



FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS SRIWIJAYA

majalah
EMPIRIKA

Volume VIII, Nomor 1, 2005

**Strategi Dinas Pasar Dalam Meningkatkan
PAD Kota Palembang Melalui Retribusi Pasar**
(Andrieas Leonardo, S.IP)

**Pembanguna Pendidikan Di Kota Palembang
(Studi Data Statistik Gender)**
(Dra. Yusnaini, M.Si)

Nilai-Nilai Kepatutan Dalam Kepemimpinan Organisasi
(Sofyan Effendi, S.IP)

**Pendapatan Asli Daerah
(Tinjauan Sebelum UU No. 33 tahun 2004)**
(Dra. Lili Erina, M.Si)

**Partisipasi Politik Masyarakat dalam Mewujudkan
Pembangunan Demokrasi di Indonesia**
(Raniasa Putra, S.IP, M.Si)

**Memahami Pembagian Peran Gender antara Laki-Laki
dan Perempuan dalam Keluarga**
(Ermanovida, S.Sos)

Penanggung Jawab
Dekan FISIP Unsri

Penyunting Pelaksana
Ermanovida

Penyunting Ahli
Bambang A. Loeneto
Lili Erina
Yuninyawati

Setting/Editing
Raniasa Putra

Administrasi dan Distribusi
Suhardani

Alamat Redaksi
Laboratorium Sosial Politik
Lt. 3 Gedung Dekanat
FISIP Unsri Kampus Inderalaya
Jl. Raya Prabumulih Km. 32 OKI,
30662
Telp. 0711-580572

Majalah Enam Bulanan

Majalah Empirika
Diterbitkan oleh Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Unsri yang menyajikan tulisan ilmiah tentang masalah-masalah sosial. Budaya dan Politik, baik tulisan ilmiah, ringkasan hasil penelitian, survai, hipotesis dan gagasan orisinil lainnya yang kritis dan aktual. Empirika terutama forum staf pengajar FISIP, tetapi tidak menutup kemungkinan sumbangan tulisan dari luar.
Redaksi dapat menyingkat dan memperbaiki tulisan yang akan dimuat tanpa mengubah maksud dan isinya.
Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian atau seluruh isi tulisan tanpa izin tertulis redaksi.

ISSN : 1410-8364

E *majalah* **Empirika**

Volume VIII, Nomor1, 2005

Daftar Isi

- Strategi Dinas Pasar Dalam Meningkatkan PAD Kota Palembang Melalui Retribusi Pasar (Andrieas Leonardo, S.IP).....1**
- Pembanguna Pendidikan Di Kota Palembang (Studi Data Statistik Gender) (Dra. Yusnaini, M.Si).....22**
- Nilai-Nilai Kepatutan Dalam Kepemimpinan Organisasi (Sofyan Effendi, S.IP).....31**
- Pendapatan Asli Daerah (Tinjauan Sebelum UU No. 33 tahun 2004) (Dra. Lili Erina, M.Si).....37**
- Partisipasi Politik Masyarakat dalam Mewujudkan Pembangunan Demokrasi di Indonesia (Raniasa Putra, S.IP, M.Si)..... 53**
- Memahami Pembagian Peran Gender antara Laki-Laki dan Perempuan dalam Keluarga (Ermanovida, S.Sos)62**

PENDAPATAN ASLI DAERAH (PAD) (Tinjauan Sebelum UU No. 33 Tahun 2004)

Oleh: Lili Erina*

Abstract

The regional real income has an important role in determining the autonomy value level of a region. The more the income the winds the value of the concerned region. In Indonesian content, it is called Pendapatan Asli Daerah (The Real Income of The Region).

Key word : Regional Real Income, autonomy.

Pendahuluan

Ide yang melandasi kajian akan PAD ini adalah *local taxing power* yang "cukup" merupakan *necessary condition* bagi terwujudnya otonomi daerah yang luas (. Jadi, keinginan daerah untuk meningkatkan penerimaan dari pajak dan retribusi di era otonomi adalah absah. Namun demikian, prinsip keuangan negara tentu harus tetap dipatuhi. Sebab utamanya adalah agar pajak dan retribusi daerah tidak distortif dan menyebabkan inefisiensi. Hal ini menjadi penting mengingat terdapat banyak indikasi daerah-daerah mengenakan pungutan tanpa memperhatikan prinsip-prinsip atau implikasi lainnya di luar potensi penerimaan (dan keinginan untuk meningkatkan penerimaan).

1. Sumber Pendapatan Daerah Masa Orde Baru

Di Era Orde Baru (60an akhir sampai dengan pertengahan 1999), UU yang mengatur soal pemerintahan daerah berikut hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah adalah UU No 5/1974. Dalam UU ini di

pasal 55 dikatakan bahwa, dalam rangka menjalankan tugas-tugas atau fungsi-fungsinya pemerintah daerah dibekali dengan beberapa sumber pendapatan, yaitu :

- a. Pendapatan Asli Daerah, yang terdiri dari :
 - i.) Hasil pajak daerah
 - ii.) Hasil retribusi daerah
 - iii.) Hasil perusahaan daerah (BUMD)
 - iv.) Lain-lain hasil usaha daerah yang sah
- b. Pendapatan yang berasal dari pusat :
 - i.) Sumbangan dari pemerintah
 - ii.) Sumbangan-sumbangan lain, yang diatur dengan peraturan perundangan
- c. Lain-lain pendapatan daerah yang sah

Pada pasal selanjutnya ditetapkan bahwa suatu pajak negara dapat diserahkan kepada daerah, dan bahwa perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah diatur dengan undang-undang. Dalam kerangka UU No 5/1974 ini, jenis-jenis penerimaan daerah masih diatur

* Dosen Fisip Unsri Jurusan Adm. Negara

dengan UU No 11 dan 12 tahun 1957, ditambah berbagai peraturan pemerintah.

Berdasarkan UU No 11 dan 12 tahun 1957 tersebut, beberapa jenis pajak yang sebelumnya merupakan sumber penerimaan pusat diserahkan kepada daerah. Namun, hanya sebagian kecil yang menghasilkan penerimaan secara memadai dan menjadi sumber penerimaan utama propinsi, yaitu antara lain :

- a. Pajak Kendaraan Bermotor (PKB)
- b. Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor (BBNKB); dan
- c. Pajak Kendaraan di atas Air (potensial untuk beberapa propinsi di luar Jawa)

Sementara untuk Daerah Tingkat II, jenis-jenis pajak dan retribusi sangat beragam, tetapi juga hanya sebagian kecil saja yang dapat menghasilkan penerimaan secara signifikan. Jenis-jenis pajak Dati II yang cukup besar antara lain adalah :

- a. Pajak pembangunan I (terutama di kota-kota besar dan daerah wisata)
- b. Pajak penerangan jalan umum
- c. Pajak Reklame

d. Pajak Tontonan dan Keraaian

e. Mum

f. Pajak Pendaftaran Perusahaan

Secara rata-rata, PAD yang berhasil dipungut oleh pemerintah daerah, baik propinsi maupun kabupaten/kotamadya, hanya dibawah satu persen dari Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) bukan migas-nya. Untuk propinsi, PAD hanya mencapai sekitar 0,67% dari PDRB non-migas. Sementara untuk Daerah Tingkat II, angka tersebut bahkan lebih rendah lagi (0,46%). Tabel 1 menunjukkan bahwa DKI Jakarta merupakan propinsi dengan angka *tax efforts* tertinggi. Ini tidak mengherankan mengingat bahwa di DKI Jakarta tidak ada daerah otonom tingkat II, sehingga sumber penerimaannya mencakup juga sumber-sumber yang pada daerah lain merupakan jatah daerah tingkat II. Selain itu, sebagai ibukota dengan tingkat perkembangan ekonomi yang jauh lebih maju dibanding daerah-daerah lain, kemungkinan untuk menggali pajak ataupun retribusi juga jauh lebih besar.

Tabel 1
Tax Efforts Daerah Propinsi dan Kabupaten/Kota, 1996

Daerah	Propinsi	Kbupaten/Kota (rata-rata)
DI Aceh	0.49	0.24
Sumatera Utara	0.53	0.40
Sumatera Barat	0.56	0.43
Riau	0.98	0.34
Jambi	0.75	0.39
Sumatera Selatan	0.49	0.30
Bengkulu	0.80	0.27
Lampung	0.58	0.37
DKI Jakarta	1.96	-
Jawa Barat	0.55	0.58
Jawa Tengah	0.57	0.54
DI Yogyakarta	0.76	0.62
Jawa Timur	0.57	0.47
Kalimantan Barat	0.33	0.21
Kalimantan Tengah	0.25	0.21
Kalimantan Selatan	0.64	0.36
Kalimantan Timur	0.52	0.33
Sulawesi Utara	0.45	0.53
Sulawesi Tengah	0.60	0.31
Sulawesi Selatan	0.70	0.60
Sulawesi Tenggara	0.53	0.54
Bali	0.98	1.59
Nusa Tenggara Barat	0.58	0.57
Nusa Tenggara Timur	0.76	0.57
Maluku	0.37	0.30
Irian Jaya	0.25	0.49
Timor Timur	0.75	0.48
Rata-rata	0.67	0.48

Sumber : LPEMFEUI, 1999

Catatan : Tax Effort disini adalah PAD dibandingkan dengan PDRB non migas (dalam %)

Sementara itu, beberapa daerah tingkat II di Bali, terutama Kabupaten Badung, juga menikmati kemudahan yang relatif sama dengan DKI Jakarta dalam hal pemungutan dan potensi penerimaan. Sebagai daerah tujuan utama wisata di Indonesia, mereka berada pada posisi yang jauh lebih baik dibandingkan daerah-daerah otonom tingkat II

lainnya, terutama menyangkut sumber-sumber penerimaan yang berasal dari pariwisata, seperti pajak hotel dan restoran. Angka *tax efforts* sebesar 1,59% jelas jauh diatas rata-rata nasional yang hanya 0,46%.

Dikaitkan dengan tugas dan fungsi pemerintah daerah yang bebannya dapat diperkirakan dari besarnya pengeluaran, rendahnya

penerimaan daerah tentunya membuat mereka amat bergantung kepada bantuan dari pusat untuk melaksanakan tugas-tugas tersebut. Rata-rata PAD daerah propinsi hanya mampu untuk membiayai 25,5% dari APBDnya. Angka ini akan jauh lebih rendah lagi (17,12%) jika urusan kas dan perhitungan dimasukkan kedalam APBD. Bantuan dan sumbangan pusat sendiri mencapai sekitar 60% dari total penerimaan daerah propinsi. Tabel 2 dan Tabel 3 menunjukkan bahwa hanya propinsi

DKI Jakarta dan Bali yang PADnya melampaui 50% dari total pengeluaran. Sekitar separuh dari daerah tingkat II, PAD-nya hanya mampu membiayai kurang dari 10% dari pengeluarannya. Sebagian besar (25 dari 27 propinsi, dan 303 dari 305 daerah tingkat II) hanya mampu menghimpun PAD yang besarnya kurang dari separuh pengeluaran mereka.

Tabel 2
Komposisi Penerimaan Daerah Propinsi, 1996/97 (dalam %)

Propinsi	Penerimaan Asli Daerah	Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak	Sumbangan dan Bantuan	Lainnya	Total
DI Aceh	17.82	10.45	62.37	9.36	100.00
Sumatera Utara	25.52	6.29	63.05	5.14	100.00
Sumatera Barat	36.12	8.38	44.14	11.36	100.00
Riau	34.63	24.06	24.81	16.50	100.00
Jambi	25.54	11.31	50.02	13.14	100.00
Sumatera Selatan	32.32	19.36	36.10	12.22	100.00
Bengkulu	20.50	5.41	65.17	8.92	100.00
Lampung	36.93	5.15	49.69	8.23	100.00
DKI Jakarta	60.13	13.04	12.93	13.90	100.00
Jawa Barat	32.94	3.57	58.54	4.95	100.00
Jawa Tengah	21.93	2.15	71.63	4.29	100.00
DI Yogyakarta	25.07	2.36	66.91	5.66	100.00
Jawa Timur	29.72	2.79	59.76	7.73	100.00
Kalimantan Barat	23.57	15.61	56.01	4.81	100.00
Kalimantan Tengah	6.49	23.09	65.29	5.13	100.00
Kalimantan Selatan	24.43	21.42	48.28	5.87	100.00
Kalimantan Timur	24.81	34.55	29.06	11.57	100.00
Sulawesi Utara	20.96	10.81	66.08	2.16	100.00
Sulawesi Tengah	9.51	4.68	83.64	2.117	100.00
Sulawesi Selatan	38.74	13.08	37.29	10.89	100.00
Sulawesi Tenggara	12.64	10.45	72.35	4.56	100.00
Bali	52.30	4.55	27.84	15.31	100.00
Nusa Tenggara Barat	23.91	5.24	64.59	6.25	100.00
Nusa Tenggara Timur	24.02	4.94	65.52	5.51	100.00
Maluku	12.47	15.39	66.91	5.23	100.00
Irian Jaya	7.48	32.36	42.15	8.01	100.00
Timor Timur	8.96	4.68	82.40	3.95	100.00
Rata-rata	25.53	11.67	54.54	8.26	100.00

Sumber : LPEMFEUI, 1999 Catatan : Total Penerimaan disini diambil dari APBD setelah dikurangkan dengan Urusan Kas dan Perhitungan (UKP)

Tabel 3
Distribusi Daerah Propinsi dan Kabupaten/Kota Menurut Porsi PAD terhadap Total Pengeluaran, 1996/97 dan 2001 *)

PAD/Pengeluaran	Jumlah Propinsi		Jumlah Kabupaten/Kota	
	1996/97	2001	1996/97	2001
< 10.00	3	10	151	308
10.00 – 19.99	4	11	82	23
20.00 – 29.99	11	3	38	4
30.00 – 39.99	6	5	13	-
40.00 – 49.99	1	1	7	1
> 50.00	2	-	1	-
Total	27	30	305	336

Sumber : LPEMFEUI, 1999 dan 2001

*) Catatan : Untuk tahun 2001, data PAD yang digunakan adalah realisasi 1999/2000, dibandingkan terhadap total penerimaan daerah dalam APBD (termasuk bagi hasil pajak, bagi hasil sumber daya alam dan dana alokasi umum).

Sementara itu jika dilihat lebih jauh, jenis-jenis pungutan daerah yang ada dan berlaku sekarang cenderung untuk bias ke daerah otonom yang tingkat urbanisasinya tinggi (*urban-biased*). Pajak Pembangunan I misalnya, yang dikenakan atas penjualan jasa hotel dan restoran, merupakan sumber penghasilan yang signifikan bagi daerah-daerah perkotaan dan daerah tujuan wisata. Sedangkan bagi daerah pedesaan seperti umumnya kabupaten-kabupaten di pedalaman Kalimantan dan Irian Jaya, ini sama sekali bukan merupakan sumber penerimaan. Begitu pula dengan Pajak Penerangan Jalan Umum, Pajak Reklame dan Pajak Tontonan dan Keramaian Umum, yang jelas hanya potensial di kota-kota besar.

Namun demikian, meskipun daerah perkotaan relatif lebih "dimampukan" untuk menghimpun penerimaan dibanding daerah yang berbasis pedesaan (kabupaten), terdapat satu hal menarik, pada umumnya daerah di Jawa-Bali (kecuali DKI Jakarta). Kendati secara absolut PAD perkapita

perkotaan lebih besar dibanding daerah pedesaan, tetapi ternyata *tax efforts*-nya jauh lebih rendah. Ini mengindikasikan bahwa pemerintah kota di Jawa belum secara maksimal memanfaatkan potensi yang tersedia. Dengan menggunakan angka nasional daerah perkotaan sebagai standar, ini berarti PAD perkapita masih dapat ditingkatkan sampai tiga kali lipat.

UU No 18 tahun 1997 tentang pajak daerah dan retribusi daerah yang dikeluarkan pada pertengahan tahun 1997 sebenarnya memiliki tujuan jangka panjang untuk mengefisienkan dan mengefektifkan pajak-pajak dan retribusi daerah ataupun merasionalkan jenis-jenis pungutan. Sumber penerimaan bagi propinsi dan kabupaten/kotamadya disederhanakan. Sumber penerimaan pajak propinsi adalah :

- a. Pajak Kendaraan Bermotor
- b. Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor (BBNKB)
- c. Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor (PBBKB-merupakan

pajak yang hasilnya dibagi dengan daerah tingkat II).

Sementara untuk daerah kabupaten/kotamadya, jenis-jenis pajaknya menjadi :

- a. Pajak atas hotel dan restoran
- b. Pajak Reklame
- c. Pajak Hiburan
- d. Pajak Penerangan Jalan Umum
- e. Pajak atas Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Permukaan
- f. Pajak Bahan Galian C.

Harapan dari UU No 18/1997 ini adalah, dengan mengurangi jenis pungutan, pemerintah daerah dapat memusatkan perhatian pada sumber penerimaan yang potensial sehingga dapat memaksimalkan hasil yang diperoleh. Selain itu, dengan menghapuskan jenis-jenis pungutan yang berpotensi menimbulkan distorsi terhadap proses alokasi ekonomi, efisiensi dapat diperbaiki/ditingkatkan. Namun, jika melihat sumber-sumber pungutan yang disebutkan dalam UU ini, kecendrungan bias ke perkotaan yang sudah ada nampaknya semakin kuat.

Adanya pajak baru seperti pajak atas pemanfaatan air bawah tanah dan permukaan serta pajak atas pemanfaatan bahan galian C merupakan upaya untuk mengurangi bias tersebut. Akan tetapi ada beberapa alasan yang membuat upaya ini menjadi sulit untuk berhasil. *Pertama*, tidak semua daerah memiliki sumber air dan cadangan bahan galian, sehingga walaupun adanya pajak ini akan membantu daerah pedesaan yang memiliki sumber daya alam tersebut, sebagian daerah lain yang tidak memiliki akan tetap ketinggalan

dalam pengumpulan pendapatan. *Kedua*, penanganan atas kedua jenis pajak tersebut menuntut sofistikasi yang tinggi. Sementara jika melihat kualitas petugas pelaksana di daerah yang umumnya masih belum memadai, maka nampaknya masih sulit bagi mereka untuk memanfaatkan sumber penerimaan ini secara maksimal tanpa menimbulkan distorsi yang besar terhadap perekonomian. *Ketiga*, penolakan terhadap pungutan ini (akan) lebih besar di daerah yang berbasis pedesaan daripada yang berbasis perkotaan (terutama : kota-kota besar). Indikasinya kelihatan di beberapa daerah.

Hal lain yang juga amat penting untuk dikemukakan adalah bahwa karena berbagai faktor yang berkaitan dengan kesiapan administrasi dan peraturan, UU No 18/1997 ini praktis baru dapat diimplementasikan pada awal tahun 1998. Itupun untuk sebagian daerah saja. Sedangkan saat itu bertepatan dengan mulai terpuruknya perekonomian Indonesia. Akibatnya UU tersebut bagi sebagian besar daerah cenderung hanya merupakan peraturan yang "mengebiri" kemampuan mereka menghimpun pendapatan tanpa kompensasi yang cukup. Tujuan jangka menengah dan panjang yang menjadi tekanan disini jelas diabaikan oleh daerah-daerah yang amat memerlukan sumber-sumber pendapatan segera dimasa krisis. Apalagi sifat sentralistik UU tersebut yang dirasakan sudah tidak cocok lagi dengan semangat otonomi daerah. Tidak heran kalau berbagai tuntutan untuk mengganti atau paling

tidak merevisi isi UU ini segera bermunculan dari daerah-daerah.

2. Format Baru Otonomi Daerah (UU No 22 dan 25 Tahun 1999)

Undang-undang No 22 dan 25 tahun 1999 merupakan tanggapan terhadap perkembangan aspirasi yang menginginkan format baru hubungan antara pemerintah pusat dan daerah di Indonesia. Aspirasi ini terbentuk sebagai reaksi terhadap rangkaian praktek penyelenggaraan pemerintahan sentralistik yang berlangsung selama Orde Baru. Hubungan pemerintah pusat dan daerah di masa Orde Baru yang diatur dalam UU No 5/1974 dirasakan oleh pemerintah daerah sebagai tidak kondusif bagi pembangunan daerah. Bentuk otonomi pemerintah daerah memang coba diperkenalkan, namun pada prakteknya pemerintah pusat memegang hampir seluruh kendali pemerintahan, dan menyisakan ruang yang terbatas bagi pemerintah daerah untuk mengatur rumah tangganya sendiri. Hal itu tidak hanya dalam kerangka hubungan politis dan wewenang pemerintahan, namun juga terlaksana dalam konteks hubungan keuangan pusat dan daerah. Banyak studi menunjukkan bahwa Indonesia adalah salah satu dari segelintir negara dengan sistem perpajakan yang paling tersentralisasi di dunia.

Pada bagian terdahulu ditunjukkan bahwa pada umumnya sumber penerimaan asli daerah hanya mampu membiayai sebagian kecil anggaran daerah. Kondisi semacam ini jelas akan menyulitkan bagi daerah-daerah untuk bisa "mandiri"

dalam rangka mewujudkan otonomi daerah sesuai dengan UU No 22 dan 25 tahun 1999. Sumber-sumber penerimaan yang dimiliki sekarang tidak memungkinkan daerah, terutama daerah kabupaten dan kota yang menjadi titik berat pelaksanaan otonomi, untuk bisa memperoleh pendapatan sendiri yang signifikan.

Walaupun (seperti telah disinggung sebelumnya) diyakini bahwa di dalam prinsip keuangan negara untuk sistem pemerintahan bertingkat, otonomi daerah yang nyata itu tidak berarti daerah harus mampu membiayai seluruh atau sebagian besar dari pengeluarannya. Namun dalam situasi dewasa ini yang sarat dengan eforia reformasi, maka nampaknya perbaikan (peningkatan) dari sumber-sumber pendapatan daerah sudah tidak bisa ditawarkan lagi.

Memang dinyatakan bahwa apabila daerah belum siap untuk menjalankan/menerima suatu kewenangan atau fungsi, maka mereka memiliki keleluasaan untuk tidak menjalankannya dulu. Namun menunggu sampai daerah "mampu", khususnya secara finansial, apalagi dengan komposisi pajak dan retribusi daerah seperti yang diatur dalam UU No 18/1997, sepertinya akan memakan waktu yang sangat lama. Oleh karena itulah, untuk mempercepat implementasi otonomi daerah, nampaknya perlu dilakukan beberapa perubahan untuk memperkuat struktur keuangan daerah. Perubahan ini bisa menyangkut sumber-sumber PAD itu sendiri, kemungkinan penerapan pungutan-pungutan baru, maupun penyerahan pajak pusat menjadi pajak daerah. Untuk itulah dikeluarkan UU No 34/2000 pada

akhir tahun 2000 yang merupakan perbaikan dari UU No 18/1997 tentang pajak dan retribusi daerah.

Akan tetapi pemahaman di atas dilakukan tanpa melupakan kenyataan bahwa untuk memampukan daerah menjalankan otonomi, dalam UU No 25/1999 telah ditetapkan transfer dari pusat dalam wujud bagi hasil dan DAU yang jumlahnya buat mayoritas daerah jauh lebih signifikan dibandingkan besarnya PAD mereka.

3. Undang-undang No. 34 Tahun 2000

Sesuai dengan UU No 22 dan 25 tahun 1999, pajak daerah dan retribusi daerah diharapkan menjadi salah satu sumber pembayaran signifikan bagi pembangunan dan penyelenggaraan pemerintah daerah. Hal ini apabila terwujud, diyakini menjadi refleksi dari kemampuan daerah melaksanakan otonomi. UU No 34 tahun 2000 menetapkan beberapa jenis pajak dan retribusi bagi daerah, sebagai perbaikan dari ketentuan dalam UU No 18 tahun 1977. Namun demikian, daerah juga diberi peluang untuk menggali potensi sumber-sumber keuangannya dengan menetapkan sendiri jenis pajak dan retribusi selain yang sudah ditentukan tersebut, asalkan sesuai dengan beberapa kriteria yang juga dimuat dalam UU ini.

Sumber penerimaan pajak propinsi yang ditetapkan disini adalah :

- a. Pajak Kendaraan Bermotor dan Kendaraan di Atas Air

- b. Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor dan Kendaraan di Atas Air
- c. Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor
- d. Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Air Permukaan.

Sedangkan pajak-pajak kabupaten/kota adalah :

- a. Pajak Hotel
- b. Pajak Restoran
- c. Pajak Hiburan
- d. Pajak Reklame
- e. Pajak Penerangan Jalan
- f. Pajak Pengambilan Bahan Galian Golongan C
- g. Pajak Parkir.

Dibandingkan ketentuan dalam UU No 18/1977, ada beberapa perubahan disini yang diharapkan dapat menguatkan PAD. *Pertama*, untuk propinsi, berupa perluasan PKB dan BBNKB menjadi PKB dan BNKB yang memasukkan kendaraan di atas air. *Kedua*, juga untuk propinsi, penambahan jenis pajak dengan Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Air Permukaan, yang sebelumnya merupakan pajak daerah kabupaten/kota. Bagi propinsi yang tidak menjadi titik berat otonomi, sumber-sumber penerimaan daerah yang sedemikian dianggap akan memadai.

Ketiga, dibedakannya pajak hotel dan pajak restoran untuk kabupaten/kota yang semula dijadikan satu. *Keempat*, pengambilan dan pengolahan bahan galian golongan C (untuk kabupaten/kota) yang diubah menjadi pajak pengambilan bahan galian golongan C. *Kelima*, masih

untuk kabupaten/kota, ditambahkannya pajak parkir sebagai sumber penerimaan pajak baru. Pajak parkir ini dikenakan atas penyelenggaraan tempat parkir di luar badan jalan oleh orang pribadi atau badan, baik yang disediakan sebagai suatu usaha, termasuk penyediaan tempat penitipan kendaraan bermotor dan garasi kendaraan bermotor dan garasi kendaraan bermotor yang memungut bayaran. Keenam, disamping tambahan maupun perluasan jenis pajak tersebut, kabupaten/kota juga diberikan keleluasaan untuk menambah dengan jenis-jenis pajak baru. Namun ada rambu-rambu atau kriteria yang mesti diikuti (, yaitu :

- a. Bersifat pajak dan bukan retribusi;
- b. Obyek pajak terletak atau terdapat di wilayah daerah kabupaten/kota yang bersangkutan dan mempunyai mobilitas yang cukup rendah, serta hanya melayani masyarakat di wilayah daerah kabupaten/kota yang bersangkutan;
- c. Obyek dan dasar pengenaan pajak tidak bertentangan dengan kepentingan umum;
- d. Obyek pajak bukan merupakan obyek pajak propinsi dan/atau obyek pajak pusat;
- e. Potensinya memadai;
- f. Tidak memberikan dampak ekonomi negatif;
- g. Memperhatikan aspek keadilan dan kemampuan masyarakat;
- h. Menjaga kelestarian lingkungan.

Jika ada pajak daerah yang akan dikenakan tidak memenuhi satu saja dari rambu diatas, maka seyogianya dipertimbangkan untuk dibatalkan pengesahannya. Secara

tegas UU No 34 tahun 2000 menyatakan bahwa pemerintah pusat bisa meminta daerah untuk membatalkan pajak-pajak yang dianggap tidak memenuhi syarat-syarat tersebut.

4. Beberapa Pungutan "Baru" di Era Otonomi¹

Sebelum UU No 18 tahun 1997 disahkan, jumlah pungutan (Contoh-contoh pungutan berikut ini dikutip dari hasil-hasil studi Chris PA Bennet, "Decentralization and Domestic Trade: Divisive Threats to Intra-and Inter-Regional Trade in Indonesia", makalah *natural Resource Management Policy under Decentralization*, BAPPENAS – Hickling; Gary Goodpaster dan David Ray, "Trade and Citizenship Barrier and Decentralization", proyek kerjasama Pemerintah RI – USAID; dan Roger Montgomery, dkk., "Deregulation of Indonesia's Interregional Agricultural Trade", Yayasan SMERU. Tim Persepsi Daerah) pajak dan retribusi daerah amat banyak dan bervariasi. Dalam hal pajak daerah, yang berlaku saat itu adalah UU No 11 Drt tahun 1957 dimana dari catatan yang ada, untuk jenis pajak propinsi terdapat sebanyak 5 buah dan pajak kabupaten/kota sebanyak tidak kurang dari 20 jenis. Karena UU ini memberi kewenangan kepada daerah untuk "menggali dan mengembangkan jenis-jenis pajak baru", maka dalam prakteknya jumlah pajak daerah yang ada jauh lebih banyak dari itu, yaitu sekitar 40 jenis.

Hal yang sama terjadi untuk retribusi daerah. Aturan yang berlaku adalah UU No 21 Drt tahun 1957. Dari catatan yang ada, retribusi daerah propinsi terdiri dari 36 jenis, sementara retribusi daerah kabupaten/kota sebanyak 58 jenis. Dalam prakteknya, jumlah retribusi daerah di Indonesia saat itu tidak kurang dari 180 jenis.

Jenis pajak dan retribusi yang demikian banyak terutama karena daerah melihat potensi untuk meningkatkan penerimaan adalah dari sekian jenis pajak/retribusi yang umumnya kecil-kecil itu. Sebagaimana diketahui celah yang diberikan kepada daerah untuk menggali penerimaannya adalah "lapangan pajak yang belum dipergunakan oleh negara atau oleh daerah tingkat atasnya".

Masalahnya adalah, sebagian dari pajak-pajak dan retribusi-retribusi daerah tersebut tidak efisien dan cenderung menimbulkan distorsi bagi kegiatan ekonomi sehingga mengganggu para pengusaha dan investor dalam melakukan kegiatannya di daerah. Prosedur pembayaran dari pungutan yang beraneka ragam itu cenderung rumit, tidak transparan, dan kurang memiliki dasar pungutan yang kuat. Itulah sebabnya UU No 18/1977 dikeluarkan dengan tujuan untuk : i) menyederhanakan jenis pajak dan retribusi daerah; ii) mengurangi ekonomi biaya tinggi; iii) menata kembali beberapa jenis retribusi yang pada hakekatnya bersifat pajak; dan iv) meningkatkan jumlah penerimaan daerah (hanya) dari jenis pajak/retribusi daerah yang potensial

serta mencerminkan kegiatan ekonomi daerah.

Namun, seperti telah dikemukakan dibagian depan, sebelum cukup waktu bagi UU ini untuk diimplementasikan dengan baik, perekonomian Indonesia telah jatuh kedalam krisis. Bertepatan dengan itu juga terjadi proses desentralisasi politik dan ekonomi yang mengubah paradigma pembangunan selama ini, termasuk paradigma pengelolaan keuangan negara. Di era otonomi daerah ini, terdapat sentimen kuat bahwa PAD harus ditingkatkan dari porsi yang selama ini yang hanya sekitar 10%-30% dari APBD.

Isu utama disini adalah, walaupun UU No 34/2000 telah membatasi pungutan-pungutan daerah yang harus memenuhi kriteria tertentu, kecenderungan bahwa itu akan dilanggar amat kuat. Kemungkinannya cukup terbuka dimana daerah menerapkan kembali berbagai pungutan yang dulu sudah dihapus, atau menerapkan sesuatu yang benar-benar baru. Paling tidak dalam jangka pendek ini, kondisi sebelum UU No 18/1997 dimana berbagai pungutan daerah sangat banyak bisa saja terulang kembali. Apalagi kalau melihat kenyataan bahwa norma-norma ataupun arahan yang digariskan oleh pemerintah pusat belum terlalu jelas. Ini tentu saja bukan situasi yang diharapkan dari pelaksanaan otonomi daerah.

Beberapa contoh pungutan berikut menunjukkan bagaimana keinginan daerah untuk meningkatkan peran PAD berujung kepada timbulnya berbagai pungutan daerah, dimana sebagian diantaranya

cenderung tidak sesuai dengan kriteria yang ditentukan. Lebih jauh, sebagian dari pungutan ini bahkan berimplikasi buruk kepada distribusi barang antar daerah ataupun kepada para petani produsen (karena yang dipajaki adalah barang-barang hasil pertanian).

Pertama, jauh sebelum pelaksanaan otonomi daerah 1 Januari 2001 pemerintah daerah provinsi Lampung sudah mengeluarkan Perda No 6 tahun 2000 yang bernama Retribusi Izin Komoditi Keluar Provinsi Lampung, dan Perda No 8 tahun 2000 mengenai Retribusi Pengangkutan Bahan Galian Batubara, Bahan Baku Semen, dan Barang-barang Potensial. Yang pertama dikenakan terhadap 180 jenis komoditi yang diperdagangkan (diekspor) keluar provinsi Lampung, dengan tarif mulai dari Rp 2 per Kg sampai dengan Rp. 180.000 per kg. Bahkan, dalam prakteknya, barang yang asalnya bukan dari Lampung pun akan dikenakan pajak juga sejauh tidak ada dokumen yang menunjukkan asal sebenarnya barang tersebut. Yang kedua cenderung menurunkan pasokan batubara dan semen ke Jawa, sehingga mengundang protes keras dari PT.Tambang Batubara Bukit Asam.

Pemerintah Pusat sesungguhnya telah meminta kepada pemerintah daerah Lampung untuk membatalkan Perda-perda tersebut, namun sampai dengan pertengahan tahun 2001 nampaknya belum dituruti.

Kedua, masalah jembatan timbang di Sulawesi Selatan (dan beberapa daerah lainnya). Setelah pemberlakuan UU No 18/1997, seluruh jembatan timbang di

Indonesia dihapuskan. Namun beberapa waktu setelah tuntutan otonomi daerah marak diawal 1999, praktek jembatan timbang di beberapa daerah seperti Sulawesi Selatan mulai berjalan kembali. Tujuan dari jembatan timbang ini adalah untuk menjaga jalan dari kerusakan akibat truk-truk yang kelebihan muatan. Namun dalam prakteknya, ini menjadi ajang korupsi dan kolusi dari petugas, polisi dan sopir truck atau pengusaha. Hal serupa nampaknya terulang kembali. Apalagi ditambah dengan kenyataan bahwa untuk daerah seperti Sulawesi Selatan yang tidak begitu padat penduduknya, jumlah jembatan timbangnya relatif banyak. Pungutan yang mesti dibayar oleh setiap truck berkisar dari Rp 5.000 sampai Rp 20.000, belum lagi pungutan lain-lain yang tidak resmi. Ini jelas menambah biaya bagi (terutama) barang pertanian yang didistribusikan.

Ketiga, contoh berikut adalah pungutan yang dikenakan terhadap para pedagang atau sopir yang masuk ke beberapa provinsi tertentu. Misalnya, para pedagang furniture yang membawa barang dari Kalimantan Timur ke Sulawesi Selatan lewat pelabuhan Pare-pare harus membayar ongkos mendarat (*landing fee*) sebesar Rp. 5.000 per unit diatas pungutan-pungutan lainnya yang juga harus dibayar. Sedangkan pedagang dari Sulawesi Selatan yang ke Kalimantan Timur tidak dikenakan biaya serupa.

Keempat, beberapa daerah menerapkan pembatasan atau kuota atas komoditi yang diperdagangkan. Sebagai contoh, propinsi Nusa Tenggara Barat yang menerapkan batasan jumlah, dan juga daerah

sasaran, dari ternak yang akan dikapalkan dari daerah produksi mereka. Tujuan kebijakan ini adalah untuk mempertahankan atau menjaga jumlah hewan ternak di daerah-daerah Nusa Tenggara Barat pada tingkat yang memadai. Namun, secara ekonomi, pembatasan demikian agak aneh, mengingat hukum pasar akan bekerja mengatur keseimbangan itu sendiri, apabila memang permintaannya lebih dari pasokan yang bisa disediakan. Dalam prakteknya ternyata pembatasan ini tidak efektif, karena yang terjadi justru kolusi, terjadinya kenaikan ongkos pengurusan, dan adanya *rent seeking*.

Kelima, adanya rayonisasi pasar oleh daerah-daerah, dengan tujuan menopang pengusaha lokal dan membatasi/melarang pengusaha luar daerah untuk masuk pasar (daerah) tertentu. Ini tentu saja bertentangan dengan hukum pasar dan mengakibatkan terbatasnya pilihan konsumen serta harga yang lebih tinggi. Misalnya PT.Nusamba di Jawa Barat yang atas instruksi Gubernur bisa menikmati sebagai monopsoni dari daun teh, sebab perusahaan-perusahaan atau pabrik lainnya dihalangi untuk membeli daun teh dari daerah-daerah di Jawa Barat. Contoh lain misalnya di Nusa Tenggara Barat, dimana petani di Sumbawa hanya boleh beternak satu jenis sapi, sementara di Lombok tidak ada batasan serupa itu. Akibatnya, peternak sapi di Lombok lebih sukses daripada rekan-rekannya di Sumbawa. Rayonisasi atau pengkaplingan yang nyata juga terjadi misalnya dalam produksi kapas di Sulawesi Selatan. Sebuah

pabrik lokal bertindak sebagai monopsoni dalam industri ini untuk kurun waktu cukup lama. Adanya pendatang baru di sini tidak mengubah situasi karena setiap pabrik membeli kapasnya masing-masing dari daerah produksi yang berbeda. Ini tentu saja dengan campur tangan pemerintah daerah. Yang sulit adalah para petani, karena tidak punya pilihan selain menjual kepada monopsoninya masing-masing.

Keenam, menyangkut produksi dan perdagangan kayu cendana di Nusa Tenggara Timur yang sarat dengan kontrol dan pajak pemerintah daerah. Salah satu tujuannya adalah untuk pelestarian pohon kayu cendana ini. Namun karena kontrol dan pajak yang terlalu berat, maka ada kecenderungan tujuan tersebut bisa tidak tercapai. Sebab, walaupun para petani bertanggung jawab atas perawatan/pelestarian pohon-pohon kayu cendana (yang tumbuh secara ilmiah), mereka tidak diperkenankan untuk memiliki pohon-pohon tersebut. Bahkan, ada denda yang mesti dibayar, apabila pohon-pohon tersebut mati sebelum waktunya. Jika kayu cendana dijual, maka petani hanya berhak atas separuh dari harga jualnya, dimana sebagian lagi menjadi milik Pemda. Walaupun harga kayu cendana cukup tinggi, tidak heran jika petani agak kurang bersemangat untuk mengusahakannya. Tidak mengherankan pula jika ada sebagian petani yang memusnahkan anak-anak pohon tersebut sebelum diketahui oleh petugas Pemda.

5. Beberapa Alternatif Sumber Penerimaan Daerah

Walaupun UU No 34/2000 diimplementasikan dengan baik, banyak pihak ragu kalau PAD yang akan diperoleh daerah dapat meningkat signifikan dibandingkan sebelum dilaksanakannya otonomi daerah. Mesti diakui bahwa secara umum nampaknya tidak akan ada perubahan yang berarti. Apalagi pungutan-pungutan baru yang bisa diterapkan oleh daerah cenderung kurang potensial, atau bermasalah (baca: melanggar kriteria) sebagaimana yang ditunjukkan dalam pembahasan diatas.

Untuk sebagian besar daerah, ini menjadi masalah serius dimana mereka sudah enggan untuk menempuh lagi pengalaman ketergantungan yang berlebihan terhadap transfer pusat, apalagi di era otonomi ini. Oleh karena itu uraian ringkas berikut mencoba untuk mengusulkan beberapa alternatif (yang satu sama lain bisa saling melengkapi) untuk "memperbaiki" PAD pada khususnya dan kewenangan pajak daerah pada umumnya (Meskipun demikian, tetap perlu diberikan catatan disini bahwa otonomi itu tidak berarti bahwa daerah mesti memiliki PAD yang porsi nya besar terhadap APBD (misalnya, lebih dari 50%). Daerah bisa saja menerima transfer dalam jumlah yang besar dari pemerintah pusat, tetapi tetap memiliki otonomi luas, sebab yang penting adalah keleluasaan dalam menggunakan dana tersebut, bukan darimana asalnya)..

Tentu saja pengajuan beberapa alternatif ini dengan mempertimbangkan beberapa kriteria

yang dikemukakan di bagian depan ataupun prinsip-prinsip teoritis dari sumber penerimaan negara/daerah yang baik (Kriteria dari Musgrave adalah: i) pajak-pajak yang bersifat redistributif dan progresif mesti desentralisasi; ii) pajak-pajak yang bersifat stabilisasi ekonomi mesti desentralisasi; iii) pajak-pajak basis pengenaannya tidak sama mesti desentralisasi; iv) pajak-pajak terhadap faktor atau obyek yang mobilitasnya tinggi mesti desentralisasi; v) pajak yang punya basis residence, seperti misalnya cukai, seyogyanya jadi pajak daerah; vi) pajak-pajak yang didasarkan atas manfaat ataupun retribusi pada dasarnya cocok untuk setiap tingkatan. Sementara itu Spahn memberikan beberapa prinsip perpajakan; i) accountability; ii) the benefit-tax link; iii) non-distortion principle (neutrality); iv) regional equity and long-term efficiency; v) reliability and stability of tax bases; vi) tax-sharing as implicit insurance; vii) administrative simplicity).

Hal *pertama* yang bisa dilakukan untuk memperbaiki struktur keuangan daerah adalah dengan menyerahkan PBB dan BPHTB kepada daerah (menjadi pajak daerah). Secara praktis, sesungguhnya pajak-pajak ini sudah merupakan pajak daerah, paling tidak dilihat dari sisi kepada siapa sebagian besar penerimaannya diserahkan. Namun kewenangan dalam hal penentuan basis pajak dan pentarifan masih berada pada pusat. Seyogyanya ini diserahkan kepada daerah kabupaten/kota, meskipun secara bertahap dimulai dari misalnya pentarifan. Jika ini bisa dilakukan maka buat sebagian daerah akan menjadi sumber yang amat

potensial. Sebab pajak ini khususnya PBB perkotaan, perkebunan dan industri cukup besar dibandingkan keseluruhan penerimaan pajak-pajak daerah selama ini. Dalam pembahasan bagi hasil pajak akan ditunjukkan berapa penerimaan dari PBB dan BPHTB adalah cukup besar buat sebagian daerah.

Persoalan yang mungkin timbul adalah dari segi kemampuan aparat daerah, terutama dalam penentuan basis pajak. Ini menyangkut kemampuan teknis karena penilaian juga mesti mengikuti perkembangan harga pasar. Kesulitan ini pula yang barangkali menyebabkan sebagian daerah lebih suka kalau pajak ini tetap menjadi pajak pusat, sementara daerah cukup menantikan bagiannya saja. Namun demikian, mengingat pengalaman dari aparat daerah, maka semestinya dalam jangka menengah, persoalan tersebut bisa diatasi. Pendekatan *self-assessment* yang sudah dirintis sejak beberapa waktu lalu sesungguhnya sudah merupakan lompatan besar. Hanya saja disini memang dituntut pemerintah daerah yang memiliki *accountability*.

Kedua, sumber-sumber lain yang bisa memperkuat PAD Kabupaten/Kota sebagai tumpuan otonomi daerah ini adalah misalnya : pajak penggunaan telepon, pajak dunia usaha (*business registrations/licence taxes*), dan *betterment levies*. Pajak atas penggunaan telepon relatif mudah untuk dijalankan, dan potensinyapun lumayan di sebagian besar daerah. Sementara pajak (menyangkut perijinan) dunia usaha cukup lazim sebagai sumber penerimaan (yang

cukup potensial) di berbagai negara. Ide dasarnya adalah memberikan kesempatan kepada daerah untuk memperoleh manfaat dari kegiatan ekonomi di wilayah yurisdiksinya, atau menerapkan kaitan manfaat dengan pajak (*benefit-tax link*) antara perusahaan-perusahaan daerah tersebut dengan penyedia infrastruktur (pemerintah daerah). Basisnya bisa *local turnover*, nilai tambah lokal, keuntungan lokal, dan lain-lain. Lebih sederhana lagi, itu bisa diterapkan atas luas area dari perusahaan yang bersangkutan. Persoalannya adalah, jenis penerimaan ini cenderung berdampak negatif kepada produksi dan keinginan untuk berusaha, meskipun *ceteris paribus*, ini mudah saja ditanggulangi oleh si pengusaha. Yang menjadi pertanyaan lain adalah ini bisa bersinggungan dengan wewenang Menperindag soal ijin usaha/registrasi (?). Akan halnya *betterment levy*, mungkin akan menjadi sumber penerimaan yang potensial dalam jangka panjang, mengingat banyak hal mesti dipenuhi untuk bisa menerapkannya dengan baik. Pemerintah DKI Jakarta dulu pernah mencobanya (yakni pajak khusus), namun karena kesulitan teknis/praktis, disamping perolehannya saat itu yang tidak terlalu signifikan, pajak ini dihapus/diabaikan.

Ketiga, untuk memperkuat PAD Propinsi, beberapa sumber penerimaan yang bisa dipertimbangkan adalah : *surcharge* ataupun *piggy-backed* pada pajak penghasilan (baik untuk badan ataupun – terutama – perorangan) dan cukai. *Surcharge* pada PPN juga

bisa dipertimbangkan (khususnya dalam jangka panjang) meskipun dengan kemungkinan implementasi yang lebih sukar.

Kesimpulan

Persoalan PAD untuk daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota di Indonesia selama ini relatif kecil dibandingkan dengan total anggarannya. Untuk provinsi rata-rata hanya sekitar 25 – 30%, sementara kabupaten/kota bahkan hanya 15 – 20%, sehingga untuk meningkatkannya harus dikerjakan banyak hal, mulai dari intensifikasi pajak-pajak dan retribusi daerah, penerapan pungutan-pungutan baru,

sampai pada pengalihan satu atau lebih pajak pusat yang potensial menjadi pajak daerah.

Secara objektif, sesungguhnya akan sulit sekali bagi sebagian besar daerah untuk meningkatkan porsi dan peran PAD terhadap APBD-nya secara signifikan. Oleh karena itu, pemahaman bahwa PAD yang mencerminkan *local taxing power* juga dianggap sebagai simbol dari kemandirian daerah seharusnya dikoreksi. Otonomi dari sisi keuangan mesti diartikan sebagai diskresi (keleluasaan) penuh di dalam memanfaatkan seluruh penerimaan daerah, tanpa memperhatikan darimana penerimaan tersebut berasal.

DAFTAR PUSTAKA

- Ahmad, Ethisham dan Russell Krelove, 2000, *Tax Assignments: Options for Indonesia*, makalah disampaikan dalam seminar Indonesia: Decentralization Sequencing Agenda, kerja sama IMF, LPEM-FEUI, dan Bank Dunia, Maret.
- Bahl, Roy dan James Alm, 1999, *Decentralization in Indonesia: Prospects and Problems*, Working Report, USAD, Juni.
- Bennett, Chris P., 2000, *'Decentralization and Domestic Trade: Divisive Threats to Intra-and Inter-Regional Trade In Indonesia'*, working paper, Development
- Policy under Decentralization, Bappenas-Hickling (CIDA), Juli.
- LPEM-FEUI, 1999, Simulasi Dampak Implementasi UU No.18/1997 untuk Menunjang Kesuksesan Desentralisasi Fiskal, Laporan Penelitian untuk Departemen Keuangan dan Dewan Ekonomi Nasional, tidak diterbitkan, Oktober.
- Peraturan Pemerintah No 25 Tahun 2000
- Sidik, Machpud, 1999, *Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah Serta Implikasinya terhadap Pembiayaan Otonomi Daerah*, Yayasan Indonesia Forum.
- Planning Assistance, Sub Project SP-18 Natural Resource Management
- Undang-undang No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah.

Majalah Empirika, Volume VIII, Nomor 1, 2005

Undang-undang No. 25 Tahun 1999
Tentang Perimbangan Keuangan
antara Pemerintah Pusat dan
Daerah.

Undang-undang No 34 Tahun 2000
tentang Perubahan atas Undang-
undang No 18 tahun 1997 tentang
Pajak Daerah dan Retribusi
Daerah.