

# KEBIJAKAN PUNGUTAN DAERAH DI ERA OTONOMI

## 1. PENDAHULUAN

**S**ejak proklamasi kemerdekaan hingga era reformasi ini, masalah pembagian tugas dan pembagian sumberdaya ekonomi keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah di Indonesia selalu menjadi isu pokok yang tidak/belum pernah terselesaikan. Bandul otonomi daerah cenderung untuk bergerak dari satu ekstrem ke ekstrem yang lain. Selama masa Republik Indonesia Serikat (RIS) dengan konstitusi RIS dan Demokrasi Parlementer (UUDS 1950)-nya, pemerintah daerah (negara bagian) memiliki otonomi yang besar. Sedangkan di masa Demokrasi Terpimpin sampai dengan runtuhnya rejim Orde Baru, bandul otonomi bergerak ke arah sentralisme dengan otonomi daerah yang terbatas. Setelah kejatuhan Orde Baru, bandul tampaknya bergerak kembali mengarah ke posisi seperti di masa RIS. Pergeseran-pergeseran ini terkait dengan posisi politis pemerintah pusat dan daerah. Ketika pemerintah pusat dalam keadaan kuat, bandul bergerak ke arah sentralisme; sebaliknya ketika pemerintah pusat dalam posisi lemah, “konsesi” yang diberikan kepada daerah akan besar. Bandul ke arah desentralisasi yang terjadi di Indonesia sekarang ini nampak mengikuti “*trend*” yang telah dan sedang terjadi di banyak negara berkembang sejak periode 1980-an sampai sekarang.

*Robert A. Simanjuntak*<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Kepala MPKP FEUI dan Staf Peneliti LPEM FEUI

Pada umumnya isu-isu yang dipertikaikan sehingga terjadi tarik-menarik antara pusat dan daerah ini mencakup tiga hal pokok. Pertama, wewenang dan tugas daerah (*expenditure assignment*). Kedua, wewenang daerah untuk memungut pajak (*tax assignment*). Ketiga, sistem transfer antar pemerintahan (*intergovernmental fiscal transfer*). Berbagai literatur keuangan negara memang menyebutkan ketiga hal tersebut sebagai masalah-masalah yang krusial dalam sistem pemerintahan bertingkat (*multi-level government*), sebagai hasil interaksi antara pusat dengan daerah (*sub-nation*). Tulisan berikut ini mencoba untuk membahas masalah kedua, menyangkut bagaimana kondisi yang terjadi selama ini dan bagaimana perkiraan di masa otonomi daerah. Ide yang melandasi tulisan ini adalah bahwa *local taxing power* yang “cukup” merupakan *necessary condition* bagi terwujudnya otonomi daerah yang luas.<sup>2</sup>

Jadi, keinginan daerah untuk meningkatkan penerimaan dari pajak dan retribusi di era otonomi dewasa ini adalah absah. Namun demikian, prinsip keuangan negara (perpajakan) tentu harus tetap dipatuhi. Sebab utamanya adalah agar pajak dan retribusi daerah tidak distortif dan menyebabkan inefisiensi ekonomi. Ini 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).

## 2. SUMBER PENDAPATAN DAERAH MASA ORDE BARU

Di era Orde Baru (60-an 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, yakni:

- 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

---

<sup>2</sup> Tentu saja kata “cukup” di sini bukan berarti daerah mampu membiayai semua pengeluarannya dari pendapatannya sendiri, karena bukan itu yang dimaksud dengan kemandirian keuangan di bawah payung otonomi daerah. Hal yang penting adalah adanya sejumlah sumber penerimaan yang lumayan signifikan buat daerah dimana mereka punya diskresi penuh untuk memanfaatkannya.

- 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 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, yakni antara lain:

- a. Pajak Kendaraan Bermotor (PKB)
- b. Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor (BBNKB); dan
- c. Pajak Kendaraan di Atas Air (potensi 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 Keramaian Umum
- e. Pajak Pendaftaran Perusahaan

Secara rata-rata, PAD yang berhasil dipungut oleh pemerintah daerah, baik propinsi maupun kabupaten/kotamadya, hanya di bawah satu persen dari Produk Domestik Regional Bruto bukan migasnya. 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.

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 ketimbang daerah-daerah otonom tingkat II lainnya, terutama menyangkut sumber-sumber penerimaan yang berasal dari pariwisata seperti pajak hotel dan restoran. Angka *tax effort* sebesar 1,59% jelas jauh di atas 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 APBD-nya. 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 3 menunjukkan bahwa hanya propinsi DKI Jakarta dan Bali yang PAD-nya melampaui 50% dari total pengeluaran. Sekitar separuh dari Daerah Tingkat II, PAD-nya hanya mampu membiayai kurang dari 10% 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.

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 per kapita perkotaan lebih besar dibanding daerah pedesaan, tetapi *tax efforts*-nya ternyata 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 per kapita masih dapat ditingkatkan sampai tiga kali lipat.

UU No. 18 tahun 1997 tentang pajak daerah dan retribusi daerah yang dikeluarkan 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 (PKB)
- 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, kecenderungan 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 sumberdaya 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 ketimbang yang berbasis ataupun merasionalkan jenis-jenis pungutan. Sumber penerimaan bagi propinsi dan kabupaten/kotamadya disederhanakan. Sumber penerimaan pajak propinsi adalah:

- a. Pajak Kendaraan Bermotor (PKB)
- 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, kecenderungan 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 sumberdaya 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 perdesaan ketimbang yang berbasis perkotaan, sehingga kembali akan lebih menguntungkan daerah 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. Itu pun 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 di sini jelas diabaikan oleh daerah-daerah yang amat memerlukan sumber-sumber pendapatan segera di masa 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.

### 3. FORMAT BARU OTONOMI DAERAH (UU NO 22. & 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 dicoba 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 euforia reformasi, maka nampaknya perbaikan (peningkatan) dari sumber-sumber pendapatan daerah sudah tidak bisa ditawar lagi.

Dalam UU No. 5/1999 yang khusus mengatur soal perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah, terdapat tiga sumber dana perimbangan untuk mendukung penyelenggaraan otonomi daerah yang titik beratnya tetap pada daerah kabupaten/kota. Tiga sumber dana perimbangan ini untuk melengkapi sumber dari PAD, pinjaman daerah, dan sumber-sumber lainnya. Disorotinya dana perimbangan ini adalah karena selain merupakan hal yang baru juga dari segi jumlah ia relatif akan sangat signifikan. Tiga sumber itu adalah: bagian daerah dari penerimaan pajak (PBB, BPHTB dan PPh Perorangan) dan penerimaan sumber daya alam (SDA), dana alokasi umum (DAU), dan dana alokasi khusus (DAK).

Bagian penerimaan daerah dari PBB, BPHTB, PPh perorangan, dan terutama sekali SDA, akan sangat menambah pemasukan bagi daerah-daerah tertentu. Untuk daerah-daerah yang intensitas kegiatan ekonominya rendah dan miskin sumber daya alam, maka bagian dari sumber ini akan kecil. Seperti diketahui distribusi SDA tidak merata, dan hanya segelintir daerah (seperti Riau, Aceh, Kalimantan Timur, dan Irian Jaya) yang kaya akan SDA. Penelitian dari LPEM-FEUI (1999) menunjukkan bahwa disparitas antar daerah akan bertambah lebar sebagai akibat dari bagi hasil seperti yang diatur UU No. 25/1999 ini. Akan halnya bagi hasil pajak (PBB, BPHTB, dan PPh perorangan), sebagaimana pada umumnya pajak, cenderung untuk potensial di daerah-daerah perkotaan. Apalagi PPh perorangan, praktis terkonsentrasi di DKI. Jika bagi hasil 20% untuk daerah dilaksanakan, maka dari tabel 9 dapat dilihat bahwa paling tidak Rp 1,5 triliun diserahkan untuk DKI Jakarta, sementara untuk semua daerah lainnya adalah sekitar Rp 1,2 triliun saja. Ini secara jelas menunjukkan bagi hasil yang memperparah ketimpangan antar daerah.

Sementara itu, DAU dimaksudkan sebagai pengganti dua transfer utama dari pusat kepada daerah yang selama ini ada, yakni Subsidi Daerah Otonom (SDO) dan Instruksi Presiden (INPRES). Jumlahnya ditetapkan sekurang-kurangnya 25% dari Penerimaan Dalam Negeri dalam APBN. Selanjutnya, 10% dari dana tersebut akan dialokasikan kepada propinsi dan sisanya yang 90% dialokasikan kepada pemerintah kabupaten/kota.



Tujuan pengalokasian DAU ini selain dalam kerangka otonomi pemerintahan di tingkat daerah juga, utamanya untuk pemerataan kemampuan penyediaan pelayanan publik di antara para pemerintah daerah di Indonesia. Jadi, semacam *equalization grant*. Secara implisit DAU ini juga dimaksudkan untuk menetralkan dampak peningkatan ketimpangan antar daerah akibat bagi hasil pajak dan SDA tersebut di atas. Itulah sebabnya jumlahnya secara keseluruhan amat signifikan. Masalah utama di sini adalah menentukan formula alokasinya yang menurut UU mesti didasarkan atas kebutuhan dan potensi dari masing-masing daerah. Tekanan dan tuntutan dari banyak daerah, terutama daerah-daerah kaya SDA, akan menyulitkan penyusunan formula yang obyektif dan adil.

Komponen terakhir dari dana perimbangan adalah dana alokasi khusus (DAK), yang di dalam UU tidak disebutkan secara spesifik untuk membiayai bidang apa. Namun kriteria umumnya menyatakan bahwa DAK ini dimaksudkan untuk membiayai kebutuhan yang tidak dapat diperkirakan dengan menggunakan formula DAU, dan kebutuhan yang merupakan komitmen atau prioritas nasional di daerah. Adapun sumber pembiayaan DAK ini dinyatakan secara spesifik, yakni salah satunya yang utama adalah dana reboisasi (DR). Perimbangan DR ini adalah 40% untuk pemerintah daerah penghasil sebagai DAK dan 60% untuk pusat.

Berbicara mengenai sumber-sumber penerimaan daerah tentunya mesti dikaitkan dengan kewajiban pengeluaran yang terkait dengan berbagai kewenangan dan tugas daerah nantinya. Isu pokok disini menyangkut perimbangan antara penerimaan dan pengeluaran daerah di masa depan. Masih belum jelas sama sekali apakah jumlah dana perimbangan yang berasal dari DAU (yakni minimum 25% dari penerimaan dalam negeri), bagi hasil pajak dan SDA, dan DAK akan sepadan dengan kebutuhan pengeluaran daerah yang harus ditanggung oleh daerah akibat penyerahan wewenang pemerintahan. Ini perlu pengkajian yang mendalam dan merupakan persoalan jangka menengah/panjang, mengingat transfer dari pusat itu seyogyanya seimbang dengan penyerahan wewenang yang berimplikasi kepada pengeluaran. Transfer DAU tahun 2001 ini saja sudah mengundang protes dari berbagai daerah, dimana sebagian mengeluhkan bahwa dana ini tidak cukup bahkan untuk membayar gaji pegawai. Terlepas dari pertanyaan bagaimana cara daerah mengukur kecukupan DAU tersebut, penguatan sumber keuangan daerah mutlak diperlukan.

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, maupun bagi hasil beberapa jenis pajak yang selama ini mutlak menjadi bagian pusat. Untuk itulah dikeluarkan UU No 34/2000 pada akhir tahun 2000 yang merupakan revisi dari UU No. 18/1997 tentang pajak dan retribusi daerah.

#### 4. UNDANG-UNDANG NO 34 TAHUN 2000

Sesuai dengan UU No. 22 dan No. 25 tahun 1999, pajak daerah dan retribusi daerah diharapkan menjadi salah satu sumber pembiayaan signifikan bagi pembangunan dan penyelenggaraan pemerintahan 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 1997. 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 di sini 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. 18/1997, ada beberapa perubahan di sini yang diharapkan dapat menguatkan PAD. *Pertama*, untuk propinsi, berupa perluasan PKB

dan BBNKB menjadi PKB dan BBNKB 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*, pajak 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 yang memungut bayaran. *Keenam*, disamping tambahan mau pun 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<sup>3</sup>, 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 yang negatif;
- g. memperhatikan aspek keadilan dan kemampuan masyarakat; dan
- h. menjaga kelestarian lingkungan.

Jika ada pajak daerah yang akan dikenakan tidak memenuhi satu saja dari rambu di atas, maka seyogyanya dipertimbangkan untuk dibatalkan pengesahannya. Secara tegas UU No. 34 tahun 2000 menyatakan adanya kewenangan pemerintah pusat untuk membatalkan pajak-pajak yang dianggap tidak memenuhi syarat tersebut.

---

<sup>3</sup> Lihat Pasal 2 Ayat 4 huruf a-h, UU No. 34 tahun 2000.

## 5. BEBERAPA PUNGUTAN “BARU” DI ERA OTONOMI<sup>4</sup>

Sebelum UU No. 18 tahun 1997 disahkan, jumlah pungutan (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, yakni sekitar 40 jenis.

Hal yang sama terjadi untuk retribusi daerah. Aturan yang berlaku adalah UU No. 12 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 pemungutan yang kuat. Itulah sebabnya UU No. 18/1997 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 di bagian 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

---

<sup>4</sup> Contoh-contoh pungutan berikut ini dikutip dari hasil-hasil studi Chris PA Bennett, “*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

keuangan negara. Di era otonomi daerah ini, terdapat sentimen kuat bahwa PAD harus ditingkatkan dari persinya selama ini yang hanya sekitar 10%-30% dari APBD.

Isu utama di sini adalah, walau pun 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 atau pun 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 atau pun kepada para petani produsen (karena yang dipajaki adalah barang-barang hasil pertanian).

*Pertama*, belum setahun ini pemerintah daerah propinsi Lampung mengeluarkan peraturan daerah (Perda No. 6 tahun 2000) yang bernama "Retribusi Izin Komoditi Keluar Propinsi Lampung." Pungutan ini dikenakan terhadap 180 jenis komoditi yang diperdagangkan (diekspor) keluar propinsi Lampung, dengan tarif mulai dari Rp. 2 per kg sampai dengan Rp. 180.000 per kg. Bahkan, dalam prakteknya, barang yang asal-muasalnya bukan dari Lampung pun akan dikenakan pajak juga sejauh tidak ada dokumen yang menunjukkan asal sebenarnya dari barang tersebut.

*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 di awal 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 truk atau pun 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 truk 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 propinsi tertentu. Sebagai misal, pedagang-pedagang *furniture* yang membawa barangnya dari Kalimantan Timur ke Sulawesi Selatan lewat pelabuhan Pare-Pare mesti membayar ongkos mendarat (*landing fee*) sebesar Rp 5.000 per unit di atas pungutan-pungutan lainnya yang juga harus dibayar. Sedangkan pedagang dari Sulawesi Selatan yang ke Kalimantan Timur tidak dikenakan biaya serupa itu.

*Keempat*, beberapa daerah menerapkan pembatasan atau kuota dari komoditi yang diperdagangkan. Sebagai contoh, propinsi Nusa Tenggara Barat yang menerapkan batasan jumlah, dan juga daerah sasaran, dari ternak yang akan dikapalkan dari daerah-daerah produksi mereka. Tujuan kebijakan ini adalah untuk mempertahankan atau menjaga jumlah hewan ternak di daerah-daerah di NTB 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-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 dihilangi untuk membeli daun teh dari daerah-daerah di Jawa Barat. Contoh lain misalnya di NTB, 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 yang cukup lama. Adanya pendaatang 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 monopsoni-nya masing-masing.

*Keenam*, menyangkut produksi dan perdagangan kayu cendana di NTT 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 alamiah), 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.

## 6. 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 (“menabrak” kriteria) sebagaimana yang ditunjukkan dalam pembahasan di atas.

Untuk sebagian besar daerah, ini menjadi masalah serius dan sebagian 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.<sup>5</sup> Tentu saja pengajuan beberapa alternatif ini dengan mempertimbangkan beberapa kriteria yang dikemukakan di bagian depan ataupun prinsip-prinsip teoretis dari sumber penerimaan negara/daerah yang baik.<sup>6</sup>

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

---

<sup>5</sup> Meskipun demikian, tetap perlu diberikan catatan di sini bahwa otonomi itu tidak berarti bahwa daerah mesti memiliki PAD yang porsinya 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 terpenting adalah *keleluasaan* dalam menggunakan dana tersebut, bukan darimana asalnya.

<sup>6</sup> 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*.

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 daerah selama ini.

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/license taxes*), dan *betterment levies*. Pajak atas penggunaan telepon relatif mudah untuk dijalankan, dan potensinya pun lumayan di sebagian besar daerah. Sementara pajak (menyangkut perijinan) dunia usaha cukup lazim sebagai sumber penerimaan (yang lumayan 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.

*Keempat*, bagi hasil minyak dan gas bumi (dan sumber daya alam lainnya) mungkin bisa direvisi mengingat ini sebenarnya bukan merupakan sumber-sumber penerimaan yang cocok untuk dibagikan atas dasar beberapa alasan: i) tidak terdistribusi secara merata; ii) penerimaannya sangat fluktuatif; dan iii) bukan merupakan sumber penerimaan jangka panjang yang *buoyant*, karena sifat *non-renewable* dari SDA. Ini jelas bukan usulan yang populer buat daerah dan bisa dipastikan tidak akan diterima. Namun secara konseptual sebenarnya penerimaan daerah bisa difokuskan kepada beberapa jenis pajak dan retribusi yang ada kaitannya dengan migas, royalti yang terkait dengan migas (atau SDA lainnya) yang bisa dibagikan atau bahkan diserahkan kepada daerah, bagi hasil dari cukai, dan *piggy-backed* dari PPh badan.

## 7. DAFTAR PUSTAKA

- Ahmad, Ehtisham 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*, USAID, Juni.
- Bennett, Chris P. (2000). Decentralization and Domestic Trade: Divisive Threats to Intra- and Inter-Regional Trade In Indonesia, *working paper*, Development Planning Assistance, Sub Project SP-81 Natural Resource Management Policy under Decentralization, Bappenas – Hickling (CIDA), Juli.
- Devas, Nick, *et al.* (1989). Financing Local Government in Indonesia, Ohio University, *Monographs in International Studies, Southeast Asia Series*, No. 84.
- Goodpaster, Gary dan David Ray. (2000). *Trade and Citizenship Barriers and Decentralization*, proyek kerjasama pemerintah RI dan USAID.
- LPEM-FEUI. (1999). The Impact of the Crises on Local Government Finances: Findings Based on Field Survey in 22 Regions, *Laporan Penelitian* (tidak diterbitkan) untuk CLEAN Urban Project – Departemen Keuangan, Juli.
- (1999). Simulasi Dampak Implementasi UU No.25/1999 tentang PKPD, *Laporan Penelitian* (tidak diterbitkan) untuk Departemen Keuangan, Oktober.
- (2000). Kajian Mengenai Usulan Perubahan UU No. 18/1997 untuk Menunjang Kesuksesan Desentralisasi Fiskal, *Laporan Penelitian* untuk Departemen Keuangan dan Dewan Ekonomi Nasional, tidak diterbitkan, Oktober
- Mahi, Raksaka, Robert Simanjuntak, Bambang Brodjonegoro dan Karyaman Muchtar. (2000). Alternative Local Revenue and Tax Sharing: Some Notes on the Implementation of Law No. 25/1999, *makalah* disampaikan dalam Seminar Indonesia: Decentralization Sequencing Agenda, kerjasama IMF, LPEM-FEUI, dan Bank Dunia.
- Montgomery, Roger, *et al.* (2000). *Deregulation of Indonesia's Interregional Agricultural Trade*, Persepsi Daerah Tim, Yayasan SMERU.

Rahmani, Hasan. (2000). The Assignment of National Tax in Indonesia, *makalah* disampaikan dalam Seminar Indonesia: Decentralization Sequencing Agenda, kerjasama antara IMF, LPEM-FEUI, dan Bank Dunia, Maret.

Shah, Anwar, Zia Qureshi, Brian Binder, dan Heng-Fu Zou. (1994). Intergovernmental Fiscal Relations in Indonesia, *World Bank Discussion Papers*.

Sidik, Machfud. (1999). *Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah serta Implikasinya terhadap Pembiayaan Otonomi Daerah*, Yayasan Indonesia Forum.

*Undang-undang No. 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.*

*Undang-undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah*

*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.*

Tabel 1  
*Tax Efforts Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota, 1996*

Daerah	Provinsi	Kabupaten/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	0.46

Sumber: LPEM FEUI, 1999

Catatan: *Tax Effort* di sini adalah PAD dibandingkan dengan PDRB non-migas (dalam %)

**Tabel 2**  
**Komposisi Penerimaan Daerah Provinsi, 1996 (dalam %)**

Provinsi	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	2.17	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: LPEM FEUI, 1999

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

**Tabel 3**  
**Distribusi Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota Menurut Porsi PAD**  
**Terhadap Total Pengeluaran, 1996**

<b>PAD/Pengeluaran (%)</b>	<b>Jumlah Provinsi</b>	<b>Jumlah Kabupaten/Kota</b>
< 10.00	3	156
10.00-19.99	4	86
20.00-29.99	11	39
30.00-39.99	6	14
40.00-49.99	1	8
> 50.00	2	2
<b>Total</b>	<b>27</b>	<b>305</b>

Sumber: LPEM FEUI, 1999

**Tabel 4**  
**Kabupaten/Kota Dengan Rasio PAD-Pengeluaran**  
**Tertinggi dan Terendah, 1996**

<b>Daerah Pengel/pop</b>	<b>PAD (Rp juta)</b>	<b>Penge- luaran (Rp juta)</b>	<b>PAD/ Pengel (%)</b>	<b>PAD/pop (Rp juta)</b>	<b>(Rp juta)</b>
Lima Kabupaten/Kota dengan Rasio Tertinggi					
1. Kabupaten Badung	81,115	126,148	64.30	263.0	409.26
2. Kabupaten Sidoarjo	27,787	65,035	42.73	21.0	48.26
3. Kabupaten Serang	29,597	72,286	40.94	18.0	44.22
4. Kabupaten Bekasi	46,163	114,907	40.16	17.0	41.67
5. Kabupaten Bogor	57,381	143,295	40.04	13.0	32.45
Lima Kabupaten/Kota dengan Rasio Terendah					
1. Kabupaten Ainaro	99	12,278	0.81	2.0	286.87
2. Kabupaten Manufahi	1,225	12,287	1.02	3.0	331.65
3. Kab. Kapuas Hulu	399	38,118	1.05	2.0	217.02
4. Kab. Halmahera Tengah 310	28,374	1.09	2.00	174.36	
5. Kab. Yapen Waropen	446	33,398	1.34	6.0	473.90

Sumber: LPEM FEUI, 1999

**Tabel 5**  
**Wewenang Pemajakan (Tax Assignment) dan Bagi Hasil, 1998**

Jenis Penerimaan	Wewenang/Tanggung Jawab			Alokasi Penerimaan (%)		
	Dasar Pengenaan Pajak	Tarif	Administrasi dan Pemungutan	Pusat	Provinsi	Kab/Kota
Penerimaan Migas	C	C	C	100	0	0
Pajak Penghasilan	C	C	C	100	0	0
PPN	C	C	C	100	0	0
Bea Masuk	C	C	C	100	0	0
Cukai	C	C	C	100	0	0
Pajak Ekspor	C	C	C	100	0	0
PBB 1)	C	C	C	9	16.2	74.8
BPHTB 2)	C	C	C	20	16	64
IHH	C	C	C	55	30	15
IHPH	C	C	C	30	56	14
Tambang-land rent	C	C	C	65	19	16
Tambang-royalties	C	C	C	30	56	14
PKB	C	C	P	0	100	0
BBNKB	C	C	P	0	100	0
PBBKB 3)	C	C	P	0	10	90
Pajak Hotel & Resto	C	L	L	0	0	100
Pajak Hiburan	C	L	L	0	0	100
Pajak Reklame	C	L	L	0	0	100
Pajak Penerangan Jln	C	L	L	0	0	100
Pajak Galian Gol C	C	L	L	0	0	100
Pajak Air Bawah Tanah dan Permukaan	C	L	L	0	0	100

Sumber: Departemen Keuangan

Catatan:

C = Pemerintah Pusat; P = Provinsi (Dati I); L = Kabupaten/Kotamadya (Dati II)

1) Pusat memperoleh 9% untuk biaya pemungutan

2) Diintroduksi pada bulan Juli 1998

3) Diintroduksi pada bulan Januari 1998





**Tabel 7**  
**Kewenangan Pajak dan Retribusi-Tahun Anggaran 1997/98**  
**(dalam miliar rupiah)**

	Penerimaan Sendiri (PS)		PS dan Bagi Hasil 1)	
	Jumlah	% thd total	Jumlah	% thd total
<b>PEMERINTAH PUSAT</b>				
Pajak dan Retribusi	87,811.5	93.4	84,513.1	89.9
Penerimaan Migas	14,871.1	15.8	14,871.1	15.8
Penerimaan Non-Migas	72,940.4	77.6	69,642.0	74.1
PPh	29,117.7	31.0	29,117.7	31.0
PPN & PPnBM	24,601.4	26.2	24,601.4	26.2
Bea Masuk	3,321.7	3.5	3,321.7	3.5
Cukai	4,436.3	4.7	4,436.3	4.7
Pajak Ekspor	100.0	0.1	100.0	0.1
PBB & BPHTB	2,505.0	2.7	153.0	0.2
Pajak Lain-lain	632.5	0.7	350.0	0.4
Pen. Bukan Pajak	8,225.8	8.8	7,561.9	8.0
<b>PEMERINTAH DATI I PROVINSI</b>				
Pajak dan Retribusi	4,370.0	4.6	4,370.0	4.6
Pajak Provinsi	3,723.3	4.0	3,723.0	4.0
PKB	1,191.7	1.3	1,191.7	1.3
BBNKB	1,980.2	2.1	1,980.2	2.1
Retribusi Provinsi	551.4	0.6	551.4	0.6
Pen. Lain-lain Prov.	646.7	0.7	646.7	0.7
Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak	1,260.2	1.3		
Bagi Hasil Pajak	773.3	0.8		
PBB	773.3	0.8		
Bagi Hasil Bukan Pajak	486.9	0.5		
Total Pajak, Retribusi, dan Bagi Hasil	5,630.2	5.9		
<b>PEMERINTAH DATI II KAB/KODYA</b>				
Pajak dan Retribusi	1,827.1	1.9	1,827.1	1.9
Pajak Kab/Kodya	635.8	0.7	635.8	0.7
Retribusi Kab/Kodya	858.4	0.9	858.4	0.9
Penerimaan Lain	332.9	0.3	332.9	0.3
Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak	2,038.2	2.1		
PBB	1,578.7	1.6		
Pajak Lain	282.5	0.3		
Bukan Pajak	177.0	0.2		
Total Pajak, Retribusi, dan Bagi Hasil	3,865.3	4.0		
<b>TOTAL PENERIMAAN SENDIRI</b>	<b>94,008.6</b>	<b>100.0</b>	<b>94,008.6</b>	<b>100.0</b>

Sumber: Departemen Keuangan  
Catatan: 1) Tidak memasukkan penerimaan pembangunan dan pinjaman

**Tabel 8**  
**Bagian Pusat+Daerah dari Hasil-hasil PBB, BPHTB, PPh, dan SDA**

JENIS & RINCIAN BAGIAN DAERAH	PUSAT	DAERAH
1. Pajak Bumi dan Bangunan*)	10%	90%
2. Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan*)	20%	80%
3. Pajak Penghasilan (PPh) Perorangan**)	80%	20%
4. SDA - Kehutanan		
- Iuran Hak Pengusahaan Hutan (IHPH) (Provinsi 16%, Kabupaten/Kota penghasil 64%)	20%	80%
- Provisi Sumber Daya Hutan (PSDH) (Prop 16%, Kab/Kot penghasil 32%, Kab/Kot lainnya 32%)	20%	80%
5. SDA - Pertambangan Umum		
- Iuran Tetap ( <i>Land Rent</i> ) (Provinsi 16%, Kabupaten/Kota penghasil 64%)	20%	80%
- Iuran Eksplorasi dan Eksploitasi ( <i>Royalty</i> ) (Prop 16%, Kab/Kot penghasil 32%, Kab/Kot lainnya 32%)	20%	80%
6. SDA - Perikanan		
- Pungutan Pengusahaan Perikanan (PPP) dan Pungutan Hasil Perikanan (PHP) (dibagikan merata ke seluruh Kab/Kot se-Indonesia)	20%	80%
7. SDA - Pertambangan Minyak***)	85%	15%
(Prop 3%, Kab/Kot penghasil 6%, Kab/Kot lainnya 6%)		
8. SDA - Gas Alam***)	70%	30%
(Prop 6%, Kab/Kot penghasil 12%, Kab/Kot lainnya 12%)		

Catatan:

\*) 10% bagian Pusat dari PBB dan 20% dari BPHTB itu akan dialokasikan kepada seluruh Kabupaten/Kota. Dari 10% bagian PBB untuk pusat, 6,5% dibagi rata ke kabupaten/kota sementara 3,5% untuk insentif pungut. Lalu, 90% bagian daerah itu terdiri dari 16,2% bagian provinsi dan 64,8% kabupaten, dengan 9% sisanya sebagai biaya pungut. Menyangkut BPHTB, 80% bagian daerah terinci atas 16% provinsi dan 64% kabupaten/kota.

\*\*\*) Dari bagian daerah yang 20% itu, 40% nya untuk provinsi dan 60% kabupaten/kota

\*\*\*) Pembagian setelah dipotong komponen perpajakan

Sumber: UU Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah

**Tabel 9**  
**Realisasi Penerimaan Pajak Penghasilan Perorangan Tahun 1998/1999**  
**(dalam juta rupiah)**

Kanwil	Provinsi	PPh Karyawan	PPh Org. Pribadi	Total	%
I	ACEH	54,636.2	871.5	55,507.7	0.39
	SUM-UT	239,633.0	42,456.5	282,089.5	1.99
II	RIAU	522,529.0	50,032.0	572,561.0	4.05
	SUM-BAR	77,017.0	2,630.0	79,647.0	0.56
III	JAMBI	45,924.0	34,465.0	80,389.0	0.57
	SUM-SEL	151,011.0	16,308.0	167,319.0	1.18
	BENGKULU	18,390.0	1,043.0	19,433.0	0.13
IV	LAMPUNG	72,756.0	6,758.0	79,514.0	0.56
	JAKARTA	1,057,063.0	1,997,613.0	3,054,676.0	21.62
	JAKARTA	1,005,529.0	154,247.0	1,159,776.0	8.21
VI	JAKARTA	4,211,887.1	36,622.1	4,248,509.2	30.07
VII	JA-BAR	1,332,482.2	205,852.4	1,538,334.6	10.88
VIII	JA-TENG	410,936.2	75,639.6	486,575.8	3.44
	DI YOGYA	4,460.8	12,420.4	16,881.2	0.12
IX	JA-TIM	663,509.0	93,150.0	756,659.0	5.35
X	KAL-BAR	45,872.7	7,405.7	53,278.4	0.38
	KAL-TENG	34,786.0	665.0	35,451.0	0.25
XI	KAL-SEL	78,423.9	1,850.0	80,273.9	0.57
	KAL-TIM	413,451.7	8,485.1	421,936.8	2.98
XII	SUL-SEL	136,664.0	14,656.0	151,320.0	1.07
	SUL-TRA	14,376.0	605.0	14,981.0	0.11
XIII	SUL-UT	51,029.7	8,916.4	59,946,100.42	
	SUL-TENG	19,293.9	1,710.3	21,004.2	0.15
XIV	BALI	133,474.0	65,104.0	198,578.0	1.40
	NTB	132,591.0	40,311.0	172,902.0	1.22
	NTT	26,419.0	1,453.0	27,872.0	0.19
	TIM-TIM	22,868.0	465.0	23,333.0	0.17
XV	MALUKU	27,528.0	2,119.0	29,647.0	0.21
	IRJA	237,594.0	1,782.0	239,376.0	1.69
	JUMLAH	11,242,135.3	2,885,636.0	14,127,771.3	100.00

**Lampiran 1:**  
***Beberapa Upaya Pemda Meningkatkan PAD Tahun 2001***

3 Jan	Kabupaten Tulungagung	Sejak era otonomi 2001 dimulai masyarakat mengeluhkan kenaikan biaya pengurusan surat-surat bermotor sebesar 10-50%.
13 Jan	Kota.Palu (Sulteng)	Perda 10/2000 tentang pungutan sampah yang diambil Pemda setiap bulan ketika membayar listrik, dinilai memberatkan masyarakat karena pada kenyataannya sampah tidak dibersihkan.
23 Feb	Kabupaten Trenggalek	Target Pemda untuk peningkatan PAD sebesar hampir 100% dari Rp 3,5 miliar menjadi Rp 6,5 miliar dinilai terlalu ambisius mengingat lemahnya infrastruktur dan penanganan selama ini.
1 Mei	Kota Pangkalpinang	Dinas Pariwisata dan Perhubungan mengeluarkan SK No. 556/369/Dinhub/IV/2001 untuk retribusi pengunjung pantai Pasir Padi pada saat hari libur, Sabtu dan Minggu sebesar Rp 1000 untuk dewasa dan Rp 500 untuk anak-anak dan tidak berlaku bagi petani dan nelayan di kawasan tersebut. Pungutan dilakukan dengan alasan kurangnya biaya pemeliharaan dan memajukan sektor pariwisata.
22 Mei	Kabupaten Gresik	Kenaikan pajak sebesar 1000% karena Perda No. 20/1997 tentang pajak hotel dan restoran dinilai pengusaha sangat memberatkan karena semula tagihan pajak hanya puluhan ribu kini membengkak menjadi ratusan ribu Rupiah.
07 Juni	Kabupaten Madiun	Pemerintah Daerah dan DPRD setempat meningkatkan tarif pelayanan sampah dan retribusi air bersih PDAM. Adapun alasan yang dikemukakan dalam meningkatkan tarif retribusi air bersih adalah azas keadilan. Pemda dan DPRD berpendapat semakin tinggi penetapan tarif air bersih semakin hemat masyarakat dalam menggunakannya.