

**IMPLEMENTASI UNDANG-UNDANG NOMOR 34 TAHUN
2000 TENTANG PERUBAHAN ATAS UNDANG-UNDANG
NOMOR 18 TAHUN 1997 TENTANG PAJAK DAERAH
DAN RETRIBUSI DAERAH DALAM KERANGKA
OTONOMI DAERAH
(Studi Kasus di Kabupaten Kudus)**

TESIS

Diajukan dalam rangka memenuhi persyaratan
Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang



Oleh :

M A S ' U T, S H

NIM. B4A000048

Pembimbing :

Prof. DR. Miyasto, SU.

Prof. Ronny Hanitijo Soemitro, SH.

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM
UNIVERSITAS DIPONEGORO
SEMARANG
2002**

**IMPLEMENTASI UNDANG-UNDANG NOMOR 34 TAHUN 2000
TENTANG PERUBAHAN ATAS UNDANG-UNDANG NOMOR 18
TAHUN 1997 TENTANG PAJAK DAERAH DAN RETRIBUSI
DAERAH DALAM KERANGKA OTONOMI DAERAH
(Studi Kasus di Kabupaten Kudus)**

Disusun oleh :

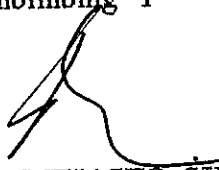
MAS'UT, SH

NIM. B4A000048

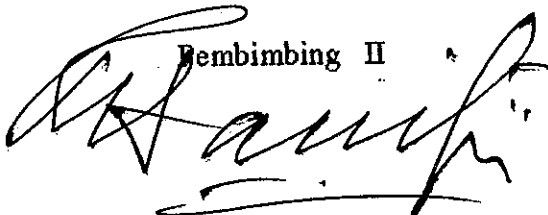
Dipertahankan di depan Dewan Penguji
pada tanggal 22 Agustus 2002

Tesis ini telah diterima
sebagai persyaratan untuk memperoleh gelar
Magister Ilmu Hukum

Pembimbing I

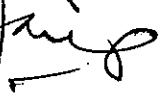

Prof. DR. MIYASTO, SU
NIP. 130 516 585

Pembimbing II


Prof. RONNY HANITJO SOEMITRO, SH
NIP. 130 350 517



**Ketua Program Magister Ilmu Hukum
Universitas Diponegoro**


Prof. DR. BARDA NAWAWI ARIEF, SH
NIP. 130 350 519

MOTTO

- Segala gagasan-gagasan hanya berguna kalau dilaksanakan.
- Sesungguhnya sesudah kesulitan itu ada kemudahan. Maka apabila kamu telah selesai (dari sesuatu urusan), kerjakanlah dengan sungguh-sungguh (urusan) yang lain. Dan hanya kepada Tuhanmulah hendaknya kita berharap (Q.S. Al Insyiraah : 6-8).

HALAMAN PERSEMBAHAN

Kupersembahkan karya ini kepada :

1. Agama, Bangsa, dan Negara.
2. Pemerintah Kabupaten Kudus.
3. Ayah dan almarhumah Ibu tercinta.
4. Istri dan anak-anakku tercinta.

KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis penjatkan kehadirat Allah SWT dimana atas berkah dan karunia-Nya tesis yang berjudul "Implementasi Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dalam Kerangka Otonomi Daerah (Studi Kasus di Kabupaten Kudus)" ini dapat terselesaikan. Tesis ini diajukan dalam rangka memenuhi persyaratan akhir Program Magister Ilmu Hukum pada Universitas Diponegoro Semarang.

Dalam perkembangan Otonomi Daerah sesuai dengan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan dan Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, maka faktor keuangan Daerah menjadi penentu dalam menuju kemandirian Otonomi Daerah selain dukungan dari Pemerintah Pusat dalam bentuk Dana Perimbangan.

Sehubungan dengan hal tersebut telah diadakan perubahan dan penyempurnaan atas Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang dipandang terlalu mengekang aspirasi Daerah dalam menetapkan jenis Pajak dan Retribusi Daerahnya dengan penetapan Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000. Undang-undang Nomor 34 tahun 2000 memberikan keleluasaan kepada Daerah Kabupaten / Kota untuk lebih mengembangkan jenis pungutan Pajak dan Retribusi Daerah selain yang telah ditetapkan secara limitatif asalkan memenuhi syarat dan kriteria yang diatur dalam undang-undang tersebut beserta aturan pelaksanaannya.

Untuk dapat mengetahui tindak lanjut implementasi Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 tersebut di lapangan serta dampak-dampak yang timbul perlu kiranya dilakukan penelitian terhadap hal tersebut yang menggunakan metode pendekatan Normatif dan Sosiologis Empiris dengan mengambil lokasi penelitian di Kabupaten Kudus.

Semoga tesis ini dapat bermanfaat bagi perkembangan dunia pendidikan hukum serta perkembangan Pemerintahan Daerah utamanya terhadap upaya peningkatan pendapatan Daerah melalui sektor Pajak dan Retribusi Daerah.

Pada kesempatan yang berbahagia ini perkenankanlah penulis menyampaikan penghargaan dan ucapan terima kasih yang tulus kepada :

1. H. Mardiyanto, selaku Gubernur Jawa Tengah;
2. HM. Amin Munadjat, S.IP, MM, selaku Bupati Kudus;
3. Rektor Universitas Diponegoro Semarang;
4. Prof. DR. Barda Nawawi Arief, SH, selaku Ketua Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang;
5. Prof. DR. Miyasto, SU, dan Prof. Ronny Hanitijo Soemitro, SH, selaku Dosen Pembimbing;
6. Guru Besar, Dosen, dan Karyawan-karyawati pada Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang;
7. Para Kepala Dinas / Instansi / Unit Kerja pada Pemerintah Kabupaten Kudus beserta staf;

8. Istri dan anak-anakku tercinta;

9. Seluruh rekan-rekan mahasiswa Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang;

10. Serta semua pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu-persatu yang telah membantu dalam menyelesaikan penyusunan tesis ini.

Akhirnya hanya kepada Allah SWT penulis berserah diri, semoga apa yang telah dilakukan ini mendapat ridho-Nya.

Semarang,

Penulis,

MAS'UT, SH

ABSTRAK

Dalam rangka meningkatkan peran dan fungsi Pemerintah Daerah sesuai ketentuan Pasal 18 Undang-undang Dasar 1945 telah diadakan perubahan mendasar, dengan menetapkan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Sesuai dengan Pasal 7 Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 kewenangan Daerah mencakup kewenangan dari seluruh bidang Pemerintah, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan dalam bidang lain. Luasnya kewenangan yang diberikan kepada Daerah membawa konsekuensi besarnya kebutuhan keuangan yang harus dicukupi Daerah.

Guna lebih memberikan peluang bagi Daerah Otonom dalam peningkatan Pendapatan Asli Daerah melalui Pajak dan Retribusi Daerah, telah ditetapkan Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak dan Retribusi Daerah. Undang-undang ini memberi peluang Daerah untuk lebih menggali potensi sumber-sumber keuangan dengan menetapkan jenis Pajak dan Retribusi Daerah selain yang telah ditetapkan secara limitatif sepanjang memenuhi kriteria yang telah ditetapkan. Peluang ini tercantum dalam Pasal 2 ayat 4 dan Pasal 18 ayat 4.

Berdasarkan pemikiran di atas maka guna mengetahui lebih lanjut implikasi atas pelaksanaan Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 tersebut perlu dilaksanakan penelitian ini sekaligus guna mencari jawaban dan gambaran permasalahan yang diajukan, yaitu (1) Kebijakan apa yang dilaksanakan Pemerintah Kabupaten Kudus dalam memantapkan pendapatan Daerah sebagai penopang utama pelaksanaan Otonomi Daerah, (2) Bagaimana langkah-langkah yang ditempuh Pemerintah Kabupaten Kudus dalam rangka pelaksanaan Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000, dan (3) Dampak apa yang berpengaruh atas pelaksanaan Pasal 2 ayat 4 dan Pasal 18 ayat 4 Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000, baik terhadap Pemerintah Kabupaten Kudus maupun masyarakatnya.

Penelitian ini menggunakan metode pendekatan Normatif dan Sosiologis Empiris (yang ditujukan pada metode Kualitatif-Induktif-Fenomenologis).

Dalam pemungutan Pajak dan Retribusi Daerah hendaknya dipegang teguh beberapa asas pemungutan pajak, antara lain yang dikemukakan Adam Smith dalam bukunya "Wealth of Nation", dengan ajaran "The Four Maxims", dimana pemungutan pajak harus memenuhi asas-asas kesamaan dan keadilan, kepastian hukum, ketepatan saat pemungutan pajak dan efisiensi.

Peraturan Daerah sebagai bentuk kebijakan publik dan dasar hukum pemungutan pajak haruslah memenuhi syarat pembuatan Pajak dan Retribusi Daerah, yaitu syarat yuridis, ekonomi, finansial, dan sosiologis.

Berdasarkan penelitian tersebut diperoleh beberapa kesimpulan sebagai berikut :

1. Dalam pelaksanaan Otonomi Daerah Pemerintah Kabupaten Kudus telah menempuh 7 (tujuh) kebijakan dasar yang meliputi pembagian kewenangan, penyesuaian kelembagaan, penataan aparatur, keuangan daerah, prasarana dan sarana, penyesuaian pranata hukum, dan pelibatan partisipasi masyarakat.
2. Dalam rangka optimalisasi pendapatan Daerah pemerintah Kabupaten Kudus telah menempuh kebijakan, antara lain intensifikasi dan ekstensifikasi Pajak dan Retribusi Daerah, pengoptimalan pendapatan Daerah melalui BUMD, dan penciptaan sinergi sumber pembiayaan.
3. Dalam rangka peningkatan kemampuan keuangan Daerah melalui Pajak dan Retribusi Daerah sesuai Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 maka langkah yang telah diambil Pemerintah Kabupaten Kudus adalah melaksanakan inventarisasi jenis pungutan yang menjadi kewenangan Pemerintah Kabupaten, penyesuaian dan penyusunan Perda yang berkaitan dengan Pajak dan Retribusi Daerah, dan pelaksanaan Intensifikasi Pajak dan Retribusi Daerah.
4. Penetapan Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 diharapkan dapat mengurangi tingkat ketergantungan Daerah Otonom terhadap Pemerintah Pusat, akan tetapi dalam pelaksanaan banyak menimbulkan dampak. Dampak tersebut akan nampak dalam bidang keuangan daerah, hukum, ekonomi, sosial dan politik.

DAFTAR ISI

	HALAMAN
HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PENGESAHAN.....	ii
MOTTO	iii
HALAMAN PERSEMBAHAN	iv
KATA PENGANTAR.....	v
ABSTRAK.....	viii
DAFTAR ISI.....	x
DAFTAR TABEL.....	xii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang.....	1
B. Perumusan Masalah.....	7
C. Tinjauan Pustaka.....	8
D. Tujuan Penelitian.....	26
E. Kontribusi Penelitian.....	27
F. Metode Penelitian.....	27
G. Sistematika Penulisan.....	32
BAB II TELAAH PUSTAKA	34
A. Pemerintahan Daerah Menurut Undang-undang	34
Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-undang	
Nomor 25 Tahun 1999.	

B. Pajak dan Retibusi Daerah sebagai Faktor.....	44
Penopang Utama Otonomi Daerah.	
C. Tinjauan Pajak dan Retibusi Daerah pada Umumnya.....	52
D. Pajak dan Retibusi Daerah sebagai Kebijakan Publik.....	75
BAB III	
HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS DATA	96
A. Kebijakan Pemerintah Kabupaten Kudus	96
dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah.	
B. Strategi Pemantapan Pendapatan Daerah.....	112
C. Langkah Pelaksanaan Undang-undang Nomor 34	132
Tahun 2000.	
D. Dampak pelaksanaan Undang-undang Nomor 34	157
Tahun 2000.	
BAB IV	
PENUTUP	178
A. Kesimpulan.....	178
B. Saran	184
DAFTAR PUSTAKA	187

DAFTAR TABEL

Tabel 1	Data Pegawai negeri Sipil Menurut Golongan.....	107
Tabel 2	Data Pegawai Negeri Sipil Menurut Eselon.....	108
Tabel 3	Data Pegawai Negeri Sipil Menurut Pendidikan.....	108
Tabel 4	Jumlah Pegawai Harian Lepas.....	109
Tabel 5	Kontribusi PAD terhadap APBD Kabupaten Kudus.....	118
Tabel 6	Data Laba Usaha Milik Daerah.....	125
Tabel 7	Pendapatan yang Berasal dari Dana Perimbangan.....	130
Tabel 8	Data PAD dan Lain-lain Pendapatan yang Sah Tahun 2001..... dan 2002.	131
Tabel 9	Prakiraan Kenaikan Pajak dan Retribusi Daerah.....	161
Tabel 10	Potensi Penerimaan dan Realisasi Penerimaan Pajak Hotel..... dan Restoran.	170
Tabel 11	Potensi Penerimaan dan Realisasi Penerimaan Retribusi..... KTP dan KK.	171
Tabel 12	Potensi Penerimaan dan Realisasi Penerimaan Retribusi..... Tempat Parkir.	171
Tabel 13	Potensi Penerimaan dan Realisasi Penerimaan Retribusi..... Terminal.	171

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Pembangunan Nasional merupakan rangkaian upaya pembangunan berkesinambungan yang meliputi seluruh aspek kehidupan masyarakat, bangsa dan negara untuk melaksanakan tugas mewujudkan tujuan nasional sebagaimana termaktub dalam Alinea IV Pembukaan Undang-undang Dasar 1945, yang melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa serta ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Perubahan-perubahan yang terjadi dalam masyarakat tersebut senada dengan yang dikemukakan oleh Satjipto Rahardjo yang menyatakan bahwa :¹

“Perubahan dapat kentara dan menonjol atau tidak, dapat cepat atau lambat, dapat menyangkut soal-soal yang fundamental bagi masyarakat yang bersangkutan atau hanya perubahan yang kecil saja.”

Maka adalah tugas hukum untuk mempersiapkan norma-norma baru yang akan berlaku bagi dan dalam keadaan yang mengubah hubungan antar manusia yang lama menjadi hubungan antar manusia yang baru dalam menentukan norma-norma baru itu hukum senantiasa harus mengusahakan cara atau penyelesaian masalah seadil-adilnya, terutama bagi pihak yang lemah.

¹ Satjipto Rahardjo, *Imu Hukum*, Alurnni, Bandung, 1986, hal. 202.

Di sinilah letak peranan hukum sebagai sarana penegak keadilan, sehingga inilah sebabnya hukum dalam pembangunan harus senantiasa melihat jauh ke depan dan memperhitungkan masalah-masalah yang mungkin sekali akan terjadi. Baru dengan cara demikian, usaha pembangunan kita akan dapat menciptakan suatu Sistem Hukum Pembangunan Nasional, sekalipun perubahan masyarakat dan pembangunan akan terus ditingkatkan.

Indonesia sebagai negara yang sedang melakukan pembangunan, baik di bidang ekonomi, hukum, sosial politik, budaya dan pertahanan keamanan, maka fungsi dan tujuan hukum mengalami pergeseran dan bergerak dari keamanan dan ketertiban atau stabilitas masyarakat semata-mata.

Hal tersebut senada dengan apa yang diungkapkan oleh Roscoe Pond yang menyatakan :²

“Dalam rangka usaha untuk memuaskan kebutuhan berbagai golongan masyarakat yang dinamakan *social engineering* perlu diberi tekanan pada cara yang secara terus-menerus mengusahakan *continualty of fiction in human effective elimination of waste and precluding of fiction in human employment of the goods of existence*, yaitu pencegahan yang efektif dari pemborosan dan pencegahan konflik-konflik antar kebutuhan hidup manusia dalam rangka menikmati kebutuhan hidup manusia.”

Terhadap apa yang dikemukakan Roscoe Pond tersebut menunjukkan kepada suatu tujuan lain daripada hukum, semua dan setiap warga masyarakat. Inilah yang merupakan cita-cita suatu *Welvaartstaat* (negara kesejahteraan).

Dalam filsafat Pancasila juga menghendaki tercapai adanya keadilan sosial, dimana secara lebih terperinci dinyatakan dalam UUD 1945, baik dalam Pembukaan maupun dari bunyi Pasal 33. Dari ketentuan tersebut pada dasarnya dapat diketahui bahwa menurut filsafat Pancasila, keadilan sosial itu baru akan tercapai apabila terdapat

keseimbangan antara penyelenggaraan kebutuhan masyarakat sebagai suatu keseluruhan dan kebutuhan perseorangan sebagai bagian daripada kebutuhan masyarakat tersebut.

Hukum sebagai tiang utama dalam menjamin ketertiban masyarakat harus mampu mengatasi segala tantangan-tantangan, kebutuhan-kebutuhan serta kendala-kendala dan peluang yang terjadi sebagai akibat dari hasil pembangunan yang telah dicapai. Hukum harus bisa beradaptasi dengan perubahan-perubahan yang terjadi dalam masyarakat sebagai akibat dari adanya pembangunan nasional.

Agar bangsa Indonesia dapat menjadi suatu negara yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 maka diperlukan adanya suatu landasan yang kuat bagi pengaturan Pemerintah Daerah, baik itu Pemerintah Propinsi maupun Pemerintah Kabupaten. Dan untuk memberikan peran yang lebih besar, utamanya kepada Daerah Kabupaten sebagai Daerah Otonom, maka seiring dengan tuntutan Reformasi di bidang Pemerintahan telah ditetapkan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang merupakan pengganti atas Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah.

Keberadaan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tersebut merupakan tindak lanjut dari Ketetapan MPR Nomor XV/MPR/1988. Ketetapan MPR dimaksud menegaskan bahwa penyelenggaraan Otonomi Daerah dilaksanakan dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada Daerah secara proporsional. Pelaksanaan Otonomi Daerah diwujudkan dengan pengaturan, pembagian pemanfaatan sumber daya Nasional yang berkeadilan serta Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Di samping itu, penyelenggaraan Otonomi Daerah juga dilaksanakan

² CFG Sunaryati Hartono, *Hukum Ekonomi Pembangunan Indonesia*, Bina Cita, Bandung, 1982, hal. 16.

dengan prinsip-prinsip Demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman Daerah.

Seiring dengan penetapan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tersebut telah ditetapkan pula Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Sesuai dengan Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 ini maka sumber-sumber pembiayaan untuk pelaksanaan tugas-tugas Desentralisasi oleh Pemerintah Kabupaten terdiri atas :

1. Pendapatan Asli Daerah;
2. Dana Perimbangan;
3. Pinjaman Daerah;
4. Lain-lain Pendapatan yang Sah.

Sumber Pendapatan Asli Daerah merupakan sumber keuangan Daerah yang digali dari dalam wilayah Daerah yang bersangkutan, yang terdiri dari hasil Pajak Daerah, hasil Retribusi Daerah, hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang dipisahkan serta lain-lain pendapatan asli Daerah yang sah.

Pendapatan Asli Daerah yang berasal dari Pajak dan Retribusi Daerah pada awal pelaksanaan Otonomi Daerah mendasarkan pada Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak dan Retribusi Daerah yang ditindaklanjuti dengan 2 (dua) Peraturan Pemerintah, yaitu :

1. Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah; dan
2. Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 1997 tentang Retribusi Daerah.

Dalam Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 berikut kedua Peraturan Pemerintahnya, jenis serta macam Pajak dan Retribusi Daerah yang dapat dipungut oleh

Pemerintah Daerah adalah telah ditetapkan secara limitatif, sehingga Daerah Kabupaten maupun Propinsi kesulitan untuk memungut jenis Pajak dan Retribusi Daerah di luar yang telah ditetapkan dalam Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 berikut Peraturan Pemerintahnya.

Pada Pasal 2 ayat 4 Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 dibuka kemungkinan untuk ditetapkannya jenis pajak selain yang telah ditetapkan secara limitatif, asal memenuhi kriteria-kriteria :

- Bersifat pajak bukan retribusi.
- Objek dan dasar pengenaan pajak tidak bertentangan dengan kepentingan umum.
- Potensinya memadai.
- Tidak memberikan dampak ekonomi yang negatif
- Memperhatikan aspek keadilan dan kemampuan masyarakat.
- Menjaga kelestarian lingkungan.

Akan tetapi peluang ini sulit / berat sekali untuk dilaksanakan karena harus ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah. Sedangkan untuk Retribusi Daerah justru peluang semacam ini tidak ada. Hal ini dirasakan sangat menghambat upaya Pemerintah Daerah untuk meningkatkan pendapatan sektor Pajak dan Retribusi Daerah yang berpotensi.

Adapun jenis Pajak Daerah Tingkat II adalah terdiri dari :

1. Pajak Hotel dan Restoran;
2. Pajak Hiburan;
3. Pajak Reklame;
4. Pajak Penerangan Jalan;
5. Pajak Pengambilan dan Pengolahan Bahan Galian Golongan C;
6. Pajak Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Air Permukaan Tanah.

Sedangkan untuk Retribusi dibedakan dalam 3 (tiga) golongan retribusi, yaitu :

1. Retribusi Jasa Umum;
2. Retribusi Jasa Usaha;
3. Retribusi Perizinan Tertentu.

Sejalan dengan tuntutan Pemerintah Kabupaten dan Pemerintah Propinsi dalam rangka memperkuat pelaksanaan Otonomi Daerah maka Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 tersebut telah diadakan perubahan, yaitu dengan ditetapkannya Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, dimana dalam Undang-undang ini Pemerintah Kabupaten diberi peluang dalam menggali potensi sumber-sumber keuangan dengan menetapkan jenis Pajak dan Retribusi Daerah selain yang telah ditetapkan sepanjang memenuhi kriteria yang telah ditetapkan dan sesuai dengan aspirasi masyarakat. Peluang tersebut terlihat pada Pasal 2 ayat 4 dan Pasal 18 ayat 4 Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000.

Berdasarkan uraian yang telah dikemukakan tersebut di atas guna lebih mengetahui implementasi atas pelaksanaan Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dalam kerangka Otonomi Daerah maka kiranya perlu dilaksanakan penelitian terhadap hal dimaksud.

Sedangkan dipilihnya Kabupaten Kudus dalam penelitian ini didasarkan pada beberapa pertimbangan sebagai berikut :

1. Kabupaten Kudus merupakan salah satu Kabupaten yang meskipun luas wilayahnya kecil tetapi mempunyai tingkat perkembangan dan pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi.

2. Kabupaten Kudus mempunyai potensi yang tinggi terhadap realisasi pelaksanaan Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 yang terlihat dari banyaknya objek yang dulu pungutan berdasarkan Undang-undang Nomor 11 Drt. Tahun 1957 dan Undang-undang Nomor 12 Drt. Tahun 1957.
3. Dalam rangka pelaksanaan Otonomi Daerah Kabupaten Kudus merupakan Kabupaten yang telah melaksanakan penataan prinsip-prinsip Otonomi Daerah sesuai Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

B. PERUMUSAN MASALAH

Untuk mempertajam penelaahan dan analisis diajukan permasalahan, yaitu :

1. Kebijakan apa yang dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten Kudus dalam pelaksanaan Otonomi Daerah ?
2. Kebijakan apa yang dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten Kudus dalam memantapkan pendapatan Daerah sebagai penopang utama pelaksanaan Otonomi Daerah ?
3. Bagaimanakah langkah-langkah yang ditempuh oleh Pemerintah Kabupaten Kudus dalam rangka pelaksanaan Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah ?
4. Dampak apa yang berpengaruh atas pelaksanaan Pasal 2 ayat 4 dan Pasal 18 ayat 4 Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, baik terhadap Pemerintah Kabupaten Kudus maupun masyarakatnya ?

C. TINJAUAN PUSTAKA

Pada Pasal 33 UUD 1945 disebutkan bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk kemakmuran rakyat sebesar-besarnya. Sedangkan dalam Pasal 1 ayat 2 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-pokok Agraria menegaskan bahwa seluruh bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Republik Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa. Bumi, air dan ruang angkasa milik bangsa Indonesia merupakan kekayaan Nasional.

Yang termasuk dalam pengertian menguasai adalah mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, penyediaan dan pemeliharaannya, menentukan dan mengatur yang dapat dipunyai atas bagian dari bumi, air dan ruang angkasa, menentukan dan mengatur hubungan hukum antara orang-orang (subjek hukum) dan perbuatan-perbuatan hukum mengenai bumi, air dan ruang angkasa. Di sini Negara hanya menguasai bumi, air dan ruang angkasa, dengan demikian negara tidak dapat menjual tanah kepada pihak swasta sebagaimana terjadi pada zaman Hindia Belanda.

Oleh karenanya diperlukan dana guna pembiayaan pembangunan Pemerintah dan Daerah. Dana tersebut didapat dari sumber-sumber penghasilan Pemerintah maupun Daerah.

Sumber-sumber penerimaan Pemerintah (negara) pada umumnya terdiri dari :

1. Bumi, air dan kekayaan alam;
2. Pajak, bea dan cukai;
3. Retribusi;
4. Sumbangan;

4. Sumbangan;
5. Hasil perusahaan negara;
6. Pinjaman;
7. Lain-lain sumber seperti denda, sitaan dan pencetakan uang.

Sedangkan sumber-sumber Penerimaan Daerah, sesuai dengan Pasal 79 Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah terdiri atas :

1. Pendapatan Asli Daerah (PAD), yaitu :
 - a. hasil Pajak Daerah;
 - b. hasil Retribusi Daerah;
 - c. hasil Perusahaan milik Daerah dan hasil pengelolaan kekayaan Daerah yang dipisahkan; dan
 - d. lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang sah .
2. Dana Perimbangan;
3. Pinjaman Daerah;
4. Lain-lain Pendapatan Daerah yang sah.

Sumber-sumber penerimaan tersebut amatlah penting untuk menopang berjalannya konsep Otonomi Daerah sesuai dengan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999.

Satu hal yang penting dalam pelaksanaan Otonomi Daerah adalah ketentuan Pasal 18 Undang-undang Dasar 1945 yang merupakan landasan dasar bagi Otonomi Daerah di Indonesia yang kesemuanya masih dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Sesuai dengan Penjelasan Umum Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 disebutkan bahwa pedoman prinsip-prinsip Otonomi Daerah adalah sebagai berikut :

- (1) Penyelenggaraan Otonomi Daerah dilaksanakan dengan memperhatikan aspek demokrasi, keadilan, pemerataan, serta potensi dan keanekaragaman Daerah.
- (2) Pelaksanaan Otonomi Daerah didasarkan pada otonomi luas, nyata, dan bertanggung jawab.
- (3) Pelaksanaan Otonomi Daerah yang luas dan utuh diletakkan pada Daerah Kabupaten dan Daerah Kota, sedang Otonomi daerah Provinsi merupakan otonomi yang terbatas.
- (4) Pelaksanaan Otonomi Daerah harus sesuai dengan konstitusi negara sehingga tetap terjamin hubungan yang serasi antara Pusat dan Daerah serta antar-Daerah.
- (5) Pelaksanaan Otonomi Daerah harus lebih meningkatkan kemandirian Daerah Otonom, dan karenanya dalam Daerah Kabupaten dan Daerah Kota tidak ada lagi Wilayah Administrasi.

Demikian pula di kawasan-kawasan khusus yang dibina oleh Pemerintah atau pihak lain, seperti badan otorita, kawasan pelabuhan, kawasan perumahan, kawasan industri, kawasan perkebunan, kawasan pertambangan, kawasan kehutanan, kawasan perkotaan baru, kawasan pariwisata, dan semacamnya berlaku ketentuan Peraturan Daerah Otonom.

- (6) Pelaksanaan Otonomi Daerah harus lebih meningkatkan peranan dan fungsi badan legislatif Daerah, baik sebagai fungsi legislasi, fungsi pengawas maupun fungsi anggaran atas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.
- (7) Pelaksanaan asas dekonsentrasi diletakkan pada Daerah Provinsi dalam kedudukannya sebagai Wilayah Administrasi untuk melaksanakan kewenangan pemerintahan tertentu yang dilimpahkan kepada Gubernur sebagai wakil Pemerintah.

(8) Pelaksanaan asas tugas pembantuan dimungkinkan, tidak hanya dari Pemerintah kepada Daerah, tetapi juga dari Pemerintah dan Daerah kepada Desa yang disertai dengan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaan dan mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskannya.

Guna mendukung penyelenggaraan Otonomi Daerah secara proporsional telah diwujudkan pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan serta perimbangan di antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Hal itu diatur dalam Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Menurut Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999, dana perimbangan terdiri atas :

1. Bagian Daerah dari penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan, Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan dan penerimaan dari sumber daya alam.
2. Dana Alokasi Umum.
3. Dana Alokasi Khusus.

Dana Alokasi Umum adalah dana yang berasal dari APBN, yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar Daerah untuk membiayai kebutuhan pengeluarannya dalam rangka pelaksanaan Desentralisasi. Sesuai dengan Pasal 7 Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 Dana Alokasi Umum ditetapkan sekurang-kurangnya 25 % (dua puluh lima persen) dari penerimaan Dalam Negeri yang ditetapkan dalam APBN, dan untuk Daerah Propinsi dan Kabupaten / Kota ditetapkan masing-masing 10 % (sepuluh persen) dan 90 % dari besarnya Dana Alokasi Umum.

Sedangkan Dana Alokasi Khusus adalah dana yang berasal dari APBN yang dialokasikan kepada Daerah untuk membantu membiayai kebutuhan tertentu. Sesuai Pasal 8 ayat (2) Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 kebutuhan-kebutuhan khusus tersebut adalah :

- a. Kebutuhan yang tidak dapat diperkirakan dengan menggunakan Dana Alokasi Umum, dan atau
- b. Kebutuhan yang merupakan komitmen atau prioritas nasional.

Bagi Pemerintah Kabupaten utamanya dalam rangka mendukung pelaksanaan Otonomi Daerah, maka penerimaan yang berasal dari Pajak dan Retribusi Daerah merupakan hal yang sangat berpotensi dan mendukung sekali pelaksanaan Otonomi Daerah, sehingga banyak dari Pemerintah Kabupaten yang berupaya untuk meningkatkan penerimaan dari sektor Pajak dan Retribusi Daerah ini lewat upaya intensifikasi dan ekstensifikasi.

Guna lebih memantapkan pelaksanaan Otonomi Daerah telah diadakan perubahan atas Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 dengan menetapkan Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Undang-undang ini lebih memberi kebebasan kepada Daerah untuk menetapkan jenis Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang kiranya potensial. Hal tersebut terlihat pada ketentuan Pasal 2 ayat 4 dan Pasal 18 ayat 4 Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 yang menetapkan bahwa dengan Peraturan Daerah dapat ditetapkan jenis Pajak dan Retribusi Kabupaten / Kota selain yang telah ditetapkan limitatif asal memenuhi kriteria yang ditetapkan dalam Undang-undang tersebut.

Hanya perlu kiranya ditegaskan di sini bahwa keluarnya Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 merupakan kelanjutan dari kebijakan Perpajakan Nasional Tahun 1994 (*Tax Reform II*) dalam rangka mengantisipasi persaingan di era ekonomi global dengan banyak memberikan fasilitas perpajakan kepada para pengusaha.

Selain itu juga dimaksudkan untuk menekan ekonomi biaya tinggi dengan cara memberi batasan jenis Pajak dan Retribusi yang dapat dipungut oleh Pemerintah Propinsi atau Kabupaten/Kota.

Dalam Pasal 2 ayat 4 Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 ditetapkan bahwa :
“Dengan Peraturan Daerah dapat ditetapkan jenis Pajak Kabupaten / Kota selain yang ditetapkan dalam ayat 2 yang memenuhi kriteria sebagai berikut :

- a. Bersifat pajak dan bukan retribusi;
- b. Objek pajak terbatas 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. Objek dan dasar pengenaan pajak tidak bertentangan dengan kepentingan umum;
- d. Objek pajak bukan merupakan objek Pajak Propinsi dan / atau objek Pajak Pusat;
- e. Potensinya memadai;
- f. Tidak memberikan dampak ekonomi yang negatif;
- g. Memperhatikan aspek keadilan dan kemampuan masyarakat; dan
- h. Menjaga kelestarian lingkungan.”

Sedangkan yang berkaitan dengan Retribusi Daerah, Pasal 18 ayat 4 Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 ditetapkan :

“Dengan Peraturan Daerah dapat ditetapkan jenis Retribusi selain yang ditetapkan dalam ayat 3 sesuai dengan kewenangan otonominya dan memenuhi kriteria yang telah ditetapkan.”

Terhadap pengertian / definisi Pajak di kalangan Sarjana sampai saat ini terdapat banyak pandangan antara lain :³

1. PJA. Adriani, memberikan definisi sebagai berikut :

“Pajak adalah iuran pada Negara (yang dapat dipaksakan) yang terutang oleh yang wajib membayarnya menurut peraturan-peraturan dengan tidak dapat prestasi kembali, yang langsung dapat ditunjuk dan yang gunanya adalah untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran mana berhubungan dengan tugas pemerintahan.”

2. MJH. Smeeths, memberikan definisi Pajak sebagai berikut :

“Pajak adalah prestasi Pemerintahan yang terutang melalui norma-norma umum, dan yang dapat dipaksakan, tanpa adanya kontraprestasi yang dapat ditunjukkan dalam hal yang individual, maksudnya adalah membiayai pengeluaran pemerintah.”

3. Soeparman Soemahamidjaja memberikan definisi sebagai berikut :

“Pajak adalah iuran wajib, berupa uang atau barang yang dipungut oleh penguasa berdasarkan norma-norma hukum, guna menutup biaya produksi barang-barang dan jasa-jasa kolektif dalam mencapai kesejahteraan umum.”

4. Rochmat Soemitro, memberikan definisi sebagai berikut :

“Pajak adalah iuran rakyat kepada Negara berdasarkan Undang-undang (dapat dipaksakan) yang langsung dapat ditunjuk dan digunakan untuk membiayai pengeluaran”.

Sedangkan dalam Undang –undang Nomor 34 Tahun 2000 Pajak Daerah diberikan batasan sebagai berikut :

“Pajak Daerah adalah iuran wajib yang dilakukan oleh orang pribadi atau badan kepada Daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang, yang dapat dipaksakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dan pembangunan Daerah”.

³ H. Buhari, *Pengantar Hukum Pajak*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1999, hal. 19.

Sedangkan terhadap pungutan daerah yang berupa retribusi, H.Buhari memberikan batasan sebagai berikut :⁴

“Retribusi adalah pembayaran kepada Negara yang dilakukan oleh mereka-mereka yang menggunakan jasa-jasa negara “.

Disini nyata bahwa para pembayar mendapat jasa langsung dari negara, seperti pembayaran uang sekolah, uang pelabuhan, uang pasar dan sebagainya. Orang-orang yang tidak menggunakan jasa-jasa Pemerintah yang telah disediakan tidak diwajibkan membayar retribusi.”

Sedangkan G. Sartan memberikan batasan retribusi sebagai berikut :⁵

“Retribusi dipungut dari individu tertentu kepada siapa diberikan jasa/prestasi negara.”

Sedangkan dalam Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 diberikan batasan definisi retribusi sebagai berikut :

“Retribusi adalah pungutan Daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk kepentingan pribadi atau badan.”

Dalam rangka pemungutan Pajak dan Retribusi Daerah hendaknya dipegang teguh asas-asas Perpajakan guna memberikan pungutan yang betul-betul berdasarkan keadilan.

Menurut Adam Smith dalam bukunya *Wealth of Nations* mengemukakan ajarannya sebagai asas pemungutan pajak yang dinamai *The Four Maxims* dengan perincian sebagai berikut :⁶

1. Pembagian tekanan pajak di antara subjek pajak masing-masing hendaknya dilakukan seimbang dengan penghasilan yang dinikmatinya masing-masing di bawah

⁴ Ibid, hal. 12.

⁵ G. Sartan, *Perpajakan : Pengantar Hukum Pajak di Indonesia*, NV. Penerbit Djambatan, Jakarta, 1973, hal. 27.

⁶ H. Buhari op cit., hal. 31.

perlindungan Pemerintah (asas *equality*). Dalam asas ini tidak diperkenankan suatu pemerintah mengadakan diskriminasi di antara wajib pajak;

2. Pajak yang harus dibayar oleh seseorang harus terang (*certain*) dan tidak mengenal kompromis. Dalam asas *Certainty* ini, kepastian hukum yang dipentingkan adalah mengenai subjek, objek, besarnya pajak dan juga mengenai ketentuan / waktu pembayaran;
3. Pajak hendaknya dipungut pada saat yang paling baik bagi para wajib pajak, yaitu diterimanya penghasilan keuntungan yang akan dikenakan pajak (*Convenience of Payment*);
4. Pemungutan pajak hendaknya dilakukan sehemat-hematnya, jangan sekali-kali biaya pemungutan pajak melebihi pemasukannya (*Efficiency*).

Penetapan Peraturan Daerah yang berkaitan dengan Pajak dan Retribusi Daerah oleh Pemerintah Kabupaten hendaknya tetap memperhatikan syarat-syarat pembuatan Undang-undang Pajak, yaitu agar Peraturan Daerah yang ditetapkan betul-betul mengandung nilai-nilai keadilan. Syarat-syarat tersebut menurut Rochmat Soemitro adalah :⁷

1. Syarat yuridis.

Undang-undang Pajak yang normatif harus memberikan kepastian hukum serta keadilan dan termasuk didalamnya memperhatikan hirarkhi perundang-undangan.

2. Syarat ekonomis.

Yaitu pungutan pajak janganlah mengganggu kehidupan ekonomi dari si Wajib Pajak, jangan sampai akibat pemungutan pajak terhadap seseorang maka orang yang bersangkutan jatuh melarat. Jangan sampai pajak merupakan pungutan yang berat bagi yang bersangkutan, sehingga tidak sesuai dengan daya pikul individu atau sangat

⁷ Rochmat soemitro, *Asas dan Dasar Perpajakan*, Rafika Aditama, Bandung, 1998, hal. 33.

menghambat jalannya perekonomian, menghambat arus barang dan arus modal serta arus teknologi.

3. Syarat finansiil.

Dimana pajak yang dipungut cukup untuk pengeluaran dan hendaknya pemungutan pajak tidak memakan biaya yang terlalu besar. Dalam hal ini diartikan bahwa biaya yang dikeluarkan untuk pemungutan/penetapan pajak hendaknya lebih kecil daripada uang yang masuk ke kas Daerah.

4. Syarat sosilogis

Pajak adalah gejala sosial artinya pajak hanya terdapat dalam masyarakat. Oleh karenanya pajak harus dipungut sesuai dengan kebutuhan masyarakat dengan memperhatikan keadaan dan situasi masyarakat pada waktu itu.

Dalam Negara atau Daerah, pungutan berupa pajak sudahlah umum dan dapat dibenarkan. Terdapat beberapa teori pembenaran terhadap pemungutan pajak, yaitu :⁸

1. Teori Asuransi

Teori ini menyatakan bahwa pajak itu diibaratkan sebagai suatu Premi Asuransi yang harus dibayar oleh setiap orang karena orang mendapat perlindungan atas haknya dari pemerintah.

2. Teori Daya Beli

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

3. Teori Kewajiban Mutlak / Teori Bakti

Berdasarkan teori ini maka negara merupakan satu kesatuan, yang di dalamnya setiap warga negara terikat dan mempunyai kewajiban mutlak, termasuk di dalamnya kewajiban membayar pajak.

4. Teori Pembenaran Pajak menurut Pancasila

Pancasila mengandung nilai kekeluargaan dan gotong-royong. Pembayaran pajak merupakan pengorbanan setiap anggota masyarakat untuk kepentingan bersama tanpa mendapat imbalan.

⁸ H. Rochmat Soemitro, *Asas dan Dasar Perpajakan I*, PT. Refika Aditama, Bandung, 1999, hal. 29.

Sedangkan teori terhadap pembebanan besarnya pajak dapat dikemukakan sebagai berikut :

1. Teori Daya Pikul

Teori ini menyatakan bahwa setiap orang wajib membayar pajak sesuai dengan daya pikulnya masing-masing.

2. Teori Kepentingan

Teori ini mengatur besarnya pajak sesuai dengan besarnya kepentingan wajib pajak yang dilindungi (lebih besar kepentingan yang dilindungi, akan lebih besar pajak yang harus dibayar).

Sesuai dengan Pasal 2 ayat (2) Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, jenis Pajak Daerah Kabupaten / Kota terdiri dari :

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

Dan dalam ayat (4) Pasal 2 tersebut ditetapkan :

“ Dengan Peraturan Daerah dapat ditetapkan jenis Pajak Kabupaten / Kota selain yang ditetapkan dalam ayat (2) yang memenuhi kriteria sebagai berikut :

- a. bersifat pajak bukan retribusi;

- b. objek pajak terbatas 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. objek dan dasar pengenaan pajak tidak bertentangan dengan kepentingan umum;
- d. objek pajak bukan merupakan objek pajak Propinsi dan / atau objek pajak Pusat;
- e. potensinya memadai;
- f. tidak memberikan dampak ekonomi yang negatif;
- g. memperhatikan aspek keadilan dan kemampuan masyarakat;
- h. menjaga kelestarian lingkungan.

Sedangkan untuk lapangan retribusi, dalam Pasal 18 Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 ditetapkan bahwa retribusi dibagi atas 3 golongan, yaitu :

- a. Retribusi Jasa Umum;
- b. Retribusi Jasa Usaha ;
- c. Retribusi Perizinan Tertentu.

Untuk lapangan retribusi, diberikan keleluasaan bagi Pemerintah Kabupaten/Kota untuk memungut retribusi sesuai dengan potensi Daerah, dimana sesuai dengan Pasal 18 ayat 4 Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 disebutkan :

“ Dengan Peraturan Daerah dapat ditetapkan jenis Retribusi selain yang ditetapkan dalam ayat (3) sesuai dengan kewenangan otonominya dan memenuhi kriteria yang telah ditetapkan “.

Penetapan Peraturan Daerah sebagai suatu norma hukum untuk pelaksanaan pemungutan Pajak dan Retribusi Daerah hendaknya tetap menampilkan corak hukum dengan Perspektif Konsumen; dimana menurut Edmond Cohn dalam bukunya *Law in the Consumer Perspective* kita dianjurkan untuk memakai “segi pandangan antropocentris tentang Hukum”, yaitu suatu segi pandangan tentang hukum dan Pemerintah dalam mana

manusia-manusia hidup yang konkrit berada di tengah-tengahnya. Manusia-manusia merupakan konsumen yang paling utama dari hukum dan pemerintah.

Dalam Perspektif Konsumen Pejabat adalah subyek hukum dan hukum ada untuk manusia, bukan manusia untuk manusia dalam arti abstrak, melainkan untuk manusia konkrit sebagaimana mereka ada, dengan kepentingan-kepentingannya yang konkrit dan dengan kekhawatiran-kekhawatirannya serta keragu-raguannya yang konkrit.⁹

Dengan memperhatikan rakyat sebagai subyek hukum secara konkrit maka hukum yang dihasilkan diharapkan menjadi Hukum Yang Responsif, dimana menurut Nonet dan Selznick disebutkan :¹⁰

“ Hukum Responsif adalah hukum sebagai fasilitas dari respon terhadap kebutuhan-kebutuhan sosial dan aspirasi-aspirasi sosial. Sifat Responsif dari Hukum ini lebih lanjut oleh Nonet dan Selznick diartikan sebagai melayani kebutuhan dan kepentingan sosial yang dialami dan ditemukan, tidak hanya oleh Pejabat melainkan oleh rakyat.”

Dari sini diharapkan kekeluasaan yang telah diberikan oleh Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 dalam rangka menetapkan jenis lapangan Pajak dan Retribusi bagi Pemerintah Daerah tidak dimanfaatkan untuk mengeksploitasi dana sebesar-besarnya dalam masyarakat tanpa memperhatikan aspek-aspek keadilan dalam masyarakat dan hanya mengejar kepentingan Pemerintah Kabupaten semata.

Penetapan dan pembebanan Pajak dan Retribusi Daerah bagi suatu Pemerintah Kabupaten merupakan suatu proses pengambilan dan penetapan kebijaksanaan (negara), yang oleh Harold D. Laswell dan Abraham Kaplan diartikan sebagai :¹¹

⁹ A. A. G. Peters dan Koesriani Siwosoebroto, *Hukum dan Perkembangan Sosial*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1990, hal. 144.

¹⁰ Ibid, hal. 162.

¹¹ M. Irfan Islami, *Prinsip-prinsip Penemuan Kebijakan Negara*, PT. Bumi Aksara, Jakarta, 2000.

“Suatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dan praktek-praktek yang terarah”

Sedangkan Carl J. Friederich mengartikan sebagai :¹²

“Serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu yang menunjukkan hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijaksanaan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu”

Sebagai suatu proses, penetapan suatu kebijaksanaan publik tidaklah dapat murni berasal dari satu faktor penentu saja, akan tetapi akan terkait dengan banyak faktor yang melingkupinya.

Felix A. Nigro dan Lloyd G. Nigro dalam bukunya “*Modern Public Administration*” menyebutkan banyak faktor yang berpengaruh pada pembuatan kebijaksanaan negara, yaitu :¹³

- a. Adanya pengaruh tekanan-tekanan dari luar.
- b. Adanya pengaruh kebiasaan lama (konservatisme).
- c. Adanya pengaruh sifat-sifat pribadi.
- d. Adanya pengaruh dari kelompok luar.
- e. Adanya pengaruh keadaan masa lalu.

Berangkat dari faktor-faktor yang berpengaruh pada pembuatan keputusan tersebut maka akan menentukan pula terhadap model dari perumusan kebijaksanaan negara.

Nicholas Henry mengelompokkan tipologi model perumusan kebijaksanaan negara menjadi 2 (dua) tipologi, yaitu :¹⁴

¹² Ibid, hal. 17.

¹³ Ibid, hal. 25.

¹⁴ Ibid, hal. 36.

a. Kebijakan negara dianalisa dari sudut proses, yang terdiri dari 4 (empat) model, yaitu :

1). Model Institusional

Model ini memfokuskan pada Struktur Organisasi Pemerintah, dimana kebijakan negara secara otoritatif dirumuskan dan dilaksanakan oleh lembaga-lembaga pemerintah.

2). Model Elit Massa.

Model ini memandang administrator negara bukan sebagai “ abdi rakyat “ (*servant of the people*) tetapi lebih sebagai “ kelompok – kelompok kecil yang telah mapan “ (*The Establishment*), sedangkan massa bersikap apatis dan pasip.

3). Model Kelompok

Menurut model ini kebijakan negara merupakan perimbangan (*equilibrium*) yang dicapai sebagai hasil perjuangan kelompok.

4.) Model Sistem Politik

Model ini didasarkan pada konsep teory informasi (*inputs, with inputs, outputs, dan feed back*) dan memandang kebijakan negara sebagai respon suatu sistem politik terhadap kekuatan-kekuatan lingkungan (sosial, politik, ekonomi, kebudayaan, geografis, dsb.) yang ada di sekitarnya. Oleh karenanya kebijakan negara dipandang sebagai hasil (*outputs*) dari sistem politik.

b. Kebijakan negara dianalisa dari sudut hasil dan akibatnya, yang terdiri dari 3 (tiga) model yaitu :

1). Model *Rational Comprehensive*

Model ini menekankan pada pembuatan keputusan yang rasional dengan bermodalkan pada komprehensivitas informasi dan keahlian pembuat keputusan.

2). Model *Incremental*

Model ini memandang kebijaksanaan negara sebagai suatu kelanjutan kegiatan pemerintah di masa lalu dengan hanya mengubahnya (modifikasi) sedikit-sedikit dan model ini merupakan kritik dan perbaikan atas model *rational comprehensive*.

3) Model *Mixed Scanning*

Model ini memanfaatkan dua macam pendekatan sebelumnya (model *Rational Comprehensive* dan *Incremental*) secara fleksibel, yaitu sangat tergantung pada masalah dan situasinya, dengan mengambil unsur-unsur kebaikan yang ada pada dua model tersebut. Pendekatan *rational comprehensive* diterapkan bila " *high overage scanning* " (penjelajahan dan pengamatan yang luas) diperlukan dan bila " *trumcated scanning* " (pendekatan yang mendetail) diperlukan maka digunakan model *incremental*.

Dengan adanya tipologi model perumusan kebijaksanaan negara tersebut tentunya akan memberikan kemudahan dan referensi terhadap model yang digunakan dalam penentuan kebijakan dan penetapan peraturan pengenaan Pajak dan Retribusi Daerah.

Dalam rangka pelaksanaan Otonomi Daerah berdasarkan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah terdapat beberapa paradigma baru dalam Otonomi Daerah, yaitu :¹⁵

1. Demokratisasi

Paradigma yang sesuai dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah sesuai dengan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 adalah demokratisasi, karena pemerintahan harus berjalan secara transparan penuh keterbukaan, dan semakin menumbuhkan peran dan kemampuan masyarakat untuk melibatkan diri dalam proses pengambilan keputusan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan.

2. Otonomi Luas pada Pemerintah Kabupaten dan Kota.

Dengan memperhatikan praktik penyelenggaraan otonomi Daerah pada berlakunya Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 yang menganut prinsip Otonomi yang Nyata dan Bertanggung jawab dengan penekanan pada otonomi yang lebih merupakan kewajiban daripada hak, maka Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 menegaskan bahwa pemberian wewenang otonomi kepada Daerah Kabupaten / Kota didasarkan pada azas Desentralisasi saja dalam wujud otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab.

Kewenangan Otonomi Luas adalah keleluasaan Daerah untuk menyelenggarakan kewenangan yang mencakup semua bidang pemerintahan, kecuali kewenangan bidang politik luar negeri, pertahanan dan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan lainnya.

¹⁵ Soenyono, *Otonomi Daerah, Perspektif Teoritis dan Praktis*, Bigraf Publishing, Yogyakarta, 2001.

Dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, Pemerintah Kabupaten diberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab secara proporsional yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan serta perimbangan keuangan pusat dan daerah. Di samping itu penyelenggaraan otonomi daerah juga dilaksanakan dengan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah.¹⁶⁾

Untuk mendukung penyelenggaraan otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab diperlukan kewenangan dan kemampuan menggali sumber keuangan sendiri, yang didukung oleh perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah. Banyak faktor yang berpengaruh terhadap pelaksanaan otonomi daerah, dan Yosef Riwu Kaho dalam bukunya "Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia" mengemukakan adanya 4 (empat) faktor pokok yang berpengaruh, yaitu :¹⁷⁾

- Faktor manusia;
- Faktor keuangan;
- Faktor peralatan;
- Faktor organisasi dan management.

Dengan dimasukkannya faktor keuangan didalamnya menunjukkan bahwa faktor keuangan amat penting dalam kegiatan pemerintahan. Makin besar uang yang

¹⁶ Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

¹⁷ Yosef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*, PT. Raja Grafindo, Jakarta, 1980.

tersedia, makin banyak pula kemungkinan kegiatan pekerjaan yang dapat dilaksanakan.

Hal tersebut seperti yang dikemukakan M. Manullang sebagai berikut :¹⁸

“ bagi kehidupan suatu negara masalah keuangan negara sangat penting. Makin baik keuangan suatu negara, maka makin stabil pula kedudukan pemerintah dalam negara itu. Sebaliknya, kalau keuangan negara itu kacau, maka pemerintah akan menghadapi berbagai kesulitan dan rintangan dalam menyelenggarakan segala kewajiban yang diberikan kepadanya. Demikian pula bagi suatu pemerintah Kabupaten, keuangan merupakan masalah penting baginya dalam mengatur dan mengurus rumah tangga daerah”.

Sebagaimana telah disampaikan di depan, selain sumber dari dana perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, sumber-sumber pendapatan asli daerah yang berasal dari pajak dan retribusi daerah memegang peranan penting dalam mencukupi pembiayaan keuangan daerah, sehingga diperlukan suatu strategi optimalisasi pemungutan pajak dan retribusi daerah tanpa mengabaikan aspek – aspek keadilan dan kesejahteraan dalam masyarakat.

D. TUJUAN PENELITIAN.

Tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah :

1. Guna mengetahui dan menganalisa kebijakan pemerintah Kabupaten Kudus dalam pelaksanaan Otonomi Daerah.
2. Guna mengetahui dan menganalisa kebijakan Pemerintah Kabupaten dalam memantapkan pendapatan Daerah sebagai penopang utama pelaksanaan Otonomi Daerah;

¹⁸ M. Manullang, *Beberapa Aspek Administrasi Pemerintah Daerah*, Pembangunan, Jakarta, 1973

3. Untuk mengetahui dan menganalisa langkah-langkah yang ditempuh oleh Pemerintah Kabupaten dalam rangka pelaksanaan Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah
4. Untuk mengetahui dampak apa yang berpengaruh atas keluarnya Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 tersebut bagi Pemerintah Kabupaten dan masyarakatnya, khususnya pelaksanaan Pasal 2 ayat 4 dan 18 ayat 4.

E. KONTRIBUSI PENELITIAN.

1. Kontribusi Teoritis.

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan gambaran pemikiran, yang dalam hal ini bagi pendidikan ilmu Hukum, khususnya yang berkaitan dengan Studi Hukum Perpajakan (Pajak Daerah) dalam masyarakat.

2. Kegunaan Praktis.

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan informasi aktual dan faktual kepada masyarakat dan Pemerintah Kabupaten dalam pelaksanaan pemungutan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

F. METODE PENELITIAN .

1. Metode Pendekatan.

Berkaitan dengan permasalahan yang dikemukakan, maka penelitian ini menggunakan pendekatan Normatif dan pendekatan Sosiologis Empiris. Pendekatan Normatif dilakukan dengan pertimbangan untuk mengkaji berbagai

peraturan yang berkaitan dengan pelaksanaan Pajak dan Retribusi Daerah serta pelaksanaan Otonomi Daerah. Norma Hukum yang dikaji tersebut antara lain :

- Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak dan Retribusi Daerah berikut aturan pelaksanaannya.
- Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah berikut aturan pelaksanaannya.
- Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah berikut aturan pelaksanaannya.
- Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

Pendekatan Normatif ditujukan kepada bentuk Inventarisasi Hukum Positif dan penelitian terhadap taraf sinkronisasi peraturan, baik yang bersifat vertikal maupun horisontal.

Inventarisasi Hukum adalah berkaitan dengan semua peraturan yang berkaitan dengan pelaksanaan Pajak dan Retribusi Daerah serta pelaksanaan Otonomi Daerah. Sedangkan taraf Sinkronisasi Hukum ditujukan terhadap berbagai peraturan, baik secara vertikal, yakni antara peraturan yang lebih tinggi dengan yang lebih rendah, atau secara horisontal, yaitu antara peraturan yang sejajar tingkatannya tetapi berlainan bidangnya.¹⁹

Sedangkan dengan pendekatan Sosiologis Empiris, maka Hukum secara konkrit dalam masyarakat dapat berbeda dengan apa yang tertuang dalam peraturan.

¹⁹ Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Perimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1994, hal. 11.

Dengan pendekatan ini dapat diketahui realitas yang sebenarnya terhadap pelaksanaan hukum di lapangan guna dilakukan upaya perbaikan dan penyempurnaan, baik itu untuk aturan ataupun penerapannya. Pendekatan Sosiologis Empiris ini ditujukan pada metode Kualitatif- Induktif-Fenomenologis sebagai upaya untuk mencari kebenaran hakiki atas fenomena yang berlaku terhadap bekerjanya suatu peraturan.

Metode kualitatif – induktif – fenomenologis yang dilakukan dalam penelitian ini bersifat penelitian eksplanatif (menjelaskan) dan verifikatif (membuktikan kebenaran)

2. Metode Pengumpulan Data.

a. Jenis Data

Jenis data yang diperlukan meliputi data primer dan data sekunder.

Data Primer adalah data yang diperoleh dari penelitian di lapangan sebagai wujud konkrit dari pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan Pajak dan Retribusi Daerah serta Otonomi Daerah yang diperoleh melalui responden dari berbagai pihak yang terkait dengan permasalahan yang diteliti.

Data Sekunder diperoleh melalui Bahan Hukum Primer dan Sekunder. Bahan Hukum Primer meliputi peraturan yang berkaitan dengan pelaksanaan Pajak dan Retribusi Daerah serta Otonomi Daerah, baik itu undang-undang atau peraturan lain yang lebih rendah tingkatannya. Bahan Hukum Sekunder dapat berupa makalah, hasil penelitian, literatur dan lain sebagainya yang berkaitan dengan penelitian.

b. Sumber Data

Untuk memperoleh data tersebut di atas, dibutuhkan sumber data sebagai berikut :

1. Masyarakat yang menjadi subyek Pajak dan Retribusi Daerah;
2. Pejabat yang berwenang di jajaran Pemerintah Kabupaten Kudus;
3. Tokoh masyarakat;
4. Anggota DPRD Kabupaten Kudus;
5. Studi Kepustakaan.

c. Teknik Pengumpulan Data

Teknik Pengumpulan Data yang digunakan adalah sebagai berikut :

1). Wawancara

Dalam rangka memperoleh data primer dan sebagai konfirmasi terhadap data sekunder maka dilakukan peneliti melalui wawancara dengan responden atau informan yang ditetapkan. Responden ditentukan berdasarkan sampel bertujuan (*purposive sampling*), yaitu mereka yang terlibat langsung atas pelaksanaan Pajak dan Retribusi Daerah serta Otonomi Daerah, seperti Obyek Pajak, Pejabat yang berwenang di lingkungan Pemerintah Kabupaten Kudus serta Anggota DPRD. Sedangkan penentuan jumlah responden akan dilakukan secara "*snowball sampling*" artinya sampel dapat berkembang sesuai dengan kebutuhan.

2). Studi Kepustakaan

Dengan metode ini dikumpulkan berbagai Bahan Hukum, catatan dan laporan data lainnya yang terdapat pada berbagai institusi tempat penelitian. Pengumpulan tersebut meliputi berbagai peraturan-peraturan, buku-buku serta data-data yang terkait dengan obyek penelitian.

3). Pengamatan

Dengan metode ini akan dilakukan observasi secara sistematis, yaitu terikat pada syarat-syarat, yaitu :²⁰

- a. Pengamatan harus didasarkan pada kerangka penelitian ilmiah.
- b. Pengamatan harus dilakukan secara sistematis, metodologis dan konsisten.
- c. Dapat diuji kebenarannya secara empiris.

3. Analisis Data.

Sesuai dengan metode pendekatan yang digunakan, maka dalam penelitian ini analisis yang digunakan adalah sebagai berikut :

- a. Berdasarkan pendekatan normatif, analisis yang digunakan adalah analisis kualitatif.

Dalam tahap ini terutama akan diadakan inventarisasi terhadap beberapa norma hukum yang terkait dengan pelaksanaan pemungutan pajak dan retribusi daerah serta Otonomi Daerah. Di samping itu akan pula dilaksanakan tahap sinkronisasi hukum, baik secara vertikal maupun horisontal.

²⁰ Ronny, Ibid, hal. 54.

- b. Berdasarkan pendekatan sosiologis-empiris, maka setelah terlebih dahulu dilakukan reduksi data seterusnya dilaksanakan Analisis Domain.

Hal ini bertujuan untuk memperoleh gambaran yang bersifat umum dan menyeluruh tentang objek permasalahan yang diteliti. Berdasarkan analisis yang dilakukan kemudian ditarik generalisasi-generalisasi tentang permasalahan yang telah dikemukakan, kemudian diambil konklusi-konklusi yang akan memberikan jawaban terhadap permasalahan yang dikemukakan.

Di sini penulis juga menggunakan analisa data konseptualisasi dimana penulis akan berusaha menarik data / informasi empirik ke tingkat yang berbentuk pernyataan-pernyataan yang bermakna teori.

G. SISTEMATIKA PENULISAN

Penulisan tesis ini terdiri dari 4 (empat) Bab, dan setelah Bab I akan diuraikan mengenai Tinjauan Pustaka dalam Bab II. Di sini akan dibahas mengenai Pemerintahan Daerah menurut Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, strategi pemantapan pendapatan daerah, tinjauan Pajak dan Retribusi Daerah pada umumnya serta penetapan Pajak dan Retribusi Daerah sebagai bagian dari kebijakan publik.

Selanjutnya dalam Bab III akan diuraikan mengenai hasil penelitian serta pembahasannya. Dengan demikian pada Bab ini akan termuat data yang dikumpulkan dari penelitian beserta penyajian dan analisisnya.

Terakhir Bab IV akan memuat rumusan – rumusan kesimpulan yang juga merupakan jawaban atas permasalahan yang diangkat dalam tesis ini, dilengkapi dengan saran – saran yang dipandang perlu.

BAB II

TELAAH PUSTAKA

A. PEMERINTAHAN DAERAH MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 22 TAHUN 1999 DAN UNDANG-UNDANG NOMOR 25 TAHUN 1999.

Sebagai suatu upaya menggerakkan reformasi di bidang Pemerintahan, sekaligus penyempurnaan peraturan perundang-undangan di bidang Pemerintahan Daerah telah ditetapkan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah menggantikan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah dan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa. Seiring dengan itu juga telah ditetapkan Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, menggantikan Undang-undang Nomor 32 Tahun 1956 tentang Perimbangan Keuangan antara Negara dan Daerah-daerah yang berhak mengurus rumah-tangganya sendiri.

Penetapan kedua undang-undang tersebut adalah sebagai bentuk nyata dari Pasal 18 Undang-undang Dasar 1945, yang antara lain menyatakan bahwa pembagian Daerah Indonesia atas Daerah besar dan kecil, dengan bentuk dan susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan suatu konsep bahwa Negara Republik Indonesia sebagai Negara Kesatuan menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, dengan memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada Daerah untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah.

Pertimbangan penggantian Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 selain sudah tidak sesuai lagi dengan prinsip penyelenggaraan Otonomi Daerah dan perkembangan juga dalam rangka mengantisipasi perkembangan keadaan, baik di dalam maupun di luar negeri serta tantangan global, sehingga perlu menyelenggarakan Otonomi Daerah dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada Daerah secara proporsional yang diwujudkan dengan penyaluran dan pemanfaatan sumber daya nasional serta perimbangan keuangan Pusat dan Daerah, sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan serta potensi dan keanekaragaman Daerah yang dilaksanakan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.²¹

Alasan dipilihnya asas desentralisasi dalam pemerintahan menurut The Liang Gie adalah :²²

1. Dilihat dari sudut politik sebagai permainan kekuasaan, dimana desentralisasi dimaksud untuk mencegah penumpukan kekuasaan pada satu pihak saja yang pada akhirnya dapat menimbulkan tirani.
2. Dalam bidang politik penyelenggaraan desentralisasi dianggap sebagai tindakan pendemokrasian, untuk menarik rakyat ikut serta dalam pemerintahan dan melatih diri dalam mempergunakan hak-hak demokrasi.
3. Dari sudut teknik organisatoris pemerintahan, alasan mengadakan pemerintahan Daerah (desentralisasi) adalah semata-mata untuk mencapai pemerintahan yang efisien. Apa yang dianggap lebih utama untuk diwujudkan oleh pemerintah

²¹ Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999.

²² The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia*, Jilid III, Gunung Agung, Jakarta, 1968, hal. 35.

setempat pengurusannya diserahkan kepada Daerah. Hal-hal yang lebih tepat ditangani Pusat tetap diurus oleh Pemerintah Pusat.

4. Dari sudut kultural, desentralisasi perlu diadakan supaya perhatian dapat sepenuhnya ditumpahkan kepada kekhususan sesuatu Daerah, seperti geografi, keadaan penduduk, kegiatan ekonomi, watak, kebudayaan atau latar belakang sejarahnya.
5. Dari sudut kepentingan pembangunan ekonomi, desentralisasi diperlukan karena Pemerintah Daerah dapat lebih banyak dan secara langsung membantu pembangunan tersebut.

Sedangkan Yosef Riwu Kaho berpendapat bahwa alasan dianutnya desentralisasi adalah :²³

1. Demi tercapainya efektifitas pemerintahan.

Desentralisasi akan membawa efektifitas dalam pemerintahan sebab wilayah negara itu pada umumnya terdiri dari berbagai satuan Daerah, yang masing-masing memiliki sifat khusus sendiri yang disebabkan oleh faktor-faktor geografis.

2. Demi terlaksananya demokrasi di / dari bawah (*grassroots democracy*).

Hal ini disebabkan karena dalam negara yang menganut faham demokrasi seharusnya diberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada rakyatnya untuk ikut serta dalam pemerintahan.

Keuntungan yang diperoleh dengan dianutnya sistem desentralisasi adalah :²⁴

1. Mengurangi bertumpuknya pekerjaan di Pusat Pemerintahan.

²³ Yosef Riwu Kaho, op cit., hal. 9.

²⁴ Ibid, hal. 11.

2. Dalam menghadapi masalah yang amat mendesak yang perlu membutuhkan tindakan cepat, Daerah tidak perlu menunggu instruksi lagi dari Pemerintah Pusat.
3. Dapat mengurangi birokrasi dalam arti yang buruk karena setiap keputusan dapat segera dilaksanakan.
4. Dalam sistem desentralisasi, dapat diadakan pembedaan dan pengkhususan yang berguna bagi kepentingan tertentu, khususnya desentralisasi teritorial dapat lebih mudah menyesuaikan diri kepada kebutuhan / keperluan dan keadaan khusus Daerah.
5. Mengurangi kemungkinan kesewenang-wenangan dari Pemerintah Pusat.
6. Dari segi psikologis, desentralisasi dapat lebih memberikan kepuasan bagi Daerah-daerah karena sifatnya yang langsung.

Dengan berpijak pada pengalaman selama pelaksanaan Otonomi Daerah yang lalu, maka prinsip yang dianut dalam Otonomi Daerah berdasarkan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 adalah pemberian asas desentralisasi saja kepada Pemerintah Kabupaten / Kota dalam wujud otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab.

Kewenangan otonomi luas adalah keleluasaan Daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang mencakup kewenangan semua bidang pemerintahan, kecuali kewenangan di bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan bidang lainnya yang akan ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah. Di samping itu, keleluasaan otonomi mencakup pula kewenangan yang utuh dan bulat dalam penyelenggaraannya mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian dan evaluasi.

Yang dimaksud dengan otonomi nyata adalah keleluasaan Daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintahan di bidang tertentu yang secara nyata ada dan diperlukan serta tumbuh, hidup, dan berkembang di daerah.

Yang dimaksud dengan otonomi yang bertanggung jawab adalah berupa perwujudan pertanggungjawaban sebagai konsekuensi pemberian hak dan kewenangan kepada Daerah dalam wujud tugas dan kewajiban yang harus dipikul oleh Daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi, berupa peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan dan pemerataan, serta pemeliharaan hubungan yang serasi antara Pusat dan Daerah serta antar-Daerah dalam rangka menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.²⁵

Hanya perlu diperhatikan dalam pelaksanaan Otonomi Daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab adalah pedoman prinsip-prinsip pemberian Otonomi Daerah, yaitu :²⁶

- (1) Penyelenggaraan Otonomi Daerah dilaksanakan dengan memperhatikan aspek demokrasi, keadilan, pemerataan, serta potensi dan keanekaragaman Daerah.
- (2) Pelaksanaan Otonomi Daerah didasarkan pada otonomi luas, nyata, dan bertanggung jawab.
- (3) Pelaksanaan Otonomi Daerah yang luas dan utuh diletakkan pada Daerah Kabupaten dan Daerah Kota, sedang Otonomi Daerah Propinsi merupakan otonomi yang terbatas.

²⁵ Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

²⁶ Ibid.

(4) Pelaksanaan Otonomi Daerah harus sesuai dengan konstitusi negara sehingga tetap terjamin hubungan yang serasi antara Pusat dan Daerah serta antar-Daerah.

(5) Pelaksanaan Otonomi Daerah harus lebih meningkatkan kemandirian Daerah Otonom, dan karenanya dalam Daerah Kabupaten dan Daerah Kota tidak ada lagi Wilayah Administrasi.

Demikian pula di kawasan-kawasan khusus yang dibina oleh Pemerintah atau pihak lain, seperti badan otorita, kawasan pelabuhan, kawasan perumahan, kawasan industri, kawasan perkebunan, kawasan pertambangan, kawasan kehutanan, kawasan perkotaan baru, kawasan pariwisata, dan semacamnya berlaku ketentuan Peraturan Daerah Otonom.

(6) Pelaksanaan Otonomi Daerah harus lebih meningkatkan peran dan fungsi badan legislatif Daerah, baik sebagai fungsi legislasi, fungsi pengawas maupun fungsi anggaran atas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

(7) Pelaksanaan asas dekonsentrasi diletakkan pada Daerah Propinsi dalam kedudukannya sebagai Wilayah Administrasi untuk melaksanakan kewenangan pemerintahan tertentu yang dilimpahkan kepada Gubernur sebagai wakil Pemerintah.

(8) Pelaksanaan asas tugas pembantuan dimungkinkan, tidak hanya dari Pemerintah kepada Daerah, tetapi juga dari Pemerintah dan Daerah kepada Desa yang disertai dengan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaan dan mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskannya.

Keluasan Otonomi Daerah Kabupaten memberi arah pada organisasi penyelenggaraan Pemerintah yang diterapkan di Daerah Kabupaten, yaitu diterapkannya asas desentralisasi yang utuh, bulat dan bertanggung jawab ditambah dengan penerapan asas tugas pembantuan. Penerapan asas desentralisasi yang utuh dan bulat tercermin dari pemberian hampir seluruh kewenangan pemerintahan kepada Daerah Kabupaten secara atribusi (dalam arti tidak perlu adanya penyerahan urusan), di samping adanya unsur-unsur wajib yang tidak dapat dilimpahkan kepada Daerah Propinsi (tidak dapat dikurangi).

Otonomi luas ini bertolak pada prinsip "semua urusan pemerintahan pada dasarnya menjadi urusan rumah tangga Daerah, kecuali yang ditentukan sebagai urusan Pusat."²⁷

Dalam negara modern, lebih-lebih apabila dikaitkan dengan faham negara kesejahteraan, urusan pemerintahan tidak dapat dikenali jumlahnya. Segala aspek kehidupan bermasyarakat, terutama yang berkaitan dengan pelayanan urusan dan kepentingan umum, baik di bidang politik, ekonomi, sosial maupun budaya mungkin dan dapat menjadi urusan Pemerintahan.

Selain sangat luas urusan Pemerintahan dapat senantiasa meluas sejalan dengan meluasnya tugas negara dan atau pemerintahan untuk mewujudkan kesejahteraan umum. Sejalan dengan prinsip Residual di atas, maka dengan sendirinya urusan rumah tangga Daerah menjadi sangat luas dan setiap saat mungkin meluas.²⁸

Sesuai Pasal 7 Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa kewenangan Daerah mencakup kewenangan dari seluruh

²⁷ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, PSH Fak. Hukum UII, Yogyakarta, 2001, hal. 37.

²⁸ Ibid, hal. 38.

bidang Pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan bidang lain. Kewenangan bidang lain meliputi kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi, dan standarisasi nasional.²⁹

Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah juga membawa implementasi baru dalam hubungan Pemerintah Kabupaten / Kota dengan Pemerintah Propinsi, dimana Propinsi mendapat label baru sebagai Daerah Otonom sekaligus Wilayah Administratif. Hal tersebut membawa konsekuensi Propinsi tidak merupakan pemerintah atasan dari Daerah Kabupaten / Kota, artinya tidak ada hubungan hirarkhi lagi antara Pemerintah Propinsi dan Pemerintah Kabupaten / Kota. Maksud dari mekanisme ini adalah bahwa Daerah Propinsi tidak membawahkan Daerah Kabupaten / Kota, tetapi dalam praktik penyelenggaraan pemerintah terdapat hubungan koordinasi, kerjasama, dan/atau kemitraan dengan Daerah Kabupaten / Kota dalam kedudukannya masing-masing sebagai Daerah Otonom. Sementara itu sebagai Wilayah Administratif, Gubernur selaku wakil Pemerintah melakukan hubungan pembinaan dan pengawasan terhadap Daerah Kabupaten / Kota.³⁰

Dalam bidang pengawasan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 sangat mengendorkan sistem pengawasan dengan lebih menekankan pada pengawasan represif untuk memberi kebebasan kepada Daerah Otonom dalam mengambil

²⁹ Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 7.

³⁰ Soenyono. op cit., hal. 118.

keputusan serta memberikan peran kepada DPRD dalam mewujudkan fungsinya sebagai badan pengawasan terhadap pelaksanaan Otonomi Daerah. Karena itu Peraturan Daerah yang ditetapkan Daerah tidak perlu pengesahan terlebih dulu dari pejabat yang berwenang.³¹

Berbicara mengenai pelaksanaan Otonomi Daerah tidak dapat dilepaskan dengan hubungan keuangan antara Pusat dan Daerah, dengan banyaknya persoalan mengenai minimnya jumlah uang yang dimiliki Daerah dibandingkan dengan yang dimiliki Pusat. Oleh karenanya perlu menciptakan wujud yang tepat mengenai hubungan keuangan Pusat dan Daerah.

Pertama-tama langkah dikembalikan pada pengertian dasar otonomi, yaitu kemandirian. Daerah harus memiliki keleluasaan untuk menentukan sendiri mengenai cara mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya. Memperbesar sumber lumbung keuangan Daerah merupakan satu cara yang mesti dilakukan. Tetapi pembesaran sumber tidak akan benar-benar menyebabkan Daerah sepenuhnya berdiri sendiri. Subsidi senantiasa diperlukan dengan berbagai tujuan di samping mencukupi keuangan daerah, tanpa mengurangi kemandirian Daerah. Karena itu pengertian perimbangan keuangan Pusat dan Daerah hendaknya tidak sekedar diartikan memperbesar sumber lumbung keuangan Daerah. Tidak kalah penting mengatur sistem keuangan Daerah seperti subsidi yang tetap menjamin kemandirian, keleluasaan dan kekuasaan Daerah mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri.³²

Berkaitan dengan hal tersebut telah ditetapkan Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Dalam

³¹ Bagir Manan. *op cit.*, hal. 39.

³² *Ibid*, hal. 42.

Pasal 3 Undang-undang nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, disebutkan bahwa sumber-sumber penerimaan Daerah dalam rangka pelaksanaan Desentralisasi adalah :

- a. Pendapatan Asli Daerah;
- b. Dana Perimbangan;
- c. Pinjaman Daerah;
- d. Lain-lain Penerimaan yang sah.

Sumber Pendapatan Asli Daerah, terdiri dari :

- a. Hasil Pajak Daerah;
- b. Hasil Retribusi Daerah;
- c. Hasil perusahaan milik Daerah dan hasil pengelolaan kekayaan Daerah lainnya yang dipisahkan;
- d. Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang sah.

Sedangkan Dana Perimbangan sesuai Pasal 6 Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 terdiri dari :

- a. Bagian Daerah dari penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan, Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan, dan penerimaan dari sumber daya alam;
- b. Dana Alokasi Umum;
- c. Dana Alokasi Khusus.

B. PAJAK DAN RETRIBUSI DAERAH SEBAGAI FAKTOR PENOPANG UTAMA OTONOMI DAERAH

Dalam rangka pelaksanaan Otonomi Daerah terdapat beberapa persyaratan sebagai faktor penunjang. Menurut Gabriel U Iglesias, faktor tersebut adalah :³³

1. Faktor *resources*, baik itu sumber daya manusia, keuangan, maupun peralatan;
2. Faktor *structure*, baik organisasi maupun manajemen;
3. Faktor *technology*;
4. Faktor *support*; dan
5. Faktor *leadership* (kepemimpinan).

Sedangkan menurut Yosef Riwu Kaho, faktor penunjang tersebut adalah :³⁴

1. Faktor manusia pelaksana.

Faktor ini penting karena manusia merupakan subjek dalam setiap aktivitas pemerintahan. Manusia lah yang merupakan pelaku dan penggerak proses mekanisme dalam sistem pemerintahan. Oleh karena itu, agar mekanisme pemerintahan tersebut berjalan dengan sebaik-baiknya, yakni sesuai dengan tujuan yang diharapkan maka manusia atau subjek pelaku otonomi daerah harus pula baik.

Pengertian baik di sini meliputi :

- a. Mentalitas / moralnya baik, dalam arti jujur, mempunyai rasa tanggung jawab yang besar terhadap pekerjaannya, dapat bersikap sebagai abdi masyarakat atau *public servant* dan sebagainya.

³³ Yosi E. Rana Sima, op.cit., hal. 59.

³⁴ Ibid., hal. 60.

b. Memiliki kecakapan / kemampuan yang tinggi untuk dapat melaksanakan tugas-tugasnya.

2. Faktor keuangan

Faktor keuangan penting dalam setiap kegiatan pemerintahan, karena hampir tidak ada kegiatan pemerintahan yang tidak membutuhkan biaya dan semakin baik pengelolaannya semakin berdaya guna pemakaian uang tersebut.

Hal tersebut senada dengan apa yang disampaikan oleh M. Manullang sebagai berikut :³⁵

“bagi kehidupan suatu negara, masalah keuangan negara sangat penting. Makin baik keuangan suatu negara, maka makin stabil pula kedudukan Pemerintah dalam negara itu. Sebaliknya, kalau keuangan negara itu kacau maka pemerintah akan menghadapi berbagai kesulitan dan rintangan dalam melaksanakan segala kewajiban yang diberikan kepadanya. Demikian pula bagi suatu Pemerintah Daerah, keuangan merupakan masalah penting baginya dalam mengatur dan mengurus rumah tangga Daerah”.

Hampir senada dengan M. Manullang, terhadap pentingnya pengelolaan keuangan Daerah J. Wayong berpendapat :³⁶

- a. Bahwa pengendalian keuangan mempunyai pengaruh yang begitu besar pada hari kemudian penduduk suatu daerah, sehingga kebijaksanaan yang ditempuh saat melakukan kegiatan itu dapat menyebabkan kemakmuran atau kelemahan, kejayaan atau kejatuhan penduduk Daerah itu.
- b. Bahwa kepandaian mengendalikan Daerah tidak akan memberikan hasil yang memuaskan dan abadi. Tanpa cara pengendalian keuangan yang baik, terlebih lagi tanpa kemampuan melihat ke muka dengan penuh kebijaksanaan, yang

³⁵ M. Manullang. *op cit.*, hal. 67.

³⁶ J. Wayong, *Administrasi Keuangan Daerah*, Ichtiar, Jakarta, 1975, hal. 97.

harus diarahkan untuk melindungi dan memperbesar harta Daerah, dengan mana semua kepentingan masyarakat suatu Daerah sangat erat berhubungan.

- c. Bahwa anggaran adalah alat utama pada pengendalian keuangan Daerah, sebagai rencana anggaran yang dihadapkan pada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah haruslah tepat dalam bentuk dan susunannya dengan memuat rancangan yang dibuat berdasarkan keahlian dengan pandangan ke muka yang bijaksana.

3. Faktor Peralatan

Peralatan di sini adalah setiap benda atau alat yang dapat dipergunakan untuk memperlancar pekerjaan atau kegiatan Pemerintah Daerah. Peralatan yang baik (praktis, efisien dan efektif) dalam hal ini harus diperlukan bagi terciptanya suatu Pemerintahan Daerah yang baik, seperti alat-alat perhubungan, alat-alat komunikasi dan transportasi, dan sebagainya. Apalagi dalam Organisasi Pemerintahan yang serba kompleks di abad teknologi modern sekarang ini, alat-alat yang serba modern ini, alat-alat yang serba praktis dan efisien sangat dibutuhkan sekali. Namun di lain pihak, peralatan yang baik tersebut tergantung pula pada kondisi keuangan yang dimiliki serta kecakapan manusia atau aparat yang menggunakannya.

4. Faktor Organisasi dan Manajemen

Organisasi yang dimaksudkan adalah organisasi dalam arti struktur, yaitu susunan yang terdiri dari satuan-satuan organisasi beserta segenap pejabat, kekuasaan,

tugasnya dan hubungannya satu sama lain dalam rangka mencapai tujuan tertentu.³⁷

Sedang yang dimaksudkan dengan manajemen adalah proses manusia yang menggerakkan tindakan dalam usaha kerja sama, sehingga tujuan yang telah ditentukan benar-benar tercapai. Agar Otonomi Daerah dapat dilaksanakan dengan baik, maka diperlukan organisasi dan manajemen Pemerintah Daerah yang baik pula. Manajemen Pemerintah Daerah yang baik tergantung kepada Kepala Daerah (beserta stafnya) dalam menggerakkan peralatan seefisien dan seefektif mungkin untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan dalam undang-undang.³⁸

Dari uraian tersebut di atas nayatalah bahwa tanpa mengabaikan faktor yang lain, faktor keuangan Daerah memegang peranan yang penting dan strategis dalam menggerakkan roda Otonomi Daerah dan merupakan faktor esensial dalam mengukur tingkat kemampuan Daerah dalam melaksanakan otonominya.

Sehubungan dengan pentingnya posisi keuangan ini, Pamudji menegaskan :³⁹
"Pemerintah Daerah tidak akan dapat melaksanakan fungsinya dengan efektif dan efisien tanpa biaya yang cukup untuk memberikan pelayanan dan pembangunan. Dari keuangan inilah yang merupakan salah satu dasar kriteria untuk mengetahui secara nyata kemampuan Daerah dalam mengurus rumah tangganya sendiri".

³⁷ The Liang Gie, *Kamus Administrasi*, Gunung Agung, Jakarta, 1968.

³⁸ The Liang Gie, *Pengertian, Kedudukan dan Perincian Ilmu Administrasi*, Raya Indria, Yogyakarta, 1965.

³⁹ S. Pamudji, *Pembinaan Perkotaan di Indonesia*, Ichtar, Jakarta, 1980, hal. 61-62.

Pendapat yang relatif sama juga disampaikan oleh Ibnu Syamsi yang menempatkan keuangan daerah sebagai salah satu indikator untuk mengetahui kemampuan Daerah dalam mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.⁴⁰

Untuk dapat memiliki keuangan yang memadai dengan sendirinya Daerah membutuhkan sumber keuangan yang cukup pula.

Menurut Alfian Louis, untuk memperoleh sumber keuangan Daerah dapat melalui beberapa cara, yaitu :⁴¹

1. Pengumpulan dana dari Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.
2. Pemerintah Daerah dapat melakukan pinjaman dari Pihak Ketiga, pasar uang atau bank atau melalui Pemerintah Pusat.
3. Ikut ambil bagian dalam pendapatan Pajak Pusat yang dipungut Daerah.
4. Pemerintah Daerah dapat menambah tarif Pajak Pusat.
5. Pemerintah Daerah dapat menerima bantuan atau subsidi dari Pemerintah Pusat.

Sedangkan sesuai dengan Pasal 79 Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Sumber-sumber Penerimaan Daerah terdiri atas :

1. Pendapatan Asli Daerah
 - a. Hasil Pajak Daerah;
 - b. Hasil Retribusi Daerah;
 - c. Hasil Perusahaan milik Daerah dan hasil pengelolaan kekayaan Daerah yang dipisahkan; dan
 - d. Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang sah.
2. Dana Perimbangan.

⁴⁰ Ibnu Syamsi, *Dasar-dasar Kebijakan Keuangan Negara*, Bina Aksara, Jakarta, 1983, hal. 190.

⁴¹ Alfian Louis, *Pendapatan Daerah dalam Ekonomi Orde Baru*, Prisma, Jakarta, 1985.

3. Pinjaman Daerah.
4. Lain-lain pendapatan Daerah yang sah.

Tanpa mengesampingkan sumber penerimaan Daerah lainnya, utamanya sumber yang berasal dari Dana Perimbangan berdasarkan Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, sumber yang berasal dari pendapatan Pajak dan Retribusi Daerah memegang peran yang dominan dalam mendukung kemandirian kemampuan keuangan Daerah.

Pengaturan mengenai Pajak dan Retribusi Daerah semula diatur dalam Undang-undang Nomor 11 / Drt. Tahun 1957 tentang Peraturan Umum Pajak Daerah dan Undang-undang Nomor 12 / Drt. Tahun 1957 tentang Peraturan Umum Retribusi Daerah.

Kemudian pada tahun 1997 dalam perkembangannya sesuai dengan tuntutan kondisi ekonomi maka telah dilaksanakan langkah penyederhanaan dari berbagai jenis pungutan Pajak Daerah terutama yang berdampak pada biaya ekonomi tinggi serta kelancaran komoditas ekspor. Hal ini telah menghasilkan pembatasan-pembatasan jenis-jenis pungutan Daerah berupa Pajak maupun retribusi Daerah yang secara formal ditetapkan dalam Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

Kondisi ini dipandang oleh Daerah terlalu mngakang aspirasi Daerah dalam menetapkan jenis-jenis lapangan pungutan Daerah dalam bentuk Pajak dan Retribusi Daerah. Oleh karenanya diadakan penyempurnaan terhadap Undang-undang nomor 18 Tahun 1997 yaitu dengan ditetapkannya Undang-undang Nomor 34 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak

Daerah dan Retribusi Daerah, dan praktis dengan dikeluarkannya undang-undang tersebut maka jenis Pajak dan Retribusi Daerah yang dapat dipungut oleh Pemerintah Daerah secara prinsip sudah tidak dibatasi lagi.

Kreativitas pengembangan jenis-jenis pungutan baru di luar yang telah ditetapkan mengacu pada rambu-rambu / kriteria yang telah ditetapkan pada Pasal 2 ayat 4 Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 untuk Pajak Daerah dan menurut Pasal 18 ayat 3 untuk pungutan retribusi.

Kewenangan penetapan pungutan Pajak dan Retribusi Daerah ini penting sekali dalam rangka penguatan pelaksanaan Otonomi Daerah yang membutuhkan banyak sekali pembiayaan, hal ini sebagai konsekuensi pemberian kewenangan otonomi luas kepada Daerah Kabupaten / Kota yang merupakan keleluasaan Daerah untuk menyelenggarakan Pemerintahan yang mencakup kewenangan di hampir semua bidang Pemerintahan ditambah kewenangan yang secara nyata ada dan diperlukan serta timbul, hidup dan berkembang di Daerah yang menekankan pada sisi kemandirian Daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Oleh karenanya diperlukan kewenangan dan kemampuan untuk menggali sumber keuangan sendiri berupa Pendapatan Asli Daerah yang merupakan tolok ukur kemampuan pelaksanaan otonomi suatu Daerah. Pendapatan Asli Daerah berupa Pajak dan Retribusi Daerah sangat diharapkan menjadi salah satu sumber pembiayaan penyelenggaraan otonomi dan pembangunan Daerah guna meningkatkan dan pemeratakan kesejahteraan masyarakat.⁴²

⁴² H. Rohimat, Penggalan Potensi PAD Kabupaten / Kota di Era Otonomi Daerah, Makalah Seminar Otonomi Daerah oleh Center Studies of Public Issues (CSPI) di Bandung, tanggal 18 April 2001.

Mencermati kondisi dan peluang pajak bagi Daerah Kabupaten / Kota sebagai penunjang Otonomi Daerah, Nick Devas sedikit pesimis dan menyatakan bahwa peluang untuk menaikkan penerimaan dari hasil Pajak Daerah kecil, karena banyak dari Pajak Daerah yang tidak memuaskan. Peluang juga kecil untuk menciptakan jenis-jenis Pajak Daerah yang baru, karena Pemerintah Pusat sudah menduduki sebagian besar lahan Pajak yang penting-penting.⁴³

Dalam rangka memberdayakan keuangan Daerah dari sektor Pajak, berbagai sistem perpajakan harus menjalani modifikasi agar dapat meningkatkan penghasilan. Hal itu dikarenakan pemerintah lokal mempunyai kewenangan untuk menambah ketentuan Pajak dan Retribusi tertentu. Dalam kasus tertentu bisa saja mengadakan perolehan perpajakan dari satu level pemerintahan ke level pemerintahan yang lain yang lebih rendah. Kemudian berupaya menghilangkan berbagai bentuk pengecualian atau pembebasan pajak terhadap individu dan perusahaan tertentu.⁴⁴

Hal tersebut kiranya perlu dilakukan apalagi bagi Daerah Kabupaten / Kota yang pendapatan Asli Daerahnya kecil, tentunya otonomi yang diberlakukan akan menjadi beban memberatkan. Kenyataan ini seharusnya memotivasi Daerah untuk mencari peluang terobosan bagi penguatan pendapatan Daerah.⁴⁵

Apalagi jika hal ini dikaitkan dengan pendapat masyarakat bahwa perubahan ke arah Otonomi Daerah sebagai dasar pemicu bergesernya paradigma kesejahteraan sosial yang semula berciri institusional ke arah *welfare society*.

⁴³ Nick Devas, *Keuangan Pemerintah Daerah di Indonesia*, terjemahan Masri Moris, UI Press, 1989, hal. 47.

⁴⁴ Asep Nurjaman, *Kesiapan Daerah Menghadapi Otonomi Seluas-luasnya*, Bigraf, Jogjakarta, 2001, hal. 133.

⁴⁵ Iman Ahmadi, *Kesejahteraan Sosial dan Otonomi Daerah di Indonesia*, Bigraf, Jogjakarta, 2001, hal. 161.

Pergeseran paradigma kesejahteraan sosial bertolak ukur pada :

1. Urusan kesejahteraan sosial yang semula dilakukan oleh negara sebagai faktor determinan menjadi tanggung jawab masyarakat.
2. Memberikan peluang kepada masyarakat Daerah mengelola sumber daya lokal dan mempertanggungjawabkan secara lokal.
3. Swakelola.
4. Privatisasi usaha kesejahteraan sosial.
5. Posisi Pemerintah terletak pada fungsi pengaturan administrasi, konsultan, pengendali pembina teknis teknis dan bukan pelaksana.⁴⁶

C. TINJAUAN TERHADAP PAJAK DAN RETRIBUSI DAERAH PADA UMUMNYA.

Sejarah pemungutan pajak telah mengalami banyak sekali perubahan menyesuaikan perkembangan masyarakat dari masa ke masa maupun perkembangan negara, baik di bidang sosial maupun ekonomi. Pajak dimulai dari pemberian sukarela kepada raja dalam memelihara kepentingan negara, kemudian berubah menjadi pemberian yang ditetapkan secara sepihak oleh negara dan dapat dipaksakan. Sampai pada saat timbulnya Revolusi Perancis yang meneriakan : "bahwa pemungutan pajak harus diselenggarakan secara umum dan merata"⁴⁷

Di Indonesia Peraturan Perpajakan Nasional lahir pada tahun 1983 yang ditandai dengan penetapan 3 (tiga) Undang-undang Pajak, yaitu :

⁴⁶ Ibid, hal. 167.

⁴⁷ R. Santoso Brotodihardjo, *Pengantar Ilmu Pajak*, PT. Eresco, Jakarta, 1981, hal. 23.

1. Undang-undang Nomor 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tatacara Perpajakan.
2. Undang-undang Nomor 7 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan.
3. Undang-undang Nomor 8 Tahun 1983 tentang Pajak Pertambahan Nilai Barang dan Jasa dan Pajak Penjualan atas Barang Mewah.

Ada 3 tujuan yang ingin dicapai Pemerintah lewat penetapan undang-undang perpajakan nasional, yaitu :⁴⁸

1. Meningkatkan sumber penerimaan negara dalam rangka pembiayaan pembangunan yang kian meningkat, dimana sumber penerimaan negara yang paling utama adalah diharapkan dari pajak.
2. Menggerakkan dan meningkatkan partisipasi semua lapisan wajib pajak, yang besar perannya dalam meningkatkan penerimaan negara. Dengan menggerakkan partisipasi semua lapisan wajib pajak, maka Pemerintah dapat menjaring wajib pajak sebanyak mungkin. Undang-undang Pajak yang lama dipandang belum dapat menggerakkan partisipasi semua lapisan wajib pajak sehingga dalam pemunguan pajak masih ada wajib pajak yang tidak atau belum berpartisipasi, yang mana wajib pajak tersebut seharusnya dikenakan pajak berdasarkan Undang-undang Pajak.
3. Penyederhanaan struktur pajak yang berlaku agar mudah pelaksanaannya, dan penerapannya akan menjadi lebih adil dan merata.

⁴⁸ H. Buhari. *op cit.*, hal. 5.

Undang-undang Pajak Nasional Tahun 1983 memiliki prinsip-prinsip tersendiri sebagaimana tertuang dalam Penjelasan Undang-undang Nomor 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tatacara Perpajakan, yaitu :

1. Pemungutan pajak berdasarkan Undang-undang Perpajakan Nasional merupakan perwujudan dan pengabdian kewajiban dan peran serta wajib pajak untuk secara langsung melaksanakan kewajiban perpajakan yang sangat diperlukan untuk pembiayaan negara dan pembangunan.
2. Tanggung jawab pelaksanaan pajak berada pada anggota wajib pajak sendiri. Pemerintah hanya memberikan pembinaan, penelitian dan pengawasan atas pelaksanaan kewajiban perpajakan tersebut.
3. Wajib pajak diberikan kepercayaan untuk menghitung dan membayar sendiri pajak yang terutang, sehingga dengan cara ini kejujuran dari wajib pajak sangat diperlukan dalam rangka pemungutan pajak.

Mengenai definisi dan pengertian pajak di antara para Sarjana terdapat beragam definisi, antara lain :⁴⁹

1. PJA. Adriani, memberikan definisi sebagai berikut :

“Pajak adalah iuran pada Negara (yang dapat dipaksakan) yang terutang oleh yang wajib membayarnya menurut peraturan-peraturan dengan tidak dapat prestasi kembali, yang langsung dapat ditunjuk dan yang gunanya adalah untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran mana berhubungan dengan tugas pemerintahan.”

2. MJH. Smeeths, memberikan definisi Pajak sebagai berikut :

“Pajak adalah prestasi Pemerintahan yang terutang melalui norma-norma umum, dan yang dapat dipaksakan, tanpa adanya kontraprestasi yang dapat ditunjukkan dalam hal yang individual, maksudnya adalah membiayai pengeluaran pemerintah.”

⁴⁹ H. Buhari. Loc cit.

3. Soeparman Soemahamidjaja memberikan definisi sebagai berikut :

“Pajak adalah iuran wajib, berupa uang atau barang yang dipungut oleh penguasa berdasarkan norma-norma hukum, guna menutup biaya produksi barang-barang dan jasa-jasa kolektif dalam mencapai kesejahteraan umum.”

4. Rochmat Soemitro, memberikan definisi sebagai berikut :

“Pajak adalah iuran rakyat kepada Negara berdasarkan Undang-undang (dapat dipaksakan) yang langsung dapat ditunjuk dan digunakan untuk membiayai pengeluaran”.

Khusus terhadap definisi Pajak dari Rachmat Soemitro kemudian disempurnakan menjadi sebagai berikut :⁵⁰

“Pajak adalah peralihan kekayaan dari pihak rakyat kepada kas negara untuk membiayai pengeluaran rutin dan “surplus” nya digunakan untuk *public saving* yang merupakan sumber utama untuk membiayai *public investment*”.

Dari beberapa definisi tersebut H. Buhari menyimpulkan adanya beberapa kesamaan unsur-unsur yang terdapat pada definisi pajak tersebut, yaitu :⁵¹

1. Bahwa pajak itu adalah suatu iuran atau kewajiban menyerahkan sebagian kekayaan (pendapatan) kepada negara. Dapat dikatakan bahwa Pemerintah menarik sebagian daya beli rakyat untuk negara.
2. Bahwa perpindahan atau penyerahan iuran itu adalah bersifat wajib, dalam arti bahwa baik kewajiban itu tidak dilaksanakan maka dengan sendirinya dapat dipaksakan, artinya hutang itu dapat ditagih dengan menggunakan kekerasan, seperti surat paksa dan sita.
3. Perpindahan ini adalah berdasarkan undang-undang atau peraturan yang dibuat oleh Pemerintah yang berlaku umum. Sekiranya pemungutan pajak tidak

⁵⁰ Rochmat Soemitro, *Pajak dan Pembangunan*, Eresco, 1974, hal. 8.

⁵¹ Ibid, hal. 21.

didasarkan pada undang-undang atau peraturan, maka ini tidak syah dan dianggap sebagai perampasan hak.

4. Tidak ada jasa timbal balik (tegen prestasi) yang dapat ditunjuk, artinya bahwa antara pembayaran pajak dengan prestasi dari negara tidak ada hubungan langsung. Prestasi dari negara seperti hak milik mendapat perlindungan dari alat-alat negara, hak menggunakan jalan umum, hak untuk mendapatkan pengairan, dan sebagainya.

Bahkan orang miskin mungkin lebih banyak menggunakan prestasi dari negara dibandingkan orang kaya, seperti dalam hal pengguna sarana / kesehatan.

5. Uang yang dikumpulkan tadi oleh negara digunakan untuk membiayai pengeluaran umum yang berguna untuk rakyat, seperti pembuatan jalan, jembatan, gedung, gaji PNS, dan sebagainya.

Sedangkan R. Santoso Brotodihardjo menyimpulkan unsur-unsur yang terdapat dalam pengertian definisi pajak, adalah sebagai berikut :⁵²

1. Pajak dipungut berdasarkan / dengan kekuatan undang-undang serta aturan pelaksanaannya.
2. Dalam pembayaran pajak tidak dapat ditunjukkan adanya kontraprestasi individual oleh Pemerintah.
3. Pajak dipungut oleh negara, baik oleh Pemerintah Pusat maupun Daerah.

⁵² R. Santoso Brotodihardjo. *op cit.*, hal. 6.

4. Pajak diperuntukkan bagi pengeluaran-pengeluaran Pemerintah yang bila dari pemasukannya masih terdapat surplus, dipergunakan untuk membiayai *public investment*.
5. Pajak dapat pula mempunyai tujuan yang tidak budgeter, yaitu mengatur.

Sesuai dengan Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Pasal 1 angka 6 dan Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2001 tentang Pajak Daerah Pasal 1 angka 1, definisi pajak dalam hal ini adalah Pajak Daerah, adalah :

“Turan wajib yang dilakukan oleh orang pribadi atau badan kepada Daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang, yang dapat dipaksakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dan Pembangunan Daerah”.

Pengertian pajak akan berbeda jauh dengan pengertian retribusi dimana retribusi dipungut dari individu tertentu kepada siapa diberikan jasa (prestasi) negara.⁵³

Pembayaran retribusi tersebut memang ditujukan semata-mata oleh si pembayar untuk mendapatkan suatu prestasi tertentu dari Pemerintah. Retribusi itu berdasarkan pula atas peraturan-peraturan yang berlaku umum dan untuk mentaatinya yang berkepentingan dapat pula dipaksa, yaitu barang siapa yang ingin mendapat suatu prestasi lebih dari Pemerintah harus membayar.⁵⁴

Sesuai dengan Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Pasal 1 angka 26 dan Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2001 tentang Retribusi

⁵³ G. Sartan, *Loc cit.*

⁵⁴ R. Santoso Brotodihardjo. *op cit.*, hal. 7.

Daerah Pasal 1 angka 1, Retribusi dalam hal ini Retribusi Daerah didefinisikan sebagai berikut :

“Pungutan Daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan”.

Dengan memperhatikan unsur-unsur yang melekat pada Pajak dan Retribusi, maka dapat ditarik kesimpulan mengenai perbedaan Pajak dan Retribusi, yaitu :⁵⁵

1. Pada pajak sifatnya berlaku umum, artinya berlaku bagi semua orang yang memenuhi syarat untuk dapat dikenakan pajak, sedangkan pada retribusi hanya berlaku bagi orang-orang tertentu yang langsung ditunjuk.
2. Pada pajak unsur paksaannya bersifat pidana dan administratif. Sedangkan retribusi unsur paksaannya bersifat ekonomis, artinya kalau tidak membayar maka orang yang bersangkutan tidak diperkenankan memperoleh atau menikmati jasa dari negara.
3. Pada pajak, tegen prestasinya bersifat tidak langsung dalam arti bahwa meskipun kita bayar pajak belum tentu kita bisa menikmati jasa dari negara. Sedangkan pada retribusi, tegen prestasinya bersifat langsung dalam arti bahwa siapa yang membayar iuran maka ia berhak menikmati jasa negara, sedangkan mereka yang tidak membayar tidak diperkenankan menikmati jasa negara.

Suatu pungutan pajak haruslah memberikan jaminan hukum dan keadilan yang tegas, baik untuk negara selaku pemungut pajak maupun rakyat selaku wajib pajak. Oleh karenanya pada negara yang menganut faham hukum, segala sesuatu yang menyangkut pajak harus ditetapkan dengan undang-undang.

⁵⁵ H. Buhari, op cit., hal. 23.

Pasal 23 ayat 2 Undang-undang Dasar 1945 merupakan dasar hukum pemungutan pajak oleh negara, dimana dalam Pasal tersebut ditegaskan bahwa pengenaan dan pemungutan pajak (termasuk bea dan cukai) untuk keperluan negara hanya boleh terjadi berdasarkan undang-undang.⁵⁶

Hal tersebut karena pajak merupakan peralihan kekayaan dari sektor swasta ke sektor Pemerintah tanpa ada jasa timbal balik (tegen prestasi) yang langsung ditunjuk. Jadi pajak adalah kekayaan rakyat yang diserahkan pada negara. Bahkan di Inggris berlaku suatu dalil yang berbunyi "*No taxation without representation*" (tidak ada pajak tanpa undang-undang) dan di Amerika berlaku dalil "*Taxation without representation is robbery*" (Pajak tanpa undang-undang / perwakilan adalah perampokan).⁵⁷

Dengan ditetapkannya Pajak dalam bentuk undang-undang berarti pajak bukan perampasan hak/kekayaan rakyat karena sudah disetujui oleh wakil-wakil rakyat. Juga tidak dapat dikatakan sebagai pembayaran sukarela, oleh karena pajak mengandung kewajiban bagi rakyat untuk mematuhi dan bila rakyat tidak memenuhi kewajibannya dapat dikenakan sanksi.

Sesuai dengan tujuan pemungutan pajak pada umumnya, maka tujuan pajak pun harus mengabdikan kepada keadilan dan asas keadilan harus dipegang teguh, baik dalam prinsip penetapan undang-undang maupun pelaksanaan sehari-hari. Dalam mencari konsep keadilan inilah akan melahirkan pendapat / teori-teori mengenai dasar pemungutan pajak.

⁵⁶ Ibid, hal 28.

⁵⁷ Rochmat Soemitro, *Dasar-dasar Hukum Pajak dan Pajak Pendapatan 1944*, Cet. VIII, ERESKO, Jakarta, hal. 18.

Adam Smith dalam bukunya "*Wealth of Nation*" mengemukakan pedoman yang disebut "*The Four Maxims*" atau "*The Four Cannons of Adam Smith*" dimana supaya peraturan pajak itu adil harus memenuhi 4 (empat) syarat, yaitu :⁵⁸

1. *Equality and equity* (kesamaan dan keadilan).

Equality atau kesamaan mengandung arti bahwa keadaan yang sama atau orang yang berada pada keadaan yang sama harus dikenakan pajak yang sama. *Equality* atau kesamaan dalam pajak-pajak lazimnya disebut *non-discrimination*, sehingga orang asing dan warga negara Indonesia yang berada dalam keadaan yang sama akan diberlakukan sama dan dikenakan pajak yang sama besar.

Equality atau keadilan kadang kala relatif ukurannya. Mungkin suatu ketentuan hukum dalam undang-undang secara umum sudah dirasakan adil karena sudah memenuhi syarat yang sama, diperlakukan sama dan dikenakan pajak yang sama besar. Tetapi ada kalanya apa yang dianggap adil secara umum, belum tentu adil dalam kasus tertentu.

2. *Certainty* (kepastian hukum)

Kepastian hukum merupakan tujuan setiap undang-undang. Dalam membuat undang-undang dan peraturan-peraturan yang mengikat umum, harus diusahakan supaya ketentuan yang dimuat dalam undang-undang adalah jelas, tegas dan tidak mengandung arti ganda atau memberikan peluang untuk ditafsirkan lain.

⁵⁸ Rochmat Soemitro, *Asas dan Dasar Perpajakan 1*, op cit., hal: 15-28.

Kepastian hukum banyak bergantung kepada susunan kalimat, susunan kata dan penggunaan istilah yang sudah dibakukan. Untuk mencapai tujuan tersebut penggunaan bahasa hukum secara tepat sangat diperlukan. Di samping itu penyusunan undang-undang perlu memahami teori-teori dan teknik penyusunan peraturan perundang-undangan dan untuk itu perlu dikuasai *legal drafting*.

3. *Convenience of payment.*

Dalam hal ini pajak harus dipungut pada saat yang tepat, yaitu pada saat wajib pajak mempunyai uang. Tidak semua wajib pajak mempunyai saat *convenience* yang sama, yang mengenakan baginya untuk membayar pajak. Karyawan, buruh, pegawai, akan lebih membayar pajak saat mereka menerima gaji, upah dan honorarium. Lain halnya dengan petani yang lebih mudah diminta untuk membayar pajak setelah hasil panen dijual.

4. *Economics of collections / efficiency*

Yaitu pemungutan pajak hendaknya dilakukan sehemat-hematnya. Jangan sekali-kali biaya pemungutan pajak melebihi pemasukannya. Tentunya tidak ada artinya memungut pajak baru, yang hasilnya sebagian besar akan habis untuk biaya pemungutan sehingga hanya sebagian kecil saja yang masuk ke dalam kas negara.

Sebagaimana yang diuraikan di atas Hukum Pajak harus mengabdikan kepada keadilan sebagai asas pemungutan pajak. Akan tetapi yang menjadi pertanyaan mendasar adalah apa yang menjadi dasar bagi negara untuk dapat membebani rakyatnya dengan pajak. Pertanyaan mendasar ini menimbulkan berbagai teori dari para sarjana untuk memberi dasar menyatakan keadilan (*justifications*) kepada

negara untuk memungut pajak pada rakyatnya, baik yang berupa teori pembenaran pemungutan pajak maupun teori pembebanan pajak.

Beberapa teori pembenaran pemungutan pajak, antara lain :⁵⁹

1. Teori Asuransi

Teori ini menyatakan bahwa pajak itu diibaratkan sebagai suatu Premi Asuransi yang harus dibayar oleh setiap orang karena orang mendapat perlindungan atas haknya dari Pemerintah.

Teori Asuransi ini kurang begitu tepat, karena :

- a. Dalam hal timbul kerugian, tidak ada suatu penggantian oleh negara.
- b. Antara pembayaran sejumlah pajak dan jasa yang diberikan oleh negara tidaklah terdapat hubungan yang langsung. Namun teori ini tetap dipertahankan penganutnya sekedar untuk memberi dasar hukum pemungutan pajak saja.⁶⁰

2. Teori Daya Beli

Berdasarkan teori ini pajak diibaratkan sebagai pompa yang menyedot daya beli seseorang / anggota masyarakat yang kemudian dikembalikan lagi kepada masyarakat.

Teori ini mengajarkan, bahwa penyelenggaraan kepentingan masyarakat inilah yang dapat dianggap sebagai dasar keadilan pemungutan pajak. Bukan kepentingan individu, juga bukan kepentingan negara, melainkan kepentingan masyarakat yang meliputi keduanya. Oleh karenanya dapat disimpulkan bahwa Teori Daya Beli ini menitikberatkan pada fungsi mengatur dari pajak.

⁵⁹ Ibid, hal. 19.

⁶⁰ R. Santoso Brotodihardjo. *op cit.*, hal. 30.

3. Teori Kewajiban Mutlak / Teori Bhakti

Berdasarkan teori ini maka negara merupakan satu kesatuan, yang di dalamnya setiap warga negara terikat dan mempunyai kewajiban mutlak, termasuk di dalamnya kewajiban membayar pajak. Pembayaran pajak merupakan kewajiban asli warga negara untuk membuktikan tanda baktinya terhadap negara.

4. Teori Pembenaan menurut Pancasila

Pancasila mengandung nilai kekeluargaan dan gotong-royong. Pembayaran pajak merupakan pengorbanan setiap anggota masyarakat untuk kepentingan bersama tanpa mendapat imbalan.

Terhadap ke-5 Sila dalam Pancasila dapatlah dibenarkan adanya pungutan pajak oleh negara, dan terhadap masing-masing Sila dapat diuraikan sebagai berikut :⁶¹

a. Sila Pertama : Ketuhanan Yang Maha Esa.

Orang yang beragama tidak hanya memikirkan diri sendiri saja, tetapi juga memikirkan lingkungan dan masyarakat tempat ia hidup.

b. Sila Kedua : Kemanusiaan yang adil dan beradab.

Penyusunan undang-undang harus dilakukan hati-hati dan adil, oleh sebab itu penyusunan undang-undang perpajakan harus berkemanusiaan dan tepa selira.

c. Sila Ketiga : Persatuan Indonesia

Pajak merupakan alat pemersatu bangsa yang mengikat bangsa dan memberikan hidup kepada bangsa.

⁶¹ H. Rochmat Soemiro. op cit., hal.8-28.

- d. Sila Keempat : Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan.

Sila ini sudah terjabarkan dalam Pasal 23 ayat 2 UUD 1945.

- e. Sila Kelima : Keadilan Sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Hasil pajak hanya berasal dari sebagian kecil rakyat yang membayar pajak, sedangkan sebagian besar rakyat tidak kena pajak karena terdiri dari anak-anak, wanita, tidak mampu, dan sebagainya. Dan hasilnya digunakan untuk kepentingan umum, hal ini merupakan pemerataan.

Sedangkan teori-teori pembebanan besarnya pajak, adalah :

1. Teori Daya Pikul

Teori ini menyatakan bahwa setiap orang wajib membayar pajak sesuai dengan daya pikulnya masing-masing. Daya Pikul menurut De Laugen adalah kekuatan seseorang untuk memikul suatu beban dari apa yang tersisa, setelah seluruh penghasilannya dikurangi dengan pengeluaran-pengeluaran yang mutlak untuk kehidupan prima diri sendiri beserta keluarganya.

Sedangkan Cohen Stuart menggambarkan daya pikul seseorang sebagai daya pikul suatu jembatan. Ini berarti bahwa daya pikul adalah sama dengan kekuatan memikul beban yang melewati jembatan itu, tanpa jembatan ambles, yang berarti bahwa kekuatan pikul jembatan itu adalah sama dengan seluruh kekuatan pikul jembatan dikurangi bobotnya sendiri.⁶²

2. Teori Kepentingan

⁶² Ibid, hal. 30.

Teori ini mengatakan besarnya pajak sesuai dengan kepentingan wajib pajak yang dilindungi (lebih besar kepentingan yang dilindungi, akan lebih besar pula pajak yang harus dibayar).

Menurut Rochmat Soemitro, hal ini tidak sesuai dengan sifat pajak, sebab justru pajak sifatnya adalah suatu pembayaran yang tidak ada imbalannya yang secara langsung dapat ditunjuk.⁶³

Sebagai suatu bentuk pungutan kepada masyarakat, maka diadakan penetapan suatu peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan Pajak dan Retribusi Daerah oleh Pemerintah Kabupaten hendaknya diperhatikan dengan betul syarat-syarat pembuatan peraturan Pajak dan retribusi Daerah. Hal ini dimaksudkan agar peraturan tersebut benar-benar mengandung nilai-nilai keadilan.

Syarat-syarat tersebut menurut Rochmat soemitro adalah :⁶⁴

1. Syarat Yuridis

Syarat ini menentukan Undang-undang Pajak dan Retribusi yang normatif harus memberikan kepastian hukum serta keadilan, termasuk di dalamnya memperhatikan hirarkhi perundang-undangan.

Ketentuan-ketentuan pajak yang harus dituangkan dalam bentuk undang-undang adalah ketentuan yang bersifat Hukum Material, yaitu ketentuan mengenai :

- a. Subjek Pajak, yaitu mengenai siapa yang dijadikan subjek pajak, syarat-syaratnya agar seseorang menjadi subjek pajak, pembagian subjek pajak, dan sebagainya.

⁶³ Ibid, hal. 30.

⁶⁴ Ibid, hal. 33.

- b. Objek Pajak, yaitu apa yang dijadikan objek pajak dan apa syarat-syaratnya, bagaimana definisinya, dimana letak batas-batasnya, apa yang bukan merupakan objek pajak, dan sebagainya.
- c. Tarif Pajak, yaitu berapa besarnya, dalam hal mana tarif itu diterapkan, bilamana tidak diterapkan, dan sebagainya.

Sedangkan ketentuan yang sifatnya hukum Pajak Formal tidak mutlak harus dituangkan dalam bentuk undang-undang. Akan tetapi tidak ada larangan untuk menuangkannya dalam bentuk undang-undang.

2. Syarat Ekonomis

Pungutan pajak janganlah sampai mengganggu kehidupan ekonomi dari si wajib pajak, jangan sampai akibat pemungutan pajak terhadap seseorang maka yang bersangkutan menjadi jatuh melarat.

Dalam memungut pajak hendaknya memperhatikan dampak ekonomis, jangan sampai pajak yang dipungut memberatkan individu sehingga tidak sesuai dengan daya pikul individu, atau sangat menghambat jalannya perekonomian, menghambat arus barang, menghambat arus modal dan menghambat arus teknologi. Pajak ganda yang memberatkan wajib pajak harus dihindari.

Pungutan pajak merupakan peranan yang penting dalam budget negara dan merupakan sumber pendapatan negara yang memungkinkan kelangsungan hidup suatu negara.

3. Syarat Finansial

Pajak yang dipungut hendaknya cukup untuk pengeluaran serta hendaknya dalam pemungutan pajak tidak memakan biaya terlalu besar. Oleh karenanya

perlu diperhitungkan dalam penetapan peraturan pajak apakah biaya tidak terlalu besar sehingga uang yang masuk ke kas negara terlalu kecil.

4. Syarat Sosiologis

Pajak merupakan gejala sosial, artinya pajak hanya terdapat dalam masyarakat. Oleh karena itu pajak harus dipungut sesuai kebutuhan masyarakat dengan mempertimbangkan keadaan dan situasi masyarakat pada waktu itu.

Karena pajak itu untuk keperluan masyarakat dan dipungut dari anggota masyarakat maka pungutan pajak harus mendapat persetujuan masyarakat.

Secara tradisional, otonomi acapkali diberi arti "membiayai diri sendiri" meskipun dalam kenyataannya tidak pernah ada Daerah Otonom yang benar-benar mampu membiayai secara penuh rumah tangganya sendiri. Meskipun demikian ungkapan ini menunjukkan betapa pentingnya keuangan untuk melaksanakan otonomi secara bebas dan mandiri.⁶⁵

Pada bahasan terdahulu telah diuraikan bahwa salah satu sumber penerimaan keuangan Daerah adalah Pendapatan Asli Daerah yang terdiri dari Pajak Daerah, Retribusi Daerah, hasil BUMD dan hasil pengelolaan kekayaan Daerah serta lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang sah. Hal tersebut menunjukkan bahwa penerimaan Daerah yang berasal dari Pajak Daerah dan Retribusi Daerah merupakan hal yang sangat berpotensi dan mendukung sekali pelaksanaan Otonomi Daerah.

⁶⁵ Bagir Manan. *op cit.*, hal. 143.

Dasar pelaksanaan pemungutan Pajak dan Retribusi Daerah adalah Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

Undang-undang Nomor 34 Tahun 2001 telah pula ditindaklanjuti dengan :

1. Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2000 tentang Pajak Daerah, dan
2. Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2000 tentang Retribusi Daerah.

Penetapan Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 oleh Pemerintah dimaksudkan sebagai upaya untuk mendukung pelaksanaan Otonomi Daerah dimana hal tersebut terkandung dalam konsideran "Menimbang" huruf c dan d Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 yang pada intinya menyatakan :

- Pajak Daerah dan Retribusi Daerah merupakan salah satu sumber pendapatan Daerah yang penting guna membiayai penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dan pembangunan Daerah untuk memantapkan Otonomi Daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab.
- Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah perlu disesuaikan dengan perkembangan keadaan.

Sesuai dengan Pasal 2 ayat 2 Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 telah ditentukan bahwa pajak untuk Kabupaten / Kota terdiri dari :

1. Pajak Hotel.
2. Pajak Restoran.
3. Pajak Hiburan.

4. Pajak Reklame.
5. Pajak Penerangan Jalan.
6. Pajak Pengambilan Bahan Galian golongan C.
7. Pajak Parkir.

Meskipun jenis pajak Kabupaten / Kota telah ditetapkan secara limitatif dalam rangka mendukung pelaksanaan Otonomi Daerah, Pemerintah Kabupaten / Kota dapat menetapkan jenis lain diluar Pasal 2 ayat 2. Hal tersebut tertuang dalam Pasal 2 ayat 4 Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 yang berbunyi :

“Dengan Peraturan Daerah dapat ditetapkan jenis pajak Kabupaten / Kota selain yang ditetapkan dalam ayat 2 yang memenuhi kriteria sebagai berikut :

- a. Bersifat pajak dan bukan retribusi;
- b. objek pajak terbatas 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. objek dan dasar pengenaan pajak tidak bertentangan dengan kepentingan umum;
- d. objek pajak bukan merupakan objek pajak Propinsi dan / atau objek pajak Pusat;
- e. potensinya memadai;
- f. tidak memberikan dampak ekonomi yang negatif;
- g. memperhatikan aspek keadilan dan kemampuan masyarakat;
- h. menjaga kelestarian lingkungan.

Sedangkan untuk bidang pungutan Retribusi Daerah dalam Pasal 18 Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 ditentukan bahwa secara umum bahwa Retribusi Daerah terdiri dari 3 golongan, yaitu :

- a. Retribusi Jasa Umum.
- b. Retribusi Jasa Usaha.
- c. Retribusi Perizinan Tertentu.

Sesuai dengan Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2001 tentang retribusi diberikan penjelasan terhadap retribusi-retribusi tersebut, yaitu :

- a. Retribusi Jasa Umum adalah retribusi atas jasa yang disediakan atau diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk tujuan kepentingan dan kemanfaatan umum serta dapat dinikmati oleh orang pribadi atau badan.
- b. Retribusi Jasa Usaha adalah retribusi atas jasa yang disediakan oleh Pemerintah Daerah dengan menganut prinsip komersial karena pada dasarnya dapat pula disediakan oleh sektor swasta.
- c. Retribusi Perizinan tertentu adalah retribusi atas kegiatan tertentu Pemerintah Daerah dalam rangka pemberian izin kepada orang pribadi atau badan yang dimaksudkan untuk pembinaan, pengaturan, pengendalian, dan pengawasan atas kegiatan pemanfaatan ruang, penggunaan sumber daya alam, barang, prasarana, sarana atau fasilitas tertentu guna melindungi kepentingan umum dan menjaga kelestarian lingkungan.

Lebih lanjut dalam Pasal 18 ayat 3 Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 masing-masing jenis retribusi telah ditetapkan kriterianya, yaitu :

1. Untuk Retribusi Jasa Umum :

- Retribusi Jasa Umum bersifat bukan pajak dan bersifat bukan retribusi jasa usaha atau untuk perizinan tertentu.
- Jasa yang bersangkutan merupakan kewenangan Daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.
- Jasa tersebut memberi manfaat khusus bagi orang pribadi atau benda yang diharuskan membayar retribusi, di samping untuk membiayai kepentingan dan kemanfaatan umum.
- Jasa tersebut layak untuk dikenakan retribusi.
- Retribusi tersebut berhubungan dengan kebijakan nasional mengenai penyelenggaraannya.
- Retribusi dapat dipungut secara efektif dan efisien serta merupakan salah satu sumber pendapatan Daerah yang potensial.
- Pemungutan retribusi memungkinkan penyediaan jasa tersebut dengan tingkat dan/atau kualitas pelayanan yang lebih baik.

2. Untuk Retribusi Jasa Usaha

- Retribusi Jasa Usaha bersifat bukan pajak dan bersifat bukan Retribusi Jasa Umum dan Retribusi Perizinan Tertentu, dan;
- Jasa yang bersangkutan adalah jasa yang bersifat komersial yang seyogyanya disediakan oleh sektor swasta tetapi belum memadai atau terdapatnya harta yang dimiliki/dikuasai Daerah yang belum dimanfaatkan secara penuh oleh Pemerintah Daerah.

3. Untuk Retribusi Perizinan Tertentu

- Perizinan tersebut termasuk kewenangan Pemerintah yang diserahkan kepada Daerah dalam rangka desentralisasi.
- Perizinan tersebut benar-benar diperlukan guna melindungi kepentingan umum, dan;
- Biaya yang menjadi beban Daerah dalam penyelenggaraan izin tersebut dan biaya untuk menanggulangi dampak negatif dari pemberian izin tersebut cukup besar sehingga layak dibiayai dari retribusi perizinan.

Pasal 18 ayat 4 yang berbunyi :

“Dengan Peraturan Daerah dapat ditetapkan jenis retribusi selain yang ditetapkan dalam ayat 3 sesuai kewenangan otonominya dan memenuhi kriteria yang telah ditetapkan”.

memberi kewenangan bagi Daerah Kabupaten / Kota untuk menggali ekstensifikasi pungutan Retribusi Daerah sebagai upaya penguatan Otonomi Daerah.

Prinsip dalam penyelenggaraan otonomi yang baik dan benar pembiayaan utamanya seharusnya ditopang dari Pendapatan Asli Daerah Sendiri, namun dalam kenyataannya Pendapatan Asli Daerah pada umumnya kecil. Padahal urusan yang harus dibiayai cukup besar, maka Pemerintah Kabupaten / Kota akan selalu berusaha menaikkan Pendapatan Asli Daerah. Dalam menaikkan Pendapatan Asli Daerah Pemerintah Kabupaten / Kota tidak mau berpikir berat dan mengambil langkah mudah dan praktis dan didukung legitimasi peraturan, yaitu melalui upaya ekstensifikasi dan intensifikasi pungutan pajak dan retribusi

Daerah. Apabila hal tersebut ditempuh dalam menaikkan Pendapatan Asli Daerah, akhirnya rakyat tetap menjadi tumpuan utama dalam pelaksanaan Otonomi Daerah⁶⁶

Berkaitan dengan itu Nick Devas mengusulkan adanya perubahan sistem pajak Daerah, yang meliputi :⁶⁷

1. Penyederhanaan Sistem Pajak Daerah.

Penyederhanaan sistem ini dimaksudkan untuk mengurangi "nilai pengganggu" (*nuisance value*), penekanan ekonomi biaya tinggi serta dalam rangka mewujudkan sistem pajak yang adil.

2. Menaikkan penerimaan Pajak Daerah agar Daerah tidak terlalu tergantung dari Pemerintah Pusat. Hal ini tidak gampang, namun demikian masih ada peluang untuk menaikkan penerimaan jenis-jenis tertentu Pajak Daerah.

3. Perubahan sistem pajak berkenaan dengan wewenang Pemerintah Daerah.

Kewenangan Daerah Kabupaten / Kota yang besar berkaitan dengan pelaksanaan Otonomi Daerah memberikan kewenangan yang lebih pada penetapan jenis pajak.

Sedangkan untuk menilai kelayakan suatu Pajak dan Retribusi Daerah, Nick Devas memberikan serangkaian ukuran sebagai berikut :⁶⁸

1. Hasil (*yield*), yaitu berkenaan dengan :

⁶⁶ Warsito, Kebijakan Otonomi Daerah : Kelebihan dan Kekurangan dari Perspektif Hukum, Makalah dalam seminar Nasional Memperingati Dies Natalis UMK ke-XXI

⁶⁷ Nick Devas, Pajak Daerah : Kemungkinan untuk Pembaharuan, dalam *Keuangan Pemerintah Daerah di Indonesia*, terjemahan Masri maris, UI Press, 1999, hal. 61.

⁶⁸ Ibid, hal. 61.

- Memadai tidaknya hasil suatu pajak dan keuntungan dari berbagai layanan yang dibiayai.
- Stabilitas dan mudah tidaknya memperkirakan besarnya hasil.
- Elastisitas hasil pajak terhadap inflasi dan pertumbuhan penduduk.
- Perbandingan hasil pajak dengan biaya pungutan.

2. Keadilan (*equity*), yang meliputi :

- Dasar pajak dan kewajiban membayar harus jelas dan tidak sewenang-wenang.
- Pajak yang bersangkutan harus adil secara horisontal, artinya beban pajak haruslah sama besar antara berbagai kelompok yang berbeda tetapi dengan kedudukan ekonomi yang sama.
- Pajak yang bersangkutan harus adil secara vertikal, artinya kelompok yang memiliki sumber daya ekonomi yang lebih besar memberikan sumbangan yang lebih besar daripada kelompok yang tidak banyak memiliki sumber daya ekonomi.
- Pajak harus adil dari tempat ke tempat, dalam arti hendaknya tidak ada perbedaan besar dan sewenang-wenang dalam beban pajak dari satu daerah ke Daerah lain, kecuali jika perbedaan ini mencerminkan perbedaan dalam cara menyediakan layanan masyarakat.

3. Daya guna ekonomi (*economic efficiency*), dalam arti pajak hendaknya mendorong (atau setidaknya tidak menghambat) penggunaan sumber daya secara berdaya guna dalam kehidupan ekonomi.

4. Kemampuan melaksanakan (*ability to implement*), dalam arti suatu pajak haruslah dapat dilaksanakan, baik dari sudut kemauan politik maupun kemauan tata usaha.
5. Kecocokan sebagai sumber penerimaan Daerah (*suitability as a local revenue source*), yang berarti :
 - Harus jelas kepada Daerah suatu pajak harus dibayarkan dan tepat memungut pajak sedapat mungkin sama dengan tempat akhir beban pajak.
 - Pajak tidak mudah dihindari dengan cara memindahkan obyek pajak dari satu Daerah ke Daerah lain.
 - Pajak Daerah hendaknya tidak menimbulkan beban yang lebih besar dari keuangan tata usaha Pajak Daerah.

D. PAJAK DAN RETRIBUSI DAERAH SEBAGAI KEBIJAKAN PUBLIK

Sesuai dengan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 ditetapkan bahwa Pajak dan Retribusi Daerah ditetapkan dengan undang-undang, sedangkan penentuan tarif dan tata cara pemungutan ditetapkan dengan Peraturan Daerah. Hal tersebut ditegaskan dalam Pasal 82 ayat 1 dan 2 yang berbunyi :

“(1) Pajak dan Retribusi Daerah ditetapkan dengan undang-undang.

(2) Penentuan tarif dan tata cara pemungutan Pajak dan Retribusi Daerah ditetapkan dengan Peraturan Daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.”

Sebagai pelaksanaan atas ketentuan Pasal 82 ayat 1 tersebut telah dikeluarkan Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Penetapan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dalam suatu Daerah Kabupaten dalam suatu bentuk Peraturan Daerah merupakan kewenangan Pemerintah Kabupaten yang bersangkutan, dan proses tersebut merupakan proses pengambilan dan penetapan kebijakan publik (*public policy*).

Kebijakan (*policy*) di antara para sarjana diartikan bermacam-macam dan berikut ini disampaikan beberapa pengertian, sebagai berikut :⁶⁹

1. Harold D. Laswell dan Abraham Kaplan

Mengartikan kebijakan sebagai "suatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dan praktik-praktik yang terarah.

2. Carl J. Friederich, mendefinisikan sebagai :

"Serangkaian kaidah yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dengan menunjukkan hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijaksanaan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu".

3. James E. Anderson, mengartikan sebagai :

"Serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu".

⁶⁹ M. Lrfan Islarni, *Prinsip-prinsip Penumusan Kebijaksanaan Negara*, PT. Bumi Aksara, Jakarta, 2000, hal. 16-17.

4. Amara Raksasutaya, mengemukakan bahwa kebijakan sebagai suatu taktik dan strategi yang diarahkan untuk mencapai tujuan tertentu. Oleh karena itu suatu kebijaksanaan memuat 3 elemen, yaitu :
 - a. Identifikasi dari tujuan yang ingin dicapai.
 - b. Taktik dan strategi dari berbagai langkah untuk mencapai tujuan yang diinginkan.
 - c. Penyediaan berbagai input untuk memungkinkan pelaksanaan secara nyata dari taktik atau strategi.

Sama halnya dengan adanya beragam definisi / pengertian mengenai *policy*, maka pengertian *public policy* / kebijakan negara terdapat banyak pendapat, antara lain :⁷⁰

1. Thomas R. Dye, mendefinisikan kebijaksanaan sebagai :

“Apapun yang dipilih oleh Pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan. Dan bila Pemerintah memilih untuk melakukan sesuatu maka harus ada tujuannya (obyektifnya) dan kebijakan negara itu harus meliputi semua tindakan Pemerintah. Jadi bukan semata-mata merupakan pernyataan keinginan Pemerintah atau pejabat Pemerintah saja.

Di samping itu sesuatu kebijakan yang tidak dilaksanakan oleh Pemerintah pun termasuk suatu kebijakan negara. Hal ini dikarenakan sesuatu yang tidak dilakukan Pemerintah mempunyai dampak yang sama besar dengan sesuatu yang dilakukan oleh Pemerintah.

2. James E. Anderson, memberi definisi :

⁷⁰ Ibid, hal. 17-21.

“Kebijakan negara adalah kebijakan-kebijakan yang dikembangkan oleh badan-badan dan pejabat-pejabat Pemerintah”.

Dari pengertian tersebut kebijakan negara mempunyai implikasi, yaitu :

- a. Kebijakan negara itu selalu mempunyai tujuan tertentu atau merupakan tindakan yang berorientasi pada tujuan.
- b. Kebijakan itu berisi tindakan-tindakan atau pola-pola tindakan pejabat pemerintah.
- c. Kebijakan itu merupakan apa yang benar-benar dilaksanakan oleh Pemerintah, jadi bukan merupakan apa yang Pemerintah bermaksud akan melakukan sesuatu atau menyatakan akan melakukan sesuatu.
- d. Kebijakan negara itu bisa bersifat positif dalam arti merupakan beberapa bentuk tindakan Pemerintah mengenai suatu masalah tertentu, atau bersifat negatif dalam arti merupakan keputusan pejabat Pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu.
- e. Kebijakan Pemerintah, setidaknya-tidaknya dalam arti yang positif didasarkan atau selalu dilandaskan pada peraturan perundang-undangan dan bersifat memaksa (otoritatif).

3. David Easton, mengartikan kebijakan negara sebagai :

“Pengalokasian nilai-nilai secara paksa (sah) kepada seluruh anggota masyarakat”.

Dari definisi ini Easton menegaskan bahwa hanya Pemerintahlah yang secara sah dapat berbuat sesuatu pada masyarakatnya dan pilihan Pemerintah untuk

melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu tersebut dirupakan dalam bentuk pengalokasian nilai-nilai pada masyarakat.

Sebagai suatu proses Peraturan Daerah sebagai suatu bentuk kebijakan publik yang menjadi wewenang Pemerintah Kabupaten dan DPRD di dalam proses penyusunan, penetapan sampai dengan pelaksanaannya tidaklah dapat terlepas dari berbagai faktor yang mempengaruhinya.

Menurut Felix A. Nigro dan Lloyd G. Nigro dalam bukunya "*Modern Public Administrator*" menyebutkan banyak faktor yang mempengaruhi pembuatan kebijakan publik, yaitu :⁷¹

1. Adanya pengaruh tekanan-tekanan dari luar.

Seringkali administrator harus membuat keputusan karena adanya tekanan-tekanan dari luar. Meskipun secara teori terdapat pendekatan pembuatan keputusan "*Rational Comprehensive*" yang berarti administrator sebagai pembuat keputusan harus mempertimbangkan alternatif-alternatif yang akan dipilih berdasarkan penilaian rasional semata. Akan tetapi prosedur pembuatan dan penetapan kebijakan tidak dapat dilepaskan dari kenyataan adanya tekanan-tekanan dari luar yang ikut berpengaruh terhadap proses pembuatan keputusan.

2. Adanya pengaruh kebiasaan lama (konservatisme).

Kebiasaan-kebiasaan lama cenderung akan selalu diikuti oleh administrator kendati keputusan yang berkenaan dengan hal tersebut sebagai hal yang salah

⁷¹ Ibid, hal. 25-27.

dan perlu diubah. Kebiasaan lama itu akan terus diikuti, lebih-lebih jika suatu kebijaksanaan yang telah ada dipandang memuaskan.

3. Adanya pengaruh sifat-sifat pribadi.

Berbagai macam keputusan yang dibuat oleh pembuat keputusan banyak dipengaruhi oleh sifat-sifat pembuatnya dan ini akan mewarnai corak pembuatan keputusan.

4. Adanya pengaruh dari kelompok luar.

Lingkungan sosial dari para pembuat keputusan juga berpengaruh terhadap pembuatan keputusan, bahkan seringkali juga mempertimbangkan pengalaman-pengalaman orang lain yang sebelumnya berada di luar bidang Pemerintahan.

5. Adanya pengaruh keadaan masa lalu.

Pengalaman latihan dan pengalaman / sejarah pekerjaan yang terdahulu berpengaruh pada pembuatan keputusan.

Pungutan Daerah berupa Pajak dan Retribusi Daerah sebagai suatu bentuk public policy yang dituangkan dalam bentuk Peraturan Daerah, secara umum telah diatur dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, antara lain :

1. Peraturan Daerah ditetapkan oleh Kepala Daerah atas persetujuan DPRD dalam rangka penyelenggaraan Otonomi Daerah dan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (Pasal 69).
2. Peraturan Daerah tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum, Peraturan Daerah lain dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

3. Peraturan Daerah dapat memuat ketentuan tentang pembebanan berupa paksaan penegakan hukum, seluruhnya atau sebagian kepada pelanggar (Pasal 71 ayat 1)
4. Peraturan Daerah dapat memuat ancaman pidana kurungan paling lambat 6 (enam) bulan atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 5.000.000,- (lima juta rupiah) dengan atau tidak merampas barang tertentu untuk Daerah kecuali jika ditentukan lain dalam peraturan perundang-undangan (Pasal 71 ayat 2).
5. Untuk melaksanakan Peraturan Daerah, Kepala Daerah menetapkan Keputusan Kepala Daerah dan Keputusan tersebut tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum, Peraturan Daerah dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (Pasal 72).
6. Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah yang bersifat mengatur diundangkan dalam Lembaran Daerah dan mempunyai kekuatan mengikat sejak diundangkan (Pasal 73).
7. dalam rangka pengawasan, Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah disampaikan kepada Pemerintah selambat-lambatnya 15 hari setelah ditetapkan (Pasal 113).
8. Pemerintah dapat membatalkan Peraturan daerah dan Keputusan Kepala Daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan/atau peraturan perundang-undangan lainnya.

Dari ketentuan dalam pasal-pasal Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 dapatlah dikatakan bahwa Peraturan Daerah merupakan hasil kerjasama antara Gubernur / Bupati / Walikota dengan DPRD.

Oleh karenanya tatacara pembentukan Peraturan Daerah dapat ditinjau dari beberapa unsur Pemerintahan Daerah, yaitu :⁷²

1. Unsur DPRD

Peraturan Daerah adalah suatu bentuk produk legislatif Daerah, oleh karenanya tidak dapat terlepas dari DPRD. Keikutsertaan DPRD membentuk Peraturan Daerah bertalian dengan wewenang dan hak DPRD di bidang legislatif yang secara tidak langsung dapat dipergunakan sebagai penunjang fungsi legislatif, yaitu :

a. Hak Penyelidikan

Hak penyelidikan dapat dipergunakan sebagai sarana melakukan evaluasi, menemukan gagasan untuk menciptakan atau mengubah Perda yang ada. Hak penyelidikan bukan semata-mata untuk menyelidiki kebijaksanaan Pemerintah Daerah yang sedang berjalan tapi juga dapat dipakai untuk berbagai kepentingan legislasi.

b. Hak Inisiatif (Hak mengajukan Peraturan Daerah)

DPRD atas inisiatif sendiri dapat menyusun dan mengajukan Peraturan Daerah. Dalam praktik, hak inisiatif DPRD kurang produktif, dengan alasan banyak hambatan atas pelaksanaan hak inisiatif DPRD antara lain keahlian, pengalaman dan ketrampilan anggota pengagas Perda.

⁷² Bagir Manan. *op cit.*, hal. 77-86.

- c. Hak Amandemen (mengadakan perubahan atas Rancangan Peraturan Daerah)

Hak perubahan ini pada dasarnya berlaku pada Rancangan Peraturan Daerah (Ranperda) inisiatif Pemerintah Daerah, tetapi tidak menutup kemungkinan perubahan Ranperda inisiatif DPRD sendiri.

Hal ini jarang dilaksanakan, karena Ranperda yang sedang dibahas DPRD selalu dilakukan bersama-sama Pemerintah Daerah. Perubahan yang dicapai melalui kesepakatan DPRD dengan Pemerintah Daerah.

- d. Persetujuan atas Ranperda

Dalam ungkapan "persetujuan" ini harus pula diartikan "dapat tidak menyetujui" atau "menolak Ranperda" atau "menyetujui dengan perubahan-perubahan".

2. Unsur Kepala Daerah

Keikutsertaan Kepala Daerah dalam pembentukan Perda mencakup kegiatan-kegiatan :

- a. Sesuai dengan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 pasal 69, maka Kepala Daerah memegang kekuasaan membentuk Perda yang tidak lain dari hak mengajukan Perda. Membentuk Perda adalah pekerjaan bersama antara DPRD bersama dengan Gubernur / Bupati / Walikota (Pasal 18 huruf d).
- b. Bersama DPRD membahas Ranperda.

Tugas ini dapat dilaksanakan sendiri atau menugasi pejabat eksekutif lainnya di lingkungan Pemerintah Daerah yang bersangkutan.

- c. Menetapkan Ranperda yang telah disetujui menjadi Perda.
- d. Pengundangan.

Pengundangan Perda dalam Lembaran Daerah merupakan prasyarat agar Perda mempunyai kekuatan hukum mengikat.

3. Unsur Partisipasi

Partisipasi dimaksudkan sebagai keikutsertaan pihak-pihak di luar DPRD dan Pemerintah Daerah dalam menyusun dan membentuk Ranperda atau Perda.

Ada 2 sumber partisipasi, yaitu :

1. Unsur-unsur pemerintahan di luar DPRD dan Pemerintah Daerah, seperti kepolisian / kejaksaan, pengadilan, perguruan tinggi, dan lain-lain.
2. Unsur masyarakat, baik individual seperti ahli-ahli atau yang memiliki pengalaman maupun LSM dan kelompok-kelompok lainnya.

Mengikutsertakan partisipasi dari unsur masyarakat ini sangat penting dan banyak manfaatnya bagi Pemerintah Daerah, karena :⁷³

1. Menjaring pengetahuan, keahlian atau pengalaman masyarakat sehingga Perda benar-benar memenuhi syarat peraturan perundang-undangan yang baik.
2. Menjamin Perda sesuai dengan kenyataan yang hidup dalam masyarakat (politik, ekonomi, sosial, dan lain-lain).
3. Menimbulkan rasa memiliki (*sense of belonging*), rasa bertanggung jawab atas Perda tersebut.

⁷³ Ibid.

Yang diharapkan akan memudahkan penerimaan masyarakat dan memudahkan pula pelaksanaan dan penegakannya.

Partisipasi ini dapat dilakukan dengan cara :

1. Mengikutsertakan dalam Tim atau kelompok kerja penyusunan Perda.
2. Melakukan *public learning* atau mengundang dalam rapat-rapat penyusunan Perda.
3. Melakukan uji sah kepada pihak-pihak berkaitan untuk mendapat tanggapan.
4. Melakukan lokakarya (*workshop*) atas Ranperda sebelum secara resmi dibahas oleh DPRD.
5. Mempublikasikan Ranperda agar mendapat tanggapan publik.

Penetapan Peraturan Daerah sebagai suatu norma hukum yang mengikat masyarakat dalam pelaksanaan pemungutan pajak hendaknya tetap mengedepankan aspek keadilan. Akan tetapi selain itu ada hal penting dalam setiap penetapan hukum, yaitu bagaimana membentuk suatu norma hukum yang becorak perspektif konsumen.

Menurut Edmond Cohen dalam bukunya *Law in the Consumer Perspective* kita dianjurkan untuk selalu menggunakan “segi pandangan antropocentris tentang hukum”, yaitu suatu segi pandangan tentang hukum dan pemerintahan dalam mana manusia-manusia hidup yang konkrit berada di tengah-tengahnya. Manusia-manusia tersebut merupakan konsumen utama dari hukum dan pemerintahan.

Dalam Perspektif Konsumen, Pejabat adalah subyek hukum dan hukum ada untuk manusia, bukan manusia untuk manusia dalam arti abstrak, melainkan untuk manusia kongkrit sebagaimana mereka ada, dengan kepentingan-kepentingannya yang kongkrit dan dengan kekhawatiran-kekhawatiran serta keragu-raguan yang kongkrit.⁷⁴

Sedangkan Nonet dan Selznick menyatakan :⁷⁵

"Hukum responsif adalah hukum sebagai fasilitas dari respon terhadap kebutuhan-kebutuhan sosial dan aspirasi-aspirasi sosial.

Sifat responsif dari hukum ini lebih tampil diartikan agar melayani kebutuhan dan kepentingan sosial yang dialami dan ditemukan, tidak hanya oleh pejabat melainkan oleh rakyat".

Pola partisipan ini dapat pula sebagai suatu bentuk pemberdayaan masyarakat. ?

Selama ini hukum di Indonesia bersifat sentralistik, didominasi oleh lembaga-lembaga formal seperti eksekutif, bersifat responsif dan dibentuk untuk mempertahankan *status quo*, lebih mencerminkan kepentingan kelompok yang memiliki posisi tawar yang kuat, sehingga tidak mencapai suatu tujuan yang benar, yaitu keadilan. Pada era reformasi diharapkan konfigurasi politik berubah ke arah demokrasi, sehingga dihasilkan produk-produk hukum yang lebih responsif dan tidak terbatas pada produk perundang-undangnya saja melainkan sampai pada penegakannya dalam masyarakat.⁷⁶

⁷⁴ AAG. Peters dan Koesriani Siswosoetroto. *op cit.*, hal. 144.

⁷⁵ *Ibid*, hal. 162.

⁷⁶ Esmi Warassih, Pemberdayaan Masyarakat dalam Mewujudkan tujuan Hukum (Proses Penegakan Hukum dan Persoalan Keadilan), Pidato Pengukuhan Penerimaan Jabatan Guru Besar Madya dalam Bidang Hukum pada FH-UNDIP, 2001, hal. 23.

Apabila dilihat dari proses pelaksanaannya, partisipasi masyarakat dapat terjadi pada empat jenjang, yaitu :

1. Partisipasi dalam proses pembuatan keputusan.

Setiap proses penyelenggaraan, terutama dalam kehidupan bersama masyarakat, pasti melewati tahap penentuan kebijaksanaan. Partisipasi pada tahap ini sangat mendasar sekali, terutama karena "putusan politik" yang diambil menyangkut nasib secara keseluruhan.

Mubyarto menegaskan bahwa keadaan yang paling ideal keikutsertaan masyarakat untuk membuat putusan politik yang menyangkut nasib mereka adalah ukuran tingkat partisipasi masyarakat. Semakin besar kemampuan untuk menentukan nasib sendiri, semakin besar partisipasi masyarakat dalam pembangunan.⁷⁷

2. Partisipasi dalam Pelaksanaan

Partisipasi ini merupakan tindak lanjut dari tahap pertama. Dalam hal ini Norman T. Uphoff dalam bukunya "*Feasibility and Application of Rural Development Participation*" menyatakan bahwa partisipasi dalam pembangunan ini dapat dilakukan melalui keikutsertaan masyarakat dalam membentuk kontribusi guna menunjang pelaksanaan pembangunan yang berwujud tenaga, uang, barang material atau informasi yang berguna bagi pelaksanaan pembangunan.⁷⁸

⁷⁷ Mubyarto, *Strategi Pembangunan Pedesaan*, P3SK-UGM, Yogyakarta, 1984, hal. 36.

⁷⁸ Yosef Riwu Kaho. op cit., hal 116.

3. Partisipasi dalam Memanfaatkan Hasil.

Setiap anggota masyarakat berhak untuk berpartisipasi dalam menikmati setiap usaha bersama yang ada. Demikian pula dalam penyelenggaraan Pemerintah Daerah, masyarakat Daerah harus pula dapat menikmati hasilnya secara adil.⁷⁹

4. Partisipasi dalam Evaluasi.

Penyelenggaraan pemerintahan dapat dinilai berhasil apabila dapat memberikan informasi bagi masyarakat. Untuk mengetahui itu sudah sepantasnya masyarakat diberi kesempatan untuk menilai apa yang telah dicapai, bahkan masyarakat dapat dijadikan sebagai hakim yang adil dan jujur dalam menilai hasil yang ada.⁸⁰

Di dalam penyusunan Peraturan Daerah sebagai suatu *public policy* maka secara garis besar terdapat beberapa teori mengenai model pembuatan keputusan / kebijakan negara.

Yehezkel Dror menyatakan adanya 7 macam model, yaitu:⁸¹

a. *Pure Rationality Model*

Model ini memusatkan perhatiannya pada pengembangan suatu pola pembuatan keputusan yang ideal secara universal, dimana keputusan tersebut harus dibuat setepat-tepatnya.

⁷⁹ Ibid, hal. 116.

⁸⁰ Ibid, hal. 117.

⁸¹ M. Irfan Islami. *op cit.*, hal. 35.

b. *Economically Rational Model*

Model ini sama dengan model pertama, tetapi lebih ditekankan pada pembuatan keputusan yang paling ekonomis dan paling efisien.

c. *Segmential - Decision Model*

Model ini memusatkan perhatiannya pada pembuatan eksperimen dalam rangka membentuk pelbagai macam alternatif sehingga dapat dibuat suatu kebijaksanaan yang paling efektif.

d. *Incremental Model*

Model ini menjelaskan bahwa kebijaksanaan itu dibuat atas dasar "perubahan yang sedikit" dari kebijaksanaan-kebijaksanaan yang telah ada sebelumnya. Jadi kebijaksanaan lama yang dipakai sebagai dasar / pedoman untuk membuat kebijaksanaan yang baru.

e. *Satisfying Model*

Pendekatan model ini dipusatkan pada proses pemilihan alternatif kebijaksanaan pertama yang paling memuaskan dengan tanpa bersusah payah menilai alternatif-alternatif yang lain.

f. *Extra - Rational Model*

Model ini didasarkan atas proses pembuatan keputusan yang sangat rasional untuk menciptakan metode pembuatan kebijaksanaan yang paling optimal.

g. *Optimal Model*

Merupakan model yang integratif (gabungan) yang memusatkan perhatiannya pengidentifikasian nilai-nilai, kegunaan praktis daripada

kebijaksanaan-kebijaksanaan dan masalah-masalahnya. Semuanya ditujukan untuk mengatasi masalah-masalah dengan memperhatikan alokasi sumber-sumber penentuan tujuan yang hendak dicapai, pemilihan alternatif program, peramalan hasil-hasil dan pengevaluasian alternatif-alternatif terbaik. Keputusan dibuat atas dasar pilihan-pilihan alternatif yang dapat diterima.

Sedangkan Nicholas Henry mengelompokkannya menjadi 2 klasifikasi besar, yaitu :⁸²

1. Kebijakan negara dianalisis dari sudut proses.

Kebijakan negara yang dianalisis dari sisi sudut posisi ini ada 4 model, yaitu :

a. Model Institusional

Fokus dan pusat perhatian model ini terletak pada struktur organisasi pemerintah karena kegiatan politik berpusat pada lembaga pemerintahan, baik legislatif, eksekutif dan yudikatif. Oleh karena kebijakan negara secara otoritatif dirumuskan pada lembaga pemerintahan tersebut.

b. Model Elit – Berkuasa

Model ini memandang administrator negara bukan sebagai “abdi rakyat” (*servant of the people*) tetapi lebih sebagai “kelompok kecil yang telah mapan” (*the establishment*).

⁸² M. Irfan Islami, Ibid, hal. 36-76.

Kelompok elit bertugas membuat dan melaksanakan kebijakan yang dipandang sebagai mampu bertindak / berbuat dalam suatu lingkungan yang ditandai dengan sikap massa yang apatis, kerancuan informasi, sehingga massa menjadi pasif. Kebijakan negara mengalir dari atas ke bawah, yaitu dari golongan elit ke golongan massa. Dengan demikian kebijakan negara adalah merupakan perwujudan keinginan-keinginan ulama dan nilai-nilai golongan elit yang berkuasa.

c. Model Kelompok

Model ini menyatakan bahwa interaksi di antara kelompok-kelompok adalah merupakan kenyataan politik. Individu-individu yang memiliki kepentingan yang sama mengikatkan baik secara formal maupun informal ke dalam kelompok kepentingan (*interest group*) yang dapat mengajukan dan memaksakan kepentingan-kepentingannya kepada Pemerintah.

Menurut model ini kebijakan negara adalah merupakan perimbangan (*equilibrium*) yang dicapai sebagai hasil perjuangan kelompok. Untuk menjaga perimbangan tersebut maka tugas / peranan sistem politik adalah menengahi konflik yang terjadi di antara kelompok-kelompok tersebut, dengan cara :

- Membuat aturan permainan dalam perbatasan antar-kelompok.
- Mengatur kompromi dan menciptakan keseimbangan kepentingan-kepentingan yang berbeda.

- Mewujudkan kompromi-kompromi tersebut ke dalam bentuk kebijakan negara.
- Memaksakan berlakunya kompromi-kompromi bagi semua pihak.

d. Model Sistem Politik

Model ini didasarkan pada konsep-konsep teori informasi (*inputs*, *withinputs*, *outputs* dan *feedback*) dan memandang kebijakan negara sebagai respon suatu sistem politik terhadap kekuatan lingkungan (sosial politik, ekonomi, kebudayaan, geografis, dan sebagainya).

Konsep "sistem politik" mempunyai arti sejumlah lembaga-lembaga dan aktivitas-aktivitas politik dalam masyarakat yang berfungsi mengubah tuntutan-tuntutan (*demands*), dukungan-dukungan (*support*) dan sumber-sumber (*resources*) yang semuanya ini adalah usulan-usulan (*inputs*) menjadi keputusan-keputusan atau kebijakan-kebijakan yang otoritatif bagi seluruh anggota masyarakat (*outputs*).

Pengaruh lingkungan pada *withinputs* bisa mewarnai kuantitas, kualitas dan kelancaran proses konversi yang pada intinya juga akan berpengaruh pada *outputs*. Impelentasi *outputs* pada masyarakat bisa memberikan dampak positif dan negatif juga banyak dipengaruhi oleh keadaan lingkungan. Termasuk pemanfaatan dampak positif dan negatif dari kebijakan negara tersebut sebagai umpan balik (*feedback*) yang akan dipakai atau tidak sebagai *inputs* baru dalam proses sistem politik berikutnya.

2. Kebijakan negara dianalisis dari sudut hasil atau efek

Ditinjau dari sudut hasil / efek kebijakan negara terdiri dari 3 model, yaitu :

a. Model *Rational-Comprehensive*

Model ini menekankan pembuatan keputusan yang rasional dengan bermodalkan pada kompreliensivitas informasi dan keahlian pembuat keputusan. Konsep ini sama dengan konsep efisiensi. Oleh karenanya kebijakan yang rasional adalah suatu kebijakan yang sangat efisien dimana rasio antara nilai yang dicapai dan nilai yang dikorbankannya adalah positif dan lebih tinggi dibandingkan dengan alternatif-alternatif yang lain.

Perumusan kebijakan negara menurut Model *Rational-Comprehensive* mengikuti aliran sebagai berikut :

- Pembuat kebijakan dihadapkan dengan suatu masalah tertentu yang dapat diisolasikan dari masalah-masalah lain yang dinilai mempunyai arti yang besar dibandingkan dengan masalah-masalah lain.
- Berdasarkan atas masalah-masalah yang sudah ada tersebut kemudian dipilih dan disusun tujuan-tujuan dan nilai-nilai sesuai dengan urutan pentingnya.
- Kemudian pembuat kebijakan menentukan atau menyusun daftar semua cara-cara atau pendekatan-pendekatan (alternatif-alternatif) yang mungkin dapat dipakai untuk mencapai tujuan-tujuan atau nilai-nilai tadi.
- Pembuat kebijaksanaan seterusnya meneliti dan menilai konsekuensi-konsekuensi masing-masing alternatif kebijaksanaan tersebut di atas.

- Selanjutnya hasil penelitian dan penilaian dari masing-masing alternatif itu dibandingkan satu sama lain konsekuensi-konsekuensinya.
- Akhirnya pembuat kebijakan memilih alternatif yang terbaik, yaitu yang nilai konsekuensi-konsekuensinya paling cocok (rasional) dengan tujuan yang telah ditetapkan.

b. *Model Incremental*

Model ini memandang kebijakan negara sebagai suatu kelanjutan kegiatan-kegiatan Pemerintah di masa lalu dengan hanya mengubahnya (modifikasi) sedikit-sedikit. Karakteristik Model *Incremental* adalah :

- Pembuat keputusan tidak berupaya / berusaha meneliti dan menilai secara komprehensif semua alternatif, melainkan memusatkan perhatiannya hanya pada kebijakan yang berbeda secara incremental (berbeda sedikit) dengan kebijakan yang telah ada (terdahulu).
- Hanya sejumlah kecil alternatif kebijakan yang dipertimbangkan.
- Setiap alternatif kebijakan, hanya sejumlah konsekuensi-konsekuensi akibat-akibat kebijakan penting yang terbatas saja yang dinilai.
- Setiap masalah yang menantang pembuat keputusan secara terus-menerus didefinisikan.
- Tidak akan ada keputusan atau pemecahan masalah yang dianggap benar tetapi merupakan serangkaian "serangan" yang tidak pernah ada hentinya terhadap masalah yang ada melalui serangkaian analisis dan penilaian.

- Sehubungan dengan itu, maka pembuatan keputusan incremental digambarkan bersifat mengobati (*remedial*), diarahkan pada pemecahan masalah-masalah sosial yang kongkrit yang ada sekarang dan bukannya untuk meningkatkan pencapaian tujuan-tujuan sosial di masa yang akan datang.

c. Model *Mixed-Scanning*

Model ini memanfaatkan dua macam pendekatan sebelumnya (model *Rational Comprehensive* dan *Incremental*) secara fleksibel, yaitu sangat tergantung pada masalah dan situasinya, dengan mengambil unsur-unsur kebaikan yang ada pada dua model tersebut. Pendekatan *rational comprehensive* diterapkan bila " *high overage scanning* " (penjelajahan dan pengamatan yang luas) diperlukan dan bila " *truncated scanning* " (pendekatan yang mendetail) diperlukan maka digunakan model *incremental*.

Dari berbagai model pendekatan dalam pembuatan keputusan tersebut mempunyai kelemahan dan kebaikan sendiri-sendiri, akan tetapi keputusan untuk menggunakan salah satu model harus berdasarkan pada kriteria-kriteria tertentu yang ia anggap paling baik untuk melakukan pemilihan alternatif-alternatif di antara alternatif-alternatif yang bersaing. Dan di antara kaitan-kaitan tersebut yang paling dominan adalah pengaruh *decision maker's values* (nilai-nilai pembuat keputusan sendiri) dan *environmental influence* (pengaruh lingkungan).

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS DATA

A. KEBIJAKAN PEMERINTAH KABUPATEN KUDUS DALAM PELAKSANAAN OTONOMI DAERAH.

Tahun 2001 merupakan tahun yang mempunyai arti penting dan strategis bagi bangsa Indonesia, khususnya bagi penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah, tidak terkecuali Pemerintah Kabupaten Kudus, karena pada tahun tersebut kebijakan tentang Otonomi Daerah mulai dilaksanakan secara efektif, tepatnya mulai tanggal 1 Januari 2001. Pelaksanaan kebijakan tersebut merupakan tindak lanjut ditetapkannya 2 (dua) peraturan perundang-undangan di bidang Otonomi Daerah, yaitu Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan daerah dan Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah tidak menetapkan pemberian kewenangan Otonomi dalam wujud Otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab. Hal tersebut mengandung pengertian bahwa dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, kepada Daerah diberikan keleluasaan untuk menyelenggarakan kewenangan yang secara nyata ada dan diperlukan serta dapat tumbuh, hidup, dan berkembang di Daerah, termasuk segala konsekuensi kewajiban-kewajiban yang ada di dalamnya, dengan tujuan akhir peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat, pengembangan kehidupan berdemokrasi, keadilan,

pemerataan dan pemeliharaan hubungan yang serasi antara Pusat dan Daerah serta antar-Daerah.

Dalam rangka kesiapan Kabupaten Kudus melaksanakan Otonomi Daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab maka Pemerintah Kabupaten Kudus telah membentuk Tim Persiapan Pelaksanaan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 dengan Keputusan Bupati Kepala Daerah Tingkat II Kudus tanggal 16 Oktober 1999 Nomor 061/991 dimana dalam Keputusan tersebut ditegaskan bahwa tugas Tim tersebut adalah :

1. Menyusun terapan program kerja dan skala prioritasnya dalam rangka persiapan, perencanaan, dan pelaksanaan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999.
2. Mengadakan inventarisasi kelembagaan dan kepegawaian, produk hukum, anggaran, sarana dan prasarana yang ada dalam rangka kesiapan dan persiapan melaksanakan seluruh urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Kabupaten sesuai Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999.
3. Membuat pengkajian dan perencanaan kemampuan keuangan, pendapatan dan sumber daya manusia di Daerah untuk melaksanakan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999.
4. Mendorong dan memfasilitasi Dinas / lembaga / kantor yang ada untuk melaksanakan tugas pokok / fungsinya sesuai dengan visi, misi, dan progresi Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999.
5. Mensosialisasikan, menyusun dan merencanakan produk hukum Daerah,, membuat kajian serta mempersiapkan pembentukan Perangkat-Daerah Otonom sesuai dengan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999.
6. Mengadakan rapat rutin / berkala dan mengadakan konsultasi dan kegiatan lain dengan instansi / lembaga yang berkompeten.

7. Melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Bupati.

Dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah, maka kebijakan yang diambil oleh Pemerintah Kabupaten Kudus mencakup 7 kebijakan dasar, yaitu :

a. Pembagian kewenangan

Dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah kewenangan ini diatur dalam Bab IV tentang Kewenangan Daerah, yang pokok-pokoknya adalah sebagai berikut :

a. Kewenangan Pemerintah Pusat

Kewenangan Pemerintah Pusat mencakup :

- 1) Kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, pendidikan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan bidang lain.
- 2) Kewenangan bidang lain meliputi kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi dan standarisasi nasional.

b. Kewenangan Propinsi

- 1) Kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonom mencakup kewenangan dalam bidang Pemerintahan yang bersifat lintas Kabupaten / Kota, seperti kewenangan di bidang pekerjaan umum, perhubungan, kehutanan dan perkebunan serta kewenangan di bidang Pemerintahan tertentu lainnya.
- 2) Kewenangan dalam bidang Pemerintahan tertentu lainnya adalah :
 - Perencanaan dan pengendalian pembangunan regional secara makro.

- Pelatihan bidang tertentu, alokasi sumber daya manusia potensial dan penelitian yang mencakup wilayah Propinsi.
- Pengelolaan pelabuhan regional.
- Pengendalian lingkungan hidup.
- Promosi dagang dan budaya / pariwisata.
- Penanganan penyakit menular dan hama tanaman.
- Perencanaan tata ruang Propinsi.

3) Kewenangan Propinsi termasuk juga kewenangan yang tidak ada atau belum dapat dilaksanakan Daerah Kabupaten dan Daerah Kota.

c. Kewenangan Kabupaten / Kota

Kewenangan Kabupaten / Kota mencakup semua kewenangan Pemerintahan selain kewenangan Pusat dan Propinsi sebagaimana telah disebutkan di muka.

Adapun bidang Pemerintahan yang wajib dilaksanakan oleh Daerah Kabupaten / Kota meliputi urusan-urusan :

- Pekerjaan Umum.
- Kesehatan.
- Pendidikan dan Kebudayaan.
- Pertanian.
- Perhubungan.
- Industri dan Perdagangan.
- Penanaman Modal.
- Lingkungan Hidup.
- Pertanahan.
- Koperasi.

- Tenaga Kerja.

Berdasarkan atas kewenangan-kewenangan yang melekat pada Pemerintah Kabupaten tersebut, Pemerintah Kabupaten Kudus sesuai dengan persetujuan DPRD Kabupaten Kudus yang dituangkan dalam Keputusan DPRD Kabupaten Kudus tanggal 17 Maret 2001 Nomor 172/13/2001 tentang Pertimbangan atas Rancangan Keputusan Bupati Kudus tentang Kewenangan Daerah Kabupaten Kudus untuk ditetapkan menjadi Keputusan telah menetapkan bidang-bidang dan rincian-rincian kewenangan yang menjadi kewenangan Pemerintah Kabupaten Kudus dalam Keputusan Bupati Kudus tanggal 17 Maret 2001 Nomor 100/137/2001 tentang Kewenangan Daerah Kabupaten Kudus.

Adapun identifikasi kewenangan yang menjadi urusan Pemerintah Kabupaten Kudus adalah sebagai berikut :

1. Kewenangan Bidang Pertanian, terdiri dari 74 rincian kewenangan.
2. Kewenangan Bidang Perindustrian dan Perdagangan, terdiri dari 19 rincian kewenangan.
3. Kewenangan Bidang Koperasi, terdiri dari 8 rincian kewenangan.
4. Kewenangan Bidang Ketenagakerjaan, terdiri dari 9 rincian kewenangan.
5. Kewenangan Bidang Kesehatan, terdiri dari 6 rincian kewenangan.
6. Kewenangan Bidang Pendidikan dan Kebudayaan, terdiri dari 25 rincian kewenangan.
7. Kewenangan Bidang Pertanahan, terdiri dari 30 rincian kewenangan.
8. Kewenangan Bidang Pekerjaan Umum, terdiri dari 34 rincian kewenangan.
9. Kewenangan Bidang Penanaman Modal, terdiri dari 6 rincian kewenangan.
10. Kewenangan Bidang Perhubungan, terdiri dari 34 rincian kewenangan.

11. Kewenangan Bidang Pariwisata, terdiri dari 16 rincian kewenangan.
12. Kewenangan Bidang Lingkungan Hidup, terdiri dari 14 rincian kewenangan.
13. Kewenangan Bidang Sosial, terdiri dari 14 rincian kewenangan.
14. Kewenangan Bidang Permukiman, terdiri dari 9 rincian kewenangan.
15. Kewenangan Bidang Politik Dalam Negeri dan Administrasi Publik, terdiri dari 12 rincian kewenangan.
16. Kewenangan Bidang Pengembangan Otonomi Daerah, terdiri dari 16 rincian kewenangan.
17. Kewenangan Bidang Perimbangan Keuangan, terdiri dari 8 rincian kewenangan.
18. Kewenangan Bidang Kependudukan, terdiri dari 11 rincian kewenangan.
19. Kewenangan Bidang Pemuda dan Olahraga, terdiri dari 8 rincian kewenangan.
20. Kewenangan Bidang Hukum dan Perundang-undangan, terdiri dari 5 rincian kewenangan.
21. Kewenangan Bidang Tata Ruang, terdiri dari 4 rincian kewenangan.
22. Kewenangan Bidang Penerangan, terdiri dari 9 rincian kewenangan.
23. Kewenangan Bidang Pertambangan dan energi, terdiri dari 4 rincian kewenangan.
24. Kewenangan yang berlaku di berbagai bidang, terdiri dari 14 rincian kewenangan.

Apabila dilihat dari cakupan yang begitu luas mengenai kewenangan Daerah Kabupaten, maka hal ini menyiratkan kewenangan Otonomi luas yang mencakup keleluasaan Daerah untuk menyelenggarakan kewenangan hampir di semua

bidang Pemerintahan. Di samping mencakup pula kewenangan utuh dan bulat dalam penyelenggaraannya mulai dari perencanaan / pelaksanaan, pengawasan dan evaluasi. Penetapan kewenangan tersebut juga merupakan wujud pelaksanaan otonomi yang bukan hanya sekedar kewajiban, tetapi juga merupakan hak bagi Pemerintah Kabupaten / Kota.

Penyerahan kewenangan kepada Kabupaten / Kota ini sangatlah menunjang bagi pelaksanaan Otonomi Daerah, dan hal tersebut sejalan dengan apa yang disampaikan oleh Ramlan Surbakti mengenai pola pemikiran penyerahan kewenangan, sebagai berikut :⁶³

- a. Makin dekat produsen dan distributor pelayanan publik dengan warga masyarakat yang dilayani semakin tepat sasaran, merata, berkualitas dan terjangkau pelayanan publik tersebut.
- b. Penyerahan kewenangan akan membuka peluang dan kesempatan bagi aktor-aktor politik lokal dan sumber daya manusia (SDM) yang berkualitas di Daerah untuk mengajukan prakarsa, berkeaktivitas dan melakukan inovasi karena kewenangan merencanakan, membahas, memutuskan, melaksanakan, mengevaluasi dan akuntabilitas mengenai kewenangan itu berada pada aktor politik lokal dan SDM lokal yang berkualitas.
- c. Pelaksanaan kewenangan sangat tergantung kepada tersedianya SDM yang berkualitas dalam bidang-bidang yang diserahkan, oleh karenanya ini dapat

⁶³ Ramlan Surbakti, *Otonomi Daerah Seluas-luasnya dan Kesejahteraan Sosial*, B i g r a f Publishing, Yogyakarta, 2001, hal. 152-154.

menjadi daya tarik agar distribusi SDM yang tidak merata yang kebanyakan berada di Ibukota dapat bermigrasi ke Daerah Otonom Kabupaten / Kota

- d. Pihak yang memikirkan, menaruh perhatian, mempersiapkan dan menyiapkan kesempatan kerja tak hanya Pemerintah Pusat dan Daerah saja tetapi juga kalangan swasta pusat dan lokal.

Masalah pembagian kewenangan ini kiranya perlu dicermati secara mendalam sehingga dapat dihindari adanya tumpang tindih penyelenggaraan urusan / kewenangan.

Di samping itu, kejelasan pembagian kewenangan tersebut juga bermanfaat dalam rangka penegasan peralihan status instansi vertikal sebagai Dinas atau Perangkat Daerah Kabupaten.

b. Penyesuaian Kelembagaan

Dalam rangka penataan kelembagaan, maka dengan berdasarkan pada Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 2000 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah, Pemerintah Kabupaten Kudus pada tanggal 2 Desember 2000 telah menetapkan beberapa Peraturan Daerah (Perda) yang berkaitan dengan kelembagaan, yaitu :

- 1) Perda Kabupaten Kudus Nomor 19 Tahun 2000 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Daerah dan Sekretariat DPRD Kabupaten Kudus.

Sekretariat Daerah Kabupaten Kudus terdiri dari :

- a) Asisten Tata Praja, yang meliputi :

- Bagian Pemerintahan (terdiri dari 2 subbagian)
- Bagian Hukum dan Organisasi Tata Laksana (terdiri dari 2 subbagian)
- Bagian Humas dan Protokol (terdiri dari 2 subbagian)

- b) Asisten Ekonomi dan Pembangunan, yang meliputi :
 - Bagian Perekonomian (terdiri dari 2 subbagian)
 - Bagian Pembangunan (terdiri dari 2 subbagian)
 - Bagian Kesejahteraan Masyarakat (terdiri dari 2 subbagian)
- c) Asisten Administrasi, yang meliputi :
 - Bagian Kepegawaian (terdiri dari 2 subbagian)
 - Bagian Keuangan (terdiri dari 2 subbagian)
 - Bagian Umum (terdiri dari 2 subbagian)

Sedangkan Sekretariat DPRD, meliputi :

- a) Bagian Umum (terdiri dari 2 subbagian)
- b) Bagian Rapat dan Perundang-undangan (terdiri dari 2 subbagian)

2) Perda Kabupaten Kudus Nomor 20 Tahun 2000 tentang Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Teknis Daerah Kabupaten Kudus.

Lembaga Teknis Daerah terdiri dari 2 Badan dan 9 Kantor.

Lembaga Teknis yang berbentuk Badan, terdiri dari :

- a) Badan Koordinasi Perencanaan Pembangunan Daerah.
- b) Badan Pengawasan Fungsional Daerah.

Sedangkan Lembaga Teknis yang berbentuk Kantor, terdiri dari :

- a) Kantor Pertanahan.
- b) Kantor Tenaga Kerja dan Transmigrasi.
- c) Kantor Perindustrian, Perdagangan, dan Koperasi.
- d) Kantor Pengendalian Lingkungan Hidup.
- e) Kantor Perhubungan dan Pariwisata.
- f) Kantor Catatan Sipil dan Kependudukan.

- g) Kantor Pengelolaan Data dan Arsip Daerah.
 - h) Kantor Kesatuan Bangsa dan Perlindungan Masyarakat.
 - i) Kantor Polisi Pamong Praja.
- 3) Perda Kabupaten Kudus Nomor 21 Tahun 2000 tentang Organisasi dan Tata Kerja Dinas Daerah Kabupaten Kudus.

Dinas-dinas Daerah Kabupaten Kudus terdiri dari :

- a) Dinas Pekerjaan Umum.
 - b) Dinas Pertanian.
 - c) Dinas Kesehatan.
 - d) Dinas Pendidikan dan Kebudayaan.
 - e) Dinas Pendapatan Daerah.
- 4) Perda Kabupaten Kudus Nomor 22 tahun 2000 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kecamatan dan Kelurahan.

Susunan Organisasi Kecamatan terdiri dari :

- Camat.
- Sekretaris Kecamatan.
- Seksi Pemerintahan.
- Seksi Polisi Pamong Praja.
- Seksi Kesatuan Bangsa dan Perlindungan Masyarakat.
- Seksi Ekonomi dan Pembangunan.
- Seksi Kesejahteraan Masyarakat.

Sedangkan Susunan Organisasi Kelurahan terdiri dari :

- Lurah.
- Sekretaris Kelurahan.

- Seksi Pemerintahan.
- Seksi Ekonomi dan Pembangunan.
- Seksi Kesejahteraan Masyarakat.

Apabila dilihat dari besaran struktur organisasi perangkat Daerah tersebut, maka prinsip penataan kelembagaan yang "miskin struktur tetapi kaya fungsi" betul-betul dilaksanakan dan ini terlihat jelas dengan rampingnya struktur organisasi perangkat Daerah. Adapun prinsip-prinsip yang dianut Pemerintah Kabupaten Kudus dalam penataan perangkat Daerah adalah :

- Prinsip miskin struktur tetapi kaya fungsi.
- Kejelasan tujuan organisasi dan visi yang akan diwujudkan.
- Pembagian dan perumusan tugas yang jelas.
- Mempertegas fungsi lini dan staf.
- Penyusunan pola organisasi sesuai dengan kebutuhan nyata.
- Pengembangan jabatan fungsional.

Kejelasan beban dan tugas-tugas satuan organisasi yang mewadahi fungsi yang akan berkembang.

- Memperjelas tata laksana dan mekanisme kerja.

Dalam kondisi sekarang ini dimana sumber-sumber untuk membiayai operasional organisasi semakin terbatas, maka organisasi diharapkan dapat menyusun suatu organisasi yang sehat dan efisien.

Struktur organisasi yang dikatakan sehat dan efisien apabila :

- Masing-masing unit yang ada di dalamnya menjalankan fungsi dengan baik, tidak terdapat benturan antar-unit dalam struktur tersebut.

- Organisasi yang bersangkutan dalam menjalankan fungsinya dapat dicapai perbandingan terbaik antara sumber-sumber (*input*) yang digunakan dengan *input* yang dihasilkan.
- Jenjang organisasi tidak lebih dari lima tingkat.
- Terpenuhinya prinsip rentang kendali, dimana seorang pimpinan dengan kapasitas kepemimpinan yang cakap agar dapat mengendalikan bawahan dengan sebaik-baiknya.

c. Penataan Aparatur / Personil.

Dalam rangka penataan aparatur maka langkah-langkah yang telah ditempuh dalam pelaksanaan Otonomi Daerah adalah :

- 1) Melaksanakan pendataan aparatur, baik aparatur dari Pemerintah Kabupaten sendiri maupun aparatur yang berasal dari Dinas / Instansi Vertikal yang terlukuidasi menjadi pegawai / Aparatur Daerah yang diklasifikasikan dalam jenjang pendidikan, status kepegawaian, tingkatan eselon dan golongan.

Dari hasil penelitian dapat dihasilkan beberapa data sebagai berikut :

TABEL 1
DATA PEGAWAI NEGERI SIPIL MENURUT GOLONGAN

GOLONGAN	SEBELUM OTONOMI DAERAH	SETELAH OTONOMI DAERAH
Golongan I	197	343
Golongan II	1.147	2.048
Golongan III	762	5.231
Golongan IV	42	483
JUMLAH	2.148	8.105

Sumber : Bagian Kepegawaian Setda Kab. Kudus.

TABEL 2

DATA PEGAWAI NEGERI SIPIL MENURUT ESELON

ESELON	SEBELUM OTONOMI DAERAH	SETELAH OTONOMI DAERAH
Eselon V.b	238	-
Eselon V.a	324	-
Eselon IV.b	73	43
Eselon IV.a	96	211
Eselon III.b	18	14
Eselon III.a	13	52
Eselon II.b	2	12
Eselon II.a	-	1
JUMLAH	764	333

Sumber : Bagian Kepegawaian Setda Kab. Kudus.

TABEL 3

DATA PEGAWAI NEGERI SIPIL MENURUT PENDIDIKAN

TINGKAT PENDIDIKAN	SEBELUM OTONOMI DAERAH	SETELAH OTONOMI DAERAH
SD	290	556
SLTP	206	422
SLTA	1.093	3.585
SARMUD/ D3	166	1.257
S-1	400	1.341
S-2	-	34
JUMLAH	2.155	7.195

Sumber : Bagian Kepegawaian Setda Kab. Kudus.

Izin Belajar 1999 – 2002

S-1 : 333 orang

S-2 : 45 orang

TABEL 4

JUMLAH PEGAWAI HARIAN LEPAS

NO.	KONDISI	JUMLAH	KETERANGAN
1.	Sebelum Penelitian	2.091	Berkurang 308
2.	Setelah Penelitian	1.783	

Sumber : Bagian Kepegawaian Setda Kab. Kudus.

Melihat dari data tersebut maka menjadi pemikiran tersendiri bagi Pemerintah Kabupaten Kudus untuk mengambil langkah yang strategis dalam melaksanakan penataan personil utamanya penataan jabatan struktural dan non-struktural.

Beberapa langkah telah dilaksanakan dalam penataan jabatan struktural, yaitu dengan pelantikan pejabat-pejabat struktural untuk menduduki pos-pos struktural sesuai dengan struktur organisasi Perangkat Daerah yang baru. Sedangkan penataan pegawai non-struktural juga telah dilaksanakan dengan melakukan beberapa mutasi pegawai pada unit-unit kerja organisasi baru hasil penataan sesuai Otonomi Daerah, termasuk di dalamnya pegawai-pegawai yang semula berada di bawah Kantor / Dinas / Instansi Vertikal.

- 2) Penempatannya personil sesuai dengan keahliannya, dengan tetap memberikan kesempatan untuk peningkatan kualitas keilmuan (tugas belajar untuk jenjang strata S-1 dan S-2) sehingga diharapkan menghadapi dinamika Otonomi Daerah dan globalisasi Pemerintah Kabupaten mempunyai SDM Aparatur yang berkualitas, profesional, produktif, dan beretika luhur.

Berdasarkan data yang diperoleh pada tahun 1999-2002 maka Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang telah mendapatkan ijin belajar adalah sebagai berikut :

- Jenjang S-1 : 333 PNS
- Jenjang S-2 : 45 PNS

Dari jumlah tersebut yang telah menyelesaikan studinya adalah :

- Jenjang S-1 : 24 PNS
- Jenjang S-2 : 9 PNS

Jumlah ini merupakan modal tersendiri bagi Pemerintah Kabupaten Kudus dalam rangka penguatan tugas-tugas Otonomi Daerah yang makin membutuhkan keprofesionalisme pelaksanaan tugas.

3) Perubahan orientasi jabatan dari jabatan struktural ke arah jabatan fungsional.

Hal ini perlu segera untuk direalisasikan mengingat jumlah jabatan struktural yang sangat terbatas dengan adanya perubahan struktur organisasi Perangkat Daerah, di samping hilangnya jabatan struktural Eselon Va dan Vb.

4) Pelaksanaan analisis jabatan yang mendalam dan komprehensif, sehingga syarat-syarat untuk jabatan tertentu dapat diberikan tolak ukurnya untuk mendapatkan pejabat sesuai dengan jabatan yang dibutuhkan.

d. Pembiayaan / Keuangan Daerah.

Kebijakan dalam bidang pembiayaan / keuangan Daerah, dilakukan dengan langkah-langkah :

1) Inventarisasi potensi dan kemampuan keuangan Daerah berdasarkan undang-undang yang baru, baik itu Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah dan Undang-undang Nomor 34

Tahun 2000 tentang Perubahan atas undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

- 2) Penyempurnaan Perda tentang Pajak dan Retribusi Daerah serta upaya intensifikasi dan ekstensifikasi Pungutan Daerah.
- 3) Optimalisasi BUMD.
- 4) Pengaturan perimbangan keuangan secara proporsional.

c. Peralatan / Prasarana dan Sarana.

Dalam bidang peralatan / prasarana dan sarana maka langkah / kebijakan yang dilaksanakan adalah :

- 1) Pelaksanaan inventarisasi asset Daerah, utamanya asset instansi vertikal yang diserahkan kepada Pemerintah Kabupaten Kudus.
- 2) Penataan pengelolaan asset-asset Pemerintah Kabupaten, utamanya yang berkaitan dengan penataan kelembagaan.
- 3) Pengaturan manual administrasi barang Daerah, sehubungan dengan terjadinya perubahan status hukum asset milik instansi vertikal.

f. Penyesuaian Pranata Hukum.

Dalam bidang pranata hukum maka telah dilakukan beberapa kebijakan :

- 1) Pengkajian dan evaluasi terhadap berbagai produk hukum, baik Perda maupun Keputusan Bupati untuk diadakan penyempurnaan sebagai langkah antisipasi berdasarkan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.
- 2) Penyusunan dan penetapan produk hukum sebagai langkah tindak lanjut Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Di dalam penyesuaian pranata hukum tersebut terdapat hal yang hendaknya diperhatikan oleh Pemerintah Kabupaten, yaitu asas-asas penetapan Perda dan Keputusan yang

diatur dalam Pasal 70 undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, yaitu bahwa Peraturan Daerah tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum, Peraturan Daerah lain dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

g. Pelibatan Partisipasi Masyarakat.

Hal ini sesuai dengan maksud penyusunan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, yaitu peningkatan pemberdayaan masyarakat, menumbuhkan prakarsa dan kreativitas, meningkatkan peran serta masyarakat dan sekaligus mengembangkan peran dan fungsi DPRD.

Dalam rangka pelibatan partisipasi masyarakat ini diperlukan upaya pendukung, yaitu :

- Perkuatan akses dan kemampuan masyarakat.
- Mendorong semakin menguatnya sistem kontrol masyarakat, diikuti adanya perangkat hukum yang memadai serta iklim yang kondusif.

B. STRATEGI PEMANTAPAN PENDAPATAN DAERAH

Dalam rangka penyelenggaraan Otonomi Daerah, Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah memberikan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada Daerah secara proporsional yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional serta perimbangan keuangan Pusat dan Daerah, sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan serta potensi dan keanekaragaman Daerah, yang dilaksanakan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Sebagai konsekuensi dari luasnya kewenangan yang diberikan kepada Daerah, tentunya tuntutan kebutuhan akan pelayanan kepada masyarakat menjadi semakin besar pula. Oleh karena itu, Pemerintah Kabupaten harus mampu menggali sumber

keuangannya sendiri, sehingga dapat menyediakan sumber-sumber pembiayaan yang memadai.

Sejalan dengan tuntutan Daerah akan kebutuhan sumber pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan tersebut, maka telah diakomodasi melalui penetapan Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, yang sudah secara tegas mengatur mengenai alokasi sumber keuangan yang menjadi imbalan bagian Daerah.

Sesuai dengan ketentuan Pasal 79 Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Pasal 3 Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 sumber pendapatan Daerah terdiri atas :

1. Pendapatan Asli Daerah, yaitu :
 - a) Hasil Pajak Daerah;
 - b) Hasil Retribusi Daerah;
 - c) Hasil perusahaan milik Daerah dan hasil pengelolaan kekayaan Daerah yang dipisahkan;
 - d) Lain-lain pendapatan Asli Daerah yang sah.
2. Dana Perimbangan.
3. Pinjaman Daerah; dan
4. Lain-lain pendapatan Daerah yang sah.

Dana Perimbangan terdiri atas :

1. Bagian Daerah dari penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan, Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan dan Penerimaan dari Sumber Daya Alam;
2. Dana Alokasi umum; dan
3. Dana Alokasi Khusus.

Penerimaan Negara dari Pajak Bumi dan Bangunan dibagi dengan imbalan :

- 10 % untuk Pemerintah Pusat.
- 16,2 % untuk Pemerintah Propinsi.
- 64,8 % untuk Pemerintah Kabupaten / Kota.

Biaya pungutan 9 % tidak termasuk pendapatan.

Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) dibagi dengan komposisi pembagian :

- 20 % untuk Pemerintah Pusat.
- 16 % untuk Pemerintah Propinsi.
- 64 % untuk Pemerintah Kabupaten / Kota.

Penerimaan Negara dari sumber daya alam sektor kehutanan, sektor pertambangan umum dan sektor perikanan, dibagi dengan imbalan :

- 20 % untuk Pemerintah Pusat.
- 80 % untuk Pemerintah Daerah.

Dana Bagian Daerah yang berasal dari penerimaan sumber daya alam tersebut, dialokasikan sebagai berikut :

1. Sektor Kehutanan, dibagi dengan perincian :

- a. 80 % dari penerimaan iuran Hak Pengusahaan Hutan, dibagi dengan perincian :
 - Bagian Propinsi sebesar 16 %.
 - Bagian Kabupaten / Kota penghasil sebesar 64 %.
- b. 80 % dari penerimaan Provisi sumber daya hutan dibagi dengan perincian :
 - Bagian Propinsi sebesar 16 %.
 - Bagian Kabupaten / Kota Penghasil sebesar 32 %.

- Bagian Kabupaten / Kota lainnya dalam Propinsi yang bersangkutan sebesar 32 %.

2. Sektor Pertambangan Umum, dibagi sebagai berikut :

- a. 80 % dari penerimaan iuran tetap (*land-rent*) dibagi dengan perincian :
 - Bagian Propinsi sebesar 16 %.
 - Bagian Kabupaten / Kota Penghasil sebesar 64 %.
- b. 80 % dari Iuran Eksplorasi dan Eksploitasi (*royalty*) dibagi dengan perincian :
 - Bagian Propinsi sebesar 16 %.
 - Bagian Kabupaten / Kota Penghasil sebesar 32 %.
 - Bagian Kabupaten / Kota lainnya dalam Propinsi sebesar 32 %.

3. Sektor Perikanan.

80 % dari pungutan pengusaha perikanan dan pungutan hasil perikanan dibagikan secara merata kepada seluruh Kabupaten / Kota.

4. Sektor Pertambangan dan Gas Alam.

Sektor Pertambangan dan Gas alam dibagi sebagai berikut :

- a. Penerimaan negara dari pertambangan minyak bumi yang berasal dari wilayah Daerah setelah dikurangi dengan komponen pajak, dibagi dengan imbalan 80 % untuk Pemerintah Pusat dan 15 % untuk Daerah.

15 % Bagian Daerah dibagi dengan perincian :

- Bagian Propinsi yang bersangkutan sebesar 3 %.
- Bagian Kabupaten / Kota Penghasil sebesar 6 %.
- Bagian Kabupaten / Kota lainnya dalam Propinsi yang bersangkutan sebesar 6 %.

- b. Penerimaan negara dari pertambangan gas alam yang berasal dari wilayah daerah setelah dikurangi dengan komponen pajak, dibagi dengan imbangan 70 % untuk Pemerintah Pusat dan 30 % untuk Daerah.

30 % bagian Daerah tersebut dibagi dengan perincian :

- Bagian Propinsi yang bersangkutan sebesar 6 %.
- Bagian Kabupaten / Kota Penghasil sebesar 12 %.
- Bagian Kabupaten / Kota lainnya dalam Propinsi yang bersangkutan sebesar 12 %.

Untuk Dana Alokasi Umum ditetapkan sekurang-kurangnya 25 % dari penerimaan dalam negeri yang ditetapkan dalam APBN. Dana Alokasi Umum untuk Daerah Propinsi dan Daerah Kabupaten / Kota ditetapkan masing-masing 10 % dan 90 %.

Imbangan pembagian DAU ditentukan sesuai dengan proporsi bobot masing-masing Propinsi dan Kabupaten / Kota, sedangkan penetapan bobot Daerah didasarkan pada kebutuhan wilayah Otonomi Daerah dan potensi ekonomi Daerah.

Kebutuhan wilayah Otonomi Daerah paling sedikit dapat dicerminkan dari variabel jumlah penduduk, luas wilayah, keadaan geografi dan tingkat pendapatan masyarakat dengan memperhatikan kelompok masyarakat miskin.

Sedangkan potensi ekonomi Daerah antara lain dapat dicerminkan dengan potensi sumber daya alam, potensi sumber daya manusia dan Produk Domestik Regional Bruto.

Penetapan DAU bagi Daerah Propinsi didasarkan atas rumus :

$$\left[\begin{array}{c} \text{Jumlah Dana} \\ \text{Alokasi Umum} \\ \text{untuk Daerah} \\ \text{Propinsi} \end{array} \right] \times \frac{\left[\begin{array}{c} \text{Bobot Daerah} \\ \text{Propinsi yang} \\ \text{bersangkutan} \end{array} \right]}{\left[\begin{array}{c} \text{Jumlah bobot} \\ \text{dari seluruh} \\ \text{Daerah} \\ \text{Propinsi} \end{array} \right]}$$

Sedangkan penetapan DAU bagi Daerah Kabupaten / Kota didasarkan rumus :

$$\left[\begin{array}{c} \text{Jumlah Dana} \\ \text{Alokasi Umum} \\ \text{untuk Daerah} \\ \text{Kab. / Kota} \end{array} \right] \times \frac{\left[\begin{array}{c} \text{Bobot Daerah} \\ \text{Kab. / Kota} \\ \text{yang} \\ \text{bersangkutan} \end{array} \right]}{\left[\begin{array}{c} \text{Jumlah bobot} \\ \text{dari seluruh} \\ \text{Daerah Kab.} \\ \text{/ Kota} \end{array} \right]}$$

Dana Alokasi Khusus dapat dialokasikan kepada Daerah tertentu untuk membiayai kebutuhan khusus. Dana Alokasi Khusus tersebut termasuk yang berasal dari dana reboisasi, yang dibagi dengan perimbangan :

- 40 % dibagikan kepada Daerah Penghasil sebagai Dana Alokasi Khusus dan digunakan untuk pembiayaan kegiatan reboisasi dan penghijauan oleh Daerah Penghasil.
- 60 % untuk Pemerintah Pusat dan digunakan untuk pembiayaan kegiatan reboisasi secara nasional.

Dana perimbangan bagi Daerah amat menentukan keberhasilan Otonomi Daerah, karena besarnya prosentase PAD terhadap APBD amatlah kecil sekali. Ini terlihat dari kontribusi realisasi PAD terhadap APBD Kabupaten Kudus sebagai berikut :

TABEL 5
KONTRIBUSI PAD TERHADAP APBD KABUPATEN KUDUS

TAHUN ANGGARAN	REALISASI PAD (Rp.)	REALISASI APBD (Rp.)	DAYA DUKUNG PAD THD. APBD (%)
1998/1999	10.788.692.168,00	60.795.659.241,00	17,745
1999/2000	11.897.880.944,00	80.471.378.389,00	14,785
2001	22.126.357.746,00	228.015.086.521,00	9,704

Sumber : Dipenda Kab. Kudus.

Dari data ini terlihat bahwa daya dukung PAD terhadap APBD amatlah kecil sekali, sehingga besarnya dana perimbangan dari Pemerintah Pusat amat menentukan sekali bagi berjalannya kegiatan pemerintahan Otonomi Daerah. Hal ini menunjukkan tingkat ketergantungan Pemerintah Kabupaten / Kota, utamanya ketergantungan pembiayaan terhadap Pemerintah Pusat masih tinggi.

Besaran dana perimbangan sebagai penentu roda Otonomi Daerah yang setiap tahun ditetapkan dalam APBN akan memaksa beberapa Daerah untuk "berjuang" mendapatkan angka yang benar-benar sesuai dengan penerimaan negara dari Daerah yang bersangkutan agar mampu mencukupi alokasi anggaran bagi Daerah yang bersangkutan.

Dari data tersebut nampak sekali bahwa PAD tidaklah dapat dijadikan tolok ukur kemandirian keuangan Daerah dan potensi sumber dari dana perimbangan amat dibutuhkan sekali. Hal ini sesuai dengan kesimpulan yang diutarakan oleh Bagir

Manan atas ketentuan-ketentuan dalam Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 sebagai berikut :⁸⁴

1. Subsidi tetap menjadi sumber utama keuangan Daerah (melalui dana perimbangan).
2. Sumber PAD tidak menjamin kelestarian dan kemandirian Daerah.

Meskipun PAD kontribusinya kecil terhadap besaran angka pada penetapan APBN, tetapi tidaklah lalu dapat dikesampingkan. Pendapatan Asli Daerah tetap mempunyai peran dominan dalam menunjang kemandirian Daerah sebagai pelaksanaan Otonomi Daerah. Oleh karenanya perlu ditempuh langkah-langkah Strategi Optimalisasi Pendapatan Daerah dalam rangka pematapan Pendapatan Daerah.

Kebijakan dan langkah yang ditempuh Pemerintah Kabupaten Kudus dalam strategi pematapan pendapatan Daerah adalah :

1. Intensifikasi dan Ekstensifikasi Pajak dan Retribusi Daerah.

Langkah-langkah yang ditempuh adalah :

- a. Pemutakhiran Data.

Diharapkan dengan data yang akurat dapat dihasilkan penerimaan yang sesuai dengan potensi yang sebenarnya. Data yang akurat juga dapat menjamin adanya keadilan dan transparansi bagi wajib pajak dan retribusi, dengan demikian keberatan wajib pajak karena tidak tepatnya data dapat dihindari.

- b. Penyesuaian besaran tarif.

⁸⁴ Bagir Manan. op cit., hal. 147.

Peraturan Daerah yang berkaitan dengan Pajak dan Retribusi Daerah yang besaran tarifnya dipandang sudah tidak sesuai lagi dengan situasi dan kondisi saat ini perlu untuk diperbarui. Di samping itu dalam penyesuaian Perda tersebut juga diharapkan dapat menambah atau memperluas cakupan obyek pajak dan retribusi dan ruang lingkungannya.

c. Penyempurnaan sistem dan prosedur pemungutan.

Dengan sistem dan prosedur pemungutan yang sederhana, sistematis, mudah, simpel dan aman akan dapat meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dan menunjang upaya intensifikasi pemungutan Pajak dan Retribusi Daerah. Sistem dan prosedur pemungutan yang baik juga akan dapat menekan terjadinya kebocoran yang selama ini disinyalir masih terjadi.

Pedoman yang digunakan dalam penyempurnaan sistem dan prosedur pemungutan adalah Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 43 Tahun 1999 tentang Sistem dan Prosedur Administrasi Pajak Daerah, Retribusi Daerah dan Penerimaan Pendapatan lain-lain.

d. Peningkatan profesionalisme petugas.

Peningkatan profesionalisme petugas pemungut pajak dan retribusi ini dilaksanakan melalui berbagai Pendidikan dan Latihan (Diklat), pelatihan-pelatihan, kursus-kursus, maupun pembinaan internal.

Diharapkan dengan peningkatan profesionalisme petugas tidak mudah dikelabui oleh wajib pajak, sehingga terjadinya penghindaran dan penggelapan pajak dapat diperkecil. Di samping itu juga dapat mengantisipasi dan melihat peluang-peluang yang mungkin masih dapat digali menjadi sumber pendapatan Daerah. Pembayaran Pajak dan Retribusi

Daerah memang dengan mudah dapat dihindari dengan tidak melakukan perbuatan yang memberi alasan untuk dikenakan pajak, yaitu dengan meniadakan atau tidak melakukan hal-hal yang dapat dikenakan pajak.⁸⁵

Menurut R. Santoso Brotodihardjo, usaha dan perbuatan yang secara langsung ditujukan terhadap fiscus dan bertujuan untuk menghindarkan pajak disebut "perlawanan aktif terhadap pajak". Dan ini dapat dibedakan dengan cara-cara:⁸⁶

1) Penghindaran diri dari pajak.

Yaitu dengan tidak melakukan perbuatan yang memberi alasan untuk dikenakan pajak, yaitu dengan meniadakan atau tidak melakukan hal-hal yang dapat dikenakan pajak. Penghindaran ini biasanya penggunaan kekosongan dan dalam ketidakpastian dari undang-undang yang dimaksud.

2) Mengelakkan pajak.

Mengelakkan pajak merupakan pelanggaran undang-undang / Peraturan Daerah, dengan maksud untuk melepaskan diri dari pajak atau mengurangi dasarnya. Perbuatan ini dilaksanakan dengan menyembunyikan keadaan yang sebenarnya, dengan mengajukan pernyataan tidak sebenarnya, data-data yang tidak benar (keterangan / dokumen palsu).

⁸⁵ R. Santoso Brotodihardjo, *op.cit.*, hal. 14-22.

⁸⁶ *Ibid*, hal. 14-22.

Menurut Penulis, upaya pengelakan pajak dan retribusi ini mempunyai dampak yang cukup besar, baik dalam bidang keuangan, ekonomi dan psikologis, yaitu :

a) Dampak dalam bidang keuangan.

Pengelolaan Pajak dan Retribusi Daerah akan menyebabkan kerugian keuangan Daerah serta dapat menyebabkan ketidakseimbangan anggaran, pembiayaan pembangunan daerah dan konsekuensi-konsekuensi lain yang berhubungan dengan keuangan Daerah.

b) Dampak dalam bidang ekonomi.

- Pengelakan pajak dan retribusi akan mempengaruhi persaingan sehat para pengusaha, sebab suatu perusahaan yang dengan mengelakkan pajak akan menekan biaya secara tidak legal, mempunyai posisi yang lebih menguntungkan daripada saingan-saingannya yang berbuat demikian.
- Pengelakan pajak dan retribusi dapat menjadi penyebab terganggunya perputaran roda ekonomi apabila perusahaan yang berusaha keras untuk mencapai tambahan dari keuntungannya dengan menggelapkan Pajak dan Retribusi Daerah dan tidak mengusahakannya dengan jalan perluasan aktivitas atau peningkatan produktivitas.

c) Dampak psikologis.

Penggelapan dalam bidang pajak dan retribusi merupakan pelanggaran dalam undang-undangan sehingga jika ia melakukan

hal demikian, maka ia pun dapat berbuat pelanggaran dalam bidang yang lain.

3) Melalaikan Pajak.

Yaitu menolak membayar pajak yang telah ditetapkan dan menolak memenuhi formalitas-formalitas yang harus dipenuhi olehnya. Yang paling banyak dilakukan adalah usaha menggagalkan pemungutan pajak dengan menghalang-halangi penyitaan dengan cara melenyapkan barang-barang yang sekiranya akan dapat disita.

e. Peningkatan efisien dan efektifitas.

Dalam hal ini perlu diupayakan pemungutan pajak dan Retribusi Daerah dilaksanakan dengan biaya sekecil mungkin dengan hasil sebesar-besarnya, sehingga meskipun efisien tetapi tetap harus efektif.

f. Penegakan hukum dan penerapan sanksi.

Untuk mendidik wajib pajak agar mematuhi ketentuan yang berlaku maka perlu dilakukan penegakan hukum dan penerapan sanksi secara konsekuen sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

g. Pengaturan Pajak dan Retribusi Daerah sesuai Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000.

Dengan ditetapkannya undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 maka peluang Daerah untuk menetapkan jenis Pajak dan Retribusi Daerah yang sesuai dengan situasi dan kondisi serta potensi Daerah terbuka luas. Ini kiranya perlu ditangkap oleh segenap komponen Pemerintah Daerah sebagai salah satu tiang penyangga Otonomi Daerah.

2. Pengoptimalan Pendapatan Daerah, melalui Badan Usaha Milik Daerah (BUMD).

Di Kabupaten Kudus terdapat 4 (empat) BUMD yang mampu menopang pendapatan Daerah, yaitu :

- a. Perusahaan Daerah Bank Pasar, yang dibentuk dengan Perda Kabupaten Dati II Kudus Nomor 9 Tahun 1995 tentang Perusahaan Daerah BPR Bank Pasar Kabupaten Dati II Kudus.
- b. Perusahaan Daerah Percetakan, yang dibentuk dengan Perda Kabupaten Dati II Kudus Nomor 10 Tahun 1982 tentang Perusahaan Daerah Kabupaten Dati II Kudus dan Keputusan Bupati KDH Tingkat II Kudus Nomor 061.1/592/1983.
- c. Perusahaan Daerah Apotek Pemda, yang dibentuk dengan Perda Kabupaten Dati II Kudus Nomor 10 Tahun 1982 dan Keputusan Bupati KDH Tingkat II Kudus Nomor 061.1/0925/1983.
- d. Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM), yang dibentuk dengan Perda Kabupaten Dati II Kudus Nomor 19 Tahun 1990 tentang Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Dati II Kudus.

Yang merupakan murni di bawah kepemilikan Pemerintah Kabupaten Kudus.

Di samping itu terdapat pula BUMD yang berupa keikutsertaan saham dengan pemerintah Propinsi, yaitu pada Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah dan BPR - BKK.

Bagian Laba Usaha Milik Daerah untuk tahun 1997/1998 sampai dengan tahun 2001 adalah sebagai berikut :

TABEL 6
DATA LABA USAHA MILIK DAERAH

NO	JENIS BAGIAN LABA	TAHUN ANGGARAN			KET
		1998/1999	1999/2000	2001	
1.	BPD	125.642.919	61.798.122	12.351.000	
2.	PDAM	80.000.000	41.783.000	21.350.000	
3.	APOTEK PEMDA	5.200.000	10.215.000	28.706.500	
4.	BANK PASAR	20.000.000	20.000.000	3.984.190	
5.	PERCETAKAN PEMDA	1.904.000	3.303.090	26.337.760	
6.	BKK	-	18.939.308	-	
JUMLAH		232.746.919	156.038.520	92.729.450	

Sumber : Dipenda Kabupaten Kudus.

Sedangkan untuk tahun 2002 bagian laba usaha Daerah ditargetnya pada Rp. 183.531.000,- atau naik sekitar 90,803 % dari pendapatan tahun 2001.

Dalam rangka mengoptimalkan pendapatan Daerah melalui BUMD maka langkah-langkah yang ditempuh adalah :

- a. Melaksanakan bimbingan teknis dan pemberian pedoman umum untuk mendorong peningkatan kinerja BUMD.
- b. Evaluasi Perda yang berkaitan dengan BUMD dimaksud serta pengembangan organisasi dalam rangka memperjelas struktur organisasi.
- c. Peningkatan kualitas BUMD, baik berupa SDM, keuangan, maupun layanan.
- d. Peningkatan perkembangan asset perusahaan.
- e. Penyesuaian tarif produksi.
- f. Peningkatan penyertaan modal.

3. Penciptaan Sinergi Sumber Pembiayaan.

Sumber pembiayaan pembangunan Daerah secara garis besar berasal dari Pemerintah, APBD, dan dana masyarakat. Pembiayaan yang berasal dari Pemerintah berasal dari Dana Perimbangan sesuai dengan Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, yang meliputi :

- Bagian Daerah dari Pajak Bumi dan Bangunan.
- Bagian Daerah dari Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan.
- Bagian Daerah dari Penerimaan Sumber Daya Alam.
- Dana Alokasi Umum.
- Dana Alokasi Khusus.

Guna menciptakan sinergi hubungan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah maka perlu kiranya diperhatikan adanya beberapa prinsip :⁸⁷

a. Prinsip Otonomi Daerah dalam negara kesatuan.

Pemberian otonomi kepada Daerah dalam negara kesatuan dilaksanakan berdasarkan prinsip :

- 1) Tujuan pemberian otonomi kepada Daerah adalah untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan di Daerah, terutama dalam pelaksanaan pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat serta untuk meningkatkan pembinaan kestabilan politik dan kesatuan bangsa.

⁸⁷ Hartadi Sutomo, Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah, Makalah dalam Seminar Menyongsong Otonomi Daerah, FE-Universitas Brawijaya, Malang, tanggal 24 Juni 2000.

2) Otonomi Daerah harus menunjang aspirasi perjuangan rakyat, yakni memperkokoh negara kesatuan dan mempertinggi tingkat kesejahteraan rakyat Indonesia seluruhnya.

b. Menggambarkan Wawasan Nusantara dan Ketahanan Nasional.

Agar supaya dapat menggambarkan Wawasan Nusantara dan Ketahanan Nasional, perlu diperhatikan hal-hal sebagai berikut :

1) Perlu dijaga ketergantungan antara Pusat dan Daerah serta antara Daerah yang satu dengan Daerah lainnya. Ketergantungan ini antara lain dapat meliputi ketergantungan keuangan dan ketergantungan dari sisi geografi politik.

2) Konsep hubungan keuangan Pusat dan Daerah dapat memenuhi aspirasi Daerah dengan syarat-syarat sebagai berikut :

- Kepastian adanya jumlah sumber keuangan untuk Daerah.
- Adil dan merata pembagian antara Pusat dan Daerah serta antara Daerah tingkat atas dengan Daerah tingkat bawahannya.
- Terbuka, artinya jelas perhitungannya dan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, tidak berdasarkan kebijaksanaan dan selera pejabat.

3) Karena hubungan keuangan Pusat – Daerah merupakan alat yang strategis untuk mengatur pertumbuhan pembangunan Daerah yang seimbang, maka hasil pembangunan Daerah dapat merata dirasakan seluruh rakyat di seluruh wilayah Indonesia (kebutuhan minimal untuk hidup terpenuhi).

c. Prinsip keterkaitan hubungan fungsi dan keuangan.

Hubungan keuangan Pusat – Daerah mempunyai kaitan yang erat dengan hubungan fungsi Pusat – Daerah karena senantiasa saling mempengaruhi dan saling mengisi. Atas dasar ini maka asas-asas pemerintahan dipergunakan sebagai berikut :

- Tugas-tugas pemerintahan yang termasuk dalam pengertian dekonsentrasi dan *medebewind* dibiayai oleh Pusat.
- Tugas-tugas pemerintahan yang termasuk ke dalam pengertian desentralisasi dibiayai oleh Daerah.
- Apabila Daerah belum mampu membiayai tugas-tugas yang berasal dalam pengertian desentralisasi maka Pusat akan memberikan subsidi atau sumbangan kepada Daerah.

d. Prinsip terpadu dan integralistik.

Masalah hubungan keuangan Pusat – Daerah bukan hanya masalah bagaimana membagi dan mencukupi dana guna membiayai kegiatan-kegiatan pemerintahan di Pusat maupun di Daerah, tetapi akan mengandung dimensi-dimensi sebagai berikut :

- Hubungan keuangan mempunyai kaitan dengan hubungan fungsi, karena untuk menentukan biaya perlu diketahui lebih dulu kebutuhan-kebutuhan Daerah.
- Hubungan keuangan Pusat – Daerah merupakan bagian tak terpisahkan dari masalah keuangan negara sebagai alat kebijaksanaan negara dalam menunjang pembangunan nasional sebab hasil hubungan keuangan Pusat–Daerah merupakan sumber keuangan Daerah..

Dengan demikian, pembangunan Daerah bukan hanya merupakan tujuan pembangunan nasional, melainkan juga merupakan alat untuk mewujudkan pemerataan pembangunan, keadilan sosial, kenaikan tingkat kemakmuran, pembagian pendapatan dan keselarasan serta keserasian pembangunan antardaerah dan pada hakikatnya pembangunan nasional pun akan berada, dirasakan dan dinikmati masyarakat Daerah.

- Segala bantuan Pusat harus dimasukkan dalam suatu nota anggaran dan ditangani oleh suatu instansi dengan koordinasi bersama-sama dengan instansi yang berkepentingan.
- Harus ada kesatuan pola pikir, pola tindak yang terpadu mengenai permasalahannya, pemikiran, perencanaannya maupun pelaksanaan (pengaturannya) antara Pejabat Pusat dan Daerah.
- Sebagai landasan dipergunakan Undang-undang Dasar 1945 dan Pancasila.

Untuk tahun anggaran 2001 dan 2002 besarnya pendapatan yang berasal dari Dana Perimbangan, terlihat sebagai berikut :

TABEL 7

PENDAPATAN YANG BERASAL DARI DANA PERIMBANGAN

NO.	DANA PERIMBANGAN	TAHUN ANGGARAN	
		2001	2002
1.	Bagi Hasil Pajak	8.209.353.000	9.060.774.000
2.	Bagi Hasil Bukan Pajak	363.727.000	14.679.000
3.	Dana Alokasi Umum	175.589.725.000	184.830.000.000
4.	Dana Alokasi Khusus	-	-
5.	Dana Darurat	6.681.319.000	-
JUMLAH		190.844.124.000	193.905.453.000

Sumber : Dipenda Kabupaten Kudus.

Sumber pembiayaan yang berasal dari APBD atau dari Pemerintah Kabupaten / Kota adalah yang berasal dari Pendapatan Asli Daerah dan lain-lain Pendapatan yang sah. Prosentase besaran sumber dari Pendapatan Asli Daerah dan lain-lain Pendapatan yang sah terhadap total anggaran pendapatan keseluruhan relatif kecil. Untuk tahun 2001 dan 2002 besarnya Pendapatan Asli Daerah dan lain-lain Pendapatan yang sah adalah sebagai berikut :

TABEL 8

DATA PENDAPATAN ASLI DAERAH DAN LAIN-LAIN
PENDAPATAN YANG SAH TAHUN 2001 DAN 2002

JENIS PENDAPATAN	2001	2002
I. PAD		
a. Pajak Daerah.	4.404.912.000	5.626.741.000
b. Retribusi Daerah.	14.965.933.000	18.262.006.000
c. Bagian Laba Usaha Daerah	92.728.000	183.531.000
d. Lain-lain PAD yang sah	394.062.000	443.437.000
II. Lain-lain Pendapatan yang sah	3.694.030.000	5.418.872.000
JUMLAH	23.557.419.000	29.934.587.000

Sumber : Dipenda Kabupaten Kudus.

Besaran PAD ini jika dibandingkan dengan total pendapatan untuk tahun 2001 sebesar Rp. 214.400.789.000,- dan tahun 2002 sebesar Rp. 223.840.040.000,- adalah kecil sekali, sehingga besaran dana perimbangan amat menentukan dalam keberhasilan pelaksanaan Otonomi Daerah.

Sedangkan untuk sumber pembiayaan yang berasal dari dana masyarakat adalah dalam bentuk-bentuk swadaya masyarakat yang dalam era Otonomi Daerah ini memang sedapat mungkin dilibatkan aktif dalam pelaksanaan pembangunan. Hal ini kiranya sejalan dengan maksud pembentukan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, yaitu peningkatan pemberdayaan masyarakat, menumbuhkan perluasan dan kreativitas, meningkatkan peran serta masyarakat dan sekaligus mengembangkan peran dan fungsi DPRD.

Di sini dari yang berhasil dikumpulkan oleh Pemerintah Kabupaten, baik yang berasal dari dana perimbangan maupun Pendapatan Asli Daerah diharapkan mampu membiayai pelaksanaan pembangunan Daerah dengan

melibatkan partisipasi dana dari masyarakat. Partisipasi ini dapat berujud tenaga, uang, barang material, ataupun informasi yang berguna bagi pembangunan.

Menurut hemat penulis, partisipasi masyarakat amat penting dan menentukan keberhasilan pelaksanaan Otonomi Daerah, karena penyelenggaraan Otonomi Daerah ditujukan untuk mewujudkan masyarakat yang sejahtera di Daerah, oleh sebab itu tanggung jawab penyelenggaraan Pemerintahan Daerah tidak cukup di tangan Kepala Daerah, DPRD dan aparat pelaksanaanya, tetapi juga di tangan masyarakat Daerah itu.

Hal ini sejalan pula dengan pendapat Yosef Riwu Kaho yang mengatakan bahwa untuk dapat mendidik agar Daerah dapat mandiri adalah dengan melibatkan masyarakat ikut serta bertanggung jawab di dalam penyelenggaraan Otonomi Daerah. Dalam hal ini, partisipasi masyarakat difungsikan sebagai substitutif energi Pusat dan sebagai sumber energi alternatif bagi Daerah, sehingga secara bertahap dapat melepaskan diri dari ketergantungannya pada Pusat.⁸⁸

C. LANGKAH PELAKSANAAN UNDANG-UNDANG NOMOR 34 TAHUN 2000

Dalam rangka pelaksanaan Otonomi Daerah di tingkat Kabupaten maka peran sumber penerimaan Daerah dari sektor Pajak dan Retribusi Daerah meskipun prosentase kontribusi terhadap APBD tidak terlalu besar tetap memegang peran yang penting dalam rangka pemantapan pendapatan Daerah. Oleh karena itu, Pemerintah pun menaruh perhatian tersebut dengan mengadakan perubahan Undang-undang Nomor 18

⁸⁸ Y o s e f R i w u K a h o . o p c i t . , h a l . 1 1 1 .

Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, yaitu dengan menetapkan Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

Jika kita telaah maka kiranya dapat pula disimpulkan bahwa maksud dari penetapan Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 adalah untuk memberikan peluang yang lebih luas kepada Daerah untuk dapat menetapkan jenis Pajak dan Retribusi Daerah selain dengan yang telah ditetapkan dalam Undang-undang sepanjang masih tetap dalam rambu-rambu pengendalian, yaitu penetapan kriteria secara rinci dan tegas (Pasal 2 ayat 4 untuk Pajak Daerah dan Pasal 18 ayat 3 untuk Retribusi Daerah).

Di samping itu, masih ada pengawasan represif (Pasal 25 A) dimana apabila penetapan jenis pajak / retribusi baru tersebut ternyata bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi maka Pemerintah dapat membatalkan Peraturan Daerah tersebut. Berkaitan dengan pengawasan represif ini terkadang menjadi problem dan persoalan tersendiri bagi Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah. Bagi Pemerintah Pusat sepanjang tidak ada pendelegasian wewenang kepada Pemerintah Propinsi maka tingkat efektifitas pengawasan represif ini menjadi kendur, karenanya banyaknya Perda yang harus ditelaah / diteliti dalam rangka pengawasan represif. Sedangkan bagi Daerah problem akan terjadi jika Pemerintah Kabupaten dan/atau DPRD tidak sepakat / menyetujui hasil pengawasan represif oleh Pemerintah Pusat berupa pembatalan Perda tetpi tidak mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung.

Oleh karenanya hemat kami pelaksanaan pengawasan represif tidak akan efektif. Pengendalian terhadap Peraturan Daerah utamanya yang menyangkut pungutan Daerah lebih efektif dilaksanakan melalui pengawasan preventif sebelum Pajak / Retribusi

Daerah itu dilaksanakan, hanya saja sistem ini tidak sejalan dengan aspirasi dan kandungan undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 yang menganut sistem pengawasan responsif sebagaimana diatur dalam Pasal 113 dan 114.

Sebagai pelaksanaan atas Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 telah ditetapkan 2 Peraturan Pemerintah, yaitu :

- Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2001 tentang Pajak Daerah.
- Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah.

yang merupakan pengaturan lebih rinci atas Undang-undang nomor 34 Tahun 2000.

Berdasarkan atas Undang-undang nomor 34 Tahun 2000 dan Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2001 maka jenis Pajak Daerah Kabupaten yang telah ditetapkan limitatif adalah sebanyak 7 jenis, yaitu :

1. Pajak Hotel.
2. Pajak Restoran.
3. Pajak Hiburan.
4. Pajak Reklame.
5. Pajak Penerangan Jalan.
6. Pajak Pengambilan Bahan Galian Golongan C.
7. Pajak Parkir.

Sedangkan sesuai dengan Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 dan Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2001 maka jenis Retribusi Daerah Kabupaten yang telah ditetapkan adalah sebagai berikut :

1. Jenis Retribusi Jasa Umum, meliputi :
 - a. Retribusi Pelayanan Kesehatan.
 - b. Retribusi Pelayanan Persampahan / Kebersihan.

- c. Retribusi Penggantian Biaya Cetak KTP dan Akte Catatan Sipil.
 - d. Retribusi Pelayanan Pemakaman dan Penguburan Mayat.
 - e. Retribusi Pelayanan Parkir di Tepi Jalan Umum.
 - f. Retribusi Pelayanan Pasar.
 - g. Retribusi Pengujian Kendaraan Bermotor.
 - h. Retribusi Pemeriksaan Alat Pemadam Kebakaran.
 - i. Retribusi Penggantian Biaya Cetak Peta.
 - j. Retribusi Pengujian Kapal Perikanan.
2. Jenis Retribusi Jasa Usaha, meliputi :
- a. Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah.
 - b. Retribusi Pasar Grosir dan/atau Pertokoan.
 - c. Retribusi Tempat Pelelangan.
 - d. Retribusi Terminal.
 - e. Retribusi Tempat Khusus Parkir.
 - f. Retribusi Tempat Penginapan/Pesanggrahan/Villa.
 - g. Retribusi Rumah Potong Hewan.
 - h. Retribusi Pelayanan Pelabuhan Kapal.
 - i. Retribusi Tempat Rekreasi dan Olahraga.
 - j. Retribusi Penyeberangan di atas Air.
 - k. Retribusi Pengolahan Limbah Cair.
 - l. Retribusi Penjualan Produksi Usaha Daerah.
3. Jenis Retribusi Perizinan Tertentu, meliputi :
- a. Retribusi Izin Mendirikan Bangunan.
 - b. Retribusi Izin Tempat Penjualan Minuman Beralkohol.

c. Retribusi Izin Gangguan.

d. Retribusi Izin Trayek.

Melihat sepintas dari banyaknya jenis Pajak dan Retribusi Daerah yang telah ditetapkan secara limitatif tersebut terkesan sudah cukup memadai dalam menopang Otonomi Daerah. Akan tetapi bila dicermati, ternyata banyaknya jenis Pajak dan Retribusi Daerah yang ditetapkan limitatif tersebut tidak otomatis mencerminkan besarnya nilai nominal pendapatan yang diterima oleh Pemerintah Kabupaten. Hal ini disebabkan banyak objek Pajak dan Retribusi Daerah yang ternyata tidak dapat diandalkan bahkan tidak mungkin dipungut oleh Pemerintah Kabupaten.

Untuk Pemerintah Kabupaten Kudus objek Pajak dan Retribusi Daerah yang tidak dapat diandalkan, antara lain :

- Pajak Pengambilan Bahan Galian Golongan C.
- Retribusi Pelayanan Pemakaman dan Penguburan Mayat.
- Retribusi Pemakaian Alat Pemadam Kebakaran.
- Retribusi Pengujian Kapal Perikanan (Kudus tidak punya laut).
- Retribusi Tempat Pelelangan.
- Retribusi Penyedotan Kakus.
- Retribusi Pelayanan Pelabuhan Kapal.
- Retribusi Penyeberangan di Atas Air.
- Retribusi Pengolahan Limbah Cair.

Oleh karenanya banyaknya Pajak dan Retribusi Daerah yang menjadi kewenangan dan telah ditetapkan limitatif tersebut tidak dapat dipergunakan sebagai indikator yang

representatif untuk memberi besarnya hasil pendapatan Daerah dari sektor Pajak dan Retribusi Daerah.⁸⁹

Kondisi ini antara lain disebabkan oleh :

- Objeknya tidak ada di Daerah.
- Hasil pungutannya jauh lebih kecil daripada biaya pemungutannya.
- Adanya larangan Pemerintah terhadap kegiatan-kegiatan tertentu yang justru merupakan objek Pajak dan Retribusi Daerah.⁹⁰

Kondisi tersebut akan menyebabkan terdapat banyak ketimpangan tingkat kesejahteraan menyambut dan pembangunan ekonomi antara Daerah satu dengan Daerah lainnya, maupun ketimpangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

Ketimpangan tersebut antara lain dapat berpangkal pada :

- Ketimpangan kemampuan keuangan Pemerintah Daerah (Pendapatan Asli Daerah).
- Ketimpangan kemampuan masyarakat, baik dalam hal sumber daya alam (kesuburan, posisi wilayah, dan lain-lain) yang dikelola masyarakat (individu) maupun kecakapan / keahlian masyarakat.
- Ketimpangan investasi oleh swasta antar-Daerah, yang juga sangat dipengaruhi oleh kebijakan Pemerintah dalam pembangunan wilayah.
- Alokasi Pemerintah Pusat dalam menanggapi ketimpangan antar-Daerah, baik melalui alokasi subsidi Pusat kepada Pemerintah Daerah maupun alokasi sektoral yang dikelola oleh Departemen Pemerintah Pusat (intansi vertikal) di Daerah.

⁸⁹ Warsito Utomo, Makalah Pengembangan Transparansi Penyelenggaraan Pemerintah Daerah, Seminar dalam Kerjasama CIDES-FISIPOL UGM, Friedrich Nuemann Stifting, Yogyakarta, 21 Juli 1999.

⁹⁰ Yosef Riwu Kaho, *Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*, Bina Aksara, Jakarta, 1982, hal. 131.

Dalam rangka mengurangi ketimpangan ini serta sebagai upaya penguatan keuangan Daerah tidak ada jalan lain dengan memberikan keleluasaan dan kewenangan yang cukup untuk meningkatkan penghasilan dari pajak serta retribusi. Pemerintah Daerah harus mendapat mandat secara konstitusional dari DPRD agar upaya pencarian pendapatan, baik dari sektor pajak, retribusi maupun usaha lain memiliki legalitas.

Dengan ditetapkannya Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 serasa membawa angin segar bagi peningkatan kemampuan keuangan Daerah. Oleh karenanya, perlu adanya kebijakan-kebijakan dan langkah pelaksanaan Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 yang tepat agar kewenangan di bidang pemungutan Pajak dan Retribusi Daerah tidak sampai terjebak pada euforia otonomi yang nanti justru akan menambah beban bagi masyarakat.

Oleh karenanya desentralisasi fiskal ini diharapkan dapat mampu mendekatkan pelayanan masyarakat dan menumbuhkan perekonomian sehingga dalam penggalian potensi Daerah melalui pajak dan retribusi harus ditempuh kebijakan-kebijakan di samping sebagai sumber pembiayaan Daerah sekaligus dapat berfungsi sebagai pengatur perekonomian masyarakat agar tumbuh berkembang makin baik.

Sebagai pelaksanaan Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 serta sebagai upaya peningkatan kemampuan keuangan Daerah melalui Pajak dan Retribusi Daerah, langkah-langkah yang telah diambil oleh Pemerintah Kabupaten Kudus adalah :

1. Melaksanakan inventarisasi jenis pungutan yang menjadi kewenangan Pemerintah Kabupaten.

Inventarisasi jenis pungutan Pajak dan Retribusi Daerah dilaksanakan sebagai upaya penggalian potensi Pajak dan Retribusi Daerah sesuai kewenangan yang diberikan oleh Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000, termasuk di dalamnya

inventarisasi pungutan Pajak dan Retribusi Daerah yang semula menjadi kewenangan Dinas / Instansi Vertikal yang urusannya telah menjadi kewenangan Pemerintah Kabupaten.

Sampai dengan saat ini jenis Pajak Daerah yang telah dipungut oleh Pemerintah Kabupaten Kudus terdiri atas 6 jenis Pajak Daerah, yaitu :

- a. Pajak Hotel dan Restoran.
- b. Pajak Hiburan.
- c. Pajak Reklame.
- d. Pajak Penerangan Jalan.
- e. Pajak Pengambilan dan Pengelolaan Bahan Galian Golongan C.
- f. Pajak Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Air Permukaan Tanah.

Sedangkan jenis Retribusi Daerah yang telah dipungut oleh Pemerintah Kabupaten Kudus, terdiri atas 19 jenis Retribusi Daerah, yaitu :

- a. Retribusi Pelayanan Kesehatan.
- b. Retribusi Pelayanan Persampahan dan Kebersihan.
- c. Retribusi Penggantian Biaya Cetak KTP dan Akta Catatan Sipil.
- d. Retribusi Pemakaman dan Penguburan Jenasah.
- e. Retribusi Parkir di Tepi Jalan Umum.
- f. Retribusi Pasir.
- g. Retribusi Pemeriksaan Alat Pemadam Kebakaran.
- h. Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah.
- i. Retribusi Pasar Grosir dan Pertokoan.
- j. Retribusi Terminal.
- k. Retribusi Tempat Khusus Parkir.

- l. Retribusi Penginapan / Pesanggrahan / Villa.
- m. Retribusi Rumah Potong Hewan.
- n. Retribusi Tempat Rekreasi dan Olahraga.
- o. Retribusi Penjualan Produk Usaha Daerah.
- p. Retribusi Izin Mendirikan Bangunan.
- q. Retribusi Izin Gangguan.
- r. Retribusi Pengujian Kendaraan Bermotor.
- s. Retribusi Izin Trayek.

Apabila dibandingkan dengan Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 beserta Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2001 tentang Pajak Daerah maka terdapat jenis pajak yang belum tercover menjadi pungutan Daerah serta berpotensi, yaitu Pajak Parkir.

Sesuai Pasal 68 Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2001 obyek Pajak Parkir adalah penyelenggaraan tempat parkir di luar badan jalan, baik yang diselenggarakan berkaitan dengan pokok usaha maupun yang disediakan sebagai suatu usaha, termasuk tempat penyediaan kendaraan bermotor dan garasi kendaraan bermotor yang memungut bayaran.

Di samping itu, Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Air Permukaan Tanah yang semula menjadi lapangan Pajak Kabupaten / Kota berubah menjadi lapangan Pajak Propinsi. Khusus mengenai pengalihan jenis pajak ini menurut hemat penulis akan lebih efektif apabila dilaksanakan oleh Daerah Kabupaten. Hal tersebut berdasarkan beberapa pertimbangan :

- a. Pengawasan dan pemanfaatan air bawah tanah dan air permukaan tanah akan lebih efektif dilakukan oleh aparat-aparat Daerah Kabupaten karena kontrolnya

lebih dekat, sehingga penggunaan air bawah tanah dan air permukaan tanah tidak dilaksanakan semauanya.

- b. Pemanfaatan air bawah tanah dan air permukaan tanah banyak menimbulkan problem di Daerah, sehingga solusi penyelesaian masalah akan banyak ditangani oleh Daerah Kabupaten.
- c. Dalam rangka menunjang penguatan Otonomi Daerah.

Pertimbangan tersebut sejalan dengan fungsi dari pungutan pajak bagi Daerah Tingkat II, yaitu :⁹¹

- a. Fungsi *Budgetair*, yaitu memasukkan uang sebanyak-banyaknya. Di sini pajak haruslah ditujukan pada usaha semata-mata mencukupi biaya-biaya yang harus dikeluarkan oleh Pemerintah dalam menunaikan tugasnya. Dan pembangunan hanya dapat terlaksana dengan ditunjang keuangan yang cukup tersedia dalam Kas Daerah.

- b. Fungsi *Regulirend* (fungsi mengatur)

Di sini pajak sebagai alat bagi Pemerintah untuk mencapai suatu tujuan tertentu dalam bidang ekonomi, moneter, sosial, kultural, maupun dalam bidang politik.

Di samping itu dalam rangka penguatan kemampuan keuangan Daerah sebagai pondasi terlaksananya Otonomi Daerah perlu kiranya digali sumber pendapatan sektor Pajak Daerah dengan memanfaatkan ketentuan Pasal 2 ayat 4 Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000, yaitu penetapan jenis Pajak Daerah selain yang telah ditetapkan limitatif dalam Pasal 2 ayat 2 asal memenuhi ketentuan-ketentuan yang telah digariskan.

⁹¹ H. Buhari, op.cit., hal. 101.

Untuk Kabupaten Kudus peluang tersebut kiranya dapat ditangkap dengan menetapkan Pajak Daerah baru, yaitu Pajak Sarang Burung, dengan pertimbangan-pertimbangan sebagai berikut :

- Pajak sarang Burung telah pernah dilaksanakan pemungutan sejak tahun 1995 dan berjalan dengan lancar, tetapi dengan dikeluarkannya Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 pajak tersebut praktis dihentikan pemungutannya.
- Subyek pajaknya mayoritas pengusaha-pengusaha menengah ke atas sehingga secara finansial tidak terlalu memberatkan dan tidak memberikan dampak ekonomi yang negatif.
- Tidak merupakan obyek pajak Pusat dan Propinsi.
- Potensinya cukup memadai.
- Pengenaan pajak dimaksudkan pula sebagai sarana kontrol dan pembinaan kepada pengusaha untuk selalu memperhatikan lingkungan sekitar.

Sedangkan untuk jenis Retribusi Daerah sesuai dengan Peraturan Pemerintah nomor 66 Tahun 2001 sebagian besar jenis retribusi yang telah diatur limitatif telah dilaksanakan, yang tidak dilaksanakan seperti :

- Retribusi Penggantian Biaya Cetak Peta.
- Retribusi Pengujian Kapal Perikanan.
- Retribusi Tempat Pelelangan.
- Retribusi Pelayanan Pelabuhan Kapal.
- Retribusi Penyeberangan di Atas Air.
- Retribusi Pengolahan Limbah Cair.

merupakan jenis Retribusi Daerah yang tidak berpotensi dan tidak ada obyeknya di Kabupaten Kudus. yang perlu dipikirkan di sini adalah mencari terobosan jenis

Retribusi Daerah guna menangkap peluang Pasal 18 ayat 4 dimana Daerah dapat menetapkan jenis Retribusi Daerah selain yang telah ditetapkan limitatif dalam Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2001.

Berdasarkan kajian Pemerintah Kabupaten Kudus maka terdapat berbagai jenis pungutan retribusi yang kiranya dapat diterapkan di Kabupaten Kudus dengan menggunakan Pasal 18 ayat 4 Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000, yaitu :

- a. Retribusi Dispensasi Jalan.
- b. Retribusi Izin Lokasi.
- c. Retribusi Izin Perubahan Tanah Pertanian menjadi Tanah Non-pertanian.
- d. Retribusi Izin Usaha Penggilingan Padi / Huller / Penyosohan Beras.
- e. Retribusi Izin Usaha Perdagangan.
- f. Retribusi Izin Usaha Industri.
- g. Retribusi Pelayanan Administrasi Umum.
- h. Retribusi Pembuangan Air Limbah Industri dan Rumah Tangga.

Khusus terhadap ke-7 (tujuh) jenis retribusi penulis akan memberikan beberapa analisis:

- a. Retribusi Dispensasi Jalan.

Retribusi Dispensasi Jalan akan dikenakan terhadap kendaraan yang masuk jalan yang dikuasai / milik Pemerintah Kabupaten Kudus yang tidak sesuai dengan kelas jalan bagi kendaraan yang bersangkutan. Usulan Retribusi Dispensasi Jalan ini kiranya lebih ditekankan pada upaya Pemerintah Kabupaten dalam mencari penggalan pendapatan baru guna pembiayaan Daerah serta sebagai kompensasi perbaikan atas kerusakan jalan yang bersangkutan. Akan tetapi bila dikaji lebih dalam maka pungutan ini kiranya

kurang layak untuk dilaksanakan dengan pertimbangan-pertimbangan sebagai berikut :

- Pengenaan Retribusi Dispensasi Jalan akan mengakibatkan meningkatnya ekonomi biaya tinggi semua sektor, apalagi jika semua Daerah Kabupaten menerapkan hal ini.
- Pungutan tersebut bertentangan dengan Undang-undang Nomor 14 Tahun 1992 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan serta Undang-undang Nomor 23 Tahun 1980 tentang Jalan, dimana kendaraan hanya diperbolehkan melewati ruas jalan sesuai dengan kelasnya. Oleh karenanya dengan adanya dispensasi jalan kendaraan untuk lewat pada jalan yang bukan kelasnya dan dipungut retribusi merupakan pelanggaran terhadap kedua undang-undang tersebut.

Berdasarkan dengan hal tersebut maka ini tidak sesuai dengan syarat-syarat penetapan pajak dan retribusi, khususnya yang berkaitan dengan :

- Syarat yuridis, karena bertentangan dengan undang-undang Nomor 14 Tahun 1992 dan Undang-undang Nomor 23 Tahun 1980.
- Syarat ekonomis, karena akan menimbulkan *multiplier effect*, yaitu penambahan pengeluaran dalam sektor tertentu akan sangat mempengaruhi keadaan ekonomi pada sektor yang lain.
- Syarat sosiologis, pungutan tersebut dulu pernah ada kemudian dihilangkan dengan Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah karena dipandang terlalu membebani, sehingga jika akan diberlakukan lagi dikhawatirkan akan menimbulkan gejolak.

b. Retribusi Izin Lokasi.

Retribusi ini dikenakan terhadap perusahaan-perusahaan yang akan membangun lokasinya di Kabupaten Kudus. Izin lokasi dikeluarkan jika lokasi yang akan dibangun tidak menyalahi rencana tata ruang yang berlaku. Pungutan ini kiranya layak untuk dilaksanakan sebagai upaya untuk menciptakan dan mengatur tata guna tanah yang serasi dan seimbang.

c. Retribusi Izin Perubahan Tanah Pertanian menjadi Tanah Non-pertanian.

Retribusi ini dikenakan terhadap setiap pengajuan permohonan perubahan penggunaan tanah dari tanah pertanian menjadi tanah non-pertanian. Retribusi ini kiranya juga layak untuk diterapkan di samping untuk peningkatan PAD juga sebagai upaya untuk membatasi jumlah areal tanah pertanian yang diubah menjadi tanah non-pertanian yang berdampak pada berkurangnya areal pertanian serta menurunnya produksi hasil pertanian di daerah.

d. Retribusi Izin Usaha Penggilingan Padi / Huller / Penyosohan Beras.

Retribusi ini kiranya kurang layak untuk diterapkan, dengan pertimbangan :

- Setiap usaha penggilingan padi / huller / penyosohan beras sudah dikenakan izin lokasi dan izin tempat usaha berdasarkan undang-undang gangguan / Ho, sehingga pungutan retribusi atas usaha ini terlalu memberatkan pengusaha dan terkesan mencari-cari obyek pungutan baru.
- Berdampak ekonomi bagi pengusaha penggilingan padi / huller / penyosohan beras, dimana seharusnya menjadi kewajiban Pemerintah Kabupaten untuk meningkatkan setiap usaha bidang pertanian yang pada saat ini cenderung menurun.

e. Retribusi Izin Usaha Perdagangan dan Retribusi Izin Usaha Industri.

Kedua jenis retribusi ini kiranya juga kurang layak diterapkan dengan berbagai pertimbangan :

- Setiap usaha perdagangan dan usaha industri sudah dikenakan retribusi izin lokasi dan retribusi izin tempat usaha berdasarkan undang-undang gangguan / Ho sehingga memberatkan pengusaha. Jika memang izin usaha ini diperlukan kiranya dapat diterbitkan tanpa dipungut retribusi.
- Pungutan ini dapat menghambat perkembangan sektor perdagangan dan industri yang sekarang diharapkan sekali oleh Pemerintah dapat meningkat setelah keterpurukan ekonomi dan dunia usaha akibat krisis moneter.

f. Retribusi Pelayanan Administrasi Umum.

Sesuai dengan konsep rancangan Peraturan Daerah retribusi ini nantinya akan dikenakan terhadap :

- Jasa Administrasi umum yang diberikan oleh Pemerintah Kabupaten dalam bentuk tanda meterai Daerah atau leges (dengan objek retribusi berupa legalisasi surat-surat, penerbitan surat-surat keterangan, penerbitan salinan, kutipan, dan lain-lain).
- Pemberian / penerbitan dokumen pengadaan barang / jasa (dokumen lelang).

Terhadap retribusi ini berikut ini dapat diberikan analisa sebagai berikut :

1) Terhadap Jasa administrasi umum Pemerintah Kabupaten :

- Jasa Administrasi umum merupakan kewajiban yang harus diberikan Pemerintah kepada warganya sehingga tidak layak jika dikenakan retribusi.

- Administrasi umum yang diberikan Pemerintah tersebut seharusnya dianggarkan melalui anggaran rutin masing-masing unit kerja.
- Subyek retribusi juga akan mengenai masyarakat golongan bawah.

2) Terhadap pemberian / penerbitan dokumen pengadaan barang / jasa (dokumen lelang) :

- Retribusi ini kiranya dapat dikenakan sebagai wujud partisipasi para pengusaha / rekanan yang akan memperoleh tender dari Pemerintah Kabupaten sepanjang besarnya tidak terlalu memberatkan yang akhirnya akan mempengaruhi kualitas pengadaan barang / jasa.
- Subyeknya kebanyakan pengusaha yang kondisi sosial dan ekonominya telah mapan.

g. Retribusi Pembuangan Air Limbah Industri dan Rumah Tangga.

Retribusi ini dikenakan terhadap setiap pembuangan air limbah industri dan rumah tangga yang pencemarannya tidak berbahaya ke dalam saluran-saluran air limbah milik Pemerintah Kabupaten. Pungutan ini kiranya layak untuk diterapkan sebagai upaya untuk mengendalikannya dan mengurangi air limbah yang dibuang dari perusahaan industri dan rumah tangga ke dalam saluran-saluran / got.

Berangkat dari konsep / usulan pihak eksekutif Pemerintah Kabupaten Kudus terhadap jenis pungutan Pajak dan Retribusi Daerah yang akan diajukan ke DPRD kiranya dapat disimpulkan :

- a. Terdapat beberapa pungutan, baik Pajak maupun Retribusi Daerah yang relevan untuk diterapkan, antara lain :

- 1) Sesuai dengan materi Pasal 2 ayat 2 Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000, adalah Pajak Parkir.
- 2) Sesuai dengan pasal 2 ayat 4 Undang-undang Nomor 34 tahun 2000, yaitu Pajak Sarang Burung.
- 3) Sesuai dengan ketentuan Pasal 18 ayat 4 Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000, yaitu :
 - Retribusi Izin Lokasi.
 - Retribusi Izin Perubahan Tanah Pertanian menjadi Tanah Non-pertanian.
 - Retribusi Pelayanan Administrasi Umum, khusus untuk penerbitan dokumen barang dan jasa (dokumen lelang).
 - Retribusi Pembuangan Air Limbah Industri dan Rumah Tangga.

Pajak dan Retribusi Daerah ini menurut hemat penulis telah sejalan dengan syarat-syarat yang ditetapkan dalam Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 khususnya Pasal 2 ayat 4 untuk Pajak Daerah dan Pasal 18 ayat 3 untuk Retribusi Daerah. Di samping itu secara teoritis sesuai dengan azas pemungutan pajak "*The Four Maxims*" dari Adam Smith, yaitu :⁹²

- *Equality dan equity* (kesamaan dan keadilan).
 - *Certainty* (kepastian hukum).
 - *Convenience of payment* (ketepatan saat pemungutan pajak).
 - *Economic of collection / efficiency* (efisiensi)
- b. Terdapat beberapa rancangan pungutan retribusi Daerah yang menggunakan peluang Pasal 18 ayat 4 Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 yang tidak layak untuk diterapkan, antara lain :

⁹² Rochmat Soemitro. op cit., hal. 15-28.

- Retribusi Dispensasi Jalan.
- Retribusi Izin Usaha Penggilingan Padi / Huller / Penyosohan Beras.
- Retribusi Izin Usaha Perdagangan.
- Retribusi Izin Usaha Industri.
- Retribusi Pelayanan Administrasi Umum, khusus terhadap pemberian jasa administrasi umum Pemerintah Kabupaten dalam bentuk leges.

Dan secara umum ketidaklayakan tersebut disebabkan :

- Adanya pertentangan dengan peraturan perundangan yang lebih tinggi.
- Menimbulkan dampak ekonomi biaya tinggi, baik pada sektor tersebut maupun sektor yang lain.
- Memberatkan para pengusaha karena banyaknya beban pungutan retribusi.
- Menghambat dunia usaha.
- Retribusi ditujukan pada kegiatan yang seharusnya pembiayaannya menjadi tanggung jawab Pemerintah Kabupaten.

Berpangkal tolak pada kesimpulan tersebut maka terkesan bahwa dalam rangka mencukupi kebutuhan pembiayaan Otonomi Daerah maka Pemerintah Kabupaten akan berupaya mencari terobosan penggalan PAD melalui Pajak dan Retribusi Daerah tanpa memperhatikan rambu-rambu yuridis, ekonomis, dan sosial yang berlaku dan terjadi di Daerah.

Kelayakan dan ketidaklayakan tersebut sejalan dengan yang disampaikan Drs. Asri Umar, M.Si. bahwa suatu pungutan harus memenuhi kriteria-kriteria baik ia sebagai

pajak maupun retribusi sehingga fungsi dari pungutan tersebut dapat berperan sebagai regulator sekaligus sumber pendapatan daerah.⁹³

Guna mengatasi hal ini, sistem pengawasan represif yang diatur dalam Pasal 113 dan 114 Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 perlu dilaksanakan efektif sehingga dapat dicegah adanya pungutan Pajak dan Retribusi Daerah yang penetapannya berada di luar norma yuridis serta filosofi dasar pemungutan pajak dan retribusi.

Termasuk dalam kegiatan inventarisasi adalah inventarisasi pungutan yang dulu menjadi kewenangan dari Kantor Departemen dan Dinas/Instansi Vertikal. Pungutan tersebut perlu dikaji ulang apakah sesuai dengan materi Undang-undang Nomor 34 tahun 2000 ataukah tidak, termasuk mengenai besaran pungutannya. Pungutan tersebut antara lain :

- a. Retribusi Izin Usaha Industri.
- b. Retribusi Izin Usaha Perdagangan.
- c. Retribusi Izin Trayek.
- d. Retribusi Pengujian Kendaraan Bermotor.

Khusus terhadap sebagaimana huruf a dan b sudah penulis berikan analisisnya. Sedangkan terhadap Retribusi Izin Trayek dan Retribusi Pengujian Kendaraan Bermotor kiranya dapat diterapkan dengan alasan :

- Merupakan kelanjutan dari pungutan Pemerintah Propinsi.
- Tindak lanjut dari Undang-undang Nomor 14 Tahun 1992 tentang Lalu lintas dan Angkutan Jalan.
- Sebagai regulator trayek di kabupaten serta kelayakan kendaraan bermotor.

⁹³ Asri Umar, Makalah "Penggalian Potensi PAD Kabupaten / Kota di Era Otonomi Daerah, Seminar Center Studies of Public Issues, Bandung, 18 April 2001.

2. Penyesuaian dan penyusunan Peraturan Daerah mengenai Pajak dan Retribusi Daerah.

Dalam rangka pelaksanaan Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 telah diadakan penyesuaian dengan menyusun rancangan Peraturan Daerah yang berkaitan dengan Pajak dan Retribusi Daerah. Penyusunan Ranperda tersebut selain dalam rangka pelaksanaan Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 juga dimaksudkan sebagai upaya intensifikasi pungutan melalui peningkatan tarif Pajak dan Retribusi Daerah. Ranperda tersebut diajukan dengan Surat Bupati Kudus tanggal 24 Desember 2001 nomor 188.3/6991 perihal Permohonan Persetujuan 10 Ranperda.

Adapun Ranperda yang berkaitan dengan Pajak dan Retribusi Daerah adalah :

- a. Pajak Parkir.
- b. Retribusi Izin Dispensasi Jalan di Kabupaten Kudus.
- c. Retribusi Izin Usaha Penggilingan Padi / Huller / Penyosohan Beras.
- d. Retribusi Izin Bidang Industri.
- e. Retribusi Izin Usaha Perdagangan.
- f. Retribusi Izin Usaha Tempat Rekreasi dan Hiburan Umum di Kab. Kudus.
- g. Retribusi Pelayanan Administrasi Umum.

Sesuai agenda sidang DPRD Kabupaten Kudus maka 7 (tujuh) Ranperda Kabupaten Kudus yang menyangkut Pajak dan Retribusi Daerah tersebut telah ditetapkan sebanyak 4 (empat) Perda, yaitu tentang :

- a. Pajak Parkir.
- b. Retribusi Izin Bidang Industri.
- c. Retribusi Izin Usaha Perdagangan.

d. Retribusi Izin Usaha Tempat Rekreasi dan Tempat hiburan Umum di Kabupaten Kudus.

Sedangkan 3 (tiga) Ranperda lain tentang :

- Retribusi Izin Dispensasi Jalan di Kabupaten Kudus.
- Retribusi Izin Usaha Penggilingan Padi / Huller / Penyosohan Beras.
- Retribusi Pelayanan Administrasi Umum.

masih dalam pertimbangan pembahasannya.

Mencermati dari langkah yang diambil oleh DPRD Kabupaten Kudus sebagai lembaga legislatif tentunya penulis melihat adanya prinsip kehati-hatian pihak DPRD dalam memberikan persetujuannya.

Produk hukum Peraturan daerah yang menyangkut mengenai Pungutan Daerah merupakan suatu bentuk kebijakan (*policy*) yang selain menjadi tanggung jawab eksekutif juga tanggung jawab DPRD selaku lembaga legislasi, sehingga perlu dipertimbangkan masak-masak legalitas dan untung ruginya, serta bagaimana respon seluruh komponen masyarakat terhadap produk yang akan ditetapkan.

Anggota Dewan tidak mau dituding sebagai lembaga yang tidak aspiratif dengan menetapkan Peraturan Daerah yang mengundang kerawanan, protes, dan kontraversi dalam pelaksanaannya. Jika melihat hal ini maka model penetapan kebijakan daerah yang digunakan adalah "model sistem politik", yang mendasarkan pada teori informasi (*inputs, withinputs, outputs, feedbacks*) dan memandang kebijakan daerah sebagai respon suatu sistem politik terhadap kekuatan-kekuatan lingkungan (sosial, politik, ekonomi, kebudayaan, dan lain-lain) yang ada di sekitarnya. Oleh karenanya kebijakan dipandang sebagai hasil (*outputs*) dari sistem politik.⁹⁴

⁹⁴ M. Irfan Islami. op cit., hal. 36.

Kesemuanya itu dalam rangka menghasilkan Peraturan Daerah sebagai hukum yang responsif, yaitu hukum yang mengakomodasi semua kebutuhan, kepentingan, dan aspirasi masyarakat yang menjadi obyek Peraturan Daerah.

Hal ini sesuai dengan apa yang disampaikan Nonet dan Selznick yang menyatakan bahwa hukum responsif adalah hukum sebagai fasilitas dari respon terhadap kebutuhan-kebutuhan sosial dan aspirasi-aspirasi sosial. Sifat responsif dari hukum ini lebih lanjut juga diartikan sebagai melayani kebutuhan dan kepentingan sosial yang dialami dan ditemukan, tidak hanya oleh pejabat melainkan oleh rakyat.⁹⁵

Proses penyusunan rancangan Peraturan Daerah oleh pihak eksekutif mekanismenya telah diatur dalam Keputusan Bupati Kudus tanggal 11 Juni 2001 nomor 15 Tahun 2001 tentang Mekanisme dan Tatacara Sosialisasi Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Kudus. Di dalam Keputusan Bupati Kudus tersebut diatur rancangan Peraturan Daerah yang perlu disosialisasikan terlebih dahulu sebelum menjadi Peraturan Daerah, yaitu :

- Ranperda yang mengatur mengenai Pajak Daerah.
- Ranperda yang mengatur mengenai Retribusi Perizinan Tertentu.
- Ranperda lain yang dipandang perlu.

Adapun metode sosialisasi adalah melalui :

- Media massa.
- Pengumuman, selebaran, pamflet, brosur, dan sejenisnya.
- Dialog dengan unsur masyarakat, instansi terkait dan DPRD.

Peserta sosialisasi dengan metode dialog menyertakan beberapa komponen yang mewakili komponen masyarakat dan instansi terkait antara lain :

⁹⁵ A. A. G. Peters dan Koesriani Siswosoebroto. *op cit*, hal. 162.

- a. Unsur-unsur masyarakat, yang meliputi :
 - Ormas dan tokoh masyarakat.
 - LSM.
 - Kelompok masyarakat lainnya yang terkait dengan materi Ranperda.
- b. Instansi Pemerintah Kabupaten yang terkait.
- c. Anggota DPRD yang terkait (komisi-komisi).
- d. Perguruan Tinggi.

Pola penyusunan kebijakan seperti ini apabila dijalankan dengan benar niscaya akan dapat memberikan dasar pengaturan hukum yang benar-benar memenuhi azas-keadilan dan terlihat sudah terjadi pergeseran paradigma.

Selama ini hukum di Indonesia cenderung bersifat sentralistik, didominasi oleh lembaga-lembaga formal, seperti eksekutif, bersifat represif dan dibentuk untuk mempertahankan kekuasaan / *status quo*, lebih mencerminkan kepentingan kelompok yang memiliki posisi tawar yang kuat, sehingga tidak mencapai suatu tujuan yang benar, yaitu keadilan.⁹⁶

Dan dewasa ini dalam era reformasi paradigma tersebut mengalami pergeseran dengan lebih memberikan peran kepada semua komponen masyarakat, sehingga produk hukum tersebut lebih responsif, lebih ditaati semua pihak, serta mudah dalam pelaksanaan dan penegakannya.

Hal ini sesuai pula dengan apa yang disampaikan Prof. Dr. Esmi Warassih, SH, MS, bahwa pada era sekarang ini diharapkan konfigurasi politik berubah ke arah demokrasi sehingga dihasilkan produk-produk hukum yang lebih responsif dan tidak

⁹⁶ Esmi Warassih. *op cit.*, hal. 23.

terbatas pada produk perundang-undangan saja melainkan sampai pada penegakannya dalam masyarakat.⁹⁷

3. Pelaksanaan intensifikasi Pajak dan Retribusi Daerah.

Intensifikasi Pajak dan Retribusi Daerah di Kabupaten Kudus dilakukan melalui beberapa langkah, yaitu :

- a. Pendataan ulang terhadap obyek dan subyek Pajak dan Retribusi Daerah dalam rangka meningkatkan ketetapan dan menjarang wajib pajak dan retribusi daerah baru.

Langkah ini perlu dilaksanakan karena tidak jarang dalam pelaksanaan pemungutan Pajak dan Retribusi Daerah besarnya belum sesuai karena kesalahan dan ketidakbenaran data mengenai obyek pajak serta belum masuknya subyek pajak yang seharusnya sudah memenuhi syarat. Langkah ini kiranya penting dalam rangka mengantisipasi adanya upaya-upaya wajib pajak untuk mengadakan perlawanan aktif terhadap pungutan Pajak dan Retribusi Daerah berupa :

- Penghindaran diri dari Pajak dan Retribusi Daerah.
 - Mengelakkan diri dari Pajak dan Retribusi Daerah.
- b. Mengadakan pemantapan profesionalisme petugas pemungut Pajak dan Retribusi Daerah.

Hal ini dilaksanakan melalui :

- Pelaksanaan diklat-diklat fungsional.
- Pembinaan internal.
- Menekan kebocoran-kebocoran.

⁹⁷ Ibid, hal. 23.

- Pemberian penghargaan kepada petugas berprestasi.
 - Pemberian hukuman / teguran bagi petugas yang melalaikan kewajibannya.
- c. Pembentukan tim-tim intensifikasi pendapatan daerah.
- d. Penegakan Peraturan Daerah.

Penegakan Peraturan Daerah ini kiranya perlu untuk dilaksanakan sebagai sarana pemberlakuan Peraturan Daerah dalam masyarakat.

Sesuai dengan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 maka Peraturan Daerah dapat memuat biaya pelaksanaan penegakan hukum atau pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 5.000.000,00 (lima juta rupiah). Biaya paksaan penegakan Perda atau lazim disebut "*dwangsom*" adalah jumlah yang dikenakan pada seseorang yang tidak melaksanakan kewajiban yang telah ditetapkan akibat suatu pelanggaran hukum.⁹⁸

Di samping itu Peraturan Daerah juga dapat memuat sanksi lain yang disebut "*bestuurdwang*" seperti pencabutan izin dan "*bestuurlijkeboete*" yaitu denda yang harus dibayar karena pelanggaran tertentu, misalnya denda karena terlambat karena membayar Pajak / Retribusi Daerah.

Penegakan hukum bukanlah berarti sewenang-wenang tetapi sebagai alat yang dapat memberikan suatu tekanan agar norma-norma hukum ditaati dan dihormati.⁹⁹

Hanya sayang upaya penegakan hukum di Kabupaten Kudus dewasa ini agak berkurang gregetnya, khususnya sejak era reformasi. Pemerintah Kabupaten terkesan kurang berani dalam memberikan tindakan terhadap beberapa

⁹⁸ Bagir Manan. op cit., hal. 141.

⁹⁹ Soejono, *Manajemen Pemerintahan, Suatu Pemikiran dalam Era Supremasi Hukum*, M im bar, Semarang, 2000, hal. 224.

pelanggaran Peraturan daerah mengingat kondisi sosial kemasyarakatan agak kurang memungkinkan. Akan tetapi ke depan kiranya upaya-upaya penegakan hukum perlu untuk dirintis dan dilaksanakan agar tidak terkesan ketentuan-ketentuan penegakan hukum dalam Peraturan Daerah hanya sebagai "pemanis" saja tanpa mempunyai kekuatan mengikat.

Hal ini juga perlu untuk mendidik dan meningkatkan kesadaran masyarakat serta pemahaman bahwa era reformasi yang sekarang berjalan termasuk di dalamnya adalah era supremasi hukum, dimana hukum lebih dikedepankan sebagai pola anutan dalam memecahkan berbagai problem masyarakat, termasuk pula upaya penegakan hukumnya.

e. Penyederhanaan sistem dan prosedur pemungutan Pajak dan Retribusi Daerah.

Upaya ini amat diperlukan dalam rangka memudahkan pelayanan kepada masyarakat, menekan kebocoran serta meningkatkan pendapatan Daerah.

Dengan sistem dan prosedur pemungutan yang sederhana, sistematis, mudah, simpel, dan aman akan dapat meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dan menunjang upaya intensifikasi pemungutan Pajak dan Retribusi Daerah. Sistem yang baik juga akan dapat menekan terjadinya kebocoran aparat pemungut yang selama ini disinyalir masih banyak terjadi.

D. DAMPAK PELAKSANAAN UNDANG-UNDANG NOMOR 34 TAHUN 2000

Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Perubahan atas undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang ditetapkan pada tanggal 20 Desember 2000 dimaksudkan dalam rangka mengantisipasi dan mendukung pelaksanaan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-undang

Nomor 25 Tahun 1999, utamanya pada penguatan sektor keuangan dalam rangka pelaksanaan Otonomi Daerah.

Hal tersebut terlihat dengan jelas pada konsideran "Menimbang" dan bunyi Penjelasan Umum Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000, yang intinya menyatakan :

1. Pajak Daerah dan Retribusi Daerah merupakan salah satu sumber pendapatan Daerah yang penting guna membiayai penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dan Pembangunan Daerah untuk memantapkan Otonomi Daerah yang luas, nyata, dan bertanggung jawab.
2. Pajak Daerah dan Retribusi Daerah diharapkan dapat menjadi salah satu sumber pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan Daerah, untuk meningkatkan dan pemeratakan kesejahteraan masyarakat.
3. Memberikan pengaturan, pedoman kebijaksanaan, dan arahan bagi Daerah dalam pelaksanaan pemungutan Pajak dan Retribusi Daerah sehingga dapat memberikan beban yang adil dalam masyarakat dan terpadu dengan pelaksanaan Sistem Pajak Nasional.
4. Pemberian peluang bagi Daerah untuk memungut Pajak dan Retribusi Daerah sepanjang memenuhi kriteria yang telah ditetapkan dan sesuai dengan aspirasi masyarakat.

Akan tetapi krisis multidimensional yang tengah melanda bangsa Indonesia telah menyadarkan kita akan pentingnya menggagas kembali konsep demokrasi dan Otonomi Daerah yang sekarang ini berlaku.

Gagasan penataan kembali Sistem Otonomi Daerah bertolak dari pemikiran untuk menjamin terjadinya efisiensi, efektifitas, transparansi, akuntabilitas, dan demokratisasi nilai-nilai kerakyatan dalam praktik penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Hal

tersebut berdasarkan kenyataan bahwa kemampuan Daerah untuk membangun Daerah sendiri berdasarkan kemampuan diri sendiri ternyata jauh dari harapan. Yang terjadi adalah ketergantungan fiskal dan subsidi serta bantuan Pemerintah Pusat sebagai wujud ketidakberdayaan Pendapatan asli Daerah dalam membiayai APBD.

Penetapan Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 diharapkan dapat sedikit mengurangi tingkat ketergantungan Daerah Otonom kepada Pemerintah Pusat. Akan tetapi dengan penetapan Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 ternyata banyak dampak yang menyertainya, baik dampak yang positif maupun yang negatif. Dampak-dampak tersebut akan coba penulis bagi dalam beberapa bidang :

1. Dampak di Bidang Keuangan Daerah.

Sistem pemerintahan yang sentralistik yang dialami bangsa Indonesia selama Orde Lama dan Orde Baru telah memberikan pelajaran bahwa pendekatan sentralistik dalam pembangunan telah banyak menimbulkan efek negatif. Efek negatif tersebut antara lain telah memasung kreativitas Daerah untuk mengembangkan potensi Daerah sesuai dengan keinginan dan aspirasi Daerah.

Dalam rangka pelaksanaan Otonomi Daerah dan desentralisasi fiskal Pemerintah Daerah diharapkan memiliki kemandirian yang besar. Meskipun saat ini masih banyak masalah yang dihadapi oleh Pemerintah Daerah terkait dengan upaya peningkatan penerimaan Daerah sehingga disinyalir oleh DR. Mardiasmo, MBA, Ak., antara lain :¹⁰⁰

¹⁰⁰ Mardiasmo, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, Penerbit Andi, Yogyakarta, 2002, hal. 146.

- Tingginya tingkat kebutuhan Daerah (*fiscal need*) yang tidak seimbang dengan kapasitas fiskal (*fiscal capacity*) yang dimiliki Daerah, sehingga menimbulkan *fiscal gap*.
- Kualitas pelayanan publik yang masih memprihatinkan menyebabkan produk layanan publik yang sebenarnya dapat dijual ke masyarakat direspon secara negatif. Keadaan tersebut juga menyebabkan keengganan masyarakat untuk taat membayar Pajak dan retribusi Daerah.
- Lemahnya infrastruktur sarana dan prasarana umum.
- Berkurangnya dana bantuan dari Pusat (DAU dari Pusat yang tidak mencukupi).
- Belum diketahuinya potensi PAD yang mendekati kondisi riil.

Penetapan Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 sedikit banyak membawa perubahan kenaikan PAD Kabupaten Kudus untuk tahun-tahun mendatang, utamanya kenaikan terhadap beberapa sektor Pajak dan Retribusi Daerah yang diajukan ke DPRD untuk dimohonkan persetujuannya.

Berikut ini kiranya dapat diberikan asumsi kenaikan Pajak dan Retribusi Daerah berkaitan dengan pelaksanaan Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 sebagai berikut :

TABEL 9

PRAKIRAAN KENAIKAN PAJAK DAN RETRIBUSI DAERAH

NO	JENIS PAJAK & RETRIBUSI DAERAH	REALISASI 2001	TARGET 2002	PRAKIRAAN TARGET 2003
	PAJAK DAERAH			
1.	Pajak Hotel & Restoran.	230.177.050	258.933.000	278.933.000
2.	Pajak Hiburan	64.766.950	62.808.050	69.088.000
3.	Pajak Reklame	219.096.400	207.000.000	227.700.000
4.	Pajak Penerangan Jalan	1.022.074.220	4.752.000.000	4.799.520.000
5.	Penggalian Bahan Galian Gol C	27.064.500	66.000.000	72.600.000
6.	Pemanfaatan ABT & APT	282.101.000	280.000.000	-
7.	Pajak Parkir	-	-	10.000.000
8.	Pajak Sarang Burung	-	-	25.000.000
	RETRIBUSI DAERAH			
1.	Pelayanan Kesehatan	10.639.808.948	12.938.632.000	13.067.412.000
2.	Pelayanan Persampahan	336.852.625	322.404.000	354.644.000
3.	Peng Biaya Cetak KTP/Akte	299.452.700	420.000.000	462.000.000
4.	Pemakaman & Pengub Mayat	1.303.400	1.300.000	1.400.000
5.	Parkir di Tepi Jalan	104.707.000	124.020.000	136.422.000
6.	Pasar	1.327.735.550	1.172.156.000	289.371.000
7.	Pemeriks Alat Pemdin Kebakrn	1.840.000	1.750.000	1.800.000
8.	Pemakaian Kekayaan Daerah	540.654.615	563.693.000	620.062.000
9.	Pasar Grosir & Pertokoan	39.987.000	38.159.000	41.974.000
10.	Terminal	378.394.500	413.426.800	454.768.000
11.	Tempat Parkir Khusus	300.803.000	300.073.000	315.000.000
12.	Penginapan/Pesanggrhan/Villa	66.759.000	67.000.000	70.000.000
13.	Rumah Potong Hewan	25.419.000	28.242.000	31.064.000
14.	Tempat Rekreasi & OR	339.945.415	395.000.000	434.500.000
15.	Penjualan Produk Usaha Daerah	41.872.000	107.250.000	117.975.000
16.	IMB	654.331.960	650.000.000	655.000.000
17.	Izin Gangguan	340.754.287	350.000.000	400.000
18.	Pengujian Kendaraan Bermotor	258.837.000	310.600.000	341.660.000
19.	Izin Trayek	30.716.000	3.900.000	10.000.000
20.	Dispensasi Jalan	-	-	-
21.	Izin Lokasi	-	-	125.000.000
22.	Perub Tnh Pertanian mjd non-prt	-	-	30.000.000
23.	Izin Usaha Penggilingan Padi	-	-	15.000.000
24.	Izin Usaha Perdagangan	-	46.000.000	50.600.000
25.	Izin Usaha Industri	-	16.000.000	17.600.000
26.	Pelayanan Administrasi Umum	-	-	99.900.000
27.	Pembuang Air Limbah Ind / RT	-	-	200.000.000
	JUMLAH	20.575.455.078	23.888.747.000	24.716.474.000

Sumber : Dipenda Kabupaten Kudus.

Kenaikan PAD dari sektor Pajak dan Retribusi Daerah ini diharapkan dapat memperkuat pelaksanaan Otonomi Daerah dalam mencukupi pembiayaan pemerintahan yang semakin meningkat.

Melihat dari dampak ini kiranya tepat apabila pajak dan Retribusi Daerah mempunyai fungsi budget atau fungsi finansial dimana Pajak dan Retribusi Daerah digunakan sebagai sumber penerimaan Daerah dan digunakan untuk pengeluaran Daerah, baik pengeluaran rutin atau pembangunan.

Dalam suatu negara maupun Daerah pungutan suatu pajak atau retribusi akan terkait dengan kebijakan-kebijakan negara atau Daerah, utamanya kebijakan fiskal.

Menurut Prof. Dr. Soemitro Djojohadikusumo mengemukakan bahwa *fiscal policy* adalah:¹⁰¹

“politik fiskal ditinjau dari sudut pembangunan harus ditujukan kepada menguasai sumber-sumber pembelanjaan untuk investasi negara, menyalurkan investasi partikelir ke arah sektor-sektor yang produktif, mencegah pengeluaran-pengeluaran yang menghambat pembangunan dan mengatasi tekanan *inflatoir*”.

Dari definisi ini dapatlah disimpulkan bahwa pungutan Pajak dan Retribusi Daerah pada suatu Daerah merupakan kebijakan fiskal pada Daerah tersebut.

Kebijakan fiskal ini mempunyai tiga fungsi, yaitu alokasi, distribusi, dan stabilisasi. Instrumen perpajakan merupakan salah satu dari alat kebijakan fiskal tersebut, oleh karenanya harus mengacu pada ketiga fungsi tersebut.¹⁰²

¹⁰¹ Soemitro Djojohadikusumo, *Ekonomi Pembangunan*, Pembangunan, Jakarta, 1955.

¹⁰² Muqodim, *Perpajakan: Buku Satu*, UII Press, Yogyakarta, 2000, hal. 49.

Upaya apeningkatan pendapatan daerah seharusnya tidak hanya menyangkut peningkatan Pajak dan Retribusi Daerah saja tetapi harus merupakan peningkatan pendapatan Daerah secara luas. Hanya terkadang Pemerintah Kabupaten dihadapkan pada masalah tingginya kebutuhan keuangan daerah sementara kapasitas keuangan daerah tidak mencukupi. Hal ini akan menyebabkan terjadinya kesenjangan fiskal (*fiscal gap*). Untuk mengatasi hal ini perlu kiranya diterapkan beberapa strategi menutup kesenjangan keuangan tersebut antara lain melalui:¹⁰³

- Pemerintah Daerah harus mampu menyeleksi belanja dan biaya-biaya yang dibutuhkan, sehingga dapat dikurangi beberapa pengeluaran yang kurang urgen.
- Mempelajari kemungkinan meningkatkan pendapatan melalui *charging for service* (penjualan jasa publik).
- Perlu dilakukan perbaikan administrasi penerimaan pendapatan Daerah untuk menjamin agar semua pendapatan dapat terkumpul dengan baik.
- Kemungkinan menaikkan pajak / retribusi melalui peningkatan tarif dan perluasan subyek dan obyek pajak.
- Mengoptimalkan penerimaan Pajak Pusat yang dapat *disharing* dengan Daerah (PBB dan BPHTB). Jika potensinya cukup besar, maka Pemerintah Daerah dapat memobilisasi penerimaan Pajak Pusat, sehingga bagian bagi hasil pajak untuk daerah juga tinggi.

2. Dampak di Bidang Hukum.

Yang dimaksud dengan dampak di bidang hukum di sini adalah apakah timbul dampak pelaksanaan Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 di Daerah dalam bentuk

¹⁰³ Mardiasmo, op.cit., hal.147-148

penetapan produk Peraturan Daerah yang mengatur mengenai pungutan Pajak dan Retribusi Daerah bertentangan dengan Undang-undang tersebut atau tidak undang-undang lain yang lebih tinggi maupun filosofi hukum pajak pada umumnya.

Melihat dari rancangan Peraturan Daerah yang telah dikirimkan pada DPRD Kabupaten Kudus maupun rancangan yang sedang dibahas di tingkat eksekutif terdapat beberapa Pajak dan Retribusi Daerah baru sebagai pelaksanaan Undang-undang nomor 34 Tahun 2000 utamanya dengan mempergunakan peluang yang diberikan oleh Pasal 2 ayat 4 dan Pasal 18 ayat 4, yaitu antara lain :

- Retribusi Izin Dispensasi Jalan.
- Retribusi Izin Lokasi.
- Retribusi Izin Perubahan Tanah Pertanian menjadi Tanah Non-pertanian.
- Retribusi izin Usaha Penggilingan Padi / Huller / Penyosohan Beras.
- Retribusi Izin Usaha Perdagangan.
- Retribusi Izin Usaha Industri.
- Retribusi Pelayanan Administrasi Umum.
- Retribusi Pembuangan Air Limbah Industri dan Rumah Tangga.

Melihat dari jenis-jenis Retribusi Daerah ini dari sisi hukum untuk beberapa jenis Retribusi Daerah terdapat penyimpangan dengan apa yang telah ditetapkan dalam Undang-undang Nomor 34 tahun 2000, utamanya Pasal 18 ayat 3 yang mengatur mengenai kriteria-kriteria Retribusi Daerah maupun undang-undang yang lain.

Untuk retribusi Izin Dispensasi Jalan terkadang bukan ditujukan untuk kepentingan umum pengguna jalan tetapi lebih sebagai lumbung keuangan Pemerintah Daerah, di samping melanggar terhadap ketentuan yang diatur dalam Undang-undang Nomor 14

Tahun 1992 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan serta Undang-undang Nomor 23 tahun 1980 tentang Jalan.

Retribusi Izin Usaha Penggilingan Padi / Huller / Penyosohan Beras, Retribusi Izin Usaha Perdagangan dan Retribusi Izin Usaha Industri apabila dilihat dari syarat pemungutan pajak juga kurang tepat. Syarat pemungutan pajak sebagaimana terkandung dalam ajaran *The Four Maxims* dari Adam Smith ada 4, yaitu :¹⁰⁴

- Syarat keadilan, baik dalam prinsip perundang-undangan maupun dalam praktik sehari-hari.
- Syarat yuridis, yaitu harus didasarkan pada ketentuan yang legal.
- Syarat ekonomi, dalam arti pemungutan pajak dan retribusi daerah harus tetap menjaga keseimbangan kehidupan ekonomi,
- Syarat finansial, yaitu pajak dan retribusi daerah merupakan penerimaan daerah.

Ketiga retribusi ini jelas mengabaikan syarat ekonomis sebagaimana disyaratkan dalam pembuatan peraturan perpajakan karena kondisi ekonomi Indonesia yang belum pulih dapat memperburuk tingkat perekonomian daerah maupun investasi yang masuk dalam daerah. Di samping itu, juga tidak sejalan dengan tujuan *Tax Reform II* sebagai politik perpajakan nasional yang mempunyai tujuan akhir mengangkat perekonomian Indonesia ke tingkat yang lebih baik.

Sedangkan untuk Retribusi Pelayanan Administrasi Umum kiranya tidak sesuai dengan Pasal 18 ayat 3 mengenai kriteria Retribusi Jasa Umum huruf 4 yaitu jasa tersebut tidak layak dikenakan retribusi. Pelayanan Administrasi Umum merupakan kewajiban Pemerintah Kabupaten dalam pelayanannya kepada publik yang harus

¹⁰⁴ H. Rochmat Soemitro, op cit., hal. 33.

ditanggung lewat Dana Rutin Pemerintah Kabupaten sehingga tidak layak jika dipungut retribusi.

3. Dampak di Bidang ekonomi.

Dari sudut pandang ilmu ekonomi sistem perpajakan yang terbaik adalah yang memiliki pengaruh-pengaruh ekonomi yang paling baik. Hal ini tentunya sejalan pula dengan pengaruh pemungutan Pajak dan Retribusi Daerah terhadap perkembangan ekonomi di daerah.

Pengembangan ekstensifikasi Pajak dan Retribusi Daerah yang direncanakan oleh Pemerintah Kabupaten Kudus ternyata banyak dinilai minor oleh banyak kalangan khususnya terhadap beberapa jenis Pajak dan Retribusi Daerah yang dipandang terlalu membebani masyarakat, utamanya masyarakat pengusaha menengah ke bawah dan masyarakat dengan *income* pendapatan rendah.

Jenis Pajak dan Retribusi Daerah tersebut adalah antara lain :

a. Pajak Penerangan Jalan.

Jenis pajak ini yang ditetapkan 9% dari nilai jual tenaga listrik yang tertera dalam rekening listrik dinilai terlalu memberatkan, khususnya pada masyarakat ekonomi bawah, apalagi pada saat ini tarif listrik semakin tinggi.

b. Retribusi Parkir di Tepi Jalan Umum.

Retribusi Parkir di Tepi Jalan umum khusus yang berkaitan dengan Retribusi Parkir Berlangganan sebagaimana diatur dalam Pasal 8A Peraturan Daerah Kabupaten Kudus Nomor 7 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Kabupaten datu II Kudus Nomor 12 Tahun 1998 tentang Retribusi Parkir di Tepi Jalan Umum, dalam praktik pelaksanaannya banyak mengabaikan aspek kebebasan masyarakat. Hal ini dikarenakan di dalam

pemungutannya langsung dilekatkan / dikenakan bersamaan dengan proses pengajuan perpanjangan STNK / PKB tanpa adanya pemberian kesempatan kepada pemilik kendaraan untuk menentukan apakah yang bersangkutan ikut program parkir berlingganan atau tidak. Hal ini terkesan bahwa Pemerintah Kabupaten hanya mengupayakan intensifikasi pendapatan daerah tanpa mempedulikan aspek-aspek yang lain.

c. Retribusi Pasar.

Retribusi Pasar yang diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Kudus Nomor 2 Tahun 2000 tentang retribusi Pasar dipandang oleh para pedagang terlalu memberatkan karena banyaknya pungutan yang dibebankan kepada para pedagang. Pungutan-pungutan tersebut antara lain :

- Biaya surat izin pendasaran.
- Biaya pemindahtanganan surat izin pendasaran.
- Retribusi Pasar.
- Retribusi Barang yang ditinggalkan di pasar.
- Biaya lift barang.
- Retribusi bongkar muat barang.

Keberatan pungutan tersebut ditujukan pada :

- Retribusi terhadap barang yang ditinggalkan di barang, karena seharusnya komponen ini sudah masuk dalam komponen biaya retribusi pasar di samping para pedagang juga dibebani biaya keamanan.
- Retribusi bongkar muat barang, karena kegiatan bongkar muat barang merupakan kegiatan ikutan / penunjang yang menyertai kegiatan pasar sehingga kiranya tidak adil jika dipungut retribusi.

Pengenaan retribusi yang berlebihan ini memberatkan para pedagang serta memberikan dampak terhadap kenaikan harga jual barang dagangan.

d. **Retribusi Dispensasi Jalan.**

Retribusi ini dipandang banyak pihak hanya upaya Pemerintah Daerah dalam memasukkan dana ke kas Daerah sebanyak-banyaknya, karena ditinjau dari sisi ekonomi utamanya distribusi hasil produksi jelas dapat mengakibatkan dampak ekonomi biaya tinggi, apalagi jika tiap Daerah Kabupaten / Kota membuat ketentuan ini.

e. **Retribusi Izin Usaha Perdagangan dan Retribusi Izin Usaha Industri.**

Jenis retribusi ini jelas memberatkan para pengusaha yang saat ini kondisi perekonomiannya masih terpuruk.

f. **Retribusi Pelayanan Administrasi Umum.**

Jenis retribusi ini utamanya yang berbentuk leges untuk setiap legalisasi surat-surat administrasi umum maupun kutipan dan salinan dipandang memberatkan utamanya pada masyarakat kalangan bawah, di samping seharusnya menjadi beban pembiayaan oleh Pemerintah Kabupaten.

Dari adanya keberatan-keberatan terhadap beberapa jenis Pajak dan Retribusi Daerah tersebut menurut hemat penulis hendaknya Pemerintah Kabupaten tanggap untuk mengambil sikap yang bijak bahwa eksploitasi pendapatan masyarakat dalam bentuk Pajak dan Retribusi Daerah yang tidak tepat sasaran dan tidak sesuai dengan situasi dan kondisi yang berlaku dapat mempengaruhi dan memperburuk sistem perekonomian di Daerah.

Menurut DR. M. Suparmoko pajak mempunyai pengaruh pada tingkat perekonomian dan ini dapat dibedakan menjadi 2 pengaruh :¹⁰⁵

a. Pengaruh terhadap produksi.

Pajak dapat mengurangi kemampuan setiap orang untuk bekerja apabila ia dikenai pajak sehingga dapat mengurangi efisiensi kerja, apalagi jika pajaknya merupakan pajak langsung yang dikenakan golongan dengan penghasilan rendah.

Di samping itu pajak juga mempunyai pengaruh yang bersifat disinsentif yaitu mengurangi keinginan untuk bekerja, menabung dan mengadakan investasi dari si wajib pajak. Terhadap produksi, pajak dapat mengakibatkan adanya penyimpangan dalam penggunaan faktor produksi, yaitu penggunaan yang seharusnya dapat menghasilkan produksi yang maksimum menuju ke arah penggunaan yang menghasilkan produksi yang lebih sedikit.

b. Pengaruh terhadap distribusi pendapatan.

Tujuan pembangunan terhadap suatu negara pada umumnya adalah berupa peningkatan pendapatan nasional perkapita, penciptaan lapangan kerja, distribusi pendapatan yang lebih merata, dan keseimbangan dalam neraca pembayaran internasional. Keempat tujuan pembangunan ini tidak selalu sejalan dan selaras dalam penciptaannya, melainkan seingkali untuk mencapai tujuan yang satu harus terpaksa mengurangi keberhasilan dari tujuan yang lain. Sebagai misal untuk mencapai laju pertumbuhan ekonomi yang tinggi seringkali terjadi adanya distribusi pendapatan yang kurang / tidak merata. Oleh karenanya pajak hendaknya dapat digunakan untuk mengurangi

¹⁰⁵ M. Suparmoko, *Keuangan Negara dalam Teori dan Praktik*, BPFE, Yogyakarta, 1986.

ketidakmerataan penghasilan. Sistem pajak yang regresif cenderung memperbesar ketidakmerataan penghasilan dalam masyarakat. Sebaliknya semakin progresif sistem perpajakan yang dianut oleh suatu perekonomian akan semakin berkurangnya perbedaan penghasilan yang terdapat dalam perekonomian tersebut.

c. Dampak di Bidang Sosial.

Penetapan pungutan Pajak dan Retribusi Daerah yang terlalu memberatkan masyarakat, tidak adil serta kurang sesuai dengan situasi dan kondisi akan dapat memberikan dampak yang negatif dalam bidang sosial, yaitu :

1. Menurunnya ketaatan masyarakat kepada peraturan perundang-undangan.

Hal tersebut tercermin pada penurunan antara potensi penerimaan dengan realisasi penerimaan. Beberapa data mengenai hal tersebut dapat disampaikan pada beberapa tabel di bawah ini.

TABEL 10
POTENSI PENERIMAAN DAN REALISASI PENERIMAAN PAJAK
HOTEL DAN RESTORAN

NO	TAHUN	JUMLAH TAMU HOTEL	POTENSI PENERIMAAN	REALISASI PENERIMAAN
1.	2000	68.092	Rp. 510.690.000	Rp. 140.973.095
2.	2001	91.625	Rp. 687.187.500	Rp. 230.177.050

Sumber : Dipenda Kabupaten Kudus.

TABEL 11

POTENSI PENERIMAAN DAN REALISASI PENDAPATAN
RETRIBUSI KTP / KK

NO	TAHUN	POTENSI PENERIMAAN	REALISASI PENERIMAAN
1.	2000	Rp. 1.823.158.500	Rp. 95.616.490
2.	2001	Rp. 2.150.892.000	Rp. 299.452.700

Sumber : Dipenda Kabupaten Kudus

TABEL 12

POTENSI PENERIMAAN DAN REALISASI PENERIMAAN
RETRIBUSI TEMPAT PARKIR

NO	TAHUN	POTENSI PENERIMAAN	REALISASI PENERIMAAN
1.	2000	Rp. 2.825.880.000	Rp. 57.887.250
2.	2001	Rp. 4.070.716.000	Rp. 104.707.000

Sumber : Dipenda Kabupaten Kudus.

TABEL 13

POTENSI PENERIMAAN DAN REALISASI PENERIMAAN
RETRIBUSI TERMINAL

NO	TAHUN	POTENSI PENERIMAAN	REALISASI PENERIMAAN
1.	2000	Rp. 2.100.570.000	Rp. 283.919.850
2.	2001	Rp. 2.411.233.300	Rp. 378.394.500

Sumber : Dipenda Kabupaten Kudus

2. Kurangnya partisipasi masyarakat terhadap pembangunan.

Hal ini karena adanya anggapan bahwa dengan telah ditariknya pajak dan retribusi daerah terhadap seluruh sektor kehidupan di masyarakat maka seluruh kegiatan pembangunan daerah seharusnya menjadi tanggung jawab sepenuhnya Pemerintah Daerah.

3. Munculnya banyak reaksi atas penetapan Peraturan Daerah mengenai Pungutan Daerah.

Di Kabupaten Kudus telah beberapa kali terjadi reaksi yang berupa kritik bahkan penolakan terhadap Perda yang berkaitan dengan Pajak dan Retribusi Daerah. Kebanyakan reaksi tersebut adalah mendasarkan pada pemikiran bahwa Pajak dan Retribusi Daerah yang diberlakukan dipandang terlalu memberatkan, tidak adil, terlalu memaksakan, serta kontribusi yang tidak sepadan dengan besarnya Pajak dan Retribusi Daerah yang dipungut.

Perda-perda yang mendapat reaksi negatif tersebut antara lain :

- Perda tentang Pajak Penerangan Jalan.
- Perda tentang Retribusi Pelayanan Persampahan / Kebersihan.
- Perda Retribusi Parkir di Tepi Jalan Umum, khusus terhadap pengaturan terhadap retribusi parkir berlangganan.
- Perda tentang Retribusi Pasar.

Melihat dari dampak sosial yang muncul ini kiranya perlu dipahami bahwa pungutan Pajak dan Retribusi Daerah salah dapat menimbulkan dampak negatif bagi Pemerintah Daerah. Hal tersebut juga dapat disebabkan ada sementara pihak yang memiliki kesalahpahaman dan perbedaan mengenai persepsi Otonomi Daerah.

Hal ini sebagaimana dikemukakan oleh DR. Mardiasmo, MBA, Ak., bahwa salah satu pemahaman yang kurang tepat tersebut adalah pemahaman Otonomi Daerah yang diartikan sebagai "*automoney*". Mereka beranggapan bahwa Otonomi Daerah berarti Pemerintah Daerah harus mencukupi kebutuhan daerahnya dengan PAD sendiri. Akhirnya Pemerintah Daerah berusaha meningkatkan PAD setinggi-tingginya melalui peningkatan pajak melalui (menambah jumlah jenis pajak) dan Retribusi Daerah serta sebagian laba BUMD.¹⁰⁶

Kiranya pemahaman tersebut kurang tepat dan harus dipahami bahwa otonomi daerah tidak berarti eksploitasi daerah untuk menghasilkan PAD setinggi-tingginya. Jika Otonomi Daerah diartikan eksploitasi PAD maka justru masyarakat daerahlah yang akan terbebani.

Adanya kecenderungan daerah dalam meningkatkan jumlah jenis Pajak dan Retribusi Daerah juga mendapat perhatian dari Bambang Sudibyo, Mantan Menteri Keuangan sebagaimana diberitakan dalam Suara Pembaruan tanggal 5 April 2001 sebagai berikut :

"Pemerintah Daerah (Pemda) dan DPRD cenderung mengembangkan pendapatan asli daerah (PAD)nya dengan cara memungut pajak dan retribusi daerah secara berlebihan, dan bahkan tidak pantas. Kebijakan semacam ini justru menjadi disinsentif bagi daerah dan mengancam perekonomian makro "¹⁰⁷

¹⁰⁶ Mardiasmo. *op cit.*, hal. 148.

¹⁰⁷ Bambang Sudibyo, Harian Suara Pembaruan, Kamis, tanggal 5 April 2001.

4. Dampak di Bidang Politik.

Dampak dalam bidang politik di sini adalah adanya kesenjangan hubungan politik antara pihak Pemerintah Kabupaten dan DPRD berkaitan dengan rencana dan pelaksanaan kebijakan di bidang Pajak dan Retribusi Daerah.

Pemerintah Kabupaten dituntut oleh keadaan dan juga oleh pihak DPRD untuk senantiasa melakukan upaya-upaya peningkatan pendapatan daerah guna mencukupi kebutuhan belanja Pemerintah Daerah, baik kebutuhan rutin maupun pembangunan.

Peningkatan kebutuhan ini pun banyak yang berasal dari tekanan-tekanan pihak DPRD, baik untuk kepentingan pembangunan masyarakat maupun kebutuhan internal DPRD.

Peningkatan kebutuhan pembangunan untuk masyarakat yang berasal dari inisiatif DPRD terkadang terkait dengan misi anggota DPRD untuk memperoleh simpati masyarakat guna kepentingan perolehan suara dalam Pemilu mendatang. Sedangkan kebutuhan internal DPRD yang ditetapkan sendiri oleh pihak DPRD dengan Keputusan DPRD terkadang terkesan kurang memperhatikan kondisi keuangan daerah dengan peningkatan yang cukup tajam.

Hal ini dapat terlihat pada perkembangan anggaran yang diperuntukkan bagi kegiatan internal DPRD pada tabel berikut ini.

TABEL 14
DATA ANGGARAN DPRD KABUPATEN KUDUS

NO	TAHUN ANGGARAN	JUMLAH ANGGARAN
1.	1999/2000	Rp. 1.273.121.000
2.	2000	Rp. 1.816.197.000
3.	2001	Rp. 5.780.050.000
4.	2002	Rp. 7.253.979.000

Sumber : Bagian Keuangan Setda Kab. Kudus.

Lonjakan anggaran yang cukup signifikan tersebut akan memaksa Pemerintah Kabupaten berupaya maksimal dalam meningkatkan pendapatannya, sehingga akhirnya terjadi kebijakan ekstensifikasi pendapatan daerah melalui penambahan jumlah jenis Pajak dan Retribusi Daerah baru yang terkadang memberatkan masyarakat.

Pertentangan politik akan muncul ketika Pemerintah Kabupaten melemparkan konsep penambahan jenis Pajak dan Retribusi Daerah baru maupun pengajuan rancangan Peraturan Daerah Pajak dan Retribusi Daerah baru maka pihak DPRD dengan dalih mewakili kepentingan masyarakat dan menyalurkan aspirasi masyarakat akan berusaha keras untuk memperjuangkan agar jenis-jenis pungutan, baik Pajak atau Retribusi Daerah baru tersebut yang dinilai memberatkan masyarakat dapat tidak diberlakukan, ditunda ataupun dikurangi.

Melihat dari dampak negatif ini kiranya perlu dikembangkan model komunikasi kelembagaan yang dapat menciptakan hubungan yang harmonis antarkomponen dalam daerah, yaitu Pemerintah Daerah, DPRD dan masyarakat yang diharapkan

LUP1-PUSTAKA-UNDIP

dapat saling berinteraksi positif dalam membentuk kinerja pengelolaan keuangan daerah.

Model-model komunikasi tersebut adalah :¹⁰⁸

a. Komunikasi antara Pemerintah Daerah dengan masyarakat.

Komunikasi antara Pemerintah Daerah dengan masyarakat harus berjalan dua arah agar terjadi mekanisme *check and balance*, sehingga proses pembangunan dan partisipasi masyarakat berjalan efektif. Pemerintah Kabupaten memerlukan input berupa informasi dari masyarakat dalam perencanaan strategik dan penetapan kebijakan strategis daerah, termasuk kebijakan pungutan daerah serta partisipasi masyarakat. Sebaliknya, masyarakat memerlukan informasi tentang pencapaian kinerja yang telah dilaksanakan Pemerintah Daerah.

b. Komunikasi antara DPRD dengan masyarakat.

Komunikasi DPRD dengan masyarakat juga merupakan bentuk komunikasi dua arah. DPRD menjangring aspirasi masyarakat dan DPRD berkewajiban menyampaikan informasi kepada masyarakat yang terkait dengan kebijakan daerah termasuk kebijakan pungutan daerah.

c. Komunikasi antara DPRD dengan Pemerintah Daerah.

d. Komunikasi antara DPRD dengan Pemerintah Daerah sebagai mitra sejajar merupakan bentuk komunikasi yang dimaksudkan untuk saling melengkapi, bukan saling menjatuhkan. DPRD sebagai wakil masyarakat harus mampu menyampaikan aspirasi masyarakat kepada Pemerintah Daerah dalam penetapan kebijakan daerah. DPRD juga bisa memperoleh masukan dari Pemerintah Daerah hal-hal yang berkaitan dengan penyelenggaraan

¹⁰⁸ Mardiasmo, op cit., hal. 128-129.

pemerintahan yang belum tersedia di DPRD. Berdasarkan arah dan kebijakan umum daerah, Pemerintah Daerah bersama DPRD menyusun dan menentukan strategi dan prioritas. Dalam penentuan strategi dan prioritas ini komunikasi antara DPRD dan Pemerintah Daerah terjadi dalam bentuk saling melengkapi berbagai data dan informasi yang diperlukan.

BAB IV

PENUTUP

A. KESIMPULAN

Berdasarkan atas hasil penelitian dan analisis yang telah diuraikan dalam bab-bab terdahulu, kiranya dapat diperoleh kesimpulan sebagai berikut :

1. Dalam rangka pelaksanaan Otonomi Daerah Pemerintah Kabupaten Kudus telah menetapkan 7 (tujuh) kebijakan dasar yang meliputi pembagian kewenangan, penyesuaian kelembagaan, penataan aparatur/personil, pembiayaan/keuangan daerah, peralatan/prasarana dan sarana, penyesuaian pranata hukum, pelibatan partisipasi masyarakat.
2. Pendapatan daerah merupakan faktor yang menentukan Otonomi Daerah, utamanya untuk kemandirian Daerah. Sebagai penopang pelaksanaan Otonomi Daerah, Pemerintah Kabupaten Kudus telah menempuh strategi optimalisasi pendapatan Daerah melalui :
 - a. Intensifikasi dan ekstensifikasi Pajak dan Retribusi Daerah.
 - b. Pengoptimalan pendapatan Daerah melalui BUMD.
 - c. Penciptaan sinergi sumber pembiayaan.

Dari langkah-langkah yang telah dilakukan tersebut ternyata daya dukung PAD terhadap APBD masih terlalu kecil, sehingga tingkat ketergantungan Pemerintah Kabupaten terhadap Pemerintah Pusat dalam bentuk Dana Perimbangan masih besar.

3. Dalam rangka mendukung pelaksanaan Otonomi Daerah terutama dari sisi pembiayaan telah ditetapkan Undang-undang Nomor 34 tahun 2000 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Perubahan mendasar pada undang-undang ini adalah adanya ketentuan Pasal 2 ayat 4 dan Pasal 18 ayat 4 yang memberi keleluasaan kepada Daerah untuk menetapkan jenis Pajak dan Retribusi Daerah di luar yang telah ditetapkan limitatif dalam Undang-undang Nomor 34 tahun 2000.

Dalam rangka peningkatan kemampuan keuangan Daerah melalui Pajak dan Retribusi Daerah sesuai Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 maka langkah yang telah diambil Pemerintah Kabupaten Kudus adalah :

- a. Melaksanakan inventarisasi jenis pungutan menjadi kewenangan Pemerintah Kabupaten, termasuk pungutan yang semula menjadi kewenangan Dinas / Instansi Vertikal yang urusannya telah menjadi kewenangan Pemerintah Kabupaten.
- b. Penyesuaian dan penyusunan Peraturan Daerah yang berkaitan dengan Pajak dan Retribusi Daerah.
- c. Pelaksanaan intensifikasi Pajak dan Retribusi Daerah yang dilaksanakan melalui langkah-langkah :
 - Pendataan ulang terhadap objek dan subjek Pajak dan Retribusi Daerah dalam rangka meningkatkan ketetapan dan menjaring wajib Pajak dan Retribusi Daerah baru.
 - Mengadakan pemantapan profesionalisme petugas pemungut Pajak dan Retribusi Daerah.

- Pembentukan tim-tim intensifikasi pendapatan daerah.
- Penegakan Peraturan Daerah.
- Penyederhanaan sistem dan prosedur pemungutan / penyetoran Pajak dan Retribusi Daerah.

Dari hasil penelitian dapat disimpulkan terdapat kebijakan Pemerintah Kabupaten Kudus dalam rangka merencanakan pungutan Pajak dan Retribusi Daerah baru dengan mempergunakan peluang Pasal 2 ayat 4 dan Pasal 18 ayat 4 Undang-undang Nomor 34 tahun 2000 kurang layak karena terdapat beberapa jenis pungutan yang bertentangan dengan undang-undang tersebut, peraturan perundang-undangan lain yang lebih tinggi, berdampak pada peningkatan ekonomi biaya tinggi serta menghambat laju perekonomian daerah.

Pungutan Pajak dan Retribusi Daerah tersebut tidak memenuhi kriteria dan syarat pemungutan pajak, yaitu :

- Syarat keadilan.
- Syarat yuridis.
- Syarat ekonomis, dan
- Syarat finansial.

Oleh karena itu perlu kiranya sistem pengawasan represif sebagaimana diatur dalam Pasal 113 dan 114 Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 diefektifkan sebagaimana sarana kontrol bagi Pemerintah Kabupaten / Kota agar dalam penetapan Peraturan Daerah mengenai Pajak dan Retribusi Daerah tetap

dalam koridor norma yuridis dan filosofi dasar pemungutan pajak dan retribusi.

4. Penetapan Undang-undang Nomor 34 tahun 2000 diharapkan dapat sedikit mengurangi tingkat ketergantungan Daerah Otonom terhadap Pemerintah Pusat. Akan tetapi berdasarkan kajian dan analisa ternyata banyak dampak yang ditimbulkan oleh Undang-undang Nomor 34 tahun 2000.

Dampak tersebut adalah :

- a. Dampak di bidang Keuangan Daerah.

Penetapan Undang-undang Nomor 34 tahun 2000 yang di Daerah diikuti dengan rencana penetapan Peraturan Daerah yang mengatur urgensi Pajak dan Retribusi Daerah membawa dampak pada peningkatan / kenaikan Pendapatan Asli Daerah yang diharapkan dapat memperkuat pelaksanaan Otonomi Daerah.

Hal ini sesuai dengan fungsi budget dari pemungutan Pajak dan Retribusi Daerah dimana Pajak dan Retribusi Daerah digunakan sebagai sumber penerimaan Daerah dan digunakan untuk membiayai pengeluaran Daerah, baik rutin maupun pembangunan.

Akan tetapi berdasarkan prakiraan penerimaan Pajak dan Retribusi Daerah sebagai pelaksanaan Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 peningkatan PAD tidak terlalu berarti, sehingga tingkat ketergantungan Daerah terhadap Pusat lewat Dana Perimbangan masih sangat besar.

b. Dampak di bidang Hukum.

Dalam meningkatkan pendapatan Daerah melalui peluang yang diberikan oleh Pasal 2 ayat 4 dan Pasal 18 ayat 4 Undang-undang Nomor 34 tahun 2000 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah terdapat penyimpangan-penyimpangan dari apa yang telah ditetapkan dalam Undang-undang Nomor 34 tahun 2000 tersebut utamanya pada Pasal 18 ayat 3 yang mengatur mengenai kriteria Retribusi Daerah, disamping pelanggaran terhadap undang-undang yang lain. Selain dari pada itu terdapat pula beberapa jenis Pajak dan Retribusi Daerah yang tidak sesuai atau tidak memenuhi syarat pemungutan pajak sebagaimana dimaksud dalam teori Adam Smith mengenai "*The Four Maxims*", yaitu :

- Syarat keadilan.
- Syarat yuridis.
- Syarat ekonomis.
- Syarat finansial.

c. Dampak di bidang Ekonomi.

Reencana pengembangan ekstensifikasi dan intensifikasi Pajak dan Retribusi Daerah oleh Pemerintah Kabupaten Kudus dipandang terlalu membebani masyarakat, utamanya masyarakat pengusaha menengah ke bawah dan masyarakat dengan *income* pendapatan rendah. Berkaitan dengan hal tersebut diharapkan pihak Pemerintah Daerah tanggap untuk tidak mengeksploitasi pendapatan Daerah melalui pungutan di masyarakat yang tidak tepat sasaran situasi dan kondisi karena akan memperburuk sistem perekonomian Daerah.

d. Dampak di bidang Sosial.

Dampak dalam bidang sosial akan terlihat pada :

- Menurunnya tingkat ketaatan masyarakat terhadap peraturan perundang-undangan.
- Berkurangnya partisipasi masyarakat terhadap pembangunan.
- Munculnya banyak reaksi atas penetapan Perda mengenai Pungutan Daerah.

Dampak ini muncul sebagai akibat pemahaman yang kurang tepat mengenai Otonomi Daerah, dimana dengan Otonomi Daerah dianggap Pemerintah Daerah harus mencukupi kebutuhan Daerah dengan Pendapatan Asli Daerah Sendiri. Ini akan berakibat Pemerintah Daerah berusaha menaikkan PAD setinggi-tingginya melalui jalan penggalan Pajak dan Retribusi Daerah secara berlebihan.

e. Dampak di bidang Politik.

Dampak di bidang politik terlihat dari adanya tekanan pihak DPRD agar Pemerintah Daerah berupaya maksimal untuk peningkatan pendapatan daerah guna mencukupi kebutuhan-kebutuhan belanja Pemerintah Daerah, baik rutin maupun pembangunan, yang salah satu usulan kebutuhan pembangunan juga berasal dari inisiatif Anggota DPRD guna kepentingan perolehan simpati masyarakat.

Di sisi lain DPRD dengan nama mewakili kepentingan masyarakat akan berjuang keras agar usulan-usulan Pajak dan Retribusi Daerah yang

dimohonkan persetujuan kepada DPRD yang dinilai memberatkan masyarakat dapat tidak dibelakukan, ditunda ataupun dikurangi.

Melihat konflik ini perlu kiranya dikembangkan model komunikasi kelembagaan yang dapat menciptakan hubungan harmonis antar komponen Daerah, baik hubungan komunikasi antara Pemerintah Daerah dan masyarakat, komunikasi antara DPRD dengan masyarakat maupun komunikasi antara DPRD dengan Pemerintah Daerah.

B. SARAN

1. Dari beberapa rancangan Peraturan Daerah kiranya tidak perlu dilanjutkan lagi rencana penetapan dan pembelakuan beberapa Peraturan Daerah yang mengatur mengenai Pajak dan Retribusi Daerah yang materinya bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, tidak sesuai dengan dasar filosofi pemungutan pajak dan retribusi serta berdampak negatif bagi kondisi sosial ekonomi masyarakat. Rancangan Peraturan Daerah tersebut adalah tentang :
 - Retribusi Dispensasi Jalan.
 - Izin Usaha Penggilingan Padi / Huller / Penyosohan Beras.
 - Retribusi Parkir, khusus program parkir berlangganan.
 - Retribusi Izin Usaha Perdagangan.
 - Retribusi Izin Usaha Industri.
 - Retribusi Pelayanan Administrasi Umum, khusus terhadap pemberian jasa administrasi umum Pemerintah Kabupaten dalam bentuk leges.

2. Kiranya dapat dikembangkan jenis pajak baru dengan mempergunakan peluang *efektifitas* Pasal 2 ayat 4 Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 yaitu Pajak Sarang Burung dimana pajak ini pernah dilaksanakan dan berjalan lancar, akan tetapi sejak ditetapkannya Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 pajak tersebut dihentikan pemungutannya. Jenis pajak ini potensinya cukup memadai, di samping itu subjek pemungutannya mayoritas pengusaha menengah ke atas sehingga tidak memberikan dampak ekonomi yang negatif. Di samping pula dapat digunakan pula upaya pengawasan terhadap dampak gangguan lingkungan yang ditimbulkan.
3. Keleluasaan penetapan jenis Pajak dan Retribusi Daerah harus diimbangi dengan pemberlakuan sistem pengawasan represif sebagaimana dimaksud Pasal 113 dan 114 Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 secara efektif, sehingga dapat dicegah timbulnya arogansi Pemerintah Kabupaten dalam penetapan jenis Pajak dan Retribusi Daerahnya. Jika perlu dapat dikembangkan forum konsultasi antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Kabupaten dalam penyusunan rancangan Peraturan Daerah yang berkaitan dengan Pajak dan Retribusi Daerah. Hal ini perlu untuk menghindari adanya pembatalan Peraturan Daerah yang dapat berakibat pada timbulnya konflik antara Pemerintah Pusat dan Daerah.
4. Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Air Permukaan Tanah yang berdasarkan Pasal 2 ayat 1 huruf d Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 berubah menjadi lapangan pajak Propinsi perlu dikaji ulang untuk diadakan perubahan. Adalah lebih tepat jika pajak tersebut tetap menjadi lapangan pajak Kabupaten / Kota, kecuali terhadap Pajak Air Permukaan Tanah yang berada

dalam lintas Kabupaten / Kota. Hal ini dengan pertimbangan selain sebagai penguatan keuangan Otonomi Daerah juga untuk mempermudah pengawasan dan pemantauan masalah.

5. Perlu kiranya dikembangkan pola partisipasi masyarakat terhadap pembangunan Daerah melalui penetapan Peraturan Daerah tentang Sumbangan pihak Ketiga terhadap Daerah.

Jenis pola ini dapat dikembangkan dengan baik, transparan dengan memperhatikan pola pendekatan yang kondusif niscaya Kudus yang banyak perusahaan dan industrinya dapat memperoleh pendapatan daerah yang cukup besar di luar sektor Pajak dan Retribusi Daerah.

6. Dalam rangka peningkatan penanganan pembangunan Daerah perlu kiranya mengembangkannya pada kerjasama antar daerah, baik antar daerah Kabupaten / Kota maupun antara Daerah Kabupaten / Kota dengan Propinsi, sehingga dapat ditukarkan sumber dana untuk pelaksanaan pembangunan bersama.

7. Undang-undang Undang-undang Nomor 34 tahun 2000 utamanya yang memperkenankan peluang Pasal 2 ayat 4 dan Pasal 18 ayat 4 agar dilaksanakan dengan prinsip kehati-hatian dan mempertimbangkan berbagai aspek, utamanya syarat-syarat dasar pemungutan Pajak dan Retribusi Daerah.

Di samping itu sebelum diajukan ke DPRD, guna meminimalisir reaksi dan penolakan masyarakat, proses sosialisasi rancangan Peraturan Daerah agar dilaksanakan dengan baik sehingga seluruh masukan dan aspirasi masyarakat dapat ditampung untuk kesempurnaan dan terlaksananya Peraturan Daerah tersebut.

DAFTAR PUSTAKA

- AAG.Peters dan Eoesriani Siswosoebroto, *Hukum dan Perkembangan Sosial*, Pustaka, Sinar Harapan, Jakarta, 1990
- Alfian Louis. *Pendapatan Daerah dalam Ekonomi Orde Baru*, Prisma, Jakarta, 1985.
- Alimadi. *Uniti Kesejahteraan Sosial dan Otonomi Daerah di Indonesia*, Wigraf, Yogyakarta, 2001.
- Arikunto Suharsimi. *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek*, Rineka Cipta, Jakarta, 1996.
- Asinta, Kusadi. *Sistem dan Peraturan Perpajakan Indonesia*, Alumni, Bandung, 1984.
- Bagian Hukum dan Masyarakat Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, *Metodologi Penelitian Ilmu Sosial Dengan Orientasi Pada Penelitian Bidang Hukum*, Semarang, 1999.
- Bagir Manan. *Mengyongsong Fajar Otonomi Daerah*, PSH Fak. Hukum UII, Yogyakarta, 2001.
- Brannen. Julia. alih bahasa Nuktah Arfiawie et. al., *Pemadu Metode Penelitian Kualitatif dan Kuantitatif*, Fakultas Tarbiyah IAIN Antasari Samarinda bekerjasama dengan Penerbit Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1994.
- , *Mixing Methods : Qualitative and Quantitative Research*, Avebury, Brookfield, USA, 1992.
- Brotodihardjo, R. Santoso, *Pengantar Ilmu Hukum Pajak*, NV. Eresco, Bandung, 1958.
- , *Pengantar Ilmu Hukum Pajak*, Refika aditama, Bandung, 1998.

Djojohadikusumo, Soemitro, *Trilogi Pembangunan dan Ekonomi Pancasila*, IKPN RI, Cetakan Pertama, Pebruari 1985.

-----, *Ekonomi Pembangunan, Pembangunan*, Jakarta, 1955.

Devas, Nick, *Keuangan Pemerintah Daerah di Indonesia*, terjemahan Masri Maris, UI Press, Jakarta, 1989.

-----, *Pajak Daerah : Kemungkinan untuk Pembaruan, dalam Keuangan Pemerintah Daerah di Indonesia*, terjemahan Masri Maris, UI Press, 1999.

Eckstein, Otto, *Public Finance*, tr. by St. Dianjung, Bina Aksara, Jakarta, 1981.

Faisal, Sanapiyah, *Penelitian Kualitatif, Dasar-dasar dan Aplikasi*, Yayasan Asahi, Asih, Asuh, Malang, 1990.

G. Sartan, *Perpajakan : Pengantar Hukum Pajak di Indonesia*, NV Penerbit Djambatan, Jakarta, 1973.

Hartono, CFG.Sunaryati, *Hukum Ekonomi Pembangunan Indonesia*, Bina Cipta, Bandung, 1982.

-----, *Penelitian Hukum di Indonesia Pada Akhir Abad ke-20*, Penerbit Alumni, Bandung, 1994.

H. Buhari, *Pengantar Hukum Pajak*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1999.

Islami, M. Irfan, *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakanaksanaan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta, 1984.

Keruf, Gorys, *Eksposisi dan Deskripsi*, Nusa Indah, Flores, 1982.

-----, *Komposisi, Sebuah Pengantar Kemahiran Bahasa*, Nusa Indah, Flores, 1993.

- , *Diksi dan Gaya Bahasa, Sari Retoretika*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1994.
- , *Eksposisi, Komposisi*, Gramedia Widiaswara Indonesia, Jakarta, 1995.
- Manullang, M., *Beberapa Aspek Administrasi Pemerintah Daerah*, Pembangunan, Jakarta, 1973.
- Mardiasmo, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, Andi, Yogyakarta, 2002.
- Miyasto, Potensi dan Struktur Pajak Pertambahan Nilai di Indonesia (Studi Kasus Perbandingan Undang-undang Nomor 8 Tahun 1983 dengan Undang-undang Nomor 11 Tahun 1994), Makalah dipresentasikan pada Sidang Guru Besar (UNDIP tanggal 4 Juli 1996 di Semarang.
- , Fungsi Pengatur dan Penegakan *Law Enforcement* Dalam Undang-undang Pajak Tahun 1994, Bahan Kuliah Umum Mahasiswa Program Pascasarjana Ilmu Hukum UNDIP, Semarang, 1996.
- , Sistem Pelaksanaan Perpajakan di Indonesia, Bahan Seminar Nasional Perpajakan Dalam Rangka Dies Natalis UNDIP Ke-41 di Semarang, 1998.
- Moebyarto, *Strategi Pembangunan Pedesaan*, P3SK-UGM, Yogyakarta, 1984.
- Moleong, Lexy J., *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosda Karya, Bandung, 1994.
- Muhadjir, Noeng, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Raka Saratri, Yogyakarta, 1996.
- Muqodim, *Perpajakan : Buku Satu*, UII Press, Yogyakarta, 2000.
- Nasution S. dan M. Thomas, *Buku Penuntun Membuat Tesis, Skripsi, Disertasi dan Makalah*, Bina Aksara, Jakarta, 1996.

- Nasution S., *Metode Penelitian Naturalistik Kualitatif*, Tarsito, Bandung, 1996.
- Nurjaman, *Pajak Sebagai Alat Kebijaksanaan Negara*, Berita Pajak Nomor 402 Tahun 1975.
- Nurjaman, Asep, *Kestapan Daerah Menghadapi Otonomi Seluas-luasnya*, Bigraf, Yogyakarta, 2001.
- Panudji, S., *Pembinaan Perkotaan di Indonesia*, Ichtiar, Jakarta, 1980.
- Program Pascasarjana Universitas Diponegoro, *Pedoman Penulisan Usulan Penelitian Untuk Tesis*, Semarang, 2001.
- , *Pedoman Penulisan Tesis*, Semarang, 2001.
- Rivut Eaho, Yoset, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*, PT Raja Grafindo, Jakarta, 1980.
- Rohimat, Penggalan Potensi PAD Kabupaten / Kota di Era Otonomi Daerah, Makalah dalam Seminar Otonomi Daerah oleh CSPI, Bandung, 18 April 2001.
- Soekanto, Soerjono dan Sri Panudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1994.
- Soemito, Rommy Hamitjo, *Metodologi Penelitian Hukum dan Perimetri (Edisi V)*, Cahalia Indonesia, Jakarta, 1994.
- , Hubungan Antara Kesadaran Hukum Dengan Tingkat Pendidikan (Penelitian Mengenai Korelasi Antara Kesadaran Pembayaran Pajak dan Tingkat Pendidikan) dalam Majalah Masalah-masalah Hukum, Fakultas Hukum UNDIP, No. 6 Tahun 1993, halaman 35 – 44.

- Soenyono, *Prospek Pelaksanaan Otonomi Daerah Berdasarkan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (Otonomi Daerah, Perspektif Teoritis dan Praktis)*, Bigraf Publishing, Yogyakarta, 2001.
- Soemitro, R. Rochmad, *Dasar-Dasar Hukum Pajak dan Pajak Pendapatan*, 1944, NV. Fresco, Bandung, 1963.
- Sudibyo, Bambang, Koran Suara Pembaharuan, tanggal 5 April 2001.
- Supramoko, *Azas-azas Ilmu Keuangan Negara*, Edisi Kedua, Fakultas Ekonomi UGM, Yogyakarta, 1982.
- , *Keuangan Negara dalam Teori dan Praktik*, BP FE, Yogyakarta, 1986.
- Suryabrata, Sumadi, *Metodologi Penelitian*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1998.
- Satonio, Hartadi, Hubungan Keuangan Pusat -- Daerah, Makalah dalam Seminar Menyongsong Otonomi Daerah oleh FE Universitas Brawijaya, Malang, tanggal 24 Juni 2000.
- Surbakti, Randa, *Otonomi Daerah Seluas-luasnya dan Kesejahteraan Sosial*, Bigraf Publishing, Yogyakarta, 2001.
- Sutrisno, PH, *Dasar-dasar Ilmu Keuangan Negara*, Fakultas Ekonomi UGM, Yogyakarta, 1982.
- Soemitro, R. Rochmat, *Masalah Peradilan Administrasi Dalam Hukum Pajak di Indonesia*, Fresco, Bandung, 1976.
- S. Nusution, *Metode Penelitian Naturalistik Kualitatif*, Tarsito, Bandung, 1996.
- Syamisi, Ibnu, *Dasar-dasar Kebijakan Keuangan Negara*, Bina Aksara, Jakarta, 1983.

Situmorang, Victor dan Sudibyo, *Pokok-pokok Pendidikan Tata Usaha Negara*, P.F. Bina Aksara, Jakarta, 1987.

The Liang Gie *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia*, Jilid III, Gunung Agung, Jakarta, 1968.

-----, *Kamus Administrasi*, Gunung Agung, Jakarta, 1968.

-----, *Pengertian, Kedudukan, dan Perincian Ilmu Administrasi*, Raya Indria, Yogyakarta, 1965.

Toha, Miftah, *Perilaku Organisasi, Konsep Dasar dan Aplikasinya*, Rajawali, Jakarta, 1983.

Usman, H., dan E. Subroto, *Pajak-pajak Indonesia*, Yayasan Bina Pajak, Jakarta, 1980.

Utomo, Warsito, *Pengembangan Transparansi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Makalah Seminar kerjasama CIDES, FISIPOL UGM, dan Friedrich Naumann Stiftung, Yogyakarta, 21 Juli 1999.

Umar, Asri, *Pengalihan Potensi PAD Kabupaten / Kota di era Otonomi Daerah*, Makalah Seminar Center Studies of Public Issues (CSPI), Bandung, 18 April 2001.

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang *Pajak Daerah dan Retribusi Daerah*.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang *Pemerintahan Daerah*.

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang *Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah*.

Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang *Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah*.

Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2001 tentang *Pajak Daerah*.

Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2001 tentang *Retribusi Daerah*

Waluyo, Bambang, *Pemeriksaan dan Peradilan di Bidang Perpajakan*, Sinar Grafika, Jakarta 1991.

Warsito, Kebijakan Otonomi Daerah : Kelebihan dan Kekurangan dalam Perspektif Hukum. Makalah dalam Seminar Nasional Peringatan Dies Natalis UMK XXI.

Warassih, Esmi, Pemberdayaan Masyarakat dalam Mewujudkan Tujuan Hukum (Proses Penegakan Hukum dan Persoalan Keadilan), Pidato Pengukuhan Penerimaan Jabatan Guru Besar Madya dalam Bidang Hukum pada FH UNDIP, 2001.

Wayong, J., *Administrasi Keuangan Daerah*, Ichtiar, Jakarta, 1975.