



**KEBERADAAN PAJAK BUMI DAN BANGUNAN SEBAGAI
PAJAK PUSAT DALAM ERA OTONOMI DAERAH**

TESIS

**Disusun Dalam Rangka Memenuhi Persyaratan
Program Magister Ilmu Hukum**

Oleh :

Hernanda Bagus Priandana, SH.

B4A 007 120

PEMBIMBING :

Prof. Dr. Yos Johan Utama, SH.,MS.

PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM

PROGRAM PASCASARJANA

UNIVERSITAS DIPONEGORO

SEMARANG

2009

KATA PENGANTAR

Isi Buku ini merupakan tesis yang dipersiapkan oleh penulis dalam rangka menyelesaikan Program Magister Ilmu Hukum pada Universitas Diponegoro. Tesis mengenai Keberadaan Pajak Bumi Dan Bangunan Sebagai Pajak Pusat Dalam Era Otonomi Daerah tersebut telah berhasil dipertahankan pada ujian tesis Sidang Terbuka Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro pada tanggal 3 April 2009. Keinginan kuat untuk mendarmabaktikan temuan-temuan yang diperoleh selama penelitian dalam rangka penyusunan tesis tersebut bagi pengembangan ilmu pengetahuan di Indonesia, khususnya Ilmu Hukum Administrasi Negara yang menggunakan pendekatan yang berbeda, telah mendorong penulis untuk menerbitkan tesis tersebut.

Tesis ini berjudul Keberadaan Pajak Bumi Dan Bangunan Sebagai Pajak Pusat Dalam Era Otonomi Daerah, dan isi tesis ini mengalami beberapa perubahan atas dasar kritik dan masukan pada waktu ujian tesis. Dengan selesainya penulisan tesis yang kemudian disusun dalam bentuk karya tulis tesis, yang pertama dan yang utama penulis memanjatkan Puji Syukur ke Hadirat Allah SWT, karena hanya dengan berkenanNya, penulis telah berhasil menyelesaikan karya ilmiah berupa tesis mengenai Keberadaan Pajak Bumi Dan Bangunan Sebagai Pajak Pusat Dalam Era Otonomi Daerah ini.

Suatu pekerjaan akan dapat terselesaikan dengan baik tentu tidak akan terlepas dari bantuan berbagai pihak, seperti halnya dalam penulisan karya ilmiah ini. Oleh karena itu sudah sepatutnyalah penulis menghaturkan terima kasih yang sedalam-dalamnya serta penghargaan yang setinggi-tingginya kepada semua pihak yang telah berkenan memberikan bantuan dalam berbagai bentuk.

Terima kasih dan penghargaan, yang pertama penulis sampaikan kepada yang terhormat Prof. Dr. dr. Susilo Wibowo, MS.Med, Sp.And selaku Rektor Universitas Diponegoro dan Prof. Dr. Paulus Hadisuprpto, SH.,MH.,selaku Ketua Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro, yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk menempuh jenjang pendidikan Pasca Sarjana di Universitas Diponegoro.

Penghargaan dan terima kasih yang sedalam-dalamnya penulis sampaikan secara khusus kepada yang sangat terpelajar Prof.Dr. Yos Johan Utama SH.MHum. yang bertindak sebagai Dosen Pembimbing dalam penulisan tesis ini, yang juga telah membimbing dengan ikhlas sejak penulis menjadi mahasiswa Program Pasca Sarjana Ilmu Hukum Universitas Diponegoro. Secara khusus pula penghargaan dan terima kasih penulis sampaikan kepada yang sangat terpelajar Noor Rahardjo, SH,MHum, karena selain sebagai Dosen Hukum Pajak telah membimbing dengan ikhlas, juga sejak awal penulis menjadi mahasiswa telah memberikan landasan pemikiran mengenai Hukum Administrasi Negara sehingga membuat penulis tertarik ingin mengkaji Hukum Administrasi Negara secara lebih mendalam. Kepada yang sangat terpelajar Lita Tyesta Alwi, SH.,MHum selaku Dosen Teori Perundang-undangan tak lupa pula penulis sampaikan penghargaan dan terima kasih yang sedalam-dalamnya. Begitu juga saya sampaikan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada yang sangat terpelajar Lapon Tukan Leonard, SH., MA selaku tim penguji review proposal yang telah memberikan saran yang sangat berarti bagi penulis. Demikian pula secara khusus penghargaan dan terima kasih penulis sampaikan kepada yang sangat terpelajar Prof.Dr. Barda Nawawi Arief, S.H., Prof.Dr.Sri Redjeki Hartono, S.H., Prof.Dr. H. Abdullah Kelib, S.H., Prof.Dr. Moempoeni Moelatiningsih M., S.H. sebagai guru besar senior pada Fakultas Hukum Universitas Diponegoro yang telah memberikan dorongan semangat untuk menyelesaikan studi pada jenjang Pasca Sarjana ini kepada penulis.

Rasa terima kasih yang tidak terhingga penulis sampaikan kepada kedua orang tua penulis, Ayahanda Santoso Budy Mulyono dan Ibunda Suhartati, atas segala doa, pengorbanan, kesabaran, pengertian dan dorongan semangat untuk menyelesaikan karya ilmiah ini. Terima kasih juga kepada kakak beserta adik penulis yang banyak membantu dalam menyelesaikan karya ilmiah ini.

Untuk saran-saran dan perbaikan serta berbagai masukan bagi karya ilmiah ini, penulis juga mengucapkan juga terima kasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada yang sangat terpelajar Anggota Tim Penilai Kelayakan, Anggota Tim Penguji Ujian Pra Promosi dan Tim Penguji Ujian Promosi yang tidak bisa penulis sebutkan satu persatu.

Ucapan terima kasih juga penulis sampaikan kepada Dekan Fakultas Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Dr. Arief Hidayat SH.MS, yang telah memberikan kesempatan dan dorongan kepada penulis untuk menempuh jenjang pendidikan pada Program Pascasarjana Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang.

Kepada semua pihak yang belum atau tidak dapat penulis sebutkan secara keseluruhan dan satu persatu, teman-teman di Kantor Pelayanan Pajak Pratama Temanggung dan teman-teman Mahasiswa-Mahasiswi Program Pasca Sarjana Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro.

Pada akhirnya seperti pepatah mengatakan tiada gading yang tak retak, sehingga meskipun karya ilmiah ini masih jauh dari sempurna, sekecil apapun akan dapat digunakan dan dapat menjadi satu bahan kajian dan pemikiran bagi Keberadaan Pajak Bumi Dan Bangunan Sebagai Pajak Pusat Dalam Era Otonomi Daerah.

Amien.

Semarang, 30 Maret 2009

P e n u l i s

THE POSITIONING OF LAND AND BUILDING TAX AS CENTRAL GOVERNMENT TAX IN REGIONAL OUTONOMY ERA

Abstract

This Thesis background is policy of Land Tax and Building not yet as according to Monetary management system ground of Area of like ground of transparency and efficiency ground. This research check about area possibility improve the its area acceptance from PBB as Area Iease but rather emphasize to execution and constraint in applying of Law Enforcement of Land Tax and Building.

This research aim is to know the possibility of Regional Government can take over Land and Building Tax as Regional Tax as an effort to increase regional revenue with Law 32 of 2004 of The Regional Government and Law 33 of 2004 of The Finance Balance Between Central and Regional Government, and to know the management of Land and Building Tax administration where the Regional Government is an active participate in collection that taxes, so if possible the Regional Government will be take over all the management of Land and Building Tax like as going by now.

This research have the quality character of juridical empiric because this research relied heavily on fieldwork, systematic and accurate, and carried by library research. The collection data will be analyzed by descriptive analysis methods.

The result of this can be concluded that the Land and Building Tax collection as Regional Tax by Regional Government with Law 32 of 2004 of The Regional Government and Law 33 of 2004 of The Finance Balance Between Central and Regional Government, as an effort to prove a fiscal decentralization actually can be done.

But it must be have a certainly rules of that point and the right implementation so it will be no harmless for the society as a subject of tax interest in justice factor for all tax payer subject, and subsidy still be related in a certain way to be a priority resources for regional finance. In fact, the government who will be manage of Land and Building Tax administration wherever Central Government or Regional Government, it must be supported by human resources factor, high tehcnology an of course by foundation.

Key word : Land and Building Tax, Fiscal Decentralization, Regional Autonomy

KEBERADAAN PAJAK BUMI DAN BANGUNAN SEBAGAI PAJAK PUSAT DALAM ERA OTONOMI DAERAH

Abstrak

Latar belakang tesis ini adalah kebijakan Pajak Bumi dan Bangunan belum sesuai dengan asas-asas sistem pengelolaan Keuangan Daerah seperti asas transparansi dan asas efisiensi. Penelitian ini meneliti tentang kemungkinan daerah meningkatkan penerimaan daerahnya dari PBB sebagai Pajak Daerah tetapi lebih menekankan kepada pelaksanaan dan kendala dalam penerapan *Law Enforcement* Pajak Bumi dan Bangunan.

Tujuan penyusunan tesis ini adalah untuk mengetahui kemungkinan pemerintah pusat dapat menyerahkan PBB kepada Pemerintah Daerah sebagai pajak daerah sebagai upaya untuk menaikkan penerimaan daerah dengan berlakunya UU Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah dan UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah, dan untuk mengetahui administrasi pengelolaan PBB di mana Pemerintah Daerah dalam pelaksanaan pemungutannya ikut berperan aktif, sehingga apabila mampu memungkinkan Pemerintah Daerah dapat mengambil alih pengelolaan PBB seperti yang telah berjalan selama ini.

Penelitian ini merupakan penelitian yang bersifat yuridis empiris karena penelitian ini menitikberatkan pada penelitian lapangan secara menyeluruh, sistematis dan akurat, serta ditunjang dengan penelitian kepustakaan. Data yang terkumpul dianalisis secara deskriptif analistis.

Dari hasil penelitian ini dapat disimpulkan bahwa penarikan PBB sebagai pajak daerah oleh Pemerintah Daerah dengan berlakunya UU Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah, sebagai upaya untuk mewujudkan desentralisasi fiskal sebenarnya dapat dilaksanakan tetapi dengan aturan yang jelas dan pelaksanaan yang tepat sehingga tidak merugikan masyarakat sebagai pelaku pembayar pajak

Dan seharusnya dengan desentralisasi fiskal akan lebih banyak memberikan manfaat dengan lebih memperhatikan faktor keadilan yang sama bagi semua subjek pajak, dan subsidi selama ini masih tetap menjadi sumber utama keuangan daerah. Serta siapapun pengelola administrasi dari PBB baik dari Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah seharusnya didukung oleh faktor SDM, teknologi dan biaya.

Kata kunci : pajak bumi dan bangunan, pajak pusat, otonomi daerah

DAFTAR ISI

Halaman Judul	i
Halaman Pengesahan	ii
Kata Pengantar	iii
Abstrak	vi
Abstract	vii
Daftar Isi	viii
Daftar Tabel	x
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Perumusan Masalah	7
C. Tujuan Penelitian	8
D. Manfaat Penelitian	8
E. Kerangka Pemikiran.....	9
F. Metode Penelitian	16
1. Pendekatan Masalah.....	16
2. Spesifikasi Penelitian	16
3. Jenis Data	17
4. Metode Pengumpulan Data.....	20
5. Metode Analisis Data.....	21
G. Sistematika Penulisan	22
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	24
A. Tinjauan Otonomi Daerah dan Desentralisasi	24
1. Otonomi Daerah.....	24
2. Pemerintah Daerah dan Desentralisasi.....	31
B. Hubungan Keuangan Antara Pusat dan Daerah.....	37
1. Keuangan Daerah.....	37
2. Pendapatan Asli Daerah (PAD)	40
3. Perimbangan Keuangan	45
a. Dana Alokasi Umum (DAU)	48
b. Dana Alokasi Khusus (DAK)	52
c. Bagi Hasil Penerimaan (Revenue Sharing).....	54
C. Pajak Bumi dan Bangunan dan Desentralisasi Fiskal.....	57
1. Pajak Secara Umum	57
2. Pembedaan Pajak dan Pembagiannya	59
a. Pajak Negara (Pajak Pusat) dan Pajak Daerah.....	60
b. Pajak Subyektif dan Pajak Obyektif	63
c. Pajak Langsung dan Pajak Tidak Langsung	64
3. Pajak Bumi dan Bangunan.....	65
4. Pajak dan Otonomi.....	71
5. Desentralisasi Fiskal.....	76

BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	81
A. Prospek penyerahan PBB oleh Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah sebagai Pajak Daerah dengan Berlakunya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004	81
1. Hasil Penelitian	81
2. Pembahasan.....	86
a. Kedudukan Pajak Bumi dan Bangunan sebagai Pajak Pusat	86
b. Desentralisasi Fiskal Berdasarkan Pendapat Pakar dan Pendapat Umum.....	97
B. Kemampuan Pemerintah Daerah untuk melaksanakan dan mengambil alih Administrasi Pengelolaan PBB	125
1. Hasil Penelitian	125
2. Pembahasan	128
 BAB IV P E N U T U P	 140
1. Kesimpulan	140
2. Saran.....	141

DAFTAR PUSTAKA

DAFTAR TABEL

Tabel 1 : Rencana dan Realisasi Penerimaan PBB Tahun 2005 s/d 2007.....	85
Tabel 2 : APBN 2006 – 2007.....	90
Tabel 3 : Porsi Pembagian Pendapatan Terhadap Total Pendapatan.....	92
Tabel 4 : Kajian Empiris Pengelolaan Pajak Properti di Beberapa Negara.....	94
Tabel 5 : Hasil Penelitian Kemungkinan Pengalihan Administrasi Pajak Bumi dan Bangunan oleh Pemda	127

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG MASALAH

Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) merupakan pajak yang mulai berlaku pada tanggal 1 Januari 1986 berdasarkan UU No. 12 Tahun 1985. Kemudian UU ini diubah dengan UU No. 12 Tahun 1998 dan mulai berlaku terhitung 1 Januari 1995. Pajak Bumi dan Bangunan adalah penerimaan pajak pusat yang sebagian besar hasilnya diserahkan kepada Daerah, karena PBB termasuk jenis pajak yang penerimaannya dibagi-bagikan kepada daerah sebagai bagi hasil dana perimbangan (*revenue sharing*).

Imbangan pembagian penerimaan PBB diatur dalam pasal 18 UU No. 12 Tahun 1994 Tentang Pajak Bumi dan Bangunan serta melalui PP nomor 16 Tahun 2000 tanggal 10 Maret 2000 dan Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia nomor 82/KMK.0412000 tanggal 21 Maret 2000 tentang Pembagian Hasil Penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, yaitu untuk Pemerintah Pusat sebesar 10 % (dikembalikan lagi ke daerah) dan untuk Daerah sebesar 90%. Dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), penerimaan PBB tersebut dimasukkan dalam kelompok penerimaan Bagi Hasil Pajak.

Wacana desentralisasi fiskal kemudian muncul dengan mulai diberlakukannya kebijakan pemerintah tentang Otonomi Daerah, yang dilaksanakan secara efektif tanggal 1 Januari 2001. Kebijakan tersebut

diwujudkan dalam 2 (dua) Undang-undang, yaitu UU Nomor 22 tahun 1999 jo UU Nomor 32 Tahun 2004 jo UU Nomor 12 tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah dan UU Nomor 25 Tahun 1999 jo UU Nomor 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

Banyak hal yang justru sudah menggejala pada awal implementasi Otonomi Daerah, seperti tarik menarik kewenangan antara pusat-daerah, bermunculannya perda dan keputusan kepala daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundangan lainnya, daerahisme dan profesionalisme pegawai, sampai kepada wacana untuk menjadikan PBB sebagai Pajak Daerah. Masalah keuangan daerah juga selalu mendapat tempat yang penting dalam setiap kebijaksanaan pemerintahan daerah. Untuk dapat menyelenggarakan urusan rumah tangganya, daerah harus mempunyai sumber sendiri, sehingga tidak perlu selalu tergantung pada sumber-sumber dari Pemerintah Pusat.

Otonomi daerah pada awalnya dianggap sebagai suatu jawaban atas masalah yang ditimbulkan dari kecenderungan sentralisasi perencanaan dan pengelolaan sumberdaya pembangunan yang terbukti selama ini ternyata tidak mendorong adanya pengembangan potensi sumberdaya manusia dari sisi prakarsa, sumberdaya ekonomi setempat dan partisipasi masyarakat. Salah satu soal yang selalu muncul ialah soal ketergantungan pemerintah daerah pada bantuan dari pemerintah pusat. Meskipun telah diambil berbagai upaya selama bertahun-tahun yang lalu untuk menyerahkan wewenang memungut

pajak kepada Pemerintah Daerah, sumberdaya Pemerintah Daerah tetap saja pada umumnya pada tingkat yang rendah.¹

Kompleksitas persoalan otonomi daerah di Indonesia juga terkait dengan hubungan keuangan pusat dan daerah. Walau terdapat kepentingan yang sama antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah untuk mengembangkan kontrol atas keuangan, namun kedua pihak juga memiliki kelemahan yang sangat mengganggu mekanisme pengelolaan keuangan pusat dan daerah. Pada tingkatan daerah, terdapat persoalan akuntabilitas dan tanggung jawab pengelolaan keuangan serta belum terbentuknya sistem yang sempurna untuk memastikan setiap sen uang rakyat dikelola secara bertanggung jawab oleh pemerintah daerah. Otonomi daerah dan desentralisasi malah sering disebut sebagai desentralisasi korupsi akibat berpindahnya locus penyelewengan kekuasaan dari pusat ke daerah. Sedang pada tingkatan pemerintah pusat, orang telah sama-sama maklum tentang rivalitas yang sangat tinggi antar departemen dalam pengelolaan keuangan untuk daerah.²

Dari perkembangan antara pro dan kontra atas kedua UU tersebut, berkembang pemikiran untuk menjadikan PBB sebagai pajak daerah. Di Indonesia, salah satu kebijakan pajak dari pemerintah pusat yang

¹ Devas, Nick, 1989, *Keuangan Pemerintah Daerah di Indonesia (Keuangan Pemerintah Daerah di Indonesia : Sebuah Tinjauan Umum)*, UI Press, Jakarta. halaman : 14

² Karim, Abdul Gaffar, (Amirudin, Mada Sukmajati, Nur Azizah), 2003, *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah*, Cetakan I, Pustaka Pelajar. Halaman : xviii - xix

mempunyai pengaruh cukup signifikan terhadap APBD yaitu PBB. Oleh karena itu dalam merumuskan kebijakan PBB, Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah senantiasa melakukannya dengan penuh kehati-hatian karena PBB terkait dengan berbagai aspek lainnya yang sangat sensitif baik secara ekonomi maupun secara politik. PBB jika dirancang baik-baik dapat menjadi sumber penerimaan yang besar, stabil dan elastis. Kadar elastisitas tergantung pada sampai seberapa jauh tanah bersangkutan dapat ditaksir dengan teratur dan dapat dinilai menurut harga pasar yang berlaku. PBB dapat juga memperkuat peranan pemerintah daerah, karena membuka peluang dasar pajak yang lebih luas bagi penerimaan pemerintah sendiri. PBB yang efektif akan menciptakan sumber penerimaan yang kuat bagi pemerintah daerah dan memperkecil kebutuhan akan bantuan dari Pemerintah Pusat.³

Walaupun kontribusi PBB tidaklah terlalu besar dalam struktur penerimaan negara, tetapi sangat berarti dan tidak mungkin dihilangkan. Seperti diungkapkan oleh Santoso Brotodihardjo, bahwa betapapun kecilnya jumlah uang yang akan dapat masuk kedalam kas negara, uang itu selalu

³ Kelly, Roy, 1989, *Keuangan Pemerintah Daerah di Indonesia (Keuangan Pemerintah Daerah di Indonesia)*, UI Press, Jakarta. halaman : 120

akan dapat dipergunakan sebagai sumbangan untuk menutupi biaya-biaya pemerintahannya.⁴

Namun demikian, PBB termasuk jenis pajak yang sulit dalam pengadministrasiannya dan mempunyai efisiensi pemungutan yang rendah karena jumlah obyek pajaknya yang cukup banyak. Akan tetapi bukan kebetulan apabila wacana Untuk menjadikan PBB sebagai pajak daerah muncul ke permukaan sebagai bagian dari desentralisasi fiskal bersamaan dengan berlakunya UU No. 12 Tahun 2008 Tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah.

Mencermati upaya untuk menjadikan PBB sebagai pajak daerah, ada beberapa hal yang perlu dipertanyakan. Apakah upaya tersebut sudah obyektif dan sudah didukung dengan penelitian atau merupakan hasil pengkajian yang mendalam? Apakah upaya tersebut memang benar-benar merupakan tuntutan dari masyarakat sehingga mencerminkan kebijakan yang bottom up atau hanya pemikiran-pemikiran yang parsial dari sekelompok kepentingan?

Dalam bidang perpajakan sendiri, PBB terkait dengan beberapa pajak lainnya. NJOP (Nilai Jual Obyek Pajak) yang merupakan salah satu produk dari PBB telah dimanfaatkan untuk berbagai kepentingan. NJOP sebagai dasar pengenaan PBB juga menjadi dasar perhitungan PPh final atas penjualan properti, serta Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan

⁴ Brotodihardjo, Santoso, 2003, *Pengantar Ilmu Hukum Pajak*, Edisi Keempat, Refika Aditama, Bandung. Halaman : 220

(BPHTB) atas hak yang telah diterima oleh pembeli. Bahkan masyarakat dan institusi tertentu juga menggunakan NJOP sebagai dasar dalam penghitungan kegiatan kredit perbankan, gadai, tukar guling (*ruislag*), ganti rugi, penilaian aset swasta dan pemerintah, dan kegiatan lainnya.

Pada masa mendatang PBB tidak hanya memfokuskan pada peningkatan penerimaan tetapi mempunyai banyak fungsi lainnya (*multipurpose*). Pemanfaatan data PBB berbasis teknologi Informasi yang komprehensif yang terintegrasi mulai dari SISMIOP (Sistem Informasi Manajemen Obyek Pajak) yang kemudian dikembangkan ke arah Bank Data Nasional melalui program SIG PBB (Sistem Informasi Geografis PBB) yaitu dengan memetakan secara digital semua obyek pajak PBB dan kemudian *linkkan* semua data PBB yang telah mencakup \pm 84 juta obyek pajak dan \pm 75 juta wajib pajak dalam program SIN (Single Identification Number), yaitu program pengisian peta tersebut dengan data dari subyek pajak yang berkaitan dengan semua nomor identitas dari subyek pajak seperti KTP, SIM, STNK, NPWP, tagihan air, listrik, dan telepon dan lain sebagainya bahkan sampai ke nomor rekening Bank dari subyek pajak, sehingga nantinya memungkinkan semua instansi yang terkait seperti Kantor Pelayanan Pajak, Badan Pertanahan Nasional, Perbankan, Dinas Kependudukan, Imigrasi, bahkan Kepolisian dapat menggunakan dan mengaksesnya melalui Bank Data SIN PBB.

Demikianlah bahwa eksistensi PBB tidak hanya penting sebagai sumber penerimaan daerah, tetapi juga strategis dan signifikan pengaruhnya terhadap berbagai aspek kegiatan dan kehidupan masyarakat. Seperti diketahui hampir semua kegiatan manusia berlangsung di atas bumi dan

terkait dengan persoalan bumi dan bangunan. Oleh karena itu, segala sesuatu yang berkenaan dengannya sangat sensitif bagi masyarakat. Dan sampai saat ini pengelolaan PBB di Indonesia masih menggunakan sistem terpusat karena berbagai pertimbangan yang telah memenuhi tujuan pokok dari perpajakan nasional dan prinsip-prinsip dasar perpajakan internasional. Dan sampai sejauh ini pula bentuk pengelolaan adalah terpusat dalam pengertian bahwa peraturan perundangannya ditetapkan oleh Pemerintah Pusat, administrasi dikelola pada level nasional walaupun Pemerintah Daerah dalam beberapa hal terlibat.

B. PERMASALAHAN

Sehubungan dengan hal-hal yang diuraikan diatas, perlu pengkajian yang menyangkut kebijakan pembiayaan keuangan daerah yang adil dan tepat guna yang mendukung program otonomi daerah. Kajian yang mendalam, komprehensif dan kasuistis diperlukan karena kondisi masing-masing daerah yang berbeda, serta perlu adanya evaluasi terus-menerus karena keragaman dan perbedaan itu. Untuk mendapatkan jawaban yang obyektif maka penelitian ini diajukan dengan mencoba menjelaskan posisi dan kedudukan Pajak Bumi dan Bangunan sebagai pajak pusat dalam era otonomi daerah sejak diberlakukannya UU No. 12 Tahun 2008 Tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah.

1. Apakah ada kemungkinan Pemerintah Pusat dapat menyerahkan PBB kepada Pemerintah Daerah sebagai pajak daerah untuk menaikkan penerimaan daerahnya dengan berlakunya UU No. 12 Tahun 2008 Tentang

Pemerintahan Daerah dan UU No. 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah?

2. Apakah Pemerintah Daerah mampu melaksanakan dan pengambilalihan administrasi pengelolaan PBB?

C. TUJUAN PENELITIAN

Penelitian ini mempunyai tujuan :

1. Untuk mengetahui kemungkinan Pemerintah Pusat menyerahkan pengelolaan PBB kepada Pemerintah Daerah dengan berlakunya UU No. 12 Tahun 2008 Tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah.
2. Untuk menganalisa kemampuan pemerintah daerah dalam pengelolaan administrasi serta pemungutan PBB.

D. MANFAAT PENELITIAN

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat berguna secara keilmuan maupun dalam pelaksanaan perkembangan secara praktis. Dalam bidang keilmuan penelitian ini berguna sebagai upaya perluasan wawasan keilmuan dan sebagai bahan referensi bagi penelitian maupun kajian di bidang hukum pajak terutama yang berkaitan dengan fungsi pemerintahan daerah dan kemandiriannya dalam otonomi daerah maupun hubungan antara pemerintah pusat dan daerah dalam pengelolaan keuangan Negara.

Secara praktis penelitian ini sebagai sumbangan bagi pembangunan hukum nasional, dalam hal ini terutama untuk merumuskan sistem

pemerintahan dan Undang-undang tentang Pemerintah Daerah dalam konteks otonomi daerah yang sesuai dengan keberagaman daerah di Indonesia.

E. KERANGKA PEMIKIRAN

Tinjauan Otonomi Daerah dan Desentralisasi

Otonomi daerah di Indonesia telah dilaksanakan sejak 1 Januari 2001. Instrumen regulasi dalam mendukung penyelenggaraan otonomi daerah dituangkan dalam Undang-undang No. 22 Tahun 1999 sebagaimana diubah dengan Undang-undang No. 32 Tahun 2004 dan diubah UU No.12 tahun 2008 Tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 sebagaimana diubah dengan Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah.

Istilah otonomi atau “*outonomy*” secara etimologis dari bahasa Yunani berasal dari kata “*autos*” yang berarti sendiri dan “*nomous*” yang berarti undang-undang, hukum atau peraturan dan berarti “perundangan sendiri” (*zelfwetgeving*). Menurut *encyclopedia of social science*, bahwa otonomi dalam pengertian orisinal adalah *the legal self sufficiency of social body and its actual independence*.

Otonomi adalah kebebasan dan kemandirian (*vrijheid* dan *zelfsatndigheid*) satuan pemerintahan lebih rendah untuk mengatur dan mengurus sebagian urusan pemerintahan. Urusan pemerintahan yang boleh

diatur dan diurus secara bebas dan mandiri itu menjadi atau merupakan urusan rumah tangga satuan pemerintahan yang lebih rendah tersebut. Kebebasan dan kemandirian merupakan hakikat isi otonomi.⁵

Istilah otonomi mempunyai makna kebebasan atau kemandirian (*zelftandigheid*) tetapi bukan kemerdekaan (*onafhankelijkheid*). Kebebasan yang terbatas atau kemandirian itu adalah wujud pemberian kesempatan yang harus dipertanggungjawabkan. Kebebasan dan kemandirian itu adalah kebebasan dan kemandirian dalam ikatan kesatuan yang lebih besar. Otonomi sekadar subsistem dari sistem kesatuan yang lebih besar. Otonomi adalah fenomena negara kesatuan. Negara kesatuan merupakan landasan dari pengertian dan isi otonomi.⁶

Sedangkan HAW.Widjaja⁷ mengatakan bahwa proses peralihan dari sistem dekonsentrasi ke sistem desentralisasi disebut pemerintah daerah dengan otonomi. Otonomi adalah penyerahan urusan pemerintah kepada pemerintah daerah yang bersifat operasional dalam rangka sistem birokrasi pemerintahan. Tujuan otonomi adalah mencapai efektifitas dan efisiensi dalam pelayanan kepada masyarakat. Pelaksanaan otonomi daerah pada hakekatnya merupakan pengejawantahan dari penyelenggaraan pemerintahan negara dan pembangunan

⁵ Bagir Manan, 1993, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945*, Unsika Karawang. Halaman : 33

⁶ Juanda, 2004, *Hukum Pemerintah Daerah, Pasang Surut Hubungan Kewenangan antara DPRD dan Kepala Daerah* PT. Alumni Bandung. Halaman : 129

⁷ HAW. Widjaja, 2004, *Penyelenggaraan otonomi Di Indortesia (Dalam Rangka Sosialisasi UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah)*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta. halaman : 17

nasional untuk mencapai masyarakat yang adil, makmur dan merata, dimana pembangunan daerah yang merupakan bagian integral dari pembangunan nasional harus mengedepankan prinsip otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab.

Konteks otonomi sendiri adalah bahwa pemerintah daerah diberi keleluasaan menyelenggarakan dan mengatur sendiri urusan rumah tangganya. Ketentuan Pasal 1 angka 5 UU Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa otonomi daerah adalah “Hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan”. Sedangkan daerah otonom berdasarkan ketentuan pasal 1 angka 6 UU Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah adalah :

”Kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

Dengan otonomi daerah, kewenangan daerah otonomi untuk mengurus daerahnya sesuai dengan keinginan masyarakatnya semakin tinggi. Jika sebelumnya daerah hanya sebagai operator saja dalam pembangunan, maka kini peran daerah meluas menjadi *iniciator*, *planner*, *fund rising*, *supervisor* ataupun *evaluator*. Dengan demikian, paradigma “membangun daerah lebih difokuskan”, mempunyai arti bahwa daerah harus punya inisiatif, prakarsa, kemandirian dalam menyusun, merencanakan dan

melaksanakan pembangunan daerah. Asumsinya, daerah lebih tahu tentang masalah dan potensi yang ada di daerahnya masing-masing.⁸

Perkembangan Otonomi Daerah di Indonesia, bahwa meskipun UUD 1945 yang menjadi acuan konstitusi telah menetapkan konsep dasar tentang kebijakan otonomi kepada daerah-daerah, tetapi dalam perkembangan sejarahnya ide otonomi daerah itu mengalami berbagai perubahan bentuk kebijakan yang disebabkan oleh kuatnya tarik-menarik kalangan elit politik pada masanya.⁹ Apabila perkembangan otonomi daerah dianalisa sejak tahun 1945, akan terlihat bahwa perubahan-perubahan konsepsi otonomi banyak ditentukan oleh para elit politik yang berkuasa pada saat itu. Hal itu terlihat jelas dalam aturan-aturan mengenai pemerintahan daerah sebagaimana yang terdapat dalam UU berikut ini:

1. UU No. I Tahun 1945

Kebijakan otonomi daerah pada masa ini lebih menitik beratkan pada dekonsentrasi. Kepala daerah hanyalah kepanjangan tangan pemerintahan pusat.

2. UU No. 22 tahun 1948

Mulai tahun ini kebijakan otonomi daerah lebih menitikberatkan pada desentralisasi. Tetapi masih ada dualisme peran di kepala daerah, di satu sisi ia punya peran besar untuk daerah, tapi juga masih menjadi alat pemerintah pusat.

3. UU No. 1 Tahun 1957

⁸ Masyhuri, Dr, Dkk, Pusat Penelitian Ekonomi Lembaga Ilmu Penelitian Indonesia : *Kebijakan Pengembangan Daerah Dalam Era Otonomi*, Kajian Potensi dan Kendala Pengembangan Ekonomi Daerah (P2E-LIPI)

⁹ www.transparansi.or.id/otda/perkembangan.html

Kebijakan otonomi daerah pada masa ini masih bersifat dualisme, di mana kepala daerah bertanggung jawab penuh pada DPRD, tetapi juga masih alat pemerintah pusat.

4. Penetapan Presiden No. 6 Tahun 1959

Pada masa ini kebijakan otonomi daerah lebih menekankan dekonsentrasi. Melalui Penpres ini kepala daerah diangkat oleh pemerintah pusat terutama dari kalangan pamong praja.

5. UU No. 18 Tahun 1965

Pada masa ini kebijakan otonomi daerah menitikberatkan pada desentralisasi dengan memberikan otonomi yang seluas-luasnya bagi daerah, sedangkan dekonsentrasi diterapkan hanya sebagai pelengkap saja.

6. UU No. 5 tahun 1974

Setelah terjadinya G.30.S. PKI, pada dasarnya telah terjadi kevakuman dalam pengaturan penyelenggaraan pemerintahan di daerah sampai dengan dikeluarkannya UU No. 5 tahun 1974 yaitu desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Sejalan dengan kebijakan otonomi pada awal Orde Baru, maka pada masa berlakunya UU No.5 Tahun 1974 pembangunan menjadi isu sentral dibanding dengan politik. Pada penerapannya, terasa seolah-olah telah terjadi proses depolitisasi peran pemerintah daerah dan menggantikannya dengan peran pembangunan yang menjadi isu nasional.

7. UU No. 22 Tahun 1999

Pada masa ini terjadi lagi perubahan yang menjadikan pemerintahan daerah sebagai titik sentral dalam penyelenggaraan pemerintahan dan

pembangunan dengan mengedepankan otonomi luas, nyata dan bertanggung jawab.

Untuk selanjutnya UU No. 22 Tahun 1999 direvisi menjadi UU No. 32 Tahun 2004 dan direvisi menjadi UU No.12 tahun 2008 . Sedangkan UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah direvisi menjadi UU No. 33 Tahun 2004. Kedua UU ini merupakan langkah awal dalam memberikan nuansa baru dalam perkembangan otonomi daerah di Indonesia. Konsep otonomi daerah yang dikembangkan merupakan lompatan jauh ke depan dari konsep sentralisasi sebagaimana yang dianut dalam UU No.5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan Daerah, dimana dalam UU ini kedudukan propinsi adalah sebagai daerah otonom dan sekaligus wilayah administrasi yang melaksanakan kewenangan pemerintah pusat yang didelegasikan kepada gubernur. Daerah Propinsi bukan merupakan pemerintah atasan dari daerah kabupaten dan daerah kota. Dengan demikian, daerah otonom propinsi dan daerah kabupaten dan daerah kota tidak melakukan hubungan hierarkhi.

Pemberian kedudukan propinsi sebagai daerah otonom dan sekaligus wilayah administrasi dilakukan dengan pertimbangan sebagaimana penjelasan UU No 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, bagian umum dasar pemikiran huruf g, yaitu :

- 1) Untuk memelihara hubungan yang serasi antara pusat dan daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

- 2) Untuk menyelenggarakan otonomi daerah yang bersifat lintas daerah kabupaten dan daerah kota serta melaksanakan kewenangan otonomi daerah yang belum dapat dilaksanakan oleh daerah kota.
- 3) Untuk melaksanakan tugas-tugas pemerintahan tertentu yang dilimpahkan dalam rangka pelaksanaan asas dekonsentrasi.

Meskipun UU No.22 Tahun 1999 sudah dianggap memberikan nuansa baru dalam sistem pemerintahan di Indonesia, namun dalam perkembangannya ternyata tidak sesuai dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan dan tuntutan penyelenggaraan otonomi daerah sehingga perlu diganti. Untuk itu pemerintah mengeluarkan UU No. 12 tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah. Hal ini disebutkan dalam dasar pertimbangan sebagaimana yang terdapat dalam konsideran UU No. 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah huruf c.

Demikian pula dengan UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah. Undang-undang ini perlu diganti agar sesuai dengan perkembangan keadaan, kebutuhan dan aspirasi masyarakat dalam memperkuat landasan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah di Negara Kesatuan RI. Untuk itulah pemerintah mengeluarkan UU No.33 Tahun 2004. Hal ini disebutkan dalam Dasar Pertimbangan sebagaimana yang terdapat dalam Konsideran Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah huruf d.

Walaupun peluang untuk melaksanakan otonomi luas telah tercipta, namun ternyata terdapat berbagai kendala yang dihadapi daerah, antara lain aparat pemerintah daerah yang profesional belum cukup memadai, baik kuantitas maupun kualitasnya untuk menjalankan kewenangannya dan

pertanggung-jawaban atas segala urusan yang sudah diserahkan kepada daerah. Visi untuk memujudkan kesejahteraan masyarakat yang lebih baik melalui otonomi luas belum sama di antara semua pelaku pembangunan. Koordinasi antar-instansi di daerah masih kurang terselenggara sebagaimana yang diharapkan, apalagi menghadapi perkembangan global yang semakin tajam. Kelembagaan organisasi otonomi daerah belum tertata dengan baik akibat kurangnya pengalaman dan ketergantungan dari pusat yang amat besar.

F. METODE PENELITIAN

1. Pendekatan Masalah

a. Metode Pendekatan

Penelitian ini merupakan penelitian yang bersifat yuridis empiris karena penelitian ini menitikberatkan pada penelitian lapangan secara menyeluruh, sistematis dan akurat, serta ditunjang dengan penelitian kepustakaan yang dimaksudkan untuk melengkapi data-data yang diperoleh melalui penelitian.

2. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian yang dipakai adalah deskriptif analistis. Bersifat deskriptif karena dari hasil penelitian ini diharapkan dapat memperoleh gambaran secara menyeluruh dan sistematis mengenai peraturan perundang-undangan tentang pemerintah daerah dan otonomi daerah yang berkaitan dengan peraturan perpajakan khususnya Pajak Bumi dan Bangunan dengan didasarkan pula kepada peraturan perundang-undangan tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan

daerah. Bersifat analitis karena kemudian dari hasil penelitian dilakukan suatu analisis terhadap pelaksanaan Pajak Bumi dan Bangunan yang selama ini berlaku di Indonesia untuk menjawab permasalahan yang berkaitan dengan otonomi daerah.

3. Jenis Data

1. Data Primer

Yaitu melakukan tanya jawab secara langsung dengan narasumber dan melakukan pencatatan terhadap hasil dari wawancara tersebut. Penulis mengadakan wawancara atau tanya jawab dengan wajib pajak dan pegawai kantor pelayanan pajak pratama temanggung.

Data yang dikumpulkan adalah data primer yaitu data yang diperoleh dari nara sumber dan responden yang ada kaitannya dengan penelitian untuk mendapatkan data yang akurat dengan masalah yang diteliti.

Pengumpulan data primer dilakukan dengan tehnik wawancara langsung dengan narasumber menggunakan daftar pertanyaan terbuka dan terstruktur sehingga dapat memberikan jawaban sesuai dan terarah yang berkaitan dengan data yang dicari. Pengumpulan data dari responden melalui penyebaran angket (kuisisioner) dengan kombinasi sistem terbuka dan tertutup.

2. Data Sekunder

Data sekunder yaitu dimana pada bagian ini penulis akan berusaha mempelajari berbagai teori melalui buku-buku, peraturan perundang-undangan, majalah-majalah, surat kabar, bulletin maupun makalah-makalah yang ada hubungannya dengan pokok permasalahan dalam tulisan ini.

Bahan hukum pada tipe penelitian hukum normatif berupa bahan hukum primer (primary sources or authorities), sekunder (secondary sources or authorities) dan tersier.

1. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang mempunyai kekuatan hukum mengikat sebagai hukum positif yang terdiri dari :

- a. Norma dasar Pancasila
- b. UUD 1945 serta perubahan-perubahannya
- c. Ketetapan-ketetapan MPR RI
- d. Rancangan peraturan Perundang-undangan
- e. Peraturan Perundang-undangan yang terkait

2. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder, yaitu bahan yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer yang terdiri dari literatur yang berkaitan dengan topik penelitian, seperti : artikel, makalah, dan hasil seminar.

Bahan hukum sekunder merupakan bahan hukum yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer yang terdiri dari :

- a. Konstitusi RIS dan UUD 1945
- b. Buku-buku yang membahas dengan permasalahan yang diteliti
- c. Hasil karya ilmiah yang berkaitan dengan penelitian ini, makalah, hasil penelitian dan lain-lain.
- d. Data Sekunder, diperoleh dari bahan hukum primer, yaitu bahan hukum yang mengikat, terdiri dari :
 - 1) Undang-Undang Dasar 1945 dan hasil amandemennya.
 - 2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1985 jo Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1994 Tentang Pajak Bumi dan Bangunan.
 - 3) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 jo Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.
 - 4) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 jo Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah.
 - 5) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2007 Tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 Tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan.
 - 6) Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2000 tanggal 10 Maret 2000 tentang Pembagian Hasil Penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

- 7) Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 82/KMK.04/2000 tanggal 21 Maret 2000 tentang Pembagian Hasil Penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.
3. Bahan Hukum tersier yaitu bahan hukum yang memberikan informasi tentang bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, berupa :
 - a. Kamus-kamus bahasa Indonesia, Inggris, Belanda, dan lain-lain.
 - b. Kamus-kamus yang memuat peristilahan hukum
 - c. Ensiklopedia hukum
 - d. Situs di internet dan bahan lain yang menunjang penelitian ini

4. Metode Pengumpulan Data

1. Metode Studi Pustaka

Penulis mengumpulkan data dengan membaca, mencatat dan mengutip dari buku-buku dan peraturan perundang-undangan yang sesuai dan berhubungan dengan masalah yang akan diteliti oleh penulis.

Pengumpulan data sekunder dilakukan melalui studi dokumen yaitu dengan mempelajari materi-materi yang berupa bahan-bahan tertulis, baik berupa buku-buku, majalah, jurnal, artikel-artikel dari internet maupun peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan materi penelitian.

2. Studi Dokumenter

Lokasi penelitian

Penelitian ini mengambil lokasi di Kabupaten Temanggung, Kabupaten Sleman dan Kabupaten Sukoharjo. Pemilihan lokasi

tersebut dengan alasan bahwa Kabupaten Temanggung merupakan Kota Kabupaten dengan struktur masyarakatnya agraris (kota kecil), Kabupaten Sukoharjo merupakan kota campuran baik agraris maupun industri (lebih besar daripada Kabupaten Temanggung/ kota menengah) sedangkan Kabupaten Sleman merupakan Kabupaten yang lebih besar dibandingkan Kabupaten Temanggung dan Kabupaten Sukoharjo. Hal ini berkaitan dengan PAD masing-masing kabupaten.

Populasi dan sampel

Populasi dalam penelitian ini adalah pegawai Pemerintah Daerah yaitu pegawai Kantor Dinas Pendapatan Daerah, khususnya pegawai pada Badan Pengelola Keuangan Daerah (BPKD) yang menangani bidang pajak daerah. Pengambilan sampel dilakukan dengan teknik *non probability sampling*, yaitu teknik pengambilan sampel yang tidak memberikan kesempatan yang sama bagi individu dalam populasi untuk dipilih menjadi sampel. Jenis pengambilan sample yang dilakukan adalah *purposive sampling* yaitu jenis pengambilan sampel yang dilakukan dengan cara menetapkan calon responden berdasarkan kriteria yang erat dengan masalah penelitian.

Pertimbangan yang dipakai untuk memilih responden dalam penelitian ini adalah para pegawai Pemerintah Daerah yang menangani dan terlibat langsung dengan masalah Pajak Daerah dan Pajak Bumi dan Bangunan.

Narasumber dan Responden

- a. Narasumber adalah Kepala Bidang atau Kepala Seksi BPKD dari Kantor Dispenda masing-masing Kabupaten. Jumlah seluruhnya sebanyak 3 orang.
- b. Responden dalam penelitian ini adalah pegawai BPKD pada Kantor Dispenda masing-masing 5 orang Kantor Dispenda dari masing-masing Kabupaten. Jumlah responden seluruhnya sebanyak 15 orang.
- c. Pegawai Kantor Pelayanan Pajak Pratama.

5. Metode Analisis Data

Bahan penelitian hukum empiris dikumpulkan dengan mewancarai para responden dan para narasumber yang berkompeten dan hasilnya dianalisis secara kualitatif dan kuantitatif kemudian dituangkan dalam bentuk diskripsi yang menggambarkan tentang realisasi keberadaan pajak dan bumi dan bangunan sebagai pajak pusat dalam era otonomi daerah di Kabupaten Temanggung secara sistematis. Bahan penelitian pada penelitian hukum normatif berupa bahan hukum yang berkaitan dengan pengaturan penentuan NJOP PBB yang telah disusun secara sistematis, kemudian diklasifikasi sesuai pokok bahasan. Selanjutnya bahan-bahan hukum tersebut dianalisis secara normatif sehingga diperoleh gambaran yang menyeluruh mengenai jawaban atas permasalahan pada lapisan ilmu dogmatik hukum dan teoritik hukum mengenai relevansi keberadaan pajak dan bumi dan bangunan sebagai pajak pusat dalam era otonomi daerah.

Berdasarkan hasil penelitian dapat ditarik kesimpulan dan saran seperlunya.

G. SISTEMATIKA PENULISAN

Didalam BAB I ini membahas tentang permasalahan yang dihadapi, yaitu latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka pemikiran, metode penelitian dan sistematika penulisan.

Pada BAB II ini berisi mengenai teori-teori yang berhubungan dengan permasalahan yang dihadapi, yaitu Tinjauan Otonomi Daerah dan Desentralisasi, Hubungan Keuangan Antara Pusat dan Daerah, Pajak Bumi dan Bangunan dan Desentralisasi Fiskal
Konsep negara hukum, Pemerintah yang demokratis, Demokratisasi dalam sistem otonomi daerah yang berkaitan dengan nilai jual objek pajak.

Dalam BAB III ini berisi tentang hasil penelitian dan analisa memuat uraian data-data yang dihimpun oleh penulis menyangkut dengan masalah yang dihadapi, meliputi : Proses Penyerahan PBB oleh Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah sebagai Pajak Daerah dengan berlakunya Undang-Undang No. 12 Tahun 2008 dan Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 yang membahas tentang Kedudukan Pajak Bumi dan Bangunan sebagai Pajak Pusat serta Desentralisasi Fiskal berdasarkan pendapat pakar dan pendapat umum. Kemampuan Pemerintah Daerah untuk melaksanakan dan mengambil-alih administrasi pengelolaan PBB.

Pada BAB IV ini merupakan akhir dari penulisan penelitian yang telah dilakukan oleh penulis, berisi kesimpulan dan saran.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. TINJAUAN OTONOMI DAERAH DAN DESENTRALISASI

1. Otonomi Daerah

Otonomi daerah di Indonesia telah dilaksanakan sejak 1 Januari 2001. Instrumen regulasi dalam mendukung penyelenggaraan otonomi daerah dituangkan dalam Undang-undang No. 22 Tahun 1999 sebagaimana diubah dengan Undang-undang No. 32 Tahun 2004 dan diubah UU No.12 tahun 2008 Tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 sebagaimana diubah dengan Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah.

Istilah otonomi atau “*outonomy*” secara etimologis dari bahasa Yunani berasal dari kata “*autos*” yang berarti sendiri dan “*nomous*” yang berarti undang-undang, hukum atau peraturan dan berarti “perundangan sendiri” (*zelfwetgeving*). Menurut *encyclopedia of social science*, bahwa otonomi dalam pengertian orisinal adalah *the legal self sufficiency of social body and its actual independence*.

Otonomi adalah kebebasan dan kemandirian (*vrijheid* dan *zelfsatndigheid*) satuan pemerintahan lebih rendah untuk mengatur dan mengurus sebagian urusan pemerintahan. Urusan pemerintahan yang boleh diatur dan diurus secara bebas dan mandiri itu menjadi atau

merupakan urusan rumah tangga satuan pemerintahan yang lebih rendah tersebut. Kebebasan dan kemandirian merupakan hakikat isi otonomi.¹⁰

Istilah otonomi mempunyai makna kebebasan atau kemandirian (*zelftandigheid*) tetapi bukan kemerdekaan (*onafhankelijkheid*). Kebebasan yang terbatas atau kemandirian itu adalah wujud pemberian kesempatan yang harus dipertanggungjawabkan. Kebebasan dan kemandirian itu adalah kebebasan dan kemandirian dalam ikatan kesatuan yang lebih besar. Otonomi sekedar subsistem dari sistem kesatuan yang lebih besar. Otonomi adalah fenomena negara kesatuan. Negara kesatuan merupakan landasan dari pengertian dan isi otonomi.¹¹

Sedangkan HAW.Widjaja¹² mengatakan bahwa proses peralihan dari sistem dekonsentrasi ke sistem desentralisasi disebut pemerintah daerah dengan otonomi. Otonomi adalah penyerahan urusan pemerintah kepada pemerintah daerah yang bersifat operasional dalam rangka sistem birokrasi pemerintahan. Tujuan otonomi adalah mencapai efektifitas dan efisiensi dalam pelayanan kepada masyarakat. Pelaksanaan otonomi daerah pada hakekatnya merupakan pengejawantahan dari penyelenggaraan

¹⁰ Bagir Manan, 1993, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945*, Unsika Karawang. Halaman : 33

¹¹ Juanda, 2004, *Hukum Pemerintah Daerah, Pasang Surut Hubungan Kewenangan antara DPRD dan Kepala Daerah* PT. Alumni Bandung. Halaman : 129

¹² HAW. Widjaja, 2004, *Penyelenggaraan otonomi Di Indortesia (Dalam Rangka Sosialisasi UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah)*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta. halaman : 17

pemerintahan negara dan pembangunan nasional untuk mencapai masyarakat yang adil, makmur dan merata, dimana pembangunan daerah yang merupakan bagian integral dari pembangunan nasional harus mengedepankan prinsip otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab.

Konteks otonomi sendiri adalah bahwa pemerintah daerah diberi keleluasaan menyelenggarakan dan mengatur sendiri urusan rumah tangganya. Ketentuan Pasal 1 angka 5 UU Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa otonomi daerah adalah “Hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan”. Sedangkan daerah otonom berdasarkan ketentuan pasal 1 angka 6 UU Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah adalah :

”Kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

Dengan otonomi daerah, kewenangan daerah otonomi untuk mengurus daerahnya sesuai dengan keinginan masyarakatnya semakin tinggi. Jika sebelumnya daerah hanya sebagai operator saja dalam pembangunan, maka kini peran daerah meluas menjadi *iniciator*, *planner*, *fund rising*, *supervisor* ataupun *evaluator*. Dengan demikian, paradigma “membangun daerah lebih difokuskan”, mempunyai arti bahwa daerah harus punya inisiatif, prakarsa, kemandirian dalam menyusun, merencanakan dan melaksanakan pembangunan daerah.

Asumsinya, daerah lebih tahu tentang masalah dan potensi yang ada di daerahnya masing-masing.¹³

Seperti dikutip dari www.transparansi.or.id/otda/perkembangan.html mengenai Perkembangan Otonomi Daerah di Indonesia, bahwa meskipun UUD 1945 yang menjadi acuan konstitusi telah menetapkan konsep dasar tentang kebijakan otonomi kepada daerah-daerah, tetapi dalam perkembangan sejarahnya ide otonomi daerah itu mengalami berbagai perubahan bentuk kebijakan yang disebabkan oleh kuatnya tarik-menarik kalangan elit politik pada masanya. Apabila perkembangan otonomi daerah dianalisa sejak tahun 1945, akan terlihat bahwa perubahan-perubahan konsepsi otonomi banyak ditentukan oleh para elit politik yang berkuasa pada saat itu. Hal itu terlihat jelas dalam aturan-aturan mengenai pemerintahan daerah sebagaimana yang terdapat dalam UU berikut ini:

1. UU No. I Tahun 1945

Kebijakan otonomi daerah pada masa ini lebih menitikberatkan pada dekonsentrasi. Kepala daerah hanyalah kepanjangan tangan Pemerintahan Pusat.

2. UU No. 22 tahun 1948

Mulai tahun ini kebijakan otonomi daerah lebih menitikberatkan pada desentralisasi. Tetapi masih ada dualisme peran

¹³ Masyhuri, Dr, Dkk, Pusat Penelitian Ekonomi Lembaga Ilmu Penelitian Indonesia : *Kebijakan Pengembangan Daerah Dalam Era Otonomi*, Kajian Potensi dan Kendala Pengembangan Ekonomi Daerah (P2E-LIPI)

di kepala daerah, di satu sisi ia punya peran besar untuk daerah, tapi juga masih menjadi alat Pemerintah Pusat.

3. UU No. 1 Tahun 1957

Kebijakan otonomi daerah pada masa ini masih bersifat dualisme, di mana kepala daerah bertanggung jawab penuh pada DPRD, tetapi juga masih alat Pemerintah Pusat.

4. Penetapan Presiden No. 6 Tahun 1959

Pada masa ini kebijakan otonomi daerah lebih menekankan dekonsentrasi. Melalui Penpres ini kepala daerah diangkat oleh pemerintah pusat terutama dari kalangan pamong praja.

5. UU No. 18 Tahun 1965

Pada masa ini kebijakan otonomi daerah menitikberatkan pada desentralisasi dengan memberikan otonomi yang seluas-luasnya bagi daerah, sedangkan dekonsentrasi diterapkan hanya sebagai pelengkap saja.

6. UU No. 5 tahun 1974

Setelah terjadinya G.30.S. PKI, pada dasarnya telah terjadi kevakuman dalam pengaturan penyelenggaraan pemerintahan di daerah sampai dengan dikeluarkannya UU No. 5 tahun 1974 yaitu desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Sejalan dengan kebijakan otonomi pada awal Orde Baru, maka pada masa berlakunya UU No. 5 Tahun 1974 pembangunan menjadi isu sentral dibanding dengan politik. Pada penerapannya, terasa seolah-olah telah terjadi

proses depolitisasi peran Pemerintah Daerah dan menggantikannya dengan peran pembangunan yang menjadi isu nasional.

7. UU No. 22 Tahun 1999

Pada masa ini terjadi lagi perubahan yang menjadikan pemerintahan daerah sebagai titik sentral dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan dengan mengedepankan otonomi luas, nyata dan bertanggung jawab.

Untuk selanjutnya UU No. 22 Tahun 1999 direvisi menjadi UU No. 32 Tahun 2004 dan direvisi menjadi UU No.12 tahun 2008. Sedangkan UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah direvisi menjadi UU No. 33 Tahun 2004. Kedua UU ini merupakan langkah awal dalam memberikan nuansa baru dalam perkembangan otonomi daerah di Indonesia. Konsep otonomi daerah yang dikembangkan merupakan lompatan jauh ke depan dari konsep sentralisasi sebagaimana yang dianut dalam UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan Daerah, dimana dalam UU ini kedudukan propinsi adalah sebagai daerah otonom dan sekaligus wilayah administrasi yang melaksanakan kewenangan pemerintah pusat yang didelegasikan kepada gubernur. Daerah Propinsi bukan merupakan pemerintah atasan dari daerah kabupaten dan daerah kota. Dengan demikian, daerah otonom propinsi dan daerah kabupaten dan daerah kota tidak melakukan hubungan hierarki.

Pemberian kedudukan propinsi sebagai daerah otonom dan sekaligus wilayah administrasi dilakukan dengan pertimbangan

sebagaimana penjelasan UU No 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, bagian umum dasar pemikiran huruf g, yaitu :

- 1) Untuk memelihara hubungan yang serasi antara pusat dan daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- 2) Untuk menyelenggarakan otonomi daerah yang bersifat lintas daerah kabupaten dan daerah kota serta melaksanakan kewenangan otonomi daerah yang belum dapat dilaksanakan oleh daerah kota.
- 3) Untuk melaksanakan tugas-tugas pemerintahan tertentu yang dilimpahkan dalam rangka pelaksanaan asas dekonsentrasi.

Meskipun UU No.22 Tahun 1999 sudah dianggap memberikan nuansa baru dalam sistem pemerintahan di Indonesia, namun dalam perkembangannya ternyata tidak sesuai dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan dan tuntutan penyelenggaraan otonomi daerah sehingga perlu diganti. Untuk itu pemerintah mengeluarkan UU No. 12 tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah. Hal ini disebutkan dalam dasar pertimbangan sebagaimana yang terdapat dalam konsideran UU No. 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah huruf c.

Demikian pula dengan UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah. Undang-undang ini perlu diganti agar sesuai dengan perkembangan keadaan, kebutuhan dan aspirasi masyarakat dalam memperkuat landasan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah di Negara Kesatuan RI. Untuk itulah pemerintah mengeluarkan UU No.33 Tahun 2004. Hal ini disebutkan

dalam Dasar Pertimbangan sebagaimana yang terdapat dalam Konsideran Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah huruf d.

Walaupun peluang untuk melaksanakan otonomi luas telah tercipta, namun ternyata terdapat berbagai kendala yang dihadapi daerah, antara lain aparat Pemerintah Daerah yang profesional belum cukup memadai, baik kuantitas maupun kualitasnya untuk menjalankan kewenangannya dan pertanggung-jawaban atas segala urusan yang sudah diserahkan kepada daerah. Visi untuk memujudkan kesejahteraan masyarakat yang lebih baik melalui otonomi luas belum sama di antara semua pelaku pembangunan. Koordinasi antar-instansi di daerah masih kurang terselenggara sebagaimana yang diharapkan, apalagi menghadapi perkembangan global yang semakin tajam. Kelembagaan organisasi otonomi daerah belum tertata dengan baik akibat kurangnya pengalaman dan ketergantungan dari pusat yang amat besar.

2. Pemerintahan Daerah dan Desentralisasi

Dalam perkembangannya di Indonesia otonomi selain mengandung arti “perundangan” (*regeling*), juga mengandung arti “pemerintahan” (*bestuur*). Oleh karena itu, dalam membahas otonomi berarti secara tidak langsung membahas pula mengenai desentralisasi. Hal ini disebabkan kedua hal tersebut merupakan satu rangkaian yang tidak terpisahkan, apalagi dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Istilah desentralisasi berasal dari bahasa latin yaitu “*de*” berarti lepas dan “*centerum*” berarti pusat. Jadi berdasarkan peristilahannya desentralisasi adalah melepaskan dari pusat.

Menurut Juanda¹⁴, dalam arti ketatanegaraan, desentralisasi adalah pelimpahan kekuasaan pemerintahan dari pusat kepada daerah-daerah yang mengurus rumah tangganya sendiri (daerah-daerah otonom). Desentralisasi adalah juga cara atau sistem untuk mewujudkan asas demokrasi, yang memberikan kesempatan kepada rakyat untuk ikut serta dalam pemerintahan negara.

Indonesia dengan wilayahnya yang cukup luas dan jumlah penduduknya yang banyak serta dengan tingkat heterogenitas yang begitu kompleks, tentu tidak mungkin pemerintah pusat dapat secara efektif menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan tanpa melibatkan perangkat daerah dan menyerahkan beberapa kewenangannya kepada daerah otonom. Untuk melaksanakan fungsi-fungsi pemerintahan dimaksud, salah satunya diperlukan desentralisasi.¹⁵

Lebih tegas dinyatakan oleh Bagir Manan¹⁶, bahwa penyebutan asas desentralisasi bagi pemerintahan yang otonom adalah berlebihan. Tidak ada otonomi tanpa desentralisasi. Selanjutnya dikatakan, pemerintahan dikaitkan dengan pengertian “pemerintahan daerah” adalah penyelenggaraan pemerintahan daerah otonom oleh pemerintah daerah dan

¹⁴ Juanda, 2004, *Hukum Pemerintah Daerah, Pasang Surut Hubungan Kewenangan antara DPRD dan Kepala Daerah* PT. Alumni Bandung. Halaman : 120

¹⁵ Kaho, Josef Riwo, 1991, *Prospek Otonomi Daerah di Negara RI*, Rajawali Press, Jakarta. halaman : 33

¹⁶ Bagir Manan, 2002, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Penerbit Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum UII Yogyakarta. halaman : 102

DPRD menurut atau berdasarkan asas desentralisasi. Pemerintahan dalam ketentuan ini sekaligus mengandung makna sebagai kegiatan atau aktifitas menyelenggarakan pemerintahan dan lingkungan jabatan yaitu pemerintah daerah dan DPRD. Satu hal yang perlu ditambahkan, bahwa pemerintahan daerah memiliki arti khusus yaitu pemerintahan daerah otonom yang dilaksanakan menurut atau berdasarkan asas desentralisasi.

Desentralisasi mengandung dua unsur pokok. Unsur yang pertama adalah terbentuknya daerah otonom dan otonomi daerah. Unsur yang kedua adalah penyerahan sejumlah fungsi pemerintahan kepada daerah otonom.¹⁷ Selain itu bahwa, desentralisasi merupakan instrument pencapaian tujuan bernegara dalam kerangka negara kesatuan bangsa yang demokratis. Tujuan desentralisasi adalah untuk demokratisasi, efektifitas dan efisiensi serta keadilan. Untuk itu, harus diperhatikan keseimbangan antara kebutuhan untuk menyelenggarakan desentralisasi dengan kebutuhan memperkuat kesatuan nasional. Dua tujuan utama yang ingin dicapai melalui kebijakan desentralisasi yaitu tujuan politik dan tujuan administrasi.¹⁸

¹⁷ HAW. Widjaja, 2004, *Penyelenggaraan otonomi Di Indortesia (Dalam Rangka Sosialisasi UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah)*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta. halaman : 18

¹⁸ HAW. Widjaja, 2004, *Penyelenggaraan otonomi Di Indortesia (Dalam Rangka Sosialisasi UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah)*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta. halaman : 50

Kebijakan desentralisasi harus dipahami tidak hanya sebagai pelimpahan urusan atau administrasi, melainkan meliputi pelimpahan perencanaan, pengambilan keputusan dan bentuk akuntabilitasnya.¹⁹

Seperti dikutip dari Mariun²⁰, alasan dianutnya desentralisasi oleh The Liang Gie dalam bukunya : *Pertumbuhan Daerah di Negara Republik Indonesia, 1968*, adalah sbb :

1. Dilihat dari sudut politik, sebagai permainan kekuasaan, desentralisasi dimaksudkan untuk mencegah penumpukan kekuasaan pada salah 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 tehnik organisatoris pemerintahan, alasan mengadakan pemerintahan daerah (desentralisasi) adalah semata-mata untuk mencapai suatu pemerintahan yang efisien. Apa yang dianggap lebih utama untuk diurus pemerintah setempat pengurusannya diserahkan kepada daerah. Hal-hal yang lebih tepat ditangan pusat tetap diurus oleh Pemerintah Pusat.

¹⁹ Irianto, Edi Slamet, - Syarifuddin Jurdi, 2005, *Politik Perpajakan, Membangun Demokrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta. Halaman : 85

²⁰ Mariun, 1975, *Azas-azas Ilmu Pemerintahan*, Fakultas Sosial dan Politik UGM, Yogyakarta. Halaman : 49

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 daerah.

Dengan demikian, desentralisasi merupakan salah satu sendi dalam negara kesatuan dan mencirikan dari negara demokrasi. Tetapi hal itu tidaklah ada artinya jika dalam implementasinya tidak dilaksanakan secara konsisten dan sungguh sungguh. Dalam realitasnya, desentralisasi yang terjadi di Indonesia sangat jauh dari nilai-nilai ideal. Adanya masalah inkonsistensi didalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah merefleksikan bahwa inkonsistensi hukum sering terjadi di dalam perundang-undangan di Indonesia. Tepatnya, inkonsistensi vertikal dan horisontal dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah dan khususnya pada hubungan kewenangan menimbulkan dampak hukum yang mempunyai pengaruh secara signifikan terhadap kepastian hukum yang dicita-citakan oleh pemerintah.²¹

Mengingat arti pentingnya desentralisasi dan otonomi daerah yang berkembang selama ini dalam wujud penyelenggaraan pemerintahan

²¹ Fahmi, Sudi, 2007, *Penyelesaian Konflik Pengaturan Perundang-undangan Pada Era Otonomi Daerah (Studi Kasus Bidang Kehutanan)* halaman : 165-166

daerah, memperlihatkan bahwa UUD 1945 merupakan dasar hukum tertulis yang tertinggi dalam negara, UUD 1945 menjadi dasar dalam penyelenggaraan pemerintahan baik di pusat maupun di daerah. Oleh karena itu, di dalam sistem pemerintahan daerah berdasarkan UUD 1945 berikut peraturan perundang-undangan yang pernah berlaku, sendi-sendi atau asas desentralisasi dan otonomi selalu menjadi dasar dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, walaupun dalam lingkup substansi dan perwujudannya masih sedang mencari bentuk serta berbagai perkembangan.

Pemerintahan daerah akan dapat terselenggara dengan baik apabila masyarakatnya yakin bahwa mereka adalah bagian dari pemerintahan itu, dan kepentingan mereka dapat terjamin bagi kelanjutan kesejahteraan masyarakat tersebut, dimana hal ini dapat memperkuat pandangan bahwa konsep otonomi seyogyanya berada dalam kerangka acuan pemerintahan yang demokratis. Pemerintahan demokrasi modern tidak lain dari pemerintahan yang “*representative*” dan “*responsible*” serta “*legitimate*”. Fungsi-fungsi pokok pemerintah dalam demokrasi modern mencakup: pelayanan masyarakat atau *public service*, pemberdayaan masyarakat atau *social empowerment*, pembangunan masyarakat atau *community* serta regulasi.²²

²² Kaloh DR, 2002, *Mencari Bentuk Otonomi Daerah (Suatu Solusi Dalam Menjawab Kebutuhan Local Dan Tantangan Global)*, Rineka Cipta, Jakarta. halaman : 50

B. HUBUNGAN KEUANGAN ANTARA PUSAT DAN DAERAH

1. Keuangan Daerah

Secara tradisional, otonomi seringkali diberi arti : “membelanjai diri sendiri”. Dalam kenyataan, tidak pernah ada daerah otonomi atau satuan otonomi lain, yang benar-benar mampu membelanjai secara penuh rumah tangganya sendiri. Meskipun demikian, ungkapan membelanjai diri sendiri menunjukkan betapa penting keuangan untuk melaksanakan otonomi secara bebas dan mandiri.

Bagir Manan²³ menjelaskan, dimanapun keuangan negara selalu ada dalam kekuasaan pemerintah pusat. Sumber keuangan daerah berasal dari bagian-bagian yang diserahkan pusat kepada daerah atau yang dibenarkan digali oleh daerah. Tanpa penyerahan atau pembenaran oleh pusat, daerah tidak dapat menciptakan sendiri keuangan daerah seperti memungut, meminjam apalagi mencetak uang. Inilah inti hubungan keuangan antara pusat dengan daerah. Keuangan menyangkut kewajiban rakyat banyak, maka segala sesuatu mengenai uang termasuk hubungan keuangan antara pusat dengan daerah harus diatur dengan undang-undang .

²³ Bagir Manan, 2002, Menyongsong Fajar Otonomi Daerah, Penerbit Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum UII Yogyakarta. Halaman : 144

Potensi daerah berbeda-beda, ada daerah yang memiliki *financial resources* yang cukup bahkan banyak, tetapi kurang pada unsur lain seperti *human resources* (jumlah dan mutu). Ada pula daerah yang dalam keadaan sebaliknya, memiliki *human resources* yang memadai tetapi kurang pada *financial resources* nya. Bahkan mungkin ada daerah yang memiliki dengan cukup kedua sumber tersebut atau kurang untuk keduanya. Apabila tidak diatur secara nasional, dapat terjadi ketidakseimbangan antar daerah. Harus ada mekanisme, baik atas dasar *national public policy* maupun mekanisme antar daerah, yang memungkinkan aliran-aliran *resources* antar daerah yang memberi manfaat sebesar-besarnya pada semua daerah. Ketergantungan daerah kepada pusat oleh Bagir Manan²⁴ dikatakan bahwa daerah secara keuangan makin tergantung pada pusat. Peningkatan ketergantungan ini terjadi karena beberapa hal :

1. Urusan pelayanan yang harus dilaksanakan pemerintah daerah makin luas sesuai dengan perkembangan tugas-tugas negara untuk mewujudkan kesejahteraan umum dan kecenderungan pusat untuk menyerahkan urusan tersebut kepada daerah.
2. Sumber-sumber keuangan daerah terbatas. Di Indonesia keterbatasan ini terjadi karena belum pernah ada pembaharuan yang mendasar mengenai sumber pendapatan daerah. Berbagai sumber, karena

²⁴ Bagir Manan, 2002, Menyongsong Fajar Otonomi Daerah, Penerbit Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum UII Yogyakarta. Halaman : 194,195

berbagai pengaruh, perkembangan dan keadaan daerah menjadi tidak efektif lagi.

3. Pemerintah Pusat lebih memilih memberikan subsidi daripada menyerahkan sumber pendapatan. Dengan sistem subsidi, daya kendali terhadap daerah dapat terlaksana lebih efektif.

HAW. Widjaja²⁵ berpendapat bahwa penyelenggaraan fungsi pemerintahan daerah akan terlaksana secara optimal apabila penyelenggaraan urusan pemerintahan diikuti dengan pemberian sumber-sumber penerimaan yang cukup kepada daerah. Semua sumber keuangan yang melekat pada setiap urusan pemerintah yang diserahkan kepada daerah menjadi sumber keuangan daerah. Daerah diberi hak untuk mendapatkan sumber keuangan, antara lain berupa kepastian tersedianya pendanaan dari pemerintah sesuai dengan urusan pemerintahan yang diserahkan, kewenangan memungut dan mendayagunakan pajak dan retribusi daerah dan hak untuk mendapatkan bagi hasil dari sumber-sumber daya nasional yang berada di daerah dan dana perimbangan lainnya, hak untuk mengelola kekayaan di daerah dan mendapatkan sumber pendapatan lain yang sah serta sumber-sumber pembiayaan. Dengan pengaturan tersebut dalam hal ini pada dasarnya pemerintah menerapkan prinsip “uang mengikuti fungsi”.

²⁵ HAW. Widjaja, 2004, *Penyelenggaraan otonomi Di Indortesia (Dalam Rangka Sosialisasi UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah)*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta. halaman 143

Dari penjelasan diatas dapat dikatakan bahwa Undang-Undang Pemerintahan Daerah tidak dapat dipisahkan dari Undang-Undang Perimbangan Keuangan. Tanpa undang-undang yang mengatur keuangan daerah, ketentuan ketentuan pemerintahan daerah tidak dapat dijalankan sebagaimana mestinya. Bahkan dimanapun soal keuangan daerah, hubungan keuangan pusat dengan daerah atau perimbangan keuangan pusat dengan daerah merupakan persoalan yang paling menonjol dalam masalah pemerintahan daerah. Sistem hubungan keuangan pusat dan daerah tidak hanya menentukan kemampuan daerah. Jauh lebih mendasar, hubungan keuangan antara pusat dengan daerah akan menentukan tingkat kemandirian dan kebebasan daerah mengatur dan mengurus rumah tangganya. Tentu saja hubungan keuangan bukan satu-satunya faktor hubungan pusat dengan daerah. Sistem rumah tangga daerah, pengawasan pusat terhadap daerah termasuk faktor-faktor yang harus mendapat perhatian dalam menata hubungan pusat dengan daerah.

2. Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 menyatakan bahwa sumber penerimaan daerah berasal dari 4 (empat) sumber yaitu :

- a. Pendapatan Asli Daerah (PAD), antara lain berasal dari :
 - 1) Hasil pajak daerah.
 - 2) Hasil retribusi daerah.
 - 3) Hasil perusahaan milik daerah.
 - 4) Hasil pengelolaan kekayaan daerah lainnya yang dipisahkan.

5) Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang sah.

Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan antara lain bagian laba dari BUMD, dan jasa kerja sama dengan pihak ketiga. Lain-lain PAD yang sah antara lain perencanaan daerah di luar pajak dan retribusi seperti jasa giro, dan hasil penjualan asset daerah.

b. Dana Perimbangan, sesuai pasal 6 ayat (1) UU No. 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah terdiri dari 3 (tiga) bagian yang merupakan satu kesatuan elemen sumber pembiayaan untuk mendukung pelaksanaan penyelenggaraan kewenangan oleh daerah, antara lain :

1) Dana Alokasi Umum (DAU), yang pendistribusiannya didasarkan pada suatu rumus, yang mempunyai tujuan pemerataan dengan memperhatikan potensi dan kebutuhan penduduk, dan tingkat pendapatan masyarakat di daerah (seperti luas daerah, keadaan geografi, jumlah penduduk, dan tingkat pendapatan masyarakat di daerah) sehingga diharapkan perbedaan antara daerah yang maju dengan daerah yang belum berkembang dapat diperkecil.

2) Dana Alokasi Khusus (DAK), yang dialokasikan untuk membiayai kebutuhan khusus daerah dengan memperhatikan ketersediaan dana dalam APBN.

3) Bagian Daerah (Bagi Hasil) dari Penerimaan PBB, BPHTB, PPh Perseorangan dan penerimaan Sumber Daya Alam (SDA),

merupakan komponen dana perimbangan yang pendistribusiannya dilakukan berdasarkan potensi daerah penghasil.

- c. Dana pinjaman daerah, yaitu dana yang dapat diperoleh dari pinjaman baik dalam maupun luar negeri untuk membiayai sebagian anggaran pembangunan daerah.
- d. Lain-lain penerimaan yang sah.

Lain-lain pendapatan yang sah antara lain hibah atau dana darurat dari Pemerintah.

Dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan Dana Perimbangan adalah : Bagian daerah dari Penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan, Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan, penerimaan sumber daya alam, dan dana alokasi umum serta dana alokasi khusus.²⁶

Pentingnya PAD disebutkan secara tegas dalam ketentuan pasal 3 ayat 1 UU No.33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Dalam ketentuan pasal tersebut disebutkan bahwa PAD bertujuan memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mendanai pelaksanaan otonomi daerah sesuai dengan potensi daerah sebagai perwujudan desentralisasi.

Biaya penyelenggaraan otonomi daerah harus ditanggung oleh daerah melalui APBD, maka penyerahan kewenangan pemerintahan dari pemerintah pusat kepada daerah haruslah disertai dengan penyerahan dan

²⁶ Syauckani.HR, Afan Gaffar, M. Ryaas Rasyid, 2002, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Cetakan I, Pustaka Pelajar.halaman : 202-203

pengalihan pembiayaan. Daerah harus mampu menggali sumber-sumber keuangan yang ada di daerah, di samping didukung oleh perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah serta antara propinsi dan kabupaten/kota.

Pengalaman selama ini menunjukkan bahwa hampir disemua daerah prosentase PAD relatif kecil. Pada umumnya APBD suatu daerah didominasi oleh sumbangan pemerintah pusat dan sumbangan-sumbangan lain yang diatur dengan peraturan perundang-undangan. Hal ini menyebabkan daerah sangat tergantung kepada pemerintah pusat, sehingga kemampuan daerah untuk mengembangkan potensi yang mereka miliki menjadi sangat terbatas. Rendahnya PAD dari suatu daerah bukanlah disebabkan oleh karena secara struktural daerah memang miskin atau tidak memiliki sumber-sumber keuangan yang potensial, tetapi lebih banyak disebabkan oleh kebijakan Pemerintah Pusat. Selama ini sumber-sumber keuangan yang potensial dikuasai oleh Pemerintah Pusat.²⁷

Machfud Sidik²⁸ menjelaskan, terkait dengan PAD, tuntutan peningkatan PAD menjadi semakin besar seiring dengan semakin banyaknya kewenangan yang dilimpahkan pemerintah kepada daerah

²⁷ Abdullah, Rozali, 2000, *Pelaksanaan otonomi Luas dan Isu federalisme sebagai suatu Alternatif*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta. Halaman : 47

²⁸ Sidik, Machfud, 2004, *Prospek dan Problematika Pelaksanaan UU No. 25/1999 Tentang Perimbangan Keuangan Pusat-Daerah*, Jurnal Hukum Bisnis, Vol. 23 No. 1 Tahun 2004, YPHB - Yayasan Pengembangan Hukum Bisnis. Halaman : 19

disertai dengan pengalihan personil, peralatan, pembiayaan dan dokumentasi (P3D) kepada daerah dalam jumlah besar. Semakin tinggi kewenangan keuangan yang dimiliki daerah, semakin tinggi pula peranan dalam struktur keuangan daerah, demikian pula sebaliknya. Namun, kenyataannya saat ini, peranan PAD di Indonesia dalam membiayai kebutuhan pengeluaran daerah sangat kecil dan sangat bervariasi antar daerah yaitu kurang dari 10% hingga 50%. Sebagian besar daerah hanya dapat membiayai kebutuhannya kurang dari 10%.

Peranan PAD yang relatif masih sangat kecil menyebabkan penerimaan pemerintah daerah baik secara langsung maupun tidak langsung sangat tergantung pada transfer dari pemerintah pusat. Hal ini karena selama ini rendahnya PAD tersebut disebabkan oleh sumber-sumber yang masuk dalam kategori PAD umumnya bukan merupakan sumber yang potensial bagi daerah. Oleh karenanya, sejauh ini memang peranan transfer sangat dominan dalam APBD terutama untuk membiayai belanja rutin. Hal ini karena kontribusi PAD terhadap APBD umumnya sangat minim sehingga tidak bisa untuk meng-cover pembiayaan pemerintah daerah.

Semakin besar dana yang digali oleh daerah yang diperlihatkan dengan proporsi PAD terhadap APBD, maka semakin besar pula kepada daerah untuk diberi otonomi. Kedua UU tersebut memberikan harapan yang sangat besar kepada daerah. Proporsi penerimaan daerah akan

bertambah secara drastis sejalan dengan diimplementasikannya sistem pembagian sebagaimana dimaksud oleh UU No 33 Tahun 2004. Keabsahan tersebut akan sangat ditentukan oleh derajat legitimasi dalam pembuatan keputusan di daerah, terutama dengan peraturan daerah.²⁹

Menurut HAW. Widjaja³⁰, konflik antar daerah mungkin terjadi dengan maraknya peraturan daerah (Perda) yang berkaitan dengan pajak dan retribusi untuk meningkatkan PAD. Hal ini terjadi karena satu daerah berambisi untuk mengeksploitasi sumber daya alamnya secara besar-besaran sementara daerah lainnya menerima dampaknya sehingga mengenakan aturan yang ketat pula terhadap barang yang masuk ke daerah tersebut. Hal ini menunjukkan bahwa penggalian sumber dana keuangan daerah tersebut dapat menimbulkan kontraproduktif. Beberapa cara dilakukan untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) tanpa memperhitungkan pengaruhnya terhadap perkembangan ekonomi di daerah tersebut dan ekonomi makro serta cenderung mengabaikan peningkatan kesejahteraan masyarakat dan lingkungan akan tersisihkan.

3. Perimbangan Keuangan

Dalam konteks Indonesia dewasa ini, transfer dana dari pemerintah pusat ke daerah adalah berbentuk Dana Alokasi Umum

²⁹ Syaukani.HR, Afan Gaffar, M. Ryaas Rasyid, 2002, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Cetakan I, Pustaka Pelajar. Halaman : 204

³⁰ HAW. Widjaja, 2004, *Penyelenggaraan otonomi Di Indortesia (Dalam Rangka Sosialisasi UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah)*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta. halaman : 76

(DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK). DAU merupakan transfer dana yang bersifat umum (*block grant*), sementara DAK merupakan transfer dana yang bersifat spesifik, yaitu untuk tujuan-tujuan tertentu yang sudah digariskan (*specific grant*). Dengan demikian transfer dana dimaksud tidak termasuk bagi hasil (*revenue sharing*) antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

Pasal 18 ayat (2) UUD 1945 menjelaskan : “Prinsip hubungan pusat dan daerah harus dilaksanakan secara selaras dan adil”. Meskipun tidak ada satu ukuran tertentu mengenai hubungan yang adil dan selaras, prinsip ini menunjukkan bahwa daerah berhak memperoleh secara wajar segala sumber daya untuk mewujudkan Pemerintahan Daerah yang mandiri demi kesejahteraan rakyat daerahnya. Karena itu harus ada pengaturan hubungan keuangan dan hak-hak daerah memperoleh bagian dari hasil-hasil daerah serta memperoleh manfaat yang sebesar-besarnya dari segala bentuk eksploitasi sumber daya daerah.

Dalam tesisnya, Elvina Sidabutar (2005), menyimpulkan bahwa secara umum penerapan otonomi daerah ternyata juga dapat menimbulkan ketidakpastian dari sisi penerimaan pemerintah daerah. Ketidakpastian itu antara lain disebabkan oleh kurang transparansinya alokasi dana perimbangan dari pemerintah pusat, terutama dalam perhitungan DAU. Beberapa pemerintah daerah menyatakan besarnya DAU yang diterima tidak sesuai dengan yang diharapkan dan tidak transparansinya proses perhitungan

DAU. Selain itu ada ketidakjelasan proses perolehan dana dari dana alokasi khusus (DAK) untuk kabupaten/kota.

Lebih lanjut dikatakan, ketidakpastian yang lain adalah lambatnya proses pencairan dana perimbangan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah, baik pemerintah provinsi maupun pemerintah kabupaten/kota. Beban anggaran Pemerintah Daerah dapat dikatakan semakin meningkat dengan penerapan ekonomi daerah. Distorsi ekonomi dalam penerapan ekonomi daerah sebenarnya juga disebabkan oleh perilaku dari pemerintah daerah sendiri. Beberapa pemerintah daerah secara sempit telah menilai PAD sebagai indikator mengukur keberhasilan melaksanakan otonomi daerah. Artinya semakin tinggi peran PAD dalam penerimaan daerah, semakin mandiri pula daerah itu dari pemerintah pusat. Akibatnya banyak pemerintah daerah berusaha meningkatkan penerimaan pajak/retribusi daerah tanpa menghitung efisiensi ekonomi daerah maupun secara nasional.

Dengan dianutnya sistem dana perimbangan sebenarnya daerah dengan diskresi yang dimilikinya diharapkan mampu mengalokasikan dana kepada pos-pos yang potensial untuk menimbulkan *multiplier effect* dalam rangka mencapai tujuan otonomi daerah berupa peningkatan kesejahteraan masyarakat. Dalam hal ini alokasi sumber-sumber dana

dimungkinkan lebih efektif karena daerah lebih memahami betul bagaimana meningkatkan kemajuan daerahnya.³¹

Tujuan hubungan keuangan pusat-daerah sendiri yang menyangkut pembagian menurut Kenneth Davey³² adalah bahwa hubungan tersebut menyangkut pembagian tanggung jawab untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan tertentu antara tingkat-tingkat pemerintah dan pembagian sumber penerimaan untuk menutup pengeluaran akibat kegiatan-kegiatan itu. Tujuan utama hubungan ini ialah mencapai perimbangan antara berbagai perimbangan agar antara potensi dan sumberdaya masing-masing daerah sesuai.

a. Dana Alokasi Umum (DAU)

Sebagai salah satu bentuk transfer dana dari pemerintah pusat, alokasi DAU mempunyai peranan yang cukup besar bagi penerimaan daerah mengingat DAU menduduki porsi jumlah terbesar dibandingkan komponen lainnya dalam Dana Perimbangan. DAU adalah dana yang berasal dari APBN yang dialokasikan dengan tujuan untuk pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk membiayai kebutuhan pengeluaran dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Dengan demikian DAU bersifat *block grant*, sehingga

³¹ Mawardi, Oentarto, 2004, *Permasalahan Implementasi Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999*, Jurnal Hukum Bisnis, Vol. 23 No.1 Tahun 2004, YPHB - Yayasan Pengembangan Hukum Bisnis. Halaman : 24

³² Davey, Kenneth, 1989, *Keuangan Pemerintah Daerah di Indortesia (Hubungan Keuangan Pusat - Daerah di Indonesia)* UI Press, Jakarta. halaman : 179

daerah memiliki kebebasan untuk mengelola dana yang berasal dari DAU.

Besarnya DAU ditetapkan sekurang-kurangnya 26% dari PDN (Pendapatan Dalam Negeri) netto yang ditetapkan dalam APBN. Untuk mengalokasikan DAU yang jumlahnya cukup besar tersebut digunakan formula untuk menentukan bobot daerah, DAU yang diterima oleh daerah merupakan perkalian dari bobot daerah yang bersangkutan dengan plafon DAU yang sudah ditetapkan

Akan tetapi dalam kenyataannya, seperti yang dikutip dari *Harian Kompas*, Senin 20 Agustus 2007, *Daerah Masih Timpang, DKI Jakarta Tidak Akan Mendapat DAU*, diberitakan :

“Ada beberapa daerah yang masih timpang dalam menerima bagian DAU. Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara atau RAPBN 2008 dinilai gagal mengurangi kesenjangan keuangan antar daerah karena masih mengalokasikan anggaran dana penyesuaian yang merupakan sejenis subsidi kepada daerah kaya. Padahal seharusnya berdasarkan amanat Undang-undang, mulai tahun 2008 pemerintah harus menghentikan pemberian dana penyesuaian bagi daerah kaya. Sedangkan bila hal tersebut dibiarkan, maka produktifitas ekonomi didaerah akan timpang, sementara Dana Alokasi Umum (anggaran yang digunakan untuk menutup kebutuhan keuangan daerah) akan kehilangan fungsinya dan APBN akan terbebani.

Undang-undang No 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah Pasal 107 ayat (2) menyatakan bahwa DAU harus dikembalikan pada formula awal secara penuh tahun 2008. Dengan formula itu, akan ada daerah yang tidak mendapatkan DAU sama sekali karena seluruh kebutuhan keuangannya dapat ditutupi pendapatan Asli Daerah (PAD) dan dana bagi hasil (DBH).

Namun, sejak tahun 2002, pemerintah menerapkan prinsip *Hold Harmless* atau prinsip yang mengharuskan pemerintah pusat menyediakan dana penyesuaian bagi daerah yang mengalami penurunan DAU dibanding tahun sebelumnya. Prinsip ini yang diperintahkan UU harus dihentikan secara bertahap mulai tahun

2008. Tetapi dalam Nota Keuangan dan RAPBN 2008 disebutkan bahwa tahun depan pemerintah justru mengalokasikan DAU minimal 25 persen dari DAU tahun 2007 bagi daerah yang memperoleh penurunan jatah DAU tahun 2008. Dan menurut Menteri Keuangan, Sri Mulyani, bahwa ada tujuh daerah yang seharusnya sudah tidak mendapatkan DAU tahun 2008 dimana salah satunya adalah DKI Jakarta.”

Seharusnya menurut HAW.Widjaja, DAU bertujuan untuk pemerataan kemampuan daerah termasuk jaminan kesinambungan penyelenggaraan pemerintah daerah dalam rangka penyediaan pelayanan dasar kepada masyarakat dan merupakan satu kesatuan dengan penerimaan umum APBD. DAU digunakan untuk membiayai kebutuhan pengeluaran dalam rangka pelaksanaan desentralisasi yang penggunaannya ditetapkan oleh daerah. Akan tetapi ketidakpuasan jumlah DAU muncul dari berbagai daerah baik daerah propinsi maupun kabupaten/kota. Ada beberapa daerah mendapat DAU hanya cukup untuk gaji PNS dan biaya rutin saja. Sebelum otonomi, gaji pegawai PNS dan pegawai daerah menjadi tanggung jawab pemerintah pusat (subsidi) sekarang dengan adanya pelimpahan dari dinas vertikal maka daerah menanggung beban sangat berat.³³

Pada saat ini pembagian DAU untuk tiap provinsi dan kabupaten/kota ditentukan berdasarkan jumlah penduduk, luas wilayah, indeks kemiskinan relatif, indeks harga bangunan, dan

³³ HAW. Widjaja, 2004, *Penyelenggaraan otonomi Di Indortesia (Dalam Rangka Sosialisasi UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah)*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta. halaman : 33-34

pengeluaran rata-rata PDRB. Besaran DAU juga ditentukan oleh faktor penyeimbang, yaitu besaran subsidi daerah otonom dan bantuan lainnya. Pengalokasian DAU diharapkan sebagai pemerataan dengan memperhatikan potensi daerah, luas daerah, keadaan geografi, jumlah penduduk, dan tingkat pendapatan masyarakat daerah sehingga perbedaan daerah maju dengan daerah yang belum berkembang dapat diperkecil.

Persoalannya, Pemerintah Pusat dalam beberapa tahun kedepan akan mengalami keterbatasan dana serius. Sementara penerimaan anggaran masih terbatas, pembiayaan untuk mengangsur utang luar negeri dan dalam negeri akan meningkat. Pengeluaran pemerintah akan ditambah dengan alokasi dana perimbangan kepada daerah, sedangkan penerimaan pajak daerah hanya akan naik sedikit.³⁴

Dilihat dari perkembangan tugas-tugas pemerintahan daerah, dapat diperkirakan sumber pendapatan asli tidak akan pernah mencukupi kebutuhan daerah. Bagaimanapun juga subsidi diperlukan. Di mana pun pemerintahan daerah tidak dapat menghindari subsidi. Yang menjadi pertanyaan adalah “bagaimanakah mengatur subsidi agar tidak menghilangkan kemandirian berotonomi?”. Perimbangan kekuasaan akan tercipta dengan sendirinya karena otonomi daerah bukanlah tujuan tetapi suatu instrumen untuk memncapai tujuan yang harus digunakan secara arif tanpa harus menimbulkan konflik antara

³⁴ Kaloh DR, 2002, *Mencari Bentuk Otonomi Daerah (Suatu Solusi Dalam Menjawab Kebutuhan Local Dan Tantangan Global)*, Rineka Cipta, Jakarta. halaman 92-93

pusat dan daerah karena jika demikian halnya makna otonomi daerah menjadi kabur.

Oleh sebab itu Bagir Manan³⁵, berpendapat bahwa dari sudut peraturan perundang-undangan pembaharuan hubungan keuangan antara pusat dan daerah (dalam rangka Undang-undang Perimbangan Keuangan), mestinya mencakup :

1. Penataan secara menyeluruh sumber-sumber pendapatan asli daerah, khususnya yang bersangkutan dengan pajak dan retribusi daerah. Upaya tambal sulam seperti penyerahan seluruh atau sebagian pajak tidak memadai.
2. Pola subsidi. Meskipun subsidi sebagai sesuatu yang tidak dapat dihindari, tetapi harus diciptakan sistem subsidi yang tidak akan menyalakan kemandirian daerah.

b. Dana Alokasi Khusus (DAK)

Pada hakikatnya pengertian Dana Alokasi Khusus (DAK) menurut Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 Juncto Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 Pasal 39 ayat (1) dan Peraturan Pemerintah Nomor 104 Tahun 2000, adalah dana yang berasal dari APBN dan dialokasikan kepada daerah untuk membantu membiayai kebutuhan khusus. Pengalokasiannya ditentukan dengan memperhatikan tersedianya dana dalam APBN.

³⁵ Bagir Manan, 2002, Menyongsong Fajar Otonomi Daerah, Penerbit Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum UII Yogyakarta. Halaman 195,196

Dijelaskan oleh Mahfud Sidik³⁶, DAK tersebut bertujuan untuk mengisi kesenjangan penyediaan kebutuhan sarana dan prasarana pelayanan dasar masyarakat yang menjadi kewenangan daerah sesuai peraturan yang berlaku, khususnya bagi daerah yang kemampuan fiskalnya rendah sehingga secara bertahap keserasian tingkat pelayanan publik di berbagai wilayah dapat tercapai. Selanjutnya oleh beliau ditegaskan, pemerintah harus dapat menyusun kriteria yang jelas dan tegas untuk penggunaan DAK, sehingga tidak menimbulkan tumpang tindih dengan kegiatan yang sudah ditampung dalam Anggaran Pembangunan. DAK terbagi menjadi dua, yaitu :

- a) DAK DR (Dana Alokasi Khusus Dana Reboisasi).
- b) DAK Non DR (Dana Alokasi Khusus Non Dana Reboisasi).

DAK Non DR pada tahun anggaran yang sudah dapat dialokasikan dalam tahun anggaran APBN secara riil diharapkan dapat mendorong peningkatan kualitas pelayanan dasar publik dan rehabilitasi hutan di daerah. Kriteria umum pengalokasian DAK Non DR diprioritaskan untuk daerah-daerah yang memiliki kemampuan fiskal rendah atau dibawah rata-rata. Kemampuan fiskal daerah tersebut dihitung berdasarkan selisih antara realisasi penerimaan daerah, tidak termasuk Sisa Anggaran Lebih (SAL) dengan Belanja Pegawai Negeri Sipil Daerah (fiskal netto).

³⁶ Sidik, Machfud, 2004, *Prospek dan Problematika Pelaksanaan UU No. 25/1999 Tentang Perimbangan Keuangan Pusat-Daerah*, Jurnal Hukum Bisnis, Vol. 23 No. 1 Tahun 2004, YPHB - Yayasan Pengembangan Hukum Bisnis. Halaman : 19

Rumus perhitungan Indeks fiskal Netto sebuah daerah didasarkan pada pembagian antara fiskal netto daerah dan seluruh fiskal netto daerah dikalikan dengan jumlah daerah. Daerah yang memiliki kemampuan fiskal dibawah rata-rata adalah daerah yang memiliki Indeks fiskal Netto di bawah 1 (satu). Besaran alokasi DAK ditentukan dengan mempertimbangkan kriteria teknis dari masing-masing bidang. Sementara itu, dana yang bersumber dari penerimaan kehutanan berupa dana reboisasi, yang akan dialokasikan kembali untuk pembangunan sektor kehutanan dalam rangka pelestarian hutan.

HAW. Widjaja menjelaskan, DAK dapat dialokasikan dari APBN kepada daerah tertentu untuk membiayai kebutuhan khusus dengan memperhatikan dana dalam APBN. Kebutuhan khusus adalah kebutuhan yang tidak dapat diperkirakan secara umum dengan rumus atau komitmen atau prioritas nasional

DAK digunakan khusus untuk membiayai investasi pengadaan dan atau peningkatan prasarana dan sarana fisik dengan umur ekonomis panjang. Dalam keadaan tertentu DAK dapat membantu biaya pengoperasian dan pemeliharaan prasarana dan sarana tertentu untuk periode terbatas (tiga tahun). Kebutuhan yang tidak dapat diperkirakan secara umum dengan rumus adalah kebutuhan yang bersifat khusus yang tidak sama dengan daerah lain, misalnya kebutuhan di kawasan transmigrasi, beberapa jenis investasi/prasarana baru, pembangunan jalan di kawasan terpencil, saluran irigasi primer. DAK untuk kebutuhan yang merupakan

komitmen atau prioritas nasional antara lain proyek yang dibiayai donor, pembiayaan reboisasi oleh daerah dan proyek-proyek kemanusiaan untuk memenuhi kebutuhan dasar penghasil, disediakan DAK 40% dari penerimaan negara yang berasal dari dana reboisasi. Sektor dana yang tidak dapat dibiayai oleh dana alokasi khusus meliputi biaya administrasi, biaya penyiapan proyek fisik, biaya penelitian, biaya perjalanan pegawai daerah, dan lain-lain biaya umum yang sejenis.³⁷

c. Bagi hasil penerimaan (*revenue sharing*)

Untuk menambah pendapatan daerah dalam rangka pembiayaan pelaksanaan fungsi yang menjadi kewenangannya dilakukan dengan pola bagi hasil penerimaan pajak dan bukan pajak (Sumber Daya Alam) antara pusat dan daerah. Sesuai dengan UU Nomor 33 Tahun 2004, pola bagi hasil penerimaan ini dilakukan dengan persentase tertentu yang didasarkan atas daerah penghasil (by origin).

Dana Bagi Hasil (DBH) merupakan hak daerah atas pengelolaan sumber-sumber penerimaan negara yang dihasilkan dari masing-masing daerah, yang besarnya ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Secara garis besar, Dana bagi hasil terdiri atas :

³⁷ HAW. Widjaja, 2004, *Penyelenggaraan otonomi Di Indortesia (Dalam Rangka Sosialisasi UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah)*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta. halaman : 34-35

1) Dana Bagi Hasil perpajakan, yaitu :

a) Pajak Bumi dan Bangunan (PBB).

Sesuai dengan peraturan pemerintah Nomor 16 tahun 2000, bagian daerah dari PBB ditetapkan 90% sedangkan sisanya sebesar 10% yang merupakan bagian pemerintah pusat, juga seluruhnya dikembalikan kepada daerah.

b) Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB).

Bagian daerah dari penerimaan BPHTB, berdasarkan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 ditetapkan sebesar 80%, sedangkan sisanya sebesar 20% yang merupakan bagian pemerintah pusat, juga seluruhnya dikembalikan ke daerah.

c) Pajak Penghasilan (PPh) pasal 21 dan pasal 25/29 orang pribadi. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 115 Tahun 2000, bagian daerah dari PPh pasal 21 maupun PPh pasal 25/29 orang pribadi, ditetapkan masing-masing sebesar 20% dari penerimaannya. 20% bagian daerah tersebut terdiri atas 8 % bagian provinsi dan 12% bagian kabupaten/kota. Pengalokasian bagian penerimaan pemerintah daerah kepada masing-masing daerah kabupaten/kota diatur berdasarkan usulan gubernur dengan mempertimbangkan faktor-faktor jumlah penduduk, luas wilayah, serta faktor-faktor lainnya yang relevan dalam rangka pemerataan.

2) Dana Bagi Hasil Sumber Daya Alam.

Dalam Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 juga diatur mengenai besarnya bagian daerah dari penerimaan SDA minyak bumi dan gas alam (migas), yang masing-masing ditetapkan sebesar 15% dan 30% dari penerimaannya setelah dikurangi komponen pajak. Namun demikian, dengan berlakunya otonomi khusus bagi Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam yang diatur dengan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001, dan bagi Provinsi Papua yang diatur dengan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001, bagian kedua daerah tersebut dari penerimaan migas masing-masing ditetapkan menjadi 70%. Sementara itu, penerimaan SDA pertambangan umum, kehutanan, dan perikanan yang merupakan bagian daerah ditetapkan masing-masing sebesar 80%.

C. PAJAK BUMI DAN BANGUNAN DAN DESENTRALISASI FISKAL

1. Pajak secara umum

Pajak adalah gejala masyarakat, artinya bahwa pajak hanya terdapat dalam masyarakat. Jika tidak ada masyarakat, tidak akan ada pajak, karena di dalam masyarakat ada kelangsungan hidup dari individu dan kelompok masyarakat tersebut sebagai suatu kelangsungan hidup bernegara. Untuk menjaga kelangsungan hidup itu diperlukan biaya. Di sinilah filosofi pajak yang sesungguhnya, bahwa pajak digunakan

sebagai alat untuk pembiayaan kelangsungan hidup bernegara yang diambil dengan mengurangi penghasilan rakyatnya.³⁸

Brotodiharjo³⁹ memberi batasan-batasan dari P.J.A. Adriani bahwa pajak adalah iuran kepada negara (yang dapat dipaksakan) yang terutang oleh yang wajib membayarnya menurut peraturan-peraturan, dengan tidak mendapat prestasi kembali, yang langsung dapat ditunjuk dan yang gunanya adalah untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran umum berhubung dengan tugas negara untuk menyelenggarakan pemerintahan.

Pengertian pajak sendiri dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2007 Tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 Tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan (Lembaran Negara RI Tahun 2007 Nomor 85 dan Tambahan Lembaran Negara Nomor 4740) yang tertuang dalam Pasal 1, sebagai berikut :

“Pajak adalah kontribusi wajib kepada negara yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan Undang-Undang, dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan negara bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”.

Definisi pajak yang dahulu tidak tercantum dalam UU Nomor 6 Tahun 1983 Tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan, sekarang dalam UU Nomor 28 Tahun 2007 sudah terdapat definisi tentang

³⁸ (Soemitro, 1992:1-2)

³⁹ Brotodihardjo, Santoso, 2003, *Pengantar Ilmu Hukum Pajak*, Edisi Keempat, Refika Aditama, Bandung. Halaman : 2

pajak dan kata “kontribusi” dalam UU Nomor 28 Tahun 2007 tersebut menggantikan kata “iuran” pada batasan-batasan dari Prof. Dr. P.J.A. Adriani tentang definisi dari pajak.

Selanjutnya Brotodiharjo menegaskan bahwa ciri-ciri yang melekat pada pajak antara lain adalah :

- a. Pajak dipungut berdasarkan/dengan kekuatan undang-undang serta aturan pelaksanaannya.
- b. Dalam pembayaran pajak tidak dapat ditunjukkan adanya kontraprestasi individual oleh pemerintah.
- c. Pajak dipungut oleh negara, baik oleh pemerintah pusat maupun daerah.
- d. Pajak diperuntukkan bagi pengeluaran-pengeluaran pemerintah, yang bila dari pemasukannya masih terdapat surplus, dipergunakan untuk membiayai *public investment*.
- e. Pajak dapat pula membiayai tujuan yang tidak *budgeter* yaitu mengatur.

Menurut Edi Slamet-Syarifuddin⁴⁰, pajak dapat diartikan sebagai suatu pungutan yang merupakan hak prerogatif negara atau iuran yang dibayarkan oleh rakyat didasarkan pada undang-undang, yang dapat dipaksakan tanpa balas jasa langsung yang dapat ditunjuk. *Mainstream* pemikiran tersebut telah mendorong para pengelola pajak berlaku kurang

⁴⁰ Irianto, Edi Slamet, - Syarifuddin Jurdi, 2005, *Politik Perpajakan, Membangun Demokrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta. Halaman : 63

mencerminkan semangat berbangsa dan bernegara yang berjiwa demokratis.

Dikatakan pula bahwa demokrasi yang berarti kesetaraan dan partisipasi, maka demokrasi perpajakan dimaknai sebagai terbangunnya sistem perpajakan yang menggambarkan adanya kesetaraan antara pemerintah dan masyarakat pembayar pajak, sehingga memungkinkan munculnya partisipasi masyarakat, sejak dari proses pembuatan kebijakan perpajakan, pengumpulan pajak dan pemanfaatan uang pajak. Prinsip dari demokrasi yang paling *urgen* adalah meletakkan kekuasaan di tangan rakyat, bukan di tangan penguasa.⁴¹

2. Perbedaan Pajak dan Pembagiannya

Pengolongan pajak terjadi dengan tinjauan dari segi :⁴²

- a. Siapakah yang berwenang memungut pajak
- b. Saat mulai timbulnya utang pajak.
- c. Pembebanan pajak.
- d. Administrasi perpajakan.

Sedangkan pembagiannya berdasarkan penggolongan di atas adalah sebagai berikut :

a. Pajak Negara (Pajak Pusat) dan Pajak Daerah

Timbulnya pajak negara dan pajak daerah adalah tinjauan dari segi siapakah yang berwenang memungut pajak. Dalam hal yang

⁴¹ Irianto, Edi Slamet, - Syarifuddin Jurdi, 2005, *Politik Perpajakan, Membangun Demokrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta. Halaman : 94

⁴² (Boediono, 1996:25-28)

berhak memungut pajak adalah Pemerintah Pusat, jenis-jenis pajak dimaksud digolongkan sebagai Pajak Negara atau Pajak Pusat. Sebaliknya jenis-jenis pajak yang pemungutannya merupakan hak Pemerintah Daerah disebut dengan Pajak Daerah. Pemerintah Pusat yang berhak memungut pajak adalah Departemen Keuangan, yang jenis pajaknya terdiri dari :

- 1) Pajak Penghasilan (PPH)
- 2) Pajak Pertambahan Nilai (PPN), termasuk Pajak Penjualan Barang Mewah (PPN BM)
- 3) Bea Materai
- 4) Pajak Bumi dan Bangunan (PBB)
- 5) Cukai
- 6) Bea Masuk
- 7) Pajak Ekspor

Pajak Daerah menurut UU No. 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sebagaimana telah diubah terakhir dengan UU No. 34 Tahun 2000 terdiri dari :

- 1) Pajak kendaraan bermotor dan kendaraan diatas air
- 2) Bea Balik Nama kendaraan bermotor dan kendaraan di atas air
- 3) Pajak bahan bakar kendaraan bermotor
- 4) Pajak pengambilan dan pemanfaatan air bawah tanah dan permukaan
- 5) Pajak hotel
- 6) Pajak restoran

- 7) Pajak hiburan
- 8) Pajak reklame
- 9) Pajak penerangan jalan
- 10) Pajak pengambilan bahan galian golongan C
- 11) Pajak Parkir

Pajak daerah selama ini berpedoman pada dua kaedah, ialah kaedah sentral (*central-norm*) dan kaedah lokal (*local-norm*). Kaedah sentral dalam pengaturan perpajakan daerah dibedakan menjadi dua, yaitu :⁴³

- 1) Peraturan Perundang-undangan Pemerintahan daerah
 - a) Undang-undang Nomor 1 Tahun 1957
 - b) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974
 - c) Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999
 - d) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004
- 2) Peraturan Perundang-undangan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah
 - a) Undang-undang Nomor 11/Drt/Tahun 1957
 - b) Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997
 - c) Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000

Kaedah lokal dalam pengaturan perpajakan daerah berpedoman pada Peraturan Daerah yang dibuat dan diberlakukan oleh Pemerintah Daerah yang bersangkutan.

⁴³ Mustaqiem, dkk, 2007, *Kontribusi Pemikiran untuk 50 Tahun, Prof. DR. Moh. Mahfud MD., SH, Retrospeksi Terhadap Masalah hukum dan Kenegaraan* FH UII Press, Pascasarjana FH UII. Halaman : 274

Perbedaan antara Pajak Pusat dan Pajak Daerah dapat pula dilihat berdasarkan karakteristik atas obyek kedua jenis pajak tersebut.⁴⁴ Pajak yang dipungut oleh Pemerintah Pusat biasanya mempunyai ciri-ciri sebagai berikut :

- 1) Dipungut terhadap obyek yang relatif *mobile*, untuk menghindari perpindahan faktor produksi sebagai akibat dari sistem pengenaan pajak yang berbeda.
- 2) Obyek pajaknya lebih sensitif atau elastis terhadap pendapatan masyarakat, untuk menghindari adanya fluktuatif anggaran sebagai akibat dari fluktuatifnya penerimaan pajak.
- 3) Basis pengenaan pajak tidak terdistribusi secara merata di semua daerah.

Demikian pula ciri-ciri dari Pajak daerah adalah kebalikan dari ciri-ciri yang melekat pada Pajak Pusat seperti yang telah disebutkan di atas.

b. Pajak Subyektif dan Pajak Obyektif

Brotodiharjo⁴⁵ memberikan pembedaan bahwa yang dimaksud pajak subyektif adalah pajak yang memperhatikan pertama-tama keadaan pribadi wajib pajak, untuk menetapkan pajaknya harus ditemukan alasan alasan yang objektif yang berhubungan dengan

⁴⁴ Suharno, 2003, *Potret Perjalanan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB)*, Direktorat PBB dan BPHTB. Halaman : 23

⁴⁵ Brotodihardjo, Santoso, 2003, *Pengantar Ilmu Hukum Pajak*, Edisi Keempat, Refika Aditama, Bandung. Halaman : 75

keadaan materialnya. Pada pajak-pajak subyektif ini keadaan pribadi wajib pajak sangat mempengaruhi besar kecilnya jumlah pajak yang terutang. Yang termasuk dalam Pajak Subyektif adalah :

- 1) Pajak Penghasilan (PPh)
- 2) Pajak Bangsa Asing (PBA)
- 3) Pajak Kekayaan

Pajak Obyektif menurut Brotodiharjo⁴⁶ adalah pajak yang pertama-tama melihat kepada obyeknya yang selain daripada benda dapat pula berupa keadaan, perbuatan atau peristiwa yang menyebabkan timbulnya kewajiban membayar kemudian barulah dicari subyeknya (orang atau badan hukum) yang bersangkutan langsung. Subyek yang mempunyai hubungan hukum yang tertentu dengan obyek itulah yang ditunjuk sebagai subyek yang harus membayar pajak. Adapun yang tergolong Pajak Obyektif adalah :

- a) Pajak Pertambahan Nilai (PPN)
- b) Pajak Bumi dan Bangunan (PBB)
- c) Bea Materai
- d) Pajak Pembangunan I (PPb I)

c. Pajak Langsung dan Pajak Tidak Langsung

Penggolongan ini ditinjau dari administrasi penungutan dan pembebanannya. Disebut pajak langsung karena administrasi

⁴⁶ Brotodihardjo, Santoso, 2003, *Pengantar Ilmu Hukum Pajak*, Edisi Keempat, Refika Aditama, Bandung. Halaman 90

pemungutannya dilakukan secara periodik (berkala), yaitu satu tahun sekali (tahun pajak atau tahun takwim), sedangkan pajak tidak langsung ialah pajak yang hanya dipungut kalau pada suatu ketika terdapat suatu peristiwa atau perbuatan seperti penyerahan barang tak gerak, pembuatan akta dan lain sebagainya.⁴⁷ Pajak langsung antara lain:

- 1) Pajak Penghasilan (PPh)
- 2) Pajak Bumi dan Bangunan (PBB)
- 3) Pajak Bangsa Asing (PBA)
- 4) Pajak Kendaraan Bermotor
- 5) Pajak Radio

Sifat pajak langsung ditinjau dari pembebanan pajak adalah bahwa beban pajaknya tidak dapat dilimpahkan kepada pihak ketiga. Sebaliknya pajak tidak langsung bahwa beban pajaknya dapat dilimpahkan kepada pihak lain. Tinjauan dari pembebanan pajak tersebut dapat dilihat dari segi ekonomis, di mana dalam beban pajak tersebut apakah terdapat *shifting* atukah tidak, dan dilihat dari segi wajib pajaknya, penanggung pajaknya dan *destiniearis*-nya. Yang termasuk pajak tidak langsung antara lain :

- 1) Pajak Pertambahan Nilai (PPN)
- 2) Pajak Penjualan Barang Mewah (PPn BM)

⁴⁷ Brotodihardjo, Santoso, 2003, *Pengantar Ilmu Hukum Pajak*, Edisi Keempat, Refika Aditama, Bandung. Halaman : 96-97

- 3) Bea Materai
- 4) Bea Masuk
- 5) Cukai
- 6) Pajak Pembangunan (PPb I)
- 7) Pajak Tontonan Keramaian Umum

3. Pajak Bumi dan Bangunan

Dalam rangka pembaruan sistem pajak nasional, maka diundangkanlah Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1985 yang diperbaharui dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1994 yang mulai berlaku terhitung 1 Januari 1995 tentang Pajak Bumi dan Bangunan, dengan mencabut 7 undang-undang perpajakan yang berobyek-kan tanah dan bangunan dengan tujuan untuk meniadakan pajak ganda dan merupakan dasar hukum yang kuat bagi pengenaan pajak obyektif atas tanah dan/ atau bangunan, serta meningkatkan peran wajib pajak dalam hal penyampaian data obyek dan subyek pajak dan pembayaran pajaknya.

Pajak Bumi dan Bangunan ini dimaksudkan untuk menggantikan peraturan-peraturan pajak seperti tersebut dibawah ini :⁴⁸

1. Pajak Rumah Tangga 1908 sebagaimana telah beberapa kali diubah, terakhir dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1959, yang dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1961 telah ditetapkan menjadi Undang-Undang;
2. Ordonansi Verponding Indonesia 1923, sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Staatsblad 1931 Nomor 168;

⁴⁸ (Soemitro, 2001:1-2)

3. Ordonansi Verponding 1928 sebagaimana telah beberapa kali diubah, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 29 Tahun 1959;
4. Ordonansi Pajak Kekayaan 1932, sebagaimana telah beberapa kali diubah, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1967;
5. Ordonansi Pajak Jalan 1942 telah beberapa kali diubah, terakhir dengan Rechtspleging Oorlogsmisdrijven Staatsblad 1946 Nomor 47;
6. Undang-Undang Darurat Nomor 11 Tahun 1957 tentang Peraturan Umum Pajak Daerah, Pasal 14 huruf j, k, dan l, yang dengan Undang-Undang Nomor 1 tahun 1961 telah ditetapkan menjadi Undang-Undang;
7. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1959 tentang Pajak Hasil Bumi yang dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1961 telah ditetapkan sebagai Undang-Undang.

Pemberlakuan Undang-undang ini didalam penjelasannya, bahwa PBB didasari pemikiran antara lain bahwa bumi dan bangunan memberikan keuntungan dan/ atau kedudukan sosial ekonomi yang lebih baik bagi orang atau badan yang mempunyai suatu hak atasnya atau memperoleh manfaat darinya, oleh sebab itu wajar apabila kepada mereka diwajibkan memberikan sebagian dari manfaat atau kenikmatan yang diperolehnya kepada negara melalui pajak.

Pajak Bumi dan Bangunan adalah pajak obyektif atau pajak kebendaan karena besar kecilnya pengenaan pajak ditentukan oleh kondisi

obyek pajaknya yang berupa bumi dan atau bangunan.⁴⁹ Sedangkan menurut Rochmat Soemitro, Pajak Bumi dan Bangunan adalah pajak yang dikenakan atas harta tak bergerak, maka oleh sebab itu yang dipentingkan adalah obyeknya dan oleh karena itu keadaan atau status orang atau badan yang dijadikan subyek tidak penting dan tidak mempengaruhi besarnya pajak. Maka oleh sebab itu pajak ini disebut juga pajak yang obyektif.⁵⁰

Sebagaimana telah diketahui, PBB di Indonesia merupakan pajak pusat karena pengelolaannya diserahkan sepenuhnya kepada Pemerintah Pusat, walaupun hasil akhirnya yang berupa penerimaan dikembalikan kepada daerah dengan prosentase yang besar. Dalam APBD, penerimaan PBB tersebut dimasukkan dalam kelompok penerimaan bagian daerah dari bagi hasil pajak (*revenue sharing*) salah satu sumber utama penerimaan daerah.

Imbangan pembagian penerimaan PBB diatur melalui PP Nomor 16 Tahun 2000 tanggal 10 Maret 2000 tentang Pembagian Hasil Penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, dan Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia nomor 82/KMK.04/2000 tanggal 21 Maret 2000 tentang Pembagian Hasil Penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, serta pasal 18 UU Nomor 12 Tahun 1994 Tentang Pajak Bumi dan

⁴⁹ Suharno, 2003, *Potret Perjalanan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB)*, Direktorat PBB dan BPHTB. Halaman : 57

⁵⁰ (Soemitro, 2001:5)

Bangunan, di mana berdasarkan peraturan tersebut, rincian bagian daerah dari penerimaan PBB adalah sebagai berikut :

1. Untuk Pemerintah Pusat sebesar 10%, dikembalikan lagi kepada daerah dengan rincian :
 - a) 65% dibagikan secara merata kepada seluruh Daerah Kabupaten/Kota
 - b) 35% dibagikan sebagai insentif kepada Daerah Kabupaten/Kota yang realisasi penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan sektor pedesaan dan perkotaan pada Tahun Anggaran sebelumnya mencapai/melampaui rencana penerimaan yang ditetapkan.
2. Untuk Daerah sebesar 90%, dengan rincian :
 - a) 16,2% untuk Daerah Propinsi yang bersangkutan
 - b) 64,8% untuk Daerah Kabupaten/Kota yang bersangkutan
 - c) 9% untuk Biaya Pemungutan, yang berdasarkan ketentuan yang berlaku juga dikembalikan sebagian kepada daerah kabupaten dan kota, atas peran serta mereka dalam ikut bekerjasama untuk mengamankan upaya pemungutan penerimaan PBB.

Walaupun kontribusi PBB tidaklah terlalu besar dalam struktur penerimaan negara, tetapi sangat berarti dan tidak mungkin dihilangkan. Seperti diungkapkan oleh Santoso Brotodihardjo, bahwa betapapun kecilnya jumlah uang yang akan dapat masuk kedalam kas negara, uang

itu selalu akan dapat dipergunakan sebagai sumbangan untuk menutupi biaya-biaya pemerintahannya.⁵¹

Sampai saat ini pengelolaan PBB di Indonesia masih menggunakan sistem terpusat karena berbagai pertimbangan yang telah memenuhi tujuan pokok dari perpajakan nasional dan prinsip-prinsip dasar perpajakan internasional. Dan sampai sejauh ini pula bentuk pengelolaan terpusat dalam pengertian bahwa peraturan perundangannya ditetapkan oleh pemerintah pusat, administrasi dikelola pada level nasional walaupun pemerintah daerah dalam beberapa hal terlibat, masih dianggap layak dipertahankan meskipun dengan keharusan melakukan berbagai penyempurnaan didalamnya.

Kelly,⁵² menjelaskan PBB merupakan cara menghimpun dana yang disukai, karena alasan-alasan berikut :

1. Pemilik tanah menarik manfaat dari investasi pemerintah dalam layanan masyarakat dan prasarana. Karena itu, berdasarkan asas manfaat dalam keuangan negara, pemilik tanah wajib diminta membayar manfaat yang dinikmati itu. PBB adalah suatu cara untuk memungkinkan pemilik tanah dan/atau penghuni (sampai batas tertentu) dapat memberikan sumbangan sebanding dengan layanan yang dinikmati.

⁵¹ Brotodihardjo, Santoso, 2003, *Pengantar Ilmu Hukum Pajak*, Edisi Keempat, Refika Aditama, Bandung. Halaman : 220

⁵² Kelly, Roy, 1989, *Keuangan Pemerintah Daerah di Indonesia (Keuangan Pemerintah Daerah di Indonesia)*, UI Press, Jakarta. halaman : 120

2. PBB dapat sebagai garis pertahanan kedua karena banyak orang yang berhasil menghindari pajak pendapatan.
3. PBB setidak-tidaknya sepintas lalu dari sudut tata usaha tidaklah sesulit seperti pajak pendapatan ataupun pajak-pajak yang lain, karena dasar PBB tampak dan tidak bergerak. Pemilikannya sulit disembunyikan dan tanah yang bersangkutan dapat dijadikan jaminan selama kewajiban pajaknya belum terpenuhi.
4. PBB jika dirancang baik-baik dapat menjadi sumber penerimaan yang besar, stabil dan elastis. Kadar elastisitas tergantung pada sampai seberapa jauh tanah bersangkutan dapat ditaksir dengan teratur dan dapat dinilai menurut harga pasar yang berlaku.
5. PBB dapat juga memperkuat peranan pemerintah daerah, karena membuka peluang dasar pajak yang lebih luas bagi penerimaan pemerintah sendiri. PBB yang efektif akan menciptakan sumber penerimaan yang kuat bagi pemerintah daerah dan memperkecil kebutuhan akan bantuan dari pemerintah pusat.
6. PBB juga dapat membantu mengurangi spekulasi tanah dan mendorong pemilik tanah miliknya sebaik-baiknya. PBB atas nilai pasar akan menyebabkan mahal bagi pemilik tanah untuk membiarkan tanah itu kosong atau kurang dimanfaatkan.

Namun demikian, PBB termasuk jenis pajak yang sulit dalam pengadministrasiannya dan mempunyai efisiensi pemungutan yang rendah karena jumlah obyek pajaknya yang cukup banyak. Akan tetapi

bukan kebetulan apabila wacana untuk menjadikan PBB sebagai pajak daerah muncul ke permukaan sebagai bagian dari desentralisasi fiskal bersamaan dengan berlakunya UU No. 12 Tahun 2008 Tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah.

4. Pajak dan Otonomi

Selama ini pajak merupakan otoritas yang sah dilakukan oleh pemerintah pusat, sementara daerah masih menjadi kurir pemerintah pusat untuk memungut uang pajak dari rakyat secara langsung. Pola hubungan antara pemerintah pusat dengan daerah yang didesain dalam konteks politik kooperatif selama ini telah menimbulkan sejumlah riak dan protes dari rakyat di daerah terutama keinginan masyarakat memperoleh keadilan politik ekonomi dan keadilan sosial dari pajak yang telah mereka setorkan ke negara. Untuk menjawab sejumlah protes dan tuntutan daerah, maka negara membuat suatu gebrakan yang dapat dikatakan sebagai gebrakan politik perpajakan dan demokrasi perpajakan, di mana hubungan keuangan pusat dan daerah segera diatur secara lebih jelas menurut kaedah hukum yang disepakati secara politik.⁵³

Keluarnya Undang-undang No. 32 Tahun 2004 sebagaimana diubah dengan Undang-undang No. 12 Tahun 2008 Tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 25 Tahun 1999 Tentang Perimbangan Keuangan Pusat-Daerah yang kemudian disempurnakan dengan UU Nomor 33 Tahun 2004, merupakan titik balik dari usaha untuk mendorong politik negara yang

⁵³ (Edi Slamet-Syarifuddin, 2005:64).

berpihak kepada kepentingan publik yang luas terutama kepentingan daerah-daerah yang selama ini terabaikan oleh kuatnya hegemoni negara atas rakyat. Ketentuan hukum yang telah diterapkan dalam undang-undang tersebut, telah memberikan sebagian harapan bagi adanya keadilan politik perpajakan yang dirasakan oleh daerah-daerah terutama daerah yang memiliki sumber kekayaan dan penerimaan daerah yang besar.

Banyak hal yang justru sudah rnenggejala pada awal implementasi otonomi daerah, seperti tarik menarik kewenangan antara pusat-daerah, bermunculannya Perda dan keputusan kepala daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundangan lainnya, daerahisme dan profesionalisme pegawai, sampai kepada wacana untuk menjadikan PBB sebagai Pajak Daerah. Masalah keuangan daerah juga selalu mendapat tempat yang penting dalam setiap kebijaksanaan pemerintahan daerah. Untuk dapat menyelenggarakan urusan rumah tangganya, daerah harus mempunyai sumber sendiri, sehingga tidak perlu selalu tergantung pada sumber-sumber dari Pemerintah Pusat.

Peninjauan terhadap pajak-pajak daerah dan berbagai kemungkinan mengadakan pembaharuan di bidang pajak merupakan hal yang mulai dipikirkan untuk menaikkan penerimaan daerah. Akan tetapi kendala yang ada 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 baru, karena

Pemerintah Pusat sudah menduduki sebagian besar lahan pajak yang penting-penting.⁵⁴

Mengingat jenis jenis pajak nasional dan daerah dewasa ini, tidak banyak peluang untuk menciptakan pajak daerah baru. Jalan lain, seperti bagi hasil pajak dan menaikkan pajak tanah dan bangunan, merupakan kemungkinan besar jalan yang lebih baik untuk memberikan kesempatan kepada pemerintah daerah untuk memperoleh sumberdaya tambahan yang dibutuhkan.

Dalam UU No.12 Tahun 2008 dan UU No. 33 Tahun 2004, Pemerintah memberikan kewenangan pajak (*taxing power*) kepada daerah agar dapat berupaya mengoptimalkan PAD, khususnya yang berasal dari pajak daerah dan retribusi daerah. Kewenangan tersebut ditetapkan dalam Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 yang merupakan penyempurnaan dari Undang-Undang No 18 Tahun 1997 dan ditindak lanjuti peraturan pelaksanaannya dengan PP Nomor 65 Tahun 2001 tentang Pajak Daerah dan PP Nomor 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah.

Machfud Sidik⁵⁵ menjelaskan, Ditinjau dari kontribusi terhadap PAD, sampai saat ini pajak dan retribusi daerah memberikan kontribusi

⁵⁴ Devas, Nick, 1989, *Keuangan Pemerintah Daerah di Indonesia (Keuangan Pemerintah Daerah di Indonesia : Sebuah Tinjauan Umum)*, UI Press, Jakarta. halaman 47

⁵⁵ Sidik, Machfud, 2004, *Prospek dan Problematika Pelaksanaan UU No. 25/1999 Tentang Perimbangan Keuangan Pusat-Daerah*, Jurnal Hukum Bisnis, Vol. 23 No. 1 Tahun 2004, YPHB - Yayasan Pengembangan Hukum Bisnis. Halaman : 16

yang terbesar dalam penerimaan PAD Provinsi maupun Kabupaten/Kota. Walaupun demikian, secara umum peranan PAD terhadap APBD relatif masih rendah sehingga menyebabkan ketergantungan pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat untuk membiayai kebutuhan pengeluaran daerah (Dana Perimbangan). Terkait dengan hal tersebut, pemerintah perlu melakukan upaya optimalisasi atas potensi PAD yang bersumber dari pajak dan retribusi daerah (*tax effort*).

Peraturan pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 pada dasarnya merupakan penjabaran lebih lanjut dari Pasal 7 dan Pasal 9 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008, yang didalamnya mengatur kewenangan bidang kewenangan pusat dan bidang kewenangan provinsi yang mencakup beberapa urusan yang masih menjadi kewenangan pusat dan urusan yang masih menjadi kewenangan provinsi. Dalam Pasal 7 UU No. 32 Tahun 2004 dijelaskan :

Ayat (1) : Kewenangan daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan bidang lain.

Ayat (2) : Kewenangan bidang lain, sebagaimana dimaksud pada ayat (1) , meliputi kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara, dana lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi, dan standarisasi nasional

Untuk mewujudkan penyelenggaraan otonomi daerah diperlukan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab di daerah secara

proporsional yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan, serta pembagian keuangan pemerintah pusat dan daerah.

Akan tetapi, otonomi fiskal akan memperoleh dukungan kuat dari rakyat daerah, karena memberikan keuntungan secara ekonomi dan politik bagi pembangunan masyarakat, sekalipun masalah fiskal secara keseluruhan masih merupakan kewenangan pemerintah pusat, tapi ruang yang diperbolehkan oleh Undang-undang mestinya digali oleh elit-elit daerah untuk memperkuat proses politik dan demokrasi lokal yang menjamin terlaksananya suatu sistem pemerintahan yang baik.⁵⁶

Dengan dikeluarkannya Undang-undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang Nomor 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, kedua produk hukum tersebut telah mengurangi sejumlah kewenangan kepada daerah untuk menggali potensi ekonomi lokal. Dari prespektif politik, produk hukum tersebut di atas dipandang sebagai terobosan untuk membangun relasi pusat dan daerah yang lebih demokratis. Sedangkan dalam prespektif ekonomi, otonomi daerah dipandang memberi peluang bagi adanya alokasi dan distribusi sumber-sumber daerah seperti pajak dengan tujuan untuk memberikan keadilan politik kepada daerah dalam meningkatkan kesejahteraan rakyat. Tegasnya, demokratisasi perpajakan akan sangat ditentukan oleh tersedianya produk hukum yang mengaturnya serta adanya

⁵⁶ (Edi Slamet-Syarifuddin, 2005:108).

political will dari pemerintah untuk menjalankan aturan hukum yang tersedia.

Produk hukum yang mendukung demokratisasi fiskal sudah tersedia, meskipun belum memadai untuk mendorong demokratisasi fiskal yang selama ini terpusat pada pemerintah, namun aturan hukum yang sudah ada mestinya dijalankan sesuai semangat demokratis, transparansi dan efisiensi. Semua sudah mafhum, bahwa daerah selama ini hanya menjalankan sebagian tugas dari tugas pemerintah untuk memberikan pelayanan kepada publik.

5. Desentralisasi fiskal

Salah satu kebijakan desentralisasi dari paket kebijakan desentralisasi yang dilaksanakan dalam kerangka otonomi daerah di Indonesia adalah kebijakan desentralisasi fiskal, selain desentralisasi politik pemerintahan di mana kewenangan pusat telah terkikis akibat dilepaskannya sejumlah kewenangan kepada daerah.

Transfer dana dari pemerintah pusat kepada daerah (*intergovernmental fiscal transfer*) merupakan satu dari beberapa pilar pokok desentralisasi fiskal. Isu-isu lainnya adalah pembagian kewenangan (*expenditure assignment*), pembagian sumber pendapatan (*revenue assignment*), dan pinjaman daerah.⁵⁷

⁵⁷ Sidik, Machfud, 2004, *Prospek dan Problematika Pelaksanaan UU No. 25/1999 Tentang Perimbangan Keuangan Pusat-Daerah*, Jurnal Hukum Bisnis, Vol. 23 No. 1 Tahun 2004, YPHB - Yayasan Pengembangan Hukum Bisnis. Halaman : 16

Ada sejumlah anggapan bahwa pemerintahan pusat belum sepenuhnya merelakan kekuasaan yang besar diberikan kepada daerah, elite-elite politik pusat masih ingin melakukan intervensi terhadap kehidupan rakyat di daerah. Konteksnya, desentralisasi fiskal di Indonesia belum terjadi pada *revenue assignment*, yaitu terbukti dengan tidak dimilikinya *taxing power* yang memadai bagi daerah di bidang perpajakan sebagaimana ditunjukkan pada UU Nomor 34 Tahun 2000.⁵⁸

Kebijakan prosentase *revenue sharing* apabila dipandang dari sudut kepentingan fiskal, maka kebijakan tersebut dapat berpengaruh terhadap pos penerimaan dalam negeri khususnya sektor penerimaan pajak negara. Keseimbangan fiskal nasional dapat terganggu, apabila tidak diikuti oleh kebijakan untuk meningkatkan kewenangan pemungutan bagi daerah. Kebijakan desentralisasi politik pemerintahan yang dipekatkan dengan desentralisasi kebijakan fiskal, tentu akan memunculkan sejumlah harapan baru bagi lahirnya suatu keseimbangan sosial politik dalam konteks hubungan antara negara dengan politik. Desentralisasi fiskal harus dapat dilaksanakan secara hati-hati agar tujuan pelaksanaan desentralisasi untuk memberikan pelayanan publik yang lebih baik dan pengambilan keputusan publik yang lebih demokratis serta akuntabilitas publik dapat teratasi.

⁵⁸ Irianto, Edi Slamet, - Syarifuddin Jurdi, 2005, *Politik Perpajakan, Membangun Demokrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta. Halaman : 72

Salah satu cara yang juga agak radikal sehubungan dengan sumber daya keuangan daerah ini ialah memberi daerah wewenang menetapkan dan menggunakan pajak dan berbagi hasil nasional dengan daerah. Mengingat peluang untuk menaikkan penerimaan daerah dari sumber sendiri terbatas, dan mengingat pemerintah pusat menguasai hampir semua bidang pajak, memberikan beberapa bidang pada daerah untuk digarapnya sendiri, atau menggarap beberapa bidang pajak bersama-sama dengan daerah, mungkin satu-satunya pemecahan. Pendekatan seperti ini jelas akan berakibat menurunkan penerimaan tertentu anggaran negara, tetapi dapat dikemukakan penerimaan yang menurun ini setidaknya-tidaknya diimbangi dengan kenaikan hasil pajak berkat kerjasama dengan pemerintah daerah.⁵⁹

Faktor yang mempengaruhi kebijakan tidak dilaksanakannya pemberian *taxing power* yang lebih besar, adalah :⁶⁰

1. Jakarta menafsirkan kebijakan fiskal menjadi kewenangan penuh pemerintah pusat termasuk perpajakan. Pemerintah daerah dipahami sebagai pihak yang menjalankan tugas-tugas pelayanan publik, sehingga masalah fiskal yang penting bagi daerah adalah dimiliki oleh pusat. Hubungan keuangan pusatdaerah hanya dipahami sebagai hubungan pengelolaan penggunaan dana dalam rangka memberikan pelayanan publik.
2. Rakyat yang membayar pajak baru dipahami sebagai konsekuensi dari kehidupan berbangsa dan bernegara. Pemerintah menganggap dengan kewenangan yang dimilikinya dapat memaksakan rakyat untuk membayar pajak dan rakyat tidak perlu tahu bagaimana uang pajak dikelola pemerintah.

⁵⁹ Devas, Nick, 1989, *Keuangan Pemerintah Daerah di Indonesia (Sumber Penerimaan Daerah : Retribusi dan Laba Badan Usaha Milik Daerah)*, UI Press, Jakarta. halaman : 48

⁶⁰ (Edi Slamet-Syarifuddin, 2005:72-73)

3. Akibatnya rakyat dipandang tidak terlalu penting perannya dalam penerimaan negara karena selain pajak, pemerintah masih mampu untuk mencari sumber penerimaan negara, diantaranya melalui penjualan hasil eksploitasi sumber daya alam dan atau dengan pinjaman dalam dan luar negeri.

Lebih lanjut dijelaskan beberapa faktor yang memicu dilaksanakan desentralisasi fiskal, adalah :

1. Terjadinya ketimpangan fiskal baik vertikal maupun horizontal.
2. Kesulitan anggaran pemerintah pusat, akibat pembengkakan hutang publik. Resiko lebih lanjutnya adalah rakyat menjadi alat bagi pemerintah untuk melakukan pinjaman ke lembaga donor, di mana sebagian utang untuk menutupi kekurangan (defisit) fiskal dan sebagian lagi dikorupsi oleh para “perampok” negara.
3. Untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan menjaga stabilitas makro ekonomi agar dapat memberikan jaminan rasa aman bagi pertumbuhan ekonomi rakyat.

Machfud Sidik⁶¹ menegaskan bahwa pelaksanaan desentralisasi fiskal dilakukan dengan mengikuti pembagian kewenangan atau *money follows function*. Hal ini berarti bahwa hubungan keuangan antara pusat dan daerah perlu diberi pengaturan sedemikian rupa, sehingga kebutuhan pengeluaran yang akan menjadi tanggung jawab daerah dapat dibiayai dari sumber-sumber penerimaan yang ada dalam pelaksanaan desentralisasi fiskal sebagaimana ditetapkan dalam Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004. Namun demikian, penerapan konsep *money follows function* tersebut belum dapat dilakukan secara langsung karena sampai saat ini belum ada ukuran baku yang dapat digunakan sebagai dasar pembiayaan kewenangan tersebut. Untuk itu, arahan kebijakan penyempurnaan dibidang

⁶¹ Sidik, Machfud, 2004, *Prospek dan Problematika Pelaksanaan UU No. 25/1999 Tentang Perimbangan Keuangan Pusat-Daerah*, Jurnal Hukum Bisnis, Vol. 23 No. 1 Tahun 2004, YPHB - Yayasan Pengembangan Hukum Bisnis. Halaman : 20

desentralisasi fiskal diupayakan agar dapat mendukung terwujudnya *good governance* dalam penyelenggaraan Pemerintah Pusat.

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. PROSPEK PENYERAHAN PBB OLEH PEMERINTAH PUSAT KEPADA PEMERINTAH DAERAH SEBAGAI PAJAK DAERAH DENGAN BERLAKUNYA UNDANG-UNDANG NOMOR 12 TAHUN 2008 DAN UNDANG-UNDANG NOMOR 33 TAHUN 2004.

1. Hasil Penelitian

Hasil penelitian lapangan dan wawancara terhadap tesis ini dengan sampel 3 wilayah kabupaten yang berbeda berdasarkan kemampuan dan kemandirian daerah, masing-masing mempunyai pendapat dalam menyikapi tuntutan untuk menjadikan PBB menjadi pajak daerah, yaitu seperti dibawah ini :

a. Kabupaten Temanggung

Hasil wawancara terhadap Kepala Bidang Penagihan dan Keberatan Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Temanggung bahwa, apabila diperbolehkan untuk memilih, Kabupaten Temanggung lebih setuju apabila PBB tetap sebagai pajak pusat, sebab dari dana perimbangan yang diperoleh Kabupaten Temanggung, mereka mendapat bagian dari sektor perkebunan, pertambangan dan perhutanan (P3). Sedangkan apabila dilihat dari wilayah Kabupaten Temanggung, jika hanya mengandalkan dari sektor pedesaan maupun perkotaan saja maka DAU mereka tidak akan terbantu. Akan tetapi diharapkan untuk porsi pembagian dana perimbangan dari sektor pedesaan dan perkotaan harus dikembalikan secara penuh atau 100% kepada daerah penghasil yaitu kepada Kabupaten Temanggung,

karena selama ini daerah penghasil yang bekerja keras dalam melaksanakan pemungutan sehingga provinsi yang tidak melakukan kegiatan apapun dalam pemungutan PBB seharusnya tidak mendapat porsi pembagian dari dana perimbangan PBB sektor pedesaan maupun perkotaan.

b. Kabupaten Sleman

Hasil wawancara dengan Kepala Bidang Pendapatan Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Sleman juga menyatakan bahwa PBB lebih baik tetap seperti sedia kala, menjadi pajak pusat dan pembagian ke daerah dengan prosentase dana perimbangan seperti yang selama ini telah berlaku, meskipun sebenarnya Kabupaten Sleman mampu dan mau apabila pemerintah pusat memutuskan untuk memberikan PBB kepada daerah untuk menjadi pajak daerah. Akan tetapi buat apa dilaksanakan desentralisasi fiskal yaitu menyerahkan PBB ke daerah tetapi tidak sepenuhnya jika pendataan dan penilaiannya masih dipegang oleh pusat, sedangkan hanya administrasi dan pemungutannya saja yang diserahkan kepada daerah. Yang beliau tekankan adalah adanya perimbangan klasifikasi tanah perbatasan, karena Kabupaten Sleman sudah mulai menerapkan NJOP PBB sesuai dengan harga pasar wajar walaupun belum seluruhnya. Apabila PBB menjadi pajak daerah, bukan tidak mungkin timbul gejolak masyarakat perbatasan karena perbedaan nilai kelas tanah yang terlalu tinggi. Sedangkan daerah lain seperti Kulon Progo atau

Wonosari yang berbatasan dengan Sleman tidak mungkin diterapkan NJOP sesuai dengan harga pasar wajar karena kehidupan masyarakatnya banyak yang masih kurang mampu. Sehingga dapat memicu gejolak dari sebagian subyek PBB. Dan hal tersebut tidak sejalan dengan nilai kesatuan bangsa karena timbulnya disparitas ekonomi dan disintegrasi bangsa.

c. Kabupaten Sukoharjo

Hasil wawancara dengan Kepala Bidang Pendapatan Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Sukoharjo lebih menegaskan bahwa Kabupaten Sukoharjo belum siap untuk menerima PBB sebagai pajak daerah walaupun diiming-imingi bahwa dengan PBB menjadi pajak daerah maka penerimaan daerah akan naik. Beliau menjelaskan desentralisasi fiskal dan pen-daerah-an PBB sebenarnya merupakan strategi politik bagi sebagian pelaku politik di tanah. air. Seperti yang terjadi pada saat *booming* otonomi daerah, banyak daerah berlomba-lomba menaikkan penerimaannya dari berbagai sumber terutama dari pajak daerah dan retribusi daerah, dan banyaknya Perda yang belum sempat disosialisasikan kepada masyarakat, ternyata Perda tersebut sudah berubah. Hal tersebut menyulitkan Pegawai Pemda sendiri apalagi untuk masyarakat Sukoharjo. Selain itu, apabila PBB menjadi pajak daerah bukan tidak mungkin akan dimanfaatkan oleh sebagian oknum politik untuk memberikan suara dan dukungan kepada oknum tersebut dengan membebaskan PBB atau sebaliknya. Entitas dari

negara kesatuan juga dipertanyakan oleh beliau, dengan penerapan kelas yang berbeda-beda ataupun tarif yang berlainan.

Di bawah ini adalah tabel rencana dan realisasi Pajak Bumi dan Bangunan dari masing-masing Kabupaten hasil penelitian, di mana dalam tabel tersebut terlihat prosentase penerimaan dari masing-masing sektor PBB antara rencana dan realisasi selama kurun waktu 3 tahun terakhir, dengan kecenderungan penerimaan yang selalu naik dari tahun ke tahun dan realisasi yang melebihi rencana.

Tabel 1 : Rencana dan Realisasi Penerimaan PBB Tahun 2005 s/d 2007

dalam ribuan rupiah

KAB	SEKTOR	TAHUN 2005		%	TAHUN 2006		%	TAHUN 2007		%
		RENPEN	REALISASI		RENPEN	REALISASI		RENPEN	REALISASI	
TMG	Pedesaan	4,137,3R1	3,149.038	76.1	4,137,381	4,592,963	111.0	5,062,000	5,162,874	102.0
	Perkotaan	1,735,488	1,574.861	90.7	2,057,525	1,791,902	57.1	2,410,000	2,274,674	94.4
	Perkebunan	154,257	146,617	95.0	201,120	188,384	93.7	23R,000	249,718	104.9
	Perhutanan	605.257	617,390	102.0	605,390	657-317	10R.6	605,000	914,041	151.1
	Pertambangan	6,719,419	8,311,914	123.7	7,912,530	13,867,726	175.3	11,566,000	14,195,575	122.7
	APBN	13,351,802	13,799,824	103.4	14,913,946	21,098,292	141.5	19,881.000	22,796,882	114.7
	BPHTB	1,232,251	860,265	69.8	1,243,972	965,470	77.6	1,494,000	1,451,598	97.2
	Jumlah	14,584,053	14,660,089	100.5	16,157,918	22,063,762	136.6	21,375,000	24,248,480	113.4
SLEMAN	Pedesaan	8,049,917	8,537,912	106.1	3,895,519	3,227,984	82.9	3,929,000	4,224,346	107.5
	Perkotaan	19,283,944	16,018,029	83.1	20,287,940	16,762,957	82.6	21,985,000	22,022,068	100.2
	Perkebunan	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Perhutanan	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Pertambangan	15,270,61	26,553,800	173.9	9,881,420	15,599,672	157.9	14,572,000	18,103,780	124.2
	APBN	42,604.48	51.109,741	120.0	34,064,879	35,590,613	104.5	40,486,000	44,350,194	109.5
	BPHTB	18,945,96	25,404,413	04.1	28,835,312	21,545.472	74.7	38,045,000	34,032,553	89.5
	Jumlah	61,550,44	76,514,154	124.3	62,900,191	57,136,085	90.8	78,531,000	78,382,747	99.8
SKH	Pedasaan	1,193,562	1,947,068	163.1	1,193,562	1,666.286	139.6	1,461,000	1,947,068	133.3
	Perkotaan	8,507,552	8.620,843	101.3	10,106,171	9,344,445	92.5	11,831,000	8,620,843	72.9
	Perkebunan	71,270	103,099	-	92,922	142,717	-	110,000	103,099	-
	Perhutanan	3,169	3,169	-	3,169	4,512	-	3,000	3,169	-
	Pertambangan	6,799,367	8,702,402	128.0	8,234,169	13,545.897	164.5	12,606,000	8,702,402	69.0
	APBN	16,574,92	19,376,581	116.9	19,629,993	24,703.857	125.8	26,011,000	19,376,581	74.5
	BPHTB	4,504,194	6,813,129	151.3	6,874,563	6,671,892	97.1	7,869,000	6,813,129	86.6
	Jumlah	21,079,11	26,189,710	124.2	26,504,556	31,375,749	118.4	33,880,000	26,189,710	77.3

Sumber : Data primer
Kantor Pelayanan Pajak Pratama
Kabupaten Temanggung, Kabupaten Sleman dan Kabupaten Sukoharjo

Untuk wilayah Kabupaten Sleman, walaupun tidak mendapat penerimaan dari sektor Perkebunan dan Perhutanan, tetapi daerah tersebut merasa mampu bila suatu saat PBB harus menjadi pajak daerah dengan konsekuensi tidak mendapat porsi bagi hasil dari dana perimbangan seperti yang selama ini diterima. Sedangkan untuk wilayah Temanggung maupun Sukoharjo, apabila PBB menjadi pajak daerah dan mereka tidak mendapat dana perimbangan dari sektor lain, maka dari sektor Pedesaan dan perkotaan saja tidak akan banyak berarti bagi penambahan penerimaan daerah mereka, sehingga lebih baik menurut mereka tetap mendapat dana perimbangan daripada tidak. Disitulah terlihat bahwa apabila PBB menjadi pajak daerah maka tentu saja daerah-daerah kaya dengan hasil perkebunan, perhutanan dan pertambangan akan merasa lebih senang daripada daerah-daerah miskin. Seharusnya kajian dari semua daerah di seluruh nusantara harus dapat mewakili kepentingan tersebut.

2. Pembahasan

Fakta-fakta yang menjelaskan kedudukan PBB sebagai pajak pusat dengan berdasarkan penelitian dan studi kepustakaan dapat dijelaskan sebagai berikut :

a. Kedudukan Pajak Bumi dan Bangunan sebagai Pajak Pusat.

Selama ini kedudukan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) sebagai pajak pusat terdapat dalam penjelasan Pasal 3 ayat (2) UU No.

12 Tahun 1985 yang diubah dengan UU No. 12 Tahun 1994 Tentang Pajak Bumi dan Bangunan, yaitu :

“Pajak Bumi dan Bangunan adalah pajak negara yang sebagian besar penerimaannya merupakan pendapatan daerah yang antara lain dipergunakan untuk penyediaan fasilitas yang juga dinikmati oleh Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.”

Kedudukan PBB sebagai pajak pusat atau pajak negara tersebut merupakan cerminan negara dalam melakukan fungsinya untuk melayani kebutuhan masyarakat. Dengan luasnya medan tanggung jawab negara, maka negara membutuhkan dukungan finansial dari rakyat. Untuk mengatur hal tersebut maka negara membuat ketentuan yang akan dijadikan pijakan untuk mengimbangi ketimpangan sosial dalam masyarakat dengan pajak. Hal ini ditetapkan dalam Pasal 23A UUD 1945 hasil amandemen, bahwa : “pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan undang-undang”. Akan tetapi negara juga mempunyai beban sosial kemanusiaan, dan untuk memenuhinya negara membuat ketentuan untuk mewajibkan warga negara atas dasar kedaulatan menanggung pembiayaan itu sesuai dengan kemampuan. Hal ini sesuai amanat dalam UUD 1945 Pasal 23 ayat (1), bahwa negara harus memberikan jaminan yang adil kepada rakyat dengan menggunakan uang pajak untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Negara dalam memfungsikan pajak tidak pernah berubah sesuai dengan fungsi pajak yaitu fungsi anggaran/*budgeter* dan fungsi mengatur/*regulerend*. Apabila negara dalam memungut pajak

bertujuan untuk memasukkan sebanyak-banyaknya uang ke kas negara, maka langkah tersebut sesuai dengan fungsi pajak yang pertama. Di mana untuk mewujudkan fungsi pajak pertama tersebut, negara akan membuat kebijakan di sektor perpajakan dengan menetapkan jenis pajak yang variatif serta tarif pajak yang bermacam-macam, sebab tanpa kebijakan seperti ini negara akan mengalami kesulitan dalam menyusun anggaran negara. Kebijakan seperti ini, merupakan suatu keharusan bagi negara yang akan mempertahankan kelangsungan hidupnya. Demikian pula, fungsi pajak yang kedua yaitu fungsi mengatur, di mana pajak di sini bukan semata-mata untuk memasukkan uang sebanyak-banyaknya dalam kas negara, melainkan juga dapat digunakan sebagai alat untuk mencapai tujuan tertentu. Dalam fungsi mengatur ini maka pajak memiliki keterkaitan dengan penyelenggaraan negara, sehingga penting sebagai faktor pertimbangan dalam setiap membuat kebijakan, karena itu kebijakan sektor perpajakan terkait pula dengan persoalan keamanan dan ketertiban masyarakat.

Kedudukan PBB dan BPHTB adalah sebagai salah satu sumber pendapatan daerah, dimana kedua pajak tersebut merupakan pajak pusat, sedangkan daerah hanya menerima bagian dari kedua pajak tersebut sebagai dana perimbangan. Hal ini dijelaskan dalam Pasal 160 ayat (2) huruf a UU No. 32 Tahun 2004 dan Pasal 11 ayat (2). Meskipun penerimaan PBB (termasuk BPHTB) memberikan kontribusi

terhadap penerimaan perpajakan yang relatif kecil, namun PBB dan BPHTB merupakan sumber penerimaan yang sangat potensial bagi daerah. Sebagai salah satu jenis pajak langsung, PBB dan BPHTB merupakan pajak negara (pusat) yang seluruh hasil penerimaannya dibagikan kepada daerah dengan mekanisme tertentu.

Pada dasarnya pemungutan PBB dan BPHTB lebih diarahkan pada fungsi distributif, yaitu untuk menciptakan pemerataan, dengan tetap memperhatikan potensi daerah penghasil. Selama ini pengaturan objek pajak, dasar pengenaan pajak, tarif pajak dan teknis PBB di Indonesia diatur dan ditetapkan oleh Pemerintah Pusat, dan Pemerintah Daerah tidak terlibat secara langsung dalam hal tersebut. Pemerintah Daerah terlibat dan berperan aktif yaitu pada pelaksanaan pemungutannya.

Kontribusi PBB dan BPHTB terhadap APBN dapat dilihat dalam tabel 2 di bawah ini.

Tabel 2 : APBN 2006 – 2007

(dalam miliaran rupiah)

Pendapatan dan Belanja	2006						2007			
	APBN	% thd PDB	RAPBN-P	% thd PDB	APBN-P	% thd PDB	RAPBN	% thd PDB	APBN	% thd PDB
	A. Pendapatan Negara									
1. Penerimaan	416,313.2	13.7	423,455.3	13.6	425,053.1	13.6	505,877.7	14.3	509,462.0	14.4
a. Pajak Dalam Negeri	399,321.7	13.1	408,828.6	13.1	410,226.4	13.2	490,240.3	13.9	494,591.6	14.0
i. Pajak Penghasilan	210,713.6	6.9	212,300.2	6.8	213,698.0	6.9	257,347.0	7.3	261,698.3	7.4
ii. Pajak Pertambahan Nilai	128,307.6	4.2	132,876.1	4.3	132,876.1	4.3	161,044.2	4.6	161,044.2	4.6
iii. PBB	15,727.9	0.5	18,153.8	0.6	18,153.8	0.6	21,267.0	0.6	21,267.0	0.6
iv. BPHTB	5,280.1	0.2	4,386.2	0.1	4,386.2	0.1	5,389.9	0.2	5,389.9	0.2
v. Cukai	36,519.7	1.2	38,522.6	1.2	38,522.6	1.2	42,034.7	1.2	42,034.7	1.2
vi. Pajak Lainnya	2,772.8	0.1	2,589.7	0.1	2,589.7	0.1	3,157.5	0.1	3,157.5	0.1
b. Pajak Perdagangan Internasional	16,991.5	0.6	14,626.7	0.5	14,826.7	0.5	15,637.4	0.4	14,870.4	0.4
i. Bea Masuk	16,572.6	0.5	13,383.0	0.4	13,583.0	0.4	14,417.6	0.4	14,417.6	0.4
ii. Pajak/Pungutan Ekspor	-*18.9	-	1,243.7	-	1,243.7	-	1,219.8	-	452.8	-
B. Belanja Negara										
1. Belanja Daerah	220,069.5	7.2	219,380.4	7.0	220,849.8	7.1	250,548.4	7.1	258,794.6	7.3
a. Dana Perimbangan	216,592.4	7.1	215,328.2	6.9	216,797.7	7.0	243,866.7	6.9	250,342.8	7.1
i. Dana Bagi Hasil	59,358.4	2.0	58,094.2	1.9	59,563.7	1.9	65,791.5	1.9	68,461.3	1.9
ii. D A U	145,664.2	4.8	145,664.2	4.7	145,664.2	4.7	163,711.7	4.6	164,787.4	4.7
iii. D A k	11,569.8	0.4	11,569.8	0.4	11,569.8	0.4	14,363.5	0.4	17,094.1	0.5
b. Dana Otonomi Khusus & penyesuaian	3,447.1	0.1	4,052.1	0.1	4,052.1	0.1	6,681.6	0.2	8,451.8	0.2

Sumber : Data Pokok APBN-P 2006 dan APBN 2007
Departemen Keuangan Republik Indonesia

Dalam tabel di atas terlihat bahwa, dari peranannya terhadap struktur keuangan negara dibandingkan dengan pajak-pajak lain,

sumbangan penerimaan yang berasal dari PBB dan BPHTB walaupun kecil tetap menambah jumlah pendapatan dalam menopang keuangan negara, bahkan prosentase terhadap PDB dari tahun 2006 ke tahun 2007 hanya naik sebesar 0,1%. Akan tetapi untuk skala nasional, penerimaan PBB dan BPHTB mempunyai peranan yang relatif lebih signifikan bagi daerah dibanding dengan sumber penerimaan lain yang selama ini digali oleh pemerintah daerah sendiri melalui PAD. Oleh karena itu semua kegiatan pemungutan dan upaya pengamanan penerimaan PBB dan BPHTB menjadi strategis bagi daerah karena terkait dan berdampak terhadap keberhasilan daerah dalam menjalankan kegiatan pelayanan masyarakat dan kegiatan pemerintahan lainnya di daerah.

Tabel 3 : Porsi Bagian Pendapatan Terhadap Total Pendapatan

Dalam miliar rupiah

UNSUR PENDAPATAN	Jumlah	Jumlah
Total PAD	33,201,232	45.11%
Pajak	28,365,728	38.54%
Retribusi	1,846,193	2.51%
Hasil kekayaan yang dipisahkan	908,433	1.23%
Lain-lain PAD	2,080,879	2.83%
Total Dana Perimbangan	35,412,931	48.12%
DBH	18,029,328	24.50%
DAU	16,498,607	22.42%
DAK	785,000	1.07%
Lain-lain	99,996	0.14%
Total lain-lain Pendapatan yang Sah	4,983,635	6.77%
Hibah	96,154	0.13%
Dana Darurat	16,044	0.02%
Dana bagi hasil pajak dari Prop. Dan Pemda	65,000	0.09%
Dana Penyesuaian clan Otsus	4,095,748	5.57%
Bantuan Keu. Dari Prop. Atau Pemda lainnya	706,057	0.96%
Lain-lain PAD	4,632	0.01%
TOTAL PENDAPATAN	73,597,798	100.00%

Sumber : Profil pendapatan pemerintah provinsi APBD Tahun 2007, Departemen Keuangan RI Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, Direktorat Evaluasi Pendanaan & Informasi Keuangan Daerah, Subdit Desentralisasi

Dalam tabel 3 tersebut menjelaskan bahwa porsi pendapatan terbesar pemerintah Provinsi masih berasal dari dana perimbangan yaitu sebesar 48,12%. Dari bagian dana perimbangan tersebut porsi Dana Bagi Hasil (DBH) merupakan porsi terbesar yaitu 24,5%, kemudian Dana Alokasi Umum (DAU) sebesar 22,4%. Porsi pendapatan yang berasal dari PAD sebesar 44,11%. Dari bagian PAD pemerintah provinsi tersebut porsi terbesar berasal dari pajak daerah

yaitu 38,54%, sedangkan retribusi sebesar 2,51%. Porsi pendapatan yang berasal dari lain-lain pendapatan yang sah hanya sebesar 6,77%. Namun demikian, jika dilihat dari struktur pendapatan daerah provinsi, pajak daerah memiliki kontribusi terbesar (38,54%) disusul kemudian Dana Bagi Hasil (24,5%) dan DAU (22,4%).

Beberapa kajian empiris pengelolaan pajak properti dari beberapa negara yang dilihat baik dari pembuatan aturan maupun pengelolaannya, yang di Indonesia lebih populer dengan sebutan Pajak Bumi dan Bangunan ini dari beberapa negara dapat dilihat pada tabel 4 dibawah ini, dimana akan memperlihatkan bahwa masing-masing negara mempunyai pola kebijaksanaan sendiri-sendiri dalam mengatur pajak propertinya.

Tabel 4 : Kajian Empiris Pengelolaan Pajak Properti di Beberapa Negara

Negara	Pembuat Aturan	Karakter Data	Data Penilaian	Penilaian	Adm & Pemungutan	Tarif
Australia						
Rates	R	R	R	R	L	L
Land Tax	R	R	R	R	R	R
Kanada	C	R/L	R/L	R/L	R/L	R/L
Chili	C	C	C	C	C,R, Bank	C
Denmark	C	C	C(L);L(B)	C & L	L	C & L
Indonesia	C	C & L	C	C	C,L, Bank	C
Jepang	C	L	L	C & L	L	C & L
Korea	C	L	C	L	R & L	C
Swedia	C	C	C	C	C	C
UK						
Business Rate	C	R/L	R/L	R/L	L	C
Council Tax	C	R/L	R/L	R/L	L	L
US	R	L	R&L	R&L	R&L	R&L

Keterangan: C= Central (Pusat),R= Regional (Provinsi),L= Local(Daerah)

Sumber :Robin Broadway, Sandra Robert, Anivar Shah, 1994, "Fiscal Federalism Dimension of Tax Reform in Development Countries", The World Bank, Policy Research Department, Public Economic Division, Policy Research Working Paper, page 1385.

Tabel 4 menunjukkan fakta empiris dari berbagai negara bahwa pengelolaan pajak properti dalam prakteknya sangat beragam bentuk dan variasinya. Kata kunci dari sistem pengelolaan pajak properti adalah pada "kepentingan nasional" (*national interest*). Kalau secara nasional pajak properti lebih menguntungkan dikelola daerah, pajak properti menjadi pajak daerah, demikian pula sebaliknya.

Dalam rapat terbatas Tim Intensifikasi PBB Propinsi Jatim, Sidoarjo, 14-15 Mei 2008 dengan bahasan "Desentralisasi PBB, Wacana atau Realita?", dijelaskan bahwa sekalipun dalam beberapa

kasus pajak properti memenuhi kriteria sebagai pajak daerah, namun dalam perkembangannya tidak ada satu negarapun yang persis sama dalam pengelolaan administrasinya. Keragaman pengelolaan pajak properti di beberapa negara sangat dipengaruhi oleh sejarah pengelolaan pajak properti masing-masing negara yang sudah mengakar.

Setiap negara memiliki aspek kelembagaan dan kepranataan yang berbeda-beda sebagai bentukan dari proses perkembangan ekonomi, kebutuhan dan struktur ekonomi, dan keadilan sosial masyarakatnya sehingga jenis dan struktur lembaga pengelolaan pajak propertinya secara alamiah akan menyesuaikan dengan proses perkembangan tersebut. Oleh karena itu, pengklasifikasian pajak properti sebagai pajak daerah atau pajak pusat harus dipahami tidak sesederhana menjiplak atau menduplikasi sistem yang berlaku di negara lain. Aspek tinjauan dalam pengelolaan pajak properti meliputi :

1. Aspek penerimaan (*revenue*).

Pajak properti merupakan sumber penerimaan yang potensial bagi daerah, maka dapat dijadikan sebagai pajak daerah

2. Aspek pengelolaan (*administration*).

Aktivitas pengelolaan meliputi :

- a. Identifikasi objek/subjek
- b. Basis Data
- c. Penilaian
- d. Pemungutan

Dari aspek pengelolaannya, administrasi pajak properti sangat *complicated* dimana pajak properti dikenakan kepada semua objek properti sehingga harus tepat dalam pengklasifikasian tanah dan bangunannya dan membutuhkan biaya mahal dan teknologi tinggi, maka sesuai bila menjadi pajak pusat

3. Aspek wewenang perumusan (policy).

Untuk meningkatkan aspek local taxing power, akuntabilitas dan transparansi, lebih sesuai bila menjadi pajak daerah.

Untuk kasus di Indonesia, pembagian kewenangan perpajakan tidak dapat diputuskan secara sepihak hanya oleh Pemerintah Pusat, akan tetapi diperlukan keterlibatan pemerintah daerah guna menghindari terjadinya kontra produktif kebijakan. Oleh karena itu, pemahaman terhadap konsep pajak oleh para elit birokrasi perpajakan baik di pusat maupun di daerah merupakan faktor penting dalam menentukan keberhasilan pembagian kewenangan. Para ekonom perpajakan memberikan kriteria terhadap penanganan pajak, yaitu pajak yang dikategorisasikan dan direkomendasikan untuk dikelola pusat adalah pajak yang secara sifat atau *nature-nya* bermobilitas tinggi, sedangkan untuk pajak yang sifat atau *nature-nya* tidak berubah direkomendasikan menjadi pajak daerah. Harus dipertimbangkan pula adanya disparitas fiskal yang berkaitan dengan kapasitas fiskal masing-masing daerah. Disparitas fiskal harus menjadi variabel kebijakan perpajakan, karena akan berkaitan dengan penentuan formulasi pola kewenangan, dan akan berpengaruh terhadap derajat

desentralisasi kewenangan serta formulasi transfer dana sepanjang masih diperlukan. Dengan demikian, untuk mencapai tata pengelolaan kewenangan perpajakan yang baik, maka keterlibatan daerah dalam proses pembuatan kebijakan perpajakan tidak dapat diabaikan.⁶²

Jadi dapat disimpulkan bahwa sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan, PBB dan BPHTB merupakan Pajak Negara atau Pajak Pusat, sedangkan keberadaan daerah kabupaten/kota hanyalah sebagai daerah yang menjadi penghasil pajak dan hanya berhak menerima bagian dari dana perimbangan yang ditetapkan oleh pemerintah. Berbeda halnya dengan pajak dan retribusi daerah yang ditetapkan dengan peraturan daerah, maka daerah mempunyai kewenangan untuk mengelola dan mengaturnya sendiri.

b. Desentralisasi Fiskal Berdasarkan Pendapat Pakar dan Pendapat Umum

Beberapa opini dari berbagai kalangan dan pakar tentang adanya desentralisasi fiskal dengan menarik PBB sebagai pajak daerah guna meningkatkan pendapatan daerah adalah pro dan kontra. Beberapa fakta menunjukkan bahwa sistem hubungan pusat-daerah di Indonesia menurut ukuran internasional sampai saat ini sangat

⁶² (Edi Slamet-Syarifuddin, 2005:118)

terpusat. Beberapa sebab mengapa suatu sistem tetap sangat terpusat menurut Devas⁶³ adalah :

1. Kekuasaan, dalam pengertian budaya setempat, bersifat tunggal.
2. Adanya kekhawatiran bahwa setiap pelimpahan kekuasaan akan mengancam kesatuan nasional.
3. Dikhawatirkan pula bahwa pemerintah daerah kurang memiliki kemampuan untuk menyusun rencana dan melaksanakan program pembangunan dengan efektif.
4. Adanya keinginan yang wajar untuk menjaga dana pemerintah agar benar-benar digunakan dengan baik.

Sedangkan HAW Widjaja⁶⁴ berpendapat bahwa selama ini desentralisasi fiskal belum dapat sepenuhnya dilaksanakan karena adanya beberapa pandangan, baik dari pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Pandangan dari Pemerintah Pusat menurut beliau yaitu, :

1. Daerah masih dianggap belum mampu mengatur dan mengurus kepentingan dirinya sendiri, SDM relatif masih lemah, belum berkualitas, pelayanan kepada masyarakat belum optimal sehingga daerah masih harus diberi petunjuk dan pedoman serta bimbingan

⁶³ Devas, Nick, 1989, *Keuangan Pemerintah Daerah di Indonesia (Keuangan Pemerintah Daerah di Indonesia : Sebuah Tinjauan Umum)*, UI Press, Jakarta. Halaman 44

⁶⁴ HAW. Widjaja, 2004, *Penyelenggaraan otonomi Di Indortesia (Dalam Rangka Sosialisasi UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah)*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta. Halaman 144, 145

dari pusat sampai pada hal-hal yang kecil sekalipun, yang seharusnya tidak perlu lagi.

2. Pusat masih menilai daerah kebablasan dalam melaksanakan otonomi daerah sehingga pusat mengalami hambatan dan kesulitan dalam mengendalikan sanksi.
3. Peraturan Daerah (Perda) masing-masing daerah dinilai pusat masih gemuk, belum ramping sehingga belum efektif dan efisien dalam melaksanakan jalannya pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan. Akibatnya anggaran rutin tidak sebanding dengan anggaran pembangunan. Anggaran rutin relatif lebih besar daripada anggaran pembangunan. Otomatis pembangunan daerah berskala kecil, atau terhenti sama sekali.

Sedangkan menurut beliau, pandangan dari pemerintah daerah adalah :

1. Pemerintah pusat cenderung tidak rela memberikan kewenangan yang semestinya sudah diatur dan diurus daerah (otonomi setengah hati). Pusat terlalu banyak turut campur urusan daerah dimana pusat sendiri tidak banyak mengetahui masalahnya.
2. Pusat seolah-olah menutup mata dan kurang memahami beban tugas yang harus dipikul daerah sebagai akibat pelimpahan wewenang yang semua ditangani instansi vertikal sebagai urusan pusat, kemudian dialihkan menjadi urusan daerah. Penataan berkelembagaan dan

personel menjadi relatif sulit meskipun dana tetap dibebankan dan disuplai pusat melalui DAU.

3. Saat ini daerah mulai kelelahan setelah secara maraton mengatur dan menata organisasi pemerintah daerah bahkan masih ada daerah yang belum selesai dengan penataannya, tiba-tiba datang aturan baru. Sikap seperti ini seakan mengandung kepentingan tersembunyi yaitu apabila dengan tatanan yang baru ini daerah tidak mampu melaksanakan wewenangnya dengan baik, maka ada alasan bagi pusat untuk menarik kembali kewenangan yang diberikan.

Selanjutnya HAW. Widjaja (2004:29) mengatakan bahwa Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tampak jelas menganut teori “*residu* atau sisa”, khususnya dalam kewenangan. Hal ini tampak jelas pada Pasal 7 ayat (1); “Kewenangan daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan bidang lain”. Pasal tersebut dengan tegas menyatakan bahwa kewenangan daerah adalah seluruh kewenangan bidang pemerintahan. Penggunaan kata “kecuali” terkandung maksud untuk menyatakan secara eksplisit kewenangan-kewenangan yang menjadi kewenangan pusat dan sisanya kewenangan daerah. Pencantuman kata pada akhir kalimat : serta kewenangan di bidang lain, menunjukkan tidak sepenuhnya pusat dalam memberikan kewenangan kepada daerah.

Mahfud MD ⁶⁵(2007:163-165) menjelaskan, mengingat arti pentingnya desentralisasi dan otonomi daerah yang berkembang selama ini dalam wujud penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, memperlihatkan bahwa UUD 1945 merupakan dasar hukum tertulis yang tertinggi dalam negara, UUD 1945 menjadi dasar dalam penyelenggaraan pemerintahan baik di pusat maupun di daerah. Dengan demikian desentralisasi merupakan salah satu sendi dalam negara kesatuan dan mencirikan diri negara demokrasi. Tetapi hal itu tidaklah ada artinya jika dalam implementasinya tidak dilaksanakan secara konsisten dan sungguh-sungguh. Dalam realitasnya, desentralisasi yang terjadi di Indonesia sangat jauh dari nilai-nilai ideal. Adanya masalah inkonsistensi di dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah merefleksikan bahwa inkonsistensi hukum sering terjadi di dalam perundang-undangan di Indonesia. Tepatnya, inkonsistensi vertikal dan horisontal dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah dan khususnya pada hubungan kewenangan menimbulkan dampak hukum yang mempunyai pengaruh secara signifikan terhadap kepastian hukum yang dicita-citakan oleh pemerintah.

Sedangkan menurut Bagir Manan, dimensi hubungan Pusat dan Daerah dalam otonomi selain hubungan kewenangan dan hubungan pengawasan, maka hubungan keuangan akan sangat mempengaruhi

⁶⁵ Mustaqiem, dkk, 2007, *Kontribusi Pemikiran untuk 50 Tahun, Prof. DR. Moh. Mahfud MD., SH, Retrospeksi Terhadap Masalah hukum dan Kenegaraan* FH UII Press, Pascasarjana FH UII. Halaman 37-45

antara keduanya, dimana dalam hubungan keuangan pusat dan daerah akan sangat menentukan kemandirian otonomi. Tetapi yang umum dipersoalkan adalah “minimnya” jumlah uang yang “dimiliki” daerah dibandingkan dengan yang “dimiliki” pusat. Berdasarkan premis ini, maka inti hubungan keuangan pusat dan daerah adalah “perimbangan keuangan”. Perimbangan tidak lain adalah memperbesar pendapatan asli daerah sehingga lumbung keuangan daerah dapat berisi lebih banyak.

Selanjutnya menurut beliau, bahwa dari beberapa kenyataan hubungan keuangan pusat dan daerah, ada beberapa hal yang perlu dicatat, yaitu :

1. Meskipun pendapatan asli daerah tidak banyak, tidak selalu berarti lumbung keuangan daerah tidak berisi banyak. Bahkan mungkin cukup banyak, melainkan dari uang yang diserahkan pusat kepada daerah seperti subsidi dan lain sebagainya. Tidak berarti pula lumbung keuangan daerah yang terbatas itu menyebabkan rakyatnya tidak menikmati kesejahteraan. Karena usaha kesejahteraan ikut diselenggarakan pusat.
2. Meskipun ada skema hukum perimbangan keuangan, dalam kenyataan perimbangan keuangan pusat dan daerah hanya ilusi, karena dalam keadaan apapun keuangan pusat akan selalu lebih kuat dari keuangan daerah.

3. Meskipun sumber lumbung keuangan daerah diperbesar, dapat diperkirakan tidak akan ada daerah (seperti dalam negeri ini) yang benar-benar mampu membelanjai secara penuh rumah tangganya sendiri.

Urusan rumah tangga daerah umumnya bersifat pelayanan yang banyak menyerap anggaran daripada menghasilkan uang. Kalau demikian, bagaimanakah wujud yang tepat hubungan keuangan pusat dan daerah?. Hal ini pertama-tama harus 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 seperti yang telah dikemukakan, pembesaran sumber itu tidak akan benar-benar menyebabkan daerah sepenuhnya berdiri sendiri. Subsidi senantiasa diperlukan dengan berbagai tujuan disamping mencukupi keuangan daerah. Yang penting, segala bentuk subsidi itu tidak akan mengurangi kemandirian daerah. Karena itu pengertian perimbangan keuangan pusat dan daerah hendaknya tidak sekedar diartikan memperbesar sumber lumbung keuangan daerah.

Demikian pula, Arsyad⁶⁶ berpendapat bahwa, sejalan dengan upaya memperkuat otonomi daerah, maka bantuan dari pemerintah pusat sesungguhnya merupakan instrumen yang diharapkan dapat

⁶⁶ Arsyad, Negara, 1990, *Hubungan Fiskal antar pemerintah di Indonesia*, Analisis, Tahun XIX, No. 3 halaman 23

memacu PAD dan bukan sebaliknya. Bahwa hakekat bantuan adalah untuk memperkuat tingkat otonomi suatu daerah, karena itu daerah perlu memiliki keleluasaan dalam menggunakan dana bantuan yang ada sehingga mempunyai dampak positif terhadap peningkatan PAD. Dengan perkataan lain keleluasaan dalam menggunakan bantuan tersebut menyebabkan daerah dapat memprioritaskan kegiatan-kegiatan yang dapat mendorong peningkatan PAD.

Idealnya, sumber utama pembangunan daerah harus dapat dibiayai dari PAD, hingga daerah tidak tergantung dari subsidi pemerintah pusat. Dengan demikian, daerah dapat dengan leluasa melakukan akselerasi pembangunan daerahnya tanpa beban pengaruh pemerintah, sesuai dengan makna otonomi daerah itu sendiri yaitu daerah dapat melaksanakan sendiri segala urusan pemerintah diluar kelima urusan yang masih ditangani oleh pemerintah pusat. Akan tetapi, harapan tersebut bagi sebagian besar Pemerintah Daerah hanyalah sekedar mimpi belaka, bahwa tidak mungkin daerah dapat membangun hanya dengan bertumpu pada PAD saja. Oleh karena itu, daerah harus memperoleh subsidi dari pemerintah pusat yang kita kenal dengan “Dana Perimbangan”, yang dimaksudkan untuk menanggulangi *gap capacity* dalam pembiayaan pembangunan daerah (APBD). Dengan demikian, daerah yang sudah kaya, karena memperoleh bagi hasil dari Sumber Daya Alam (SDA) maupun bagi hasil dari Non SDA (penerimaan pajak) seharusnya merelakan dana perimbangannya diberikan kepada daerah yang tidak beruntung.

Akan tetapi, bagi daerah yang kaya, dengan alasan bahwa selama era “sentralistik” daerahnya menderita karena sumber kekayaannya telah dikuras habis oleh pemerintah pusat, merasa tidak *fair* kalau saat reformasi sekarang sejarah lamanya dilupakan. Kemelut konflik inilah yang menurut Tjip Ismail (2004:32) menjadi beban pemerintah pusat yang serba salah dalam membuat kebijakan pengucuran dana perimbangan berupa “Dana Alokasi Umum”. Segala upaya pemerintah telah dicoba dengan menempatkan para pakar akademisi yang bertindak sebagai penyusun rumus formula dalam pembagian DAU, mekanisme perhitungan dan pembagian pun telah dirumuskan dengan transparan, namun tetap belum memuaskan.

Ketidakpuasan daerah hampir memicu disintegrasi bangsa dan negara kesatuan RI yang disebabkan oleh rasa ketidakadilan terhadap pembagian BAU. Akhirnya secara arif pemerintah membuat kebijakan “sapu jagad”, yaitu ketetapan yang menyatakan bahwa besarnya DAU tidak boleh kurang dari bagian DAU tahun lalu. Tidak rasional memang, tapi itulah jalan terbaik untuk mengeliminasi pertikaian daerah dalam perebutan pembagian DAU. Dalam pelaksanaan kebijakan hubungan keuangan pusat dan daerah di Indonesia selama ini masih dijumpai berbagai masalah dan hambatan yang terkait dengan penyusunan formula dan kriteria dana perimbangan khususnya formula DAU dan DAK yang belum sepenuhnya mencerminkan prinsip-prinsip transfer Pemerintah Pusat kepada daerah sesuai dengan masing-masing tujuannya. Hal ini antara lain disebabkan oleh masih adanya berbagai kepentingan

yang muncul dalam pengambilan kebijakan, sehingga menyebabkan menurunnya kepercayaan pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat.

Ada pandangan bahwa kebutuhan daerah tidak dapat diperkirakan dengan menggunakan rumus alokasi umum, dimana secara tersirat mencerminkan, dana alokasi umum juga ditentukan berdasarkan sasaran-sasaran yang hendak dicapai. Dengan demikian menjadi semacam subsidi khusus. Lebih lanjut, bagian daerah dalam semua skema diatur dan ditentukan dalam APBN. Untuk menjamin perolehan hak secara wajar, daerah harus setiap tahun “berjuang” menentukan (bahkan harus menuntut) hak daerah.

Pendapat dari Machfud Sidik⁶⁷ bahwa karena fungsinya sebagai alat untuk mengurangi ketimpangan fiskal horisontal, seyogyanya DAU dilihat secara keseluruhan sebagai bagian dari dana perimbangan dan juga kapasitas fiskal daerah sendiri (PAD). Artinya DAU tidak boleh dilihat secara terpisah (terutama) dengan bagi hasil pajak (PBB, BPHTB, PPh Perorangan). dan bagi hasil SDA. Hal ini karena DAU memiliki fungsi untuk menetralisasi dampak yang diakibatkan oleh ketimpangan dalam bagi hasil tersebut atau bisa dianggap sebagai *equalization grant*.

Dalam uraiannya beliau menjelaskan, kebutuhan fiskal pada dasarnya merupakan kebutuhan daerah untuk membiayai semua pengeluarannya dalam rangka menjalankan fungsi/kewenangan daerah menyediakan pelayanan publik (*expenditure needs*). Untuk menentukan

⁶⁷ Sidik, Machfud, 2004, *Prospek dan Problematika Pelaksanaan UU No. 25/1999 Tentang Perimbangan Keuangan Pusat-Daerah*, Jurnal Hukum Bisnis, Vol. 23 No. 1 Tahun 2004, YPHB - Yayasan Pengembangan Hukum Bisnis. Halaman 16-18

kebutuhan pembiayaan daerah, variabel yang digunakan dikaitkan dengan fungsi wajib yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah yang meliputi belanja operasional pegawai dan pengadaan fasilitas publik. Adapun penjelasan dari variabel-variabel yang berhubungan dengan kebutuhan pembiayaan adalah sebagai berikut :

- (a) Indeks Jumlah Penduduk adalah besarnya penduduk daerah yang mencerminkan kebutuhan pelayanan yang diperlukan.
- (b) Indeks Luas Wilayah adalah daerah dengan penduduk, yang tidak padat tetapi memiliki cakupan wilayah yang luas, akan membutuhkan pembiayaan yang besar.
- (c) Indeks Kemahalan Konstruksi adalah indeks harga yang merupakan cermin potret kondisi geografis daerah.
- (d) Indeks Kemiskinan adalah target pelayanan untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat, makin besar jumlah penduduk yang hidup di bawah garis kemiskinan, makin besar kebutuhan pembiayaan suatu daerah.
- (e) Pengeluaran Daerah Rata-rata adalah total pengeluaran rata-rata jumlah biaya rutin gaji dan non gaji ditambah belanja pembangunan daerah untuk mengukur biaya rata-rata pengadaan pelayanan publik di daerah.

Bobot distribusi masing-masing variabel ditentukan berdasarkan beberapa masukan dari daerah dan diperkuat kebenaran logika secara teori pada tahun anggaran. Diperolehlah pembobotan distribusi sebagai berikut :

- (a) IP adalah indeks kependudukan diberi bobot 0,4
- (b) IKR adalah indeks kemiskinan relatif diberi bobot 0,1
- (c) IW adalah indeks luas wilayah diberi bobot 0,1
- (d) IKK adalah indeks kemahalan konstruksi diberi bobot 0,4
- (e) TPR adalah total pendapatan rata-rata

Sehingga formula kebutuhan fiskal adalah :

$$\text{Kebutuhan fiskal} = \text{TPR} \times (0,4 \text{ IP} + 0,1 \text{ IKR} + 0,1 \text{ IW} + 0,4 \text{ IKK})$$

Dalam rangka menjalankan fungsi-fungsi dan kewenangan-kewenangannya yang diekspresikan dalam wujud kebutuhan fiskal tersebut, setiap daerah memiliki kapasitas keuangan. Secara umum kapasitas fiskal daerah adalah kemampuan pemerintah daerah untuk menghimpun pendapatan berdasarkan sumber-sumber yang dimilikinya.

Potensi penerimaan daerah merupakan akumulasi dari potensi Pendapatan Asli Daerah (PAD) ditambah dengan penerimaan bagi hasil pajak dan Sumber Daya Alam (SDA) yang diterima oleh daerah. Adapun penjabaran dari variabel-variabel diatas adalah sebagai berikut :

- (a) Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang bersumber dari sektor-sektor yang sifatnya industri jasa, pajak, retribusi daerah, sektor listrik, gas, air minum, perdagangan, hotel, restoran, perhubungan, komunikasi, perbankan, lembaga keuangan, serta sektor jasa-jasa lainnya merupakan akumulasi penjumlahan nilai tambah bruto bagi PAD. Sesuai dengan Peraturan Pemerintah nomor 84 Tahun 2001, PAD suatu daerah merupakan PAD estimasi berdasarkan PDRB jasa. Mengingat PAD yang digunakan merupakan angka estimasi, pada TA 2003 PAD hanya diperhitungkan sebesar 50% untuk mengantisipasi tidak realisasi PAD.
- (b) PBB dan BPHTB. Meskipun termasuk pajak pemerintah pusat, sistem pembagiannya lebih dari 90% hasilnya kembali ke daerah.
- (c) PPh Orang Pribadi. Sejalan dengan UU yang berlaku, pajak PPh dibagi-bagikan sebesar 20% ke daerah. Dengan demikian daerah yang

memiliki SDM yang relatif besar akan memiliki potensi penerimaan lebih baik.

(d) Bagi Hasil SDA. UU Nomor 12 Tahun 2008 menyebutkan bahwa bagi hasil bukan pajak yang berasal dari penerimaan SDA merupakan komponen dana perimbangan. Nilai bagi hasil SDA ditentukan sebesar 75% dengan pertimbangan adanya ketidakpastian jumlah bagi hasil SDA yang akan diterima daerah.

Sehingga formulasi untuk kapasitas fiskal adalah sebagai berikut :

$$\text{Kapasitas fiskal} = 0,5 \text{ PAD} + (\text{PBB} + \text{BPHTB} + \text{PPh} + 0,75 \text{ SDA})$$

Dengan menggunakan bobot DAU masing-masing daerah, maka dapat dihitung besarnya alokasi DAU untuk provinsi ataupun Kabupaten/Kota.

(1) Besarnya alokasi DAU ke provinsi dihitung dengan mengalikan bobot provinsi yang bersangkutan dengan besarnya total DAU yang tersedia untuk provinsi, yaitu 10 % dari angka DAU secara nasional (sekurang-kurangnya 25% dari PDN Netto).

$$\text{Alokasi DAU ke Provinsi} = \text{Bobot Provinsi} \times 10\% \times \text{DAU Nasional}$$

(2) Besarnya alokasi DAU ke Kabupaten/Kota mirip dengan perhitungan alokasi ke Provinsi. Perbedaannya adalah total DAU yang tersedia untuk Kabupaten/Kota adalah 90 % dari angka DAU secara nasional.

$$\text{Alokasi DAU ke Kab/Kota} = \text{Bobot Kab/Kota} \times 90\% \times \text{DAU Nasional}$$

Selain itu, untuk menghindari kemungkinan terjadinya penurunan kemampuan daerah dalam pembiayaan beban pengeluaran yang akan

menjadi tanggung jawabnya, alokasi DAU daerah juga ditentukan dengan faktor penyeimbang. Bila dikaitkan dengan kondisi sekarang (*euphoria* otonomi daerah dan desentralisasi fiskal) serta proses pengalihan Personil, Peralatan, Pembiayaan dan Dokumentasi (P3D) saat ini, maka akan sangat riskan apabila ada beberapa daerah yang tidak menerima DAU sama sekali sebagai akibat dari hasil formulasi fiskal gap yang ternyata menunjukkan angka nol atau negatif. Dengan demikian, bagi daerah-daerah yang memperoleh alokasi DAU nol atau relatif rendah berdasarkan formula murni akan terbantu dengan adanya alokasi yang dihitung berdasarkan faktor penyeimbang. Pada TA 2004, faktor penyeimbang dinyatakan dalam bentuk alokasi minimum yang terdiri atas komponen lumpsum dan komponen proporsi belanja pegawai. Dengan demikian formula DAU adalah sebagai berikut :

$$\text{DAU} = \text{AM} + \text{Kesenjangan Fiskal (KF)}$$

$$\text{Dengan AM} = \text{Lumpsum} + \alpha \text{ Gaji}$$

$$\text{KF} = \text{Kebutuhan Fiskal (KbF)} - \text{Kapasitas Fiskal (KpF)}$$

Dimana DAU = Dana Alokasi Umum

AM = Alokasi Minimum

α Gaji = Proporsional berdasarkan kebutuhan belanja pegawai

Dari berbagai studi yang telah dilakukan menyangkut desentralisasi fiskal, menunjukkan bahwa kebijakan desentralisasi fiskal masih belum dapat dipahami sebagai pelimpahan kewenangan kepada daerah dalam hal tugas-tugas pengeluaran dan pembagian penerimaan

negara kepada daerah. Kekeliruan dalam cara memandang substansi desentralisasi fiskal, melahirkan kebijakan fiskal yang bersifat reaktif dan tidak substantif karena hanya memenuhi aspek jangka pendek berupa transfer dana untuk menutup defisit APBD. Padahal kebijakan desentralisasi fiskal idealnya harus mengarah pada kemampuan pemerintah daerah untuk menentukan pajak yang akan dikenakan, rancangan pajak dan akses langsung ke sumber pendanaan.⁶⁸

Seperti yang diberitakan oleh Harian Kontan (26-04-2008); dalam tajuk “Pajak Bumi dan Bangunan Bakal Pindah ke Daerah, Tidak semua jenis Pajak Bumi Dan Bangunan yang akan beralih ke daerah”.

Diberitakan bahwa :

JAKARTA. Pemerintah pusat berencana mengalihkan pendapatan dan pemungutan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) kepada daerah (Pemda). Cuma, tidak semua jenis PBB akan boyongan ke Pemda. Hanya setoran PBB lahan perkotaan dan pedesaan yang 100% masuk ke daerah.

Pengalihan itu merupakan kesepakatan antara pemerintah dan DPR ketika membahas Rancangan Undang-Undang Pajak Daerah dan Restribusi Daerah (RUU PDRD) yang berlangsung pekan lalu. Departemen Keuangan dan Direktorat Jenderal Pajak sudah menyiratkan sikap setuju atas rencana itu. “Memang belum ada kesepakatan resmi, tapi secara informal pemerintah setuju atas rencana itu,” kata Harry Azhar Azis, Ketua Panitia Khusus (Pansus) RUU PDRD, kemarin (25/4).

PBB sendiri terdiri dari enam sektor, yakni sektor pertambangan atau migas, sektor perkotaan, pedesaan, perkebunan, kehutanan serta sektor perdagangan. Selama ini pajak tersebut menjadi hak pemerintah pusat.

Direktur Jenderal (Dirjen) Perimbangan Keuangan Departemen Keuangan Mardiasmo membenarkan rencana ini. Saat ini instansinya masih membahas rencana ini. “Kami sedang berkoordinasi. Kalau disepakati, tentu akan dibuat aturannya agar daerah siap menjalani kebijakan ini,”ucap Mardiasmo kepada KONTAN.

⁶⁸ (Edi Slamet-Syarifuddin, 2005:80).

Seperti Pisau Bermata Dua.

Persoalan belum tuntas sebab belum ada keputusan soal penerima pelimpahan PBB tersebut, provinsi atau Kabupaten-kota. “Idealnya memang pemerintah kabupaten atau kota, tapi sampai sekarang itu belum diputuskan,” lanjut Budi Sitepu, Direktur PDRD Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan Departemen Keuangan.

Anggaran Pembangunan dan Belanja Negara Perubahan (APBN-P) 2008 menargetkan pendapatan pemerintah dari PBB mencapai Rp. 25,8 triliun. Porsi PBB sektor perkotaan dan pedesaan hanya Rp.5 triliun. Adapun jatah setoran terbesar menimpa PBB sektor pertambangan yang mencapai Rp.15 triliun. Kalau sektor pedesaan dan perkotaan diserahkan ke daerah, berarti pendapatan pemerintah dari PBB berkurang Rp.5 triliun. Sebenarnya pendapatan pemerintah pusat yang berkurang itu tak berpengaruh. Sebab dengan sendirinya pemerintah pusat mengurangi porsi dana alokasi umum bagi daerah sebesar Rp.5 triliun. “Jadi impas”, kata Harry. Budi pun membenarkan soal tak berpengaruhnya kebijakan ini bagi pemerintah pusat. “Yang berubah, uang langsung masuk ke kas pemerintah daerah sebagai pendapatan asli daerah,” paparnya.

Bagi para pemilik tanah dan bangunan, rencana ini seperti pisau bermata dua. Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) diperkirakan akan naik dua kali lipat. Soalnya, bisa jadi Pemda melihat kesempatan mendongkrak PBB dengan menaikkan NJOP. “Jika nilainya meningkat, bisa menjadi modal mendapat kredit yang lebih besar,” kata Harry. Tapi, pemilik tanah dan bangunan harus membayar pajak lebih mahal. Sikap resmi yang diambil oleh DepKeu terhadap usulan RUU tersebut, ada 3 pointer :

1. Pendataan dan penilaian tetap dipegang oleh Direktorat Jenderal Pajak
2. Ada formulasi pemerataan antar daerah
3. Keseimbangan NJOP

Keinginan pemerintah pusat dan sebagian daerah untuk melaksanakan desentralisasi fiskal dengan pendaerahan PBB seperti tujuk harian KONTAN di atas berkebalikan dengan apa yang terjadi terhadap upah pungut PBB seperti yang dilansir oleh harian KOMPAS. Seperti diketahui Peraturan yang mengatur tentang pembagian upah pungut diatur dalam Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 83/KMK.04/2000 Tentang Pembagian dan Penggunaan Biaya Pemungutan

Pajak Bumi dan Bangunan serta dalam Keputusan Bersama Direktur Jenderal Pajak dan Direktur Jenderal Pemerintah Umum dan Otonomi Daerah Nomor Kep-31/Pj.7/1986, Nomor 973-561 Tentang Imbangan Pembagian Biaya Pemungutan Pajak Bumi dan Bangunan. Di mana dalam Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 83/K.MK.04/2000 Tentang Pembagian dan Penggunaan Biaya Pemungutan Pajak Bumi dan Bangunan dijelaskan dalam pasal 1 bahwa :

Biaya Pemungutan Pajak Bumi dan bangunan adalah dana yang digunakan untuk pembiayaan kegiatan operasional pemungutan Pajak Bumi dan Bangunan yang dilaksanakan oleh Direktorat Jenderal Pajak.

Sedangkan dalam Pasal 2 menjelaskan bahwa :

- (1) Imbangan pembagian biaya pemungutan Pajak Bumi dan Bangunan antara Direktorat Jenderal Pajak dan Daerah didasarkan pada besar kecilnya peranan masing-masing dalam melakukan kegiatan operasional pemungutan Pajak Bumi dan Bangunan.
- (2) Besarnya imbangan pembagian Biaya Pemungutan Pajak Bumi dan Bangunan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) adalah sebagai berikut :
 - a. Objek pajak sektor pedesaan 10 % (sepuluh per seratus) bagian Direktorat Jenderal Pajak dan 90% (sembilan puluh per seratus) bagian Daerah;
 - b. Objek pajak sektor perkotaan 20 % (dua puluh per seratus) bagian Direktorat Jenderal Pajak dan 80% (delapan puluh per seratus) bagian Daerah;
 - c. Objek pajak sektor perkebunan 60 % (enam puluh per seratus) bagian Direktorat Jenderal Pajak dan 40% (empat puluh per seratus) bagian Daerah;
 - d. Objek pajak sektor perhutanan 65 % (enam puluh lima per seratus) bagian Direktorat Jenderal Pajak dan 35% (tiga puluh lima per seratus) bagian Daerah;
 - e. Objek pajak sektor pertambangan Objek pajak 70 a/o (tujuh puluh per seratus) bagian Direktorat Jenderal Pajak dan 30% (tiga puluh per seratus) bagian Daerah;

Dalam harian KOMPAS , Jumat, 25 April 2008, dalam tajuk “Upah Pungut PBB Masih Diperlukan (Aliran Dananya Masuk ke Rekening Orang Dispenda), Nilai PBB yang disalurkan ke kabupaten dan kota pada tahun 2008 diperkirakan mencapai 1,57 triliun”, diberitakan :

Keberadaan upah pungut Pajak Bumi dan Bangunan atau PBB masih diperlukan karena bisa meningkatkan kesejahteraan daerah yang menerimanya. Namun, tindakan tegas terhadap orang yang menyelewengkan upah pungut itu mutlak diperlukan karena merugikan masyarakat.

Keberadaan upah pungut PBB harus dilihat secara proporsional dan bijaksana. Sebab filosofi awalnya adalah insentif yang diberikan kepada pengelola PBB di daerah. Pada intinya, upah ini diberikan agar meningkatkan kesejahteraan aparat di daerah.

Sebelumnya, Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) meminta pemerintah meninjau ulang mekanisme dan ketentuan yang mengatur upah pungut PBB kepada pemerintah daerah. Itu diperlukan karena BPK menemukan banyak kasus penyimpangan upah pungut di daerah. Dalam hasil pemeriksaan semester II tahun 2007, BPK menyebutkan, terdapat penerimaan dan pengelolaan upah pungut PBB dilakukan diluar mekanisme Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD). Ini ditemukan di 90 pemerintah daerah senilai Rp. 120,88 miliar.

Dari jumlah itu, sebesar Rp. 90,77 miliar diantaranya dipakai langsung untuk berbagai kepentingan tanpa melalui rekening kas daerah yang resmi. Selebihnya yakni Rp.19,27 miliar, hingga pemeriksaan BPK selesai belum diserahkan ke kas resmi daerah. Salah satu keanehan yang ditemukan BPK antara lain adanya penyaluran upah pungut PBB ke Dharma wanita Kabupaten. Ini mengherankan karena Dharma Wanita tidak terkait langsung dengan pemungutan PBB. Selain itu, banyak temuan yang menunjukkan bahwa transfer dana upah pungut dari pemerintah pusat ternyata tidak masuk ke rekening kas pemda yang resmi. Akibatnya, penggunaan dana tersebut tidak diketahui dengan jelas.

Kepala Subauditorat II A2 BPK (pejabat yang menyupervisi audit atas penyaluran dana perimbangan dari pusat ke daerah pada 2007) Novy Palenkahu mengatakan, pada umumnya, dana upah pungut PBB itu masuk ke rekening orang-orang yang berhubungan langsung dengan Dinas Pendapatan Daerah, misalnya Kepala Dispenda. Uniknya, ada transfer upah pungut yang masuk ke rekening nonkas Pemda, tetapi setelah beberapa hari masuk lagi ke rekening resmi. “Jadi ada rekening antara. Masalahnya, kalau tidak masuk rekening kas daerah, berarti tidak bisa diamati DPRD-nya. Itu artinya, mau dipakai apa pun bisa. Bahkan, ada satu daerah yang menggunakannya untuk membeli

apartemen,” ujar Novy. Kondisi tersebut merugikan keuangan negara karena dengan dimasukkan ke rekening yang tidak jelas, penerimaan pajak dari pencairan upah pungut itu tidak ada.

Direktur Perpajakan II Ditjen Pajak Departemen Keuangan Djonipar Abdul fatah menegaskan, keberadaan aturan upah pungut PBB tidak bisa diubah karena diatur secara tegas dalam Undang-Undang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

Dari kedua pemberitaan di atas antara keinginan dan kenyataan sangatlah bertolak belakang. Bisa dibayangkan seandainya semua penerimaan PBB langsung masuk ke kas Pemerintah Daerah. Upah pungut PLB yang nilainya lebih kecil dari penerimaan PBB saja sudah menjadikan lahan korupsi bagi sebagian pelaku pemerintah di daerah, apalagi apabila daerah diberi kekuasaan penuh atas PBB seperti memungut dan menetapkan PBB. Akan tetapi dilematis juga, karena apabila desentralisasi fiskal tidak dilaksanakan maka demokrasi atas otonomi yang dicita-citakan juga tidak akan tercapai. Hal ini sejalan dengan pendapat dari Eko Yulianto, yang dikutip dari <http://bkksi.or.id>; “Dampak Negatif Otonomi Daerah”, di mana menurut pendapatnya adalah :

Salah satu konsekuensi otonomi adalah kewenangan daerah yang lebih besar dalam pengelolaan keuangannya, mulai dari proses pengumpulan pendapatan sampai pada alokasi pemanfaatan pendapatan daerah. Dalam kewenangan semacam ini sebenarnya sudah muncul *inherent risk*, resiko bawaan, bahwa daerah akan melakukan upaya maksimalisasi, bukan optimalisasi, perolehan pendapatan daerah. Upaya ini didorong oleh kenyataan bahwa daerah harus mempunyai dana yang cukup untuk melakukan kegiatan, baik itu rutin maupun pembangunan. Daerah harus membayar gaji seluruh pegawai daerah, pegawai pusat yang statusnya dialihkan menjadi pegawai daerah, dan anggota legislatif daerah. Di samping itu daerah juga dituntut untuk tetap menyelenggarakan jasa jasa publik dan kegiatan pembangunan yang membutuhkan biaya yang tidak sedikit.

Dengan skenario semacam ini, banyak daerah akan terjebak dalam pola tradisional dalam memperoleh pendapatan daerah, yaitu mengintensifkan pemungutan pajak dan retribusi. Pola peninggalan kolonial ini menjadi sebuah pilihan utama karena ketidakmampuan pemerintah dalam mengembangkan sifat wirausaha (*enterpreneurship*). Apakah upaya tersebut salah? Tentu tidak. Akan tetapi yang jadi persoalan sekarang adalah bahwa banyak pemerintah daerah yang terlalu intensif memungut pajak dan retribusi dari rakyatnya. Pemerintah daerah telah kebablasan dalam meminta sumbangan dari rakyat. Mau bukti? Silakan Anda hitung berapa item pajak dan retribusi yang musti Anda bayar selaku warga daerah. Jika Anda teliti, jumlahnya akan mencapai ratusan item.

Beberapa bulan lalu berkembang sinisme dikalangan warga DKI Jakarta, bahwa setiap aktivitas yang mereka lakukan telah menjadi objek pungutan Pemda DKI, sampai-sampai buang hajat pun harus membayar retribusi. Pemda Provinsi Lampung juga bisa menjadi contoh unik ketika menerbitkan Perda tentang pungutan terhadap label sebuah produk. Logika yang dipakai adalah bahwa label tersebut termasuk jenis papan reklame berjalan. Lucu? Tentu saja. Karena tampaknya pemerintah setempat tidak bisa membedakan mana reklame, sebagai bentuk Man dan mana label produk yang berfungsi sebagai identifikasi nama dan spesifikasi sebuah produk.

Dari contoh tersebut, saya ingin mengatakan bahwa upaya pemerintah daerah dalam menggali pendapatan daerah di era otonomi ini telah melampaui batas-batas akal sehat. Di satu pihak saya sependapat bahwa sebagai warga negara kita harus ikut berpartisipasi dalam proses kebijakan publik dengan menyumbangkan sebagian kemampuan ekonomi yang kita miliki melalui pajak dan retribusi. Akan tetapi, apakah setiap upaya pemerintah daerah dalam memungut pendapatan dari rakyatnya hanya berdasarkan justifikasi semacam itu? Tidak adakah ukuran kepantasan, sejauh mana pemerintah daerah dapat meminta sumbangan dari rakyatnya?

Bila dikaji secara matang, intensifikasi perolehan pendapatan yang cenderung eksploitatif semacam itu justru akan banyak mendatangkan banyak persoalan baru dalam jangka panjang, daripada manfaat ekonomis jangka pendek bagi daerah. Persoalan pertama, adalah beratnya beban yang harus ditanggung warga masyarakat. Meskipun satu item pajak atau retribusi yang dipungut dari rakyat hanya berkisar seratus rupiah, akan tetapi jika dihitung secara agregat jumlah uang yang harus dikeluarkan rakyat sebulan tidaklah kecil, terutama jika pembayar pajak atau retribusi adalah orang yang tidak mempunyai penghasilan memadai.

Persoalan kedua terletak pada adanya kontradiksi dengan upaya pemerintah daerah dalam menggerakkan perekonomian di daerah. Bukankah secara empiris tidak terbantahkan lagi bahwa banyaknya pungutan hanya akan menambah biaya ekonomi yang ujung-ujungnya

hanya akan merugikan perkembangan ekonomi daerah setempat. Kalau pemerintah daerah ingin menarik minat investor sebanyak-banyaknya, mengapa pada saat yang sama justru mengurangi minat investor untuk berinvestasi.

Fenomena lain yang sejak lama menjadi kekhawatiran banyak kalangan berkaitan dengan implementasi otonomi daerah adalah bergesernya praktik korupsi dari pusat ke daerah.

Dari opini tersebut memang dalam kenyataannya setelah *euphoria* atas otonomi daerah berkembang maka berkembang pula Perda-Perda baru dari beberapa pemerintah daerah sebagai upaya menaikkan pendapatan asli daerah dengan tujuan awal adalah untuk menutup biaya yang dikeluarkan oleh Pemerintah Daerah tersebut. Tetapi apakah tujuan awal tersebut sinkron dengan tujuan akhirnya?.

UU Nomor 18 Tahun 1997 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 34 Tahun 2000 telah memberikan rambu-rambu pengaturan sebagai berikut :

1. Pungutan pajak daerah dan retribusi daerah harus ditetapkan dengan Peraturan Daerah (Perda).
2. Pemerintah berkewajiban mengirimkan Perda tersebut kepada pemerintah 15 hari setelah Perda ditetapkan, dan dalam satu bulan setelah diterimanya dapat membatalkan Perda tersebut, apabila bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
3. Dalam hal Perda tersebut dibatalkan oleh pemerintah, Daerah dapat mengajukan *judicial review* ke Mahkamah Agung setelah mengajukan

keberatan kepada Pemerintah (Pasal 114 ayat (4) UU Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah).

Hal yang menjadi masalah, apa tindakan pemerintah manakala daerah tidak mengirimkan Perda-nya, atau setelah Perda dibatalkan daerah tetap melaksanakan pungutan pajak dan retribusi?. Menurut Tjip Ismail (2004:32), fungsi pengawasan pemerintah menjadi penting karena ternyata dalam pelaksanaan otonomi daerah ini terdapat pemahaman yang berbeda antara daerah berkaitan dengan kewenangan pungutan pajak dan retribusi daerah, dasar dan jenis pengenaan pajak (objek pajak) serta kriteria pajak yang boleh dikenakan. Tumpang tindih dalam pengenaan pajak terhadap satu objek pajak yang menyebabkan biaya ekonomi tinggi harus dihindari guna menumbuhkan iklim usaha yang sehat. Di samping itu, kewajiban penyampaian Perda kepada pemerintah juga wajib dipatuhi, karena dimanapun penyelenggaraan negara berada, aturan main pelaksanaan negara wajib dipatuhi, bila tidak, apa jadinya dan kemanakah negara kita akan dibawa?.

Mahfud MD⁶⁹ menjelaskan bahwa, menurut teori perundang-undangan, pembentukan parturan perundang-undangan meliputi dua aspek pokok yang harus diperhatikan, ialah aspek materiil (substansial) dan aspek formil (prosedural). Berdasarkan pendapat tersebut, menunjukkan bahwa dalam pembuatan produk hukum pajak daerah atau kaedah lokal

⁶⁹ Mustaqiem, dkk, 2007, *Kontribusi Pemikiran untuk 50 Tahun, Prof. DR. Moh. Mahfud MD., SH, Retrospeksi Terhadap Masalah hukum dan Kenegaraan* FH UII Press, Pascasarjana FH UII. Halaman : 278-279p

(local-norm) yang berbentuk Peraturan Daerah harus memenuhi aspek formil (prosedural) dan aspek materiil (substansial). Keharusan memenuhi dua aspek tersebut ketetapannya, sebagai berikut :

1. Ketentuan pemenuhan aspek formil (prosedural).

UU No. 34 Tahun 2004, Pasal 136 ayat (1) :

“Peraturan Daerah ditetapkan oleh Kepala Daerah setelah mendapatkan persetujuan bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah”.

2. Ketentuan pemenuhan aspek materiil (substansial).

a) UU No. 32 Tahun 2004, Pasal 136 ayat (4) :

“Peraturan Daerah dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.”

b) UU No. 10 Tahun 2004, Pasal (12) :

“Materi muatan Peraturan Daerah adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan dan menampung kondisi khusus daerah, serta penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi”.

c) UU No. 34 Tahun 2000:

Pasal 2 ayat :

- (1) Jenis pajak daerah Propinsi (Pajak Kendaraan Bermotor, Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor, Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor, Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Air Permukaan).

- (2) Jenis pajak daerah Kabupaten/Kota (Pajak Hotel, Pajak Restoran, Pajak Reklame, Pajak Hiburan, Pajak Penerangan Jalan Umum, Pajak Pengambilan Bahan Galian Golongan C, Pajak Parkir.

Pasal 3 ayat :

- (1) Maksimal tarif pajak daerah ditetapkan paling tinggi sebesar (sentralistik)
- (2) Tarif pajak daerah (Propinsi) ditetapkan seragam di seluruh Indonesia dan diatur dengan peraturan pemerintah (sentralistik).
- (3) Tarif pajak daerah Kabupaten/Kota) ditetapkan dengan Peraturan Daerah (desentralistik).

Adapun ketentuan dari pemerintah pusat tersebut, menunjukkan bahwa pengaturan perpajakan daerah Pemerintah Propinsi maupun Pemerintah Kabupaten/Kota tidak bisa melakukan pengaturan secara otonom murni, sehingga dalam melakukan pengaturan perpajakan daerah harus konsisten berpedoman pada norma yang berlaku agar tidak merugikan masyarakat.

Demikian pula dengan hasil penelitian tesis dari Elvina Sidabutar; 2005, yang menyatakan bahwa upaya pemerintah daerah untuk melakukan pungutan terhadap pemerintah daerah tidak terlepas dari berbagai cara,

misalnya dengan pajak atau retribusi daerah. Pungutan retribusi daerah didasarkan atas jasa atau prestasi langsung yang diberikan pemerintah daerah kepada pihak yang berkepentingan. Untuk dapat mengenakan pungutan retribusi, daerah terlebih dahulu memberikan jasanya dan hanya pihak yang menikmati atau menggunakan jasa-jasa tersebut yang dapat dikenakan pungutan. Hal ini sesuai dengan ketentuan pasal 4 Undang-undang Darurat nomor 12 Tahun 1957, yaitu

- 1) Retribusi daerah hanya dapat dipungut sedemikian, sehingga diperoleh keuntungan yang layak bagi daerah
- 2) Pungutan retribusi daerah ditetapkan sesuai dengan pemakaian atas pekerjaan, usaha dan milik daerah atau dengan jasa yang diberikan oleh daerah.

Berdasarkan ketentuan pasal 1 dan 2 diatas, dapat dipahami bahwa pungutan retribusi daerah harus berlaku umum, artinya tarif tidak boleh ditetapkan setinggi-tingginya, tidak boleh adanya perbedaan atau pemberian keistimewaaan yang menguntungkan perseorangan, badan usaha ataupun golongan manapun. Diharapkan dari pungutan tersebut hendaknya hanya sebatas yang diperlukan guna kelangsungan pemberian jasa dan pelayanan kepada masyarakat.

Dalam UU No.34 Tahun 2000 tentang Pajak dan Retribusi Daerah, di mana setiap Pemerintah Daerah menarik dana atau pungutan yang dikategorikan sebagai sumbangan pihak ketiga harus dilakukan sesuai dengan ketentuan dan dapat dipertanggungjawabkan seperti yang tertuang dalam UU No. 34 Tahun 2000. Jika Pemerintah Daerah tetap menerapkan pungutan tanpa memperhatikan ketentuan UU No.34 Tahun 2000

mengenai pajak daerah dan retribusi daerah maka putusan tersebut dapat bersifat batal demi hukum karena bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berada di atasnya.

Perilaku Pemerintah Daerah dalam meningkatkan PAD melalui peningkatan pajak atau retribusi tidak terlepas dari kondisi sulitnya keuangan pemerintah daerah di masa otonomi daerah ini. Beberapa pemerintah daerah sebenarnya sangat menyadari penerapan pajak atau retribusi baru, dapat menimbulkan ekonomi biaya tinggi dan dapat menghambat kegiatan usahanya di daerah, sehingga perkembangan ekonomi setempat juga akan terhambat.

Pemerintah Daerah yang wilayahnya tidak memiliki kekayaan alam tidak mempunyai kemampuan untuk menjangkau pajak perusahaan, sebab 100% pajak perusahaan masih harus disetor kepada pemerintah pusat. Akibat kondisi tersebut maka Pemerintah Daerah dengan karakteristik perekonomian seperti itu kemudian mencari alternatif sumber PAD baru dengan menciptakan pajak-pajak baru yang bersifat distorsif.

Ketidakpastian penerimaan Pemerintah Daerah dimasa otonomi daerah menyebabkan mereka terpaksa harus melakukan penerapan pajak dan retribusi baru. Apalagi untuk daerah-daerah yang mempunyai basis manufaktur, jasa dan perkebunan. Daerah-daerah ini merasa diperlakukan tidak adil oleh pemerintah pusat dibandingkan daerah-daerah kaya sumber daya alam yang memperoleh pendapatan dari bagi hasil. Sedangkan negara mempunyai keyakinan bahwa pembagian yang layak antara bagian

pemerintah pusat dan pemerintah daerah diharapkan dapat mendorong terjadinya pertumbuhan pembangunan di daerah khususnya di bidang pertanian. Daerah mendapat haknya dan pusat mendapatkan bagiannya. Membuat atau merumuskan suatu kebijaksanaan apalagi kebijaksanaan yang menyangkut harkat hidup orang banyak bukanlah hal yang mudah dan sederhana. Hal ini disebabkan karena terdapat banyak faktor atau kekuatan-kekuatan yang berpengaruh terhadap proses pembuatan kebijaksanaan tersebut. Suatu kebijaksanaan pada dasarnya tidak dibuat untuk kepentingan politis tetapi justru untuk meningkatkan kesejahteraan hidup anggota masyarakat secara keseluruhan.

Sedangkan M. Ryass Rasyid yang dikenal sebagai arsitek otonomi daerah, seperti yang dikutip dalam <http://www.unisosdem.org/RyassRasyid>: “Pemerintah Pusat Sumber Distorsi Otonomi Daerah”, berpendapat bahwa pelaksanaan otonomi tak mungkin berjalan mulus tanpa bimbingan dan supervisi dari Pemerintah Pusat. Bimbingan dan supervisi harus diperkuat dengan peraturan yang cukup dalam bentuk keppres atau PP. Akibat tidak didukung peraturan lainnya, baik pemerintah pusat maupun pemerintah kabupaten/kota berjalan dengan pemahaman masing-masing. Bahkan, tidak sedikit kepala daerah dengan kewenangan yang dimilikinya tergiur kepentingan sesaat dengan menerbitkan izin-izin kehutanan atau pertambangan. Distorsi yang paling mencolok, antara lain soal retribusi dan perpajakan, kehutanan serta pertambangan dan kepegawaian di daerah.

Distorsi bukan bersumber pada substansi undang-undangnya, tetapi pada pelaksana otonomi tersebut.

Beberapa pendapat diatas menjelaskan bahwa para pelaku otonomi daerah harus melihat undang-undang dan peraturan dalam pemahaman yang sama. Baik dari pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Apabila dikembalikan kepada wacana desentralisasi fiskal seperti pen-daerahan PBB, sebenarnya dapat dilaksanakan tetapi dengan aturan yang jelas dan pelaksanaan yang tepat sehingga tidak merugikan masyarakat sebagai pelaku pembayar pajak, dan seharusnya dengan desentralisasi fiskal akan lebih banyak memberikan manfaat dengan lebih memperhatikan faktor keadilan yang sama bagi semua subyek pajak.

Hal tersebut sesuai pendapat dari HAW Widjaja⁷⁰ , bahwa tujuan pokok perimbangan keuangan adalah memberdayakan dan meningkatkan kemampuan perekonomian daerah, menciptakan sistem pembiayaan daerah secara proporsional, adil, rasional, akuntabel, dan transparan, serta mewujudkan sistem perimbangan keuangan pusat dan daerah menjadi acuan dalam alokasi penerimaan daerah dan menjadi pedoman pokok keuangan daerah.

Dana perimbangan ditentukan sebagai penerimaan negara yang dibagi dengan daerah dan ditetapkan dalam APBN. Sebagai penerimaan negara yang dibagi kepada daerah, maka secara hakiki dana perimbangan

⁷⁰ HAW. Widjaja, 2004, *Penyelenggaraan otonomi Di Indortesia (Dalam Rangka Sosialisasi UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah)*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta. halaman 26

adalah subsidi pusat kepada daerah. Semacam modifikasi dari *blockgrant* (subsidi umum), karena besaran subsidi telah ditentukan dalam undang-undang. Kenyataan sebagai subsidi lebih dipertegas dengan ketentuan dana perimbangan ditetapkan setiap tahun dalam APBN. Ada komplikasi yang akan timbul dari penetapan dalam APBN. Daerah harus berjuang mendapatkan angka-angka yang benar-benar sesuai dengan penerimaan negara dari daerah bersangkutan. Hal ini serupa dengan upaya daerah untuk mendapatkan DIP (Daftar Isian Proyek) pada masa orde baru. Memasukkan DIP dalam APBN tidaklah mudah, harus menempuh liku-liku tertentu. Hal yang serupa dapat terjadi pada usaha daerah mendapatkan alokasi dana perimbangan. Yang dikhawatirkan daerah harus menyediakan berbagai “pelumas” untuk menyediakan perimbangan keuangan yang wajar.

Dari pendapat-pendapat diatas dan berdasarkan ketentuan-ketentuan yang diatur dalam UU No. 33 Tahun 2004 maka dapat disimpulkan :

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

B. KEMAMPUAN PEMERINTAH DAERAH UNTUK MELAKSANAKAN DAN MENGAMBIL ALIH ADMINISTRASI PENGELOLAAN PBB.

1. Hasil Penelitian

Hasil penelitian lapangan yang dilakukan penulis terhadap para karyawan bidang pendapatan Kantor Dinas Pendapatan Daerah yang selama ini mengurus administrasi pajak daerah dan juga membantu upaya pemungutan PBB di 3 (tiga) wilayah kabupaten yang berbeda, yaitu Kabupaten Temanggung, Kabupaten Sleman dan Kabupaten Sukoharjo ditunjukkan pada tabel dibawah ini. Materi pengetahuan dalam tabel tersebut merupakan pertanyaan pokok dalam kuisisioner yang dibagikan kepada para responden, dimana dalam penelitian tersebut, faktor yang dianggap memberikan kontribusi mampu tidaknya Pemerintah Daerah (Pemda) mengambil alih administrasi PBB (seperti yang ditunjukkan tabel, pada materi pengetahuan nomor 4) antara lain adalah SDM yang ada baik kualitas maupun kuantitas, teknologi informasi yang memadai, pengetahuan tentang PBB yang cukup, dan keyakinan bahwa pemerintah daerah pasti mampu mengelola administrasi PBB. Dan hasil yang ditunjukkan dari penelitian tersebut adalah sebagai berikut :

Tabel 5 : Hasil penelitian Kemungkinan Pengalihan Administrasi PBB oleh Pemda

A. Kab. Temanggung

Materi Pengetahuan	Responden				
	Mengetahui	Tidak mengetahui	Mengetahui tetapi tidak	Mampu	Tidak Mampu
1. Cara Penghitungan	100 %				
2. Pola administrasi, mulai dari Pendataan sampai terbentuk SPPT PBB			100%		
3. Mampu tidaknya Pemda Mengambil alih adm PBB				60 %	40 %
4. Adanya Program SIG PBB Dan SIN	100%				

B. Kab. Sleman

Materi Pengetahuan	Responden				
	Mengetahui	Tidak mengetahui	Mengetahui tetapi	Mampu	Tidak Mampu
1. Cara Penghitungan	100 %				
2. Pola administrasi, mulai dari Pendataan sampai terbentuk		50 %	50 %		
3. Mampu tidaknya Pemda Mengambil				100 %	
4. Adanya Program SIG PBB Dan SIN	50 %	50 %			

C. Kab. Sukoharjo

Materi Pengetahuan	Responden				
	Mengetahui	Tidak mengetahui	Mengetahui tetapi	Mampu	Tidak Mampu
1. Cara	80 %	20 %			
2. Pola administrasi, mulai dari Pendataan sampai terbentuk			100 %		
3. Mampu tidaknya Pemda mengambil				80 %	20 %

4.Adanya Program SIG PBB Dan SIN	10 %	90 %			
----------------------------------	------	------	--	--	--

Tabel diatas memperlihatkan berbagai kemungkinan, akan tetapi terdapat kecenderungan bahwa pemerintah daerah merasa mampu untuk mengambil alih administrasi PBB dengan segala konsekuensi walaupun secara fakta kemampuan untuk mengenal tata cara administrasi PBB masih rendah meskipun pemerintah daerah sudah menjadi mitra kerja PBB sejak berubah dari IPEDA menjadi PBB. Keyakinan akan kemampuan SDM dari pemerintah daerah adalah bahwa dengan proses belajar kemungkinan menerima PBB sebagai pajak daerah akan dapat mereka jalankan pada semua administrasi mulai dari pendataan sampai dengan pemungutannya. Akan tetapi berbeda dengan para pengambil keputusan di Kantor Dinas Pendapatan Daerah yang lebih cenderung berpikir realistis bahwa untuk sementara PBB lebih baik sebagai pajak pusat daripada pajak daerah. Dengan berbagai pertimbangan tentunya, seperti SDM, faktor teknologi dan biaya.

2. Pembahasan

Pada saat ini Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1994 Tentang Pajak Bumi dan Bangunan PBB memberikan tanggung jawab menentukan nilai jual tanah pada Pemerintah Pusat. Meskipun wajib pajak diharuskan memberitahukan letak, nama wajib pajak, dan luas tanah dan bangunan dengan lengkap, jelas dan benar, tetapi adalah tugas pemerintah pusat dalam menaksir nilai jual tanah dan bangunan. Sektor-sektor khusus

seperti perkebunan, kehutanan dan pertambangan, dinilai dengan cara tersendiri. Cara menetapkan nilai jual tersebut memungkinkan hitungan nilai jual yang lebih cermat dan karena itu, cara tersebut menciptakan sistem pajak tanah yang lebih adil dan efisien. Menurut UU PBB, penetapan nilai jual tanah diadakan tiga tahun sekali, kecuali ditempat-tempat yang cepat berkembang (misalkan di pinggir kota) penetapan diadakan setiap tahun.

Devas⁷¹ menyatakan sistem pajak yang efisien dan adil menyangkut tiga unsur utama; tanah bersangkutan harus ditentukan dan didaftar dengan cermat; nilai tanah bersangkutan harus ditaksir setepat mungkin; dan besar pajak yang harus dibayar masing-masing wajib pajak harus ditentukan dan dipungut. Ketiga unsur yang saling berkaitan ini menuntut kemampuan teknis dan tata usaha yang tinggi (administrasi) serta kemauan politik, jika pajak tanah ini diharapkan dapat menghasilkan pendapatan tambahan yang cukup besar secara efisien dan adil.

Kesederhanaan pengenaan PBB antara lain tercermin dari pemberlakuan tariff tunggal 0,5% dan dasar pengenaan pajak yang hanya satu jenis, yaitu NJOP (Nilai Jual Obyek Pajak). Undang-undang mengizinkan nilai jual kena pajak antara 20% sampai dengan 100% dari nilai jual tanah. Pada mulanya nilai jual kena pajak ditetapkan 20% dan

⁷¹ Devas, Nick, 1989, *Keuangan Pemerintah Daerah di Indonesia (Keuangan Pemerintah Daerah di Indonesia : Sebuah Tinjauan Umum)*, UI Press, Jakarta. halaman : 128

ini berarti tarif pajak efektif sebesar 0,1%, dimana sekarang pengenaan NJKP sebesar 40% untuk objek pajak dengan NJOP lebih dari 1 miliar rupiah. Tarif pajak sebesar 0,5% ini termasuk rendah bila diukur dengan tarif lazim di dunia International. Susunan tarif pajak tanah dan bangunan yang lebih sederhana dalam pajak tanah dan bangunan ini mewujudkan beberapa tujuan penting antara lain.⁷² :

1. Tarif pajak tunggal ini mengurangi dorongan untuk menghindari dan menyelundupkan pajak. Susunan tarif pajak bermacam-macam yang digunakan dapat mendorong orang berusaha menyelundupkan pajak. Misalnya, orang terdorong menyelundupkan pajak bila jumlah pajak yang harus dibayar seorang pemilik tanah dapat dikurangi dengan mudah, semata-mata dengan cara memasukkan tanah bersangkutan ke dalam golongan tanah rumah tinggal dan bukan ke dalam golongan tanah niaga, atau bila tanah itu dapat dibagi-bagi lagi menjadi petak-petak yang lebih kecil atau didaftarkan atas nama bermacam-macam orang, agar nilai kena pajak menjadi lebih kecil. Upaya administrasi sekarang dapat diarahkan untuk mencapai kecermatan yang lebih tinggi dalam menjual tanah dan memungut pajak pokok.
2. Tarif pajak tunggal atas tanah dan bangunan dapat dianggap progresif terhadap pendapatan perorangan. Kelompok berpendapatan tinggi di negara sedang berkembang cenderung menyimpan bagian terbesar pendapatannya dan pendapatan ini sering dilekatkan pada tanah dan bangunan sebagai cara berlindung melawan inflasi, dan karena pilihan lain tempat menanam dana mereka kurang. Karena itu, tarif pajak tunggal atas nilai jual tanah dan bangunan akan menyita pendapatan golongan berpendapatan tinggi dalam bagian yang lebih besar daripada pendapatan golongan rendah.
3. Tarif pajak tunggal ini, jumlah pajak yang dibayar oleh tanah dan bangunan niaga tetap cenderung lebih tinggi daripada jumlah yang harus dibayar oleh tempat tinggal. Tarif pajak tunggal yang dikenakan pada nilai jual tanah dan bangunan pada harga pasar akan lebih efektif daripada berbagai tarif pajak yang tidak mudah ditegakkan.

⁷² Devas, Nick, 1989, *ibid*

Menurut Edi Slamet-Syarifuddin⁷³, administrasi perpajakan merupakan implementasi kebijakan, sehingga pemerintah sebagai pengumpul pajak harus dapat melaksanakan administrasi perpajakan yang mudah diakses masyarakat pembayar pajak yang direpresentasikan dengan transparansi dan akuntabilitas.

Administrasi PBB yang paling rumit untuk dilaksanakan adalah pendataan subyek dan obyek pajak, karena PBB merupakan jenis pajak yang dikenakan terhadap seluruh lapisan masyarakat dengan harus memperhatikan aspek keadilan serta meminimalkan dampak terhadap distorsi ekonomi dan sosial. Dalam pengenaan PBB, penerapan *self assessment* sepenuhnya pada wajib pajak dirasakan masih terlalu sulit dan banyak kendalanya, terutama dalam penerapan NJOP, yang disebabkan karena permasalahannya cukup kompleks di dalam menentukan nilai suatu properti. Titik berat penerapan asas *self assessment* dalam pengenaan PBB adalah menekankan kepada usaha untuk lebih meningkatkan kesadaran wajib pajak dalam melaporkan sendiri data-data yang menyangkut tanah dan atau bangunan dengan benar, jelas dan lengkap. Hal ini berbeda dengan Pajak Penghasilan, di mana wajib pajak sepenuhnya diberikan kewenangan untuk menghitung,

⁷³ Irianto, Edi Slamet, - Syarifuddin Jurdi, 2005, *Politik Perpajakan, Membangun Demokrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta. Halaman : 91

menyetor, dan melaporkan sendiri pajak yang terhutang sedangkan fiskus tidak ikut campur dan hanya mengawasi pelaksanaannya.⁷⁴

PBB termasuk jenis pajak yang sulit dalam pengadministrasiannya dan mempunyai efisiensi pemungutan yang rendah karena jumlah obyek pajaknya yang cukup banyak. Oleh karena itu, dalam pelaksanaannya disadari bahwa penyempurnaan sistem pemungutan merupakan prioritas dalam upaya meningkatkan penerimaan PBB. Untuk lebih memberikan kepastian hukum dan pelayanan kepada wajib pajak melalui ketersediaan basis data obyek dan subyek PBB yang memadai, mulai tahun 1999 dikembangkan suatu sistem yang memadukan dan menyelaraskan data *alfanumeris* dan data grafis obyek PBB yang dikenal dengan SIG PBB (Sistem Informasi Geografis PBB). Sistem ini terintegrasi dengan aplikasi SISMIOP (Sistem Informasi Manajemen Obyek Pajak) dan menekankan pada analisa spasial atau keruangan yang selama ini tidak tertampung dalam aplikasi SISMIOP.

Kemudian sejalan dengan perkembangan teknologi, pengadministrasian PBB tahun 2000 mulai memprioritaskan suatu program Bank Data Nasional yaitu SIN (*Single Identification Number*) untuk memadukan semua informasi dari subyek dan obyek PBB. Program SIN tersebut merupakan program pengisian peta SIG dengan

⁷⁴ Hariyono, Ark 1997, *Tinjauan umum terhadap UU No. 12 Tahun 1955 Tentang Pajak Bumi dan Bangunan Sebagaiman Telah Diubah Dengan UU No. 12 Tahun 1994*, Valuestate, Media Informasi & Komunikasi Penilai PBB, Direktorat PBB dan BPHTB, Vol. 007, Jakarta, 1997 . halaman : 20

data dari subyek pajak yang berkaitan dengan semua nomor identitas dari subyek pajak seperti KTP, SIM, STNK, NPWP, tagihan air, listrik, dan telepon dan lain sebagainya bahkan sampai ke nomor rekening Bank dari subyek pajak, sehingga nantinya memungkinkan semua instansi yang terkait seperti, Badan Pertanahan Nasional, Perbankan, Dinas Kependudukan, Imigrasi, bahkan Kepolisian dapat menggunakan dan mengaksesnya melalui Bank Data SIN PBB, dengan tujuan untuk memudahkan penggunaan data antar instansi, sehingga program ini menjadi program nasional melalui PBB.

Program-program yang dijalankan oleh Departemen Keuangan dalam hal ini adalah Direktorat Jenderal Pajak pada akhirnya bertujuan untuk meningkatkan profesionalisme di bidang pelayanan kepada semua subyek PBB. Sudah barang tentu semua upaya tersebut memerlukan biaya yang tidak sedikit karena penggunaan teknologi tinggi. Seandainya administrasi yang sudah berjalan sekian lama tersebut diberikan kepada daerah dengan konsekuensi daerah yang mengadakan semua peralatan dan sumber daya manusianya, maka pertanyaan tentang desentralisasi fiskal seharusnya ditujukan langsung ke semua daerah baik daerah kaya maupun daerah miskin, sehingga jawaban atas kepentingan tersebut dapat terwakili secara obyektif.

Administrasi perpajakan menurut Edi Slamet-Syarifuddin⁷⁵, meliputi SDM, struktur organisasi, anggaran, serta sistem dan prosedurnya

⁷⁵ Irianto, Edi Slamet, - Syarifuddin Jurdi, 2005, *Politik Perpajakan, Membangun Demokrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta. Halaman 73

tidak hanya menyulitkan bagi fiskus sebagai pengumpul dan pemungut pajak akan tetapi memberatkan bagi pembayar pajak karena birokrasinya masih panjang dan mahal dan pada akhirnya menimbulkan biaya ekonomi tinggi sehingga penerimaan pajak tidak optimal. Desentralisasi pemerintahan seharusnya segera direspon dengan kebijakan desentralisasi administrasi perpajakan terutama terhadap jenis pajak yang obyeknya tetap dan tidak dapat dipindahkan seperti PBB dan BPHTB.

Menurut HAW Widjaja ⁷⁶, bahwa pada aspek SDM, aparatur profesionalisme dan manajemen kepegawaian masih merupakan masalah. Hal itu antara lain masih tercermin dari belum optimalnya adopsi dan aplikasi manajemen sumber daya manusia aparatur yang berbasis kompetensi. Fakta yang cukup memprihatinkan adalah belum banyak dirumuskan standar kompetensi. Selain aspek kompetensi, tantangan pada sumber daya manusia aparatur juga meliputi jumlah dan distribusi menurut lembaga dan daerah. Penataan perlu dilakukan untuk mewujudkan jumlah dan komposisi yang tepat sesuai dengan kebutuhan baik dari sisi internal maupun eksternal instansi pemerintah.

Selanjutnya dijelaskan bahwa kualitas sumber daya manusia (SDM) di daerah belum memadai terutama berkaitan dengan budaya masyarakat dan aparat yang terbiasa dengan paradigma pembangunan yang bersifat sentralistis. Pemberdayaan masyarakat akan terhambat jika

⁷⁶ HAW. Widjaja, 2004, *Penyelenggaraan otonomi Di Indortesia (Dalam Rangka Sosialisasi UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah)*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta. halaman : 61

SDM belum optimum, dimana peningkatan pendidikan juga akan menjadi tanggung jawab pemerintah daerah. Memang kendala yang dihadapi adalah kebutuhan akan sumber daya manusia, akan tetapi tidak boleh ada dalih bahwa secara klasik sebenarnya belum ada kesiapan dengan sumber daya manusia. Apabila demikian, akan menunggu beberapa tahun lagi baru siap. Semua ini dan sungguh-sungguh, secara terencana, terprogram dan prioritas sesuai dengan kebutuhan. Kendala eksternal yaitu ketidakseriusan pusat dalam menerapkan otonomi daerah, seperti masih meragukan ketidaksiapan daerah menerima otonomi, masalah pendapatan asli daerah (PAD), dan SDM yang berkualitas. Ada kesan penanganan pusat masih setengah hati dan pertimbangan keuangan yang tidak proporsional antara pusat dan daerah perlu penanganan serius terjadwal dengan skala tampaknya masih terasa.

Demikian pula salah satu kendala otonomi yang terjadi, seperti dikutip pada <http://bkksior.id>, “Kendala Implementasi Kebijakan Otda di Indonesia” adalah terbatasnya kapasitas sumber daya manusia aparatur baik di pusat maupun di daerah. Keterbatasan ini menimbulkan perbedaan persepsi dalam menafsirkan dan memahami konsep, di mana kondisi ini sebenarnya tidak terlepas dari sistem kerja dan regulasi yang berlaku selama ini, sehingga mengakibatkan mereka seperti kehilangan kreatifitas dan inovasi dalam melaksanakan tugasnya.

Hasil penelitian tesis dari Elvina Sidabutar ⁷⁷, menyatakan bahwa dalam situasi global, sekarang sudah menjadi tuntutan adanya kemampuan bersaing dan kerja keras segenap lapisan termasuk birokrat dalam pelaksanaan otonomi daerah. Kemampuan daya saing ditentukan oleh sumber daya manusia yang berkualitas, memiliki ketrampilan yang tinggi, kreatif, inovatif, berdisiplin, penguasaan teknologi dan profesional dan kepemimpinan (*leadership*).

Pada akhirnya yang perlu diperhatikan adalah hal-hal sebagai berikut :

1. Meningkatkan pelayanan.

Otonomi daerah jangan membebani masyarakat, tetapi bagaimana memberikan kesejahteraan kepada masyarakat. Bila ternyata dampaknya justru mengakibatkan biaya ekonomi tinggi yang membebani masyarakat, hal itu bertentangan dengan semangat otonomi daerah. Otonomi daerah membutuhkan pemimpin yang cerdas dan kreatif, jangan hanya berpikir memungut uang rakyat (pajak dan retribusi), tetapi harus berpikir bagaimana memberikan pelayanan terbaik kepada masyarakat. Dalam era perdagangan bebas (era alobalisasi) apabila tidak memberikan pelayanan yang baik, maka investor akan mempertimbangkan kembali keinginan untuk menanamkan modalnya (investasi). Pemimpin daerah yang cerdas akan memberikan insentif kepada dunia usaha agar bersedia

⁷⁷ Elvina Sidabutar, 2005, *Pengaruh Otononai Daerah Terhadap Perkembangan Investasi di Daerah (dalam kasus Industri Telekomunikasi Seluler)*

berinvestasi di daerahnya, bahkan ia harus berpikir memberi diskon kepada dunia usaha agar berlomba-lomba menanamkan modalnya di daerahnya.

2. Meningkatkan PAD

Dalam pelaksanaan otonomi daerah apabila terlalu menekankan pada perolehan PAD maka masyarakat akan terbebani dengan berbagai pajak dan retribusi dengan maksud “pencapaian target”. Memang itu menjadi fenomena yang terjadi sekarang ini, padahal sebenarnya bukan PAD yang dipacu jika membebani masyarakat, tetapi *Product Domestic Bruto* (PDRB). Banyak hal yang dapat dikembangkan, tergantung kreativitas daerah (kepala daerah), jangan semata-mata memungut pajak. Masyarakat menjadi bingung dan apatis dengan berbagai pajak yang membebani, baik yang lama maupun yang baru, apalagi terkesan masih ada pajak yang legal maupun illegal. Bila ada kemudahan, jaminan keamanan bagi para investor, tentu saja para investor akan datang ke daerahnya, perekonomian akan berkembang, PDRB akan meningkat yang secara otomatis memperkuat PAD daerah itu.

Pendapat dari Kaloh ⁷⁸, bahwa manifestasi terselenggaranya otonomi daerah adalah terwujudnya Pemerintahan Daerah yang mampu menjawab berbagai permasalahan yang dihadapi masyarakat

⁷⁸ Kaloh DR, 2002, *Mencari Bentuk Otonomi Daerah (Suatu Solusi Dalam Menjawab Kebutuhan Local Dan Tantangan Global)*, Rineka Cipta, Jakarta. halaman 69

didaerah, baik menyangkut aspek administrasi pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan serta berbagai hal yang menyangkut pelayanan publik termasuk pelayanan pajak. Peluang untuk melaksanakan otonomi luas telah tercipta, namun ternyata terdapat berbagai kendala yang dihadapi daerah, antara lain aparat Pemerintah Daerah yang profesional belum cukup memadai, baik kuantitas maupun kualitasnya untuk menjalankan kewenangannya dan pertanggung jawaban atas segala urusan yang sudah diserahkan kepada daerah. Visi untuk memwujudkan kesejahteraan masyarakat yang lebih baik melalui otonomi luas belum sama diantara semua pelaku pembangunan. Koordinasi antar instansi di daerah masih kurang terselenggara sebagaimana yang diharapkan, apalagi menghadapi perkembangan global yang semakin tajam. Kelembagaan organisasi otonomi daerah belum tertata dengan baik akibat kurangnya pengalaman dan ketergantungan dari pusat yang amat besar.

Mustopadidjaja AR, menjelaskan bahwa “Pelayanan berarti pula semangat pengabdian yang mengutamakan efisiensi dan keberhasilan bangsa dalam membangun yang dimanifestasikan antara lain dalam perilaku”, “melayani bukan dilayani”, “mendorong bukan menghambat”, “mempermudah bukan mempersulit”, ”sederhana bukan berbelit-belit”, dan terbuka untuk setiap orang, bukan hanya segelintir orang”. Makna administrasi negara sebagai wahana

penyelenggaraan pemerintahan negara yang esensinya “melayani publik” harus benar-benar dihayati para penyelenggara pemerintahan negara.⁷⁹

Pada akhirnya dapatlah diambil kesimpulan bahwa kriteria efisiensi juga menjadi ukuran apabila desentralisasi fiskal akan digulirkan, yaitu pendekatan dalam pembagian urusan pemerintahan dengan mempertimbangkan tersedianya sumber daya (personil, dana, dan peralatan) untuk mendapat ketepatan, kepastian, dan kecepatan hasil yang harus dicapai dalam penyelenggaraan bagian urusan pemerintahan. Artinya : apabila suatu bagian urusan dalam penanganannya dipastikan akan lebih berdaya guna dan berhasil guna bila ditangan oleh daerah provinsi dan/atau daerah kabupaten/kota maka dapat diselenggarakan oleh Pemerintah Daerah, ataupun sebaliknya, apabila suatu bagian urusan akan lebih berdaya guna atau berhasil guna bila ditangani oleh pemerintah pusat maka lebih baik diselenggarakan oleh pemerintah pusat. Untuk itu, pembagian bagian urusan harus disesuaikan dengan memperhatikan ruang lingkup wilayah beroperasinya bagian urusan pemerintahan tersebut. Ukuran hasil guna dan daya guna tersebut dilihat dari besarnya manfaat yang dirasakan oleh masyarakat yang harus dihadapi.

⁷⁹ HAW. Widjaja, 2004, *Penyelenggaraan otonomi Di Indortesia (Dalam Rangka Sosialisasi UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah)*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta. halaman 72

BAB IV

KESIMPULAN DAN SARAN

A. KESIMPULAN

1. Bahwa penyerahan PBB sebagai pajak daerah oleh Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah, sebagai upaya untuk mewujudkan desentralisasi fiskal sebenarnya dapat dilaksanakan tetapi harus dilengkapi dengan adanya Undang-undang yang mengatur tentang pelimpahan tersebut sehingga ada kejelasan hukum sehingga tidak merugikan masyarakat sebagai pelaku pembayar pajak, dan seharusnya dengan desentralisasi fiskal akan lebih banyak memberikan manfaat dengan lebih memperhatikan faktor keadilan yang sama bagi semua subyek pajak. Dan bahwa subsidi selama ini masih tetap menjadi sumber utama keuangan daerah (melalui dana perimbangan) dan sumber PAD tidak menjamin keleluasaan dan kemandirian daerah, sehingga daerah harus berupaya untuk dapat menggali potensi daerah dalam peningkatan PAD-nya tanpa harus mengorbankan rakyat.
2. Kemungkinan Pemerintah Daerah akan melaksanakan dan mengambil alih administrasi pengelolaan PBB seperti yang telah berjalan selama ini, berdasarkan penelitian terdapat kecenderungan bahwa pemerintah daerah merasa mampu untuk mengambil alih administrasi PBB dengan segala konsekuensi walaupun secara fakta kemampuan untuk mengenal tata cara

administrasi PBB masih rendah walaupun pemerintah daerah sudah menjadi mitra kerja PBB sejak lama. Akan tetapi berbeda dengan para pengambil keputusan di Kantor Dinas Pendapatan Daerah yang lebih cenderung berpikir realistis bahwa untuk sementara PBB lebih baik sebagai pajak pusat dari pada pajak daerah. Dengan berbagai pertimbangan tentunya, seperti SDM, faktor teknologi dan biaya.

B. SARAN

1. Desentralisasi fiskal dengan pen-daerah-an PBB bukan solusi yang tepat untuk sebuah kewenangan otonomi daerah yang luas apabila tidak diadakan penelitian, tindakan dan evaluasi khusus terhadap berbagai daerah. Penelitian dan kajian diperlukan sebagai upaya untuk menindaklanjuti berbagai peraturan perundangan yang dikeluarkan menyangkut terlaksananya otonomi daerah dan desentralisasi fiskal, sehingga diharapkan pelaksanaan otonomi daerah baik menyangkut kelembagaan, kewenangan dan tanggung jawab aparatur maupun sumber-sumber pembiayaan dan sarana serta prasarana pendukung lainnya benar-benar dipastikan telah ideal dan sesuai dengan aspirasi, tuntutan dan kebutuhan daerah otonom, sehingga tidak akan menimbulkan masalah-masalah fundamental di masa yang akan datang.
2. Pengalihan administrasi PBB yang sudah jelas, menggunakan teknologi tinggi dan telah lama dilaksanakan harus diikuti dengan peningkatan kualitas sumber daya manusia melalui pelaksanaan seleksi yang jelas,

ketat dan baik karena penyeleksian merupakan salah satu unsur dalam memantapkan pengembangan kualitas aparatur dan organisasional dari pemerintah daerah sendiri, yaitu dengan melalui pendidikan dan latihan, penempatan SDM melalui proses mekanisme yang baku dan obyektif serta professional sehingga akan memberikan sumbangsih bagi kemantapan terciptanya manajemen kepegawaian yang rasional dan modern hingga akan mendukung kinerja manajemen pemerintahan secara keseluruhan. Siapapun yang akan mengelola dan menjalankan administrasi PBB seharusnya adalah yang benar-benar mengetahui tentang tata cara pengadministrasian PBB mulai dari penetapan obyek dan subyek PBB, pendataan, penghitungan sampai kepada pemungutannya, dan memahami betul semua aplikasi PBB dari mulai SISMIOP, SIG dan juga SIN, karena semua berbasis tehnologi yang pada akhirnya bertujuan untuk peningkatan kualitas pelayanan kepada masyarakat pembayar pajak dan meningkatkan penerimaan negara. Untuk itu daerah yang akan menerima tugas dan wewenang melaksanakannya harus benar-benar siap baik dari semua sumber daya yang ada, yaitu SDM, tehnologi dan finansialnya.

DAFTAR PUSTAKA

A. BUKU

- Abdullah, Rozali, 2000, *Pelaksanaan otonomi Luas dan Isu federalisme sebagai suatu Alternatif*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta
- Bagir Manan, 1993, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945*, Unsika Karawang.
- _____, 2002, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Penerbit Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum UII Yogyakarta.
- Brotodihardjo, Santoso, 2003, *Pengantar Ilmu Hukum Pajak*, Edisi Keempat, Refika Aditama, Bandung
- Devas, Nick, 1989, *Keuangan Pemerintah Daerah di Indonesia (Keuangan Pemerintah Daerah di Indonesia : Sebuah Tinjauan Umum)*, UI Press, Jakarta
- _____, 1989, *Keuangan Pemerintah Daerah di Indonesia (Sumber Penerimaan Daerah : Retribusi dan Laba Badan Usaha Milik Daerah)*, UI Press, Jakarta
- Davey, Kenneth, 1989, *Keuangan Pemerintah Daerah di Indortesia (Hubungan Keuangan Pusat - Daerah di Indonesia)* UI Press, Jakarta
- Fahmi, Sudi, 2007, *Penyelesaian Konflik Pengaturan Perundang-undangan Pada Era Otonomi Daerah (Studi Kasus Bidang Kehutanan)*
- HAW. Widjaja, 2004, *Penyelenggaraan otonomi Di Indortesia (Dalam Rangka Sosialisasi UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah)*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta
- Irianto, Edi Slamet, - Syarifuddin Jurdi, 2005, *Politik Perpajakan, Membangun Demokrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta
- Juanda, 2004, *Hukum Pemerintah Daerah, Pasang Surut Hubungan Kewenangan antara DPRD dan Kepala Daerah* PT. Alumni Bandung
- Kelly, Roy, 1989, *Keuangan Pemerintah Daerah di Indonesia (Keuangan Pemerintah Daerah di Indonesia)*, UI Press, Jakarta
- Kaho, Josef Riwo, 1991, *Prospek Otonomi Daerah di Negara RI*, Rajawali Press, Jakarta

- Kaloh DR, 2002, *Mencari Bentuk Otonomi Daerah (Suatu Solusi Dalam Menjawab Kebutuhan Local Dan Tantangan Global)*, Rineka Cipta, Jakarta
- Karim, Abdul Gaffar, (Amirudin, Mada Sukmajati, Nur Azizah), 2003, *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah*, Cetakan I, Pustaka Pelajar.
- Mariun, 1975, *Azas-azas Ilmu Pemerintahan*, Fakultas Sosial dan Politik UGM, Yogyakarta
- Moh.Mahfud, MD, 1999, *Pergulatan Polilik dan Hukum di Indonesia*, Gama Media, Yogyakarta
- Mustaqiem, dkk, 2007, *Kontribusi Pemikiran untuk 50 Tahun, Prof. DR. Moh. Mahfud MD., SH, Retrospeksi Terhadap Masalah hukum dan Kenegaraan* FH UII Press, Pascasarjana FH UII
- Soemitro, Rochmat, 2001, *Pajak Bumi dan Bangunan (Edisi Revisi)*, Refika Aditama.
- Syaukani.HR, Afan Gaffar, M. Ryaas Rasyid, 2002, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Cetakan I, Pustaka Pelajar.
- Suharno, 2003, *Potret Perjalanan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB)*, Direktorat PBB dan BPHTB.

B. TESIS

- La Sina, 2002, *Penelitian Tentang Implikasi Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Terhadap Penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan di Kola Samarinda*
- Elvina Sidabutar, 2005, *Pengaruh Otononai Daerah Terhadap Perkembangan Investasi di Daerah (dalam kasus Industri Telekomunikasi Seluler)*
- Irawar., 2006, *Penelitian Tentang Kebijakan Perubahan Status Tarrah dan Pungutan Pajak Bumi dan Bangunan Dalam Sistem Keuangan Daerah Kabupaten Sleman.*
- Octisa Hemayanti, 2006, *Penelitian Tentang Penegakan Hukum (Law Enforcement) Pajak Bumi dan Bangunan Dalam Sistem Perrgelolaan Keuangan Daerah di Kabupaten Sleman*

C. MAKALAH - ARTIKEL – JURNAL

- Arsyad, Negara, 1990, *Hubungan Fiskal antar pemerintah di Indonesia*, Analisis, Tahun XIX, No. 3
- Hariyono, Ark 1997, *Tinjauan umum terhadap UU No. 12 Tahun 1955 Tentang Pajak Bumi dan Bangunan Sebagaiman Telah Diubah Dengan UU No. 12 Tahun 1994*, Valuestate, Media Informasi & Komunikasi Penilai PBB, Direktorat PBB dan BPHTB, Vol. 007, Jakarta, 1997
- Ismail, Tjip, 2004, *Pendapatan Daerah Dan BUMN Yang Beroperasi Di Daerah (Tinjauan Dari Perspektif Pendapatan Asli Daerah)*, Jurnal Hukum Bisnis, Vol. 23 No. 1 Tahun 2004, YPHB - Yayasan Pengembangan hukum Bisnis
- Masyhuri, Dr, Dkk, Pusat Penelitian Ekonomi Lembaga Ilmu Penelitian Indonesia : *Kebijakan Pengembangan Daerah Dalam Era Otonomi*, Kajian Potensi dan Kendala Pengembangan Ekonomi Daerah (P2E-LIPI)
- Mawardi, Oentarto, 2004, *Permasalahan Implementasi Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999*, Jurnal Hukum Bisnis, Vol. 23 No.1 Tahun 2004, YPHB - Yayasan Pengembangan Hukum Bisnis
- Nugraha, Safri, 2004, *Problematika Dalam Pengujian dan Pembatalan Perda oleh Pemerintah Pusat*, Jurnal Hukum Bisnis, Vol. 23 No.1 Tahun 2004, YPHB - Yayasan Pengembangan Hukum Bisnis
- Prianti, Martina, 2008, *Pajak Bumi dan Bangunan Bakal Pindah ke Daerah, Tidak Semua Jenis Pajak Bumi dan Bangunan yang Akan Beralih ke Daerah*, Kontan 26-04-08
- Rasyid, Ryass, "Pemerintah Pusat Sumber Distorsi Otonomi Daerah", <http://www.unisosdem.org/RyassRasyid>
- Sidik, Machfud, 2004, *Prospek dan Problematika Pelaksanaan UU No. 25/1999 Tentang Perimbangan Keuangan Pusat-Daerah*, Jurnal Hukum Bisnis, Vol. 23 No. 1 Tahun 2004, YPHB - Yayasan Pengembangan Hukum Bisnis
- Yulianto, Eko, "Dampak Negatif Otonomi Daerah", <http://bkksi.or.id>
- Makalah "Desentralisasi PBB, Wacana atau Realita?", Disampaikan dalam rapat terbatas Tim Intensifikasi PBB Propinsi Jatim, Sidoarjo, 14-15 Mei 2008
- Kompas, Senin, 20 Agustus 2007, "Daerah Masih Timparrg, DKI Jakarta Tidak Akan Mendapat DAU"

Kompas, Jumat, 25 April 2008, *“Upah pungut PBB masih diperlukan (Aliran dananya masuk ke rekening orang Dispenda, Nilai PBB yang disalurkan ke kabupaten dan kota pada tahun 2008 diperkirakan mencapai 1,57 triliun”*

<http://www.transparansi.or.id/otda/perkembangan.html> “ Perkembangan Otonomi Daerah di Indonesia”

D. PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Undang-Undang Dasar 1945 beserta amandemennya

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1985 jo Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1994 Tentang Pajak Bumi dan Bangunan;

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 jo Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 jo Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Pemerintahan Daerah;

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 jo Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah.

UU Nomor 18 Tahun 1997 jo UU Nomor 34 Tahun 2000 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah

Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2007 Tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 Tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan

Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 831/KMK.04/2000 Tentang Pembagian dan Penggunaan Biaya Pemungutan Pajak Bumi dan Bangunan

Keputusan Bersama Direktur Jenderal Pajak dan Direktur Jenderal Pemerintah Umum dan Otonomi Daerah Nomor Kep-31/Pj.7/1986, Nomor 973-561 Tentang Imbangan Pembagian Biaya Pemungutan Pajak Bumi dan Bangunan

