



**NASKAH AKADEMIK
RANCANGAN UNDANG-UNDANG
TENTANG
PENINGKATAN PENDAPATAN ASLI DAERAH**

**PUSAT PERANCANGAN UNDANG-UNDANG
BADAN KEAHLIAN
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA
JUNI 2018**

SUSUNAN TIM

Pengarah	:	K. Johnson Rajagukguk, S.H., M.Hum.
Penanggung Jawab	:	Dr. Inosentius Samsul, S.H., M.Hum.
Ketua	:	Wiwin Sri Rahyani, S.H. M.H.
Wakil Ketua	:	Achmad Sani Alhusain, S.E., M.A.
Sekretaris	:	Rina Sartika Pamela, S.T., M.H.
Anggota	:	<ol style="list-style-type: none">1. Akhmad Aulawi, S.H., M.H.2. Yeni Handayani, S.H., M.H.3. Titi Asmara Dewi, S.H., M.H.4. Achmadudin Rajab, S.H., M.H.5. Noor Ridha Widiyani, S.H.6. Meirina Fajarwati, S.H.7. K. Zulfan Andriansyah, S.H.8. Olsen Peranto, S.H.9. Lisnawati, S.Si., M.S.E.10. Monika Suhayati, S.H., M.H.11. Robby Alexander Sirait, S.E., M.E.12. Dahiri, S.Si., M.Sc.13. Fikri Yasin, S.Ikom., M.Ikom.14. M. Irwan Zulfikar, S.E., M.B.A.15. Yusran Isnaini, S.H., M.Hum.16. Alfianida Rahmawati, S.Ikom., M.Si.17. Prof. Dr. Hanif Nurcholis, M.Si.18. Dr. Aminudin Kasim, S.H., M.H.19. Dahliana Hasan, S.H., M.Tax., Ph.D.20. Dr. Zulmasyhur, M.Si.21. Prof. Dr. Budiman Ginting, S.H., M.Hum.22. Tutik Rahmawati, Ph.D.

SAMBUTAN

Assalamu'alaikum Warrahmatullahi Wabarakatuh,
Salam Sejahtera bagi kita sekalian,

Saya selaku Kepala Badan Keahlian DPR RI menyambut baik dengan telah diselesaikannya penyusunan Naskah Akademik dan Draf Rancangan Undang-Undang tentang Peningkatan Pendapatan Asli Daerah. Penyusunan Naskah Akademik ini dilakukan untuk memberikan pembenaran secara akademis dan sebagai landasan pemikiran atas materi pokok Rancangan Undang-Undang dimaksud, didasarkan pada hasil kajian dan diskusi terhadap substansi materi muatan yang terdapat di berbagai peraturan perundang-undangan, serta kebutuhan hukum masyarakat akan pengaturan keuangan daerah khususnya pendapatan daerah di Indonesia.

Kelancaran proses penyusunan Naskah Akademik ini tentunya tidak terlepas dari keterlibatan dan peran seluruh Tim Penyusun, yang telah dengan penuh kesabaran, ketekunan, dan tanggung jawab menyelesaikan apa yang menjadi tugasnya. Untuk itu, terima kasih atas ketekunan dan kerjasamanya. Semoga Naskah Akademik ini bermanfaat bagi pembacanya.

Akhirnya saya sampaikan selamat kepada Tim Penyusun Naskah Akademik dan Draf Rancangan Undang-Undang tentang Peningkatan Pendapatan Asli Daerah atas keberhasilannya menyelesaikan Naskah Akademik dan Draf Rancangan Undang-Undang ini. Semoga bermanfaat bagi masyarakat Indonesia.

Wassalamu'alaikum Warrahmatullahi Wabarakatuh

Jakarta, Juni 2018
Kepala Badan Keahlian DPR RI,

TTD.

K. Johnson Rajagukguk, S.H., M.Hum.

NIP: 195811081983031006

KATA PENGANTAR

Puji dan syukur kami panjatkan kehadirat Tuhan Yang Maha Esa, karena hanya atas rahmat dan karunia-Nya kami berhasil menyusun Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang tentang Peningkatan Pendapatan Asli Daerah dengan baik dan lancar.

Badan Keahlian DPR RI sebagai aparatur pemerintah yang dalam menjalankan tugas dan fungsinya bertanggung jawab kepada Pimpinan DPR RI memberi mendukung keahlian bagi kelancaran pelaksanaan wewenang dan tugas DPR RI. Badan Keahlian DPR RI melakukan penyiapan rumusan kebijakan dan pelaksanaan dukungan perancangan undang-undang, penyiapan rumusan kebijakan dalam pelaksanaan dan pemantauan undang-undang, penyiapan rumusan kebijakan dan pelaksanaan dukungan kajian anggaran, penyiapan rumusan kebijakan dan pelaksanaan dukungan kajian akuntabilitas keuangan Negara, penyiapan rumusan kebijakan dan pelaksanaan dukungan penelitian, dan penyiapan rumusan kebijakan dan pelaksanaan dukungan kajian keparlemenan. Untuk menjalankan tugas dan fungsi tersebut Badan Keahlian DPR RI memiliki lima pusat yaitu Pusat Perancangan Undang-Undang, Pusat Pemantauan Pelaksanaan Undang-Undang, Pusat Penelitian, Pusat Kajian Anggaran, dan Pusat Kajian Akuntabilitas Keuangan Negara

Dalam memberikan dukungan di bidang legislasi meliputi, penyiapan naskah program legislasi nasional atau Prolegnas, penyiapan naskah akademik rancangan undang-undang, penyiapan penyusunan rancangan undang-undang, pendampingan pembahasan rancangan undang-undang, dan juga memberikan dukungan penyiapan penyusunan peraturan DPR RI. Salah satunya atas permintaan dari Anggota DPR-RI (Pimpinan Badan Legislasi) kepada Badan Keahlian DPR-RI untuk melakukan penyusunan Naskah Akademik dan Draf Rancangan Undang-Undang tentang Peningkatan Pendapatan Asli Daerah.

Rancangan Undang-Undang tentang Peningkatan Pendapatan Asli Daerah disusun dalam rangka meningkatkan kesejahteraan umum sesuai

amanat dari Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sehingga adalah hal yang begitu penting untuk meningkatkan pembangunan daerah yang merupakan bagian integral dari pembangunan nasional. Peningkatan pendapatan asli daerah juga diperlukan karena tujuan nasional bangsa Indonesia adalah pembangunan yang pada hakikatnya agar bangsa Indonesia menjadi maju, mandiri, sejahtera, dan berkeadilan dengan berdasarkan iman dan takwa kepada Tuhan Yang Maha Kuasa. Tujuan nasional tersebut merupakan amanat dari Sila Kelima Pancasila dan alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Pentingnya suatu upaya untuk meningkatkan peningkatan pendapatan asli daerah ini dikarenakan bahwa pendapatan daerah yang diperoleh selama ini belum optimal karena setiap daerah belum memaksimalkan sektor ekonomi unggulan daerah, perbedaan kondisi geografis dan karakteristik daerah, serta peralihan kewenangan urusan pemerintahan daerah. Hal ini menjadi dilema yang dihadapi oleh daerah terlebih lagi bahwa dalam pembangunan daerah, karena setiap daerah memiliki hak, wewenang, dan kewajiban untuk mengurus sendiri urusan pemerintahannya yang dilakukan secara proporsional melalui pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional untuk menghasilkan pendapatan daerah. Oleh karena itu, suatu solusi yang konkrit dibutuhkan untuk meningkatkan pendapatan daerah. Negara melalui instrumen undang-undang dengan demikian perlu membentuk undang-undang guna meningkatkan pendapatan daerah tersebut.

Kelancaran proses penyusunan penyusunan Naskah Akademik dan Draf Rancangan Undang-Undang tentang Peningkatan Pendapatan Asli Daerah ini tentunya tidak terlepas dari peran Tim Penyusunan Naskah Akademik dan Draf Rancangan Undang-Undang tentang Penyadapan yaitu dari Perancang Undang-Undang dari Pusat Perancangan Undang-Undang (PUU) Bidang Politik, Hukum, dan Hak Asasi Manusia Badan Keahlian DPR RI, Peneliti

bidang hukum Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI, dan Tenaga Ahli Fraksi PAN DPR RI yang telah dengan penuh kesabaran, ketekunan, dan tanggung jawab menyelesaikan apa yang menjadi tugasnya.

Dengan telah disusunnya penyusunan Naskah Akademik dan Draf Rancangan Undang-Undang tentang Peningkatan Pendapatan Asli Daerah, kami ucapkan terima kasih kepada semua Tim Penyusun Naskah Akademik dan Draf Rancangan Undang-Undang tentang Peningkatan Pendapatan Asli Daerah dan berbagai pihak atau stakeholders yang telah berkontribusi dalam penyusunan Naskah Akademik dan Draf Rancangan Undang-Undang tentang Peningkatan Pendapatan Asli Daerah. Semoga Penyusun Naskah Akademik dan Draf Rancangan Undang-Undang tentang Peningkatan Pendapatan Asli Daerah ini dapat bermanfaat bagi masyarakat dan menjadi landasan dalam menyiapkan maupun membahas Rancangan Undang-Undang tentang Peningkatan Pendapatan Asli Daerah.

Jakarta, Juni 2018

Kepala Pusat Perancangan Undang-
Undang Badan Keahlian DPR RI,

Dr. Inosentius Samsul, S.H. M.Hum.

NIP. 196507101990031007

DAFTAR ISI

Susunan Tim	i
Sambutan	ii
Kata Pengantar	iii
Daftar Isi	vi
Daftar Tabel atau Bagan	ix
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang	1
B. Identifikasi Masalah	13
C. Maksud dan Tujuan	13
D. Metode Penyusunan Naskah Akademik	14
BAB II KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS	
A. Kajian Teoretis	15
1. Desentralisasi Fiskal dan Otonomi Daerah	15
2. Pentingnya Pengelolaan Keuangan Daerah	18
3. Teori <i>Earmarking Revenue</i>	19
4. Sumber-sumber Pendapatan Asli Daerah	20
a. Pajak Daerah	20
b. Retribusi Daerah	22
c. Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah Yang Dipisahkan	24
d. Lain-Lain Pendapatan Asli Daerah Yang Sah	24
B. Kajian Terhadap Asas/Prinsip yang Terkait dengan Penyusunan Norma	25
1. Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan	25
2. Asas Umum Pengelolaan Keuangan Daerah	29
3. Prinsip Desentralisasi Fiskal	30
4. Prinsip-prinsip Perpajakan	32
5. Asas Pemungutan Pajak	36
6. Prinsip Berkaitan Desain Transfer Pusat ke Daerah	40

C. Kajian terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi yang Ada serta Permasalahan yang Dihadapi Masyarakat	81
1. Perencanaan Keuangan Daerah, Permasalahan dan Hambatan Dalam Melaksanakan Sistem Perencanaan Pembangunan Secara Umum, dan Secara Khusus Dalam Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah	41
2. Skema Penerimaan Keuangan Daerah Saat Ini Sesuai Dengan Peraturan Perundang-Undangan Yang Berlaku (UU PDRD dan UU Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah)	51
3. Tata Kelola Keuangan Daerah Saat Ini Sesuai Dengan Peraturan Perundang-Undangan Yang Berlaku (UU PDRD dan UU Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah)	70
4. Potensi Daerah yang Dapat Dimaksimalkan oleh Daerah Sebagai Sumber Pendapatan Daerah	83
5. Potensi Daerah yang Dapat Dimaksimalkan oleh Daerah Sebagai Sumber Pendapatan Daerah	99
6. Upaya Meningkatkan Kemampuan Keuangan Daerah	115
7. Pembentukan Undang-Undang Khusus Untuk Meningkatkan Pendapatan Daerah	131
8. Pemindahan Salah Satu Pajak Pusat kepada Pajak Daerah atau Pembagian Prosentase Pajak Pusat di Daerah Untuk Peningkatan Pajak Daerah	134
9. Perbandingan dengan Negara Lain	138
a. Praktik <i>Tax Assignment</i>	138
b. Praktik Pengenaan Pajak Tanah dan Bangunan sebagai Pajak Properti	142
c. Opsen PPh Orang Pribadi	146
d. Penggabungan Beberapa Jenis Pajak	149
D. Kajian Terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru Yang Akan Diatur Dalam Undang-Undang Terhadap Aspek	152

Kehidupan Masyarakat dan Dampaknya Terhadap Aspek beban Keuangan Negara.	
BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT	
A. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945	160
B. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah	162
C. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan	170
D. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah	171
E. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik	179
F. Undang-Undang No. 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang No. 16 Tahun 2009 tentang Perubahan Keempat Atas Undang-Undang No. 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan	180
G. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2008	188
H. Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah	191

I. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara	198
J. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara	200
K. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara	206
L. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 1997 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak	217
M. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 1985 tentang Pajak Bumi dan Bangunan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 1994 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1985 tentang Pajak Bumi dan Bangunan	221
N. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1982 tentang Pajak Pertambahan Nilai Barang dan Jasa dan Pajak Penjualan atas Barang Mewah sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2009	224
O. Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah	228
P. Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2005 tentang Dana Perimbangan	234
Q. Peraturan Pemerintah Nomor 69 Tahun 2010 tentang Tata Cara Pemberian dan Pemanfaatan Insentif Pemungutan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah	242
BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS	
A. Landasan Filosofis	246
B. Landasan Sosiologis	248
C. Landasan Yuridis	252
BAB V JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN RANCANGAN UNDANG-UNDANG	

TENTANG PENINGKATAN PENDAPATAN ASLI DAERAH	
A. Jangkauan dan Arah Pengaturan Rancangan Undang-Undang Tentang Peningkatan Pendapatan Asli Daerah	254
1. Sasaran Pengaturan	254
2. Jangkauan dan Arah Pengaturan	255
B. Ruang Lingkup Materi Muatan Rancangan Undang-Undang Tentang Peningkatan Pendapatan Asli Daerah	256
BAB VI PENUTUP	
A. Simpulan	334
B. Saran	335
Daftar Pustaka	336

Daftar Gambar

Gambar 1	Derajat Otonomi Fiskal Provinsi (Proporsi PAD terhadap Total Pendapatan TA 2016)	4
Gambar 2	Perkembangan Pendapatan Asli Daerah	6
Gambar 3	Perkembangan Peranan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah terhadap Belanja APBD	7
Gambar 4	Komposisi Pendapatan APBD Provinsi 2012 - 2016	8
Gambar 5	Komposisi Pendapatan APBD Kab/Kota 2012-2016	8
Gambar 6	Rata-rata Komposisi PAD, Dana Perimbangan, dan Lain-Lain Pendapatan Yang Sah per Pulau 2012 - 2016	9
Gambar 7	Asas-asas dalam Sistem Perpajakan yang Ideal	37

Daftar Tabel

Tabel 1	Perkembangan Pendapatan, PAD, Dana Perimbangan, dan Lain-lain Pendapatan yang Sah	10
Tabel 2	Persentase Penduduk Miskin Menurut Provinsi, Tahun 2007 - 2017	11
Tabel 3	Kapasitas riil kemampuan keuangan daerah tahun anggaran 2016-2019	43
Tabel 4	Realisasi PAD Sektor Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Tahun 2012 S.D. 2016	57
Tabel 5	Target dan Realisasi Sektor Retribusi Daerah Tahun 2012 s.d. 2016	58
Tabel 6	Kontribusi Pajak Daerah terhadap Pendapatan Daerah Provinsi Jawa Timur Tahun 2012-2016	58
Tabel 7	Kontribusi Pajak Daerah terhadap Pendapatan Asli Daerah Provinsi Jawa Timur	59
Tabel 8	Kontribusi Retribusi Daerah terhadap Pendapatan Daerah Provinsi Jawa Timur Tahun 2012 - 2016	59
Tabel 9	Kontribusi Retribusi Daerah terhadap Pendapatan Asli Daerah Provinsi Jawa Timur Tahun 2012 - 2016	60

Tabel 10	Target dan Realisasi Pajak dan Retribusi Daerah Kabupetan Bojonegoro dari tahun 2009-2017	64
Tabel 11	Perkembangan Defisit Riil Anggaran Provinsi Jawa Timur Selama 5 Tahun Terakhir	78
Tabel 12	Kapasitas Riil Kemampuan Keuangan Daerah Tahun Anggaran 2016-2019	79
Tabel 13	Penambahan Dana Bagi Hasil atas Pajak Pusat antara lain pada sektor	136
Tabel 14	Rasio Pajak Properti, <i>Tax Base</i> , dan Tarif Efektif di Berbagai Negara	144
Tabel 15	Opsen PPh Pemerintah Daerah di Berbagai Negara	149
Tabel 16	Potensi Manfaat Dan Biaya Yang Akan Muncul dengan Adanya Berbagai Pengaturan dalam Undang-Undang ini	156
Tabel 17	Rangkuman Potensi Biaya	158

Daftar Bagan

Bagan 1	Skema Penerimaan Keuangan Daerah	56
---------	----------------------------------	----

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Sesuai amanat dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945), Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah provinsi, dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota. Setiap provinsi, kabupaten, dan kota mempunyai pemerintahan daerah sendiri. Dengan demikian, UUD NRI Tahun 1945 mengakui adanya otonomi daerah di setiap daerah provinsi, kabupaten, dan kota, yakni pengakuan adanya hak, wewenang, dan kewajiban untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Hak, wewenang, dan kewajiban daerah untuk mengatur memiliki makna bahwa setiap daerah berhak, berwenang, dan berkewajiban untuk membuat peraturan sendiri. Sedangkan hak, wewenang, dan kewajiban daerah untuk mengurus mengandung makna bahwa setiap daerah berhak, berwenang, dan berkewajiban untuk memberikan pelayanan untuk kepentingan masyarakat dalam batas lingkup urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah.

Hak, wewenang, dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat harus didukung dengan sumber pembiayaan yang cukup dan memadai dan bersumber dari potensi ekonomi yang dimiliki dan/atau dikuasai oleh daerah. Apabila sumber pembiayaan tidak cukup dan tidak memadai dalam mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat (daerah) maka hakikat otonomi daerah tidak memiliki makna yang berarti, bahkan menambah beban tanggung jawab Pemerintah Pusat dalam mengatur dan mengurus Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Penerapan sistem pemerintahan daerah yang otonom dimaksudkan untuk memberi kewenangan dan tanggung jawab menyelenggarakan kepentingan masyarakat berdasarkan prinsip keterbukaan, partisipasi

masyarakat, dan pertanggung jawaban kepada masyarakat. Pemerintahan daerah otonom tersebut dibentuk sebagai subsistem pemerintahan negara dengan maksud untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan masyarakat. Melalui pemerintahan daerah otonom ini diharapkan dapat melahirkan perencanaan pembangunan daerah sesuai dengan karakteristik daerahnya yang pada akhirnya, rencana pembangunan daerah itu menjadi bagian integral dari rencana pembangunan nasional yang akan dilaksanakan berdasarkan prinsip otonomi daerah dan pengaturan sumber daya nasional yang memberikan kesempatan bagi peningkatan kinerja daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Penguatan kewenangan penyelenggaraan pemerintahan daerah otonom dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah daerah yang telah diganti dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Berdasarkan Undang-Undang tersebut, penyelenggaraan pemerintahan daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kemampuan keuangan pemerintah daerah akan menentukan kapasitas pemerintah daerah dalam menjalankan fungsi-fungsi pemerintah, yaitu melaksanakan pelayanan publik (*public service function*) dan melaksanakan pembangunan (*development function*).

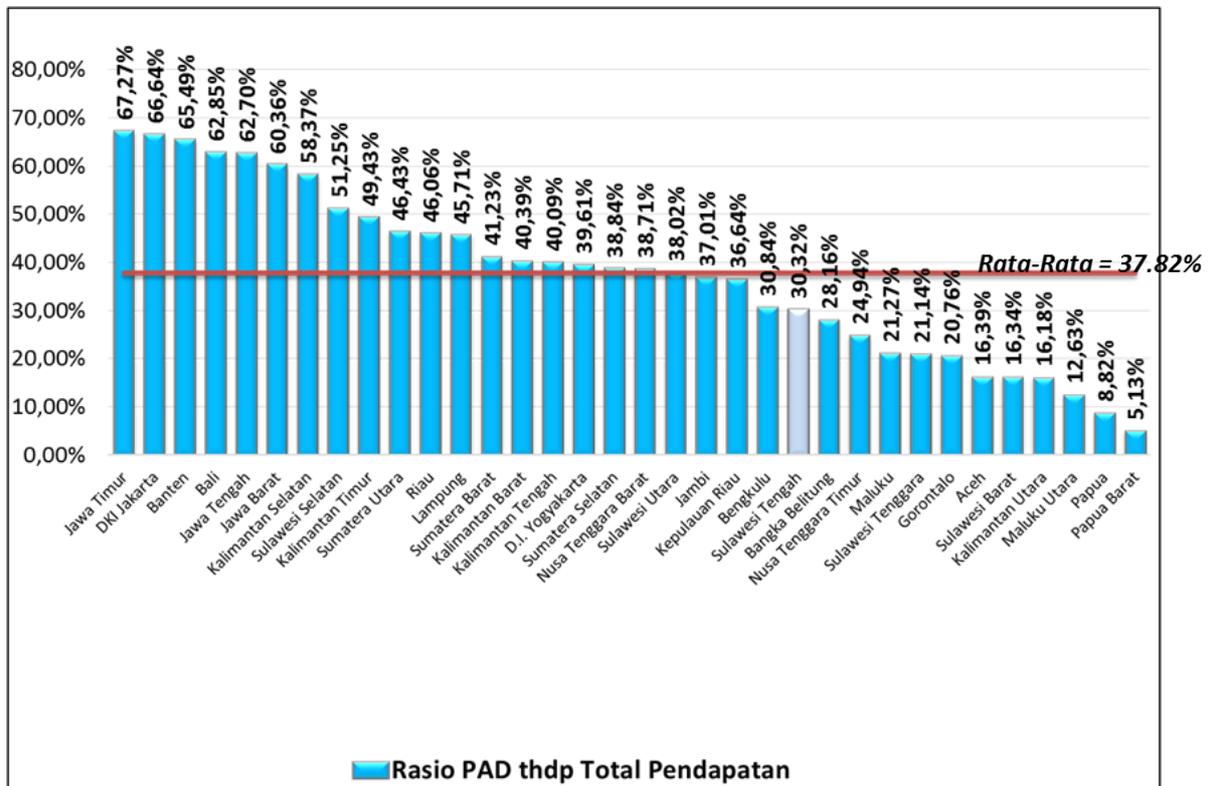
Untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat, daerah diberikan sumber pendanaan (*revenue assignment*) sebagai salah satu fungsi pemberdayaan (*empowering function*) daerah. Sebagai daerah otonom, daerah diberikan kewenangan untuk memungut pajak daerah dan retribusi daerah (*tax assignment*) dan kewenangan melakukan pinjaman (*local borrowing power*). Selain kewenangan tersebut, terdapat sistem transfer antar level pemerintahan (*intergovernmental transfer system*). Pemberian kewenangan tersebut merupakan bagian dari pelaksanaan

desentralisasi fiskal. Pelaksanaan desentralisasi fiskal ini merupakan implementasi dari Pasal 18A ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yang mengamanatkan agar hubungan keuangan, pelayanan umum, serta pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara Pemerintah Pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang. Penjabaran dari ketentuan tersebut ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.

Pemberlakuan otonomi daerah telah berjalan hampir 17 Tahun dan sampai saat ini usulan pemekaran daerah selalu ada. Sebagai catatan, saat ini Indonesia terdiri dari 34 Provinsi dan 514 kabupaten/kota. Merujuk pada perkembangan penerapan sistem otonomi daerah ini, nampaknya belum sesuai dengan harapan. Otonomi daerah yang diterapkan belum memperlihatkan peningkatan kemandirian daerah. Kemandirian daerah ini secara teori salah satunya dapat diukur dengan melihat pencapaian Pendapatan Asli Daerah (PAD). PAD sendiri bersumber dari pendapatan pajak, retribusi, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain PAD yang sah.

Berdasarkan Gambar 1. Dapat dilihat bahwa sampai tahun 2016, rata-rata PAD berdasarkan provinsi baru mencapai 37,82 persen. Belum ada daerah yang prosentase PAD terhadap pendapatan daerahnya mencapai 70 persen. Daerah yang mencapai prosentase di atas 50 persen baru 8 daerah, sementara daerah yang berada di bawah 30 persen ada 11 daerah, bahkan masih ada 2 daerah yang di bawah 10 persen. Dengan demikian, sebagian daerah di Indonesia memiliki proporsi dana perimbangan melebihi 50 persen yang bermakna daerah belum memperlihatkan kemandiriannya dan masih sangat tergantung bantuan dari pusat untuk membiayai segala kewajibannya terkait dengan pembangunan dan pemerintahan.

Gambar 1. Derajat Otonomi Fiskal Provinsi
(Proporsi PAD Terhadap Total Pendapatan TA 2016)



Sumber Data : Perda APBD, Ditjen Bina Keuangan Daerah Kementerian Dalam Negeri, 2016.

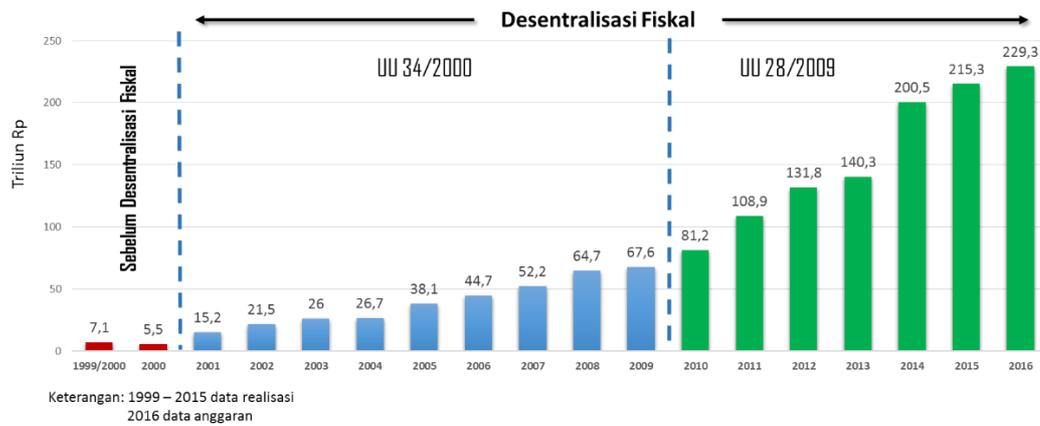
Selanjutnya, dalam Pasal 23A UUD NRI Tahun 1945 diamanatkan bahwa pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan Negara diatur dengan undang-undang. Dengan demikian, tidak ada pemberian beban ekonomi kepada rakyat dalam bentuk pajak dan pungutan lain tanpa didasarkan pada Undang-Undang. Ketentuan tersebut bukan saja menjadi sumber hukum pemungutan pajak dan pungutan lainnya, melainkan juga merupakan falsafah pemungutan pajak. Hal itu sejalan dengan prinsip pemungutan pajak yang berlaku di Amerika Serikat, yakni: *“Taxation without representation is robbery”*. Demikian pula di Inggris, berlaku prinsip pemungutan pajak, yakni: *“No taxation without representation”*.¹

¹ H. Rochmat Soemitro, Asas dan Dasar Perpajakan 1, PT. Eresco, Bandung, 1987., hlm. 8.

Ketentuan Pasal 23A UUD Negara RI Tahun 1945 menjadi dasar pengaturan kewenangan pemerintah daerah untuk menggali sumber pendapatan asli daerah sesuai dengan potensi yang dimilikinya melalui pemungutan pajak. Kewenangan tersebut saat ini diatur dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (UU tentang PDRD). UU tentang PDRD ini merupakan penggantian terhadap UU tentang PDRD yang berlaku sebelumnya, yakni Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

Apabila dicermati UU tentang PDRD yang masih berlaku saat ini dan UU tentang PDRD lama maka terdapat peningkatan jumlah jenis pajak daerah dan retribusi daerah di provinsi dan kabupaten/kota. Saat ini tercatat sebanyak 16 (enam belas) jenis pajak (5 jenis pajak untuk provinsi dan 11 jenis pajak untuk kabupaten/kota), dan 30 jenis retribusi, yakni terdiri dari 14 jenis retribusi jasa umum, 11 jenis retribusi jasa usaha, dan 5 jenis retribusi perizinan tertentu). Jadi, ada penambahan 5 (lima) jenis pajak dan 9 jenis retribusi. Penambahan jumlah jenis pajak daerah dan retribusi daerah di atas membawa pengaruh positif terhadap peningkatan PAD. Dalam kurun waktu tahun 2001 sampai dengan 2009 dengan berlakunya UU tentang PDRD sebelumnya, rata-rata kenaikan PAD setiap tahun adalah sekitar 6,9 triliun rupiah atau 38,7%. Selanjutnya, setelah ditetapkan UU tentang PDRD saat ini (kurun waktu 2010 sampai dengan 2015) rata-rata kenaikan PAD setiap tahun sekitar 23,1 triliun rupiah atau 19,8% sebagaimana tampak pada Gambar 2 berikut ini.

Gambar 2
Perkembangan Pendapatan Asli Daerah

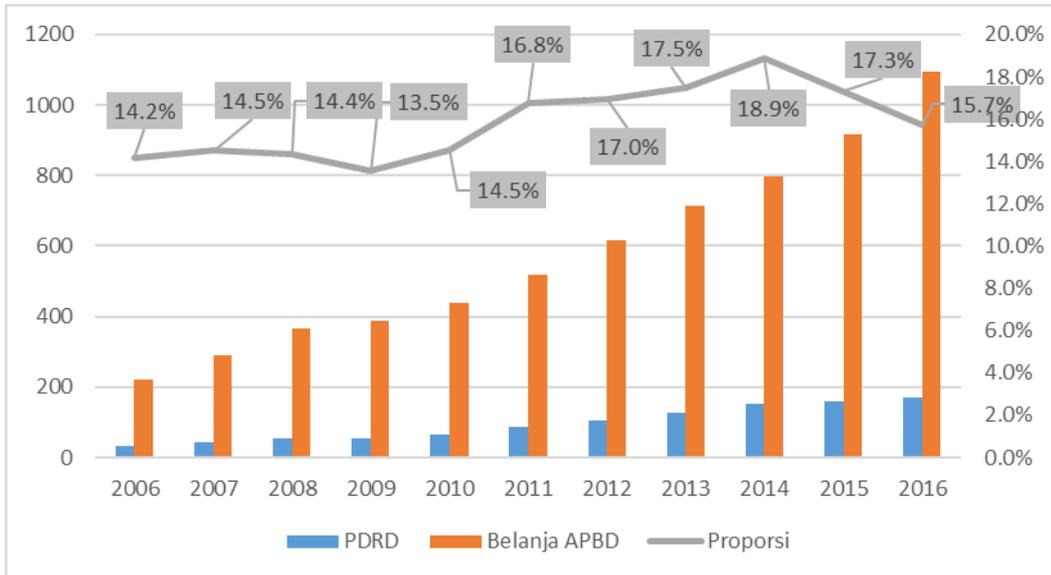


Sumber: Kemenkeu, data diolah.

Selain membawa pengaruh positif terhadap peningkatan PAD di daerah, penambahan jumlah jenis pajak daerah dan retribusi daerah juga ikut berpengaruh terhadap peningkatan belanja daerah. Sebelum ditetapkan UU tentang PDRD (UU No. 28 Tahun 2009), peranan PDRD cenderung mengalami penurunan. Pada Tahun 2006, peranan PDRD terhadap belanja daerah sebesar 14,2% dan terus menurun hingga 13,5% pada tahun 2009. Hal ini mengindikasikan bahwa kenaikan PDRD setiap tahunnya tidak mampu mengimbangi kebutuhan peningkatan belanja. Kondisi itu berbeda setelah UU PDRD ditetapkan, yakni terlihat bahwa persentase PDRD terhadap Belanja Daerah mulai meningkat, yaitu sebesar 14,5% pada tahun 2010 dan tampak meningkat sebesar 15,7% pada tahun 2016. Dengan demikian, terdapat pengaruh yang berarti atau signifikan antara penambahan jumlah jenis PDRD dengan peningkatan jumlah penerimaan PDRD terhadap peningkatan kebutuhan belanja daerah. Gambaran peningkatan tersebut dapat disimak pada Gambar 3 berikut ini.

Gambar 3

Perkembangan Peranan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah terhadap Belanja APBD

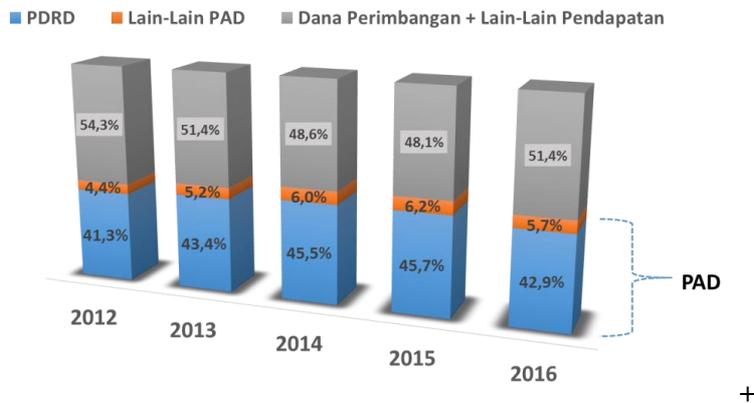


Sumber: Kemenkeu, data diolah

Selanjutnya meskipun terdapat pengaruh positif antara penambahan jumlah jenis PDRD dengan peningkatan jumlah PAD terhadap peningkatan kebutuhan belanja daerah, tidak berarti penambahan jumlah PDRD berdasarkan UU tentang PDRD (UU No. 28 Tahun 2009) tersebut telah memuaskan tuntutan kebutuhan daerah otonom secara menyeluruh. Angka pertumbuhan ekonomi tersebut belum mencerminkan aspek pemerataan untuk semua daerah otonom. Kontribusi PDRD terhadap total pendapatan APBD pada level pemerintahan kabupaten/kota tampak belum cukup memadai jika dibandingkan dengan kontribusi PDRD terhadap total pendapatan APBD pada level pemerintahan provinsi. Pada Gambar 4 dan Gambar 5. menunjukkan bahwa kontribusi PDRD terhadap total pendapatan APBD pada level pemerintahan provinsi sebesar 43,8% sedangkan kontribusi PDRD terhadap total pendapatan APBD pada level pemerintahan kabupaten/kota tampak hanya sebesar 9,7%.

Gambar 4

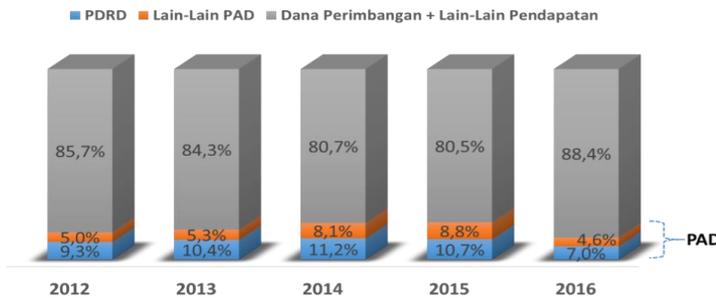
Komposisi Pendapatan APBD Provinsi 2012 - 2016



Sumber: Kemenkeu, data diolah

Gambar 5

Komposisi Pendapatan APBD Kab/Kota 2012-2016



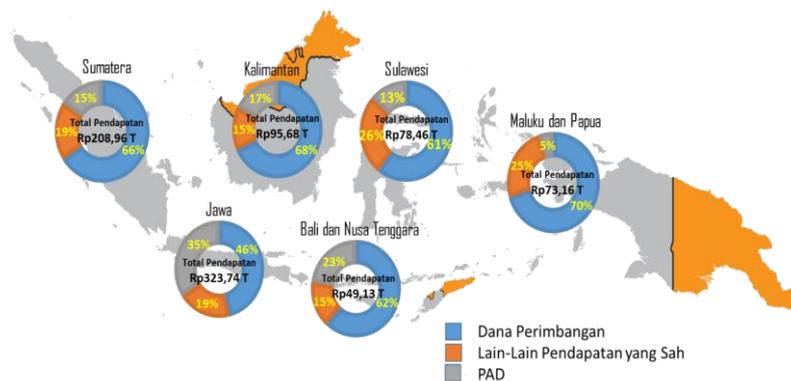
Sumber: Kemenkeu, data diolah

Secara keseluruhan penerimaan PDRD provinsi/kabupaten/kota hanya menyumbang sekitar 18,8%. Penerimaan daerah tersebut hanya sebesar 5,14% dari konsolidasi penerimaan pusat dan daerah. Hal ini berarti sebagian besar sumber-sumber penerimaan negara masih merupakan kewenangan pemerintah pusat (94,86%). Gambaran angka prosentase (%) tersebut tentu saja akan mengkondisikan ketergantungan daerah pada Pemerintah Pusat. Jika kondisi ini berlangsung secara terus menerus, maka spirit pemerintahan desentralisasi dan otonomi daerah akan semakin memudar dan kehilangan makna.

Keterbatasan penerimaan daerah dari PDRD tersebut berimplikasi pada kemampuan daerah untuk memenuhi kebutuhan belanjanya. Oleh karena itu, perlu upaya untuk memperluas basis pungutan PDRD bagi pemerintah daerah, khususnya kabupaten dan kota melalui pengalihan pajak pusat.

Apabila dilakukan *mapping* terhadap kondisi perkembangan pendapatan daerah pulau-pulau besar se-Indonesia maka dapat digambarkan proporsi PAD, dana perimbangan, dan lain-lain pendapatan yang sah. Secara nasional, rata-rata peranan PAD terhadap pendapatan dari tahun 2012–2016 adalah sebesar 22,4% dan sebagian besar daerah, komposisi PAD terhadap pendapatan masih di bawah rata-rata nasional kecuali untuk wilayah pulau Jawa dan Bali Nusa Tenggara. Secara lengkap rata-rata komposisi PAD, dana perimbangan, dan lain-lain pendapatan yang sah terhadap total pendapatan dalam gambar 6 dan tabel 1 sebagai berikut:

Gambar 6
Rata-rata Komposisi PAD, Dana Perimbangan, dan Lain-lain Pendapatan yang sah per Pulau 2012 - 2016



Sumber: Kemenkeu, data diolah

Tabel 1
Perkembangan Pendapatan, PAD, Dana Perimbangan, dan Lain-lain
Pendapatan yang Sah

Uraian	2012	2013	2014	2015	2016*
Pendapatan	646,182	727,452	835,171	903,032	1033,99
Dana Perimbangan	405,905	442,886	476,422	484,934	628,165
Lain-Lain Pendapatan Daerah yang Sah	108,449	126,508	158,244	202,72	176,426
PAD	131,827	158,108	200,504	215,376	229,399

*= data anggaran

Sumber: Kemenkeu, data diolah

Selain kemandirian daerah, otonomi daerah ini belum juga dapat mewujudkan pemerataan pembangunan nasional sehingga belum dapat secara signifikan mendorong kesejahteraan rakyat yang lebih baik. Hal ini ditunjukkan oleh tingkat kemiskinan Indonesia masih cukup tinggi yang dijelaskan dalam Tabel 2.

Tabel 2.

Persentase Penduduk Miskin Menurut Provinsi, Tahun 2007 - 2017

PROVINSI	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017 (Maret)
ACEH	26.65	23.53	21.80	20.98	19.57	18.58	17.72	16.98	17.11	16.43	16.89
SUMATERA UTARA	13.90	12.55	11.51	11.31	11.33	10.41	10.39	9.85	10.79	10.27	10.22
SUMATERA BARAT	11.90	10.67	9.54	9.50	9.04	8.00	7.56	6.89	6.71	7.14	6.87
RIAU	11.20	10.63	9.48	8.65	8.47	8.05	8.42	7.99	8.82	7.67	7.78
JAMBI	10.27	9.32	8.77	8.34	8.65	8.28	8.41	8.39	9.12	8.37	8.19
SUMATERA SELATAN	19.15	17.73	16.28	15.47	14.24	13.48	14.06	13.62	13.77	13.39	13.19
BENGKULU	22.13	20.64	18.59	18.30	17.50	17.51	17.75	17.09	17.16	17.03	16.45
LAMPUNG	22.19	20.98	20.22	18.94	16.93	15.65	14.39	14.21	13.53	13.86	13.69
KEP. BANGKA BELITUNG	9.54	8.58	7.46	6.51	5.75	5.37	5.25	4.97	4.83	5.04	5.20
KEP. RIAU	10.30	9.18	8.27	8.05	7.40	6.83	6.35	6.40	5.78	5.84	6.06
DKI JAKARTA	4.61	4.29	3.62	3.48	3.75	3.70	3.72	4.09	3.61	3.75	3.77
JAWA BARAT	13.55	13.01	11.96	11.27	10.65	9.89	9.61	9.18	9.57	8.77	8.71
JAWA TENGAH	20.43	19.23	17.72	16.56	15.76	14.98	14.44	13.58	13.32	13.19	13.01
DI YOGYAKARTA	18.99	18.32	17.23	16.83	16.08	15.88	15.03	14.55	13.16	13.10	13.02
JAWA TIMUR	19.98	18.51	16.68	15.26	14.23	13.08	12.73	12.28	12.28	11.85	11.77
BANTEN	9.07	8.15	7.64	7.16	6.32	5.71	5.89	5.51	5.75	5.36	5.45
BALI	6.63	6.17	5.13	4.88	4.20	3.95	4.49	4.76	5.25	4.15	4.25
NUSA TENGGARA BARAT	24.99	23.81	22.78	21.55	19.73	18.02	17.25	17.05	16.54	16.02	16.07
NUSA TENGGARA TIMUR	27.51	25.65	23.31	23.03	21.23	20.41	20.24	19.60	22.58	22.01	21.85
KALIMANTAN BARAT	12.91	11.07	9.30	9.02	8.60	7.96	8.74	8.07	8.44	8.00	7.88
KALIMANTAN TENGAH	9.38	8.71	7.02	6.77	6.56	6.19	6.23	6.07	5.91	5.36	5.37
KALIMANTAN SELATAN	7.01	6.48	5.12	5.21	5.29	5.01	4.76	4.81	4.72	4.52	4.73
KALIMANTAN TIMUR	11.04	9.51	7.73	7.66	6.77	6.38	6.38	6.31	6.10	6.00	6.19
KALIMANTAN UTARA	-	-	-	-	-	-	-	-	6.32	6.99	7.22
SULAWESI UTARA	11.42	10.10	9.79	9.10	8.51	7.64	8.50	8.26	8.98	8.20	8.10
SULAWESI TENGAH	22.42	20.75	18.98	18.07	15.83	14.94	14.32	13.61	14.07	14.09	14.14
SULAWESI SELATAN	14.11	13.34	12.31	11.60	10.29	9.82	10.32	9.54	10.12	9.24	9.38
SULAWESI TENGGARA	21.33	19.53	18.93	17.05	14.56	13.06	13.73	12.77	13.74	12.77	12.81
GORONTALO	27.35	24.88	25.01	23.19	18.75	17.22	18.01	17.41	18.16	17.63	17.65
SULAWESI BARAT	19.03	16.73	15.29	13.58	13.89	13.01	12.23	12.05	11.90	11.19	11.30
MALUKU	31.14	29.66	28.23	27.74	23.00	20.76	19.27	18.44	19.36	19.26	18.45
MALUKU UTARA	11.97	11.28	10.36	9.42	9.18	8.06	7.64	7.41	6.22	6.41	6.35
PAPUA BARAT	39.31	35.12	35.71	34.88	31.92	27.04	27.14	26.26	25.73	24.88	25.10
PAPUA	40.78	37.08	37.53	36.80	31.98	30.66	31.53	27.80	28.40	28.40	27.62
INDONESIA	16.58	15.42	14.15	13.33	12.49	11.66	11.47	10.96	11.13	10.70	10.64

Sumber : Badan Pusat Statistik, 2017.

Merujuk pada kondisi belum tercapainya kemandirian daerah dan belum terwujudnya peningkatan kesejahteraan rakyat yang merata maka perlu dilakukan penguatan terhadap instrumen PAD yang bersumber dari pajak, retribusi, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain PAD yang sah. Hal ini perlu dilakukan semata-mata untuk memberikan ruang gerak yang lebih luas kepada daerah guna meningkatkan PAD. Pembukaan ruang untuk meningkatkan PAD ini seiring dengan UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-undang baru ini menambah urusan yang harus ditangani daerah, sementara undang-undang yang terkait dengan sumber keuangan daerah untuk membiayai penambahan urusan yang didelegasikan tersebut belum ada perubahan.

Berdasarkan latar belakang yang telah dikemukakan, saat ini perkembangan penerapan sistem otonomi daerah belum sesuai dengan semangat awal pembentukannya yaitu mewujudkan kemandirian daerah dan meningkatkan kesejahteraan rakyat yang lebih merata dan berkeadilan. Otonomi daerah yang ditandai dengan penyerahan urusan dalam memberikan pelayanan publik kepada rakyat belum sepenuhnya didukung oleh ruang peningkatan pendapatan daerah untuk membiayainya. Fakta, menunjukkan bahwa PAD pada sebagian besar daerah baru dapat membiayai sebagian pengeluaran rutin (belanja tidak langsung) pemerintah daerah. Hal ini menjadi persoalan ketika daerah dituntut untuk dapat membuat pengeluaran untuk belanja modal dan investasi (belanja langsung) guna melakukan pembangunan di daerah yang dapat menjadi stimulus perekonomian daerah. Diharapkan stimulus belanja daerah ini dapat mengurangi tingkat kemiskinan di daerah. Ketergantungan pemerintah daerah kepada pemerintah pusat dalam membiayai urusan yang telah didelegasikan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan masih sangat tinggi. Untuk itu harus dicarikan solusi untuk meningkatkan kemandirian daerah dan upaya meningkatkan kesejahteraan rakyat melalui pengaturan untuk dapat memberikan kesempatan kepada daerah untuk meningkatkan pendapatannya.

Sebagai solusi untuk menjawab permasalahan yang dihadapi adalah dengan membentuk Rancangan Undang-Undang tentang Peningkatan Pendapatan Asli Daerah (RUU PPAD). RUU PPAD ini akan menjadi instrumen untuk mewujudkan kemandirian daerah otonom yang lebih cepat. RUU PPAD ini secara langsung lebih memberikan kewenangan kepada daerah untuk meningkatkan pendapatan sesuai dengan potensi daerah yang lebih luas. Harapannya daerah lebih memiliki ruang fiskal untuk membiayai urusan penyelenggaraan pemerintah daerah otonom sehingga dapat mempercepat pembangunan dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat secara merata dan berkeadilan.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas maka permasalahan dalam strategi meningkatkan PAD yang menjadi materi pokok dalam Naskah Akademik (NA) RUU PPAD ini yaitu:

1. Bagaimana teori dan praktik pelaksanaan pengelolaan PAD pada saat ini? Apakah terdapat gap atau kesenjangan antara teori atau pemikiran akademis dengan sistem yang sudah teradopsi dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku tentang PAD? Permasalahan apa yang dihadapi dalam praktik dan solusi apa yang perlu dilakukan melalui pembentukan undang-undang dan aturan/hukum yang berlaku?
2. Bagaimana kondisi peraturan perundang-undangan terkait dengan PAD pada saat ini? Apakah terdapat kekosongan hukum, disharmonisasi, tumpang tindih peraturan perundang-undangan atau pengaturan pada tingkat peraturan perundang-undangan yang lebih rendah dari undang-undang?
3. Apakah yang menjadi dasar pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis pembentukan dalam penyusunan RUU PPAD?
4. Apa sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan dan arah pengaturan serta materi muatan dalam penyusunan RUU PPAD?

C. Maksud dan Tujuan

Adapun maksud penyusunan NA dan RUU tentang PPAD adalah:

1. Menguraikan teori dan praktik pelaksanaan PAD yang berkembang saat ini dan untuk mengetahui adanya gap atau kesenjangan antara teori dan pemikiran dengan dan aturan/hukum yang berlaku serta **menjelaskan masalah yang dihadapi dalam praktik peningkatan PAD dan memberikan solusi melalui pembentukan regulasi baru.**
2. Menguraikan persoalan hukum yang terkait dengan pengaturan mengenai PAD **dalam hal kekosongan hukum, disharmoni, dan**

tumpang tindih regulasi dan merumuskan solusi hukum dalam bentuk undang-undang baru.

3. Merumuskan dasar pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis dalam penyusunan RUU PPAD.
4. Merumuskan sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan dan arah pengaturan, serta materi muatan dalam penyusunan RUU PPAD.

Adapun tujuan dari penyusunan Naskah Akademik dan RUU PPAD adalah sebagai acuan dasar penyusunan perumusan norma-norma RUU PPAD.

D. Metode Penyusunan Naskah Akademik

Metode penyusunan Naskah Akademik yang digunakan dalam penyusunan NA dan RUU PPAD ini adalah metode yuridis normatif, dengan cara melakukan studi pustaka yang menelaah data sekunder berupa bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer meliputi peraturan perundang-undangan atau dokumen hukum lainnya seperti UUD NRI Tahun 1945 dan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pengaturan PAD. Bahan hukum sekunder diperoleh melalui hasil penelitian, hasil pengkajian, hasil seminar dan/atau lokakarya, buku-buku dan jurnal ilmiah yang terkait dengan PAD, dan referensi lainnya.

Data sekunder tersebut dapat dilengkapi dengan data primer dari hasil wawancara dan diskusi dengan narasumber yang berkompeten dan representatif yaitu beberapa pemangku kepentingan (*stakeholders*), pakar, akademisi, dan LSM. Wawancara dan diskusi tersebut dilakukan dengan melakukan pencarian dan pengumpulan data baik *stakeholders* di pusat maupun di daerah.

Data yang sudah diperoleh tersebut selanjutnya diolah dan dianalisis secara deskriptif kualitatif untuk kemudian disusun, dikaji, dan dirumuskan sesuai tahapan dalam penyusunan NA dan RUU.

BAB II

KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

A. Kajian Teoretis

1. Desentralisasi Fiskal dan Otonomi Daerah

Teori desentralisasi fiskal merupakan salah satu bagian dari konsep desentralisasi secara luas. Perkembangan teori desentralisasi fiskal sejalan dengan desentralisasi politik dan desentralisasi administrasi. Ketiganya saling berkaitan erat satu dengan lainnya, dan seyogianya dilaksanakan bersama-sama agar berbagai tujuan otonomi daerah seperti peningkatan kualitas pelayanan publik tidak terbengkalai.² Desentralisasi fiskal memiliki tiga asas yaitu:

- a. Urusan yang merupakan tugas Pemerintah Pusat di daerah dalam rangka dekonsentrasi dibiayai dari dan atas beban APBN.
- b. Urusan yang merupakan tugas Pemerintah Daerah sendiri dalam rangka desentralisasi dibiayai dan atas beban APBD.
- c. Urusan yang merupakan tugas Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah tingkat atasnya, yang dilaksanakan dalam rangka tugas Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah dibiayai oleh Pemerintah Pusat atas beban APBN atau oleh Pemerintah Daerah tingkat atasnya atas beban APBD-nya sebagai pihak yang menugaskan.

Desentralisasi menjadi wajib dilaksanakan karena desentralisasi merupakan amanat Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945). Dalam pasal 18 UUD NRI 1945 dan amandemennya disebutkan bahwa:

- (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.

² Kementerian Keuangan, Draf Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, Jakarta, 2018.

(2) Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Secara garis besar, isu desentralisasi fiskal adalah tentang pencarian sebuah cara yang efektif untuk memberikan kesejahteraan bagi masyarakat melalui otoritas Pemerintah di bidang keuangan Negara. Desentralisasi fiskal dipercaya mampu memberikan kesejahteraan yang lebih bagi masyarakat. Hal tersebut berdasarkan pemikiran bahwa Pemerintah Daerah yang lebih mampu mengetahui apa saja yang benar-benar dibutuhkan masyarakat, mengingat karakter dan latar belakang masyarakat di berbagai daerah berbeda-beda, maka kebutuhan mereka pun juga berbeda-beda.³ Selain itu, ada beberapa alasan-alasan strategis lain yang memperkuat pelaksanaan agenda desentralisasi fiskal ini. Alasan-alasan dasar diterapkannya pelaksanaan desentralisasi fiskal adalah sebagai berikut:⁴

- a. Negara yang luas wilayahnya tidak mungkin melakukan sentralisasi.
- b. Sentralisasi menyebabkan ketimpangan dan ketidakadilan.
- c. Kebutuhan daerah lebih dikenal dan diketahui oleh orang yang tinggal didalamnya.
- d. Desentralisasi fiskal dan otonomi daerah lebih efisien dari manfaat pembiayaan.

Dari beberapa penjelasan tersebut, maka pelaksanaan otonomi daerah merupakan kebutuhan dasar bagi Indonesia untuk mewujudkan pembangunan nasional yang berkeadilan sesuai amanat UUD NRI 1945.

Otonomi daerah pada hakikatnya merupakan hak penuh suatu daerah dalam mengurus dan menjalankan sendiri apa yang menjadi bagian atau wewenangnya. Oleh sebab itu, otonomi daerah yang ideal adalah membutuhkan keleluasaan dalam segala hal. Otonomi daerah

³ Anggi Rahajeng, *Perencanaan Penganggaran Keuangan Daerah*, Yogyakarta; Gadjah Mada University Press, 2016.

⁴ Kementerian Keuangan, *Draf Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah*, Jakarta, 2018.

di Indonesia adalah pelimpahan sebagian wewenang dari pusat ke daerah (*subnational jurisdictions*) untuk mengurus dan menjalankan tugas-tugas pemerintahan. Otonomi daerah di sini tidak merupakan pendelegasian wewenang, melainkan pemberian atau pelimpahan kewenangan. Dengan demikian si penerima wewenang mempunyai otoritas penuh untuk mengatur dan menjalankannya sesuai dengan caranya masing-masing.⁵

Penyerahan kewenangan keuangan dari otoritas negara ke daerah baik berupa pajak daerah dan retribusi daerah maupun berupa dana perimbangan merupakan konsekuensi dari adanya penyerahan urusan pemerintahan kepada daerah yang diselenggarakan berdasarkan asas otonomi atau biasa dikenal dengan desentralisasi fiskal. Keleluasaan untuk menentukan anggaran dan mengalokasikan sumber daya yang dimiliki daerah untuk membiayai pelayanan publik yang menjadi tugas daerah.

Di sisi belanja, diberikannya kewenangan fiskal kepada sebuah daerah otonom didasarkan kepada prinsip agar alokasi sumber daya lebih efisien dan efektif karena Pemerintah Daerah lebih memahami kebutuhan masyarakat di daerahnya dibandingkan dengan pemerintah pusat.

Untuk menjalankan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, daerah harus mempunyai sumber keuangan agar daerah tersebut mampu memberikan pelayanan dan kesejahteraan kepada rakyat di daerahnya. Pemberian sumber keuangan kepada daerah harus seimbang dengan beban atau urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah. Keseimbangan sumber keuangan ini merupakan jaminan terselenggaranya urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah. Ketika daerah mempunyai kemampuan keuangan yang kurang mencukupi untuk membiayai urusan pemerintahan dan khususnya urusan pemerintahan wajib yang terkait

⁵Juli Panglima Saragih, *Desentralisasi Fiskal dan Keuangan Daerah dalam Otonomi*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 2003, Hal 41-42.

pelayanan dasar, pemerintah pusat dapat menggunakan instrumen dana alokasi khusus (DAK) untuk membantu daerah sesuai dengan prioritas nasional yang ingin dicapai.⁶ Ketentuan ini bermakna bahwa otonomi daerah memberikan ruang legitimasi bagi daerah untuk berinovasi dan berkreasi meningkatkan potensi daerah sebagai sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD), sehingga daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan tidak hanya bertumpu pada Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN), namun daerah mampu secara mandiri membiayai penyelenggaraan pemerintahan dengan daya dukung kemampuan fiskal daerah.⁷

2. Pentingnya Pengelolaan Keuangan Daerah

Penyelenggaraan fungsi pemerintahan daerah akan terlaksana secara optimal jika penyelenggaraan urusan pemerintahan diikuti dengan pemberian sumber-sumber penerimaan yang cukup kepada daerah, dengan mengacu pada undang-undang tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah yang besarnya disesuaikan dan diselaraskan dengan pembagian kewenangan antara pemerintah dan daerah. Semua sumber keuangan yang melekat pada setiap urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah menjadi sumber keuangan daerah. Daerah diberi hak untuk mendapatkan sumber keuangan yang antara lain berupa:

- a. Kepastian tersedianya pendanaan dari pemerintah sesuai dengan urusan pemerintahan yang diserahkan.
- b. Kewenangan memungut dan mendayagunakan pajak dan retribusi daerah.
- c. Hak untuk mendapatkan bagi hasil dari sumber-sumber daya nasional yang berada di daerah dan dana perimbanganlainnya.

⁶Penjelasan Umum UU No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

⁷Indrawati, Masukan Terhadap RUU tentang Peningkatan Pendapatan Asli Daerah, 2017.

d. Hak untuk mengelola keuangan daerah dan mendapatkan sumber pembiayaan.⁸

3. Teori *Earmarking Revenue*⁹

Earmarking atau *earmarked* merupakan salah satu pendekatan dalam bidang pengelolaan keuangan publik, khususnya bidang penganggaran atau pengalokasian belanja. Istilah *earmarked* atau *earmarking* dalam konteks pengelolaan keuangan publik didefinisikan sebagai suatu kondisi dimana sumber pendapatan negara tertentu dialokasikan kepada kegiatan atau pelayanan publik tertentu. *Earmarking* sering dikaitkan dalam konteks perpajakan, sehingga kemudian muncul dan populer istilah *earmarked taxes*.

Salah seorang ekonom yang pertama kali mendalami pendekatan *earmarking* adalah James M Buchanan dari Virginia University. Dalam salah satu karya tulisnya berjudul *The Economics of Earmarked Taxes*, Buchanan menyatakan bahwa “*earmarking is practice of designating or dedicating specific revenue to the financing of specific public service*” atau pendekatan *earmarked* merupakan kebijakan untuk mendesain suatu pendapatan tertentu menjadi sumber pendanaan bagi kegiatan pelayanan umum yang juga tertentu.

Berbagai literatur menjelaskan bahwa tujuan pendekatan *earmarking* adalah menjamin dan melindungi program-program prioritas tertentu dari pergeseran anggaran oleh program prioritas lain. Selain itu, pendekatan *earmarking* juga bertujuan mengurangi inefisiensi dan mencegah terjadinya korupsi. Namun demikian, banyak juga ekonom yang skeptis terhadap pendekatan *earmarking* ini. Mereka menilai sulit untuk merencanakan sumber dana dan mengalokasikan belanjanya secara tepat, tanpa membutuhkan proses administrasi yang panjang.

⁸ Basuki, *Pengelolaan Keuangan Daerah*, Yogyakarta, 2008, hal 9-10.

⁹ Kementerian Keuangan, *Draf Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah*, Jakarta, 2018.

4. Sumber-sumber Pendapatan Asli Daerah

Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. PAD merupakan pendapatan daerah yang bersumber dari hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan pendapatan lain asli daerah yang sah, yang bertujuan untuk memberikan keleluasaan kepada daerah dalam menggali pendanaan dalam pelaksanaan otonomi daerah sebagai perwujudan asas desentralisasi.¹⁰ Penjelasan lebih lanjut terkait sumber PAD sebagai berikut:

a. Pajak Daerah

Para ahli ekonomi telah mengemukakan banyak teori atau prinsip-prinsip perpajakan pada saat yang berbeda untuk mengarahkan negara (pusat dan daerah) tentang bagaimana keadilan perpajakan dapat dicapai. Teori atau prinsip utama secara singkat adalah sebagai berikut:

1) Benefit Theory

Berdasarkan teori ini, negara seharusnya mengenakan pajak kepada masyarakat sesuai dengan manfaat yang diterima. Semakin banyak manfaat yang diterima dari kegiatan negara maka semakin banyak pula pajak yang harus dibayar kepada negara.

2) *The Cost of Service Theory*

Beberapa ahli ekonomi berpendapat bahwa jika negara mengenakan pungutan secara langsung dari pelayanan yang diberikan, akan dipenuhi ide tentang keadilan dalam perpajakan. Biaya dari prinsip pelayanan tidak diragukan lagi diterapkan pada tingkat tertentu dalam kasus-kasus dimana pelayanan disediakan atas dasar harga dan sedikit lebih mudah menentukan, misalnya pelayanan telepon dan listrik. Tetapi sebagian besar pengeluaran

¹⁰Ahmad, Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia, Jakarta, 2008, hal 51-52.

yang dibuat oleh negara tidak dapat ditetapkan untuk setiap masyarakat karena tidak dapat ditentukan secara tepat. Sebagai contoh, bagaimana kita dapat mengukur biaya pelayanan polisi, tentara, jaksa dan sebagainya terhadap individu yang berbeda. Dalto juga telah menolak teori ini atas dasar pertimbangan bahwa tidak ada kompensasi dalam suatu pajak.

3) *Ability to Pay Theory*

Prinsip yang paling umum diterima dan paling populer adalah keadilan dalam perpajakan, yaitu bahwa penduduk suatu negara seharusnya membayar pajak kepada pemerintah sesuai dengan kemampuannya membayar. Hal itu terlihat sangat beralasan dan adil karena pajak seharusnya dikenakan atas dasar kemampuan perpajakan dari setiap individu. Sebagai contoh, jika kapasitas perpajakan si A adalah lebih besar dari si B maka si A seharusnya diminta untuk membayar Pajak lebih besar daripada si B. Terlihat bahwa jika pajak dikenakan atas dasar prinsip ini seperti disebut di atas, maka keadilan dapat dicapai. Tetapi kesulitan kita tidak berakhir disini. Kenyataan bahwa bila kita menempatkan teori ini dalam praktik, kesulitan kita sebenarnya telah dimulai. Masalah timbul berkaitan dengan definisi kemampuan membayar. Ahli ekonomi tidak sepakat tentang apa yang seharusnya menjadi ukuran yang tepat tentang kemampuan orang atau kemampuan untuk membayar.

Suatu sistem pajak harus fokus terhadap prinsip-prinsip yang baik. Ada 4 prinsip pajak yang baik, sebagaimana dikemukakan oleh Adam Smith, yaitu kesederhanaan, netralitas, stabilitas, dan fleksibilitas. Sistem pajak yang sederhana adalah sistem pajak yang aturan pajak dan kewajiban mudah dipahami dan jelas dan kewajiban pajaknya jelas. Dengan sistem pajak yang sederhana, wajib pajak dapat mengantisipasi dan memperhitungkannya dalam pengambilan keputusan dengan beban yang minimal dan ketidakpastian dan konsekuensi tindakan atas pajak.

Sistem pajak yang sederhana memperbaiki transparansi yang pada gilirannya akan meningkatkan akuntabilitas politik dan pemerintah. Sistem yang mudah dimengerti memperkecil beban baik kepada pembayar pajak dan petugas pajak dan meningkatkan kepatuhan. Sistem pajak yang sederhana juga akan menjadi lebih adil, karena dapat meningkatkan aksesibilitas. Juga dapat meningkatkan integritas sistem dengan meminimumkan waktu dan biaya yang dikeluarkan bagi konsultan pajak dalam menghitung beban pajak. Terkait dengan hal ini, prinsip keadilan horizontal mempunyai tujuan menjamin bahwa individu tertentu atau usaha yang melaksanakan aktivitas yang sama luasnya harus diperlakukan dengan cara yang sama.

Pajak Daerah adalah iuran wajib yang dilakukan oleh orang pribadi atau badan kepada daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang, yang dipaksakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pembangunan daerah. Pajak daerah sebagai salah satu pendapatan asli daerah diharapkan menjadi salah satu sumber pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah untuk meningkatkan dan pemeratakan kesejahteraan masyarakat. Dengan demikian, daerah mampu melaksanakan otonomi, yaitu mampu mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.¹¹

b. Retribusi Daerah

Retribusi merupakan salah satu jenis pungutan yang dikenakan pemerintah daerah kepada masyarakat di samping pajak. Retribusi bersama-sama dengan pajak digunakan oleh pemerintah daerah untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat. Dengan kata lain, pajak dan retribusi adalah

¹¹Ahmad, Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia, Jakarta, 2008, hal 52-53.

harga yang dibayar oleh masyarakat atas pelayanan atau barang/jasa yang disediakan oleh pemerintah. Pajak merupakan harga atas barang/jasa yang dikenakan kepada masyarakat tanpa mengkaitkan langsung dengan pelayanan yang diterima masyarakat, namun hasil pajak tersebut digunakan oleh pemerintah untuk menyediakan pelayanan yang dapat dinikmati oleh seluruh masyarakat. Berbeda dengan pajak, retribusi merupakan harga yang dibayarkan oleh masyarakat atas pelayanan atau konsumsi barang/jasa yang secara khusus disediakan bagi masyarakat tersebut.

Secara tradisional, untuk membedakan apakah suatu pelayanan jasa cocok dibiayai dengan pajak atau retribusi adalah dengan membedakan apakah layanan tersebut merupakan *public goods* atau *private goods*. *Public goods* adalah layanan yang konsumsinya tidak mempengaruhi kesempatan konsumsi orang lain (*non-rivalry*) dan sulit/mahal untuk menghindari orang lain yang tidak bersedia membayar untuk mengkonsumsinya (*nonexcludable*) atau sulit untuk menghindari orang lain mendapatkan manfaat dari layanan tersebut (*free-rider*) atau dengan kata lain layanan tersebut disediakan secara kolektif dan tidak diskriminatif. Sebaliknya, *private goods* adalah layanan yang konsumsinya mempengaruhi kesempatan konsumsi orang lain atau hanya memberikan manfaat bagi orang tertentu. Secara teoritis, layanan yang bersifat *public goods* dibiayai dari pajak dan layanan yang bersifat *private goods* dibiayai dari retribusi.

Retribusi daerah adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk kepentingan pribadi atau badan. Retribusi daerah, sebagaimana halnya pajak daerah merupakan salah satu pendapatan asli daerah diharapkan menjadi salah satu sumber pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah untuk meningkatkan dan

memeratakan kesejahteraan masyarakat. Daerah kabupaten/kota diberi peluang dalam menggali potensi sumber-sumber keuangannya dengan menetapkan jenis retribusi selain yang telah ditetapkan, sepanjang memenuhi kriteria yang telah ditetapkan dan sesuai dengan aspirasi masyarakat.¹²

c. Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah Yang Dipisahkan

Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan merupakan hasil yang diperoleh dari pengelolaan kekayaan yang terpisah dari pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Jika atas pengelolaan tersebut memperoleh laba, laba tersebut dapat dimasukkan sebagai salah satu sumber pendapatan asli daerah. Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan ini mencakup:

- 1) Bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik daerah/Badan Usaha Milik Daerah (BUMD).
- 2) Bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik pemerintah/ Badan Usaha Milik Negara (BUMN).
- 3) Bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik swasta atau kelompok usaha masyarakat.¹³

d. Lain-Lain Pendapatan Asli Daerah Yang Sah

Lain-Lain Pendapatan Asli Daerah Yang Sah merupakan penerimaan daerah yang tidak masuk dalam jenis pajak daerah, retribusi daerah, dan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan. Jenis-jenis pendapatan daerah yang sah terdiri dari:

- a. Hasil penjualan kekayaan daerah yang dipisahkan.
- b. Jasa giro.
- c. Pendapatan bunga.
- d. Penerimaan atas tuntutan ganti kerugian daerah.

¹²Ahmad, Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia, Jakarta, 2008, hal 63.

¹³ Ahmad, Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia, Jakarta, 2008, hal 73.

- e. Penerimaan komisi, potongan ataupun bentuk lain sebagai akibat dari penjualan dan/atau pengadaan barang dan/atau jasa oleh daerah.
- f. Penerimaan keuntungan dari selisih nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing.
- g. Pendapatan denda atas keterlambatan pelaksanaan pekerjaan.
- h. Pendapatan denda pajak.
- i. Pendapatan denda retribusi.
- j. Pendapatan hasil eksekusi atas jaminan.
- k. Pendapatan dari pengembalian.
- l. Fasilitas sosial dan fasilitas umum.
- m. Pendapatan dari penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan.
- n. Pendapatan dari angsuran/cicilan penjualan.¹⁴

B. Kajian Terhadap Asas/Prinsip Yang Terkait dengan Penyusunan Norma

1. Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Asas hukum adalah aturan dasar dan prinsip hukum yang abstrak dan pada umumnya melatarbelakangi peraturan konkret dan pelaksanaan hukum. Asas hukum bukan merupakan hukum konkret, melainkan merupakan pikiran dasar yang umum dan abstrak, atau merupakan latar belakang peraturan konkret yang terdapat di dalam dan di belakang setiap sistem hukum yang terjelma dalam peraturan perundang-undangan dan putusan hakim yang merupakan hukum positif dan dapat diketemukan dengan mencari sifat-sifat umum dalam peraturan konkret tersebut.

Beberapa pendapat mengenai asas hukum, antara lain:¹⁵

- a. Bellefroid: asas hukum adalah norma dasar yang dijabarkan dari hukum positif dan yang oleh ilmu hukum tidak dianggap berasal dari aturan-

¹⁴ Ahmad, Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia, Jakarta, 2008, hal 74.

¹⁵ Sudikno Mertokusumo, 2005, *Mengenal Hukum; Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, hlm. 34. Lihat juga Sudikno Mertokusumo, 2007, *Penemuan Hukum; Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, hlm. 5.

aturan yang lebih umum. Asas hukum itu merupakan pengendalian hukum positif dalam suatu masyarakat.

- b. Van Eikema Hommes: asas hukum itu tidak boleh dianggap sebagai norma-norma hukum yang konkrit, akan tetapi perlu dipandang sebagai dasar-dasar umum atau petunjuk-petunjuk bagi hukum yang berlaku. Pembentukan hukum praktis perlu berorientasi pada asas-asas hukum tersebut. Dengan kata lain, asas hukum ialah dasar-dasar atau petunjuk arah dalam pembentukan hukum positif.
- c. The Liang Gie: asas adalah suatu dalil umum yang dinyatakan dalam istilah umum tanpa menyarankan cara-cara khusus mengenai pelaksanaannya, yang diterapkan pada serangkaian perbuatan untuk menjadi petunjuk yang tepat bagi perbuatan itu.
- d. Paul Scholten: asas hukum adalah kecenderungan-kecenderungan yang disyaratkan oleh pandangan kesusilaan kita pada hukum, merupakan sifat-sifat umum dengan segala keterbatasannya sebagai pembawaan yang umum itu, tetapi yang tidak boleh tidak harus ada.

Asas-asas dalam pembentukan peraturan negara yang baik (*beginselen van behoorlijke regelgeving*) terbagi atas asas-asas yang formal dan yang material. Asas-asas yang formal meliputi¹⁶:

- a. asas tujuan yang jelas (*beginsel van duidelijke doelstelling*);
- b. asas organ/lembaga yang tepat (*beginsel van het juiste orgaan*);
- c. asas perlunya pengaturan (*het noodzakelijkheids beginsel*);
- d. asas dapatnya dilaksanakan (*het beginsel van uitvoerbaarheid*);
- e. asas konsensus (*het beginsel van consensus*).

Asas-asas yang material meliputi¹⁷:

- a. asas tentang terminologi dan sistematika yang benar;
- b. asas tentang dapat dikenali;
- c. asas perlakuan yang sama dalam hukum;

¹⁶ I.C. van der Vlies, *Het wetsbegrip en beginselen van behoorlijke regelgeving*, 's-Gravenhage: Vuga 1984 hal 186 seperti dikutip oleh A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, hal. 330, dalam Maria Farida Indrati, S., *Ilmu Perundang-undangan 1, Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Jakarta: Kanisius, 2007, hlm. 253-254.

¹⁷ *Ibid.*, hlm. 254.

- d. asas kepastian hukum;
- e. asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individual.

Di dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia yang patut, adalah sebagai berikut:¹⁸

- a. Cita Hukum Indonesia, yang tidak lain adalah Pancasila yang berlaku sebagai “bintang pemandu”;
- b. Asas negara berdasar atas hukum yang menempatkan undang-undang sebagai alat pengaturan yang khas berada dalam keutamaan hukum, dan asas pemerintahan berdasar sistem konstitusi yang menempatkan undang-undang sebagai dasar dan batas penyelenggaraan kegiatan-kegiatan Pemerintahan.
- c. Asas-asas lainnya, yaitu asas-asas negara berdasar atas hukum yang menempatkan undang-undang sebagai alat pengaturan yang khas berada dalam keutamaan hukum dan asas-asas pemerintahan berdasar sistem konstitusi yang menempatkan undang-undang sebagai dasar dan batas penyelenggaraan kegiatan-kegiatan pemerintahan.

Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut meliputi juga¹⁹:

- a. asas tujuan yang jelas;
- b. asas perlunya pengaturan;
- c. asas organ/lembaga dan materi muatan yang tepat;
- d. asas dapatnya dilaksanakan;
- e. asas dapatnya dikenali;
- f. asas perlakuan yang sama dalam hukum;
- g. asas kepastian hukum;
- h. asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individual.

Apabila mengikuti pembagian mengenai adanya asas yang formal dan asas yang material, A. Hamid S. Attamini membagi asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut tersebut sebagai²⁰:

¹⁸ *Ibid.*, hlm. 254-256.

¹⁹ *Ibid.*, hlm. 256.

²⁰ *Ibid.*, hlm. 256.

a. Asas-asas formal, dengan perincian:

1. asas tujuan yang jelas;
2. asas perlunya pengaturan;
3. asas organ/ lembaga yang tepat;
4. asas materi muatan yang tepat;
5. asas dapatnya dilaksanakan; dan
6. asas dapatnya dikenali;

b. Asas-asas material, dengan perincian:

1. asas sesuai dengan cita hukum indonesia dan norma fundamental negara;
2. asas sesuai dengan hukum dasar negara;
3. asas sesuai dengan prinsip-prinsip negara berdasar atas Hukum; dan
4. asas sesuai dengan prinsip-prinsip Pemerintahan berdasar sistem konstitusi.

Asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik dirumuskan juga dalam Pasal 5 dan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan) sebagai berikut:

1. Pasal 5 menyatakan bahwa dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus berdasarkan pada asas pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik yang meliputi:
 - a. kejelasan tujuan;
 - b. kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat;
 - c. kesesuaian antara jenis dan materi muatan;
 - d. dapat dilaksanakan;
 - e. kedayagunaan dan kehasilgunaan;
 - f. kejelasan rumusan; dan
 - g. keterbukaan
2. Pasal 6 menyatakan bahwa materi muatan Peraturan Perundang-undangan mengandung asas, sebagai berikut:
 - a. pengayoman;

- b. kemanusiaan;
- c. kebangsaan;
- d. kekeluargaan;
- e. kenusantaraan;
- f. bhinneka tunggal ika;
- g. keadilan;
- h. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
- i. ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau
- j. keseimbangan; keserasian, dan keselarasan.

Selain asas-asas tersebut, berdasarkan Pasal 6 ayat (1) UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, peraturan perundang-undangan tertentu dapat berisi asas lain sesuai dengan bidang hukum peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.

2. Asas Umum Pengelolaan Keuangan Daerah

Dalam melakukan pengelolaan keuangan daerah, terdapat beberapa asas umum yang menjadi norma dan prinsip dasar yang selalu harus dijadikan acuan dan pedoman agar pengelolaan keuangan daerah dapat mencapai tujuan yang diharapkan. Penyelenggara keuangan daerah wajib mengelola keuangan daerah dengan mengacu pada asas-asas umum dan mencakup keseluruhan perencanaan, penguasaan, penggunaan, pertanggungjawaban, dan pengawasan. Pengelolaan keuangan daerah dilaksanakan dalam suatu system yang terintegrasi yang diwujudkan dalam APBD yang setiap tahun ditetapkan dengan peraturan daerah.²¹

Asas umum dalam pengelolaan keuangan daerah yaitu pengelolaan keuangan daerah secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memerhatikan asas keadilan, kepatutan, dan manfaat untuk masyarakat. Berikut penjelasan makna dari beberapa asas umum tersebut²²:

²¹ Ahmad Yani, *Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*, Jakarta: Rajawali Pers, 2013, hal. 359-360.

²² *Ibid.*.

- a. Efisien, merupakan pencapaian keluaran yang maksimum dengan masukan tertentu atau penggunaan masukan terendah untuk mencapai keluaran tertentu;
- b. Ekonomis, merupakan pemerolehan masukan dengan kualitas dan kuantitas tertentu pada tingkat harga yang terendah;
- c. Efektif, merupakan pencapaian hasil program dengan target yang telah ditetapkan, yaitu dengan cara membandingkan keluaran dengan hasil;
- d. Transparan, merupakan prinsip keterbukaan yang memungkinkan masyarakat untuk mengetahui dan mendapatkan akses informasi seluas-luasnya tentang keuangan daerah;
- e. Bertanggung jawab, merupakan perwujudan kewajiban seseorang atau satuan kerja untuk mempertanggungjawabkan pengelolaan dan pengendalian sumber daya dan pelaksanaan kebijakan yang dipercayakan kepadanya dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditetapkan;
- f. Keadilan adalah keseimbangan distribusi kewenangan dan pendanaannya;
- g. Kepatutan adalah tindakan atau suatu sikap yang dilakukan dengan wajar dan proporsional.

3. Prinsip Desentralisasi Fiskal

Prinsip desentralisasi fiskal memberi petunjuk bahwa pemberian tanggung jawab dalam pengeluaran harus disertai dengan pemberian kewenangan dalam perpajakan. Pemerintah daerah harus memiliki sumber-sumber keuangan yang dapat dikontrol. Daerah harus mampu untuk meningkatkan pendapatannya untuk memenuhi kebutuhan pengeluaran yang menjadi tanggungjawabnya. Idealnya, kebutuhan pengeluaran daerah dibiayai sepenuhnya dari sumber-sumber penerimaan yang dapat dikontrol oleh daerah. Namun demikian, ketimpangan antardaerah dan karena pertimbangan administrasi, beberapa pajak-pajak besar tetap dipungut oleh pusat.

Pertanyaan kemudian yang selalu muncul adalah berapa besar kebutuhan pengeluaran daerah yang harus didanai dari pajak dan retribusi daerah. Tidak ada teori yang memberikan gambaran yang pasti mengenai porsi pajak dan retribusi dalam pembiayaan daerah yang ideal. Daerah yang memiliki porsi pendapatan sendiri yang besar tidak dapat dikatakan otonom jika daerah yang bersangkutan tidak mengontrol penerimaan tersebut. Konsep *marginal revenue* menjadi sangat penting dalam desentralisasi fiskal. Pemerintah daerah harus memiliki kewenangan untuk memungut pajak dan retribusi. Penerimaan pajak dan retribusi tersebut harus selalu dapat disesuaikan dengan kebutuhannya. Hanya dengan memilih tarif pajak yang lebih rendah atau lebih tinggi, penduduk di daerah yang bersangkutan dapat memilih tingkat pelayanan masyarakat yang diinginkan. Dengan demikian, kemampuan untuk memilih tarif pajak merupakan suatu prasyarat penting bagi pelaksanaan otonomi fiskal daerah.

Desentralisasi fiskal berkaitan langsung dengan hubungan fungsi pengeluaran dan pemasukan antara tingkatan pemerintahan yang lebih rendah dan yang lebih tinggi. Desentralisasi fiskal berarti pemerintah atasan menyerahkan pengaruh atas keputusan anggaran dan pengeluaran kepada pemerintah bawahan.²³ Mengacu pada Pasal 2 Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah, prinsip desentralisasi fiskal adalah²⁴:

- (1) Perimbangan Keuangan antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah merupakan subsistem Keuangan Negara sebagai konsekuensi pembagian tugas antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah.
- (2) Pemberian sumber keuangan Negara kepada Pemerintahan Daerah dalam rangka pelaksanaan Desentralisasi didasarkan atas penyerahan tugas oleh Pemerintah kepada Pemerintah Daerah dengan memperhatikan stabilitas dan keseimbangan fiskal.

²³ M.R. Khairul Muluk, *Desentralisasi & Pemerintahan Daerah*, Malang, Bayumedia Publishing, 2007, hal. 76.

²⁴ Mufrajad Kuncoro, *Otonomi Daerah Menuju Era Baru Pembangunan Daerah*, Edisi 3, Jakarta: Penerbit Erlangga, 2014, hal. 49.

- (3) Perimbangan Keuangan antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah merupakan suatu sistem yang menyeluruh dalam rangka pendanaan penyelenggaraan asas Desentralisasi, Dekonsentrasi, dan Tugas Pembantuan.

4. Prinsip-prinsip Perpajakan

Prinsip-prinsip perpajakan yang berlaku umum juga berlaku untuk perpajakan daerah dan retribusi. Berikut ini adalah prinsip-prinsip perpajakan yang dapat digunakan untuk menentukan sumber penerimaan yang cocok untuk pemerintah pusat dan sumber yang cocok untuk pemerintah daerah.

a. Kecukupan dan Elastisitas

Persyaratan yang pertama dari suatu sumber penerimaan tentu saja adalah kecukupan dari perolehan sumber tersebut terutama apabila dikaitkan dengan biaya pelayanan yang mesti diberikan. Akan tetapi, hal yang tak boleh dilupakan adalah bahwa berbagai biaya cenderung tidak statis. Mereka meningkat karena berbagai sebab, seperti misalnya inflasi, pertumbuhan penduduk (khususnya di daerah perkotaan), naiknya standar hidup yang menuntut standar pelayanan yang lebih tinggi, dan karena perencanaan pembangunan nasional memang menetapkan pelayanan untuk diperbaiki dan dikembangkan. Karena itu, sumber-sumber penerimaan seyogianya cukup elastis, yakni kapasitas untuk meningkatkan pendapatan cukup besar sebagai respons terhadap tekanan meningkatnya permintaan (belanja publik). Basis pajak juga seyogianya meningkat (otomatis) seiring dengan meningkatnya harga-harga, bertambahnya jumlah penduduk, dan ekspansi ekonomi.

b. Keadilan

Persyaratan atau kriteria utama yang kedua adalah keadilan (atau pemerataan), yakni bahwa beban untuk belanja publik seyogianya ditanggung oleh masyarakat secara proporsional dengan kekayaan mereka. Dengan demikian, maka sistem perpajakan akan baik apabila progresif, yaitu apabila persentase pendapatan seseorang yang dibayarkan sebagai pajak meningkat seiring dengan peningkatan pendapatan. Sistem tersebut cukup memadai apabila proporsional, yakni persentase pendapatan yang dipajaki sama untuk

setiap tingkat pendapatan. Akan tetapi sistem ini buruk apabila regresif, yaitu jika persentase pendapatan yang dipajaki menurun seiring dengan meningkatnya pendapatan.

Dalam hal pajak daerah, persoalan keadilan ini mesti dilihat dari tiga dimensi. Pertama, beban pajak mesti seimbang antara kelompok masyarakat yang berada di tingkat pendapatan yang berbeda (masalah keadilan vertikal). Kedua, beban mesti seimbang antara kelompok dengan sumber pendapatan yang berbeda. Orang yang menerima pendapatan tetap (gaji) seyogianya tidak diberi beban lebih dibandingkan dengan mereka yang punya pendapatan sama tetapi dari usaha sendiri atau misalnya, dari sektor pertanian (masalah keadilan horizontal). Ketiga, beban pajak juga seyogianya tidak boleh berbeda hanya karena seseorang tinggal di daerah yang berbeda (keadilan secara geografis). Yang terakhir ini sangat mungkin terjadi untuk mereka yang tinggal di perbatasan daerah (kota) satu dengan lain.

Keadilan juga semestinya dinilai dengan melihat kaitan antara penerimaan dan belanja. Adalah cukup adil apabila pajak yang lebih tinggi dikenakan kepada mereka yang tinggal di daerah dengan kualitas pelayanan pemerintah yang sangat baik. Sementara adalah tidak adil apabila orang secara relatif dikenakan pajak yang lebih berat sementara mereka hanya menikmati pelayanan di bawah standar.

Oleh karena itu, dengan alasan keadilan, maka struktur pajak yang progresif sangat diinginkan. Artinya, masyarakat yang berada pada kelompok pendapatan terbawah mestinya menanggung beban pajak yang sangat ringan atau dibebaskan sama sekali. Namun demikian, pengaturan serupa itu lebih mudah dilakukan di negara-negara maju/industri. Di negara-negara sedang berkembang, dimana sebagian besar masyarakat berada pada kelompok pendapatan bawah, besar kemungkinan basis pajak yang dari kelompok pendapatan menengah atas relatif terlalu kecil untuk bisa menanggung semua (atau sebagian besar) belanja publik.

c. Kapasitas Administratif

Tuntutan kemampuan administrasi dalam hal keahlian, integritas, dan determinasi sangat bervariasi (berbeda-beda) untuk berbagai sumber

penerimaan. Variasi yang sangat besar juga terjadi dalam hal waktu dan uang yang digunakan dalam rangka pengumpulan hasilnya. Di banyak negara berkembang mayoritas penduduk bekerja di sektor informal dengan kecenderungan bekerja sendiri, dimana pendapatan atau penghasilannya sulit untuk diperkirakan. Biaya administrasi untuk menilai dan menghimpun pajak langsung (pajak pendapatan atau pajak kekayaan) dari masyarakat yang punya karakteristik sedemikian cenderung sangat tinggi, walaupun perolehan rata-ratanya sangat mungkin rendah.

Di sisi lain, perolehan sangat signifikan bisa diperoleh lewat pajak atas bahan bakar, misalnya, dengan biaya administrasi yang relatif rendah. Dalam perekonomian serupa itu ada kecenderungan kuat (atas dasar kemudahan administrasi) untuk banyak bergantung pada pajak-pajak tidak langsung, dimana pembebanan bisa dilakukan secara formal atas transaksi-transaksi komersial kepada importir, pabrikan, distributor, pemilik toko, dan lain-lain. Ini tentu saja belum tentu konsisten dengan pertimbangan pemerataan beban pajak.

d. Kesepakatan Politis

Tidak ada satu pajak pun yang populer. Orang punya kecenderungan untuk menghindari membayar pajak, apabila ada peluang untuk itu. Oleh karena itulah membayar pajak merupakan kewajiban bagi masyarakat dengan konsekuensi hukum bagi pelanggarnya. Namun demikian, antara satu pajak dengan lainnya tidak memiliki kadar popularitas yang sama. Sehingga dengan demikian, terutama sekali untuk pajak-pajak yang tidak populer, dibutuhkan kemauan politis untuk menerapkannya.

Kadang-kadang, sensitivitas politik menyebabkan terbawanya fokus pembahasan kepada isu-isu spesifik seperti misalnya apakah tanah mesti dipajaki, atau apakah air bersih mesti dikenakan pungutan, dan lain-lain. Atau, fokus juga bisa terbawa kepada kepentingan kelompok-kelompok tertentu, seperti pemilik tanah, pegawai negeri, pengusaha, dan lainnya. Secara umum, pajak-pajak akan kurang sensitif secara politik apabila dikenakan secara tidak langsung, dan tidak terlalu melibatkan banyak pihak (seperti DPR/D) dalam penentuan tarif, misalnya.

Pada akhirnya, keputusan pembebanan pajak sangat tergantung pada kepekaan masyarakat, pandangan masyarakat secara umum tentang pajak, dan nilai-nilai yang berlaku pada masyarakat di suatu daerah. Oleh karenanya, dibutuhkan suatu kesepakatan bersama bila dirasakan perlu dalam pengambilan keputusan perpajakan.

e. Efisiensi Ekonomi

Perpajakan pada dasarnya memiliki dua tujuan: untuk menyediakan dana bagi kepentingan publik dan mempengaruhi perilaku ekonomi. Pajak jelas sekali amat memengaruhi keputusan-keputusan individual. Sebagai misal, pajak tanah dan bangunan sangat memengaruhi keuntungan dalam membangun dan menyewakan rumah, pajak penjualan sangat memengaruhi harga pembelian pakaian, pajak hiburan sangat mempengaruhi ongkos untuk menonton film di bioskop, dan seterusnya. Oleh karena itu, penilaian atas suatu pajak juga mesti dilihat dari pengaruhnya atas keputusan wajib pajak, keinginannya untuk bekerja, mengkonsumsi produk, menabung, dan berinvestasi.

Kriteria efisiensi ekonomi ini secara umum lebih bermanfaat untuk digunakan dalam menilai pajak pusat ketimbang pajak daerah. Ada dua alasan yang mendasari hal ini. Pertama, adalah pemerintah pusat yang bertanggung jawab akan manajemen perekonomian secara keseluruhan (makro), dan yang bisa menggunakan pajak untuk memengaruhi perilaku ekonomi. Kedua, skala dari pajak-pajak daerah pada umumnya tidak mencukupi untuk mengubah pilihan-pilihan masyarakat. Namun demikian, apakah pajak daerah akan mempunyai dampak yang buruk atau tidak terhadap perekonomian daerah, haruslah menjadi perhatian yang serius.

f. Kesesuaian sebagai Pajak Daerah

Administrasi perpajakan oleh daerah memunculkan berbagai pertanyaan yang terkait dengan persoalan layak atau tidak. Beberapa isu yang menyangkut kemampuan administratif telah disinggung. Beberapa hal lain akan disebut berikut ini.

Pertama, terkait dengan persoalan apakah sudah cukup jelas kepada pemerintah daerah mana kewajiban pajak mesti dibayarkan. Kedua, terkait

dengan persoalan pertama itu, apakah tempat pengumpulan pajak yang *feasible* adalah juga tempat pembayaran secara efektif dilakukan. Ketiga, menyangkut kemungkinan variasi dalam penerapan tarif pajak atau aturan-aturan penilaian pajak. Idealnya, pemerintah daerah punya kewenangan dalam menentukan tarif, membuat keputusan akan berbagai tingkatan pajak, serta menentukan pelayanan yang diberikannya.

5. Asas Pemungutan Pajak

Dalam memungut suatu pajak, terdapat asas-asas atau prinsip-prinsip yang harus diperhatikan dalam sistem pemungutan pajak. Menurut Adam Smith, pemungutan pajak hendaknya didasarkan atas empat asas, yaitu *equity*, *certainty*, *convenience*, dan *economy*; sedangkan menurut Dora Hancock dalam bukunya *Taxation: Policy and Practice*, mengutip pendapat Stiglitz pemenang Nobel Ekonomi, menyatakan lima karakteristik yang diharapkan ada dalam suatu system perpajakan, yaitu²⁵:

- a. *Economically efficient: It should not have an impact on allocation of resources;*
- b. *Administratively simple: It should be easy and inexpensive to administer;*
- c. *Flexible: It should be easy for the system to respond to changing economic circumstances;*
- d. *Politically accountable: taxpayers should be able to determine what they are actually paying to so that the political system can more accurately reflect the preferences of individuals;*
- e. *Fair: it should be seen to be fair in its impact on all individuals.*

Asas yang perlu diperhatikan dalam memungut pajak yaitu *revenue productivity*, *equity/equality*, dan *ease of administration*. Sebagai dasar berpijak, sudah seharusnya ketiga asas perpajakan itu dipegang teguh dan dijaga keseimbangannya agar tercapai sistem perpajakan yang baik. *The Revenue Adequacy Principle* adalah kepentingan pemerintah, *The Equity*

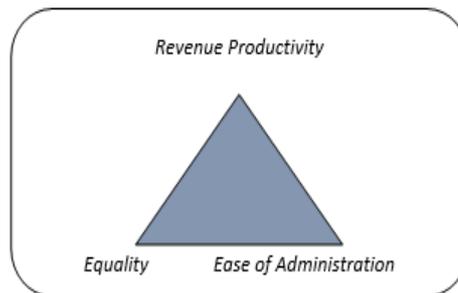
²⁵ Dora Hancock, *Taxation: Policy & Practice*, 1997/1998 Edition (UK: Thomson Business Press, 1997), hal. 44 dalam Haula Rosdiana dan Rasin Tarigan, *Perpajakan: Teori dan Aplikasi*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2005, hal. 117-118.

Principle adalah kepentingan masyarakat, dan *The Certainty Principle* adalah untuk kepentingan pemerintah dan masyarakat.²⁶

Apabila digambarkan secara sederhana, sistem perpajakan yang baik (ideal) adalah seperti sebuah tiga sama sisi (Gambar 7). Pada perkembangan tingkat implementasi, tampaknya keseimbangan tersebut tidak lagi terjaga, sering kali karena alasan kepentingan (penerimaan) Negara.

Gambar 7.

Asas-asas dalam Sistem Perpajakan yang Ideal



Berikut penjelasan masing-masing asas dalam sistem perpajakan yang ideal²⁷:

a. *Equity/Equality*

Keadilan merupakan salah satu asas yang sering kali menjadi pertimbangan penting dalam memilih *policy option* yang ada dalam membangun system perpajakan. Suatu system perpajakan dapat berhasil apabila masyarakatnya merasa yakin bahwa pajak-pajak dipungut pemerintah telah dikenakan secara adil dan setiap orang membayar sesuai dengan bagiannya. Asas *equaty* (keadilan) mengatakan bahwa pajak itu harus adil dan merata. Pajak dikenakan kepada orang-orang pribadi sebanding dengan kemampuannya untuk membayar pajak tersebut dan juga sesuai dengan manfaat yang diterimanya dari negara.

b. Asas *Revenue Productivty*

²⁶ R. Mansury, *Pajak Penghasilan Lanjutan*, Jakarta: Ind Hill-Co, 1996, hal. 16 dalam Haula Rosdiana dan Rasin Tarigan, *Perpajakan: Teori dan Aplikasi*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2005, hal. 119.

²⁷Haula Rosdiana dan Rasin Tarigan, *Perpajakan: Teori dan Aplikasi*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2005, hal. 119-141.

Revenue Productivity principle merupakan asas yang lebih menyangkut kepentingan pemerintah sehingga asas ini oleh pemerintah yang bersangkutan sering dianggap sebagai asas yang terpenting. Pajak mempunyai fungsi utama sebagai penghimpun dana dari masyarakat untuk membiayai kegiatan pemerintah, baik pembiayaan rutin maupun pembiayaan pembangunan (fungsi *budgetair*). Oleh karena itu dalam pemungutan pajak, harus selalu dipegang teguh asas produktivitas penerimaan. Upaya ekstensifikasi maupun intensifikasi sistem perpajakan nasional serta penegakan hukum, tidak akan berarti bila hasil yang diperoleh tidak memadai.

c. Asas *Ease of Administration*, terdiri dari:

1) Asas *Certainty*

Asas *certainty* (kepastian) menyatakan bahwa harus ada kepastian, baik bagi petugas pajak maupun semua wajib pajak dan seluruh masyarakat. Asas kepastian antara lain mencakup kepastian mengenai siapa-siapa yang harus dikenakan pajak, apa-apa saja yang dijadikan sebagai objek pajak, serta besarnya jumlah pajak yang harus dibayar dan bagaimana jumlah pajak yang terutang itu harus dibayar. Artinya, kepastian bukan hanya menyangkut kepastian mengenai subjek pajak (dan pengecualiannya), objek pajak (dan pengecualiannya), dasar pengenaan pajak, tetapi juga mengenai prosedur pemenuhan kewajibannya, antara lain prosedur pembayaran dan pelaporan, serta pelaksanaan hak-hak perpajakannya.

2) Asas *Convenience*

Asas *convenience* (kemudahan/kenyamanan) menyatakan bahwa saat pembayaran pajak hendaklah dimungkinkan pada saat yang “menyenangkan”/ memudahkan wajib pajak, misalnya pada saat menerima gaji atau penghasilan lain seperti saat menerima bunga deposito. Asas *convenience* bisa juga dilakukan dengan cara membayar terlebih dahulu pajak yang terutang selama satu tahun pajak secara berangsur-angsur setiap bulan (seperti PPh Pasal 25).

Dengan demikian, pada akhir tahun pajak, wajib pajak tidak terlalu berat dalam membayar pajaknya dibandingkan dengan jika pajak yang terutang selama satu tahun pajak tersebut dibayar sekaligus pada akhir tahun.

3) Asas *Efficiency*

Asas *efficiency* dapat dilihat dari dua sisi yaitu dari sisi fiskus pemungutan pajak dikatakan efisien jika biaya pemungutan pajak yang dilakukan oleh kantor pajak (antara lain dalam rangka pengawasan kewajiban wajib pajak) lebih kecil daripada jumlah pajak yang berhasil dikumpulkan. Dari sisi wajib pajak, system pemungutan pajak dikatakan efisien jika biaya yang harus dikeluarkan oleh wajib pajak untuk memenuhi kewajiban perpajakannya bisa seminimal mungkin. Dengan kata lain, pemungutan pajak dikatakan efisien jika *cost of compliance*-nya rendah.

4) Asas *Simplicity*

Pada umumnya peraturan yang sederhana akan lebih pasti, jelas, dan mudah dimengerti oleh wajib pajak. Oleh karena itu dalam menyusun suatu undang-undang perpajakan, harus diperhatikan juga asas kesederhanaan, sebagaimana diungkapkan oleh C.V. Brown dan P.M. Jackson “*Taxes should be sufficiently simple so that those affected can be understand them*”.²⁸

5) Asas *Neutrality*

Asas *neutrality* mengatakan bahwa pajak itu harus bebas dari distorsi, baik distorsi terhadap konsumsi maupun distorsi terhadap produksi serta faktor-faktor ekonomi lainnya. Artinya pajak seharusnya tidak memengaruhi pilihan masyarakat untuk melakukan konsumsi dan juga tidak memengaruhi pilihan produsen untuk menghasilkan barang-barang dan jasa, serta tidak

²⁸ C.V. Brown dan P.M. Jackson, *Public Sector Economics*, Basil Blackwell, 1982, hal. 241 dalam Haula Rosdiana dan Rasin Tarigan, *Perpajakan: Teori dan Aplikasi*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2005, hal.140.

mengurangi semangat orang untuk bekerja. Oleh karena itu, dalam menentukan tariff, hendaklah jangan dipilih tariff yang termasuk dalam *prohibited area*.

6. Prinsip Berkaitan Desain Transfer Pusat ke Daerah

Beberapa prinsip yang biasa digunakan di banyak negara berkaitan dengan desain transfer pusat ke daerah²⁹:

- a. Otonomi. Prinsip ini mendasari desentralisasi fiskal, intinya bahwa pemerintah daerah harus memiliki independensi dan fleksibilitas dalam menentukan prioritas-prioritas mereka. Tidak boleh ada pembatasan yang sedemikian ketat sehingga sebagian besar keputusan di daerah harus mengikuti atau mengacu kepada ketentuan pusat. Pajak-pajak di mana daerah bisa ikut memungut di atas tingkat yang ditetapkan pusat (*piggyback*), bagi hasil (*revenue-sharing*) berlandaskan formula, ataupun transfer yang bersifat umum (*block-grant*) adalah sumber-sumber penerimaan daerah yang konsisten dengan tujuan tersebut.
- b. Penerimaan yang memadai (*revenue adequacy*).
Pemerintah daerah semestinya memiliki pendapatan (termasuk transfer) yang cukup untuk menjalankan segala kewajiban atau fungsi yang diembannya.
- c. Keadilan (*equity*)
Besarnya dana transfer dari pusat ke daerah ini seyogyanya berhubungan positif dengan kebutuhan fiskal daerah dan, sebaliknya, berkebalikan dengan besarnya kapasitas fiskal daerah yang bersangkutan.
- d. Transparan dan stabil. Formula transfer harus diumumkan sehingga dapat diakses masyarakat. Hal yang lebih penting lagi adalah bahwa setiap daerah dapat memperkirakan berapa penerimaan totalnya (termasuk transfer), sehingga memudahkan penyusunan anggaran.

²⁹ LPEM-FEUI, MPKP-FEUI, dan Ditjen PKPD-Departemen Keuangan, *Dana Alokasi Umum: Konsep, Hambatan, dan Prospek di Era Otonomi Daerah*, Jakarta, Penerbit Buku Kompas, 2002, hal. 28-30.

Formula tersebut seyogyanya dipakai untuk jangka menengah (misalnya 3-5 tahun), agar perencanaan jangka menengah dan panjang dapat dilakukan oleh daerah.

e. Sederhana (*simplicity*)

Alokasi dana kepada pemerintah daerah seharusnya didasarkan pada faktor-faktor obyektif di mana unit-unit individual tidak memiliki control atau tidak dapat mempengaruhinya. Di samping itu juga formula yang dipakai seyogyanya relatif mudah untuk dipahami.

f. Insentif

Desain dari transfer ini harus sedemikian sehingga memberikan semacam insentif bagi daerah dengan manajemen fiskal yang baik, dan sebaliknya menangkai praktik-praktik yang tidak efisien. Dengan demikian, tidak perlu ada transfer khusus/spesifik untuk membiayai deficit anggaran pemerintah daerah, atau ada semacam control terhadap belanja daerah.

C. Kajian Terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi Yang Ada, serta Permasalahan Yang Dihadapi Masyarakat

1. Perencanaan Keuangan Daerah, Permasalahan dan Hambatan Dalam Melaksanakan Sistem Perencanaan Pembangunan Secara Umum, dan Secara Khusus Dalam Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah

a. Perencanaan Keuangan Daerah

Dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2011 tentang Perubahan kedua atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang pedoman pengelolaan keuangan daerah, Keuangan Daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk didalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban. Sementara pengelolaan keuangan daerah adalah keseluruhan kegiatan yang

meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, dan pengawasan keuangan daerah tersebut.

Dalam penerapan di daerah, perencanaan keuangan daerah selama ini tercermin dalam APBD yang merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah dalam masa 1 tahun anggaran. Hal ini sebagaimana diterapkan di Provinsi Jawa Timur. APBD tersebut terdiri dari pendapatan daerah, belanja daerah, dan pembiayaan daerah. Sebagai instrumen kebijakan PBD menduduki posisi sentral dalam upaya pengembangan kapabilitas dan efektivitas pemerintah daerah. APBD digunakan sebagai alat untuk menentukan besarnya pendapatan dan pengeluaran, membantu pengambilan keputusan dan perencanaan pembangunan, otorisasi pengeluaran di masa akan datang, sumber pengembangan ukuran standar untuk evaluasi kinerja, alat untuk memotivasi pegawai, dan alat koordinasi bagi semua aktivitas dari berbagai unit kerja. Sumber penerimaan daerah terdiri dari PAD, dana perimbangan, dan pendapatan lain yang sah.³⁰

Perencanaan keuangan daerah di Provinsi Jawa Timur selama ini didasarkan atas pertimbangan beberapa faktor sebagai berikut:³¹

- a. Perkembangan asumsi perekonomian yang global dan nasional yang berdampak pada pertumbuhan ekonomi Jawa Timur.
- b. Kebijakan fiskal pemerintah pusat yang mempengaruhi kondisi keuangan daerah Jawa Timur.
- c. Proyeksi pendapatan asli daerah yang dicapai dalam tahun penganggaran berkenaan yang akan berpengaruh pada kemampuan belanja daerah.

³⁰Wawancara dengan Kepala Pendapat Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Provinsi Jawa Timur, pada Pengumpulan Data Dalam Rangka Penyusunan Naskah Akademik Dan Rancangan Undang-Undang Tentang Peningkatan Pendapatan Asli Daerah, Jawa Timur tanggal 5-9 Juni 2017.

³¹*Ibid.*

Tabel 3.
Kapasitas Riil Kemampuan Keuangan Daerah Tahun Anggaran
2016-2019³²

No	Uraian	Perda APBN		Proyeksi		Rata-Rata Pertumbuhan Per tahun (%)
		2016	2017	2018	2019	
1	2	3	4	5	6	7
I.	Pendapatan	23.928.541	27.932.992	28.325.641	28.846.082	18,75
A.	PAD	14.624.117	14.900.003	15.324.898	15.715.339	5,59
A.1	Pajak Daerah	11.934.000	12.179.000	12.403.000	12.633.000	4,51
A.2	Retribusi Daerah	119.653	120.082	120.915	121.928	1,33
A.3	Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan	364.325	371.135	397.714	413.632	10,36
A.4	Lain-Lain PAD yang Sah	2.206.139	2.229.786	2.403.269	2.546.788	10,84
B.	Dana Perimabangan	9.237.036	13.025.489	13.000.743	13.130.743	41,16
B.1	Dana bagi hasil pajak/bagi hasil bukan pajak	1.959.782	2.039.627	1.516.912	1.516.192	-21,55
B.2	DAU	1.672.878	3.687.183	4.835.734	4.965.734	152,46
B.3	DAK	5.604.376	7.298.679	6.648.097	6.648.097	21,32
C.	Lain-Lain PAD yang Sah	67.388	7.500			
C.1	Hibah	33.500		-	-	
C.2	Dana Penyesuaian dan Otonomi Khusus	33.888	7.500	-	-	
II.	Pencairan Dana Cadangan (sesuai Perda)	-	-	600.000	-	
III.	Silpa	1.497.008	715.000	800.000	800.000	-40,35

Badan Perencanaan Pembangunan Kota (BAPPEKO) Surabaya
menyampaikan bahwa perencanaan keuangan daerah di Kota

³²*Ibid.*

Surabaya selama ini cukup baik karena realisasinya lebih besar dari target yang ada di RPJM.³³

Sementara itu berkenaan dengan perencanaan keuangan daerah, Pemerintah Daerah Kabupaten Pulau Morotai tetap mengacu kepada aturan yang berlaku dengan mensinkronkan program nasional dengan program yang telah dicanangkan oleh pemerintah kabupaten dengan dasar aturan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Keuangan Negara/Daerah, dan Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 31 Tahun 2016 tentang Pedoman Penyusunan Anggaran dan Pendapatan Belanja Daerah Tahun 2017.³⁴

Untuk perencanaan keuangan daerah 5 tahun mengacu kepada program pemerintah kabupaten yang tertuang dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) sedangkan untuk rencana keuangan 20 tahun kedepan mengacu kepada Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) Daerah Kabupaten Pulau Morotai.³⁵ Adapun kinerja keuangan di Kabupaten Pulau Morotai cukup baik dengan adanya predikat yang diberikan oleh Badan Pemeriksa Keuangan Perwakilan Maluku Utara pada tahun 2015 sampai dengan 2016 dengan predikat wajar dengan pengecualian itu berarti kinerja keuangan Pemerintah Kabupaten ini terjadi peningkatan dari tahun ke tahun.

³³Wawancara dengan Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Kota (BAPPEKO) Surabaya, pada Pengumpulan Data Dalam Rangka Penyusunan Naskah Akademik Dan Rancangan Undang-Undang Tentang Peningkatan Pendapatan Asli Daerah, Jawa Timur tanggal 5-9 Juni 2017.

³⁴Wawancara dengan Kepala Badan Perencanaan Daerah, Penelitian, dan Pengembangan Kabupaten Pulau Morotai, pada Pengumpulan Data Dalam Rangka Penyusunan Naskah Akademik Dan Rancangan Undang-Undang Tentang Peningkatan Pendapatan Asli Daerah, Maluku Utara tanggal 5-9 Juni 2017.

³⁵*Ibid.*

Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) Provinsi NTT berpandangan bahwa di Provinsi NTT, perencanaan keuangan daerah ke depan praktis hanya bisa dilakukan untuk PAD, karena PAD yang berada dalam kewenangan pemda. Sedangkan dana perimbangan dan dana transfer daerah lainnya sangat sulit direncanakan karena bukan kewenangan pemda. Untuk Provinsi NTT yang derajat otonomi fiskalnya rendah ini jadi kesulitan tersendiri.³⁶ Perencanaan keuangan daerah untuk 5 tahun dan ke depannya tetap dilakukan, walaupun berfokus pada PAD. Hal ini dilakukan dengan menghitung potensi PAD, sehingga bisa diperoleh gambaran kira-kira berapa PAD ke depannya. Namun demikian, ini hanya akurat jika tidak ada perubahan aturan, tarif pajak, dan lain-lain. Sedangkan untuk sumber dana yang berasal dari transfer pusat sangat sulit dilakukan. Paling mungkin hanya proyeksi dari *trend* yang ada.³⁷

Adapun perkiraan anggaran yang dibutuhkan untuk mendukung perencanaan keuangan daerah untuk 5 tahun dan kedepannya cukup besar, namun hal tersebut bukan kepastian, karena sifatnya indikatif. Selain itu, ada masalah konsistensi karena perencanaan anggaran di dokumen perencanaan berbeda dengan yang ada di dokumen penganggaran. Sementara itu terdapat dukungan pendanaan dari pemerintah pusat dan daerah, namun tidak bisa memenuhi semua kebutuhan.³⁸

Di Kabupaten Manggarai, perencanaan keuangan daerah selama ini yaitu dengan *money follow program*. Perencanaan keuangan daerah di Kabupaten Manggarai untuk 5 tahun dan 20 tahun ke depan yaitu dengan *money follow program* prioritas dan penggunaan aplikasi *E Government*. Untuk perkiraan anggaran yang

³⁶Wawancara dengan Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) Provinsi NTT, pada Pengumpulan Data Dalam Rangka Penyusunan Naskah Akademik Dan Rancangan Undang-Undang Tentang Peningkatan Pendapatan Asli Daerah, Nusa Tenggara Timur tanggal 29 Mei - 2 Juni 2017.

³⁷*Ibid.*

³⁸*Ibid.*

dibutuhkan untuk mendukung perencanaan minimal kenaikan 10% setiap tahun. Terdapat dukungan pendanaan dari pemerintah pusat dan daerah yang masih didominasi dari dana perimbangan. Perkiraan anggaran yang dibutuhkan untuk mendukung perencanaan minimal kenaikan 10% setiap tahun. Untuk dukungan pendanaan yang berasal dari pemerintah pusat dan daerah masih didominasi dari dana perimbangan.³⁹

Berkenaan dengan hubungan perencanaan keuangan antara kabupaten, provinsi, dan pusat, Badan Perencanaan Daerah, Penelitian, dan Pengembangan Kabupaten Pulau Morotai berpendapat bahwa hubungan tersebut dilakukan yaitu dengan mensinkronkan program dan kegiatan baik yang termuat di RPJM dan RKP Pusat. Untuk mendukung perencanaan anggaran yang dibutuhkan tersebut maka pemerintah daerah memperkirakan anggaran dengan memprioritaskan program dan kegiatan sesuai dengan perencanaan daerah dan perencanaan pusat. Untuk dukungan pendanaan dari pusat sangat mendukung dengan melalui kucuran DAU dan DAK yang dialokasikan oleh pemerintah pusat ke kabupaten Pulau Morotai karena mengingat pendapatan asli daerah untuk daerah belum optimal.⁴⁰

Hubungan/koordinasi Perencanaan Keuangan Daerah Antara Provinsi NTT dengan Pemerintah Pusat untuk 5 Tahun dan ke depannya (20 Tahun Ke Depan) yaitu bahwa koordinasi belum berjalan optimal, hanya satu arah, dimana Pemerintah Pusat terkait dengan anggaran biasanya tiak pernah meminta masukan dari daerah, langsung memutuskan. Setelah diputuskan daerah harus

³⁹Wawancara dengan Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) Kabupaten Manggarai, pada Pengumpulan Data Dalam Rangka Penyusunan Naskah Akademik Dan Rancangan Undang-Undang Tentang Peningkatan Pendapatan Asli Daerah, Nusa Tenggara Timur tanggal 29 Mei - 2 Juni 2017.

⁴⁰Wawancara dengan Kepala Badan Perencanaan Daerah, Penelitian, dan Pengembangan Kabupaten Pulau Morotai, pada Pengumpulan Data Dalam Rangka Penyusunan Naskah Akademik Dan Rancangan Undang-Undang Tentang Peningkatan Pendapatan Asli Daerah, Maluku Utara tanggal 5-9 Juni 2017.

menjalankan. Kalau ada masalah, baru daerah berkoordinasi dengan Pemerintah Pusat.⁴¹

Sedangkan hubungan/koordinasi perencanaan keuangan daerah antara Kabupaten Manggarai dengan Pemerintah Pusat untuk 5 tahun ke depan, DAU berdasarkan *money follow program*, DAK/APBN berhubungan dengan Kementrian/Lembaga. Sementara itu untuk 20 tahun ke depan, terpusat dengan perencanaan satu pintu melalui aplikasi *E Government*.⁴²

Berdasarkan penjelasan di atas, maka perencanaan keuangan daerah seharusnya tidak berdasarkan asumsi-asumsi indikatif tapi berdasarkan sumber pendapatan yang riil dan konkrit. PAD adalah sumber pendapatan daerah yang riil dan konkrit. Dengan kapasitas pemerintah daerah yang terus meningkat intensifikasi dan ekstensifikasi obyek PAD bisa terus ditingkatkan.

b. Permasalahan dan Hambatan

Pengelolaan keuangan daerah sering menghadapi masalah ketika perencanaan dan penganggaran tidak dilakukan dan berjalan dengan baik. Dalam melaksanakan sistem perencanaan secara umum terdapat permasalahan dan kendala. Di Pemerintah Provinsi NTT permasalahan dan hambatan yang ditemui yaitu kebutuhan dana untuk menjawab kebutuhan perencanaan tidak memadai, terutama dengan adanya pengalihan kewenangan. Selain itu kendala yang dihadapi dalam perencanaan pendapatan antara lain masih sangat terbatasnya peluang pemerintah provinsi dalam memungut pajak dan retribusi daerah. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009

⁴¹Wawancara dengan Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) Provinsi NTT, pada Pengumpulan Data Dalam Rangka Penyusunan Naskah Akademik Dan Rancangan Undang-Undang Tentang Peningkatan Pendapatan Asli Daerah, Nusa Tenggara Timur tanggal 29 Mei - 2 Juni 2017.

⁴²Wawancara dengan Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) Kabupaten Manggarai, pada Pengumpulan Data Dalam Rangka Penyusunan Naskah Akademik Dan Rancangan Undang-Undang Tentang Peningkatan Pendapatan Asli Daerah, Nusa Tenggara Timur tanggal 29 Mei - 2 Juni 2017.

tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sangat membatasi pemerintah daerah provinsi untuk memungut pajak dan retribusi daerah. Padahal tanggungjawab yang diberikan kepada pemerintah provinsi sangat luas dan banyak. Bagi daerah yang memiliki sumberdaya alam yang memadai pasti persoalan pajak dan retribusi tidak menjadi kendala sedangkan bagi daerah yang memiliki keterbatasan sumberdaya dalam undang-undang tersebut menjadi kendala.⁴³

Sementara itu permasalahan dan hambatan pengelolaan keuangan daerah yang dihadapi oleh Pemerintah Kabupaten Manggarai dalam melaksanakan sistem perencanaan pembangunan secara umum dan secara khusus dalam meningkatkan PAD yaitu belum menggunakan aplikasi secara optimal. Adapun hambatan secara khusus yaitu belum optimalnya ekstensifikasi terhadap sumber-sumber potensial daerah. Kendala lain yaitu belum optimalnya pendataan subjek dan objek pajak.⁴⁴ Adapun kendala yang dihadapi dalam perencanaan maupun pelaksanaannya yaitu regulasi yang selalu berubah dan kemampuan keuangan daerah sangat terbatas.⁴⁵

Dinas Pendapatan dan Aset Daerah Provinsi NTT berpandangan bahwa kendala yang dihadapi dalam perencanaan pendapatan antara lain masih sangat terbatasnya peluang pemerintah provinsi dalam memungut pajak dan retribusi daerah. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, sangat membatasi pemerintah daerah provinsi untuk memungut pajak dan retribusi daerah. Padahal tanggungjawab yang diberikan

⁴³Wawancara dengan Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) Provinsi NTT, pada Pengumpulan Data Dalam Rangka Penyusunan Naskah Akademik Dan Rancangan Undang-Undang Tentang Peningkatan Pendapatan Asli Daerah, Nusa Tenggara Timur tanggal 29 Mei - 2 Juni 2017.

⁴⁴Wawancara dengan Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) Kabupaten Manggarai, pada Pengumpulan Data Dalam Rangka Penyusunan Naskah Akademik Dan Rancangan Undang-Undang Tentang Peningkatan Pendapatan Asli Daerah, Nusa Tenggara Timur tanggal 29 Mei - 2 Juni 2017.

⁴⁵*Ibid.*

kepada pemerintah provinsi sangat luas dan banyak. Bagi daerah yang memiliki sumber daya alam yang memadai pasti persoalan pajak dan retribusi tidak menjadi kendala sedangkan bagi daerah yang memiliki keterbatasan sumber daya alam, undang-undang tersebut menjadi kendala.⁴⁶

Adapun di Kota Surabaya permasalahan dan hambatan yang dihadapi dalam melaksanakan sistem perencanaan pembangunan yaitu kepatuhan akan wajib pajak, oleh karena itu Kota Surabaya berupaya menunjukkan pelayanan yang terbaik kepada masyarakatnya agar para wajib pajak dengan penuh kesadaran dan dengan sukarela membayarkan pajaknya. Kemudian dari pemerintah pusat pun terkadang kurang salur kepada Kota Surabaya, hal ini menimbulkan kesulitan bagi pemerintah daerah untuk melaksanakan sistem perencanaan pembangunan. Selain itu terdapat kendala lain yang dihadapi dalam perencanaan maupun pelaksanaannya, yaitu:⁴⁷

- a. belum optimalnya intensifikasi dan ekstensifikasi pajak dan retribusi daerah serta kurangnya validitas pendataan objek pajak/retribusi;
- b. masih kurangnya kesadaran dan pemahaman Wajib Pajak terhadap peraturan perpajakan
- c. koordinasi dengan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Provinsi terkait penerimaan dana perimbangan dan sumber-sumber penerimaan dari sektor lain-lain pendapatan daerah yang sah perlu ditingkatkan;

⁴⁶Wawancara dengan Kepala Dinas Pendapatan dan Aset Daerah Provinsi NTT, pada Pengumpulan Data Dalam Rangka Penyusunan Naskah Akademik Dan Rancangan Undang-Undang Tentang Peningkatan Pendapatan Asli Daerah, Nusa Tenggara Timur tanggal 29 Mei - 2 Juni 2017.

⁴⁷Wawancara dengan Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Kota (BAPPEKO) Surabaya, pada Pengumpulan Data Dalam Rangka Penyusunan Naskah Akademik Dan Rancangan Undang-Undang Tentang Peningkatan Pendapatan Asli Daerah, Jawa Timur tanggal 5-9 Juni 2017.

- d. belum optimalnya pendapatan dari DAK dikarenakan petunjuk teknis belanja terlambat dan berubah setiap tahunnya;
- e. dasar penetapan tarif pajak dan retribusi belum menyesuaikan dengan perkembangan perekonomian kota dan masih adanya piutang pendapatan yang tidak tertagih; dan
- f. belum optimalnya pengelolaan beberapa BUMD sehingga belum memberikan kontribusi pada pendapatan daerah.

Di Kabupaten Pulau Morotai, kendala yang dihadapi dalam perencanaan maupun pelaksanaannya yaitu masih minimnya sumber daya manusia untuk perencanaan. Selain itu kendala lainnya yang dihadapi antara lain:⁴⁸

- a. penggalan potensi daerah terhalang karena kebijakan-kebijakan yang baru muncul;
- b. perangkat operasional sangat terbatas. Terbatasnya anggaran untuk menugaskan perangkat peningkatan PAD;
- c. PAD mengalami fluktuasi dari waktu ke waktu. Pada tahun 2014 tinggi dan tahun 2015 meningkat;
- d. hambatan kesadaran masyarakat akan kewajiban pajak dan retribusi daerah; dan
- e. terbatasnya stimulasi anggaran awal.

Menurut Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Provinsi Jawa Timur belum tergalinya potensi keuangan secara maksimal, disebabkan karena kurangnya kepekaan daerah dalam menemukan keunggulan budaya dan potensi asli daerah, kepatuhan dan kesadaran wajib pajak/retribusi yang relative rendah, lemahnya sistem hukum dan administrasi pendapatan daerah, kelemahan aparatur, kekhawatiran birokrasi akan kegagalan dalam menjalankan programnya, ketidakooptimisan akan hasil yang mungkin dicapai. Disisi lain sering kali alokasi belanja yang

⁴⁸Wawancara dengan Kepala Badan Perencanaan Daerah, Penelitian, dan Pengembangan Kabupaten Pulau Morotai, pada Pengumpulan Data Dalam Rangka Penyusunan Naskah Akademik Dan Rancangan Undang-Undang Tentang Peningkatan Pendapatan Asli Daerah, Maluku Utara tanggal 5-9 Juni 2017.

digunakan untuk menjalankan program belum sepenuhnya efisien sehingga terdapat sisa belanja yang seharusnya dapat digunakan untuk menjalankan program lainnya dalam peningkatan kualitas pelayanan publik.⁴⁹

2. Skema Penerimaan Keuangan Daerah Saat Ini Sesuai Dengan Peraturan Perundang-Undangan Yang Berlaku (UU PDRD dan UU Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah)

PAD yaitu pendapatan yang diperoleh dan dipungut oleh pemerintah daerah berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan meliputi: pajak daerah, retribusi daerah, termasuk hasil jasa pelayanan dari badan layanan umum daerah, hasil pengelolaan daerah yang dipisahkan, antara lain bagian laba BUMN/BUMD/ hasil kerja sama dengan pihak ke-3 PAD lain-lain yang sah. Dana perimbangan bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan ke pemerintah daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.⁵⁰

Menurut Akademisi dari Universitas Airlangga terkait dengan penerimaan daerah mengacu pada Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan PP No. 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah dinyatakan bahwa penerimaan daerah adalah uang yang masuk ke kas daerah. Dalam hal ini penerimaan daerah termasuk ruang lingkup keuangan negara (UU No. 17 Tahun 2003) dan keuangan daerah (PP No. 58 Tahun 2005). Otonomi daerah memberikan ruang legitimasi bagi daerah untuk berinovasi dan berkreasi menumbuhkan potensi daerah sebagai

⁴⁹Wawancara dengan Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Provinsi Jawa Timur, pada Pengumpulan Data Dalam Rangka Penyusunan Naskah Akademik Dan Rancangan Undang-Undang Tentang Peningkatan Pendapatan Asli Daerah, Jawa Timur tanggal 5-9 Juni 2017.

⁵⁰Wawancara dengan Kepala Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Pulau Morotai, pada Pengumpulan Data Dalam Rangka Penyusunan Naskah Akademik Dan Rancangan Undang-Undang Tentang Peningkatan Pendapatan Asli Daerah, Maluku Utara tanggal 5-9 Juni 2017.

sumber Pendapatan Asli Daerah, sehingga daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah tidak hanya bertumpu pada Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN), namun mampu secara mandiri membiayai penyelenggaraan pemerintahan di daerah dengan daya dukung kemampuan fiskal daerah.⁵¹

Dalam hal ini penerimaan daerah terdiri dari pendapatan daerah dan penerimaan pembiayaan daerah. Pendapatan daerah merupakan perkiraan yang terukur secara rasional yang dapat dicapai untuk setiap sumber pendapatan. Sedangkan Penerimaan pembiayaan adalah semua penerimaan yang perlu dibayar kembali baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun pada tahun-tahun anggaran berikutnya. (Pasal 17 Permendagri No. 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah).⁵²

Terkait dengan pendapatan daerah, setiap daerah diberi kewenangan untuk berkreasi dan berinovasi untuk meningkatkan pendapatan daerah. Hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 285 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Pasal 6 Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Atas dasar ini daerah diberi kewenangan untuk meningkatkan pendapatan daerah sebagai bagian dari penerimaan daerah sebagai realisasi prinsip negara hukum dan demokrasi. Salah satu kemampuan fiskal daerah bertumpu pada penerimaan daerah dari sektor pajak daerah.

Setiap pemungutan pajak daerah yang dilakukan oleh pemerintah daerah harus selalu dikaitkan dengan ketentuan Pasal 23A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI Tahun 1945) dinyatakan bahwa “Pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan

⁵¹Wawancara dengan Indrawati, Akademisi Universitas Airlangga, pada Pengumpulan Data Dalam Rangka Penyusunan Naskah Akademik Dan Rancangan Undang-Undang Tentang Peningkatan Pendapatan Asli Daerah, Jawa Timur tanggal 5-9 Juni 2017.

⁵² *Ibid.*

negara diatur dengan undang-undang”. Ketentuan ini dipertegas kembali dalam Pasal 286 ayat (1) dan ayat (2) UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yakni sebagai berikut:

Ayat (1) Pajak daerah dan retribusi daerah ditetapkan dengan undang-undang yang pelaksanaan di daerah diatur lebih lanjut dengan Perda.

Ayat (2) Pemerintah Daerah dilarang melakukan pungutan atau dengan sebutan lain di luar yang diatur dalam undang-undang.

Untuk menyelenggarakan pemerintahan tersebut, daerah berhak mengenakan pungutan kepada masyarakat. Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menempatkan perpajakan sebagai salah satu perwujudan kenegaraan, ditegaskan bahwa penempatan beban kepada rakyat, seperti pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa diatur dengan Undang-Undang. Dengan demikian, pemungutan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah harus didasarkan pada Undang-Undang (Penjelasan Umum UU No. 28 Tahun 2009).⁵³

Pada prinsipnya sumber pendapatan daerah berdasarkan tata kelola keuangan dan struktur pendapatan daerah dapat berasal dari:⁵⁴

- a. Pendapatan Asli Daerah yang didasarkan pada penetapan target yang merupakan usul organisasi perangkat daerah yang terdiri dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan yang sah.
- b. Dana perimbangan didasarkan pada penetapan target dari Perpres tentang rincian APBN yang terdiri dari dana bagi hasil pajak atau bagi hasil bukan pajak, DAU, dan DAK.

⁵³*Ibid.*

⁵⁴Wawancara dengan Kepala Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Provinsi Jawa Timur, pada Pengumpulan Data Dalam Rangka Penyusunan Naskah Akademik Dan Rancangan Undang-Undang Tentang Peningkatan Pendapatan Asli Daerah, Jawa Timur tanggal 5-9 Juni 2017.

c. Lain-Lain PAD yang sah, dasar penetapan targetnya yaitu Perpres tentang Rincian APBN untuk Dana Insentif Daerah (DID) terdiri dari dana penyesuaian dan otonomi khusus. Penerimaan daerah yang berasal dari lain-Lain PAD yg sah dapat berasal dari sewa pemanfaatan aset milik daerah, Pendapatan Rumah Sakit, dan Pendapatan dari Bunga Bank.

Pada dasarnya pendapatan daerah yang dianggarkan untuk APBD tahun 2017 merupakan perkiraan yang terukur secara nasional dan memiliki kepastian serta dasar hukum penerimaannya. Pendapatan Daerah yang berasal dari pajak daerah sesuai amanat Pasal 2 angka 1 UU No 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang dikelola oleh Pemerintah Provinsi terdiri dari pajak kendaraan bermotor, Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor, Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor, Pajak Air Permukaan dan Pajak Rokok. Sedangkan komponen pajak yang dikelola oleh Pemerintah Provinsi sebagian diperuntukkan bagi Kabupaten/Kota di wilayah provinsi dilaksanakan dengan ketentuan sebagai berikut:⁵⁵

- a. Hasil penerimaan Pajak Kendaraan Bermotor dan Bea Balik Nama Kendaraan bermotor diserahkan kepada kabupaten/kota sebesar 30%.
- b. Hasil penerimaan pajak bahan bakar kendaraan bermotor diserahkan kepada Kabupaten/Kota sebesar 70%.
- c. Hasil penerimaan Pajak Rokok diserahkan kepada Kabupaten/Kota sebesar 70%.
- d. Hasil Penerimaan Pajak Air Permukaan diserahkan kepada Kabupaten/Kota sebesar 50%.

Dasar Hukum dalam Penatausahaan Penerimaan yaitu Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah sebagaimana telah diubah

⁵⁵*Ibid.*

beberapa kali terakhir dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2011 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah dan Peraturan Gubernur Jawa Timur Nomor 120 Tahun 2016 tentang Pedoman Kerja dan Pelaksanaan Tugas Pemerintahan Daerah Provinsi Jawa Timur Tahun 2017.⁵⁶

Provinsi Surabaya tidak memiliki pandangan mengenai skema penerimaan keuangan daerah dan tata kelolanya kedepannya, karena Pemerintah Provinsi Jawa Timur hanya melakukan upaya guna memperbaiki kualitas dan prosedur pelayanan secara berkesinambungan untuk meningkatkan PAD melalui upaya sebagai berikut ini:⁵⁷

- a. Peningkatan target PAD khususnya sektor pajak langsung dengan memperhatikan dan mempertimbangkan kondisi riil potensi, upaya, dan kendala serta dukungan peraturan perundang-undang serta kondisi perekonomian masyarakat.
- b. Mengembangkan kebijakan Pendapatan Daerah melalui upaya, kreasi, dan inovasi kegiatan yang dapat diterima oleh masyarakat, melibatkan masyarakat (partisipatif), dan bertanggung jawaban dan berkelanjutan.
- c. Perluasan sumber-sumber penerimaan daerah (ekstensifikasi) yang masih berpotensi untuk dikembangkan sesuai dengan kewenangan yang diatur dalam undang-undang.

Sementara itu BPKPAD Provinsi Maluku Utara Skema mengemukakan penerimaan keuangan Provinsi Maluku Utara mengikuti peraturan perundang-undangan yang berlaku sesuai dengan sumber-sumber pendapatan daerah yang terdiri dari Pendapatan Asli Daerah dan Dana Dana Perimbangan (Bagan 1).⁵⁸

⁵⁶*Ibid.*

⁵⁷*Ibid.*

⁵⁸Wawancara dengan Kepala BPKPAD Provinsi Maluku Utara, pada Pengumpulan Data Dalam Rangka Penyusunan Naskah Akademik Dan Rancangan Undang-Undang Tentang Peningkatan Pendapatan Asli Daerah, Maluku Utara tanggal 5-9 Juni 2017.

Bagan 1.
Skema Penerimaan Keuangan Daerah



Sumber: BPKPAD Provinsi Maluku Utara, 2017.

Dalam hal skema penerimaan dan tatakelola sudah sesuai dengan peraturan perundang-undangan, tetapi yang perlu diperbaiki adalah basis hitungan dana perimbangan (DAU dan Dana Bagi Hasil) dan juga perubahan pada jenis pajak daerah dan retribusi daerah sehingga daerah lebih mempunyai kewenang dalam mengatur penerimaan keuangan daerah.⁵⁹

⁵⁹*Ibid.*

Adapun skema penerimaan keuangan daerah di Kota Ternate saat ini sesuai dengan peraturan perundang undangan yang berlaku (UU PDRD dan UU Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah), dimana proses pengelolaan keuangan daerah dibagi kedalam lima kelompok, yaitu:⁶⁰

1. Penyusunan Rancangan APBD;
2. Dokumen pelaksana APBD;
3. Pelaksanaan dan penatausahaan penerimaan dan pengeluaran;
4. Akuntansi keuangan daerah;
5. Pelaporan pelaksanaan APBD.

Menurut Badan Pendapatan Daerah Provinsi Jawa Timur perkembangan PDRD di Provinsi Jatim dapat dilihat dari target dan realisasi PAD sektor pajak daerah dan retribusi daerah tahun 2012 s.d. 2016. Untuk sektor pajak daerah yang dapat diketahui pada tabel berikut:⁶¹

Tabel 4
Realisasi PAD Sektor Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Tahun 2012 s.d. 2016

NO	TAHUN	TARGET	REALISASI	%
1.	2012	7.733.400.000.000,00	7.816.590.831.387,00	101,08
2.	2013	8.598.000.000.000,00	9.404.933.622.356,69	109,39
3.	2014	11.007.945.243.621,00	11.517.684.926.168,60	104,63
4.	2015	12.329.300.000.000,00	12.497.148.704.551,00	101,36
5.	2016	11.934.000.000.000,00	12.772.227.117.584,80	107,02

Berdasarkan data tersebut di atas, untuk penerimaan PAD Sektor Pajak Daerah selalu terealisasi di atas 100% dan meningkat secara signifikan dari tahun ke tahun, rata-rata realisasi selama 5

⁶⁰Wawancara dengan Pemerintah Kota Ternate, pada Pengumpulan Data Dalam Rangka Penyusunan Naskah Akademik Dan Rancangan Undang-Undang Tentang Peningkatan Pendapatan Asli Daerah, Maluku Utara tanggal 5-9 Juni 2017.

⁶¹Wawancara dengan Kepala Badan Pendapatan Daerah Provinsi Jawa Timur, pada Pengumpulan Data Dalam Rangka Penyusunan Naskah Akademik Dan Rancangan Undang-Undang Tentang Peningkatan Pendapatan Asli Daerah, Jawa Timur tanggal 5-9 Juni 2017.

tahun sebesar 104,59% serta rata-rata peningkatan realisasi sebesar 13,37%. Capaian realisasi tertinggi terjadi pada tahun 2013 sebesar 109,39% dan capaian realisasi terendah pada tahun 2012 sebesar 101,08%.

Untuk target dan realisasi sektor retribusi daerah Tahun 2012 s.d. 2016 sebagai berikut:⁶²

Tabel 5

Target dan Realisasi Sektor Retribusi Daerah Tahun 2012 s.d. 2016

No.	TAHUN	TARGET	REALISASI	%
1.	2012	110.984.717.500,00	118.823.637.590,50	107,06
2.	2013	103.604.566.856,00	106.213.770.751,90	102,52
3.	2014	120.764.812.250,00	148.638.035.645,33	123,08
4.	2015	152.222.599.700,00	176.559.902.959,33	115,99
5.	2016	119.652.928.940,00	133.587.973.919,68	111,65

Berdasarkan data tersebut di atas, untuk penerimaan PAD Sektor Retribusi Daerah selalu terealisasi di atas 100%, namun realisasi retribusi mengalami penurunan pada tahun 2013 sebesar 10,61%, penurunan juga terjadi pada tahun 2016 sebesar 24,33%. Rata-rata realisasi selama 5 tahun sebesar 112,06%. Capaian realisasi tertinggi terjadi pada tahun 2014 sebesar 123,08% dan capaian realisasi terendah pada tahun 2013 sebesar 102,52%.

Terkait dengan prosentase penerimaan PDRD di Jatim akan dijelaskan berdasarkan tabel kontribusi PDRD terhadap Pendapatan Daerah dan Pendapatan Asli Daerah tahun 2012 s.d 2016.⁶³

Tabel 6

**Kontribusi Pajak Daerah terhadap Pendapatan Daerah
Provinsi Jawa Timur Tahun 2012-2016**

NO	TAHUN	REALISASI PAJAK DAERAH	PENDAPATAN PROV JATIM	%
1.	2012	7.816.590.831.387,00	15.401.493.951.238,10	50,75
2.	2013	9.404.933.622.356,69	17.372.768.543.850,90	54,14

⁶²*Ibid.*

⁶³*Ibid.*

3.	2014	11.517.684.926.168,60	20.772.483.892.730,90	55,45
4.	2015	12.497.148.704.551,00	22.228.450.227.974,40	56,22
5.	2016	12.772.227.117.584,00	24.962.122.477.069,50	51,17

Secara umum rata-rata kontribusi Pajak Daerah terhadap Pendapatan Daerah dalam 5 (lima) tahun terakhir sebesar 53,54%, kontribusi Pajak Daerah terhadap Pendapatan Daerah tertinggi pada tahun 2015 dan kontribusi Pajak Daerah terendah pada tahun 2012.

Tabel 7
Kontribusi Pajak Daerah terhadap Pendapatan Asli Daerah
Provinsi Jawa Timur⁶⁴

NO	TAHUN	REALISASI PAJAK DAERAH	PAD PROV JATIM	%
1.	2012	7.816.590.831.387,00	9.584.081.971.227,10	81,56
2.	2013	9.404.933.622.356,69	11.579.340.719.021,90	81,22
3.	2014	11.517.684.926.168,60	14.442.216.534.958,90	79,75
4.	2015	12.497.148.704.551,00	15.402.647.647.502,50	81,14
5.	2016	12.772.227.117.584,00	15.817.795.024.796,90	80,75

Secara umum rata-rata kontribusi Pajak Daerah terhadap Pendapatan Asli Daerah dalam 5 (lima) tahun terakhir sebesar 80.88%, kontribusi Pajak Daerah terhadap PAD tertinggi pada tahun 2012 dan kontribusi Pajak Daerah terendah pada tahun 2014.

Tabel 8
Kontribusi Retribusi Daerah terhadap Pendapatan Daerah Provinsi Jawa
Timur Tahun 2012 – 2016⁶⁵

NO	TAHUN	REALISASI RETRIBUSI	PENDAPATAN PROV JATIM	%
1.	2012	118.823.637.590,50	15.401.493.951.238,10	0,77
2.	2013	106.213.770.751,90	17.372.768.543.850,90	0,61
3.	2014	148.638.035.645,33	20.772.483.892.730,90	0,72
4.	2015	176.559.902.959,33	22.228.450.227.974,40	0,79
5.	2016	133.587.973.919,68	24.962.122.477.069,50	0,54

⁶⁴*Ibid.*

⁶⁵*Ibid.*

Secara umum rata-rata kontribusi Retribusi Daerah terhadap Pendapatan Daerah dalam 5 (lima) tahun terakhir sebesar 0.68%, kontribusi Retribusi Daerah terhadap Pendapatan Daerah tertinggi pada tahun 2015 dan kontribusi terendah pada tahun 2016.

Tabel 9

**Kontribusi Retribusi Daerah terhadap Pendapatan Asli Daerah
Provinsi Jawa Timur Tahun 2012 – 2016⁶⁶**

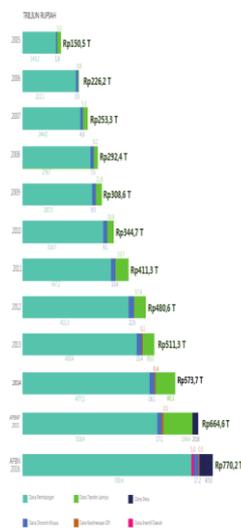
NO	TAHUN	REALISASI RETRIBUSI	PAD PROV JATIM	%
1.	2012	118.823.637.590,50	9.584.081.971.227,10	1,24
2.	2013	106.213.770.751,90	11.579.340.719.021,90	0,92
3.	2014	148.638.035.645,33	14.442.216.534.958,90	1,03
4.	2015	176.559.902.959,33	15.402.647.647.502,50	1,15
5.	2016	133.587.973.919,68	15.817.795.024.796,90	0,84

Secara umum rata-rata kontribusi Retribusi Daerah terhadap Pendapatan Asli Daerah dalam 5 (lima) tahun terakhir sebesar 1,03%, kontribusi Retribusi Daerah terhadap PAD tertinggi pada tahun 2012 dan kontribusi terendah pada tahun 2016.

Akademisi FISIP Universitas Airlangga Surabaya berpandangan bahwa semenjak reformasi di bidang keuangan di jalankan dengan dikeluarkannya berbagai peraturan seperti UU Pemerintahan Daerah, UU Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah, UU Keuangan Negara, UU Perbendaharaan Negara maupun UU Pajak dan Retribusi, maka penerimaan keuangan di daerah mengalami perubahan yang signifikan. Reformasi sistem pemerintahan dari sentralisasi ke desentralisasi telah mengubah banyak hal, antara lain: a) Perubahan dalam hal kewenangan yang dimiliki daerah semakin besar, b). Pengelolaan keuangan daerah yang lebih banyak; c). Tanggungjawab terhadap tujuan desentralisasi berada di daerah

⁶⁶*Ibid.*

yakni menciptakan kesejahteraan masyarakat dan perbaikan layanan publik. Sejalan dengan semakin besarnya kewenangan, beban dan tanggung jawab dalam penyelenggaraan pemerintahan, pelayanan dan pembangunan, maka konsekuensinya penyediaan anggaran untuk daerah juga semakin meningkat. Hal ini sejalan dengan prinsip *'money follow funtion'*. Jika dilihat dari perkembangan penerimaan keuangan daerah sebagai konsekuensi berjalannya perimbangan keuangan pemerintah pusat dan daerah, maka terlihat perkembangan yang sangat signifikan. Jika dibandingkan pada awal-awal otonomi berjalan, yakni tahun 2005, terlihat bahwa dana transfer yang diberikan di daerah mencapai 150, 5 trilyun, kemudian pada tahun 2016, maka dana transfer yang dapat dikelola daerah mencapai 770,2 trilyun. Ini berarti ada kenaikan hampir 5,1 kali lipat atau 510 persennya.⁶⁷



Kenaikan penerimaan keuangan Daerah lebih banyak dipicu oleh adanya dan berlakunya UU Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Dari data yang ada, terlihat bahwa Dana Perimbangan memberi kontribusi yang cukup signifikan dan besar bagi ketersediaan dan kapasitas keuangan di daerah.

Kontribusi Dana Perimbangan mulai tahun 2005 hingga tahun 2016 tetap memiliki kontribusi yang paling tinggi, jika dibandingkan dengan dana -dana lainnya yang ada di daerah.⁶⁸ Di samping itu, upaya peningkatan penerimaan anggaran di daerah tidak sekedar menunggu berkah dari dana transfer, namun juga tergantung pada kewenangan yang sudah

⁶⁷Wawancara dengan Bintoro Wardiyanto, Akademisi FISIP Univesitas Airlangga Surabaya, pada Pengumpulan Data Dalam Rangka Penyusunan Naskah Akademik Dan Rancangan Undang-Undang Tentang Peningkatan Pendapatan Asli Daerah, Jawa Timur tanggal 5-9 Juni 2017.

⁶⁸*Ibid.*

di-berikan untuk dapat menggali dan mencari pendapatannya sendiri secara optimal.

Oleh karena Desentralisasi/ Otonomi Daerah acapkali dimaknai pula sebagai kemandirian daerah atau *auto-money*, maka target peningkatan pendapatan daerah (PAD) menjadi hal yang penting. Sejalan dengan hal tersebut, telah lahir UU No.34/2000 tentang Pajak dan Retribusi Daerah yang membawa perspektif '*open-list*'. Melalui kewenangan yang dimiliki, daerah dapat membuat beragam Perda Pajak dan Retribusi untuk meningkatkan dan menggapai target pendapatan daerah yang tinggi. Sejalan dengan euforia otonomi daerah yang tidak mempertimbangkan kepentingan yang lebih luas dan tinggi, tampaknya perda pajak dan retribusi yang berlaku dari tahun 2000-2009 banyak yang berbenturan dengan aturan diatasnya. Mendasarkan Hasil *review* regulasi terhadap 13.252 Perda Pajak/Retribusi, terlihat bahwa sebanyak 4.885 (35%) dinilai bermasalah dan mesti dibatalkan. Namun demikian, mendasarkan putusan pembatalan oleh Mendagri hanya mencakup 1.843 perda, sementara sisa 3.042 tetap dibiarkan berlaku.⁶⁹

Seiring dengan realitas tersebut, maka pemerintah berupaya mengeluarkan UU pajak dan Retribusi baru, yakni UU No.28/2009 tentang Pajak dan Retribusi yang memiliki perspektif *closed list*, yakni pemerintah daerah hanya bisa memungut pajak/retribusi yang ada dalam menu terdaftar di klausul UU. Sejalan dengan hal tersebut, nampaknya pemerintah berobsesi untuk mencapai sejumlah *point* penting sekaligus menjamin kepastian ber-usaha, memperkuat *local-taxing power*, dan menjaga netralitas dampak bagi fiskal nasional. Di samping itu, *opportunity cost* bisa lebih terjaga, serta terjaminnya kepastian dan pre-diktabilitas biaya berbisnis.⁷⁰

⁶⁹*Ibid.*

⁷⁰*Ibid.*

Paling tidak mendasarkan hasil laporan Tim Asistensi Kementerian Keuangan Bidang Desentralisasi Fiskal 2013, menegaskan bahwa Implementasi UU No.28 Tahun 2009 belum mampu meningkatkan kontribusi pajak daerah terhadap PAD secara signifikan. Hal ini tampak dari perkembangan rasio pajak daerah dan besaran pajak daerah per kapita. Meskipun kontribusi PAD terhadap total pendapatan daerah terus mengalami kenaikan dari 28,6% (2010), 19,66% (2011), dan 20.4% (2012), akan tetapi rasio pajak (*tax ratio*) dan Pajak perkapita (*tax per capita*) masih sangat rendah.⁷¹

Konteks tersebut terlihat dari hasil kajian di 7 (tujuh) daerah, yakni Kabupaten Badung, Kota Batam, Kabupaten Bandung, Kota Balikpapan, Kabupaten Deli Serdang, Kota Surabaya dan Kabupaten Malang. Mendasarkan hasil evaluasi. Terlihat bahwa: a). Pertumbuhan PAD jauh lebih tinggi, yaitu 8,87 pada tahun 2010 menjadi 68,12% tahun 2011; b). Pertumbuhan realisasi pajak, jauh lebih tinggi yaitu 15,67% pada tahun 2010 menjadi 104,79% pada tahun 2011; c. Peningkatan pajak perkapita, dari Rp 311.094,00 pada tahun 2010 menjadi Rp 483.340,00 pada tahun 2011; d). Peningkatan rasio pajak daerah terhadap PDRB AHB, dari 1,01% pada tahun 2010, menjadi 1,45% pada tahun 2011; e) Peningkatan rasio pajak terhadap PAD, dari 59,31% pada tahun 2010 menjadi 69,36% pada tahun 2011, f). Peningkatan rasio PAD terhadap total penerimaan, dari 22% pada tahun 2010 menjadi 28% pada tahun 2011; g). Peningkatan Rasio PAD terhadap total Belanja, dari 21% pada tahun 2010 menjadi 31% pada tahun 2011; h) Peningkatan rasio PAD terhadap PDRB AHB, dari 1,26% pada tahun 2010 menjadi 1,72% pada tahun 2011.⁷²

Berkenaan dengan skema penerimaan keuangan daerah, Pemerintah Daerah Kabupaten Bojonegoro berpendapat bahwa pada

⁷¹*Ibid.*

⁷²*Ibid.*

umumnya penerimaan pajak dan retribusi Daerah Kabupaten Bojonegoro mengalami kenaikan. Dimana pada tahun 2009 target sektor pajak hanya berada pada angka 11 Milyar dan pada tahun 2016 target pajak sudah mencapai 79 M. Pada tiap tahunnya pemerintah daerah memiliki target dan realisasi pajak. Kabupaten Bojonegoro sendiri memiliki realisasi pajak antara 87,45%-155% dari tahun 2009-2016. Pajak daerah Kabupaten Bojonegoro dalam delapan tahun terakhir memang mengalami trend peningkatan. Namun perlu dilihat bahwa pada tahun 2012 terdapat penurunan yang sangat signifikan dari target dan realisasi pajak tahun sebelumnya. Namun pada tahun 2013 target dan realisasi pajak sudah menunjukkan fenomena yang normal kembali. Realisasi pajak yang tidak mencapai 100% disebabkan oleh berbagai alasan salah satunya perlambatan perekonomian global dan nasional yang berimplikasi pada perekonomian lokal.⁷³

Sedangkan pada retribusi daerah pada tahun 2009 hingga 2016 mengalami peningkatan dari 13 M menjadi 47 M. Realisasi retribusi daerah Kabupaten Bojonegoro memiliki trend yang fluktuatif tiap tahunnya. Pada tahun 2011 baik pada pajak dan retribusi daerah mengalami peningkatan 50-100%. Target dan realiasi retribusi daerah dalam delapan tahun terakhir memiliki kecenderungan tercapai, dan hanya dua tahun yaitu pada tahun 2010 dan 2012 target retribusi daerah tidak bisa dicapai. Berikut ini akan diuraikan table target dan realisasi pajak dan retribusi daerah Kabupaten Bojonegoro dari tahun 2009-2017.

⁷³Wawancara dengan Pemerintah Daerah Kabupaten Bojonegoro, pada Pengumpulan Data Dalam Rangka Penyusunan Naskah Akademik Dan Rancangan Undang-Undang Tentang Peningkatan Pendapatan Asli Daerah, Jawa Timur tanggal 5-9 Juni 2017.

Tabel 10
Target dan Realisasi Pajak dan Retribusi Daerah Kabupetan Bojonegoro
dari tahun 2009-2017⁷⁴

	2009			2010		
	Target	Realisasi	%	Target	Realisasi	%
Pajak Daerah	11.751.554.000	13.450.828.387	114.46%	15.958.588.580,30	14.978.188.747	93.86%
Retribusi Daerah	13.875.460.562,50	15.081.489.498,50	108.69%	15.773.678.262,50	13.092.045.689,97	83%
	2011			2012		
	Target	Realisasi	%	Target	Realisasi	%
Pajak Daerah	34.305.641.150	53.172.172.455,75	155%	30.841.858.025	26.971.503.727,39	87.45%
Retribusi Daerah	15.017.848.412,50	31.383.990.205,98	208.98%	40.200.600.420	38.884.338.966,94	96.73%
	2013			2014		
	Target	Realisasi	%	Target	Realisasi	%
Pajak Daerah	56.011.949.353	58.309.466.700,77	104,1%	60.607.166.899	68.677.391.510,46	113.32%
Retribusi Daerah	35.730.804.912	38.127.664.113,68	106.71%	29.395.401.662	31.925.205.919,02	108,61%
	2015			2016		
	Target	Realisasi	%	Target	Realisasi	%
Pajak Daerah	69.750.767.134	78.758.286.256,24	112.91%	79.534.734.000,00	79.130.307.792,32	99.49%
Retribusi Daerah	39.778.869.467,50	42.622.500.805,57	107,51%	46.907.690.261,82	47.928.088.039,46	102.18%

Dalam delapan tahun terakhir, kecenderungan pendapatan pajak memiliki jumlah yang lebih besar dibandingkan dengan retribusi daerah. Hanya pada tahun 2009 dan 2012 besarnya retribusi daerah lebih tinggi dari pajak. Di Kabupaten Bojonegoro menunjukkan bahwa PAD memiliki kontribusi yang paling rendah dibandingkan Dana Perimbangan dan Lain-Lain Pendapatan Daerah Yang Sah. Pada fenomena ini justru menjadikan alasan yang kuat mengapa RUU PPAD ini menjadi RUU yang perlu untuk didorong. Menjadi ironi karena PAD yang merupakan pendapatan yang diambil

⁷⁴Ibid.

langsung oleh daerah dalam prakteknya memiliki kontribusi yang justru kecil. Sehingga daerah masih saja mengharapkan dana dari pusat yang tiap tahunnya justru tidak sepadan untuk bisa membiayai kebutuhan daerah.⁷⁵

Menurut Akademisi FISIP Universitas Airlangga Surabaya mengutip pendapat Saragih (2003), daerah dapat juga diberi keleluasan atau peluang untuk menciptakan pajak daerah lainnya asalkan sesuai dengan ketentuan undang-undang yang berlaku. Beberapa kriteria yang harus dipenuhi dalam menciptakan pajak baru adalah: 1). Bersifat sebagai pajak dan bukan retribusi; 2). Objek dan dasar pengenaan pajak tidak bertentangan dengan kepentingan umum; 3), Potensinya memadai; 4). Tidak Berdampak negatif terhadap perekonomian; 5). Memperhatikan aspek keadilan dan kemampuan masyarakat; 6). Menjaga kelestarian hidup.

Sejalan pandangan tersebut dan dikaitkan dengan kepentingan daerah diberi ruang dan gerak untuk mencari sumber penerimaan keuangan daerah, maka menurut penulis ada 4 (empat) alasan, yakni:⁷⁶

- 1) Besarnya kapasitas penerimaan keuangan daerah memiliki relasi dengan kemampuan dan akses daerah dalam penyelenggaraan pembangunan, pelayanan publik secara prima dan penciptaan kesejahteraan masyarakat.
- 2) Besarnya kapasitas penerimaan keuangan daerah memiliki relasi dengan kemampuan dan akses daerah dalam mewujudkan tujuan-tujuan desentralisasi dan otonomi daerah.
- 3) Besarnya dan banyaknya penerimaan keuangan daerah memiliki relasi dengan kemampuan daerah untuk dapat mengoptimalkan

⁷⁵*Ibid.*

⁷⁶Wawancara dengan Bintoro Wardiyanto, Akademisi FISIP Universitas Airlangga Surabaya, pada Pengumpulan Data Dalam Rangka Penyusunan Naskah Akademik Dan Rancangan Undang-Undang Tentang Peningkatan Pendapatan Asli Daerah, Jawa Timur tanggal 5-9 Juni 2017.

pemeranan dan bekerjanya fungsi budgetair, alokasi, distribusi ataupun stabilisasi.

- 4) Besarnya penerimaan keuangan daerah memiliki relasi dengan kemampuan dan askes daerah untuk mewujudkan visi dan misi pemerintahan daerah serta mendukung pencapaian visi dan misi prioritas pembangunan nasional.

Terdapat kendala dalam penerimaan keuangan daerah yaitu dalam Penerimaan pajak daerah secara umum yaitu:⁷⁷

- a. Luasnya wilayah jangkauan pada beberapa Kabupaten di Provinsi Jawa Timur (contoh Kabupaten Banyuwangi, Kabupaten Pasuruan, Kabupaten Malang, Kabupaten Blitar, Kabupaten Pacitan dsb) yang belum terjangkau petugas pajak serta banyaknya wajib pajak yang pindah alamat, (alamat tidak jelas) dan bekerja di luar kota;
- b. Wajib Pajak lebih mengutamakan dalam membayar angsuran kendaraan daripada kewajiban PKB nya;
- c. Menjamurnya usaha *leasing*, *rent car*, *show room* yang mempunyai kebiasaan menunda pembayaran pajak sampai kendaraan/mobil terjual, sehingga berakibat pada besarnya tunggakan pajak;
- d. Masih dijumpai transaksi jual beli kendaraan bermotor bekas, dimana pihak penjual masih meminjamkari KTP kepada pembeli;
- e. Obyek Pajak Air Permukaan masih terbatas dan sulit mencari obyek baru PAP; dan
- f. Pembelian kendaraan baru masyarakat yang menurun akibat pengaruh perlambatan ekonomi global dan nasional.

Adapun kendala-kendala dalam penerimaan retribusi daerah secara umum yaitu:⁷⁸

- a. Pada tahun 2013, mengalami penurunan target retribusi secara total, hal ini disebabkan karena adanya penurunan target

⁷⁷Wawancara dengan Kepala Badan Pendapatan Daerah Provinsi Jawa Timur, pada Pengumpulan Data Dalam Rangka Penyusunan Naskah Akademik Dan Rancangan Undang-Undang Tentang Peningkatan Pendapatan Asli Daerah, Jawa Timur tanggal 5-9 Juni 2017.

⁷⁸*Ibid.*

retribusi dari Badan Pendidikan dan Pelatihan Provinsi Jawa Timur, terkait adanya kebijakan Pemerintah Pusat terhadap pendidikan dan pelatihan untuk Pejabat Eselon II yang dilaksanakan di LAN Jakarta, sehingga kuota Peserta Pendidikan dan Pelatihan untuk Pejabat Eselon II di Provinsi Jawa Timur berkurang.

b. Pada tahun 2016 target dan realisasi retribusi daerah mengalami penurunan dibandingkan tahun 2015 sebagai dampak adanya peralihan kewenangan sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah antara lain:

- 1) Peralihan kewenangan retribusi tera/tera ulang ke kabupaten/kota;
- 2) Pengelolaan terminal tipe A yang telah ditarik ke Pemerintah Pusat;
- 3) Pengelolaan/pengoperasian jembatan timbang yang telah ditarik ke Pemerintah Pusat.

Sementara itu Pemerintah Kabupaten Bojonegoro mengemukakan terdapat kendala dalam penerimaan Pajak, yaitu:⁷⁹

1. BPHTB

Permasalahan NJOP TKP sebesar Rp. 60.000.000,00 didalam penerapannya menjadi sangat tidak relevan ketika berhadapan dengan regional yang tingkat pertumbuhan ekonominya berbeda, antara lain jika DKI Jakarta dibandingkan dengan Kabupaten Bojonegoro. Pemda Kabupaten Bojonegoro mengusulkan solusi atas permasalahan ini yaitu dengan menetapkan NJOP TKP berdasarkan regional atas tingkat pertumbuhan ekonomi di masing – masing daerah atau NJOP TKP tidak serta merta menjadi Rp. 60.000.000,00

⁷⁹Wawancara dengan Pemerintah Daerah Kabupaten Bojonegoro, pada Pengumpulan Data Dalam Rangka Penyusunan Naskah Akademik Dan Rancangan Undang-Undang Tentang Peningkatan Pendapatan Asli Daerah, Jawa Timur tanggal 5-9 Juni 2017.

seperti ketika BPHTB dilimpahkan menjadi pajak daerah yang semula NJOP TKP nya Rp. 15.000.000,00.

2. PBB-P2

Semangat pendaerahan PBB-P2 menjadi tidak optimal sebagaimana amanat otonomi daerah ketika ada obyek yang tidak dapat dipungut karena tidak dijelaskan secara terperinci dalam penjelasan seperti Jalan Tol, Bandara dan Pelabuhan yang dapat dikenakan PBB-P2 namun terdapat obyek dibawah naungan BUMN yang tidak dapat dikenakan yaitu, Rel Kereta Api. Kepastian penetapan ketetapan minimal PBB-P2 yang seharusnya dapat ditetapkan oleh Kepala Daerah sehingga tidak terdapat celah-celah tidak terpungutnya PBB-P2.

3. Pajak Hotel

Definisi hotel pada undang-undang nomor 28 tahun 2009 tidak mengikat pada jumlah minimal kamar rumah kos (10 kamar keatas) yang dapat dikenakan pajak hotel namun dikenakan langsung menyeluruh kepada setiap pengusaha rumah kos tanpa jumlah minimal kamar atau berdasarkan omzet.

4. Pajak Hiburan

Definisi hiburan pada undang-undang nomor 28 tahun 2009 agar tidak dijelaskan secara terperinci sebagaimana dijelaskan didalam pasal 42 (2) yang menyebut jenis-jenis hiburan langsung sehingga ketika ada perkembangan jenis hiburan sesuai dengan perkembangan jaman menjadi bias didalam pemungutannya. Apabila nanti terjadi perubahan undang-undang tentang pajak daerah dan retribusi daerah agar dapat Juknis/Ketentuan Umum Pajak daerah segera diterbitkan untuk menghindari cara pandang yang berbeda didalam pelaksanaanya yang mengakibatkan opini yang berbeda-beda ketika dilaksanakan audit oleh BPK RI.

Sedangkan kendala dalam penerimaan pajak dan retribusi daerah di Kabupaten Pulau Morotai adalah sebagai berikut:⁸⁰

- a. Masih minimnya kesadaran masyarakat untuk membayar pajak dan retribusi daerah.
- b. Masih lemahnya regulasi di daerah yang dapat menunjang PAD, karena peraturan perundang-undangan baik dari pusat sampai di daerah cenderung berubah-ubah.
- c. Masih terbatasnya sumber daya aparatur dalam menunjang perangkat operasional dalam manajemen pengelolaan PAD.

3. Tata Kelola Keuangan Daerah Saat Ini Sesuai Dengan Peraturan Perundang-Undangan Yang Berlaku (UU PDRD dan UU Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah)

Pengelolaan keuangan daerah merupakan salah satu masalah yang menjadi sentral pelaksanaan otonomi daerah. Merencanakan keuangan daerah dengan baik merupakan substansi pelaksanaan pemerintah daerah yang baik dalam bingkai otonomi daerah. Pengelolaan keuangan daerah sering didefinisikan sebagai keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, dan pengawasan keuangan daerah. Disamping itu, upaya mewujudkan pemerintahan yang baik dalam fondasi konsep *good governance* dan *clean governance*, pengelolaan keuangan daerah yang sehat adalah hal mutlak yang harus diperhatikan.⁸¹

⁸⁰Wawancara dengan Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Pulau Morotai, pada Pengumpulan Data Dalam Rangka Penyusunan Naskah Akademik Dan Rancangan Undang-Undang Tentang Peningkatan Pendapatan Asli Daerah, Maluku Utara tanggal 5-9 Juni 2017.

⁸¹Wawancara dengan Hendra Kasim, Direktur Laboratorium Konstitusi (Lakon), Akademi Universitas Muhammadiyah Maluku Utara, pada Pengumpulan Data Dalam Rangka Penyusunan Naskah Akademik Dan Rancangan Undang-Undang Tentang Peningkatan Pendapatan Asli Daerah, Maluku Utara tanggal 5-9 Juni 2017.

Dalam melakukan pengelolaan keuangan daerah di Kabupaten Manggarai Barat, merujuk kepada peraturan perundang-undangan yang berlaku diantaranya sebagai berikut:⁸²

- a. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah berikut peraturan pelaksanaannya;
- b. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah berikut aturan turunannya; dan
- c. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2004 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

Dalam pengelolaan keuangan ini, Pemerintah Daerah harus linear dengan Pemerintah Pusat dari segi regulasi.

Perubahan mendasar Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah membawa perubahan mendasar terhadap kewenangan daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pergeseran kewenangan antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten/Kota membawa perubahan terhadap terhadap pengelolaan anggaran daerah. Dalam hal ini beberapa permasalahan terkait pengelolaan anggaran daerah saat itu bersumber dari belum adanya peraturan pelaksanaan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah terkait dengan pengelolaan keuangan daerah, sehingga dalam hal ini banyak sekali terjadi konflik norma antara Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dengan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Hal ini tentunya akan diikuti dengan perlu segera diubah ketentuan peraturan perundang-undangan dalam hierarkhis yang lebih rendah sampai dengan Peraturan Daerah Provinsi,

⁸²Wawancara dengan Kepala Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Manggarai Barat, pada Pengumpulan Data Dalam Rangka Penyusunan Naskah Akademik Dan Rancangan Undang-Undang Tentang Peningkatan Pendapatan Asli Daerah, Maluku Utara tanggal 5-9 Juni 2017.

Kabupaten/Kota terkait dengan pengelolaan pajak daerah dan retribusi daerah untuk segera disesuaikan dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, sehingga terjadi sinkronisasi dan harmonisasi dalam pengelolaan anggaran daerah.⁸³

Menurut Akademisi Universitas Airlangga, poin utama dalam pengelolaan anggaran adalah sinkronisasi dan harmonisasi dasar hukum, serta kejelasan wewenang pemerintah dalam pengelolaan anggaran. Atas hal tersebut terbukti banyak terjadi kasus penyalahgunaan wewenang, melampaui wewenang dan mencampur adukkan wewenang, serta maladministrasi dalam pengelolaan keuangan daerah, sehingga menghambat upaya pemerintah dalam pencapaian pemerintah dalam mewujudkan *good governance* dan *clean governance*.⁸⁴

Jika merujuk pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, proses pengelolaan keuangan daerah dimulai dengan perencanaan/penyusunan anggaran pendapatan belanja daerah (APBD). APBD merupakan rencana keuangan daerah yang secara bersama disepakati antara Pemerintah Daerah dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang dalam kesepakatan tersebut diundangkan dalam Peraturan Daerah serta dijabarkan lebih lanjut dalam Peraturan Kepala Daerah.⁸⁵

Kemudian berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara Pasal 17-18, proses penyusunan APBD

⁸³Wawancara dengan Indrawati, Akademisi Universitas Airlangga Surabaya, pada Pengumpulan Data Dalam Rangka Penyusunan Naskah Akademik Dan Rancangan Undang-Undang Tentang Peningkatan Pendapatan Asli Daerah, Jawa Timur tanggal 5-9 Juni 2017.

⁸⁴*Ibid.*

⁸⁵Wawancara dengan Hendra Kasim, Direktur Laboratorium Konstitusi (Lakon), Akademisi Universitas Muhammadiyah Maluku Utara, pada Pengumpulan Data Dalam Rangka Penyusunan Naskah Akademik Dan Rancangan Undang-Undang Tentang Peningkatan Pendapatan Asli Daerah, Maluku Utara tanggal 5-9 Juni 2017.

harus didasarkan pada penetapan skala prioritas dan plafon anggaran, rencana kerja pemerintah daerah dan kebijakan umum APBD yang telah disepakati bersama antara DPRD dengan pemerintah daerah. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah dalam Bab IV Penyusunan Rancangan APBD Pasal 29 sampai dengan pasal 42 dijelaskan bahwa proses penyusunan RAPBD berpedoman pada Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD), Kebijakan Umum APBD, Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS) dan Rencana Kerja Anggaran SKPD (RKA-SKPD).

Secara ideal, jika dicermati secara normatif penyusunan APBD tidak hanya sebagai mekanisme formil jalannya pemerintahan. Namun, juga sebagai bentuk kontrol atas pengelolaan keuangan daerah oleh pemerintah daerah. Berangkat dari penyusunan APBD yang sesuai dengan kehendak peraturan perundang-undangan, diharapkan dapat mendorong peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik.⁸⁶

Pelayanan dan kesejahteraan atas masyarakat yang meningkat secara *mutatis mutandis* mendorong peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD), yang dengan begitu dapat memberikan kontribusi terhadap APBD yang meningkat tiap tahunnya. Oleh karena itu penyusunan APBD tidak hanya sebagai mekanisme formil yang harus dilalui setiap awal tahun anggaran oleh Pemerintah Daerah, melainkan juga sebagai sarana untuk menyeimbangkan kebutuhan stabilitas ekonomi di daerah serta juga sebagai awal rencana peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat. Tidak hanya itu, dengan berlakunya Otonomi Daerah yang menghendaki setiap daerah dapat mengelola daerahnya sendiri sehingga mendorong percepatan pembangunan yang merata diseluruh daerah di

⁸⁶*Ibid.*

Indonesia, penyusunan APBD yang sesuai dengan kehendak peraturan perundang-undangan merupakan hal paling fundamental yang dapat dimaknai sebagai upaya mendorong pengembangan kapabilitas dan efektivitas pemerintah daerah. Penyusunan APBD yang sesuai dengan kehendak peraturan perundang-undangan memberikan peluang kepada daerah untuk menyusun rencana pembangunan yang mengutamakan karakteristik dari masing-masing daerah. Olehnya itu, dokumen APBD yang diundangkan dalam bentuk Peraturan Daerah menggambarkan keinginan dari urgensi pemberlakuan otonomi daerah. Olehnya itu, pemerintah daerah dituntut dalam menyusun APBD haruslah mempertimbangkan kondisi ideal kebutuhan daerah dengan tidak terpengaruhi oleh kepentingan-kepentingan lain.⁸⁷

Pentingnya posisi APBD dalam pengelolaan keuangan daerah sudah tentu patut untuk mendapatkan perhatian serius. Sekalipun secara normatif peraturan perundang-undangan telah berusaha menepis anasir-anasir kepentingan lain dalam penyusunan APBD, penyusunan APBD selalu menyisakan berbagai persoalan. Dalam penglihatan kami, setidaknya terdapat beberapa persoalan dalam penyusunan APBD sebagai bagian dari pengelolaan keuangan negara, antara lain sebagai berikut:⁸⁸

- a) DPRD praktik *abuse of power* → salah satu hak DPRD yang dilindungi peraturan perundang-undangan adalah Hak Budgeting sebagaimana diatur dalam UU No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, jo UU No. 42 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas UU No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Dengan hak yang dimiliki, DPRD sering kali secara constitutional melakukan praktik *abuse of power*. Dimaksud dari praktik tersebut adalah DPRD sering kali mengusulkan item APBD yang bertentangan dengan Rencana Pembangunan Jangka

⁸⁷*Ibid.*

⁸⁸*Ibid.*

Mengengah Daerah (RPJMD) dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) dengan motif kepentingan politik demi mendapatkan simpati konstituen. Selain itu, dengan motif ekonomi DPRD merancang proyek untuk mendapatkan keuntungan pribadi ataupun keuntungan bagi para *founding campaign*. Dampaknya, seringkali pembahasan APBD mendapatkan *deadlock* yang lama antara Eksekutif dan Legislatif yang berakhir pada kompromi.

- b) Non Partisipatif → sebagai negara yang menganut paham demokrasi sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945, kehendak rakyat sebagai pemegang kedaulatan merupakan hal yang wajib untuk diperhatikan. Di Indonesia, salah satu penjangkaran kehendak rakyat adalah melalui Musyawarah Perencanaan dan Pembangunan (Musrembang) yang dimulai dari tingkat Desa tidak diperhatikan. Hal tersebut mengakibatkan sikap apatisme masyarakat atas struktur APBD yang didesain oleh Pemerintah Daerah.
- c) Sarat Pesanan Tim Sukses → Sebagaimana diatur UU NO. 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua UU No. 1 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota, mekanisme Pemilihan Kepala Daerah melalui proses pemilu membutuhkan bantuan “tim sukses”. Setiap calon kepala daerah memiliki struktur tim sukses. Tim sukses yang membantu Kepala Daerah dalam proses pemilihan bekerja dengan motif ekonomi pasca menang Pilkada. Oleh sebab itu, struktur APBD sarat pesanan keinginan tim sukses, yang akhir terjadi perampokan APBD secara berjamaah yang dilakukan dengan sistematis.
- d) Ego Tinggi SKPD → SKPD dalam pemerintahan daerah merupakan bagian tidak terpisahkan dari sistem pengelolaan pemerintah daerah. Setiap rencana yang disusun oleh SKPD tidak boleh bertentangan dengan RKPD dan juga tidak boleh bertentangan antara satu SKPD dengan SKPD lainnya. Untuk

mewujudkan hal tersebut, masing-masing SKPD sepatutnya membangun komunikasi yang baik dalam merencanakan program kerja sebagai bagian dari RKPD. Problem komunikasi antara SKPB melahirkan ego sektoral yang akhirnya menghambat proses pembangunan.

- e) RPJD, RPJMD, dan Renstra SKPD Tidak Optimal → laporan pertanggungjawaban sebagai bagian dari evaluasi atas pelaksanaan RPJD, RPJMD dan Renstra SKPD sering kali seperti kelas sastra, sarat kata-kata manis namun minus data dan indikator penilaian yang bersifat kuantitatif dan kualitatif. Sehingga, Pemerintah Daerah bekerja tanpa indikator capaian.
- f) Pemerintah Daerah Tersandera Hutang → seperti diketahui, pemerintah daerah Maluku Utara tersandera hutang ke pihak ketiga menembus angka Rp 334 miliar atau setara dengan dua tahun anggaran pendidikan dan kesehatan. Tentu sudah lampu merah keuangan Pemerintah Provinsi Maluku Utara termasuk dalam kondisi mengkhawatirkan.

Mengenai penggunaan APBD yang tidak transparan mengakibatkan pengawasan publik atas pengelolaan APBD sebagai bagian dari proses pembangunan di daerah sulit dilakukan. Sekalipun telah dijamin oleh UU No. 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik, sejauh ini mengakses dokumen APBD seperti halnya mengakses barang haram. Publik sengaja dijauhkan dari dokumen APBD padahal telah dijamin dan dipastikan keterbukaannya didalam UU No. 14 Tahun 2008. Sehingga tidak salah jika diasumsikan bahwa transparansi pengelolaan keuangan daerah merupakan problem dari penggunaan APBD.⁸⁹

Disamping itu, secara konstitusional didalam UUD 1945 BAB VIIIA***) tentang Badan Pemeriksa Keuangan, lembaga yang memiliki kewenangan mengaudit keuangan negara adalah BPK. Sejauh ini,

⁸⁹*Ibid.*

setiap akhir tahun anggaran, proses audit dari BPK selalu menyisakan temuan pada pengelolaan keuangan Pemerintah Daerah Provinsi Maluku Utara serta Pemerintah Kabupaten/Kota di Maluku Utara. Meskipun demikian, sering kali temuan pada hasil audit tersebut tidak ditindaklanjuti pada proses hukum. Akhirnya, proses audit yang dilakukan hanyalah sebatas proses seremonial pemerintahan belaka. Oleh karena itu sungguh tidak benar jika disimpulkan pengelolaan keuangan daerah saat ini baik-baik saja. Pengelolaan keuangan daerah khususnya di Maluku Utara masih menyisakan segudang pekerjaan rumah yang harus disikapi dengan baik jika pembangunan di Maluku Utara hendak menuju cita-cita pemberlakuan otonomi daerah.⁹⁰

Menurut Pemerintah Kota Ternate, secara administratif pengelolaan keuangan daerah di Kota Ternate dilakukan dalam bentuk beberapa tahapan yang meliputi:⁹¹

1. Perencanaan;
2. Penyimpanan;
3. Penggunaan;
4. Pencatatan;
5. Pengawasan;
6. Pertanggung jawaban.

Pelaksanaan setiap tahapan dimaksud sudah sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

Pengelolaan keuangan daerah di Provinsi Jawa Timur secara garis besar tercermin pada kebijakan pendapatan, pembelanjaan serta pembiayaan APBD. Pengelolaan keuangan daerah yang baik menghasilkan keseimbangan antara optimalisasi pendapatan daerah, efisiensi, dan efektivitas belanja daerah serta ketepatan dalam memanfaatkan potens pembiayaan daerah. Berdasarkan

⁹⁰*Ibid.*

⁹¹Wawancara dengan Pemerintah Kota Ternate. pada Pengumpulan Data Dalam Rangka Penyusunan Naskah Akademik Dan Rancangan Undang-Undang Tentang Peningkatan Pendapatan Asli Daerah, Maluku Utara tanggal 5-9 Juni 2017.

ketentuan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah mencantumkan bahwa sumber penerimaan daerah provinsi terdiri dari:⁹²

- a. PAD yang terdiri dari Pajak Daerah, Retribusi Daerah, Hasil Perusahaan milik daerah dan hasil oengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan lain-lain PAD yang sah;
- b. Dana Perimbangan yang meliputi Dana Bagi Hasil Pajak/Bagi Hasil Bukan Pajak yang terdiri dari PBB, Bea Perolehan Ha katas tanah dan Bangunan, PPH perorangan, sumber daya alam, DAU, dan DAK.
- c. Kelompok lain-lain pendapatan daerah yang sah yang terdiri dari Pendapatan hibah, dana Darurat, Dana Bagi Hasil Pajak dari Pemerintah Kab/Kota, Dama Penyesuaian dan Dana Otonomi Khusus, dan Dana Bantuan Keuangan.

Hasil perkembangan Defisit Riil Anggaran Provinsi Jawa Timur selama 5 tahun terakhir sebagaimana diuraikan dalam tabel dibawah ini:

Tabel 11
Perkembangan Defisit Riil Anggaran Provinsi Jawa Timur selama 5 tahun terakhir

Uraian	2011	2012	2013	2014	2015
Realisasi pendapatan Daerah	11.493.375,58	15.401.493,95	17.372.768,54	29.772.483,89	22.228.450,23
Belanja daerah	11.685.920,67	15.161.976,52	16.738.657,23	20.006.319,31	22.946.307,57
Pengeluaran Pembiayaan Daerah	148.325,00	445.483,33	540.833,33	162.733,33	235.333,33
Defisit Riil	-340.870,09	-205.965,90	93.277,98	603.431,25	-953.190,67

Sumber: BPKD Provinsi Jawa Timur

⁹²Wawancara dengan Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Provinsi Jawa Timur, pada Pengumpulan Data Dalam Rangka Penyusunan Naskah Akademik Dan Rancangan Undang-Undang Tentang Peningkatan Pendapatan Asli Daerah, Jawa Timur tanggal 5-9 Juni 2017.

Dari data diatas maka diketahui bahwa realisasi PAD pada tahun 2011-2015 cenderung menunjukkan peningkatan demikian juga dengan belanja daerah, defisit riil anggaran cenderung menurun.

Tabel 12
Kapasitas Riil Kemampuan Keuangan Daerah Tahun Anggaran 2016-2019⁹³

No	Uraian	Perda APBN		Proyeksi		Rata-Rata Pertumbuhan Per tahun (%)
		2016	2017	2018	2019	
1	2	3	4	5	6	7
I.	Pendapatan	23.928.541	27.932.992	28.325.641	28.846.082	18,75
A.	PAD	14.624.117	14.900.003	15.324.898	15.715.339	5,59
A.1	Pajak Daerah	11.934.000	12.179.000	12.403.000	12.633.000	4,51
A.2	Retribusi Daerah	119.653	120.082	120.915	121.928	1,33
A.3	Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan	364.325	371.135	397.714	413.632	10,36
A.4	Lain-Lain PAD yang Sah	2.206.139	2.229.786	2.403.269	2.546.788	10,84
B.	Dana Perimbangan	9.237.036	13.025.489	13.000.743	13.130.743	41,16
B.1	Dana bagi hasil pajak/bagi hasil bukan pajak	1.959.782	2.039.627	1.516.912	1.516.192	-21,55
B.2	DAU	1.672.878	3.687.183	4.835.734	4.965.734	152,46
B.3	DAK	5.604.376	7.298.679	6.648.097	6.648.097	21,32
C.	Lain-Lain PAD yang Sah	67.388	7.500			
C.1	Hibah	33.500		-	-	
C.2	Dana Penyesuaian dan Otonomi Khusus	33.888	7.500	-	-	
II.	Pencairan Dana Cadangan (sesuai Perda)	-	-	600.000	-	
III.	Silpa	1.497.008	715.000	800.000	800.000	-40,35

⁹³*Ibid.*

Di Kota Surabaya, pengelolaan belanja daerah dilaksanakan berlandaskan pada anggaran kinerja (*performance budget*) yaitu belanja daerah yang berorientasi pada pencapaian hasil atau kinerja.⁹⁴

Sementara itu di Provinsi NTT, menurut Akademisi Universitas Widya Mandira Pengelolaan keuangan daerah di Provinsi Nusa Tenggara Timur saat ini secara umum telah dilaksanakan dengan baik yakni meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, dan pengawasan sebagaimana diatur dalam peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 tahun 2006 tentang pedoman pengelolaan keuangan daerah.⁹⁵

Kendala yang dihadapi dalam sistem pengelolaan keuangan daerah saat ini yakni pada pelaporan dan pertanggungjawaban, dikarenakan adanya perubahan pada sistem pelaporan keuangan daerah dari laporan keuangan berbasis kas menjadi laporan keuangan daerah berbasis akrual yang mulai diterapkan pada tahun 2015. Jumlah dan kesiapan SDM pengelola mengakibatkan beberapa item pada laporan keuangan berbasis akrual belum mampu dibuat. Disisi lain kelemahan perundang-undangan dalam bidang keuangan daerah selama ini menjadi salah satu penyebab terjadinya beberapa bentuk penyimpangan dalam pengelolaan keuangan negara.⁹⁶

Kekuasaan pengelolaan keuangan daerah menurut Pasal 6 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara merupakan bagian dari kekuasaan pengelolaan keuangan negara. Dalam hal ini presiden selaku kepala pemerintahan memegang

⁹⁴Wawancara dengan Badan Perencanaan Pembangunan Kota (BAPPEKO) Surabaya, pada Pengumpulan Data Dalam Rangka Penyusunan Naskah Akademik Dan Rancangan Undang-Undang Tentang Peningkatan Pendapatan Asli Daerah, Jawa Timur tanggal 5-9 Juni 2017.

⁹⁵Wawancara dengan Adrianus Ketmoen, Akademisi Universitas Widya Mandira Nusa Tenggara Timur, pada Pengumpulan Data Dalam Rangka Penyusunan Naskah Akademik Dan Rancangan Undang-Undang Tentang Peningkatan Pendapatan Asli Daerah, Nusa Tenggara Timur tanggal 29 Mei - 2 Juni 2017.

⁹⁶*Ibid.*

kekuasaan pengelolaan keuangan negara sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan, kemudian diserahkan kepada gubernur/bupati/walikota selaku kepala pemerintahan daerah untuk mengelola keuangan daerah dan mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan. Selanjutnya, kekuasaan pengelolaan keuangan daerah dilaksanakan oleh masing-masing kepala satuan kerja pengelola keuangan daerah selaku pejabat pengelola APBD dan dilaksanakan oleh kepala satuan kerja perangkat daerah selaku pejabat pengguna anggaran/barang daerah.⁹⁷

Perubahan regulasi yang terjadi mempengaruhi seluruh penganggaran di daerah. Seharusnya pengelolaan anggaran didasarkan atau berbasis kinerja. Pengelolaan anggaran harus memperhatikan kepentingan publik bukan kepentingan aparatur saja. Potensi banyak di Morotai yaitu pariwisata dan perikanan. Di Kabupaten Pulau Morotai tidak ada Perda yang serius memproaktif sumber-sumber pendanaan di Morotai. Selain itu juga otonomi daerah yang setengah hati, diberi kewenangan tetapi belum maksimal dikelola di Morotai. Kendala lainnya yaitu kurangnya penyerapan anggaran di Morotai.⁹⁸

Menurut Akademisi Universitas Widya Mandira pengelolaan keuangan daerah harus Transparansi yang mulai dari proses perencanaan, penyusunan, pelaksanaan anggaran daerah. Selain itu, Akuntabilitas dalam pertanggungjawaban publik juga diperlukan, dalam arti bahwa proses penganggaran mulai dari perencanaan, penyusunan, dan pelaksanaan harus benar-benar dapat dilaporkan dan dipertanggungjawabkan kepada DPRD dan

⁹⁷*Ibid.*

⁹⁸Wawancara dengan Akademisi Universitas Pasifik Morotai Maluku Utara, pada Pengumpulan Data Dalam Rangka Penyusunan Naskah Akademik Dan Rancangan Undang-Undang Tentang Peningkatan Pendapatan Asli Daerah, Maluku Utara tanggal 5-9 Juni 2017.

masyarakat. Kemudian, *value for money* yang berarti diterapkannya tiga prinsip dalam proses penganggaran yaitu ekonomi, efisiensi dan efektivitas.⁹⁹

Pandangan lain disampaikan oleh Akademisi Universitas Muhammadiyah Maluku Utara, kondisi kekinian pengelolaan keuangan daerah belum dibilang baik. Hal tersebut dapat dilihat pada kondisi kekinian, dimana keuangan daerah saat ini anjlok (kacau balau). Belum adanya transparansi dalam kerja-kerja SKPD serta bentuk manajemen keuangan yang tidak transparan. Pemerintah daerah belum mampu menerapkan sistem pelayanan publik yang baik sehingga dapat menyebabkan tumpang-tindih kebijakan dan dapat mempengaruhi keuangan daerah. Selaing itu fungsi pengawasan/kontrol yang masih lemah, serta disisi lain manajemen pemerintahan masi berasaskan tradisional dan tidak pada proporsi kinerja, secara profesional.¹⁰⁰

Sementara itu, Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Pulau Morotai menyatakan bahwa tata kelola keuangan daerah dilaksanakan oleh pemegang kekuasaan pengelola keuangan daerah. Kepala daerah selaku kepala pemerintah daerah adalah pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah dan mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan. Kepala daerah perlu menetapkan pejabat-pejabat tertentu dan para bendahara untuk melaksanakan pengelolaan

⁹⁹Wawancara dengan Adrianus Ketmoen, Akademisi Universitas Widya Mandira Nusa Tenggara Timur, pada Pengumpulan Data Dalam Rangka Penyusunan Naskah Akademik Dan Rancangan Undang-Undang Tentang Peningkatan Pendapatan Asli Daerah, Nusa Tenggara Timur tanggal 29 Mei – 2 Juni 2017.

¹⁰⁰Wawancara dengan Yahya Alhaddad Akademisi Universitas Muhammadiyah Maluku Utara, pada Pengumpulan Data Dalam Rangka Penyusunan Naskah Akademik Dan Rancangan Undang-Undang Tentang Peningkatan Pendapatan Asli Daerah, Maluku Utara tanggal 5-9 Juni 2017.

keuangan daerah. Para pengelola keuangan daerah tersebut adalah:¹⁰¹

- a. Koordinator pengelolaan keuangan daerah.
- b. Pejabat pengelola keuangan daerah.
- c. Pejabat pengguna anggaran/pengguna barang.
- d. PPTK.
- e. Bendahara penerima dan bendahara pengeluaran.

Untuk dapat memaksimalkan pendapatan asli daerah (PAD), sebaiknya adanya penguatan regulasi yang dapat memberikan kewenangan dan keleluasaan kepada daerah untuk memaksimal manajemen pengelolaan PAD.

Pengelolaan anggaran seharusnya didasarkan atau berbasis kinerja. Pengelolaan anggaran harus memperhatikan kepentingan publik bukan kepentingan aparatur saja. Potensi banyak di Morotai yaitu pariwisata dan perikanan. Solusi yang dapat dilakukan antara lain pengelolaan anggaran yang berbasis kinerja untuk program bukan untuk kepentingan yang lain serta peningkatan kapasitas dari SDM.¹⁰²

4. Potensi Daerah yang Dapat Dimaksimalkan oleh Daerah Sebagai Sumber Pendapatan Daerah

Berdasarkan tata kelola keuangan dan struktur pendapatan daerah diketahui bahwa pendapatan daerah berasal dari:¹⁰³

¹⁰¹Wawancara dengan Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Pulau Morotai, pada Pengumpulan Data Dalam Rangka Penyusunan Naskah Akademik Dan Rancangan Undang-Undang Tentang Peningkatan Pendapatan Asli Daerah, Maluku Utara tanggal 5-9 Juni 2017.

¹⁰²Wawancara dengan Akademisi Universitas Pasifik Morotai Maluku Utara, pada Pengumpulan Data Dalam Rangka Penyusunan Naskah Akademik Dan Rancangan Undang-Undang Tentang Peningkatan Pendapatan Asli Daerah, Maluku Utara tanggal 5-9 Juni 2017.

¹⁰³Wawancara dengan Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Provinsi Jawa Timur, pada Pengumpulan Data Dalam Rangka Penyusunan Naskah Akademik Dan Rancangan Undang-Undang Tentang Peningkatan Pendapatan Asli Daerah, Jawa Timur tanggal 5-9 Juni 2017.

- a. Pendapatan asli daerah yang didasarkan pada penetapan target yang merupakan usul organisasi perangkat daerah yang terdiri dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan yang sah.
- b. Dana perimbangan didasarkan pada penetapan target dari Perpres tentang rincian APBN yang terdiri dari Dana bagi hasil pajak atau bagi hasil bukan pajak, DAU, dan DAK.
- c. Lain-Lain pendapatan daerah yang sah, dasar penetapan targetnya yaitu Perpres tentang Rincian APBN untuk Dana Insentif Daerah (DID) terdiri dari Dana Penyesuaian dan Otonomi Khusus.

Potensi adalah sesuatu yang sebenarnya sudah ada, hanya belum didapat atau diperoleh di tangan. Untuk mendapatkan atau memperolehnya diperlukan upaya-upaya tertentu karena potensi itu sifatnya masih tersembunyi maka perlu diteliti besarnya potensi pendapatan yang ada. Potensi pendapatan di suatu daerah dengan daerah yang lain berbeda-beda disebabkan oleh faktor demografis, ekonomi, sosiologi, budaya, geomorfologi, dan lingkungan yang berbeda-beda.¹⁰⁴ Namun terkadang suatu potensi tidak dapat diolah diakibatkan keterbatasan sumber daya manusia, permodalan, dan peraturan perundangan yang membatasi. Jika dilihat dari kepemilikan potensi dan kemampuan mengelola potensi yang ada. Suatu daerah dikategorikan menjadi empat, yaitu:¹⁰⁵

- a. Memiliki potensi dan kemampuan mengelola yang tinggi. Pada kondisi ini yang perlu dilakukan adalah menjaga sumber pendapatan untuk kesenimbangan fiscal antar generasi. Dengan kemampuan mengelola yang tinggi tidak berarti potensi yang ada

¹⁰⁴Wawancara dengan Adrianus Ketmoen, Akademisi Universitas Widya Mandira Nusa Tenggara Timur, pada Pengumpulan Data Dalam Rangka Penyusunan Naskah Akademik Dan Rancangan Undang-Undang Tentang Peningkatan Pendapatan Asli Daerah, Nusa Tenggara Timur tanggal 29 Mei – 2 Juni 2017.

¹⁰⁵*Ibid.*

harus di eksploitasi seluruhnya sehingga mengakibatkan generasi berikutnya tidak lagi menikmati potensi pendapatan tersebut.

- b. Memiliki potensi yang tinggi tetapi kemampuan mengelolanya rendah. Kondisi seperti ini pada umumnya dialami oleh pemerintah di Negara-negara berkembang dengan semangat nasionalisme ekonomi yaitu semangat untuk melindungi dan memanfaatkan potensi ekonomi untuk kepentingan bangsa dan kesejahteraan masyarakat.
- c. Memiliki potensi yang rendah tetapi memiliki kemampuan mengelola tinggi. Pada kondisi ini strategi yang dapat dilakukan adalah melakukan ekstensifikasi dan ekspansi.
- d. Memiliki potensi yang rendah dan kemampuan mengelola yang rendah. Pada kondisi ini perlu dilakukan strategi peningkatan kualitas sumber daya manusia melalui program pendidikan dan pelatihan.

Berdasarkan hasil analisis pemetaan potensi PAD menggunakan alat analisis Tipologi Klassen dimana sumber-sumber PAD dikelompokkan dalam sumber unggulan/prima, sumber potensial, sumber berkembang, dan sumber terbelakang, terlihat bahwa secara umum sumber-sumber PAD di kabupaten/kota se-Provinsi Nusa Tenggara Timur masih didominasi sumber terbelakang atau menjadi kendala atau penghambat pertumbuhan PAD, dimana pada kondisi ini sumber-sumber PAD dimaksud mempunyai potensi serta kemampuan mengelola yang rendah.¹⁰⁶

Potensi perekonomian yang dimaksimalkan di setiap daerah berbeda-beda. Di Provinsi Nusa Tenggara Timur yang dapat dimaksimalkan sebagai sumber PAD yaitu:¹⁰⁷

¹⁰⁶*Ibid.*

¹⁰⁷Wawancara dengan Kepala BAPPEDA Provinsi Nusa Tenggara Timur, pada Pengumpulan Data Dalam Rangka Penyusunan Naskah Akademik Dan Rancangan Undang-

- a. Pertanian, sebagaimana sampai saat ini masih menjadi sektor yang dominan terhadap peningkatan kesejahteraan masyarakat di NTT. Walau pun kontribusinya terhadap pertumbuhan masih sangat kecil jika dibandingkan dengan sektor lain, pertanian merupakan sektor yang paling banyak menyerap tenaga kerja. Data menunjukkan bahwa dari jumlah tenaga kerja 2.174.228 orang, sektor pertanian menyerap 60,77 % atau 1.321.274 orang.
- b. Sektor Industri; menyambung dengan tekad Pemerintah untuk swasembada garam, Provinsi NTT memiliki potensi garam yang luar biasa. Potensi ini akan dikembangkan secara masif sehingga dapat menjadi pusat-pusat pertumbuhan ekonomi yang mengerakan sektor-sektor lainnya. Tantangannya adalah pada upaya pembebasan lahan yang berhadapan dengan hak-hak ulayat masyarakat setempat.
- c. Sektor perdagangan juga merupakan potensi pertumbuhan ekonomi. Hasil Sensus Ekonomi NTT 2016 yang dipublikasi oleh BPS pada tanggal 24 Mei 2017 menggambarkan bahwa terdapat 436,4 ribu usaha/perusahaan di wilayah NTT bertambah 52% dari data hasil SE tahun 2006 : 287,1 ribu usaha/perusahaan.
- d. Sektor Pariwisata merupakan sektor yang menjanjikan. Terdapat berbagai potensi pariwisata baik wisata alam, wisata bahari, wisata budaya yang telah menjadi pusat perhatian para pegiat pariwisata nasional maupun internasional. Secara Nasional telah ditetapkan KSPN Labuan Bajo yang menjadi prioritas pembangunan.

Selanjutnya potensi yang dapat dimaksimalkan di Provinsi Jawa Timur dan dapat diidentifikasi potensi pendapatan daerah berupa:¹⁰⁸

Undang Tentang Peningkatan Pendapatan Asli Daerah, Nusa Tenggara Timur tanggal 29 Mei – 2 Juni 2017.

¹⁰⁸Wawancara dengan Kepala Badan Pendapatan Daerah (Bapenda) Provinsi Jawa Timur, pada Pengumpulan Data Dalam Rangka Penyusunan Naskah Akademik Dan

1. Penerimaan parkir berlangganan karena tidak semua kabupaten/kota melaksanakan parkir berlangganan, yaitu hanya 25 (dua puluh lima) kabupaten/kota, sehingga dapat dioptimalkan menyumbangkan kontribusi terhadap bagi hasil parkir berlangganan.
2. Optimalisasi aset yang tidak dipergunakan (*idle asset*) milik Provinsi Jawa Timur dengan cara sewa.
3. Definisi hotel pada Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tidak mengikat pada jumlah minimal kamar rumah kos (10 kamar keatas) yang dapat dikenakan pajak hotel namun dikenakan langsung menyeluruh kepada setiap pengusaha rumah kos tanpa jumlah minimal kamar atau berdasarkan omzet.¹⁰⁹ Dalam era perkembangan perekonomian saat ini, masyarakat semakin pandai dalam melakukan strategi marketing. Saat ini tumbuh kos-kos harian yang disewakan layaknya fasilitas hotel namun dalam penerapannya kos tersebut tidak bisa dikenai pajak hotel.¹¹⁰
4. Saat ini banyak berjamur di kota-kota besar termasuk di Kota Surabaya ini yakni apartemen yang disewakan selayaknya sebagai hotel, begitu juga dengan bisnis yang dilaksanakan secara online. Kedua hal tersebut merupakan beberapa dari hal-hal yang saat ini sedang marak terjadi dan berpotensi kedepannya akan semakin banyak.¹¹¹

Rancangan Undang-Undang Tentang Peningkatan Pendapatan Asli Daerah, Jawa Timur tanggal 5-9 Juni 2017.

¹⁰⁹Wawancara dengan Pemerintah Daerah Kabupaten Bojonegoro, pada Pengumpulan Data Dalam Rangka Penyusunan Naskah Akademik Dan Rancangan Undang-Undang Tentang Peningkatan Pendapatan Asli Daerah, Jawa Timur tanggal 5-9 Juni 2017.

¹¹⁰*Ibid.*

¹¹¹Wawancara dengan Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Kota (BAPPEKO) Surabaya, pada Pengumpulan Data Dalam Rangka Penyusunan Naskah Akademik Dan Rancangan Undang-Undang Tentang Peningkatan Pendapatan Asli Daerah, Jawa Timur tanggal 5-9 Juni 2017.

Sedangkan potensi pendapatan daerah yang dapat dimaksimalkan di Provinsi Maluku Utara adalah sebagai berikut:¹¹²

1. Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan

Sesuai amanat Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengenai pengalihan kewenangan urusan pemerintahan terutama urusan Mineral dan Sumber Daya Energi. Pengurusan izin dan penetapan standar patokan harga mineral bukan logam dan batuan dialihkan menjadi kewenangan provinsi. Namun hal ini terkendala dengan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang masih mengatur potensi pungutan pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan menjadi hak pungut Pemerintah Kabupaten/Kota.

2. Pajak Kendaraan Bermotor

Kendaraan bernomor polisi daerah lain banyak beroperasi di wilayah Provinsi Maluku Utara. Pajak Kendaraan Bermotor dibayar didaerah asal kendaraan. Hal ini mengakibatkan rendahnya potensi pajak kendaraan bermotor yang akan dipungut. Tidak ada aturan yang jelas dalam Undang-Undang Nomor 28 tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang mengatur mengenai lamanya waktu beroperasi kendaraan yang berasal dari luar daerah.

3. Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor.

Data pemakaian Bahan Bakar Kendaraan Bermotor sulit diperoleh oleh Pemerintah daerah dari Pertamina, sehingga besar potensi pajak bahan bakar kendaraan bermotor sulit diukur.

4. Potensi retribusi daerah.

¹¹²Wawancara dengan Pemerintah Daerah Provinsi Maluku Utara, pada Pengumpulan Data Dalam Rangka Penyusunan Naskah Akademik Dan Rancangan Undang-Undang Tentang Peningkatan Pendapatan Asli Daerah, Maluku Utara tanggal 5-9 Juni 2017.

Pengalihan kewenangan urusan pemerintahan juga berpotensi untuk dijadikan jenis retribusi baru. Hal ini dapat terlaksana apabila Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah direvisi.

Selanjutnya, di dalam Pasal 1 angka 21 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak dan Retribusi Daerah dinyatakan bahwa rumah kos dengan jumlah kamar lebih dari 10 (sepuluh) merupakan objek yang dapat dikenakan pajak daerah. Pada kenyataannya, di Kota Ternate, banyak rumah-rumah kos yang jumlah kamarnya dibawah 10 kamar dan memiliki omzet lebih besar dibandingkan rumah kos dengan kamar lebih dari 10 (sepuluh). Dikarenakan bahwa rumah kos yang dapat dikenakan pajak adalah yang kamarnya diatas 10, maka rumah-rumah kost tersebut (jumlah kamar dibawah 10, tapi omsetnya diatas rumah kost dengan kamar lebih dari 10) tidak dapat dipungut pajak oleh pemerintah Kota Ternate. Padahal, keberadaan rumah-rumah kost tersebut sangat berpotensi meningkatkan PAD, jika dapat dijadikan objek pajak.¹¹³

Pasal 1 angka 23 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah mengatur bahwa warung adalah salah satu objek yang dapat dikenakan pajak restoran dan di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 91 Tahun 2010 tentang Jenis Pajak Daerah Yang Dipungut Berdasarkan Penetapan Kepala Daerah Atau Dibayar Sendiri Oleh Wajib Pajak, pajak restoran merupakan pajak dibayar sendiri oleh wajib pajak (*self assessment*). Yang menjadi persoalan atau kendala di Kota Ternate adalah ketidakmampuan SDM atau pemilik warung menerapkan sistem mekanisme *self assessment* tersebut, mulai dari menghitung, menerbitkan nota pembayaran/penjualan serta pembuatan laporan.

¹¹³Wawancara dengan Pemerintah Daerah Kota Ternate, pada Pengumpulan Data Dalam Rangka Penyusunan Naskah Akademik Dan Rancangan Undang-Undang Tentang Peningkatan Pendapatan Asli Daerah, Maluku Utara tanggal 5-9 Juni 2017.

Akibat ketidakmampuan SDM ini, BP2RD tidak bisa melakukan pemungutan pajak restoran pada warung-warung yang ada di Kota Ternate, padahal omzet yang diperoleh cukup besar. Untuk itu, BP2RD mengusulkan perlu diatur pengklasifikasian berdasarkan omzet penjualan dan penetapannya menggunakan mekanisme taksasi.¹¹⁴

Sedangkan Kabupaten Pulau Morotai di Provinsi Maluku Utara memiliki potensi penerimaan yang dapat dimaksimalkan oleh daerah seperti potensi di bidang pariwisata (jasa pariwisata, jasa perhotelan), potensi di bidang kelautan dan perikanan (pengelolaan dan penjualan hasil perikanan), retribusi, serta dari sektor pertanian dan perkebunan.¹¹⁵

Peningkatan potensi daerah tidak lepas dari peran para pemimpin daerah yang telah berhasil memiliki inovasi dan kreatifitas untuk memajukan daerahnya dalam upaya meningkatkan PAD. Salah satu contohnya adalah Kabupaten Bojonegoro. Pemerintah Daerah Kabupaten Bojonegoro menetapkan Peraturan Daerah mengenai konten lokal yang mewajibkan setiap investasi yang dilakukan di wilayah Bojonegoro harus menggunakan sumber daya lokal melalui Peraturan Daerah Nomor 23 Tahun 2011 Tentang Percepatan Pertumbuhan Ekonomi Daerah Dalam Pelaksanaan Eksplorasi dan Eksploitasi Serta Pengolahan Minyak Dan Gas Bumi di Kabupaten Bojonegoro. Adapun tujuan dari Peraturan Daerah tersebut adalah: 1) Meningkatkan kesejahteraan rakyat setempat; 2) Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah; 3) Membangun tenaga kerja daerah yang

¹¹⁴*Ibid.*

¹¹⁵Wawancara dengan Kepala Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Pulau Morotai, pada Pengumpulan Data Dalam Rangka Penyusunan Naskah Akademik Dan Rancangan Undang-Undang Tentang Peningkatan Pendapatan Asli Daerah, Kabupaten Pulau Morotai, Maluku Utara tanggal 5-9 Juni 2017.

terampil dan 4) Memaksimalkan peran pelaku usaha daerah dalam proses eksplorasi dan eksploitasi minyak dan gas bumi.¹¹⁶

Kabupaten lain yang melakukan inovasi dan kreatifitas lokal adalah Kabupaten Kulonprogo melalui Gerakan Bela Beli yang lebih mengutamakan perkembangan ekonomi lokal berbasis masyarakat (*community local economic development*).¹¹⁷

Selain melalui peningkatan potensi daerah, Pemerintah Pusat juga berpendapat untuk meningkatkan PAD daerah perlu diberikan kewenangan perpajakan yang lebih besar kepada pemerintah daerah. Terdapat 3 jenis pajak baru yang layak dipertimbangkan, yaitu:¹¹⁸

1) Pajak Bumi dan Bangunan Sektor Perkebunan, Perhutanan, dan Pertambangan (PBB-P3)

Pajak Bumi dan Bangunan yang saat ini dipungut oleh pusat untuk sektor perkebunan, perhutanan, dan pertambangan, diserahkan seluruhnya kepada daerah. Khusus sektor pertambangan PBB yang dikenakan atas tubuh bumi tetap merupakan tanggungjawab pusat (tidak diserahkan kepada daerah). PBB yang akan diserahkan kepada daerah adalah PBB yang dikenakan atas tanah dan bangunan yang dikenakan di permukaan tanah (*on shore*). Bagian daerah kabupaten/kota dari PBB tubuh bumi yang dibagi berdasarkan daerah penghasil pada dasarnya dapat dikompensasi secara otomatis karena tidak lagi menjadi faktor pengurang dalam bagi hasil sumber daya alam dari sektor pertambangan tersebut. PBB tubuh bumi yang dibagi kepada seluruh kabupaten/kota dengan formula pemerataan fiskal akan dialokasikan melalui DAU.

¹¹⁶ Bojonegoro Institute, Kertas Kerja: Implementasi Perda Konten Lokal, <http://bi.or.id/kertas-kerja-perda-konten-lokal/> diakses 8 April 2018.

¹¹⁷ http://www.kulonprogokab.go.id/v21/Ikrar-Gerakan-Beli-Kulon-Progo--Bela-Kulon-Progo_2673. diakses tanggal 8 April 2018.

¹¹⁸Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Versi Pemerintah, hal.69-76.

Selain pertimbangan kecocokan sebagai pajak daerah, pengalihan pajak ini menjadi pajak daerah tidak berdampak terhadap fiskal nasional. Hampir seluruh penerimaan pajak ini diserahkan kepada daerah. Pengalihan PBB berdampak pada kehilangan penerimaan provinsi. Kehilangan penerimaan provinsi dapat dikompensasi dengan penyesuaian bagihasil pajak provinsi. Agar pemungutan PBB tersebut dapat dilaksanakan dengan baik, maka penentuan NJOP perlu diatur dengan sederhana. Penilaian terhadap tanah cukup dilakukan secara massal. Pembedaan dapat dilakukan secara sederhana dengan membedakan nilai untuk setiap penggunaannya.

Penerimaan PBB selama masa transisi saat mulai berlakunya Perubahan Undang-Undang ini diperkirakan akan mengalami penurunan kinerja yang berakibat berkurangnya tingkat pertumbuhan penerimaan PBB-P3. Untuk itu perlu dilakukan persiapan yang matang, terutama meliputi percepatan penerbitan peraturan pelaksanaan Revisi UU PDRD dan peraturan daerah terkait, persiapan kelembagaan, peningkatan kapasitas SKPD yang mengelola PBB, sistem dan prosedur termasuk sosialisasi dan pelatihan aparat administrasi PBB di tingkat daerah kabupaten dan kota, termasuk pengelolaan PBB-P3 tetap ditangani oleh pemerintah pusat (cq Direktorat Jenderal Pajak bagi pemerintah daerah kabupaten/kota yang belum menerbitkan peraturan daerah tentang Pengenaan PBB-P3 sebagai peraturan pelaksanaan perubahan UU PDRD).

Masa transisi ini dapat ditentukan misalnya paling lama 3 tahun untuk memberikan kesempatan kepada pemerintah daerah kabupaten/kota dalam mempersiapkan pengembangan kapasitas kelembagaan, sistem dan prosedur, IT, SDM termasuk peraturan daerah yang terkait). Indonesia telah memiliki pengalaman yang

sangat berharga dalam penguatan *taxing power* kepada daerah khususnya pendaerahan PBB-P2 (Perdesaan dan Perkotaan). Dengan berbagai kekurangan dalam pelaksanaan pendaerahan PBB-P2 pada tahun 2011 sampai dengan 2014, pengalaman empiris menunjukkan bahwa pelaksanaan pendaerahan PBB-P2 pada masa itu secara umum dinilai berhasil, dengan indikator utama peningkatan penerimaan PBB-P2 tahun 2010 sebesar Rp 7,4 triliun diperkirakan menjadi Rp 9,7 triliun atau mengalami tingkat pertumbuhan sekitar 7persen per tahun.

2) Pungutan tambahan (Opsen) di Daerah

Daerah provinsi dan kabupaten/kota akan diberikan kewenangan untuk mengenakan pungutan tambahan atas beberapa jenis pajak yang dipungut oleh pusat. Diberikannya kewenangan kepada pemerintah daerah mengenakan pungutan tambahan tersebut adalah untuk menambah jumlah PAD dengan menggunakan biaya administrasi yang sedikit, memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah dalam pemanfaatan penerimaan pungutan tambahan, dan meningkatkan tanggung jawab dan kepatuhan dalam pelaksanaan pajak.

Jenis pungutan tambahan yang disebut opsen tersebut diberlakukan bukan hanya atas Cukai Rokok sebagaimana diberlakukan berdasarkan UU PDRD. Dengan diberlakukan atas beberapa jenis pajak lagi, maka selengkapnya opsen akan diberlakukan untuk pajak atau cukai sebagaimana diuraikan berikut.

a) Cukai Hasil Tembakau (Opsen CHT)

Berdasarkan UU PDRD, Opsen cukai rokok sudah merupakan kewenangan Pemerintah Provinsi dengan nama yang berbeda, yaitu Pajak Rokok. Berdasarkan pasal-pasal yang berlaku, pajak rokok merupakan pungutan tambahan atas

cukai yang dikenakan. Setelah dilaksanakan berdasarkan UU PDRD tersebut, hingga saat ini hampir tidak ada permasalahan terkait dengan pengenaan pungutan tambahan atas cukai rokok tersebut.

Dengan berpedoman pada aturan-aturan dalam UU PDRD mengenai tata cara pemungutan, tarif yang diberlakukan, persentase pembagian, dan juga peruntukkan atas hasil pemungutan pajak rokok, dan didasarkan pada peraturan-peraturan lainnya berkaitan dengan hasil tembakau akan lebih baik bila aturan mengenai opsen atas cukai rokok saat ini tetap diberlakukan di masa selanjutnya. Dalam UU PDRD yang saat ini berlaku, dasar pengenaan pajak rokok adalah penerimaan cukai rokok, sementara untuk opsen CHT, dasar pengenaannya adalah penerimaan cukai hasil tembakau. Dengan didasarkan pada pemikiran tersebut, selanjutnya akan diberlakukan Opsen CHT dan diatur pula terkait peruntukan hasil pungutan Opsen CHT tersebut.

b) Pajak Penghasilan Pasal 21 dan Pajak Penghasilan Pasal 25/29 WPOPDN (Opsen PPh)

Pajak penghasilan yang akan dikenakan pungutan tambahan adalah Pajak Penghasilan Pasal 21 dan Pajak Penghasilan Pasal 25/29 WPOPDN. Pungutan tambahan yang akan dikenakan oleh provinsi diserahkan sepenuhnya kepada provinsi yang bersangkutan sesuai dengan tarif maksimum yang ditetapkan dalam undang-undang.

Provinsi akan diberikan kewenangan untuk mengenakan pungutan tambahan atas pajak penghasilan yang dipungut oleh pusat. Pajak penghasilan yang akan dikenakan pungutan tambahan adalah Pajak Penghasilan Pasal 21 dan Pajak Penghasilan Pasal 25/29 WPOPDN. Pungutan tambahan yang akan dikenakan oleh

provinsi diserahkan sepenuhnya kepada provinsi yang bersangkutan sesuai dengan tarif maksimum yang ditetapkan dalam undang-undang.

Mengingat pajak tersebut saat ini telah dibagihasilkan kepada daerah maka bagian daerah sebesar 20 persen tersebut dikonversikan menjadi pungutan tambahan sebesar 20 persen. Dengan demikian, tarif pajak nasional tersebut perlu untuk dikurangi, sementara daerah akan menetapkan sendiri tarif pungutan tambahan tersebut, sesuai dengan batas maksimum yang ditetapkan di dalam undang-undang. Sebagai suatu pendekatan yang sederhana, misalnya, lima kelompok tarif pajak penghasilan perorangan nasional yang ada sekarang ini dapat dikurangi sampai dengan 80 persen dari tarifnya sekarang ini (sehingga menjadi 4 persen, 8 persen, 12 persen, 20 persen dan 28 persen). Unsur pajak tambahan tersebut dengan demikian akan dinyatakan sebagai peningkatan persentase secara seragam atas kelompok-kelompok tarif nasional tersebut, agar tidak mengganggu tingkat progresivitas relatif dari kelompok-kelompok tarif tersebut. Pemerintah provinsi menetapkan sendiri tarif pajak tambahannya sebesar 25 persen akan secara efektif membuat kelompok-kelompok tarif pajak tersebut sama besarnya dengan tarif yang berlaku saat ini.

Pemerintah provinsi dapat memilih untuk menetapkan tarif pungutan tersebut lebih kecil atau lebih besar dari 25 persen, untuk mencerminkan preferensi masyarakat dan mencerminkan hubungan antara tarif perpajakan dan penyediaan layanan. Perlu dipertimbangkan untuk menentukan tarif maksimum bagi daerah. Apabila jumlah maksimum tersebut lebih besar dari 25 persen, kelompok-kelompok tarif nasional tersebut di atas perlu dipertimbangkan kembali, agar tidak menimbulkan tarif pajak tertinggi yang terlalu besar.

Pendekatan lainnya adalah menentukan pungutan tambahan pemerintah daerah tersebut sebagai suatu persentase yang sama rata sesuai dengan tarif maksimum yang ditetapkan di atas skala nasional pada semua tingkatan penghasilan kena pajak, tetapi pilihan ini akan mengurangi tingkat progresivitas dari skala nasional yang ada saat ini.

Pada dasarnya terdapat tiga pilihan untuk administrasi oleh pemerintah pusat atas pungutan tambahan pemerintah daerah pada pajak penghasilan perorangan:

- i. unsur pajak daerah dipungut dengan tarif yang berlaku di daerah di mana pajak penghasilan ditagih oleh instansi perpajakan;
- ii. unsur pajak daerah dipungut dengan tarif yang berlaku di daerah di mana tempat kerja wajib pajak berada;
- iii. unsur pajak daerah dipungut dengan tarif yang berlaku di daerah di mana wajib pajak tinggal.

Opsen PPh tersebut disetorkan kepada pemerintah daerah yang menetapkan tarifnya. Diantara ketiga pilihan di atas, antara pilihan pertama dan kedua mungkin terdapat sedikit perbedaan apabila pemungutannya secara umum dilakukan di daerah di mana tempat kerja berada. Tetapi bukti yang ada menunjukkan kenyataan yang berbeda, karena sekitar separuh dari jumlah keseluruhan secara nasional dari bagian pajak penghasilan perorangan sebesar 20 persen yang diberikan kepada pemerintah daerah diperkirakan diterima oleh Jakarta. Apabila hal tersebut benar, pilihan pertama jelas tidak adil. Sedang diantara pilihan kedua dan ketiga, pilihan ketiga dianggap lebih adil, terutama di kota-kota besar seperti Jakarta dan sekitarnya dan Surabaya dan sekitarnya.

Hal tersebut akan mengharuskan instansi perpajakan pemerintah pusat atau para pengusaha mempunyai data yang sama mengenai daerah tempat tinggal dari setiap karyawan, dan

pengusaha harus mengenakan tarif yang berbeda sesuai dengan tarif yang berlaku di wilayah tempat tinggal. Bukti yang kuat tentang tempat tinggal dan tindakan pengendalian yang keras akan diperlukan untuk memastikan agar para karyawan (dan pengusaha) tidak melakukan eksploitasi atas perbedaan tarif antar daerah. Hal ini tentu saja berlaku juga untuk para wiraswastawan. Pilihan-pilihan yang ada harus diteliti dengan cermat sebelum menentukan pilihan, karena hal tersebut mungkin akan melibatkan tingkatan-tingkatan "keadilan".

c) Pajak Hotel dan Pajak Restoran (Opsen PBJT)

Berkenaan dengan penerimaan Pajak Hotel dan Pajak Restoran, selanjutnya akan diberlakukan opsen terhadap keduanya. Terhadap pajak hotel dan pajak restoran akan diberlakukan sebagai opsen PBJT. Berdasarkan UU PDRD saat ini, penerimaan pajak atas hotel dan pajak restoran merupakan hak pemerintah kabupaten/kota. Bila diberlakukan opsen atas keduanya, tidak akan ada perubahan terkait kewenangan pemungutannya, perubahan hanya akan terjadi pada pihak yang berhak atas penerimaan pajak. Pemungutan pajak atas hotel dan restoran akan tetap dilaksanakan oleh kabupaten/kota, dengan diberlakukannya opsen, penerimaan atas pajak keduanya akan dibagikan kepada provinsi.

Dengan ditambahkannya provinsi sebagai pihak yang berhak atas penerimaan pajak hotel dan pajak restoran, agar tidak mengurangi penerimaan kabupaten/kota sebagaimana yang saat ini berlaku, menuntut adanya perubahan atas tarif pajaknya. Dengan demikian, diharapkan adanya aturan yang baru mengenai tarif pajak hotel dan pajak restoran apabila diberlakukan opsen terhadap keduanya.

d) Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan (Opsen SDA Tertentu)

Opsen SDA Tertentu merupakan perubahan atas Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan (MBLB). Pemberlakuannya hampir sama dengan Pajak Hotel dan Pajak Restoran sebagai Opsen PBJT. Pemungutan atas Pajak SDA Tertentu tetap dilaksanakan oleh pemerintah kabupaten/kota namun terkait hasil penerimaan pajaknya dibagikan kepada pemerintah provinsi dimana kabupaten/kota tersebut berada.

Sama dengan opsen PBJT, pelaksanaan opsen SDA tertentu atas pajak MBLB juga menuntut adanya perubahan kebijakan mengenai tarif atas pajak MBLB, dengan tujuan agar hasil penerimaan yang selama merupakan hak kabupaten/kota tidak menjadi berkurang karena ada pembagian hasil tersebut kepada provinsi. Selain aturan mengenai opsen dan tarif, perlu diatur secara tegas dan jelas terkait mekanisme pembagian hasil penerimaan pajak oleh kabupaten/kota kepada provinsi dimana kabupaten/kota tersebut berada.

e) Pajak Kendaraan Bermotor (Opsen PKB)

Saat ini pajak kendaraan bermotor merupakan kewenangan provinsi, dalam pemungutan dan juga penerimaan hasilnya. Ada usulan di masa yang akan datang agar diberlakukan opsen PKB terhadapnya. Pemberlakuan opsen PKB, akan memberikan hak kepada kabupaten/kota atas penerimaan PKB dengan tidak mengubah aturan tentang pihak yang bertindak atas pemungutannya.

Pemungutan PKB akan tetap dilaksanakan oleh pemerintah provinsi. Dengan diberlakukan tarif yang lebih tinggi terhadapnya karena pemberlakuan opsen, maka dalam pembagian hasil penerimaan pajaknya bukan hanya pemerintah provinsi yang berhak. Pemerintah kabupaten/kota yang berada di wilayah provinsi

tersebut juga berhak atas hasil penerimaan PKB yang dipungut oleh pemerintah provinsi yang bersangkutan.

Dari uraian mengenai opsen tersebut di atas, nampak bahwa ada perubahan dalam pembagian hasil penerimaan pajaknya. Selain merubah aturan tentang pihak yang berhak atas hasil penerimaan pajak, diperlukan adanya perubahan kebijakan mengenai tarif pajaknya. Hal tersebut dimaksudkan agar tidak adanya pengurangan hak baik provinsi maupun kabupaten/kota atas penerimaan pajaknya sebagaimana yang saat ini dilaksanakan.

Untuk lebih memudahkan daerah dalam pembagian hasil penerimaan opsen tersebut, diharapkan adanya kebijakan yang tegas dan jelas mengenai mekanisme pembagian yang dilakukan oleh provinsi sebagai pemungut pajak kepada kabupaten/kota yang berada di wilayahnya, dan juga mekanisme pembagian yang dilakukan oleh kabupaten/kota sebagai kabupaten/kota kepada provinsi tempat kabupaten/kota tersebut berada.

5. Masalah/Kendala Daerah Dalam Peningkatan Pendapatan Daerah

Perubahan mendasar dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah membawa perubahan mendasar terhadap kewenangan daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pergeseran kewenangan antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten/Kota membawa perubahan terhadap terhadap pengelolaan anggaran daerah. Dalam hal ini beberapa permasalahan terkait pengelolaan anggaran daerah saat itu bersumber dari belum adanya peraturan pelaksanaan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 terkait dengan pengelolaan keuangan daerah, sehingga dalam hal ini banyak sekali terjadi konflik norma antara Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dengan Undang-

Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Hal ini tentunya akan diikuti dengan perlu segera diubah ketentuan peraturan perundang-undangan dalam hierarki yang lebih rendah sampai dengan Peraturan Daerah Provinsi, Kabupaten/Kota terkait dengan pengelolaan pajak daerah dan retribusi daerah untuk segera disesuaikan dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, sehingga terjadi sinkronisasi dan harmonisasi dalam pengelolaan anggaran daerah.¹¹⁹

Point utama dalam pengelolaan anggaran adalah sinkronisasi dan harmonisasi dasar hukum, serta kejelasan wewenang pemerintah dalam pengelolaan anggaran. Atas hal tersebut terbukti banyak terjadi kasus penyalahgunaan wewenang, melampaui wewenang dan mencampuradukkan wewenang, serta kesalahan administrasi dalam pengelolaan keuangan daerah, sehingga menghambat upaya pemerintah dalam pencapaian pemerintah dalam mewujudkan *good governance* dan *clean governance*.¹²⁰

Dalam hal ini permasalahan utama terkait dengan peningkatan PAD sebagai berikut:¹²¹

- a. Regulasi daerah yang tidak sinkron dan harmonis dengan peraturan perundang-undangan di atasnya. Hal ini sebagai contoh terkait dengan kewenangan bidang kehutanan, kelautan, serta energi dan sumber daya mineral dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi yang menurut UU No. 23 Tahun 2014.

¹¹⁹Wawancara dengan Indrawati, Akademisi Fakultas Hukum Universitas Airlangga, pada Pengumpulan Data Dalam Rangka Penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang tentang Peningkatan Pendapatan Asli Daerah, Jawa Timur 5 - 9 Juni 2017.

¹²⁰*Ibid.*

¹²¹Wawancara dengan Pemerintah Provinsi Jawa Timur, pada Pengumpulan Data Dalam Rangka Penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang tentang Peningkatan Pendapatan Asli Daerah, Jawa Timur 5 - 9 Juni 2017.

- b. Belum adanya sinkronisasi wewenang dalam pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah serta sejumlah pendapatan asli daerah.
- c. Belum adanya penyederhaaan dalam prosedur pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah di beberapa tempat.
- d. Kebijakan masing-masing daerah yang berbeda dengan kebijakan pemerintah pusat, menimbulkan ketidakpastian bagi masyarakat dan investor asing untuk berinvestasi.
- e. Pengawasan dan pertanggungjawaban terhadap pengelolaan penerimaan daerah yang bersumber dari pendapatan asli daerah tersebut belum nampak optimal.
- f. Belum adanya peningkatan kapabilitas dan profesionalisme SDM pengelola pendapatan daerah;
- g. Belum terbangunnya peningkatan intensitas hubungan perimbangan keuangan pusat dan daerah secara adil dan proporsional berdasarkan potensi dan pemerataan;
- h. Belum adanya peningkatan kesadaran masyarakat untuk memenuhi kewajiban.

Untuk mewujudkan kemampuan dan kemandirian daerah serta memperkuat struktur penerimaan daerah, mau tidak mau peranan PAD harus ditingkatkan, karena merupakan salah satu tolok ukur kemampuan dan cermin kemandirian daerah. Minimnya perolehan PAD di Jawa Timur masih dianggap sebagai hambatan dan ini harus segera dievaluasi secara sungguh-sungguh oleh masing-masing Pemerintah Daerah dalam upaya peningkatan pelayanan dan fasilitas kepada masyarakat.¹²²

¹²²Wawancara dengan Bintoro Wardiyanto, Akademisi Ilmu Sosial Politik Universitas Airlangga, pada Pengumpulan Data Dalam Rangka Penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang tentang Peningkatan Pendapatan Asli Daerah, Jawa Timur 5 - 9 Juni 2017.

Adapun kendala yang dihadapi dalam perencanaan maupun pelaksanaan PAD yaitu potensi pendapatan daerah pada umumnya belum tergali secara maksimal, disebabkan karena kurangnya kepekaan daerah dalam menemukan keunggulan budaya dan potensi asli daerah, kepatuhan dan kesadaran wajib pajak/retribusi yang relatif rendah, lemahnya sistem hukum dan administrasi pendapatan daerah, kelemahan aparatur, kekhawatiran birokrasi akan kegagalan dalam menjalankan programnya, ketidakefektifan akan hasil yang mungkin dicapai. Disisi lain sering kali alokasi belanja yang digunakan untuk menjalankan program belum sepenuhnya efisien sehingga terdapat sisa belanja yang seharusnya dapat digunakan untuk menjalankan program lainnya dalam peningkatan kualitas pelayanan publik.¹²³

Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak dan Retribusi Daerah sebagai pengganti UU Nomor 34 Tahun 2000 membawa paradigma baru dalam ruang gerak kuasa perpajakan dengan memberikan sebuah batasan lebih pasti (kepastian hukum), baik dalam pengaturan (yuridis) maupun pemungutan (administrasi) oleh Pemerintah Daerah. Meskipun demikian, ada beberapa kendala dan permasalahan dalam peningkatan PAD antara lain:¹²⁴

- 1) Realisasi pengawasan peraturan daerah tentang pajak daerah relatif lemah;
- 2) Kurang siapnya daerah dalam menangani sengketa pajak;
- 3) Pemberian perizinan, rekomendasi dan pelaksanaan pelayanan umum yang kurang atau tidak sesuai dengan ruang lingkup tugasnya;

¹²³Wawancara dengan Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Provinsi Jawa Timur, pada Pengumpulan Data Dalam Rangka Penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang tentang Peningkatan Pendapatan Asli Daerah, Jawa Timur 5 - 9 Juni 2017.

¹²⁴*Ibid.*

- 4) Kurangnya pembinaan terhadap seluruh perangkat Dinas;
- 5) Kurangnya pengkoordinasian pendapatan terhadap unit kerja penghasil pendapatan daerah;
- 6) Kurangnya kemampuan untuk mendengar, menanggapi dan mencari solusi dari keluhan staf, baik yang bertugas sebagai pendata, penganalisis data, perhitungan, penerbitan SKPD, atau penagihan;
- 7) Belum dapat diterapkannya sistem *self assessment system* dalam pemungutan pajak daerah;
- 8) Database yang masih jauh dari standar Internasional; dan
- 9) Lemahnya penegakan hukum (*law enforcement*) terhadap kepatuhan membayar pajak bagi penyelenggara negara.

Sementara itu kendala lainnya dalam penerimaan pajak dan retribusi daerah, sebagai berikut:¹²⁵

1. Permasalahan Pajak Daerah

- a. Masih kurangnya kesadaran wajib pajak untuk memenuhi kewajiban pembayarannya tepat waktu;
- b. Masih kurangnya pemahaman terhadap ketentuan pemberlakuan pajak progresif;
- c. Ketersediaan sarana dan prasarana layanan perpajakan di SAMSAT belum terstandarisasi dan belum seluruhnya *online*;
- d. Potensi pendapatan pajak belum dikelola secara optimal dan sepenuhnya menerapkan sistem *online*;
- e. Proyeksi pendapatan pajak daerah belum optimal;
- f. Objek pajak baru yang dapat dipungut oleh daerah sesuai kewenangan yang terdapat dalam UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, tetapi bertentangan dengan UU

¹²⁵Wawancara dengan Pemerintah Daerah Provinsi Maluku Utara, pada Pengumpulan Data Dalam Rangka Penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang tentang Peningkatan Pendapatan Asli Daerah, Maluku Utara 5 - 9 Juni 2017.

No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

2. Permasalahan Retribusi Daerah

- a. Upaya intensifikasi dan ekstensifikasi belum dilaksanakan secara optimal;
- b. Pemanfaatan sarana dan prasarana belum optimal;
- c. Kualitas aparatur pengelola retribusi masih rendah;
- d. Rendahnya tingkat kepatuhan retribusi;
- e. Proyeksi pendapatan retribusi belum optimal.

Permasalahan dan kendala dalam peningkatan PAD lainnya adalah sebagai berikut:¹²⁶

1. Keterbatasan jenis pungutan dalam UU No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sedangkan keunggulan budaya dan potensi asli daerah cukup memadai seiring dengan pelimpahan kewenangan urusan pemerintahan yang tertuang dalam UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
2. Rendahnya kesadaran dan kepatuhan wajib pajak dalam membayar pajak dan retribusi daerah;
3. Lemahnya sistem hukum dan administrasi pendapatan daerah;
 4. Rendahnya kualitas aparatur pemungut pajak daerah dan retribusi daerah;
 5. Belum dilakukannya pemetaan potensi pajak daerah maupun retribusi daerah.
 6. Permasalahan berikutnya pengawasan yang lemah dikarenakan anggaran pengawasan yang sangat minim, perusahaan tambang tidak membuat laporan ke pemerintah provinsi berapa jumlah hasil tambang di Maluku Utara yang dibawa keluar dari Maluku Utara.

¹²⁶*Ibid.*

Permasalahan lainnya berkaitan dengan subkon alat berat pertambangan yang tidak membuat laporan ke pemerintah provinsi.

Terdapat kendala yang dihadapi dalam perencanaan maupun pelaksanaannya adalah masih minimnya sumber daya manusia untuk perencanaan di daerah kabupaten. Selain itu kendala lainnya yang dihadapi antara lain:¹²⁷

- a. Penggalan potensi daerah terhalang karena kebijakan-kebijakan yang baru muncul.
- b. Perangkat operasional sangat terbatas. Terbatasnya anggaran untuk menugaskan perangkat peningkatan PAD.
- c. PAD mengalami fluktuasi dari waktu ke waktu. Pada tahun 2014 tinggi dan tahun 2015 meningkat.
- d. hambatan kesadaran masyarakat akan kewajiban pajak dan retribusi daerah.
- e. Terbatasnya stimulasi anggaran awal.

Terdapat beberapa kendala yang dihadapi terkait dengan SDM, ketersediaan sarana/peralatan yang tidak memadai, keterbatasan anggaran pengelolaan pajak dan retribusi daerah, kesadaran dan kepatuhan wajib pajak dan wajib retribusi, dan aturan perundang-undangan sebagai berikut:¹²⁸

1. SDM yang Tidak Memadai.

Ketersediaan SDM di BP2RD sebagai Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang bertanggungjawab atas pengelolaan pajak dan retribusi belum memadai baik dari sisi

¹²⁷Wawancara dengan Kepala Badan Perencanaan Daerah, Penelitian, dan Pengembangan Kabupaten Pulau Morotai, pada Pengumpulan Data Dalam Rangka Penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang tentang Peningkatan Pendapatan Asli Daerah, Maluku Utara 5 - 9 Juni 2017.

¹²⁸Wawancara dengan Pemerintah Daerah Kota Ternate, pada Pengumpulan Data Dalam Rangka Penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang tentang Peningkatan Pendapatan Asli Daerah, Maluku Utara 5 - 9 Juni 2017.

jumlah maupun kualitas. Padahal, penerimaan PAD dan peningkatannya sangat bergantung pada ketersediaan SDM yang memadai (BP2RD). Hingga saat ini BP2RD belum memiliki tenaga penilai Pajak Bumi dan Bangunan, tenaga pemeriksa pajak, tenaga penyidik PPNS khusus pajak dan tenaga teknologi informasi (IT).

2. Ketersediaan Sarana/Peralatan Yang Tidak Memadai.

Hingga saat ini, permasalahan sarana/peralatan dalam hal pengelolaan penerimaan pajak dan retribusi belum memadai. Hal ini terlihat dari belum tersedianya perangkat yang berkualifikasi, sistem pengelolaan pajak belum berbasis komputerisasi dan terbatasnya sarana penunjang pemungutan pajak. Keterbatasan sarana/prasarana tersebut berdampak pada sulitnya meningkatkan PAD dan juga menimbulkan tindakan kecurangan pelaporan dan pembayaran pajak oleh wajib pajak. Salah satu contohnya adalah tindakan pelaporan dan pembayar pajak oleh wajib pajak sektor hotel dan restoran yang tidak sesuai dengan kondisi sebenarnya.

3. Keterbatasan Anggaran Pengelolaan Pajak dan Retribusi Daerah.

Keterbatasan dana atau anggaran dalam menunjang peningkatan pengelolaan pajak dan retribusi daerah merupakan salah satu masalah terbesar, selain SDM. Keterbatasan anggaran tersebut berdampak pada:

- a. Belum tersedia fasilitas perangkat berbasis teknologi informasi (IT) khususnya *A-Tax* yang akan digunakan pada hotel dan restoran, dengan tujuan agar semua transaksi yang terjadi di hotel dan restoran dapat diketahui oleh BP2RD Kota Ternate.

- b. Sulitnya mendorong akselerasi perekonomian Kota Ternate untuk lebih cepat, khususnya sektor pariwisata dan perikanan serta investasi. Padahal percepatan ini diperlukan agar berdampak pada peningkatan PAD. Beberapa hal yang belum tersedia akibat keterbatasan anggaran tersebut adalah belum tersedia fasilitas atau sarana penunjang khususnya sektor pariwisata dan perikanan; sulitnya mempromosikan potensi dan keunggulan yang daerah miliki terutama sektor pariwisata dan perikanan; serta terbatasnya kemampuan menginformasikan adanya peluang ber investasi di kota Ternate kepada investor.
4. Kesadaran dan Kepatuhan Wajib Pajak dan Wajib Retribusi.

Kendala lainnya adalah kendala yang bersumber dari kesadaran dan kepatuhan wajib pajak maupun wajib retribusi dalam melaksanakan kewajibannya, seperti:

 - a. kurangnya pemahaman wajib pajak tentang pentingnya pajak dan retribusi daerah untuk pembangunan di daerah;
 - b. masih terjadi manipulasi/rekayasa data transaksi pada hotel dan restoran yang dilakukan oleh wajib pajak;
 - c. pembayaran pajak tidak tepat waktu, sehingga menimbulkan piutang pajak;
 - d. masih terdapat wajib pajak yang tidak taat akan kewajibannya.
5. Aturan Perundang-Undangan atau Regulasi

Keberadaan aturan perundang-undangan atau regulasi menjadi salah satu kendala yang menghambat bagi Kota Ternate dalam meningkatkan penerimaan PAD, khususnya dari pajak dan retribusi daerah. Kendala atau hambatan yang

bersumber dari adanya aturan perundang-undangan dimaksud antara lain:

a. **Terkait Pajak Hotel**

Didalam Pasal 1 angka 21 UU No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak dan Retribusi Daerah (UU PDRD) dikatakan bahwa rumah kos dengan jumlah kamar lebih dari 10 (sepuluh) merupakan objek yang dapat dikenakan pajak daerah. Pada kenyataannya, di Kota Ternate, banyak rumah-rumah kos yang jumlah kamarnya dibawah 10 kamar dan memiliki omzet lebih besar dibandingkan rumah kos dengan kamar lebih dari 10 (sepuluh). Dikarenakan bahwa rumah kos yang dapat dikenakan pajak adalah yang kamarnya diatas 10, maka rumah-rumah kost tersebut (jumlah kamar dibawah 10, tapi omsetnya diatas rumah kost dengan kamar lebih dari 10) tidak dapat dipungut pajak oleh pemerintah Kota Ternate. Padahal, keberadaan rumah-rumah kost tersebut sangat berpotensi meningkatkan PAD, jika dapat dijadikan objek pajak. Untuk itu, BP2RD Kota Ternate mengusulkan agar pengenaan pajak pada rumah kos (sebagai bagian dari definisi hotel) tidak berdasarkan jumlah kamar, tetapi berdasarkan nilai omzet.

b. **Terkait Pajak Restoran**

Pasal 1 angka 23 UU PDRD mengatur bahwa warung adalah salah satu objek yang dapat dikenakan pajak restoran dan di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 91 Tahun 2010 tentang Jenis Pajak Daerah Yang Dipungut Berdasarkan Penetapan Kepala Daerah Atau Dibayar Sendiri Oleh Wajib Pajak, pajak restoran

merupakan pajak dibayar sendiri oleh wajib pajak (*self assessment*).

Permasalahan atau kendala di lapangan adalah ketidakmampuan SDM atau pemilik warung menerapkan sistem mekanisme *self assessment* tersebut, mulai dari menghitung, menerbitkan nota pembayaran/penjualan serta pembuatan laporan. Akibat ketidakmampuan SDM ini, BP2RD tidak bisa melakukan pemungutan pajak restoran pada warung-warung yang ada di Kota Ternate, padahal omzet yang diperoleh cukup besar. Untuk itu, BP2RD mengusulkan perlu diatur pengklasifikasian berdasarkan omzet penjualan dan penetapannya menggunakan mekanisme taksasi.

- c. Terkait Besaran Nilai Perolehan Objek Pajak Tidak Kena Pajak (NJOP PTKP) Untuk Pengenaan Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB)

Dalam Pasal 87 ayat (4) UU PDRD sebutkan bahwa besaran NJOP PTKP ditetapkan paling rendah sebesar Rp60.000.000 untuk setiap wajib pajak. Pada kenyataan di Kota Ternate, rata-rata nilai transaksi dibawah dari harga NJOP PTKP. Akibatnya, daerah dirugikan karena tidak memperoleh penerimaan BPHTB dari transaksi-transaksi tersebut. Padahal, potensi penerimaan transaksi dibawah NKOP PTKP menurut UU PDRB cukup besar dan potensial.

- d. Terkait Pajak Air Tanah dan Pajak mineral bukan logam dan batuan

Berdasarkan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda) menetapkan bahwa pengelolaan dan perizinan air tanah dan pertambangan

mineral bukan logam dan batuan merupakan kewenangan pemerintah Provinsi. Yang menjadi permasalahan adalah perbedaan persepsi antara pemerintah provinsi dengan pemerintah kota terkait siapa yang memiliki kewenangan pemungutan pajak air tanah (dalam UU PDRD merupakan jenis pajak kabupaten/kota).

Pemerintah Provinsi Maluku Utara berpandangan bahwa provinsi yang memiliki kewenangan, berdasarkan penerjaman UU Pemda. Sedangkan, pemerintah kota berpandangan masih kewenangannya menurut UU PDRD.

- e. Terkait Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan (PBB-P2)

Sejak dilaksanakannya pengalihan PBB-P2 ke daerah, timbul kendala atau permasalahan dalam pengoptimalan penerimaan dari pajak ini. Kendala atau permasalahan yang dihadapi oleh Kota Ternate adalah biaya pemungutan PBB-P2 lebih besar dari nilai PBB-P2 yang diterima.

Berkaitan dengan potensi pertambangan dan kehutanan, Pemerintah provinsi dan kabupaten tidak dapat menarik pajak atas hasil tambang dan hasil hutan meskipun kewenangan sudah diatur di UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah merupakan kewenangan pemerintah provinsi, namun terkendala UU No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang tidak mengatur kewenangan tersebut sebagai kewenangan pemerintah provinsi. Berkaitan dengan potensi hasil perkebunan, salah satu contoh permasalahan yang dihadapi yaitu Maluku Utara hanya

menjadi penyedia bahan mentah, misalnya cengkeh, sementara produksi rokok dilakukan di Jawa Timur.¹²⁹

Berkaitan dengan potensi kelautan dan perikanan, hambatan yang ditemui antara lain perizinan kapal diatas 30GT yang merupakan kewenangan pusat, sedangkan yang merupakan kewenangan daerah adalah kapal di bawah 30GT yang berarti kapal kecil. Berikutnya berkaitan dengan status KEK Pulau Morotai, hambatan yang dialami meskipun Pulau Morotai sudah ditetapkan menjadi salah satu destinasi pariwisata nasional namun infrastruktur pendukung di pulau tersebut tidak memadai seperti tidak ada bandara internasional, tidak ada hotel berbintang.¹³⁰

Terhadap pemberian kewenangan Pemerintah Provinsi yang bertambah sesuai dengan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah maka seharusnya Dana Alokasi Umum (DAU) yang diperoleh oleh Pemerintah Provinsi jumlahnya juga ikut bertambah, karena pada tataran praktek DAU masih diberikan dalam jumlah yang tetap. UU No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah tidak mewakili provinsi yang berbentuk kepulauan seperti Maluku Utara. Adapun dalam RPP Provinsi Kepulauan, Maluku Utara sudah dimasukkan sebagai provinsi kepulauan. Oleh karena itu disarankan agar pajak yang mencerminkan daerah kepulauan itu diberikan kewenangannya kepada pemerintah provinsi, antara lain: pajak pemanfaatan air laut, pajak kendaraan diatas laut yang menggunakan batas laut provinsi bukan batas 12 mil, dan pajak kendaraan yang dibeli di luar daerah

¹²⁹Wawancara dengan Kepala Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Pulau Morotai, pada Pengumpulan Data Dalam Rangka Penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang tentang Peningkatan Pendapatan Asli Daerah, Maluku Utara 5 - 9 Juni 2017.

¹³⁰*Ibid.*

dimana saat ini pemungutan pajaknya masih berbasis dimana kendaraan itu terdaftar bukan dimana kendaraan itu berada.¹³¹

Guna mengatasi permasalahan regulasi diatas, hendaknya regulasi pemberian dan pembatasan kewenangan harus ditinjau ulang, pemerintah provinsi perlu mendorong perkembangan industri hilir di daerah dengan dukungan terhadap industri, mekanisme perizinan harus mempermudah investasi, pengaturan kewajiban pembangunan industri perikanan bagi perusahaan, dan pengaturan seluruh pengelolaan pajak dan retribusi yang berbasis pada daerah kepulauan. Permasalahan berikutnya pengawasan yang lemah dikarenakan anggaran pengawasan yang sangat minim, perusahaan tambang tidak membuat laporan ke pemerintah provinsi berapa jumlah hasil tambang di Maluku Utara yang dibawa keluar dari Maluku Utara. Permasalahan lainnya berkaitan dengan subkon alat berat pertambangan yang tidak membuat laporan ke pemerintah provinsi.¹³²

Dalam melaksanakan sistem perencanaan pembangunan secara umum dan secara khusus dalam meningkatkan PAD terdapat permasalahan dan kendala yaitu belum menggunakan aplikasi secara optimal. Adapun hambatan secara khusus yaitu belum optimalnya ekstensifikasi terhadap sumber-sumber potensial daerah. Kendala lain yaitu belum optimalnya pendataan subjek dan objek pajak. Adapun masalah yang timbul dalam sistem DAK yaitu:¹³³

- a. Dengan sistem DAK sekarang Pemerintah Daerah cenderung sulit melakukan penyerapan anggran, karena jika program tidak terealisasi maka DAK akan hangus.

¹³¹*Ibid.*

¹³²*Ibid.*

¹³³Wawancara dengan Kepala Bappeda Kabupaten Manggarai, pada Pengumpulan Data Dalam Rangka Penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang tentang Peningkatan Pendapatan Asli Daerah, Nusa Tenggara Timur 29 Mei - 2 Juni 2017.

- b. Kesulitan merealisasikan DAK saat ini juga dipengaruhi dari regulasi Pemerintah Pusat yang cenderung lambat.
- c. Selain regulasi Pemerintah Pusat yang lambat, realisasi DAK juga disebabkan oleh program-program Pemerintah Daerah juga yang lambat sehingga dalam tahun ini ada DAK yang dipastikan tidak akan berjalan.
- d. Masih adanya ketidak konsistenan dari DAK penugasan prioritas dan konektivitas sehingga menyulitkan pada pelaksanaan karena dianggap tidak sesuai dengan perencanaan.
- e. Kendala dalam merealisasikan program-program Pemerintah Daerah juga dipengaruhi oleh Kapasitas dan kualitas sumber daya manusia yang masih minim.

Permasalahan dan kendala daerah dalam meningkatkan PAD antara lain:¹³⁴

- a. Belum dioptimalkannya sektor ekonomi yang menjadi keunggulan daerah seperti budaya lokal dan keindahan alam;
- b. Struktur ekonomi masyarakat yang sebagian besar masih didominasi sektor pertanian;
- c. Keterbatasan energi yang menghambat investasi;
- d. Kepatuhan dan kesadaran wajib pajak/retribusi yang relatif rendah;
- e. Minimnya jumlah serta kualitas SDM pengelola; dan
- f. Pengelolaan perusahaan daerah yang belum optimal.

Beberapa kendala dalam upaya peningkatan PAD, antara lain:¹³⁵

1. Keterbatasan Potensi Daerah

¹³⁴Wawancara dengan Kepala Dispenda Provinsi Nusa Tenggara Timur, pada Pengumpulan Data Dalam Rangka Penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang tentang Peningkatan Pendapatan Asli Daerah, Nusa Tenggara Timur 29 Mei - 2 Juni 2017.

¹³⁵Wawancara dengan Kepala Bappeda Provinsi Nusa Tenggara Timur, pada Pengumpulan Data Dalam Rangka Penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang tentang Peningkatan Pendapatan Asli Daerah, Nusa Tenggara Timur 29 Mei - 2 Juni 2017.

Secara umum NTT terdiri dari pualu-pulau, dengan wilayah lautan lebih luas dari wilayah daratan. Beberapa potensi yang dikembangkan selama ini, yakni:

- a. Potensi perikanan, belum dikembangkan dengan baik karena masih menggunakan sistem tradisional, baik penangkapan maupun pengolahan.
- b. Potensi pertanian, lebih banyak berladang di lahan kering, sehingga hanya sekali tanam dalam satu tahun. Curah hujan tidak menentu dengan rentang waktu sekitar tiga bulan. Daerah basah (tanah sawah) sangat sedikit, juga pengolahan belum baik, yakni dengan cara tradisional.
- c. Potensi peternakan, belum ada modernisasi peternakan. Lahan kering yang luas belum dikelola menjadi lahan/penghasil pakan ternak (sapi, kerbau, dan kambing). Peternak sapi, kerbau, dan kambing, sangat tradisional baik produksi bibit ternak (dengan kawin tradisional), maupun penggemukan dengan sistem paron karena keterbatasan pakan ternak (terutama di musim kemarau).
- d. Pertambangan dikelola oleh Pemerintah Pusat.
- e. Kehutanan dikelola oleh Pemerintah Provinsi dengan lahan hutan terbatas dan tidak memberikan kontribusi yang berarti bagi pendapatan asli daerah.
- f. Usaha jasa dan perdagangan, belum berkembang baik karena daya beli masyarakat sangat rendah.
- g. Pendapatan daerah dari pajak kendaraan bermotor dikelola oleh provinsi, sedangkan kabupaten/kota mendapatkan bagian dari bagi hasil.
- h. Daerah otonom melalui pemekaran terlalu sempit/kecil dengan potensi terbatas dan sulit untuk dikembangkan.

- i. Anggaran daerah lebih banyak digunakan untuk pengeluaran rutin (biaya pegawai, dan belanja kantor), sehingga tidak memicu pertumbuhan ekonomi di daerah.
- j. Pemekaran daerah hampir 100% dari 12 kabupaten menjadi 21 kabupaten dan 1 kota, bukan untuk mengatasi masalah pelaksanaan otonomi daerah, malah menambah masalah daerah tertinggal. Daerah induk dengan potensi yang sangat terbatas, dimekarkan justru membuat masalah baru di daerah pemekaran.

6. Upaya Meningkatkan Kemampuan Keuangan Daerah

a. Upaya Meningkatkan Keuangan Daerah

Upaya yang dilakukan untuk meningkatkan keuangan daerah, dilakukan oleh aparatur pemerintah daerah dalam bentuk kebijakan yang berbeda-beda. Upaya untuk meningkatkan pendapatan daerah melalui kegiatan ekstensifikasi dan intensifikasi pada sumber pajak daerah, retribusi daerah, pengelolaan kekayaan daerah (penyertaan modal pada BUMD, perusahaan milik swasta dan bank daerah), serta pengelolaan lain-lain PAD yang sah (sewa aset daerah dan pengelolaan BLUD).¹³⁶ Selanjutnya dalam hal upaya peningkatan kemampuan keuangan daerah, juga dilakukan melalui secara terus menerus melakukan pemutahiran data wajib pajak sesuai dengan kewenangan yang diberikan kepada daerah sesuai ketentuan perundang-undangan. Disadari bahwa kegiatan ini masih belum secara signifikan dapat mendongkrak pendapatan daerah terutama dari PBB P2. Hal ini dikarenakan izin dan pelaksanaan disektor pertambangan tidak dapat

¹³⁶Wawancara dengan Kepala Bappeda dan Kepala Dispenda Provinsi Nusa Tenggara Timur, dan Kepala Bappeda Kabupaten Manggarai, pada Pengumpulan Data Dalam Rangka Penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang tentang Peningkatan Pendapatan Asli Daerah, Nusa Tenggara Timur tanggal 29 Mei - 2 Juni 2017.

dipisahkan. Sebagai upaya peningkatan pendapatan daerah maka izin pertambangan skala kecil sebaiknya dikembalikan ke Pemerintah Daerah, skala menengah ke Provinsi, dan skala besar baru ke Pemerintah Pusat.

Terlepas dari itu semua, solusi konkrit atau alternatif kebijakan yang dibutuhkan dan dapat diimplementasikan guna mewujudkan peningkatan kemampuan keuangan daerah, yaitu dengan:¹³⁷

- a. Menjaga kesinambungan fiskal antar generasi misalnya dengan memberikan pelayanan yang semakin baik kepada perseorangan atau badan wajib pajak maupun penyumbang retribusi daerah dalam bentuk perbaikan infrastruktur maupun pelayanan publik, agar perseorangan maupun badan merasa berkewajiban membayar pajak maupun retribusi karena merasa mendapatkan balas jasa atas biaya yang dikeluarkan.
- b. Intensifikasi dan ekstensifikasi pajak dan retribusi daerah, misalnya pada penerimaan daerah pada pos laba usaha BUMD dengan melakukan pembenahan sistem dengan mengimplementasikan *Balance Score Card Based Planning*.
- c. Ekstensifikasi dapat dilakukan dengan menciptakan sumber penerimaan baru meliputi penciptaan sektor produksi baru dengan melibatkan pihak swasta/investor dengan stimulan yang menarik misalnya dengan proses perijinan yang mudah, penyediaan lahan/kawasan industri, memproteksi arus barang dari luar daerah dan insentif pajak.
- d. Identifikasi sektor unggulan daerah secara konsisten misalnya sektor pariwisata yang sangat potensial di Provinsi NTT baik wisata alam, budaya, sejarah dan religius, namun belum dikenal secara

¹³⁷Wawancara dengan Adrianus Ketmoen, Akademisi Universitas Widya Mandira, pada Pengumpulan Data Dalam Rangka Penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang tentang Peningkatan Pendapatan Asli Daerah, Nusa Tenggara Timur tanggal 29 Mei - 2 Juni 2017.

luas karena itu perlu adanya upaya promosi. Selain itu, sektor pertambangan, pertanian, dan perdagangan pun masih perlu dikembangkan secara konsisten.

- e. Edukasi atau perubahan tata kelola misalnya cara pemungutan atau pembayaran dari manual ke *online*, sosialisasi kepada perseorangan atau badan wajib pajak dan retribusi tentang manfaat dan keharusan membayar serta pengembangan sumber daya manusia pengelola potensi yang ada sangat perlu dilakukan guna peningkatan potensi serta kontribusi sumber-sumber pajak maupun retribusi daerah yang ada.

Selain itu, solusi lainnya untuk meningkatkan kemampuan keuangan daerah, *Pertama*, Pemerintah daerah sudah seharusnya kaya akan data-data tentang permasalahan daerah, oleh karena itu pentingnya pemerintah daerah harus memperbanyak riset guna mendapatkan data tersebut, pentingnya data dikarenakan agar pemerintah daerah mengambil kebijakan dan mengeksekusi kegiatan tepat sasaran. *Kedua*, peningkatan pelayanan publik dan peningkatan kapasitas sumber daya di SKPD masing-masing perlu dilakukan, anjloknya keuangan daerah disebabkan kinerja yang rendah, dan tidak ditopang dengan skil individu dan keahlian yang dimiliki oleh staf atau pemimpin di masing-masing SKPD. *Ketiga*, penguatan di sektor pertanian, perikanan, peternakan, tambang, penunjukan dinasti wisata, kesehatan, pendidikan, dan di berbagai sektor, diatur dengan manajemen yang baik dalam bentuk perencanaan. Keempat, sudah seharusnya pemerintah daerah banyak melibatkan pihak kampus dalam penyusunan perencanaan.¹³⁸

¹³⁸Wawancara dengan Yahya Alhaddad, Akademisi Program Studi Sosiologi Universitas Muhammadiyah Maluku Utara, pada Pengumpulan Data Dalam Rangka Penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang tentang Peningkatan Pendapatan Asli Daerah, Maluku Utara tanggal 5 - 9 Juni 2017.

Upaya lainnya yang dibutuhkan dan dapat diimplementasikan guna mewujudkan peningkatan kemampuan keuangan daerah adalah sebagai berikut:¹³⁹

- a. sinkronisasi dan harmonisasi produk hukum daerah dengan peraturan perundang-undangan di atasnya untuk meminimalisir celah hukum.
- b. Sinkronisasi wewenang dalam pengelolaan keuangan daerah dengan mengacu pada UU No. 23 Tahun 2014 dan UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.
- c. Ruang partisipasi masyarakat dalam setiap pengambilan kebijakan pemerintah dalam pengelolaan keuangan daerah dalam mewujudkan peningkatan kemampuan keuangan daerah.
- d. *State liability* dan *state responsibility* terkait pengelolaan anggaran daerah.

Kemudian upaya konkret yang dibutuhkan dan dapat diimplementasikan guna mewujudkan peningkatan kemampuan keuangan daerah adalah sebagai berikut:¹⁴⁰

- 1) Setiap daerah dituntut untuk memiliki data pendukung perhitungan estimasi pajak dan retribusi daerah.
- 2) Perlunya membangun sistem informasi terintegrasi untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi dalam penerimaan pajak dan retribusi daerah.
- 3) Peningkatan kualitas SDM, institusi yang membidangi PAD.
- 4) Audit pajak daerah secara terencana untuk alat pembuktian kepatuhan wajib pajak daerah.

¹³⁹Wawancara dengan Indrawati, Akademisi Fakultas Hukum Universitas Airlangga, pada Pengumpulan Data Dalam Rangka Penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang tentang Peningkatan Pendapatan Asli Daerah, Jawa Timur tanggal 5 - 9 Juni 2017.

¹⁴⁰Wawancara dengan Wiwiek Supratiwi, Akademisi Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Airlangga, pada Pengumpulan Data Dalam Rangka Penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang tentang Peningkatan Pendapatan Asli Daerah, Jawa Timur tanggal 5 - 9 Juni 2017.

- 5) Perlunya tarif progresif untuk pajak tertentu guna menjaga kelestarian lingkungan.

Sedangkan dari sisi sosial dan politik solusi konkrit atau alternatif kebijakan yang dapat diusulkan untuk meningkatkan kemampuan daerah menyangkut beberapa hal, antara lain:¹⁴¹

- 1) Menerapkan paradigma baru dalam pengelolaan keuangan daerah berbasis “*Money follow Program*’. Paradigma *Money follow program* merupakan pen-dekatan penganggaran yang lebih fokus pada program atau kegiatan yang terkait langsung dengan prioritas nasional serta memberikan dampak langsung bagi masyarakat.
- 2) Kepala Lembaga (Dinas/Badan/Kantor) harus mampu mengendalikan anggaran disetiap instansi yang dipimpinnya terutama menutup akses terhadap program dengan nomenklatur yang tidak jelas dan tidak bermanfaat langsung bagi masyarakat.
- 3) Setiap pengeluaran atau belanja program APBD harus dipertimbangkan bahwa belanja tersebut merujuk pada ‘skala program prioritas’ yang telah diputuskan oleh daerah dan sifatnya adalah mendesak dan berhubungan dengan kebutuhan masyarakat.
- 4) Mengoptimalkan dan mengintensifkan pendapatan dari jenis-jenis pendapatan yang sudah ada, baik menyangkut pajak daerah (11 jenis) maupun retribusi daerah (30 jenis).

b. Upaya Meningkatkan PAD

Dalam konteks upaya peningkatan PAD Provinsi Maluku Utara, ada beberapa masukan yang disampaikan oleh *stakeholders*, antara lain yaitu:¹⁴²

¹⁴¹Wawancara dengan Bintoro Wardiyanto, Akademisi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Airlangga, pada Pengumpulan Data Dalam Rangka Penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang tentang Peningkatan Pendapatan Asli Daerah, Jawa Timur tanggal 5 - 9 Juni 2017.

- 1) Berkaitan dengan potensi pertambangan dan kehutanan, Pemerintah provinsi dan kabupaten tidak dapat menarik pajak atas hasil tambang dan hasil hutan meskipun kewenangan sudah diatur di UU No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah merupakan kewenangan pemerintah provinsi, namun terkendala UU No.28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang tidak mengatur kewenangan tersebut sebagai kewenangan pemerintah provinsi. Berkaitan dengan potensi hasil perkebunan, salah satu contoh permasalahan dimana Provinsi Maluku Utara hanya menjadi penyedia bahan mentah, misalnya cengkeh, sementara produksi rokok dilakukan di Jawa Timur.
- 2) Berkaitan dengan potensi kelautan dan perikanan, hambatan yang ditemui antara lain perizinan kapal diatas 30GT yang merupakan kewenangan pusat, sedangkan yang merupakan kewenangan daerah adalah kapal di bawah 30GT yang berarti kapal kecil. Berikutnya berkaitan dengan status KEK Pulau Morotai, hambatan yang dialami meskipun Pulau Morotai sudah ditetapkan menjadi salah satu destinasi pariwisata nasional namun infrastruktur pendukung di pulau tersebut tidak memadai seperti tidak ada bandara internasional, tidak ada hotel berbintang.
- 3) UU No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah tidak mewakili provinsi yang berbentuk kepulauan seperti Maluku Utara. Adapun dalam RPP Provinsi Kepulauan, Maluku Utara sudah dimasukkan sebagai provinsi kepulauan. Oleh karena itu disarankan agar pajak yang mencerminkan daerah kepulauan itu diberikan kewenangannya kepada pemerintah provinsi, antara lain: pajak pemanfaatan air laut, pajak kendaraan diatas laut yang

¹⁴²Wawancara dengan Pemerintah Daerah Provinsi Maluku, pada Pengumpulan Data Dalam Rangka Penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang tentang Peningkatan Pendapatan Asli Daerah, Jawa Timur tanggal 5 - 9 Juni 2017.

menggunakan batas laut provinsi bukan batas 12 mil, dan pajak kendaraan yang dibeli diluar daerah dimana saat ini pemungutan pajaknya masih berbasis dimana kendaraan itu terdaftar bukan dimana kendaraan itu berada.

- 4) Guna mengatasi permasalahan regulasi diatas, hendaknya regulasi pemberian dan pembatasan kewenangan harus ditinjau ulang, pemerintah provinsi perlu mendorong perkembangan industri hilir di daerah dengan dukungan terhadap industri, mekanisme perizinan harus mempermudah investasi, pengaturan kewajiban pembangunan industri perikanan bagi perusahaan, dan pengaturan seluruh pengelolaan pajak dan retribusi yang berbasis pada daerah kepulauan.

Mekanisme pengawasan dan manajemen keuangan daerah yang dilakukan untuk meningkatkan PAD adalah:¹⁴³

- a. Pada tahap penganggaran, pengawasan dilakukan dalam bentuk pertimbangan kepada Organisasi Perangkat Daerah penghasil ketika menetapkan target PAD. Pada dasarnya pertimbangan ini didasarkan pada realisasi PAD selama 3 (tiga) tahun terakhir.
- b. Pada tahap pelaksanaan, mekanisme pengawasan dilakukan melalui rekonsiliasi penerapan dengan organisasi perangkat daerah penghasil setiap triwulan.

Terkait dengan PAD yang berasal dari BUMD jumlahnya masih sangat kecil jika dibandingkan dengan pajak, namun Pemerintah Provinsi Jawa Timur terus berupaya untuk meningkatkan pendapatan dari BUMN dengan melakukan penyertaan modal pada BUMD tersebut. Jika semua BUMD hanya mengandalkan penyertaan modal saja maka timbul kekhawatiran jika hal tersebut dapat membebankan keuangan daerah. Saat ini terdapat suatu wacana untuk membuat beberapa BUMD menjadi BLUD agar dapat berkembang dan menjadi mandiri. Upaya untuk

¹⁴³*Ibid.*

meningkatkan PAD yang berasal dari retribusi tidak mudah karena sifat dari retribusi yang berupa pelayanan akan membuat retribusi tersebut sulit untuk dinaikan karena akan membebani masyarakat.

Dalam meningkatkan PAD, di Jawa Timur terdapat beberapa upaya yang dapat dilakukan yaitu:¹⁴⁴

- a. Mengintensifkan kegiatan sosialisasi tentang kebijakan perpajakan kepada masyarakat baik secara langsung melalui penyampaian surat-surat perpajakan serta penyampaian tidak langsung melalui media massa/media elektronik;
- b. Bekerjasama dengan pihak kepolisian dan instansi terkait lainnya dalam rangka melaksanakan operasi bersama setiap bulan dengan sasaran utama kendaraan yang tidak melaksanakan pendaftaran ulang (proses BBN II);
- c. Koordinasi dengan Perum Jasa Tirta dan PU. Pengairan dalam melaksanakan pendataan obyek Pajak Air Permukaan;
- d. Terus melakukan inovasi dalam peningkatan pelayanan baik berbasis IT maupun melalui *citizen charter* dengan mendekatkan pelayanan kepada masyarakat/Wajib Pajak (*One Agency One /novation*); dan
- e. Melaksanakan pendataan ulang dan pemetaan tunggakan pajak untuk memaksimalkan pemungutan PKB.

Dalam rangka peningkatan PAD, upaya yang dilakukan oleh Provinsi Maluku Utara, secara umum, melalui optimalisasi intensifikasi pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah, yaitu:¹⁴⁵

- a. Memperluas basis penerimaan

¹⁴⁴Wawancara dengan Kepala Badan Pendapatan Daerah (Bapenda) Jawa Timur, pada Pengumpulan Data Dalam Rangka Penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang tentang Peningkatan Pendapatan Asli Daerah, Jawa Timur tanggal 5 - 9 Juni 2017.

¹⁴⁵Wawancara dengan Pemerintah Daerah Provinsi Maluku Utara, pada Pengumpulan Data Dalam Rangka Penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang tentang Peningkatan Pendapatan Asli Daerah, Maluku Utara tanggal 5 - 9 Juni 2017.

Tindakan yang dilakukan untuk memperluas basis penerimaan yang dapat dipungut oleh daerah, yang dalam perhitungan ekonomi dianggap potensial, antara lain yaitu mengidentifikasi pembayar pajak baru/potensial dan jumlah pembayar pajak, memperbaiki basis data objek, memperbaiki penilaian, menghitung kapasitas penerimaan dari setiap jenis pungutan.

b. Memperkuat proses pemungutan

Upaya yang dilakukan dalam memperkuat proses pemungutan, yaitu antara lain mempercepat penyusunan Perda, mengubah tarif, khususnya tarif retribusi dan peningkatan SDM.

c. Meningkatkan pengawasan

Hal ini dapat ditingkatkan yaitu antara lain dengan melakukan pemeriksaan secara dadakan dan berkala, memperbaiki proses pengawasan, menerapkan sanksi terhadap penunggak pajak dan sanksi terhadap pihak fiskus, serta meningkatkan pembayaran pajak dan pelayanan yang diberikan oleh daerah.

d. Meningkatkan efisiensi administrasi dan menekan biaya pemungutan

Tindakan yang dilakukan oleh daerah yaitu antara lain memperbaiki prosedur administrasi pajak melalui penyederhanaan administrasi pajak, meningkatkan efisiensi pemungutan dari setiap jenis pemungutan.

e. Meningkatkan kapasitas penerimaan melalui perencanaan yang lebih baik

Hal ini dapat dilakukan dengan meningkatkan koordinasi dengan instansi terkait di daerah. Selanjutnya, ekstensifikasi perpajakan juga dapat dilakukan, yaitu melalui kebijaksanaan Pemerintah untuk memberikan kewenangan perpajakan yang lebih besar kepada daerah pada masa mendatang. Untuk itu, perlu adanya perubahan dalam sistem perpajakan Indonesia sendiri melalui

sistem pembagian langsung atau beberapa basis pajak Pemerintah Pusat yang lebih tepat dipungut oleh daerah.

- f. Manajemen pajak dan retribusi daerah harus berbasis online untuk mencegah kebocoran penerimaan.

Untuk meningkatkan PAD, pengawasan/pemeriksaan dilakukan Pemerintah Provinsi Maluku Utara secara dadakan dan berkala, untuk memperbaiki proses pengawasan, menerapkan sanksi terhadap penunggak pajak dan sanksi terhadap pihak fiskus yang melakukan penyalahgunaan kewenangan. Manajemen keuangan harus dilakukan proses pemungutan pajak dan retribusi daerah secara online dengan sistem e-pajak dan e-retribusi serta penerapan e-billing yang mempunyai konektivitas dengan layanan perbankan.

Sedangkan upaya ekstensifikasi pajak dan retribusi daerah yang dilakukan di Kota Ternate adalah:¹⁴⁶

1. Menciptakan daya tarik investor, dengan cara mempromosikan potensi dan keunggulan yang dimiliki daerah; menginformasikan kepada investor bahwa adanya peluang berinvestasi di daerah; dan menyebarkan lewat media.
2. Menjamin Iklim Berinvestasi Bagi Investor, dengan cara menciptakan rasa aman dan nyaman bagi investor baik local maupun asing; memberikan kemudahan dalam proses per izinan tertentu; dan menghilangkan birokrasi yang berbelit-belit.

Upaya lainnya yang perlu dilakukan oleh daerah untuk meningkatkan PAD yaitu:¹⁴⁷

- a. Pelaksanaan sosialisasi yang berkelanjutan tentang peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan Peningkatan PAD,

¹⁴⁶Wawancara dengan Pemerintah Daerah Kota Ternate, pada Pengumpulan Data Dalam Rangka Penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang tentang Peningkatan Pendapatan Asli Daerah, Maluku Utara tanggal 5 - 9 Juni 2017.

¹⁴⁷Wawancara dengan Kepala Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Pulau Morotai, pada Pengumpulan Data Dalam Rangka Penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang tentang Peningkatan Pendapatan Asli Daerah, Maluku Utara 5 - 9 Juni 2017.

Pajak dan Retribusi Daerah dalam masyarakat dan pihak terkait dalam rangka meningkat kesadaran akan pentingnya peran Pendapatan Asli Daerah dalam meningkatkan kemandirian daerah, serta meningkatkan kesadaran masyarakat dan *stakeholder* lainnya akan penting membayar pajak dan retribusi daerah dalam meningkatkan PAD.

- b. Memaksimalkan intensifikasi dan ekstensifikasi pendapatan asli daerah.
- c. Pengembangan kerjasama dalam menggali potensi PAD.
- d. Pembentukan dan Pemberdayaan Perseroan Daerah (Perusahaan Daerah/BUMD) yang menunjang peningkatan PAD.
- e. Penerbitan obligasi dan pinjaman daerah.
- f. Perbaikan kinerja dan pengawasan bagi unit pengelola PAD dalam usaha-usaha peningkatan PAD.

Sedangkan di Nusa Tenggara Timur, upaya lainnya yang perlu dilakukan oleh daerah untuk meningkatkan PAD antara lain:¹⁴⁸

- a. Meningkatkan kualitas SDM di bidang PAD baik pendidikan formal maupun informal;
- b. Meningkatkan manajemen pengelolaan dan sistem akuntansi pendapatan daerah sehingga terwujud kinerja yang efisien, efektif, transparan dan akuntabel sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- c. Meningkatkan pelayanan terhadap masyarakat, baik pelayanan administrasi maupun pelayanan kontra prestasi terhadap fasilitas-fasilitas yang digunakan dan dipungut atas penggunaannya sehingga peran serta masyarakat dalam membayar pajak daerah dan retribusi daerah dapat meningkat;

¹⁴⁸Wawancara dengan Kepala Bappeda Kabupaten Manggarai, pada Pengumpulan Data Dalam Rangka Penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang tentang Peningkatan Pendapatan Asli Daerah, Nusa Tenggara Timur tanggal 29 Mei - 2 Juni 2017.

- d. Meningkatkan kemampuan Badan Usaha Milik Daerah melalui restrukturisasi dan penyempurnaan manajemen sehingga dapat melaksanakan peran dan fungsinya sebagai badan usaha yang profesional tanpa mengurangi pelayanan kepada masyarakat;
- e. Regulasi peraturan pajak dan retribusi daerah; dan
- f. Intensifikasi sumber-sumber pajak dan retribusi daerah yang telah ada, dan melakukan ekstensifikasi terhadap sumber-sumber pajak dan retribusi daerah yang potensial untuk didayagunakan di masa depan.

Kebijakan yang telah diimplementasikan pemerintah daerah dalam meningkatkan PAD antara lain:¹⁴⁹

- a. Memberikan pelayanan pajak kendaraan bermotor secara *online*.
- b. Meningkatkan pelayanan retribusi jasa umum, jasa usaha, dan retribusi (izin trayek) secara profesional dan akuntabel.
- c. Meningkatkan pengelolaan unit usaha melalui penyertaan modal pada BUMD (PT. Bangun Akrida dan Jamkrida), perusahaan swasta (PT. Bangun Askrida) dan lembaga keuangan (PT Bank NTT).
- d. Meningkatkan pemanfaatan kekayaan daerah melalui sewa aset daerah dengan pola bangun guna serah dan jasa pelayanan BLUD.

Untuk meningkatkan PAD, salah satu upaya yang dilakukan Pemerintah Daerah Kabupaten Manggarai Barat adalah melakukan pembenahan aset daerah dimulai dari tahun 2016. Melalui kegiatan pembenahan asset ini, identifikasi aset-aset milik daerah cukup signifikan membaik. Secara terus menerus melakukan pemutahiran data wajib pajak sesuai dengan kewenangan yang diberikan kepada daerah sesuai ketentuan perundangan-undangan. Disadari bahwa kegiatan ini

¹⁴⁹Wawancara dengan Kepala Dispenda Provinsi Nusa Tenggara Timur, pada Pengumpulan Data Dalam Rangka Penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang tentang Peningkatan Pendapatan Asli Daerah, Nusa Tenggara Timur tanggal 29 Mei - 2 Juni 2017.

masih belum secara signifikan dapat mendongkrak PAD terutama dari PBB P2.¹⁵⁰

Alternatif lain untuk meningkatkan PAD dapat digali melalui penyerahan PPh dari Pusat ke daerah. Potensi utamanya berasal dari pegawai negeri sipil daerah. Selain itu, tentunya mulai bergeliatnya pariwisata di Kabupaten Manggarai Barai dapat menjadi potensi penerimaan PPh. Namun demikian, untuk menggali PPh yang ada Pemerintah Daerah secara optimal masih harus bekerjasama dengan pihak kantor pajak pratama. Upaya lainnya antara lain:¹⁵¹

- a. Harus ada *reward* dan *punishment* bagi Pemerintah Daerah yang berhasil dan tidak berhasil merealisasikan DAK.
- b. Format transfer daerah dalam dua tahun terakhir sudah semakin baik.
- c. Sistem yang terintegrasi perlu ditingkatkan lagi untuk mengurangi duplikasi atau tumpang tindih antarprogram.
- d. Harus dilakukan peningkatan kapasitas, kualitas dan kompetensi SDM pengelola keuangan daerah secara berkesinambungan.

Solusi konkrit atau alternatif kebijakan yang dibutuhkan dan dapat diimplementasikan guna mewujudkan peningkatan kemampuan keuangan daerah, yaitu dengan:¹⁵²

- a. Menjaga kesinambungan fiskal antar generasi misalnya dengan memberikan pelayanan yang semakin baik kepada perseorangan atau badan wajib pajak maupun penyumbang retribusi daerah dalam bentuk perbaikan infrastruktur maupun pelayanan publik, agar perseorangan maupun badan merasa berkewajiban membayar

¹⁵⁰Wawancara dengan Kepala DPPKAD Kabupaten Manggarai Barat dan Kepala Dispenda Provinsi Nusa Tenggara Timur, pada Pengumpulan Data Dalam Rangka Penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang tentang Peningkatan Pendapatan Asli Daerah, Nusa Tenggara Timur tanggal 29 Mei - 2 Juni 2017.

¹⁵¹*Ibid.*

¹⁵²Wawancara dengan Adrianus Ketmoen, Akademisi Universitas Widya Mandira Nusa Tenggara Timur, pada Pengumpulan Data Dalam Rangka Penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang tentang Peningkatan Pendapatan Asli Daerah, Nusa Tenggara Timur tanggal 29 Mei - 2 Juni 2017.

pajak maupun retribusi karena merasa mendapatkan balas jasa atas biaya yang dikeluarkan.

- b. Intensifikasi dan ekstensifikasi pajak dan retribusi daerah, misalnya pada penerimaan daerah pada pos laba usaha BUMD dengan melakukan pembenahan sistem dengan mengimplementasikan *Balance Score Card Based Planning*.
Ekstensifikasi dapat dilakukan dengan menciptakan sumber penerimaan baru meliputi penciptaan sektor produksi baru dengan melibatkan pihak swasta/investor dengan stimulan yang menarik misalnya dengan proses perijinan yang mudah, penyediaan lahan/kawasan industri, memproteksi arus barang dari luar daerah dan insentif pajak.
- c. Identifikasi sektor unggulan daerah secara konsisten misalanya sektor pariwisata yang sangat potensial di Provinsi NTT baik wisata alam, budaya, sejarah dan religius, namun belum dikenal secara luas karena itu perlu adanya upaya promosi. Selain itu, sektor pertambangan, pertanian, dan perdaganganpun masih perlu dikembangkan secara konsisten.
- d. Edukasi atau perubahan tata kelola misalnya cara pemungutan atau pembayaran dari manual ke *online*, sosialisasi kepada perseorangan atau badan wajib pajak dan retribusi tentang manfaat dan keharusan membayar serta pengembangan sumber daya manusia pengelola potensi yang ada sangat perlu dilakukan guna peningkatan potensi serta kontribusi sumber-sumber pajak maupun retribusi daerah yang ada.

Selanjutnya, beberapa kemungkinan solusi peningkatan PAD yaitu:¹⁵³

¹⁵³Wawancara dengan Yohanes G. Tuba Helan, Akademisi Universitas Nusa Cendana Nusa Tenggara Timur, pada Pengumpulan Data Dalam Rangka Penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang tentang Peningkatan Pendapatan Asli Daerah, Nusa Tenggara Timur tanggal 29 Mei - 2 Juni 2017.

- a. Penggabungan kembali daerah otonom yang tidak berkembang, akan mengurangi belanja rutin, dan meningkatkan belanja publik/pembangunan, dampak lanjutannya mendorong pertumbuhan ekonomi. Jika pertumbuhan ekonomi di daerah membaik dan pendapatan perkapita meningkat, maka dengan sendirinya meningkatkan kemampuan bayar masyarakat terhadap berbagai pajak dan retribusi daerah.
- b. Modernisasi peternakan, dan mengubah lahan pertanian menjadi lahan untuk pengembangan pakan ternak. NTT dengan wilayah yang luas dan penduduk sedikit jika dibandingkan dengan provinsi di Jawa, sangat mungkin dikembangkan potensi peternakan yang lebih besar dan moderen.
- c. Pengelolaan potensi pariwisata yang mampu menarik para wisatawan baik dalam negeri maupun luar negeri.
- d. Potensi kelautan dan perikanan, seperti penangkapan ikan dengan peralatan moderen, budi daya rumput laut, pengembangan industri garam sangat mungkin dalam meningkatkan pendapatan asli daerah.

Penyerahan sumber-sumber pendapatan baru yang selama ini menjadi sumber pendapatan negara kepada daerah. Jika ingin otonomi daerah berkembang, maka sumber-sumber pendapatan negara yang objeknya di daerah, sebaiknya diserahkan kepada daerah menjadi sumber pendapatan asli daerah. Dengan demikian, daerah tidak lagi mengharapkan bantuan dari pemerintah pusat dari tahun ke tahun.

c. Mekanisme Pengawasan dan Manajemen Keuangan Daerah Untuk Meningkatkan Pendapatan Daerah

Dalam meningkatkan pendapatan daerah, terdapat strategi yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah untuk menjalankan mekanisme

pengawasan dan manajemen keuangan keuangan daerah. Di Kota Ternate mekanisme yang dilakukan sebagai berikut:¹⁵⁴

- a. Pemeriksaan atas obyek/subyek dilakukan secara rutinitas/berkala;
- b. pemeriksaan laporan keuangan atas transaksi yang terjadi pada obyek/subyek pajak/retribusi daerah;
- c. melaksanakan operasi *silent* (penyamaran) di hotel maupun di restoran;
- d. melaksanakan uji petik atas seluruh transaksi yang terjadi pada hotel dan restoran.

Selain itu mekanisme pengawasan dan manajemen keuangan daerah juga dilakukan melalui teknik pengawasan/pengendalian internal dan pengendalian eksternal terhadap proses manajemen keuangan daerah untuk meningkatkan pendapatan daerah. Teknik pengawasan atau pengendalian internal dimaksud adalah adanya pengawasan/pengendalian secara internal yang dilakukan oleh pejabat tingkat atas terhadap unit pengelola keuangan daerah untuk meningkatkan pendapatan daerah dalam proses manajemen pengelolaan pendapatan daerah dan pengendalian eksternal adalah adanya partisipasi masyarakat dalam proses pengawasan dalam proses manajemen pengelolaan pendapatan daerah. Teknik pengawasan dan atau teknik pengendalian internal dan eksternal yang sampai saat ini telah diatur dalam regulasi dan masih relevan sebagai teknik pengawasan agar tetap dipertahankan.¹⁵⁵

¹⁵⁴Wawancara dengan Pemerintah Kota Ternate Maluku Utara, pada Pengumpulan Data Dalam Rangka Penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang tentang Peningkatan Pendapatan Asli Daerah, Maluku Utara tanggal 5 - 9 Juni 2017.

¹⁵⁵Wawancara dengan Kepala Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Pulau Morotai, pada Pengumpulan Data Dalam Rangka Penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang tentang Peningkatan Pendapatan Asli Daerah, Maluku Utara tanggal 5 - 9 Juni 2017.

Selanjutnya, mekanisme pengawasan dan manajemen keuangan daerah dalam meningkatkan PAD dapat juga dilakukan pada:¹⁵⁶

- d. tahap penganggaran, pengawasan dilakukan dalam bentuk pertimbangan kepada Organisasi Perangkat Daerah penghasil ketika menetapkan target PAD. Pada dasarnya pertimbangan ini didasarkan pada realisasi PAD selama 3 (tiga) tahun terakhir.
- e. tahap pelaksanaan, mekanisme pengawasan dilakukan melalui rekonsiliasi penerapan dengan organisasi perangkat daerah penghasil setiap triwulan.

Dalam pelaksanaan mekanisme pengawasan dan manajemen keuangan daerah, terdapat juga yang telah berdasarkan petunjuk teknis (juknis) per jenis pajak dan retribusi daerah masih disusun secara mandiri dikarenakan ketentuan umum perpajakan (KUP) dan PP No. 55 Tahun 2016 terbit 7 (tujuh) tahun setelah UU No. 28 Tahun 2009 dilaksanakan.¹⁵⁷

7. Pembentukan Undang-Undang Khusus Untuk Meningkatkan Pendapatan Daerah

Berkenaan dengan pembentukan undang-undang khusus untuk meningkatkan pendapatan daerah, terdapat dua pandangan yang berbeda. *Pertama*, perlu dibentuk undang-undang baru atau khusus yang mengatur mengenai peningkatan pendapatan daerah. *Kedua*, tidak perlu dibentuk undang-undang baru atau khusus yang mengatur mengenai peningkatan pendapatan daerah.

Dalam hal perlu dibentuknya undang-undang baru atau khusus terkait peningkatan pendapatan daerah terdapat pandangan dari

¹⁵⁶Wawancara dengan Kepala Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Provinsi Jawa Timur, pada Pengumpulan Data Dalam Rangka Penyusunan Naskah Akademik Dan Rancangan Undang-Undang tentang Peningkatan Pendapatan Asli Daerah, Jawa Timur 5 - 9 Juni 2017.

¹⁵⁷Wawancara dengan Pemerintah Daerah Kabupaten Bojonegoro, pada Pengumpulan Data Dalam Rangka Penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang tentang Peningkatan Pendapatan Asli Daerah, Jawa Timur 5 - 9 Juni 2017.

akademisi dan pemerintah daerah. Akademisi Fakultas Hukum Universitas Airlangga berpandangan bahwa perlu dibentuk undang-undang yang mengatur secara khusus mengenai peningkatan pendapatan asli daerah berdasarkan pandangan atau masukan lokal, namun perlu dilakukan sebelumnya sinkronisasi dan harmonisasi terhadap beberapa peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai keuangan daerah dan pendapatan daerah sebagai dasar pijakan untuk membentuk undang-undang khusus mengenai peningkatan pendapatan daerah.¹⁵⁸

Pandangan ini diperkuat dari salah satu pemerintah daerah yang menyatakan bahwa pembentukan undang-undang baru secara khusus tentang optimalisasi peningkatan pendapatan daerah perlu untuk dibuat dalam rangka meminimalisir kendala dalam upaya peningkatan PAD sekaligus menjawab permasalahan-permasalahan yang selama ini dihadapi oleh pemerintah daerah dalam poses peningkatan PAD, sehingga berdasarkan undang-undang yang baru tersebut dapat mempermudah pemerintah daerah dalam mengambil kebijakan-kebijakan strategis dalam rangka meningkatkan pendapatan daerah.¹⁵⁹

Pandangan lainnya juga menyatakan bahwa RUU Peningkatan Pendapatan Daerah sangat diperlukan mengingat selama ini hanya UU No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang berhubungan dengan PAD. Undang-Undang PDRD bersifat terbatas mengatur kewenangan pungutan objek pajak dan retribusi daerah. Sehingga sangat perlu apabila Pemerintah berupaya untuk merancang Undang-Undang tentang Peningkatan Pendapatan Asli Daerah dengan

¹⁵⁸Wawancara dengan Indrawati, Akademisi Fakultas Hukum Universitas Airlangga, pada Pengumpulan Data Dalam Rangka Penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang tentang Peningkatan Pendapatan Asli Daerah, Jawa Timur 5 - 9 Juni 2017.

¹⁵⁹Wawancara dengan Kepala Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah serta SKPD Perizinan Terpadu Satu Pintu Kabupaten Pulau Morotai, pada Pengumpulan Data Dalam Rangka Penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang tentang Peningkatan Pendapatan Asli Daerah, Maluku Utara 5 - 9 Juni 2017.

memperluas kewenangan pungutan dan basis pajak dan retribusi daerah.¹⁶⁰

Selanjutnya terkait dengan pandangan tidak perlu dibentuknya undang-undang baru atau khusus terkait peningkatan pendapatan daerah terdapat pendapat yang beragam yang berasal dari akademisi dan aparatur pemerintah daerah. Menurut pandangan akademisi, menganggap bahwa regulasi yang sudah ada telah cukup memadai dalam memayungi kegiatan pemerintahan daerah terkait peningkatan PAD sehingga tidak diperlukan lagi pembentukan undang-undang baru.¹⁶¹ Hal yang sama juga disampaikan oleh aparatur pemerintah daerah dengan berbagai dasar pertimbangan. Bappeda Nusa Tenggara Timur berpandangan tidak diperlukan pembentukan undang-undang baru yang mengatur peningkatan pendapatan daerah. Yang perlu dilakukan adalah dengan merevisi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah. Selain itu agar materi PP Nomor 45 Tahun 2008 tentang Pedoman Pemberian Insentif dan Pemberian Kemudahan Penanaman Modal di Daerah diangkat menjadi Undang-Undang.¹⁶²

Selanjutnya pandangan dari DPPKAD Kabupaten Manggarai Barat, Provinsi Nusa Tenggara Timur menyatakan bahwa Pemerintah Daerah selama ini telah dibuat sulit dengan banyaknya UU dan peraturan turunannya termasuk Peraturan Menteri Keuangan (PMK)

¹⁶⁰Wawancara dengan Pemerintah Daerah Provinsi Maluku Utara, pada Pengumpulan Data Dalam Rangka Penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang tentang Peningkatan Pendapatan Asli Daerah, Maluku Utara 5 - 9 Juni 2017.

¹⁶¹Wawancara dengan Yohanes G.Tuba Helan, Akademisi Universitas Nusa Cendana Nusa Tenggara Timur, pada Pengumpulan Data Dalam Rangka Penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang tentang Peningkatan Pendapatan Asli Daerah, Nusa Tenggara Timur tanggal 29 Mei - 2 Juni 2017.

¹⁶²Wawancara dengan Kepala Bappeda Provinsi Nusa Tenggara Timur dan Kepala Bappeda Kabupaten Manggarai, pada Pengumpulan Data Dalam Rangka Penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang tentang Peningkatan Pendapatan Asli Daerah, Nusa Tenggara Timur tanggal 29 Mei - 2 Juni 2017.

terkait keuangan daerah. Dengan Undang-Undang yang ada saat ini, aturan turunannya seperti PMK dapat berubah 2 (dua) tahun sekali dan ini menjadi beban sendiri dalam pengelolaan keuangan daerah. Hal ini menyebabkan kurang efektifnya pelaksanaan pengelolaan keuangan di daerah. Faktor lain yang menjadi masalah di daerah adalah SDM. Terkait dengan itu, banyaknya peraturan tersebut menjadi semakin sulit untuk dipahami dan dilaksanakan dengan baik karena masih rendahnya kapasitas dan kualitas SDM di daerah. Atas permasalahan yang ada, Daerah mengharapkan bahwa Undang-undang tidak perlu dibuat banyak, sebaliknya Undang-undang perlu disederhanakan dan sinkronisasi. Bahkan, apabila dimungkinkan, dan mengingat isi UU No. 28 Tahun 2009 lebih pada tatanan teknis yang berisi instrumen atau komponen pajak dan retribusi yang menjadi kewenangan daerah maka sebaiknya UU tersebut dijadikan setingkat peraturan pemerintah sebagai aturan turunan dari UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan atas Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Kiranya UU No. 33 Tahun 2004 harus segera direvisi untuk disesuaikan dengan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.¹⁶³

Dalam hal wacana perlu tidaknya dibentuk undang-undang khusus dalam meningkatkan pendapatan daerah, Badan Pendapatan Daerah Provinsi Jawa Timur berpandangan bahwa karakteristik masing-masing daerah berbeda dalam potensi, kinerja serta kontribusi pencapaian pendapatan daerahnya, daerah lebih mengetahui potensi serta upaya untuk memaksimalkan potensi tersebut, sehingga aturan yang dibuat lebih bersifat pada kebijakan dengan Peraturan Kepala Daerah. Peraturan Daerah terkait dengan Pendapatan Daerah di Provinsi Jawa Timur, yaitu Peraturan Daerah Nomor 9 tahun 2010 tentang Pajak Daerah dan Peraturan Daerah Nomor 1 tahun 2012 tentang Retribusi

¹⁶³Wawancara dengan Kepala DPPKAD Kabupaten Manggarai Barat, pada Pengumpulan Data Dalam Rangka Penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang Tentang Peningkatan Pendapatan Asli Daerah, Nusa Tenggara Timur tanggal 29 Mei - 2 Juni 2017.

Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Nomor 15 tahun 2013.¹⁶⁴

Berdasarkan uraian di atas, secara teoritis pemerintah daerah adalah badan hukum publik otonom yang dibentuk berdasarkan Undang-undang. Pemerintah Daerah diberi wewenang oleh Undang-undang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan yang menjadi kompetensinya. Untuk bisa menyelenggarakan fungsi ini maka Pemerintah Daerah harus mempunyai pendapatan yang memadai.

Secara yuridis, UU No. 23 Tahun 2014 membuat pengaturan baru tentang pendapatan daerah. UU No. 33 Tahun 2004 dan UU No. 28 Tahun 2009 sudah tidak sesuai dengan UU No. 23 Tahun 2014. Oleh karena itu, perlu dibuat undang-undang baru yang mengintegrasikan seluruh undang-undang yang mengatur tentang PAD.

8. Pemindahan Salah Satu Pajak Pusat kepada Pajak Daerah atau Pembagian Prosentase Pajak Pusat di Daerah Untuk Peningkatan Pajak Daerah

Pemindahan salah satu pajak pusat kepada daerah atau pembagian prosentasi pajak pusat di daerah untuk meningkatkan pendapatan daerah dapat dilakukan jika memang sebagian dari pajak pusat dapat dikelola secara maksimal oleh daerah. Akan tetapi, diperlukan kajian khusus, karena setiap daerah pasti menginginkan pendapatan daerah yang lebih besar, namun yang paling utama adalah mengatur terlebih dahulu menyangkut optimalisasi peningkatan pendapatan daerah untuk pajak daerah dan retribusi daerah yang sekarang ini sudah menjadi kewenangan daerah untuk dapat dimaksimalkan pendapatan daerah-nya. Pajak Bumi dan Bangunan

¹⁶⁴Wawancara dengan Kepala Badan Pendapatan Daerah Provinsi Jawa Timur, pada Pengumpulan Data Dalam Rangka Penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang tentang Peningkatan Pendapatan Asli Daerah, Jawa Timur 5 - 9 Juni 2017.

(PBB) sektor perkebunan, perhutanan, dan pertambangan agar dapat dikaji lebih lanjut apakah jika dikelola dialihkan ke Daerah.¹⁶⁵

Terkait dengan pemikiran atau wacana pemindahan pajak pusat ke daerah, terdapat usulan pemindahan pajak pusat ke daerah berupa:¹⁶⁶

- a. PBB-P3 dialihkan menjadi pajak daerah kab/kota sebagaimana semangat otonomi daerah sehingga apabila dimungkinkan dibuat skema yang jelas di UU PDRD
- b. PPn, perlu adanya regulasi tentang NPWP lokasi/cabang yang manfaatnya dapat dirasakan langsung oleh pemerintah daerah dari bagi hasil PPn, dimana atas akibat suatu usaha yang dikenakan PPn dampak sosialnya langsung di daerah lokasi proyek berlangsung.

Selain itu dalam pemikiran atau wacana pemindahan pajak pusat ke daerah perlu adanya transparansi penghitungan dana bagi hasil (DBH) pajak pusat dimana keterlibatan daerah tidak ada didalam penghitungan, contohnya pada data lifting yang dihitung secara sepihak serta penghitungan *cost recovery* yang tidak transparan dan sepihak. Hal ini mengakibatkan apabila terjadi kesalahan penghitungan yang mengakibatkan perhitungan lebih salur, mengakibatkan akurasi di perencanaan penerimaan pendapatan daerah menjadi tidak p presisi bahkan bisa mengakibatkan koreksi APBD yang salah satunya menimbulkan hutang belanja yang sangat berpengaruh terhadap pembangunan di daerah khususnya daerah penghasil migas.¹⁶⁷

Selanjutnya terkait dengan pembagian prosentase pajak pusat di daerah untuk peningkatan pajak daerah, Pemerintah Provinsi Jawa Timur

¹⁶⁵Wawancara dengan Kepala Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Pulau Morotai, pada Pengumpulan Data Dalam Rangka Penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang Tentang Peningkatan Pendapatan Asli Daerah, Maluku Utara 5 - 9 Juni 2017.

¹⁶⁶Wawancara dengan Pemerintah Daerah Kabupaten Bojonegoro, pada Pengumpulan Data Dalam Rangka Penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang Tentang Peningkatan Pendapatan Asli Daerah, Jawa Timur 5 - 9 Juni 2017.

¹⁶⁷*Ibid.*

mengusulkan skema rekonstruksi sistem perpajakan nasional yang lebih berkeadilan dengan menitikberatkan pada beberapa hal sebagai berikut:¹⁶⁸

- a. Sistem Pemungutan Pajak Nasional yang berkeadilan harus mempertimbangkan faktor *cost recovery* terhadap *locus entitas* penghasil di daerah;
- b. Distribusi penerimaan pajak harus memperhatikan kekhususan daerah sebagai sarana memperkuat daya saing daerah dan peningkatan kualitas pelayanan dasar masyarakat di daerah;
- c. Distribusi Penerimaan Pajak harus memperhatikan aspek kausalitas antara pertumbuhan ekonomi daerah yang berkelanjutan (*economic sustainable growth*) dengan pertumbuhan ekonomi nasional.

Sebagai tindak lanjut dari usulan rekonstruksi sistem perpajakan nasional yang lebih berkeadilan tersebut, Pemerintah Provinsi Jawa Timur memandang perlunya memilah langkah-langkah rekonstruksi menjadi 2 (dua) sudut pandang dalam perhitungan prosentase sebagai berikut:¹⁶⁹

- a. Sudut pandang simetris yang berlaku umum secara nasional
- b. Sudut pandang asimetris dengan memperhatikan faktor kekhususan daerah antara lain pendidikan, kesehatan, kemiskinan, daya beli, IPM, infrastruktur dan faktor-faktor lain yang bersifat spesifik sesuai atribut masing-masing daerah.

Tabel 13

Penambahan Dana Bagi Hasil atas Pajak Pusat antara lain pada sektor

NO	JENIS PAJAK	USULAN PROSENTASE DBH SIMETRIS (PUSAT)	USULAN PROSENTASE DBH SIMETRIS (DAERAH)	ASIMETRIS
1.	PPh Pasal 25/29 WP OPDN (dikenakan atas subyek pajak orang pribadi atas penghasilan yang diterima atau diperoleh dalam tahun pajak)	70%	30%	10%
2.	PPh Pasal 21 (dikenakan atas penghasilan yang diterima dari pekerjaan/jasa baik dalam hubungan kerja maupun dari	70%	30%	10%

¹⁶⁸Wawancara dengan Kepala Badan Pendapatan Daerah Provinsi Jawa Timur, pada Pengumpulan Data Dalam Rangka Penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang Tentang Peningkatan Pendapatan Asli Daerah, Jawa Timur 5 - 9 Juni 2017.

¹⁶⁹*Ibid.*

	pekerjaan bebas oleh WP perorangan dalam negeri)			
3.	PPh Final (dikenakan atas penghasilan bunga deposito/tabungan/jasa, giro, hadiah/undian, transaksi saham, pengalihan aser properti dan penghasilan tertentu lainnya	70%	30%	10%
4.	PPh Pasal 25/29 WP Badan (dikenakan atas subyek pajak badan atas penghasilan yang diterima atau diperoleh dalam tahun pajak	70%	30%	10%
5.	PPh Pasal 23 (dikenakan atas penghasilan yang diperoleh dari penggunaan harta atau modal (deviden, bunga, royalti, hadiah penghargaan, sewa dan jasa)	70%	30%	10%
6.	PPN dan PPnBM (dikenakan atas transaksi penjualan/penyerahan baang/jasa kena pajak serta barang mewah	70%	30%	10%

Ket: Dana Bagi Hasil asimetris sebesar 10% dari penerimaan pusat

Daerah yang menjadi Kawasan Ekonomi Khusus (KEK) dan/atau lokasi Industri, diusulkan mendapatkan DBH secara asimetris dengan mempertimbangkan IKF sebesar 10%. Mengingat kontribusi Pajak Pusat yang dipungut di wilayah Jawa Timur terhadap penerimaan Nasional dari Tahun 2014 s/d 2016 kecenderungan selalu meningkat dengan rata-rata kontribusi sebesar 6,60% dan rata-rata peningkatan realisasi Pajak Pusat yang dipungut di Propinsi Jawa Timur 2 (dua) tahun terakhir meningkat sebesar 23,50%. Dalam Pasal 289 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah belum mengakomodir terkait penerimaan DBH sektor Pajak Pusat lainnya, hanya disebutkan bahwa DBH yang bersumber dari pajak terdiri atas:¹⁷⁰

- a. Pajak Bumi dan Bangunan (sektor perkebunan, perhutanan dan pertambangan); dan
- b. PPh Pasal 21 dan Pasal 25/29 Wajib Pajak OPDN.

¹⁷⁰*Ibid.*

9. Perbandingan dengan Negara Lain¹⁷¹

a. Praktik *Tax Assignment*

Praktik pemberian kewenangan perpajakan di sebagian besar negara-negara sedang berkembang dengan peran pemerintah daerah yang sangat penting, seperti di Brazil dan India, dalam banyak hal tidak mencukupi. Di negara tersebut terdapat ketimpangan vertikal yang sangat besar antartingkat pemerintahan sehingga berdampak pada persoalan otonomi, efisiensi, dan akuntabilitas. Di negara tersebut juga terdapat sistem yang kacau dan membingungkan yang berdampak pada biaya administrasi yang tinggi, biaya pemenuhan kewajiban perpajakan yang tinggi dan menimbulkan biaya ekonomi tinggi. Selanjutnya dijelaskan bahwa pada umumnya di negara yang kaya sekalipun sebagian besar kebutuhan belanjanya dibiayai dari dana transfer.

Pengamatan utama dari pengalaman internasional menunjukkan bahwa tidak ada pendekatan yang konsisten dan seragam terhadap perpajakan daerah. Beberapa negara hanya mempunyai satu jenis pajak daerah, negara lain mempunyai dua jenis pajak daerah, dan beberapa negara lainnya memiliki 3 (tiga) jenis pajak daerah. Namun demikian, apa yang diketahui dari pengalaman ini adalah bahwa semakin banyak penerimaan yang pemda butuhkan dipungut sendiri (pajak dan retribusi) pemerintah daerah akan menjadi bertanggungjawab, efisien, dan akuntabel dalam mengelola dana tersebut.

Pengalaman internasional menunjukkan dalam menciptakan sektor publik lokal yang baik adalah pemerintah daerah yang responsif dan bertanggungjawab. Kondisi yang perlu untuk pemerintahan tersebut adalah bahwa pemerintahan tersebut memiliki kapasitas fiskal untuk menyediakan tingkat infrastruktur dan pelayanan yang diperlukan dan diinginkan. Pemerintah daerah yang melaksanakan tanggungjawab pengeluarannya

¹⁷¹Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Versi Pemerintah, hal. 82 - 100.

mungkin menjadi lebih efisien, bertanggungjawab, dan akuntabel jika diminta untuk memungut pendapatan yang akan dibelanjakan. Selanjutnya ini tergantung pada otonomi fiskal atau diskresi fiskal yang mana daerah mempunyai hak dalam menentukan baik basis pajaknya maupun tarif.

Otonomi fiskal dalam teori adalah paling besar bila pemerintah daerah bebas menentukan basis pajak dan tarif pajak tanpa adanya pembatasan dari tingkat pemerintahan yang lebih tinggi. Otonomi fiskal sangat terbatas bila basis dan tarif pajak ditetapkan dan dikontrol oleh tingkat pemerintahan yang lebih tinggi. Dari dua tingkat kemungkinan tersebut, mengizinkan pemerintah daerah mengontrol basis pajaknya sendiri seringkali secara administratif sangat mahal dan dapat menimbulkan ekonomi biaya tinggi bila pemerintah daerah mendistorsi secara bebas basis pajaknya untuk memenuhi konstituennya atau yang lain. Pilihan yang lebih disukai adalah suatu sistem dimana pemerintah daerah hanya menumpangkan (*piggy back*) kepada basis pajak pusat yang ada dengan tarif yang ditetapkan secara lokal. Hal ini secara administratif tidak mahal dan meminimalkan potensi terjadinya distorsi antar daerah dalam basis pajak.

Praktik pemberian kewenangan perpajakan daerah di berbagai negara OECD sangat bervariasi. Pemerintah daerah menetapkan baik basis pajak dan tarif pajak pada negara yang sangat sedikit. Selanjutnya, dimana keduanya ada diskresi daerah pajak daerah cenderung menjadi sangat kecil. Sebagai contoh, *New Zealand*, pajak daerah mencakup kurang dari 6% dari total pajak dan hampir semuanya dari pajak property dimana pemerintah daerah mempunyai kewenangan untuk mengontrol basis pajak dan tarif pajak. Pemerintah daerah di Portugal dan Spanyol juga sangat mengandalkan pada pajak properti.

Pemerintah daerah di setiap negara, kecuali Meksiko mempunyai beberapa kontrol atas tarif pajaknya. Di negara-negara seperti Belgia, Denmark 84% atau penerimaan pajak diperoleh lebih banyak dari pajak daerah dimana pemerintah daerah mempunyai kontrol atas tarif pajaknya. Di Kanada,

pemerintah daerah mempunyai akses langsung hanya terhadap pajak properti sedangkan di Amerika pemerintah daerah mempunyai akses terhadap 3 (tiga) jenis pajak. Di Kanada karena pemerintah daerah merupakan bentukan dari provinsi pemerintah daerah hanya diizinkan untuk mengenakan pajak properti.

Walaupun bebas untuk menetapkan tarif pajaknya, pemerintah kota menghadapi berbagai persoalan yang berarti terkait dengan aturan yang berkaitan dengan basis dan tarif pajak. Sementara itu, beberapa dari pembatasan dan hambatan tersebut mungkin perlu untuk memenuhi tujuan perbedaan sosial ekonomi. Pembatasan tersebut terkait dengan pengecualian objek pajak, seperti untuk pendidikan, gereja, kuburan, rumah sakit umum, dan yayasan. Dalam undang-undang dasar juga diatur pengecualian terhadap properti yang dimiliki oleh federal dan negara bagian. Pemerintah provinsi juga mengatur perlakuan khusus terhadap jenis properti, tanah untuk pertanian dan kehutanan, mulai dari bentuk pengecualian, penetapan tarif yang lebih rendah, dan sistem penilaian berdasarkan penggunaan tanah yang sekarang ketimbang nilai pasar.

Di beberapa negara bagian di Amerika Serikat, terdapat perbedaan yang berarti dalam akses daerah perkotaan dalam perpajakan daerah. Sebagai contoh, di beberapa negara bagian daerah diizinkan untuk menggunakan pajak penghasilan, pajak penjualan, dan pajak properti. Di negara bagian yang lain, *municipal* dibatasi hanya terhadap pajak properti, ada juga yang diberikan hanya pajak properti dan pajak penjualan. Berkenaan dengan hal tersebut diperlukan persetujuan negara bagian dalam pengenaan pajak tersebut.

Praktik pengenaan pajak penghasilan bervariasi. Pajak penghasilan umumnya dikenakan dengan tarif yang sama (*flat rate*) dengan tarif antara 1% sampai dengan 5%. Beberapa pemerintah daerah di 31 (tiga puluh satu) negara bagian di Amerika Serikat mengenakan pajak penjualan umum dengan tarif yang rendah sebesar 0,25% dan digunakan untuk mensubsidi

pengangkutan umum. Dibeberapa negara bagian tarif tinggi mencapai 5% dan tidak *di earmark*.

Terlepas dari variasi tersebut, semua pajak penjualan dikenakan dengan tarif yang bersifat *ad valorem* dan dikenakan atas penjual retail. Semua pemerintah daerah di negara bagian Amerika Serikat mengenakan pajak properti. Pemerintah daerah bebas menentukan tarif pajak tetapi basis pajaknya pada dasarnya dikontrol oleh negara bagian.

Di negara-negara Skandinavia, pajak penghasilan sangat dikenal. Di Negara Swedia, Norwegia, Finlandia, dan Denmark, peranan pajak penghasilan sangat besar dalam perpajakan daerah. Pajak penghasilan dikenakan dengan tarif *flat*, dikenakan terhadap basis yang sama dengan pajak penghasilan nasional dan dipungut oleh pemerintah pusat. Tarif pajak progresif merupakan bagian dari struktur pajak pusat. Di Belgia, pemerintah daerah mempercayakan hampir seluruhnya dari pajak penghasilan. Disini pajak daerah bukan pungutan tambahan atas basis pajak pusat seperti di negara Skandinavia, tetapi merupakan suatu pungutan tambahan yang dikenakan sebagai persentase dari pajak terutang pusat.

Di Jepang, pemerintah daerah mempercayakan atas 3 (tiga) jenis pajak tetapi sistem pajak penghasilan agak unik. Pemerintah kota dapat mengenakan pajak penghasilan badan. Setiap tahun tarif ditetapkan daerah dan berlaku secara luas terhadap pajak penghasilan badan yang dibayarkan pada tahun sebelumnya dengan basis pajak di setiap yurisdiksi dengan proporsi tenaga kerja yang bekerja di yurisdiksi tersebut. Individu juga membayar pajak penghasilan lokal secara progresif dengan basis yang sama dengan pajak nasional.

Di Jerman, penerimaan daerah pemerintah daerah berasal dari berbagai sumber. Pajak usaha (utamanya pajak atas laba usaha yang basisnya ditetapkan pusat dengan tarif pajak ditetapkan oleh masing-masing daerah) mencakup sekitar 40% dari penerimaan pajak daerah setelah bagi hasil.

b. Praktik Pengenaan Pajak Tanah dan Bangunan sebagai Pajak Properti

Pengenaan pajak properti telah berjalan lama, setidaknya-tidaknya sekitar 600 tahun yang lalu di awal abad IV pada masa kerajaan Romawi, Diocletim telah memperkenalkan pajak tanah yang disebut *poll-tax*. Klasifikasi tanah sebagai dasar pengenaan pajak properti pada masa itu dibagi menjadi empat kelas, yaitu tanah yang ditanami pepohonan, tanaman buah-buahan, tanaman gandum dan sejenisnya, dan tanah untuk peternakan. Tiap-tiap kelas tanah tersebut dibagi lagi menjadi beberapa subkelas. Tanah dengan klasifikasi yang tinggi dikenakan pajak tanah yang tinggi pula. Dari latar belakang historis ini dapat dilihat bahwa pajak properti khususnya pajak tanah tergolong salah satu jenis pajak tertua yang dikenakan oleh sebagian besar negara di dunia yang sampai saat ini tetap dipertahankan untuk dipungut oleh sebagian besar negara di dunia.

Pajak properti termasuk dalam pajak tertua yang diterapkan. Walaupun pajak ini tidak memberikan pendapatan yang besar bagi pemerintah pusat, tapi bagi pemerintah daerah pendapatan dari pajak ini memiliki kontribusi yang penting. Diterapkannya *property tax* antara lain berkaitan dengan *local government finance*, dimana pemungutan *property tax* dilakukan untuk kepentingan pemerintah daerah dalam hal pembiayaan keuangan daerahnya, terlepas dari apakah *property tax* ini dipungut oleh pemerintah pusat ataupun langsung oleh pemerintah daerah.

Pemungutan *property tax* secara umum, termasuk juga pajak tanah dan bangunan (tidak termasuk tubuh bumi) di sektor perkebunan, perhutanan, dan pertambangan oleh pemerintah daerah akan memberikan peranan tersendiri dalam: (1) tingkatan suatu daerah dalam mengontrol pajak properti merupakan faktor yang mempengaruhi keputusan keuangan yang otonom; (2) hubungan antara pelayanan publik yang disediakan oleh pemerintah daerah menambah nilai dari bumi/tanah dan bangunan yang kemudian meningkatkan kembali nilai properti.

Selain itu, (3) keunggulan *property tax* dibandingkan dengan pajak lain adalah objek pajaknya yang bersifat *immobile* sehingga wajib pajak tidak dapat mengalihkan kewajiban pajaknya ke daerah lain dan harus melaksanakan kewajiban perpajakannya di daerah tempat tanah dan bangunan itu berada sehingga menjadi keuntungan bagi daerah; dan (4) Keunggulan lain *property tax* adalah bahwa objek pajaknya bersifat inelastis. Inelastisitas dari objek pajak tanah memberikan peluang untuk meningkatkan penerimaan dari segi pajak tanpa mempengaruhi penawaran tanah.

Khusus untuk pajak tanah dan bangunan (tidak termasuk tubuh bumi) untuk perkebunan, perhutanan, dan pertambangan, rekomendasi penerapannya di tingkat daerah/lokal juga terkait dengan prinsip manfaat dalam *tax assignment*. Berdasarkan prinsip ini, pajak untuk sektor yang bersifat sumber daya alam dan ekstraktif dapat dibenarkan di tingkat lokal karena kegiatannya menggunakan infrastruktur lokal (misalnya, jalan yang dibutuhkan untuk mengangkut alat berat atau sumber daya yang ditambang dan hasil perkebunan), membutuhkan infrastruktur lokal lainnya (fasilitas rumah sakit pemerintah untuk mengobati pekerja yang sakit), dan (pada sektor ekstraktif) dapat menimbulkan eksternalitas negatif dan meningkatkan biaya kesehatan penduduk setempat.

Sejalan dengan latar belakang historis pengenaan pajak tanah di dunia, pengenaan pajak atas tanah di Indonesia juga sudah berlaku selama berabad-abad. Sejatinya, membayar jasa untuk properti dalam jumlah yang proporsional dengan ciri-ciri properti tersebut, seperti nilai, ukuran, atau lokasi merupakan suatu hal yang sederhana dan logis. Sejarah dan kesederhanaan konsep tersebut mungkin telah memicu dalil pertama dari perpajakan, yaitu "*pajak yang telah berlaku sejak masa lalu dan bertahan sampai saat ini, adalah pajak yang baik*".

Selanjutnya, apabila dilihat dari sisi Perbandingan *property tax ratio* (rasio penerimaan pajak properti terhadap PDB), tarif efektif, dan tax base tahun 2011 di beberapa negara di dunia termasuk Indonesia, dapat dilihat kondisi

sebagaimana dijabarkan pada Tabel II.4 berikut ini. Dari rasio pajak *property tax* terhadap PDB pada Tabel II.4. tersebut, dapat diketahui Indonesia berada pada posisi ranking 15 dari 18 negara terpilih, di atas India, Filipina dan Turki. Rasio pajak properti terhadap PDB di Indonesia masih di bawah rata-rata Negara OECD (1,78%) maupun negara-negara yang tergabung dalam G20 (1,92%).

Demikian pula tarif maksimum berdasarkan ketentuan UUPDRD sebesar 0,3% masih di bawah negara-negara OECD maupun G20. Berdasarkan data tersebut, Indonesia dapat mengambil pelajaran kebijakan dan administrasi Pajak Properti tidak saja dari negara-negara OECD seperti Perancis, Kanada dan Amerika Serikat, tetapi juga dari Negara-negara lain seperti Rusia, Brazil, Afrika Selatan dan Singapura. Hal ini menunjukkan bahwa tarif efektif pajak properti di Indonesia masih dapat dinaikkan, meskipun berbagai studi empiris menganjurkan bahwa upaya peningkatan penerimaan pajak sedapat mungkin diutamakan melalui perluasan basis pajak (*broadening tax base*) dan perbaikan administrasi perpajakan daripada peningkatan tarif.

Tabel 14

Rasio Pajak Properti, Tax Base, dan Tarif Efektif di Berbagai Negara

No	Negara	Rasio (%)	Tarif Efektif	Tax Base		Keterangan	
				Tanah	Bangunan	Movable Property and Other Property Related	
1.	Perancis	4,30	0,6% - 1,5%	Pajak Tanah dan Bangunan Perumahan dan Komersial	<i>Business Tax (Rental Value)</i>		<i>Tax Base pada dasarnya Rental Value</i>
2	Inggris	4,21	1,5%	Tanah	Bangunan	<i>Some plant and machinery</i>	<i>Recurrent taxes on immovable property.</i>
3	Kanada	3,54	0,6% - 1,1%	Tanah	Bangunan	Struktur yang melekat di atas tanah	<i>Tax Base dalam beberapa kasus objek property termasuk mesin dan peralatan (equipment)</i>
4	Amerika Serikat	3,15	Urban 1,461%			Pemerintah Lokal di beberapa negara bagian	Tarif untuk <i>Homestead Property</i>
			Rural 1,340%				Untuk industri (1,464% dan 1,515%),

Nakah Akademik RUU tentang PPAD Per 4 Juni 2018
Badan Keahlian DPR RI

						mengenai pajak property atas produksi minyak bumi berdasarkan <i>future expected production</i>	komersil (1,666% dan 1,692%) Apartemen (1,834% dan 1,554%), <i>Median Property Taxes as Property Value</i> = 1,05%; dan terhadap penghasilan WP = 3,04%
5	Argentina	2,9					<i>Recurrent Taxes on imovable property</i>
6	Jepang	2,69	1,4%	Tanah	Bangunan	<i>Tangible business assets</i>	<i>Nationally set standard and maximum rates.</i>
7	Korea Selatan	2,62		Tanah			
8	Australia	2,47	0,5% - 3,7%	Tanah	Bangunan		<i>Tax Base</i> bervariasi antarnegara bagian yang dikenal sebagai " <i>Land or land and improvement</i> "
9	Selandia Baru	2,1		Tanah	Bangunan		
10	China	1,73		Tanah	Bangunan		
11	Afrika Selatan	1,39		Tanah	Bangunan		
12	Brazil	1,25	2,0% - 2,5%	Tanah	Bangunan		
13	Rusia	1,2	2,2%	Tanah	Bangunan		
14	Singapore	0,8	10%	Tanah	Bangunan		Tarif dihitung dari <i>annual value</i> (nilai sewa tahunan)
15	Indonesia	0,57*	0,3%	Tanah	Bangunan		Tubuh Bumi dinyatakan sebagai Objek PBB. Tarif Maksimum 0,3%. berdasarkan UU No. 28/2009 dan berdasarkan UU No. 12/1985 tentang PBB
16	India	0,48		Tanah	Bangunan		Berbeda antara Kota Nilai sewa sebagai <i>Tax base</i>
17	Philippines	0,4% - 0,5%	0,5% - 2,0% + 1% <i>Special Education Fund</i>	Tanah	Bangunan	Mesin dan Berbagai Struktur lainnya yang melekat di atas tanah (<i>improvement and machinery</i>)	
18	Turki	0,27	0,1% dan 0,3%	Tanah	Bangunan		Tanah 0,1% dan Bangunan 0,3%
19	Rata-rata OECD	1,78					
20	Rata-rata Negara G20	1,92					

Keterangan : *) Data Tahun 2010, terdiri dari PBB Pedesaan, Perkotaan, Perkebunan, Perhutanan dan Pertambangan = Rp 28,58 Triliun, BPHTB = Rp 8,026 Triliun dan PDB Rp 6.366,67 Triliun

c. Opsen PPh Orang Pribadi

Pajak daerah lainnya yang ada di beberapa negara sebagai sumber pendapatan tambahan bagi daerah untuk lebih meningkatkan otonomi dan akuntabilitas keuangan daerah adalah penerapan pungutan tambahan oleh pemerintah daerah pada pajak-pajak nasional tertentu. Pungutan tambahan tersebut dipungut bersama-sama dengan unsur pajak nasional oleh pemerintah pusat dan disetorkan langsung kepada pemerintah daerah yang bersangkutan.

Pajak nasional yang ditumpangi pungutan tambahan oleh pemerintah daerah harus memenuhi kriteria umum yang berlaku untuk pajak daerah yang baik. Secara khusus basis pajak harus berasal dari daerah yang bersangkutan di mana pungutan tambahan tersebut diterapkan sehingga bebannya ditanggung oleh masyarakat di daerah tersebut dan bukan di daerah lainnya. Kenyataan menunjukkan bahwa pajak nasional dipungut di suatu daerah tertentu tidak berarti bahwa pajak tersebut timbul di daerah tersebut.

Pengalaman empiris internasional menunjukkan opsi untuk melakukan opsen atas pajak penghasilan pribadi layak untuk dijadikan sumber pendapatan pemerintah daerah. Negara yang terkenal karena keberhasilannya menerapkan opsen dan menjadikan pajak penghasilan yang dikenakan dalam bentuk pajak tambahan pada basis pajak pendapatan nasional sebagai sumber pendapatan utama pemerintah daerah adalah negara-negara Nordik yaitu Denmark, Norwegia, Swedia, Finlandia, dan Islandia.

Di Negara tersebut, opsen pada dasarnya diterapkan dengan tarif yang flat dan diterapkan di tingkat lokal dengan basis pajak yang sama seperti pajak pendapatan nasional dan dipungut oleh pemerintah pusat. Kelebihan dari opsen ini berdasarkan pengalaman negara-negara tersebut adalah (i) biaya administrasi relatif rendah; (ii) penerimaannya relatif signifikan; dan (iii) penerimaannya sangat *buoyant*, karena basisnya akan tumbuh seiring dengan pertumbuhan ekonomi.

Selain negara-negara tersebut, Italia juga menerapkan opsen atas PPh sejak tahun 1998. Studi empiris mengenai penerapan opsen PPh di Italia dilakukan oleh Monteduro dan Zanardi dengan melakukan studi dengan tujuan untuk mengukur efek redistributif dari penerapan opsi opsen dengan menggunakan sampel berupa data pembayaran pajak pribadi tahun fiskal 2000 yang terdiri dari 264.000 sampel responden. Ukuran sampel yang besar ini membuat studi menjadi representatif bahkan untuk penelitian dengan basis regional. Studi dilakukan dengan mengikuti pendekatan standar mengenai redistribusi pendapatan. Monteduro dan Zanardi melakukan dekomposisi dari seluruh efek redistribusi ke dalam komponen *tax incidence* dan *tax progressivity* dan menyimpulkan bahwa penerapan dari opsi opsen atas pajak penghasilan pribadi meningkatkan efek redistribusi dari pajak penghasilan sebagai hasil dari peningkatan *tax incidence*, mengingat bahwa penerapan opsen tidak diimbangi dengan penurunan tarif pajak penghasilan nasional dan penurunan yang relatif kecil dari progresivitas pajak.

Hasil yang hampir serupa juga dicapai oleh Kanada yang menerapkan opsen bukan di tingkat lokal/kabupaten melainkan di tingkat provinsi sebagai tambahan pada pajak penghasilan pusat. Pendekatan yang sama juga dilakukan di banyak negara-negara lain dan setelah dievaluasi pelaksanaannya ternyata layak untuk dilakukan. Meskipun begitu, terdapat juga negara-negara yang kurang cocok untuk melaksanakannya seperti negara-negara besar di Amerika Latin, karena pengumpulan pajak penghasilan pribadi di tingkat nasional masih bermasalah. Pada negara-negara lain yang seperti ini, kemungkinan untuk menambahkan biaya tambahan regional di atas pajak pribadi tentu harus dieksplorasi lebih lanjut dan kemungkinan belum banyak memberikan manfaat.

Solusi optimal dari *tax assignment* memungkinkan adanya komposisi pendapatan termasuk pendapatan diluar pajak dari sumber lokal dengan memasukkan instrumen non pajak seperti pembagian pendapatan dan transfer lainnya. Salah satu pilihan yang dapat dilakukan oleh pemerintah

daerah terkait hal ini adalah dengan memungut biaya tambahan lokal (*piggy backing*) di atas pajak nasional.

Piggy backing atau opsen pada basis pajak nasional secara administratif sederhana untuk pemerintah daerah karena dapat mengandalkan administrasi pemerintah pusat untuk pengumpulan pajaknya. Untuk perekonomian yang masih dalam proses transisi desentralisasi, opsi opsen pada pajak penghasilan pribadi dapat menjadi alternatif yang lebih menarik dibandingkan dengan *revenue sharing* dari penerimaan pajak. Alih-alih menerima bagian pendapatan yang sudah dimandatkan pusat dari pajak penghasilan, dengan opsi opsen pemerintah daerah akan menerima bagiannya dengan memberlakukan tarif pajak tambahan atas tarif pajak pusat, hingga batas atas tertentu, yang akan dikumpulkan oleh pemerintah pusat dan dikirim ke masing-masing pemerintah daerah.

Prinsip dalam *tax assignment* tidak memberikan *list* deterministik mengenai pajak apa yang baik untuk diterapkan di daerah, namun prinsip-prinsip tersebut sangat membantu dalam mengidentifikasi pilihan yang lebih baik dan juga pilihan yang kurang baik, seperti dalam menentukan opsi yang terbaik bagi penerapan opsen PPh. Dalam prinsip *tax assignment* yang berlaku umum, pajak pendapatan pribadi yang memiliki tarif progresif bukanlah suatu pilihan yang baik untuk *tax assignment* di tingkat daerah.

Tarif pajak yang progresif memiliki fungsi untuk redistribusi pendapatan dan kurang masuk akal untuk memiliki fungsi redistribusi pendapatan hanya dalam batas-batas yurisdiksi daerah, karena wajib pajak yang kaya cenderung hidup dalam daerah yang lebih kaya pula. Selain itu, mobilitas pembayar pajak berpenghasilan tinggi dapat dengan mudah menyebabkan distorsi di lokasi kegiatan ekonomi.

Bentuk yang paling umum untuk digunakan mengenai pajak penghasilan di tingkat daerah adalah berupa pajak penghasilan dengan tarif yang *flat* yang dikenakan sebagai pajak tambahan atau opsen atas pajak penghasilan pribadi pemerintah pusat. Untuk meningkatkan otonomi pendapatan, pemerintah

daerah mungkin diperbolehkan untuk menetapkan tarif *flat* antara batas bawah dan batas atas tertentu yang diundangkan secara terpusat.

Opsen dengan tarif yang *flat* dengan mudah memenuhi *benefit principle* dari *tax assignment*, dan juga secara cukup jelas, meningkatkan tanggung jawab politik dan akuntabilitas di tingkat subnasional. Pajak ini juga merupakan pajak yang elastis dimana penerimaan pajak meningkat sepadan dengan peningkatan penghasilan masyarakat, sehingga saat permintaan terhadap layanan publik meningkat akibat adanya peningkatan penghasilan, penerimaan pajak juga meningkat untuk dapat membiayai hal tersebut.

Tabel II.5
Opsen PPh Pemerintah Daerah di Berbagai Negara

No.	Negara	<i>Tax Base</i>	Tarif Pajak di Pemerintah Provinsi	<i>Tax Base</i>	Pembagian Kewenangan
1.	Korea	1,5%	Tanah	Bangunan	<i>Some plant and machinery</i>
2.	Jepang	0,6% - 1,1%	Tanah	Bangunan	Struktur yang melekat di atas tanah
3.	Belgia	Rural 1,340%			
4.	Kroasia				
5.	Denmark	1,4%	Tanah	Bangunan	<i>Tangible business assets</i>
6.	Swedia		Tanah		

d. Penggabungan Beberapa Jenis Pajak

Banyak negara menerapkan pajak penjualan (*sales tax*) di tingkat *state* dan *local governments*. Amerika Serikat menerapkan *sales tax* di tingkat *state* dan *counties* dengan diskresi sepenuhnya berada di level *state* dan *counties*. US *sales tax* terdiri dari *general sales tax*, *motor fuel tax*, *alcoholic beverages tax*, *tobacco tax*, *public utilities tax*. Persentase pajak penjualan terhadap PAD di Amerika Serikat adalah sebesar 34,5% untuk *state sales tax* dan 10,3% untuk *local sales tax*.

General sales tax di Amerika Serikat mendominasi penerimaan seluruh pajak penjualan. *General sales tax* menerapkan tarif yang sama terhadap pembelian berbagai komoditas. Meskipun demikian, negara bagian memiliki diskresi untuk mengecualikan penerapan pajak atas beberapa komoditas atau jasa tertentu. Pemerintah federal Amerika Serikat tidak menerapkan *general sales tax*, namun menerapkan *motor fuel tax*, minuman beralkohol, tembakau dan beberapa komoditas lain. Namun demikian, kontribusi pajak-pajak tersebut terhadap penerimaan federal hanya kurang dari 10%. 45 (empat puluh lima) *states* dan *District of Columbia* menerapkan *general sales tax* dengan tarif bervariasi dari 2,9% sampai 7,25%. Hampir semua negara bagian mengecualikan penerapan pajak atas makanan. Sekitar separuh dari *states* di Amerika Serikat memiliki *municipalities* dan *counties* yang juga menerapkan *general sales tax*-nya sendiri.

Sementara itu, Brazil menerapkan *sales tax* berupa *general consumption tax* di tingkat federal dan *state* dengan sistem semacam VAT. Kanada menerapkan *general consumption tax (goods and services tax-GST)* yang berupa VAT di tingkat pusat dan provinsi. Semua provinsi (kecuali Alberta) menerapkan GST. Di Jerman, VAT di-*share* antara pemerintah pusat dan provinsi. Pengalaman negara lain menunjukkan bahwa pajak atas barang dan jasa cenderung bersifat umum berupa *goods and services tax*.

Korea memperkenalkan VAT sebagai pengganti dari 8 (delapan) jenis *indirect tax* untuk mensimplifikasi sistem dan administrasi dari pengumpulannya. Hal yang sama juga terjadi di beberapa negara berpendapatan rendah seperti Bangladesh, Pakistan, Papua Nugini, Fiji, Ghana, Zambia, dan Uganda.

Pada hampir seluruh Negara tersebut, VAT yang menggantikan *indirect tax* memiliki basis pajak yang lebih luas dibandingkan saat masih menjadi pajak yang terpisah. Selain itu, negara-negara yang menerapkannya juga cenderung mengenakan satu tarif pajak saja untuk semua komoditi

dibandingkan sistem sebelumnya dimana *indirect tax* untuk berbagai komoditi bisa memiliki tarif pajak yang berbeda.

Nepal juga merupakan salah satu negara yang menerapkan VAT sebagai pengganti *indirect tax*. Nepal memulai reformasi perpajakannya di tahun 1993. Pada tahun 1996, beberapa langkah transformasi telah diambil untuk menyederhanakan sistem, dari cukai untuk 62 (enam puluh dua) jenis barang, pajak penjualan dengan lima tarif yang berbeda, dan beberapa pajak pelayanan menjadi satu buah pajak penjualan atau *sales tax* dengan satu tarif saja, dimana pajak pelayanan yang digabungkan ke dalam *sales tax* tersebut adalah pajak hotel, *contract tax*, dan pajak hiburan.

Tujuan dari digabungkannya pajak hotel, *contract tax*, dan pajak hiburan ke dalam *sales tax* di Nepal adalah karena pajak-pajak ini seringkali dibayar hanya oleh pihak-pihak tertentu. Akibatnya, pegawai pajak harus berurusan dengan pembayar pajak yang sama untuk beberapa kali namun dalam kaitan dengan pembayaran jenis pajak yang berbeda. Hal ini mengakibatkan meningkatnya *compliance cost*. Dengan menggabungkannya ke dalam satu jenis *sales tax*, hal ini memungkinkan administrasi perpajakan untuk berkonsentrasi pada pajak tunggal dengan tarif tunggal.

Pembayar pajak juga hanya melalui lebih sedikit formalitas pembayaran pajak sehingga kesulitan yang dihadapi kedua belah pihak sangat berkurang. Setelah tiga tahun pelaksanaan, pemerintah Nepal menggantikan *single sales tax* tersebut dengan sistem VAT pada tahun 1997.

Meskipun begitu, untuk penerapan di tingkat daerah, penerapan VAT adalah isu yang paling kompleks dalam teori dan praktik dari *tax assignment*. Hanya terdapat tiga negara yang menerapkan VAT di tingkat daerah, yaitu Brazil, Kanada, dan India. Oleh karena itu, penerapan untuk tingkat daerah, *sales tax* lebih disukai.

D. Kajian Terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru Yang Akan Diatur Dalam Undang-Undang Terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat dan Dampaknya Terhadap Aspek beban Keuangan Negara

Penyusunan Rancangan Undang-Undang Peningkatan Pendapatan Asli Daerah berangkat dari tuntutan bagi pemerintah dalam mewujudkan tujuan bernegara yakni mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Tujuan bernegara tersebut salah satunya dapat diwujudkan melalui penyediaan pelayanan publik yang baik dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Akan tetapi, berkaca pada kondisi riil saat ini, kebutuhan pembiayaan untuk memenuhi pelayanan publik yang mampu meningkatkan kesejahteraan bermasyarakat tidak sebanding dengan kemampuan keuangan daerah atau kapasitas fiskal daerah. Kebutuhan pembiayaan pelayanan publik lebih besar dari kapasitas keuangan daerah.

Pembentukan Rancangan Undang-Undang Peningkatan Pendapatan Asli Daerah ini merupakan instrumen yang digunakan sebagai alat untuk menutup celah antara kebutuhan pembiayaan dan kapasitas keuangan tersebut. Lahirnya Undang-Undang ini sudah pasti akan menimbulkan dampak bagi pemerintah daerah maupun pemerintah pusat, baik dari sisi keuangan daerah/negara, tata kelola pemerintahan maupun perekonomian daerah/nasional. Dampak tersebut dapat berupa manfaat yang diperoleh maupun biaya yang harus ditanggung akibat adanya pengaturan di dalam Undang-Undang ini. Pengaturan yang dimaksud antara lain adalah:

1. Pengaturan yang meningkatkan kewenangan daerah dalam perpajakan dan retribusi dengan memperluas basis Pajak Daerah. Perluasan basis pajak dilakukan dengan : (1) memberikan kewenangan kepada provinsi untuk mengenakan Opsen atas PPh orang pribadi, atas jasa penjualan makanan dan/atau minuman, jasa boga, jasa perhotelan, dan pengambilan dan/atau pemanfaatan air tanah dan mineral bukan logam dan batuan, (2) memberikan kewenangan kepada provinsi untuk mengenakan Opsen atas PPh orang pribadi dan Pajak Kendaraan

Bermotor, serta (3) pengalihan kewenangan pemungutan PBB P-3 kepada kabupaten dan kota.

2. Pengaturan perubahan tarif terhadap beberapa objek pajak seperti Pajak Kendaraan Bermotor, Pajak Tanah dan Bangunan, Pajak Sumber Daya Alam tertentu atas pengambilan dan/atau pemandaatan air tanah dan MBLB serta beberapa Pajak Barang dan Jasa Tertentu.
3. Pemanfaatan penerimaan perpajakan dengan mekanisme *earmarking* terhadap beberapa penerimaan pajak daerah dan opsen.
4. Penguatan administrasi pemungutan perpajakan dan retribusi daerah melalui:
 - a. Penyempurnaan ketentuan umum dan tata cara perpajakan daerah melalui sinkronisasi dengan UU KUP dan pengaturan joint administration antara pajak pusat dan pajak daerah dalam hal akses data Wajib Pajak serta law enforcement dalam pemeriksaan maupun penagihan.
 - b. Regrouping jenis pajak daerah yang telah ada dalam rangka efisiensi waktu pelayanan dan dokumen perpajakan
5. Pengaturan yang mendorong terwujudnya sinkronisasi dengan peraturan perundang-undangan terkait.
 - a. UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
 - b. UU Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas UU Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan.
 - c. UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah.
 - d. UU Nomor 28 Tahun 2009 Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.
 - e. UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.
 - f. UU Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik
 - g. UU Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara
 - h. UU No. 12 Tahun 1985/ Nomor 12 Tahun 1994/ Nomor 12 Tahun 1985 Tentang Pajak Bumi dan Bangunan.

- i. UU Nomor 15 Tahun 2004 Tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.
 - j. UU Nomor 20 Tahun 1997 Tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak.
 - k. UU Nomor 8 Tahun 1982/ Nomor 42 Tahun 2009 Tentang Pajak Pertambahan Nilai Barang dan Jasa dan Pajak Penjualan atas Barang Mewah.
6. Pengaturan tercapainya penyempurnaan pengawasan Peraturan Daerah (Perda) tentang PDRD.
- a. Pengaturan mengenai penetapan jenis PDRD dalam satu Perda.
 - b. Muatan Perda diatur hanya terkait dengan penetapan tarif dan dasar pengenaan.

Berangkat dari pengaturan-pengaturan di atas, bagian ini akan mengurai potensi manfaat dan biaya yang akan muncul dengan adanya berbagai pengaturan dalam Undang-Undang ini. Untuk potensi manfaat, pengaturan dalam Undang-Undang ini akan memberikan manfaat bagi Pemerintah Provinsi, Pemerintah Kabupaten/Kota, Pemerintah Pusat dan Masyarakat. Potensi manfaat, antara lain:

- a. Pengaturan restrukturisasi jenis Pajak Daerah menjadi empat (PKB, PTB, PBJT dan PSDAT) akan dapat berdampak pada penyederhanaan administrasi perpajakan baik bagi pemungut maupun wajib pajak (WP). Penyederhanaan ini pada akhirnya akan berdampak pada berkurangnya biaya pengelolaan dan pemungutan serta berpotensi pada peningkatan PAD dan kemandirian daerah.
- b. Restrukturisasi beberapa tarif pajak daerah akan dapat berpotensi memberikan manfaat bagi WP dalam konteks berkurangnya biaya perpajakan yang harus dibayarkan, khususnya atas jasa penyediaan sarana dan/atau sarana prasarana olahraga, jasa kesenian dan hiburan, jasa rekame dan jasa rekreasi. Berkurangnya biaya tersebut akan

berdampak pada meningkatkan kinerja jasa-jasa, yang pada akhirnya akan mendorong peningkatan PAD.

c. Penerapatan opsen atas pajak tertentu akan berdampak pada peningkatan PAD baik Provinsi, Kabupaten maupun kota. Selain itu, pengaturan ini juga akan berdampak pada berkurangnya transfer ke daerah yang bersumber dari APBN, seiring dengan peningkatan PAD di Provinsi/kabupaten/Kota. Sebagai contoh:

- 1) Dengan penerapan opsen PKB sebesar 40% dari tarif yang berlaku, maka Pemerintah Kabupaten/Kota akan berpotensi menerima tambahan PAD sebesar Rp24.686.060.412.726¹⁷².
- 2) Dengan penerapan opsen PSDAT atas Pengambilan dan/atau pemanfaatan Mineral Bukan Logam dan Batuan sebesar 25% dari tarif yang berlaku, maka Pemerintah Provinsi akan berpotensi menerima tambahan PAD sebesar Rp278.341.420.057¹⁷³.
- 3) Dengan penerapan opsen PBJT atas jasa Penjualan Makanan dan/atau Minuman dan Jasa Perhotelan sebesar 10% dari tarif yang berlaku, maka Pemerintah Provinsi akan berpotensi menerima tambahan PAD sebesar Rp858.106.009.034¹⁷⁴.
- 4) Terkait dengan opsen PPh diperkirakan penerimaan daerah dari opsen ini akan lebih optimal sesuai dengan tingkat pertumbuhan yang ada saat ini dan bahkan akan meningkat lebih besar karena keterlibatan daerah dalam membantu pendataan wajib pajak. Namun demikian, dalam masa transisi ada berbagai kemungkinan yang terjadi dalam pemungutan opsen tersebut.

¹⁷² Basis dan asumsi perhitungannya adalah target penerimaan PKB tahun 2016 dalam APBD seluruh Provinsi di Indonesia (DJPK, Kemenkeu RI), tariff yang dikenakan adalah tariff existing, tidak memperhitungkan tariff progresif, pengenaan tarif opsen maksimal serta tidak terjadi penurunan basis dan dasar pengenaan pajak.

¹⁷³ Basis dan asumsi perhitungannya adalah target penerimaan tahun 2016 dalam APBD seluruh Provinsi di Indonesia (DJPK, Kemenkeu RI), tariff yang dikenakan adalah tariff existing, pengenaan tarif opsen maksimal serta tidak terjadi penurunan basis dan dasar pengenaan pajak.

¹⁷⁴ Ibid

Kemungkinan yang akan terjadi hanya peningkatan dengan tiga skenario, yaitu:

- a. Peningkatan normal, dimana pertumbuhan penerimaan PPh sama besarnya dengan Pertumbuhan realisasi penerimaan PPh dalam lima tahun terakhir (2009-2013).
- b. Peningkatan melambat, dimana Pertumbuhan penerimaan PPh naik setengah dari pertumbuhan PBB P2 2012 (8,38 persen).
- c. Peningkatan agak cepat, dimana Pertumbuhan penerimaan PPh naik sebesar pertumbuhan PBB P2 2012 (16,76 persen).

5) Dengan penerapan opsen CHT sebesar 50% dari tarif yang berlaku, maka Pemerintah Provinsi akan berpotensi menerima tambahan PAD sebesar Rp 68.967.817.235.762¹⁷⁵.

- d. Penguatan administrasi pemungutan pajak dan retribusi daerah akan berpotensi meningkatkan kepatuhan WP, mengurangi tindakan *fraud*, penyederhanaan aturan perundang-undangan dan berpotensi meningkatkan PAD bagi bagi Provinsi, Kabupaten maupun Kota.
- e. Pendaerahan PBB P3 akan berimplikasi pada fiskal nasional dan daerah. Berdasarkan data tahun 2015 total penerimaan PBB P3 mencapai Rp25,74 triliun, dengan PBB dari tubuh bumi dan offshore sebesar Rp20,67 triliun. Jumlah PBB yang dapat dialihkan adalah sebesar Rp5,07 triliun. Dengan mengacu pada rata-rata pertumbuhan PBB P2 sebesar 7 persen per tahun diperkirakan penerimaan PBB P3 setelah didaerahkan akan menjadi sebesar Rp5,43 triliun.
- f. Pengaturan pemanfaatan penerimaan pajak daerah yang menggunakan mekanisme *earmarking* akan berdampak pada peningkatan kualitas pelayanan publik di bidang pendidikan, kesehatan, lingkungan hidup

¹⁷⁵ Basis dan asumsi perhitungannya adalah realisasi penerimaan CHT tahun 2016, tarif yang dikenakan adalah tarif existing, pengenaan tarif opsen maksimal serta tidak terjadi penurunan basis dan dasar pengenaan pajak.

dan pariwisata yang disediakan oleh pemerintah Provinsi/Kabupaten/Kota. Selain itu, pengaturan ini juga akan berdampak pada peningkatan kepatuhan WP dan berkurangnya transfer ke daerah dari APBN.

Potensi manfaat yang dijelaskan diatas terangkum dalam tabel di bawah ini.

Tabel 16
Potensi Manfaat Dan Biaya Yang Akan Muncul dengan Adanya Berbagai Pengaturan dalam Undang-Undang ini

NO	PENGATURAN	Pemerintah Kabupaten/Kota	Pemerintah Provinsi	Pemerintah Pusat	Pelaku Usaha/Masyarakat
1.	Restrukturisasi Jenis Pajak Daerah	(+) Pendapatan Asli Daerah dan Kemandirian Daerah	(+) Pendapatan Asli Daerah dan Kemandirian Daerah	(-) Transfer Ke Daerah	Penyederhanaan kewajiban perpajakan
		(-) Biaya pengelolaan dan pemungutan	(-) Biaya pengelolaan dan pemungutan		
2.	Restrukturisasi Tarif Pajak Daerah	(+) Pendapatan Asli Daerah dan Kemandirian Daerah	(+) Pendapatan Asli Daerah dan Kemandirian Daerah	(-) Transfer Ke Daerah	Mengurangi biaya pajak yang ditanggung dan
3.	Opsen Atas Pajak Tertentu (Pajak Daerah, PPh dan CHT)	(+) Pendapatan Asli Daerah	(+) Pendapatan Asli Daerah	(-) Transfer Ke Daerah	
4.	Penguatan administrasi pemungutan perpajakan dan retribusi daerah	(+) Pendapatan Asli Daerah	(+) Pendapatan Asli Daerah		Meningkatkan kepatuhan WP
		Penyederhanaan Aturan Perundang-undangan	Penyederhanaan Aturan Perundang-undangan		
		(+) Kepatuhan Wajib Pajak	(+) Kepatuhan Wajib Pajak		
		(-) Tindakan Fraud	(-) Tindakan Fraud		
5.	Pengalihan PBB-P3	(+) Pendapatan Asli Daerah			
6.	Pemanfaatan Beberapa Pajak Daerah dan Opsen	Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik	Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik	(-) Transfer Ke Daerah	Meningkatkan kepatuhan WP

Keterangan :

(+) : Meningkatkan

(-) : Mengurangi

Selain potensi manfaat, pengaturan dalam UU ini juga akan menimbulkan potensi biaya yang harus ditanggung oleh Pemerintah Pusat/Provinsi/Kabupaten/Kota dan Masyarakat (WP). Potensi biaya tersebut antara lain:

- a. Pengaturan restrukturisasi jenis Pajak Daerah menjadi empat (PKB, PTB, PBJT dan PSDAT) akan dapat berdampak pada penambahan biaya dalam APBD Provinsi/Kabupaten/Kota untuk melakukan perubahan berbagai aturan perundang-undangan, peraturan daerah dan sosialisasi perubahan aturan.
- b. Restrukturisasi beberapa tarif pajak daerah akan dapat berpotensi menimbulkan penurunan PAD akibat pemberlakuan tarif baru yang berdampak pada penurunan basis dan nilai dasar pengenaan pajak bagi pemerintah daerah Kabupaten/Kota. Potensi penurunan ini dapat berpotensi dari jenis-jenis pajak yang pengaturan tarifnya lebih tinggi dibandingkan yang existing menurut Undang-Undang 28 tahun 2009 tentang PDRD.
- c. Penerapan opsen atas pajak tertentu akan berdampak pada penurunan PAD. Dampak penurunan ini akan terjadi jika penerapan opsen berdampak pada penurunan basis pajak dan dasar pengenaan pajak. Pengaturan ini juga akan berpotensi memberikan dampak pada penurunan penerimaan negara yang bersumber dari PPh dan CHT.
- d. Pengalihan PBB-P3 ke Kabupaten/Kota akan berdampak pada bertambahnya biaya pengelolaan dan pemungutan pajak daerah di dalam APBD.

Tabel 17
Rangkuman Potensi Biaya

Nakah Akademik RUU tentang PPAD Per 4 Juni 2018
Badan Keahlian DPR RI

NO	PENGATURAN	Pemerintah Kabupaten/Kota	Pemerintah Provinsi	Pemerintah Pusat	Pelaku Usaha/Masyarakat
1.	Restrukturisasi Jenis Pajak Daerah	Biaya perubahan aturan perundang-undangan	Biaya perubahan aturan perundang-undangan		
		Biaya Sosialisasi Aturan Baru	Biaya Sosialisasi Aturan Baru (-) Pendapatan Asli Daerah		
2	Restrukturisasi Tarif Pajak Daerah	(-) Pendapatan Asli Daerah			Penambahan Biaya Operasional
3.	Opsen Atas Pajak Tertentu (Pajak Daerah, PPh dan CHT)	(-) Pendapatan Asli Daerah	(-) Pendapatan Asli Daerah	(-) Penerimaan Negara	Penambahan Biaya Operasional
4.	Pengalihan PBB-P3	(+) Biaya pengelolaan dan pemungutan			

Keterangan :

(+) : Meningkatkan

(-) : Mengurangi

BAB III
EVALUASI DAN ANALISIS
PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

A. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) merupakan sumber hukum tertinggi dan bersifat fundamental karena merupakan sumber legitimasi atau landasan otorisasi bentuk-bentuk hukum atau peraturan perundang-undangan lainnya. Substansi UUD NRI Tahun 1945 mencakup dasar-dasar normatif yang berfungsi sebagai sarana pengatur dan pengendali terhadap penyelenggaraan kekuasaan dan pemerintahan negara, sekaligus sebagai sarana rakyat dalam melaksanakan hak dan kewajibannya menuju cita-cita kolektif bangsa. Cita-cita kolektif itu tertuang dalam bentuk kemerdekaan rakyat Indonesia dan tujuan dibentuknya Pemerintah Negara Indonesia dalam alinea ketiga dan keempat UUD NRI Tahun 1945.

Alinea ketiga memuat pernyataan kemerdekaan bangsa Indonesia. Sedangkan alinea keempat memuat pernyataan bahwa setelah menyatakan kemerdekaan, yang pertama kali dibentuk adalah Pemerintah Negara Indonesia sebagai pemerintah nasional yang bertanggung jawab mengatur dan mengurus bangsa Indonesia. Lebih lanjut dinyatakan bahwa tugas Pemerintah Negara Indonesia sebagai pemerintah nasional adalah melindungi seluruh bangsa dan tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa serta ikut memelihara ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

Konsekuensi logis Pemerintah Negara Indonesia sebagai pemerintah nasional adalah membentuk pemerintah daerah dan pemerintah kabupaten/kota dengan tetap merupakan satu kesatuan dengan pemerintah nasional. Hal ini juga merupakan perwujudan dari Pasal 1 jo

Pasal 18 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik dan Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.

Selanjutnya Pasal 18 dan Pasal 18A UUD NRI Tahun 1945 menegaskan bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah dilakukan dengan memberikan kewenangan yang seluas-luasnya, disertai dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara. Penyelenggaraan pemerintahan daerah juga diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Oleh karenanya efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah perlu ditingkatkan dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antara Pemerintah Pusat dengan daerah dan antar daerah, potensi dan keanekaragaman daerah, serta peluang dan tantangan persaingan global dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah tidak terlepas dari pengelolaan keuangan daerah itu sendiri. Ketentuan Bab VIII UUD NRI Tahun 1945 tentang Hal Keuangan khususnya dalam Pasal 23 ayat (1), Pasal 23A, dan Pasal 23C menjelaskan bahwa anggaran pendapatan dan belanja negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang, dan ketentuan mengenai pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara serta macam dan harga mata uang ditetapkan dengan undang-undang serta hal-hal lain mengenai Keuangan Negara

diatur dengan undang-undang. Hal ini menjadi pedoman dalam penyelenggaraan pengelolaan keuangan daerah yang bersumber pada Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) oleh Pemerintah Daerah yang menjadi bagian tidak terpisahkan dengan pengelolaan keuangan negara yang bersumber dari Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) oleh Pemerintah Pusat.

Berdasarkan penjelasan di atas maka pendapatan daerah sebagai salah satu unsur dalam pengelolaan keuangan daerah dan merupakan elemen keberhasilan dari penyelenggaraan pemerintahan daerah perlu diberi pengaturan dengan tetap menggunakan prinsip demokrasi, pemerataan dan keadilan, peran serta masyarakat, dan akuntabilitas dengan memperhatikan potensi daerah dengan mengacu pada aturan pokok yang ditetapkan dalam UUD NRI Tahun 1945.

B. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU tentang Pemda) ini mengatur Urusan Pemerintahan yang terdiri dari urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat yang dikenal dengan istilah urusan pemerintahan absolut dan ada urusan pemerintahan konkuren. Urusan pemerintahan konkuren terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan yang dibagi antara Pemerintah Pusat, Daerah provinsi, dan Daerah kabupaten/kota. Urusan

Pemerintahan Wajib dibagi dalam Urusan Pemerintahan Wajib yang terkait Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak terkait Pelayanan Dasar. Untuk Urusan Pemerintahan Wajib yang terkait Pelayanan Dasar ditentukan Standar Pelayanan Minimal (SPM) untuk menjamin hak-hak konstitusional masyarakat.

Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Daerah provinsi dengan Daerah kabupaten/kota walaupun Urusan Pemerintahan sama, perbedaannya akan nampak dari skala atau ruang lingkup Urusan Pemerintahan tersebut. Walaupun Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota mempunyai Urusan Pemerintahan masing-masing yang sifatnya tidak hierarki, namun tetap akan terdapat hubungan antara Pemerintah Pusat, Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota dalam pelaksanaannya dengan mengacu pada norma, standar, prosedur, dan kriteria (NSPK) yang dibuat oleh Pemerintah Pusat. Di samping urusan pemerintahan absolut dan urusan pemerintahan konkuren, dalam Undang-Undang ini dikenal adanya urusan pemerintahan umum.

Urusan pemerintahan umum menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan yang terkait pemeliharaan ideologi Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Bhinneka Tunggal Ika, menjamin hubungan yang serasi berdasarkan suku, agama, ras dan antar golongan sebagai pilar kehidupan berbangsa dan bernegara serta memfasilitasi kehidupan demokratis. Presiden dalam pelaksanaan urusan pemerintahan umum di Daerah melimpahkan kepada gubernur sebagai kepala pemerintahan provinsi dan kepada bupati/wali kota sebagai kepala pemerintahan kabupaten/kota.

Adapun kaitannya UU tentang Pemda ini dalam rangka pembentukan Rancangan Undang-Undang tentang Peningkatan PAD ini, ada beberapa hal yang sekiranya dapat dikaitkan misalnya *pertama*, terkait dengan pembagian urusan pemerintahan konkuren yang ada di

Pasal 9 ayat (3) UU tentang Pemda. Urusan pemerintahan konkuren dimana urusan pemerintahan tersebut dibagi antara pemerintah pusat dan daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota. Lebih lanjut lagi di pasal-pasal berikutnya seperti di Pasal 11 dan Pasal 12 UU tentang Pemda dijabarkan pula urusan pemerintahan konkuren tersebut baik itu yang termasuk urusan pemerintahan wajib dan begitu juga urusan pemerintahan pilihan. Selanjutnya Dalam Pasal 13 ayat (1) UU tentang Pemda itu juga dikatakan bahwa urusan pemerintahan tersebut wajib didasarkan pada prinsip akuntabilitas, efisiensi, ekstenalitas, dan kepentingan strategis nasional.

Kedua, terkait dengan pengalihan urusan yang semulanya ada di tingkat kabupaten/kota menjadi ke tingkat provinsi. Hal ini tergambar jelas misalnya terkait dengan pengaturan urusan pendidikan menengah (SMA/SMK), kehutanan, kelautan, energi, dan sumber daya mineral yang kini diatur oleh provinsi, berbeda dengan undang-undang sebelumnya (UU No. 32 Tahun 2004 sebagaimana beberapa kali diubah terakhir dengan UU No. 12 Tahun 2008). Dalam lampiran UU tentang Pemda yang diundangkankan pada tanggal 2 Oktober 2014 ini, diatur pula salah satu sub urusannya yakni mengenai mineral dan batubara. Dalam lampiran ini pula secara jelas dinyatakan bahwa izin usaha diberikan oleh provinsi, sedangkan kabupaten/kota tidak memiliki kewenangan terkait hal tersebut.¹⁷⁶ Hal ini pula dipertegas dengan Pasal 15 ayat (1) UU tentang Pemda yang menyatakan bahwa pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi serta Daerah kabupaten/kota tercantum dalam Lampiran yang merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari Undang-Undang ini.

Ketiga, dalam UU tentang Pemda ini pula diatur mengenai dana bagi hasil (DBH). Pengertian DBH itu sebagaimana tercantum dalam

¹⁷⁶ Lihat Lampiran UU tentang Pemda di Sub Bab mengenai Mineral dan Batubara pada kolom Daerah Provinsi, huruf f.

Pasal 1 ketentuan umum angka 49 adalah dana yang bersumber dari pendapatan tertentu APBN yang dialokasikan kepada Daerah penghasil berdasarkan angka persentase tertentu dengan tujuan mengurangi ketimpangan kemampuan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Terkait DBH ini, sejatinya DBH ada telah diatur di undang-undang sebelumnya yakni tepatnya di Pasal 18 UU tentang Pajak Bumi dan Bangunan yang mana diatur adanya bagi hasil antara pusat dan pemerintah daerah. Dalam pasal tersebut diatur bahwa hasil penerimaan pajak merupakan penerimaan negara yang dibagi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dengan imbalan pembagian sekurang-kurangnya 90% (sembilan puluh persen) untuk Pemerintah Daerah Tingkat I (sekarang tidak lagi digunakan nomenklatur Daerah Tingkat I melainkan nomenklatur provinsi) sebagai pendapatan daerah yang bersangkutan. Selanjutnya, bagian penerimaan pemerintah daerah tersebut sebagian besar diberikan kepada Pemerintah Daerah Tingkat II (sekarang tidak lagi digunakan nomenklatur Daerah Tingkat I melainkan nomenklatur kabupaten/kota).

Namun demikian, pengaturan dana bagi hasil ini pula berbeda-beda seperti misalnya pengaturan ini berbeda pula bila melihat UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah. Di UU No. 33 Tahun 2004 ini, DBH masuk diatur dalam Bab VI yang mengatur mengenai dana perimbangan. Di UU No. 33 Tahun 2004 ini pula secara jelas dikatakan bahwa DBH itu bersumber dari sumber daya alam namun persenan pembagiannya berbeda seperti misalnya di Pasal 14 huruf c dinyatakan bahwa penerimaan Pertambangan Umum yang dihasilkan dari wilayah daerah yang bersangkutan, dibagi dengan imbalan 20% (dua puluh persen) untuk Pemerintah dan 80% (delapan puluh persen) untuk Daerah. Sehingga hal ini jelas telah berbeda dengan yang ada sebelumnya di UU tentang Bumi dan Bangunan. Namun demikian, terkait pengaturan DBH ini ada pengaturannya yang terbaru yakni yang

diatur di UU tentang Pemda ini sehingga berlakulah asas hukum *lex posterior derogat legi priori*. Hal ini sejalan jika dicermati secara runtut dari Pasal 14 ayat (1) bahwa penyelenggaraan urusan pemerintahan bidang kehutanan, kelautan, serta energi dan sumber daya mineral dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi. Selanjutnya misalnya di ayat (3) dan ayat (4) dikatakan jelas bahwa urusan pemerintahan bidang energi dan sumber daya mineral yang berkaitan dengan pengelolaan minyak dan gas bumi menjadi kewenangan pemerintah pusat, sedangkan pemanfaatan langsung panas bumi dalam daerah kabupaten/kota menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota. Lalu juga, dikatakan bahwa daerah kabupaten/kota penghasil dan bukan penghasil mendapatkan bagi hasil dari penyelenggaraan Urusan Pemerintahan. Oleh karena itu terkait dengan upaya Peningkatan PAD ini adalah sudah harus jelas dan terang apalagi melihat aplikasi dilapangannya saat ini apakah ketentuan-ketentuan ini sudah terlaksana dengan baik, apakah dipersoalkan bagi hasilnya, begitu juga mana yang berhak mengelola dan juga berhak memanfaatkan langsung.

Keempat, dalam UU tentang Pemda ini pula diatur mengenai pendapatan daerah mulai dari Pasal 285 sampai dengan Pasal 297. Sumber pendapatan daerah itu terdiri dari pendapatan asli daerah yang meliputi pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah. Kemudian sumber pendapatan daerah juga bersumber dari pendapatan transfer dan lain-lain pendapatan daerah yang sah. Untuk pendapatan transfer itu sendiri meliputi transfer pemerintah pusat yakni dana perimbangan, dana otonomi khusus, dana keistimewaan, dan dana desa. Lalu ada juga transfer antar-daerah yang terdiri atas pendapatan bagi hasil dan bantuan keuangan.

Untuk pajak daerah dan retribusi daerah ditetapkan dengan undang-undang yang pelaksanaan di Daerah diatur lebih lanjut dengan

Perda. Namun demikian, pemerintah daerah dilarang melakukan pungutan atau dengan sebutan lain di luar yang diatur dalam undang-undang. Kepala daerah yang melakukan pungutan atau dengan sebutan lain di luar yang diatur dalam undang-undang tersebut bahkan akan dikenai sanksi administratif berupa tidak dibayarkan hak-hak keuangannya yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan selama kurang lebih 6 (enam) bulan lamanya.

Terkait dana perimbangan itu pun terdiri dari DBH, DAU (Dana Alokasi Umum), dan DAK (dana Alokasi Khusus). Untuk DBH itu pun terdiri dari pajak, cukai, dan sumber daya alam. Untuk yang bersumber dari pajak berasal dari PBB dan PPh Pasal 25 dan Pasal 29 wajib pajak orang pribadi dan PPh Pasal 21. Untuk DBH yang sumbernya dari cukai adalah cukai hasil tembakau. Untuk DBH yang bersumber dari sumber daya alam berasal dari penerimaan kehutanan yang berasal dari iuran izin usaha pemanfaatan hutan (IIUPH), provisi sumber daya hutan (PSDH) dan dana reboisasi yang dihasilkan dari wilayah daerah yang bersangkutan, penerimaan pertambangan mineral dan batubara yang berasal dari penerimaan iuran tetap (*landrent*) dan penerimaan iuran eksplorasi dan iuran eksploitasi (*royalty*) yang dihasilkan dari wilayah daerah yang bersangkutan, penerimaan negara dari sumber daya alam pertambangan minyak bumi yang dihasilkan dari wilayah daerah yang bersangkutan, penerimaan negara dari sumber daya alam pertambangan gas bumi yang dihasilkan dari wilayah daerah yang bersangkutan, dan penerimaan dari panas bumi yang berasal dari penerimaan setoran bagian pemerintah pusat, iuran tetap, dan iuran produksi yang dihasilkan dari wilayah daerah yang bersangkutan.

Selanjutnya mengenai dana perimbangan lainnya yakni DAU, dana ini dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar-daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. DAU suatu daerah dialokasikan atas dasar celah fiskal

yang merupakan kebutuhan fiskal yang dikurangi dengan kapasitas diskal suatu daerah tertentu. Proporsi DAU antara daerah provinsi dan kabupaten/kota ditetapkan berdasarkan pertimbangan urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah provinsi dan kabupaten/kota. kebutuhan fiskal daerah itu sendiri merupakan kebutuhan pendanaan daerah untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, baik urusan pemerintahan wajib yang terkait pelayanan dasar dan tidak terkait pelayanan dasar maupun urusan pemerintahan pilihan.

Selanjutnya mengenai dana perimbangan lainnya yakni DAK. Dana ini bersumber dari APBN dialokasikan pada daerah untuk mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah. Kebijakan DAK ini dibahas dalam forum dewan pertimbangan otonomi daerah sebelum penetapan rencana kerja Pemerintah Pusat. Alokasi DAK untuk tiap daerah ini pun ditetapkan oleh kementerian keuangan.

Selanjutnya, terkait dengan dana otonomi khusus dan dana keistimewaan yakni dana yang dialokasikan kepada daerah yang memiliki otonomi khusus sesuai dengan ketentuan undang-undang mengenai otonomi khusus untuk daerah khusus dan istimewa macam Jakarta, Yogyakarta, Papua, Papua Barat, dan Aceh. Ada pula dana desa yakni dana yang dialokasikan oleh pemerintah pusat untuk mendanai penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, dan pembinaan kemasyarakatan, serta pemberdayaan masyarakat Desa berdasarkan kewenangan dan kebutuhan desa sesuai dengan ketentuan UU tentang Desa.

Bantuan keuangan adalah dana yang diberikan oleh Daerah kepada Daerah lainnya baik dalam rangka kerja sama Daerah maupun untuk tujuan tertentu lainnya. Sedangkan lain-lain pendapatan daerah yang sah merupakan seluruh pendapatan Daerah selain pendapatan asli

Daerah dan pendapatan transfer, yang meliputi hibah, dana darurat, dan lain-lain pendapatan sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan. Hibah sendiri adalah bantuan berupa uang, barang, dan/atau jasa yang berasal dari pemerintah pusat, daerah yang lain, masyarakat, dan badan usaha dalam negeri atau luar negeri yang bertujuan untuk menunjang peningkatan penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah. Terkait dana juga terakhir ada pula dana darurat yakni dana yang dialokasikan pada daerah dalam APBN untuk mendanai keperluan mendesak yang diakibatkan oleh bencana yang tidak mampu ditanggulangi oleh Daerah dengan menggunakan sumber APBD.

Pendapatan daerah yang lainnya yakni dari komisi, rabat, potongan, atau penerimaan lain dengan nama dan dalam bentuk apa pun yang dapat dinilai dengan uang secara langsung sebagai akibat dari penjualan, tukar menukar, hibah, asuransi, dan/atau pengadaan barang dan jasa termasuk penerimaan bunga, jasa giro, atau penerimaan lain sebagai akibat penyimpanan uang pada bank, penerimaan dari hasil pemanfaatan barang daerah atau dari kegiatan lainnya. semua pendapatan daerah tersebut apabila berbentuk uang harus segera disetor ke kas umum daerah dan berbentuk barang menjadi milik daerah yang dicatat sebagai inventaris daerah.

Pasal 324 dan Pasal 325 UU tentang Pemda mengatur juga khusus mengenai Evaluasi Raperda PDRD dan Pembatalan Perda PDRD serta pengenaan sanksi diatur dalam Pasal 252. Secara garis besar aturan dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 untuk evaluasi Raperda PDRD Provinsi dan konsultasi Gubernur terhadap hasil evaluasi Raperda PDRD Kabupaten/Kota dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri yang berkoordinasi dengan Menteri Keuangan. Untuk pembatalan Perda Provinsi kewenangannya dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri sementara untuk Perda Kabupaten/Kota dilakukan oleh Gubernur. Namun, berdasarkan

Putusan MK Nomor 137/PUU-XIII/2015 pembatalan Perda dilakukan melalui uji materiil ke Mahkamah Agung.

Dengan demikian, dalam rangka membentuk Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang tentang Peningkatan PAD ini, perlu memperhatikan pengaturan yang telah diatur dalam Undang-Undang ini. Sehingga terkait dengan pembagian urusan pemerintahan, pengaturan baru pelimpahan urusan dari kabupaten/kota ke provinsi sebagaimana di atur dalam lampiran UU tentang Pemda ini, dana bagi hasil, **evaluasi raperda PDRD dan pembatalan perda PDRD**, dan juga terkait pendapatan daerah harus memperhatikan pengaturan di UU tentang Pemda ini.

C. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan atas UU Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan atas UU Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan (UU tentang Administrasi Kependudukan) merupakan penyesuaian beberapa ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan dalam rangka peningkatan pelayanan Administrasi Kependudukan supaya sejalan dengan tuntutan pelayanan Administrasi Kependudukan yang profesional, memenuhi standar teknologi informasi, dinamis, tertib, dan tidak diskriminatif dalam pencapaian standar pelayanan minimal menuju pelayanan prima yang menyeluruh untuk mengatasi permasalahan kependudukan.

Keterkaitan UU tentang Administrasi Kependudukan dengan RUU Peningkatan PAD terletak pada Pasal 1 angka 8 yang menyebutkan bahwa Dokumen Kependudukan adalah dokumen resmi yang diterbitkan oleh Instansi Pelaksana yang mempunyai kekuatan hukum sebagai alat bukti autentik yang dihasilkan dari pelayanan Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil. Selanjutnya Pasal 59 menyebutkan bahwa

Dokumen Kependudukan meliputi: Biodata Penduduk, KK, KTP, surat keterangan kependudukan, dan Akta Pencatatan Sipil.

Kemudian diberikan perubahan aturan dalam Pasal 79A UU tentang Administrasi Kependudukan yang menyebutkan bahwa pengurusan dan penerbitan Dokumen Kependudukan tidak dipungut biaya. Penjelasan Pasal 79A juga menjelaskan kegiatan “pengurusan dan penerbitan” meliputi penerbitan baru, penggantian akibat rusak atau hilang, pembetulan akibat salah tulis, dan/atau akibat perubahan elemen data.

Berdasarkan hal tersebut diatas dalam pengaturan materi muatan RUU Peningkatan PAD kedepan haruslah mengacu pada ketentuan UU tentang Administrasi Kependudukan ini dengan menghapus ketentuan salah satu jenis retribusi jasa umum yaitu Retribusi Penggantian Biaya Cetak Kartu Tanda Penduduk dan Akta Catatan Sipil, karena seluruh kegiatan pengurusan dan penerbitannya sudah ditegaskan tidak dipungut biaya oleh Undang-Undang.

D. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah

Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (UU tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah) menggantikan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. UU tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah menyempurnakan ketentuan mengenai pajak daerah dan retribusi daerah yang terdapat dalam dua undang-undang yang digantikan tersebut.

Penyempurnaan dilakukan dengan cara antara lain memperluas objek pajak daerah dan retribusi daerah, menambah jenis pajak daerah

dan retribusi daerah, mengalihkan pajak pusat ke daerah, memberikan kewenangan kepada daerah untuk menetapkan tarif pajak daerah, dan mengubah tata cara pengawasan terhadap kebijakan pajak daerah dan retribusi daerah dari semula hanya represif menjadi preventif dan represif.

Perluasan objek pajak daerah dilakukan dengan cara memperluas objek pajak kendaraan bermotor dan bea balik nama kendaraan bermotor sampai mencakup kendaraan pemerintah, objek pajak hotel sampai mencakup seluruh persewaan di hotel, dan objek pajak restoran sampai mencakup pelayanan katering. Adapun perluasan objek retribusi daerah dilakukan dengan cara memperluas objek retribusi izin gangguan sampai mencakup pengawasan dan pengendalian kegiatan usaha secara terus-menerus untuk mencegah terjadinya gangguan ketertiban, keselamatan, atau kesehatan umum, memelihara ketertiban lingkungan, dan memenuhi norma keselamatan dan kesehatan kerja.

Penambahan jenis pajak daerah dilakukan dengan cara menambahkan pajak sarang burung walet ke dalam pajak kabupaten/kota dan pajak rokok ke dalam pajak provinsi. Adapun penambahan jenis retribusi daerah dilakukan dengan cara menambahkan retribusi pelayanan tera/tera ulang, retribusi pelayanan pendidikan, retribusi pengendalian menara telekomunikasi, dan retribusi izin usaha perikanan ke dalam retribusi daerah.

Pengalihan pajak pusat ke daerah dilakukan dengan cara mengalihkan Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan (PBB-P2) serta Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) yang sebelumnya merupakan pajak pusat ke daerah.

Pemberian kewenangan kepada daerah untuk menetapkan tarif pajak daerah hanya dalam batas maksimum yang ditetapkan oleh UU tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Meskipun demikian, UU tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah menetapkan batas minimum

tarif pajak kendaraan bermotor untuk menghindari perang tarif pajak kendaraan bermotor antardaerah dan menetapkan tarif pajak rokok secara definitif untuk menjaga keseimbangan antara beban cukai yang ditanggung oleh industri rokok dengan kebutuhan fiskal nasional dan daerah.

Selain itu, UU tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah menyeragamkan nilai jual kendaraan bermotor secara nasional sebagai dasar pengenaan pajak kendaraan bermotor dan pajak bea balik nama kendaraan bermotor untuk mencegah masyarakat memindahkan kendaraannya ke daerah lain yang beban pajaknya lebih rendah. Meskipun demikian, sejalan dengan tuntutan masyarakat terhadap pelayanan yang lebih baik sesuai dengan beban pajak yang ditanggungnya dan pertimbangan tertentu, Menteri Dalam Negeri dapat menyerahkan kewenangan penetapan nilai jual kendaraan bermotor kepada daerah.

Pemberian kewenangan kepada daerah untuk menetapkan tarif pajak daerah juga diarahkan untuk mengurangi tingkat kemacetan di perkotaan. Hal tersebut dilakukan dengan cara memberikan kewenangan kepada daerah untuk menetapkan tarif pajak progresif bagi kepemilikan kendaraan bermotor pribadi kedua dan seterusnya.

Pengawasan terhadap kebijakan pajak daerah dan retribusi daerah diubah dari represif menjadi preventif dan represif. Hal tersebut diatur dalam Pasal 157 sampai dengan Pasal 159 UU tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Akan tetapi, ketentuan-ketentuan tersebut dicabut dan dinyatakan tidak berlaku oleh ketentuan Pasal 409 huruf c UU tentang Pemerintahan Daerah kecuali ketentuan Pasal 158 ayat (1).

UU tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah memuat ketentuan mengenai pajak daerah dan retribusi daerah. Ketentuan mengenai pajak daerah yang dimuat dalam UU tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah antara lain jenis pajak daerah, objek pajak daerah, subjek pajak

daerah, wajib pajak daerah, dasar pengenaan pajak daerah, tarif pajak daerah, dan tata cara penghitungan pajak daerah.

Pajak daerah terdiri atas pajak provinsi dan pajak kabupaten/kota. Berdasarkan ketentuan Pasal 2 ayat (1) UU tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, jenis pajak provinsi terdiri atas pajak kendaraan bermotor, pajak bea balik nama kendaraan bermotor, pajak bahan bakar kendaraan bermotor, pajak air permukaan, dan pajak rokok. Berdasarkan ketentuan Pasal 2 ayat (2) UU tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, jenis pajak kabupaten/kota terdiri atas pajak hotel, pajak restoran, pajak hiburan, pajak reklame, pajak penerangan jalan, pajak mineral bukan logam dan batuan, pajak parkir, pajak air tanah, pajak sarang burung walet, PBB-P2, dan BPHTB.

Objek pajak daerah yang diatur dalam UU tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah berbeda-beda sesuai dengan jenis pajaknya. Objek pajak daerah tersebut terdiri atas objek pajak kendaraan bermotor, objek pajak bea balik nama kendaraan bermotor, objek pajak bahan bakar kendaraan bermotor, objek pajak air permukaan, objek pajak rokok, objek pajak hotel, objek pajak restoran, objek pajak hiburan, objek pajak reklame, objek pajak penerangan jalan, objek pajak mineral bukan logam dan batuan, objek pajak parkir, objek pajak air tanah, objek pajak sarang burung walet, objek PBB-P2, dan objek pajak BPHTB.

Menurut Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 52/PUU-IX/2011, golf yang diatur dalam ketentuan Pasal 42 ayat (2) huruf g UU tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dihapus dari objek pajak hiburan. Dalam pertimbangan hukumnya, Mahkamah berpendapat pengenaan pajak hiburan terhadap golf bertentangan dengan prinsip perlindungan dan jaminan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum sebagaimana dijamin oleh ketentuan Pasal 28D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.

Subjek pajak daerah menurut ketentuan Pasal 1 angka 44 UU tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah adalah "*orang pribadi atau Badan yang dapat dikenakan Pajak.*" Subjek pajak daerah yang diatur dalam UU tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah terdiri atas subjek pajak kendaraan bermotor, subjek pajak bea balik nama kendaraan bermotor, subjek pajak bahan bakar kendaraan bermotor, subjek pajak air permukaan, subjek pajak rokok, subjek pajak hotel, subjek pajak restoran, subjek pajak hiburan, subjek pajak reklame, subjek pajak penerangan jalan, subjek pajak mineral bukan logam dan batuan, subjek pajak parkir, subjek pajak air tanah, subjek pajak sarang burung walet, subjek PBB-P2, dan subjek pajak BPHTB.

Wajib pajak daerah menurut ketentuan Pasal 1 angka 45 UU tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah adalah "*orang pribadi atau Badan, meliputi pembayar pajak, pemotong pajak, dan pemungut pajak, yang mempunyai hak dan kewajiban perpajakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan perpajakan daerah.*" Wajib pajak daerah yang diatur dalam UU tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah terdiri atas wajib pajak kendaraan bermotor, wajib pajak bea balik nama kendaraan bermotor, wajib pajak bahan bakar kendaraan bermotor, wajib pajak air permukaan, wajib pajak rokok, wajib pajak hotel, wajib pajak restoran, wajib pajak hiburan, wajib pajak reklame, wajib pajak penerangan jalan, wajib pajak mineral bukan logam dan batuan, wajib pajak parkir, wajib pajak air tanah, wajib pajak sarang burung walet, wajib PBB-P2, dan wajib pajak BPHTB.

Dasar pengenaan pajak daerah yang diatur dalam UU tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah berbeda-beda sesuai dengan jenis pajaknya. Dasar pengenaan pajak daerah tersebut terdiri atas dasar pengenaan pajak kendaraan bermotor, dasar pengenaan pajak bea balik nama kendaraan bermotor, dasar pengenaan pajak bahan bakar kendaraan bermotor, dasar pengenaan pajak air permukaan, dasar pengenaan pajak

rokok, dasar pengenaan pajak hotel, dasar pengenaan pajak restoran, dasar pengenaan pajak hiburan, dasar pengenaan pajak reklame, dasar pengenaan pajak penerangan jalan, dasar pengenaan pajak mineral bukan logam dan batuan, dasar pengenaan pajak parkir, dasar pengenaan pajak air tanah, dasar pengenaan pajak sarang burung walet, dasar pengenaan PBB-P2, dan dasar pengenaan pajak BPHTB.

Tarif bea balik nama kendaraan bermotor, tarif pajak bahan bakar kendaraan bermotor, tarif pajak air permukaan, tarif pajak hotel, tarif pajak restoran, tarif pajak hiburan, tarif pajak reklame, tarif pajak penerangan jalan, tarif pajak mineral bukan logam dan batuan, tarif pajak parkir, tarif pajak air tanah, tarif pajak sarang burung walet, tarif PBB-P2, dan tarif pajak BPHTB ditetapkan batas maksimumnya dalam UU tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Tarif pajak kendaraan bermotor selain ditetapkan batas maksimumnya juga ditetapkan batas minimumnya dalam UU tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Selain itu, untuk kepemilikan kendaraan bermotor pribadi kedua dan seterusnya, tarif pajak kendaraan bermotor dapat ditetapkan secara progresif dalam batas minimum dan maksimum yang ditetapkan dalam UU tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Tarif pajak rokok ditetapkan secara definitif dalam UU tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

Besaran pokok pajak kendaraan bermotor, bea balik nama kendaraan bermotor, pajak bahan bakar kendaraan bermotor, pajak air permukaan, pajak rokok, pajak hotel, pajak restoran, pajak hiburan, pajak reklame, pajak penerangan jalan, pajak mineral bukan logam dan batuan, pajak parkir, pajak air tanah, atau pajak sarang burung walet yang terutang dihitung dengan cara mengalikan tarif pajak dengan dasar pengenaan pajak. Besaran pokok PBB-P2 yang terutang dihitung dengan cara mengalikan tarif pajak dengan dasar pengenaan pajak setelah dikurangi Nilai Jual Objek Pajak Tidak Kena Pajak, sedangkan besaran

pokok pajak BPHTB yang terutang dihitung dengan cara mengalikan tarif pajak dengan dasar pengenaan pajak setelah dikurangi Nilai Perolehan Objek Pajak Tidak Kena Pajak.

Adapun aturan mengenai retribusi daerah yang dimuat dalam UU tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah antara lain objek dan golongan retribusi daerah, subjek retribusi daerah, wajib retribusi daerah, tingkat penggunaan jasa retribusi daerah, tarif retribusi daerah, dan tata cara penghitungan retribusi daerah.

Objek retribusi daerah menurut ketentuan Pasal 108 ayat (1) UU tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah terdiri atas jasa umum, jasa usaha, dan perizinan tertentu. Berdasarkan ketentuan Pasal 108 ayat (2) sampai dengan ayat (4) UU tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, retribusi yang dikenakan atas jasa umum digolongkan sebagai retribusi jasa umum, retribusi yang dikenakan atas jasa usaha digolongkan sebagai retribusi jasa usaha, dan retribusi yang dikenakan atas perizinan tertentu digolongkan sebagai retribusi perizinan tertentu.

Subjek retribusi daerah yang diatur dalam UU tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah berbeda-beda sesuai dengan golongan retribusinya. Subjek retribusi daerah terdiri atas subjek retribusi jasa umum, subjek retribusi jasa usaha, dan subjek retribusi perizinan tertentu.

Wajib retribusi daerah menurut ketentuan Pasal 1 angka 69 UU tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah adalah "*orang pribadi atau Badan yang menurut peraturan perundang-undangan retribusi diwajibkan untuk melakukan pembayaran retribusi, termasuk pemungut atau pemotong retribusi tertentu.*" Wajib retribusi daerah tersebut terdiri atas wajib retribusi jasa umum, wajib retribusi jasa usaha, dan wajib retribusi perizinan tertentu.

Tingkat penggunaan jasa menurut ketentuan Pasal 151 ayat (2) UU tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah adalah jumlah penggunaan jasa yang dijadikan dasar alokasi beban biaya yang ditanggung

pemerintah daerah untuk penyelenggaraan jasa yang bersangkutan. Apabila tingkat penggunaan jasa sulit diukur maka tingkat penggunaan jasa dapat ditaksir berdasarkan rumus yang dibuat oleh pemerintah daerah. Rumus tersebut harus mencerminkan beban yang dipikul oleh pemerintah daerah dalam menyelenggarakan jasa tersebut.

Tarif retribusi daerah menurut ketentuan Pasal 151 ayat (5) UU tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah adalah nilai rupiah atau persentase tertentu yang ditetapkan untuk menghitung besarnya retribusi daerah yang terutang. Tarif retribusi daerah dapat ditentukan seragam atau bervariasi menurut golongan sesuai dengan prinsip dan sasaran penetapan tarif retribusi daerah tersebut.

Adapun, besaran retribusi daerah yang terutang menurut ketentuan Pasal 151 ayat (1) UU tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dihitung berdasarkan perkalian antara tingkat penggunaan jasa dengan tarif retribusi daerah.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 46/PUU-XII/2014 telah mengabulkan permohonan *judicial review* atas Penjelasan Pasal 124 UU tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dan menyatakan penjelasan Pasal 124 UU tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Hal ini berimplikasi terhadap mekanisme penetapan tarif retribusi terhadap retribusi pengendalian menara telekomunikasi yang merupakan jenis objek retribusi jasa umum harus menggunakan pendekatan biaya yang didasarkan pada kebutuhan biaya dan frekuensi pengawasan serta pengendalian sebagaimana diatur dalam Pasal 151 dan Pasal 152 UU tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

Keterkaitan antara UU tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dengan RUU tentang Peningkatan PAD, yaitu pajak daerah dan retribusi daerah merupakan bagian dari Pendapatan Asli Daerah (PAD) selain hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan lain-lain PAD yang

sah. Adapun PAD merupakan bagian dari pendapatan daerah selain dana perimbangan dan lain-lain pendapatan menurut Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, sedangkan menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, PAD merupakan bagian dari pendapatan daerah selain pendapatan transfer dan lain-lain pendapatan daerah yang sah.

Selain itu, Peningkatan PAD melalui pajak daerah dan retribusi daerah dapat dilakukan dengan cara-cara yang diatur dalam UU tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sepanjang cara-cara tersebut tidak mengakibatkan ekonomi biaya tinggi, menghambat mobilitas penduduk, lalu lintas barang dan jasa antardaerah, dan kegiatan ekspor impor, dan/atau tidak membebani masyarakat secara berlebihan. Cara-cara tersebut yaitu memperluas objek pajak daerah dan retribusi daerah, menambah jenis pajak daerah dan retribusi daerah, mengalihkan pajak pusat ke daerah, dan memberikan kewenangan kepada daerah untuk menetapkan tarif pajak daerah dan retribusi daerah dalam batas maksimum yang ditetapkan undang-undang.

Ketentuan mengenai pajak dan retribusi daerah yang terdapat dalam UU tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah menjadi bahan pertimbangan dalam penyusunan RUU tentang Peningkatan PAD.

E. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik (UU tentang Pelayanan Publik) merupakan aturan hukum yang dibentuk sebagai upaya untuk meningkatkan kualitas dan menjamin penyediaan pelayanan publik sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan dan korporasi yang baik serta untuk memberi perlindungan bagi setiap warga negara dan penduduk dari penyalahgunaan wewenang di dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

Keterkaitan antara UU tentang Pelayanan Publik dengan RUU Peningkatan PAD terletak pada Pasal 31 UU tentang Pelayanan Publik. Pasal 31 ayat (1) menyebutkan bahwa biaya/tarif pelayanan publik pada dasarnya merupakan tanggung jawab negara dan/atau masyarakat, Pasal 31 ayat (2) menyebutkan bahwa biaya/tarif pelayanan publik yang merupakan tanggung jawab negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibebankan kepada negara apabila diwajibkan dalam peraturan perundang-undangan. Penjelasan Pasal 31 Ayat (2) memberikan penjelasan bahwa pelayanan publik yang diwajibkan oleh peraturan perundang-undangan yang biaya/tarif pelayanannya dibebankan kepada negara, antara lain kartu tanda penduduk dan akta kelahiran.

Berdasarkan Pasal 31 UU tentang Pelayanan Publik tersebut maka terdapat 4 (empat) jenis retribusi jasa umum yang merupakan pelayanan publik yang menjadi beban pemerintah pusat atau pemerintah daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, antara lain: Retribusi Penggantian Biaya Cetak Kartu Tanda Penduduk dan Akta Catatan Sipil, Retribusi Pengujian Kendaraan Bermotor, Retribusi Pemeriksaan Alat Pemadam Kebakaran, dan Retribusi Pelayanan Tera/Tera Ulang. Oleh karena itu dalam penyusunan RUU Peningkatan PAD kedepan haruslah menghapus ketentuan mengenai keempat jenis retribusi ini.

F. Undang-Undang No. 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang No. 16 Tahun 2009 tentang Perubahan Keempat Atas Undang-Undang No. 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2009 (UU tentang

Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan) dibuat sebagai pengganti aturan perpajakan peninggalan kolonial. UU tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan dilandasi falsafah Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 memiliki perbedaan dengan undang-undang yang dibuat di zaman kolonial. UU tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan mengatur bahwa Wajib Pajak diwajibkan menghitung, memperhitungkan, dan membayar sendiri jumlah pajak yang seharusnya terutang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan perpajakan, sehingga penentuan penetapan besarnya pajak yang terhutang berada pada wajib pajak sendiri. Selain dari pada itu Wajib Pajak diwajibkan pula melaporkan secara teratur jumlah pajak yang terhutang dan telah dibayar sebagaimana ditentukan dalam peraturan perundang-undangan perpajakan.

Hal-hal yang diatur dalam UU tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan antara lain mengenai pengertian pajak, nomor pokok wajib pajak, pengukuhan pengusaha kena pajak, surat pemberitahuan, dan tata cara pembayaran pajak; penetapan dan ketetapan pajak; penagihan pajak; keberatan dan banding; pembukuan dan pemeriksaan; ketentuan khusus; ketentuan pidana; penyidikan; ketentuan peralihan; dan ketentuan penutup.

Keterkaitan UU tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan dengan RUU tentang Peningkatan Pendapatan Asli Daerah antara lain tentang: pengertian pajak dan wajib pajak. 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. Wajib Pajak adalah orang pribadi atau badan, meliputi pembayar pajak, pemotong pajak, dan pemungut pajak, yang mempunyai hak dan kewajiban perpajakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan perpajakan. Setiap wajib

pajak yang telah memenuhi persyaratan subjektif dan objektif sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan perpajakan wajib mendaftarkan diri pada kantor Direktorat Jenderal Pajak yang wilayah kerjanya meliputi tempat tinggal atau tempat kedudukan Wajib Pajak yang kepadanya diberikan Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP). NPWP yang merupakan identitas setiap Wajib Pajak merupakan suatu sarana dalam administrasi perpajakan untuk menjaga ketertiban dalam pembayaran pajak dan dalam pengawasan administrasi perpajakan.

Pajak merupakan sumber penghasilan negara yang termasuk juga sumber penghasilan daerah. Dalam membuat pengaturan mengenai pajak yang akan menjadi sumber pendapatan daerah harus menyesuaikan dengan pengaturan perpajakan. Tata cara pemungutan pajak pusat dan pajak daerah perlu disinkronkan untuk mengurangi biaya administrasi dan biaya pemenuhan (*compliance cost*).

Ketentuan formal menyangkut jenis pajak yang dibayar sendiri oleh wajib pajak (*self assesment*). Sebagai contoh: kepatuhan terhadap dokumen-dokumen yang dipakai, tata cara pemungutan, serta pengenaan sanksi. Pengaturan dalam UU tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan mengatur pajak pusat, sedangkan RUU tentang Peningkatan Pendapatan Asli Daerah mengatur pajak daerah, saat ini dalam pengaturan yang mengatur mengenai pajak daerah, terdapat beberapa ketentuan yang belum sinkron atau sesuai dengan UU tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan. Ketentuan yang dimaksud antara lain mengenai: penerbitan Surat Tagihan Pajak terhadap surat ketetapan atau keputusan yang tidak dibayar sampai jatuh tempo, ketentuan terkait gugatan, serta penghapusan piutang pajak.

Pemungutan pajak dalam UU tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan didasarkan pada Surat Pemberitahuan. Dalam Pasal 1 angka 11 "Surat Pemberitahuan adalah surat yang oleh wajib pajak digunakan untuk melaporkan penghitungan dan/atau pembayaran

pajak, objek pajak, dan/atau harta dan kewajiban sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan perpajakan.” Wajib pajak mengisi dan menyampaikan Surat Pemberitahuan dengan benar, lengkap, jelas, dan menandatangani. UU tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan mengatur teknis pengisian dan penyampaian Surat Pemberitahuan oleh Wajib Pajak ke kantor Direktorat Jenderal Pajak. Materi muatan mengenai hal tersebut dapat menjadi acuan untuk penyusunan pengaturan mengenai teknis perpajakan di RUU.

Penjelasan umum UU tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan menyatakan bahwa ciri dan corak dari sistem pemungutan pajak yang akan menjadi ketentuan umum bagi peraturan perundang-undangan perpajakan yang lain adalah:

- a. Bahwa pemungutan pajak merupakan perwujudan dari pengabdian kewajiban dan peran serta Wajib Pajak untuk secara langsung dan bersama-sama melaksanakan kewajiban perpajakan yang diperlukan untuk pembiayaan Negara dan pembangunan nasional;
- b. Tanggung jawab atas kewajiban pelaksanaan pajak, sebagai pencerminan kewajiban di bidang perpajakan berada pada anggota masyarakat Wajib Pajak sendiri. Pemerintah dalam hal ini aparat perpajakan sesuai dengan fungsinya berkewajiban melakukan pembinaan, penelitian, dan pengawasan terhadap pelaksanaan kewajiban perpajakan Wajib Pajak berdasarkan ketentuan yang digariskan dalam peraturan perundang-undangan perpajakan;
- c. Anggota masyarakat Wajib Pajak diberi kepercayaan untuk dapat melaksanakan kegotongroyongan nasional melalui system menghitung, memperhitungkan, dan membayar sendiri pajak yang terhutang (self assessment), sehingga melalui system ini pelaksanaan administrasi perpajakan diharapkan dapat

dilaksanakan dengan lebih rapi, terkendali, sederhana, dan mudah untuk dipahami oleh anggota masyarakat Wajib Pajak.

Berdasarkan ketiga prinsip pemungutan pajak tersebut, Wajib Pajak diwajibkan menghitung, memperhitungkan, dan membayar sendiri jumlah pajak yang seharusnya terhutang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan perpajakan.

Penetapan dan ketetapan pajak, pajak pada prinsipnya terutang pada saat timbulnya objek pajak yang dapat dikenai pajak, tetapi untuk kepentingan administrasi perpajakan saat terutangnya pajak tersebut adalah: pada suatu saat untuk pajak penghasilan yang dipotong oleh pihak ketiga, pada akhir masa untuk pajak penghasilan yang dipotong oleh pemberi kerja, atau yang dipungut oleh pihak lain atas kegiatan usaha, atau oleh Pengusaha Kena Pajak atas pemungutan PPN dan PPnBM, atau pada akhir Tahun Pajak untuk Pajak Penghasilan.

Penagihan Pajak, Surat Tagihan Pajak, Surat Ketetapan Pajak Kurang Bayar, serta Surat Keterangan Pajak Kurang Bayar Tambahan, dan Surat Keputusan Pembetulan, Surat Keputusan Keberatan, Putusan Banding, serta Putusan Peninjauan Kembali, yang menyebabkan jumlah pajak yang masih harus dibayar bertambah, merupakan dasar penagihan pajak.

Penerbitan STP dalam UU tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan diatur dalam Pasal 14 dan Pasal 19. Sementara itu, berdasarkan pengaturan yang berlaku saat ini yaitu dalam UU tentang PDRD, STP diatur dalam Pasal 100. Pasal 100 UU tentang PDRD ini identik dengan Pasal 14 UU tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan yang mana STP diterbitkan jika (a) pajak dalam tahun berjalan tidak atau kurang dibayar; (b) dari hasil penelitian SPTPD terdapat kekurangan pembayaran sebagai akibat salah tulis dan/atau salah hitung; dan (c) Wajib Pajak dikenakan sanksi administratif berupa bunga dan/atau denda.

Sementara terhadap Surat Ketetapan Pajak Daerah Kurang Bayar (SKPDKB) atau Surat Ketetapan Pajak Daerah Kurang Bayar Tambahan (SKPDKBT), Surat Keputusan Pembetulan, Surat Keputusan Keberatan, Putusan Banding atau Putusan Peninjauan Kembali, yang menyebabkan jumlah pajak yang masih harus dibayar bertambah bila pada saat jatuh tempo pelunasan tidak atau kurang dibayar. Dalam UU tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan dapat ditagih dengan STP sesuai Pasal 19, namun dalam UU tentang PDRD hal ini tidak diatur secara jelas atau tersurat. Dengan demikian, utang pajak akibat penerbitan surat-surat ketetapan/keputusan tersebut tidak dapat ditagih dengan STP tetapi hanya bisa ditagih dengan mekanisme Penagihan Pajak dengan Surat Paksa.

Dalam UU tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan mengatur teknis penghitungan penagihan pajak termasuk jangka waktu dan hitungan denda yang dibebankan kepada Wajib Pajak yang lalai. Pengaturan mengenai adanya denda yang diberikan karena lalai membayar pajak dapat dijadikan dasar dan acuan untuk membuat aturan yang sama dalam RUU.

Untuk memberikan keadilan bagi wajib pajak, dalam Pasal 23 UU tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan diatur mekanisme pengajuan gugatan terhadap pelaksanaan administrasi perpajakan oleh fiskus. Beberapa hal yang dapat digugat oleh wajib pajak antara lain: (a) pelaksanaan Surat Paksa, Surat Perintah Melaksanakan Penyitaan, atau Pengumuman Lelang; (b) keputusan pencegahan dalam rangka penagihan pajak; (c) keputusan yang berkaitan dengan pelaksanaan keputusan perpajakan, selain yang ditetapkan dalam Pasal 25 ayat (1) dan Pasal 26; atau (d) penerbitan surat ketetapan pajak atau surat keputusan keberatan yang dalam penerbitannya tidak sesuai dengan prosedur atau tata cara yang telah diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan perpajakan. Pengaturan mengenai gugatan terhadap

pelaksanaan administrasi perpajakan yang diatur dalam UU tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan dapat dijadikan acuan dalam RUU Peningkatan PAD.

Keberatan dan Banding mengatur mengenai teknis pelaksanaan pengajuan keberatan dan banding. Apabila Wajib Pajak berpendapat bahwa jumlah rugi, jumlah pajak, dan pemotongan atau pemungutan pajak tidak sebagaimana mestinya. Wajib pajak dapat mengajukan keberatan kepada Direktur Jenderal Pajak. Keberatan yang diajukan adalah mengenai materi atau isi dari ketetapan pajak, yaitu jumlah rugi berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan perpajakan, jumlah besarnya pajak, atau pemotongan atau pemungutan pajak. Dalam pengaturan saat ini di UU tentang PDRD, ketentuan penangguhan kewajiban perpajakan wajib pajak hanya diatur atas pengajuan banding, sementara atas keberatan tidak diatur sama sebagaimana diatur dalam UU tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan untuk pajak pusat. Pengaturan mengenai teknis pelaksanaan keberatan dan banding dalam UU tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan dapat dijadikan dasar dan acuan untuk membuat aturan yang sama di RUU.

UU tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan mengatur mekanisme penghapusan piutang pajak, yaitu Pasal 24 yang berbunyi, "Tata cara penghapusan piutang pajak dan penetapan besarnya penghapusan diatur dengan atau berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan." Sekilas pasal ini bersifat umum atau tidak menjelaskan secara detil terkait penghapusan piutang pajak. Namun, penjelasan pasal ini sudah cukup memberikan pedoman kepada fiskus mengenai dalam hal apa piutang pajak dapat dihapuskan. Menurut penjelasan pasal tersebut, piutang pajak tidak dapat ditagih lagi karena beberapa hal, antara lain wajib pajak telah meninggal dunia dan tidak mempunyai harta warisan atau kekayaan, wajib pajak badan yang telah selesai proses pailitnya, atau wajib pajak yang tidak memenuhi syarat lagi sebagai

subjek pajak dan hak untuk melakukan penagihan pajak telah daluwarsa. Penghapusan piutang PDRD diatur dalam Pasal 168 UU PDRD. Dalam Pasal 168 ayat (1) diatur bahwa piutang pajak dan/atau retribusi yang tidak mungkin ditagih lagi karena hak untuk melakukan penagihan sudah kedaluwarsa dapat dihapuskan.

Dengan mencermati isi penjelasan pasal tentang penghapusan piutang dalam UU tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan, terlihat ada perbedaan terkait penghapusan piutang antara undang-undang yang berlaku saat ini yaitu UU tentang PDRD dengan UU tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan. Fiskus daerah tidak dapat menghapuskan piutang selain piutang pajak/retribusi yang telah kedaluwarsa. Walaupun belum kedaluwarsa, piutang pajak atau piutang retribusi tidak dapat ditagih lagi dalam hal sebagaimana dimaksud dalam Penjelasan Pasal 24 UU UU tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan. Akibatnya, piutang tersebut akan terus muncul dalam laporan neraca pemerintah daerah, sementara pemerintah daerah sendiri tidak dapat mencairkannya. Oleh karena itu ketentuan dalam UU tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan perlu dimasukkan dalam RUU untuk memperjelas aturan yang saat ini sudah berlaku.

Dalam rangka meningkatkan efektivitas pemeriksaan pajak, perlu diatur suatu koordinasi antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah terkait dengan pertukaran data dan informasi. Pertukaran dimaksud diperlukan agar tidak terjadi pemeriksaan yang berulang terhadap wajib pajak dan objek pajak yang sama oleh fiskus. Selain itu, pengaturan ini juga diperlukan agar pertukaran data dan informasi di bidang perpajakan tidak disalahgunakan.

Oleh karena itu, dalam penyusunan RUU tentang Peningkatan Pendapatan Asli Daerah pengaturan mengenai pajak daerah harus mengacu kepada seluruh materi muatan dengan yang diatur dalam UU tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan.

G. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2008

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2008 (UU tentang Pajak Penghasilan) menggantikan dan menyederhanakan pengaturan mengenai pajak penghasilan yang tersebar di beberapa pengaturan dalam sistem peraturan perpajakan yang lama. Dalam sistem peraturan perpajakan yang lama, pengenaan pajak penghasilan diatur dalam berbagai undang-undang yaitu: Ordonansi Pajak Perseroan 1925, Ordonansi Pajak Pendapatan 1944, Undang-undang pajak atas bunga, dividen, royalti 1970, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1967 jo Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 1967. Pajak Penghasilan sebagai salah satu sumber penerimaan negara yang berasal dari pendapatan rakyat, perlu diatur dengan Undang-Undang yang dapat memberikan kepastian hukum.

Hal-hal yang diatur dalam UU tentang Pajak Penghasilan antara lain mengenai: subjek pajak (siapa yang dikenakan), objek pajak (penyebab pengenaan), dan tarif pajak (cara menghitung jumlah pajak) dengan pengenaan yang merata serta pembebanan yang adil. Sedangkan tata cara pemungutan diatur dalam undang-undang tersendiri.

Keterkaitan UU tentang Pajak Penghasilan dengan RUU tentang Peningkatan PAD antara lain tentang: Pajak penghasilan dikenakan terhadap Subjek Pajak atas penghasilan yang diterima atau diperolehnya dalam tahun pajak. Subjek Pajak adalah orang pribadi; badan dan bentuk usaha tetap. Subjek pajak dibedakan menjadi subjek pajak dalam negeri dan subjek pajak luar negeri. Pajak Penghasilan merupakan jenis pajak subjektif yang kewajiban pajaknya melekat pada Subjek Pajak yang bersangkutan, artinya kewajiban pajak tersebut dimaksudkan untuk

tidak dilimpahkan kepada Subjek Pajak lainnya. Kewajiban pajak subjektif orang pribadi dimulai pada saat orang pribadi tersebut dilahirkan, berada, atau berniat untuk bertempat tinggal di Indonesia dan berakhir pada saat meninggal dunia atau meninggalkan Indonesia untuk selama-lamanya. Kewajiban pajak subjektif badan dimulai saat badan tersebut didirikan atau bertempat kedudukan di Indonesia dan berakhir pada saat dibubarkan atau tidak lagi bertempat kedudukan di Indonesia.

Objek pajak penghasilan adalah penghasilan, yaitu setiap tambahan kemampuan ekonomis yang diterima atau diperoleh Wajib Pajak, baik yang berasal dari Indonesia maupun dari luar Indonesia, yang dapat dipakai untuk konsumsi atau untuk menambah kekayaan Wajib Pajak yang bersangkutan.

Berdasarkan prinsip pemungutan pajak yang diatur dalam UU tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan, Wajib Pajak diwajibkan menghitung, memperhitungkan, dan membayar sendiri jumlah pajak yang seharusnya terhutang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan perpajakan. Dasar perhitungan untuk menentukan besarnya Pajak Penghasilan ialah Penghasilan Kena Pajak. Besarnya Penghasilan Kena Pajak bagi Wajib Pajak dalam negeri dan bentuk usaha tetap, ditentukan berdasarkan penghasilan bruto dikurangi biaya untuk mendapatkan, menagih, dan memelihara penghasilan. Kepada orang pribadi sebagai Wajib Pajak dalam negeri diberikan pengurangan berupa Penghasilan Tidak Kena Pajak. Besaran Penghasilan Tidak Kena Pajak ditentukan dalam UU tentang Pajak Penghasilan.

Tarif pajak yang diterapkan atas Penghasilan Kena Pajak bagi: wajib pajak orang pribadi dalam negeri: Penghasilan Kena Pajak sampai dengan Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) 5%, Penghasilan di atas Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) – Rp250.000.000,00 (dua ratus lima puluh juta rupiah) 15%, Penghasilan di atas Rp250.000.000,00 (dua ratus lima puluh juta rupiah) – Rp500.000.000,00 (lima ratus juta

rupiah) 25%, dan Penghasilan di atas Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah) 30%. Tarif pajak Wajib Pajak badan dalam negeri dan bentuk usaha tetap adalah sebesar 28% (dua puluh delapan persen). Terhadap pajak atas penghasilan sehubungan dengan pekerjaan, jasa, atau kegiatan dengan nama dan dalam bentuk apa pun yang diterima atau diperoleh Wajib Pajak orang pribadi dalam negeri wajib dilakukan pemotongan secara langsung oleh pihak yang diberikan kewenangan berdasarkan UU tentang Pajak Penghasilan.

Berdasarkan ketentuan Pasal 31C UU No. 36 Tahun 2008, Penerimaan negara dari Pajak Penghasilan orang pribadi dalam negeri dan Pajak Penghasilan Pasal 21 yang dipotong oleh pemberi kerja dibagi dengan imbangan 80% untuk Pemerintah Pusat dan 20% untuk Pemerintah Daerah tempat Wajib Pajak terdaftar. Ketentuan pembagian penerimaan negara dari Pajak Penghasilan yang ditentukan dalam UU tentang Pajak Penghasilan berhubungan langsung dengan RUU tentang Peningkatan PAD, dalam RUU bisa mengatur lebih jelas dan terperinci mengenai pembagian penerimaan negara dengan memperhatikan yang diatur dalam UU tentang Pajak Penghasilan. RUU tentang Peningkatan PAD dapat mengatur mengenai persentase pembagian yang lebih terperinci bagi provinsi maupun kabupaten/kota dari 20% yang sudah ditentukan dalam Pasal 31C UU tentang Pajak Penghasilan.

Ketentuan Pasal 32 UU No. 36 Tahun 2008 menyatakan bahwa tata cara pengenaan pajak dan sanksi-sanksi berkenaan dengan pelaksanaan UU tentang Pajak Penghasilan dilakukan sesuai dengan ketentuan dalam UU tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan.

Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan bahwa dalam UU tentang Pajak Penghasilan sudah menjelaskan secara rinci bahwa Pajak Penghasilan merupakan kewenangan dari pemerintah pusat dengan tetap memperhatikan daerah karena adanya pengaturan mengenai bagi hasil penerimaan Negara dari pajak penghasilan. Oleh karena itu dalam

penyusunan RUU tentang Peningkatan PAD harus mengacu pada seluruh materi muatan yang diatur dalam UU tentang Pajak Penghasilan.

H. Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (UU tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah) memuat ketentuan mengenai perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah. Undang-undang tersebut menggantikan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. UU tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah dibentuk berdasarkan rekomendasi Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/2000 dan Ketetapan MPR Nomor VI/MPR/2002. Selain itu, undang-undang tersebut dibentuk untuk menyesuaikan pengaturan mengenai perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Pengaturan mengenai perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah dalam UU tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah dimaksudkan untuk mendukung pendanaan atas penyerahan urusan Pemerintah kepada Pemerintahan daerah yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Pendanaan tersebut berdasarkan prinsip *money follows function* yang bermakna pendanaan mengikuti fungsi masing-masing tingkat pemerintahan. Selain

itu, pengaturan tersebut dimaksudkan agar pendanaan penyelenggaraan urusan pemerintahan dilaksanakan secara efektif dan efisien serta mencegah tumpang tindih pendanaan atau tidak tersedianya pendanaan bagi suatu bidang pemerintahan.

UU tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah memuat ketentuan antara lain prinsip kebijakan perimbangan keuangan, dasar pendanaan pemerintahan daerah, penerimaan daerah, PAD, dana perimbangan, lain-lain pendapatan, dana dekonsentrasi, dan dana tugas pembantuan.

Prinsip-prinsip kebijakan perimbangan keuangan menurut ketentuan Pasal 2 UU tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah yaitu kebijakan perimbangan keuangan antara pemerintah dan pemerintahan daerah merupakan subsistem keuangan negara sebagai konsekuensi pembagian tugas antara pemerintah dan pemerintah daerah, pemberian sumber keuangan negara kepada pemerintahan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi didasarkan atas penyerahan tugas oleh pemerintah kepada pemerintah daerah dengan memperhatikan stabilitas dan keseimbangan fiskal, perimbangan keuangan antara pemerintah dan pemerintahan daerah merupakan suatu sistem yang menyeluruh dalam rangka pendanaan penyelenggaraan asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan.

Dasar pendanaan pemerintahan daerah menurut ketentuan Pasal 4 ayat (1) sampai dengan ayat (3) UU tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah terdiri atas penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi didanai APBD, penyelenggaraan urusan pemerintah yang dilaksanakan oleh gubernur dalam rangka pelaksanaan dekonsentrasi didanai APBN, dan penyelenggaraan urusan pemerintah

yang dilaksanakan oleh daerah dalam rangka tugas pembantuan didanai APBN.

Penerimaan daerah menurut ketentuan Pasal 1 angka 11 UU tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah adalah “*uang yang masuk ke kas daerah.*” Penerimaan daerah dalam pelaksanaan desentralisasi menurut ketentuan Pasal 5 ayat (1) UU tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, terdiri atas pendapatan daerah dan pembiayaan. Adapun pendapatan daerah menurut ketentuan Pasal 5 ayat (2) UU tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, bersumber dari PAD, dana Perimbangan, dan lain-lain Pendapatan.

PAD menurut ketentuan Pasal 6 ayat (1) UU tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, bersumber dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain PAD yang sah. Adapun Lain-lain PAD yang sah menurut ketentuan Pasal 6 ayat (2) UU tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, meliputi hasil penjualan kekayaan daerah yang tidak dipisahkan, jasa giro, pendapatan bunga, keuntungan selisih nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing, komisi, potongan, atau bentuk lain sebagai akibat dari penjualan dan/atau pengadaan barang dan/atau jasa oleh daerah. Pemberian sumber-sumber PAD tersebut kepada daerah dimaksudkan untuk memberikan keleluasaan kepada daerah dalam memanfaatkan sumber-sumber PAD untuk melaksanakan otonomi daerah sebagai perwujudan asas desentralisasi.

Dana Perimbangan menurut ketentuan Pasal 1 angka 19 UU tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah adalah “*dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada Daerah untuk mendanai kebutuhan Daerah dalam*

rangka pelaksanaan Desentralisasi.” Menurut ketentuan Pasal 10 ayat (1) UU tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, dana perimbangan terdiri atas Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK).

DBH menurut ketentuan Pasal 1 angka 20 UU tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah adalah *“dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada Daerah berdasarkan angka persentase untuk mendanai kebutuhan Daerah dalam rangka pelaksanaan Desentralisasi.”* DBH menurut ketentuan Pasal 11 ayat (1) UU tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah bersumber dari pajak dan Sumber Daya Alam (SDA). DBH yang bersumber dari pajak menurut ketentuan Pasal 11 ayat (2) UU tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, terdiri atas Pajak Bumi dan Bangunan, BPHTB, dan Pajak Penghasilan (PPh) Pasal 25 dan Pasal 29 wajib pajak orang pribadi dalam negeri dan PPh Pasal 21. Akan tetapi, BPHTB menurut UU tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dialihkan dari pajak pusat menjadi pajak daerah. Dengan demikian, BPHTB tidak lagi merupakan bagian dari DBH yang bersumber dari pajak.

DBH yang bersumber dari SDA menurut ketentuan Pasal 11 ayat (3) UU tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, berasal dari kehutanan, pertambangan umum, perikanan, pertambangan minyak bumi, pertambangan gas bumi, dan pertambangan panas bumi. Dalam UU tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah terdapat penambahan DBH baik dari sektor pajak maupun SDA. Penambahan DBH dari sektor pajak berasal dari PPh Pasal 25 dan Pasal 29 Wajib Pajak Orang Pribadi Dalam Negeri (WPOPDN) dan PPh Pasal 21. Adapun penambahan DBH dari sektor SDA berasal dari pertambangan panas bumi. Selain itu dalam UU tentang Perimbangan Keuangan antara

Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, dana reboisasi yang semula merupakan komponen DAK dikelompokkan menjadi komponen DBH.

DAU menurut ketentuan Pasal 1 angka 21 UU tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah adalah “*dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar-Daerah untuk mendanai kebutuhan Daerah dalam rangka pelaksanaan Desentralisasi.*” Menurut ketentuan Pasal 27 ayat (1) UU tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, jumlah keseluruhan DAU ditetapkan paling sedikit 26% (dua puluh enam persen) dari pendapatan dalam negeri neto yang ditetapkan dalam APBN. DAU untuk suatu Daerah dialokasikan atas dasar celah fiskal dan alokasi dasar. Celah fiskal menurut ketentuan Pasal 27 ayat (3) UU tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah merupakan selisih antara kebutuhan fiskal (*fiscal need*) dengan kapasitas fiskal (*fiscal capacity*). Daerah yang kapasitas fiskalnya besar tetapi kebutuhan fiskalnya kecil akan memperoleh alokasi DAU yang relatif kecil. Sebaliknya, daerah yang kapasitas fiskalnya kecil tetapi kebutuhan fiskalnya besar akan memperoleh alokasi DAU yang relatif besar. Adapun alokasi dasar menurut ketentuan Pasal 27 ayat (4) UU tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah dihitung berdasarkan jumlah gaji Pegawai Negeri Sipil Daerah.

DAK menurut ketentuan Pasal 1 angka 23 UU tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah adalah “*dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada Daerah tertentu dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan Daerah dan sesuai dengan prioritas nasional.*” Menurut ketentuan Pasal 41 ayat (1) UU tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, daerah penerima DAK wajib menyediakan dana pendamping paling sedikit 10%

(sepuluh persen) dari alokasi DAK. Akan tetapi, menurut ketentuan Pasal 41 ayat (3) UU tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, daerah dengan kemampuan fiskal tertentu tidak diwajibkan menyediakan dana pendamping. Ketiga komponen dana perimbangan tersebut merupakan sistem transfer dana dari Pemerintah serta merupakan satu kesatuan yang utuh dan bersifat saling melengkapi.

Lain-lain pendapatan menurut ketentuan Pasal 43 UU tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, terdiri atas pendapatan hibah dan pendapatan dana darurat. Hibah dapat berasal dari pemerintah negara asing, badan/lembaga asing, badan/lembaga internasional, Pemerintah, badan/lembaga dalam negeri, atau perseorangan. Dana darurat menurut ketentuan Pasal 46 ayat (1) UU tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, dialokasikan untuk keperluan mendesak yang diakibatkan oleh bencana nasional dan/atau peristiwa luar biasa yang tidak dapat ditanggulangi oleh daerah dengan menggunakan dana APBD. Selain itu, menurut ketentuan Pasal 47 ayat (1) UU tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, dana darurat dapat dialokasikan oleh Pemerintah pada daerah yang dinyatakan mengalami krisis solvabilitas.

Dana dekonsentrasi menurut ketentuan Pasal 1 angka 26 UU tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah adalah *“dana yang berasal dari APBN yang dilaksanakan oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah yang mencakup semua penerimaan dan pengeluaran dalam rangka pelaksanaan Dekonsentrasi, tidak termasuk dana yang dialokasikan untuk instansi vertikal pusat di daerah.”* Dana Dekonsentrasi menurut ketentuan Pasal 88 UU tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, merupakan bagian dari anggaran kementerian

negara/lembaga yang dialokasikan berdasarkan rencana kerja dan anggaran kementerian negara/lembaga yang bersangkutan.

Dana tugas pembantuan menurut ketentuan Pasal 1 angka 27 UU tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah adalah “*dana yang berasal dari APBN yang dilaksanakan oleh Daerah yang mencakup semua penerimaan dan pengeluaran dalam rangka pelaksanaan Tugas Pembantuan.*” Dana tugas pembantuan menurut Pasal 95 UU tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, merupakan bagian anggaran kementerian negara/lembaga yang dialokasikan berdasarkan rencana kerja dan anggaran kementerian negara/lembaga yang bersangkutan.

Keterkaitan antara UU tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah dengan RUU tentang Peningkatan PAD terdapat pada pengaturan mengenai sumber penerimaan daerah. Dalam UU tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah diatur bahwa sumber penerimaan daerah terdiri atas pendapatan daerah dan pembiayaan. Pendapatan daerah bersumber dari PAD, dana perimbangan, dan lain-lain pendapatan. Dengan demikian, Peningkatan PAD, dana perimbangan, dan lain-lain pendapatan berdampak terhadap Peningkatan PAD. Selain itu, Peningkatan PAD dapat dilakukan baik melalui penambahan persentase beberapa komponen DBH untuk daerah maupun penambahan DBH dari sektor pajak dan SDA.

Ketentuan mengenai perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah yang terdapat dalam UU tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah menjadi bahan pertimbangan dalam penyusunan RUU tentang Peningkatan PAD.

I. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara (UU tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara)

UU tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara ini dibentuk dengan landasan bahwa untuk mendukung keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan negara, keuangan negara wajib dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperlihatkan rasa keadilan dan kepatuhan.¹⁷⁷ Berdasarkan UU tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara ini pula, dalam rangka untuk mewujudkan pengelolaan keuangan negara yang baik sebagaimana disebutkan sebelumnya, maka Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) memiliki landasan untuk melakukan pemeriksaannya secara bebas dan mandiri.¹⁷⁸

Sebelum belum adanya UU tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara ini, dalam rangka pelaksanaan tugas pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara, BPK masih berpedoman kepada *Instructie en Verdere Bepalingen voor de Algemene Rekenkamer* atau IAR (Staatsblad 1898 Nomor 9 sebagaimana telah diubah terakhir dengan Staatsblad 1983 Nomor 320). Hadirnya UU tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara ini pula adalah sangat penting, karena BPK semulanya hanya bergantung pada Undang-undang No. 5 Tahun 1973 tentang Badan Pemeriksa Keuangan, sehingga masih belum memiliki landasan operasional yang

¹⁷⁷ Lihat konsiderans menimbang UU tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.

¹⁷⁸ *ibid*

memadai dalam pelaksanaan tugasnya untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara.¹⁷⁹

Adapun kaitannya UU tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara ini dalam rangka pembentukan Rancangan Undang-Undang tentang Peningkatan PAD ini memanglah tidak ada yang terkait secara langsung. Namun demikian, ada beberapa hal yang sekiranya dapat dikaitkan misalnya *pertama*, ada di Pasal 17 UU tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara ini. Dalam Pasal 17 terutama di ayat (2) tersebut, diatur bahwa laporan hasil pemeriksaan atas laporan keuangan pemerintah daerah disampaikan oleh BPK kepada DPRD selambat-lambatnya 2 (dua) bulan setelah menerima laporan keuangan dari pemerintah daerah. Dengan demikian dapat diketahui pula bahwa setiap pendapatan daerah itu juga akan selalu diperiksa karena laporan keuangan pemerintah daerah diperiksa semua oleh BPK.

Kedua, dalam UU tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara ini pula diatur perihal pengenaan ganti kerugian negara. Hal ini berangkat dari sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 62 ayat (3) Undang-undang No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Undang-undang ini mengatur lebih lanjut tentang pengenaan ganti kerugian negara/daerah terhadap bendahara. BPK menerbitkan surat keputusan penetapan batas waktu pertanggung jawaban bendahara atas kekurangan kas/barang yang terjadi, setelah mengetahui ada kekurangan kas/barang dalam persediaan yang merugikan keuangan negara/daerah. Bendahara tersebut dapat mengajukan keberatan terhadap putusan BPK. Adapun hal ini adalah wujud dari tindak lanjut pemeriksaan yang dilakukan oleh BPK sebagaimana dijelaskan

¹⁷⁹ Lihat Penjelasan Umum UU No. 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.

sebelumnya dan pengenaan ganti kerugian ini muncul bilamana dari hasil pemeriksaan BPK tersebut ditemukan adanya kerugian negara.

Dengan demikian, dalam rangka membentuk Naskah Akademik dan RUU tentang Peningkatan PAD ini, perlu memperhatikan pengaturan yang telah diatur dalam Undang-Undang ini. Sehingga setiap pendapatan daerah yang termuat dalam laporan keuangan daerah tetap diperiksa semua oleh BPK bahkan bilamana ditemukan adanya kerugian negara maka BPK dapat melakukan pengenaan ganti kerugian atas hal tersebut.

J. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (UU tentang Keuangan Negara) merupakan amanat dari ketentuan Bab VIII Hal Keuangan UUD NRI Tahun 1945 yang menjelaskan bahwa anggaran pendapatan dan belanja negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang, dan ketentuan mengenai pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara serta macam dan harga mata uang ditetapkan dengan undang-undang serta hal-hal lain mengenai Keuangan Negara sesuai dengan amanat Pasal 23C diatur dengan undang-undang.

Hal-hal yang diatur dalam UU tentang Keuangan Negara antara lain meliputi pengertian dan ruang lingkup Keuangan Negara, asas-asas umum pengelolaan Keuangan Negara, kedudukan Presiden sebagai pemegang kekuasaan pengelolaan Keuangan Negara, pendelegasian kekuasaan Presiden kepada Menteri Keuangan dan Menteri/Pimpinan Lembaga, susunan APBN dan APBD, ketentuan mengenai penyusunan dan penetapan APBN dan APBD, pengaturan hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan bank sentral, pemerintah daerah dan pemerintah/lembaga asing, pengaturan hubungan keuangan antara pemerintah dengan perusahaan negara, perusahaan daerah dan perusahaan swasta, dan badan pengelola dana masyarakat, serta penetapan bentuk dan batas waktu penyampaian laporan

pertanggungjawaban pelaksanaan APBN dan APBD. UU tentang Keuangan Negara ini juga telah mengantisipasi perubahan standar akuntansi di lingkungan pemerintahan di Indonesia yang mengacu kepada perkembangan standar akuntansi di lingkungan pemerintahan secara internasional.

Keterkaitan UU tentang Keuangan Negara dengan RUU Peningkatan PAD antara lain meliputi, **pertama**, terletak pada **batasan pengertian Keuangan Negara** yang menggunakan pendekatan dari sisi obyek, subyek, proses, dan tujuan. Dari sisi obyek yang dimaksud dengan Keuangan Negara meliputi semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kebijakan dan kegiatan dalam bidang fiskal, moneter dan pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan, serta segala sesuatu baik berupa uang, maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. Dari sisi subyek yang dimaksud dengan Keuangan Negara meliputi seluruh obyek sebagaimana tersebut di atas yang dimiliki negara, dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Perusahaan Negara/Daerah, dan badan lain yang ada kaitannya dengan Keuangan Negara. Dari sisi proses, Keuangan Negara mencakup seluruh rangkaian kegiatan yang berkaitan dengan pengelolaan obyek sebagaimana tersebut di atas mulai dari perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan sampai dengan pertanggungjawaban. Dari sisi tujuan, Keuangan Negara meliputi seluruh kebijakan, kegiatan dan hubungan hukum yang berkaitan dengan pemilikan dan/atau penguasaan obyek sebagaimana tersebut di atas dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara. Oleh karena itu pendapatan daerah dan pengelolaannya oleh Pemerintah Daerah bukan saja bagian dari keuangan daerah namun merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari Keuangan Negara. Hal ini dijelaskan dalam Pasal 1 dan Penjelasan Umum UU tentang Keuangan Negara.

Selanjutnya, Pasal 2 UU tentang Keuangan Negara memberikan pengertian kekayaan daerah sangat luas yaitu meliputi uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah. Berdasarkan hal ini maka pengaturan mengenai materi muatan retribusi pemakaian kekayaan daerah dalam RUU tentang Peningkatan PAD kedepan harus merujuk kepada aturan ini.

Kedua, asas-asas umum pengelolaan Keuangan Negara yang meliputi antara lain akuntabilitas berorientasi pada hasil; profesionalitas; proporsionalitas; keterbukaan dalam pengelolaan Keuangan Negara; pemeriksaan keuangan oleh badan pemeriksa yang bebas dan mandiri. Asas-asas umum tersebut juga diperlukan pula guna menjamin terselenggaranya prinsip-prinsip pemerintahan daerah dan memperkokoh landasan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia. Hal ini dijelaskan dalam Penjelasan Umum UU tentang Keuangan Negara.

Ketiga, kekuasaan atas pengelolaan Keuangan Negara merupakan bagian dari kekuasaan pemerintahan yang dipegang oleh Presiden selaku Kepala Pemerintahan. Untuk membantu Presiden dalam penyelenggaraan kekuasaan dimaksud, sebagian dari kekuasaan tersebut dikuasakan kepada Menteri Keuangan selaku Pengelola Fiskal dan Wakil Pemerintah dalam kepemilikan kekayaan negara yang dipisahkan, serta kepada Menteri/Pimpinan Lembaga selaku Pengguna Anggaran/Pengguna Barang kementerian negara/lembaga yang dipimpinnya. Menteri Keuangan sebagai pembantu Presiden dalam bidang keuangan pada hakekatnya adalah Chief Financial Officer (CFO) Pemerintah Republik Indonesia, sementara setiap menteri/pimpinan lembaga pada hakekatnya adalah Chief Operational Officer (COO) untuk suatu bidang tertentu pemerintahan. Prinsip ini perlu dilaksanakan secara konsisten agar terdapat kejelasan dalam pembagian wewenang dan tanggung jawab,

terlaksananya mekanisme checks and balances serta untuk mendorong upaya peningkatan profesionalisme dalam penyelenggaraan tugas pemerintahan. Sesuai dengan asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan negara sebagian kekuasaan Presiden tersebut juga diserahkan kepada Gubernur/ Bupati/Walikota selaku pengelola keuangan daerah dan mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan. Demikian pula untuk mencapai kestabilan nilai rupiah tugas menetapkan dan melaksanakan kebijakan moneter serta mengatur dan menjaga kelancaran sistem pembayaran dilakukan oleh bank sentral. Hal ini dijelaskan dalam Pasal 6 sampai dengan Pasal 10 UU tentang Keuangan Negara.

Keempat, fungsi dan peran DPR/DPRD dalam **penyusunan dan penetapan APBN/APBD** dimulai dari proses penyusunan dan penetapan anggaran, pengintegrasian sistem akuntabilitas kinerja dalam sistem penganggaran, penyempurnaan klasifikasi anggaran, penyatuan anggaran, dan penggunaan kerangka pengeluaran jangka menengah dalam penyusunan anggaran. Belanja negara/belanja daerah juga harus dirinci sampai dengan unit organisasi, fungsi, program, kegiatan, dan jenis belanja. Hal tersebut berarti bahwa setiap anggaran dan/atau pergeseran anggaran antarunit organisasi, antarkegiatan, dan antarjenis belanja harus mendapat persetujuan DPR/DPRD. Hal ini dijelaskan dalam Pasal 11 sampai dengan Pasal 20 UU tentang Keuangan Negara.

Kelima, ketentuan mengenai **hubungan keuangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah**. Dalam hubungan dengan pemerintah daerah, Undang-Undang ini menegaskan adanya kewajiban pemerintah pusat mengalokasikan dana perimbangan kepada pemerintah daerah. Dalam hubungan antara pemerintah dan perusahaan negara, perusahaan daerah, perusahaan swasta, dan badan pengelola dana masyarakat ditetapkan bahwa pemerintah dapat memberikan pinjaman/hibah/penyertaan modal kepada dan menerima

pinjaman/hibah dari perusahaan negara/daerah setelah mendapat persetujuan DPR/DPRD. Hal ini dijelaskan dalam Pasal 21 sampai dengan Pasal 25 UU tentang Keuangan Negara.

Keenam, ketentuan **pelaksanaan APBN dan APBD** dimana setelah APBN ditetapkan secara rinci dengan Undang-Undang, pelaksanaannya dituangkan lebih lanjut dengan Keputusan Presiden sebagai pedoman bagi kementerian negara/lembaga dalam pelaksanaan anggaran. Penuangan dalam keputusan Presiden tersebut terutama menyangkut hal-hal yang belum dirinci di dalam undang-undang APBN, seperti alokasi anggaran untuk kantor pusat dan kantor daerah kementerian negara/lembaga, pembayaran gaji dalam belanja pegawai, dan pembayaran untuk tunggakan yang menjadi beban kementerian negara/lembaga. Selain itu, penuangan dimaksud meliputi pula alokasi dana perimbangan untuk provinsi/kabupaten/kota dan alokasi subsidi sesuai dengan keperluan perusahaan/badan yang menerima. Demikian pula untuk APBD, setelah ditetapkan dengan Peraturan Daerah, pelaksanaannya dituangkan dengan Keputusan Gubernur/Bupati/Walikota. Penuangan dalam Keputusan Gubernur/Bupati/Walikota tersebut terutama menyangkut hal-hal yang belum dirinci di dalam Peraturan Daerah tentang APBD.

Untuk memberikan informasi mengenai perkembangan pelaksanaan APBN/APBD, pemerintah pusat/pemerintah daerah perlu menyampaikan laporan realisasi semester pertama kepada DPR/DPRD pada akhir Juli tahun anggaran yang bersangkutan. Informasi yang disampaikan dalam laporan tersebut menjadi bahan evaluasi pelaksanaan APBN/APBD semester pertama dan penyesuaian/perubahan APBN/APBD pada semester berikutnya. Hal ini dijelaskan dalam Pasal 26 sampai dengan Pasal 29 UU tentang Keuangan Negara.

Ketujuh, ketentuan mengenai **pertanggungjawaban pengelolaan Keuangan Negara** yang merupakan upaya konkrit untuk mewujudkan

transparansi dan akuntabilitas pengelolaan Keuangan Negara. Penyampaian laporan pertanggungjawaban keuangan pemerintah harus memenuhi prinsip-prinsip tepat waktu dan disusun dengan mengikuti standar akuntansi pemerintah yang telah diterima secara umum. Dalam UU tentang Keuangan Negara ini ditetapkan bahwa laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN/APBD disampaikan berupa laporan keuangan yang setidaknya-tidaknya terdiri dari laporan realisasi anggaran, neraca, laporan arus kas dan catatan atas laporan keuangan yang disusun sesuai dengan standar akuntansi pemerintahan. Laporan keuangan pemerintah pusat yang telah diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan harus disampaikan kepada DPR selambat-lambatnya 6 (enam) bulan setelah berakhirnya tahun anggaran yang bersangkutan, demikian pula laporan keuangan pemerintah daerah yang telah diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan harus disampaikan kepada DPRD selambat-lambatnya 6 (enam) bulan setelah berakhirnya tahun anggaran yang bersangkutan. Dalam rangka akuntabilitas pengelolaan Keuangan Negara menteri/pimpinan lembaga/ gubernur/ bupati/ walikota selaku pengguna anggaran/pengguna barang bertanggung jawab atas pelaksanaan kebijakan yang ditetapkan dalam Undang-undang tentang APBN/ Peraturan Daerah tentang APBD, dari segi manfaat/ hasil (outcome). Sedangkan Pimpinan unit organisasi kementerian negara/lembaga bertanggung jawab atas pelaksanaan kegiatan yang ditetapkan dalam Undang-Undang tentang APBN, demikian pula Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah bertanggung jawab atas pelaksanaan kegiatan yang ditetapkan dalam Peraturan Daerah tentang APBD, dari segi barang dan/atau jasa yang disediakan (output). Sebagai konsekuensinya, dalam Undang-Undang ini diatur sanksi yang berlaku bagi menteri/ pimpinan lembaga/ gubernur/ bupati/ walikota, serta Pimpinan unit organisasi kementerian negara/ lembaga/ Satuan Kerja Perangkat Daerah yang terbukti melakukan penyimpangan

kebijakan/kegiatan yang telah ditetapkan dalam Undang-undang tentang APBN/ Peraturan Daerah tentang APBD. Ketentuan sanksi tersebut dimaksudkan sebagai upaya preventif dan represif, serta berfungsi sebagai jaminan atas ditaatinya Undang-Undang tentang APBN/Peraturan Daerah tentang APBD yang bersangkutan. Selain itu perlu ditegaskan prinsip yang berlaku universal bahwa barang siapa yang diberi wewenang untuk menerima, menyimpan dan membayar atau menyerahkan uang, surat berharga atau barang milik negara bertanggungjawab secara pribadi atas semua kekurangan yang terjadi dalam pengurusannya. Kewajiban untuk mengganti kerugian Keuangan Negara oleh para pengelola Keuangan Negara dimaksud merupakan unsur pengendalian intern yang andal. Hal ini dijelaskan dalam Pasal 30 sampai dengan Pasal 35 UU tentang Keuangan Negara.

Berdasarkan penjelasan diatas maka pengelolaan keuangan daerah oleh pemerintah daerah, dalam hal ini Gubernur/Bupati/Walikota, merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari pengelolaan keuangan negara, dan oleh karenanya penyusunan RUU Peningkatan PAD harus mengacu kepada aturan dalam UU tentang Keuangan Negara.

K. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (UU tentang Perbendaharaan Negara) ini merupakan amanat dari Pasal 29 UU tentang Keuangan Negara yang menyebutkan bahwa Ketentuan mengenai pengelolaan keuangan negara dalam rangka pelaksanaan APBN dan APBD ditetapkan dalam undang-undang yang mengatur Perbendaharaan Negara. Ketentuan mengenai pengelolaan keuangan negara dalam rangka pelaksanaan APBN/APBD ditetapkan tersendiri dalam undang-undang yang mengatur Perbendaharaan Negara mengingat lebih banyak menyangkut hubungan administratif antarkementerian negara/lembaga di lingkungan pemerintah.

Keterkaitan UU tentang Perbendaharaan Negara dengan RUU Peningkatan PAD antara lain meliputi pengaturan mengenai **ruang lingkup dan asas umum** penyelenggaraan Perbendaharaan Negara. Perbendaharaan Negara didefinisikan sebagai pengelolaan dan pertanggungjawaban Keuangan Negara, termasuk investasi dan kekayaan yang dipisahkan, yang ditetapkan dalam APBN dan APBD dan Perbendaharaan Negara itu sendiri meliputi:

- a. Pelaksanaan pendapatan dan belanja negara;
- b. Pelaksanaan pendapatan dan belanja daerah;
- c. Pelaksanaan penerimaan dan pengeluaran negara;
- d. Pelaksanaan penerimaan dan pengeluaran daerah;
- e. Pengelolaan kas;
- f. Pengelolaan piutang dan utang negara/daerah;
- g. pengelolaan investasi dan barang milik negara/daerah;
- h. Penyelenggaraan akuntansi dan sistem informasi manajemen keuangan negara/daerah;
- i. Peyusunan laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN/APBD;
- j. Penyelesaian kerugian negara/daerah;
- k. Pengelolaan Badan Layanan Umum; dan
- l. Perumusan standar, kebijakan, serta sistem dan prosedur yang berkaitan dengan pengelolaan keuangan negara dalam rangka pelaksanaan APBN/APBD,

sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 1 angka 1 jo Pasal 2 UU tentang Perbendaharaan Negara. Berdasarkan ketentuan ini maka pendapatan daerah merupakan bagian yang tidak terpisahkan pengaturannya dengan ketentuan pengaturan dalam UU tentang Perbendaharaan Negara.

Pasal 3 UU tentang Perbendaharaan Negara menyebutkan bahwa dalam penyelenggaraan Perbendaharaan Negara harus memperhatikan **asas/prinsip umum**:

1. Undang-undang tentang APBN merupakan dasar bagi Pemerintah Pusat untuk melakukan penerimaan dan pengeluaran negara.
2. Peraturan Daerah tentang APBD merupakan dasar bagi Pemerintah Daerah untuk melakukan penerimaan dan pengeluaran daerah.
3. Setiap pejabat dilarang melakukan tindakan yang berakibat pengeluaran atas beban APBN/APBD jika anggaran untuk membiayai pengeluaran tersebut tidak tersedia atau tidak cukup tersedia.
4. Semua pengeluaran negara, termasuk subsidi dan bantuan lainnya yang sesuai dengan program pemerintah pusat, dibiayai dengan APBN.
5. Semua pengeluaran daerah, termasuk subsidi dan bantuan lainnya yang sesuai dengan program pemerintah daerah, dibiayai dengan APBD.
6. Anggaran untuk membiayai pengeluaran yang sifatnya mendesak dan/atau tidak terduga disediakan dalam bagian anggaran tersendiri yang selanjutnya diatur dalam peraturan pemerintah.
7. Kelambatan pembayaran atas tagihan yang berkaitan dengan pelaksanaan APBN/APBD dapat mengakibatkan pengenaan denda dan/atau bunga.

Selain itu terdapat beberapa ketentuan pengaturan dalam UU tentang Perbendaharaan Negara yang harus diperhatikan dan dijadikan acuan dalam pengaturan RUU Peningkatan PAD, antara lain:

1. Pasal 4 sampai dengan Pasal 10: **Pejabat Perbendaharaan Negara** yang terdiri dari pengguna anggaran, bendahara umum negara/daerah, dan bendahara penerimaan/pengeluaran, beserta seluruh kewenangan yang melekat terhadapnya.
 - a. Menteri/pimpinan lembaga adalah Pengguna Anggaran/Pengguna Barang bagi kementerian negara/lembaga yang dipimpinnya.

- b. Kewenangan Gubernur/bupati/walikota selaku Kepala Pemerintahan Daerah adalah;
- 1) menetapkan kebijakan tentang pelaksanaan APBD;
 - 2) menetapkan Kuasa Pengguna Anggaran dan Bendahara Penerimaan dan/atau Bendahara Pengeluaran;
 - 3) menetapkan pejabat yang bertugas melakukan pemungutan penerimaan daerah;
 - 4) menetapkan pejabat yang bertugas melakukan pengelolaan utang dan piutang daerah;
 - 5) menetapkan pejabat yang bertugas melakukan pengelolaan barang milik daerah; dan
 - 6) menetapkan pejabat yang bertugas melakukan pengujian atas tagihan dan memerintahkan pembayaran.
- c. Kepala satuan kerja perangkat daerah adalah Pengguna Anggaran/Pengguna Barang bagi satuan kerja perangkat daerah yang dipimpinnya.
- d. Kepala satuan kerja perangkat daerah tersebut berwenang untuk:
- 1) menyusun dokumen pelaksanaan anggaran; melakukan tindakan yang mengakibatkan pengeluaran atas beban anggaran belanja;
 - 2) melakukan pengujian atas tagihan dan memerintahkan pembayaran;
 - 3) melaksanakan pemungutan penerimaan bukan pajak;
 - 4) mengelola utang dan piutang; menggunakan barang milik daerah;
 - 5) mengawasi pelaksanaan anggaran; serta
 - 6) menyusun dan menyampaikan laporan keuangan.
- e. Menteri Keuangan adalah Bendahara Umum Negara.

- f. Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara mengangkat Kuasa Bendahara Umum Negara untuk melaksanakan tugas kebendaharaan dalam rangka pelaksanaan anggaran dalam wilayah kerja yang telah ditetapkan.
- g. Kepala Satuan Kerja Pengelola Keuangan Daerah adalah Bendahara Umum Daerah.
- h. Kepala Satuan Kerja Pengelola Keuangan Daerah selaku Bendahara Umum Daerah berwenang:
 - 1) menyiapkan kebijakan dan pedoman pelaksanaan APBD;
 - 2) mengesahkan dokumen pelaksanaan anggaran;
 - 3) melakukan pengendalian pelaksanaan APBD;
 - 4) memberikan petunjuk teknis pelaksanaan sistem penerimaan dan pengeluaran kas daerah;
 - 5) melaksanakan pemungutan pajak daerah;
 - 6) memantau pelaksanaan penerimaan dan pengeluaran APBD oleh bank dan/atau lembaga keuangan lainnya yang telah ditunjuk;
 - 7) mengusahakan dan mengatur dana yang diperlukan dalam pelaksanaan APBD;
 - 8) menyimpan uang daerah;
 - 9) melaksanakan penempatan uang daerah dan mengelola/menatausahakan investasi;
 - 10) melakukan pembayaran berdasarkan permintaan pejabat Pengguna Anggaran atas beban rekening kas umum daerah;
 - 11) menyiapkan pelaksanaan pinjaman dan pemberian jaminan atas nama pemerintah daerah;
 - 12) melaksanakan pemberian pinjaman atas nama pemerintah daerah;

- 13) melakukan pengelolaan utang dan piutang daerah;
 - 14) melakukan penagihan piutang daerah;
 - 15) melaksanakan sistem akuntansi dan pelaporan keuangan daerah;
 - 16) menyajikan informasi keuangan daerah; dan
 - 17) melaksanakan kebijakan dan pedoman pengelolaan serta penghapusan barang milik daerah.
- i. Menteri/pimpinan lembaga/gubernur/bupati/walikota mengangkat Bendahara Penerimaan untuk melaksanakan tugas kebhendaharaan dalam rangka pelaksanaan anggaran pendapatan pada kantor/satuan kerja di lingkungan kementerian negara/lembaga/ satuan kerja perangkat daerah.
 - j. Menteri/pimpinan lembaga/gubernur/bupati/walikota mengangkat Bendahara Pengeluaran untuk melaksanakan tugas kebhendaharaan dalam rangka pelaksanaan anggaran belanja pada kantor/satuan kerja di lingkungan kementerian negara/lembaga/satuan kerja perangkat daerah.
2. Pasal 15: **Dokumen pelaksanaan anggaran**
- a. Setelah APBD ditetapkan, Pejabat Pengelola Keuangan Daerah memberitahukan kepada semua kepala satuan kerja perangkat daerah agar menyampaikan dokumen pelaksanaan anggaran untuk masing-masing satuan kerja perangkat daerah.
 - b. Kepala satuan kerja perangkat daerah menyusun dokumen pelaksanaan anggaran untuk satuan kerja perangkat daerah yang dipimpinnya berdasarkan alokasi anggaran yang ditetapkan oleh gubernur/bupati/walikota.
 - c. Dokumen pelaksanaan anggaran yang telah disahkan oleh Pejabat Pengelola Keuangan Daerah disampaikan kepada Kepala satuan kerja perangkat daerah dan Badan Pemeriksa Keuangan.

3. Pasal 16: **Pelaksanaan Anggaran Pendapatan**
 - a. Setiap kementerian negara/lembaga/satuan kerja perangkat daerah yang mempunyai sumber pendapatan wajib mengintensifkan perolehan pendapatan yang menjadi wewenang dan tanggung jawabnya.
 - b. Penerimaan harus disetor seluruhnya ke Kas Negara/Daerah pada waktunya yang selanjutnya diatur dalam peraturan pemerintah.
 - c. Penerimaan kementerian negara/lembaga/satuan kerja perangkat daerah tidak boleh digunakan langsung untuk membiayai pengeluaran.
 - d. Penerimaan berupa komisi, potongan, ataupun bentuk lain sebagai akibat dari penjualan dan/atau pengadaan barang dan/atau jasa oleh negara/daerah adalah hak negara/daerah.
4. Pasal 22 sampai dengan Pasal 32: **Pengelolaan Kas Umum Negara/Daerah**
 - a. Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara berwenang mengatur dan menyelenggarakan rekening pemerintah.
 - b. Dalam rangka penyelenggaraan rekening pemerintah, Menteri Keuangan membuka Rekening Kas Umum Negara.
 - c. Uang negara disimpan dalam Rekening Kas Umum Negara pada bank sentral.
 - d. Dalam pelaksanaan operasional penerimaan dan pengeluaran negara, Bendahara Umum Negara dapat membuka Rekening Penerimaan dan Rekening Pengeluaran pada bank umum.
 - e. Rekening Penerimaan digunakan untuk menampung penerimaan negara setiap hari.
 - f. Dalam rangka penyelenggaraan rekening Pemerintah Daerah, Pejabat Pengelola Keuangan Daerah membuka Rekening Kas

- Umum Daerah pada bank yang ditentukan oleh gubernur/bupati/walikota.
- g. Dalam pelaksanaan operasional Penerimaan dan Pengeluaran Daerah, Bendahara Umum Daerah dapat membuka Rekening Penerimaan dan Rekening Pengeluaran pada bank yang ditetapkan oleh gubernur/bupati/walikota.
 - h. Rekening Penerimaan digunakan untuk menampung Penerimaan Daerah setiap hari.
 - i. Pokok-pokok mengenai pengelolaan uang negara/daerah diatur dengan peraturan pemerintah setelah dilakukan konsultasi dengan bank sentral.
 - j. Pedoman lebih lanjut mengenai pengelolaan uang negara/daerah sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam peraturan pemerintah ditetapkan oleh Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara.
 - k. Pelaksanaan ketentuan yang berkaitan dengan pengelolaan uang daerah selanjutnya diatur dengan peraturan daerah.
5. Pasal 33 sampai dengan Pasal 40: **Pengelolaan Piutang dan Utang Negara/Daerah**
- a. Pemerintah Pusat dapat memberikan pinjaman atau hibah kepada Pemerintah Daerah/Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah sesuai dengan yang tercantum/ditetapkan dalam Undang-undang tentang APBN.
 - b. Pemerintah Pusat dapat memberikan pinjaman atau hibah kepada lembaga asing sesuai dengan yang tercantum/ditetapkan dalam Undang-undang tentang APBN.
 - c. Tata cara pemberian pinjaman atau hibah diatur dengan peraturan pemerintah.
 - d. Setiap pejabat yang diberi kuasa untuk mengelola pendapatan, belanja, dan kekayaan negara/daerah wajib mengusahakan

agar setiap piutang negara/daerah diselesaikan seluruhnya dan tepat waktu.

- e. Piutang negara/daerah yang tidak dapat diselesaikan seluruhnya dan tepat waktu, diselesaikan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- f. Menteri Keuangan dapat menunjuk pejabat yang diberi kuasa atas nama Menteri Keuangan untuk mengadakan utang negara atau menerima hibah yang berasal dari dalam negeri ataupun dari luar negeri sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan dalam Undang-undang APBN.
- g. Utang/hibah dapat diteruskanpinjamkan kepada Pemerintah Daerah/BUMN/BUMD.
- h. Biaya berkenaan dengan proses pengadaan utang atau hibah dibebankan pada Anggaran Belanja Negara.
- i. Tata cara pengadaan utang dan/atau penerimaan hibah baik yang berasal dari dalam negeri maupun dari luar negeri serta penerusan utang atau hibah luar negeri kepada Pemerintah Daerah/BUMN/BUMD, diatur dengan peraturan pemerintah.
- j. Gubernur/bupati/walikota dapat mengadakan utang daerah sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan dalam Peraturan Daerah tentang APBD.
- k. Kepala Satuan Kerja Pengelola Keuangan Daerah menyiapkan pelaksanaan pinjaman daerah sesuai dengan keputusan gubernur/bupati/walikota.
- l. Biaya berkenaan dengan pinjaman dan hibah daerah dibebankan pada Anggaran Belanja Daerah.
- m. Tata cara pelaksanaan dan penatausahaan utang negara/daerah diatur lebih lanjut dengan peraturan pemerintah

- n. Hak tagih mengenai utang atas beban negara/daerah kedaluwarsa setelah 5 (lima) tahun sejak utang tersebut jatuh tempo, kecuali ditetapkan lain oleh undang-undang.
6. Pasal 41: **Pengelolaan Investasi**
- a. Pemerintah dapat melakukan investasi jangka panjang untuk memperoleh manfaat ekonomi, sosial dan/atau manfaat lainnya.
 - b. Investasi dilakukan dalam bentuk saham, surat utang, dan investasi langsung.
 - c. Investasi diatur dengan peraturan pemerintah.
 - d. Penyertaan modal pemerintah pusat pada perusahaan negara/daerah/swasta ditetapkan dengan peraturan pemerintah.
 - e. Penyertaan modal pemerintah daerah pada perusahaan negara/daerah/swasta ditetapkan dengan peraturan daerah.
7. Pasal 42 sampai dengan Pasal 49: **Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah**
- a. Menteri Keuangan mengatur pengelolaan barang milik negara.
 - b. Menteri/pimpinan lembaga adalah Pengguna Barang bagi kementerian negara/lembaga yang dipimpinnya.
 - c. Kepala kantor dalam lingkungan kementerian negara/lembaga adalah Kuasa Pengguna Barang dalam lingkungan kantor yang bersangkutan.
 - d. Gubernur/bupati/walikota menetapkan kebijakan pengelolaan barang milik daerah.
 - e. Kepala Satuan Kerja Pengelola Keuangan Daerah melakukan pengawasan atas penyelenggaraan pengelolaan barang milik daerah sesuai dengan kebijakan yang ditetapkan oleh gubernur/bupati/walikota.

- f. Kepala satuan kerja perangkat daerah adalah Pengguna Barang bagi satuan kerja perangkat daerah yang dipimpinnya.
 - g. Barang milik negara/daerah yang diperlukan bagi penyelenggaraan tugas pemerintahan negara/daerah tidak dapat dipindahtangankan.
 - h. Pemindahtanganan barang milik negara/daerah dilakukan dengan cara dijual, dipertukarkan, dihibahkan, atau disertakan sebagai modal Pemerintah setelah mendapat persetujuan DPR/DPRD.
8. Pasal 51 sampai dengan Pasal 57: **Penatausahaan dan Pertanggungjawaban APBN/APBD**
- a. Menteri Keuangan/Pejabat Pengelola Keuangan Daerah selaku Bendahara Umum Negara/Daerah menyelenggarakan akuntansi atas transaksi keuangan, aset, utang, dan ekuitas dana, termasuk transaksi pembiayaan dan perhitungannya.
 - b. Menteri/pimpinan lembaga/kepala satuan kerja perangkat daerah selaku Pengguna Anggaran menyelenggarakan akuntansi atas transaksi keuangan, aset, utang, dan ekuitas dana, termasuk transaksi pendapatan dan belanja, yang berada dalam tanggung jawabnya.
 - c. Akuntansi digunakan untuk menyusun laporan keuangan Pemerintah Pusat/Daerah sesuai dengan standar akuntansi pemerintahan.
9. Pasal 59 sampai dengan Pasal 67: **Penyelesaian Kerugian Negara/Daerah**
- a. Setiap kerugian negara/daerah yang disebabkan oleh tindakan melanggar hukum atau kelalaian seseorang harus segera diselesaikan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

- b. Bendahara, pegawai negeri bukan bendahara, atau pejabat lain yang karena perbuatannya melanggar hukum atau melalaikan kewajiban yang dibebankan kepadanya secara langsung merugikan keuangan negara, wajib mengganti kerugian tersebut.
- c. Setiap pimpinan kementerian negara/lembaga/kepala satuan kerja perangkat daerah dapat segera melakukan tuntutan ganti rugi, setelah mengetahui bahwa dalam kementerian negara/lembaga/ satuan kerja perangkat daerah yang bersangkutan terjadi kerugian akibat perbuatan dari pihak mana pun.

Berdasarkan penjelasan diatas maka pendapatan, belanja, dan penerimaan daerah merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari pendapatan, belanja, dan penerimaan negara yang dikelola dengan menggunakan kaidah hukum administrasi sebagaimana diatur dalam UU tentang Perbendaharaan Negara ini, dan oleh karenanya penyusunan RUU Peningkatan PAD harus mengacu kepada aturan dalam UU tentang Perbendaharaan Negara ini.

L. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 1997 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak (UU tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak)

UU tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak ini dibentuk dengan landasan bahwa guna pelaksanaan tugas dan fungsi Pemerintah dalam pelayanan, pengaturan, dan perlindungan masyarakat, pengelolaan kekayaan Negara, serta pemanfaatan sumber daya alam dalam rangka pencapaian tujuan nasional sebagaimana termaktub dalam Undang-Undang Dasar 1945, maka dimungkinkan untuk mewujudkan suatu bentuk penerimaan Negara yang disebut sebagai Penerimaan Negara

Bukan Pajak (PNBP).¹⁸⁰ Peranan PNBP dalam pembiayaan kegiatan dimaksud penting dalam peningkatan kemandirian bangsa dalam pembiayaan Negara dan pembangunan.

Hadirnya undang-undang tersendiri yang mengatur mengenai penerimaan negara bukan pajak ini dilandasi semangat bahwa sebelum terbentuknya undang-undang ini penyelenggaraan dan pengelolaan PNBP yang tertuang dalam peraturan dan ketentuan pelaksanaan yang berlaku selama ini belum sepenuhnya mencerminkan kepastian hukum dan ketertiban administrasi keuangan Negara. Oleh karena itu, dalam rangka meningkatkan efisiensi perekonomian dan keuangan Negara serta untuk memberikan kepastian peranan dan wewenang Pemerintah dalam melaksanakan penyelenggaraan dan pengelolaan PNBP, maka dipandang perlu melakukan penyempurnaan pengaturan Penerimaan Negara Bukan Pajak dalam suatu undang-undang tersendiri.¹⁸¹

Dalam kaitannya UU tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak ini, guna rangka pembentukan RUU tentang Peningkatan PAD ini, ada beberapa hal yang sekiranya dapat dikaitkan misalnya *pertama*, terkait dengan jenis dan tarif sebagaimana diatur dalam Pasal 2 dan Pasal 3 Undang-Undang ini. Dalam Pasal 2 Undang-Undang ini, dapat diketahui bahwa kelompok PNBP ini ada macam-macam yakni penerimaan yang bersumber dari pengelolaan dana Pemerintah, penerimaan dari pemanfaatan sumber daya alam, penerimaan dari hasil-hasil pengelolaan kekayaan Negara yang dipisahkan, penerimaan dari kegiatan pelayanan yang dilaksanakan Pemerintah, penerimaan berdasarkan putusan pengadilan dan yang berasal dari pengenaan denda administrasi, penerimaan berupa hibah yang merupakan hak Pemerintah, dan penerimaan lainnya yang diatur dalam Undang-Undang tersendiri.

¹⁸⁰ Lihat konsiderans menimbang UU tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak

¹⁸¹ *Ibid.*

Diluar dari yang telah disebutkan diatas masih dimungkinkan adanya jenis PNBPN lainnya yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah (PP).

Adapun terkait dengan tarif untuk jenis-jenis PNBPN tersebut, ditetapkan dengan memperhatikan dampak pengenaan terhadap masyarakat dan kegiatan usahanya, biaya penyelenggaraan kegiatan Pemerintah sehubungan dengan jenis PNBPN yang bersangkutan, dan aspek keadilan dalam pengenaan beban kepada masyarakat.

Kedua, terkait dengan pengelolaan PNBPN ini, maka sesuai dinyatakan dalam Pasal 4 maka seluruh PNBPN disetor langsung secepatnya ke kas negara. Hal ini adalah penting karena sejalan dengan meningkatnya pembangunan nasional di segala bidang, terdapat banyak bentuk penerimaan Negara di luar penerimaan perpajakan. Penerimaan perpajakan meliputi penerimaan yang berasal dari Pajak Penghasilan, Pajak Pertambahan Nilai dan Pajak Penjualan atas Barang Mewah, Bea Masuk, Cukai Pajak Bumi dan Bangunan, Bea Meterai, Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan, dan penerimaan lainnya yang diatur dengan peraturan perundang-undangan di bidang perpajakan. Selain itu, penerimaan Negara yang berasal dari minyak dan gas bumi, yang di dalamnya terkandung unsur pajak dan royalti, diperlakukan sebagai penerimaan perpajakan, mengingat unsur pajak lebih dominan. Adapun PNBPN yang diterima tersebut, sebagaimana diatur di dalam Pasal 8, maka sebagian dananya dapat digunakan untuk kegiatan-kegiatan tertentu seperti misalnya untuk kegiatan penelitian dan pengembangan teknologi, pelayanan kesehatan, pendidikan dan pelatihan, penegakan hukum, pelayanan yang melibatkan kemampuan intelektual tertentu, dan pelestarian sumber daya alam.

Ketiga, mengenai pemeriksaan terkait PNBPN ini, dalam Pasal 14 ini diatur bahwa wajib bayar, baik itu orang pribadi atau badan yang ditentukan untuk melakukan kewajiban membayar, atas permintaan instansi pemerintah, baik departemen atau lembaga non-departemen

(saat ini menjadi kementerian atau lembaga pemerintah nonkementerian sesuai Undang-Undang Nomor 39 tahun 2008 tentang Kementerian Negara) dapat dilakukan pemeriksaan. Bahkan lebih lanjut lagi, bilamana berdasarkan hasil pemeriksaan terhadap wajib bayar ini ditemukan adanya kekurangan pembayaran, maka wajib bayar wajib melunasi kekurangannya dan ditambah sanksi berupa denda administrasi sebesar 2% sebulan dan paling lama 24 bulan dari jumlah kekurangan tersebut.

Keempat, mengenai keberatan terkait PNBPN ini, wajib bayar dari PNBPN ini, sebagaimana diatur di Pasal 19 dapat mengajukan keberatan secara tertulis atas penetapan jumlah PNBPN yang terutang kepada instansi pemerintah yang ditunjuk tersebut dalam jangka waktu 3 (tiga) bulan sejak tanggal penetapan. Bilamana dalam hal keberatan tersebut ditolak dan ternyata masih terdapat kekurangan pembayaran terhadap jumlah PNBPN yang terutang tersebut, maka wajib bayar wajib melakukan pembayaran atas kekurangan pembayaran ditambah sanksi berupa denda bunga sebesar 2% (dua persen) sebulan dari kekurangan tersebut untuk paling lama 24 (dua puluh empat) bulan.

Adapun sebaliknya, bilamana dalam hal keberatan tersebut dikabulkan dan ternyata kelebihan pembayaran jumlah PNBPN yang terutang yang tercantum dalam penetapan tersebut, maka kelebihan pembayaran tersebut diperhitungkan sebagai pembayaran dimuka atas jumlah PNBPN yang terutang dari wajib bayar yang bersangkutan untuk periode selanjutnya.

Dengan demikian, dalam rangka membentuk Naskah Akademik dan RUU tentang Peningkatan PAD ini, perlu memperhatikan pengaturan yang telah diatur dalam Undang-Undang ini. Sehingga terkait dengan jenis dan tarif, pengelolaan, pemeriksaan, dan bahkan keberatannya harus memperhatikan pengaturan di UU tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak ini.

M. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 1985 tentang Pajak Bumi dan Bangunan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 1994 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1985 tentang Pajak Bumi dan Bangunan

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 1985 tentang Pajak Bumi dan Bangunan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 1994 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1985 tentang Pajak Bumi dan Bangunan (UU tentang Pajak Bumi dan Bangunan) ini dibentuk dengan landasan bahwa pajak merupakan salah satu sumber penerimaan negara yang sangat penting artinya bagi pelaksanaan dan peningkatan pembangunan nasional sebagai pengamalan Pancasila yang bertujuan untuk meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat, sehingga perlu dikelola dengan baik untuk meningkatkan peran serta masyarakat sesuai dengan kemampuannya.¹⁸² Lebih lanjut lagi, bumi dan bangunan merupakan objek pajak yang memberikan keuntungan dan/atau kedudukan sosial ekonomi yang lebih baik bagi orang atau badan yang mempunyai suatu hak atasnya atau memperoleh manfaat dari padanya. Dengan demikian bilamana terhadap pihak-pihak yang mendapatkan manfaat dari bumi dan bangunan tersebut adalah wajar untuk diwajibkan memberikan sebagian dari manfaat yang diperolehnya kepada negara melalui pajak.

Undang-Undang ini dibentuk sesuai dengan amanat yang terkandung dalam Garis-Garis Besar Haluan Negara Tahun 1983 dimana perlu diadakan pembaharuan sistem perpajakan, sehingga dapat mewujudkan peran serta dan kegotong royongan masyarakat sebagai potensi yang

¹⁸² Lihat konsiderans menimbang UU tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.

sangat besar dalam pembangunan nasional.¹⁸³ Ketika itu terkait dengan sistem perpajakan yang berlaku, khususnya pajak kebendaan dan pajak kekayaan, telah menimbulkan beban pajak berganda bagi masyarakat dan oleh karena itu perlu diakhiri melalui pembaharuan sistem perpajakan yang sederhana, mudah, adil, dan memberi kepastian hukum. Oleh karena itu dibentuklah UU tentang Pajak Bumi dan Bangunan ini.

Dalam kaitannya UU tentang Pajak Bumi dan Bangunan ini guna rangka pembentukan Rancangan Undang-Undang tentang Peningkatan PAD ini ada beberapa hal yang sekiranya dapat dikaitkan misalnya *pertama*, terkait dengan pembagian hasil penerimaan pajak dalam Pasal 18 dimana diatur adanya bagi hasil antara pusat dan pemerintah daerah. Dalam pasal tersebut diatur bahwa hasil penerimaan pajak merupakan penerimaan negara yang dibagi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dengan imbalan pembagian sekurang-kurangnya 90% (sembilan puluh persen) untuk Pemerintah Daerah Tingkat I (sekarang tidak lagi digunakan nomenklatur Daerah Tingkat I melainkan nomenklatur provinsi) sebagai pendapatan daerah yang bersangkutan. Selanjutnya, bagian penerimaan pemerintah daerah tersebut sebagian besar diberikan kepada Pemerintah Daerah Tingkat II (sekarang tidak lagi digunakan nomenklatur Daerah Tingkat I melainkan nomenklatur kabupaten/kota. Namun demikian, pengaturan dana bagi hasil ini pula berbeda-beda seperti misalnya pengaturan ini berbeda pula bila melihat UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dan kemudian ada lagi perkembangan terbaru yakni diatur di UU tentang Pemda. Adapun terkait pengaturan DBH ini pada saat ini sesuai dengan asas hukum *lex posterior derogat legi priori*, maka menggunakan hukum yang terbaru yakni yang diatur dalam UU tentang Pemda.

¹⁸³ *Ibid.*

Kedua, dalam UU tentang Pajak Bumi dan Bangunan ini pula diatur mengenai definisi apa itu “bumi” di pasal 1, yakni permukaan bumi dan tubuh bumi yang ada dibawahnya. Sedangkan “bangunan” adalah konstruksi teknik yang ditanam atau dilekatkan secara tetap pada tanah dan/atau perairan. Sehingga dengan demikian adalah jelas yang menjadi objek pajak dalam Undang-Undang ini adalah bumi dan/atau bangunan, sebagaimana amanat Pasal 2 UU tentang Pajak Bumi dan Bangunan. Kemudian dalam Pasal 3 diatur pula mengenai objek pajak yang tidak dikenakan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) yang mana pasal ini pula telah diubah di UU No. 12 Tahun 1994 yakni untuk ayat (3) dari semula berbunyi “*Batas nilai jual Bangunan Tidak Kena Pajak ditetapkan sebesar Rp.2.000.000,- (dua juta rupiah) untuk setiap satuan bangunan*”¹⁸⁴ menjadi “*Batas nilai jual Bangunan Tidak Kena Pajak ditetapkan sebesar Rp.8.000.000,- (delapan juta rupiah) untuk setiap satuan bangunan*”.¹⁸⁵ Peningkatan jumlah nominal tersebut sebagai bagian dari penyempurnaan UU tentang Pajak Bumi dan Bangunan dilakukan dengan berpegang berpegang teguh pada prinsip kepastian hukum dan keadilan, maka arah dan tujuan penyempurnaan UU tentang Pajak Bumi dan Bangunan tersebut yakni guna menunjang kebijaksanaan pemerintah menuju kemandirian bangsa dalam pembiayaan pembangunan yang sumber utamanya berasal dari penerimaan pajak, dan juga untuk lebih memberikan kepastian hukum dan keadilan bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembiayaan pembangunan sesuai dengan kemampuannya.¹⁸⁶

Ketiga, dalam UU tentang Pajak Bumi dan Bangunan ini pula diatur mengenai subyek pajak dari PBB ini di Pasal 4, yakni orang atau badan yang secara nyata mempunyai suatu hak atas bumi, dan/atau memperoleh manfaat atas bumi, dan/atau memiliki, menguasai,

¹⁸⁴ Pasal 3 ayat (3) UU No. 12 Tahun 1985.

¹⁸⁵ Pasal 3 ayat (3) UU No. 12 Tahun 1994.

¹⁸⁶

dan/atau memperoleh manfaat atas bangunan (sesuai konsiderans dari Undang-Undang ini). Sehingga dengan pengaturan ini maka subyek pajak tersebut dikenakan kewajiban untuk membayar pajak.

Keempat, dalam UU tentang Pajak Bumi dan Bangunan ini pula diatur mengenai tarif, dasar pengenaan, dan cara menghitung pajak dari PBB ini yang diatur baik di Pasal 5, Pasal 6, dan Pasal 7. Untuk terkait tarif pajak yang dikenakan atas obyek pajak adalah sebesar 0,5% (lima persepuluh persen). Adapun untuk dasar pengenaan pajak tersebut adalah dari nilai jual obyek pajak, sedangkan besarnya nilai jual obyek pajak sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) ditetapkan setiap tiga tahun oleh Menteri Keuangan, kecuali untuk daerah tertentu ditetapkan setiap tahun sesuai dengan perkembangan daerahnya.

Dengan demikian, dalam rangka membentuk Naskah Akademik dan RUU tentang Peningkatan PAD ini, perlu memperhatikan pengaturan yang telah diatur dalam Undang-Undang ini. Sehingga baik itu terkait dengan pembagian hasil penerimaan pajak, definisi PBB itu sendiri, subjek dan objek pajak dari PBB, begitu juga tarif, dasar pengenaan, dan cara menghitung pajak harus selaras dengan memperhatikan pengaturan yang telah diatur dalam UU tentang Pajak Bumi dan Bangunan ini.

N. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1982 tentang Pajak Pertambahan Nilai Barang dan Jasa dan Pajak Penjualan atas Barang Mewah sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2009

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1982 tentang Pajak Pertambahan Nilai Barang dan Jasa dan Pajak Penjualan atas Barang Mewah sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2009 (UU tentang PPN dan PPNBM). Untuk mencapai tujuan pembangunan demi mewujudkan masyarakat adil dan makmur diperlukan investasi dalam jumlah besar yang pelaksanaannya harus

berlandaskan kemampuan sendiri. Sistem perpajakan yang berlaku sebelumnya yaitu Pajak Penjualan 1951, tidak lagi memadai untuk menampung kegiatan masyarakat dan belum mencapai sasaran kebutuhan pembangunan, antar lain untuk meningkatkan penerimaan negara, mendorong ekspor, dan pemerataan pembebanan pajak. dalam rangka itulah diberlakukan pengaturan mengenai pajak pertambahan nilai dan pajak penjualan atas barang mewah untuk menggantikan Pajak Penjualan tahun 1951.

Hal-hal yang diatur dalam UU tentang PPN dan PPNBM antara lain mengenai: ketentuan umum; pengukuhan pengusaha kena pajak; objek pajak dan kewajiban pencatatan; tarif pajak dan cara menghitung pajak; saat dan tempat pajak terhutang dan laporan penghitungan pajak; ketentuan lain-lain; ketentuan peralihan; dan ketentuan penutup.

Pajak Pertambahan Nilai adalah pajak atas konsumsi barang dan jasa di Daerah Pabean yang dikenakan secara bertingkat di setiap jalur produksi oleh perkembangan transaksi bisnis serta pola konsumsi masyarakat yang merupakan objek dari Pajak Pertambahan Nilai. Pajak Penjualan atas Barang Mewah adalah pajak yang dikenakan atas konsumsi Barang Kena Pajak yang tergolong mewah di dalam Daerah Pabean.

Pajak penjualan atas barang mewah dipungut satu kali pada sumbernya yaitu pada tingkat pabrikan, atau pada waktu impor. Pajak Pertambahan Nilai dapat dipungut beberapa kali pada berbagai mata rantai jalur perusahaan. Kendatipun dipungut beberapa kali tetapi karena penguannya hanya terhadap pertambahan nilai yang timbul pada setiap penyerahan barang atau jasa pada jalur perusahaan berikutnya, maka beban pajak ini pada akhirnya tidaklah lebih berat.

Pertambahan nilai itu sendiri timbul karena dipakainya faktor-faktor produksi di setiap jalur perusahaan dalam menyiapkan, menghasilkan, menyalurkan dan memperdagangkan barang atau pemberian pelayanan

jasa kepada para konsumen. Semua biaya untuk mendapatkan dan mempertahankan laba termasuk bunga modal, sewa tanah, upah eja, dan laba pengusaha adalah merupakan unsur pertambahan nilai yang menjadi dasar pengenaan Pajak pertambahan nilai. Tarif yang berlaku atas Penyerahan Barang dan Jasa Kena Pajak dibuat lebih sederhana dengan menerapkan tarif seragam, artinya satu macam tarif untuk semua jenis Barang Kena Pajak. Dengan demikian pelaksanaannya menjadi lebih mudah tidak memerlukan daftar penggolongan barang dengan tarif yang berbeda.

Pasal 4 UU No. 42 Tahun 2009 mengatur bahwa Pajak Pertambahan Nilai dikenakan atas: penyerahan barang kena pajak di dalam daerah pabean yang dilakukan oleh pengusaha; impor barang kena pajak; penyerahan jasa kena pajak di dalam daerah pabean yang dilakukan oleh pengusaha; pemanfaatan barang kena pajak tidak berwujud dari luar daerah pabean di dalam daerah pabean; pemanfaatan jasa kena pajak dari luar daerah pabean di dalam daerah pabean; ekspor barang kena pajak berwujud oleh pengusaha kena pajak; ekspor barang kena pajak tidak berwujud oleh pengusaha kena pajak; dan ekspor jasa kena pajak oleh pengusaha kena pajak. Adapun dalam Pasal 4A UU No. 42 Tahun 2009 mengatur mengenai jenis barang dan jasa yang tidak dikenai Pajak Pertambahan Nilai. Kelompok jenis barang yang tidak dikenai Pajak Pertambahan Nilai adalah barang tertentu dalam kelompok barang sebagai berikut: barang hasil pertambangan atau hasil pengeboran yang diambil langsung dari sumbernya; barang kebutuhan pokok yang sangat dibutuhkan oleh rakyat banyak; makanan dan minuman yang disajikan di hotel, restoran, rumah makan, warung, dan sejenisnya, meliputi makanan dan minuman baik yang dikonsumsi di tempat maupun tidak, termasuk makanan dan minuman yang diserahkan oleh usaha jasa boga atau catering; dan uang, emas batangan, dan surat berharga. Jenis jasa yang tidak dikenai Pajak Pertambahan Nilai adalah jasa tertentu dalam

kelompok jasa sebagai berikut: jasa pelayanan kesehatan medis; jasa pelayanan sosial; jasa pengiriman surat dengan perangko; jasa keuangan; jasa keagamaan; jasa pendidikan; jasa kesenian dan hiburan; jasa penyiaran yang tidak bersifat iklan; jasa angkutan umum di darat dan air serta jasa angkutan udara dalam negeri yang menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari jasa angkutan udara luar negeri; jasa tenaga kerja; jasa perhotelan; jasa yang disediakan oleh pemerintah dalam rangka menjalankan pemerintahan secara umum; jasa penyediaan tempat parkir; jasa telepon umum dengan menggunakan uang logam; jasa pengiriman uang dengan wesel pol; dan jasa boga atau katering.

Pengenaan Pajak Pertambahan Nilai sebagaimana disebutkan di atas dikenai juga pajak penjualan atas barang mewah terhadap: penyerahan barang kena pajak yang tergolong mewah yang dilakukan oleh pengusaha yang menghasilkan barang tersebut di dalam daerah pabean dalam kegiatan usaha atau pekerjaannya; dan impor barang kena pajak yang tergolong mewah.

UU tentang PPN dan PPNBM harus dilihat sebagai satu kesatuan yang tidak terpisahkan dengan UU tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan, karena dalam UU tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan memuat ketentuan tentang prosedur atau tata cara pelaksanaan dan sanksi perpajakan sebagai pelengkap ketentuan.

Keterkaitan UU tentang PPN dan PPNBM dengan RUU tentang Peningkatan PAD antara lain tentang: pengaturan tarif PPN dan PPNBM. Tarif Pajak Pertambahan Nilai sebesar 10% (sepuluh persen), batasan tarif pajak yang dapat diubah menjadi paling rendah 5% (lima persen) dan paling tinggi 15% (lima belas persen), perubahan tarif diatur dengan Peraturan Pemerintah. Ditentukan adanya pajak 0% (nol Persen) yang diterapkan atas: ekspor Barang Kena Pajak Berwujud; Ekspor Barang Kena Pajak Tidak Berwujud; dan ekspor jasa kena pajak. Tarif pajak penjualan atas barang mewah ditetapkan paling rendah 10% (sepuluh

persen) dan paling tinggi 200% (dua ratus persen). Pengaturan mengenai tarif untuk meningkatkan pendapatan asli daerah dalam RUU tentang Peningkatan PAD harus menyesuaikan dengan ketentuan di UU tentang PPN dan PPNBM.

O. Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah

Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah (PP No. 27 Tahun 2014) ini merupakan amanat dari ketentuan Pasal 49 ayat (6) UU tentang Perbendaharaan Negara, dan merupakan penggantian dari PP Nomor 6 Tahun 2006 yang dianggap tidak mampu menjawab permasalahan sebagai akibat dari praktik pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah yang semakin berkembang dan kompleks.

Keterkaitan PP tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah dengan RUU tentang Peningkatan PAD terletak pada seluruh ketentuan pengaturan pengelolaan barang milik daerah yang merupakan unsur pendapatan daerah yang diperoleh melalui kegiatan pinjaman, tukar menukar, hibah, dan lain sebagainya dengan menggunakan dana APBD. Maka dari itu, berikut beberapa ketentuan dalam PP tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah yang harus diperhatikan dalam membentuk RUU tentang Peningkatan PAD, antara lain meliputi:

1. Pasal 2 sampai dengan Pasal 3: **Ruang Lingkup Barang Milik Negara/Daerah:**
 - a. Barang Milik Negara/Daerah meliputi: a. barang yang dibeli atau diperoleh atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara/Daerah; dan b. barang yang berasal dari perolehan lainnya yang sah yang meliputi: barang yang diperoleh dari hibah/sumbangan atau yang sejenis; barang yang diperoleh sebagai pelaksanaan dari perjanjian/kontrak; barang yang

diperoleh sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; atau barang yang diperoleh berdasarkan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap.

- b. Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah meliputi Perencanaan Kebutuhan dan penganggaran, pengadaan, Penggunaan, Pemanfaatan, pengamanan dan pemeliharaan, Penilaian, Pemindahtanganan, Pemusnahan, Penghapusan, Penatausahaan, dan pembinaan, pengawasan dan pengendalian. Lingkup pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah tersebut merupakan siklus logistik yang lebih terinci sebagai penjabaran dari siklus logistik sebagaimana yang diamanatkan dalam penjelasan Pasal 49 ayat (6) UU tentang Perbendaharaan Negara.
2. Pasal 4 sampai dengan Pasal 8: **Pejabat Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah**
- a. Menteri Keuangan selaku bendahara umum negara adalah Pengelola Barang Milik Negara.
 - b. Pengelola Barang Milik Negara dapat mendelegasikan kewenangan dan tanggung jawab tertentu sebagaimana dimaksud pada ayat (2) kepada Pengguna Barang/Kuasa Pengguna Barang.
 - c. Gubernur/Bupati/Walikota adalah pemegang kekuasaan pengelolaan Barang Milik Daerah.
 - d. Sekretaris Daerah adalah Pengelola Barang Milik Daerah.
 - e. Menteri/Pimpinan Lembaga selaku pimpinan Kementerian/Lembaga adalah Pengguna Barang Milik Negara.
 - f. Pengguna Barang Milik Negara dapat mendelegasikan kewenangan dan tanggung jawab tertentu sebagaimana dimaksud pada ayat (2) kepada Kuasa Pengguna Barang.

- g. Kepala kantor dalam lingkungan Kementerian/Lembaga adalah Kuasa Pengguna Barang Milik Negara dalam lingkungan kantor yang dipimpinnya.
 - h. Kepala satuan kerja perangkat daerah adalah Pengguna Barang Milik Daerah.
3. Pasal 9 sampai dengan Pasal 13: **Perencanaan Kebutuhan, Penganggaran, dan Pengadaan Barang Milik Negara/Daerah**
Perencanaan Barang Milik Negara/Daerah
- a. Perencanaan Kebutuhan, Penganggaran, dan Pengadaan Barang Milik Negara/Daerah Perencanaan Barang Milik Negara/Daerah merupakan kegiatan yang dilaksanakan untuk menghubungkan antara ketersediaan Barang Milik Negara/Daerah sebagai hasil pengadaan yang telah lalu dengan keadaan yang sedang berjalan dalam rangka meningkatkan efisiensi pengelolaan keuangan negara.
 - b. Perencanaan Barang Milik Negara/Daerah harus dapat mencerminkan kebutuhan riil Barang Milik Negara/Daerah pada Kementerian/Lembaga/satuan kerja perangkat daerah, sehingga dapat dijadikan dasar dalam penyusunan rencana kebutuhan Barang Milik Negara/Daerah pada rencana kerja dan anggaran Kementerian/Lembaga/satuan kerja perangkat daerah.
 - c. Perencanaan Barang Milik Negara/Daerah selanjutnya akan menjadi dasar dalam Perencanaan Kebutuhan, penganggaran, dan pengadaan Barang Milik Negara/Daerah.
 - d. Rencana kebutuhan Barang Milik Negara/Daerah disusun dengan mempertimbangkan pemenuhan kebutuhan dengan mekanisme pembelian (solusi aset), Pinjam Pakai, Sewa, sewa beli (solusi non aset) atau mekanisme lainnya yang dianggap

lebih efektif dan efisien sesuai kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan Negara/Daerah.

4. Pasal 14 sampai dengan Pasal 25: **Penggunaan Barang Milik Negara/Daerah Barang Milik Negara/Daerah**
 - a. Penggunaan Barang Milik Negara/Daerah Barang Milik Negara/Daerah yang sedang digunakan untuk penyelenggaraan pemerintahan tidak dapat dipindahtangankan.
 - b. Barang Milik Negara/Daerah harus ditetapkan status penggunaannya pada Pengguna Barang. Barang Milik Negara/Daerah yang telah ditetapkan status penggunaannya pada Pengguna Barang dapat dialihkan status penggunaannya kepada Pengguna Barang lainnya atau digunakan sementara oleh Pengguna Barang lainnya.
5. Pasal 84 sampai dengan Pasal 89: **Penatausahaan Barang Milik Negara/Daerah Penatausahaan Barang Milik Negara/Daerah**
 - a. Penatausahaan Barang Milik Negara/Daerah Penatausahaan Barang Milik Negara/Daerah meliputi kegiatan pembukuan, inventarisasi, dan pelaporan.
 - b. Tertibnya Penatausahaan Barang Milik Negara/Daerah dapat sekaligus mewujudkan pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah yang tertib, efektif, dan optimal.
 - c. Penatausahaan Barang Milik Negara/Daerah dilaksanakan dengan berpedoman pada kebijakan umum Penatausahaan Barang Milik Negara/Daerah yang ditetapkan oleh Menteri Keuangan.
 - d. Hasil Penatausahaan Barang Milik Negara/Daerah digunakan dalam rangka penyusunan neraca Pemerintah Pusat/Daerah, Perencanaan Kebutuhan, pengadaan dan pemeliharaan Barang Milik Negara/Daerah yang secara langsung akan menjadi bahan dalam penyusunan rencana kerja dan anggaran

- Kementerian/Lembaga/ satuan kerja perangkat daerah dan perencanaan Barang Milik Negara/Daerah.
- e. Pelaporan Barang Milik Negara/Daerah disusun menurut perkiraan neraca yang terdiri dari aset lancar, aset tetap dan aset lainnya. Aset lancar berupa persediaan, aset tetap berupa tanah, peralatan dan mesin, gedung dan bangunan, jalan irigasi dan jaringan, aset tetap lainnya dan konstruksi dalam pengerjaan. Aset lainnya terdiri dari aset tak berwujud, aset kemitraan dengan pihak ketiga dan aset tetap yang dihentikan dari penggunaan operasional pemerintahan.
 6. Pasal 42 sampai dengan Pasal 47: **Pengamanan dan Pemeliharaan Barang Milik Negara/Daerah** yang dilaksanakan secara bersama-sama oleh Pengelola Barang/Pengguna Barang/Kuasa Pengguna Barang sesuai dengan kewenangan masing-masing. Pengamanan Barang Milik Negara/Daerah dilaksanakan untuk terciptanya tertib administrasi, tertib fisik dan tertib hukum dalam pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah.
 7. Pasal 48 sampai dengan Pasal 53: **Penilaian Barang Milik Negara/Daerah** yang dilaksanakan dalam rangka mendapatkan nilai wajar. Penilaian Barang Milik Negara/Daerah dilakukan dalam rangka penyusunan neraca pemerintah, Pemanfaatan dan Pemindahtanganan Barang Milik Negara/Daerah. Dalam kondisi tertentu, Barang Milik Negara/Daerah yang telah ditetapkan nilainya dalam neraca Pemerintah Pusat/Pemerintah Daerah, dapat dilakukan Penilaian kembali.
 8. Pasal 26 sampai dengan Pasal 41 tentang **Pemanfaatan** dan Pasal 54 sampai dengan Pasal 76 tentang **Pemindahtanganan Barang Milik Negara/Daerah**
 - a. Pemanfaatan adalah pendayagunaan Barang Milik Negara/Daerah yang tidak digunakan untuk penyelenggaraan

tugas dan fungsi Kementerian/ Lembaga/satuan kerja perangkat daerah dan/atau optimalisasi Barang Milik Negara/Daerah dengan tidak mengubah status kepemilikan, yang dapat dilakukan dengan sewa, pinjam pakai, kerja sama pemanfaatan, bangun guna serah, bangun serah guna, dan kerja sama penyediaan infrastruktur.

- b. Pemindahtanganan adalah pengalihan kepemilikan Barang Milik Negara/Daerah yang dapat dilakukan dengan: penjualan, tukar menukar, hibah, dan/atau penyertaan modal Pemerintah Pusat/Daerah.
 - c. Objek pemanfaatan dan pemindahtanganan Barang Milik Negara/Daerah Barang Milik Negara/Daerah berupa tanah dan/atau bangunan yang tidak digunakan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan tidak sedang dimanfaatkan wajib diserahkan kepada Pengelola Barang.
 - d. Pemanfaatan dan Pemindahtanganan Barang Milik Negara/Daerah dilakukan dalam rangka optimalisasi pendayagunaan Barang Milik Negara/Daerah dan untuk mendukung pengelolaan keuangan Negara/Daerah.
9. Pasal 77 sampai dengan Pasal 80: **Pemusnahan Barang Milik Negara/Daerah** dilakukan dalam hal Barang Milik Negara/Daerah sudah tidak dapat digunakan, tidak dapat dimanfaatkan, atau alasan lainnya sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Pemusnahan Barang Milik Negara/Daerah harus mempertimbangkan tidak adanya unsur kerugian bagi Negara/Daerah dan kesejahteraan masyarakat.
10. Pasal 81 sampai dengan Pasal 83: **Penghapusan Barang Milik Negara/Daerah**, merupakan kegiatan akhir dari pelaksanaan pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, sebagai upaya untuk membersihkan pembukuan dan laporan Barang Milik Negara/Daerah dari catatan atas

Barang Milik Negara/Daerah yang sudah tidak berada dalam penguasaan Pengelola Barang/Pengguna Barang/Kuasa Pengguna Barang dengan selalu memperhatikan asas-asas dalam pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah.

Berdasarkan penjelasan diatas maka aturan mengenai pengelolaan barang milik daerah dalam PP tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah ini dapat menjadi bahan pertimbangan dalam penyusunan materi muatan RUU tentang Peningkatan PAD.

P. Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2005 tentang Dana Perimbangan

Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2005 tentang Dana Perimbangan (PP No. 55 Tahun 2005) merupakan peraturan pelaksanaan dari UU tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. PP No. 55 Tahun 2005 dibentuk untuk melaksanakan ketentuan Pasal 26, Pasal 37, dan Pasal 42 UU tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah serta Pasal 160 ayat (6) dan Pasal 162 ayat (4) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah telah dicabut dan dinyatakan tidak berlaku oleh ketentuan Pasal 409 huruf b UU tentang Pemerintahan Daerah. Meskipun demikian, ketentuan Pasal 408 UU tentang Pemerintahan Daerah menyatakan "*Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku, semua peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dinyatakan masih tetap berlaku sepanjang belum diganti dan tidak bertentangan*

dengan ketentuan dalam Undang-Undang ini.” Oleh karena itu, ketentuan PP No. 55 Tahun 2005 yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah masih tetap berlaku sepanjang belum diganti dan tidak bertentangan dengan ketentuan dalam UU tentang Pemerintahan Daerah.

PP No. 55 Tahun 2005 memuat ketentuan lebih lanjut mengenai dana perimbangan, antara lain DBH, DAU, DAK, dan pengawasan atas dana perimbangan.

Menurut ketentuan Pasal 3 PP No. 55 Tahun 2005, DBH bersumber dari pajak dan SDA. DBH yang bersumber dari pajak menurut ketentuan Pasal 4 PP No. 55 Tahun 2005 terdiri atas PBB, BPHTB, PPh WPOPDN dan PPh Pasal 21. Penerimaan negara dari PBB menurut ketentuan Pasal 5 ayat (1) PP No. 55 Tahun 2005, dibagi dengan imbalan 10% (sepuluh persen) untuk pemerintah dan 90% (sembilan puluh persen) untuk daerah. Bagian pemerintah sebesar 10% (sepuluh persen) tersebut menurut ketentuan Pasal 6 ayat (1) PP No. 55 Tahun 2005 dialokasikan kepada seluruh kabupaten dan kota. Alokasi tersebut menurut ketentuan Pasal 6 ayat (2) PP No. 55 Tahun 2005 dibagi dengan rincian 6,5% (enam koma lima persen) dibagikan secara merata kepada seluruh kabupaten dan kota dan 3,5% (tiga koma lima persen) dibagikan sebagai insentif kepada kabupaten dan/atau kota yang realisasi penerimaan PBB sektor Perdesaan dan Perkotaan pada tahun anggaran sebelumnya mencapai/melampaui rencana penerimaan yang ditetapkan. Adapun DBH dari penerimaan PBB sebesar 90% (sembilan puluh persen) untuk daerah tersebut menurut ketentuan Pasal 5 ayat (2) PP No. 55 Tahun 2005 dibagi dengan rincian 16,2% (enam belas koma dua persen) untuk provinsi yang bersangkutan, 64,8% (enam puluh empat koma delapan persen) untuk kabupaten/kota yang bersangkutan, dan 9% (sembilan persen) untuk biaya pemungutan.

Penerimaan negara dari BPHTB menurut ketentuan Pasal 7 ayat (1) PP No. 55 Tahun 2005 dibagi dengan imbalan 20% (dua puluh persen) untuk pemerintah dan 80% (delapan puluh persen) untuk daerah. Bagian Pemerintah sebesar 20% (dua puluh persen) tersebut menurut ketentuan Pasal 7 ayat (3) PP No. 55 Tahun 2005 dialokasikan dengan porsi yang sama besar untuk seluruh kabupaten dan kota. Adapun DBH dari penerimaan BPHTB sebesar 80% (delapan puluh persen) untuk daerah tersebut menurut ketentuan Pasal 7 ayat (2) PP No. 55 Tahun 2005 dibagi dengan rincian 16% (enam belas persen) untuk provinsi yang bersangkutan dan 64% (enam puluh empat persen) untuk kabupaten/kota yang bersangkutan.

Penerimaan negara dari PPh WPOPND dan PPh Pasal 21 menurut ketentuan Pasal 8 ayat (1) PP No. 55 Tahun 2005 dibagikan kepada daerah sebesar 20% (dua puluh persen). DBH dari penerimaan PPh WPOPND dan PPh Pasal 21 sebesar 20% (dua puluh persen) untuk daerah tersebut menurut ketentuan Pasal 8 ayat (2) PP No. 55 Tahun 2005 dibagi dengan rincian 8% (delapan persen) untuk provinsi yang bersangkutan dan 12% (dua belas persen) untuk kabupaten/kota dalam provinsi yang bersangkutan. Selanjutnya, DBH dari penerimaan PPh WPOPND dan PPh Pasal 21 sebesar 12% (dua belas persen) tersebut menurut ketentuan Pasal 8 ayat (3) PP No. 55 Tahun 2005 dibagi dengan rincian 8,4% (delapan koma empat persen) untuk kabupaten/kota tempat wajib pajak terdaftar dan 3,6% (tiga koma enam persen) untuk seluruh kabupaten/kota dalam provinsi yang bersangkutan dengan bagian yang sama besar. Alokasi DBH pajak tersebut menurut ketentuan Pasal 9 PP No. 55 Tahun 2005 ditetapkan oleh Menteri Keuangan.

Menurut ketentuan Pasal 15 PP No. 55 Tahun 2005, DBH yang bersumber dari SDA berasal dari kehutanan, pertambangan umum, perikanan, pertambangan minyak bumi, pertambangan gas bumi, dan pertambangan panas bumi. DBH dari penerimaan kehutanan menurut

ketentuan Pasal 16 ayat (1) PP No. 55 Tahun 2005 berasal dari Iuran Izin Usaha Pemanfaatan Hutan (IIUPH), Provisi Sumber Daya Hutan (PSDH), dan Dana Reboisasi (DR). DBH dari penerimaan kehutanan yang berasal dari IIUPH sebesar 80% (delapan puluh persen) untuk daerah menurut ketentuan Pasal 16 ayat (2) PP No. 55 Tahun 2005 dibagi dengan rincian 16% (enam belas persen) untuk provinsi yang bersangkutan dan 64% (enam puluh empat persen) untuk kabupaten/kota penghasil. DBH dari penerimaan kehutanan yang berasal dari PSDH sebesar 80% (delapan puluh persen) untuk daerah menurut ketentuan Pasal 16 ayat (3) PP No. 55 Tahun 2005 dibagi dengan rincian 16% (enam belas persen) untuk provinsi yang bersangkutan, 32% (tiga puluh dua persen) untuk kabupaten/kota penghasil, dan 32% (tiga puluh dua persen) untuk kabupaten/kota lainnya dalam provinsi yang bersangkutan. DBH dari penerimaan kehutanan yang berasal dari DR sebesar 40% (empat puluh persen) menurut ketentuan Pasal 16 ayat (5) PP No. 55 Tahun 2005 dibagi kepada kabupaten/kota penghasil untuk mendanai kegiatan rehabilitasi hutan dan lahan.

DBH dari penerimaan pertambangan umum menurut ketentuan Pasal 17 PP No. 55 Tahun 2005 berasal dari iuran tetap (*land-rent*) serta iuran eksplorasi dan iuran eksploitasi (*royalty*). DBH dari penerimaan pertambangan umum yang berasal dari iuran tetap (*land-rent*) dari wilayah kabupaten/kota sebesar 80% (delapan puluh persen) menurut ketentuan Pasal 18 ayat (1) PP No. 55 Tahun 2005 dibagi dengan rincian 16% (enam belas persen) untuk provinsi yang bersangkutan dan 64% (enam puluh empat persen) untuk kabupaten/kota penghasil. DBH dari penerimaan pertambangan umum yang berasal dari iuran eksplorasi dan iuran eksploitasi (*royalty*) dari wilayah kabupaten/kota sebesar 80% (delapan puluh persen) menurut ketentuan Pasal 18 ayat (2) PP No. 55 Tahun 2005 dibagi dengan rincian 16% (enam belas persen) untuk provinsi yang bersangkutan, 32% (tiga puluh dua persen) untuk

kabupaten/kota penghasil, dan 32% (tiga puluh dua persen) untuk kabupaten/kota lainnya dalam provinsi yang bersangkutan.

DBH dari penerimaan pertambangan umum yang berasal dari iuran tetap (*land-rent*) dari wilayah provinsi sebesar 80% (delapan puluh persen) menurut ketentuan Pasal 19 ayat (1) PP No 55 Tahun 2005 untuk provinsi yang bersangkutan. DBH dari penerimaan pertambangan umum yang berasal dari iuran eksplorasi dan iuran eksploitasi (*royalty*) dari wilayah provinsi sebesar 80% menurut ketentuan Pasal 19 ayat (2) PP No. 55 Tahun 2005 dibagi dengan rincian 26% (dua puluh enam persen) untuk provinsi yang bersangkutan dan 54% (lima puluh empat persen) untuk kabupaten/kota lainnya dalam provinsi yang bersangkutan.

DBH dari penerimaan perikanan menurut ketentuan Pasal 20 ayat (1) PP No. 55 Tahun 2005 berasal dari pungutan perusahaan perikanan dan pungutan hasil perikanan. DBH dari penerimaan perikanan sebesar 80% (delapan puluh persen) untuk daerah menurut ketentuan Pasal 20 ayat (2) PP No. 55 Tahun 2005 dibagikan dengan porsi yang sama besar untuk seluruh kabupaten/kota.

DBH dari penerimaan pertambangan minyak bumi yang berasal dari wilayah kabupaten/kota yang bersangkutan setelah dikurangi komponen pajak dan pungutan lainnya menurut ketentuan Pasal 21 ayat (1) PP No. 55 Tahun 2005 sebesar 15,5% (lima belas koma lima persen). DBH dari penerimaan pertambangan minyak bumi tersebut sebesar 15% menurut ketentuan Pasal 21 ayat (2) PP No. 55 Tahun 2005 dibagi dengan rincian 3% (tiga persen) untuk provinsi yang bersangkutan, 6% (enam persen) untuk kabupaten/kota penghasil, dan 6% (enam persen) untuk seluruh kabupaten/kota lainnya dalam provinsi yang bersangkutan. Sisanya sebesar 0,5% (nol koma lima persen) menurut ketentuan Pasal 21 ayat (3) PP No. 55 Tahun 2005 dibagi dengan rincian 0,1% (nol koma satu persen) untuk provinsi yang bersangkutan, 0,2% (nol koma dua persen) untuk

kabupaten/kota penghasil, dan 0,2% (nol koma dua persen) untuk seluruh kabupaten/kota lainnya dalam provinsi yang bersangkutan.

DBH dari penerimaan pertambangan minyak bumi yang berasal dari wilayah provinsi yang bersangkutan setelah dikurangi komponen pajak dan pungutan lainnya menurut ketentuan Pasal 22 ayat (1) PP No. 55 Tahun 2005 sebesar 15,5% (lima belas koma lima persen). DBH dari penerimaan pertambangan minyak bumi tersebut sebesar 15% (lima belas persen) menurut ketentuan Pasal 22 ayat (2) PP No. 55 Tahun 2005 dibagi dengan rincian 5% (lima persen) untuk provinsi yang bersangkutan dan 10% (sepuluh persen) untuk seluruh kabupaten/kota dalam provinsi yang bersangkutan. Sisanya sebesar 0,5% (nol koma lima persen) menurut ketentuan Pasal 22 ayat (3) PP No. 55 Tahun 2005 dibagi dengan rincian 0,17% (nol koma tujuh belas persen) untuk provinsi yang bersangkutan dan 0,33% (nol koma tiga puluh tiga persen) untuk seluruh kabupaten/kota dalam provinsi yang bersangkutan.

DBH dari penerimaan pertambangan gas bumi yang berasal dari wilayah kabupaten/kota yang bersangkutan setelah dikurangi komponen pajak dan pungutan lainnya menurut ketentuan Pasal 23 ayat (1) PP No. 55 Tahun 2005 sebesar 30,5% (tiga puluh koma lima persen). DBH dari penerimaan pertambangan gas bumi tersebut sebesar 30% (tiga puluh persen) menurut ketentuan Pasal 23 ayat (2) PP No. 55 Tahun 2005 dibagi dengan rincian 6% (enam persen) untuk provinsi yang bersangkutan, 12% (dua belas persen) untuk kabupaten/kota penghasil, dan 12% (dua belas persen) untuk seluruh kabupaten/kota lainnya dalam provinsi yang bersangkutan. Sisanya sebesar 0,5% (nol koma lima persen) menurut ketentuan Pasal 23 ayat (3) PP No. 55 Tahun 2005 dibagi dengan rincian 0,1% (nol koma satu persen) untuk provinsi yang bersangkutan, 0,2% (nol koma dua persen) untuk kabupaten/kota penghasil, dan 0,2% (nol koma dua persen) untuk seluruh kabupaten/kota lainnya dalam provinsi yang bersangkutan.

DBH dari penerimaan pertambangan gas bumi yang berasal dari wilayah provinsi yang bersangkutan setelah dikurangi komponen pajak dan pungutan lainnya menurut ketentuan Pasal 24 ayat (1) PP No. 55 Tahun 2005 sebesar 30,5% (tiga puluh koma lima persen). DBH dari penerimaan pertambangan gas bumi tersebut sebesar 30% (tiga puluh persen) menurut ketentuan Pasal 24 ayat (2) PP No. 55 Tahun 2005 dibagi dengan rincian 10% (sepuluh persen) untuk provinsi yang bersangkutan dan 20% (dua puluh persen) untuk seluruh kabupaten/kota dalam provinsi yang bersangkutan. Sisanya sebesar 0,5% (nol koma lima persen) menurut ketentuan Pasal 24 ayat (3) PP No. 55 Tahun 2005 dibagi dengan rincian 0,17% (nol koma tujuh belas persen) untuk provinsi yang bersangkutan dan 0,33% (nol koma tiga puluh tiga persen) untuk seluruh kabupaten/kota dalam provinsi yang bersangkutan. DBH dari penerimaan pertambangan minyak bumi dan pertambangan gas bumi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 ayat (3), Pasal 22 ayat (3), Pasal 23 ayat (3), dan Pasal 24 ayat (3) wajib dialokasikan untuk menambah anggaran pendidikan dasar.

DBH dari penerimaan pertambangan panas bumi menurut ketentuan Pasal 26 ayat (1) PP No. 55 Tahun 2005 berasal dari setoran bagian pemerintah atau iuran tetap dan iuran produksi. DBH dari penerimaan pertambangan panas bumi sebesar 80% (delapan puluh persen) untuk daerah menurut ketentuan Pasal 26 ayat (2) PP No. 55 Tahun 2005 dibagi dengan rincian 16% (enam belas persen) untuk provinsi yang bersangkutan, 32% (tiga puluh dua persen) untuk kabupaten/kota penghasil, dan 32% (tiga puluh dua persen) untuk seluruh kabupaten/kota lainnya dalam provinsi yang bersangkutan.

Menurut ketentuan Pasal 37 ayat (1) PP No. 55 Tahun 2005, DAU dialokasikan untuk provinsi dan kabupaten/kota. Proporsi DAU antara provinsi dan kabupaten/kota berdasarkan ketentuan Pasal 37 ayat (3) PP No. 55 Tahun 2005 dihitung dari perbandingan antara bobot urusan

pemerintahan yang menjadi kewenangan provinsi dan kabupaten/kota. Jika proporsi tersebut belum dapat dihitung secara kuantitatif menurut ketentuan Pasal 37 ayat (4) PP No. 55 Tahun 2005, proporsi DAU antara provinsi dan kabupaten/kota ditetapkan dengan imbangan 10% (sepuluh persen) dan 90% (sembilan puluh persen). Jumlah keseluruhan DAU menurut ketentuan Pasal 37 ayat (2) PP No. 55 Tahun 2005 paling sedikit 26% (dua puluh enam persen) dari Pendapatan Dalam Negeri Neto.

DAU untuk suatu daerah menurut ketentuan Pasal 40 ayat (1) PP No. 55 Tahun 2005 dialokasikan berdasarkan formula yang terdiri atas celah fiskal dan alokasi dasar. Celah fiskal menurut ketentuan Pasal 40 ayat (2) PP No. 55 Tahun 2005 merupakan selisih antara kebutuhan fiskal dan kapasitas fiskal. Kebutuhan fiskal tersebut menurut ketentuan Pasal 40 ayat (3) PP No. 55 Tahun 2005 diukur dengan menggunakan variabel jumlah penduduk, luas wilayah, Indeks Kemahalan Konstruksi, Produk Domestik Regional Bruto per kapita, dan Indeks Pembangunan Manusia. Kapasitas fiskal menurut ketentuan Pasal 40 ayat (4) PP No. 55 Tahun 2005 diukur berdasarkan Pendapatan Asli Daerah dan DBH. Adapun alokasi dasar menurut ketentuan Pasal 40 ayat (4) PP No. 55 Tahun 2005 dihitung berdasarkan jumlah gaji Pegawai Negeri Sipil Daerah. Data yang digunakan dalam penghitungan DAU menurut ketentuan Pasal 41 ayat (1) PP No. 55 Tahun 2005 diperoleh dari lembaga statistik Pemerintah dan/atau lembaga Pemerintah yang berwenang menerbitkan data yang dapat dipertanggungjawabkan. Jika data tersebut tidak tersedia menurut ketentuan Pasal 41 ayat (2) PP No. 55 Tahun 2005 digunakan data dasar penghitungan DAU tahun sebelumnya.

Menurut ketentuan Pasal 51 ayat (1) PP No. 55 Tahun 2005, DAK dialokasikan kepada daerah tertentu untuk mendanai kegiatan khusus yang menjadi urusan daerah dan merupakan bagian dari program yang menjadi prioritas nasional. Daerah tertentu tersebut menurut ketentuan Pasal 51 ayat (2) PP No. 55 Tahun 2005 adalah daerah yang dapat

memperoleh alokasi DAK berdasarkan kriteria umum, kriteria khusus, dan kriteria teknis.

Program yang menjadi prioritas nasional menurut ketentuan Pasal 52 ayat (1) PP No. 55 Tahun 2005 dimuat dalam Rencana Kerja Pemerintah tahun anggaran bersangkutan. DAK menurut ketentuan Pasal 50 ayat (1) PP No. 55 Tahun 2005, ditetapkan setiap tahun dalam APBN. DAK tersebut menurut ketentuan Pasal 50 ayat (2) PP No. 55 Tahun 2005 dialokasikan dalam APBN sesuai dengan program yang menjadi prioritas nasional.

Pengawasan atas dana perimbangan menurut ketentuan Pasal 66 PP No. 55 Tahun 2005 dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Keterkaitan antara PP No. 55 Tahun 2005 dengan RUU tentang PPD yaitu dana perimbangan merupakan salah satu sumber pendapatan daerah di samping PAD dan lain-lain pendapatan. Selain itu, Peningkatan PAD dapat dilakukan dengan cara menambah persentase beberapa komponen DBH untuk daerah dan penambahan DBH baik dari sektor pajak maupun SDA.

Ketentuan lebih lanjut mengenai dana perimbangan yang terdapat dalam PP No. 55 Tahun 2005 menjadi bahan pertimbangan dalam penyusunan RUU tentang Peningkatan PAD.

Q. Peraturan Pemerintah Nomor 69 Tahun 2010 tentang Tata Cara Pemberian dan Pemanfaatan Insentif Pemungutan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah

Peraturan Pemerintah Nomor 69 Tahun 2010 tentang Tata Cara Pemberian dan Pemanfaatan Insentif Pemungutan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (PP No. 69 Tahun 2010) merupakan peraturan pelaksanaan dari UU tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. PP No. 69 Tahun 2010 dibentuk untuk melaksanakan ketentuan Pasal 171 ayat

(3) UU tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. PP No. 69 Tahun 2010 memuat ketentuan mengenai tata cara pemberian dan pemanfaatan insentif pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah antara lain insentif pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah serta penganggaran, pelaksanaan, dan pertanggungjawabannya.

Menurut ketentuan Pasal 3 ayat (1) PP No. 69 Tahun 2010, insentif pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah diberikan kepada instansi pelaksana pemungut pajak daerah dan retribusi daerah. Menurut ketentuan Pasal 3 ayat (2) PP No. 69 Tahun 2010, insentif tersebut secara proporsional dibayarkan kepada pejabat dan pegawai instansi pelaksana pemungut pajak daerah dan retribusi daerah, kepala daerah dan wakil kepala daerah, sekretaris daerah, pemungut PBB pada tingkat desa/kelurahan dan kecamatan, kepala desa/lurah atau sebutan lain dan camat, dan tenaga lainnya yang ditugaskan oleh instansi pelaksana pemungut pajak daerah, dan pihak lain yang membantu instansi pelaksana pemungut pajak daerah dan retribusi daerah. Akan tetapi, menurut ketentuan Pasal 3 ayat (3) PP No. 69 Tahun 2010, pemberian insentif kepada kepala daerah, wakil kepala daerah, dan sekretaris daerah dapat diberikan dalam hal belum diberlakukan ketentuan mengenai remunerasi di daerah yang bersangkutan.

Instansi pelaksana pemungut pajak daerah dan retribusi daerah menurut ketentuan Pasal 4 ayat (1) PP No. 69 Tahun 2010 dapat diberi insentif jika mencapai kinerja tertentu. Pemberian insentif tersebut menurut ketentuan Pasal 4 ayat (2) PP No. 69 Tahun 2010 dimaksudkan untuk meningkatkan kinerja instansi, semangat kerja bagi pejabat atau pegawai instansi, pendapatan daerah, dan pelayanan kepada masyarakat.

Insentif menurut ketentuan Pasal 5 PP No. 69 Tahun 2010, bersumber dari pendapatan pajak daerah dan retribusi daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Menurut ketentuan Pasal 6 ayat (1) PP No. 69 Tahun 2010, besaran insentif ditetapkan paling tinggi 3

% (tiga persen) untuk provinsi dan 5 % (lima persen) untuk kabupaten/kota, dari rencana penerimaan pajak daerah dan retribusi daerah dalam tahun anggaran berkenaan untuk tiap jenis pajak daerah dan retribusi daerah. Besaran insentif tersebut menurut ketentuan Pasal 6 ayat (2) PP No. 69 Tahun 2010 ditetapkan melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah tahun anggaran berkenaan.

Menurut ketentuan Pasal 9 ayat (1) PP No. 69 Tahun 2010, kepala instansi pelaksana pemungut pajak daerah dan retribusi daerah menyusun penganggaran insentif pemungutan pajak daerah dan/atau retribusi daerah. Penganggaran insentif pemungutan pajak daerah menurut ketentuan Pasal 9 ayat (2) PP No. 69 Tahun 2010 dikelompokkan ke dalam belanja tidak langsung yang diuraikan berdasarkan jenis belanja pegawai, objek belanja insentif pemungutan pajak daerah serta rincian objek belanja pajak daerah. Adapun, penganggaran insentif pemungutan retribusi daerah menurut ketentuan Pasal 9 ayat (3) PP No. 69 Tahun 2010 dikelompokkan ke dalam belanja tidak langsung yang diuraikan berdasarkan jenis belanja pegawai, objek belanja insentif pemungutan retribusi daerah serta rincian objek belanja retribusi daerah.

Jika target penerimaan pajak daerah dan retribusi daerah pada akhir tahun anggaran telah tercapai atau terlampaui, pembayaran insentif belum dapat dilakukan pada tahun anggaran berkenaan menurut ketentuan Pasal 10 PP No. 69 Tahun 2010, pemberian insentif diberikan pada tahun anggaran berikutnya yang pelaksanaannya sesuai dengan ketentuan peraturan perundangan-undangan. Pertanggungjawaban pemberian insentif menurut ketentuan Pasal 11 PP No. 69 Tahun 2010 dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Keterkaitan antara PP No. 69 Tahun 2010 dengan RUU tentang PPD yaitu pajak daerah dan retribusi daerah merupakan bagian dari Pendapatan Asli Daerah (PAD) selain hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan lain-lain PAD yang sah. Adapun PAD merupakan

bagian dari pendapatan daerah selain dana perimbangan dan lain-lain pendapatan menurut UU tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, sedangkan menurut UU tentang Pemerintahan Daerah, PAD merupakan bagian dari pendapatan daerah selain pendapatan transfer dan lain-lain pendapatan daerah yang sah. Selain itu, pemberian insentif kepada instansi pelaksana pemungut pajak daerah dan retribusi daerah dapat meningkatkan pendapatan daerah.

Ketentuan mengenai pemberian dan pemanfaatan insentif pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah yang terdapat dalam PP No. 69 Tahun 2010 menjadi bahan pertimbangan dalam penyusunan RUU tentang Peningkatan PAD.

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

A. Landasan Filosofis

Pembangunan pada hakikatnya adalah upaya mewujudkan tujuan nasional bangsa Indonesia yang maju, mandiri, sejahtera, dan berkeadilan dengan berdasarkan iman dan takwa kepada Tuhan Yang Maha Kuasa. Tujuan nasional tersebut merupakan amanat dari Sila Kelima Pancasila dan alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Sesungguhnya nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945 tersebut telah memberikan landasan pembangunan yang ideal dan rumusan konsep demokrasi dalam pembangunan sesuai lingkungan sosial dan budaya Indonesia.¹⁸⁷ Setiap tindakan penyelenggaraan negara dalam pembangunan nasional harus didasarkan pada falsafah dan konstitusi Negara dengan tujuan untuk membangun demokrasi ekonomi sebagaimana tercantum dalam Pasal 33 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945.

Selanjutnya, upaya untuk mencapai tujuan pembangunan tersebut merupakan suatu tantangan besar. Indonesia dibentuk berdasarkan keragaman karakteristik yaitu kondisi geografis, jumlah penduduk, potensi sumber daya dan adat istiadat serta taraf hidup. Hal ini yang mengharuskan Indonesia untuk memiliki strategi pendekatan pembangunan di setiap daerah yang berbeda-beda sesuai dengan karakteristiknya. Untuk itu, UUD NRI Tahun 1945, Pasal 18 ayat (1) menyatakan bahwa Negara Kesatuan Republik

¹⁸⁷ “Pokok-Pokok Penyelenggaraan Pembangunan Nasional”, http://www.bappenas.go.id/files/3413/4986/1934/info_20091015133401_2370_0.pdf, diunduh 15 Februari 2016.

Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang. Dan Pasal 18 ayat (2) menyatakan bahwa pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Artinya bahwa untuk mencapai tujuan pembangunan nasional yang merata dan berkeadilan, negara berusaha untuk hadir dan memastikan rakyatnya memperoleh hak dan kewajiban yang sama serta dapat mengantisipasi kendala pembangunan di daerah melalui penerapan sistem pemerintahan daerah yang otonom.

Berdasarkan dari pemikiran di atas, pembangunan suatu bangsa tidak bisa lepas dari pembangunan daerah yang merupakan bagian integral dari pembangunan nasional. Pelaksanaan pembangunan itu harus memberikan kesempatan dan ruang gerak bagi upaya pengembangan demokratisasi dan kinerja pemerintah daerah (Pemda) untuk peningkatan kesejahteraan rakyat. Kebijakan otonomi daerah yang telah diterapkan, hendaknya memberi peluang bagi perubahan paradigma pembangunan yang semula lebih mengedepankan pencapaian pertumbuhan menjadi pemerataan dengan prinsip mengutamakan keadilan dan keseimbangan.

Sebagai daerah otonom, daerah memiliki kewenangan dan tanggungjawab untuk mengakomodasi kepentingan masyarakat luas. Dengan semangat perubahan paradigma tersebut, Pemda diharapkan mampu mengurus rumah tangganya sendiri. Kemandirian dalam mengelola kepentingan daerahnya sendiri menuntut Pemda untuk mampu melakukan eksplorasi terhadap potensi-potensi ekonomi dan sumber daya unggulan yang ada di daerah. Hal ini diharapkan dapat membuat daerah lebih maju, progresif dan kreatif untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat dan menyelenggarakan pemerintahan daerahnya.

B. Landasan Sosiologis

Sejak era reformasi birokrasi yang ditandai dengan lahirnya UU No 22 Tahun 1999 sistem pemerintahan Indonesia mengalami perubahan drastis yaitu dari sistem sentralisasi menjadi desentralisasi. Sistem desentralisasi masih dianut oleh Indonesia hingga saat ini dengan berlakunya UU No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam sistem desentralisasi penyerahan urusan pemerintah berupa pengalihan tanggung jawab, kewenangan, dan sumber-sumber daya yaitu dana dan manusia dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah yang ditujukan semata-mata untuk mencapai suatu pemerintahan yang efisien.¹⁸⁸

Untuk mendukung penyelenggaraan otonomi daerah diperlukan sumber pendapatan daerah yang mendukung pelaksanaan dari otonomi daerah itu sendiri. Sebagaimana telah diuraikan sebelumnya bahwa sumber pendapatan Daerah terdiri atas pendapatan asli Daerah meliputi pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan Daerah yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan asli Daerah yang sah; pendapatan transfer; dan lain-lain pendapatan Daerah yang sah.

Dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah maka pendapatan asli daerah harus terus ditingkatkan agar dapat menanggung sebagian beban belanja yang diperlukan untuk penyelenggaraan pemerintahan daerah dan kegiatan pembangunan yang setiap tahun meningkat sehingga kemandirian otonomi daerah yang luas, nyata, dan bertanggung jawab dapat dilaksanakan.¹⁸⁹ Tingkat keberhasilan dalam pelaksanaan otonomi daerah diukur dari tersedianya sumber-sumber penerimaan keuangan daerah yang memadai untuk membiayai penyelenggaraan otonomi daerah sesuai amanat UU No 33 Tahun 2004. Namun penerapan sistem otonomi daerah ini belum sesuai dengan harapan. Hal ini ditandai dengan pelaksanaan otonomi daerah yang

¹⁸⁸ Dadang Suwanda, *Dana Hibah dan Bantuan Sosial Pemerintah Daerah*, (Jakarta: PPM Manajemen, 2014), hlm.1-2.

¹⁸⁹ Nurlan Darise, *Pengelolaan Keuangan Daerah: Pedoman Untuk Eksekutif dan Legislative Rangkuman 7 Undang-Undang, 30 Peraturan Pemerintah, dan 15 Permendagri*, (Jakarta: PT. Indeks, 2009), hlm.48.

belum memperlihatkan peningkatan kemandirian daerah. Kemandirian Keuangan Daerah ditunjukkan dengan besarnya Pendapatan Asli Daerah (PAD) dibandingkan dengan sumber pendapatan lain di luar PAD.¹⁹⁰

Berdasarkan data dari Ditjen Bina Keuangan Daerah Kementerian Dalam Negeri tahun 2016 maka diketahui sampai tahun 2016 rata-rata PAD berdasarkan provinsi baru mencapai 37,82% dan belum ada daerah yang prosentase PAD terhadap pendapatan daerahnya mencapai 70%. Dengan demikian dapat dikatakan sebagian daerah di Indonesia memiliki proporsi dana perimbangan melebihi 50% yang dapat dimaknai daerah belum memperlihatkan kemandiriannya dan masih sangat tergantung bantuan dari pusat untuk membiayai segala kewajibannya terkait dengan pembangunan dan pemerintahan.

Dalam rangka untuk meningkatkan pendapatan asli daerah terdapat beberapa kendala yang dihadapi oleh pemerintah daerah dimulai dari tahap perencanaan yang mana *perencanaan dan penganggaran keuangan daerah tidak dilakukan dengan baik dan* koordinasi dalam perencanaan keuangan daerah yang belum berjalan optimal dan hanya satu arah. Selain itu belum maksimalnya pendapatan asli daerah dikarenakan belum dioptimalkannya sektor-sektor ekonomi yang menjadi keunggulan masing-masing daerah seperti budaya lokal dan keindahan alam.

Kendala lain yang dihadapi dalam meningkatkan pendapatan asli daerah yaitu kurangnya kepatuhan dan kesadaran wajib pajak dalam membayar pajak dan retribusi daerah; belum adanya penyederhaaan dalam prosedur pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah; adanya kekhawatiran birokrasi akan kegagalan dalam menjalankan programnya; keterbatasan energi yang dapat menghambat investasi; kualitas SDM di Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang bertanggungjawab atas pengelolaan pajak dan retribusi yang belum memadai baik dari sisi jumlah maupun kualitas.

¹⁹⁰ Misbah Hasan dan Yenti Nurhidayat, *Laporan Analisis Anggaran Daerah 2016: Hasil Penelitian di 70 Kabupaten/kota*, Sekretariat Nasional Forum Indonesia untuk Transparansi Anggaran (Seknas FITRA) dan The Ford Foundation (FF), hlm.7.

Padahal, penerimaan PAD dan peningkatannya sangat bergantung pada ketersediaan SDM yang memadai.

Ketersediaan Sarana/Peralatan yang tidak memadai seperti belum tersedianya perangkat yang berkualifikasi, sistem pengelolaan pajak belum berbasis komputerisasi dan terbatasnya sarana penunjang pemungutan pajak dapat berdampak pada peningkatan PAD dan juga hal ini dapat menimbulkan tindakan kecurangan pelaporan dan pembayaran pajak oleh wajib pajak. Salah satu contohnya adalah tindakan pelaporan dan pembayar pajak oleh wajib pajak sektor hotel dan restoran yang tidak sesuai dengan kondisi sebenarnya.

Peningkatan pendapatan asli daerah juga memiliki kaitan yang erat dengan UU No 28 Tahun 2009 yang mana salah satu sumber pendapatan asli daerah berasal dari pajak dan retribusi yang diatur dalam undang-undang ini. Namun apabila melihat pengaturan yang terdapat dalam UU No 28 Tahun 2009 diketahui bahwa pemungutan pajak dan retribusi daerah menganut sistem *closed list* dan hal ini menjadi salah satu kendala untuk meningkatkan pendapatan asli daerah karena daerah tidak dapat memungut jenis pajak dan retribusi lain selain yang tercantum dalam undang-undang dan menyebabkan terdapat beberapa objek pajak dan retribusi yang tidak dapat dipungut oleh daerah.

Besarnya pendapatan asli daerah ditentukan oleh besarnya potensi yang dimiliki oleh masing-masing daerah. Mengingat Indonesia memiliki kondisi geografis dan karakteristik wilayah yang berbeda-beda menyebabkan potensi yang dimiliki oleh setiap daerah berbeda pula. Hal ini terjadi karena belum dilakukannya pemetaan terhadap objek potensi pajak dan retribusi daerah menjadi salah satu kendala dalam meningkatkan pendapatan daerah. Potensi yang berbeda dari masing-masing daerah apabila dikaitkan dengan penetapan batas minimum NPOP TKP diketahui bahwa penetapan batas minimum NPOP TKP sebesar Rp.60.000.000 (enam puluh juta rupiah) dirasakan terlalu tinggi bagi daerah kabupaten sehingga potensi penerimaannya menjadi lebih rendah.

Namun bagi daerah yang merupakan kota besar dengan harga tanah dan bangunan yang relative tinggi, NPOP TKP Rp.60.000.000 (enam puluh juta rupiah) masih rendah, tetapi ternyata banyak kota besar yang menggunakan NPOP TKP Rp.60.000.000 (enam puluh juta rupiah) dalam Peraturan Daerahnya.¹⁹¹

Permasalahan yang dihadapi oleh daerah dalam rangka meningkatkan pendapatan asli daerah yaitu perluasan basis pajak, yang mana hal ini sulit untuk dilaksanakan oleh daerah karena pemahaman sebagian daerah yang berbeda sehingga timbul suatu kekhawatiran dalam melaksanakan aturan tersebut, sebagian daerah merasa secara teknis perluasan basis pajak sulit untuk dilaksanakan.¹⁹² Perluasan basis pajak yang sulit dilaksanakan disebabkan juga karena domisili dari wajib pajak yang tinggal bukan di tempat dia berusaha menyebabkan pembayaran pajak atas usahanya tersebut dilakukan di tempat pelaku usaha tersebut tinggal bukan di tempat usahanya.

Selain dari Pajak dan retribusi, pendapatan asli daerah juga berasal dari laba BUMD, yang mana saat ini diketahui bahwa PAD yang berasal dari laba BUMN jumlahnya masih terbatas. Hal ini dikarenakan belum optimalnya pengelolaan beberapa BUMD sehingga belum memberikan kontribusi terhadap pendapatan daerah.

Selain beberapa kendala yang telah diuraikan diatas, upaya peningkatan PAD juga dihadapkan pada banyaknya peraturan daerah yang dicabut dan dinyatakan tidak berlaku. Sebagai gambaran, Kementerian Dalam Negeri, dari 1999 hingga Maret 2006, telah membatalkan setidaknya 506 peraturan daerah dan menilai 393 Perda lainnya sebagai layak dibatalkan. Bahkan pada tahun 2016 sebanyak 3.143 Perda telah dicabut atau direvisi oleh Kementerian Dalam Negeri.¹⁹³ Melihat banyaknya kasus penerbitan Perda yang dinilai melanggar kepentingan umum, maka pengaturan pencabutan

¹⁹¹ *Ibid*, hlm.48

¹⁹² *Ibid*, hlm.44

¹⁹³

http://www.kemendagri.go.id/media/filemanager/2016/06/21/b/a/batal_perda_21_juni_2016.pdf

Perda yang bermasalah perlu dibuat lebih sederhana, efisien, dan tanpa mengurangi hak-hak daerah untuk membuat produk hukum yang dibutuhkan untuk penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah.

Berdasarkan uraian diatas maka pendapatan asli daerah sebagai salah satu indikator kemandirian daerah dan keberhasilan dalam penyelenggaraan otonomi belum tercapai. Oleh karena itu perlu dibuat pengaturannya secara tersendiri dengan tetap memperhatikan karakteristik dan potensi masing-masing daerah sehingga dapat meningkatkan kemandirian daerah dalam dengan tetap mengacu pada Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945.

C. Landasan Yuridis

Berdasarkan evaluasi dan analisis peraturan perundang-undangan yang telah diuraikan pada Bab III, terdapat berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai PAD. Akan tetapi, beberapa pengaturan mengenai PAD yang terdapat dalam berbagai peraturan perundang-undangan tersebut saling bertentangan atau tidak harmonis antara satu dengan lainnya. Beberapa pengaturan tersebut yaitu:

1. retribusi penggantian biaya cetak Kartu Tanda Penduduk dan Akta Catatan Sipil yang diatur dalam Pasal 110 ayat (1) huruf c UU tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah tidak sesuai dengan Pasal 79A UU No. 24 Tahun 2013 tentang Perubahan atas UU No. 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan yang menggratiskan biaya pengurusan dan penerbitan dokumen kependudukan. Selain itu, Pasal 110 ayat (1) huruf c UU tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah juga tidak sesuai dengan Pasal 31 ayat (2) UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik yang mengatur biaya/tarif pelayanan publik yang merupakan tanggung jawab negara dibebankan kepada negara jika diwajibkan dalam peraturan perundang-undangan. Dalam penjelasannya diberikan contoh pelayanan publik yang diwajibkan oleh peraturan perundang-undangan yang biaya/tarif pelayanannya

dibebankan kepada negara antara lain kartu tanda penduduk dan akta kelahiran; dan

2. penetapan besaran nilai perolehan air tanah sebagai dasar pengenaan pajak air tanah oleh bupati/walikota yang diatur dalam Pasal 69 ayat (4) UU tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah tidak sesuai dengan Lampiran UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang justru mengatur penetapan besaran nilai perolehan air tanah oleh gubernur.

Selain itu, UU tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah masih mengatur basis pajak daerah yang sangat terbatas sehingga daerah kesulitan mendapatkan dana untuk menyelenggarakan pemerintahannya dan memberikan pelayanan kepada masyarakat. Akibatnya, banyak daerah yang masih tergantung pada dana perimbangan dari pusat. UU tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah juga tidak memberikan kewenangan kepada pemerintah pusat untuk melakukan peninjauan kembali terhadap tarif pajak daerah. Padahal, kewenangan tersebut diperlukan oleh pemerintah pusat untuk memberikan insentif fiskal kepada calon investor dalam rangka meningkatkan investasi di daerah.

Pengaturan mengenai PAD yang tersebar dalam berbagai peraturan perundang-undangan tersebut dapat menimbulkan kesulitan dalam implementasinya. Selain itu, pengaturan mengenai PAD yang saling bertentangan atau tidak harmonis tersebut belum menjamin kepastian hukum. Oleh karena itu untuk meningkatkan PAD maka pengaturan mengenai PAD perlu diharmoniskan, disatukan dalam 1 (satu) undang-undang, diatur secara proporsional, dan komprehensif.

BAB V
JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI
MUATAN UNDANG-UNDANG TENTANG PENINGKATAN PENDAPATAN
ASLI DAERAH

A. JANGKAUAN DAN ARAH PENGATURAN MATERI MUATAN UNDANG-UNDANG TENTANG PENINGKATAN PENDAPATAN ASLI DAERAH

1. Sasaran Pengaturan

RUU tentang Peningkatan PAD disusun dalam rangka meningkatkan kesejahteraan umum sesuai amanat Pembukaan UUD NRI Tahun 1945. Hal ini sejalan dengan tujuan untuk meningkatkan pembangunan daerah yang merupakan bagian integral dari pembangunan nasional.

Sasaran penyusunan RUU tentang Peningkatan PAD adalah untuk meningkatkan kemandirian daerah; mempercepat pembangunan di daerah; meningkatkan daya saing nasional dan daya saing daerah; dan meningkatkan kesejahteraan rakyat secara merata dan berkeadilan **serta memberi peran yang nyata kepada daerah otonom dalam mengatur dan mengurus urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya.**

Secara rinci sasaran penyusunan RUU tentang Peningkatan PAD diuraikan sebagai berikut:

- a. meningkatkan kewenangan daerah dalam perpajakan dan retribusi dengan memperluas basis pajak daerah;
- b. terwujudnya administrasi pemungutan perpajakan dan retribusi daerah yang lebih efektif, efisien, dan teratur;
- c. terwujudnya sinkronisasi dengan peraturan perundang-undangan terkait dan Putusan Mahkamah Konstitusi terkait objek pajak daerah atau retribusi daerah berkaitan dengan perubahan kewenangan pemungutannya atau perubahan cara menghitungnya;
- d. tercapainya penyempurnaan pengawasan peraturan daerah tentang PDRD;

- e. terwujudnya kewenangan pemerintah pusat dalam pengendalian tarif pajak daerah dalam rangka pemberian insentif untuk melakukan investasi; dan
- f. terwujudnya peningkatan PAD melalui perluasan pajak daerah, retribusi daerah, dan kekayaan daerah yang dipisahkan.

2. Jangkauan dan Arah Pengaturan

Jangkauan pengaturan RUU tentang Peningkatan PAD adalah Pemerintah Daerah, Pemerintah Pusat, Wajib Pajak, pelaku usaha, dan masyarakat umum.

Arah pengaturan RUU tentang Peningkatan PAD adalah sebagai berikut:

- a. Memperluas basis Pajak Daerah, antara lain Perluasan basis pajak dilakukan dengan memberikan kewenangan kepada provinsi untuk mengenakan Opsen atas PPh orang pribadi, Opsen Cukai Hasil Tembakau, dan beberapa Pajak Daerah, serta pengalihan kewenangan pemungutan PBB P-3 kepada kabupaten dan kota.
- b. Memperkuat administrasi pemungutan perpajakan dan retribusi daerah melalui:
 - 1) Penyempurnaan ketentuan umum dan tata cara perpajakan daerah melalui sinkronisasi dengan UU tentang KUP dan pengaturan *joint administration* antara pajak pusat dan pajak daerah dalam hal akses data Wajib Pajak serta *law enforcement* dalam pemeriksaan maupun penagihan.
 - 2) *Regrouping* jenis pajak daerah yang telah ada dalam rangka efisiensi waktu pelayanan dan dokumen perpajakan, sehingga menjadi:
 - a) Pajak Kendaraan Bermotor yang sebelumnya terdiri atas Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor dan Pajak Kendaraan Bermotor sebagaimana dimaksud dalam UU tentang PDRD.
 - b) Pajak Alat Berat yang sebelumnya terdiri atas Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor dan Pajak Kendaraan Bermotor untuk alat-

- alat berat dan alat-alat besar sebagaimana dimaksud dalam UU tentang PDRD.
- c) Pajak Barang dan Jasa Tertentu yang sebelumnya terdiri atas Pajak Hotel, Pajak Restoran, Pajak Hiburan, Pajak Reklame, Pajak Penerangan Jalan, Pajak Jasa Parkir, dan Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor sebagaimana dimaksud dalam UU tentang PDRD.
 - d) Pajak Tanah dan Bangunan yang sebelumnya terdiri atas Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan (PBB P2) dan Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan sebagaimana dimaksud dalam UU tentang PDRD.
 - e) Pajak Sumber Daya Alam Tertentu yang sebelumnya terdiri atas Pajak Air Permukaan, Pajak Air Tanah, dan Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan sebagaimana dimaksud dalam UU tentang PDRD.
- 3) Melakukan sinkronisasi dengan peraturan perundang-undangan terkait dan Putusan Mahkamah Konstitusi terkait objek Pajak Daerah atau Retribusi Daerah sehubungan dengan perubahan kewenangan pemungutannya atau perubahan cara menghitungnya.
- 4) Menyempurnakan pengaturan pengawasan terhadap Peraturan Daerah (Perda) tentang PDRD.
- a. Pengaturan mengenai penetapan jenis PDRD dalam satu Perda.
 - b. Muatan Perda diatur hanya terkait dengan penetapan tarif dan dasar pengenaan.
- 5) Mengatur pemberian insentif terhadap pencapaian peningkatan PAD.
- 6) Mengatur hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan lain-lain PAD yang sah.

B. RUANG LINGKUP MATERI MUATAN UNDANG-UNDANG TENTANG PENINGKATAN PENDAPATAN ASLI DAERAH

Sistematika Pengaturan RUU tentang Peningkatan PAD:

1. Ketentuan Umum
2. Asas dan Tujuan
3. Ruang Lingkup
4. Pembagian Kewenangan Pajak Daerah
5. Pajak Daerah:
 - a. Jenis Pajak Daerah
 - b. Pajak Kendaraan Bermotor
 - c. Pajak Alat Berat
 - d. Pajak Tanah dan Bangunan
 - e. Pajak Barang dan Jasa Tertentu
 - f. Pajak Sumber Daya Alam Tertentu
 - g. Opsen
6. Pemungutan Pajak
7. Pemanfaatan Penerimaan Pajak
8. Bagi Hasil Pajak Provinsi
9. Retribusi
 - a. Objek dan golongan rertribusi
 - b. Retribusi jasa umum
 - c. Retribusi jasa usaha
 - d. Retribusi perizinan tertentu
 - e. Rincian, objek, dan kriteria retribusi
 - f. Tingkat penggunaan jasa
 - g. Prinsip dan sasaran penetapan tarif retribusi
10. Pemungutan Retribusi
11. Peraturan Daerah tentang Pajak Daerah dan Retribusi
12. Pengawasan serta pembatalan Peraturan Daerah tentang Pajak dan Retribusi
13. Pengembalian Kelebihan Pembayaran
14. Kedaluwarsa Penagihan

15. Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah Yang Dipisahkan
16. Lain-lain PAD yang sah
17. Insentif dan biaya pemungutan
18. Gugatan
19. Penyidikan
20. Ketentuan Lain-lain
21. Ketentuan Pidana
22. Ketentuan Peralihan
23. Ketentuan Penutup

Berdasarkan sistematika pengaturan diatas maka materi muatan RUU tentang Peningkatan PAD adalah sebagai berikut:

1. Ketentuan Umum

Ketentuan umum RUU tentang Peningkatan Pendapatan Asli Daerah berisi batasan pengertian atau definisi, singkatan atau akronim yang digunakan. Dalam ketentuan umum dijelaskan beberapa batasan pengertian terkait dengan peningkatan pendapatan daerah antara lain:

- a. Pajak Daerah yang selanjutnya disebut Pajak adalah kontribusi wajib kepada daerah yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan undang-undang, dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan daerah bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.
- b. Daerah Otonom yang selanjutnya disebut Daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat sesuai aspirasi masyarakat.
- c. Pemungutan adalah suatu rangkaian kegiatan mulai dari penghimpunan data objek dan subjek Pajak atau retribusi, penentuan besarnya pajak atau retribusi yang terutang sampai kegiatan

- penagihan pajak atau retribusi kepada wajib pajak atau wajib retribusi serta pengawasan penyetorannya.
- d. Pemerintah Pusat yang selanjutnya disebut Pemerintah adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
 - e. Menteri Keuangan Republik Indonesia yang selanjutnya disebut Menteri adalah menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang keuangan negara.
 - f. Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi dan Tugas Pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
 - g. Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.
 - h. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disingkat DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah.
 - i. Gubernur adalah kepala Daerah provinsi.
 - j. Bupati/Walikota adalah kepala Daerah kabupaten/kota.
 - k. Pejabat adalah pegawai yang diberi tugas tertentu di bidang perpajakan daerah dan/atau retribusi daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
 - l. Peraturan Daerah Provinsi adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh DPRD provinsi dengan persetujuan bersama gubernur.

- m. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh DPRD kabupaten/kota dengan persetujuan bersama bupati/walikota.
- n. Pajak Kendaraan Bermotor yang selanjutnya disingkat PKB adalah pajak atas penyerahan kepemilikan, kepemilikan dan/atau penguasaan serta pemanfaatan kendaraan bermotor.
- o. Kendaraan Bermotor adalah semua kendaraan beroda beserta gandengannya yang digunakan di semua jenis jalan darat, dan digerakkan oleh peralatan teknik berupa motor atau peralatan lainnya yang berfungsi untuk mengubah suatu sumber daya energi tertentu menjadi tenaga gerak kendaraan bermotor yang bersangkutan, termasuk kendaraan bermotor beroda beserta gandengannya, yang dioperasikan di semua jenis jalan darat dan kendaraan bermotor yang dioperasikan di air dengan ukuran isi kotor GT 5 (lima *Gross Tonnage*) sampai dengan GT 7 (tujuh *Gross Tonnage*).
- p. Pajak Tanah dan Bangunan yang selanjutnya disingkat PTB adalah pajak atas perolehan hak atas tanah dan/atau bangunan dan kepemilikan, penguasaan, dan/atau pemanfaatan Tanah dan/atau bangunan.
- q. Tanah adalah benda bernilai ekonomis yang terletak di permukaan bumi yang dimanfaatkan untuk pemukiman, pertanian, perkebunan, perhutanan, pertambangan, dan kegiatan usaha sektor lainnya.
- r. Bangunan adalah konstruksi teknik yang ditanam atau dilekatkan secara tetap di atas permukaan tanah dan di bawah permukaan tanah.
- s. Bangunan Umum adalah bangunan yang memiliki jenis konstruksi dan material pembentuk yang umum digunakan.
- t. Bangunan Khusus adalah bangunan yang memiliki jenis konstruksi khusus baik ditinjau dari segi bentuk, material pembentuk maupun

- keberadaannya yang dikonstruksi secara permanen di atas permukaan tanah.
- u. Perolehan Hak atas Tanah dan/atau Bangunan adalah perbuatan atau peristiwa hukum yang mengakibatkan diperolehnya hak atas tanah dan/atau bangunan oleh orang pribadi atau badan.
 - v. Nilai Jual Objek Pajak yang selanjutnya disingkat NJOP adalah harga rata-rata yang diperoleh dari transaksi jual beli yang terjadi secara wajar, dan bilamana tidak terdapat transaksi jual beli, NJOP ditentukan melalui perbandingan harga dengan objek lain yang sejenis, nilai perolehan baru, atau NJOP pengganti.
 - w. Nilai Indikasi Rata-Rata yang selanjutnya disingkat NIR adalah nilai pasar rata-rata yang dapat mewakili nilai tanah dalam suatu zona nilai tanah.
 - x. Masyarakat Berpenghasilan Rendah adalah masyarakat yang mempunyai keterbatasan daya beli sehingga perlu mendapat dukungan pemerintah untuk memperoleh rumah.
 - y. Pajak Barang dan Jasa Tertentu yang selanjutnya disingkat PBJT adalah pajak atas penjualan dan/atau penyerahan barang dan jasa tertentu kepada konsumen akhir dan/atau penggunaan barang dan jasa tertentu.
 - z. Jasa Penjualan Makanan dan/atau Minuman adalah usaha penyediaan makanan dan/atau minuman, baik yang dijual secara langsung maupun tidak langsung atau pesanan.
 - aa. Jasa Boga adalah usaha penyediaan makanan dan/atau minuman yang dilengkapi dengan peralatan dan perlengkapan untuk proses pembuatan, penyimpanan dan penyajian di luar tempat usaha atas dasar pesanan.
 - bb. Jasa Perhotelan adalah usaha penyediaan jasa penginapan/peristirahatan yang meliputi jasa penunjang sebagai kelengkapan yang bersifat memberikan kemudahan dan kenyamanan.

- cc. Jasa Reklame adalah usaha penyediaan bahan, benda, alat, pembuatan, atau media yang bentuk dan corak ragamnya dirancang untuk tujuan komersial memperkenalkan, menganjurkan, mempromosikan, atau untuk menarik perhatian umum terhadap barang, jasa, orang, atau badan, yang dapat dilihat, dibaca, didengar, dirasakan, dan/atau dinikmati oleh umum.
- dd. Jasa Parkir adalah usaha penyelenggaraan tempat parkir di luar badan jalan, baik yang disediakan berkaitan dengan pokok usaha maupun yang disediakan sebagai suatu usaha.
- ee. Sarana Olahraga adalah peralatan dan perlengkapan yang digunakan untuk kegiatan olahraga.
- ff. Prasarana Olahraga adalah tempat atau ruang termasuk lingkungan yang digunakan untuk kegiatan olahraga dan/atau penyelenggaraan keolahragaan dengan dipungut bayaran.
- gg. Kesenian dan Hiburan adalah semua jenis tontonan, pertunjukan, permainan, dan/atau keramaian yang dinikmati dengan dipungut bayaran.
- hh. Jasa Rekreasi adalah usaha pelayanan tempat rekreasi yang disediakan, dimiliki, dan/atau dikelola untuk dinikmati dengan dipungut bayaran.
- ii. Tenaga Listrik adalah suatu bentuk energi sekunder yang dibangkitkan, ditransmisikan, dan didistribusikan untuk segala macam keperluan, tetapi tidak meliputi listrik yang dipakai untuk komunikasi, elektronika, atau isyarat.
- jj. Pemasangan Reklame adalah semua jenis usaha penyediaan bahan, benda, alat, pembuatan, atau media untuk tujuan komersial, yang bentuk dan corak ragamnya dirancang sendiri oleh orang pribadi atau badan untuk tujuan komersial.
- kk. Bahan Bakar Kendaraan Bermotor adalah semua jenis bahan bakar cair atau gas yang digunakan untuk Kendaraan Bermotor.

- ll. Pajak Sumber Daya Alam Tertentu yang selanjutnya disingkat PSDAT adalah pajak atas pengambilan dan/atau pemanfaatan air permukaan, air tanah, atau mineral bukan logam dan batuan.
- mm. Air Permukaan adalah semua air yang terdapat pada permukaan tanah, tidak termasuk air laut, baik yang berada di laut maupun di darat.
- nn. Air Tanah adalah air yang terdapat dalam lapisan tanah atau batuan di bawah permukaan tanah.
- oo. Mineral Bukan Logam dan Batuan adalah mineral bukan logam dan batuan sebagaimana dimaksud di dalam peraturan perundang-undangan di bidang mineral dan batubara.
- pp. Opsen adalah pungutan tambahan atas Pajak dengan prosentase tertentu yang dikenakan kepada wajib pajak dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan Daerah bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.
- qq. Opsen Cukai Hasil Tembakau yang selanjutnya disebut Opsen CHT adalah pungutan tambahan yang dikenakan oleh Provinsi atas cukai hasil tembakau yang dikenakan oleh Pemerintah sesuai dengan peraturan perundang-undangan di bidang cukai.
- rr. Opsen Pajak Penghasilan, yang selanjutnya disebut Opsen PPh, adalah pungutan tambahan yang dikenakan oleh Provinsi dan Kabupaten/Kota atas pokok Pajak Penghasilan Pasal 21, Pasal 25, dan Pasal 29 Wajib Pajak Orang Pribadi Dalam Negeri yang terutang yang dikenakan oleh Pemerintah sesuai dengan peraturan perundang-undangan di bidang Pajak Penghasilan.
- ss. Pajak Penghasilan Pasal 21 selanjutnya disebut PPh Pasal 21 adalah Pajak atas penghasilan berupa gaji, upah, honorarium, tunjangan dan pembayaran lainnya sehubungan dengan pekerjaan atau jabatan, jasa dan kegiatan yang dilakukan oleh wajib pajak orang pribadi

- berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang Pajak Penghasilan.
- tt. Pajak Penghasilan Pasal 25 dan Pasal 29 Wajib Pajak Orang Pribadi Dalam Negeri selanjutnya disebut PPh WPOPND adalah Pajak Penghasilan terutang oleh wajib pajak orang pribadi dalam negeri berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang Pajak Penghasilan.
- uu. Subjek Pajak adalah orang pribadi atau badan yang dapat dikenakan Pajak.
- vv. Wajib Pajak adalah orang pribadi atau badan, meliputi pembayar Pajak, pemotong Pajak, dan pemungut Pajak, yang mempunyai hak dan kewajiban perpajakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan perpajakan daerah.
- ww. Badan adalah sekumpulan orang dan/atau modal yang merupakan kesatuan, baik yang melakukan usaha maupun yang tidak melakukan usaha yang meliputi perseroan terbatas, perseroan komanditer, perseroan lainnya, Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), atau Badan Usaha Milik Desa (BUMDes), dengan nama dan dalam bentuk apa pun, firma, kongsi, koperasi, dana pensiun, persekutuan, perkumpulan, yayasan, organisasi massa, organisasi sosial politik, atau organisasi lainnya, lembaga dan bentuk badan lainnya, termasuk kontrak investasi kolektif dan bentuk usaha tetap.
- xx. Nomor Pokok Wajib Pajak Daerah yang selanjutnya disingkat NPWPD adalah nomor yang diberikan kepada Wajib Pajak Daerah sebagai sarana dalam administrasi perpajakan daerah yang dipergunakan sebagai tanda pengenal diri atau identitas Wajib Pajak Daerah dalam melaksanakan hak dan kewajiban perpajakannya.
- yy. Nomor Objek Pajak Daerah yang selanjutnya disingkat NOPD adalah nomor identitas objek PTB yang bersifat unik, tetap, dan standar.

- zz. Masa Pajak adalah jangka waktu 1 (satu) bulan kalender atau jangka waktu lain yang diatur dengan Peraturan Gubernur atau Bupati/Walikota paling lama 3 (tiga) bulan kalender, yang menjadi dasar bagi Wajib Pajak untuk menghitung, menyetor, dan melaporkan Pajak yang terutang.
- aaa. Tahun Pajak adalah jangka waktu yang lamanya 1 (satu) tahun kalender, kecuali bila Wajib Pajak menggunakan tahun buku yang tidak sama dengan tahun kalender.
- bbb. Pajak Terutang adalah Pajak yang harus dibayar pada suatu saat, dalam Masa Pajak, dalam Tahun Pajak, atau dalam bagian Tahun Pajak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan perpajakan daerah.
- ccc. Surat Pemberitahuan Pajak Daerah yang selanjutnya disingkat SPTPD adalah surat yang oleh Wajib Pajak digunakan untuk melaporkan penghitungan dan/atau pembayaran Pajak, objek Pajak dan/atau bukan objek Pajak, dan/atau harta dan kewajiban sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan perpajakan daerah.
- ddd. Surat Pemberitahuan Objek Pajak yang selanjutnya disingkat SPOP adalah surat yang digunakan oleh Wajib Pajak untuk melaporkan data Subjek Pajak dan Objek Pajak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan perpajakan daerah.
- eee. Surat Setoran Pajak Daerah yang selanjutnya disingkat SSPD adalah bukti pembayaran atau penyetoran Pajak ke kas daerah melalui tempat pembayaran yang ditentukan oleh Gubernur atau Bupati/Walikota.
- fff. Surat Ketetapan Pajak Daerah yang selanjutnya disingkat SKPD adalah surat ketetapan Pajak yang menentukan besarnya jumlah pokok Pajak Terutang.

- ggg. Surat Ketetapan Pajak Daerah Kurang Bayar yang selanjutnya disingkat SKPDKB adalah Surat Ketetapan Pajak yang menentukan besarnya jumlah pokok Pajak, jumlah kredit Pajak, jumlah kekurangan pembayaran pokok Pajak, besarnya sanksi administratif, dan jumlah Pajak yang masih harus dibayar.
- hhh. Surat Ketetapan Pajak Daerah Kurang Bayar Tambahan yang selanjutnya disingkat SKPDKBT adalah Surat Ketetapan Pajak yang menentukan tambahan atas jumlah Pajak yang telah ditetapkan.
- iii. Surat Ketetapan Pajak Daerah Nihil yang selanjutnya disingkat SKPDN adalah Surat Ketetapan Pajak yang menentukan jumlah pokok Pajak sama besarnya dengan jumlah kredit Pajak atau Pajak tidak terutang dan tidak ada kredit Pajak.
- jjj. Surat Ketetapan Pajak Daerah Lebih Bayar yang selanjutnya disingkat SKPDLB adalah Surat Ketetapan Pajak yang menentukan jumlah kelebihan pembayaran Pajak karena jumlah kredit Pajak lebih besar daripada Pajak Terutang atau seharusnya tidak terutang.
- kkk. Surat Tagihan Pajak Daerah yang selanjutnya disingkat STPD adalah surat untuk melakukan tagihan Pajak dan/atau sanksi administratif berupa bunga dan/atau denda.
- lll. Surat Keputusan Pembetulan adalah surat keputusan yang membetulkan kesalahan tulis, kesalahan hitung, dan/atau kekeliruan dalam penerapan ketentuan tertentu dalam peraturan perundang-undangan perpajakan daerah yang terdapat dalam Surat Pemberitahuan Pajak Terutang, Surat Ketetapan Pajak Daerah, Surat Ketetapan Pajak Daerah Kurang Bayar, Surat Ketetapan Pajak Daerah Kurang Bayar Tambahan, Surat Ketetapan Pajak Daerah Nihil, Surat Ketetapan Pajak Daerah Lebih Bayar, Surat Tagihan Pajak Daerah, Surat Keputusan Pembetulan, atau Surat Keputusan Keberatan.
- mmm. Surat Keputusan Keberatan adalah surat keputusan atas keberatan terhadap Surat Pemberitahuan Pajak Terutang, Surat

Ketetapan Pajak Daerah, Surat Ketetapan Pajak Daerah Kurang Bayar, Surat Ketetapan Pajak Daerah Kurang Bayar Tambahan, Surat Ketetapan Pajak Daerah Nihil, Surat Ketetapan Pajak Daerah Lebih Bayar, atau terhadap pemotongan atau pemungutan oleh pihak ketiga yang diajukan oleh Wajib Pajak.

- nnn. Putusan Banding adalah putusan badan peradilan pajak atas banding terhadap Surat Keputusan Keberatan yang diajukan oleh Wajib Pajak.
- ooo. Retribusi Daerah yang selanjutnya disebut Retribusi adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan orang pribadi atau Badan.
- ppp. Barang Milik Daerah yang selanjutnya disingkat BMD adalah semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah atau berasal dari perolehan lainnya yang sah.
- qqq. Jasa Umum adalah jasa yang disediakan atau diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk tujuan kepentingan dan kemanfaatan umum serta dapat dinikmati oleh orang pribadi atau Badan.
- rrr. Jasa Usaha adalah jasa yang disediakan atau diberikan oleh Pemerintah Daerah yang dapat bersifat mencari keuntungan karena pada dasarnya dapat pula disediakan oleh sektor swasta.
- sss. Perizinan Tertentu adalah kegiatan tertentu Pemerintah Daerah dalam rangka pemberian izin kepada orang pribadi atau Badan yang dimaksudkan untuk pembinaan, pengaturan, pengendalian dan pengawasan atas kegiatan, pemanfaatan ruang, serta penggunaan sumber daya alam, barang, prasarana, sarana atau fasilitas tertentu guna melindungi kepentingan umum dan menjaga kelestarian lingkungan.

- ttt. Wajib Retribusi adalah orang pribadi atau Badan yang menurut peraturan perundang-undangan retribusi diwajibkan untuk melakukan pembayaran Retribusi, termasuk pemungut Retribusi tertentu.
- uuu. Masa Retribusi adalah suatu jangka waktu tertentu yang merupakan batas waktu bagi Wajib Retribusi untuk memanfaatkan jasa dan perizinan tertentu dari Pemerintah Daerah yang bersangkutan.
- vvv. Surat Setoran Retribusi Daerah yang selanjutnya disingkat SSRD adalah bukti pembayaran atau penyetoran Retribusi yang telah dilakukan dengan menggunakan formulir atau telah dilakukan dengan cara lain ke kas daerah melalui tempat pembayaran yang ditunjuk oleh Gubernur atau Bupati/Walikota.
- www. Surat Ketetapan Retribusi Daerah yang selanjutnya disingkat SKRD adalah surat ketetapan Retribusi yang menentukan besarnya jumlah pokok Retribusi yang terutang.
- xxx. Surat Ketetapan Retribusi Daerah Lebih Bayar yang selanjutnya disingkat SKRDLB adalah surat ketetapan Retribusi yang menentukan jumlah kelebihan pembayaran Retribusi karena jumlah kredit Retribusi lebih besar daripada Retribusi yang terutang atau seharusnya tidak terutang.
- yyy. Surat Tagihan Retribusi Daerah yang selanjutnya disingkat STRD adalah surat untuk melakukan tagihan Retribusi dan/atau sanksi administratif berupa bunga dan/atau denda.
- zzz. Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan adalah hasil yang diperoleh dari pengelolaan kekayaan yang terpisah dari sistem pengelolaan anggaran pendapatan dan belanja daerah.
- aaaa. Lain-Lain Pendapatan Asli Daerah yang Sah yang selanjutnya disingkat LLPADS adalah pendapatan asli daerah di luar Pajak, Retribusi dan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan.

- bbbb. Gugatan adalah upaya hukum yang dapat dilakukan oleh Wajib Pajak atau penanggung Pajak terhadap pelaksanaan penagihan pajak atau terhadap keputusan yang dapat diajukan gugatan berdasarkan peraturan perundang-undangan perpajakan yang berlaku.
- cccc. Pembukuan adalah suatu proses pencatatan yang dilakukan secara teratur untuk mengumpulkan data dan informasi keuangan yang meliputi harta, kewajiban, modal, penghasilan dan biaya, serta jumlah harga perolehan dan penyerahan barang atau jasa, yang ditutup dengan menyusun laporan keuangan berupa neraca dan laporan laba rugi untuk periode Tahun Pajak tersebut.
- dddd. Pemeriksaan adalah serangkaian kegiatan menghimpun dan mengolah data, keterangan, dan/atau bukti yang dilaksanakan secara objektif dan profesional berdasarkan suatu standar pemeriksaan untuk menguji kepatuhan pemenuhan kewajiban perpajakan daerah dan Retribusi dan/atau untuk tujuan lain dalam rangka melaksanakan ketentuan peraturan perundang-undangan perpajakan daerah dan Retribusi daerah.
- eeee. Penyidikan Tindak Pidana di Bidang Perpajakan Daerah dan Retribusi adalah serangkaian tindakan yang dilakukan oleh Penyidik untuk mencari serta mengumpulkan bukti yang dengan bukti itu membuat terang tindak pidana di bidang perpajakan daerah dan Retribusi yang terjadi serta menemukan tersangkanya.

2. Asas, Tujuan, dan Ruang Lingkup Peningkatan Pendapatan Asli Daerah

Peningkatan PAD diselenggarakan berdasarkan asas efisien; ekonomis; efektif; transparan; bertanggung jawab; keadilan; kepatutan; kepastian; otonomi; dan penerimaan yang memadai. Sedangkan tujuan dari peningkatan PAD itu sendiri adalah meningkatkan kemandirian daerah; mempercepat pembangunan di daerah; meningkatkan daya saing nasional dan daya saing

daerah; dan meningkatkan kesejahteraan rakyat secara merata dan berkeadilan.

Ruang lingkup pengaturan peningkatan PAD meliputi Pajak Daerah, Retribusi Daerah, Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan, dan LLPADS.

2. Pembagian Kewenangan Pajak Daerah

RUU ini mengatur perluasan basis pajak mengingat masih terbatasnya basis pajak yang diatur dalam UU Nomor 28 Tahun 2009. Perluasan basis pajak ini berdampak pada beberapa perubahan kebijakan sehubungan dengan pembagian kewenangan pajak daerah, sebagai berikut:

- a. Memperluas basis pajak properti bukan hanya PBB P2 dan BPHTB sebagaimana diatur dalam UU Nomor 28 Tahun 2009, namun ditambah dengan PBB P3 yang mencakup Perkebunan, Perhutanan, dan Pertambangan namun tidak termasuk tubuh bumi. Dalam RUU ini, gabungan atas PBB P-2, BPHTB, dan pengalihan PBB P3 kecuali atas tubuh bumi disebut sebagai Pajak Tanah dan Bangunan yang merupakan kewenangan kabupaten/kota.
- b. Pajak Kendaraan Bermotor dalam UU Nomor 28 Tahun 2009 merupakan pajak provinsi, sementara kabupaten/kota di sekitarnya hanya menerima bagi hasil dari pemungutan pajak tersebut. Dalam RUU ini, rencananya diberlakukan opsen atas Pajak Kendaraan Bermotor dan Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor bagi kabupaten/kota. Dengan demikian basis penerimaan kabupaten/kota menjadi bertambah dengan adanya opsen Pajak Kendaraan Bermotor.
- c. Berdasarkan UU Nomor 36 Tahun 2008 tentang Perubahan Keempat Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan, penerimaan negara dari Pajak Penghasilan orang

pribadi dalam negeri dan Pajak Penghasilan Pasal 21 yang dipotong oleh pemberi kerja dibagi sebagai dana bagi hasil dengan imbangan 80% untuk Pemerintah Pusat dan 20% untuk Pemerintah Daerah tempat Wajib Pajak terdaftar. Dana bagi hasil sebesar 20% bagi Pemerintah Daerah diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2005 tentang Dana Perimbangan yang menentukan pembagian bagi provinsi dan kabupaten/kota. Adapun berdasarkan RUU PPAD akan diberlakukan perluasan basis Pajak Penghasilan sehingga pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota selanjutnya akan berhak atas opsen atau pungutan tambahan atas Pajak Penghasilan.

- d. RUU ini menambah jenis Pajak Daerah yaitu opsen Cukai Hasil Tembakau sebagai kewenangan Pemerintah Provinsi. Opsen Cukai Hasil Tembakau dikenakan atas Cukai Hasil Tembakau yang dikenakan oleh Pemerintah sesuai dengan peraturan perundang-undangan di bidang cukai.
- e. Provinsi yang semula tidak berwenang atas pemungutan pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan, dalam RUU ini diberikan kewenangan atas pemungutan pajak tersebut sebagai opsen atas pajak Sumber Daya Alam Tertentu. Pengaturan ini sebagai sinkronisasi atas kewenangan Provinsi dalam sub urusan Mineral dan Batubara berdasarkan UU Nomor 23 Tahun 2014.
- f. RUU ini menambah jenis Pajak Daerah yaitu opsen Pajak Sumber Daya Alam Tertentu atas pengambilan dan/atau pemanfaatan Air Tanah. Pajak air tanah dalam UU Nomor 28 Tahun 2009 merupakan kewenangan kabupaten/kota. Sebagai sinkronisasi atas kewenangan Gubernur menetapkan Nilai Perolehan Air Tanah berdasarkan UU Nomor 23 Tahun 2014 maka Provinsi diberikan kewenangan menerima opsen Pajak Sumber Daya Alam Tertentu atas pengambilan dan/atau pemanfaatan Air Tanah.

Secara keseluruhan berdasarkan RUU ini, Pemerintah Provinsi akan berwenang memungut dan menerima PKB, PBJT atas penggunaan Bahan Bakar Kendaraan Bermotor, dan PSDAT atas pengambilan dan/atau pemanfaatan Air Permukaan. Pemerintah Provinsi berwenang menerima Opsen CHT, Opsen PPh, Opsen PBJT atas Jasa Penjualan Makanan dan/atau Minuman, Jasa Boga, dan Jasa Perhotelan; serta Opsen PSDAT atas pengambilan dan/atau pemanfaatan Air Tanah dan Mineral Bukan Logam dan Batuan. Pajak yang menjadi kewenangan Pemerintah Provinsi tersebut berlaku untuk Daerah yang setingkat dengan daerah provinsi, tetapi tidak terbagi dalam daerah kabupaten/kota otonom.

Pemerintah Kabupaten/Kota, berdasarkan RUU akan berwenang memungut dan menerima PTB, PBJT selain atas penggunaan Bahan Bakar Kendaraan Bermotor, dan PSDAT atas pengambilan dan/atau pemanfaatan Air Tanah dan Mineral Bukan Logam dan Batuan. Pemerintah Kabupaten/Kota berwenang menerima Opsen PPh, dan Opsen PKB. PTB, PBJT selain atas penggunaan Bahan Bakar Kendaraan Bermotor, dan PSDAT atas pengambilan dan/atau pemanfaatan Air Tanah dan Mineral Bukan Logam dan Batuan yang menjadi kewenangan Pemerintah Kabupaten/Kota berlaku untuk Daerah yang setingkat dengan daerah provinsi, tetapi tidak terbagi dalam daerah kabupaten/kota otonom.

3. Pajak Daerah

a. Jenis pajak

Pajak daerah (yang selanjutnya disebut pajak) adalah kontribusi wajib kepada Daerah yang terutang oleh orang pribadi atau Badan yang bersifat memaksa berdasarkan Undang-Undang, dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan Daerah bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Adapun jenis pajak tersebut terdiri dari Pajak Kendaraan Bermotor (PKB), Pajak Alat Berat (PAB), Pajak Tanah dan Bangunan (PTB),

Pajak Barang dan Jasa Tertentu (PBJT), Pajak Sumber Daya Alam Tertentu (PSDAT), dan Opsen.

Jenis pajak tersebut bersifat *closed list* bagi daerah sehingga suatu daerah dilarang untuk memungut pajak selain jenis pajak yang sudah disebutkan tersebut yakni PKB, PAB, PTB, PBJT, PSDAT, dan Opsen. Namun demikian jenis pajak tersebut pula dapat tidak dipungut oleh suatu daerah bilamana potensi di daerah tersebut kurang memadai sehingga disesuaikan dengan kebijakan suatu daerah. Untuk menilai apakah suatu daerah memiliki potensi ataupun tidak didasarkan pada hasil penelitian yang dilakukan pemerintah daerah dan ditetapkan dalam peraturan gubernur atau peraturan bupati/walikota. selanjutnya, kebijakan daerah mengenai jenis pajak yang dapat dipungut atau tidak dalam suatu daerah tersebut pula ditetapkan dalam peraturan daerah provinsi atau peraturan daerah kabupaten/kota.

b. Pajak Kendaraan Bermotor

Objek pajak dari PKB ini meliputi penyerahan kepemilikan Kendaraan Bermotor baru dan kepemilikan dan/atau penguasaan Kendaraan Bermotor. Terkait dengan objek PKB yang merupakan penyerahan kendaraan bermotor adalah pemasukan kendaraan bermotor dari luar negeri untuk dipakai secara tetap di Indonesia, kecuali untuk dipakai sendiri oleh orang pribadi yang bersangkutan, untuk diperdagangkan, untuk dikeluarkan kembali dari wilayah pabean Indonesia, dan digunakan untuk pameran, penelitian, contoh, dan kegiatan olahraga bertaraf internasional. Sedangkan terkait dengan objek PKB yang merupakan kepemilikan dan/atau penguasaan kendaraan bermotor dikecualikan atas kereta api, kendaraan bermotor yang dimiliki dan/atau dikuasai TNI/POLRI, dan kendaraan bermotor yang dimiliki dan/atau dikuasai kedutaan, konsulat, perwakilan negara asing dengan asas timbal balik dan

lembaga-lembaga internasional yang memperoleh fasilitas pembebasan pajak dari pemerintah.

Subjek pajak untuk PKB adalah untuk penyerahan kepemilikan kendaraan bermotor baru adalah orang pribadi atau badan yang menerima penyerahan kendaraan bermotor dan kepemilikan dan/atau penguasaan kendaraan bermotor adalah orang pribadi atau badan yang memiliki dan/atau menguasai kendaraan bermotor. Begitu pula untuk wajib pajak untuk PKB adalah untuk penyerahan kepemilikan kendaraan bermotor baru adalah orang pribadi atau badan yang menerima penyerahan atau pengalihan kepemilikan kendaraan bermotor dan kepemilikan dan/atau penguasaan kendaraan bermotor adalah orang pribadi atau badan yang memiliki kendaraan bermotor. Wajib pajak untuk PKB wajib mendaftarkan kendaraan bermotor dalam jangka waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari kerja sejak saat penyerahan.

Untuk dasar pengenaan PKB itu sendiri adalah untuk penyerahan kepemilikan kendaraan bermotor baru adalah nilai jual kendaraan bermotor dan kepemilikan dan/atau penguasaan kendaraan bermotor adalah hasil perkalian antara nilai jual kendaraan bermotor dengan bobot yang mencerminkan secara relatif tingkat kerusakan jalan dan/atau pencemaran lingkungan akibat penggunaan kendaraan bermotor. terkait dengan nilai jual kendaraan bermotor sebagai dasar pengenaan pkb tersebut adalah harga jual sebelum dikenakan pajak pertambahan nilai untuk kendaraan bermotor baru atau harga pasaran umum untuk kendaraan bermotor bukan baru. Adapun harga pasaran umum sebagai nilai jual kendaraan bermotor tersebut ditetapkan berdasarkan harga rata-rata yang diperoleh dari berbagai sumber data yang akurat pada minggu pertama bulan desember tahun pajak sebelumnya.

Selanjutnya, dalam hal harga pasaran umum suatu kendaraan bermotor tidak diketahui, maka nilai jual kendaraan bermotor dapat ditentukan berdasarkan sebagian atau seluruh faktor-faktor yakni harga kendaraan bermotor dengan isi silinder dan/atau satuan tenaga yang sama, penggunaan kendaraan bermotor untuk umum atau pribadi, harga kendaraan bermotor dengan merek kendaraan bermotor yang sama, harga kendaraan bermotor dengan tahun pembuatan kendaraan bermotor yang sama, harga kendaraan bermotor dengan pembuat kendaraan bermotor, harga kendaraan bermotor dengan kendaraan bermotor sejenis, dan harga kendaraan bermotor berdasarkan dokumen Pemberitahuan Impor Barang (PIB).

Terkait dengan bobot sebagai dasar pengenaan PKB untuk kepemilikan dan/atau penguasaan kendaraan bermotor ditetapkan dalam koefisien, dengan ketentuan yakni koefisien sama dengan 1 (satu) berarti kerusakan jalan dan/atau pencemaran lingkungan oleh penggunaan kendaraan bermotor tersebut dianggap masih dalam batas toleransi dan koefisien lebih besar dari 1 (satu) berarti kerusakan jalan dan/atau pencemaran lingkungan oleh penggunaan kendaraan bermotor tersebut dianggap melewati batas toleransi. Selanjutnya, bobot itu pula dihitung berdasarkan faktor-faktor yakni tekanan gandar, yang dibedakan atas dasar jumlah sumbu/as, roda, dan berat kendaraan bermotor; jenis bahan bakar kendaraan bermotor yang dibedakan menurut solar, bensin, gas, listrik, tenaga surya, atau jenis bahan bakar lainnya; dan jenis, penggunaan, tahun pembuatan, dan ciri-ciri mesin kendaraan bermotor yang dibedakan berdasarkan jenis mesin 2 tak atau 4 tak, dan isi silinder.

Untuk pedoman penetapan nilai jual kendaraan bermotor dan bobot diatur dalam peraturan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang dalam negeri setelah berkoordinasi dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di

bidang keuangan negara. Adapun dasar pengenaan PKB ini pula dinyatakan dalam suatu tabel yang ditetapkan dengan peraturan gubernur. Dasar pengenaan PKB ini berlaku untuk jangka waktu 3 (tiga) tahun untuk selanjutnya dapat diperbarui kembali.

Terkait dengan tarif PKB untuk penyerahan kepemilikan kendaraan bermotor baru ditetapkan paling tinggi 10% (sepuluh persen). Tarif PKB untuk kepemilikan dan/atau penguasaan kendaraan bermotor pertama, ditetapkan paling rendah sebesar 1% (satu persen) dan paling tinggi sebesar 2% (dua persen). Begitu pula dengan, tarif PKB untuk kepemilikan dan/atau penguasaan kendaraan bermotor pribadi kedua dan seterusnya, dapat ditetapkan secara progresif paling rendah 2% (dua persen) dan paling tinggi 8% (delapan persen). Adapun kepemilikan kendaraan bermotor sebagai dasar tarif PKB tersebut didasarkan atas nama dan/atau alamat yang sama.

Tarif PKB untuk kepemilikan dan/atau penguasaan kendaraan bermotor berupa angkutan umum, angkutan karyawan, angkutan sekolah, pemerintah, pemerintah daerah, ditetapkan sebesar 1% (satu persen), sedangkan tarif PKB untuk kepemilikan dan/atau penguasaan kendaraan bermotor berupa ambulans, pemadam kebakaran, sosial keagamaan, lembaga sosial dan keagamaan, ditetapkan paling rendah 0,5% (nol koma lima persen).

Khusus untuk daerah yang setingkat dengan daerah provinsi, tetapi tidak terbagi dalam daerah kabupaten/kota otonom (contohnya Jakarta), tarif PKB untuk penyerahan kepemilikan Kendaraan Bermotor baru yang pertama ditetapkan paling tinggi sebesar 21% (dua puluh satu persen). Selanjutnya, tarif PKB bagi daerah yang khusus itu pula untuk kepemilikan dan/atau penguasaan kendaraan bermotor pribadi ditetapkan yakni untuk kepemilikan kendaraan bermotor pertama paling rendah sebesar

1,4% (satu koma empat persen) dan paling tinggi sebesar 3% (tiga persen). Lebih lanjut lagi, untuk kepemilikan kendaraan bermotor kedua dan seterusnya dapat ditetapkan secara progresif paling tinggi sebesar 12% (dua belas persen). Adapun ketentuan lebih lanjut mengenai tarif PKB diatur dengan peraturan daerah provinsi.

Untuk menghitung besaran pokok PKB yang terutang dilakukan dengan cara cara mengalikan dasar pengenaan PKB sebagaimana telah diuraikan sebelumnya dengan tarif PKB yang telah diatur dengan peraturan daerah provinsi. PKB yang terutang tersebut dipungut di wilayah daerah tempat kendaraan bermotor terdaftar. Adapun PKB untuk penyerahan kepemilikan baru terutang pada saat penyerahan kendaraan bermotor.

PKB untuk kepemilikan dan/atau penguasaan kendaraan bermotor terutang sejak tanggal, bulan, dan tahun wajib pajak diakui secara sah memiliki dan/atau menguasai kendaraan bermotor. PKB untuk kepemilikan dan/atau penguasaan kendaraan bermotor dikenakan untuk setiap jangka waktu 12 (dua belas) bulan berturut-turut. PKB untuk kepemilikan dan/atau penguasaan kendaraan bermotor dibayar sekaligus di muka. PKB untuk kepemilikan dan/atau penguasaan kendaraan bermotor yang karena keadaan kahar jangka waktunya belum sampai 12 (dua belas) bulan, dapat dilakukan restitusi atas pajak yang sudah dibayar untuk porsi jangka waktu yang belum dilalui. Adapun ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pelaksanaan restitusi tersebut diatur dengan peraturan daerah provinsi.

Bukti pembayaran PKB menjadi persyaratan dalam pendaftaran/registrasi kendaraan bermotor baru, pendaftaran/registrasi perpanjangan kendaraan bermotor, atau pendaftaran/registrasi pengesahan Kendaraan Bermotor sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

c. Pajak Alat Berat (PAB)

Objek pajak dari PAB meliputi penyerahan kepemilikan alat berat baru dan kepemilikan dan/atau penguasaan alat berat. Adapun yang dikecualikan dari objek pajak untuk PAB tersebut adalah meliputi alat berat yang dimiliki dan/atau dikuasai pemerintah, pemerintah daerah, dan TNI/POLRI; dan alat berat yang dimiliki dan/atau dikuasai kedutaan, konsulat, perwakilan negara asing dengan asas timbal balik dan lembaga-lembaga internasional yang memperoleh fasilitas pembebasan pajak dari pemerintah.

Subjek pajak untuk PAB ditetapkan untuk penyerahan kepemilikan alat berat baru adalah orang pribadi atau badan yang menerima penyerahan alat berat baru. Lebih lanjut lagi, subjek pajak untuk PAB ditetapkan pula untuk kepemilikan dan atau penguasaan alat berat adalah orang pribadi atau badan yang memiliki alat berat.

Wajib Pajak PAB ditetapkan untuk penyerahan kepemilikan alat berat baru adalah orang pribadi atau badan yang menerima penyerahan kepemilikan alat berat baru. Lebih lanjut lagi, wajib pajak untuk PAB ditetapkan pula untuk kepemilikan dan/atau penguasaan alat berat adalah orang pribadi atau badan yang memiliki alat berat.

Untuk dasar pengenaan PAB itu sendiri adalah nilai jual alat berat. Nilai Jual alat berat tersebut ditentukan berdasarkan harga rata-rata pasaran umum alat berat yang bersangkutan. Harga rata-rata pasaran umum sebagai dasar nilai jual alat berat ditetapkan berdasarkan harga rata-rata yang diperoleh dari berbagai sumber data yang akurat pada minggu pertama bulan desember tahun pajak sebelumnya.

Dalam hal harga pasaran umum suatu alat berat tidak diketahui, nilai jual alat berat dapat ditentukan berdasarkan sebagian atau seluruh faktor-faktor yakni harga alat berat dengan isi silinder dan/atau satuan tenaga yang sama, penggunaan alat berat untuk umum atau pribadi, harga alat berat dengan merek alat berat yang sama, harga alat berat dengan tahun pembuatan alat berat yang sama, harga alat berat dengan pembuat alat berat, harga alat berat dengan alat berat sejenis, dan harga alat berat berdasarkan dokumen pemberitahuan impor barang (PIB). Pedoman penetapan nilai jual alat berat diatur dalam peraturan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang dalam negeri setelah berkoordinasi dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang keuangan negara.

Dasar pengenaan PAB dinyatakan dalam suatu tabel yang ditetapkan dengan peraturan gubernur. Dasar pengenaan PAB itu pula berlaku untuk jangka waktu 3 (tiga) tahun untuk selanjutnya dapat diperbarui kembali.

Tarif pajak bagi PAB untuk penyerahan kepemilikan alat berat baru ditetapkan paling tinggi 10% (sepuluh persen), sedangkan untuk kepemilikan dan/atau penguasaan alat berat ditetapkan paling tinggi 2% (dua persen). Adapun ketentuan lebih lanjut mengenai tarif PAB diatur dengan peraturan daerah provinsi.

Untuk menghitung besaran pokok PAB yang terutang dihitung dengan cara mengalikan dasar pengenaan PAB dengan tarif yang telah ditetapkan dengan peraturan daerah provinsi. PAB yang terutang dipungut di wilayah daerah tempat domisili pemilik dan/atau yang menguasai alat berat. Dalam hal alat berat digunakan di luar provinsi tempat pemilik dan/atau yang

menguasai berdomisili untuk jangka waktu 6 (enam) bulan atau lebih, pajak dipungut di wilayah provinsi tempat alat berat digunakan.

PAB untuk kepemilikan dan/atau penguasaan alat berat terutang sejak tanggal, bulan, dan tahun wajib pajak diakui secara sah memiliki dan/atau menguasai alat berat. PAB untuk kepemilikan dan/atau penguasaan alat berat dikenakan untuk setiap jangka waktu 12 (dua belas) bulan berturut-turut. PAB untuk kepemilikan dan/atau penguasaan alat berat dibayar sekaligus di muka. Dalam hal alat berat digunakan di luar provinsi tempat pemilik dan/atau yang menguasai berdomisili untuk jangka waktu 6 (enam) bulan atau lebih, pemilik dan/atau penguasa alat berat dapat mengajukan restitusi kepada provinsi asal. PAB untuk kepemilikan dan/atau penguasaan alat berat yang karena keadaan kahar jangka waktunya belum sampai 12 (dua belas) bulan, dapat dilakukan restitusi atas pajak yang sudah dibayar untuk porsi jangka waktu yang belum dilalui. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pelaksanaan restitusi tersebut diatur dengan peraturan gubernur.

d. Pajak Tanah Dan Bangunan (PTB)

PTB adalah pajak atas Perolehan Hak atas Tanah dan/atau Bangunan dan Kepemilikan, penguasaan, dan/atau pemanfaatan Tanah dan/atau Bangunan. Tanah yang dimaksud meliputi: tanah di atas permukaan bumi, tanah di atas permukaan bumi karena kegiatan reklamasi atau pengurukan, dan tanah di bawah permukaan bumi untuk kegiatan usaha. Bangunan yang dimaksud terdiri dari: Bangunan Umum; dan Bangunan Khusus. Bangunan Khusus meliputi: jalan tol; stasiun kereta api, MRT, LRT; pelabuhan laut/sungai/udara; lapangan golf; industri semen/pupuk; pembangkit Listrik; tempat olahraga; tempat

rekreasi; stasiun pengisian bahan bakar; menara telekomunikasi; bangunan di atas Tanah dengan luas lebih dari 10.000 m² (sepuluh ribu meter persegi); bangunan dengan jumlah lantai lebih dari 4 (empat) lantai; dan bangunan dengan luas Bangunan lebih dari 1.000 m² (seribu meter persegi).

Perolehan Hak atas Tanah dan/atau Bangunan meliputi: pemindahan hak karena: jual beli; tukar menukar; hibah; hibah wasiat; waris; pemasukan dalam perseroan atau badan hukum lain; pemisahan hak yang mengakibatkan peralihan; penunjukan pembeli dalam lelang; pelaksanaan putusan hakim yang mempunyai kekuatan hukum tetap; penggabungan usaha; peleburan usaha; pemekaran usaha; atau hadiah. Selain pemindahan hak juga meliputi pemberian hak baru karena: kelanjutan pelepasan hak; atau di luar pelepasan hak. Hak atas tanah meliputi: hak milik; hak guna usaha; hak guna bangunan; hak pakai; hak milik atas satuan rumah susun; dan hak pengelolaan.

Terdapat pengecualian untuk Objek PTB diantaranya: perolehan tanah dan/atau bangunan untuk kepentingan umum baik yang dilakukan sendiri oleh Pemerintah maupun oleh Badan Hukum Milik Negara/Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, dan Badan Usaha Swasta yang mendapat penugasan khusus Pemerintah; perolehan tanah dan/atau bangunan masyarakat berpenghasilan rendah sesuai ketentuan perundang-undangan; perolehan tanah dan/atau bangunan untuk Badan atau perwakilan lembaga internasional yang ditetapkan dengan Peraturan Menteri dengan syarat tidak menjalankan usaha atau melakukan kegiatan lain di luar fungsi dan tugas badan atau perwakilan organisasi tersebut; perolehan tanah dan/atau bangunan oleh orang pribadi atau Badan karena

konversi hak atau karena perbuatan hukum lain dengan tidak adanya perubahan nama; perolehan tanah dan/atau bangunan oleh orang pribadi atau Badan karena wakaf; perolehan tanah dan/atau bangunan oleh orang pribadi atau Badan yang digunakan untuk kepentingan ibadah; perolehan tanah dan/atau bangunan untuk perwakilan diplomatik dan konsulat berdasarkan asas perlakuan timbal balik; perolehan tanah dan/atau bangunan untuk kantor Pemerintah, Pemerintah Daerah, penyelenggara negara lainnya, dan rumah negara; perolehan tanah dan/atau bangunan untuk orang pribadi dari warisan atau hibah wasiat karena masih memiliki hubungan sedarah dalam garis keturunan lurus satu derajat ke atas atau satu derajat ke bawah dengan pemberi hibah wasiat, termasuk suami/istri dengan nilai perolehan tertentu paling rendah Rp300.000.000,00 (tiga ratus juta rupiah) yang ditetapkan dalam Peraturan Kepala Daerah; Tanah dan/atau Bangunan kantor Pemerintah, Pemerintah Daerah dan penyelenggara negara lainnya; Tanah dan/atau Bangunan masyarakat berpenghasilan rendah sesuai ketentuan perundang-undangan; Tanah dan/atau Bangunan yang digunakan semata-mata untuk melayani kepentingan umum di bidang ibadah, panti sosial, kesehatan, pendidikan, dan kebudayaan nasional; Tanah dan/atau Bangunan yang digunakan untuk kuburan, peninggalan purbakala, atau yang sejenis; Tanah yang merupakan hutan lindung, hutan suaka alam, hutan wisata, taman nasional, tanah penggembalaan yang dikuasai oleh desa, dan tanah negara yang belum dibebani suatu hak; Tanah dan/atau Bangunan yang digunakan oleh perwakilan diplomatik dan konsulat berdasarkan asas perlakuan timbal balik; Tanah dan/atau Bangunan yang digunakan oleh Badan atau perwakilan lembaga internasional yang ditetapkan dengan Peraturan Menteri;

Tanah dan/atau Bangunan yang dimiliki, dikuasai, dan/atau dimanfaatkan oleh orang pribadi atau Badan untuk jalur kereta api, MRT, LRT, dan transportasi massal lainnya; jalan tol di atas permukaan laut; tanah dan/atau Bangunan yang dimiliki, dikuasai, dan/atau dimanfaatkan oleh orang pribadi dengan NJOP tertentu yang ditetapkan dalam Peraturan Kepala Daerah; Tanah dan/atau Bangunan yang hanya satu-satunya dimiliki dan ditempati oleh veteran pejuang kemerdekaan, veteran pembela kemerdekaan, penerima tanda jasa bintang gerilya, atau janda/dudanya; dan Tanah dan/atau Bangunan yang hanya satu-satunya dimiliki dan ditempati oleh orang pribadi yang penghasilannya semata-mata berasal dari pensiunan, sehingga kewajiban PTB-nya sulit dipenuhi.

Subjek Pajak PTB ditetapkan: untuk Perolehan Hak atas Tanah dan/atau Bangunan adalah orang pribadi atau Badan yang memperoleh Hak atas Tanah dan/atau Bangunan dan untuk kepemilikan, penguasaan, dan/atau pemanfaatan Tanah dan/atau Bangunan adalah orang pribadi atau Badan yang secara nyata mempunyai suatu hak dan/atau memperoleh manfaat atas Tanah, dan/atau memiliki, menguasai, dan/atau memperoleh manfaat atas Bangunan.

Wajib Pajak PTB ditetapkan: untuk Perolehan Hak atas Tanah dan/atau Bangunan adalah orang pribadi atau Badan yang memperoleh Hak atas Tanah dan/atau Bangunan dan untuk kepemilikan, penguasaan, dan/atau pemanfaatan Tanah dan/atau Bangunan adalah orang pribadi atau Badan yang secara nyata mempunyai suatu hak dan/atau memperoleh manfaat atas Tanah, dan/atau memiliki, menguasai, dan/atau memperoleh manfaat atas Bangunan.

Dasar pengenaan Pajak PTB ditetapkan: untuk perolehan hak atas tanah dan/atau bangunan adalah Nilai Perolehan Objek Pajak; dan untuk kepemilikan, penguasaan, dan/atau pemanfaatan Tanah dan/atau Bangunan adalah NJOP. Besarnya NJOP ditetapkan setiap 3 (tiga) tahun, kecuali untuk objek pajak tertentu dapat ditetapkan setiap tahun sesuai dengan perkembangan wilayahnya dan Penetapan besarnya NJOP dilakukan oleh Kepala Daerah.

NJOP Tidak Kena Pajak ditetapkan paling rendah sebesar Rp10.000.000,00 (sepuluh juta rupiah) untuk setiap objek Pajak. NJOP yang digunakan untuk perhitungan pajak ditetapkan serendah-rendahnya 20% (dua puluh persen) dan setinggi-tingginya 100% (seratus persen) dari NJOP setelah dikurangi NJOP Tidak Kena Pajak. Besarnya persentase NJOP yang digunakan untuk perhitungan pajak ditetapkan dengan Peraturan Kepala Daerah dengan memperhatikan kondisi perekonomian dan kemampuan masyarakat.

Nilai Perolehan Objek Pajak ditetapkan sebagai berikut: harga transaksi untuk jual beli; nilai pasar untuk tukar menukar, hibah, hibah wasiat, waris, pemasukan dalam perseroan atau badan hukum lainnya, pemisahan hak yang mengakibatkan peralihan, peralihan hak karena pelaksanaan putusan hakim yang mempunyai kekuatan hukum tetap, pemberian hak baru atas tanah sebagai kelanjutan dari pelepasan hak, pemberian hak baru atas tanah di luar pelepasan hak, penggabungan usaha, peleburan usaha, pemekaran usaha, dan hadiah; dan harga transaksi yang tercantum dalam risalah lelang untuk penunjukan pembeli dalam lelang.

Dalam hal Nilai Perolehan Objek Pajak tidak diketahui atau lebih rendah daripada NJOP yang digunakan dalam pengenaan

PTB pada tahun terjadinya perolehan, dasar pengenaan Pajak yang digunakan adalah NJOP tahun terjadinya perolehan. NJOP diklasifikasikan menjadi: Tanah; Bangunan Umum; dan Bangunan Khusus.

NJOP Tanah diklasifikasikan berdasarkan NIR untuk setiap zona nilai tanah. Zona nilai tanah merupakan suatu zona geografis yang terdiri atas sekelompok objek Pajak yang mempunyai satu NIR yang sama. NIR diperoleh dari transaksi jual beli yang terjadi secara wajar. Dalam hal tidak terdapat transaksi jual beli, NJOP Tanah ditetapkan berdasarkan perbandingan harga dengan objek lain yang sejenis yang letaknya berdekatan, fungsinya sama, dan telah diketahui harga jualnya. NJOP Tanah ditetapkan dalam nilai rupiah per satuan luas dengan Peraturan Kepala Daerah.

NJOP Bangunan Umum ditetapkan berdasarkan hasil penilaian massal. Penilaian massal untuk Bangunan Umum dilaksanakan dengan menghitung biaya perolehan Bangunan. Biaya perolehan Bangunan ditetapkan dalam nilai rupiah per satuan luas dengan Peraturan Kepala Daerah.

NJOP Bangunan Khusus ditetapkan berdasarkan hasil penilaian individual. Penilaian individual dilaksanakan dengan cara: membandingkan dengan NJOP Bangunan yang sejenis; atau menghitung nilai perolehan baru Bangunan. Hasil penilaian individual digunakan sebagai data pembanding terhadap kewajaran pembayaran Pajak terutang oleh Wajib Pajak.

NJOP Tanah dan biaya perolehan Bangunan ditetapkan paling lambat bulan Januari tahun berkenaan. Pedoman penilaian Tanah dan Bangunan diatur dalam Peraturan Menteri setelah berkoordinasi dengan Menteri Dalam Negeri.

Tarif PTB ditetapkan paling tinggi sebesar: 2,5% (dua koma lima persen) untuk Perolehan Hak atas Tanah dan/atau Bangunan; dan 0,5% (nol koma lima persen) untuk kepemilikan, penguasaan, dan/atau pemanfaatan Tanah dan/atau Bangunan. Tarif dapat dibedakan berdasarkan klasifikasi tanah untuk: Perdesaan; Perkotaan; Perhutanan, Perkebunan, dan Pertambangan. Tarif klasifikasi tanah Perdesaan dan Perkotaan berupa lahan produksi pangan dan ternak ditetapkan lebih rendah dari tarif untuk klasifikasi tanah lainnya. Tarif PTB ditetapkan dengan Peraturan Daerah. Besaran pokok pajak PTB yang terutang dihitung dengan cara mengalikan antara dasar pengenaan Pajak dengan tarif.

Saat terutangnya PTB untuk Perolehan Hak atas Tanah dan/atau Bangunan ditetapkan: pada tanggal dibuat dan ditandatanganinya akta jual beli untuk jual beli; pada tanggal dibuat dan ditandatanganinya akta untuk tukar menukar, hibah, hibah wasiat, waris, pemasukan dalam peseroan atau badan hukum lainnya, pemisahan hak yang mengakibatkan peralihan, penggabungan usaha, peleburan usaha, pemekaran usaha, dan hadiah; pada tanggal putusan pengadilan yang mempunyai kekuatan hukum yang tetap untuk putusan hakim; pada tanggal diterbitkannya surat keputusan pemberian hak untuk pemberian hak baru atas Tanah sebagai kelanjutan dari pelepasan hak; pada tanggal diterbitkannya surat keputusan pemberian hak untuk pemberian hak baru di luar pelepasan hak; atau pada tanggal penunjukan pemenang lelang untuk lelang.

Tahun Pajak untuk kepemilikan, penguasaan, dan/atau pemanfaatan Tanah dan/atau Bangunan adalah jangka waktu 1 (satu) tahun kalender. Saat yang menentukan untuk menghitung pajak terutang untuk kepemilikan, penguasaan, dan/atau

pemanfaatan Tanah dan/atau Bangunan adalah keadaan objek Pajak pada tanggal 1 Januari. Saat terutangnya PTB untuk kepemilikan, penguasaan, dan/atau pemanfaatan tanah dan/atau bangunan adalah 1 Januari. Tempat pajak yang terutang adalah di wilayah daerah yang meliputi letak objek Pajak.

Pejabat Pembuat Akta Tanah/Notaris hanya dapat menandatangani akta pemindahan hak atas tanah dan/atau bangunan setelah Wajib Pajak menyerahkan bukti pembayaran pajak. Kepala kantor yang membidangi pelayanan lelang negara hanya dapat menandatangani risalah lelang Perolehan Hak atas Tanah dan/atau Bangunan setelah Wajib Pajak menyerahkan bukti pembayaran pajak. Kepala kantor bidang pertanahan hanya dapat melakukan pendaftaran Hak atas Tanah atau pendaftaran peralihan Hak atas Tanah setelah Wajib Pajak menyerahkan bukti pembayaran pajak.

Pejabat Pembuat Akta Tanah/Notaris dan kepala kantor yang membidangi pelayanan lelang negara melaporkan pembuatan akta atau risalah lelang Perolehan Hak atas Tanah dan/atau Bangunan kepada Kepala Daerah paling lambat pada tanggal 10 (sepuluh) bulan berikutnya. Tata cara pelaporan bagi pejabat diatur lebih lanjut dengan Peraturan Kepala Daerah. Pejabat Pembuat Akta Tanah/Notaris yang melanggar ketentuan dikenakan sanksi administratif berupa denda sebesar Rp7.500.000 (tujuh juta lima ratus ribu rupiah) untuk setiap pelanggaran. Kepala kantor yang membidangi pelayanan lelang negara, yang melanggar ketentuan dikenakan sanksi sesuai peraturan perundang-undangan di bidang kepegawaian. Pejabat Pembuat Akta Tanah/Notaris yang melanggar ketentuan dikenakan sanksi administratif berupa denda sebesar Rp250.000,00 (dua ratus lima puluh ribu rupiah) untuk setiap

laporan. Kepala kantor bidang pertanahan yang melanggar ketentuan dikenakan sanksi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

e. Pajak Barang Dan Jasa Tertentu (PBJT)

Materi muatan mengenai PBJT dalam RUU ini diberikan batasan pengertian bahwa PBJT adalah pajak atas penjualan dan/atau penyerahan barang dan jasa tertentu kepada konsumen akhir dan/atau penggunaan barang dan jasa tertentu. PBJT atas penggunaan bahan bakar kendaraan bermotor menjadi kewenangan provinsi untuk memungut dan menerima, tetapi untuk PBJT selain atas penggunaan bahan bakar kendaraan bermotor menjadi kewenangan kabupaten/kota untuk memungut. Pengaturan PBJT merupakan pengelompokan atau restrukturisasi beberapa jenis pajak daerah yang ada di UU PDRD dalam suatu nomenklatur yaitu PBJT. Sehingga objek PBJT meliputi penjualan dan/atau penyerahan barang dan jasa tertentu dan penggunaan barang dan jasa tertentu. Objek PBJT merupakan gabungan beberapa jenis objek pajak yaitu:

- 1) jasa penjualan makanan dan/atau minuman;
- 2) jasa boga;
- 3) jasa perhotelan;
- 4) jasa reklame;
- 5) jasa rumah kos;
- 6) jasa parkir;
- 7) jasa penyediaan sarana dan/atau prasarana olahraga;
- 8) jasa kesenian dan hiburan;
- 9) jasa rekreasi; dan
- 10) penjualan tenaga listrik.

Sedangkan objek penggunaan Barang dan Jasa Tertentu meliputi:

- 1) penggunaan tenaga listrik;
- 2) pemasangan reklame; dan
- 3) penggunaan Bahan Bakar Kendaraan Bermotor.

Pengaturan mengenai jasa penjualan makanan dan/atau minuman meliputi pelayanan penjualan makanan dan/atau minuman yang dikonsumsi oleh pembeli, baik dikonsumsi di tempat pelayanan maupun di tempat lain. Adapun yang dimaksud dengan tempat pelayanan meliputi hotel, restoran, rumah makan, kafetaria, kantin, warung, bar, dan tempat pelayanan sejenis lainnya yang ditetapkan dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Pengecualian dari makanan dan/atau minuman, untuk makanan dan/atau minuman yang nilai penjualannya tidak melebihi batas tertentu yang ditetapkan dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Pengaturan mengenai jasa boga diberikan batasan bahwa jasa boga merupakan jasa penyediaan makanan dan minuman yang dilengkapi dengan peralatan dan perlengkapan untuk proses pembuatan, penyimpanan, dan penyajian, untuk disajikan di lokasi yang diinginkan oleh pemesan. Pengecualian dari jasa boga meliputi penjualan makanan dan/atau minuman yang dilakukan melalui tempat penjualan berupa toko, kios, dan sejenisnya untuk menjual makanan dan/atau minuman, baik penjualan secara langsung maupun penjualan tidak langsung/pesanan yang ditetapkan dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Selanjutnya mengenai pengaturan jasa perhotelan meliputi jasa penunjang sebagai kelengkapan yang bersifat memberikan kemudahan dan kenyamanan. Adapun jasa perhotelan meliputi jasa yang diselenggarakan oleh hotel, motel, losmen, gubuk pariwisata, wisma pariwisata, pesanggrahan, rumah penginapan, dan tempat penginapan/peristirahatan sejenis lainnya yang

ditetapkan dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Pengecualian dari jasa perhotelan meliputi tempat tinggal asrama yang diselenggarakan oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah, sewa apartemen, kondominium, dan sejenisnya yang dikenakan Pajak Pertambahan Nilai, tempat tinggal di pusat pendidikan atau kegiatan keagamaan, tempat tinggal di rumah sakit, asrama perawat, panti jompo, panti asuhan, dan panti sosial lainnya yang sejenis, dan biro perjalanan atau perjalanan wisata yang diselenggarakan oleh hotel yang dapat dimanfaatkan oleh umum.

Pengaturan mengenai jasa reklame meliputi semua jasa reklame yang diselenggarakan di tempat-tempat yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Daerah. Jasa Reklame berupa reklame papan/*billboard*/videotron/megatron, dan sejenisnya, reklame berjalan, termasuk pada kendaraan, reklame udara, reklame apung, dan reklame film/*slide*.

Dalam RUU ini diatur adanya pengecualian atas objek pajak reklame, beberapa diantaranya adalah penyelenggaraan reklame melalui internet, televisi, radio, warta harian, warta mingguan, warta bulanan, dan sejenisnya. Adanya label/merek produk yang melekat pada barang yang diperdagangkan, yang berfungsi untuk membedakan dari produk sejenis lainnya hingga reklame yang diselenggarakan oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah, dan lain sebagainya. Materi muatan atau konten reklame perlu juga diatur sehingga membawa keamanan dan ketertiban bagi masyarakat. Untuk itu, muatan reklame dilarang mengandung tulisan atau gambar yang mengandung unsure diskriminasi terhadap suku, agama, ras, dan antargolongan, ujaran kebencian, pornografi, atau pun larangan lain yang diatur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Apabila penyelenggaraan reklame mengandung unsur-unsur yang dilarang

tersebut, maka penyelenggara dikenai sanksi administratif berupa denda sebesar 50% (lima puluh persen) dari jumlah pajak yang dikenakan. Dalam hal ini perlu keterlibatan Pemerintah Daerah untuk mengatur ruang penyelenggaraan reklame sesuai dengan rencana tata ruang dan wilayah.

Selanjutnya jenis jasa baru dalam RUU ini adalah jasa rumah kos meliputi pelayanan penyediaan rumah kos dengan jumlah kamar tertentu dan/atau nominal biaya sewa per kamar tertentu. Jumlah kamar dan nominal biaya ditetapkan dengan Peraturan Bupati/Walikota.

Pengaturan jasa parkir meliputi tempat parkir di luar badan jalan yang disediakan berkaitan dengan pokok usaha dan tempat penitipan kendaraan bermotor. Pengecualian dari jasa penyediaan tempat Parkir meliputi jasa Parkir yang diselenggarakan oleh Pemerintah dan Pemerintah Daerah, jasa Parkir yang diselenggarakan oleh perkantoran yang hanya digunakan untuk karyawannya sendiri, dan jasa Parkir yang diselenggarakan oleh kedutaan, konsulat, dan perwakilan negara asing dengan asas timbal balik.

Jasa yang baru lainnya yang dikenai pajak yaitu jasa penyediaan olahraga meliputi prasarana dan/atau sarana olahraga yang disediakan, dimiliki, dan/atau dikelola penyedia jasa yang ditetapkan oleh Pemerintah Daerah. Pengecualian dari sarana dan/atau prasarana meliputi prasarana dan sarana rekreasi yang disediakan, dimiliki, dan/atau dikelola oleh Pemerintah dan Pemerintah Daerah.

Pengaturan jasa kesenian dan hiburan meliputi semua jenis jasa yang dilakukan oleh pekerja seni dan hiburan. Termasuk jasa kesenian dan hiburan meliputi:

- 1) tontonan film;

- 2) tontonan pagelaran kesenian, tontonan pagelaran musik, tontonan pagelaran tari, dan atau tontonan pagelaran busana;
- 3) tontonan kontes kecantikan, tontonan kontes binaraga, dan tontonan kontes sejenisnya;
- 4) tontonan berupa pameran;
- 5) diskotik, karaoke, klab malam, dan sejenisnya;
- 6) tontonan pertunjukan sirkus, tontonan pertunjukan akrobat, dan tontonan pertunjukan sulap;
- 7) tontonan pertandingan pacuan kuda, tontonan pertandingan kendaraan bermotor, dan permainan ketangkasan;
- 8) tontonan pertandingan olahraga; dan
- 9) panti pijat, refleksi, mandi uap, dan pusat kebugaran.

Jasa Rekreasi merupakan prasarana dan/atau sarana rekreasi yang disediakan, dimiliki, dan/atau dikelola penyedia jasa yang ditetapkan oleh Pemerintah Daerah. Pengecualian dari Jasa Rekreasi meliputi prasarana dan sarana rekreasi yang disediakan, dimiliki, dan/atau dikelola oleh Pemerintah dan Pemerintah Daerah.

Terdapat pula penjualan tenaga listrik yang merupakan penyediaan tenaga listrik yang berasal dari sumber lain. Tenaga listrik digunakan dengan dipungut bayaran. Penggunaan tenaga listrik merupakan penggunaan tenaga listrik yang dihasilkan sendiri. Pengecualian dari penggunaan tenaga listrik meliputi:

- 1) penggunaan tenaga listrik oleh instansi Pemerintah dan Pemerintah Daerah;
- 2) penggunaan tenaga listrik pada tempat-tempat yang digunakan oleh kedutaan, konsulat, dan perwakilan asing dengan asas timbal balik;

- 3) penggunaan tenaga listrik yang dihasilkan sendiri dan bersumber pada tenaga surya dan tenaga angin; dan
- 4) penggunaan tenaga listrik yang dihasilkan sendiri dengan kapasitas tertentu yang tidak memerlukan izin dari instansi teknis terkait.

Pengaturan mengenai penggunaan bahan bakar kendaraan bermotor meliputi jasa penyediaan bahan bakar kendaraan bermotor yang digunakan untuk kendaraan bermotor termasuk bahan bakar yang digunakan untuk kendaraan di air. Jasa penyediaan dilakukan oleh produsen dan/atau importir bahan bakar kendaraan bermotor, baik untuk dijual maupun untuk digunakan sendiri.

Pengaturan selanjutnya yaitu mengenai Subjek Pajak PBJT ditetapkan menjadi untuk penjualan dan/atau penyerahan barang dan/atau jasa tertentu yaitu orang pribadi atau Badan yang membeli dan/atau memperoleh penyerahan barang dan jasa tertentu dan untuk penggunaan barang dan/atau jasa tertentu yaitu orang pribadi atau Badan yang menggunakan barang dan/atau jasa tertentu.

Sedangkan pengaturan mengenai Wajib Pajak PBJT ditetapkan untuk penjualan dan/atau penyerahan barang dan/atau jasa tertentu yaitu orang pribadi atau Badan yang melakukan penjualan dan/atau penyerahan barang dan/atau jasa tertentu kepada Subjek Pajak dan untuk penggunaan barang dan/atau jasa tertentu ~~adalah~~ yaitu orang pribadi atau Badan yang menggunakan atau menyelenggarakan barang dan/atau jasa tertentu.

Dasar Pengenaan PBJT untuk penjualan dan/atau penyerahan barang dan jasa tertentu dihitung berdasarkan jumlah pembayaran yang dilakukan oleh pembeli / atau penerima

barang atau jasa tertentu. Dalam hal tidak terdapat pembayaran, dasar pengenaan Pajak dihitung berdasarkan harga jual barang dan jasa sejenis yang berlaku di wilayah daerah yang bersangkutan.

Dasar pengenaan PBJT untuk penggunaan dan pemasangan barang dan jasa tertentu, ditetapkan untuk penggunaan tenaga listrik yang dihasilkan sendiri dihitung berdasarkan jumlah pembayaran dengan memperhatikan kapasitas tersedia, tingkat penggunaan listrik, jangka waktu pemakaian listrik, dan harga satuan listrik yang berlaku di wilayah Daerah yang bersangkutan, untuk pemasangan reklame yang dilakukan sendiri oleh orang pribadi atau Badan dihitung berdasarkan jumlah biaya pemasangan reklame dengan memperhatikan faktor jenis, bahan yang digunakan, lokasi penempatan, waktu, jangka waktu penyelenggaraan, jumlah, dan ukuran media reklame, dan untuk penggunaan bahan bakar kendaraan bermotor dihitung berdasarkan nilai jual bahan bakar kendaraan bermotor sebelum dikenakan Pajak Pertambahan Nilai.

Tarif PBJT ditetapkan paling tinggi 10% (sepuluh persen).
Pengecualian terhadap tarif PBJT yaitu:

- 1) penggunaan tenaga listrik tarif ditetapkan:
 - a) paling tinggi 30% (tiga puluh persen) untuk industri, pertambangan minyak bumi dan gas alam, yang menggunakan tenaga listrik dari sumber lain;
 - b) paling tinggi 5% (lima persen) untuk tenaga listrik yang dihasilkan sendiri;
- 2) Jasa Parkir ditetapkan paling rendah 10% (sepuluh persen) dan paling tinggi 30% (tiga puluh persen).

Besaran pokok PBJT yang terutang dihitung dengan cara mengalikan dasar pengenaan Pajak. PBJT yang terutang dipungut

di wilayah daerah tempat penjualan, penyerahan, dan/atau penggunaan barang dan jasa tertentu dilakukan. Saat terutangnya PBJT dihitung sejak saat pembayaran, penyerahan, dan/atau penggunaan barang dan jasa tertentu dilakukan.

f. Pajak Sumber Daya Alam Tertentu (PSDAT)

Objek PSDAT meliputi pengambilan dan/atau pemanfaatan Sumber Daya Alam Tertentu. Sumber Daya Alam Tertentu meliputi: (a) Air Permukaan; (b) Air Tanah; dan (c) Mineral Bukan Logam dan Batuan. Subjek Pajak PSDAT merupakan orang pribadi atau Badan yang melakukan pengambilan sumber daya alam. Wajib Pajak PSDAT merupakan orang pribadi atau Badan yang melakukan pengambilan dan/atau pemanfaatan sumber daya alam tertentu.

- 1) Air Permukaan meliputi: Air Permukaan yang diambil dari sumbernya dan Air Permukaan yang dimanfaatkan di sumbernya. Air Permukaan yang dikecualikan sebagai PSDAT yaitu Air Permukaan yang dimanfaatkan untuk keperluan dasar rumah tangga, pengairan, pertanian dan perikanan rakyat, dengan tetap memperhatikan kelestarian lingkungan dan peraturan perundang-undangan. Ketentuan mengenai pengambilan dan/atau pemanfaatan Air Permukaan diatur dengan Peraturan Daerah Provinsi.

Dasar pengenaan PSDAT untuk pengambilan dan/atau pemanfaatan Air Permukaan berdasarkan pada nilai perolehan air yang dihitung dengan mengalikan volume pengambilan dan/atau pemanfaatan Air Permukaan dengan nilai perolehan air per satuan volume. Tata cara perhitungan nilai perolehan air ini diatur dengan Peraturan Daerah Provinsi dan berpedoman pada peraturan perundang-

undangan Kementerian Teknis. Sementara itu, besarnya nilai perolehan air ditetapkan dengan Peraturan Gubernur.

Nilai Perolehan Air Permukaan dinyatakan dalam rupiah yang dihitung dengan mempertimbangkan sebagian atau seluruh faktor-faktor berikut: jenis sumber air, lokasi sumber air, tujuan pengambilan dan/atau pemanfaatan air, volume air yang diambil dan/atau dimanfaatkan, kualitas air, luas areal tempat pengambilan dan/atau pemanfaatan air, dan tingkat kerusakan lingkungan yang diakibatkan oleh pengambilan dan/atau pemanfaatan air. Pertimbangan penggunaan faktor-faktor tersebut disesuaikan dengan kondisi masing-masing Daerah.

Tarif PSDAT Air Permukaan paling tinggi 10% (sepuluh persen). Ketentuan lebih lanjut mengenai tarif PSDAT Air Permukaan ditetapkan dengan Peraturan Daerah Provinsi.

Besaran pokok PSDAT Air Permukaan yang terutang dihitung dengan cara mengalikan tarif PSDAT Air Permukaan dengan dasar pengenaan PSDAT Air Permukaan. PSDAT Air Permukaan yang terutang dipungut di wilayah daerah pengambilan sumber daya alam tertentu dilakukan. Dan penetapan PSDAT Air Permukaan terhutang pada saat pengambilan dan/atau pemanfaatan sumber daya alam tertentu dilakukan.

- 2) Air Tanah meliputi: Air Tanah yang diambil dari sumbernya. Air Tanah yang dikecualikan sebagai PSDAT dikelompokkan menjadi 2 (dua) meliputi: (a) Air Tanah yang dimanfaatkan untuk keperluan dasar rumah tangga, pengairan pertanian dan perikanan rakyat serta peribadatan, dan (b) Air Tanah yang diperoleh bersamaan dengan kegiatan penambangan yang dimanfaatkan untuk kegiatan terkait dengan usaha

pertambangan sebagaimana dimaksud dalam peraturan perundang-undangan di bidang pertambangan. Ketentuan mengenai pengambilan dan/atau pemanfaatan Air Tanah diatur dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Dasar pengenaan PSDAT untuk pengambilan dan/atau pemanfaatan Air Tanah berdasarkan pada nilai perolehan air yang dihitung dengan mengalikan volume pengambilan dan/atau pemanfaatan Air Tanah dengan nilai perolehan air per satuan volume. Tata cara perhitungan nilai perolehan air ini diatur dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dan berpedoman pada peraturan perundang-undangan Kementerian Teknis. Sementara itu, besarnya nilai perolehan air ditetapkan dengan Peraturan Bupati/Walikota.

Nilai Perolehan Air Tanah dinyatakan dalam rupiah yang dihitung dengan mempertimbangkan sebagian atau seluruh faktor-faktor berikut: jenis sumber air, lokasi sumber air, tujuan pengambilan dan/atau pemanfaatan air, volume air yang diambil dan/atau dimanfaatkan, kualitas air, dan tingkat kerusakan lingkungan yang diakibatkan oleh pengambilan dan/atau pemanfaatan air. Pertimbangan penggunaan faktor-faktor tersebut disesuaikan dengan kondisi masing-masing Daerah.

Tarif PSDAT Air Tanah ditetapkan paling rendah 10% (sepuluh persen) dan paling tinggi 20% (dua puluh persen). Ketentuan lebih lanjut mengenai tarif PSDAT Air Tanah ditetapkan dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Besaran pokok PSDAT Air Tanah yang terutang dihitung dengan cara mengalikan tarif PSDAT Air Tanah dengan dasar pengenaan PSDAT Air Tanah. PSDAT Air Tanah yang terutang dipungut di wilayah daerah pengambilan sumber daya alam

tertentu dilakukan. Dan penetapan PSDAT Air Tanah terhutang pada saat pengambilan dan/atau pemanfaatan sumber daya alam tertentu dilakukan.

- 3) Mineral Bukan Logam dan Batuan merupakan Mineral Bukan Logam dan Batuan yang diambil dari sumbernya, yang meliputi: asbes, batu tulis, batu setengah permata, batu kapur, batu apung, batu permata, bentonit, dolomit, feldspar, garam batu (*halite*), grafit, granit/andesit, gips, kalsit, kaolin, leusit, magnesit, mika, marmer, nitrat, opsidien, oker, pasir dan kerikil, pasir kuarsa, perlit, fosfat, talk, tanah serap (*fullers earth*), tanah diatome, tanah liat, tawas (*alum*), tras, yarosif, zeolit, basal, trakit, serta Mineral Bukan Logam dan Batuan lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Mineral Bukan Logam dan Batuan yang dikecualikan sebagai PSDAT dikelompokkan menjadi 3 (tiga) meliputi: (a) Mineral Bukan Logam dan Batuan yang diambil/digali untuk keperluan rumah tangga dan tidak diperjualbelikan/dipindahtangankan; (b) Mineral Bukan Logam dan Batuan yang diambil/digali untuk keperluan pemancangan tiang listrik/telepon, penanaman kabel listrik/telepon, penanaman pipa air/gas dan tidak diperjualbelikan/ dipindahtangankan; dan (c) Mineral Bukan Logam dan Batuan ikutan yang akan dimanfaatkan untuk reklamasi lahan pasca penambangan terkait sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Ketentuan mengenai pengambilan Mineral Bukan Logam dan Batuan ditetapkan dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Dasar pengenaan PSDAT untuk pengambilan Mineral Bukan Logam dan Batuan berdasarkan pada nilai jual. Nilai jual dihitung dengan mengalikan volume/tonase hasil

pengambilan dengan harga patokan mineral bukan logam dan batuan. Harga patokan ditetapkan dengan Peraturan Gubernur.

Tarif PSDAT Mineral Bukan Logam dan Batuan ditetapkan paling rendah 10% (sepuluh persen) dan paling tinggi 25% (dua puluh lima persen). Ketentuan lebih lanjut mengenai tarif PSDAT Mineral Logam dan Batuan ditetapkan dengan Peraturan Daerah Provinsi.

Besaran pokok PSDAT Mineral Bukan Logam dan Batuan yang terutang dihitung dengan cara mengalikan tarif PSDAT Mineral Bukan Logam dan Batuan dengan dasar pengenaan PSDAT Mineral Bukan Logam dan Batuan. PSDAT Mineral Bukan Logam dan Batuan yang terutang dipungut di wilayah daerah pengambilan sumber daya alam tertentu dilakukan. Dan penetapan PSDAT Mineral Bukan Logam dan Batuan terhutang pada saat pengambilan dan/atau pemanfaatan sumber daya alam tertentu dilakukan

g. Opsen

Materi muatan mengenai Opsen dalam RUU ini diberikan batasan pengertian bahwa:

- 1) Opsen adalah pungutan tambahan atas Pajak dengan prosentase tertentu yang dikenakan kepada Wajib Pajak dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan Daerah bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.
- 2) Opsen Cukai Hasil Tembakau, yang selanjutnya disebut Opsen CHT, adalah pungutan tambahan yang dikenakan oleh Provinsi atas cukai hasil tembakau yang dikenakan oleh Pemerintah sesuai dengan peraturan perundang-undangan di bidang cukai.

- 3) Opsen Pajak Penghasilan, yang selanjutnya disebut Opsen PPh, adalah pungutan tambahan yang dikenakan oleh Provinsi dan Kabupaten/Kota atas pokok Pajak Penghasilan Pasal 21, Pasal 25, dan Pasal 29 Wajib Pajak Orang Pribadi Dalam Negeri yang terutang yang dikenakan oleh Pemerintah sesuai dengan peraturan perundang-undangan di bidang Pajak Penghasilan.

Dalam RUU ini, Opsen dikenakan terhadap PPh, CHT, PKB, PBJT atas Jasa Penjualan Makanan dan/atau Minuman, Jasa Boga, dan Jasa Perhotelan, serta PSDAT atas pengambilan dan/atau pemanfaatan Air Tanah dan pengambilan dan/atau pemanfaatan Mineral Bukan Logam dan Batuan. Untuk Opsen CHT, PPh, serta PBJT atas Jasa Penjualan Makanan dan/atau Minuman, Jasa Boga, dan Jasa Perhotelan, serta PSDAT atas pengambilan dan/atau pemanfaatan Air Tanah dan pengambilan dan/atau pemanfaatan Mineral Bukan Logam dan Batuan merupakan kewenangan provinsi. Sedangkan kewenangan kabupaten/kota adalah Opsen PPh dan PKB.

Untuk tarif Opsen, dalam RUU ditetapkan sebagai berikut:

- 1) Opsen PPh ditetapkan paling tinggi 10% (sepuluh persen) untuk Provinsi dari tarif PPh yang telah ditetapkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Khusus untuk Daerah yang setingkat dengan daerah provinsi, tetapi tidak terbagi dalam daerah kabupaten/kota otonom, tarif Opsen PPh paling tinggi 25% (dua puluh lima persen).
- 2) Opsen PPh ditetapkan paling tinggi 15% (lima belas persen) untuk Kabupaten/Kota dari tarif PPh yang telah ditetapkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

- 3) Opsen CHT ditetapkan sebesar 50% (lima puluh persen) dari tarif CHT yang telah ditetapkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- 4) Opsen PKB ditetapkan paling tinggi 40% (empat puluh persen) dari tarif PKB yang berlaku.
- 5) Opsen PBJT atas Jasa Penjualan Makanan dan/atau Minuman, Jasa Boga, dan Jasa Perhotelan ditetapkan paling tinggi sebesar 10% (sepuluh persen) dari tarif PBJT yang berlaku.
- 6) Opsen PSDAT atas pengambilan dan/atau pemanfaatan Air Tanah dan Mineral Bukan Logam dan Batuan ditetapkan paling tinggi sebesar 25% (dua puluh lima persen) dari tarif PSDAT.

Terkait penetapan tarif, RUU ini mengatur bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai besarnya tarif Opsen ditetapkan dengan Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Kemudian, pemungutan Opsen dipungut secara bersamaan dengan pajak atau cukai yang dikenakan Opsen yang tata cara pemungutan Opsen diatur dengan Peraturan Pemerintah Menteri Keuangan.

4. Pemungutan pajak

Dalam RUU ini akan diatur jenis pajak yang dipungut secara *self assessment* dan dipungut secara *official assessment*. Ketentuan terkait dengan sistem pemungutan tersebut diatur secara terpisah dan rinci sesuai dengan tahapan pemungutan pajak. Demikian juga dengan sistem pemungutan retribusi akan diatur secara rinci sesuai dengan tahapan pemungutan.

Pemisahan ini dilakukan semata-mata untuk memberikan kemudahan dan kejelasan bagi Wajib Pajak/Retribusi dan Fiskus dalam

menjalankan kewajiban dan haknya. Pada bagian KUP Pajak Daerah yang bersifat *self assessment*, akan diatur pula pengaturan pemungutan pajak-pajak yang dipungut dengan mekanisme opsen. Pengaturan ini sangat diperlukan karena mengingat mekanisme opsen memiliki karakteristik yang berbeda dengan mekanisme pemungutan pajak daerah lainnya. Melalui mekanisme opsen, pajak daerah akan dipungut oleh Pemerintah Pusat untuk kemudian ditransfer ke Pemerintah Daerah. Mekanisme pelayanan perpajakan (contoh: permohonan pengurangan, angsuran, dan sebagainya) dan penyelesaian sengketa perpajakan (contoh: keberatan dan banding) tidak dapat melalui mekanisme yang persis sama dengan Pajak Daerah lainnya.

Secara garis besar, pada bagian-bagian KUP tersebut diatas akan diatur secara lebih jelas hal-hal terkait pemungutan PDRD, dimulai dari kewajiban mendaftarkan hingga mekanisme penagihan untuk masing-masing kelompok pungutan. Hal ini merupakan perbaikan atas rumusan ketentuan pemungutan yang termuat dalam UU PDRD yang hanya memisahkan ketentuan PDRD. Selain itu, KUP Pajak Daerah khususnya *self assessment* akan memuat kemungkinan dilakukannya *joint audit* antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, serta integrasi dokumen perpajakan seperti SPT PPh OP yang di dalamnya juga memuat jumlah opsen PPh terutang. Pengaturan lebih rinci mengenai sistem pemungutan pajak:

- a. Penetapan jenis Pajak Daerah yang dipungut berdasarkan penetapan kepala daerah (*official assessment*) atau dibayar sendiri oleh Wajib Pajak (*self assessment*).
- b. Pengaturan Masa Pajak hanya berlaku untuk jenis pajak yang bersifat dibayar sendiri oleh Wajib Pajak (*self assessment*).
- c. Perluasan ketentuan penghapusan piutang pajak, tidak hanya atas piutang yang telah kedaluwarsa.

- d. Pengaturan terkait penyusunan pedoman Penilaian Pajak Tanah dan Bangunan.
- e. Penambahan ketentuan lebih lanjut mengenai pemeriksaan pajak mengingat pengaturan pemeriksaan dalam UU PDRD belum sepenuhnya sinkron antara definisi pemeriksaan pada Pasal 1 dengan pengaturan pemeriksaan dalam Pasal 170. Dalam Bab Ketentuan Umum, diatur bahwa Pemeriksaan dilakukan untuk menguji kepatuhan dan untuk tujuan lain. Namun, dalam Pasal 170, hanya dijelaskan mengenai pemeriksaan dalam rangka menguji kepatuhan. Oleh karena itu, dalam RUU PDRD disisipkan ayat mengenai pemeriksaan untuk tujuan lain agar sinkron dengan definisi pemeriksaan.
- f. Disamping itu perlu pula diatur mengenai kewajiban pendaftaran Wajib Pajak melalui SPOP dan sanksi apabila WP tidak menyampaikan SPOP sebagaimana juga diatur dalam UU PBB saat ini.
- g. Hal-hal yang berkenaan dengan *joint audit*, pertukaran data, dan penghapusan piutang yang merupakan kerjasama antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dan belum diatur dalam UU Nomor 28 Tahun 2009, diupayakan untuk diatur lebih dalam.
- h. Mengenai gugatan pajak yang saat ini belum diatur, direncanakan untuk diatur. Selain untuk mencegah kekosongan hukum terkait gugatan, juga akan membuat aturan terkait gugatan menjadi lebih kuat karena diatur oleh peraturan perundang-undangan setingkat undang-undang.

5. Pemanfaatan penerimaan pajak

Dalam RUU diatur pemanfaatan penerimaan yang bersumber dari beberapa PBJT, PSDAT, PKB dan Opsen, yakni:

- a. Penerimaan PBJT Jasa Penjualan Makanan dan/atau Minuman, Jasa Perhotelan, Jasa Rekreasi, dan Jasa Kesenian dan Hiburan dialokasikan paling sedikit 50% (lima puluh persen) untuk mendanai pelayanan di bidang pariwisata.
- b. Penerimaan PBJT Atas Penggunaan Bahan Bakar Kendaraan Bermotor dialokasikan paling sedikit 50% (lima puluh persen) untuk mendanai pelayanan di bidang transportasi publik dan infrastruktur jalan.
- c. Penerimaan PBJT selain Jasa Penjualan Makanan dan/atau Minuman, Jasa Perhotelan, Jasa Rekreasi, Jasa Kesenian dan Hiburan, dan Penggunaan Bahan Bakar Kendaraan Bermotor dialokasikan paling sedikit 20% (dua puluh persen) untuk mendanai pelayanan publik di bidang yang sesuai dengan objek pemungutan pajak.
- d. Penerimaan PSDAT dialokasikan paling sedikit 50% (lima puluh persen) untuk mendanai pelayanan di bidang lingkungan hidup.
- e. Penerimaan PKB dialokasikan paling sedikit 50% (lima puluh persen) untuk mendanai pelayanan di bidang transportasi publik dan infrastruktur jalan.
- f. Penerimaan Opsen PPh dialokasikan paling sedikit 50% (lima puluh persen) untuk mendanai pelayanan publik di bidang pendidikan dan kesehatan.
- g. Penerimaan Opsen CHT baik bagian Provinsi maupun bagian Kabupaten/Kota, dialokasikan paling sedikit 50% (lima puluh persen) untuk mendanai pelayanan publik di bidang kesehatan.
- h. Penerimaan Opsen PBJT Jasa Penjualan Makanan dan/atau Minuman dan Jasa Perhotelan dan Jasa Restoran dialokasikan paling sedikit 50% diarahkan penggunaannya untuk mendukung pengembangan bidang pariwisata.

- i. Penerimaan Opsen PBJT Atas Penggunaan Bahan Bakar Kendaraan Bermotor dialokasikan paling sedikit 50% (lima puluh persen) untuk mendanai pelayanan di bidang kesehatan.
- j. Penerimaan Opsen PSDAT dialokasikan paling sedikit 50% (lima puluh persen) untuk mendanai pelayanan di bidang lingkungan hidup.
- k. Penerimaan Opsen PKB dialokasikan paling sedikit 50% (lima puluh persen) untuk mendanai pelayanan di bidang transportasi publik dan infrastruktur jalan.

6. Bagi Hasil Pajak Provinsi

Bagi hasil pajak provinsi merupakan sebagian hasil penerimaan pajak provinsi yang diperuntukkan bagi kabupaten/kota di wilayah provinsi yang bersangkutan. Objek bagi hasil pajak provinsi meliputi penerimaan PBJT Bahan Bakar Kendaraan Bermotor, penerimaan PSDAT atas air permukaan, dan Opsen CHT.

Hasil penerimaan PBJT atas penggunaan Bahan Bakar Kendaraan Bermotor dan Opsen CHT dibagihasilkan sebesar 70% (tujuh puluh persen) kepada kabupaten/kota. Sedangkan hasil penerimaan PSDAT atas air permukaan dibagihasilkan sebesar 50% (lima puluh persen) kepada kabupaten/kota, kecuali hasil penerimaan PSDAT atas air permukaan yang bersumber dari 1 (satu) wilayah kabupaten/kota, dibagihasilkan sebesar 80% (delapan puluh persen) kepada kabupaten/kota yang bersangkutan.

Dalam penetapan bagi hasil kabupaten/kota untuk penerimaan PBJT Bahan Bakar Kendaraan Bermotor, penerimaan PSDAT atas air permukaan, dan Opsen CHT ditetapkan dengan ketentuan sebagai berikut:

- a. PBJT atas penggunaan Bahan Bakar Kendaraan Bermotor dibagi dengan imbangan 70% (tujuh puluh persen) proporsional

berdasarkan jumlah kendaraan bermotor yang terdaftar di kabupaten/kota yang bersangkutan dan 30% (tiga puluh persen) dibagi rata kepada seluruh kabupaten/kota di Provinsi yang bersangkutan;

b. Opsen CHT ditetapkan berdasarkan jumlah penduduk dengan ketentuan pembagian sebagai berikut:

- 1) 70% (tujuh puluh persen) proporsional berdasarkan jumlah penduduk, 20% (dua puluh persen) berdasarkan potensi penerimaan cukai atau produksi tembakau dan 10% (sepuluh persen) dibagi rata kepada seluruh kabupaten/kota di Provinsi yang bersangkutan untuk Provinsi penghasil cukai atau tembakau;
- 2) 70% (tujuh puluh persen) proporsional berdasarkan jumlah penduduk, 12% (dua belas persen) berdasarkan potensi penerimaan cukai, 8% (delapan persen) berdasarkan produksi tembakau dan 10% (sepuluh persen) dibagi rata kepada seluruh kabupaten/kota di Provinsi yang bersangkutan untuk Provinsi Penghasil cukai dan tembakau;
- 3) 100% (seratus persen) berdasarkan jumlah penduduk untuk Provinsi bukan penghasil cukai dan tembakau.

c. PSDAT atas air permukaan dibagi proporsional berdasarkan panjang sungai dan/atau luas daerah tangkapan air.

Penyaluran bagian kabupaten/kota dilakukan berdasarkan realisasi penerimaan tahun berjalan yang dilakukan secara berkala paling lama per triwulan. Rincian alokasi bagian masing-masing Kabupaten/Kota untuk setiap jenis Pajak ditetapkan dalam Peraturan Gubernur mengenai penjabaran APBD. Alokasi ini menjadi dasar penyaluran kepada Kabupaten/Kota.

Terkait dengan Provinsi yang tidak menyalurkan bagian Kabupaten/Kota, akan dikenakan sanksi berupa penundaan

dan/atau pemotongan DAU dan/atau DBH, dimana hasil dari pemotongan DAU dan/atau DBH bagian provinsi tersebut disalurkan kepada Kabupaten/Kota yang berhak yaitu Kabupaten/Kota di wilayah Provinsi tersebut.

7. Retribusi

Retribusi merupakan salah satu jenis pungutan yang dikenakan pemerintah daerah kepada masyarakat di samping pajak. Retribusi bersama-sama dengan pajak digunakan oleh pemerintah daerah untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat. Dengan kata lain, pajak dan retribusi adalah harga yang dibayar oleh masyarakat atas pelayanan atau barang/jasa yang disediakan oleh pemerintah. Pajak merupakan harga atas barang/jasa yang dikenakan kepada masyarakat tanpa mengkaitkan langsung dengan pelayanan yang diterima masyarakat, namun hasil pajak tersebut digunakan oleh pemerintah untuk menyediakan pelayanan yang dapat dinikmati oleh seluruh masyarakat. Berbeda dengan pajak, retribusi merupakan harga yang dibayarkan oleh masyarakat atas pelayanan atau konsumsi barang/jasa yang secara khusus disediakan bagi masyarakat tersebut.

Secara tradisional, untuk membedakan apakah suatu pelayanan jasa cocok dibiayai dengan pajak atau retribusi adalah dengan membedakan apakah layanan tersebut merupakan *public goods* atau *private goods*. *Public goods* adalah layanan yang konsumsinya tidak mempengaruhi kesempatan konsumsi orang lain (*non-rivalry*) dan sulit/mahal untuk menghindari orang lain yang tidak bersedia membayar untuk mengkonsumsinya (*nonexcludable*) atau sulit untuk menghindari orang lain mendapatkan manfaat dari layanan tersebut (*free-rider*) atau dengan kata lain layanan tersebut disediakan secara kolektif dan tidak diskriminatif. Sebaliknya, *private goods* adalah

layanan yang konsumsinya mempengaruhi kesempatan konsumsi orang lain atau hanya memberikan manfaat bagi orang tertentu. Secara teoritis, layanan yang bersifat *public goods* dibiayai dari pajak dan layanan yang bersifat *private goods* dibiayai dari retribusi.

Berdasarkan penjelasan diatas maka terdapat beberapa materi yang diatur dalam RUU tentang Peningkatan PAD ini antara lain sebagai berikut:

a. Objek dan golongan retribusi

Dalam Retribusi Daerah, objeknya dibedakan menjadi 3 (tiga), yaitu:

- 1) jasa umum;
- 2) jasa usaha; dan
- 3) perizinan tertentu.

Pada dasarnya jenis retribusi dapat dibedakan dalam 2 bagian besar. Pertama, pungutan yang berkaitan dengan konsumsi barang dan jasa pemerintah, yang sering disebut *user charges*. Kedua, pungutan yang berkaitan dengan pemberian keistimewaan kepada masyarakat tertentu dalam melakukan aktivitas usaha, eksploitasi sumber daya alam. Pungutan yang terakhir ini sering disebut dengan *fee*.

b. Retribusi jasa umum

Retribusi jasa umum meliputi retribusi pelayanan kesehatan, retribusi pelayanan persampahan/kebersihan, retribusi pelayanan parkir di tepi jalan umum, retribusi pelayanan pasar, dan retribusi pengendalian lalu lintas. Khusus untuk retribusi pelayanan persampahan/kebersihan meliputi retribusi pelayanan persampahan/kebersihan, retribusi penyediaan dan/atau penyedotan kakus, dan retribusi pengolahan limbah cair.

c. Retribusi jasa usaha

Retribusi jasa usaha terdiri dari retribusi pemakaian kekayaan daerah dan retribusi pelayanan barang dan jasa. Khusus untuk retribusi pelayanan barang dan jasa, hal ini terdiri dari retribusi pasar grosir dan/atau pertokoan, retribusi tempat pelelangan, retribusi terminal, retribusi tempat khusus parkir, retribusi tempat penginapan/pesanggrahan/villa, retribusi rumah potong hewan, retribusi pelayanan kepelabuhanan, retribusi tempat rekreasi dan olahraga, retribusi penyeberangan di air, dan retribusi penjualan produksi usaha daerah.

d. **Retribusi perizinan tertentu**

Retribusi perizinan tertentu, hal ini terdiri dari retribusi izin mendirikan bangunan dan retribusi perpanjangan izin mempekerjakan tenaga kerja asing. Untuk objek dan golongan retribusi, tata cara penghitungan retribusi, prinsip dan sasaran penetapan tarif retribusi, serta penetapan dan muatan yang diatur dalam peraturan daerah tentang retribusi diatur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

e. **Rincian, objek, dan kriteria retribusi**

1) **Jasa Umum**

Retribusi bersifat bukan pajak dan bersifat bukan Retribusi Jasa Usaha atau Retribusi Perizinan Tertentu.

- a) bersifat bukan pajak maksudnya ada pelayanan/jasa dari Pemda yang langsung diterima oleh pengguna pelayanan/jasa.
- b) bersifat bukan Retribusi Jasa Usaha maksudnya adalah bahwa dalam pengenaan tarif untuk jenis layanan ini tidak boleh melebihi biaya yang digunakan untuk penyediaan/ penyelenggaraan layanan tersebut.
- c) bersifat bukan Retribusi Perizinan Tertentu maksudnya adalah bahwa layanan yang disediakan tersebut bukan

dalam rangka pembinaan, pengaturan, pengendalian, atau pengawasan suatu kegiatan.

- 2) jasa yang bersangkutan merupakan kewenangan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi Jasa yang bersangkutan merupakan kewenangan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi, sebagaimana dimaksud dalam PP No. 38 Tahun 2007.
- 3) Jasa tersebut memberi manfaat khusus bagi orang pribadi atau badan yang diharuskan membayar retribusi, di samping untuk melayani kepentingan dan kemanfaatan umum.
- 4) Penerima layanan/jasa dapat diidentifikasi dan memberikan pelayanan dan kemanfaatan bagi masyarakat secara keseluruhan. Contoh, Retribusi Kesehatan; Pengguna jasa kesehatan dapat diidentifikasi dan akibat dari pelayanan tersebut bermanfaat bagi masyarakat umum seperti terhindar dari wabah penyakit menular. Jika dalam penyediaan suatu jasa oleh daerah tidak ada aspek melayani kepentingan dan kemanfaatan umum selain pengguna sendiri, atau aspek melayani kepentingan dan kemanfaatan umum berkaitan terutama dengan kegiatan perizinan, maka jasa tersebut bukan bersifat jasa umum, tetapi bersifat jasa usaha atau perizinan. Contoh: penjualan makanan dan minuman oleh daerah bersifat jasa usaha, bukan jasa umum.
- 5) Jasa tersebut layak untuk dikenakan retribusi Yang dimaksud dengan kriteria ini adalah bahwa:
 - a) pengenaan retribusi atas jasa tersebut dapat diterima oleh masyarakat secara keseluruhan;
 - b) pengenaan retribusi tidak mengakibatkan orang tidak dapat mengkonsumsi jasa tersebut; dan

- c) namun demikian, apabila suatu jenis layanan sudah ditetapkan sebagai objek retribusi maka orang pribadi atau badan yang tidak mampu atau tidak ingin membayar retribusi tidak diberikan jasa yang bersangkutan.
- 6) Retribusi tidak bertentangan dengan kebijakan nasional mengenai penyelenggaraannya.
- Sarana publik yang berdasarkan kebijakan nasional wajib disediakan oleh Pemerintah dan pelayanannya harus diberikan secara gratis kepada masyarakat umum tidak dapat dikenakan retribusi. Retribusi atas penggunaan jalan lokal daerah ataupun penggunaan jalan raya selain jalan-jalan tol tertentu dan Retribusi atas pelayanan pendidikan dasar tidak sesuai dengan kriteria ini.
- 7) Retribusi dapat dipungut secara efektif dan efisien, serta merupakan salah satu sumber pendapatan daerah yang potensial.
- a) Dapat dipungut secara efektif: berarti pungutan tersebut dapat dihitung dan dipungut dengan mudah;
 - b) Dapat dipungut secara efisien: berarti biaya pemungutan retribusi (biaya gaji/upah/tunjangan pegawai pemungut, ongkos kantor yang bersangkutan, biaya perjalanan dinas, dan sebagainya) tidak melebihi hasil penerimaan retribusi.
 - c) Merupakan salah satu sumber pendapatan daerah yang potensial: berarti potensi penerimaan sebanding dengan biaya penyediaan pelayanan.
- 8) Pemungutan retribusi memungkinkan penyediaan jasa dengan tingkat dan/atau kualitas pelayanan yang lebih baik. Alokasi penerimaan retribusi diutamakan untuk peningkatan kualitas pelayanan.

9) Jasa Usaha

- a. Retribusi jasa usaha bersifat bukan pajak dan bersifat bukan retribusi jasa umum atau retribusi perizinan tertentu. Sama halnya dengan penjelasan kriteria 1 dari retribusi jasa umum di atas.
- b. Jasa yang bersangkutan adalah jasa yang bersifat komersial yang seyogyanya disediakan oleh sektor swasta tetapi belum memadai atau terdapatnya harta yang dimiliki dikuasai daerah yang belum dimanfaatkan secara penuh oleh pemerintah daerah.
 - (1) Pada dasarnya pelayanan tersebut dapat disediakan oleh swasta;
 - (2) Dalam hal penyewaan aset terdapat kontrak penggunaan/ penguasaan aset dalam jangka waktu tertentu.

10) Perizinan Tertentu

Perizinan tersebut termasuk kewenangan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah dalam rangka asas desentralisasi. Jasa yang bersangkutan merupakan kewenangan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi, sebagaimana dimaksud dalam PP Nomor 38 Tahun 2007.

Perizinan yang bersangkutan benar-benar diperlukan guna melindungi kepentingan umum.

- a) Kegiatan yang memerlukan izin tersebut menimbulkan dampak negatif bagi masyarakat setempat;
- b) Dengan penyelenggaraan izin tersebut kepentingan masyarakat terlindungi.

Biaya yang menjadi beban daerah dalam penyelenggaraan izin tersebut dan biaya untuk menanggulangi dampak negatif

dari pemberian izin tersebut cukup besar sehingga layak dibiayai dari retribusi perizinan.

- a) Biaya yang dikeluarkan oleh Pemda dalam melakukan pengendalian dan pengawasan kegiatan cukup besar;
- b) Biaya untuk menanggulangi dampak negatif atas izin tersebut cukup besar, seperti biaya penanggulangan polusi yang diakibatkan dari pemberian izin terhadap suatu kegiatan industri.

8. Pemungutan Retribusi

a. Tata Cara Pemungutan Retribusi

Retribusi dipungut dengan menggunakan SKRD atau dokumen lain yang dipersamakan. Dokumen lain yang dipersamakan dapat berupa karcis, kupon, dan kartu langganan. Dalam hal Wajib Retribusi tertentu tidak membayar tepat pada waktunya atau kurang membayar, Wajib Retribusi dikenakan sanksi administratif berupa bunga sebesar 2% (dua persen) setiap bulan dari Retribusi yang terutang yang tidak atau kurang dibayar dan ditagih dengan menggunakan STRD dan penagihan retribusi terutang didahului dengan Surat Teguran. Pengaturan lebih lanjut mengenai tata cara dalam pelaksanaan pemungutan Retribusi diatur lebih lanjut dengan Peraturan Kepala Daerah.

Retribusi terutang yang ditetapkan dalam SKRD dibayarkan sekaligus sebelum pelayanan diberikan. Dalam hal SKRD ditetapkan setelah pelayanan diberikan, Wajib Retribusi memberikan jaminan pembayaran dan besarnya jaminan tersebut dihitung berdasarkan tingkat penggunaan jasa dan tarif retribusi. Pengaturan lebih lanjut mengenai tata cara penghitungan dan bentuk jaminan diatur lebih lanjut dengan Peraturan Kepala Daerah.

b. Keberatan

Wajib Retribusi tertentu dapat mengajukan keberatan hanya kepada kepala daerah atau pejabat yang ditunjuk atas SKRD atau dokumen lain yang dipersamakan. Keberatan diajukan secara tertulis dalam bahasa Indonesia dengan disertai alasan-alasan yang jelas. Keberatan harus diajukan dalam jangka waktu paling lama 3 (tiga) bulan sejak tanggal SKRD diterbitkan, kecuali jika wajib retribusi tertentu dapat menunjukkan bahwa jangka waktu itu tidak dapat dipenuhi karena keadaan di luar kekuasaannya. Keadaan di luar kekuasaannya merupakan suatu keadaan yang terjadi di luar kehendak atau kekuasaan wajib retribusi. Pengajuan keberatan tidak menunda kewajiban membayar retribusi dan pelaksanaan penagihan retribusi.

Kepala daerah dalam jangka waktu paling lama 6 (enam) bulan sejak tanggal surat keberatan diterima harus memberi keputusan atas keberatan yang diajukan dengan menerbitkan Surat Keputusan Keberatan. Ketentuan tersebut perlu diatur untuk memberikan kepastian hukum bagi wajib retribusi bahwa keberatan yang diajukan harus diberi keputusan oleh kepala daerah. Keputusan kepala daerah atas keberatan dapat berupa menerima seluruhnya atau sebagian, menolak, atau menambah besarnya retribusi yang terutang. Apabila jangka waktu tersebut telah lewat dan kepala daerah tidak memberi suatu keputusan, keberatan yang diajukan tersebut dianggap diterima seluruhnya.

Jika pengajuan keberatan diterima sebagian atau seluruhnya, kelebihan pembayaran retribusi dikembalikan dengan ditambah imbalan bunga sebesar 2% (dua persen) setiap bulan untuk paling lama 12 (dua belas) bulan. Imbalan bunga tersebut dihitung sejak bulan pelunasan sampai dengan diterbitkannya SKRDLB.

c. Keringanan, Pengurangan, dan Pembebasan

Wajib Retribusi tertentu dapat mengajukan keringanan untuk mengangsur atau menunda, pengurangan, dan pembebasan retribusi yang terutang. Keringanan untuk mengangsur atau menunda dapat diberikan dengan memperhatikan jumlah retribusi terutang dan kemampuan wajib retribusi. Pengurangan dapat diberikan berdasarkan pertimbangan kemampuan wajib retribusi dan untuk memberikan insentif dalam kegiatan usaha yang menjadi unggulan daerah. Pembebasan retribusi dapat diberikan dalam hal terjadi keadaan di luar kekuasaan wajib retribusi. Keringanan dan pengurangan tersebut diajukan secara tertulis dalam bahasa Indonesia dengan disertai alasan-alasan yang jelas. Keringanan dan pengurangan harus diajukan dalam jangka waktu paling lama 14 (empat belas) hari sejak tanggal SKRD diterima, kecuali jika wajib retribusi tertentu dapat menunjukkan bahwa jangka waktu tersebut tidak dapat dipenuhi karena keadaan di luar kekuasaannya. Keadaan di luar kekuasaannya merupakan suatu keadaan yang terjadi di luar kehendak atau kekuasaan wajib retribusi.

Atas pengajuan keringanan atau pengurangan retribusi yang terutang, kepala daerah dapat menetapkan keputusan pemberian keringanan atau pengurangan. Tata cara pemberian keringanan, pengurangan, dan pembebasan diatur lebih lanjut dengan Peraturan Kepala Daerah.

9. Peraturan Daerah Tentang Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah

Pajak dan Retribusi ditetapkan dengan Peraturan Daerah. Peraturan Daerah tersebut mengatur ketentuan mengenai

- a. Nama jenis pajak dan retribusi;
- b. Tarif pajak;

- c. Tata cara penghitungan dan besaran nilai perolehan air permukaan dan nilai perolehan air tanah;
- d. Prinsip dan sasaran penetapan struktur dan besarnya tarif retribusi untuk retribusi jasa umum;
- e. Struktur dan besarnya tarif retribusi;
- f. Sanksi terhadap wajib pajak yang melaksanakan pajak dan retribusi tidak sesuai dengan ketentuan pajak yang berlaku.

10. Pengawasan, serta Pembatalan Peraturan Daerah

Pola pengawasan pemungutan pajak dan retribusi daerah bersifat preventif dan korektif. Pola ini diterapkan melalui evaluasi suatu rancangan Perda PDRD oleh Pemerintah Pusat dalam hal ini melalui Kementerian Keuangan. Hasil evaluasi yang dimaksud nantinya akan disampaikan kepada bupati/walikota melalui Gubernur untuk dijadikan dasar penetapan Perda PDRD oleh kabupaten/kota yang bersangkutan. Melalui mekanisme evaluasi tersebut diharapkan agar semua Perda-Perda pungutan PDRD dapat berjalan kondusif di tataran implementasinya. Selain itu, segala permasalahan yang akan timbul dalam proses pemungutan PDRD paling tidak sudah dapat diantisipasi dan dicegah sebelumnya, baik permasalahan yang bersifat administratif maupun substantif.

Berdasarkan hal tersebut diatas maka dalam materi muatan RUU Peningkatan PAD ini dilakukan penyusunan Raperda melalui tahapan evaluasi. Evaluasi Raperda PDRD Provinsi dan konsultasi Gubernur terhadap hasil evaluasi Raperda PDRD Kabupaten/Kota dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri yang berkoordinasi dengan Menteri Keuangan. Selanjutnya, Gubernur wajib menyampaikan Perda PDRD Provinsi yang telah ditetapkan kepada Menteri Keuangan dan Menteri Dalam Negeri, sedangkan Bupati/Walikota wajib menyampaikan Perda PDRD Kabupaten/Kota kepada Menteri Keuangan

dan Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat. Untuk mekanisme pembatalan Perda PDRD melalui uji materiil ke Mahkamah Agung.

11. Pengembalian kelebihan pembayaran

Pengembalian kelebihan pembayaran pajak (restitusi) terjadi apabila jumlah kredit pajak atau jumlah pajak yang dibayar lebih besar daripada jumlah pajak yang terutang atau telah dilakukan pembayaran pajak yang tidak seharusnya terutang, dengan catatan Wajib Pajak tidak punya hutang pajak lain.

Wajib Pajak atau Wajib Retribusi dapat mengajukan permohonan pengembalian kepada Kepala Daerah atas kelebihan Pajak atau Retribusi. Selanjutnya, Kepala Daerah harus memberikan keputusan terhadap permohonan kelebihan pembayaran pajak tersebut paling lama 12 (dua belas) bulan dan terhadap permohonan kelebihan pembayaran retribusi paling lama 6 (enam) bulan. Apabila dalam jangka waktu telah terlampaui dan Kepala Daerah tidak memberikan suatu keputusan, permohonan pengembalian kelebihan pembayaran Pajak atau Retribusi dianggap dikabulkan.

Dalam hal permohonan Wajib Pajak dianggap dikabulkan, Kepala Daerah harus menerbitkan Surat Ketetapan Pajak Daerah Lebih Bayar (SKPDLB) atau Surat Ketetapan Retribusi Daerah Lebih Bayar (SKRDLB) dalam jangka waktu paling lama 1 (satu) bulan sejak batas waktu memberikan keputusan dilampaui. Pengembalian kelebihan pembayaran Pajak atau Retribusi dilakukan dalam jangka waktu paling lama 2 (dua) bulan sejak diterbitkannya SKPDLB atau SKRDLB. Apabila pengembalian kelebihan Pajak atau Retribusi dilakukan dalam jangka waktu lebih dari 2 (dua) bulan, Kepala Daerah memberikan imbalan bunga sebesar 2% (dua persen) setiap bulan atas keterlambatan pembayaran kelebihan pembayaran Pajak atau Retribusi. Tata cara pengembalian kelebihan pembayaran Pajak atau Retribusi ini akan

didelegasikan kepada Peraturan Kepala Daerah untuk diatur lebih lanjut.

12. Kedaluwarsa Penagihan

Hak untuk melakukan penagihan Pajak menjadi kedaluwarsa setelah melampaui waktu 5 (lima) tahun terhitung sejak saat terutangnya Pajak, kecuali apabila Wajib Pajak melakukan tindak pidana di bidang perpajakan daerah. Kedaluwarsa Penagihan Pajak tertangguh apabila:

- a. diterbitkan Surat Teguran dan/atau Surat Paksa; atau
- b. ada pengakuan utang Pajak dari Wajib Pajak, baik langsung maupun tidak langsung.

Dalam hal diterbitkan Surat Teguran dan/atau Surat Paksa, kedaluwarsa Penagihan dihitung sejak tanggal penyampaian Surat Teguran dan/atau Surat Paksa tersebut. Pengakuan utang Pajak secara langsung adalah Wajib Pajak dengan kesadarannya menyatakan masih mempunyai utang Pajak dan belum melunasinya kepada Pemerintah Daerah. Pengakuan utang secara tidak langsung dapat diketahui dari pengajuan permohonan angsuran atau penundaan pembayaran dan permohonan keberatan oleh Wajib Pajak.

Hak untuk melakukan penagihan Retribusi menjadi kedaluwarsa setelah melampaui waktu 3 (tiga) tahun terhitung sejak saat terutangnya Retribusi, kecuali jika Wajib Retribusi melakukan tindak pidana di bidang Retribusi. Kedaluwarsa penagihan Retribusi tertangguh jika:

- a. diterbitkan Surat Teguran; atau
- b. ada pengakuan utang Retribusi dari Wajib Retribusi, baik langsung maupun tidak langsung.

Dalam hal diterbitkan Surat Teguran, kedaluwarsa penagihan dihitung sejak tanggal diterimanya Surat Teguran tersebut. Pengakuan

utang Retribusi secara langsung adalah Wajib Retribusi dengan kesadarannya menyatakan masih mempunyai utang Retribusi dan belum melunasinya kepada Pemerintah Daerah. Pengakuan utang Retribusi secara tidak langsung dapat diketahui dari pengajuan permohonan angsuran atau penundaan pembayaran dan permohonan keberatan oleh Wajib Retribusi.

Piutang Pajak dan/atau Retribusi dapat dihapuskan karena:

- a. Wajib Pajak/Retribusi meninggal dunia dan tidak memiliki harta warisan atau kekayaan;
- b. Wajib Pajak/Retribusi Badan yang telah selesai proses pailitnya;
- c. Khusus terkait PBB, piutang tidak dapat ditelusuri atau tidak ada data piutang PBB; atau
- d. Hak untuk melakukan penagihan sudah kedaluwarsa.

Selanjutnya, tata cara penghapusan piutang Pajak dan/atau Retribusi yang sudah kedaluwarsa akan diatur lebih lanjut dengan Peraturan Kepala Daerah.

13. Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah Yang Dipisahkan

Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan merupakan hasil yang diperoleh dari pengelolaan kekayaan yang terpisah dari sistem pengelolaan anggaran pendapatan dan belanja daerah. Selain itu, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan merupakan bagian dari aset atau kekayaan milik pemerintah daerah. Adapun ruang lingkup hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan mencakup:

- a. bagian laba atas penyertaan modal daerah pada badan usaha milik negara.
- b. bagian laba atas penyertaan modal daerah pada badan usaha milik daerah.
- c. bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik swasta atau kelompok usaha masyarakat.

d. jasa dari penjualan atau penyewaan aset daerah.

Upaya pemerintah daerah mengoptimalkan pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dapat melalui bagian laba atas penyertaan modal daerah pada badan usaha milik negara merupakan upaya pemerintah daerah untuk dapat meningkatkan pendapatan daerah melalui investasi pada badan usaha milik negara dengan tetap memperhatikan kemampuan keuangan daerah, bagian laba atas penyertaan modal daerah pada badan usaha milik daerah merupakan upaya pemerintah daerah untuk dapat meningkatkan pendapatan daerah melalui pendirian badan usaha milik daerah yang ditetapkan dengan Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dengan tetap memperhatikan kemampuan keuangan daerah, bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik swasta atau kelompok usaha masyarakat merupakan upaya pemerintah daerah untuk dapat meningkatkan pendapatan daerah melalui investasi pada perusahaan milik swasta atau kelompok usaha masyarakat dengan tetap memperhatikan kemampuan keuangan daerah, dan jasa dari penjualan atau penyewaan aset daerah merupakan upaya pemerintah daerah untuk dapat meningkatkan pendapatan daerah melalui penjualan/penyewaan aset daerah dengan memperhatikan ketentuan pengelolaan barang milik negara/daerah.

Kemudian organisasi perangkat daerah melakukan penyusunan laporan pengelolaan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dalam rangka pertanggungjawaban pelaksanaan keuangan daerah. Penyusunan laporan pengelolaan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dilakukan secara transparan dan akuntabel. Oleh karena itu, Pemerintah Daerah melakukan pengawasan terhadap pengelolaan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan kepada organisasi perangkat daerah dan pengawasan terhadap pengelolaan

hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

14. Lain-Lain Pendapatan Asli Daerah Yang Dipisahkan (LLPADS)

LLPADS merupakan pendapatan asli daerah di luar Pajak, Retribusi, dan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan. Subjek dari LLPADS adalah Setiap Orang yang diwajibkan melakukan pembayaran uang dan/atau penyerahan barang ke kas daerah menurut peraturan perundang-undangan, diakibatkan adanya ikatan perjanjian penjualan kekayaan daerah, perjanjian kontrak, pengenaan denda perjanjian, kesepakatan perjanjian/kerjasama, pernyataan bayar akibat ganti rugi atau dengan nama lain apapun dengan Pemerintah Daerah atau kuasanya. Sedangkan Objek pungutan LLPADS terdiri dari:

- a. hasil penjualan kekayaan daerah yang tidak dipisahkan;
- b. hasil penjualan kekayaan daerah yang dipisahkan;
- c. hasil pemanfaatan atau pendayagunaan kekayaan daerah yang tidak dipisahkan;
- d. jasa giro;
- e. pendapatan bunga;
- f. penerimaan atas tuntutan ganti kerugian daerah;
- g. penerimaan komisi, potongan ataupun bentuk lain sebagai akibat dari penjualan dan/atau pengadaan barang dan/atau jasa oleh daerah;
- h. penerimaan keuntungan dari selisih nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing;
- i. pendapatan denda atas keterlambatan pelaksanaan pekerjaan;
- j. pendapatan denda pajak;
- k. pendapatan denda retribusi;
- l. pendapatan hasil eksekusi atas jaminan;
- m. pendapatan dari pengembalian;

- n. fasilitas sosial dan fasilitas umum;
- o. pendapatan dari penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan;
- p. pendapatan dari angsuran/cicilan penjualan; dan
- q. pendapatan dari badan layanan umum daerah.

Selain objek pungutan LLPADS yang telah disebutkan diatas, Pemerintah Daerah dapat menentukan objek pungutan LLPADS lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pada dasarnya penerimaan dari LLPADS apabila berbentuk uang harus segera disetor ke kas umum Daerah dan berbentuk barang menjadi milik Daerah yang dicatat sebagai inventarisasi Daerah dan besaran penerimaan pada masing-masing obyek LLPADS dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam rangka meningkatkan pendapatan asli daerah dari LLPADS dapat dilakukan dengan dua acara yakni:

- a. organisasi perangkat daerah melakukan penyusunan laporan pengelolaan LLPADS dalam rangka pertanggungjawaban pelaksanaan keuangan daerah secara transparan dan akuntabel; dan
- b. Pemerintah Daerah melakukan pengawasan terhadap pengelolaan LLPADS kepada organisasi perangkat daerah yang mana pengawasan tersebut dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

15. Insentif Dan Biaya Pemungutan

Instansi yang melaksanakan Pemungutan Pajak dan Retribusi dapat diberi insentif atas dasar pencapaian kinerja tertentu. Kinerja tertentu tersebut meliputi pencapaian realisasi penerimaan Pajak dibandingkan dengan potensi, penyelesaian tunggakan Pajak, peningkatan kualitas pelayanan perpajakan, atau pencapaian target

penjaringan Wajib Pajak baru. Tata cara pemberian insentif diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.

Instansi yang melaksanakan pemungutan opsen diberikan biaya pemungutan sebesar 0,5 % (nol koma lima persen) dari realisasi penerimaan tahun sebelumnya. Biaya pemungutan digunakan untuk memperbaiki administrasi pemungutan dan kebutuhan lainnya yang diatur oleh instansi pemungut.

16. Gugatan

Wajib Pajak atau Penanggung Pajak dapat mengajukan gugatan terhadap:

- a. pelaksanaan Surat Paksa, Surat Perintah Melaksanakan Penyitaan, atau Pengumuman Lelang;
- b. Keputusan Pencegahan dalam rangka penagihan Pajak;
- c. keputusan yang berkaitan dengan pelaksanaan keputusan perpajakan; atau
- d. penerbitan surat ketetapan pajak atau Surat Keputusan Keberatan yang dalam penerbitannya tidak sesuai dengan prosedur atau tata cara yang telah diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan perpajakan.

Gugatan tersebut hanya dapat diajukan kepada badan peradilan pajak yang diajukan dalam jangka waktu 14 (empat belas) hari sejak tanggal diterbitkannya Surat Paksa, Surat Perintah Melaksanakan Penyitaan, atau Pengumuman Lelang. Tidak termasuk keputusan yang berkaitan dengan pelaksanaan keputusan perpajakan adalah surat keputusan kepala daerah yang meliputi:

- a. Surat ketetapan pajak yang penerbitannya telah sesuai dengan prosedur atau tata cara penerbitan;
- b. Surat Keputusan Pembetulan;
- c. Surat Keputusan Keberatan yang penerbitannya telah sesuai dengan prosedur atau tata cara penerbitan;

- d. Surat Keputusan Pengurangan Sanksi Administratif;
- e. Surat Keputusan Penghapusan Sanksi Administratif;
- f. Surat Keputusan Pengurangan Ketetapan Pajak;
- g. Surat Keputusan Pembatalan Ketetapan Pajak; dan
- h. Surat Keputusan Pengembalian Pendahuluan Kelebihan Pajak.

Surat ketetapan pajak yang penerbitannya tidak sesuai dengan prosedur atau tata cara penerbitan meliputi surat ketetapan pajak yang penerbitannya tidak berdasarkan pada hasil Verifikasi, hasil Pemeriksaan, hasil Pemeriksaan Ulang, atau hasil Pemeriksaan Bukti Permulaan terkait dengan SKPDKB. Surat Keputusan Keberatan yang penerbitannya tidak sesuai dengan prosedur atau tata cara penerbitan Surat Keputusan Keberatan yang penerbitannya tidak didahului dengan penyampaian surat pemberitahuan untuk hadir kepada Wajib Pajak. Termasuk dalam pengertian surat ketetapan pajak yang penerbitannya tidak sesuai dengan prosedur atau tata cara penerbitan meliputi surat ketetapan pajak yang menetapkan Masa Pajak, Bagian Tahun Pajak atau Tahun Pajak tidak sesuai dengan Masa Pajak, Bagian Tahun Pajak atau Tahun Pajak yang dilakukan Verifikasi, Pemeriksaan, Pemeriksaan ulang, atau Pemeriksaan Bukti Permulaan.

Dalam hal terdapat Putusan Gugatan atas surat ketetapan pajak mengenai penerbitan surat ketetapan pajak atau Surat Keputusan Keberatan yang dalam penerbitannya tidak sesuai dengan prosedur atau tata cara yang telah diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan perpajakan, Kepala Daerah atau Pejabat yang ditunjuk menindaklanjuti Putusan Gugatan dengan menerbitkan kembali surat ketetapan pajak yang menetapkan Masa Pajak, Bagian Tahun Pajak, atau Tahun Pajak sesuai dengan Masa Pajak, Bagian Tahun Pajak atau Tahun Pajak yang dilakukan Verifikasi, Pemeriksaan, Pemeriksaan ulang, atau Pemeriksaan Bukti Permulaan. Dalam hal Kepala Daerah atau Pejabat yang ditunjuk menerbitkan kembali surat ketetapan pajak yang terkait

dengan permohonan pengembalian kelebihan pembayaran pajak sebagai akibat dari Putusan Gugatan, penerbitan kembali surat ketetapan pajak tersebut dilakukan dengan ketentuan:

- a. apabila jangka waktu 12 (dua belas) bulan terkait penerbitan kembali surat ketetapan pajak yang terkait dengan permohonan pengembalian kelebihan pembayaran pajak itu belum terlewati, surat ketetapan pajak diterbitkan berdasarkan pada hasil Verifikasi, Pemeriksaan, Pemeriksaan ulang, atau Pemeriksaan Bukti Permulaan; dan
- b. apabila jangka waktu 12 (dua belas) bulan terkait penerbitan kembali surat ketetapan pajak yang terkait dengan permohonan pengembalian kelebihan pembayaran pajak itu terlewati, Surat Ketetapan Pajak Lebih Bayar diterbitkan sesuai dengan Surat Pemberitahuan.

Dalam hal Kepala Daerah menerima Putusan Gugatan atas Surat Keputusan Keberatan yang penerbitannya tidak sesuai dengan prosedur atau tata cara penerbitan, Kepala Daerah atau Pejabat yang ditunjuk menindaklanjuti Putusan Gugatan tersebut dengan menerbitkan kembali Surat Keputusan Keberatan yang penerbitannya didahului dengan penyampaian surat pemberitahuan untuk hadir kepada Wajib Pajak. Dalam hal badan peradilan pajak mengabulkan gugatan Wajib Pajak atas surat dari Kepala Daerah atau Pejabat yang ditunjuk yang menyatakan bahwa keberatan Wajib Pajak tidak dapat dipertimbangkan, Kepala Daerah atau Pejabat yang ditunjuk menyelesaikan keberatan yang diajukan oleh Wajib Pajak dalam jangka waktu paling lama 12 (dua belas) bulan. Jangka waktu paling lama 12 (dua belas) bulan sebagaimana dimaksud dihitung sejak Putusan Gugatan diterima oleh Kepala Daerah atau Pejabat yang ditunjuk. Dalam hal gugatan dikabulkan, Penanggung Pajak dapat memohon pemulihan nama baik dan ganti rugi kepada Kepala Daerah atau Pejabat yang ditunjuk. Besarnya ganti rugi sebagaimana dimaksud paling banyak Rp5.000.000,00 (lima juta rupiah).

Perubahan besarnya ganti rugi sebagaimana dimaksud ditetapkan dengan Keputusan Kepala Daerah.

17. Penyidikan

Penyidikan merupakan serangkaian tindakan yang dilakukan oleh penyidik untuk mencari dan mengumpulkan bukti yang dengan bukti tersebut membuat terang tindak pidana yang terjadi serta menemukan tersangkanya. Penyidikan tindak pidana di bidang perpajakan Daerah pada dasarnya memang merupakan tindakan penegakan hukum yang perlu dilakukan karena dengan penyidikan akan bermuara pada tuntutan hukum dengan penjatuhan pidana yang dapat memberikan pengaruh terhadap kepatuhan Wajib Pajak.

Selain penyidik pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia, Pejabat Pegawai Negeri Sipil tertentu di lingkungan Pemerintah Daerah diberi wewenang khusus sebagai penyidik sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang yang mengatur mengenai hukum acara pidana untuk melakukan penyidikan tindak pidana di bidang perpajakan Daerah.

Penyidik diangkat oleh pejabat yang berwenang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Adapun Penyidik berwenang:

- a. menerima, mencari, mengumpulkan, dan meneliti keterangan atau laporan berkenaan dengan tindak pidana di bidang perpajakan Daerah agar keterangan atau laporan tersebut menjadi lebih lengkap dan jelas;
- b. meneliti, mencari, dan mengumpulkan keterangan mengenai orang pribadi atau badan tentang kebenaran perbuatan yang dilakukan sehubungan dengan tindak pidana di bidang perpajakan Daerah;
- c. meminta keterangan dan bahan bukti dari orang pribadi atau Badan sehubungan dengan tindak pidana di bidang perpajakan Daerah;
- d. memeriksa buku, catatan, dan dokumen lain berkenaan dengan tindak pidana di bidang perpajakan Daerah;

- e. melakukan penggeledahan untuk mendapatkan bahan bukti pembukuan, pencatatan, dan dokumen lain, serta melakukan penyitaan terhadap bahan bukti tersebut;
- f. meminta bantuan tenaga ahli untuk pelaksanaan tugas penyidikan tindak pidana di bidang perpajakan Daerah;
- g. menyuruh berhenti dan/atau melarang seseorang meninggalkan ruangan atau tempat pada saat pemeriksaan sedang berlangsung dan memeriksa identitas orang, benda, dan/atau dokumen yang dibawa;
- h. memotret seseorang yang berkaitan dengan tindak pidana perpajakan Daerah;
- i. memanggil orang untuk didengar keterangannya dan diperiksa sebagai tersangka atau saksi;
- j. menghentikan penyidikan; dan/atau
- k. melakukan tindakan lain yang perlu untuk kelancaran penyidikan tindak pidana di bidang perpajakan Daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Untuk melakukan penyidikan, penyidik memberitahukan dimulainya penyidikan dan menyampaikan hasil penyidikannya kepada Penuntut Umum melalui Penyidik di Kepolisian Negara Republik Indonesia sesuai dengan ketentuan Undang-Undang yang mengatur mengenai hukum acara pidana. Penyidik dapat meminta bantuan penyidik pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam melaksanakan kewenangan penyidikan. Selain itu penyidik menghentikan penyidikan jika tidak terdapat cukup bukti; peristiwa bukan merupakan tindak pidana di bidang perpajakan Daerah; peristiwa telah daluwarsa; atau tersangka meninggal dunia.

Pembuktian yang dilakukan dalam proses pemeriksaan di tingkat penyidikan, penuntutan, dan pemeriksaan di pengadilan dapat dilakukan dengan memanfaatkan teknologi informasi dan komunikasi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Adapun informasi elektronik

dan/atau dokumen elektronik diakui sebagai alat bukti sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

18. Ketentuan Lain-Lain

Terdapat larangan bagi setiap pejabat untuk memberitahukan kepada pihak lain segala sesuatu yang diketahui atau diberitahukan kepadanya oleh Wajib Pajak dalam rangka jabatan atau pekerjaannya untuk menjalankan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang perpajakan Daerah. Larangan berlaku juga terhadap tenaga ahli yang ditunjuk oleh Kepala Daerah untuk membantu dalam pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang perpajakan Daerah. Pengecualian terhadap larangan ditujukan kepada:

- a. pejabat dan tenaga ahli yang bertindak sebagai saksi atau saksi ahli dalam sidang pengadilan; dan
- b. pejabat dan/atau tenaga ahli yang ditetapkan oleh Kepala Daerah untuk memberikan keterangan kepada pejabat lembaga negara atau instansi Pemerintah yang berwenang melakukan pemeriksaan di bidang keuangan Daerah.

Untuk kepentingan Daerah, Kepala Daerah berwenang memberikan izin tertulis kepada pejabat dan tenaga ahli untuk:

- a. memberikan keterangan dan memperlihatkan bukti tertulis dari Wajib Pajak atau tentang Wajib Pajak kepada pihak yang ditunjuk; dan
- b. memberikan dan memperlihatkan bukti tertulis dan keterangan Wajib Pajak yang ada padanya.

Pemberian izin tertulis dilakukan untuk kepentingan pemeriksaan di pengadilan dalam perkara pidana atau perdata atas permintaan hakim sesuai dengan Undang-Undang yang mengatur mengenai hukum acara pidana dan hukum acara perdata. Permintaan hakim tersebut harus menyebutkan nama tersangka atau nama tergugat, keterangan yang diminta, dan kaitan antara

perkara pidana atau perdata yang bersangkutan dengan keterangan yang diminta.

Untuk kepentingan perpajakan, instansi yang berwenang memungut Pajak Pusat dan Kepala Daerah dapat melakukan pertukaran data dan informasi dalam rangka pemungutan pajak. Sementara itu, instansi yang berwenang memungut Pajak Pusat atau Kepala Daerah yang menerima pertukaran data dan informasi bertanggungjawab atas kerahasiaan data dan informasi tersebut.

Untuk kepentingan perpajakan, instansi yang berwenang memungut Pajak Pusat dengan instansi yang berwenang memungut Pajak Daerah dapat saling melakukan pertukaran data dan informasi dalam rangka pemungutan pajak. Instansi yang berwenang memungut Pajak Pusat dan/atau instansi yang berwenang memungut Pajak Daerah yang saling melakukan pertukaran data dan informasi bertanggung jawab atas kerahasiaan data dan informasi tersebut.

Pelanggaran atas kerahasiaan data dan informasi dikenai sanksi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Ketentuan mengenai tata cara pertukaran data dan informasi diatur lebih lanjut dengan peraturan menteri. Berkenaan dengan tarif Pajak Daerah, Pemerintah dapat mengubah tarif pajak Daerah untuk pengendalian fiskal nasional dan/atau pemberian insentif fiskal. Adapun perubahan tarif ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

19. Ketentuan Pidana

Pemidanaan dijatuhkan kepada setiap Wajib Pajak yang karena kealpaannya tidak menyampaikan SPTPD, mengisi SPTPD dengan tidak benar atau tidak lengkap, atau melampirkan keterangan yang tidak benar, dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun atau pidana denda paling banyak 2 (dua) kali jumlah pajak terutang yang tidak atau kurang dibayar. Selain itu setiap Wajib Pajak yang dengan sengaja tidak menyampaikan

SPTPD, mengisi SPTPD dengan tidak benar atau tidak lengkap, atau melampirkan keterangan yang tidak benar, dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun atau pidana denda paling banyak 4 (empat) kali jumlah pajak terutang yang tidak atau kurang dibayar. Adapun setiap Wajib Pajak yang dengan sengaja menolak penerbitan NPWPD dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun atau pidana denda paling banyak 4 (empat) kali jumlah pajak terutang yang tidak atau kurang dibayar.

Tindak pidana di bidang perpajakan Daerah tidak dapat dituntut apabila telah melampaui jangka waktu 5 (lima) tahun terhitung sejak:

- a. saat pajak terutang;
- b. masa pajak berakhir;
- c. bagian tahun pajak berakhir; atau
- d. tahun pajak yang bersangkutan berakhir.

Pemidanaan juga dijatuhkan kepada setiap Wajib Retribusi yang tidak melaksanakan kewajibannya dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) bulan atau pidana denda paling banyak 3 (tiga) kali dari jumlah Retribusi terutang yang tidak atau kurang dibayar. Untuk setiap pejabat atau tenaga ahli yang ditunjuk oleh Kepala Daerah yang karena kealpaannya tidak memenuhi kewajiban merahasiakan data dan informasi dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan pidana denda paling banyak Rp4.000.000 (empat juta rupiah).

Setiap pejabat atau tenaga ahli yang ditunjuk oleh Kepala Daerah yang dengan sengaja tidak memenuhi kewajibannya atau seseorang yang menyebabkan tidak dipenuhinya kewajiban pejabat dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun dan pidana denda paling banyak Rp10.000.000 (sepuluh juta rupiah). Adapun penuntutan terhadap tindak pidana hanya dilakukan atas pengaduan orang yang kerahasiaannya dilanggar. Sementara itu hasil dari denda yang didapatkan merupakan penerimaan negara.

20. Ketentuan Peralihan

Pada saat undang-undang ini berlaku maka pajak daerah dan retribusi daerah yang masih terutang berdasarkan peraturan daerah yang ditetapkan berdasarkan UU tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, sepanjang tidak diatur dalam peraturan daerah yang bersangkutan masih dapat ditagih dalam jangka waktu 5 (lima) tahun terhitung sejak saat terutang. Pajak yang terutang dan Pelayanan PBB yang berdampak terhadap penerimaan PBB dan pengeluaran keuangan berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1985 Pajak Bumi dan Bangunan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1994 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1985 tentang Pajak Bumi dan Bangunan tetap menjadi tanggung jawab Pemerintah.

21. Ketentuan Penutup

Pada saat Undang-Undang tentang PPAD ini mulai berlaku maka:

1. Peraturan Daerah tentang Pajak Daerah sepanjang yang terkait dengan jenis Pajak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 masih tetap berlaku untuk jangka waktu 2 (dua) tahun sebelum diberlakukannya Peraturan Daerah yang baru berdasarkan Undang-Undang ini;
2. Peraturan Daerah tentang Retribusi Daerah mengenai jenis Retribusi Jasa Umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 120 ayat (1), jenis Retribusi Jasa Usaha sebagaimana dimaksud dalam Pasal 131 dan jenis Retribusi Perizinan Tertentu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 135, masih tetap berlaku untuk jangka waktu 2 (dua) tahun sebelum diberlakukannya Peraturan Daerah yang baru berdasarkan Undang-Undang ini;
3. Peraturan Daerah tentang Retribusi Daerah yang terkait dengan pajak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 masih tetap berlaku

sepanjang belum ditetapkan Peraturan Daerah tentang Pajak dan Retribusi berdasarkan Undang-Undang ini; dan

4. Peraturan Daerah tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah selain Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada angka 1, angka 2 dan angka 3 dinyatakan masih tetap berlaku paling lama 1 (satu) tahun sejak diberlakukannya Undang-Undang ini.

Selain itu, pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku:

1. Ketentuan tentang pembagian penerimaan Pajak Penghasilan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2000 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1983 Tentang Pajak Penghasilan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2000 Nomor 127);
2. Ketentuan tentang pembagian penerimaan Pajak Penghasilan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 126);
3. Ketentuan tentang pembagian penerimaan Cukai Hasil Tembakau sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1995 tentang Cukai (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 105);
4. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 130, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5049);

dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

Ketentuan mengenai Opsen PPh dan PTB sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini mulai berlaku pada tanggal 1 Januari 2019. Pada saat Undang-Undang PPAD ini mulai berlaku, Menteri bersama-sama

dengan Menteri Dalam Negeri mengatur tahapan persiapan pengalihan Pajak Bumi dan Bangunan sektor Perkebunan, Perhutanan, dan Pertambangan sebagai Pajak Daerah dalam waktu paling lambat 31 Desember 2018. Peraturan pelaksanaan atas Undang-Undang ini ditetapkan paling lambat 1 (satu) tahun sejak Undang-Undang ini diundangkan.

BAB VI

PENUTUP

A. Kesimpulan

Bahwa Negara Indonesia sesuai Pasal 18 ayat (1) dan ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 terdiri atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan Undang-Undang. Dengan keberagaman tersebut, maka sejatinya Indonesia yang terdiri dari 34 provinsi dan 514 kabupaten/kota memiliki potensi pendapatan asli daerah yang begitu besar. Hal yang mungkin dapat menjadi kendala dalam pelaksanaannya adalah adanya perbedaan kondisi geografis dan potensi sumber daya sehingga hal ini menjadi hambatan dalam pelaksanaan pembangunan daerah. Selain itu, terdapat gap antara teori, praktik, dan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai PAD sehingga terjadi disharmoni peraturan perundang-undangan, penyempitan obyek PAD, kendala daerah otonom memperluas obyek pajak dan retribusi, dan masih tergantungnya pemerintah daerah kepada pemerintah pusat dari biaya transfer. Oleh karena itu, berdasarkan kondisi empiris saat ini dapat diketahui bahwa daerah-daerah masih merasakan kesulitan dalam rangka memenuhi pendapatan daerah yang dibutuhkannya.

Pelaksanaan pembangunan daerah pada saat ini dilaksanakan berdasarkan beberapa peraturan perundang-undangan, diantaranya Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintahan Pusat dan Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, dan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. UU No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sudah tidak mendukung peningkatan PAD karena disharmoni dengan peraturan

perundangan-undangan dan membatasi potensi perluasan PAD sesuai dengan kondisi daerah.

Namun demikian, pembangunan di suatu daerah akan selaras meningkat pula ketika pendapatan asli daerah dapat dioptimalkan. Pada saat ini terkait dengan pelaksanaan pendapatan asli daerah tersebut masih menimbulkan ketimpangan dari porsi pembagian yang adil dan berimbang untuk daerah. Untuk itu diperlukan suatu perangkat peraturan perundang-undangan yang dapat menjadi jawaban konkrit atas permasalahan mengenai pendapatan daerah tersebut yaitu melalui **RUU Peningkatan PAD**.

B. Saran

RUU Peningkatan PAD ini diperlukan untuk mewujudkan kesetaraan kesejahteraan pendapatan masyarakat di setiap daerah. Hal ini diperlukan untuk menjalankan pelayanan publik yang lebih baik kepada masyarakat. Oleh karena itu, penyusunan NA dan RUU Peningkatan PAD diharapkan dapat menjadi pedoman dalam penyusunan beberapa substansi penting di RUU Peningkatan PAD.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU

- Ahmad. *Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*,. Jakarta, 2008.
- Basuki. *Pengelolaan Keuangan Daerah*. Yogyakarta, 2008.
- Badrudin, Rudy. *Ekonomika Otonomi Daerah*. Yogyakarta: UPP STIM YKPN, 2017.
- Biro Analisa Anggaran dan Pelaksanaan APBN. *Transfer ke Daerah dalam APBN*. Jakarta; Setjen DPR RI, 2011.
- Darise, Nurlan. *Pengelolaan Keuangan Daerah: Pedoman Untuk Eksekutif dan Legislative Rangkuman 7 Undang-Undang, 30 Peraturan Pemerintah, dan 15 Permendagri*. Jakarta: PT. Indeks, 2009.
- Farida, Maria Indrati, S. *Ilmu Perundang-undangan, Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*. Jakarta: Kanisius, 1998.
- Hancock, Dora. *Taxation: Policy & Practice*, 1997/1998 Edition. UK: Thomson Business Press, 1997.
- Huda, Ni'matul. *Hukum Pemerintahan Daerah*. Bandung: Nusa Media, 2009.
- Kuncoro, Mufrajad. *Otonomi Daerah Menuju Era Baru Pembangunan Daerah Edisi 3*. Jakarta: Penerbit Erlangga, 2014.
- Indrawati, *Masukan Terhadap RUU tentang Peningkatan Pendapatan Asli Daerah*, 2017.

- Indonesian Rapid Decentralization Appraisal. *Decentralization and Local Governance in Indonesia: First and Second Report on the Indonesian Rapid Decentralization Appraisal (IRDA)*. Jakarta: Asia Foundation, 2002.
- LPEM-FEUI, MPKP-FEUI, dan Ditjen PKPD-Departemen. *Keuangan, Dana Alokasi Umum: Konsep, Hambatan, dan Prospek di Era Otonomi Daerah*. Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2002.
- Mansury, R. *Pajak Penghasilan Lanjutan*, Jakarta: Ind Hill-Co, 1996.
- Mertokusumo, Sudikno. *Mengenal Hukum; Suatu Pengantar*. Yogyakarta: Liberty, 2005.
- Mertokusumo, Sudikno. *Penemuan Hukum; Suatu Pengantar*. Yogyakarta: Liberty, 2007.
- P, Arifin Soeria Atmaja. *Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum, Teori, Kritik, dan Praktik*. Jakarta: Rajawali Pers, 2009.
- P.M. Jackson, C.V. Brown. *Public Sector Economics*, Basil Blackwell, 1982.
- R, M, Khairul Muluk. *Desentralisasi & Pemerintahan Daerah*. Malang: Bayumedia Publishing, 2007.
- Rahajeng, Anggi. *Perencanaan Penganggaran Keuangan Daerah*. Yogyakarta; Gadjah Mada University Press, 2016
- Rosdiana, Haula dan Rasin Tarigan. *Perpajakan: Teori dan Aplikasi*. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2005.
- Saragih. *Desentralisasi Fiskal dan Keuangan Daerah dalam Otonomi*, 2003.
- Sinurat, Marja. *Akutansi Keuangan Daerah Pemerintah Daerah Berbasis Akrual*. Bandung; Pustaka Rahmat, 2015
- Sinurat, Marja dan Horas Maurits Pajaitan. *Perencanaan dan Penganggaran Daerah*. Bandung; Pustaka Rahmat, 2017.
- Siregar, Anshari. *Mempertahankan Hak Atas Tanah*. Medan: Multi Grafik, 2005.
- Suratman, Eddy dkk. *Evaluasi Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak dan Retribusi Daerah dan Pengaruhnya Terhadap*

Peningkatan pendapatan Daerah. Jakarta: Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan Kementerian Keuangan Republik Indonesia.

Suwanda, Dadang. *Dana Hibah dan Bantuan Sosial Pemerintah Daerah.* Jakarta: PPM Manajemen, 2014.

Soemitro, Rochmat, *Asas dan Dasar Perpajakan 1*, Bandung: PT. Eresco, 1987.

Yani, Ahmad. *Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia.* Jakarta: Rajawali Pers, 2013.

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah.

Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2007 Tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 Ketentuan Umum Perpajakan.

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara.

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 Tentang Pemeriksaan Pengelolaan Dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.

Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara.

Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Papua.

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1997 Tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak.

Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2005 Tentang Dana Perimbangan.

INTERNET

Joko Tri Haryanto, *Kebijakan Strategis Transfer ke Daerah dan Dana Desa 2016*, <https://www.kemenkeu.go.id/Artikel/kebijakan-strategis-transfer-ke-daerah-dan-dana-desa-2016>, diakses tanggal 2 September 2017.

Pokok-Pokok Penyelenggaraan Pembangunan Nasional”, http://www.bappenas.go.id/files/3413/4986/1934/info__20091015133401__2370__0.pdf, diakses 15 Februari 2016.

Pusat Studi Hukum dan Masyarakat Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas Raja Ali Haji, *Kajian Evaluasi Perda Bintan*, <http://law.umrah.ac.id/wp-content/uploads/2015/06/KAJIAN-EVALUASI-PERDA-BINTAN.pdf>, diakses tanggal 2 September 2017

SMERU, *Regional Autonomy and Investment Opportunity: the Case in Three Districts in West Java Province, (Indonesian version)*, <http://www.smeru.or.id/report/field/>.

Yusuf, *Peta Konsep Desentralisasi dan pemerintahan Daerah Bab 10*, <http://yusuf.staff.ub.ac.id/files/2013/11/Peta-Konsep-Desentralisasi-dan-Pememerintahan-Daerah-Bab-10.pdf>, diakses tanggal 2 September 2017.

<http://bi.or.id/kertas-kera-perda-konten-lokal/> diakses 8 April 2018.

http://www.kulonprogokab.go.id/v21/Ikrar-Gerakan-Beli-Kulon-Progo--Bela-Kulon-Progo_2673. diakses tanggal 8 April 2018.

<https://news.detik.com/berita/3102031/bela-beli-kulonprogo-spirit-dan-sukses-bupati-hasto-angkat-produk-lokal>. diakses tanggal 8 April 2018.

<https://nasional.tempo.co/read/447036/inilah-bupati-pilihan-tempo>. diakses
8 April 2018.

http://kppod.org/backend/files/laporan_penelitian/rating-tked-2016.pdf.
diakses tanggal 8 April 2018.

BAHAN YANG TIDAK DITERBITKAN

Kementrian Keuangan, Draf Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang
Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, Jakarta, 2018.