

**PENGUATAN DESENTRALISASI FISKAL MELALUI PENGATURAN PAJAK  
DAERAH: NASKAH AKADEMIK RAPERDA PAJAK DAERAH KOTA  
TANJUNGPINANG**

**Haula Rosdiana**

**Inayati**

Program Studi Ilmu Administrasi Fiskal, Departemen Ilmu Administrasi  
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia  
Kampus FISIP UI, Depok, Jawa Barat, 16424  
Email: h.rosdiana@ui.ac.id

**Abstract**

*Ratification of amendments to the Law on Local Tax and Charges (Law PDRD) in august 2009 provides an opportunity for local governments to optimize the management of regional resources, including fiscal capacity building through strengthening local taxing power. This amendment provides a logical consequence for all local governments, including the City of Tanjungpinang to immediately formulate the draft of local tax regulation. This study is an academic text which is organized as a consideration in preparing the PDRD draft to the provisions proposed in the regulation draft which can be justified scientifically.*

*This study applies an academic approach which is juridical and empirical normative, using primary and secondary data whereby the data collection techniques incorporates FGD as well. This study is presented on the form of accommodation provision of material and formal change of setting local tax on PDRD Act of 2009 in the draft of Municipal Government Tanjungpinang. The form of accommodation changes is associated with the expansion of the material provisions of the tax object, setting the subject of taxes and tax rates. In addition, it is necessary for a formal tax-related settings to play a role in supporting the implementation of obligations and fulfillment of the rights of tax payers to refer to the KUP Act. This study also suggests a recommendation regarding the expansion of revenue base, strengthening tax collection, and increasing surveillance and efficiency in tax collection area.*

**Keywords:** *Local Tax, Taxing Power, Fiscal Decentralization, Tariff Leveling.*

**PENDAHULUAN**

Pengesahan amandemen Undang-Undang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (UU PDRD) pada bulan agustus 2009 yang lalu, menjadi tonggak sejarah baru dalam perkembangan desentralisasi fiskal di Indonesia. Undang-undang ini memberikan peluang kepada pemerintah daerah untuk mengoptimalkan pengelolaan sumber daya daerah termasuk penguatan kapasitas fiskal.

Amandemen Undang-Undang PDRD yang sejatinya ditujukan untuk memperkuat *taxing power* daerah, mengawali perubahan orientasi kebijakan PDRD dengan melimpahkan

kewenangan (*devolving*) Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), serta Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB). Pengesahan Undang-undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (selanjutnya disebut dengan UU No. 28 Tahun 2009) ini merupakan momen penting untuk dapat merealisasikan kemandirian daerah dalam arti yang sebenarnya. Terlebih, berdasarkan hasil penelitian yang telah dilakukan oleh banyak pihak, terbukti pemungutan pajak (dan tentunya penerimaannya) masih tersentralisasi di pemerintah pusat.

Kajian *Asia Development Bank* (ADB) menyebutkan bahwa penelitian

terkini menunjukkan pemerintah daerah hanya mendapatkan bagian sebesar 6% dari total pendapatan nasional, sehingga banyak kritik dikemukakan atas kesungguhan pemerintah pusat dalam mengimplementasikan program desentralisasi fiskal. *Recent estimates put the subnational government share of total national revenues at about 6%. As a result, many observers have criticized Indonesia's fiscal decentralization program as paying insufficient attention to questions related to the development of regional own source revenues* (Niazi *et al.*, 2010).

Hasil penelitian ADB tersebut mendukung hasil penelitian lainnya yang menyebutkan bahwa pada sisi penerimaan (*revenue assignment*), pemerintah pusat masih setengah hati memberikan desentralisasi, karena pada faktanya, *revenue assignment* masih bersifat sentralistik. Hal ini terlihat dari beberapa jenis pajak yang secara teoritis dan empiris merupakan pajak daerah, namun kewenangan fiskalnya masih berada di pemerintah pusat. Padahal desentralisasi fiskal tersebut dimaksudkan sebagai upaya penguatan otonomi daerah (Irianto, 2007). Di sisi lain, penyelenggaraan otonomi daerah dapat terwujud melalui penyediaan sumber-sumber pendanaan.

Selain melalui pelimpahan kewenangan pemungutan PBB, diskresi dalam menetapkan tarif pun menjadi salah satu instrumen yang digunakan pemerintah pusat dalam memperkuat *taxing power* pemerintah daerah. Salah satu pertimbangan amandemen UU PDRD adalah bahwa dalam rangka meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dan kemandirian daerah, perlu dilakukan perluasan objek daerah dan retribusi daerah dan pemberian deskresi dalam penerapan tarif (Niazi *et al.*, 2010).

Amandemen UU PDRD tersebut tentunya memberikan konsekuensi logis bagi semua Pemda termasuk Pemerintah Kota Tanjungpinang (Pemkot Tanjungpinang) untuk segera menyusun Raperda, karena Perda yang saat ini berlaku sudah tidak lagi kongruen dengan perubahan UU PDRD.

### Identifikasi Masalah

Pengesahan UU No. 28 Tahun 2009 tidak semata-mata dimaknai sebagai keharusan mengubah Perda Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang berlaku saat ini. Lebih dari itu, UU No. 28 tahun 2009 ini merupakan momentum bagi Pemkot Tanjungpinang untuk memperkuat *taxing power* dan mengakselerasi kemandirian keuangan, sehingga kemampuan untuk membiayai pembangunan daerah/kapasitas fiskal dapat lebih ditingkatkan. Dengan meningkatnya kapasitas fiskal, maka cita-cita dan tujuan berbangsa dan bernegara sebagaimana diamanatkan dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NKRI 194) dapat diwujudkan.

Terkait dengan hal tersebut, beberapa permasalahan yang dapat diidentifikasi diantaranya adalah:

1. Bagaimana perubahan ketentuan material dalam UU No. 28 Tahun 2009 dapat diakomodir dalam Raperda PDRD Tanjungpinang?
2. Bagaimana perubahan ketentuan formal dalam UU No. 28 Tahun 2009 dapat diakomodir dalam Raperda PDRD Tanjungpinang?
3. Bagaimana UU No. 28 Tahun 2009 dapat menjadi instrumen penguatan *taxing power* dan kapasitas fiskal Pemkot Tanjungpinang?

### Tujuan

Adapun tujuan penelitian ini adalah:

1. Menganalisis akomodasi perubahan ketentuan material dalam UU No. 28 Tahun 2009 dalam Raperda PDRD Tanjungpinang.
2. Menganalisis akomodasi perubahan ketentuan formal dalam UU No. 28 Tahun 2009 dapat diakomodir dalam Raperda PDRD Tanjungpinang.
3. Menganalisis UU No. 28 Tahun 2009 sebagai instrumen penguatan *taxing power* dan kapasitas fiskal Pemkot Tanjungpinang.

### Kegunaan

Naskah akademik ini berguna sebagai masukan dalam menyusun Raperda PDRD agar ketentuan-ketentuan yang diusulkan dalam Raperda dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai konsepsi yang berisi latar belakang, tujuan penyusunan, sasaran yang ingin diwujudkan dan lingkup, jangkauan, objek, atau arah pengaturan substansi rancangannya. Manfaat disusunnya naskah akademik ini selain untuk bahan masukan bagi pembuat Raperda PDRD Pemkot Tanjungpinang juga dapat berguna bagi pihak-pihak yang berkepentingan.

### LANDASAN TEORI

Pilihan pelaksanaan desentralisasi politik (devolusi) merupakan respon dan pilihan strategi negara dalam mengupayakan penyelenggaraan pemerintahan secara demokratis. Dengan mendekatkan kekuasaan kepada rakyat diharapkan akan terjadi interaksi politik yang baik karena intensnya komunikasi politik yang terbangun antara negara dan rakyat.

Pemerintah daerah juga akan mendapatkan hak-haknya sebagai penyelenggara pemerintahan di daerah, sehingga memungkinkan terjadinya pengelolaan potensi daerah yang berbasis kultural. Model pemerintahan desentralistik diyakini oleh ilmuwan politik akan dapat memberikan pelayanan umum secara lebih efektif serta efektif juga dalam meningkatkan kesejahteraan rakyat di daerah, seperti yang terjadi di berbagai negara yang telah lebih dulu menerapkan (Karim, 2003).

Menurut Cheema dan Rondinelli (1983) serta Silverman (1992), desentralisasi muncul dalam berbagai ragam. Setidaknya terdapat empat ragam desentralisasi, sebagai berikut.

1. Dekonsentrasi atau proses pelimpahan kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah nasional kepada pemerintah-pemerintah subnasional untuk menjalankan tanggungjawab manajerial dan

administratif pada saat menerapkan tugas-tugas pemerintah nasional.

2. Delegasi. Delegasi merupakan bentuk desentralisasi yang muncul ketika lembaga-lembaga pemerintah yang semi otonom atau badan usaha milik negara diberi tanggung jawab untuk mengelola atau menjalankan fungsi pelayanan di sektor-sektor umum (publik).
3. Devolusi. Pada dasarnya, kekuatan dan keabsahan (legitimasi) politik secara alamiah merupakan milik pemerintah nasional. Untuk itu, dibutuhkan adanya desentralisasi dalam bentuk pemberian kewenangan dan tanggungjawab secara politis kepada pemerintah subnasional dan tentu saja juga dengan memberikan kewenangan kebijaksanaan. Proses tersebut biasanya diikuti oleh transfer fiskal, sehingga pemerintah subnasional tidak hanya memiliki otonomi administrasi dan politik belaka tapi juga memiliki otonomi finansial.
4. *Privatisasi*. Lembaga-lembaga mendivestasikan tanggungjawab mereka pada proses pelaksanaan kebijakan dalam menyediakan *infrastructure* (prasarana) dan pelayanan.

Desentralisasi memiliki tujuan yang kompleks, tidak hanya sebatas penyerahan kewenangan urusan-urusan pemerintahan sehari-hari kepada pemerintah daerah, tapi juga mengandung banyak aspek, termasuk aspek perpajakan. Menurut B.C. Smith (1985) terdapat tiga tujuan desentralisasi, yaitu: (1) untuk mewujudkan *political equality* (kesetaraan politik). Melalui desentralisasi diharapkan akan lebih membuka kesempatan bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam berbagai aktivitas politik tingkat lokal; (2) *local accountability* (akuntabilitas lokal). Desentralisasi akan meningkatkan kemampuan pemerintah daerah dalam memperhatikan hak-hak dari warganya; (3) *local responsiveness* (responsivitas lokal). Pemerintah daerah dianggap mengetahui lebih banyak masalah yang dihadapi oleh warganya.

Proses devolusi politik akan dibarengi oleh proses desentralisasi

fiskal. Hal tersebut merupakan hal yang wajar karena dalam setiap kewenangan yang diserahkan atau dilimpahkan mesti dibarengi dengan pelimpahan pembiayaannya. Desentralisasi fiskal merupakan konsekuensi yang tidak bisa dihindari di dalam pengadopsian kebijakan devolusi politik karena pada dasarnya *money follows function* (uang mengikuti fungsi). Dapat dibayangkan kesulitan yang akan dihadapi oleh pemerintah daerah apabila berbagai kewenangan yang dimilikinya dijalankan dengan sumber pembiayaan yang kurang memadai.

Desentralisasi fiskal sendiri didefinisikan sebagai transfer sumberdaya kepada pemerintah daerah atau pemerintah subnasional melalui penguatan peran fiskal mereka serta pemberian otoritas diskresi dalam rangka meningkatkan proses *delivery* (penyampaian) pelayanan publik. Lebih jauh, desentralisasi fiskal tidak semata-mata dimaknai sekadar transfer sumberdaya, tetapi juga merupakan proses penguatan kekuasaan pemerintah subnasional dalam batas-batas tertentu terhadap proses kebijakan fiskal serta terkait dengan seberapa besar otoritas yang dimiliki oleh pemerintah subnasional terhadap penggunaan dan pengelolaan sumberdaya-sumberdaya yang ada (UNDP, 2005).

Desentralisasi fiskal berkaitan erat dengan penentuan sumber-sumber penerimaan bagi daerah yang dapat digali dan digunakan sendiri sesuai dengan potensi masing-masing (Sidik, 2002). Dalam konteks hubungan pusat-daerah, desentralisasi fiskal terkait erat dengan persoalan distribusi penerimaan dan pajak serta tanggungjawab pembiayaan serta otonomi beragam level pemerintahan subnasional (Dickkovich, 2004).

Kebijakan desentralisasi fiskal secara normatif dimaksudkan untuk mendorong kemandirian keuangan daerah, sehingga penyelenggaraan pemerintahan daerah dapat berjalan secara otonom. Hal tersebut didasarkan pada pengalaman selama ini, dimana sentralisasi fiskal ternyata tidak mampu memberikan rangsangan bagi

percepatan pertumbuhan ekonomi daerah secara merata sebagai prasyarat tumbuhnya penerimaan pajak yang dapat dijadikan sebagai alat keadilan sosial (Bird dan Vaillancourt, 2000).

Pembaruan kebijakan fiskal dirasakan mendesak untuk dilakukan dengan tujuan mendorong daerah-daerah dapat memaksimalkan kemampuan fiskalnya. Menurut Davey dkk (1988: 60-61), pembaruan sistem fiskal atau pajak mengandung tiga tujuan pokok, yakni: pertama, menyederhanakan sistem pajak daerah; kedua, menaikkan penerimaan dari pajak daerah, agar daerah tidak terlalu banyak bergantung pada bantuan dari pusat; dan ketiga, perubahan sistem pajak yang berkaitan dengan wewenang pemerintah daerah.

Kebijakan desentralisasi fiskal menjadi pilihan yang tepat untuk diterapkan dalam memenuhi kebutuhan publik dan transfer nilai-nilai keadilan kepada masyarakat. Kondisi demikianlah yang mendorong perubahan pola hubungan antara pusat dan daerah perlu diperbarui setelah jatuhnya orde baru, terkait dengan pembagian dan distribusi sumber-sumber penerimaan antara pusat dan daerah. Meskipun pusat menyediakan dana untuk ditransfer ke setiap daerah, tetapi tidak cukup mampu menertibkan daerah-daerah. Menurut MacAndrews dan Amal (2000: 133), transfer dana kepada daerah tidak hanya didasarkan pada kebutuhan pembangunan, tetapi juga pada pertimbangan *tax effort* (upaya perpajakan) dan *tax capability* (kemampuan perpajakan). Terdapat juga usul agar pemberian bantuan dilakukan melalui dua pendekatan, yaitu sebagian didasarkan pada *need* (kebutuhan) atau *relative deprivation* (kerugian atau perampasan relatif) dan sebagian lain didasarkan pada usaha perpajakan dan kemampuan / potensi perpajakan. Sistem tersebut diharapkan mampu mendorong daerah untuk dapat mengeksploitasi dan mengoptimalkan kemampuan perpajakan mereka secara efektif.

Desentralisasi fiskal akan berkaitan erat dengan penentuan sumber-sumber penerimaan bagi daerah yang dapat

digali dan digunakan sendiri sesuai dengan potensi masing-masing (Sidik, 2002). Ide penguatan desentralisasi fiskal sebenarnya diadopsi oleh berbagai negara di hampir seluruh belahan dunia baik yang berbentuk negara federal maupun negara kesatuan, tentu saja dengan berbagai alasan yang berbeda-beda satu sama lain.

Tentu saja desentralisasi fiskal bukanlah hal yang sederhana. Desentralisasi kewenangan yang tidak dibarengi desentralisasi tanggungjawab pengeluaran justru akan menimbulkan penurunan tingkat pelayanan. Sebaliknya, bila lebih banyak penerimaan daripada pengeluaran yang didesentralisasikan, mobilisasi dana daerah akan bisa menurun dan ketidakseimbangan makroekonomi akan muncul kembali (Bird & Vaillancourt, 2000: 7).

Kebijakan desentralisasi fiskal dianggap akan bisa meningkatkan kemampuan daerah dikarenakan hal-hal sebagai berikut: (1) bertujuan tidak saja menaikkan penerimaan domestik dari hasil pajak non-minyak, tetapi juga supaya sistem pajak lebih adil; (2) menjadikan ekonomi lebih bersaing dengan cara mengurangi beban peraturan, biaya administrasi dan pungutan liar, menyingkirkan subsidi yang mahal, dan membuka pintu ekonomi lebih lebar; (3) perataan antardaerah (ditempatkan pada urutan teratas). (Davey dkk, 1988: 20-21).

Satu-satu isu sentral yang penting dalam kebijakan desentralisasi fiskal adalah berkaitan dengan isu kewenangan dan tanggungjawab pengelolaan pajak dan pembelanjaan (*assignment of taxes and expenditures*).

Kewenangan pembelanjaan yang dimaksud adalah isu-isu yang terkait dengan pembagian kewenangan belanja antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Sementara itu, yang dimaksud dengan kewenangan pengelolaan perpajakan adalah isu-isu yang terkait dengan pemberian otoritas terhadap pemerintah daerah untuk mengelola pembelanjaan mereka dengan menggunakan sumberdaya mereka sendiri (Tanzi, 2002: 24).

Desentralisasi fiskal harus dibarengi oleh adanya pergeseran *taxing power* (kekuasaan perpajakan) dari pemerintahan nasional ke daerah. Desentralisasi perpajakan harus dijadikan isu penting dalam reformulasi sistem hubungan keuangan pusat-daerah. Pembagian kekuasaan perpajakan dalam bentuk konkrit dapat diterapkan dengan menggunakan *piggybacked system* atau *surcharge system* sebagai kebijakan alternatif dalam sistem perpajakan nasional yang terdesentralisasi (cif. Hyman, 1999; Brojonegoro, 2003). Sistem tersebut memungkinkan pusat dan daerah secara bersamaan mempunyai kewenangan perpajakan terhadap subjek, objek, jenis, dan tarif pajak yang sama secara substansinya.

Desentralisasi pajak secara teoritik akan memberikan manfaat bagi pemerintahan daerah, di antaranya sebagaimana dinyatakan oleh Davey (1988: 29), yaitu: pertama, adanya pembagian hasil pajak-pajak yang dikenakan dan dipungut oleh pusat. Kedua, pemerintah regional dapat memungut tambahan pajak (*opsen, surcharge*) di atas suatu pajak yang dipungut dan dikumpulkan oleh pusat. Ketiga, keuntungan dari pendapatan pajak yang dikumpulkan dan ditahan oleh pemerintah regional sendiri.

Desentralisasi fiskal akan berjalan efektif dan mampu menjadi sarana demokratisasi jika terdapat pergeseran paradigma tidak hanya pada persoalan definisi dan fungsi pajak semata. Desentralisasi fiskal harus dibarengi pula oleh adanya pergeseran *taxing power* (kekuasaan perpajakan) dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah. Jenis pajak yang tidak bergerak (PBB objek pedesaan, perkotaan, dan perkebunan, dan BPHTB) adalah jenis-jenis pajak yang potensial untuk diserahkan kepada daerah atau dengan kata lain, pajak ini dapat didesentralisasi.

Terdapat delapan prinsip dasar yang harus dipenuhi oleh pajak daerah menurut Stephen J. Bailey yang dikutip oleh Tjip Ismail, yakni: *equity, efficiency, visibility, local autonomy, economy, revenue sufficiency, revenue stability*, dan *immobile tax base* (Ismail,

2005). Teresa Ter-Minassian (1997: 3) mengemukakan beberapa kriteria dan pertimbangan yang diperlukan dalam pemberian kewenangan perpajakan kepada tingkat pemerintahan pusat, propinsi dan kabupaten/kota yang dikutip oleh Sidik (2002), yaitu:

1. Pajak yang dimaksudkan untuk tujuan stabilisasi ekonomi dan cocok untuk tujuan distribusi pendapatan seharusnya tetap menjadi tanggungjawab pemerintah pusat.
2. Basis pajak yang diserahkan kepada daerah seharusnya tidak terlalu "mobile". Pajak daerah yang sangat "mobile" akan mendorong pembayar pajak merelokasi usahanya dari daerah yang beban pajaknya tinggi ke daerah yang beban pajaknya rendah.
3. Basis pajak yang distribusinya sangat timpang antar daerah, seharusnya diserahkan kepada pemerintah pusat.
4. Pajak daerah seharusnya "visible", dalam arti bahwa pajak seharusnya jelas bagi pembayar pajak daerah, objek dan subjek pajak dan besarnya pajak terutang dapat dengan mudah dihitung sehingga dapat mendorong akuntabilitas daerah.
5. Pajak daerah seharusnya tidak dapat dibebankan kepada penduduk daerah lain, karena akan memperlemah hubungan antar pembayar pajak dengan pelayanan yang diterima (pajak adalah fungsi dari pelayanan).
6. Pajak daerah seharusnya dapat menjadi sumber penerimaan yang memadai untuk menghindari ketimpangan fiskal vertikal yang besar. Hasil penerimaan, idealnya, harus elastis sepanjang waktu dan seharusnya tidak terlalu berfluktuasi.
7. Pajak yang diserahkan kepada daerah seharusnya relatif mudah diadministrasikan atau dengan kata lain perlu pertimbangan efisiensi secara ekonomi berkaitan dengan kebutuhan data, seperti identifikasi jumlah pembayar pajak, penegakkan hukum (*law-enforcement*) dan komputerisasi.
8. Pajak dan retribusi berdasarkan prinsip manfaat dapat digunakan

secukupnya pada semua tingkat pemerintahan, namun penyerahan kewenangan pemungutannya kepada daerah akan tepat sepanjang manfaatnya dapat dilokalisir bagi pembayar pajak lokal. (Ismail 2005)

Secara teori dan dalam praktiknya, pemerintah daerah dapat memperoleh pendapatan dari pajak melalui 3 cara, yaitu *tax sharing*, *surcharge* dan memungut sendiri. Berkaitan dengan hal tersebut, Tjip menyitir Davey menyatakan bahwa pemerintah dalam memperoleh pendapatan dari pajak diperoleh dengan 3 (tiga) cara, yaitu:

1. Pertama, pembagian hasil pajak-pajak yang dikenakan dan dipungut oleh pemerintah pusat.
2. Kedua, pemerintah regional dapat memungut tambahan pajak (*opsen*, *surcharge*) di atas suatu pajak yang dipungut dan dikumpulkan oleh pemerintah pusat, contohnya pemerintah daerah di Swedia memungut *opsen* atas penghasilan nasional. Di sebagian AS, pemerintah daerah mengenakan *opsen* atas pajak penjualan di tingkat negara bagian.
3. Sumber ketiga dari pendapatan pajak adalah pungutan-pungutan yang dikumpulkan dan ditahan oleh pemerintah regional sendiri (Ismail 2005).

Pajak daerah pada dasarnya merupakan sumber penerimaan daerah yang utama dalam membiayai semua keperluan pelaksanaan tugas, fungsi dan kewajiban pelayanan pemerintah daerah kepada rakyatnya. (Ismail 2005) Dengan meningkatnya bentuk, jenis dan kualitas pelayanan pemerintah daerah, penerimaan pajak bagi pemerintah daerah harus juga meningkat. Oleh karena itu, Tjip menyitir William dan Morse menyatakan bahwa pajak sebagai sumber pendapatan memiliki tiga karakteristik, (Ismail 2005) yaitu:

1. pungutan merupakan kewajiban,
2. dipungut pemerintah,
3. diperuntukkan sebagai tujuan publik.

Menurut Tjip, untuk menilai apakah pajak daerah yang ada sudah baik, ada lima tolak ukur yang dapat digunakan, yaitu:

1. Hasil (*yield*)  
Memadai tidaknya suatu pajak daerah dalam kaitan dengan berbagai layanan yang dibiayainya, yakni stabilitas dan mudah tidaknya memperkirakan besar hasil itu, dan elastisitas hasil pajak terhadap inflasi, pertumbuhan penduduk dan sebagainya, juga perbandingan hasil pajak dengan biaya pungut;
2. Keadilan (*equity*)  
Dasar pajak dan kewajiban membayar harus jelas dan tidak sewenang-wenang. Pajak harus adil secara horisontal dan vertikal. Pajak haruslah adil dari tempat ke tempat, dalam arti, hendaknya tidak ada perbedaan-perbedaan besar dan sewenang-wenang dalam beban pajak dari satu daerah ke daerah lain, kecuali jika perbedaan ini mencerminkan perbedaan dalam cara menyediakan layanan masyarakat.
3. Daya guna ekonomi (*economic efficiency*)  
Pajak hendaknya mendorong (atau setidaknya tidak menghambat) penggunaan sumber daya secara berdaya guna dalam kehidupan ekonomi, mencegah jangan sampai pilihan konsumen dan pilihan produsen menjadi salah arah atau orang menjadi segan bekerja atau menabung, dan memperkecil 'beban lebih' pajak.
4. Kemampuan melaksanakan (*ability to implement*)  
Suatu pajak haruslah dapat dilaksanakan, dari sudut kemauan politik dan kemampuan tata usaha.
5. Kecocokan sebagai sumber penerimaan daerah (*suitability as a local revenue source*) (Ismail 2005)  
Haruslah jelas kepada daerah mana suatu pajak harus dibayarkan dan tempat akhir beban pajak. Pajak tidak mudah dihindari, dengan cara memindahkan objek pajak dari satu daerah ke daerah lain. Dari segi potensi ekonominya, pemungutan pajak daerah juga hendaknya tidak mempertajam perbedaan-perbedaan antar daerah. Selain itu, pajak daerah hendaknya juga tidak menimbulkan beban yang lebih

besar dari kemampuan tata usaha daerah.

### METODE PENELITIAN

Metode pendekatan yang digunakan dalam penyusunan naskah akademik ini adalah pendekatan yuridis normatif maupun yuridis empiris dengan menggunakan data sekunder maupun data primer. Metode yuridis normatif dilakukan melalui studi pustaka yang menelaah (terutama) data sekunder, baik yang berupa perundang-undangan maupun hasil-hasil penelitian, hasil pengkajian dan referensi lainnya. Pendekatan yuridis empiris dilakukan dengan menelaah data primer dalam penelitian ini diperoleh melalui diskusi (*focus group discussion*) dengan DPRD dan Dinas Pendapatan Daerah Kota Tanjungpinang.

Data akan dianalisis dengan menggunakan metoda induktif, artinya, menggunakan pendekatan kualitatif karena yang dianalisis adalah *meaning* dan *understanding* dari suatu fenomena sosial, sehingga dapat dipahami *verstehen* dari suatu interaksi yang terjadi dalam masyarakat (Taylor dan Bogdan, 2008). Analisis deskriptif diawali dengan mengumpulkan informasi mengenai status suatu gejala yang ada, yaitu keadaan gejala menurut apa adanya pada saat kajian dengan tujuan untuk membuat penjelasan secara sistematis, faktual, dan akurat mengenai fakta-fakta tersebut sehingga diperoleh suatu konsepsi yang komprehensif tentang optimalisasi penerimaan pajak daerah dan retribusi daerah untuk meningkatkan pembangunan nasional agar cita-cita dan tujuan nasional dapat tercapai.

Hal ini sejalan dengan pengertian analisis data kualitatif menurut Bogdan dan Biklen serta Seiddel sebagaimana dikutip Moleong (2008), yaitu upaya yang dilakukan dengan jalan bekerja dengan data, mengorganisasikan data, memilah-milahnya menjadi satuan yang dapat dikelola, mensintesiskannya, mencari dan menemukan pola, menemukan apa yang penting dan apa yang dipelajari, dan menganalisis makna, menemukan

pola dan hubungan-hubungan serta membuat temuan-temuan umum (Moleong, 2008).

### Tahapan Penelitian

Dalam penelitian ini tahap yang dilakukan terdiri dari:

1. Studi dokumentasi: pengumpulan dan analisis data sekunder  
Pada tahap awal, pengumpulan data sekunder serta literatur dilakukan untuk memahami (*verstehen*) konteks perubahan UU PDRD dan relevansinya dengan Perda PDRD Pemkot Tanjungpinang yang berlaku saat ini. Tahap awal ini dilakukan melalui studi dokumentasi.
2. Melakukan *focused group discussion*  
Setelah menganalisis data sekunder, penelitian dilanjutkan dengan observasi dan *Focused Group Discussion* (FGD). FGD dilaksanakan dengan cara menginterview 6-12 orang sekaligus dengan seorang moderator yang memimpin para responden dalam suatu diskusi yang relatif bebas mengenai suatu topik tertentu. Dalam menyusun naskah akademik ini, topik yang diangkat dalam FGD adalah implementasi Perda PDRD di Pemkot Tanjungpinang, serta upaya-upaya untuk menggali potensi perpajakan paska pengesahan UU No. 28 tahun 2009.
3. Melakukan formulasi kebijakan  
Dengan mengacu tahapan sebelumnya, maka disusun beberapa scenario kebijakan yang dapat dijadikan sebagai pilihan kebijakan (*policy option*) bagi Pemkot Tanjungpinang dalam menyusun Raperda.
4. Penulisan laporan dan presentasi  
Temuan-temuan studi dituliskan dalam sebuah laporan. Analisa dibuat berdasarkan kategori-kategori yang diperlukan sesuai dengan maksud dan tujuan studi.
5. Pelaporan  
Sebagai *output* dari kajian ini, Tim Peneliti menyampaikan laporan kepada Pemkot Tanjungpinang berupa naskah akademik Raperda PDRD.

### HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

#### Analisis Akomodasi Perubahan Ketentuan Material Dalam UU No. 28 Tahun 2009 Dalam Raperda PDRD Tanjungpinang.

Sebagaimana telah dijelaskan dalam Bab Pendahuluan, perubahan UU PDRD memberikan peluang kepada pemerintah daerah untuk tujuan mengoptimalkan pengelolaan sumber daya daerah termasuk penguatan kapasitas fiskal. Secara lengkap, persandingan antara Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 18 Tahun 1997 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (selanjutnya disebut dengan UU PDRD Lama) dan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah (selanjutnya disebut dengan UU PDRD Baru) dapat dilihat dalam lampiran.

Beberapa hal pokok yang harus dicermati dalam UU PDRD baru adalah terkait dengan:

- 1) Pelimpahan kewenangan dalam pemungutan PBB dan BPHTB,
- 2) Penentuan objek pajak daerah yang bersifat *closed list* yang pada satu sisi memberikan perluasan beberapa objek pajak daerah, namun di sisi lainnya menutup pemda untuk menambah objek pajak daerah di luar nomenklatur yang sudah ditetapkan, dan
- 3) Adanya diskresi yang diberikan kepada pemda untuk menentukan tarif pajak daerah sepanjang masih dalam rentang (*bands*) yang ditetapkan oleh UU.

Berkenaan dengan ketiga hal tersebut beberapa hal yang harus diperhatikan dalam penyusunan Raperda PDRD Pemkot Tanjungpinang adalah:

**Pelimpahan Kewenangan  
Pemungutan PBB: Menjaga  
Keseimbangan Antara Potensi  
Peningkatan Penerimaan Pendapatan  
Asli Daerah, Ability To Pay  
Masyarakat dan Peningkatan  
Kesejahteraan**

Pengalihan kewenangan pemajakan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah sebagaimana tertuang dalam UU PDRD baru menguatkan implementasi desentralisasi fiskal di Indonesia. PBB sebagai salah satu penerimaan dari sektor pajak, merupakan sumber penerimaan yang paling penting, karena relatif paling aman dan *sustainable*. Untuk itu diperlukan persiapan yang tidak saja melibatkan pemerintah daerah, tetapi juga pemerintah pusat, dalam hal ini antara lain Kementerian Keuangan, Direktorat Jenderal Pajak dan Departemen Dalam Negeri agar pendaerahan PBB dapat dilakukan dengan baik. Hal ini tentu

juga berlaku bagi Pemerintah Kota Tanjungpinang.

Pengaturan tentang pemungutan pajak bumi dan bangunan sektor perkotaan dan pedesaan dalam peraturan walikota ini menjadi titik krusial. Pemungutan pajak bumi dan bangunan sektor perkotaan dan pedesaan merupakan hal yang kompleks. Diperlukan kehati-hatian dalam perumusan aturan serta kejelasan dalam pengaturan agar proses pemungutan pajak ini dapat memperoleh hasil yang optimal.

Meskipun UU PDRD yang baru memberikan keleluasaan bagi Pemda untuk menetapkan tarif maksimal sebesar 0,3%, namun hendaknya Pemkot Tanjungpinang tidak serta merta memilih untuk menggunakan tarif yang tertinggi, karena kenaikan tarif ini tidak pro terhadap masyarakat yang mempunyai *ability to pay* lebih rendah, karena justru meredakan yang akan terkena dampak negatif kebijakan, karena *tax burden*-nya naik sebanyak 300% yang diilustrasikan berikut:

Tabel 1  
Ilustrasi Penghitungan PBB

Ilustrasi Penghitungan PBB versi UU PBB	Ilustrasi Penghitungan PBB jika Pemda Menggunakan Batas Tarif Tertinggi
NJOP di bawah 1 Milyar PBB terutang = NJOP x 20% x 0,5% Contoh: 500.000.000 x 0,1% = 500.000	NJOP di bawah 1 Milyar PBB terutang = NJOP x Tarif Contoh: 500.000.000 x 0,3% = 1.500.000
NJOP mulai dari 1 Milyar PBB Terutang= NJOP x 40% x 0,5% Contoh: 1.000.000.000 x 0,2% = 2.000.000	NJOP mulai dari 1 Milyar PBB Terutang = NJOP x 0,3% Contoh: 1.000.000.000 x 0,3% = 3.000.000

Sumber: olahan hasil penelitian

Kenaikan ini secara matematis akan meningkatkan penerimaan PBB. Bertambahnya penerimaan PBB tentu akan semakin besar apabila dilakukan penyesuaian NJOP pada saat pendataan baru. Pendataan ini pun berpotensi menghasilkan penerimaan dari sisi Ijin Mendirikan Bangunan (IMB). Karena kemungkinan banyak wajib pajak yang sudah merenovasi rumahnya tidak disertai dengan pembuatan IMB.

Kenaikan PBB, apalagi apabila diikuti dengan penyesuaian NJOP yang menjadi lebih tinggi tentu akan menyebabkan bertambah besarnya PBB terutang yang menjadi kewajiban

masyarakat. Namun kenaikan PBB terutang tersebut sangat potensial menimbulkan protes dari masyarakat. Terlebih lagi apabila fasilitas dan pelayanan yang diberikan Pemerintah Kota Tanjungpinang tidak mengalami peningkatan secara signifikan. Pemkot Tanjungpinang harus dapat memberikan kontraprestasi yang signifikan sesuai dengan kenaikan tersebut.

Penerimaan PBB adalah formulasi dari terhadap Dasar Pengenaan Pajak (NJOP dikurangi nilai jual tidak kena pajak). Disebutkan dalam Perda bahwa NJOP dapat ditinjau/diperbaharui dalam 1 tahun. Bila hal ini dilakukan,

maka NJOP dapat saja naik setiap tahun. Apabila wajib pajak banyak yang keberatan dengan beban pajak yang harus dibayar, Pemkot Tanjungpinang akan banyak mendapatkan permintaan permohonan keberatan/keringanan pembayaran Pajak. Permasalahan yang harus diperhatikan mengingat pekerjaan atas Penilaian NJOP dan Keberatan memerlukan metode, waktu dan tenaga. Hal ini sangat krusial mengingat pendaerahan ini baru saja dilakukan. Terlebih lagi, dalam struktur organisasi perangkat daerah (OPD) Kota Tanjungpinang PBB, Bagian keberatan dan pengurangan serta penilaian tidak jelas penempatannya.

Pengaturan yang lebih terperinci diperlukan mengingat PBB merupakan salah satu jenis pajak yang rumit. Sebagai contoh, harus terdapat aturan tentang keberatan atau pengurangan atas PBB terutang, karena hal ini sangat penting untuk diatur mengingat pada praktiknya wajib pajak cukup sering mengajukan keberatan atau permohonan pengurangan PBB terutang. Selain itu, keberatan dan pengurangan PBB merupakan salah satu persoalan yang cukup *sensitive* bagi wajib pajak sehingga perlu diatur dengan cermat agar di satu sisi tidak mengabaikan hak-hak wajib pajak, namun sisi lain tetap dapat mengamankan penerimaan negara.

Selain mendesain peraturan walikota yang lebih komprehensi dan detail, terdapat alternatif lain bagi Pemerintah Kota Tanjungpinang dalam mengatur pemungutan PBB, yaitu dengan cara menyusun Perda PBB dan BPHTB secara tersendiri dengan menjadikan Perda Pajak Daerah dan Retribusi daerah yang telah diparipurnakan sebagai sebuah perda yang menaungi perda-perda lain tentang pajak daerah dan retribusi daerah di Kota Tanjungpinang.

Selain itu, yang juga tidak kalah pentingnya adalah perhatian yang lebih serius dari Pemerintah Kota Tanjungpinang terhadap implikasi dari penetapan NJOP dan tarif PBB. Penetapan NJOP sebagai dasar penghitungan pajak tentunya harus dirancang dengan cermat dan

mempertimbangkan nilai pasar serta faktor-faktor lain yang mempengaruhi nilai tersebut. Selain itu, penetapan NJOP pada wilayah-wilayah yang berbatasan dengan wilayah kabupaten/kota lainnya selayaknya dipertimbangkan untuk tidak terlalu berbeda untuk mencegah timbulnya keresahan masyarakat. Dalam hal ini, data-data tanah yang masih berstatus sengketa dari BPN tentu juga dapat dipertimbangkan pada saat penetapan NJOP.

Terkait dengan pilihan tarif tentu saja memiliki kontribusi positif terhadap penerimaan PBB, namun juga berpotensi menimbulkan keresahan dari wajib pajak karena PBB terutang yang harus dibayar menjadi lebih besar. Pilihan menggunakan diskresi tertinggi tarif tertinggi akan rawan menimbulkan keberatan dan protes dari wajib pajak. Kondisi tentu harus diantisipasi dengan baik. Dalam rancangan perda OPD Kota Tanjungpinang, tidak terdapat seksi yang menangani keberatan dan pengurangan PBB secara khusus. Struktur organisasi seperti ini dapat berpotensi menimbulkan masalah apabila sebagian besar wajib pajak mengajukan keberatan atau meminta pengurangan PBB.

Terkait dengan hal tersebut, apabila pemerintah Kota Tanjungpinang tetap melaksanakan pilihan tarif di atas yang selayaknya disadari adalah bahwa penerimaan pajak yang meningkat memiliki korelasi dengan tuntutan masyarakat terhadap kualitas pelayanan publik yang juga semakin baik. Dengan kata lain, sisi peningkatan pada sisi penerimaan juga harus diimbangi dengan peningkatan alokasi pada sisi belanja yang terkait dengan pelayanan publik. Paradigma lama yang menyatakan bahwa pajak tidak memiliki kontraprestasi yang dapat ditunjuk secara langsung pada saat ini sudah mulai bergeser. Terlebih apabila diperhatikan, terdapat kecenderungan praktik pajak daerah yang berlaku secara Internasional yang mengaitkan antara pajak daerah yang dibayar oleh masyarakat dengan kualitas pelayanan publik yang diberikan oleh pemerintah daerah.

Belum adanya pengaturan yang lebih operasional dari pemerintah pusat tentang pemungutan PBB sampai saat penelitian ini dilakukan merupakan suatu persoalan tersendiri yang harus dicermati oleh Pemerintah Kota Tanjungpinang. Selain menimbulkan kebingungan, Pemerintah Kota Tanjungpinang juga harus mengantisipasi keluarnya peraturan pemerintah pusat yang bertentangan atau tidak sesuai dengan pengaturan yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Tanjungpinang dalam peraturan daerah dan peraturan walikota. Apabila hal ini terjadi, maka tentu saja pemerintah Kota Tanjungpinang harus melakukan revisi peraturan daerah dan peraturan walikota yang pada gilirannya berpotensi mengganggu implementasi pemungutan PBB.

Hal lain yang cukup krusial adalah terkait dengan ketiadaan dari Raperda yang telah diparipurnakan. Ketiadaan ini menyebabkan raperda tersebut tidak dapat diberlakukan dan harus diparipurnakan kembali segera setelah ditetapkan peraturan pemerintah pusat yang terkait dan SKB antara Kementerian Keuangan dan Departemen Dalam Negeri.

Perluasan *taxing power* secara konseptual akan meningkatkan potensi pendapatan asli daerah (PAD). Namun potensi ini tidak akan optimal jika tidak dilengkapi dengan perangkat organisasi yang memadai.

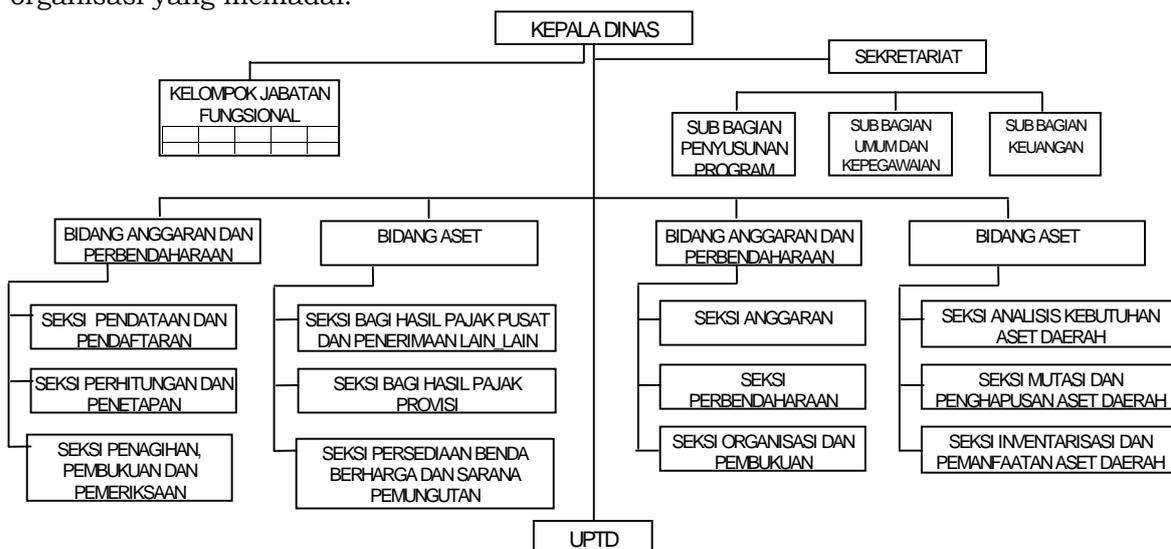
Beberapa hal yang harus dicermati dalam mempersiapkan pengalihan kewenangan PBB dan BPHTB adalah sebagai berikut.

### Permasalahan Kelembagaan

Pengalihan kewenangan untuk memungut pajak bumi dan bangunan perkotaan dan pedesaan menjadi pajak daerah kepada pemerintah daerah memiliki kompleksitas masalah yang cukup berat. Hal ini sangat dipahami mengingat selama ini pemerintah daerah, khususnya pemerintah daerah kabupaten dan kota, hanya terlibat dalam proses pengumpulannya saja. Proses pengumpulan ini hanya menyangkut tahap penyampaian SPPT dan pemungutan pajak terhutang serta pengadministrasian penerimaan dari hasil pembayaran oleh wajib pajak. Pengadministrasian ini pun terbantu dengan sistem pembayaran *on-line* yang dilakukan oleh KPP dan Bank Persepsi.

### Organisasi dan Sumber Daya Manusia

Dalam Peraturan Daerah Kota Tanjungpinang Nomor 2 Tahun 2009 Tentang Organisasi Dan Tata Kerja Dinas Daerah Kota Tanjungpinang, susunan organisasi Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan, dan Aset Daerah (DPPKAD) adalah sebagai berikut.



Gambar 1

Bagan Susunan Organisasi Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah

Struktur ini relatif lebih sederhana apabila dibandingkan dengan struktur organisasi pada Kantor Pelayanan Pajak yang menangani PBB yang memiliki 5 (lima) seksi yang terdiri dari: Seksi Data Analisa dan Informasi, Seksi Penerimaan, Seksi Penetapan, Seksi Penagihan serta Seksi Keberatan dan Pengurangan. Sumber daya manusia yang diperlukan untuk melakukan pemungutan PBB memiliki kualifikasi yang berbeda dengan pemungutan pajak daerah lainnya yang selama ini telah dimiliki oleh Pemerintah Kota Tanjungpinang. Sebagai contoh, tenaga penilai yang bertugas untuk menetapkan NJOP PBB. Tenaga penilai merupakan tenaga fungsional yang memiliki latar belakang pendidikan khusus. Selama ini tenaga penilai dari KPP Pratama memiliki latar belakang pendidikan magister penilai. Untuk menghasilkan tenaga penilai yang siap pakai, DPPKAD tentu saja harus segera melakukan persiapan dengan mengirimkan stafnya untuk mengikuti pendidikan ini. Hal ini menurut peneliti penting untuk dilakukan agar DPPK tidak memiliki ketergantungan kepada tenaga yang berasal dari luar (*outsourcer*).

### Infrastruktur dan Data

Ketiadaan aturan yang jelas tentang pengalihan infrastruktur seperti *software* dan *hardware* serta data-data yang terkait dengan pemungutan PBB memiliki konsekuensi bagi Pemerintah Kota Tanjungpinang untuk menyediakan infrastruktur dan data-data secara mandiri. KPP Pratama Kota Tanjungpinang tentu saja tidak dapat melakukan penyerahan infrastruktur dan data yang dimiliki apabila tidak terdapat peraturan dari pemerintah pusat yang mengatur hal tersebut. Penyediaan infrastruktur ini yang meliputi server khusus, sistem informasi geografis, alat pencetak SPPT dan sebagainya selain membutuhkan biaya yang tidak sedikit, juga memerlukan waktu yang relatif panjang.

Selain itu, hal yang krusial dan harus tersedia dalam waktu singkat

adalah data objek pajak yang menjadi dasar untuk penetapan NJOP. Untuk melakukan pendataan objek pajak PBB tentu saja dibutuhkan waktu yang tidak sedikit mengingat jumlah objek pajak yang sangat banyak. Untuk memenuhi kebutuhan data dalam waktu singkat, Pemerintah Kota Tanjungpinang dapat mempergunakan NJOP yang berlaku pada saat ini. Penggunaan NJOP status quo juga bermanfaat untuk mengantisipasi adanya permasalahan yang terkait dengan pelunasan PBB pada masa transisi ini.

### Diskresi Tarif, Perluasan Objek Pajak Hiburan dan Potensi Peningkatan PAD

Dalam UU PDRD yang baru, terdapat potensi peningkatan PAD yang berasal dari pajak hiburan karena adanya diskresi tarif yang lebih tinggi dan perluasan objek. Dengan disahkannya UU No. 28 tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (UU PDRD baru), maka perubahan Perda harus mengacu pada UU PDRD yang baru tersebut, terlebih objek pajak hiburan yang diatur didalamnya, lebih luas dibandingkan dengan UU PDRD yang lama. Dengan demikian, peluang untuk mengoptimalkan penerimaan dalam kerangka menguatkan *taxing power* sebenarnya telah diakomodir dalam UU PDRD yang baru ini.

Kebijakan Pemkot Tanjungpinang secara umum, hendaknya diselaraskan melalui koordinasi yang sistematis antara satu bidang dengan bidang lainnya. Sebagai contoh, jika Pemkot Tanjungpinang secara sengaja ingin membatasi atau bahkan meniadakan hiburan-hiburan tertentu, maka 2 (dua) hal ini dapat dilakukan:

- a. Tidak memberikan ijin untuk pengusaha yang ingin menyelenggarakan hiburan-hiburan tertentu. Koordinasi dengan pihak perizinan merupakan suatu hal yang mutlak, sehingga ada kebijakan yang tegas untuk melarang atau tidak memberikan izin bagi hiburan-hiburan jenis tertentu.

b. Menggunakan kewenangan tarif dengan batas tertinggi sebesar 75% sebagaimana diatur dalam UU PDRD yang baru, sehingga tarif tersebut menjadi instrumen yang membantu untuk men-*discourage* pertumbuhan jenis-jenis hiburan tertentu. Mengenakan tarif yang sangat tinggi atas hiburan-hiburan tertentu tersebut, sepanjang *law enforcement* dapat dijalankan dengan baik, juga akan menghambat upaya-upaya pengusaha untuk memulai usaha hiburan-hiburan jenis tertentu tersebut. Dengan demikian, dalam sangat disarankan agar semua jenis hiburan, baik yang ingin didorong maupun yang justru ingin dieliminasi, dicantumkan dalam UU Perda yang baru. Kebijakan tarif yang akan menjadi instrumen yang dapat mendorong pertumbuhan atau sebaliknya mematikan suatu jenis hiburan.

*Anti tax avoidance* juga perlu diatur secara tegas dalam Perda yang akan dibuat nanti. Untuk mengantisipasi dan membatasi kemungkinan terjadinya *tax avoidance*, kiranya dapat dicontoh Perda Pajak Hiburan yang dibuat Pemda Kota Bogor, yang mengatur bahwa penyelenggara hiburan dengan pembayaran yang tidak mencantumkan harga tanda masuk sebagaimana dimaksud pada ayat (1), baik dengan menggunakan *voucher*, *door prize*, produk promosi, atau sejenisnya dikenakan pajak dengan tarif sesuai jenis hiburan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan dikenakan sanksi administrasi sebesar 25 % (dua puluh lima perseratus) dari pembayaran. Dengan adanya ketentuan ini bentuk-bentuk *tax avoidance* atau *aggressive tax planning* yang mengarah pada bentuk *tax evasion*, seperti mengganti tiket masuk dengan pembelian barang agar terhindar dari kewajiban pajak hiburan dapat diminimalisasi.

#### **Penguatan Implementasi Konsepsi Earmarking Dalam Pemungutan Pajak Penerangan Jalan**

UU Nomor 28 Tahun 2009 memberikan kewenangan bagi daerah untuk menetapkan tarif maksimal,

sehingga dalam Perda mendatang, Pemkot Tanjungpinang dapat mempertimbangkan kenaikan tarif PPJ secara sistematis dan bertanggung jawab. Kenaikan tarif PPJ sepanjang gradual dan dapat dikompensasikan dengan perbaikan pengadaan dan pemeliharaan PJU, tidak perlu dirisaukan akan menimbulkan gejolak sosial. Terlebih, sejalan dengan amanah Pasal 56 ayat (3) UU No. 28 tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, Hasil penerimaan Pajak Penerangan Jalan sebagian dialokasikan untuk penyediaan penerangan jalan.

Penguatan *taxing power* berupa perluasan objek PPJ dalam Perda yang baru dapat diakomodir, karena dalam Pasal 1 angka 28 diatur bahwa pajak penerangan jalan adalah pajak atas penggunaan tenaga listrik, baik yang dihasilkan sendiri maupun diperoleh dari sumber lain, dan yang dimaksud dengan listrik yang dihasilkan sendiri sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi seluruh pembangkit listrik. Dengan demikian, dalam Perda yang akan dibuat nanti, harus diakomodir sebanyak-banyaknya potensi objek PPJ. Pengecualian objek (*object exemption*) PPJ harus diatur seminimal mungkin, agar tidak menciptakan *loopholes* yang dapat mengganggu optimalisasi penerimaan.

#### **Analisis Akomodasi Perubahan Ketentuan Formal Dalam UU No. 28 Tahun 2009 Dalam Raperda PDRD Tanjungpinang.**

Selain mendesain pajak material dalam hal terkait dengan subjek, objek dan tarif pajak daerah, yang tidak kalah penting untuk diperhatikan adalah pajak formal yang berperan dalam mendukung pelaksanaan kewajiban dan pemenuhan hak-hak wajib pajak. Ketentuan formal ini diatur dalam ketentuan umum dan tata cara perpajakan (KUP). Pengaturan tentang ketentuan umum dan tata cara perpajakan ini, baik pada pemerintah pusat maupun pemerintah daerah sangat penting agar dalam implementasinya peraturan tentang pajak dapat dilaksanakan dengan baik.

Dalam mendesain KUPD, pemerintah daerah memiliki acuan, yaitu Undang-Undang No 28 Tahun 2007 Tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang No 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan, Undang-Undang No 19 Tahun 2000 tentang Perubahan atas Undang-Undang No 19 Tahun 1997 tentang Penagihan dengan Surat Paksa dan Undang-Undang No 14 Tahun 2002 tentang pengadilan pajak. Selain undang-undang tersebut, yang juga menjadi acuan adalah Undang-Undang No 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Dalam ketentuan KUPD diatur tentang berbagai ketentuan antara lain, pendaftaran wajib pajak, sistem pemungutan pajak, pelaporan, sampai dengan sanksi.

## SIMPULAN DAN REKOMENDASI

### Simpulan

UU No. 28 Tahun 2009 pada dasarnya memberikan *taxing power* yang jauh lebih besar kepada Pemda, sehingga memberikan peluang bagi Pemda untuk mengoptimalkan pengelolaan sumber pendapatan daerah demi kemandirian anggaran dan pembangunan yang berkelanjutan. Meskipun demikian, dalam menyusun Raperda, hendaknya diperhatikan beberapa prinsip berdasarkan prinsip demokrasi, pemerataan dan keadilan, peran serta masyarakat, dan akuntabilitas dengan memperhatikan potensi daerah. Untuk itu, diskresi penerapan tarif harus dipertimbangkan dengan seksama dengan memperhatikan keseimbangannya antara penerimaan negara dan perkembangan aktivitas perekonomian. Hendaknya tarif tidak menyebabkan *tax burden* yang berlebihan bahkan mendistorsi perkembangan aktivitas perekonomian masyarakat. Perubahan Perda Pajak daerah dan Retribusi Daerah harus seminimal mungkin menimbulkan gejolak dan kesersahan masyarakat dan sebaliknya justru harus memberikan dampak positif bagi pembangunan daerah yang berkelanjutan.

Pelimpahan kewenangan dalam pemungutan PBB dan BPHTB sudah tentu akan meningkatkan PAD apabila efektivitas dan efisiensi pemungutannya terjaga. Implikasi perubahan kebijakan ini jelas memberikan konsekuensi kepada Pemkot Tanjungpinang untuk mempersiapkan kapasitas administrasi, baik dalam stuktur organisasi, tupoksi maupun perangkat hukum, SDM dan infrastruktur lainnya. Untuk itu diperlukan kajian lebih lanjut terkait dengan persiapan pengalihan kewenangan pemungutan PBB dan BPHTB.

Penguatan konsepsi *earmarking* dalam UU Nomor 28 Tahun 2009 harus diakomodir dalam raperda, sehingga dapat diimplementasikan dengan sebaik-baiknya. Dengan demikian, tujuan penerapan konsepsi *earmarking* ini diharapkan dapat memberikan kontribusi yang positif terhadap kualitas pembangunan manusia dan dapat meningkatkan indeks pembangunan manusia dalam rangka pencapaian tujuan pembangunan nasional.

### Rekomendasi

Secara umum, upaya yang perlu dilakukan oleh pemerintah daerah dalam rangka meningkatkan pendapatan daerah melalui optimalisasi intensifikasi pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah, antara lain dapat dilakukan dengan cara-cara sebagai berikut:

1. Memperluas basis penerimaan  
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.
2. Meminimalkan *object exemption*  
Pada dasarnya pengecualian objek dapat menimbulkan distorsi. Selain menyebabkan *potential revenue loss*, efek negatif *object exemption* adalah

memberikan celah (*loopholes*) untuk menghindari pajak (*tax avoidance*). Dengan demikian, sepanjang tidak diamanatkan dalam UU PDRD baru (misalnya hiburan kesenian rakyat/tradisional yang dipandang perlu untuk dilestarikan dan diselenggarakan di tempat yang dapat dikunjungi oleh semua lapisan masyarakat), maka Perda yang akan dibuat pada masa mendatang, harus seminimal mungkin mengatur pengecualian objek pajak

3. Menerapkan *presumptive taxation* dan atau *schedular taxation* untuk kategori objek yang *hard to-tax*

Pengenaan pajak atas bisnis yang *hard-to tax* perlu diberikan perlakuan tersendiri dalam pengenaan pajaknya. Berbagai pertimbangan yang mendasari diberikannya perlakuan tersendiri dimaksud antara lain adalah kesederhanaan dalam pemungutan pajak, keadilan dan pemerataan dalam pengenaan pajaknya dengan memperhatikan perkembangan ekonomi dan moneter. Selain itu, juga agar tidak menambah beban administrasi baik bagi wajib pajak maupun otoritas perpajakan, maka pengenaan pajak yang bersifat bersifat final. Pengenaan pajak penghasilan yang bersifat final berdasarkan teori disebut dengan *Schedular Taxation*.

Selain *Schedular Taxation*, dalam sistem perpajakan, terdapat suatu metode penghitungan pajak yang disebut *presumptive tax* atau *deemed taxable base*, dimana dalam menghitung pajak yang terhutang, wajib pajak diberi kemudahan untuk menghitung dengan menggunakan norma penghitungan penghasilan netto yang sifatnya hanya merupakan asumsi atau perkiraan. Metode penghitungan semacam ini jauh lebih sederhana dibandingkan dengan ketentuan penghitungan pajak pada umumnya yang membutuhkan pembukuan yang lengkap dan akurat. Dengan demikian yang diperlukan oleh wajib pajak adalah pencatatan saja. *Presumptive tax* akan sangat berguna dan efektif untuk wajib

pajak perseorangan dengan omzet yang relatif kecil atau menengah ke bawah, juga bagi jenis-jenis usaha yang memiliki karakteristik khusus.

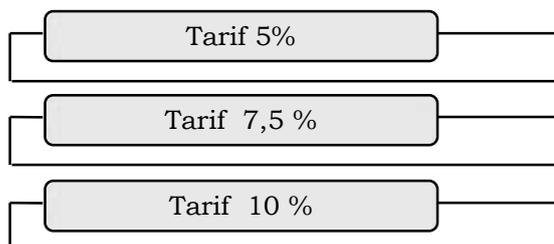
4. Menetapkan *Levelling Tariff*

Kebijakan *levelling tariff* dapat dijadikan sebagai alternatif untuk menyelaraskan antara kemudahan administrasi, penerimaan negara dan keadilan. Penetapan *levelling* dapat didasarkan pada:

- a. Ketentuan kewajiban pembukuan
- b. Ketentuan kewajiban audit oleh akuntan publik.

Ketentuan kewajiban pembukuan tentu mengacu pada kebijakan pemerintah yang berlaku saat ini. Kebijakan tersebut tentunya sudah dibuat melakukan penelitian dan naskah akademik yang memadai. Dengan demikian, otoritas pajak DKI Jakarta dapat menjadikannya sebagai salah satu alternatif acuan, sepanjang belum ada penelitian yang lebih akurat tentang struktur wajib pajak dan tingkat kepatuhannya. Sebagai contoh, dalam ketentuan UU PPh yang baru, wajib pajak orang pribadi tidak diwajibkan untuk menyelenggarakan pembukuan jika mempunyai omzet yang besarnya kurang dari 1,2 milyar.

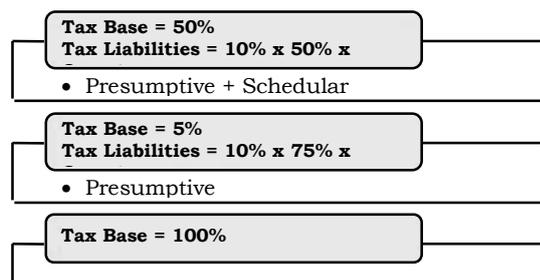
*Levelling* tarif bisa dibuat dengan mempertimbangan kewajiban pembukuan dan kewajiban audit oleh akuntan publik. Alternatif kebijakan yang dapat digunakan antara lain dapat dilihat dalam skema berikut ini:



Sumber: olahan penelitian

Gambar 1  
Levelling Tarif

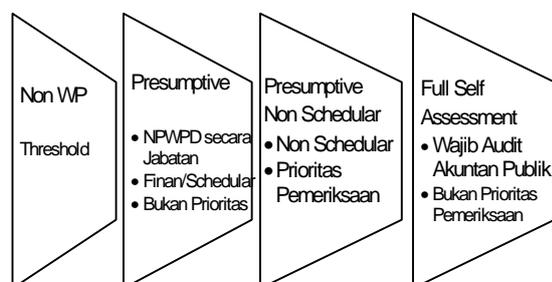
Alternatif lainnya adalah hanya menerapkan tarif tunggal, yaitu 10%, namun mengkombinasikannya dengan *presumptive taxation* dan atau *schedular taxation*. dengan demikian, Dasar pengenaan pajak didasarkan pada norma penghitungan, misalnya:



Sumber: olahan penelitian

Gambar 2  
Presumptive Taxation

Berdasarkan hal-hal tersebut di atas, maka model pemungutan pajak daerah, dalam hal ini pajak restoran adalah:



Sumber: olahan penelitian

Gambar 3  
Model Pemungutan Pajak Restoran

Kebijakan *threshold* sebaiknya tidak diterapkan terhadap pajak hiburan mengingat hiburan bukan merupakan barang kebutuhan primer serta tidak memiliki *magnitude* sebesar objek pajak restoran. Selain itu, dari sisi akademis, eksternalitas negatif hiburan kerap kali menjadi diskursus yang tidak pernah tuntas diperdebatkan.

*Levelling tariff* juga bisa dilakukan dalam menetapkan tarif Pajak Bumi dan Bangunan. Menggunakan tarif tunggal (*single/flat rate*) dalam PBB bukan saja justru akan menimbulkan ketidakadilan karena mengingkari konsepsi *ability to pay*, tetapi juga karena justru akan menimbulkan keresahan jika pemerintah menetapkan untuk menggunakan diskresi berupa tarif tertinggi sebesar 0,3%. Karena itu hendaknya dibedakan antara wajib pajak yang mempunyai NJOP di bawah

1 milyar dan yang mempunyai NJOP di atas 1 milyar, misalnya:

- Bagi WP yang mempunyai NJOP di bawah 1 milyar, tarif yang ditetapkan sebesar 0,1%
- Bagi WP yang mempunyai NJOP di atas 1 milyar, tarif yang ditetapkan sebesar 0,2%

Dilihat dari struktur tarif, penetapan tarif sebesar 0,1% dan 0,2% terkesan tidak mengubah besaran tarif PBB yang berlaku selama ini. Pada masa kewenangan pemungutan PBB berada di pemerintah pusat, yaitu sebesar 0,5% x 20% = 0,1% untuk NJOP sampai dengan 1 milyar dan 0,5% x 40% untuk NJOP di atas 1 milyar. Meskipun demikian, dengan adanya kewenangan penetapan NJOP serta peninjauan NJOP secara berkala, Pemerintah Kota Tanjungpinang memiliki peluang untuk meningkatkan penerimaan PBB di masa yang akan datang.

### Rekomendasi Terkait dengan Diskresi Tarif

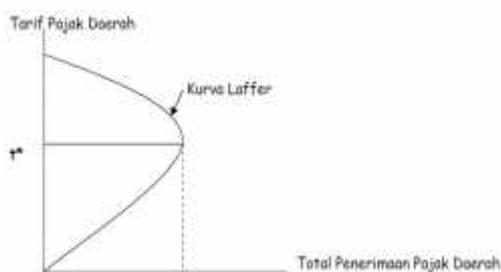
Penggalan sumber-sumber keuangan daerah khususnya yang berasal dari pajak daerah pada dasarnya perlu memperhatikan 2 (dua) hal, yaitu: (i) dasar pengenaan pajak dan (ii) tarif pajak. Pemerintah daerah cenderung untuk menggunakan tarif yang tinggi agar diperoleh total penerimaan pajak daerah yang maksimal. Pengenaan tarif pajak yang lebih tinggi, secara teoritis tidak selalu menghasilkan total penerimaan maksimum. Hal ini tergantung pada respons wajib pajak, permintaan dan penawaran barang yang dikenakan tarif pajak lebih tinggi. Formulasi model ini dikenal sebagai Model Leviathan.

Dengan asumsi bahwa biaya administrasi perpajakan dianggap tidak signifikan dan ceteris-paribus level pelayanan publik yang dibiayai dari penerimaan pajak, dan hanya kegiatan ekonomi saja yang dipengaruhi oleh besaran pajak, maka gambar di bawah ini menunjukkan hubungan antara tarif pajak proporsional atas basis pajak tertentu. Bentuk kurva ("Laffer") yang berbentuk parabola menghadap sumbu Y (tarif pajak), menghasilkan

total penerimaan pajak maksimum yang ditentukan oleh kemampuan wajib pajak untuk menghindari beban pajak baik legal maupun illegal dengan mengubah "*economic behavior*" dari wajib pajak. Gambar ini juga mengasumsikan bahwa penyesuaian wajib pajak terhadap pengenaan tarif pajak tertentu adalah *independent* terhadap jenis pajak dan tarif pajak lainnya. Model Leviathan akan mencapai total penerimaan pajak maksimum ( $T^*$ ) pada tarif  $t^*$ . Pada tarif  $t^*$ , menunjukkan bukanlah tarif tertinggi, tetapi dapat dicapai total penerimaan pajak maksimum. Pada kondisi ini dikenal sebagai *Revenue Maximizing Tax Rate*.

Kondisi ini tergantung oleh respons wajib pajak, permintaan dan penawaran barang yang dikenakan tarif pajak lebih tinggi. Teori ini seyogyanya dapat dijadikan pertimbangan utama bagi pemerintah daerah dalam upaya menggali sumber-sumber keuangan yang berasal dari pajak daerah yang tidak berorientasi pada pengenaan tarif yang lebih tinggi untuk mencapai total penerimaan yang maksimal.

Implikasi kebijakan tariff maupun levelling tariff sebenarnya dapat dikaji dengan menggunakan instrumen sistem dinamis, misalnya dengan alat bantu powersim. Namun karena data yang tersedia belum memadai, serta belum adanya aturan pelaksana atas UU PDRD yang baru (UU No. 28 Tahun 2009), maka dalam penelitian ini simulasi kebijakan belum dapat dilakukan. Untuk itu, diperlukan penelitian lebih lanjut untuk mengkaji kebijakan tarif, khususnya setelah dikeluarkannya peraturan pemerintah tentang PDRD.



Gambar 4  
Kurva laffer

### Memperkuat proses pemungutan

Upaya yang dilakukan dalam memperkuat proses pemungutan, yaitu antara lain mempercepat penyusunan Perda, mengubah tarif dan peningkatan SDM. Beberapa pemungutan pajak daerah jenis tertentu seperti BPHTB, PKB, Pajak Penerangan Jalan akan lebih efisien dan efektif jika dilakukan dengan menggunakan *quasy self assessment* atau *quasy official assessment*. Karena itu, kerjasama dengan pihak yang terkait sangat penting bukan saja untuk kepentingan optimalisasi PAD, tetapi juga untuk *updating data*. *Memorandum of Understanding* (MoU) dengan pihak Badan Pertanahan Nasional (BPN) misalnya, bukan saja berguna untuk optimalisasi pendapatan PAD dari BPHTB tetapi juga untuk keperluan *updating data* PBB.

### 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.

### 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.

### DAFTAR PUSTAKA

- 15 Poin UU Pokok Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, Harian analisa, [http://analisdaily.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=25406:15-poin-uu-pokok-pajak-daerah-dan-retribusi-daerah&catid=26:nasional&Itemid=44](http://analisdaily.com/index.php?option=com_content&view=article&id=25406:15-poin-uu-pokok-pajak-daerah-dan-retribusi-daerah&catid=26:nasional&Itemid=44).

- Biro Pusat Statistik. 2008. Kota Tanjungpinang.
- Irianto, Slamet Edi. 2007. *Desentralisasi Perpajakan dalam Perspektif Demokratisasi di Indonesia*, Disertasi, UGM. Yogyakarta.
- Ismail, Tjip. 2005. *Pengaturan Pajak Daerah di Indonesia*, Departemen Keuangan Republik Indonesia Badan Pengkajian Ekonomi Keuangan dan Kerjasama Internasional Pusat Evaluasi Pajak dan Retribusi Daerah. Jakarta.
- Kirk, Jorome dan Marc L. Miller. 1986. *Realibility and Validity in Qualitative Reseach*, Qualitative Reseach Methods. Volume 1. London: Sage Publication.
- Moleong, Lexy J. MA. 2008. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Edisi revisi. Bandung: Penerbit PT Remaja Rosda.
- Niazi, Tariq, Niniek Gyat dan Mike McDermott. 2010. *Strategy and Roadmap for Devolving the Property Tax*, Fiskal Decentralization in Indonesia Series. Paper No. 1. Asia Development Bank, January.
- Publikasi Tanjungpinang dalam Angka 2008
- Quinn Patton, Michael. 2002. *Qualitative Research and Evaluation Methods*, 3rd Edition, London: Sage Publications.
- Rosdiana, Haula., Adinur Prasetyo, ed. 2003. *Pengantar Perpajakan Konsep, Teori dan Aplikasi*. Yayasan Pendidikan dan Pengkajian Perpajakan. Jilid I. Jakarta.
- Sidik, Machfud. *Optimalisasi Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah Dalam Rangka Meningkatkan Kemampuan Keuangan Daerah*
- Taylor, Steven J. dan Robert Bogdan, *Introduction to Qualitative Reseach Methods : The Search fo Meanings*, Second Edition, Singapore: John Wiley & Sons,
- Undang-Undang No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah
- Undang-Undang No. 34 Tahun 2000 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah
- World Bank Report, 2001/2002  
[www.djpk.depkeu.go.id/document.php/document/article/54/49/](http://www.djpk.depkeu.go.id/document.php/document/article/54/49/).