REFORMASI PENERIMAAN UNTUK MENUJU KEMANDIRIAN DAERAH

Oleh : Baban Sobandi, SE

Digulirkannya UU Nomor 25 Tahun 1999 merupakan wujud kongkrit upaya pemerintah dalam melakukan reformasi keuangan daerah. Dalam kaitan ini, maka reformasi penerimaan harus ditujukan untuk mobilisasi sumber daya yang ada di daerah, meningkatkan efisiensi, menjamin keadilan antar daerah dan antara daerah dan pusat, serta dalam upaya meningkatkan kemampuan administratif keuangan daerah menuju "kemandirian" daerah. Dalam kaitan ini upaya yang harus dilakukan agar reformasi penerimaan berhasil, maka perlu rangsangan kepada subjek penerimaan dan aparat pengelola penerimaan tersebut

Pendahuluan

Meningkatnya tuntutan Daerah akan desentralisasi di satu pihak, dan adanya political will dari Pusat di lain pihak, telah melahirkan kebijakan untuk dilaksanakannya otonomi daerah. Melalui UU Nomor 22 Tahun 1999 dan UU Nomor 25 Tahun 1999 ditetapkan pembagian kekuasaan/kewenangan (*power sharing*) dan pembagian keuangan (*financial sharing*) antara Pemerintah Pusat dan pemerintah Daerah Dalam hal ini, titik berat otonomi diletakkan pada Daerah Kabupaten/Kota. Lahirnya kedua undang-undang tersebut, dijiwai oleh semangat reformasi, yang menghendaki pelaksanaan Otonomi Daerah yang nyata, dinamis dan bertanggung jawab..

Implikasi dari lahirnya kedua undang-undang tersebut, terjadi perubahan dalam pembagian kewenangan dan keuangan dari kondisi yang telah ditetapkan sebelumnya (UU Nomor 5 Tahun 1974 dan UU Nomor 32 Tahun 1956), Secara umum, Daerah Kabupaten / Kota mengalami penambahan baik dalam kewenangan mengurusi bidang tugas (kewenangan), maupun dalam bagian dan pengelolaan keuangannya.

Aspek keuangan merupakan aspek penting bahkan yang "terpenting" dikaitkan dengan implementasi otonomi daerah saat ini. Alasannya: *Pertama*, bagaimanapun otonomi politik, pemerintahan, dan pelayanan diberikan kepada daerah, kalau tanpa dibarengi dengan otonomi dalam "keuangan", maka tidak akan berjalan sebagai mana yang diharapkan. Alasan *kedua*, belum direalisasikannya bagian yang akan diterima daerah dari berbagai sumber yang sah dan diakui oleh UU tersebut.

Alasan ketiga, meskipun UU Nomor 25 telah memberikan "otonomi" kepada daerah yang lebih luas dibandingkan kondisi sebelumnya, namun beberapa peraturan perundang-undangan yang tidak senafas dengan UU tersebut belum dicabut atau ditinjau kembali

(seperti UU Nomor 18 Tahun 1997). Kondisi ini tidak memberikan keleluasaan kepada daerah dalam menggali potensi yang ada di daerahnya.

Salah satu sumber keuangan daerah Kabupaten/Kota, berasal dari bagi hasil (revenue sharing) antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah. Bagi hasil penerimaan sebenarnya penerimaan yang bersumber dari daerah, namun pemungutannya dilakukan oleh Pusat kemudian hasilnya dibagikan kembali kepada daerah. Hal ini dilakukan atas dasar berbagai pertimbangan, baik pertimbangan ekonomi maupun pertimbangan politis. Pertimbangan ekonomi antara lain apabila pemungutan oleh Pusat dinilai lebih efektif dan efisien dindingkan apabila dipungut oleh daerah. Sedangkan pertimbangan politis terutama dikaitkan dengan kondisi daerah yang tidak sama.

Karena kelahiran UU Nomor 25 Tahun 1999 merupakan wujud kongkrit dari upaya pemerintah dalam melakukan reformasi keuangan daerah, maka sistem bagi hasil pun harus dipandang sebagai upaya pemerintah dalam melakukan reformasi penerimaan daerah. Upaya reformasi ini merupakan imbangan dari reformasi politik, pemerintahan, dan pelayanan yang menyebabkan meningkatnya tugas dan tanggung jawab pemerintah daerah dalam mengurusi masyarakatnya.

Tujuan Reformasi Penerimaan Daerah

Upaya pemerintah untuk melakukan reformasi penerimaan daerah, seyogyanya ditujukan untuk meningkatkan partisipasi masyarakat di daerah dalam membiayai pembangunan di daerahnya, meningkatkan kemampuan daerah dalam menggali potensi yang ada di daerahnya, memberikan kebebasan kepada daerah untuk mengalokasikan sumber yang dimilikinya dengan alasan daerah lebih faham dan mengetahui kondisi dan kebutuhan masyarakatnya, meningkatkan efisiensi dalam penggalian dan pengalokasian sumber daya, serta secara kreatif dan inovatif memberikan iklim yang baik kepada daerah dalam menciptakan berbagai pelayanan untuk memberikan kepuasan kepada masyarakat di daerahnya. Terkait dengan kebebasan pemanfaatan dan pengalokasian sumber daya yang dimiliki daerah, maka tanpa diskriminatif, apakah sumber daya tersebut berasal dari hasil penggaliannya sendiri, berasal dari alokasi Pemerintah Pusat, atau pun berasal dari bagi hasil antara Pusat dan Daerah.

Sesuai dengan namanya UU 25 Tahun 1999 ditujukan untuk menciptakan perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah. Kelahiran UU ini didorong oleh kondisi saat itu, bahkan hingga sekarang, dimana terdapat ketidakseimbangan keuangan antara Pusat dan Daerah. Dalam hal ini pusat sangat dominan dan superior di hadapan daerah, sementara daerah inferior dan hanya mengikuti kehendak pusat, meskipun kegiatan pembangunan tersebut dilakukan di daerah. Akibatnya, daerah menjadi "mandul", tidak kreatif dan bersifat kaku (rigid). Semua serba bagaimana pusat.

Dalam kaitan ini reformasi keuangan daerah melalui UU Nomor 25 tahun 1999, diharapkan dapat memacu daerah dalam berkresi sehubungan dengan upaya penggalian sumber keuangan di daerahnya. Dalam kaitan ini, Roy Bahl, et.all (1990: 391-396) menyebutnya

sebagai mobilisasi sumber daya (*mobilizing resources)* yang merupakan salah satu tujuan reformasi keuangan daerah. Bahwasannya, variasi dalam menciptakan bentuk penerimaan pemerintah daerah akan melahirkan penerimaan yang lebih besar dibandingkan dengan apabila terpaku pada satu jenis penerimaan saja. Dalam hal ini pemerintah lokal mempunyai peluang yang lebih besar dalam membuat variasi-variasi ini, karena setiap daerah mempunyai potensi dan karakteristik yang berbeda.

Disadari atau tidak, sistem penerimaan dan pengalokasian anggaran dalam rangka pembangunan daerah saat ini banyak menimbulkan inefisiensi, baik inefisiensi produksi, inefisiensi alokasi,maupun inefisiensi distribusi. Inefisiensi produksi terjadi tatkala Pusat "memaksakan" kegiatan pembangunan di daerah tertentu padahal daerah sendiri tidak membutuhkannya atau paling tidak sektor itu bukan merupakan prioritas bagi daerah. Memang, mekanisme koordinasi perencanaan telah diset sedemikian rupa dengan mekanisme yang sistematis, namun dalam pelaksanaannya sering kali menyimpang dari norma dan aturan yang telah ditetapkan, atau mekanisme yang ada dilaksanakan hanya sekedar "formalitas" belaka.

Inefisiensi alokasi terjadi tatkala kepentingan-kepentingan politis mendominasi kepentingan masyarakat yang sebenarnya, sehingga sumber daya yang ada "digiring" untuk mendukung suatu proyek yang penuh muatan politis tersebut. Sementara itu, inefisiensi distribusi muncul akibat pengalokasian sumber daya yang tidak tepat. Dalam kaitan ini reformasi keuangan, sebagaimana UU Nomor 25 tahun 1999 seyogyanya menghapus berbagai inefisiensi tersebut. Dalam kaitan ini Bahl, et.all menyebut tujuan *kedua* dari reformasi keungan sebagai untuk meningkatkan efisiensi ekonomi (*economic efficiency*). Penetapan sistem perpajakan yang tidak tepat misalnya, sangat memungkinkan terjadinya pengalokasian sumber daya secara inefisien. Dalam hal ini, daerah lebih mengetahui tentang kondisi dan potensi daerahnya, sehingga reformasi keuangan melalui perpajakan, akan menggiring alokasi sumber daya kepada kondisi yang lebih efisien. Demikian juga, sistem bagi hasil penerimaan antara pusat dengan daerah *(revenue sharing)* yang dirasakan tidak adil oleh daerah misalnya, akan memunculkan keengganan daerah untuk melalukan intensifikasi dalam dalam penerimaan tersebut.

Aspek keadilan *(equity)* merupakan tujuan lain dari reformasi keungan daerah menurut Bahl. Keadilan dapat diinterpretasi sebagai keimbangan antara pengorbanan yang diberikan dengan manfaat yang diterima. Ada dua prisip yang biasa dianut untuk menilai keadilan dari suatu perlakukan kebijakan fiskal dilihat dari sudut pandang masyarakat, yaitu keadilan vertikal dan keadilan horizontal.

Keadilan vertikal menunjukkan bahwa warga masyarakat yang mempunyai penghasilan sama akan dipungut sama besar. Sedangkan keadilan vertikal menunjukkan bahwa warga masyarakat yang mempunyai penghasilan berbeda akan dipungut dengan besarnya pungutan yang berbeda pula. Dalam kaitan ini, daerah dianggap lebih tahu tentang kondisi dan potensi masyarakat di daerahnya. Oleh karena itu melalui reformasi penerimaan, aspek keadilan diharapkan lebih terjamin.
Dalam konteks keadilan antar daerah serta antara daerah dengan pusat, UU Nomor

25/1999, menetapkan adanya dana alokasi dari pusat ke daerah, serta adanya sistem bagi hasil antara pusat dan daerah untuk jenis-jenis penerimaan tertentu. Sehubungan dengan hal tersebut, daerah yang telah diberikan otonomi, seyogyanya mempunyai kewenangan dan tanggung jawab yang lebih besar dalam penyedian barang dan jasa publik untuk warganya dibandingkan pemerintah pusat. Dalam kaitan ini, muncul permasalahan keadilan dalam pembagian dana alokasi serta keadilan dalam bagi hasil penerimaan.

Selanjutnya, disadari atau tidak bahwa kemampuan administratif tidak selamanya mampu mendukung pengelolaan keuangan di daerah. Setiap daerah juga mempunyai kemampuan administratif yang tidak sama. Dalam kaitan ini, reformasi penerimaan perlu ditujuakn untuk meningkatkan kemampuan administratif daerah dalam menuju kemandirian (otonomi), agar diperoleh upaya penerimaan *(revenue effort)* yang optimal. Bahl, et.all menyebut hal ini sebagai upaya untuk kelayakan administratif (*administrative feasibility*).

Kendala Reformasi dan Upaya Mengatasinya

Kelahiran UU Nomor 25 Tahun 1999 tentu tidak terlepas dari berbagai kendala dalam implementasinya. Kendala pertama berupa peraturan perundang-undangan yang tidak mendukung upaya reformasi tersebut, atau tatkala undang-undangan tersebut digulirkan dengan tujuan untuk melakukan reformasi, namun di lain pihak terdapat peraturan perundang-undangan yang tidak sejalan. Demikian juga, upaya reformasi penerimaan daerah sering kali berbenturan dengan kepentingan politik pihak-pihak tertentu, dalam hal ini misalnya berbenturan dengan kepentingan politik pemerintah pusat. Ilustrasi kongkrit mengenai hal ini adalah ketidaksejalanan antara UU Nomor 25 Tahun 1999 dengan UU Nomor 18 Tahun 1997. UU Nomor 25/1999 pada hakikatnya memberikan otonomi kepada daerah, namun di lain pihak UU Nomor 18 Tahun 1997 justru membatasi daerah dalam menggali potensi yang ada di daerahnya. Kendala lain adalah kemampuan ekonomi masyarakat saat ini yang masih relatif lemah, sementara sumber-sumber penerimaan pada dasarnya berasal dari masyarakat. Kemampuan aparat, teknologi, serta metode yang biasa digunakan di daerah saat ini, juga merupakan kendala lain dari implementasi UU Nomor 25 tahun 1999.

Roy Bahl, at.all (1990: 396) dalam tulisannya menyoroti semua kendala ini. Kendala yang pertama yaitu adanya ketidakselarasan atara berbagai peraturan perundang-undangan, disebutnya sebagai kendala aturan dan politik *(legal and political constraints)*. Kendala kedua, yang muncul dalam aspek struktur administrasi oleh Bahl, et.all (1990: 397) disebut sebagai *administrative structure constraint*. Bahwasannya kondisi struktur administratif dan termasuk di dalamnya kondisi birokrasi pemerintahan yang lemah dan kaku, baik dalam kemampuan sumber daya manusia, sistem dan prosedur, serta kelembagaannya, dapat mengakibatkan kurang berhasilnya kebijakan reformasi penerimaan daerah. Kendala ketiga yang terkait dengan kondisi perekonomian daerah disebut oleh Bahl, et.all (1990: 398) sebagai *economic constraints*.. Kebijakan reformasi sebaik apa pun tanpa didukung oleh kemampuan

perekonomian daerah yang baik, tidak akan menghasilkan penerimaan yang berarti. Yang terakhir, Bahl,et.all (1990: 399) menyebutnya sebagai kendala teknologi, budaya, dan kelembagaan (*technological, cultural, and institutional constraint*). Dalam hal ini, kemampuan teknologi termasuk metode yang diperlukan untuk mendukung reformasi penerimaan, kondisi budaya masyarakat yang kurang respons terhadap kebijakan pemerintah, serta kelembagaan birokrasi yang juga kurang akomodatif, dapat menyebabkan gagalnya kebijakan reformasi penerimaan lokal.

Sehubungan dengan kendala-kendala tersebut Bahl, at.all (1990: 399-404) mengajukan dua kiat untuk keberhasilan reformasi tersebut yaitu *compliance incentives* dan *administrative incentives*. Kiat yang pertama, menekankan upaya mobilisasi penerimaan melalui pemberian insentif atau disinsentif kepada para objek penerimaan, sedangkan yang kedua pemberian insentif kepada administrator dan pemerintah lokal sendiri.

Insentif bagi masyarakat pembayar yang taat (*compliance incentives*) dapat dilakukan melalui 4 (empat) cara. Pertama, *benefit of paying* artinya, pembayar pajak mendapatkan manfaat yang paling besar dari barang publik yang disediakan dari pajak yang dibayarkannya. Kedua, hukuman (*penalties*) bagi subyek pajak yang tidak mau membayar pajak. Ketiga, pengenaan biaya yang lebih tinggi bagi pembayar pajak yang telat jika dibandingkan dengan pembayaran secara tepat (complience cost). Keempat, melakukan reformasi struktural (structural reform). Kiat yang keempat ini merupakan perbaikan dalam sistem perpajakannya sendiri. Hal ini sangat penting karena untuk menghasilkan kepercayaan masyarakat kepada pemerintah, maka sistem yang dianut harus difahami betul oleh masyarakat.

Insentif administratif (*administrative incentives*), juga dapat dilakukan melalui 4 (empat) cara. Pertama, pemberaian hadiah berupa uang (*pecuniary incentives*) kepada pengumpul pajak yang berprestasi. Kedua, pemberian kekuasaan atau promosi jabatan (power and advancement) bagi pegawai yang berprestasi. Ketiga, insentif pengeluaran (expenditure incentives), artinya apabila pemerintah lokal mampu mengumpulkan pendapatan dari sektor pajak, berarti lebih besar kemampuan pemerintah tersebut untuk melakukan pengeluaran. Hal ini terutama berpengaruh pada suatu negara demokratis yang pergantian pemerintahannya relatif lebih sering, sehingga program-program pembangunan banyak direncanakan bersifat jangka pendek. Keempat, pinjaman antar pemerintah (*intergovermental aid*). Cara ini merupakan alternatif apabila upaya pajak sebagai sumber pendapatan tidak mencukupi untuk pembiayaan pembangunan.

Tanggungjawab Pembiayaan Pembangunan Daerah

Pembangunan Nasional adalah Pembangunan Daerah, demikian juga Pembangunan Daerah adalah Pembangunan Nasional, karena Daerah ada dalam lingkup Nasional, dan Nasional adalah pusatnya Daerah (Bagir Manan, dalam LAN, 1995: 56). Yang menjadi permasalahan adalah, siapakah yang harus membiayai pembangunan tersebut. Dalam hal ini, ada dua pandangan ekstrim. Pertama, pandangan

sentralistik, yang menyatakan bahwa kewenangan, tanggung jawab, dan pembiayaan pembangunan dalam semua aspek, harus dilakukan oleh Pemerintah Pusat. Kedua, pandangan desentralistik, yang menyatakan bahwa kewenangan, tanggung jawab, dan pembiayaan pembangunan harus dilakukan oleh Pemerintah Daerah. Pemerintah pusat hanya mengurusi hal-hal yang bersifat nasional, seperti pertahanan dan keamanan, moneter, dan lain-lain. Dalam hal yang kedua ini, sumber pembiayaan bisa berasal dari penerimaan daerah yang dipungut sendiri, bagi hasil antara Pemerintah Pusat dan Pemerintrah Daerah atas penerimaan tertentu, atau penerimaan daerah yang berasal dari subsidi atau sumbengan (grant) dari Pemerintah Pusat.

Diantara kedua pandangan ini, terdapat pandangan yang mencoba mengakomodasi kedua pandangan ekstrim di atas. Dalam pandangan ini dianut beberapa asas penyelenggaraan pemerintahan yang secara otomatis berimplikasi kepada pelaksanaan tugas pembangunan. Atas dasar pandangan ini pula lah Indonesia menganut 3 (tiga) asas penyelenggaraan pemerintahan di Daerah. Pertama, asas desentralisasi, yaitu penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di Daerah dengan kewenangan, tanggung jawab, dan pembiayaannya oleh Pemerintah Daerah. Kedua, asas dekonsentrasi, yaitu penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di Daerah dengan kewenangan, tanggung jawab, dan pembiayaannya oleh Pemerintah Pusat. Oleh karena itu, semua perangkat yang digunakannya pun adalah perangkat Pusat. Ketiga, asas medebewind (pembantuan), yaitu penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan dengan tanggung jawab dan pembiayaannya ada pada Pemerintah Pusat, sementara pelaksanaannya oleh Pemerintah Daerah (LAN, 1995: 34).

Permasalahan selanjutnya adalah, apa yang menjadi pertimbangan dalam menentukan siapa yang berwenang, bertanggung jawab, melaksanakan, dan membiayai pembangunan tersebut, antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Dalam hal ini, Leftwich, at.all (1980:325) menyatakan bahwa penentuan pihak yang berwenang atas pelaksanaan dan pembiayaan pembangunan harus didasarkan pada pertimbangan net benefit yang paling maksimal yang dapat diperoleh dari pembangunan tersebut, yaitu pada saat marginal benefif sama dengan marginal cost dari pengeluaran untuk barang atau jasa publik yang harus disediakan. Prasyarat ini dikenal dengan *equimarginal principle*.

Pengeluaran pemerintah harus meningkat ketika manfaat dari rupiah terakhir yang dikeluarkan lebih besar dari biayanya. Sementara itu, pengeluaran pemerintah harus dikurangi ketika manfaat yang didapatkan dari rupiah terakhir yang dikeluarkan lebih kecil dibandingkan dengan biayanya. Tingkatan pemerintahan yang mempunyai *equimarginal level* yang lebih rendahlah yang semestinya berwenang dan bertanggung jawab dalam pelaksanaan dan pembiayaan suatu jenis barang atau jasa publik.

CONTOH: *Revenue Sharing*

Implikasi lebih lanjut dari kewenangan pembiayaan pembangunan tersebut adalah penentuan sumber pembiayaannya. Apabila kewenangan pembiayaan pembangunan ada pada Pemerintah Daerah, maka seperti telah

disinggung di atas, sumber pembiayaan dapat berasal dari pendapatan yang diperoleh dari transfer atau subsidi Pemerintah Pusat, pendapatan daerah hasil pungutan sendiri, atau bagi hasil antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah dengan kewenangan pemungutan ada pada Pemerintah Pusat. Dalam konteks ini, di Indonesia diatur dengan UU Nomor 25 Tahun 1999 Tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, serta UU Nomor 18 Tahun 1997 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

Dalam hal penetapan bagi hasil penerimaan dengan kewenagan pemungutan ada pada Pemerintah Pusat, harus didasarkan kepada pertimbangan antara lain efisiensi dalam pemungutan, sebagaimana dikemukakan oleh McKenzie. Revenue sharing dari pajak dilakukan dengan pertimbangan bahwa pemungutan pajak oleh pemerintah Pusat (Federal) lebih efisien dibandingkan oleh pemerintah Daerah (state atau local), karena economies of scale. Sementara itu dalam hal pengeluaran, pemerintah lokal lebih mengetahui tentang kebutuhan di daerahnya. Revenue sharing adalah proses anggaran dimana sumbangan (grant) diberikan oleh Pemerintah Pusat (Federal) kepada Pemerintah Daerah (State dan Lokal), dengan sangat sedikit ketentuan dalam pengeluarannya (McKenzie, 1980: 207-208).

Khusus mengenai bagai hasil yang berasal dari pajak, Mikio Yagi, (UNDP, 1991: 174-175) lebih senang dengan istilan local allocation tax dan local transfer tax. Alokasi pajak lokal *(local allocation tax)* ditujukan untuk distribusi/pemerataan sumber keuangan antar pemerintah daerah dan untuk menjamin kecukupan penerimaan masing-masing pemerintah daerah dalam menjalankan perencanan pembangunannya.

Sementara itu, *local transfer tax* merupakan pajak yang dikumpulkan oleh Pemerintah Pusat dan ditransfer kembali kepada Pemerintah Daerah. Pembagian hasil pajak ini kepada daerah ditentukan dengan formulasi sederhana, misalnya ditentukan berdasarkan total luas jalan umum. Alokasi pajak jenis ini bebas dari kendala untuk apa hasil pajak tersebut dikeluarkan oleh Pemerintah Daerah, mirip dengan local allocation tax.

Penerimaan yang dikumpulkan oleh Pemerintah Pusat, namun seluruhnya atau sebagian dibagikan kepada pemerintahan regional (Daerah) dapat didistribusikan melalui dua pendekatan. Pendekatan pertama, masing-masing daerah memperoleh bagian sesuai dengan jumlah pajak yang dikumpulkan dari daerahnya. Pilihan lainnya, bagian (share) regional/daerah dapat dihimpun (pooled) dan didistribusikan menurut sesuatu kriteria kebutuhan yang tidak berhubungan langsung dengan asal pajaknya (KJ. Davey, 1988: 205).

Pendekatan pertama,merupakan pendekatan penerimaan *(revenue approach)*, yaitu bagian yang diterima daerah disesuaikan atau berbanding lurus dengan penerimaan pajak yang berasal dari daerah yang bersangkutan. Pendekatan kedua, yaitu pendekatan pengeluaran (expenditure approach), yaitu bagian daerah disesuaikan dengan kebutuhan pembiayaan pembangunan di daerah yang bersangkutan, tanpa dikaitkan dengan jumlah penerimaan yang berasal dari daerah tersebut.

Dalam menentukan diantara kedua alternatif pendekatan ini, Davey menyebutkan tiga permasalahan pokok yang perlu

dipertimbangkan. Pertama, bersifat teknis, yaitu kemudahan atau kesulitan dalam menentukan asal perolehan pajak tersebut. Tidaklah mudah dalam menentukan tempat asal perolehan pajak, apakah tempat pengumpulannya, tempat tinggal wajib pajaknya, tempat tinggal subyek pajaknya, atau tempat pemakaiannya. Dalam hal kesulitan dalam menentukan semua ini, maka pendekatan penerimaan sulit untuk diimplementasikan. Kedua, mengenai perangsang (incentive), artinyabahwa pemberian bagi hasil yang didasarkan kepada asal perolehan akan merangsang daerah untuk memacu "upaya fiskal"-nya. Apabila, tujuan utama kebijakan pajak ini untuk memacu penerimaan, maka pendekatan penerimaan lebih sesuai untuk diterapkan. Ketiga, merupakan permasalahan paling pokok dan bersifat politik. Bahwasannya pembagian hasil pajak kepada daerah, akan menimbulkan persaingan antara daerah-daerah yang merasa telah memberikan sumbangan besar terhadap penerimaan nasional, dengan daerah-daerah yang sangat "membutuhkan". Namun, yang perlu diperhatikan juga, sebagai mana dikemukakan KJ. Davey (1988: 207) bahwa sejauh pola distribusi hasil pajak diperhitungkan atas dasar faktor-faktor ekonomi (kebutuhan) maka pembagian hasil pajak akan menguntungkan daerah-daerah yang lebih miskin dan kurang produktif

Dalam negara kesatuan, bagi hasil itu umumnya merupakan kewenangan Pemerintah Pusat semata-mata, yang pada hakikatnya sebuah bentuk alternatif dari bantuan. Akan tetapi di Negara Federal, penyerahan pajak dapat dicantumkan dalam UUD, pemungutan oleh Pusat dan pemindahan (pelimpahan)-nya adalah peralatan administratif yang tidak (seyogyanya tidak) menghapuskan hak negara bagian atas bagian dari hasil pungutan yang telah ditentukan (Davey, 1988: 26).

Terlepas dari pendekatan apapun yang dipergunakan dalam bagi hasil pajak kepada Daerah, Davey (1988: 208) menyebutkan beberapa kelemahan dalam sistem bagi hasil ini, yaitu:

a) Tokoh-tokoh otonomi regional cenderung membenarkan bahwa bagi hasil (penjatahan, sharing) pajak adalah tidak lebih baik dari pada bantuan, dan jauh lebih inferior (kurang berharga) dari pada menyerahkan kekuasaan pemajakan langsung, yang sama nilainya (ekuivalen) kepada Pemerintah Regional.
b) Bagi hasil pajak juga peka pada administrasi Pemerintah Pusat yang tidak bertanggung jawab. Kelambatan dalam membayarkan bagi hasil pajaknya dapat menimbulkan masalah pengadaan uang tunai yang utama bagi pemerintah regional. Cara kalkulasinya juga dapat menimbulkan kerugian bagi Pemerintah Regional. Misalnya, Pemerintah Filipina memberikan 20% dari penerimaan Dalam Negeri Nasional, namun penyaluran (transfer) yang sesungguhnya dihitung atas dasar penerimaan tiga tahun sebelumnya. Cara ini mengurangi bagi hasil dalam masa inflasi tinggi.
c) Ketidak mampuan Pemerintah Regional untuk menyesuaikan tarif pajak yang dibagi bersama untuk membelanjai perubahan-perubahan pengeluaran yang terjadi tahun demi tahun (marginal).

Pengalaman Revenue Sharing di Negara Lain

- Pemerintah Propinsi Pakistan menerima 80% dari pajak-pajak penjualan, penghasilan, perusahaan dan ekspor kapas yang dipungut dan dikumpulkan oleh Pemerintah Federal (Davey, 1988: 26). Transfer penerimaan pajak dari Pemerintah Pusat kepada Propinsi di Pakistan, merupakan sumber bagian penerimaan propinsi yang signifikan dari total penerimaan propinsi (Qureshi, UNDP, 1991: 242). Delapan puluh persen (80%) dari penerimaan pajak pendapatan (income tax) dan pajak perusahaan (corporation tax) diberikan kepada Propinsi. Formula distribusi pajak dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Propinsi ditentukan berdasarkan jumlah penduduk. Sementara itu pajak (pungutan) atas natural gas dikumpulkan oleh Pemerintah Federal dan penerimaan bersihnya dibayarkan kepada propinsi lainnya (Qureshi, UNDP, 1991: 247).

- Pemerintah Daerah Belanda diberi sekitar 14% dari pajak-pajak nasional yang utama (Davey, 1988: 26).

- Di Jepang misalnya, total local allocation tax ditetapkan sebesar 32% untuk personal income tax,corporation tax, dan liquor tax (pajak minuman keras). Tingkat allocation tax yang diterima oleh masing-masing daerah (ordinary allocation tax) ditentukan dengan formulasi sebagai berikut (Mikio Yagi, UNDP, 1991: 174):

  OAT = Basic Financial Needs (BFN) - Basic Financial Revenue (BFR), dimana allocation tax diberikan kepada suatu Pemerintah Daerah hanya jika BFN lebih besar dari pada BFR. Dalam kaitan ini indeks kekuatan finansial (Index of Financial Power/IFP), merupakan konsep kunci untuk menentapkan besarnya distribusi dari sumber keuangan dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah. IFP merupakan rasio antara BFR dengan BFN. Di Jepang besarnya IFP rata-rata 46%. Jika suatu daerah mempunyai IFP lebih kecil dari angka rata-rata ini, maka diklasifikasikan sebagai Less Developed Region (LDR), dan daerah ini mendapatkan bantuan dari Pemerintah Pusat (Mikio Yagi, UNDP, 1991: 175).

- Di Georgia, pajak yang dikenakan terhadap Bahan Bakar Kendaraan Bermotor terdiri dari dua jenis, yaitu pajak bahan bakar (motor fuel tax) yang didasarkan pada jumah pembelian (nilai tertentu setiap unit pembelian), dan pajak penjualan bahan bakar (sales tax) yang didasarkan pada harga jual. Dengan demikian, jumlah pajak yang dibayar individu/konsumen tergantung kepada jumlah (kuantitas) dan harga pembelian bahan bakar tersebut.

  Motor Fuel Tax dipungut oleh Local Government, State Government, dan Federal Government. Sedangkan sales tax of motor fuel dipungut hanya oleh local government. Nilai motor fuel tax yang dikenakan Pemerintah Federal lebih tinggi dari pada yang dikenakan oleh Pemerintah Lokal dan State. Dalam hal ini, untuk sebesar 7,5 cents/gallone oleh Pemerintah Lokal, 7,5 cents/gallone oleh State, dan 18,4 cents/gallone oleh Pemerintah Federal. Sedangkan sales tax of motor fuel, sebesar 3% dari harga jual (Georgia

Departement of Transfortation, online, 1999).
Dengan demikian, di Amerika sistem pemungutan dan pembagian Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor bukan menggunakan sistem bagi hasil dan juga bukan hanya merupakan pajak lokal, melainkan baik Pemerintah Lokal, Pemerintah State, maupun Pemerintah Federal mempunyai kewenangan untuk memungut dan mempunyai hak atas hasil pungutannya. Selain itu, motor fuel tax bukan didasarkan kepada harga jual, melainkan jumlah tertentu setiap unit (gallone).

- Di Ohio State, seluruh pajak bahan bakar kendaraan bermotor (motor fuel tax) dikumpulkan oleh State dan didistribusikan kepada state sendiri, dan pemerintah lokal dengan formula tertentu. Bagi hasil yang didapatkan oleh Pemerintah Lokal, didistribusikan lagi kepada city, townships, dan county government. Sedangkan sebagian lagi ditransfer langsung untuk dana program perbaikan transportasi lokal (Local Transportation Improvement Program Fund).

Atas dasar kenyataan di atas, ada beberapa alternatif *revenue sharing* yang dapat diajukan yang relevan dengan aspek teoritis maupun aspek kondisional Indonesia.

- Alternatif pertama, *revenue sharing* didasarkan kepada Pendekatan Pemerataan dan Kebutuhan Khusus (*Equity & Specific Needs Approach* / ESNA). Pendekatan pemerataan dilakukan dengan cara membagi rata bagian tertentu dari penerimaan yang akan dibagi hasilkan kepada daerah di seluruh Indonesia. Hal ini dilakukan atas dasar pertimbangan bahwa setiap daerah mempunyai potensi penerimaan yang tidak sama. Dengan demikian, untuk dalam mengakomodasi dimensi politis dan keadilan, maka pemerataan dari bagian tertentu kepada seluruh daerah dapat dapat diterima baik secara teoritis maupun secara praktis. Selanjutnya pembagian sisanya dilakukan atas dasar perbandingan total kebutuhan pembiayaan yang akan dilakukan dari sumber tersebut antar daerah. Dengan kata lain, yang menjadi faktor penentunya *revenue sharing* adalah biaya total yang diperlukan untuk pembangunan yang akan dibiayai dari sumber tersebut.

- Alternatif kedua yang diajukan adalah bagi hasil didasarkan kepada Pendekatan Pemerataan dan Kebutuhan Secara Umum (*Equity & Needs Approach* / ENA). Pendekatan pemerataan dilakukan tetap dengan cara membagi rata sebagian dari total penerimaan yang aka dibagihasilkan dari seluruh kepada setiap kabupaten/kota yang ada. Sedangkan sisanya dibagikan kepada daerah atas dasar perbandingan faktor penentu yang umum digunakan, antara lain jumlah penduduk, luas wilayah dan faktor penentu umum lainnya. Pendekatan ini dapat dilakukan apabila bagi hasil dari sumber tersebut tidak hanya diperuntukkan bagi kebutuhan spesifik melainkan untuk pembangunan daerah secara umum. Penetapan jumlah penduduk sebagai faktor penentu misalnya, didasari pemikiran bahwa yang menjadi objek dan subjek pembangunan adalah manusia. Pembangunan adalah untuk manusia. Dengan demikian jumlah penduduk merupakan faktor yang tepat sebagai

Dengan demikian jumlah penduduk merupakan faktor yang tepat sebagai penentu bagi hasil. Sedangkan penetapan luas wilayah sebagai faktor penentu didasarkan pada pemikiran bahwa pembangunan dilaksanakan dalam lingkup wilayah. Makin luas wilayah suatu daerah, maka makin luas wilayah pembangunan yang harus digarap dan makin besar pula kebutuhan biayanya.

- Alternatif ke-3, bagi hasil didasarkan kepada pendekatan pemerataan dan penerimaan (*Equally & Revenue Approach* / ERA). Pendekatan pemerataan dilakukan tetap dengan cara membagi rata kepada seluruh daerah di Indonesia dari sebagian pendapatan yang diperoleh dari semua daerah. Sedangkan sisanya dibagikan kepada daerah atas dasar perbandingan penerimaan yang dipeoleh antar daerah. Pendekatan ini dilakukan apabila tidak diinginkan adanya kecemburuan antar daerah terutama yang mempunyai penerimaan besar dari sumber tersebut. Pertimbangan lainnya adalah untuk memacu daerah dalam upaya meningkatkan penerimaan dari sumber tersebut.

Kesimpulan

Salah satu sumber penerimaan daerah otonom menurut UU Nomor 25 Tahun 1999 berasal dari bagi hasil *(revenue sharing)* antara pusat dan daerah untuk jenis-jenis penerimaan tertentu. Dalam kaitan ini, bagi hasil harus dipandang sebagai bagian dari reformasi penerimaan daerah, sehingga sasarannya meliputi upaya mobilisasi sumber daya, meningkatkan efisiensi ekonomi, meningkatkan keadilan antara pusat dan daerah serta keadilan antar daerah, dan memacu kemampuan administratif aparat daerah.

Namun demikian, tak dapat dielakkan bahwasannya upaya perbaikan penerimaan daerah sering berhadapan dengan berbagai kendala. Untuk itu ada dua cara yang dapat dilakukan yaitu memberikan rangsangan kepada subjek penerimaan (dalam hal ini masyarakat) serta pemberian rangsaangan administratif kepada aparat yang dinilai berhasil dalam menjalankan misi reformasi penerimaan daerah tersebut.

Sefangkan mengenai upaya perbaikan *revenue sharing*, ada tiga pendekatan yang dapat dilakukan sesuai dengan sasaran yang hendak dicapai. Ketga alternatif tersebut adalah pendekatan pemerataan dan kebutuhan khusus *(equity and spacific needs Approach/ESNA)*, pendekatan pemerataan dan kebutuhan secara umum *(equity and needs approach/ENA)*, dan pendekatan pemerataan dan penerimaan *(equity and revenue approach/ERA)*.

DAFTAR PUSTAKA

Bahl, Roy; Jerry Miner; & Larry Schroeder, "Mobilizing Local Resources in Developing Countries". *Taxation in Developing Countries*, Forth Edition, The John Hopkins University Press, USA, 1990

Bahl, Roy; Daniel Holland; Johannes Linn, "Urban Taaxes: Practice and Problems". *Taxation in Developing Countries*, Fourth Edition, The Johns Hopkins University Press, USA, 1990

Davey, KJ, *Pembiayaan Pemerintahan Daerah: Praktek-praktek Internasional dan Relevansinya Bagi Dunia Ketiga*, UI-Press, Jakarta, 1988.

Devas, Nick, Pajak Daerah: Kemungkinan Untuk Pembaharuan, *Keuangan Pemerintah Daerah di Indonesia*, UI-Press, Jakarta, 1985

Yagi, Mikio, *Fiscal Desentralization and Use of National Resources for Development: Issues, Experience, and Policies in The ESCAP Region: Japan*, United Nation Publication, Bangkok, 1991.

Georgia Departement of Transportation, *Overview of The Georgia Motor Fuel Tax*, Internet, 1999.

Ohio Departement Taxation, Tax Analysis Division, *Tax Data Series-Motor Fuel Tax; Amounts Distributed to Cities and to All Local Governments, by County, Calendar Year 1995, Internet, 1999*

McKenzie, Richard B, *Economic Issues In Public Policies*, McGraw-Hill, USA, 1980.

Leftwich, Richard H & Ansel M. Sharp, *Economics of Social Issues*, Forth Edition, Business Publication Inc., Dallas, Texas, USA, 1980.

Lembaga Administrasi Negara, *Laporan Penelitian Penyempurnaan Sistem Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah*, Bandung, 1995