

KEBUTUHAN FISKAL, KAPASITAS FISKAL, DAN OPTIMALISASI POTENSI PAD

1. PENDAHULUAN

Praktis sejak didirikannya Republik ini pada tahun 1945, perdebatan mengenai pembagian kekuasaan/ kewenangan yang cocok (sesuai) antara pemerintah daerah dan pemerintah pusat terus berlangsung. Kontroversi yang terjadi biasanya terkait dengan besar pemerintah (*government size*) ataupun dengan kekuatan pemerintah pusat. Semakin besar pemerintah maka semakin banyak peran dan tanggung jawabnya terhadap masyarakat, lalu semakin kuat pemerintah pusat maka kecenderungannya adalah semakin banyak pula kewenangan yang dimilikinya, baik secara politis, administratif, maupun keuangan. Hal yang sebaliknya, apabila ukuran pemerintah semakin kecil dan pemerintah daerah memiliki kewenangan yang signifikan. Jadi, isunya adalah antara sistem pemerintahan yang sentralistik berhadapan dengan sistem desentralistik. Fenomena “tarik-menarik” cakupan kewenangan antara pemerintah pusat dengan daerah semacam ini bukanlah monopoli Indonesia semata, tetapi merupakan hal yang lazim terjadi bahkan di negara-negara kampiun demokrasi sekalipun, seperti halnya Amerika Serikat, Inggris, dan Perancis.

Kecenderungan yang terjadi di banyak negara berkembang dalam dua dekade terakhir ini adalah proses penguatan pemerintah daerah atau desentralisasi, yang di

*Robert A. Simanjuntak*¹

¹ Ketua MPKP FEUI dan Staf Peneliti LPEM

Indonesia lebih dikenal lewat upaya untuk mewujudkan otonomi daerah. Dalam rangka itu, salah satu kegiatan utamanya adalah pelaksanaan desentralisasi di bidang keuangan (desentralisasi fiskal). Dilihat dari sisi pemerintah daerah, terdapat beberapa isu utama desentralisasi fiskal yang menjadi topik pembahasan tulisan ini, yaitu: kebutuhan fiskal (*fiscal needs*) dan kapasitas fiskal (*fiscal capacity*). Keduanya akan dikaitkan dengan upaya mengoptimalkan PAD dan isu persaingan ekonomi antar daerah di era otonomi yang diperkirakan akan menjadi marak.

Kebutuhan fiskal dan kapasitas fiskal tersebut biasanya dibahas dalam penghitungan jumlah transfer dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah (*intergovernmental grant transfers*). Di sini, selisih dari kebutuhan fiskal dikurangi dengan kapasitas fiskal – atau *fiscal gap* – menjadi patokan dalam menentukan besarnya transfer dari pusat. Di Indonesia dewasa ini, transfer demikian adalah Dana Alokasi Umum, yang secara ringkas juga akan dibahas dalam tulisan ini.

2. KEBUTUHAN FISKAL

Setiap daerah (*subnation*) mesti menyediakan pelayanan publik minimum (vital) kepada masyarakat yang berada di wilayahnya, tanpa memandang apakah mereka itu penduduk tetap atau pendatang. Banyak daerah yang menanggung banyak beban tanggung jawab fiskal, seperti misalnya daerah yang memiliki banyak penduduk miskin, ataupun daerah dengan proporsi penduduk usia sekolah (6-18 tahun) tinggi. Lalu, daerah-daerah dengan wilayah amat luas dan penduduk tersebar misalnya, mesti menanggung beban pengeluaran per kapita yang amat tinggi untuk konstruksi dan pemeliharaan jalan. Ini semua mencerminkan besarnya kebutuhan fiskal karena biaya dalam penyediaan jasa pelayanan publik menjadi tinggi ataupun cakupan dari program-program yang mesti dilaksanakan oleh daerah melebar. Jadi, pada dasarnya kebutuhan fiskal adalah kebutuhan daerah untuk membiayai semua pengeluarannya dalam rangka menjalankan fungsi dan kewenangan daerah menyediakan pelayanan publik (*expenditure needs*).

2.1. Estimasi Kebutuhan Fiskal

Untuk menghitung atau mengukur kebutuhan fiskal yang sebenarnya dari suatu daerah bukanlah hal yang mudah. Persoalan biasanya muncul karena ketidaklengkapan data, ataupun kekaburan beberapa fungsi dari pemerintah daerah yang bersangkutan. Pada garis besarnya, ada dua pendekatan yang digunakan dalam mengukur kebutuhan fiskal suatu daerah. Pendekatan pertama membagi pengeluaran dari pemerintah daerah atas

berbagai kategori berbeda, dan memperkirakan kebutuhan pemerintah yang bersangkutan terhadap masing-masing kategori. Jumlah seluruh kebutuhan dari masing-masing kategori ini merupakan kebutuhan fiskal dari daerah bersangkutan. Namun cara ini sangat membutuhkan data dan informasi yang relatif lengkap dan akurat. Ini masih sulit untuk dipenuhi terutama di negara-negara berkembang. Oleh karena itu, perkiraan kebutuhan fiskal biasa dilakukan lewat pendekatan yang lebih sederhana tanpa harus melibatkan banyak variabel dan mengurangi kebutuhan informasi yang substansial.

Dalam pendekatan yang pertama tersebut, langkah awal yang dilakukan adalah membagi pengeluaran/belanja daerah atas beberapa kategori. Yang umum biasanya adalah: pendidikan, kesehatan, transportasi, telekomunikasi, kesejahteraan sosial, polisi dan pemadam kebakaran, pemeliharaan lingkungan, dan jasa-jasa lainnya. Pembagian ini tentu saja cenderung bervariasi antar negara tergantung kepada kewenangan/fungsi yang dimiliki oleh daerah. Namun yang dikemukakan tersebut di atas adalah fungsi-fungsi yang lazimnya berada di tangan daerah.²

Kategorisasi ini juga bergantung kepada ketentuan penganggaran di masing-masing negara dan ketersediaan data. Misalnya, transportasi dan telekomunikasi bisa saja digabungkan, polisi dan pemadam kebakaran dipisahkan (atau polisi dihapuskan karena di Indonesia bukan merupakan kewenangan pemerintah daerah), pendidikan dibagi atas pendidikan dasar, menengah, dan tinggi, dan seterusnya.

Apabila pengukuran kebutuhan fiskal ini dalam rangka membuat formula transfer dana perimbangan, maka banyak negara yang memperhitungkan kebutuhan pengeluaran rutin dengan juga memasukkan biaya pemeliharaan proyek-proyek. Biaya proyek-proyek baru biasanya dikeluarkan karena selain jumlahnya cenderung besar, juga sulit untuk mencari indikator kebutuhannya. Selain itu manfaatnya cenderung bersifat jangka panjang, sehingga akan bertentangan dengan “benefit principle” dari perpajakan apabila biaya proyek tersebut sepenuhnya dibiayai dari sumber perpajakan saat ini.

Langkah kedua adalah menghitung kebutuhan (biaya) pengeluaran dari masing-masing kategori, dan menjumlahkan semuanya untuk memperoleh kebutuhan fiskal daerah. Ilustrasi untuk beberapa kategori berikut dapat memperjelas uraian di atas.

Formula baku yang biasa digunakan untuk menghitung kebutuhan pengeluaran kategori *i* adalah:

² Beberapa kewenangan wajib daerah Kabupaten/Kota dalam rangka otonomi telah ditetapkan dalam Undang-undang No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 11 ayat (2). Kewenangan-kewenangan itu mencakup bidang-bidang pekerjaan umum, kesehatan, pendidikan, industri dan perdagangan, penanaman modal, lingkungan hidup, pertanian, koperasi dan tenaga kerja.

$$N_i = \text{measurement unit} * \text{biaya rata-rata per unit} * \text{indeks penyesuaian}$$

dimana i menunjukkan jenis atau kategori pengeluaran ke- i , seperti misalnya pendidikan, kesehatan, transportasi dan lain sebagainya. *Measurement unit* adalah jumlah unit yang memperoleh pelayanan pemerintah daerah. Biaya rata-rata per unit adalah jumlah pengeluaran daerah untuk kategori i dibagi dengan *measurement unit* (sebagai misal, biaya rata-rata per unit dari pendidikan dasar dan menengah adalah total pengeluaran untuk pendidikan dasar dan menengah dibagi dengan jumlah pelajar sekolah dasar dan menengah di negara yang bersangkutan). Indeks penyesuaian adalah kombinasi dari berbagai faktor yang menyebabkan adanya perbedaan dari biaya per unit pelayanan di daerah tersebut terhadap rata-rata nasional.

(a) Pendidikan Dasar dan Menengah

· *Measurement unit* = jumlah penduduk usia 6-18 tahun

· Biaya rata-rata per unit = pengeluaran pendidikan dasar dan menengah per kapita negara yang bersangkutan

· Indeks penyesuaian = $a_1WI + a_2RCI + a_3SDI + a_4PFI$

dimana:

WI atau indeks gaji (*wage index*) adalah perbandingan (rasio) antara gaji di daerah tersebut terhadap rata-rata nasional

RCI atau indeks biaya sewa (*rental cost index*) adalah rasio biaya sewa per satuan luas tertentu di daerah terhadap rata-rata nasional

SDI atau indeks pelajar cacat (*student disability index*) adalah rasio dari persentase jumlah pelajar yang cacat di daerah terhadap rata-rata nasional

PFI atau indeks keluarga miskin (*poor family index*) adalah rasio dari persentase jumlah pelajar dari keluarga berpendapatan rendah di daerah tersebut terhadap rata-rata nasional

Keempat faktor di atas diberikan bobot yang besar keseluruhannya adalah sama dengan satu (jadi, $a_1 + a_2 + a_3 + a_4 = 1$). Bobot bisa ditentukan sama atau berbeda, dan dapat dicari lewat berbagai cara/metoda seperti misalnya ekonometri.

(b) Kesehatan

· *Measurement unit* = jumlah penduduk daerah bersangkutan

· Biaya rata-rata per unit = pengeluaran kesehatan per kapita dari negara bersangkutan

·Indeks penyesuaian = a_1 HPI + a_2 IMI + a_3 ILEI + a_4 IPDI

dimana:

HPI atau indeks biaya kesehatan (*health price index*) adalah rasio dari biaya perawatan kesehatan di daerah tersebut terhadap rata-rata nasional

IMI atau indeks kematian bayi (*infant mortality index*) adalah rasio tingkat kematian bayi di daerah terhadap rata-rata nasional

ILEI atau indeks harapan hidup invers (*inverse life expectancy index*) adalah rasio dari angka rata-rata harapan hidup nasional terhadap angka daerah tersebut

IPDI atau indeks kepadatan penduduk invers (*inverse population density index*) adalah rasio dari angka rata-rata kepadatan penduduk nasional terhadap kepadatan penduduk daerah bersangkutan

Di sini: $a_1 + a_2 + a_3 + a_4 = 1$

(c) Transportasi

·*Measurement unit* = jumlah panjang jalan di daerah tersebut

·Biaya rata-rata per unit = pengeluaran per kapita untuk transportasi dari negara

·Indeks penyesuaian = a_1 WI + a_2 GRI + a_3 SNI + a_4 IPDI

dimana:

WI atau indeks gaji (*wage index*) adalah rasio dari tingkat gaji daerah terhadap rata-rata nasional

GRI atau indeks jalan (*grade road index*) adalah rasio dari rata-rata kualitas jalan di daerah terhadap rata-rata nasional

SNI atau indeks salju (*snow index*) adalah rasio dari curah salju tahunan di daerah terhadap rata-rata nasional

IPDI atau indeks kepadatan penduduk invers (*inverse population density index*) adalah rasio dari rata-rata kepadatan penduduk nasional terhadap kepadatan daerah tersebut

Di sini: $a_1 + a_2 + a_3 + a_4 = 1$

Hasil perhitungan ketiga kategori di atas nantinya dijumlahkan dengan hasil dari kategori-kategori lainnya untuk memperoleh seluruh kebutuhan fiskal daerah yang bersangkutan. Namun, dari tiga contoh di atas menunjukkan bahwa dibutuhkan data yang cukup lengkap dan akurat agar gambaran yang baik mengenai kebutuhan masing-

masing kategori dapat diperkirakan. Hal inilah yang menjadi kesulitan utama dalam menerapkan metoda tersebut. Beberapa negara yang menggunakan cara ini adalah Inggris, Australia, Jepang dan Korea Selatan.

Mengingat kesulitan akan data seperti tersebut di atas, maka metoda alternatifnya adalah dengan menggunakan variabel yang lebih sedikit untuk mengestimasi kebutuhan fiskal suatu daerah. Formula yang dipakai bisa sangat bervariasi. Berikut adalah beberapa contoh untuk sekadar ilustrasi.

- (a) Memperkirakan kebutuhan fiskal suatu daerah berlandaskan pada jumlah penduduk, luas wilayah, dan tingkat pendapatan daerah tersebut.

$$N_i = TE[wP(P_i/S_jP_j) + wI(ID_iP_i/S_jID_jP_j) + wA(A_i/SA_j)]$$

dimana

N_i adalah kebutuhan fiskal dari daerah i

TE adalah total pengeluaran daerah bersangkutan

P_i adalah jumlah penduduk di daerah i

wP adalah bobot untuk populasi

ID_i adalah jarak pendapatan per kapita dengan daerah terkaya

wI adalah bobot untuk disparitas pendapatan

A_i adalah luas wilayah daerah yang bersangkutan

wA adalah bobot untuk luas wilayah

$$wP + wI + wA = 1$$

Luas wilayah dimasukkan dalam formula oleh karena variabel ini berperan dalam menentukan besarnya biaya penyediaan jasa publik. Penyediaan jalan, telekomunikasi, sekolah dan perpustakaan misalnya, akan menuntut biaya yang lebih tinggi di daerah yang luas dengan penduduk jarang dibandingkan daerah-daerah yang penduduknya padat.

Dimasukkannya jarak dengan pendapatan per kapita daerah terkaya merupakan refleksi dari keinginan untuk menangani ketimpangan antar daerah.

- (b) Memperkirakan kebutuhan fiskal daerah dengan menggunakan indikator-indikator kesehatan dan pendidikan

$$N_i = S_i I_i * H_i * P_i * c$$

dimana

N_i adalah kebutuhan fiskal daerah i

$S_i I_i$ adalah indeks pelajar (*student index*)

$$S_i I_i = (S/P)/(S_i/P_i)$$

$H_i I_i$ adalah indeks kesehatan (*health index*)

$$H_i I_i = (H/P)/(H_i/P_i)$$

P_i adalah jumlah penduduk daerah i

c adalah pengeluaran per kapita negara bersangkutan

dan S_i adalah jumlah pelajar di daerah i , H_i adalah jumlah pekerja kesehatan di daerah i , P adalah jumlah penduduk di negara bersangkutan, S adalah jumlah pelajar di negara bersangkutan, H adalah jumlah pekerja kesehatan di negara bersangkutan. $S_i I_i$ secara garis besarnya mengukur tingkat penerimaan (daya tampung) dari daerah i relatif terhadap daya tampung nasional. $H_i I_i$ mengukur pekerja kesehatan per kapita di daerah i relatif terhadap rata-rata nasional.

(c) Memperkirakan kebutuhan fiskal dengan indikator-indikator kesejahteraan

$$N_i = E_i I_i * T_i * P_i * c$$

N_i adalah kebutuhan fiskal daerah i

$E_i I_i$ adalah indeks daya listrik (*electricity index*)

$$E_i I_i = (E/P)/(E_i/P_i)$$

$T_i I_i$ adalah indeks telekomunikasi (*telecommunication index*)

$$T_i I_i = (T/P)/(T_i/P_i)$$

P_i adalah jumlah penduduk daerah i

c adalah pengeluaran per kapita dari negara bersangkutan dan dimana E_i adalah tingkat konsumsi/penggunaan listrik di daerah i , T_i adalah jumlah sambungan telepon di daerah i , P adalah jumlah penduduk nasional, E adalah total konsumsi listrik nasional, T adalah total sambungan telepon nasional. $E_i I_i$ dan $T_i I_i$ mengukur tingkat konsumsi listrik dan telekomunikasi relatif terhadap rata-rata nasional.

2.2. Penilaian Pengeluaran Standar (*Standard Spending Assessment*)

Isu desentralisasi fiskal yang dibahas selalu didominasi dari sisi pendapatan daerah. Padahal pembahasan sisi pengeluaran tidak kalah pentingnya dalam mewujudkan otonomi daerah yang luas, nyata, dan bertanggung jawab. Sebab, esensi dari pelimpahan kewenangan dan sumber keuangan kepada daerah sesungguhnya adalah peningkatan (kualitas) pelayanan masyarakat. Ini hanya bisa tercapai apabila pemanfaatan dana-dana tersebut oleh pemerintah daerah adalah sedemikian rupa sehingga benar-benar terarah untuk pelayanan publik yang optimal. Dengan demikian proses penganggaran memegang peranan penting di sini. Namun, bagaimana prospek pengelolaan keuangan daerah di masa datang, khususnya dalam jangka pendek ini?

Selama ini metode penyusunan anggaran di Indonesia mengikuti apa yang disebut *line item budgeting*. Dalam metode ini, sumber daya yang dikuasai oleh pemerintah dialokasikan menurut kategori *input* (pegawai, barang, pemeliharaan, dan sebagainya) dan unit organisasi. Cara yang sedemikian dimaksudkan untuk menghindari kecurangan atau penyalahgunaan. Namun beberapa kelemahan muncul dalam penerapan sistem penganggaran ini yang amat mempengaruhi kinerja dari pengelolaan daerah.

Pertama, tidak adanya indikator yang dapat dipakai untuk mengukur kinerja anggaran. Indikator demikian sangatlah penting terutama untuk mengevaluasi pelaksanaan anggaran. Titik berat evaluasi sekarang baru terbatas pada aspek akuntansi, seperti: pencatatan, pengolahan, dan pelaporan bukti-bukti pengeluaran dari setiap kegiatan/proyek. Dengan kata lain, ini masih berorientasi kepada “input,” dan belum kepada “output” seperti pencapaian pelaksanaan program/proyek (kuantitas dan kualitas program/proyek yang dijalankan).

Kedua, kekurangan dalam struktur APBD itu sendiri. Sebab informasi yang diberikan oleh APBD ini masih terbatas tentang jumlah sumber pendapatan dan penggunaan dana secara umum. Sedangkan informasi mengenai *output* dari suatu program/proyek, kinerja pelaksanaan urusan, keterkaitan alokasi belanja operasional-pemeliharaan-modal, belum terlihat. Padahal ini mutlak diperlukan sebagai indikator perencanaan dan pengendalian yang komprehensif dalam melihat hubungan dan koordinasi antar kegiatan, efisiensi dan efektivitas program/proyek, mau pun anggaran secara keseluruhan.

Berlandaskan kekurangan-kekurangan di atas, dan mengingat bahwa anggaran yang memiliki indikator kinerja (*performance budget*) praktis mutlak di era otonomi, maka paling tidak ada satu hal yang krusial yang mesti mulai dilakukan pemerintah dalam masa transisi ini, yaitu: mengembangkan penilaian pengeluaran standar (*standard spending assessment* =

SSA). Dengan SSA, dapat disajikan indikator kinerja dalam siklus atau proses anggaran yang dapat digunakan untuk mengevaluasi implementasi anggaran daerah. SSA ini amat penting dalam siklus anggaran, khususnya tahap persiapan/penyusunan anggaran, dan tahap pengendalian/pengawasan. Dengan adanya SSA, kewajaran biaya lewat pertimbangan *value for money* (ekonomis, efisien, dan efektif) dari pengeluaran pemerintah bisa diperkirakan. Misalnya, bisa ditentukan di sini berapa biaya yang wajar untuk satu puskesmas pembantu per tahunnya. Atau, berapa biaya wajar untuk membersihkan jalan utama sepanjang 100 m untuk setiap jamnya. Namun, tentu saja mengembangkan SSA bukan perkara mudah. Perlu kerja keras dan jangka waktu yang sangat panjang untuk bisa memperoleh hasil SSA yang baik. Pengalaman beberapa negara di dunia menunjukkan hal itu. Akan tetapi, tidak bisa tidak, upaya ke arah sana harus dimulai. Pertimbangan utamanya adalah karena kemungkinan terjadinya inefisiensi, *mismatch*, dan *mistargetting* penggunaan dana di daerah dalam era desentralisasi tidaklah kecil. Dan itu merupakan ongkos yang sangat mahal buat perekonomian Indonesia yang masih dalam kesulitan saat ini. Selain itu, pengukuran kebutuhan fiskal dengan menerapkan SSA adalah cara terbaik (ideal) yang diketahui sampai saat ini, yang seyogyanya menjadi sasaran pencapaian jangka menengah-panjang ke depan.

3. KAPASITAS FISKAL DAN ESTIMASINYA

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

Sebagaimana halnya dengan kebutuhan fiskal, ada banyak cara untuk mengukur kapasitas fiskal. Di sebagian negara-negara maju, kapasitas fiskal diperkirakan dengan menggunakan basis pajak-pajak utama dan tingkat tarif pajak standar (rata-rata). Metoda ini mengukur kapasitas fiskal suatu daerah dari penerimaan yang dapat dihimpun seandainya daerah tersebut memajaki semua basis pajak standarnya dengan upaya pajak (*tax effort*) yang standar pula. Bentuk umum dari formulanya adalah:

$$C_i = \sum_j B_{ij} \cdot t_j$$

dimana C_i adalah kapasitas pajak (*tax capacity*) daerah i , B_{ij} adalah basis pajak ke- j daerah i , dan t_j adalah standar (misalnya: efektif rata-rata nasional) tingkat tarif pajak dari basis pajak ke- j . Adalah penting untuk memakai tingkat pajak standar (nasional) ketimbang tingkat pajak efektif daerah yang bersangkutan, untuk menghindari terjadinya “hukuman”

terhadap daerah yang memiliki upaya pajak (*tax effort*) tinggi dan merangsang (*encourage*) daerah yang *tax effort*-nya rendah. Dengan kata lain, apabila tingkat pajak efektif suatu daerah lebih tinggi dari rata-rata nasional, transfer yang diterimanya tidak menjadi berkurang; dan bila tingkat pajak efektif daerah lebih rendah dari rata-rata nasional, transfer yang diperolehnya tidak menjadi bertambah.

Metoda ini memerlukan beberapa langkah penerapan. *Pertama*, menentukan basis perpajakan. Pada praktiknya, informasi akan beberapa basis pajak sulit diperoleh atau terlalu mahal untuk dikumpulkan. Oleh karena itu, daripada berupaya untuk memakai seluruh basis pajak yang ada, kapasitas fiskal sering kali diukur berdasarkan beberapa basis pajak utama sebagai proksinya. Pajak penghasilan perorangan, pajak penghasilan perusahaan, pajak penjualan atau pajak pertambahan nilai, *property tax*, dan pajak sumber daya adalah pajak-pajak yang biasa dipakai untuk memperkirakan kapasitas fiskal daerah.

Kedua, menghimpun data dari pajak-pajak yang dipilih tersebut. Di sini bisa saja digunakan angka-angka tahun sebelumnya. Ada kasus-kasus dimana basis pajak dievaluasi sekali beberapa tahun (misal, sekali tiga tahun untuk *property tax*) karena penilaian tahunan akan memakan banyak biaya. Beberapa data ini bisa diperoleh di beberapa instansi/ departemen baik di pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Apabila data diperoleh dari pemerintah daerah, maka sangat penting untuk menciptakan standar dan sistem pencatatan/pembukuan yang berlaku nasional.

Ketiga, menentukan tingkat pajak (*tax rates*) yang standar. Banyak cara untuk menghitung tingkat pajak standar terhadap basis pajak tertentu. Beberapa contoh misalnya: tingkat pajak efektif nasional; rata-rata aritmetika dari tingkat pajak efektif daerah; dan rata-rata aritmetika dari tingkat pajak efektif beberapa daerah yang dipilih.

Keempat, menghitung kapasitas fiskal berdasarkan persamaan/formula di atas.

Metoda pengukuran kapasitas fiskal di atas membutuhkan data yang lengkap, akurat, dan detil, yang jelas amat sulit dipenuhi terutama di negara-negara berkembang. Oleh karena itu, kapasitas fiskal sering diukur dengan menggunakan beberapa variabel atau indikator lain, seperti:

(a) Produk Domestik Regional Bruto (PDRB).

Di sini kapasitas fiskal daerah yang bersangkutan diukur dengan mengalikan PDRB-nya terhadap rasio penerimaan terhadap PDB standar (*standard revenue/ personal income ratio*), dimana rasio standar di sini bisa merupakan rata-rata nasional ataupun rata-rata dari beberapa kelompok daerah. Kelemahan utama dari cara ini adalah bahwa indikator PDRB cenderung mengabaikan kenyataan bahwa struktur perekonomian

yang berbeda antar daerah bisa memiliki dampak yang signifikan terhadap kemampuan daerah untuk menghimpun pendapatan. Sebagai misal, dengan PDRB per kapita yang sama, daerah yang sektor pertaniannya lebih dominan bisa memiliki potensi pendapatan pajak yang lebih rendah dibanding daerah lainnya yang didominasi sektor manufaktur dan jasa-jasa.

(b) Pendapatan Perorangan (jumlahan dari seluruh pendapatan penduduk setempat).

Di sini kapasitas fiskal daerah diukur dari total pendapatan perorangan dikalikan dengan rasio standar dari penerimaan terhadap pendapatan perorangan (*standard revenue/personal income ratio*). Ini tentu saja bukan ukuran kapasitas fiskal yang sempurna mengingat pendapatan perorangan hanya salah satu dari sumber penerimaan yang bisa tidak proporsional dengan jumlah seluruh basis pajak.

(c) Jumlah Penjualan Ritel di Daerah.

Apabila pajak yang didasarkan atas konsumsi penting sebagai sumber penerimaan untuk daerah, ini bisa dijadikan proksi yang baik bagi basis pajaknya. Kapasitas fiskal diukur dengan mengalikan jumlah penjualan ritel dengan rasio penerimaan terhadap total penjualan standar (*standard revenue to total retail sales ratio*).

Mengenai kapasitas fiskal ini, satu isu yang perlu untuk diingat adalah bahwa penggunaan pendapatan aktual daerah sebagai ukuran kapasitas fiskalnya ternyata kurang baik. Sebab, ini akan menyebabkan transfer dari pusat ke daerah banyak dipengaruhi oleh upaya perpajakan (*tax effort*) daerah. Dengan demikian, daerah-daerah akan terdorong untuk tidak bersusah payah menghimpun pendapatan (*under-collect*) agar bisa memperoleh transfer yang banyak dari pusat. Alasannya cukup jelas, semakin gencar daerah menghimpun penerimaan pajak dari sumber-sumbernya, semakin tinggi ukuran kapasitas fiskalnya, dan semakin kecil transfer yang akan diterimanya. Di beberapa negara, sistem serupa ini telah mendorong pemerintah daerah untuk menggeser penerimaan anggaran kepada penerimaan-penerimaan di luar sistem anggaran. Namun tentu saja ini tergantung kepada sumber apa saja yang dimasukkan ke dalam pengukuran kapasitas fiskal daerah, dan juga perbandingannya dengan kebutuhan fiskal. Di Indonesia dewasa ini, yang dimasukkan ke dalam kapasitas fiskal adalah termasuk bagi hasil perpajakan dan bagi hasil sumber daya alam, yang bagi sebagian daerah jumlahnya amat signifikan. Sementara penerimaan dari pajak dan retribusi daerah yang membentuk penerimaan asli daerah (PAD) relatif masih belum begitu besar jumlahnya. Jadi, "ketentuan" umum bahwa kapasitas fiskal selayaknya independen dari *tax effort* daerah amat ditentukan dari sumber-sumber penerimaan yang diarahkan kepada daerah tersebut, sehingga tujuan pemerataan dari transfer bisa dipenuhi.

4. KESENJANGAN FISKAL (*FISCAL GAP*) DAN DANA ALOKASI UMUM

Banyak studi yang menunjukkan bahwa potensi timbulnya ketidakmerataan antar daerah dengan pelaksanaan desentralisasi cukup besar. Potensi pajak daerah yang tidak merata dan distribusi sumber daya alam yang juga *njomplang* menuntut adanya satu sumber signifikan yang paling tidak bisa mengurangi ketimpangan horisontal tersebut. Itulah sebabnya dalam UU No. 25/1999 diperkenalkan sumber penerimaan baru yang merupakan bagian terbesar dari dana perimbangan, yakni Dana Alokasi Umum (DAU). DAU ini dimaksudkan untuk menggantikan transfer berupa SDO dan INPRES (atau dana rutin daerah dan dana pembangunan daerah). DAU ini signifikan karena ditentukan jumlahnya paling tidak 25% dari penerimaan dalam negeri pemerintah sesudah dikurangi bagian dari pajak dan SDA yang diserahkan ke daerah. Jadi, tujuannya lebih kepada untuk pemerataan³.

Tujuan untuk pemerataan ini akan lebih jelas jika mengamati penentuan formula untuk membagi DAU ke seluruh daerah. Pada garis besarnya, untuk setiap daerah dilihat potensi/kapasitas fiskal dan kebutuhan pengeluarannya. Selisih dari kebutuhan dan kapasitas ini, yang hampir pasti akan positif, merupakan kesenjangan fiskal (*fiscal gap*) dari masing-masing daerah yang merefleksikan ketidakmerataan tersebut. *Fiscal gap* inilah yang seyogyanya ditutup oleh DAU, karena dengan demikian pemerataan (dalam arti setiap daerah bisa membiayai setiap kebutuhan dasar di wilayahnya) dapat terpenuhi. Tentu saja di sini asumsinya adalah bahwa pengukuran atau perkiraan mengenai potensi dan kebutuhan masing-masing daerah sudah dilakukan secara cermat.

Jadi, hubungan antara kapasitas dengan kebutuhan daerah yang menjadi dasar perumusan DAU tersebut harus jelas. Sebab, secara umum semestinya mudah dimengerti bahwa daerah-daerah yang relatif sudah (lebih) maju cenderung mampu untuk berdiri sendiri, sehingga hanya sedikit saja bantuan pusat yang diperlukan. Untuk Indonesia dewasa ini, daerah-daerah yang lebih maju ini adalah yang memiliki potensi penerimaan pajak yang besar karena intensitas aktivitas ekonominya yang tinggi, atau pun yang memiliki kekayaan sumber daya alam. Sehingga dengan demikian daerah yang akan menerima DAU besar seyogyanya adalah daerah yang kapasitas fiskalnya kecil dibandingkan kebutuhan riil daerahnya, dan seterusnya.

Dalam model formula DAU yang digunakan untuk menghitung DAU tahun 2001, digunakan patokan “minimal sama dengan dana rutin daerah dan dana pembangunan

³ Tepatnya adalah perataan kemampuan pelayanan publik minimum, seperti kesehatan dasar (Puskesmas) dan pendidikan dasar oleh daerah-daerah.

daerah tahun sebelumnya,” demi menghindari tidak diterimanya pembagian dana tersebut oleh daerah. Dalam formula, ini merupakan “faktor penyeimbang” untuk menjamin tidak ada daerah yang mendapat transfer lebih rendah dari tahun sebelumnya. Ternyata besar dana penyeimbang ini mencapai lebih dari 80% total DAU. Tentu saja ini sudah merupakan satu intervensi yang mengurangi validitas akademik dari model yang dibangun. Namun demikian, dimana pun di dunia ini, unsur politis tidak pernah bisa dilepaskan dari isu hubungan keuangan pusat dan daerah, khususnya menyangkut transfer pusat. Untuk tahun depan, karena model yang ada ini dianggap hanya untuk masa transisi, sudah ada keputusan bahwa akan dibangun formula baru.

Hal krusial di sini adalah bahwa seyogyanya formula DAU yang akan dibentuk bisa dipakai untuk beberapa tahun. Jadi, tidak setiap tahun dibangun model. Ini selain demi efisiensi juga untuk konsistensi dari penerapan transfer pemerintah pusat. Kalau pun ada perubahan yang akan dilakukan itu lebih kepada *up-dating* data dan perubahan-perubahan kecil. Oleh karena itu, model yang akan dipakai nanti tentunya harus yang sedapat mungkin memenuhi persyaratan model “ideal.”

Untuk formula DAU tahun 2001 ini, persyaratan ideal yang diupayakan untuk terpenuhi adalah: i) memenuhi norma-norma yang tercantum dalam UU No. 25/1999; ii) adanya hubungan yang jelas antara potensi dan kebutuhan daerah; iii) besarnya DAU paling tidak sama dengan bantuan dana rutin daerah dan dana pembangunan daerah yang sebelumnya diterima daerah; iv) formula harus sesederhana mungkin; dan v) formula mesti terdiri dari variabel-variabel yang datanya tersedia di semua daerah dan relatif akurat. Nampaknya, kecuali untuk butir iii), kriteria atau prinsip-prinsip tersebut seyogyanya dipakai terus.

Isu yang mencuat dewasa ini terkait dengan DAU adalah keluhan dari beberapa daerah (terutama provinsi) bahwa jumlahnya tidak mencukupi sedemikian sehingga sebagian kebutuhan belanja pegawai tidak terpenuhi. Ini perlu diungkapkan karena sesungguhnya keluhan-keluhan tersebut cenderung bermula dari salah kaprah daerah bahwa DAU itu dimaksudkan juga untuk membiayai seluruh belanja pegawai daerah. Kalau pun maksud DAU adalah demikian, maka untuk tahun 2001 ini menjadi tidak *match*, karena formulanya dibangun tanpa mendasarkan pada transfer pegawai dari pusat. Lalu, apabila ingin dilakukan perbandingan, maka seyogyanya adalah antara seluruh belanja rutin dengan DAU dan sumber penerimaan lainnya (yakni PAD dan Bagi Hasil). Mungkin perlu disosialisasikan kepada daerah bahwa “kekurangan dana” baru akan menjadi masalah apabila DAU dan Bagi Hasil jumlahnya sama atau lebih kecil dari Belanja Rutin (pegawai – nonpegawai, lama – baru). Sebab, kondisi ini dapat mengganggu kelancaran penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Selain itu, kekurangan DAU banyak dikeluhkan oleh provinsi karena memang desain formula dilakukan dengan asumsi bahwa otonomi berada di kabupaten/kota, sehingga beban untuk provinsi tidak akan terlalu berat. Tambahan lagi, sesuai UU No. 25/1999, untuk provinsi memang hanya akan kebagian 10% dari total DAU. Masalahnya adalah, dalam periode transisi ini provinsi masih menanggung banyak beban fungsi/tugas pemerintahan yang belum bisa dialihkan ke kabupaten/kota. Barangkali hal ini pula yang menyebabkan mulai terdengar kembali usulan agar titik berat otonomi ada pada provinsi.

Kerancuan seperti diuraikan pada butir di atas memang telah diantisipasi oleh pemerintah (dan IMF). Itulah sebabnya disediakan “dana kontinjensi” (*contingency funds*) sebesar Rp 6 triliun untuk mengatasi hal itu. Persoalannya adalah, sampai berapa lama ini akan terus berlangsung? Indikasi menunjukkan bahwa, di tengah eforia berdemokrasi dewasa ini, banyak *errors* yang dilakukan oleh berbagai pihak dalam memulai pelaksanaan otonomi daerah. Sehingga biaya sosial-ekonomi yang mesti ditanggung menjadi amat besar. Masalahnya juga adalah amat sulit untuk bisa menjawab sampai berapa lama “periode transisi” ini akan berlangsung.

Untuk tahun 2001 ini, DAU dianggarkan sebesar Rp 60,5 triliun dari total dana perimbangan yang Rp 81,6 triliun. Dana bagi hasil sendiri adalah sekitar Rp 20,2 triliun. Sisanya yang Rp 0,9 triliun disalurkan untuk dana alokasi khusus. Dibandingkan total anggaran belanja (sebelum revisi) sebesar Rp 315,7 triliun, maka dana perimbangan telah mencapai lebih dari 25%-nya. DAU tahun ini hampir mencapai tiga-per empat dana perimbangan yang Rp 81,6 triliun, atau sekitar Rp 60,5 triliun. Ini adalah jumlah yang tidak bisa diganggu-gugat dan amat mempengaruhi (mengurangi) kemampuan pemerintah pusat dalam melakukan manajemen makroekonomi (fiskal).

5. OPTIMALISASI POTENSI PAD

Undang-undang No. 22 dan 25 tahun 1999 merupakan tanggapan terhadap perkembangan aspirasi yang menginginkan format baru hubungan antara pemerintah pusat dan daerah di Indonesia. Aspirasi ini terbentuk sebagai reaksi terhadap praktek penyelenggaraan pemerintahan sentralistik yang berlangsung selama Orde Baru. Hubungan pemerintah pusat dan daerah di masa Orde Baru yang diatur dalam UU No. 5/1974 dirasakan oleh pemerintah daerah sebagai tidak kondusif bagi pembangunan daerah. Bentuk otonomi pemerintah daerah memang dicoba diperkenalkan, namun pada prakteknya pemerintah pusat memegang hampir seluruh kendali pemerintahan, dan menyisakan ruang yang terbatas bagi pemerintah daerah untuk mengatur rumah tangganya sendiri. Hal itu tidak

hanya dalam kerangka hubungan politis dan wewenang pemerintahan, namun juga terlaksana dalam konteks hubungan keuangan pusat dan daerah. Banyak studi menunjukkan bahwa Indonesia adalah salah satu dari segelintir negara dengan sistem perpajakan yang paling tersentralisasi di dunia.

Sentralisasi berlebihan sisi keuangan ini tercermin dari kenyataan bahwa pada umumnya sumber penerimaan asli daerah-daerah (PAD) di Indonesia hanya mampu membiayai sebagian kecil anggaran daerah. Kondisi demikian jelas akan menyulitkan bagi daerah-daerah untuk bisa “mandiri” dalam rangka mewujudkan otonomi daerah sesuai dengan UU No. 22 dan 25 tahun 1999. Sumber-sumber penerimaan yang dimiliki selama ini tidak memungkinkan daerah, terutama daerah kabupaten dan kota yang menjadi titik berat pelaksanaan otonomi, untuk bisa memperoleh pendapatan sendiri yang signifikan. Walaupun dalam prinsip keuangan negara untuk sistem pemerintahan bertingkat, otonomi daerah yang nyata tidak berarti daerah harus mampu membiayai seluruh atau sebagian besar dari pengeluarannya, namun dalam situasi dewasa ini yang sarat dengan eforia demokrasi, maka nampaknya perbaikan (peningkatan) dari sumber-sumber pendapatan daerah sudah tidak bisa ditawar lagi.

Pada akhir tahun 2000, pemerintah mengesahkan UU baru mengenai pajak dan retribusi daerah, yakni UU No. 34/2000 yang merupakan perbaikan dari UU sejenis sebelumnya yaitu UU No. 18/1997. UU baru ini dikeluarkan berhubung berkembang kuatnya opini bahwa UU No. 18 tahun 1997 tidak lagi sejalan dengan UU No. 22 dan 25 tahun 1999 tentang otonomi daerah.

Isu utama dari PAD dikaitkan dengan pelaksanaan otonomi daerah adalah bahwa PAD merupakan pencerminan dari *local taxing power* yang seyogyanya cukup signifikan besarnya. Apalagi dengan bertambahnya tugas/fungsi pemerintah daerah di era otonomi. Namun pengalaman selama ini menunjukkan bahwa PAD dari provinsi mau pun kabupaten/kota secara umum hanya memiliki peran yang marjinal terhadap APBD. Dikeluarkannya UU No. 18/1997 yang bersifat limitatif (membatasi jumlah pungutan yang boleh dikenakan daerah) ternyata malah mengurangi peran pajak dan retribusi daerah dalam APBD. Oleh karena itu banyak harapan yang muncul terhadap pelaksanaan UU No. 34/2000 tersebut, yakni penguatan PAD.

Memang dinyatakan bahwa apabila daerah belum siap untuk menjalankan/menerima suatu kewenangan atau fungsi, maka mereka memiliki keleluasaan untuk tidak menjalankannya dulu. Namun menunggu sampai daerah “mampu,” khususnya secara finansial, apalagi dengan komposisi pajak dan retribusi daerah seperti yang diatur dalam UU No. 18/1997, sepertinya akan memakan waktu yang sangat lama. Oleh karena itulah,

untuk mempercepat implementasi otonomi daerah, perlu dilakukan beberapa perubahan untuk memperkuat struktur keuangan daerah. Perubahan ini bisa menyangkut sumber-sumber PAD itu sendiri, maupun bagi hasil beberapa jenis pajak yang selama ini mutlak menjadi bagian pusat. Itulah yang dicoba diakomodasi UU No. 34/2000.

Sebelum diberlakukannya UU No. 18/1997 di awal tahun 1998, peran PAD rata-rata hanya kurang dari 1% PDRB bukan migas. Untuk tahun 1996 misalnya, angka *tax effort* untuk provinsi adalah sekitar 0,7%, sementara untuk kabupaten/kota kurang dari 0,5%. Pengecualian adalah untuk DKI Jakarta, yang angkanya mencapai hampir 2%. Ini tidak mengherankan sebab DKI memiliki potensi penerimaan pajak yang sangat besar, selain juga pajak-pajaknya merupakan gabungan pajak-pajak provinsi dan kabupaten/kota karena disini tidak ada daerah otonom tingkat II. Sementara kalau melihat daerah tingkat II, maka pengecualian adalah untuk Kabupaten Badung di Bali.

Kecilnya peran PAD selama ini akan lebih terasa dengan melihat kontribusinya terhadap APBD. Data tahun 1996 menunjukkan bahwa hanya dua provinsi dan satu daerah tingkat II yang mampu membiayai lebih dari separuh belanjanya dari PAD. Sebanyak dua pertiga provinsi dan lebih dari 90% kabupaten/kota hanya mampu membiayai sampai dengan 30% total belanjanya. Bahkan untuk kabupaten/kota, sebanyak 156 dari 305 daerah yang tersedia datanya (atau, lebih dari 51%), hanya mampu menanggung kurang dari 10% belanjanya. Kondisi ini nampaknya tidak berubah, kalau bukan malah bertambah buruk, dengan diberlakukannya UU No. 18 tahun 1997.

Pemberlakuan UU No. 18/1997 yang disahkan bulan Juli 1997 itu sendiri baru secara efektif dimulai pada awal 1998, walaupun belum di semua daerah. UU ini menghapus secara signifikan jumlah pajak dan retribusi daerah provinsi dan kabupaten/kota. Tujuan penghapusan/pembatasan ini adalah agar daerah bisa konsentrasi kepada sumber-sumber pungutan yang signifikan, menghapus yang tidak efisien dan cenderung mendistorsi perekonomian. Jadi ini merupakan upaya merasionalisasikan jenis-jenis pungutan daerah, dimana dari sumber yang terbatas itu diharapkan bisa diperoleh hasil yang optimal. Kondisi demikian diharapkan bisa diperoleh dalam jangka menengah atau panjang.

Persoalannya adalah, pengurangan basis pendapatan daerah ini memberikan efek segera berupa penurunan pendapatan di hampir semua daerah. Dampaknya memang berbeda antar daerah, ada yang signifikan tetapi ada juga hanya sedikit saja. Namun di sisi lain, UU No. 18 tahun 1997 ini juga memberikan dampak lumayan positif, sebab pajak-pajak yang dihapus itu adalah pajak-pajak yang tidak efisien ataupun distortif. Kajian LPEM FEUI menunjukkan hasil menarik dimana baik sebelum dan sesudah

diberlakukannya UU No. 18/ 1997, segala jenis pungutan daerah yang ada cenderung menguntungkan daerah perkotaan (*urban-biased*). Artinya, pajak dan retribusi daerah merupakan sumber yang relatif potensial di perkotaan (*urban*) ketimbang kabupaten yang mayoritas wilayahnya adalah pedesaan (*rural*).

Persoalan berikutnya adalah, hanya beberapa waktu setelah UU ini diterapkan, Indonesia terseret ke dalam krisis perekonomian yang membawa perubahan drastis hampir di segala aspek kehidupan. Perubahan mencolok yang timbul kemudian adalah dilaksanakannya desentralisasi akibat berbagai tuntutan dan ancaman memisahkan diri dari daerah. Akibatnya, daerah sulit untuk segera mengoptimalkan penerimaannya dari pajak-pajak tersebut karena krisis ekonomi, di samping juga karena tujuan UU itu yang memang lebih bersifat jangka panjang. Ini dikombinasikan dengan tuntutan daerah untuk memperoleh bagian pendapatan yang lebih besar (termasuk untuk sumber-sumber PAD) seiring dengan dimulainya pelaksanaan otonomi daerah yang luas. Oleh karena itulah dilakukan perubahan UU No. 18/1997 ini menjadi UU No. 34 tahun 2000, dengan harapan bisa sejalan dengan semangat otonomi daerah.

Sesuai dengan UU No. 22 dan No. 25 tahun 1999, pajak daerah dan retribusi daerah diharapkan menjadi salah satu sumber pembiayaan signifikan bagi pembangunan dan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Hal ini, apabila terwujud, diyakini menjadi refleksi dari kemampuan daerah melaksanakan otonomi. UU No. 34 tahun 2000 menetapkan beberapa jenis pajak dan retribusi bagi daerah, sebagai perbaikan dari ketentuan dalam UU No. 18 tahun 1997. Namun demikian, daerah juga diberi peluang untuk menggali potensi sumber-sumber keuangannya dengan menetapkan sendiri jenis pajak dan retribusi selain yang sudah ditentukan tersebut, asalkan sesuai dengan beberapa kriteria yang juga dimuat dalam UU ini.

Sumber penerimaan pajak provinsi yang ditetapkan di sini adalah:

- a. Pajak Kendaraan Bermotor dan Kendaraan di Atas Air
- b. Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor dan Kendaraan di Atas Air
- c. Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor
- d. Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Air Permukaan.

Sedangkan pajak-pajak kabupaten/kota adalah:

- a. Pajak Hotel
- b. Pajak Restoran
- c. Pajak Hiburan

- d. Pajak Reklame
- e. Pajak Penerangan Jalan
- f. Pajak Pengambilan Bahan Galian Golongan C
- g. Pajak Parkir .

Dibandingkan ketentuan dalam UU No. 18/1997, ada beberapa perubahan yang diharapkan dapat menguatkan PAD. *Pertama*, untuk provinsi, berupa perluasan PKB dan BBNKB menjadi PKB dan BBNKB yang memasukkan kendaraan di atas air. *Kedua*, juga untuk provinsi, penambahan jenis pajak dengan Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Air Permukaan, yang sebelumnya merupakan pajak daerah kabupaten/kota. Bagi provinsi, sumber-sumber penerimaan daerah yang sedemikian dianggap cukup memadai dan cocok karena sifatnya yang lintas kabupaten/ kota serta obyek pajaknya yang tersebar di berbagai wilayah.

Ketiga, dibedakannya pajak hotel dan pajak restoran untuk kabupaten/kota yang semula dijadikan satu. *Keempat*, pajak pengambilan dan pengolahan bahan galian golongan C (untuk kabupaten/kota) yang diubah menjadi pajak pengambilan bahan galian golongan C. *Kelima*, masih untuk kabupaten/kota, ditambahkannya pajak parkir sebagai sumber penerimaan pajak baru. Pajak parkir ini dikenakan atas penyelenggaraan tempat parkir di luar badan jalan oleh orang pribadi atau badan, baik yang disediakan sebagai suatu usaha, termasuk penyediaan tempat penitipan kendaraan bermotor dan garasi kendaraan bermotor yang memungut bayaran. *Keenam*, di samping tambahan mau pun perluasan jenis pajak tersebut, kabupaten/ kota juga diberikan keleluasaan untuk menambah dengan jenis-jenis pajak baru. Namun ada rambu-rambu atau kriteria yang mesti diikuti⁴, yaitu:

- a. bersifat pajak dan bukan retribusi;
- b. obyek pajak terletak atau terdapat di wilayah daerah kabupaten/kota yang bersangkutan dan mempunyai mobilitas yang cukup rendah, serta hanya melayani masyarakat di wilayah daerah kabupaten/kota yang bersangkutan;
- c. obyek dan dasar pengenaan pajak tidak bertentangan dengan kepentingan umum;
- d. obyek pajak bukan merupakan obyek pajak provinsi dan/atau obyek pajak pusat;
- e. potensinya memadai;
- f. tidak memberikan dampak ekonomi yang negatif;
- g. memperhatikan aspek keadilan dan kemampuan masyarakat; dan
- h. menjaga kelestarian lingkungan.

⁴ Lihat Pasal 2 Ayat 4 huruf a-h, UU No. 34 tahun 2000.

Jika ada pajak daerah yang akan dikenakan tidak memenuhi satu saja dari rambu di atas, maka seyogyanya dipertimbangkan untuk dibatalkan pengesahannya. Secara tegas UU No. 34 tahun 2000 menyatakan adanya kewenangan pemerintah pusat untuk membatalkan pajak-pajak yang dianggap tidak memenuhi syarat.

Bagi sebagian orang, perubahan UU No.34/2000 ini dibanding UU No.18/1997 tidak signifikan. Namun di sini harus digarisbawahi adanya kewenangan daerah (lewat Perda) untuk menerapkan pungutan baru yang potensial bagi daerah tersebut dan sesuai kriteria. Memang kalau dilihat secara umum, dan dengan mengikuti kriteria atau prinsip-prinsip yang mengatur pajak-pajak mana saja yang cocok untuk pusat, provinsi, dan kabupaten/kota, pajak-pajak yang besar dan amat potensial lebih efisien ditangani oleh pemerintah pusat. Itulah sebabnya, di era otonomi ke depan ini, terutama dalam jangka pendek dan menengah, sesungguhnya kecil peluang bagi umumnya daerah untuk dapat meningkatkan pendapatan secara signifikan dari pajak dan retribusi daerah. Artinya, peran PAD yang marginal dibandingkan sumber-sumber lainnya tidak berarti akan berubah dengan disahkannya UU No.34/2000. Hanya beberapa daerah seperti DKI Jakarta dan Bali pada khususnya, dan kota-kota besar plus menengah pada umumnya, yang barangkali akan memperoleh peningkatan pendapatan yang besar dari penerapan UU itu. Selebihnya, daerah akan lebih bertumpu kepada dana perimbangan yang didominasi oleh hasil dan, terutama, dana alokasi umum.

Dalam bulan-bulan pertama pelaksanaan otonomi daerah ini, upaya daerah-daerah untuk meningkatkan penerimaan dari pajak dan retribusi daerah sangat marak. Bahkan, sebagian di antaranya sudah dimulai jauh sebelum UU No. 34/2000 diterbitkan. Masalahnya, ada sebagian pungutan-pungutan masa lalu yang diaktifkan kembali, di samping juga terdapat beberapa pungutan yang memang baru. Apabila pungutan-pungutan tersebut efisien dan tidak menabrak rambu-rambu yang ada, maka tidak perlu ada kekhawatiran. Namun, ada kemungkinan sebagian adalah pungutan-pungutan yang distortif dan hanya menambah beban bagi masyarakat. Berikut beberapa contoh dari pungutan yang baru mau pun yang sebelumnya pernah ada.

5.1. Beberapa Pungutan “Baru” di Era Otonomi

Sebelum UU No. 18 tahun 1997 disahkan, jumlah pungutan (pajak dan retribusi) daerah amat banyak dan bervariasi. Dalam hal pajak daerah, yang berlaku saat itu adalah UU No. 11 Drt tahun 1957 dimana dari catatan yang ada, untuk jenis pajak provinsi terdapat sebanyak 5 buah dan pajak kabupaten/kota sebanyak tidak kurang dari 20 jenis. Karena UU ini memberi kewenangan kepada daerah untuk “menggali dan mengembangkan jenis-

jenis pajak baru”, maka dalam prakteknya jumlah pajak daerah yang ada jauh lebih banyak dari itu, yakni sekitar 40 jenis.

Hal yang sama terjadi untuk retribusi daerah. Aturan yang berlaku adalah UU No. 12 Drt tahun 1957. Dari catatan yang ada, retribusi daerah provinsi terdiri dari 36 jenis, sementara retribusi daerah kabupaten/kota sebanyak 58 jenis. Dalam prakteknya, jumlah retribusi daerah di Indonesia saat itu tidak kurang dari 180 jenis.

Jenis pajak dan retribusi yang demikian banyak terutama karena daerah melihat potensi untuk meningkatkan penerimaan adalah dari sekian jenis pajak/retribusi yang umumnya kecil-kecil itu. Sebagaimana diketahui celah yang diberikan kepada daerah untuk menggali penerimaannya adalah “lapangan pajak yang belum dipergunakan oleh negara atau oleh daerah tingkat atasnya.”

Masalahnya adalah, sebagian dari pajak-pajak dan retribusi-retribusi daerah tersebut tidak efisien dan cenderung menimbulkan distorsi bagi kegiatan ekonomi sehingga mengganggu para pengusaha dan investor dalam melakukan kegiatannya di daerah. Prosedur pembayaran dari pungutan yang beraneka ragam itu cenderung rumit, tidak transparan, dan kurang memiliki dasar pemungutan yang kuat. Itulah sebabnya UU No. 18/1997 dikeluarkan dengan tujuan untuk: i) menyederhanakan jenis pajak dan retribusi daerah; ii) mengurangi ekonomi biaya tinggi; iii) menata kembali beberapa jenis retribusi yang pada hakekatnya bersifat pajak; dan iv) meningkatkan jumlah penerimaan daerah (hanya) dari jenis pajak/retribusi daerah yang potensial serta mencerminkan kegiatan ekonomi daerah.

Namun, seperti telah dikemukakan di bagian depan, sebelum cukup waktu bagi UU ini untuk diimplementasikan dengan baik, perekonomian Indonesia telah jatuh ke dalam krisis. Bertepatan dengan itu juga terjadi proses desentralisasi politik dan ekonomi yang mengubah paradigma pembangunan selama ini, termasuk paradigma pengelolaan keuangan negara. Di era otonomi daerah ini, terdapat sentimen kuat bahwa PAD harus ditingkatkan dari persinya selama ini yang hanya sekitar 10%-30% dari APBD.

Isu utama di sini adalah, walau pun UU No. 34/2000 telah membatasi pungutan-pungutan daerah yang harus memenuhi kriteria tertentu, kecenderungan bahwa itu akan dilanggar amat kuat. Kemungkinannya cukup terbuka dimana daerah menerapkan kembali berbagai pungutan yang dulu sudah dihapus, atau menerapkan sesuatu yang benar-benar baru. Paling tidak dalam jangka pendek ini, kondisi sebelum UU No. 18/1997 dimana berbagai pungutan daerah sangat banyak bisa saja terulang kembali. Apalagi kalau melihat kenyataan bahwa norma-norma atau pun arahan yang digariskan oleh pemerintah pusat

belum terlalu jelas. Ini tentu saja bukan situasi yang diharapkan dari pelaksanaan otonomi daerah.

Beberapa contoh pungutan berikut menunjukkan bagaimana keinginan daerah untuk meningkatkan peran PAD berujung kepada timbulnya berbagai pungutan daerah, dimana sebagian diantaranya cenderung tidak sesuai dengan kriteria yang ditentukan. Lebih jauh, sebagian dari pungutan ini bahkan berimplikasi buruk kepada distribusi barang antar daerah atau pun kepada para petani produsen (karena yang dipajaki adalah barang-barang hasil pertanian).

Pertama, belum setahun ini pemerintah daerah Provinsi Lampung mengeluarkan peraturan daerah (Perda No. 6 tahun 2000) yang bernama "Retribusi Izin Komoditi Ke luar Provinsi Lampung." Pungutan ini dikenakan terhadap 180 jenis komoditi yang diperdagangkan (diekspor) keluar Provinsi Lampung, dengan tarif mulai dari Rp 2 per kg sampai dengan Rp 180.000 per kg. Bahkan, dalam prakteknya, barang yang asal-muasalnya bukan dari Lampung pun akan dikenakan pajak juga sejauh tidak ada dokumen yang menunjukkan asal sebenarnya dari barang tersebut.

Kedua, masalah jembatan timbang di Sulawesi Selatan (dan beberapa daerah lainnya). Setelah pemberlakuan UU No. 18/1997, seluruh jembatan timbang di Indonesia dihapuskan. Namun beberapa waktu setelah tuntutan otonomi daerah marak di awal 1999, praktek jembatan timbang di beberapa daerah seperti Sulawesi Selatan mulai berjalan kembali. Tujuan dari jembatan timbang ini adalah untuk menjaga jalan dari kerusakan akibat truk-truk yang kelebihan muatan. Namun dalam prakteknya, ini menjadi ajang korupsi dan kolusi dari petugas, polisi, dan sopir truk atau pun pengusaha. Hal serupa nampaknya terulang kembali. Apalagi ditambah dengan kenyataan bahwa untuk daerah seperti Sulawesi Selatan yang tidak begitu padat penduduknya, jumlah jembatan timbangnya relatif banyak. Pungutan yang mesti dibayar oleh setiap truk berkisar dari Rp 5.000 sampai Rp 20.000, belum lagi pungutan lain-lain yang tidak resmi. Ini jelas menambah biaya bagi (terutama) barang pertanian yang didistribusikan.

Ketiga, contoh berikut adalah pungutan yang dikenakan terhadap para pedagang atau sopir yang masuk ke beberapa provinsi tertentu. Sebagai misal, pedagang-pedagang furnitur yang membawa barangnya dari Kalimantan Timur ke Sulawesi Selatan lewat pelabuhan Pare-pare mesti membayar ongkos mendarat (*landing fee*) sebesar Rp 5.000 per unit di atas pungutan-pungutan lainnya yang juga harus dibayar. Sedangkan pedagang dari Sulawesi Selatan yang ke Kalimantan Timur tidak dikenakan biaya serupa itu.

Keempat, beberapa daerah menerapkan pembatasan atau kuota dari komoditi yang diperdagangkan. Sebagai contoh, provinsi Nusa Tenggara Barat yang menerapkan batasan

jumlah, dan juga daerah sasaran, dari ternak yang akan dikapalkan dari daerah-daerah produksi mereka. Tujuan kebijakan ini adalah untuk mempertahankan atau menjaga jumlah hewan ternak di daerah-daerah di NTB pada tingkat yang memadai. Namun, secara ekonomi, pembatasan demikian agak aneh mengingat hukum pasar akan bekerja mengatur keseimbangan itu sendiri apabila memang permintaannya lebih dari pasokan yang bisa disediakan. Dalam prakteknya ternyata pembatasan ini tidak efektif, karena yang terjadi justru kolusi, terjadinya kenaikan ongkos pengurusan, dan adanya *rent seeking*.

Kelima, adanya rayonisasi pasar oleh daerah-daerah, dengan tujuan menopang pengusaha-pengusaha lokal dan membatasi/melarang pengusaha luar daerah untuk masuk pasar (daerah) tertentu. Ini tentu saja bertentangan dengan hukum pasar dan mengakibatkan terbatasnya pilihan konsumen serta harga yang lebih tinggi. Misalnya, PT Nusamba di Jawa Barat yang atas instruksi Gubernur bisa menikmati sebagai monopsoni dari daun teh, sebab perusahaan-perusahaan atau pabrik lainnya dihilangi untuk membeli daun teh dari daerah-daerah di Jawa Barat. Contoh lain misalnya di NTB, dimana petani di Sumbawa hanya boleh beternak satu jenis sapi, sementara di Lombok tidak ada batasan serupa itu. Akibatnya, peternak sapi di Lombok lebih sukses daripada rekan-rekannya di Sumbawa. Rayonisasi atau pengkaplingan yang nyata juga terjadi misalnya dalam produksi kapas di Sulawesi Selatan. Sebuah pabrik lokal bertindak sebagai monopsoni dalam industri ini untuk kurun waktu yang cukup lama. Adanya pendaatang baru di sini tidak mengubah situasi karena setiap pabrik membeli kapasnya masing-masing dari daerah produksi yang berbeda. Ini tentu saja dengan campur tangan pemerintah daerah. Yang sulit adalah para petani, karena tidak punya pilihan selain menjual kepada monopsoni-nya masing-masing.

Keenam, menyangkut produksi dan perdagangan kayu cendana di NTT yang sarat dengan kontrol dan pajak pemerintah daerah. Salah satu tujuannya adalah untuk pelestarian pohon kayu cendana ini. Namun karena kontrol dan pajak yang terlalu berat, maka ada kecenderungan tujuan tersebut bisa tidak tercapai. Sebab, walaupun para petani bertanggung jawab atas perawatan/pelestarian pohon-pohon kayu cendana (yang tumbuh secara alamiah), mereka tidak diperkenankan untuk memiliki pohon-pohon tersebut. Bahkan, ada denda yang mesti dibayar apabila pohon-pohon tersebut mati sebelum waktunya. Jika kayu cendana dijual, maka petani hanya berhak atas separuh dari harga jualnya, dimana sebagian lagi menjadi milik Pemda. Walaupun harga kayu cendana cukup tinggi, tidak heran jika petani agak kurang bersemangat untuk mengusahakannya. Tidak mengherankan pula jika ada sebagian petani yang memusnahkan anak-anak pohon tersebut sebelum diketahui oleh petugas Pemda.