



## Kajian Perda Provinsi Bali Tentang Bagi Hasil Pajak Provinsi kepada Kab./Kota

### Pengantar

**K**ebijakan perimbangan keuangan, sebagai bagian dari skema desentralisasi fiskal, memiliki paling kurang dua target utama, yakni mencukupkan pembiayaan daerah dalam mengurus limpahan kewenangan yang diterimanya dan pemeratakan kemampuan/kapasitas fiskal (*fiscal capacity*) antar daerah berdasar derajat kebutuhan (*fiscal need*) masing-masing. Untuk keperluan itu, UU No.25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah menetapkan tiga jenis dana perimbangan, yaitu dana bagi hasil (DBH); dana alokasi umum (DAU); dan dana alokasi khusus (DAK).

Menyangkut dana bagi hasil (DBH), UU yang sama memerinci sumber penerimaan untuk dibagikan, yakni bagi hasil sumber daya alam (SDA) yang berasal dari sektor migas, pertambangan umum, perikanan dan kehutanan; dan bagi hasil pajak yang berasal dari jenis pajak bumi dan bangunan (PBB) dan bea perolehan hak atas tanah dan bangunan (BPHTB). Belakangan, melalui UU No.17 Tahun 2000, sumber bagi hasil pajak ini ditambah dengan adanya ketentuan bagi hasil pajak penghasilan (PPh) perorangan, yang mencakup PPh karyawan (pasal 21) dan PPh orang pribadi (pasal 25/29). Ditetapkannya PPh perorangan ini sebagai obyek bagi hasil dimaksudkan sebagai kompensasi dan penyelaras bagi daerah-daerah yang tidak memiliki SDA namun memberikan kontribusi yang besar bagi penerimaan negara (APBN). Sementara dalam bagi hasil SDA, sebagaimana bisa diartikan dari aturan UU No.25/99 jo PP No.104/2000 (dan perubahannya PP No.84/2001) tentang Dana Perimbangan, subyek penerima bagi hasil ditetapkan berdasarkan daerah penghasil (*by origin*), bukan daerah pengolah.

Namun dalam perkembangannya, subyek yang bertindak dalam skema bagi hasil ini tidak hanya melibatkan pusat kepada provinsi dan kabupaten/kota, tetapi juga bagi hasil pajak dari provinsi kepada kabupaten/kota di dalam wilayah yurisdiksinya. Bahkan lebih lanjut lagi,

yakni adanya bagi hasil pajak dan retribusi kabupaten kepada desa di wilayah yurisdiksinya. Secara yuridis, hal ini memiliki dasar legal tersendiri, terutama melalui UU No.34 Tahun 2000 tentang Pajak dan Retribusi Daerah jo PP No.65/2001 tentang Pajak Daerah dan PP No.66/2001 tentang Retribusi Daerah. Dalam pasal 2A ayat (1) UU No.34/2000 ditetapkan proporsi 30% hasil penerimaan pajak kendaraan bermotor, kendaraan atas air dan bebalik nama, 70% hasil pajak bahan bakar dan 70% hasil pajak air bawah tanah/permukaan untuk diberikan kepada kabupaten/kota. Hal serupa dijabarkan lagi dalam pasal 77 PP No.65/2000, dengan tambahan bahwa penggunaan bagian daerah itu ditetapkan sepenuhnya oleh kabupaten/kota penerima.

Sedangkan bagi hasil pajak dan retribusi kabupaten kepada desa mendapat dasar legalnya dalam pasal 2 ayat (2) UU No.34/2000 dan pasal 78 PP No.65/2001 yang menetapkan bahwa hasil penerimaan pajak kabupaten diperuntukan paling sedikit 10% untuk desa di wilayahnya, dengan memperhatikan aspek pemerataan dan potensi antar desa dan penggunaannya ditetapkan sepenuhnya oleh desa penerima. Menyangkut bagi hasil retribusi, pasal 15 PP No.66/2001 menetapkan bahwa sebagian hasil penerimaan retribusi tertentu diperuntukan bagi desa (ayat 1), dengan memperhatikan aspek keterlibatan desa tersebut dalam penyediaan layanan (ayat 2), yang kemudian dalam bagian penjelasan diterangkan, bahwa retribusi tertentu itu diperuntukan kepada desa yang terlibat langsung dalam pemberian pelayanan, seperti retribusi penggantian biaya cetak KTP dan ACS).

Dalam edisi ini, KPPOD akan mengambil contoh kasus bagi hasil pajak di Provinsi Bali. Kajian tekstual ini akan merujuk pada Perda No.15/2001 tentang Penetapan Pemberian sebagian Hasil Penerimaan Pajak Provinsi Bali kepada Kabupaten/Kota dan Keputusan Gubernur Bali No.65/2001 tentang Pengalokasian Pembagian Hasil Penerimaan Pajak Penghasilan Orang Pribadi Dalam Negeri dan Pajak Penghasilan Pasal 21.

## Ringkasan Isi

Jenis pajak yang akan dibagihasilkan, berikut proporsi pembagiannya, sebagai berikut:

- Pajak kendaraan bermotor dan kendaraan di atas air dan bea balik nama kendaraan bermotor dan kendaraan di atas air, dengan porsi bagi hasil untuk kabupaten/kota sebesar 30%
- Pajak bahan bakar kendaraan bermotor, dengan porsi bagi hasil untuk kabupaten/kota sebesar 70%
- Pajak pengambilan dan pemanfaatan air bawah tanah dan air permukaan, dengan porsi bagi hasil untuk kabupaten/kota sebesar 70%
- Sedangkan bagi hasil PPh Perseorangan, yang diatur dalam SK Gubernur No.65/2001, adalah sebesar 40% untuk provinsi dan 60% untuk kabupaten/kota (pasal 1). Pembagian porsi 60% ini dibagi secara tidak merata kepada 8 kabupaten dan 1 kota yang ada, dengan mempertimbangkan faktor jumlah penduduk, PAD, luas wilayah, potensi penerimaan PPh Perseorangan dan jumlah penduduk miskin setiap daerah (pasal 2). Merujuk pada prinsip itu, maka alokasinya adalah: Buleleng (15,7), Jembrana (11%), Tabanan (8,4%), Badung (11%), Gianyar (8,3%), Bangli (11,2%), Klungkung (9,3%), Karangasem (14,1%), dan Kota Denpasar (11%). Hal ini merujuk kepada UU No.17/2000 dan PP No.115/2000 tentang Pembagian Hasil Penerimaan PPh antara Pusat dan Daerah. Dalam pasal 2 PP No.115/2000 dikatakan bahwa sebanyak 20% dari penerimaan PPh diberikan kepada Pemda tempat wajib pajak terdaftar (ayat 1); dan dari jatah itu dipecahkan lagi sebanyak 40% untuk provinsi dan 60% dibagi kepada kabupaten/kota yang pengalokasiannya diatur berdasarkan usulan Gubernur dengan mempertimbangkan faktor jumlah penduduk, luas wilayah dan asas pemerataan (ayat 2).

Prinsip-prinsip penting dalam Perda dan SK Gubernur ini adalah

- Penggunaan bagian daerah ini diserahkan daerah masing-masing daerah.
- Dari segi asas kepastian anggaran, baik Perda No.15/2001 maupun SK No.65/2001 memberikan jaminan bahwa bagian daerah ini akan menjadi pendapatan kabupaten/kota setiap tahun anggaran dan dicantumkan dalam APBD. Setiap awal tahun Gubernur Bali akan menyampaikan kepada kabupaten/kota besarnya jumlah yang diperoleh setiap daerah.

- Prinsip yang dilandasi pertimbangan kecukupan fiskal (*fiscal adequate*) untuk pembiayaan kewenangan desentralisasi, pertimbangan pemerataan (*equalization grant*), dan pertimbangan potensi pajak setiap daerah.
- Secara umum, variabel yang dipakai untuk menentukan proporsi setiap daerah, berbeda menurut jenis obyek bagi hasil. Bagi hasil pajak kendaraan bermotor dan kendaraan di atas air dan bea balik nama kendaraan bermotor dan kendaraan di atas air berdasar variabel jumlah penduduk, PDRB per kapita, PAD, luas wilayah, jumlah kendaraan, panjang jalan, jumlah penduduk miskin, dan potensi pajak; bagi hasil pajak bahan bakar kendaraan bermotor menurut variabel jumlah penduduk, PDRB per kapita, PAD luas wilayah, jumlah kendaraan, jumlah penduduk miskin dan potensi pajak; dan bagi hasil pajak pengambilan dan pemanfaatan air bawah tanah dan air permukaan berdasar variabel jumlah penduduk, PDB per kapita, PAD, luas wilayah, jumlah penduduk miskin, potensi air bawah tanah dan luas hutan lindung.

## Ulasan

Menurut UU No.22/1999 tentang Pemerintahan Daerah, titik berat otonomi ada di daerah kabupaten/kota. Sementara kabupaten/kota mendapatkan otonomi yang amat luas, provinsi hanyalah sebagai daerah otonom terbatas (otonomi parsial). Mengikuti formula klasik, bahwa *money follows function* dan menghindari sindrom otonomi hanya menjadi beban (*unfunded mandate*) bagi kabupaten/kota, maka harus ada paralelisme di sisi daya dukung finansial.

Dalam kerangka itu, selain mendapatkan dana perimbangan (DBH, DAU dan DAK) dari pemerintah pusat, daerah kabupaten/kota juga memperoleh dana perimbangan dalam jenis dana bagi hasil dari provinsi. Namun, perlu pula dicatat sejumlah perbedaan antara kedua hal ini. **Pertama**, kalau DBH pusat benar-benar menerapkan prinsip bagi hasil *by origin*, dalam skema DBH provinsi semua daerah kabupaten/kota di dalam wilayah yurisdiksinya mendapat jatah (meski tidak sama jumlah, yakni tergantung pada variabel-variabel sebagaimana disebut di atas). **Kedua**, dalam DBH pusat, daerah-daerah bukan penghasil tidak mendapat DBH, dan atas "celah" fiskalnya itu akan mendapat instrumen DAU. Instrumen penutup celah kesenjangan antara daerah penghasil dan bukan penghasil tidak ada di level provinsi, karena semua daerah memang mendapatkan jatahnya.

Merujuk pada kasus Provinsi Bali, variabel-variabel yang dipakai dalam penentuan proporsi (2)

alokasi dana bagi hasil kepada provinsi mendorong kita kepada kesimpulan bahwa antara prinsip dan formula DBH pusat seperti yang kita kenal selama ini (sebagaimana banyak diatur dalam UU No.25/1999 dan PP No.104/2000 dan perubahannya dalam PP No.84/2001) memang tidak bisa dibandingkan begitu saja “konsistensi penjabarannya” dalam kasus DBH Propinsi Bali ini. Dalam hal yang terkahir ini, mungkin tidak sepenuhnya tepat (seperti juga judul kedua Perda) untuk kita memaknai arti bagi hasil itu sebagaimana yang dimaksud dalam DBH pusat. Bahkan variabel bagi hasil yang diperhitungkan cuma sedikit (seperti potensi daerah penghasil pajak) dibanding dengan variabel-variabel lain (mirip dengan variabel dalam perhitungan DAU dari pemerintah pusat). Jadi pemaknaan bagi hasil dalam kasus ini adalah, adanya *revenue sharing* kepada semua daerah kabupaten/kota, tanpa terpaksa secara kaku dengan prinsip *by origin* seperti yang dikenal dalam DBH pusat. Memang agak disayangkan, keterbatasan informasi dalam kedua Perda ini, menyebabkan agak sulitnya kita mengukur bobot pengaruh dari setiap variabel tersebut (lebih-lebih bobot dari variabel potensi pajak).

Catatan lain dari Perda ini adalah soal status dari uang yang diterima kabupaten/kota tersebut dan konsekuensi pertanggungjawabannya. Kalau ini merupakan dana desentralisasi, maka apakah itu berarti pertanggungjawabannya diberi kepada DPRD, dan laporannya kepada pusat (sebagaimana mekanisme lazimnya selama ini), atau ke provinsi sebagai sumber pemberi dana (namun tidak dikenal selama ini)? Ia juga sulit disebut sebagai dana dekonsentrasi sehingga laporannya kepada pemberi dana (provinsi), karena adanya prinsip diskresi dan kewenangan luas daerah kabupaten/kota menggunakannya. Demi tertib administrasi keuangan negara, sudah saatnya instrumen hukum lain (menambah UU No.34/2000 jo PP No.65/2001 dan PP No.66/2001 tadi) dibuat di level pemerintah pusat. Status dana dan alur pertanggungjawaban jelas merupakan hal vital dalam urusan keuangan publik semacam ini.

Namun, di luar catatan di atas, kehadiran dua Perda Provinsi Bali ini patut disambut baik. Belum semua provinsi memiliki kebijakan semacam ini, dan sebagian lainnya mengeluarkan kebijakan yang tidak konsisten dengan aturan dalam UU No.34/2001 dan aturan organiknya tadi. Kasus Provinsi Banten, yang berbuntut pada tuntutan “melepaskan diri” sejumlah kabupaten

yang ada, menjadi contoh inkonsistensi penerapan kebijakan itu. Di provinsi baru tersebut, dana bagi hasil yang diberikan kepada daerah tidak dalam bentuk uang segar (sebagaimana yang dituntut sejumlah daerah kabupaten/kota setempat) tapi sudah dalam bentuk bantuan proyek (sehingga mirip dengan dana dekonsentrasi). Sebaliknya, paling kurang merujuk kepada Perda dan SK Gubernur tadi, Provinsi Bali menjadi contoh yang baik akan penerapan aturan pusat secara konsisten, terlepas dari adanya juga kenyataan bahwa instrumen regulasi pusat itu tidak cukup lengkap sehingga berimbas kepada kelemahan yang melekat dalam kedua Perda ini.

Sebagai daerah jasa yang tentu menyimpan potensi pajak yang tinggi, kebijakan bagi hasil penerimaan seperti ini memang amat penting. Mengingat bahwa pembayar pajak tidak merupakan milik eksklusif suatu daerah (seperti status daftar wajib pajaknya berbeda daerah dengan aktivitas usaha, atau berada di lintas wilayah beberapa daerah), maka “intervensi” pemerintah yang lebih tinggi (provinsi) dalam mengatur distribusi yang lebih mencakup dan berkeadilan menjadi mutlak. Soal keadilan inilah yang menjadi perkara serius dalam era otonomi ini, selain masalah kecukupan pembiayaan. ■

