

Peran Pendapatan Asli Daerah di Era Otonomi

Raksaka Mahi*

ABSTRAK

Paper ini hendak membahas proses implementasi yang benar dari UU No. 34/2000 sehingga tidak menimbulkan distorsi bagi masyarakat dan perekonomian. Selain itu, pembahasan juga mencakup faktor-faktor yang mempengaruhi besarnya PAD (Pendapatan Asli Daerah) seperti kemampuan manajemen pemungutan pajak dan retribusi daerahnya, faktor-faktor apa saja yang perlu diperhitungkan dalam pemungutan PAD, dan peran pertumbuhan bagi peningkatan PAD di daerah.

Beberapa temuan dalam studi ini berkaitan dengan PAD dan pemungutan pajak daerah pada tingkat kabupaten/ kota adalah bahwa peran dari PAD dalam pembiayaan publik di daerah cenderung berkurang. Selain itu dari hasil perhitungan elastisitas pajak antar daerah ditemukan bahwa jenis-jenis pajak daerah saat ini memiliki basis pajak yang kurang sensitif terhadap perkembangan perekonomian. Pemungutan pajak di daerah juga cenderung belum optimal, hanya ada beberapa jenis pajak yang pemungutannya sudah baik, hal ini terjadi karena kemudahan pengelolaan jenis pajak tersebut. Berkaitan dengan banyaknya kritikan dan keluhan terhadap pemungutan pajak daerah yang mengganggu iklim usaha, hal ini terjadi karena kurangnya pemahaman pemerintah daerah dalam implementasi kriteria-kriteria pemungutan pajak pada UU No. 34/2000.

Saran dan kebijakan utama bagi permasalahan ini adalah diperlukan daftar detil pajak yang boleh dipungut daerah, bukan hanya kriteria umum saja; serta perbaikan sistem pengawasan penerbitan perda pungutan di daerah, dengan sanksi yang memadai. Selain itu, diperlukan juga optimalisasi pajak lokal melalui usaha intensifikasi dan ekstensifikasi perpajakan lokal.

Kata Kunci: Otonomi Daerah, PAD, Pajak Daerah, Elastisitas Pajak
Klasifikasi JEL: H71

I. PENDAHULUAN

Implementasi kebijakan otonomi daerah memberikan kesempatan yang lebih leluasa bagi pemerintah daerah untuk melakukan berbagai kebijakan publik di daerahnya masing-masing. Dalam rangka membiayai berbagai pengeluaran publik di daerahnya, pemerintah daerah tidak saja memperoleh alokasi dana perimbangan dari pusat, tetapi juga dapat melakukan penggalan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Dasar-dasar penetapan

* Dr. Raksaka Mahi adalah Ketua Program MPKP-FEUI dan Staf Pengajar Ekonomi Publik FEUI.

pemungutan PAD tersebut diatur oleh UU No.34/2000 tentang Pajak dan Retribusi daerah.

Dalam memahami konsep pemungutan PAD yang tertuang dalam UU tersebut, terdapat beberapa pandangan berbeda antara satu daerah dengan daerah lainnya. Sebagai akibatnya, ada pemerintah daerah yang cenderung melakukan berbagai pungutan daerah yang berakhir pada peningkatan biaya ekonomi. Menjadi pertanyaan, bagaimanakah sebenarnya proses implementasi yang benar dari UU No.34/2000 sehingga tidak menimbulkan distorsi bagi masyarakat dan perekonomian?

Selain aspek Undang-undang, besarnya PAD yang dapat dikumpulkan oleh suatu daerah juga tergantung dari kemampuan manajemen pemungutan pajak dan retribusi daerahnya. Dalam era otonomi, faktor-faktor apa saja yang perlu diperhitungkan dalam pemungutan PAD? Apakah pertumbuhan ekonomi daerah semata-mata dapat menjadi pendukung bagi peningkatan PAD di daerah?

Beberapa pertanyaan pokok di atas akan berusaha dibahas dalam makalah ini. Fokus analisa dalam makalah ini adalah kabupaten/kota. Dan untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan diatas, akan dipergunakan analisa empiris dengan data keuangan maupun konsumsi daerah yang meliputi data pada tahun 2001 hingga 2003.

II. PERAN PAD DALAM MENDUKUNG PEMBIAYAAN DAERAH

Otonomi daerah secara garis besar lebih berbasis pada kabupaten/ kota dibandingkan pada propinsi. Artinya, desentralisasi lebih diarahkan pada pemberian wewenang yang lebih luas pada kabupaten/ kota. Pertanyaannya kemudian adalah apakah kabupaten/ kota ini mempunyai kemampuan untuk melaksanakan wewenang tersebut dilihat dari sisi keuangannya? Untuk menjawab hal tersebut, PAD setiap daerah dievaluasi terhadap rata-rata belanja daerah, yang mencerminkan perkiraan belanja daerah yang dibutuhkan dalam era otonomi.

Pada tahun 2001, dari 335 kabupaten dan kota di seluruh Indonesia yang dianalisis, terlihat bahwa hanya ada dua kabupaten dan kota yang memiliki nilai nominal PAD yang lebih besar dari rata-rata pengeluaran rutin (0,6%), yakni Kota Surabaya dan Kabupaten Bandung (Tabel 1.) Nilai nominal PAD Kota Surabaya dan Kabupaten Bandung pada tahun tersebut masing-masing Rp 208,2 milyar dan Rp 355,3 milyar, sedangkan rata-rata pengeluaran rutin dan rata-rata pengeluaran total kabupaten/ kota adalah Rp 140,5 milyar dan Rp 205 milyar.

Tabel 1. Perbandingan PAD dengan Rata-rata Pengeluaran Total dan Rata-Rata Pengeluaran Rutin Daerah Kabupaten/Kota 2001

	Jumlah Kabupaten/Kota	Persentase
PAD \geq Rata-rata Pengeluaran Total	2	0,6%
PAD < Rata-rata Pengeluaran Total	333	99,4%
	335	100%

PAD \geq Rata-rata Pengeluaran Total: Kabupaten Bandung dan Kota Surabaya

Tabel 1. Perbandingan PAD dengan Rata-rata Pengeluaran Total dan Rata-Rata Pengeluaran Rutin Daerah Kabupaten/Kota 2001 (lanjutan)

	Jumlah Kabupaten/Kota	Persentase
PAD \geq Rata-rata Pengeluaran Rutin	0	0%
PAD < Rata-rata Pengeluaran Rutin	335	100%
	335	100%

PAD \geq Rata-rata Pengeluaran Total: Kabupaten Badung dan Kota Surabaya

Tidak berbeda dengan kondisi tahun 2001, pada tahun 2002 dari 342 kabupaten dan kota yang dianalisis, hanya ada dua daerah yang memiliki PAD yang melebihi rata-rata pengeluaran totalnya (0,6%), yakni Kota Surabaya dan Kabupaten Badung. Rata-rata pengeluaran total pada tahun 2002 tersebut adalah Rp 256,2 milyar. Sedangkan nilai nominal PAD Kota Surabaya dan Kabupaten Badung masing-masing sebesar Rp 277,8 milyar dan Rp 310,6 milyar.

Jika dilihat dari kemampuan PAD kabupaten dan kota dalam memenuhi belanja rutin, maka terlihat hanya ada 3 daerah yang memiliki PAD melebihi rata-rata pengeluaran rutin, yakni Kota Surabaya, Kabupaten Bandung dan Kabupaten Badung, di mana rata-rata pengeluaran rutin dari 342 kabupaten dan kota yang dianalisis sebesar Rp256,2 milyar.

Tabel 2. Perbandingan PAD dengan Rata-rata Pengeluaran Total dan Rata-Rata Pengeluaran Rutin Daerah Kabupaten/ Kota 2002

	Jumlah Kabupaten/Kota	Persentase
PAD \geq Rata-rata Pengeluaran Total	2	0,6%
PAD < Rata-rata Pengeluaran Total	340	99,4%
	342	
PAD \geq Rata-rata Pengeluaran Rutin	3	0,9%
PAD < Rata-rata Pengeluaran Rutin	339	99,1%
	342	

Tabel 3. Perbandingan PAD dengan Rata-rata Pengeluaran Total dan Rata-Rata Pengeluaran Rutin Daerah Kabupaten/ Kota 2003

	Jumlah Kabupaten/Kota	Persentase
PAD \geq Rata-rata Pengeluaran Total	1	0,3%
PAD < Rata-rata Pengeluaran Total	351	99,7%
	352	100%
PAD \geq Rata-rata Pengeluaran Rutin	3	0,9%
PAD < Rata-rata Pengeluaran Rutin	349	99,1%
	352	100%

Kota Surabaya tetap menjadi daerah yang memiliki PAD berperan penting untuk menutupi pengeluaran totalnya. Hal ini terlihat dari besarnya PAD Kota Surabaya pada

tahun 2003, yakni sebesar Rp 345,4 milyar yang lebih besar dari rata-rata pengeluaran total pada periode yang sama yakni sebesar Rp 319,7 milyar. Kondisi ini menunjukkan hanya 0,3% kabupaten dan kota di Indonesia yang memiliki PAD yang mampu menutupi belanja daerahnya dan sebanyak 99,7% kabupaten dan kota PAD nya masih di bawah rata-rata belanjanya.

Jika dilihat dari sisi pengeluaran rutin, terlihat bahwa pada tahun 2003 Kota Medan, Kota Bandung dan Kota Surabaya memiliki PAD yang lebih besar dari rata-rata pengeluaran rutinnya. Rata-rata pengeluaran rutin dari 352 kabupaten dan kota yang dianalisis sebesar Rp 221,4 milyar. Sedangkan nilai nominal PAD Kota Medan, Bandung dan Surabaya masing-masing sebesar Rp 224 milyar, Rp 229,7 milyar dan Rp 345,4 milyar.

Tabel 4. Nama Kabupaten/ Kota Perbandingan PAD dengan Rata-rata Pengeluaran Total dan Rata-Rata Pengeluaran Rutin

Tahun	Kabupaten/ Kota dgn PAD \geq Rata-rata Pengeluaran Total	Kabupaten/ Kota dengan PAD \geq Rata-rata Pengeluaran Rutin
2001	Kota Surabaya dan Kabupaten Badung	Kota Surabaya dan Kabupaten Badung
2002	Kota Surabaya dan Kabupaten Badung	Kota Bandung, Kota Surabaya dan Kabupaten Badung
2003	Kota Surabaya	Kota Medan, Kota Bandung Kota Surabaya

Dari Tabel 4 dapat ditunjukkan bahwa setelah tahun 2001, jumlah kabupaten/ kota yang memiliki PAD lebih besar dari rata-rata pengeluaran rutin maupun rata-rata pengeluaran total makin menurun. Apa makna dari penurunan jumlah kabupaten/ kota ini? Tampaknya terlihat bahwa peran PAD sebagai sumber pembiayaan di daerah makin hari makin menurun. Darimana sumber utama pembiayaan daerah? Tampaknya peran transfer dari pemerintah pusat makin meningkat dalam pembiayaan rutin maupun total di daerah.

Ketergantungan ini tentu saja memberikan akibat dalam proses perencanaan maupun pelaksanaan anggaran di daerah. Bila dana yang dialokasikan berkurang, maka target pengeluaran harus mengalami perubahan pula. Sementara itu, apabila terjadi keterlambatan alokasi bantuan, maka kemungkinan penyerapan dananya akan tidak optimal untuk tahun yang berjalan, karena waktunya semakin mendekati proses perhitungan (pertanggungjawaban) APBD. Perubahan ini tentu saja akan memberikan akibat terhadap perubahan target-target pengeluaran daerah. Besarnya perubahan ini sangat bervariasi antar daerah, dan sangat tergantung pada struktur keuangan daerah.

Keuntungan suatu daerah yang memiliki tingkat PAD (pendapatan asli daerah) yang tinggi adalah tingkat ketergantungannya yang lebih rendah terhadap pusat. Dengan demikian, perubahan yang terjadi dari alokasi maupun bantuan pusat relatif tidak mengganggu target pengeluaran APBD yang telah disahkan. Sebaliknya, bila peranan bantuan maupun alokasi bagi hasil cukup tinggi, maka efeknya sangat terasa bagi daerah.

Berbagai keterlambatan dalam proses alokasi pusat ke daerah mendorong pemda untuk berkreasi semaksimal mungkin untuk memenuhi kebutuhan pengeluaran seperti yang dianggarkan. Beberapa daerah memiliki kreasi positif dalam meningkatkan sumber keuangannya, tetapi banyak daerah lain justru melahirkan Peraturan-peraturan Daerah (Perda) yang memiliki eksese negatif terhadap keberlangsungan suatu bisnis di daerah.

Disinilah awal keluhan terdengar dari berbagai daerah, bahwa otonomi daerah dianggap tidak mendukung kehidupan bisnis di daerah.

III. PEMAHAMAN KRITERIA PEMUNGUTAN PAJAK DAN RETRIBUSI DAERAH DALAM UU NO. 34/ 2000

Dengan berlakunya UU No.34/ 2000, maka dimungkinkan bagi pemerintah daerah untuk menerbitkan berbagai jenis pajak yang baru¹ dengan ketentuan-ketentuan sebagai berikut (Pasal 2, ayat 4):

1. Obyek pajak terletak atau terdapat di wilayah daerah kabupaten/kota yang bersangkutan dan mempunyai mobilitas cukup rendah serta hanya melayani masyarakat di wilayah daerah kabupaten/kota yang bersangkutan (memenuhi "Elastisitas", lihat uraian kriteria Davey).
2. Obyek dan dasar pengenaan pajak tidak bertentangan dengan kepentingan umum (ada "kesepakatan politis").
3. Obyek pajak bukan merupakan obyek pajak propinsi dan atau pusat ("kesepakatan politis").
4. Potensinya memadai ("kecukupan dan elastisitas").
5. Tidak memberikan dampak ekonomi yang negatif ("tidak ada distorsi ekonomi").
6. Memperhatikan aspek keadilan dan kemampuan masyarakat ("pemerataan").
7. Menjaga kelestarian lingkungan ("kesepakatan politis").

Kriteria-kriteria yang disampaikan di atas pada dasarnya tidak berbeda jauh dengan konsep perpajakan daerah yang dikenal dalam literatur perpajakan, yaitu kriteria sebagai berikut:

1. **Kecukupan dan Elastisitas:** penerimaan dari suatu pajak harus menghasilkan penerimaan yang cukup besar, sehingga diharapkan mampu membiayai sebagian atau keseluruhan biaya pelayanan yang akan dikeluarkan. Implisit dari persyaratan ini adalah ongkos pungut harus dapat tertutup dari hasil pungut. Selisihnya ini masih dapat dipergunakan untuk membiayai pengeluaran publik yang akan dibangun. Sementara itu, perlu disadari bahwa tidak semua jenis pajak tersebut memenuhi persyaratan *elastisitas*. Ada dua arti elastisitas yang penting. *Pertama*, terdapatnya pertumbuhan potensi dari dasar pengenaan pajak itu sendiri (basis pajak). *Kedua*, kemudahan untuk menarik manfaat dari pertumbuhan pajak tersebut. Dalam kaitan yang pertama, bila potensi pajak meningkat, misalkan jumlah kendaraan bermotor meningkat, maka sudah selayaknya pajak kendaraan bermotor akan naik. Walaupun demikian, kenaikan ini tidak akan terasa apabila sistem perpajakan tidak dapat mengambil manfaat dari adanya peningkatan pajak kendaraan bermotor tersebut (misalkan sistem perpajakan sangat tidak efisien).

¹ Di luar jenis pungutan pajak dan retribusi yang telah ditetapkan melalui UU 34/2000 dan UU 18/1997

2. **Pemerataan:** Prinsipnya adalah beban pengeluaran pemerintah daerah haruslah dipikul oleh semua golongan dalam masyarakat sesuai dengan kekayaan dan kesanggupannya. Ada tiga dimensi pemerataan; (1) Pemerataan vertikal yang menghasilkan pajak progresif, (2) pemerataan horizontal, (3) pemerataan secara geografis. Orang tidak seharusnya membayar beban pajak lebih hanya karena tinggal di daerah tertentu.
3. **Kelayakan Administrasi:** Berbagai jenis pajak maupun pungutan di daerah sangat berbeda-beda dalam jumlah, integritas dan keputusan yang diperlukan dalam administrasinya. Pajak tertentu memiliki tingkat kesulitan dalam penghitungannya. Sementara ada pajak yang sangat mudah dihitung. Selain itu, pajak tertentu mungkin dapat dihindari oleh seorang wajib pajak (*tax avoidance*), yang mana kesempatan untuk itu memang dimungkinkan oleh suatu sistem perpajakan tertentu. *Tax avoidance* harus dibedakan dari *tax evasion* (penggelapan pajak) dimana yang terakhir ini merupakan tindakan kriminal.
4. **Kesepakatan politis:** Pada akhirnya, keputusan pembebanan pajak sangat tergantung pada kepekaan masyarakat; pandangan masyarakat secara umum tentang pajak dan nilai-nilai yang berlaku pada masyarakat di suatu daerah. Oleh karenanya, dibutuhkan suatu kesepakatan bersama bila dirasakan perlu dalam pengambilan keputusan perpajakan.
5. **Distorsi terhadap perekonomian:** Implikasi pajak atau pungutan yang secara minimal berpengaruh terhadap perekonomian. Pada dasarnya setiap pajak atau pungutan akan menimbulkan suatu beban baik bagi konsumen maupun produsen. Persoalannya, jangan sampai suatu pajak atau pungutan menimbulkan beban tambahan (*extra burden*) yang berlebihan, yang mana akan merugikan masyarakat secara menyeluruh (*dead-weight loss*).

Bagaimana menggunakan kriteria-kriteria semacam ini dalam menentukan kelayakan berbagai pajak dan pungutan daerah? Penilaian terhadap potensi-potensi penerimaan tersebut dengan memberikan nilai antara 1 sampai 5 terhadap empat kriteria tersebut.

1. Kecukupan dan elastisitas, nilai 1 berarti pungutan tersebut tidak cukup untuk membiayai pelayanan dan juga sangat tidak elastis, sedangkan nilai 5 berarti pungutan tersebut dapat membiayai pelayanan dan cukup elastis.
2. Keadilan, nilai 1 berarti sangat tidak adil dilihat dari kepentingan masyarakat yang mendapatkan pelayanan dan nilai 5 dianggap sangat adil.
3. Kemampuan administratif, nilai 1 berarti secara administratif pemerintah daerah sukar untuk melakukan pemungutannya dan nilai 5 berarti secara administratif sangat memungkinkan pemerintah daerah untuk melakukan pemungutannya.
4. Kesepakatan politis, nilai 1 berarti banyak sekali hambatan politis yang akan dihadapi jika pemerintah daerah menerapkan pungutan tersebut dan nilai 5 berarti pungutan tersebut mendapat dukungan politis dan sedikit hambatan politis yang dihadapi.
5. Dampak perekonomian, nilai 1 berarti pungutan tersebut akan memperburuk perekonomian (dampak negatif) dan nilai 5 berarti pungutan tersebut akan meningkatkan perekonomian (dampak positif).

Hasil dari penilaian dijumlahkan untuk menentukan apakah pungutan tersebut berpotensi untuk dipungut daerah. Untuk ini dibuat batasan penilaian sebagai berikut:

- Nilai total sampai dengan 10 berarti tidak potensial
- Nilai total di atas 10 sampai dengan 14 berarti kurang potensial
- Nilai total dari 15 sampai dengan 20 berarti potensial
- Nilai total di atas 20 berarti sangat potensial.

Bila metode ini diimplementasikan untuk analisa suatu pungutan di daerah, misalnya pungutan di jalan raya yang makin marak setelah keberadaan otonomi daerah, hasilnya dapat dilihat pada tabel 5. Hasil penggunaan kriteria menunjukkan bahwa jenis pungutan tersebut tidak potensial.

Tabel 5. Evaluasi Pungutan Jalan Raya

Kriteria	Pungutan Jalan Raya	Argumentasi
Kecukupan & Elastisitas	2	Pungutan jalan raya memiliki basis yang cukup jelas, yaitu kendaraan angkutan yang melintas, tapi tidak mudah diprediksi elastisitasnya karena memiliki mobilitas antar daerah yang tinggi.
Pemerataan	2	Kurang jelas membedakan jenis kendaraan dalam kaitannya dengan golongan masyarakat pengguna jalan raya.
Kelayakan Administrasi	3	Memungkinkan dilakukan administrasinya, walaupun diperlukan banyak pegawai pemungut, sehingga cenderung tidak efisien.
Kesepakatan Politis	2	Tantangan politis dan masyarakat cukup besar.
Distorsi ekonomi	1	Arus barang dan distribusi barang menjadi terganggu, dan mengakibatkan biaya transportasi barang menjadi meningkat.
Total Nilai	10	Kesimpulan: "tidak potensial".

Melalui metode inilah sebenarnya Pemerintah Daerah (Pemda) dapat mengkaji ulang semua jenis pungutannya dengan melakukan implementasi kriteria pada UU No.34/ 2000, yang pada dasarnya sejalan dengan kriteria umum dalam teori perpajakan. Dengan melakukan tinjauan ulang atas Perda pungutan yang ada dengan metode di atas, diharapkan Pemda yang ingin meningkatkan PAD dengan menerbitkan berbagai pungutan baru dapat melakukan analisis terlebih dahulu tentang kelayakan pungutnya, sehingga tidak menjadi Perda pungutan yang bermasalah di kemudian hari.

IV. ANALISA ELASTISITAS PERPAJAKAN DAERAH

Berdasarkan teori, pemungutan suatu pajak tidak saja bergantung kepada perubahan-perubahan maupun perbedaan-perbedaan dalam perekonomian daerah, tetapi juga kepada kemampuan administrasi pemungutan daerah. Oleh karena itu, dalam menilai besarnya respons dari hasil pungutan pajak daerah terhadap ekonomi daerah, dapat dilakukan dengan pendekatan elastisitas pajak (*Tax Elasticity*) sebagai berikut:

$$\text{Tax elasticity} = \varepsilon_{TY}$$

Adalah: - % perubahan penerimaan pajak/ % perubahan pada PDRB

$$-\frac{\partial T / T}{\partial PDRB / PDRB}$$

$$-\frac{\partial T / \partial PDRB}{PDRB / T}$$

T adalah penerimaan pajak daerah, dan PDRB adalah Produk Domestik Regional Bruto. Sementara itu, mengingat bahwa analisa ini ditujukan untuk membedakan respons ekonomi dari respons administrasi perpajakan daerah, maka elastisitas pajak dapat didekomposisikan menjadi dua jenis elastisitas, sebagai berikut:

1. Elastisitas pajak terhadap basis pajak (B) dengan rumusan:

$$\text{Tax-to-base elasticity} = (\partial T / \partial B) * (B / T)$$

2. Elastisitas basis pajak (B) terhadap ekonomi daerah (PDRB) dirumuskan sebagai:

$$\text{Base-to-income elasticity} = (\partial B / \partial PDRB) * (PDRB / B)$$

Bila kedua jenis elastisitas di atas diperkalikan, maka akan kembali kepada kondisi elastisitas pajak (ϵ_{TY}).

Kedua jenis elastisitas tersebut menunjukkan bahwa efek dari perekonomian daerah akan mempengaruhi besarnya basis pajak daerah, dan selanjutnya besarnya basis pajak, bila dapat dikelola dengan baik, akan dapat dipungut dalam bentuk pajak daerah. Secara umum, elastisitas dikatakan bagus bila nilainya setidaknya sama dengan atau lebih besar dari 1 (satu).

Untuk menunjukkan perilaku elastisitas terhadap antar daerah, digunakan data panel (*cross-section*). Dengan menggunakan data tahun 2003, maka dalam tabel 6 disajikan hasil uji elastisitas pajak daerah terhadap beberapa jenis basis pajak yang dinilai relevan, yaitu jumlah hotel, jumlah restoran, konsumsi makanan, konsumsi bukan makanan, konsumsi listrik, dan konsumsi perumahan.

Tabel 6. Elastisitas Pajak Daerah terhadap Beberapa Jenis Basis Pajak

		d pajak/ basis
1	Jumlah hotel	dTAX/ dX ₁ = 0,584004
2	Jumlah restoran	dTAX/ dX ₂ = 0,58505
3	Konsumsi makanan (<i>food</i>)	dTAX/ dX ₃ = 0,976559
4	Konsumsi bukan makanan (<i>non-food</i>)	dTAX/ dX ₄ = 0,943591
5	Konsumsi listrik	dTAX/ dX ₅ = 1,263067
6	Konsumsi perumahan	dTAX/ dX ₆ = 1,745558

Selain itu, dengan menggunakan data tahun 2003, maka dalam tabel 7 disajikan hasil uji elastisitas basis pajak maupun basis retribusi terhadap ekonomi antar daerah. Dengan menggunakan Tabel 7, dapat diperoleh beberapa informasi tentang elastisitas basis pajak terhadap ekonomi daerah:

1. Mengingat nilai elastisitas semua basis pajak berada di bawah 1 (satu), dapat dikatakan bahwa respons basis pajak terhadap perekonomian antar daerah menunjukkan elastisitas yang rendah.
2. Sedikit harapan adalah pada respons basis pajak yang mendekati satu, yaitu pada konsumsi bukan makanan dan jumlah hotel. Ini memberikan indikasi bahwa pada daerah yang ekonominya lebih baik, maka umumnya ditemukan aktivitas konsumsi bukan makanan dan jumlah hotel.
3. Secara umum dapat dikatakan bahwa pajak-pajak daerah memiliki basis pajak yang kurang berkaitan dengan perkembangan perekonomian daerah.

Tabel 7. Elastisitas Basis Pajak Daerah terhadap PDRB

		dbasis pajak/ PDRB
1	Konsumsi makanan	$dX_1/dPDRB = 0,692936$
2	Konsumsi bukan makanan	$dX_2/dPDRB = 0,840313$
3	Jumlah hotel	$dX_3/dPDRB = 0,807572$
4	Jumlah restoran	$dX_4/dPDRB = 0,427531$
5	Konsumsi listrik	$dX_5/dPDRB = 0,187960$
6	Konsumsi perumahan	$dX_6/dPDRB = 0,153812$

dimana : X_1 = konsumsi makanan
 X_2 = konsumsi bukan makanan
 X_3 = jumlah hotel
 X_4 = jumlah restoran
 X_5 = konsumsi listrik
 X_6 = konsumsi perumahan.

Dengan menggunakan Tabel 6, dapat diperoleh beberapa informasi berkaitan dengan elastisitas pemungutan pajak daerah terhadap basis pajak:

1. Kinerja pemungutan pajak daerah yang sumbernya berasal dari konsumsi listrik dan perumahan memiliki elastisitas yang baik (nilai di atas 1). Jenis pajak daerah ini terutama adalah pajak penerangan jalan umum (PPJU). Dari segi pemungutannya, dapat dimengerti mengapa pemungutan PPJU tergolong baik, karena dikaitkan langsung dengan rekening penggunaan listrik perumahan.
2. Sedangkan untuk hotel dan restoran, dari hasil antar daerah menunjukkan bahwa pemungutan pajaknya belum berjalan optimal antar daerah, karena elastisitasnya masih rendah.
3. Bila jenis pajaknya dibedakan secara umum antara konsumsi makanan dan bukan makanan, kinerja pemungutan pajak daerahnya secara umum masih di bawah satu. Hal ini juga menunjukkan belum optimalnya kinerja pemungutan pajak daerah yang berasal dari konsumsi masyarakat secara umum di daerah.

V. KESIMPULAN DAN SARAN

Dari pembahasan di atas ditemukan beberapa kondisi yang mempengaruhi peran dari Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan pemungutan pajak daerah pada tingkat kabupaten/kota:

1. Peran dari PAD dalam pembiayaan publik di daerah cenderung berkurang.
2. Dari hasil perhitungan elastisitas pajak ditemukan bahwa jenis-jenis pajak daerah saat ini memiliki basis pajak yang kurang sensitif terhadap perkembangan perekonomian.
3. Pemungutan pajak di daerah belum mampu mengelola seluruh basis pajaknya, kecuali yang basis pajaknya berhubungan dengan konsumsi listrik maupun perumahan, seperti pajak penerangan jalan umum (PPJU). Hal ini terjadi karena kemudahan pengelolaan jenis pajak PJU tersebut *easy tax handle*.
4. Banyaknya kritikan dan keluhan terhadap pemungutan pajak daerah yang mengganggu iklim usaha, dapat terjadi karena kurangnya pemahaman pemerintah daerah dalam implementasi kriteria-kriteria pemungutan pajak pada UU No.34/2000.

Berdasarkan hasil analisa tersebut di atas, dapat dilakukan beberapa saran yang berkaitan dengan peningkatan dan perbaikan peran PAD dalam perekonomian daerah, yaitu:

1. Mempertimbangkan usulan dari Ekonom keuangan publik dari Kanada, Richard Bird, yang menyatakan bahwa, memberikan kriteria umum kepada Pemda tidaklah cukup, karena metode "*self-evaluation*" tidak bekerja di tingkat daerah. Oleh karena itu diusulkan bahwa ke depan, diperlukan suatu daftar tentang pajak/ pungutan yang boleh dipungut oleh daerah secara lebih detail. Untuk memenuhi keinginan Richard Bird ini, ada beberapa strategi yang dapat dilakukan oleh pemerintah. Pertama, melakukan tinjauan terhadap berbagai pajak pusat dan kemudian atas dasar evaluasi ini pusat dapat melakukan dua kemungkinan penetapan: (a) Pajak pusat bersangkutan sepenuhnya didaerahkan. Artinya, daerah menetapkan sepenuhnya basis pajak, tarif maupun administrasi pemungutannya, (b) Pajak bersangkutan tetap menjadi milik pusat, tetapi basis pajaknya dapat dikenakan pajak tambahan yang akan dapat menjadi milik daerah (baik melalui *surtax* ataupun *peggy backing tax*). Kedua, menciptakan jenis-jenis pajak baru di daerah.
2. Dalam jangka pendek, perlu dipikirkan bagaimana langkah untuk melakukan optimalisasi terhadap sumber-sumber perpajakan lokal di kabupaten/ kota, baik melalui langkah intensifikasi, maupun ekstensifikasi.
 - a. Untuk intensifikasi, perlu perhatian khusus dari setiap pemerintah daerah untuk mengelola pemungutan pajak daerahnya secara lebih profesional dan pendataan wajib pajak yang lebih baik lagi.
 - b. Untuk ekstensifikasi, dapat diusulkan beberapa jenis pajak yang memiliki sensitifitas tinggi terhadap perekonomian daerah. Perlu difikirkan jenis-jenis pajak tersebut di masa mendatang. Beberapa yang berpotensi untuk dimiliki daerah antara lain adalah:
 - i. Pajak yang berkaitan dengan ijin usaha (*local business tax*). Berbagai pengalaman negara lain menunjukkan adanya implementasi pajak

untuk bisnis yang didasarkan atas modal usaha, penerimaan (omset) bruto, nilai sewa dan perijinan usaha. Praktek-praktek di negara berkembang maupun negara maju memang menunjukkan keberadaan *local business tax*. Permasalahannya, banyak ahli yang kurang sepakat dengan keberadaan *business tax* di tingkat daerah, karena akan berbenturan dengan pajak pusat yang sejenis di daerah (misal PPN). Tetapi beberapa ahli juga berargumentasi bahwa *local business tax* dapat dilakukan, karena diimplementasikan pada sektor atau usaha yang kemungkinan tidak menjadi "coverage" pajak pusat. Misalkan PPN yang diberlakukan di Brazil tidak mencakup beberapa jenis jasa pelayanan yang keberadaannya hanya spesifik di daerah.

- ii. Pajak yang berkaitan dengan kepemilikan tanah dan bangunan. Untuk ini dapat dipertimbangkan pungutan yang dibebankan kepada pemilik tanah maupun bangunan sebagai akibat dari adanya perbaikan kualitas hidup dan atau kualitas jalan-jalan perkampungan maupun perumahan yang dilakukan oleh pemerintah daerah, disebut sebagai *betterment levy*. Juga dapat dipertimbangkan untuk melakukan administrasi dan pemungutan pajak bumi dan bangunan (*Property tax*).

DAFTAR PUSAKA

Bahl, Roy W. and Johannes F.Lim (1992). "Urban Public Finance in Developing Countries", Oxford University Press.

Fisher, Ronald (1996). "State and Local Public Finance", Irwin.

Shah, Anwar and Javad K.Shirazi (1991). "Tax Policy in Developing Countries", The World Bank.

UU No.34/2000