

Bagi Hasil Pajak Pertambahan Nilai: Sebuah Alternatif Penguatan Keuangan Daerah di Era Desentralisasi

Robert A. Simanjuntak*

ABSTRAK

Sistem keuangan publik di Indonesia sampai saat ini masih diwarnai oleh ketimpangan hubungan antara Pusat dengan Daerah. Sebagian besar sumber-sumber keuangan yang potensial berada dalam kewenangan Pusat, sementara pada umumnya Daerah hanya menguasai sumber-sumber penerimaan sendiri yang kurang memadai relatif dibandingkan besar pengeluarannya. Konsekuensinya adalah Daerah menjadi amat bergantung kepada transfer dari Pusat.

Ketergantungan tersebut terasa ironis ketika negeri ini melakukan penataan ulang sistem penyelenggaraan pemerintahannya, dari sistem yang tersentralisasi menjadi sistem dengan otonomi daerah yang luas. Sejak implementasi pelaksanaan otonomi daerah pada tahun 2001, Daerah (terutama: Kabupaten/Kota) memiliki kewenangan politik dan administratif yang jauh lebih luas dibandingkan era sebelumnya. Namun, secara keuangan, tingkat ketergantungannya secara umum menjadi lebih besar.

Upaya penguatan sumber penerimaan daerah sendiri yang telah dicoba selama ini lebih terfokus kepada identifikasi sumber-sumber penerimaan (pajak-pajak) daerah yang baru, dan kurang menyentuh sumber-sumber yang potensial (pajak Pusat). Kemungkinan pengalihan pajak Pusat menjadi pajak Daerah (seperti misalnya PBB), atau bagi hasil dari pajak-pajak Pusat yang potensial (selain PPh orang pribadi), masih dianggap terlalu jauh.

Akibatnya, upaya tersebut kurang berhasil karena hanya berkuat pada wilayah yang memang sudah sempit atau kurang potensinya. Malah yang terjadi banyak daerah berupaya keras mencari sumber-sumber pajak (pungutan) baru tanpa memikirkan dampaknya kepada ekonomi biaya tinggi, serta efeknya yang distortif terhadap perekonomian.

Makalah ini membahas alternatif yang saat ini mungkin masih kontroversial, yakni: bagi hasil PPN kepada Daerah. Ditunjukkan di sini bahwa dengan mendapat bagian dari PPN, Daerah akan terpacu untuk membantu menciptakan iklim yang kondusif bagi pertumbuhan ekonomi. Ditunjukkan pula, bahwa sangat terbuka kemungkinan baik Pusat maupun Daerah akan memperoleh manfaat dari penerapan sistem bagi hasil ini.

Kata Kunci: Bagi Hasil, Desentralisasi Fiskal, PPN, PAD, Dana Perimbangan, PPDS.

Klasifikasi JEL: H21, H71, H72, H73

* Ketua Departemen Ilmu Ekonomi, Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia. Penulis sangat berterimakasih kepada Sdr Nurkholis, SE yang telah bekerja keras mengolah data untuk tulisan ini.

I. PENDAHULUAN

Makalah ini bermaksud membahas sistem keuangan Negara dan Daerah di Indonesia dan mencari cara untuk mobilisasi sumber dana yang memadai bagi Daerah tanpa mengganggu kepentingan makro fiskal Pemerintah Pusat. Prinsip dasar yang dianut adalah bahwa pertumbuhan ekonomi (yang tinggi) akan membuka peluang seluasnya bagi Daerah untuk dapat meningkatkan penerimaannya. Dengan demikian Daerah diharapkan akan lebih memerhatikan (dan bekerja keras untuk) pertumbuhan ekonomi daerahnya, tidak seperti kecenderungan dewasa ini yang sangat mengandalkan bantuan transfer dari Pemerintah. Sistem hubungan keuangan Pemerintah dan Daerah di Indonesia saat ini memang masih jauh dari harapan di atas. Ada beberapa faktor yang menjadi penyebab. Dua di antaranya yang sangat berkaitan disoroti di sini. *Pertama*, seperti tersebut di atas, Pemerintah Daerah, terutama Kabupaten/Kota, sangat bergantung pada aliran dana dari Pemerintah Pusat.

Kedua, Pendapatan Asli Daerah (PAD), yang diantaranya berasal dari pajak hotel dan pajak restoran, perannya terhadap keseluruhan anggaran Daerah relatif tidak signifikan. Apalagi pada pemerintah Kabupaten/Kota. Yang menjadi persoalan adalah pajak-pajak ini diberlakukan sebagai *tradeoff* Pajak Pertambahan Nilai (PPN), di mana mereka yang sudah dipungut akan dikecualikan dari PPN. Padahal PPN merupakan salah satu sumber penerimaan terpenting di Indonesia, dan sudah dikenal secara global sebagai pajak yang efisien bila dipungut dan dikelola oleh Pemerintah Pusat. Kondisi ini menyebabkan hilangnya peluang Pusat untuk mengumpulkan pendapatan dari sumber-sumber tersebut. Sehingga pertanyaan yang kemudian muncul adalah, apakah pendapatan yang diperoleh Daerah dari pajak hotel dan restoran bisa menyamai pendapatan yang dapat dikumpulkan secara efisien oleh Pusat seandainya obyek-obyek tersebut dipungut PPN?

Selama ini upaya yang dilakukan untuk memperbaiki pendapatan Daerah lebih fokus kepada menambah jenis-jenis pajak yang boleh dipungut. Persoalannya adalah berbagai jenis pajak yang potensial sudah menjadi pajak Pusat. Sehingga penambahan jenis pajak Daerah untuk peningkatan kapasitas fiskal Pemerintah Daerah tersebut malah bisa mendistorsi keuangan negara dan perekonomian secara keseluruhan. Oleh karena itu, pemikiran yang cermat mesti dilakukan untuk mencari jenis-jenis pajak yang dapat diterapkan untuk memperkuat kapasitas fiskal Daerah. Makalah ini tidak akan membahas hal itu, tetapi menyoroti pentingnya sinkronisasi perpajakan Pemerintah Pusat dengan Daerah.

Alternatif yang diajukan untuk memperkuat penerimaan Daerah di sini adalah bagi hasil antara Pusat dan Daerah atas PPN. Sebagai pajak Pusat, penerimaan PPN sepenuhnya digunakan oleh Pusat setelah beberapa bagian dari potensinya tergerus oleh pajak-pajak Daerah tersebut di atas. Pemikiran yang mendasari usulan di sini adalah bahwa semua potensi PPN tidak boleh didistorsi, sehingga pajak-pajak seperti pajak hotel, pajak restoran, dan pajak penerangan jalan dihapus. Harapannya, peningkatan penerimaan PPN akan lebih besar dibandingkan hilangnya penerimaan Daerah akibat penghapusan pajak-pajak tersebut.

Makalah ini mencoba menunjukkan bahwa peningkatan penerimaan Daerah dari bagi hasil tidak sekadar menutupi merosotnya PAD. Perubahan yang akan terjadi bukanlah sekadar *zero-sum game* antara Pusat dengan Daerah. Akan ditunjukkan bahwa manfaat yang lebih besar bisa diperoleh baik oleh Pusat maupun Daerah, karena berlangsungnya administrasi perpajakan yang lebih baik dan efisien. Lebih lanjut, pertumbuhan ekonomi yang tinggi karena upaya oleh Pusat dan Daerah akan lebih meningkatkan penerimaan PPN, sehingga manfaat yang akan diperoleh baik oleh Pusat dan Daerah pun menjadi lebih besar.

Bagian berikut ini menjelaskan kondisi fiskal Pemerintah Daerah di Indonesia, baik Provinsi maupun Kabupaten/Kota. Sesudah itu dilakukan pembahasan mengenai upaya yang telah dilakukan selama ini untuk memperkuat kapasitas fiskal Daerah. Pada intinya yang dicoba ditunjukkan dalam bagian ini adalah kesulitan dalam mengidentifikasi pajak-pajak baru yang potensial untuk memperkuat PAD. Selanjutnya adalah bagian pembahasan simulasi dan hasil analisisnya dari usulan di atas. Bagian terakhir merupakan kesimpulan yang merupakan intisari makalah ini.

II. KONDISI FISKAL PEMERINTAH DAERAH DI INDONESIA

Sistem sentralisasi yang berlangsung cukup lama di Indonesia, telah memunculkan beberapa isu serius pada sistem pengelolaan keuangan daerah. Sistem keuangan yang baik seharusnya efisien, akuntabel, dan stabil dengan sumber penerimaan yang memadai. Dalam periode 1990an, PAD Provinsi secara umum berkontribusi kurang dari 35% dari total anggaran Provinsi. Untuk Kabupaten/Kota, rasio PAD terhadap total anggaran jauh lebih kecil, bahkan cenderung tidak signifikan, yakni hanya sekitar 6% sampai 8%. Pelaksanaan desentralisasi sejak 2001 memberikan harapan pada peningkatan perbaikan penerimaan daerah dan juga implementasi administrasi dan manajemen politik regional yang efektif.

Bagian ini menjelaskan kondisi dari penerimaan Pemerintah Daerah di Indonesia dengan menunjukkan hubungannya dengan anggaran nasional. **Tabel 1** memperlihatkan realisasi dari masing-masing anggaran Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, dan penggabungan antara keduanya (anggaran konsolidasi) untuk Tahun Anggaran (TA) 2003. Jumlah pengeluaran Pemerintah Pusat untuk tahun 2003 adalah sebesar Rp 378,8 triliun atau 18,5% dari Produk Domestik Bruto (PDB), dan jumlah pengeluaran Pemerintah Daerah adalah Rp 153,26 triliun (7,5 % dari PDB). Penerimaan pajak (gabungan Pemerintahan Pusat dan Pemerintah Daerah) adalah sekitar 12,9% dari PDB. Persentase ini jauh lebih kecil jika dibanding negara-negara yang sudah maju seperti Jepang (22.8%), Amerika Serikat (26.7%), Jerman (29.8%), dan Inggris (38.2%) pada tahun 1998.

Dari anggaran konsolidasi antara Pusat dan Daerah dapat dilihat bahwa besarnya penerimaan pajak daerah terhadap total penerimaan daerah hanya sekitar 6,9%. Porsi penerimaan ini tentu tidak signifikan, sehingga perlu ditopang oleh transfer dari Pusat dalam bentuk Bagi Hasil (BH) yang mencapai 19% dan Dana Alokasi umum (DAU) yang mencapai 55% dari keseluruhan penerimaan daerah.

Secara keseluruhan, hal ini menunjukkan bahwa implementasi kebijakan desentralisasi sejak 1 Januari 2001 tidak merubah struktur Pemerintah Daerah secara signifikan. Artinya besarnya ketergantungan keuangan Daerah terhadap Pusat terus berlangsung, bahkan semakin dalam.

Tabel 1. Realisasi Anggaran Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah Tahun 2003

| PEMERINTAH PUSAT | | | |
|--|---------------|--------------------------------|---------------|
| Penerimaan | (Rp. Triliun) | Pengeluaran | (Rp. Triliun) |
| Pajak | 241.60 | Pemerintah Pusat | 258.10 |
| Bukan Pajak | 99.10 | Rutin | (190.30) |
| Hibah | 0.50 | Pembangunan | (67.70) |
| | | Untuk Daerah | 120.70 |
| | | Dana Perimbangan | (111.50) |
| | | Dana Bagi Hasil (DBH) | (31.80) |
| | | Dana Alokasi Umum (DAU) | (76.90) |
| | | Dana Alokasi Khusus (DAK) | (2.70) |
| | | Dana Otonomi Khusus dan | (9.30) |
| | | Penyeimbang | |
| Total | 341.20 | Total | 378.80 |
| Defisit | | | 37.60 |
| Pembiayaan | | | |
| - Domestik | 22.45 | | |
| (Perbankan) | 0 | | |
| (Non Perbankan) | (22.45) | | |
| - Luar Negeri (Pinjaman Bruto) | 29.25 | Pembayaran Cicilan Pokok Utang | 14.10 |
| Total Pembiayaan | 51.70 | Total Pembiayaan | 51.70 |
| PEMERINTAH DAERAH (Propinsi, Kabupaten, dan Kota) | | | |
| PAD | 22.48 | Pengeluaran Daerah | 153.26 |
| | | - Pegawai | (59.24) |
| Untuk Daerah | 120.70 | - Bukan Pegawai | (40.03) |
| Dana Perimbangan | (111.50) | - Pembangunan/Investasi | (53.99) |
| Dana Bagi Hasil (DBH) | (31.80) | | |
| Dana Alokasi Umum (DAU) | (76.90) | | |
| Dana Alokasi Khusus (DAK) | (2.70) | | |
| Dana Otsus dan Penyeimbang | (9.30) | | |
| Pinjaman | 0.35 | | |
| Lain-lain Penerimaan yang Sah | 11.93 | | |
| Total | 155.46 | Total | 153.26 |
| Surplus | 2.20 | | |
| Total Pembiayaan | | | |
| ANGGARAN KONSOLIDASI | | | |
| Pajak | 264.08 | Pengeluaran Pemerintah Pusat | 258.10 |
| - Pusat | (241.60) | | |
| - Daerah | (22.48) | Pengeluaran Pemerintah Daerah | 153.26 |
| Lainnya (Bukan Pajak, dll) | | | |
| - Pusat | 99.60 | | |
| - Daerah (Pinjaman dan LLPS) | 12.28 | | |
| Total | 375.96 | Total | 411.36 |
| Defisit | | | 35.40 |
| Pembiayaan | | | |
| - Domestik | 22.45 | | |
| - Luar Negeri (Pinjaman Bruto) | 29.25 | Pembayaran Cicilan Pokok Utang | 14.10 |
| Surplus Daerah | 2.20 | Akuisisi Aset | 2.20 |
| Total Pembiayaan | 51.70 | Total Pembiayaan | 51.70 |

Sumber: Departemen Keuangan, 2004

Selanjutnya akan dijelaskan kondisi fiskal Daerah dari sumber-sumber penerimaan Pemerintah Daerah dengan memisahkan antara anggaran Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota.

Tabel 2. Struktur Penerimaan Pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota Tahun 2003

| Struktur Penerimaan | Provinsi | Kabupaten/Kota |
|---|----------|----------------|
| Pendapatan Asli Daerah (PAD) | 36.4% | 6.9% |
| Bagi Hasil Pajak (BHP) | 13.6% | 9.0% |
| - Pajak Bumi dan Bangunan | | |
| - Bea Peralihan Hak atas Tanah dan Bangunan | | |
| - Pajak Penghasilan | | |
| Bagi Hasil Bukan Pajak (BHBP) (Sumber Daya Alam) | 7.9% | 8.3% |
| Dana Alokasi Umum (DAU) | 20.4% | 61.2% |
| Penerimaan Total (%) | 100.0% | 100.0% |
| Penerimaan Total (Rp. Triliun) | 42.90 | 112.56 |
| Penerimaan Masing-Masing terhadap Total Penerimaan Daerah | 27.6% | 72.4% |

Sumber: Hasil Perhitungan Penulis dari Data Departemen Keuangan, 2004

Tabel 2 menunjukkan struktur dan komposisi penerimaan Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota di Indonesia untuk tahun 2003. Nilai penerimaan total Pemerintah Kabupaten/Kota adalah sebesar Rp 112,5 triliun atau sekitar 72% dari keseluruhan penerimaan daerah. Penerimaan total Pemerintah Kabupaten/Kota tersebut adalah lebih dari dua setengah kali lipat besarnya penerimaan total Pemerintah Provinsi. Komposisi penerimaan Pemerintah Kabupaten/Kota mempunyai beberapa karakteristik, diantaranya:

- *Pertama*, sebagaimana telah disinggung di bagian pendahuluan, porsi penerimaan pajak dan retribusi (PAD) Pemerintah Kabupaten/Kota sangat kecil. Persentase PAD Pemerintah Provinsi terhadap penerimaan total Provinsi adalah sekitar 36,4%, sedangkan persentase PAD Pemerintah Kabupaten/Kota terhadap penerimaan total Kabupaten/Kota hanya sebesar 6,9%.
- *Kedua*, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota memperoleh penerimaan dari Bagi Hasil Pajak (BHP) dan Bukan Pajak (BHBP). Penerimaan BHBP menyebabkan pembagian penerimaan untuk kedua pemerintahan tersebut besar, dimana persentasenya terhadap penerimaan total adalah sebesar 7,9% untuk Pemerintah Provinsi dan 8,3% untuk Pemerintah Kabupaten/Kota. Diantara sumber penerimaan dari BHP, bagi hasil dari pajak penghasilan perseorangan (PPh) merupakan yang terbesar untuk Pemerintah Provinsi dan bagi hasil dari Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) merupakan yang terbesar untuk Pemerintah Kabupaten/Kota.
- *Ketiga*, ketergantungan pada aliran DAU dalam penerimaan total Pemerintah Kabupaten/Kota jauh lebih besar dibandingkan Pemerintah Provinsi. Porsi DAU tahun 2003 dalam penerimaan total Pemerintah Kabupaten/Kota adalah sebesar 61,2%, sedangkan DAU mencakup 20,4% dari keseluruhan penerimaan Pemerintah Provinsi.

Tabel 3. Komposisi Penerimaan Pajak Daerah Sendiri (PPDS) Pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota Tahun 2003

| Komposisi Penerimaan | Provinsi | Kabupaten/Kota |
|---|----------------|----------------|
| Pajak Daerah | 61.21% | 16.21% |
| - Pajak yang Berhubungan dg Kendaraan Bermotor | 45.10% | |
| - Pajak Hotel dan Restoran | | 4.10% |
| - Pajak Penerangan Jalan | | 8.18% |
| - Pajak Galian Golongan C | | 1.18% |
| - Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan Air | | 0.07% |
| - Pajak Hiburan | | 0.44% |
| - Pajak Reklame | | 0.73% |
| - Pajak lain, Tunggakan, Denda Pajak, dan lain-lain | 16.11% | 1.51% |
| Retribusi Daerah | 3.90% | 15.36% |
| Bagi Hasil Pajak | 27.24% | 56.59% |
| - Pajak Bumi dan Bangunan | 8.75% | 35.99% |
| - Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan | 3.99% | 9.03% |
| - Pajak Penghasilan | 14.50% | 11.57% |
| Lainnya | 7.65% | 11.84% |
| TOTAL | 100.00% | 100.00% |

Sumber: Hasil Perhitungan Penulis dari Data Departemen Keuangan, 2004

Analisa selanjutnya adalah untuk memahami kemampuan Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota dalam memobilisasi penerimaan, dalam bentuk yang pada tulisan ini disebut penerimaan pajak daerah sendiri (PPDS). PPDS terdiri dari pajak daerah, retribusi daerah, dan penerimaan dari bagi hasil pajak (BHP). **Tabel 3** menunjukkan komposisi PPDS dalam Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota.

- *Pertama*, seperti yang dapat dilihat dalam **Tabel 2** sebelumnya, persentase pajak daerah Pemerintah Provinsi lebih besar dibandingkan Pemerintah Kabupaten/Kota. Untuk Pemerintah Provinsi sebesar 61,21%, sedangkan untuk Pemerintah Kabupaten/Kota adalah sebesar 16,21%. Sumber penerimaan pajak yang utama bagi Pemerintah Provinsi adalah pajak yang berhubungan dengan kendaraan bermotor yakni: pajak kendaraan bermotor (PKB) dan bea balik nama kendaraan bermotor (BBNKB).¹ Sumber penerimaan pajak utama bagi Pemerintah Kabupaten/Kota adalah pajak hotel dan restoran dan pajak penerangan jalan. Penerimaan dari kedua pajak tersebut lebih dari 12% dari total penerimaan pajak Pemerintah Kabupaten/Kota.
- *Kedua*, terdapat perbedaan yang sangat kontras dalam persentase retribusi daerah terhadap total PPDS antara Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota. Persentase untuk Pemerintah Provinsi adalah 3,90%, sedangkan untuk Pemerintah Kabupaten/Kota adalah sebesar 15,36%.
- *Ketiga*, dalam penerimaan Pemerintah Provinsi, persentase pajak penghasilan (PPh) terhadap PPDS (14,5%) merupakan yang tertinggi diantara penerimaan-penerimaan bagi hasil pajak (BHP) lainnya. Sedangkan dalam penerimaan Pemerintah Kabupaten/Kota, persentase bagi hasil pajak bumi dan bangunan

¹ Untuk DKI Jakarta, pajak-pajak Kabupaten/Kota juga dipungut oleh Pemda Provinsi.

(PBB) terhadap terhadap PPDS total (35,99%), merupakan yang tertinggi diantara penerimaan-penerimaan bagi hasil pajak (BHP) lainnya.

- *Keempat*, besarnya penerimaan Pemerintah Kabupaten/Kota dari bagi hasil pajak (BHP) sebagai persentase dari total PPDS adalah sebesar 56,59%. Nilai ini jauh lebih besar dari penerimaan pajak daerah Pemerintah Kabupaten/Kota. Bahkan jika yang dibandingkan dengan keseluruhan penerimaan pajak Kabupaten/Kota hanyalah bagian Kabupaten/Kota dari PBB, maka bagi hasil PBB ini lebih dari dua kali lipatnya.

Tabel 4. Komposisi Fiskal Pemerintah Kabupaten/Kota Tahun 2003 (Sebagai Persentase terhadap Penerimaan Total Setiap Kelompok*)

| Komposisi Fiskal | Kelompok Pendapatan (%) | | | | | | | | | |
|-------------------------------------|-------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|---|
| | K1 | K2 | K3 | K4 | K5 | K6 | K7 | K8 | K9 | K |
| Pajak Daerah | 4.4 | 4.8 | 2.6 | 2.5 | 2.3 | 1.8 | 1.9 | 1.3 | 1.2 | 1 |
| - Pajak Hotel dan Restoran | 1.6 | 1.5 | 0.6 | 0.4 | 0.6 | 0.3 | 0.2 | 0.2 | 0.0 | 0 |
| - Pajak Penerangan Jalan | 1.8 | 2.5 | 1.2 | 1.6 | 1.3 | 1.0 | 1.2 | 0.8 | 0.8 | 0 |
| Retribusi Daerah | 2.3 | 3.6 | 2.9 | 2.6 | 2.3 | 2.4 | 2.5 | 2.7 | 2.4 | 1 |
| Bagi Hasil Pajak | 12.9 | 14.0 | 8.5 | 10.2 | 7.6 | 6.8 | 7.1 | 6.0 | 5.7 | 5 |
| Bagi Hasil Bukan Pajak (SDA) | 29.0 | 9.5 | 3.7 | 3.7 | 4.7 | 1.5 | 2.5 | 1.4 | 1.6 | 1 |
| Dana Alokasi Umum | 30.2 | 49.5 | 69.0 | 65.5 | 68.2 | 73.1 | 70.4 | 72.7 | 73.8 | 7 |

*) Kelompok desil dibuat berdasarkan tingkat pendapatan per kapita (PDRB (Harga Berlaku) per Penduduk) tahun 2003

Sumber: Hasil Perhitungan Penulis dari Data Departemen Keuangan, 2004

Keragaman penerimaan Pemerintah Kabupaten/Kota dapat dilihat lebih jauh dengan mengelompokkan Pemerintah Kabupaten/Kota berdasarkan tingkat pendapatan dan berdasarkan wilayah. Pada langkah awal dilakukan analisis desil yang didasarkan pada tingkat pendapatan per kapita (PDRB (Harga Berlaku) per Penduduk), dan mempelajari keragaman penerimaan di antara kelompok pendapatan yang berbeda. Klasifikasi Kabupaten/Kota dibuat ke dalam sepuluh kelompok (masing-masing kelompok memiliki 32 atau 33 Kabupaten/Kota) menurut tingkat pendapatan per-kapita dengan desil pertama (K1) menjadi kelompok pendapatan yang tertinggi, desil kedua (K2) merupakan kelompok tertinggi kedua, dan seterusnya sampai pada desil kesepuluh (K10) yang merupakan kelompok pendapatan terendah.

Kemudian komposisi penerimaan untuk setiap kelompok dari sepuluh kelompok dihitung. Untuk melihat keragaman penerimaan daerah diantara kelompok yang berbeda, dilakukan dengan membandingkan persentase empat komponen penerimaan dalam PPDS, yaitu pajak daerah, retribusi daerah, bagi hasil pajak (BHP), dan bagi hasil bukan pajak (sumber daya alam (BHSDA)) terhadap total PPDS masing-masing kelompok. Keempat komponen tersebut juga dibandingkan dengan porsi DAU terhadap total PPDS di masing-masing kelompok. Pajak daerah yang dilihat di sini hanya beberapa yang paling signifikan yakni: pajak hotel, pajak restoran, dan pajak penerangan jalan. Hasil pengelompokan pendapatan ini terlihat dalam **Tabel 4**.

- *Pertama*, meski jumlahnya dalam PPDS relatif kecil, dapat dilihat bahwa kelompok Pemerintah Kabupaten/Kota yang berpendapatan tinggi cenderung memiliki penerimaan dari pajak daerah dengan porsi yang lebih besar. Pada kelompok pendapatan tertinggi, sebesar 4.4% dari PPDS nya berasal dari pajak

daerah. Sementara untuk kelompok pendapatan terendah, pajak daerah hanya berkontribusi sekitar 1% dari total PPDS.

- *Kedua*, penerimaan pajak hotel dan pajak restoran umumnya cenderung lebih tinggi pada kelompok berpendapatan tinggi. Sedangkan disparitas diantara kelompok tidak begitu besar menyangkut perolehan pajak penerangan jalan.
- *Ketiga*, tidak ada perbedaan yang mencolok dalam perolehan retribusi daerah.
- *Keempat*, kelompok yang berpendapatan tinggi cenderung memperoleh persentase bagi hasil pajak (BHP) yang lebih besar.
- *Kelima*, perolehan penerimaan dari sumber-sumber non-pajak tidak berkaitan dengan kelompok tingkat pendapatan.

Tabel 5. Komposisi Fiskal Pemerintah Kabupaten/Kota Tahun 2003 (Sebagai Persentase terhadap Penerimaan Total Setiap Kelompok*)

| Komposisi Fiskal | Kelompok Wilayah (%) | | | | | | | |
|-------------------------------|----------------------|------|------|------------|----------|---------------|--------|-------|
| | Sumatra | Jawa | Bali | Kalimantan | Sulawesi | Nusa Tenggara | Maluku | Papua |
| Pajak Daerah | 2.2 | 3.5 | 7.7 | 1.2 | 1.7 | 1.3 | 0.5 | 0.8 |
| - Pajak Hotel dan Restoran | 0.5 | 0.8 | 5.7 | 0.2 | 0.3 | 0.3 | 0.1 | 0.3 |
| - Pajak Penerangan Jalan | 1.2 | 2.0 | 0.8 | 0.6 | 0.8 | 0.3 | 0.2 | 0.1 |
| Retribusi Daerah | 1.8 | 3.7 | 2.9 | 1.3 | 2.1 | 1.6 | 0.9 | 0.6 |
| Bagi Hasil Pajak | 9.1 | 9.7 | 9.4 | 8.8 | 6.2 | 5.2 | 5.1 | 10.6 |
| Bagi Hasil Bukan Pajak | 14.0 | 0.9 | 0.0 | 28.7 | 0.7 | 2.1 | 1.9 | 5.9 |
| Dana Alokasi Umum | 54.4 | 66.4 | 57.0 | 43.0 | 75.0 | 74.0 | 72.8 | 72.9 |

*) Kelompok dibuat berdasarkan pulau besar

Sumber: Hasil Perhitungan Penulis dari Data Departemen Keuangan, 2004

Selanjutnya, dilakukan pengelompokan Kabupaten/Kota ke dalam delapan wilayah untuk melihat keberagaman penerimaan daerah. Kedelapan kelompok wilayah tersebut adalah Sumatra, Jawa, Bali, Kalimantan, Sulawesi, Nusa Tenggara, Maluku, dan Papua². Komposisi penerimaan sama seperti dalam Tabel 4. Hasilnya ditunjukkan dalam Tabel 5.

- *Pertama*, Bali menunjukkan persentase pajak daerah terhadap penerimaan total daerah (PPDS) yang dominan tinggi (7,7%), dimana pajak hotel dan restoran

² 120 Kabupaten/Kota yang termasuk dalam 10 Provinsi dikelompokkan ke dalam Sumatra, Provinsi tersebut adalah: Prov. Nanggroe Aceh Darussalam, Prov. Sumatra Utara, Prov. Sumatra Barat, Prov. Riau, Prov. Riau Kepulauan, Prov. Jambi, Prov. Sumatra Selatan, Prov. Bangka Belitung, Prov. Bengkulu, dan Prov. Lampung. 109 Kabupaten/Kota yang termasuk dalam 5 Provinsi dikelompokkan ke dalam Jawa, Provinsi tersebut adalah: Prov. Jawa Barat, Prov. Jawa Tengah, Prov. Yogyakarta, Prov. Jawa Timur, dan Prov. Banten. 9 Kabupaten/Kota yang termasuk dalam Prov. Bali dikelompokkan ke dalam Bali. 50 Kabupaten/Kota yang termasuk dalam 4 Provinsi dikelompokkan ke dalam Kalimantan, Provinsi tersebut adalah: Prov. Kalimantan Barat, Prov. Kalimantan Tengah, Prov. Kalimantan Selatan, dan Prov. Kalimantan Timur. 57 Kabupaten/Kota yang termasuk dalam 5 Provinsi dikelompokkan ke dalam Sulawesi, Provinsi tersebut adalah: Prov. Sulawesi Utara, Prov. Sulawesi Tengah, Prov. Sulawesi Selatan, Prov. Sulawesi Tenggara, dan Prov. Gorontalo. 24 Kabupaten/Kota yang termasuk dalam 2 Provinsi dikelompokkan ke dalam Nusa Tenggara, Provinsi tersebut adalah: Prov. Nusa Tenggara Barat dan Prov. Nusa Tenggara Timur. 13 Kabupaten/Kota yang termasuk dalam 2 Provinsi dikelompokkan ke dalam Maluku, Provinsi tersebut adalah: Prov. Maluku dan Prov. Maluku Utara. 28 Kabupaten/Kota yang termasuk dalam 2 Provinsi dikelompokkan dalam Papua, Provinsi tersebut adalah: Prov. Papua dan Prov. Papua Barat.

memiliki peranan yang besar. Semua kelompok wilayah kecuali Bali nilainya kurang dari 5%.

- *Kedua*, tidak ada perbedaan yang cukup besar diantara kelompok wilayah dalam penerimaan retribusi daerah dan bagi hasil pajak (BHP).
- *Ketiga*, Kalimantan (28,7%) dan Sumatra (14,0%) menunjukkan tingginya persentase bagi hasil bukan pajak (BHSDA) terhadap PPDS. Sedangkan persentase yang tidak signifikan terdapat di Bali (0,0%), Sulawesi (0,7%, dan Jawa (0,9%).
- Ketergantungan terhadap DAU untuk daerah-daerah di Jawa (66,4%) lebih besar daripada wilayah yang termasuk ke dalam kelompok Bali yang mencapai 57,0%, Sumatra (54,4%), dan Kalimantan (43,0%).

III. REFORMASI MOBILISASI PENERIMAAN DAERAH

Bagian ini membahas usulan perbaikan sistem keuangan Pusat dan Daerah lewat bagi hasil PPN. Analisis yang akan diberikan dalam bagian ini dan berikutnya fokus kepada bagaimana dampak keuangan yang akan terjadi kepada Daerah dan Pusat. Analisis ini tidak melihat besar atau kecilnya kemungkinan penerapannya berdasarkan situasi dan kondisi obyektif yang ada saat ini di Indonesia. Dengan kata lain, ini merupakan “uji coba akademik” (*academic exercise*).

Ada tiga perspektif yang dipakai sebagai landasan dalam pembahasan usulan ini, yaitu: (1) meningkatkan penerimaan pajak secara keseluruhan; (2) memperbaiki sistem pajak daerah dengan menghapuskan (lebih jauh) berbagai pungutan yang tidak sesuai dengan UU No. 34/2000; dan (3) memperkuat koordinasi penerimaan pajak-pajak Pusat dan Daerah, dengan menerapkan bagi hasil PPN.

Pertama, memperbesar penerimaan pajak di tingkat makro secara signifikan merupakan strategi awal yang harus dipilih/diprioritaskan. Rasio penerimaan pajak terhadap PDB (*Tax Ratio*) Indonesia selama lima tahun terakhir ini hanya berkisar 13-14%. Lebih rendah dibanding umumnya negara-negara tetangga ASEAN yang sudah mencapai rata-rata 18%. Sehingga, prioritas reformasi perpajakan seyogyanya memberikan perhatian pada peningkatan rasio perpajakan secara signifikan. Dengan penerimaan negara yang lebih besar, maka penerimaan bagi Pemerintah Daerah pun akan menjadi lebih banyak. Sudah menjadi hal yang umum di dunia bahwa untuk mobilisasi penerimaan pajak yang efektif dan efisien, maka pajak-pajak yang potensial dikelola oleh Pemerintah Pusat.

Kedua, menghapuskan berbagai pungutan (pajak dan retribusi) daerah yang tidak sesuai dengan UU No. 34/2000. Sudah menjadi pengetahuan umum saat ini bahwa banyak pungutan yang diterapkan daerah dalam rangka memperkuat PADnya justru sering menyumbang pada ekonomi biaya tinggi, dan pada gilirannya distortif dan melemahkan daya saing perekonomian Indonesia. Upaya yang lebih tegas dan tanpa makan waktu banyak perlu dilakukan untuk ini.

UU No. 34/2000 menetapkan 11 (sebelas) jenis pajak daerah. Pajak di tingkat Provinsi terdiri dari: (1) pajak kendaraan bermotor dan kendaraan di atas air, (3) bea balik nama kendaraan bermotor dan kendaraan di atas air, (3) pajak bahan bakar kendaraan bermotor, dan (4) pajak pengambilan dan pemanfaatan air bawah tanah dan air permukaan. Pajak di tingkat Kabupaten/Kota terdiri atas: (5) pajak hotel, (6) pajak restoran, (7) pajak hiburan,

(8) pajak reklame, (9) pajak penerangan jalan, (10) pajak pengambilan bahan galian golongan C, dan (11) pajak parkir. Pemerintah Daerah juga dapat merancang, mengidentifikasi dan memberlakukan tambahan pajak dan retribusi daerahnya sendiri.

UU No. 34/2000 menetapkan kriteria-kriteria pajak daerah yang "baik", yaitu sebagai berikut:

- a. Bersifat pajak dan bukan retribusi;
- b. Objek pajak terletak atau terdapat di wilayah daerah yang bersangkutan dan mempunyai mobilitas yang cukup rendah serta hanya melayani masyarakat di wilayah daerah yang bersangkutan;
- c. Objek dan dasar pengenaan pajak tidak bertentangan dengan kepentingan umum;
- d. Objek pajak bukan merupakan objek pajak Propinsi dan/atau objek pajak Pusat;
- e. Potensinya memadai;
- f. Tidak memberikan dampak ekonomi yang negatif;
- g. Memperhatikan aspek keadilan dan kemampuan masyarakat; dan
- h. Menjaga kelestarian lingkungan.

Kriteria-kriteria tersebut di atas berfungsi untuk membuat keputusan dalam mengimplementasikan tambahan pajak daerah. Namun, terdapat indikasi yang kuat bahwa interpretasi dari kriteria-kriteria tersebut dalam praktiknya belum dilakukan secara tepat. Akibatnya, banyak pajak baru yang tidak sesuai kriteria ditetapkan pada tingkat daerah.

Jadi, pajak-pajak daerah apa saja yang sesuai untuk Pemerintah Daerah (Kabupaten/Kota) di Indonesia? Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) dan pajak yang berkaitan dengan kendaraan sangat layak untuk memperbesar penerimaan pajak daerah. Kewenangan terhadap penetapan tarif dan pengelolaan (PBB) dan bea peralihan hak atas tanah dan bangunan (BPHTB), hendaknya diberikan kepada Pemerintah Daerah. Dewasa ini, pemungutan pajak-pajak tersebut dilakukan lewat kerjasama dengan kantor wilayah pajak pusat. Jika PBB dan BPHTB tidak dimungkinkan untuk menjadi pajak daerah, maka kerjasama administratif yang jauh lebih baik dibutuhkan dalam praktik pengelolannya.

Beberapa pajak komoditas dan pajak perijinan dapat didistribusikan kepada Pemerintah Daerah. Namun, pajak komoditas saat ini, misalnya pajak hotel, pajak restoran, dan pajak penerangan jalan yang relatif sangat potensial dalam anggaran daerah, tampaknya mengikis basis pajak Pusat (PPN). Jika pajak-pajak tersebut sulit untuk dihapuskan, maka mereka harus diletakkan sebagai pajak yang dipungut di atas (*on top*) pajak Pusat. Sebab, pada prinsipnya, adanya pajak daerah tidak boleh mengganggu potensi pajak pusat.

Berdasarkan evaluasi pelaksanaan UU No 34 selama ini, nampaknya amat sulit untuk menemukan jenis pajak daerah yang memenuhi kriteria-kriteria tersebut. Peningkatan penerimaan daerah dari berbagai pungutan baru yang diterapkannya menjadi kurang bernilai dibandingkan distorsi yang diakibatkan oleh sebagian pajak-atau retribusi itu.

Mengingat kondisi kapasitas penerimaan Daerah yang ada dewasa ini, maka nampaknya upaya perbaikan tidak bisa semata dengan mencari sumber-sumber pajak baru. Apalagi kalau sebagian pajak baru tersebut ternyata hanya akan mengganggu iklim perekonomian.

Langkah berikut diyakini akan memberikan perbaikan yang cukup signifikan kepada penerimaan Daerah sambil mendukung pertumbuhan ekonomi makro.

Ketiga, memperkuat koordinasi penerimaan Pusat dan Daerah dengan melakukan sinkronisasi pajak-pajak Pemerintah Pusat dan Daerah. Dalam konteks ini terbuka kemungkinan dimana Daerah boleh memungut pajak atas pajak-pajak yang sudah menjadi pajak Pusat (*piggybacked*). Pajak-pajak yang mungkin untuk itu misalnya: PPN, PPh orang pribadi, PPh badan, PBB, dan penerimaan SDA seperti royalti dan ijin perhutanan dan sewa dan royalti tanah pertambangan.

Dari semua alternatif itu, barangkali yang paling penting adalah PPN. Ada beberapa kelebihan PPN untuk menjadi sumber penerimaan Pusat dan Daerah. Beberapa kelebihan tersebut adalah:

- (1) PPN jika dikelola secara efisien dan efektif menjamin penerimaan yang memadai bagi Pusat dan Daerah. Menilik kondisi Indonesia dewasa ini dimana kebutuhan dana untuk pelayanan dasar (pendidikan, kesehatan, dan infrastruktur) sangat mendesak, maka menjamin sumber penerimaan yang cukup dan stabil bagi pemerintah (Daerah) harus menjadi prioritas utama;
- (2) PPN merupakan pajak yang efisien dan berkeadilan secara ekonomi; dan
- (3) Secara administratif efisien karena dikelola terpusat.

Namun demikian, perlu dilakukan kajian mendalam tentang bagaimana bagi hasil PPN antara Pusat dengan Daerah ini bisa dilakukan sebaik mungkin. Secara teoretis, ada beberapa manfaat dari dilakukannya bagi hasil PPN dengan Pemerintah Daerah. *Pertama*, PPN adalah pajak yang tumbuh terus (*growth tax*) seiring pertumbuhan ekonomi. Pertumbuhan penerimaan PPN secara keseluruhan memberikan penerimaan yang lebih banyak bagi Pemerintah Pusat dan Daerah. *Kedua*, Pemerintah Daerah akan mendapat insentif menarik dalam mobilisasi penerimaannya. Sebab, boleh dibilang besarnya penerimaan PPN suatu wilayah menggambarkan intensitas kegiatan ekonomi daerah. Maka, Daerah akan cenderung berkomitmen tinggi untuk pertumbuhan ekonominya, sehingga akan meningkatkan basis pajak. *Ketiga*, disparitas antar daerah dari bagi hasil PPN juga akan relatif lebih kecil dibandingkan dengan bagi hasil pajak penghasilan (PPh) orang pribadi.

Secara ringkas, usulan perbaikan yang diajukan dalam tulisan ini adalah dengan melakukan sinkronisasi pembiayaan daerah dengan total pembiayaan negara lewat: (1) Memperbaiki sistem perpajakan daerah, terutama dengan menghapuskan pajak-pajak yang distortif dan pajak-pajak yang sudah menjadi sumber potensial selama ini, yaitu: pajak hotel, pajak restoran dan pajak penerangan jalan; dan (2) membagikan PPN antara Pemerintah Pusat dengan Daerah.

Karena keterbatasan lingkup studi, isu-isu mengenai skema transfer keuangan antara Pemerintah Pusat dan daerah tidak akan dibahas di sini. Namun demikian perlu disampaikan bahwa bersamaan dengan penerapan usulan ini perlu juga dilakukan perbaikan Dana Perimbangan (DAU, BHSDA, DAK) untuk menjamin kecukupan dan stabilitas penerimaan Daerah, adanya distribusi yang lebih merata, dan mendukung pengembangan perekonomian daerah.

IV. SIMULASI DAMPAK BAGI HASIL PPN³

Bagian ini berisi tentang simulasi yang dilakukan untuk melihat mobilisasi penerimaan Pemerintah Kabupaten/Kota berdasarkan perubahan yang diusulkan. Saat ini, Daerah hanya mampu membiayai kurang dari 10% total anggarannya dari penerimaan daerah sendiri. Simulasi ini juga bertujuan untuk memperlihatkan kasus dimana penerapan bagi hasil PPN akan memungkinkan Pemerintah Kabupaten/Kota untuk menaikkan rasio tersebut hingga 40%!

Dalam simulasi ini, seperti sudah dibahas sebelumnya, ada dua hal krusial yang dilakukan. *Pertama*, menghapus pajak-pajak yang “mengganggu” potensi atau basis pajak PPN, yakni: pajak hotel dan restoran dan pajak penerangan jalan⁴. *Kedua*, memperkenalkan bagi hasil PPN, dimana bagi hasil diberikan kepada Daerah berdasarkan pada tingkat pendapatan (PDRB) dan jumlah penduduk⁵.

Disini diasumsikan bahwa tidak ada perubahan kelembagaan lainnya selain dua hal yang sudah disebut di atas. Sehingga, dalam hal DAU, distribusinya memperhitungkan alokasi minimum (perhitungan *lump-sump* dan persentase gaji), dan kondisi *hold harmless* dengan cara yang sama dengan perhitungan DAU tahun 2003, ditambah dana penyeimbang.

Besarnya perubahan penerimaan akibat penerapan usulan ini dikaji secara menyeluruh. Akan dilihat perubahan besaran penerimaan Pemerintah Pusat dan Daerah sesudah dilakukan bagi hasil. Penerimaan Pemerintah Pusat yang “baru” terdiri atas: penerimaan dalam negeri netto ditambah kenaikan penerimaan akibat perubahan (yakni penerimaan pajak hotel, pajak restoran dan pajak penerangan jalan yang dipungut sebagai PPN), dikurangi bagi hasil PPN yang ditransfer ke Daerah. Sementara penerimaan Daerah yang “baru” terdiri dari: penerimaan pajak daerah yang berasal dari daerah sendiri (PPDS) ditambah dengan bagian Daerah dari bagi hasil PPN, dikurangi dengan penerimaan pajak hotel, pajak restoran dan pajak penerangan jalan.

Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota disatukan menjadi Pemerintah Daerah. Selanjutnya dilakukan perhitungan persentase penerimaan pajak daerah yang berasal dari daerah sendiri terhadap total penerimaan daerah (PPDS/TREV). Ini dilakukan

³ Berikut ini adalah dua jenis data yang digunakan dalam studi pada bagian ini. Yakni [Data-1] kalkulasi DAU tahun 2002: Keppres tahun 2002 tentang DAU (Kabupaten/Kota) dan Keppres di tingkat Provinsi tahun 2002 tentang DAU, dan [Data-2] data pajak daerah yang lebih rinci: perhitungan APBD 2001 baru (Kabupaten/Kota dan Provinsi). Dengan adanya 46 observasi yang hilang (dari 336) untuk Kabupaten/Kota dan 4 observasi (dari 336) untuk Provinsi si [Data-2], maka lebih diprioritaskan menggunakan [Data-1] dan penggunaan [Data-2] yang lebih terbatas untuk menghitung komposisi penerimaan pajak asli daerah (PPDS) di Tabel 2. Data penerimaan pajak daerah yang lebih terperinci seperti pajak hotel dan restoran, dan pajak penerangan jalan juga dapat diperoleh dari [Data-2].

⁴ Dalam simulasi ini penerimaan pajak hotel, pajak restoran, dan pajak penerangan jalan di DKI Jakarta, juga dihapus.

⁵ Penggunaan data konsumsi lebih diperlukan untuk mengalokasikan dana PPN kepada Pemerintah Daerah. Karena data konsumsi tidak tersedia, digunakan data PDRB dan informasi jumlah penduduk sebagai indeks distribusi untuk setiap Pemerintah Kabupaten/Kota. (1) Besaran PDRB Pemerintah Kabupaten/Kota terhadap total PDB nasional. (2) Besaran jumlah penduduk Kabupaten/Kota terhadap total penduduk nasional, dan (3) rata-rata dari (1) dan (2). Dengan membedakan ketiga indeks tersebut, digunakan indeks yang ketiga agar lebih mendekati pada tingkat konsumsi daerah yang aktual. Dalam pendistribusian bagi hasil PPN, dihitung total penduduk nasional dan PDB dengan menambah Pemerintah Kabupaten/Kota dan DKI (Provinsi). Sehingga, bagi hasil PPN juga diasumsikan dapat didistribusikan kepada DKI dalam rerata tertimbang dari besaran penduduk dan pendapatannya (PDRB) terhadap nasional (hal yang sama juga dilakukan pada Pemerintah Kabupaten/Kota).

untuk melihat bagaimana peningkatan kemampuan mobilisasi penerimaan Pemerintah Daerah.

Tabel 6. Dampak Makro dari Penerapan Bagi Hasil PPN

| (Tingkat Bagi Hasil Dana PPN (%)) | Tingkat Perubahan Penerimaan Total (%) | | Proporsi Penerimaan Pemerintah Pusat dan Daerah (%) | | Proporsi PPDS terhadap Penerimaan Total (%) | |
|---|--|-------------------|---|-------------------|---|------------------------|
| | Pemerintah Pusat | Pemerintah Daerah | Pemerintah Pusat | Pemerintah Daerah | Sekarang: Sebelum Bagi Hasil PPN | Sesudah Bagi Hasil PPN |
| Penerimaan Sebelum Bagi Hasil PPN (Rp. Triliun) | 343.20 | 153.35 | | | | |
| 0 | 0.62 | -1.36 | 69.12 | 30.88 | 22.25 | 20.89 |
| 10 | -1.64 | 3.60 | 67.57 | 32.43 | 22.25 | 25.85 |
| 20 | -3.90 | 8.55 | 66.02 | 33.98 | 22.25 | 30.81 |
| 30 | -6.16 | 13.51 | 64.47 | 35.53 | 22.25 | 35.77 |
| 40 | -8.42 | 18.47 | 62.92 | 37.08 | 22.25 | 40.72 |
| 50 | -10.68 | 23.43 | 61.36 | 38.64 | 22.25 | 45.68 |

Catatan: Tingkat pertumbuhan PPN (α)=0

Sumber: Hasil Perhitungan Penulis dari Data Departemen Keuangan, 2005

Tabel 6 menunjukkan dampak penerapan Bagi Hasil PPN antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Dalam simulasi ini, berbagai alternatif perubahan yang terjadi (z : 0%-50%), dimana: $z = 0\%$ berarti menghapuskan pajak hotel dan restoran dan pajak penerangan jalan tetapi penerimaan PPN tidak ditransfer kepada Pemerintah Daerah. $z = 50\%$ berarti menghapuskan pajak hotel, pajak restoran, dan pajak penerangan jalan, dimana 50% dari penerimaan PPN ditransfer kepada Pemerintah Daerah, dan seterusnya. **Tabel 6** tersebut memperlihatkan bahwa:

- Semakin tinggi tingkat bagi hasil (z), maka semakin banyak penerimaan yang akan diterima oleh Pemerintah Daerah. Sebaliknya yang terjadi untuk Pemerintah Pusat.
- Kenaikan tingkat bagi hasil (z) akan meningkatkan porsi penerimaan Daerah (Provinsi dan Kabupaten/Kota) terhadap keseluruhan penerimaan Negara dari 30,88% menjadi 38.64%.
- Persentase penerimaan PPDS terhadap total penerimaan daerah (PPDS/TREV) Pemerintah Daerah adalah awalnya sebesar 22.25%. Kemudian naik menjadi 25.85% pada tingkat bagi hasil 10% ($z=0.1$), menjadi 35.77% pada tingkat bagi hasil 30% ($z=0.3$), dan naik lagi menjadi 45.68% pada tingkat bagi hasil 50% ($z=0.5$).

Dalam skema berikut nampaknya Pemerintah Pusat menjadi pihak yang “dirugikan.” Namun, akan ditunjukkan bahwa penerapan bagi hasil PPN dapat menguntungkan baik Pusat maupun Daerah. Ini berlandaskan asumsi bahwa pengelolaan PPN yang efisien oleh Pusat tanpa distorsi dari pajak-pajak Daerah dan, bahkan, didukung secara anutusias oleh Daerah, akan menyebabkan basis PPN tumbuh dengan pesat.

Tabel 7 menunjukkan hasil dari dampak makro dengan asumsi terjadinya pertumbuhan penerimaan PPN (tingkat pertumbuhan ditunjukkan dengan α). Simulasi disini adalah dengan asumsi tingkat bagi hasil PPN antara Pemerintah Pusat dan Daerah (z)

sebesar 0.3 (yakni 30% dari penerimaan PPN ditransfer kepada Daerah). Dalam Tabel 8 ditunjukkan hasil dimana tingkat bagi hasil (z) diasumsikan sebesar 0.5 (yakni 50% dari penerimaan PPN ditransfer untuk Pemerintah Daerah). Jika tingkat bagi hasil z adalah 0.5, maka kenaikan penerimaan Pemerintah Pusat tidak dapat diharapkan hingga alpha mencapai 1. Namun, jika tingkat bagi hasil adalah 0.3, dapat diharapkan adanya kenaikan penerimaan Pemerintah Pusat setelah alpha sama dengan 0.4 (yakni pertumbuhan penerimaan PPN = 40%).

Tabel 7. Peningkatan Penerimaan PPN (dengan Peningkatan Efisiensi) dan Dampak Makronya

| Tingkat Pertumbuhan PPN (dPPN/PPN) (alpha) | Tingkat Perubahan Penerimaan Total (%) | | Proporsi Penerimaan Pemerintah Pusat dan Daerah (%) | | Proporsi PPDS terhadap Penerimaan Total (%) | |
|---|---|----------------------|---|----------------------|--|---------------------------|
| | Pemerintah Pusat | Pemerintah Daerah | Pemerintah Pusat | Pemerintah Daerah | Sekarang: Sebelum Bagi Hasil PPN | Sesudah Bagi Hasil PPN |
| 0 | -5.54 | 13.51 | 64.62 | 35.38 | 22.25 | 35.77 |
| 10 | -3.96 | 15.00 | 64.70 | 35.30 | 22.25 | 37.25 |
| 20 | -2.37 | 16.49 | 64.78 | 35.22 | 22.25 | 38.74 |
| 30 | -0.79 | 17.98 | 64.86 | 35.14 | 22.25 | 40.23 |
| 40 | 0.79 | 19.46 | 64.93 | 35.07 | 22.25 | 41.72 |
| 50 | 2.37 | 20.95 | 64.62 | 35.38 | 22.25 | 43.20 |

Catatan: Asumsi $z = 0,3$

Sumber: Hasil Perhitungan Penulis dari Data Departemen Keuangan, 2004

Dapat dilihat juga bahwa bagi hasil PPN ini berkontribusi pada perbaikan porsi penerimaan pajak daerah yang berasal dari daerah sendiri terhadap total penerimaan daerah (PPDS/TREV). Jika tingkat bagi hasil PPN (z) sebesar 0.5, maka persentase PPDS/TREV akan meningkat dari 22.25% (awal) menjadi 48,16% (jika tingkat pertumbuhan penerimaan PPN sebesar 10%), menjadi 53,12% (jika tingkat pertumbuhan penerimaan PPN sebesar 30%), dan menjadi 58,08% (jika tingkat pertumbuhan penerimaan PPN sebesar 50%). Dan seterusnya.

Tabel 8. Peningkatan Penerimaan dalam PPN (dengan Peningkatan Efisiensi) dan Dampak Makronya

| Tingkat Pertumbuhan PPN (dPPN/PPN) (alpha) | Tingkat Perubahan Penerimaan Total (%) | | Proporsi Penerimaan Pemerintah Pusat dan Daerah (%) | | Proporsi PPDS terhadap Penerimaan Total (%) | |
|---|---|----------------------|---|----------------------|--|---------------------------|
| | Pemerintah Pusat | Pemerintah Daerah | Pemerintah Pusat | Pemerintah Daerah | Sekarang: Sebelum Bagi Hasil PPN | Sesudah Bagi Hasil PPN |
| 0 | -10.05 | 23.43 | 61.53 | 38.47 | 22.25 | 45.68 |
| 10 | -8.93 | 25.91 | 61.35 | 38.65 | 22.25 | 48.16 |
| 20 | -7.80 | 28.39 | 61.18 | 38.82 | 22.25 | 50.64 |
| 30 | -6.67 | 30.87 | 61.02 | 38.98 | 22.25 | 53.12 |
| 40 | -5.54 | 33.35 | 60.86 | 39.14 | 22.25 | 55.60 |
| 50 | -4.41 | 35.82 | 61.53 | 38.47 | 22.25 | 58.08 |

Catatan: Asumsi $z = 0,5$

Sumber: Hasil Perhitungan Penulis dari Data Departemen Keuangan, 2004

V. KESIMPULAN

Pelaksanaan desentralisasi di Indonesia (secara drastis) diharapkan dapat menciptakan pengelolaan fiskal yang efektif dan efisien. Namun, harapan tersebut masih jauh dari terlaksana. *Pertama*, sumber-sumber penerimaan yang stabil tidak dipersiapkan untuk Pemerintah Daerah. Studi ini menunjukkan bahwa Pemerintah Daerah (Provinsi dan Kabupaten/Kota) dalam potret keuangan Indonesia hanya 22,25% dari total penerimaan daerahnya yang diperoleh dari penerimaan yang berasal dari daerahnya sendiri (PPDS). Keinginan daerah untuk meningkatkan penerimaan daerahnya sendiri secara signifikan belum terjamin dengan sumber-sumber penerimaan yang ada. Konsekuensinya, Daerah sangat tergantung pada transfer dari Pemerintah Pusat.

Kedua, beberapa pajak daerah memiliki kecenderungan untuk mengikis potensi pajak-pajak nasional di Indonesia. Pajak hotel dan restoran dan pajak penerangan jalan saat ini, yang berkontribusi sekitar 12% dari total penerimaan pajak daerah sendiri (PPDS) di Pemerintah Kabupaten/Kota, diberlakukan seperti layaknya PPN. Hal ini tidak hanya menyebabkan hilangnya penerimaan Pemerintah Pusat tetapi juga mengakibatkan inefisiensi pemungutan pajak secara nasional.

Makalah ini mengusulkan reformasi yang bertujuan meningkatkan efektivitas mobilisasi penerimaan untuk Pemerintah Daerah (dan Pusat). Pemikiran yang mungkin saat ini dianggap "radikal" diajukan disini, yakni sinkronisasi pajak-pajak daerah dan nasional, lewat (1) penghapusan beberapa pajak daerah (pajak hotel dan restoran dan pajak penerangan jalan) yang terbukti "menggangu" basis pajak Pusat dan sebagai kompensasinya (2) melakukan bagi hasil PPN antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

Simulasi bagi hasil PPN menunjukkan bahwa penggunaan bagi hasil PPN antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah akan membawa peningkatan penerimaan yang substansial bagi Pemerintah Daerah di Indonesia. Bagi hasil sebesar 30% dari penerimaan PPN memungkinkan Pemerintah Daerah untuk meningkatkan persentase penerimaan pajak daerahnya sendiri terhadap total penerimaan daerah dari 22,5% menjadi 35,77%.

Ditunjukkan dalam makalah ini bahwa penerapan bagi hasil tidak selalu menghasilkan *zero-sum game* antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Pilihan yang tepat atas penerimaan pajak daerah sendiri (PPDS) memungkinkan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah memperoleh hasil yang positif. Penggunaan bagi hasil PPN diyakini akan meningkatkan komitmen baik Pusat maupun Daerah untuk memndorong laju perekonomiannya, yang akan berakibat pada peningkatan potensi penerimaan keuangan. Alternatif usulan dengan asumsi tingkat bagi hasil sebesar 30% dan pertumbuhan total PPN sebesar 40% menyeimbangkan perubahan penerimaan dana alokasi umum (DAU) dari pusat. Semakin berkembangnya penerimaan dari PPN akan menawarkan lebih banyak penerimaan bagi Pemerintah Pusat. Sehingga, komitmen pada pertumbuhan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah menimbulkan kesempatan bagi Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah untuk bersama-sama mendapat manfaat.

DAFTAR PUSTAKA

- Ahmad, E and R Krelove, 2000, Tax Assignments: Options for Indonesia, makalah dipresentasikan dalam "Indonesia: Decentralization Sequencing Agenda", 20-21 Maret 2000, Puditrium Plaza Mandiri, Jl. Jend. Gatot Subroto – Jakarta

- Brodjonegoro, B. dan J. Martinez-Vazquez**, 2002, An Analysis of Indonesia's Transfer System: Recent Performance and Future Prospect, makalah dipresentasikan untuk konferensi "Can Decentralization Help Rebuild Indonesia?" Konferensi disponsori oleh Andrew Young School of Policy Studies, George State University, 1-3 Mei, Evergreen Resort, Stone Mountain Park, Atlanta, Andrew Young School of Policy Studies, George State University
- Lewis, B.D.**, 2001, The New Indonesian Equalization Transfer, *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, Vol. 37(3), 325-343
- Mahi, R.**, 2002, Managing Local Revenue in Indonesia: Theory, Regulations, and Implementations, makalah dipresentasikan dalam *the 7th PRSCO Summer Institute/the 4th IRSA International Conference*, 20-21 Juni 2002, Bali, Indonesia
- Mahi, R., R. Simanjuntak, K. Muchtar, dan B. Brodjonegoro**, 2000, Alternative Local Revenue and Tax Sharing: Some Notes on the Implementation Law No. 25/1999, makalah dipresentasikan dalam "Indonesia: Decentralization Sequencing Agenda", 20-21 Maret 2000, Puditorium Plaza Mandiri, Jl. Jend. Gatot Subroto – Jakarta
- Sidik, M. dan Kadjatmiko**, 2002, Indonesia Fiscal Decentralization: Combining Expenditure Assignment and Revenue Assignment, makalah dipresentasikan untuk konferensi "Can Decentralization Help Rebuild Indonesia?" Konferensi disponsori oleh Andrew Young School of Policy Studies, George State University, 1-3 Mei, Evergreen Resort, Stone Mountain Park, Atlanta, Andrew Young School of Policy Studies, George State University
- Simanjuntak, R. dan R. Mahi**, 2003, Local Tax Revenue Mobilization and Local Borrowing, makalah dipresentasikan dalam International Symposium on Indonesia's Decentralization Policy: Problems and Policy Directions, 31 Januari – 1 Februari 2003, Hitotsubashi Memorial Hall, Hitotsubashi University, Tokyo, Japan
- Silver, C., Iwan Jaya Azis, dan Schroeder L.**, 2000, Intergovernmental Transfer and Decentralization in Indonesia, *Bulletin of Indonesian Economics Studies*, Vol. 37 (3), 345-362
- Poverty Reduction and Economic Management Unit East Asia and Pacific Region, *Indonesia: Public Expenditure Review, New Fiscal Challenges*, 18 Juli 2002, dokumen World Bank.