

STUDI EMPIRIK TENTANG PENINGKATAN PENDAPATAN ASLI DAERAH SEBAGAI RANCANGAN UNDANG-UNDANG

M.Kuswanto

Jurusan Ilmu Ekonomi Pembangunan, Universitas Sultan Ageng Tirtayasa

Email: Mkuswanto@yahoo.com

ABSTRAK/ABSTRACT

Penelitian ini bertujuan untuk melihat bagaimana pelaksanaan pengelolaan pendapatan daerah pada saat ini dan bagaimana pelaksanaan dan pengaturan tentang pendapatan daerah dalam peraturan perundang-undangan terkait di Provinsi Banten. Penelitian ini menggunakan metode pengumpulan data dengan cara melakukan studi pustaka yang menelaah data sekunder berupa peraturan perundang-undangan atau dokumen lainnya, hasil penelitian, hasil pengkajian, dan referensi lainnya, serta wawancara dan diskusi dengan beberapa stakeholder, pakar, akademisi, maupun LSM, serta dengan melakukan pencarian dan pengumpulan data lapangan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Provinsi Banten memiliki potensi pendapatan daerah yang begitu besar. Hal yang mungkin dapat menjadi kendala dalam pelaksanaannya adalah kebutuhan dana untuk menjawab kebutuhan perencanaan tidak memadai, terutama dengan adanya pengalihan kewenangan.

The aim of this research is to analyze the implementation of local revenue management and the implementation of local revenue arrangement according to the legislation in Banten Province. Research data are collected from any literature reviews, research results, and interview with some stockholders and scholars. The research result show that Banten Province has large potency of local revenue. However, there are some weaknesses on the implementation, particularly the allocation fund for planning requirement could not be met.

Kata Kunci: Pendapatan Asli Daerah (PAD), peraturan perundang-undangan, otonomi daerah
Key words: Local revenue, legislation, regional autonomy.

1 PENDAHULUAN

Pemberlakuan otonomi daerah telah berjalan hampir 17 Tahun. Sampai saat ini usulan pemekaran daerah selalu ada. Sebagai catatan, saat ini Indonesia terdiri dari 34 Provinsi dan 514 Kabupaten/Kota. Sayangnya merujuk pada perkembangan penerapan sistem otonomi daerah ini, nampaknya belum sesuai dengan harapan. Otonomi daerah yang diterapkan belum memperlihatkan peningkatan kemandirian daerah. Kemandirian daerah ini secara teori salah satunya dapat diukur dengan melihat pencapaian Pendapatan Asli Daerah (PAD). PAD sendiri bersumber dari pendapatan pajak, retribusi, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan lain-lain PAD yang sah.

1. Sebagian daerah di Indonesia memiliki proporsi dana perimbangan melebihi 50 persen yang bermakna daerah belum memperlihatkan kemandiriannya dan

masih sangat tergantung bantuan dari pusat untuk membiayai segala kewajibannya terkait dengan pembangunan dan pemerintahan.

2. Selain kemandirian daerah, otonomi daerah ini belum juga dapat mewujudkan pemerataan pembangunan nasional sehingga belum dapat secara signifikan mendorong kesejahteraan rakyat yang lebih baik. Hal ini ditunjukkan oleh tingkat kemiskinan Indonesia masih cukup tinggi

Merujuk pada kondisi belum tercapainya kemandirian daerah dan belum terwujudnya peningkatan kesejahteraan rakyat yang merata maka perlu dilakukan penguatan terhadap instrumen PAD yang bersumber dari pajak dan retribusi. Selain itu, perlu dilakukan reformulasi pendapatan yang bersumber dari Dana Bagi Hasil pajak maupun sumber daya alam. Hal ini perlu dilakukan semata-mata untuk memberikan ruang gerak yang lebih luas kepada daerah guna meningkatkan pendapatan daerah. Pembukaan ruang untuk meningkatkan pendapatan daerah ini seiring dengan perubahan UU No 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah menjadi UU No.23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Undang-undang baru ini menambah urusan yang harus ditangani daerah, sementara undang-undang yang terkait dengan sumber keuangan daerah untuk membiayai penambahan urusan yang didelegasikan tersebut belum ada perubahan.

Berdasarkan latar belakang yang telah dikemukakan, saat ini perkembangan penerapan sistem otonomi daerah belum sesuai dengan semangat awal pembentukannya yaitu mewujudkan kemandirian daerah dan meningkatkan kesejahteraan rakyat yang lebih merata dan berkeadilan. Otonomi daerah yang ditandai dengan penyerahan urusan dalam memberikan pelayanan publik kepada rakyat belum sepenuhnya didukung oleh ruang peningkatan pendapatan daerah untuk membiayainya.

Tabel 1. Pendapatan Asli Daerah (PAD) di berbagai provinsi di Indonesia

PROVINSI	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017 (Maret)
ACEH	26.65	23.53	21.80	20.98	19.57	18.58	17.72	16.98	17.11	16.43	16.89
SUMATERA UTARA	13.90	12.55	11.51	11.31	11.33	10.41	10.39	9.85	10.79	10.27	10.22
SUMATERA BARAT	11.90	10.67	9.54	9.50	9.04	8.00	7.56	6.89	6.71	7.14	6.87
RIAU	11.20	10.63	9.48	8.65	8.47	8.05	8.42	7.99	8.82	7.67	7.78
JAMBI	10.27	9.32	8.77	8.34	8.65	8.28	8.41	8.39	9.12	8.37	8.19
SUMATERA SELATAN	19.15	17.73	16.28	15.47	14.24	13.48	14.06	13.62	13.77	13.39	13.19
BENGKULU	22.13	20.64	18.59	18.30	17.50	17.51	17.75	17.09	17.16	17.03	16.45
LAMPUNG	22.19	20.98	20.22	18.94	16.93	15.65	14.39	14.21	13.53	13.86	13.69
KEP. BANGKA BELITUNG	9.54	8.58	7.46	6.51	5.75	5.37	5.25	4.97	4.83	5.04	5.20
KEP. RIAU	10.30	9.18	8.27	8.05	7.40	6.83	6.35	6.40	5.78	5.84	6.06
DKI JAKARTA	4.61	4.29	3.62	3.48	3.75	3.70	3.72	4.09	3.61	3.75	3.77
JAWA BARAT	13.55	13.01	11.96	11.27	10.65	9.89	9.61	9.18	9.57	8.77	8.71
JAWA TENGAH	20.43	19.23	17.72	16.56	15.76	14.98	14.44	13.58	13.32	13.19	13.01
DI YOGYAKARTA	18.99	18.32	17.23	16.83	16.08	15.88	15.03	14.55	13.16	13.10	13.02
JAWA TIMUR	19.98	18.51	16.68	15.26	14.23	13.08	12.73	12.28	12.28	11.85	11.77
BANTEN	9.07	8.15	7.64	7.16	6.32	5.71	5.89	5.51	5.75	5.36	5.45
BALI	6.63	6.17	5.13	4.88	4.20	3.95	4.49	4.76	5.25	4.15	4.25
NUSA TENGGARA BARAT	24.99	23.81	22.78	21.55	19.73	18.02	17.25	17.05	16.54	16.02	16.07
NUSA TENGGARA TIMUR	27.51	26.65	23.31	23.03	21.23	20.41	20.24	19.60	22.58	22.01	21.85
KALIMANTAN BARAT	12.91	11.07	9.30	9.02	8.60	7.96	8.74	8.07	8.44	8.00	7.88
KALIMANTAN TENGAH	9.38	8.71	7.02	6.77	6.56	6.19	6.23	6.07	5.91	5.36	5.37
KALIMANTAN SELATAN	7.01	6.48	5.12	5.21	5.29	5.01	4.76	4.81	4.72	4.52	4.73
KALIMANTAN TIMUR	11.04	9.51	7.73	7.66	6.77	6.38	6.38	6.31	6.10	6.00	6.19
KALIMANTAN UTARA	-	-	-	-	-	-	-	-	6.32	6.99	7.22
SULAWESI UTARA	11.42	10.10	9.79	9.10	8.51	7.64	8.50	8.26	8.98	8.20	8.10
SULAWESI TENGAH	22.42	20.75	18.98	18.07	15.83	14.94	14.32	13.61	14.07	14.09	14.14
SULAWESI SELATAN	14.11	13.34	12.31	11.60	10.29	9.82	10.32	9.54	10.12	9.24	9.38
SULAWESI TENGGARA	21.33	19.53	18.93	17.05	14.56	13.06	13.73	12.77	13.74	12.77	12.81
GORONTALO	27.35	24.88	25.01	23.19	18.75	17.22	18.01	17.41	18.16	17.63	17.65
SULAWESI BARAT	19.03	16.73	15.29	13.58	13.89	13.01	12.23	12.05	11.90	11.19	11.30
MALUKU	31.14	29.66	28.23	27.74	23.00	20.76	19.27	18.44	19.36	19.26	18.45
MALUKU UTARA	11.97	11.28	10.36	9.42	9.18	8.06	7.64	7.41	6.22	6.41	6.35
PAPUA BARAT	39.31	35.12	35.71	34.88	31.92	27.04	27.14	26.26	25.73	24.88	25.10
PAPUA	40.78	37.08	37.53	36.80	31.98	30.66	31.53	27.80	28.40	28.40	27.62
INDONESIA	16.58	15.42	14.15	13.33	12.49	11.66	11.47	10.96	11.13	10.70	10.64

Sumber: Badan Pusat Statistik, 2017

Fakta, menunjukkan bahwa PAD pada sebagian besar daerah baru dapat membiayai sebagian pengeluaran rutin (belanja tidak langsung) pemerintah daerah. Hal ini menjadi persoalan ketika daerah dituntut untuk dapat membuat pengeluaran untuk belanja modal dan investasi (belanja langsung) guna melakukan pembangunan di daerah yang dapat menjadi stimulus perekonomian daerah. Diharapkan stimulus belanja daerah ini dapat mengurangi tingkat kemiskinan di daerah. Ketergantungan pemerintah daerah kepada pemerintah pusat dalam membiayai urusan yang telah didelegasikan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan masih sangat tinggi. Untuk itu harus dicari solusi untuk meningkatkan kemandirian daerah dan upaya meningkatkan kesejahteraan rakyat melalui pengaturan untuk dapat memberikan kesempatan kepada daerah untuk meningkatkan pendapatannya.

Sebagai solusi untuk menjawab permasalahan yang dihadapi adalah dengan membentuk Rancangan Undang-Undang tentang Peningkatan Pendapatan Daerah. RUU PPD ini akan menjadi instrumen untuk mewujudkan kemandirian daerah otonom yang lebih cepat. RUU PPD ini secara langsung lebih memberikan kewenangan kepada daerah untuk meningkatkan pendapatan sesuai dengan potensi daerah yang lebih luas. Harapannya daerah lebih memiliki ruang fiskal untuk membiayai urusan penyelenggaraan pemerintah daerah otonom sehingga dapat mempercepat pembangunan dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat secara merata dan berkeadilan.

1.1 Identifikasi Masalah

Adapun pokok permasalahan dalam strategi peningkatan pendapatan daerah yang menjadi materi pokok pembentukan RUU PPD, yaitu:

1. Bagaimana teori dan praktek pelaksanaan pengelolaan pendapatan daerah pada saat ini?
2. Bagaimana pelaksanaan dan pengaturan tentang pendapatan daerah dalam peraturan perundang-undangan terkait?

2 TINJAUAN LITERATUR

2.1 Hakikat Otonomi Daerah

Otonomi daerah pada hakikatnya merupakan hak penuh suatu daerah dalam mengurus dan menjalankan sendiri apa yang menjadi bagian atau wewenangnya. Oleh sebab itu, otonomi daerah yang ideal adalah membutuhkan keleluasaan dalam segala hal. Otonomi daerah di Indonesia adalah pelimpahan sebagian wewenang dari pusat ke daerah (*subnational jurisdictions*) untuk mengurus dan menjalankan tugas-tugas pemerintahan. Otonomi daerah di sini tidak merupakan pendelegasian wewenang, melainkan pemberian atau pelimpahan kewenangan. Dengan demikian si penerima wewenang mempunyai otoritas penuh untuk mengatur dan menjalankannya sesuai dengan caranya masing-masing.

Penyerahan kewenangan keuangan dari otoritas negara ke daerah baik berupa pajak daerah dan retribusi daerah maupun berupa dana perimbangan merupakan konsekuensi dari adanya penyerahan urusan pemerintahan kepada daerah yang diselenggarakan berdasarkan asas otonomi atau biasa dikenal dengan desentralisasi fiskal. Keleluasaan untuk menentukan anggaran dan mengalokasikan sumber daya yang dimiliki daerah untuk membiayai pelayanan publik yang menjadi tugas daerah. Di sisi belanja, diberikannya kewenangan fiskal kepada sebuah daerah otonom didasarkan kepada prinsip agar alokasi sumber daya lebih efisien dan efektif. Pemerintah daerah lebih tahu kebutuhan masyarakat dibandingkan dengan pemerintah pusat.

Untuk menjalankan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, daerah harus mempunyai sumber keuangan agar daerah tersebut mampu memberikan pelayanan dan kesejahteraan kepada rakyat di daerahnya. Pemberian sumber keuangan kepada daerah harus seimbang dengan beban atau urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah. Keseimbangan sumber keuangan ini merupakan jaminan terselenggaranya urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah. Ketika daerah mempunyai kemampuan keuangan yang kurang mencukupi untuk membiayai urusan pemerintahan dan khususnya urusan pemerintahan wajib yang terkait pelayanan dasar, pemerintah pusat dapat menggunakan instrumen DAK untuk membantu daerah sesuai dengan prioritas nasional yang ingin dicapai. Ketentuan ini bermakna bahwa otonomi daerah memberikan ruang legitimasi bagi daerah untuk berinovasi dan berkreasi menumbuhkan potensi daerah sebagai sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD), sehingga daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah tidak hanya bertumpu pada Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN), namun mampu secara mandiri membiayai

penyelenggaraan pemerintahan di daerah dengan daya dukung kemampuan fiskal daerah.

2.4.1 Pendapatan Asli Daerah (PAD)

Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. PAD merupakan pendapatan daerah yang bersumber dari hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan pendapatan lain asli daerah yang sah, yang bertujuan untuk memberikan keleluasaan kepada daerah dalam menggali pendanaan dalam pelaksanaan otonomi daerah sebagai perwujudan asas desentralisasi. 7 Penjelasan lebih lanjut terkait sumber PAD sebagai berikut:

- Pajak Daerah

Pajak Daerah adalah iuran wajib yang dilakukan oleh orang pribadi atau badan kepada **daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang, yang dipaksakan berdasarkan peraturan** perundang-undangan yang berlaku, yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pembangunan daerah. Pajak daerah sebagai salah satu pendapatan asli daerah diharapkan menjadi salah satu sumber pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah untuk meningkatkan dan pemeratakan kesejahteraan masyarakat. Dengan demikian, daerah mampu melaksanakan otonomi, yaitu mampu mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.

- Retribusi Daerah

Retribusi daerah adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan pribadi atau badan. Retribusi daerah, sebagaimana halnya pajak daerah merupakan salah satu pendapatan asli daerah diharapkan menjadi salah satu sumber pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah untuk meningkatkan dan pemeratakan kesejahteraan masyarakat. Daerah kabupaten/kota diberi peluang dalam menggali potensi sumber-sumber keuangannya dengan menetapkan jenis retribusi selain yang telah ditetapkan, sepanjang memenuhi kriteria yang telah ditetapkan dan sesuai dengan aspirasi masyarakat.

- Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah Yang Dipisahkan.

Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan merupakan hasil yang diperoleh dari pengelolaan kekayaan yang terpisah dari pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Jika atas pengelolaan tersebut memperoleh laba, laba tersebut dapat dimasukkan sebagai salah satu sumber pendapatan asli daerah. Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan ini mencakup:

1 Bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik daerah/Badan Usaha Milik Daerah (BUMD).

2 Bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik pemerintah/ Badan Usaha Milik Negara (BUMN).

3 Bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik swasta atau kelompok usaha masyarakat.

- Pendapatan Lain Asli Daerah Yang Sah

Pendapatan lain asli daerah yang sah merupakan penerimaan daerah yang tidak masuk dalam jenis pajak daerah, retribusi daerah, dan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan. Jenis-jenis pendapatan daerah yang sah terdiri dari:

1. Hasil penjualan kekayaan daerah yang dipisahkan.
2. Jasa giro.
3. Pendapatan bunga.
4. Penerimaan atas tuntutan ganti kerugian daerah.
5. Penerimaan komisi, potongan ataupun bentuk lain sebagai akibat dari penjualan dan/atau pengadaan barang dan/atau jasa oleh daerah.
6. Penerimaan keuntungan dari selisih nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing.
7. Pendapatan denda atas keterlambatan pelaksanaan pekerjaan.
8. Pendapatan denda pajak.
9. Pendapatan denda retribusi.
10. Pendapatan hasil eksekusi atas jaminan.
11. Pendapatan dari pengembalian.
12. Fasilitas social dan fasilitas umum.
13. Pendapatan dari penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan.
14. Pendapatan dari angsuran/cicilan penjualan.

2.2 Pendekatan Hubungan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah

Secara teoretis dikenal empat macam pendekatan hubungan keuangan pemerintah pusat dan daerah, yaitu:

a. Pendekatan Kapitalisasi (permodalan), yaitu pemerintah daerah memperoleh modal permulaan untuk diinvestasikan yang dapat menghasilkan untuk menutup pengeluaran rutin. Modal dikembalikan apabila telah menghasilkan keuntungan.

b. Pendekatan pendapatan, yakni pemerintah pusat memberikan sejumlah sumber pendapatan yang dipandang potensial di masing-masing daerah. Pemerintah daerah diberi otonomi untuk mengelola sejumlah urusan yang kemudian menjadi sumber pembiayaan pemerintah daerah. Menurut pendekatan ini, pemerintah daerah diajak untuk bersaing satu dengan yang lainnya, sehingga akan memicu akselerasi (percepatan) pembangunan di daerah-daerah. Maka akan memandirikan daerah. Persoalannya potensi daerah berbeda, ada yang kecil (terbatas), sedangkan ada yang berkelimpahan. Akhirnya, menimbulkan kesenjangan antara satu daerah dengan daerah lainnya.

c. Pendekatan pengeluaran, yakni pemerintah pusat memberikan sejumlah pinjaman atau bagi hasil pungutan kepada pemerintah daerah untuk membiayai pengeluaran tertentu.

d. Pendekatan komprehensif, yakni sumber pendapatan diberikan (baik asli maupun hasil pajak nasional), dan tanggung jawab juga diberikan kepada pemerintah daerah dengan mempertimbangkan tingkat kemampuan dan biaya yang ada. Bantuan dari pemerintah pusat untuk pengeluaran setelah dipotong dari sejumlah pendapatan yang ada di daerah. Dengan pendekatan ini, pemerintah daerah tidak akan diberi tanggung jawab yang besar tanpa diberikan sumber dana yang memadai. Pemerintah pusat memikul tanggung jawab yang besar untuk menjamin agar pemerintah daerah mendapatkan sumber-sumber dana yang cukup, baik dari penyerahan pajak, retribusi atau bantuan pusat dan pinjaman. Dengan demikian, pilihan akan pendekatan mana yang digunakan sangat tergantung dari kemauan politik para pembentuk undang-undang (pengambil kebijakan).

2.3 Pentingnya Pengelolaan Keuangan Daerah

Penyelenggaraan fungsi pemerintahan daerah akan terlaksana secara optimal jika penyelenggaraan urusan pemerintahan diikuti dengan pemberian sumber-sumber penerimaan yang cukup kepada daerah, dengan mengacu pada undang-undang tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah yang besarnya disesuaikan dan diselaraskan dengan pembagian kewenangan antara pemerintah dan daerah. Semua sumber keuangan yang melekat pada setiap urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah menjadi sumber keuangan daerah. Daerah diberi hak untuk mendapatkan sumber keuangan yang antara lain berupa:

- a. Kepastian tersedianya pendanaan dari pemerintah sesuai dengan urusan pemerintahan yang diserahkan.
- b. Kewenangan memungut dan mendayagunakan pajak dan retribusi daerah.
- c. Hak untuk mendapatkan bagi hasil dari sumber-sumber daya nasional yang berada di daerah dan dana perimbanganlainnya.
- d. Hak untuk mengelola keuangan daerah dan mendapatkan sumber pembiayaan.

2.4 Sumber-sumber Pendapatan Daerah

Pendapatan daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemerintahan Daerah) merupakan semua hak daerah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan. Sumber pendapatan daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 285 UU Pemerintahan Daerah terdiri atas:

2.4.2 Pendapatan Transfer

Transfer ke daerah adalah dana yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang dialokasikan kepada daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi yang terdiri dari Dana Perimbangan dan Dana Otonomi Khusus dan Penyesuaian. Transfer ke Daerah ditetapkan dalam APBN, Peraturan Presiden, dan Peraturan Menteri Keuangan (PMK) yang selanjutnya dituangkan dalam Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA) yang ditandatangani oleh Direktur Jenderal Perimbangan Keuangan selaku Kuasa Pengguna Anggaran (KPA) atas nama Menteri Keuangan selaku

Pengguna Anggaran (PA) untuk tiap jenis Transfer ke Daerah dengan dilampiri rincian alokasi per daerah.¹² Jenis-jenis pendapatan transfer terdiri dari:

- *Dana Perimbangan*

Dana perimbangan merupakan komponen terbesar dalam alokasi Transfer ke Daerah, sehingga mempunyai peran yang sangat penting dalam mendukung pelaksanaan desentralisasi fiskal dan otonomi daerah. Dana perimbangan merupakan transfer dana yang bersumber dari APBN ke daerah berupa Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK). Pengalokasian Dana Perimbangan bertujuan untuk mengurangi ketimpangan sumber pendanaan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, serta mengurangi kesenjangan pendanaan pemerintah antar daerah (*horizontal imbalance*). Upaya memperkecil ketimpangan sumber pendanaan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah (*vertical imbalance*) dilakukan melalui penyerahan urusan pemerintah pusat kepada daerah yang diikuti dengan implikasi pendanaan ke daerah. Pemerintah pusat melalui pelaksanaan fungsi distribusi dan stabilisasi berupaya memperkecil *horizontal imbalance* melalui kerelaan daerah-daerah kaya (dengan sumber daya alam melimpah) untuk mensubsidi daerah-daerah yang kurang beruntung karena ketiadaan sumber daya alamnya.

- *Dana Bagi Hasil (DBH)*

Dana Bagi Hasil (DBH) merupakan salah satu komponen Dana Perimbangan yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah dengan angka persentase tertentu. Dana Bagi Hasil (DBH) Pajak untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. DBH terdiri atas:

1. DBH Pajak adalah bagian daerah yang berasal dari penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan, Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan, Pajak Penghasilan Pasal 25 dan Pasal 29 Wajib Pajak Orang Pribadi Dalam Negeri, dan Pajak Penghasilan Pasal 21. DBH pajak terdiri dari yaitu :
2. DBH dari Pajak Penghasilan (PPh) Pasal 21 dan PPh Pasal 25/29
3. Wajib Pajak Orang Pribadi Dalam Negeri (WPOPND).
4. Pajak Bumi dan Bagunan (PPB). Dengan ditetapkannya UU Nomor 28 tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, sebagian objek PBB yaitu sektor pedesaan dan perkotaan juga akan dialihkan secara bertahap menjadi Pajak Daerah dan dalam tahun 2014 kedua sektor PBB tersebut sepenuhnya akan menjadi Pajak Daerah.
5. Cukai Hasil Tembakau

- *Dana Bagi Hasil (DBH) Sumber Daya Alam (SDA).*

DBH SDA terdiri dari yaitu:

- a. Kehutanan
- b. Pertambangan Umum
- c. Perikanan

- d. Pertambangan Minyak dan Gas Bumi
- e. Pertambangan Panas Bumi

- *Dana Alokasi Umum*

Dana Alokasi Umum (DAU) adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Sebagaimana dimaksud dalam UU Nomor 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, besaran alokasi DAU dihitung dengan prosentase dari Pendapatan Dalam Negeri (PDN) neto. Tujuan Dana Alokasi Umum adalah untuk mengatasi ketimpangan fiskal keuangan antara pemerintah pusat dan ketimpangan *horizontal* antar pemerintah daerah karena ketidakmerataan sumber daya yang ada pada masing-masing daerah. Sesuai dengan tujuan penggunaannya, maka DAU secara umum berfungsi sebagai alat pemerataan fiskal daerah untuk memperkecil ketimpangan vertikal antar daerah. Salah satu indikator yang menunjukkan pemerataan adalah indeks *Williamson*, dimana semakin mendekati nol nilai indeks, semakin baik pemerataan fiskal daerah (merata secara ideal) dan indeks sama dengan nol menggambarkan pemerataan yang sempurna.

- *Dana Alokasi Khusus*

Sesuai dengan Pasal 39 UU Nomor 33 tahun 2004 disebutkan bahwa Dana Alokasi Khusus (DAK) dialokasikan kepada pemerintah daerah tertentu untuk mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah. Sementara itu, Pasal 51 Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 55 Tahun 2005 menyebutkan bahwa DAK dialokasikan kepada daerah tertentu untuk mendanai kegiatan khusus yang merupakan bagian dari program yang menjadi prioritas nasional dan menjadi urusan daerah.

- *Dana Otonomi Khusus*

Pada tahun 2001, alokasi transfer ke daerah baru mencakup dana perimbangan. Sejak tahun 2002, alokasi transfer ke daerah juga mencakup dana otonomi khusus untuk Provinsi Papua dan Dana Penyeimbang, yang kemudian sejak tahun 2004 berganti menjadi dana penyesuaian. Dana otonomi khusus untuk provinsi Papua merupakan pelaksanaan UU Nomor 21 tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua. UU ini kemudian direvisi menjadi UU Nomor 35 Tahun 2008 tentang Penetapan Perpu Nomor 1 Tahun 2008 tentang Perubahan atas UU Nomor 21 tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua menjadi undang-undang yang mengamatkan pemberian otonomi khusus dan pengalokasian dana otonomi khusus kepada Provinsi Papua Barat.

Sementara, sesuai dengan UU Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, pemerintah juga mengalokasikan dana otonomi khusus untuk Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam (NAD) yang dilaksanakan mulai tahun 2008.

- *Dana Keistimewaan*

- *Dana Desa*

- *Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah yang terdiri dari:*

- Hibah.

- Dana Darurat

3 METODE PENELITIAN

3.1 Metode Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data yang digunakan adalah metode dengan cara melakukan studi pustaka yang menelaah data sekunder berupa peraturan perundang-undangan atau dokumen lainnya, hasil penelitian, hasil pengkajian, dan referensi lainnya. Selain itu, juga dilakukan wawancara dan diskusi dengan beberapa *stakeholder*, pakar, akademisi, maupun LSM, serta dengan melakukan pencarian dan pengumpulan data lapangan. Data sekunder, masukan pakar, maupun data yang berasal dari pengumpulan data, selanjutnya diolah untuk kemudian disusun, dikaji, dan dirumuskan sesuai tahapan dalam penyusunan RUU.

4 HASIL DAN PEMBAHASAN

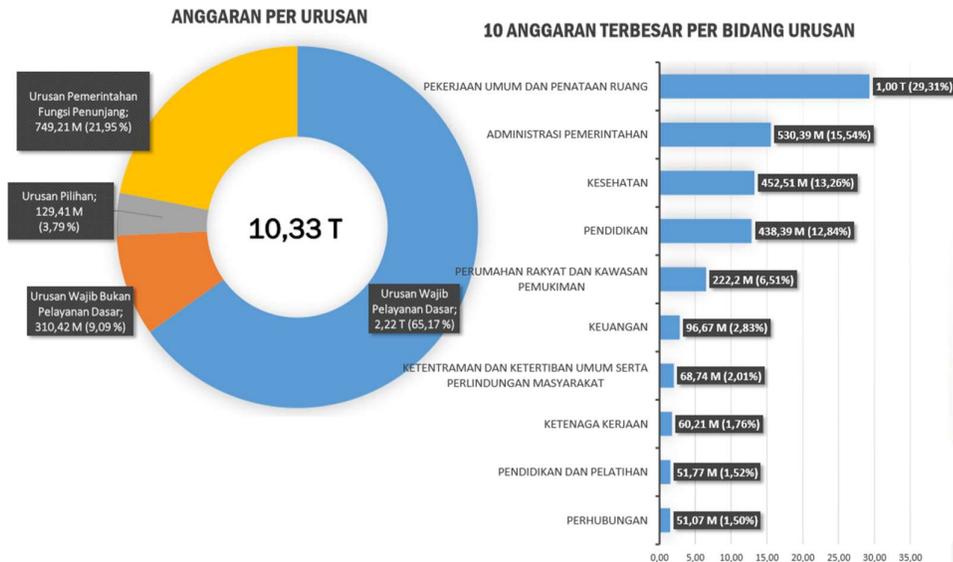
4.1 Kajian Empirik, Kondisi Yang Ada, serta Permasalahan Yang Dihadapi Masyarakat

Mencakup Perencanaan Keuangan Daerah, Permasalahan dan Hambatan Dalam Melaksanakan Sistem Perencanaan Pembangunan Secara Umum, dan Secara Khusus Dalam Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah.

4.1.1 Perencanaan Keuangan Daerah

Dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2011 tentang Perubahan kedua atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang pedoman pengelolaan keuangan daerah, Keuangan Daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk didalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban. Sementara pengelolaan keuangan daerah adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, dan pengawasan keuangan daerah tersebut.

ANGGARAN BELANJA LANGSUNG PER URUSAN



Gambar 1. Anggaran Belanja Langsung

Perencanaan keuangan daerah di Provinsi Banten selama ini tercermin dalam APBD yang merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah dalam masa 1 tahun anggaran. APBD tersebut terdiri dari pendapatan daerah, belanja daerah, dan pembiayaan daerah. Sebagai instrumen kebijakan APBD menduduki posisi sentral dalam upaya pengembangan kapabilitas dan efektivitas pemerintah daerah. APBD digunakan sebagai alat untuk menentukan besarnya pendapatan dan pengeluaran, membantu pengambilan keputusan dan perencanaan pembangunan, otorisasi pengeluaran di masa akan datang, sumber pengembangan ukuran standar untuk evaluasi kinerja, alat untuk memotivasi pegawai, dan alat koordinasi bagi semua aktivitas dari berbagai unit kerja. Sumber penerimaan daerah terdiri dari PAD, dana perimbangan, dan pendapatan lain yang sah. Perencanaan keuangan daerah di Provinsi Banten selama ini didasarkan atas pertimbangan beberapa faktor sebagai berikut:

- Perkembangan asumsi perekonomian yang global dan nasional yang berdampak pada pertumbuhan ekonomi Banten.
- Kebijakan fiskal pemerintah pusat yang mempengaruhi kondisi keuangan daerah Banten.
- Proyeksi pendapatan asli daerah yang dicapai dalam tahun penganggaran berkenaan yang akan berpengaruh pada kemampuan belanja daerah.

4.2.2 Permasalahan dan Hambatan

Pengelolaan keuangan daerah sering menghadapi masalah ketika perencanaan dan penganggaran tidak dilakukan dan berjalan dengan baik. Dalam melaksanakan sistem perencanaan secara umum terdapat permasalahan dan kendala yang dihadapi oleh Pemerintah Provinsi Banten, yaitu kebutuhan dana untuk menjawab kebutuhan perencanaan tidak memadai, terutama dengan adanya pengalihan kewenangan. Selain itu kendala yang dihadapi dalam perencanaan pendapatan antara lain masih sangat terbatasnya peluang pemerintah provinsi dalam memungut pajak dan retribusi daerah.

Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sangat membatasi pemerintah daerah provinsi untuk memungut pajak dan retribusi daerah. Padahal tanggungjawab yang diberikan kepada pemerintah provinsi sangat luas dan banyak. Bagi daerah yang memiliki sumberdaya alam yang memadai pasti persoalan pajak dan retribusi tidak menjadi kendala sedangkan bagi daerah yang memiliki keterbatasan sumberdaya dalam undang-undang tersebut menjadi kendala.

Sementara itu permasalahan dan hambatan yang dihadapi oleh pemerintah Provinsi Banten dalam melaksanakan sistem perencanaan pembangunan secara umum dan secara khusus dalam meningkatkan PAD yaitu belum menggunakan aplikasi secara optimal. Adapun hambatan secara khusus yaitu belum optimalnya ekstensifikasi terhadap sumber-sumber potensial daerah. Kendala lain yaitu belum optimalnya pendataan subjek dan objek pajak. Adapun kendala yang dihadapi dalam perencanaan maupun pelaksanaannya yaitu regulasi yang selalu berubah dan kemampuan keuangan daerah sangat terbatas.

Dinas Pendapatan dan Aset Daerah Provinsi Banten berpandangan bahwa kendala yang dihadapi dalam perencanaan pendapatan antara lain masih sangat terbatasnya peluang pemerintah provinsi dalam memungut pajak dan retribusi daerah. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, sangat membatasi pemerintah daerah provinsi untuk memungut pajak dan retribusi daerah. Padahal tanggungjawab yang diberikan kepada pemerintah provinsi sangat luas dan banyak. Bagi daerah yang memiliki sumber daya alam yang memadai pasti persoalan pajak dan retribusi tidak menjadi kendala sedangkan bagi daerah yang memiliki keterbatasan sumber daya alam, undang-undang tersebut menjadi kendala.

Menurut Akademisi FISIP Universitas Airlangga Surabaya mengutip pendapat Saragih (2003), daerah dapat juga diberi keleluasan atau peluang untuk menciptakan pajak daerah lainnya asalkan sesuai dengan ketentuan undang-undang yang berlaku. Beberapa kriteria yang harus dipenuhi dalam menciptakan pajak baru adalah: 1). Bersifat sebagai pajak dan bukan retribusi; 2). Objek dan dasar pengenaan pajak tidak bertentangan dengan kepentingan umum; 3), Potensinya memadai; 4). Tidak Berdampak negatif terhadap perekonomian; 5). Memperhatikan aspek keadilan dan kemampuan masyarakat; 6). Menjaga kelestarian hidup. Sejalan pandangan tersebut dan dikaitkan dengan kepentingan daerah diberi ruang dan gerak untuk mencari sumber penerimaan keuangan daerah, maka menurut penulis ada 4 (empat) alasan, yakni:

1. Besarnya kapasitas penerimaan keuangan daerah memiliki relasi dengan kemampuan dan akses daerah dalam penyelenggaraan pembangunan, pelayanan publik secara prima dan penciptaan kesejahteraan masyarakat.
2. Besarnya kapasitas penerimaan keuangan daerah memiliki relasi dengan kemampuan dan akses daerah dalam mewujudkan tujuan-tujuan desen-tralisasi dan otonomi daerah.
3. Besarnya dan banyaknya penerimaan keuangan daerah memiliki relasi dengan kemampuan daerah untuk dapat mengoptimalkan pemeranan dan bekerjanya fungsi budgetair, alokasi, distribusi ataupun stabilisasi.
4. Besarnya penerimaan keuangan daerah memiliki relasi dengan kemampuan dan akses daerah untuk mewujudkan visi dan misi pemerintahan daerah serta mendukung pencapaian visi dan misi prioritas pembangunan nasional.

Terdapat kendala dalam penerimaan keuangan daerah yaitu dalam Penerimaan pajak daerah secara umum yaitu:

- a. Luasnya wilayah jangkauan pada beberapa Kabupaten di Provinsi Banten (contoh Kabupaten Pandeglang, Kabupaten Lebak, Kabupaten Serang, dsb) yang belum terjangkau petugas pajak serta banyaknya wajib pajak yang pindah alamat, (alamat tidak jelas) dan bekerja di luar kota;
- b. Wajib Pajak lebih mengutamakan dalam membayar angsuran kendaraan daripada kewajiban PKB nya;
- c. Menjamurnya usaha *leasing, rent car, show room* yang mempunyai kebiasaan menunda pembayaran pajak sampai kendaraan/mobil terjual, sehingga berakibat pada besarnya tunggakan pajak;
- d. Masih dijumpai transaksi jual beli kendaraan bermotor bekas, dimana pihak penjual masih meminjamkari KTP kepada pembeli;
- e. Objek Pajak Air Permukaan masih terbatas dan sulit mencari objek baru PAP; dan
- f. Pembelian kendaraan baru masyarakat yang menurun akibat pengaruh perlambatan ekonomi global dan nasional.

5 SIMPULAN DAN SARAN

Bahwa Negara Indonesia sesuai Pasal 18 ayat (1) dan ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 terdiri atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan Undang-Undang. Dengan keberagaman tersebut, maka sejatinya Indonesia yang terdiri dari 34 provinsi dan 514 kabupaten/kota memiliki potensi pendapatan daerah yang begitu besar. Hal yang mungkin dapat menjadi kendala dalam pelaksanaannya adalah adanya perbedaan kondisi geografis maupun potensi sumber daya sehingga hal ini menjadi hambatan dalam pelaksanaan pembangunan daerah. Oleh karena itu pula, berdasarkan kondisi empiris saat ini dapat diketahui bahwa daerah-daerah masih merasakan kesulitan dalam rangka memenuhi pendapatan daerah yang dibutuhkannya.

Pelaksanaan pembangunan daerah yang berupa pendapatan daerah pada saat ini dilaksanakan berdasarkan beberapa peraturan perundang-undangan, diantaranya Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintahan Pusat dan Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, dan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Namun demikian, pelaksanaan pendapatan daerah tersebut masih menimbulkan ketimpangan dari porsi pembagian yang adil dan berimbang untuk daerah.

Untuk itu diperlukan suatu perangkat peraturan perundang-undangan yang dapat menjadi jawaban konkrit atas permasalahan mengenai pendapatan daerah tersebut yaitu melalui RUU PPD. Adapun lingkup pengaturan dalam RUU PPD tersebut mencakup diantaranya mengenai pendapatan asli daerah.

6 REFERENSI

BUKU

- Ahmad. (2008). Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia, Jakarta.
- Basuki. (2008). Pengelolaan Keuangan Daerah, Yogyakarta.
- Badrudin, Rudy. (2017). Ekonomika Otonomi Daerah. UPP STIM YKPN, Yogyakarta
- Biro Analisa Anggaran dan Pelaksanaan APBN. (2011). Transfer ke Daerah dalam APBN. Setjen DPR RI, Jakarta
- Darise, Nurlan.(2009). Pengelolaan Keuangan Daerah: Pedoman Untuk Eksekutif dan Legislative Rangkuman 7 Undang-Undang, 30 Peraturan Pemerintah dan 15 Permendagri. PT. Indeks, Jakarta.
- Farida, Maria Indrati, S. (1998). Ilmu Perundang-undangan, Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan. Kanisius, Jakarta.
- Hancock, Dora. (1997). Taxation: Policy & Practice. Thomson Business Press, UK.
- Huda, Ni'matul. (2009). Hukum Pemerintahan Daerah. Nusa Media, Bandung.
- Kuncoro, Mudrajad. (2014). Otonomi Daerah Menuju Era Baru Pembangunan Daerah . Penerbit Erlangga, Jakarta.
- Indonesian Rapid Decentralization Appraisal. (2002). Decentralization and Local Governance in Indonesia: First and Second Report on the Indonesian Rapid Decentralization Appraisal (IRDA). Asia Foundation, Jakarta
- LPEM-FEUI, MPKP-FEUI, dan Ditjen PKPD-Departemen. (2002). Keuangan, Dana Alokasi Umum: Konsep, Hambatan, dan Prospek di Era Otonomi Daerah. Penerbit Buku Kompas, Jakarta
- Mertokusumo, Sudikno. (2005). Mengenal Hukum; Suatu Pengantar. Liberty, Yogyakarta.
- Mertokusumo, Sudikno. (2007). Penemuan Hukum; Suatu Pengantar. Liberty, Yogyakarta.
- P, Arifin Soeria Atmaja. (2009). Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum, Teori, Kritik, dan Praktik. Rajawali Pers, Jakarta.

- R, M, Khairul Muluk. (2007). *Desentralisasi & Pemerintahan Daerah*. Bayumedia Publishing, Malang.
- Rahajeng, Anggi. (2006). *Perencanaan Penganggaran Keuangan Daerah*. Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.
- Rosdiana, Haula dan Rasin Tarigan. (2005). *Perpajakan: Teori dan Aplikasi*. RajaGrafindo Persada, Jakarta.
- Sinurat, Marja. (2015). *Akutansi Keuangan Daerah Pemerintah Daerah Berbasis Akrual*. Pustaka Rahmat, Bandung.
- Sinurat, Marja dan Horas Maurits Pajaitan.(2017). *Perencanaan dan Penganggaran Daerah*. Bandung; Pustaka Rahmat, Bandung.
- Siregar, Anshari. (2005). *Mempertahankan Hak Atas Tanah*. Medan: Multi Grafik, Medan.
- Suratman, Eddy dkk. (2009). *Evaluasi Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak dan Retribusi Daerah dan Pengaruhnya Terhadap Peningkatan pendapatan Daerah*. Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan Kementerian Keuangan Republik Indonesia, Jakarta.
- Suwanda, Dadang. (2014). *Dana Hibah dan Bantuan Sosial Pemerintah Daerah*. PPM Manajemen, Jakarta.
- Yani, Ahmad. (2013). *Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*. Rajawali Pers, Jakarta.

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.
- Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah.
- Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2007 Tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 Ketentuan Umum Perpajakan.
- Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.
- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara.

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 Tentang Pemeriksaan Pengelolaan Dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.

Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara.

Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Papua.

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1997 Tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak.

Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2005 Tentang Dana Perimbangan.

INTERNET

Joko Tri Haryanto, *Kebijakan Strategis Transfer ke Daerah dan Dana Desa 2016*, <https://www.kemenkeu.go.id/Artikel/kebijakan-strategis-transfer-ke-daerah-dan-dana-desa-2016>, diakses tanggal 2 September 2017.

Pokok-Pokok Penyelenggaraan Pembangunan Nasional”, http://www.bappenas.go.id/files/3413/4986/1934/info__20091015133401__2370__0.pdf, diunduh 15 Februari 2016.

Pusat Studi Hukum dan Masyarakat Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas Raja Ali Haji, *Kajian Evaluasi Perda Bintan*, <http://law.umrah.ac.id/wp-content/uploads/2015/06/KAJIAN-EVALUASI-PERDA-BINTAN.pdf>, diakses tanggal 2 September 2017

SMERU, Regional Autonomy and Investment Opportunity: the Case in Three Districts in West Java Province, (Indonesian version), <http://www.smeru.or.id/report/field/>.

Yusuf, Peta Konsep Desentralisasi dan pemerintahan Daerah Bab 10, <http://yusuf.staff.ub.ac.id/files/2013/11/Peta-Konsep-Desentralisasi-dan-Pememerintahan-Daerah-Bab-10.pdf>, diakses tanggal 2 September