

KARYA ILMIAH

**OPTIMALISASI PAJAK DAERAH DALAM  
RANGKA PEMBIAYAAN PEMBANGUNAN PADA  
PEMERINTAH KABUPATEN DELI SERDANG**

(Tinjauan Analisis Kebijakan Dalam Rangka  
Implementasi Otonomi Daerah)



OLEH :

**MAKSUM SYAHRI LUBIS, S.STP, M.AP**

STAF PENGAJAR FAKULTAS SOSPOL UMA

**UNIVERSITAS MEDAN AREA**

**MEDAN**

**2001**

KARYA ILMIAH



**OPTIMALISASI PAJAK DAERAH DALAM  
RANGKA PEMBIAYAAN PEMBANGUNAN PADA  
PEMERINTAH KABUPATEN DELI SERDANG**

(Tinjauan Analisis Kebijakan Dalam Rangka  
Implementasi Otonomi Daerah)



OLEH :

**MAKSUM SYAHRI LUBIS, S.STP, M.AP**

STAF PENGAJAR FAKULTAS SOSPOL UMA

**UNIVERSITAS MEDAN AREA**

**MEDAN**

**2001**

## DAFTAR ISI

DAFTAR ISI .....	i
BAB I PENDAHULUAN .....	1
BAB II PAJAK DAERAH .....	7
BAB III LANGKAH-LANGKAH OPTIMALISASI PAJAK DAERAH..	28
BAB IV PENUTUP .....	34
DAFTAR PUSTAKA .....	36

# BAB I

## PENDAHULUAN



Sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia menurut Undang-Undang Dasar 1945 memberi keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah dan dalam membangun daerah dikembangkan otonomi daerah secara luas, nyata dan bertanggung jawab dengan cara pemberdayaan masyarakat, lembaga ekonomi, lembaga adat serta seluruh potensi masyarakat dalam wadah negara kesatuan Republik Indonesia.

Penyelenggaraan otonomi daerah dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada Daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 9 UU No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintah Daerah.

Disamping itu, penyelenggaraan otonomi daerah juga dilaksanakan dengan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah. Hal-hal yang mendasar dalam undang-undang ini adalah mendorong daerah untuk memberdayakan masyarakat, menumbuhkan prakarsa dan kreativitas, meningkatkan peran serta masyarakat, mengembangkan peran dan fungsi DPRD. Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 menempatkan otonomi daerah secara utuh pada daerah Kabupaten dan Kota.

Dalam kerangka otonomi daerah dewasa ini, suatu pemerintahan yang amanah adalah bersumber dari, oleh, dan untuk rakyat melalui mekanisme politik. Pemerintah yang demokratis pada prinsipnya mempunyai tiga dimensi, yaitu dimensi kemasyarakatan (*equality*), dimensi kekuasaan politik/pemerintahan (*governing*) dan dimensi peraturan (*rulling*). Dimensi demokrasi kemasyarakatan, pada prinsipnya masyarakat mempunyai kebebasan dan hanya dibatasi dengan konstitusi, hukum dan etika. Rakyat sesuai dengan hak dan kewajiban, kedaulatan dan kebebasannya dalam proses kesadaran bermasyarakat, berbangsa dan bernegara sepanjang tidak melanggar konstitusi, hukum dan etika mempunyai

kebebasan untuk bertindak. Pemerintah yang demokrasi, dimana proses dan mekanisme kedaulatan dan kekuasaannya dalam modal pemerintahan (sistem, bentuk dan cara) atas dasar fungsi negara dan tugas pemerintahan dibatasi dengan konstitusi, hukum dan etika. Dimensi peraturan (*rulling*), dimana konstitusi, hukum dan etika menciptakan rasa aman dan menciptakan keteraturan bermasyarakat, berpemerintah, berbangsa dan bernegara.

Kewenangan Daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang Pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, Pertahanan Keamanan, Peradilan, Moneter dan Fiskal, Agama, serta kewenangan bidang lain (Pasal 7 UU No. 22 Tahun 1999).

Kewenangan Pemerintah yang diserahkan kepada daerah dalam rangka desentralisasi harus disertai dengan penyerahan dan pengalihan pembiayaan, sarana, dan prasarana serta sumber daya manusia sesuai dengan kewenangan yang diserahkan tersebut.

Untuk menyelenggarakan otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab, daerah diberi kewenangan menggali sumber keuangan sendiri yang didukung oleh perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dengan Daerah.

Dalam Pemerintahan di bawah rezim Orde lama yang dilanjutkan oleh rezim orde baru, sebenarnya masalah perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah sudah dilaksanakan.

Pemerintah Pusat telah mengalokasikan dana ke Provinsi sesuai dengan rumus dalam UU No. 32 Tahun 1956 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Negara dan Daerah, yang berhak mengatur rumah tangganya sendiri, dengan mempertimbangkan:

- ❖ Faktor Penduduk
- ❖ Panjang Jalan
- ❖ Panjang Saluran Irigasi
- ❖ Luas Wilayah

## ❖ Potensi Daerah

Namun kebijakan yang digelar dianggap terlalu sulit dan dalam praktek kebijakan terlalu bias pada jumlah penduduk, sehingga terjadilah pengalokasian dana perimbangan yang tidak berimbang.

Ini terlihat secara umum pembangunan jalan, irigasi, dll di daerah yang jumlah penduduknya sedikit (di luar P. Jawa) sangat lamban, karena penduduknya sedikit sehingga dana yang diterima sangat minim, padahal sebenarnya daerah-daerah tersebut mempunyai andil yang cukup besar dalam sumbangan penerimaan APBN (Propinsi Aceh, Riau, Kaltim, Dan Irian Jaya).

Oleh karena itu kebijakan alokasi keuangan tersebut diganti dengan pedoman baru, dengan UU No. 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah. Menurut UU No. 5/ 1974, Pemerintah membagi keuangan ke daerah didasarkan pada dua kategori:

- Pendapatan yang diserahkan kepada Pemerintah Daerah
- Subsidi kepada Pemerintah Daerah.

Tujuan alokasi keuangan tersebut adalah agar daerah otonom dapat mengurus rumah tangganya sendiri dengan sebaik-baiknya.

Namun tidak semua sumber pembiayaan dapat diserahkan kepada daerah otonom, maka kepada Daerah dapat diwajibkan menggali sumber-sumber keuangannya sendiri dengan melaksanakan berbagai kebijakan yang dianggap sesuai dengan kondisi daerah dan berdasarkan pada peraturan perundangan yang berlaku.

Dalam Pasal 55 UU No.5 Tahun 1974 disebutkan mengenai sumber Pendapatan Asli Daerah otonom, terdiri atas:

a. Pendapatan Asli Daerah Otonom yang terdiri atas:

- Hasil Pajak Daerah
- Hasil Retribusi Daerah
- Hasil Perusahaan Daerah

- Lain-lain Usaha Daerah yang syah.

b. Pendapatan Yang berasal dari Pemerintah Pusat, yang terdiri dari:

- Sumbangan dari Pemerintah Pusat

- Sumbangan-sumbangan lain yang diatur dengan Peraturan Perundang-undangan.

c. Lain-lain Pendapatan yang syah seperti sumbangan pihak ketiga

d. Alokasi Dana Sektoral, ini digunakan untuk membiayai proyek-proyek yang dilaksanakan oleh Dinas-Dinas Propinsi di bawah Pengawasan Pemerintah Pusat dan dana ini tidak masuk ke dalam APBD Propinsi.

Dari uraian di atas, terlihat kebijakan pada masa yang lampau nampaknya terlalu banyak kegiatan dan sumber pembiayaan yang dikuasai oleh Pemerintah Pusat, bahkan sumber pembiayaan lebih banyak masuk ke Pemerintah Pusat dan dikendalikan oleh Pemerintah Pusat.

Penyelenggaraan Pemerintahan daerah sebagai subsistem pemerintahan negara, dimaksudkan untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan masyarakat.

Sebagai daerah otonom, daerah mempunyai kewenangan dan tanggung jawab menyelenggarakan kepentingan masyarakat berdasarkan prinsip-prinsip keterbukaan, partisipasi dan pertanggung jawaban kepada masyarakat.

Menurut UU No. 25 Tahun 1999, dana perimbangan antara Pusat dengan Daerah terdiri dari:

- Bagian Daerah dari pajak bumi dan bangunan, bea perolehan hak atas tanah dan bangunan dan penerimaan dari Sumber Daya Alam.
- Dana Alokasi Umum (DAU)
- Dana Alokasi Khusus (DAK)

Disamping itu, penyelenggaraan otonomi daerah juga dilaksanakan dengan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah. Hal-hal yang mendasar dalam Undang-undang ini adalah mendorong daerah untuk memberdayakan masyarakat, menumbuhkan prakarsa dan kreativitas, meningkatkan peran serta masyarakat, mengembangkan peran dan fungsi DPRD.

Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 menempatkan otonomi daerah secara utuh pada daerah Kabupaten dan Kota.

Urusan-urusan yang menjadi yurisdiksi pemerintah daerah dalam penciptaan daya saing tersebut antara lain adalah urusan dalam bidang infrastruktur wilayah, pendidikan dasar, kesehatan masyarakat, kemampuan produktif masyarakat daerah, dan sebagainya.

Oleh karenanya, pemerintah wilayah bersama masyarakat di wilayah daerah yang bersangkutan akan semakin memainkan peranan yang besar dalam membangun kemakmuran dan kesejahteraan sosial ekonomi masyarakat di wilayah daerah yang bersangkutan.

Semakin pentingnya kedudukan wilayah dalam menentukan kemampuan daya saing wilayah, dalam era ekonomi global ini, menunjukkan semakin penting dan mendesaknya pelaksanaan kebijaksanaan desentralisasi dalam Administrasi Pemerintahan, pembangunan dan pelayanan publik. Serta semakin pentingnya perbaikan mutu dan keterpaduan perencanaan pembangunan wilayah/daerah sebagai jembatan untuk mengkatalisasi kepentingan lokal maupun kepentingan nasional dalam pembangunan.

Salah satu tujuan dari otonomi daerah ialah mempunyai suatu komitmen dan orientasi terhadap pembangunan. Pembangunan yang dilaksanakan di Kabupaten Deli Serdang mempunyai landasan falsafah Pancasila, hakikat, tujuan, strategi maupun kebijaksanaan dan program pembangunannya. Namun demikian pembangunan yang dilakukan di Sumatera Utara secara global merupakan suatu proses kegiatan yang terencana dalam upaya pertumbuhan ekonomi, perubahan



sosial dan modernisasi bangsa guna peningkatan kualitas hidup manusia dan kesejahteraan masyarakat.

## BAB II

### PAJAK DAERAH

Pajak adalah suatu kewajiban menyerahkan sebagian dari pada kekayaan kepada Negara/Daerah disebabkan suatu keadaan, kejadian atau perbuatan yang memberikan kedudukan tertentu, tetapi bukan sebagai hukuman, menurut peraturan-peraturan yang ditetapkan Pemerintah serta dapat dipaksakan, tetapi tidak ada jasa, baik dari Negara/Daerah secara langsung untuk memelihara kesejahteraan umum. Secara khusus yang dimaksud dengan pajak Daerah adalah pungutan Daerah menurut peraturan pajak yang ditetapkan oleh Daerah untuk pembiayaan rumah tangganya sebagai badan Hukum Publik.

Dalam perjalanannya UU tentang pajak daerah dan restribusi daerah sebagai landasan pengaturan diterbitkannya Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Restribusi Daerah yang merupakan implementasi dari Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah. Sedangkan setelah terbitnya Undang-Undang No.22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang No.25 Tahun 1999 tentang perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah maka lahirlah Undang-Undang yang mengatur Pajak Daerah dan Restribui Daerah yaitu Undang-Undang No.34 Tahun 2000 tentang perubahan atas Undang-Undang No. 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Restribusi Daerah sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997.

Sehubungan dengan hal tersebut dalam upaya kita untuk memahami persoalan pajak daerah barang kali kita perlu melihat bagaimana pengalaman yang telah kita lalui untuk bahan perbandingan sehingga apa yang telah direncanakan dapat terealisasi secara maksimal melalui intensifikasi yaitu upaya meningkatkan penerimaan dari objek-objek pajak yang telah ditetapkan dan ekstensifikasi yaitu upaya untuk memperluas basis pajak serta diversifikasi.

Dengan aturan baru melalui UU No.18/1997 Junto UU No.34/2000 maka jenis pajak daerah Propinsi ini telah disederhanakan menjadi :

1. Pajak kendaraan bermotor dan kendaraan di atas air
2. Bea balik nama kendaraan bermotor dan kendaraan di atas air
3. Pajak bahan bakar kendaraan bermotor
4. Pajak pengambilan dan pemanfaatan air bawah tanah dan air permukaan.

Sedangkan untuk daerah Kabupaten/Kota pajak daerah terdiri dari:

- 1.Pajak Hotel
- 2.Pajak Restoren
- 3.Pajak Hiburan
- 4.Pajak Reklame
- 5.Pajak Penerangan Jalan
- 6.Pajak Pengambilan dan Pengolahan galian golongan C
- 7.Pajak Parkir

Berdasarkan pengamatan di lapangan, penerimaan Daerah dari sektor retribusi pada umumnya lebih besar daripada penerimaan dari sektor pajak, kecuali di sektor perkotaan untuk Pajak Pembangunan I, karena pemungutan atas pajak dipengaruhi oleh limitasi atau pembatasan-pembatasan tertentu, sebagaimana dikemukakan oleh Riwu Kaho (1988:155-156) :

- a) Lapangan pajak Daerah adalah lapangan yang belum diusahakan oleh Pemerintah atasannya (Pemerintah Pusat atau Provinsi). Jadi lapangan pajak yang sama, tidak boleh diusahakan/dipungut oleh dua atau lebih instansi/pihak.
- b) Pajak Daerah dipungut tanpa mempersoalkan ada atau tidak adanya pemerian jasa oleh Daerah. Pemungutan pajak sedikit banyak

didasarkan pada paksaan dengan melalui peraturan perundang-undangan, sedangkan pungutan retribusi didasarkan pada pemberian jasa kepada pemakai jasa. Kalau ingin memperoleh jasa/memakai jasa yang disediakan oleh Pemerintah Daerah barulah pemakai jasa membayarnya.

- c) Pajak Daerah dibayar oleh orang-orang tertentu, yaitu para wajib pajak, tetapi retribusi dibayar oleh siapa saja yang telah mengenyam jasa dari Pemerintah Daerah, baik anak-anak, orang dewasa dan sebagainya.
- d) Pada umumnya pajak dikenakan setahun sekali. Pembayaran dapat dilakukan sekaligus, akan tetapi kadang-kadang dapat pula dicicil. Pungutan retribusi dapat pula dilakukan berulang kali terhadap seseorang, sepanjang ia berulang kali menikmati jasa yang disediakan. Karena retribusi biasanya kecil, maka pembayarannya jarang diangsur.

Pajak Daerah sebagai salah satu sumber pendapatan Daerah yang cukup potensial untuk digali dan dikembangkan secara proporsional. Dalam hal ini Devas (1989:61-62) mengemukakan tolok ukur untuk menilai pajak Daerah, yaitu:

Pertama, hasil (yield) : memadai tidaknya hasil suatu pajak Daerah kaitannya dengan berbagai layanan yang dibiayainya; stabilitas dan mudah tidaknya memperkirakan besar hasil itu; dan elastisitas hasil pajak terhadap inflasi; pertumbuhan penduduk dan sebagian juga, perbandingan hasil pajak dengan biaya pungut.

Kedua, keadilan (equity) : dasar pajak dan kewajiban membayar harus jelas dan tidak sewenang-wenang; pajak yang bersangkutan

harus adil secara horizontal, artinya beban pajak haruslah sama besar antara berbagai kelompok yang berbeda, tetapi dengan kedudukan ekonomi yang sama; harus adil secara

vertical, artinya kelompok yang memiliki sumberdaya ekonomi yang lebih besar memberikan sumbangan yang lebih besar daripada kelompok yang tidak banyak memiliki sumberdaya ekonomi; dan pajak haruslah adil dari tempat ke tempat, dalam arti, hendaknya tidak ada perbedaan besar dan sewenang-wenang dalam beban pajak dari satu daerah ke daerah yang lain, kecuali jika perbedaan dalam cara menyediakan layanan masyarakat.

- Ketiga, daya guna ekonomi (economic efficiency), pajak hendaknya mendorong atau setidaknya tidak menghambat penggunaan sumberdaya secara berdayaguna dalam kehidupan ekonomi; mencegah jangan sampai pilihan konsumen dan pilihan produsen menjadi salah arah atau orang menjadi segan bekerja atau menabung; dan memperkecil "beban lebih" pajak.
- Keempat, kemampuan melaksanakan (ability to implement) : suatu pajak haruslah dapat dilaksanakan, dari sudut kemauan politik dan kemauan tata usaha.
- Kelima, kecocokan sebagai sumber penerimaan Daerah (suitability as a local revenue source), ini berarti haruslah jelas kepada daerah mana suatu pajak harus dibayarkan, dan tempat memungut pajak sedapat mungkin sama dengan tempat akhir beban pajak.

Sejalan dengan pendapat di atas, J.B. Kristiadi dalam Seminar Masalah Perimbangan Keuangan Daerah Antara Pemerintah Pusat dan Daerah Dari Sistem APBD di Bandung pada tanggal 8 Pebruari 1993 mengemukakan beberapa kriteria yang harus dipenuhi dalam penetapan, pemungutan dan pengelolaan pajak, adalah :

- Kriteria pertama adalah penetapan tarif pajak dan retribusi daerah harus disesuaikan dengan pertumbuhan ekonomi, jumlah penduduk dan kenaikan pendapatan (PDRB) daerah yang bersangkutan.

- Kriteria kedua adalah keadilan yang ditinjau dari segi kemampuan untuk membayar dan dari segi manfaat yang dapat dirasakan oleh masyarakat wajib pajak/retribusi. Oleh sebab itu dasar pengenaan pajak/retribusi dan subyek yang membayar harus jelas.
- Kriteria ketiga adalah bahwa pajak dan retribusi daerah harus mendorong efisiensi alokasi sumber-sumber ekonomi, dalam bentuk sedikit mungkin menimbulkan distorsi atau pengaruh terhadap pengambilan keputusan para konsumen dan produsen. Misalnya, berkaitan dengan usaha untuk meningkatkan penerimaan ekspor non-migas, maka tidak dikehendaki pengenaan pajak/pungutan atas lalu lintas komoditi ekspor antar daerah, karena pengenaan itu akan mempengaruhi efisiensi produksi dan distribusi barang ekspor.
- Kriteria keempat adalah kemampuan untuk melaksanakan berdasarkan kemampuan administratif yang ada. Kemampuan tersebut dapat diidentifikasi dari jumlah pegawai yang ada, keahlian, dan perangkat administrasi yang memadai.
- Kriteria kelima adalah bahwa pelaksanaan pajak harus dapat diterima secara politis. Untuk itu pengenaan pajak yang tumpang tindih sedapat mungkin dihindari, sehingga tidak menimbulkan keluhan bagi masyarakat. Beberapa contoh dapat disebut pungutan pajak pendaftaran perusahaan yang penagihannya tumpang tindih dengan PBB.
- Kriteria keenam adalah bahwa pajak daerah tersebut memberikan dampak positif terhadap kegiatan ekonomi daerah. Hal ini sangat perlu dipertimbangkan sebelum menerapkan suatu jenis pajak daerah.

Selanjutnya dengan memperhatikan jumlah jenis pajak daerah di atas, banyak kewenangan Daerah untuk melakukan pemungutan jenis pajak tersebut, namun Devas (1989:59) berpendapat, bahwa :

“Kabupaten dan Kota memiliki berjenis-jenis pajak daerah. Jumlah seluruhnya lebih dari 50 jenis, tetapi sebagian besar Pemerintah Daerah hanya memungut 8 sampai 12 jenis saja”.

Dikemukakan pula oleh Devas (1989:60) bahwa :

“Sistem ini (maksudnya adalah sistem pajak) tampaknya memiliki nilai pengganggu (nuisance value) yang sangat besar dibandingkan dengan penerimaan yang dihasilkannya”.

Sehubungan dengan masalah pajak Daerah ini, Riwo Kaho (1988:140) mengemukakan tentang faktor-faktor penyebabnya, yaitu :

1. Objeknya tidak ada di Daerah.
2. Hasil pungutannya jauh lebih kecil dari biaya pemungutannya.
3. Peraturan pelaksanaannya belum ada, sebab belum ada pedoman pelaksanaannya.
4. Ada pembekuan atau pencabutan oleh Pemerintah.
5. Adanya larangan Pemerintah terhadap kegiatan-kegiatan tertentu yang justru merupakan objek pajak.
6. Objeknya tidak ada di Daerah

### **1.Objeknya tidak ada di Daerah**

Sejauh ini sistem pengaturan dan pemberian kewenangan pemungutan pajak di Daerah masih mengacu pada “keseragaman”. Padahal di lain pihak kewenangan itu tidak dapat dilaksanakan secara efektif, karena perbedaan geografis, budaya dan adat istiadat, agama, tingkat ekonomi dan faktor-faktor lainnya, yang semuanya mempengaruhi terhadap potensi objek pajak yang dimiliki oleh masing-masing Daerah. Misalnya, Daerah yang jauh dari pantai sudah barang

tentu tidak dapat memungut pajak atas pelabuhan perahu, pembikinan garam dan pengangkutan garam antar Daerah, pajak atas penangkapan diperairan umum di wilayahnya. Atas permasalahan tersebut, Riwu Kaho (1988:141) berpendapat :

“Untuk dapat lebih memberikan kontribusinya bagi penerimaan-penerimaan Daerah, diperlukan adanya sistem baru yang dapat lebih menjamin kesesuaian antara realitas-objektif yang ada di Daerah-daerah dengan pemberian jenis pajak yang menjadi wewenang Daerah. Dalam hal ini kesesuaian formal dan materil perlu dicapai, sehingga pada suatu daerah tidak terjadi pemberian jenis pajak, justru objeknya sama sekali tidak ada di Daerah tersebut.”

Berdasarkan pendapat Riwu Kaho di atas, dapat dikatakan bahwa pemberian kewenangan formal kepada Daerah untuk memungut berbagai jenis objek pajak, harus didasarkan pada potensi nyata objek pajak yang dimiliki oleh Daerah yang bersangkutan, bukan mengacu pada keseragaman dalam pengaturan dan pemberian kewenangannya. Untuk itu Pemerintah perlu melakukan pengamatan yang seksama atas potensi objek pajak yang dimiliki Daerah-Daerah yang bersangkutan.

## **2. Hasil pungutannya jauh lebih kecil dari biaya pemungutannya**

Pajak di Daerah tidak semuanya bersifat “budgeter” yang dapat secara nominal menghasilkan penerimaan bagi Daerah, tapi ada pajak yang hanya bersifat “mengatur (regulerend) yang tidak banyak menghasilkan penerimaan bagi Daerah, seperti pajak forensen, pajak hiasan kuburan, pajak anjing yang semacam itu. Atas pajak yang memang tidak banyak menghasilkan bagi Daerah, dengan pertimbangan efisiensi, Pemerintah Daerah tidak memungut objek-objek pajak tersebut.



### **3. Peraturan pelaksanaannya belum ada, sebab belum ada pedoman pelaksanaannya**

Beberapa jenis pajak yang belum dipungut secara efektif karena belum ada pedoman pelaksanaannya, antara lain adalah pajak berdiam di suatu Daerah lebih dari 120 hari tanpa tempat tinggal tetap, pajak atas milik berupa bangunan/halaman yang berbatasan dengan jalan darat, di air dan lapangan yang dikuasai Daerah, dan lain-lain. Hal itu sudah barang tentu akan mengurangi penerimaan bagi Daerah, walaupun kewenangannya sudah diberikan.

### **4. Adanya pembekuan/pencabutan oleh Pemerintah**

Pembekuan/pencabutan beberapa jenis pajak yang wewenangnya telah diberikan kepada Daerah, tapi dicabut kembali oleh Pemerintah, antara lain untuk Propinsi seperti pajak verponding, opsen atas penjualan bensin, persentase dari pajak-pajak tertentu, seperti pajak peralihan pajak kekayaan, penerimaan dari bea masuk, materai dan cukai, dan lain-lain. Kemudian di Kabupaten/Kota antara lain pajak upah, materai, dan pajak peralihan. Dengan adanya pembekuan atau pencabutan wewenang tersebut, jelas akan mengurangi pendapatan asli Daerah sendiri.

### **5. Adanya larangan oleh Pemerintah**

Dalam hal ini ada beberapa kegiatan tertentu yang pemungutan pajaknya dilarang oleh Pemerintah, seperti pajak pembikinan petasan, minuman keras, ijin berjudi dan lain-lain, sehingga hal itu mengurangi penerimaan daerah, walaupun kewenangan memungut atas pajak-pajak tersebut sebelumnya sudah diserahkan kepada Daerah. Masih berkaitan dengan masalah perpajakan di Daerah, Devas (1989:171) mengemukakan delapan masalah sekaligus jalan keluarnya, yaitu :

- “1) Sistem pajak yang rumit; 2) Pegawai dan produktivitas pegawai;
- 3) Susunan kantor pemerintah daerah; 4) Menentukan wajib pajak;
- 5) Tarif pajak perlu diubah berkala; 6) Penetapan; 7) Menagih; 8) Menegakkan hukum”.

Uraian pokok pendapat Devas itu adalah sebagai berikut :

### **1) Sistem pajak yang rumit**

Rumitnya perpajakan di daerah berkaitan dengan banyaknya jenis pajak yang beraneka ragam yang menimbulkan kesulitan bagi petugas tata usaha dan memerlukan biaya tinggi dalam penatausahaannya. Karena itu sistem perpajakan di daerah perlu disederhanakan, terutama pajak-pajak yang kecil tetapi memerlukan biaya tinggi dalam pengelolaannya lebih baik dihapus, dan lebih baik memusatkan perhatian pada beberapa jenis pajak yang memberi hasil yang besar, tapi mudah dalam memungut dan penatausahaannya.

### **2) Pegawai dan produktivitas kerja pegawai**

Banyaknya jenis pajak yang harus dipungut, memerlukan pegawai yang banyak. Dalam hal ini yang menjadi maslaah adalah besarnya gaji yang harus dibayarkan tidak seimbang dengan hasil yang dapat mereka pungut dari objek atau wajib pajak di daerah yang bersangkutan. Masalah tersebut kurang mendapat perhatian dari Pemerintah Daerah, karena pembayaran gaji pegawai tidak dibebankan pada Belanja Daerah (APBD), akan tetapi bersumber dari Belanja Negara (APBN), padahal kalau diperhitungkan dan dibandingkan dengan seksama, pembayaran gaji pegawai jauh lebih besar daripada hasil yang dapat dipungut seluruh pegawai tersebut. Mengenai produktivitas kerja para pegawai di daerah, devas berpendapat bahwa produktivitas kerja mereka relatif rendah. Hal itu antara lain disebabkan oleh kurang profesionalnya pembagian uang perangsang (uang lelah), yaitu besarnya uang perangsang petugas yang langsung memungut di lapangan disamakan jumlahnya dengan petugas tata usaha yang resikonya relatif lebih kecil dibandingkan dengan mereka yang bertugas di lapangan. Atas kedua masalah tersebut, dapat ditempuh dua jalan utama, yaitu pertama mengoptimalkan tugas setiap pegawai, dan yang kedua, pembagian uang perangsang (uang lelah) harus didasarkan pada pertimbangan resiko kerja, tanggung jawab dan bobot kerja yang harus dipikul oleh masing-masing pegawai.

### **3) Susunan kantor Pemerintah Daerah**


Susunan organisasi di lingkungan pemerintah daerah yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat kurang memperhatikan kondisi daerah dan fungsi satuan-satuan kerja, tetapi lebih menekankan keseragaman struktur. Masalahnya adalah bahwa struktur yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat belum tentu cocok dengan keperluan Daerah yang berlainan, dan dilain pihak Pemerintah Daerah tidak selalu merasa bebas untuk mengubah struktur organisasi dengan keadaan setempat. Untuk itu dipandang perlu Pemerintah Pusat memberi keleluasaan kepada Daerah untuk dapat menyesuaikan struktur organisasi dengan kondisi dan kebutuhan Daerahnya masing-masing.

### **4) Menentukan wajib pajak**

Dalam hal ini Kantor Dinas Pendapatan Daerah sebagai koordinator pengelolaan pendapatan asli daerah, jarang melakukan pengusutan atau pendaftaran ulang secara langsung ke lapangan secara berkala dengan alasan hal itu memerlukan tenaga (personil), waktu dan biaya yang cukup tinggi. Dengan demikian data wajib pajak kurang actual dan akurat bila dikatakan dengan perkembangan jumlah penduduk dan pertumbuhan ekonomi daerah yang semuanya berpengaruh pada jumlah objek pajak dan wajib pajak yang akan terus berkembang sesuai dengan perkembangan kedua aspek tersebut. Sehubungan dengan hal itu, dipandang perlu kantor dinas pendapatan daerah melakukan pengusutan atau pendaftaran ulang objek/wajib pajak secara periodik, dengan tujuan agar diperoleh data objek/wajib pajak yang actual dan akurat serta memudahkan dalam pemeriksaan silang atas pembayaran pajak.

### **5) Tarif pajak perlu diubah secara berkala**

Devas berpendapat bahwa Pemerintah Daerah, dalam hal ini kantor dinas pendapatan daerah belum sepenuhnya menganalisa tarif pajak dikaitkan dengan perkembangan ekonomi serta daerahnya dan kemungkinan terjadi inflasi secara nasional, sehingga kemungkinan adanya tarif pajak yang sudah tidak sesuai lagi dengan kondisi ekonomi daerah adalah besar sekali. Sehubungan dengan masalah



tersebut, dipandang perlu Pemerintah Daerah selalu menganalisa tarif pajak dikaitkan dengan perkembangan ekonomi dan tingkat inflasi, selain itu perlu adanya penyesuaian atau perubahan tarif pajak secara berkala, sehingga kemungkinan adanya perubahan tarif pajak yang langsung membengkak dapat dihindarkan.

#### **6) Penetapan pajak**

Dalam kaitan dengan berbagai pajak daerah, tahap pengusutan dan penetapan membuka peluang yang cukup lebar untuk kerjasama antara wajib pajak dengan petugas pajak, yang dapat menimbulkan kebocoran pendapatan asli daerah dari sektor pajak. Untuk mengurangi kebocoran yang diakibatkan adanya kerjasama antara petugas pajak dengan wajib pajak tersebut, dipandang perlu Pemerintah Daerah membuat atau menerbitkan brosur yang berisi informasi tentang pajak daerah, mencakup objek dan jenis pajak, dasar hukum setiap jenis pajak, tarif dan perhitungannya, serta sanksi atau hukuman bagi mereka yang tidak mematuhi peraturan perpajakan tersebut.

#### **7) Menagih**

Biaya akan cepat naik jika pajak harus ditagih dari rumah ke rumah, tapi bila wajib pajak diharuskan membayar pajak di/ke kantor Dinas Pendapatan Daerah, berarti akan membebankan kepada wajib pajak. Untuk itu Pemerintah Daerah dapat mempertimbangkan kemungkinan pembayaran pajak melalui kantor pos atau perbankan.

#### **8) Menegakkan hukum**

Devas berpendapat bahwa ada kecenderungan Pemerintah Daerah kurang konsisten dan konsekuen dalam mengenakan sanksi atau hukuman kepada wajib bayar yang memenuhi kewajibannya dalam membayar pajak (tunggakan pajak besar atau tidak membayar). Dalam hal ini para petugas lebih banyak bolak-balik menyampaikan surat dengan hasil yang tidak memuaskan. Berkenaan dengan masalah tersebut, dipandang perlu menerapkan hukum secara konsisten dan

konsekuen, dengan cara menindak tegas para wajib pajak yang tidak mematuhi peraturan dan tidak memenuhi kewajibannya dalam membayar pajak.

Dari uraian di atas dapat dikatakan bahwa untuk meningkatkan pendapatan negara dari sektor pajak, diperlukan adanya pelayanan administrasi perpajakan yang baik, dalam arti administrasi perpajakan yang men udahkan bagi wajib bayar untuk menunaikan kewajibannya. Berkenaan dengan hal tersebut Adam Smith (Suparmoko, 1992:97) mengemukakan empat prinsip (sehingga prinsip ini lebih dikenal dengan “Four Canon Taxis”) pengenaan pajak yang baik, yaitu :

#### **1. Prinsip kesamaan/keadilan (equity)**

Artinya ialah bahwa beban pajak harus sesuai dengan kemampuan relatif dari setiap wajib pajak perbedaan dalam tingkat penghasilan harus digunakan sebagai dasar di dalam distribusi beban pajak itu, sehingga bukan beban pajak dalam arti uang yang penting, tetapi beban riil dalam arti kepuasan yang hilang.

#### **2. Prinsip kepastian (certainty)**

Pajak hendaknya tegas, jelas dan pasti bagi setiap wajib pajak, sehingga mudah dimengerti oleh mereka dan juga akan memudahkan administrasi pemerintah sendiri.

#### **3. Prinsip kecocokan/kelayakan (convenience)**

Pajak jangan sampai terlalu menekan si wajib pajak, sehingga wajib pajak akan dengan suka dan senang hati melakukan pembayaran pajak kepada pemerintah.

#### **4. Prinsip ekonomi (economy)**

Pajak hendaknya menimbulkan kerugian yang minimal, dalam arti jangan sampai biaya pemungutannya lebih besar dariada jumlah penerimaan pajaknya.

Berkaitan dengan uraian di atas, diperlukan adanya pembaharuan perpajakan Daerah atau “tax reform” yang menurut Rochmat Soemitro (1992:24) secara mendasar mencakup:

- a. Penyederhanaan jumlah dan jenis pajak

- b. Penyederhanaan tarif pajak
- c. Penyederhanaan tata cara perpajakan
- d. Pembentukan aparatur perpajakan yang mengenai :
  - 1. Prosedur
  - 2. Disiplin
  - 3. Mental pegawai
- e. Pemberian kepastian hukum.

Secara nasional “tax reform” sudah mulai dilakukan sejak tanggal 1 Januari 1984 yang dilaksanakan berdasarkan beberapa pertimbangan, yaitu :

- Primadona sumber pendapatan Negara yang semula yaitu dari minyak bumi dan gas alam sudah tidak dapat diandalkan lagi, karena harganya terus merosot dan tidak stabil, disamping itu minyak bumi dan gas alam merupakan kekayaan atau milik Negara yang “non-renewable”, yang tidak dapat diperbaharui dan pada suatu waktu minyak bumi dan gas alam tersebut akan habis. Oleh karena itu penggalan sumber pendapatan Negara harus dialihkan kepada sektor pajak yang tingkat fleksibilitasnya cukup tinggi, dalam arti dapat disesuaikan dengan perkembangan, baik perkembangan penduduk, ekonomi, politik dan moneter atau inflasi.
- Dalam melaksanakan pembangunan nasional, diperlukan adanya partisipasi yang nyata dari seluruh lapisan masyarakat dan untuk itu dapat disalurkan melalui sosialisasi kesadaran membayar pajak, yang pada gilirannya merupakan “public saving” atau “private saving” untuk menunjang pendanaan pembangunan.
- Peraturan perpajakan sebelumnya banyak yang membingungkan wajib pajak, karena terlalu banyak jenis pajak yang kadang-kadang wajib pajak merasa dikenakan pajak secara ganda. Untuk itu diperlukan adanya penyederhanaan sistem, prosedur dan jenis-jenis pajak.

Adapun tujuan dilaksanakannya “tax reform” menurut Rochmat Soemitro (1992:28) adalah :

“Untuk lebih menegakkan kemandirian kita dalam membiayai pembangunan nasional dengan jalan lebih mengarahkan segenap potensi dan kemampuan dari dalam negeri, khususnya dengan cara meningkatkan penerimaan negara melalui perpajakan dari sumber-sumber di luar minyak bumi dan gas alam”.

Selain itu untuk meningkatkan penerimaan pajak, dipandang perlu untuk melakukan penyempurnaan aparatur perpajakan diantaranya dengan menyempurnakan sistem informasi manajemen perpajakan dan mengakibatkan kualitas dan sikap mental para pejabat perpajakan, memberikan kebebasan dan kepercayaan kepada wajib pajak dalam menghitung dan membayar pajaknya sendiri.

Mengenai tax-reform yang berkaitan dengan perubahan sistem perpajakan dikemukakan pula oleh Devas (1989:85-90), bahwa beberapa jalan yang mungkin dapat ditempuh untuk mengadakan perubahan, adalah :

- Menghapus pajak Daerah yang tidak memuaskan.
- Memperbaiki pajak yang tinggal.
- Pajak Daerah baru yang mungkin.
- Wewenang Pemerintah Daerah.
- Administrasi pajak Daerah yang lebih baik.
- Pendekatan radikal untuk memperbaiki sumberdaya Daerah.

### **1. Menghapus pajak Daerah yang tidak memuaskan**

Mengingat saat ini banyak pajak Daerah yang tidak memberi hasil yang memuaskan, salah satu langkah tax-reform adalah menghapus sebagian besar pajak yang sudah kurang memberikan hasil yang diharapkan.

## **2. Memperbaiki pajak yang tinggal**

Yaitu dengan perekayasaan pajak Daerah yang sudah ada tetapi dianggap masih dapat diubah melalui perluasan, misalnya Pajak Tontonan tidak saja ditarik dari bioskop, tapi dapat ditarik dari jenis-jenis hiburan lainnya (seperti pusat-pusat hiburan atau amusement center, mesin-mesin ketangkasan dan lain-lain).

## **3. Pajak Daerah baru yang mungkin**

Yaitu diupayakan adanya penciptaan pajak Daerah yang baru dan belum ditarik oleh Pemerintah tingkat atasan, seperti yang sekarang mulai berkembang adalah pajak bahan bakar minyak (BBM), pajak sarana/prasarana umum yang baru dibangun oleh Pemerintah Daerah. Pajak ini dapat dikenakan kepada pemilik tanah.

## **4. Wewenang Pemerintah Daerah**

Yaitu memberikan kelonggaran wewenang kepada Pemerintah Daerah untuk menarik pajak yang saat ini masih wewenang Pemerintah tingkat atasan, seperti Pajak Bumi dan Bangunan, atau menaikkan tarif pajak Daerah dalam rangka pengendalian (pajak yang bersifat "regulerend"), misalnya menaikkan pajak kendaraan bermotor dalam rangka mencegah adanya pendaftaran kendaraan bermotor secara berpisah-pindah.

## **5. Administrasi pajak Daerah yang lebih baik**

Administrasi perpajakan yang patut segera diperbaiki antara lain, pembuatan dan penertiban Buku Daftar Tunggal Wajib Pajak untuk semua Pajak Daerah dalam rangka mempermudah pemeriksaan silang taksiran nilai dan pembayaran pajak, metode menghitung pajak sendiri (self assessment) yang mudah dimengerti dan dilaksanakan oleh wajib pajak. Aspek administrasi perpajakan daerah yang perlu diperhatikan pula adalah aspek pengawasan, baik terhadap para pelaksana pemungutan pajak, maupun terhadap wajib bayar, hal ini perlu dilakukan untuk menghindari kebocoran atau penyimpangan dalam sistem perpajakan di Daerah yang dapat menimbulkan kerugian bagi Daerah yang bersangkutan.



## 6. Pendekatan radikal untuk memperbaiki sumberdaya Daerah

Pendekatan ini merupakan alternatif terakhir, yaitu apabila memungkinkan dapat diserahkan potensi sumber-sumber pendapatan asli daerah yang semula dikelola oleh Pemerintah untuk kemudian diserahkan pengelolaannya kepada daerah yang bersangkutan yang memiliki potensi sumber-sumber pendapatan asli daerah tersebut.

Penitikberatan otonomi daerah pada Kabupaten/Kota dilaksanakan melalui penyerahan sebagian besar urusan pemerintahan dari Pemerintah Pusat dan/atau Pemerintah Provinsi kepada dan untuk menjadi urusan, tugas dan tanggung jawab Kabupaten/Kota yang bersangkutan. Dalam rangka pelaksanaan penitikberatan otonomi daerah sebagaimana dimaksud di atas, diperlukan Kabupaten/Kota yang memiliki kemampuan dan kesediaan untuk melaksanakan urusan yang telah diterimanya untuk menjadi urusan rumah tangganya sendiri secara mandiri.

Menurut Bhenyamin Hoessein (1994:58) bahwa komponen indikator pelaksanaan otonomi daerah, adalah :

Pertama, ukuran yang tercakup dalam komponen wewenang untuk menetapkan dan melaksanakan kebijaksanaan, dengan cara membandingkan antara :

- 1) Jumlah wewenang pangkal (urusan pangkal) dari kedua tingkat daerah otonom;
- 2) Jumlah urusan pemerintahan yang secara riil dimiliki oleh kedua tingkat daerah otonom;
- 3) Jumlah fungsi dalam satu urusan pemerintahan yang secara sama dimiliki oleh kedua tingkat daerah otonom;
- 4) Jumlah Peraturan Daerah rata-rata dalam satu tahun selama satu pelita yang berhasil ditetapkan oleh kedua tingkatan daerah otonom;
- 5) Jumlah Dinas Daerah dari kedua tingkatan daerah otonom;

- 6) Jumlah Cabang Dinas Provinsi di wilayah Kabupaten/Kota dan jumlah Dinas Kabupaten/Kota; dan
- 7) Jumlah pendapatan asli daerah Provinsi yang ditarik dari wilayah Kabupaten/Kota yang bersangkutan.

Kedua, ukuran komponen kemandirian sebagai ukuran kedelapan, yakni dengan membandingkan antara jumlah pendapatan asli daerah dan jumlah bantuan dari pemerintah atasan. Dalam hal ini, Daerah yang memiliki pendapatan asli daerahnya lebih dari 20% diberi nilai (score) 10, sedangkan Daerah yang memiliki pendapatan asli Daerahnya kurang dari 20% diberi nilai 5. Batas 20% ini didasarkan pada pendapat Glunn Cochrane (1983), bahwa sekiranya pendapatan asli Daerah kurang dari 20% APBD, maka Daerah yang bersangkutan akan kehilangan kredibilitasnya sebagai kesatuan yang mandiri.

Berdasarkan uraian di atas, dapat dikatakan bahwa kemampuan Daerah, dalam hal ini PADS merupakan ukuran atau indicator yang menunjukkan sejauhmana kredibilitas dalam kemandirian Daerah Tingkat II untuk menyelenggarakan urusan rumah tangganya sendiri berkaitan dengan pelaksanaan penitik beratan otonomi daerah pada Kabupaten/Kota.

Berdasarkan evaluasi pakar pemerintahan daerah, yang dikemukakan dalam Lokakarya Peningkatan Kemampuan Keuangan dan Prasarana Perkotaan, pelaksanaan otonomi daerah pada Kabupaten/Kota, masih belum efektif yang disebabkan oleh beberapa faktor kendala, yaitu :

- 1) Peraturan-peraturan yang dikenakan kepada Kabupaten/Kota masih ada yang kurang relevan dengan kondisi objektif dan membatasi ruang gerak Pemerintah Kabupaten/Kota untuk mengembangkan prakarsanya karena harus mengacu pada keseragaman secara nasional. Dalam hal ini kurang diperhitungkan secara tepat bahwa kendali penyediaan pelayanan masyarakat dan pembangunan daerah oleh Pemerintah Kabupaten/Kota akan lebih peka terhadap kebutuhan dan keinginan masyarakat setempat.

- 2) Masih lemahnya jiwa “kewirausahaan” serta kurang profesionalnya para aparat Kabupaten/Kota, terutama dalam menggali dan mengelola potensi daerahnya sendiri.
- 3) Dominasi Pemerintah dalam penggalan dana dari Daerah masih kuat, terutama pajak-pajak di Daerah yang ditarik ke Pusat atau Pusat dengan dalih untuk pemerataan atau distribusi keuangan kepada daerah-daerah yang kecil potensinya. Sebenarnya hal ini akan mengurangi minat dan prakarsa aparat Daerah untuk menggali, mengelola dan memelihara potensi daerahnya secara optimal, karena Pusat sendiri kurang memberikan kepercayaan sepenuhnya kepada aparat Daerah untuk melakukan hal yang demikian.
- 4) Proyek-proyek yang dibiayai oleh Pemerintah melalui DIP sektoral adalah proyek-proyek yang sejak penyusunannya hingga pengawasannya dilakukan oleh departemen teknis yang bersangkutan, dan tidak melibatkan aparat perencana di Daerah terutama BAPPEDA Provinsi maupun Kabupaten/Kota. Oleh karena itu bisa terjadi proyek dalam DIP tersebut bukan merupakan proyek yang menjadi prioritas kebutuhan Daerah.
- 5) Penyeragaman bantuan Pusat kepada Daerah kurang menunjang upaya peningkatan pelayanan kepada masyarakat di Kabupaten/Kota, karena besarnya bantuan yang diseragamkan berbeda-beda. Misalnya, bantuan yang bersumber dari dana INPRES untuk Propinsi diperhitungkan dalam jumlah mutlak yang sama kepada tiap-tiap propinsi. Bagi Propinsi yang jumlah penduduknya besar, jatuhnya bantuan per kepala akan lebih kecil dibandingkan dengan propinsi yang jumlah penduduknya sedikit, di lain pihak bantuan yang bersumber dari dana INPRES untuk Kabupaten/Kota yang diberikan atas dasar tingkat per kepala secara seragam, akan lebih menguntungkan daerah yang jumlah penduduknya kecil akan menerima lebih kecil. Hal itu menimbulkan kepincangan, seperti wilayah Irian Jaya yang relatif tingkat pembangunannya dan potensi penduduknya masih relatif rendah, menerima bantuan dana INPRES Kabupaten/Kota dalam jumlah lebih kecil dibandingkan dengan wilayah Jawa Barat yang jumlah penduduknya

lebih besar, sedangkan di lain pihak justru Irian Jaya adalah wilayah di kawasan Timur Indonesia yang lebih banyak memerlukan bantuan tersebut.

- 6) Sistem perpajakan dan retribusi yang menyangkut banyak jenis, kurang mendukung peningkatan keuangan Daerah, sementara ini kondisinya adalah sebagai berikut :
  - a) Seperti pajak hiburan, pajak hotel dan restoran, pajak lampu jalan, secara potensial hanya dapat ditarik di wilayah perkotaan.
  - b) Banyaknya jenis pajak cenderung adanya tumpang tindih beberapa jenis pajak yang dikenakan pada objek pajak yang sama dengan dasar yang berbeda-beda, sehingga hal itu menyulitkan dalam menentukan beban dan dampak sistem pajak secara keseluruhan.
  - c) Penagihan pajak yang jumlahnya kecil tapi dilakukan berulang-ulang, selain menimbulkan keengganan pihak wajib pajak, juga biaya penagihan menjadi tinggi dan tidak seimbang dengan hasil yang diperoleh.
  - d) Sistem pajak daerah yang menyangkut berbagai jenis pajak yang ada sekarang, secara keseluruhan dirasakan kurang adil oleh masyarakat ekonomi lemah dan menyulitkan dalam menyusun sistem pajak yang benar-benar progresif.
- 7) Pengaturan internal pada masing-masing Dinas Kabupaten/Kota, terutama mengenai struktur organisasi, kualitas sumber daya manusia dan mekanisme pengelolaan PADS yang menjadi tugas dan tanggung jawab Dinas belum efektif.
- 8) Metode perencanaan (estimasi) potensi dan target PADS pada beberapa Dinas Kabupaten/Kota pada umumnya belum memadai sebagai suatu metode estimasi yang baik, karena Dinas Pendapatan Daerah belum memiliki unit organisasi fungsional yang secara khusus menangani manajemen informasi yang menunjang proses pendataan, pengolahan data dan pembuatan analisis estimasi PADS secara lebih akurat.

9) Data potensi beberapa sumber PADS Kabupaten/Kota kurang dapat dipergunakan untuk keperluan estimasi potensi dan pendapatan, karena adanya beberapa kendala, antara lain:

- Seringkali adanya perhitungan yang berbeda-beda atas jenis data yang sama dari berbagai sumber data yang berbeda-beda.
- Datanya belum ada, karena tidak ada Dinas/Unit Kerja yang mencatat data yang dibutuhkan.

Mengenai kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan titik berat otonomi daerah pada Kabupaten/Kota, Nick Devas (1989:43) mempunyai pendapat yang agak berbeda dengan analisa Tim Teknis tersebut di atas, pendapat Devas cenderung lebih bersifat politis, sebagaimana dikemukakannya, bahwa :

“Sistem hubungan pusat-daerah di Indonesia menurut ukuran internasional, sangat terpusat. Keadaan ini, kecuali selama waktu yang singkat saja pada tahun 1950-an, sudah selalu demikian dan pendekatan “atas-bawah” ini tercermin dalam undang-undang yang mengatur pemerintahan di daerah. Ada beberapa sebab mengapa sistem itu tetap sangat terpusat. Pertama, kekuasaan dalam pengertian budaya setempat, bersifat “tunggal”. Kedua, dikhawatirkan setiap pelimpahan kekuasaan akan mengancam kesatuan nasional, seperti terjadi pada tahun 1950-an. Ketiga, dikhawatirkan Pemerintah Daerah kurang memiliki kemampuan untuk menyusun rencana dan melaksanakan program pembangunan dengan efektif. Keempat, ada keinginan yang wajar untuk menjaga dana pemerintah benar-benar digunakan dengan baik.

Walaupun pendapat Devas itu tidak semuanya benar, namun paling tidak pendapatnya mengenai tingkat kemampuan aparatur daerah dapat merupakan dasar pertimbangan atau lebih jauh lagi merupakan suatu motif bagi penyelenggara

pemerintahan di daerah untuk lebih meningkatkan kemampuan aparaturnya, sehingga kepercayaan Pemerintah tingkat atasnya lebih meningkat.

Sehubungan dengan kendala dalam pelaksanaan penitkberatan (tonomi daerah pada Kabupaten/Kota tersebut di atas, ada beberapa hal yang perlu diperhatikan oleh semua pihak yang terkait. Bagi pihak Pemerintah Pusat atau Pemerintah Provinsi perlu memiliki keinginan politik (political will) yang sungguh untuk melaksanakan titik-berat otonomi daerah pada Kabupaten/Kota dengan cara memberikan kepercayaan secara proporsional dan rasional kepada Kabupaten/Kota dalam hal pengambilan keputusan dan perencanaan strategis bagi daerah yang bersangkutan serta keleluasaan dalam menggali sumber-sumber pendapatan asli daerahnya sesuai dengan potensi yang dimilikinya. Di lain pihak, Pemerintah Kabupaten/Kota harus terus berupaya meningkatkan aparaturnya dalam segi perencanaan strategis serta penggalian dan pendayagunaan sumber-sumber PADS tersebut dapat dilaksanakan secara efektif dan efisien apabila pengembangan pengetahuan dan keahlian aparatur Daerah terus dilaksanakan secara intensif melalui diklat kepegawaian.

Perspektif menghadapi Era Otonomi Daerah merupakan bahasan yang strategi karena pertama, erat relevansinya terhadap perkembangan implementasi kebijakan di lingkungan Pemerintah Kabupaten Deli Serdang. Selaras dengan berbagai perubahan kemasyarakatan, baik pada skala domestik maupun skala Internasional, saat ini telah terjadi perubahan yang signifikan dalam oprasionalisasi manajemen publik di hampir semua negara, kendatipun semuanya memiliki latar belakang ideologi yang berbeda-beda. Pertimbangan kedua adalah berkaitan dengan perkembangan masyarakat yang ada. Perubahan implementasi kebijakan tersebut sebenarnya dimungkinkan oleh berkembangnya perhatian masyarakat terhadap gejala-gejala seperti ekonomi, sosial dan politik di daerahnya. Pertimbangan ketiga adalah relevansinya yang nyata dengan upaya kita untuk membangun sistem nasional yang berdaya saing tinggi dan mampu memasuki era otonomisasi.

### BAB III

## LANGKAH-LANGKAH OPTIMALISASI PAJAK DAERAH

### Langkah-langkah Optimalisasi Pajak Daerah

#### a. Pengintegrasian Organisasi dan Personil

Integrasi organisasi dan personel (aparatur) dimaksud adalah mencakup indikator pemahaman unsur pelaksanaan tugas pokok dan fungsi serta sasaran organisasi, keterikatan pegawai terhadap organisasi, dan efektivitas kerja. Seluruh indikator tersebut merupakan faktor yang menentukan efektif atau tidaknya Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Deli Serdang dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsinya sebagai koordinator dalam melaksanakan urusan pajak daerah.

#### b. Pengawasan

Pengawasan ini terutama diarahkan pada pemenuhan kewajiban para wajib pajak dalam membayar pajak, serta pengendalian penerimaan dari objek pajak lain di lingkungan Dinas Pendapatan Kabupaten Deli Serdang.

#### c. Peningkatan Sumber Daya Manusia

Peningkatan Sumber daya manusia dimaksud adalah upaya untuk meningkatkan pengetahuan dan ketrampilan serta profesionalisme aparat Daerah dalam pengelolaan pajak daerah di Dinas Pendapatan Kabupaten Deli Serdang. Aspek-aspek yang diteliti adalah jumlah dan keadaan pegawai yang mencakup pendidikan terakhir, kepesertaannya dalam pendidikan kedinasan, program diklat kepegawaian, baik pendidikan penjurusan structural maupun pendidikan teknis fungsional.

#### d. Penyediaan sarana/prsarana mobilitas kerja

Dalam rangka intensifikasi penerimaan pajak daerah di Dinas Pendapatan Kabupaten Deli Serdang yang memiliki wilayah yang luas, diperlukan

prasarana/sarana mobilitas yang memadai bagi aparat pelaksana yang memungut pajak di lapangan.

#### e. Upaya Intensifikasi dan Ekstensifikasi Pajak Daerah

Intensifikasi Pajak daerah dapat dilakukan melalui intensifikasi penagihan piutang daerah (seperti pada para wajib pajak daerah), pemungutan denda terhadap para wajib pajak yang melewati batas waktu yang ditentukan, pengenaan sanksi hukum kepada wajib pajak yang sama sekali tidak mematuhi peraturan dalam pembayaran pajak daerah.

Secara ideal pajak daerah sendiri dalam pelaksanaan penitikberatan otonomi daerah pada daerah Kabupaten/Kota harus menunjukkan peranan yang positif, karena ketergantungan Pemerintah Kabupaten Deli Serdang akan bantuan atau subsidi dari pemerintah pusat maupun provinsi akan berkurang. Namun apabila kontribusi pajak daerah terhadap PAD kecil, berarti otonomi daerah belum mantap, karena ketergantungan Pemerintah Kabupaten Deli Serdang akan bantuan atau subsidi dari pemerintah atasnya masih besar.

#### A. Faktor-faktor Pendukung Upaya Optimalisasi Penerimaan Pajak Daerah

Beberapa faktor yang mendukung dalam upaya optimalisasi penerimaan pajak daerah di Dinas Pendapatan Kabupaten Deli Serdang, adalah :

- a) Integritas organisasi dan personil (aparat daerah) pada Dinas Pendapatan Kabupaten Deli Serdang. Hal ini dapat terbukti dari pemahaman aparat daerah terhadap tugas pokok dan fungsi serta sasaran organisasi dan keterikatan pegawai terhadap organisasi,
- b) Adanya upaya yang maksimal dari Dinas Pendapatan Kabupaten Deli Serdang dalam intensifikasi dan ekstensifikasi penerimaan pajak daerah.

Faktor penunjang lainnya adalah faktor geografis yang mencakup luas wilayah, kesuburan tanah, kandungan kekayaan alam. Faktor geografis ini erat



kaitannya dengan sector-sektor perekonomian, yang lebih banyak dikembangkan di suatu daerah.

## **B. Faktor-faktor Yang Menghambat Upaya Optimalisasi Penerimaan Pajak Daerah di Dinas Pendapatan Kabupaten Deli Serdang**

Bila dibandingkan antara potensi sumber pajak daerah di Kabupaten Deli Serdang dengan hasil yang telah dicapai, sebenarnya masih dapat dioptimalkan lagi. Namun demikian, ada beberapa faktor yang menghambat upaya optimalisasi penerimaan pajak daerah di Dinas Pendapatan Kabupaten Deli Serdang ini, yaitu :

### **a) Sistem informasi dalam perencanaan penerimaan pajak daerah masih kurang efektif.**

Ketepatan data dalam perencanaan atau penganggaran penerimaan pajak daerah sangat penting, sebab dengan tingkat akurasi data yang tinggi dapat menjamin nilai keputusan atau perencanaan yang tepat. Data yang tepat diperoleh dengan tingginya frekuensi penelitian secara mendalam dan luas terhadap kondisi serta permasalahan di lapangan.

### **b) Penetapan Tarif Pajak Kurang Fleksibel Dibandingkan Dengan Perkembangan Penduduk dan Pertumbuhan Ekonomi**

Selain penetapan tarif pajak daerah itu harus sesuai dan layak ditinjau dari segi hasil yang diharapkan sebagai sumber Pendapatan Asli Daerah, penetapannya pun harus fleksibel dan memungkinkan sesuai dengan perkembangan ekonomi, kemungkinan inflasi dan pertumbuhan penduduk. Hal itu penting sekali dijadikan sebagai dasar penetapan tarif, karena tanpa adanya penyesuaian dalam penetapan tarif tidak menutup kemungkinan ketidaktepatan suatu pajak daerah sebagai sumber pembiayaan pembangunan.

### **c) Pengawasan/pengendalian terhadap wajib pajak kurang efektif**

Mengenai pelaksanaan pengawasan terhadap wajib pajak, terlihat penerapan sanksi terhadap wajib pajak yang tidak mengindahkan surat teguran perlu dilaksanakan secara konsisten dan konsekuen sesuai dengan peraturan

perundang-undangan yang berlaku. Tindakan itu dipandang perlu dalam rangka meningkatkan kesadaran para wajib pajak untuk melaksanakan kewajibannya.

Pengawasan atau pengendalian terhadap wajib pajak, dalam hal pemenuhan pembayarannya, baik untuk periode tahun berkenaan maupun tunggakan tahun-tahun yang lalu, merupakan salah satu upaya yang dapat dilakukan dalam rangka intensifikasi penerimaan pajak daerah, dengan cara penelitian administrative terhadap pengembalian surat-surat ketetapan pajak.

**d) Kemampuan/ketrampilan aparatur daerah kurang maksimal**

Kemampuan aparatur daerah di lingkungan Dinas Pendapatan Kabupaten Deli Serdang kurang maksimal. Hal ini disebabkan masih belum memadainya, baik secara kuantitas dan kualitas pendidikan mengenai pajak sehingga pemahamannya pun sangat minim.

**e) Masih ada pajak daerah yang potensial tapi belum dapat digali dan didayagunakan secara optimal**

Sebagaimana telah diungkapkan terlebih dahulu, bahwa kemampuan daerah di setiap Kabupaten untuk membiayai belanja daerah rata-rata masih relatif kecil, sehingga Pemerintah Pusat dan Propinsi mensubsidi daerah-daerah untuk mengurangi kesenjangan antara daerah minus dan plus. Hal ini dapat dilakukan mengingat Pemerintah Pusat dan Propinsi mempunyai mata pajak yang sangat potensial, juga pembagian bagi hasil yang sangat besar.

Hal tersebut tentunya mengurangi keleluasaan Pemerintah Kabupaten/Kota mendayagunakan potensinya khususnya dalam penerimaan pajak daerah. Dengan kata lain bahwa dalam hal ini penitikberatan otonomi daerah pada Pemerintah Kabupaten/Kota belum dilaksanakan secara mutlak.

Terlepas dari faktor-faktor penghambat sebagaimana dikemukakan di atas, fakta menunjukkan bahwa pajak daerah Kabupaten Deli Serdang mempunyai prospek yang cukup baik. Hal ini menunjukkan bahwa kemampuan keuangan Pemerintah Kabupaten Deli Serdang menunjukkan trend yang positif untuk dapat dilaksanakannya titik berat otonomi pada Kabupaten/Kota, sebab salah satu kriteria dapat dilaksanakannya titik-berat otonomi di Kabupaten Deli Serdang adalah pajak daerah.

Berdasarkan uraian dan analisis pada Bab IV ini, dapat dikemukakan hasil pokok dari penelitian ini sbb:

- a. Penerimaan pajak daerah Kabupaten Deli Serdang meningkat disebabkan oleh beberapa faktor, yaitu :
  - Walaupun belum optimal, Pemerintah Kabupaten Deli Serdang sudah cukup berhasil dalam melakukan upaya intensifikasi dan ekstensifikasi penerimaan pajak daerah.
  - Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) Kabupaten Deli Serdang yang cukup tinggi yaitu sebesar Rp. 250.000,-/tahun, yang merupakan salah satu daya dorong wajib pajak untuk memenuhi kewajibannya untuk membayar pajak.
  - Sumber daya alam dan luasnya areal wilayah Kabupaten Deli Serdang yang terluas di Sumatera Utara merupakan potensi penerimaan pajak daerah.
  - Keikatan terhadap organisasi dan semangat kerja aparat daerah, khususnya pada Dinas Pendapatan Kabupaten Deli Serdang cukup tinggi.
- b. Bahwa kenaikan penerimaan pajak daerah di Kabupaten Deli Serdang masih menghadapi beberapa kendala, antara lain :
  - Data dan informasi untuk mendukung langkah-langkah optimalisasi penerimaan pajak daerah (baik untuk melaksanakan intensifikasi maupun ekstensifikasi) belum memadai, hal itu disebabkan masih belum maksimalnya kegiatan survei di lapangan terhadap objek pajak dan atau subjek pajak di daerah tersebut.

- Profesionalisme, motivasi serta kemauan aparat daerah masih relatif daerah, khususnya tenaga perencana dan pengendali dalam urusan pajak daerah, yang hal itu disebabkan oleh belum maksimalnya program atau kegiatan pendidikan dan pelatihan pegawai. Masalah itu disebabkan oleh masih kecilnya anggaran untuk penyelenggaraan diklat atau pelatihan di lingkungan Pemerintah Kabupaten Deli Serdang
- Ada beberapa potensi sumber pajak daerah di Kabupaten Deli Serdang yang masih menjadi wewenang Pemerintah Pusat dan Propinsi.
- Pendataan yang dilakukan belum dapat berjalan secara optimal, yang dikarenakan kurangnya sarana dan prasarana yang ada dibandingkan dengan luas dan beranekaragamnya wilayah yang hendak didata.
- Banyaknya temuan di lapangan yang berupa perubahan data yang cukup signifikan setiap kurun waktu tertentu yang kurang dapat didata secara cermat.
- Tidak sinkronnya data yang ada dengan kenyataan di lapangan, yang diakibatkan dari tindakan oknum-oknum tertentu yang hanya ingin mengambil keuntungan sendiri atau kelompoknya.

## BAB IV

### PENUTUP

1. Meskipun secara kuantitatif penerimaan Pajak pada Dinas Pendapatan Kabupaten Deli Serdang dalam dua tahun anggaran terakhir ini menunjukkan kontribusi yang cukup tinggi terhadap PAD, namun kenaikan dimaksud belum optimal, karena masih menghadapi beberapa kendala, antara lain :
  - a. Sumber daya manusia dan sistem informasi manajemen dalam penganggaran dan pengendalian Pajak belum efektif.
  - b. Pengawasan terhadap realisasi pajak daerah, khususnya pengenaan sanksi terhadap wajib pajak yang tidak memenuhi kewajiban belum diterapkan secara konsisten dan konsekuen.
  - c. Jiwa Kewirausahaan dan profesionalisme aparat daerah belum maksimal, sehingga belum ditemukan adanya da/a inovasi dalam upaya ekstensifikasi penerimaan pajak daerah.
  - d. Masih adanya potensi sumber-sumber pajak daerah Kabupaten Deli Serdang yang masih ditangani oleh Pemerintah Pusat dan Propinsi.

Sehubungan dengan kendala yang masih dihadapi oleh Dinas Pendapatan Kabupaten Deli Serdang dalam upaya optimalisasi penerimaan pajak daerah sebagaimana dikemukakan di atas, perlu diambil beberapa implikasi kebijakan, yaitu :

1. Penganggaran dan pengendalian pajak daerah sebaiknya didasarkan pada data atau fakta tentang potensi pajak daerah yang objektif di lapangan dengan mempertimbangkan pada laju pertumbuhan penduduk, inflasi dan laju pertumbuhan ekonomi daerah. Disamping itu penganggaran dan pengendalian pajak daerah harus didukung oleh sistem informasi manajemen yang efektif, dengan harapan kecepatan dan akurasinya dapat dijamin

2. Peningkatan kualitas sumber daya manusia, dalam hal ini pengetahuan dan profesionalisme aparat daerah perlu terus dilakukan.
3. Dalam rangka optimalisasi pajak di Kabupaten Deli Serdang dan di seluruh Kabupaten/Kota umumnya, sebaiknya urusan-urusan yang merupakan potensi sumber-sumber pajak daerah diserahkan sepenuhnya kepada Pemerintah Kabupaten/Kota yang bersangkutan, atau paling tidak perlu adanya peninjauan kembali terhadap peraturan atau ketentuan tersebut.
  1. Prasarana/sarana mobilitas kerja para pelaksana di lapangan perlu disediakan secara memadai, agar operasionalisasi pemungutan pajak yang tersebar di seluruh kecamatan yang ada dapat dilaksanakan dengan lancar.
  2. Deregulasi terhadap ketentuan pajak daerah yang sudah tidak/kurang relevan dengan perkembangan situasi dan kondisi daerah, baik untuk saat ini maupun secara prospektif di masa mendatang, perlu diteruskan secara maksimal.
  3. Pengawasan dan pengendalian terhadap pajak daerah, terutama penagihan piutang pajak daerah pada wajib pajak harus terus dilakukan, dan bilamana perlu adanya penerapan sanksi secara konsekuen dan konsisten terhadap para wajib pajak yang tidak mematuhi kewajibannya dalam membayar pajak.

## DAFTAR PUSTAKA

### BUKU-BUKU

- Abdullah, Rozali, Prof.,S.H., 1999, Pelaksanaan Otonomi Luas & Isu Federalisme Sebagai Suatu Alternatif, PT Rajagrafindo Persada, Jakarta
- Ali,Faried,S.H.,M.S,Drs. 1997, Metodologi Penelitian Sosial Dalam Bidang Ilmu Administrasi Dan Pemerintahan, PT Raja Grafindo Perkasa, Jakarta
- Anderson, James E (et. All), 1984, Public Policy Making, New York, Holt Rinehard
- Anggito Abimayu, DR.,M.Sc., 1999, Pembangunan Ekonomi Dan Pemberdayaan Rakyat, PAU-SE UGM, Yogyakarta
- Arsyad, Lincolin, 1999, Pengantar Perencanaan Dan Pembangunan Ekonomi Daerah, BPFE, Yogyakarta
- Blau, Peter B., 1997, Birokrasi Dalam Masyarakat Modern, UI-Press, Jakarta
- Cohen,1996, Seni Kepemimpinan, Spektrum Mitra Utama, Jakarta
- Cribbon J, James, 1990, Kepemimpinan Mengaktifkan Organisasi, PT Pustaka Binaman Pressindo, Jakarta
- Danim, Sudarwan, 2000, Pengantar Studi Penelitian Kebijakan,Bumi Aksara, Jakarta
- Davey,K.I, 1999,Pembiayaan Pemerintahan Daerah, UI-Press, Jakarta
- Denhart, Robert, 1984, The Theories of Public Organization, New York, Prentice Hall
- Mac Andrews Colin dan Ichlasul Amal,1993,Hubungan Pusat-Daerah Dalam Pembangunan, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta
- Mamesah D.J.,1994, Sistem Administrasi Keuangan Daerah, Gramedia, Jakarta

- Mankoesoebroto, Guritno, DR,M.Ec, 2000, Ekonomi Publik, BPFE, Yogyakarta
- Manan, Bagir, Prof.,DR.,S.H.,M.C.L, 20001, Menyongsong Fajar Otonomi Daerah,Pusat Studi Hukum Fakultas Hukm UII, Yogyakarta
- Munawir, H.S., 1997, Perpajakan, Liberty, Yogyakarta
- Nasution,S, 1998, Metode Penelitian Naturalistik Kualitatif, Tarsito, Bandung
- Nazir, Moh.,1998, Metode Penelitian, Ghalia Indonesia, Jakarta
- Osborne, David,1998,Mewirusahaakan Birokrasi,Pustaka Binaman Pressindo, Jakarta
- Osborne,David and Ted Gaebler, Reinventing Government, Aplume Book, 1993
- Putra, Fadillah, 2001, Kapitalisme Birokrasi, LkiS, Jakarta
- Rachbini, Didik J, Prof., DR, 2000, Analisis Kritis Ekonomi Politik Indonesia, Pustaka Pelajar, Jakarta
- Rosenbloom, David (dkk), 1989,Public Administration :Understanding Management Politics, and Law in The Public Sector, Singapore, Mc.Graw Hill
- Safrudin, Ateng, 1993, Pengaturan Koordinasi Pemerintah Daerah, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung
- Salusu,J., 1996, Pengambilan Keputusan Stratejik untuk Organisasi Publik dan Organisasi Non Profit, Gramedia Pustaka ,Jakarta
- Setznick, Theory of Public Bureaucracy, London, Sage Pbl.
- Sugiyono,1997, Metode Penelitian Administrasi, Alfabeta, Bandung
- Suganda, DAM, 1991, Koordinasi, Intermedia, Jakarta
- Sujamto, 1998, Otonomi Daerah Yang Nyata Dan Bertanggung Jawab,Ghalia Indonesia, Jakarta
- Shafritz and EW Russel, 1997, Public Administration, New York, Prentice Hall



- Suparmoko, M., 1992, Keuangan Negara Dalam Teori dan Praktek, Yogyakarta, BPFE
- Syahrir, DR., 1998, Kebijakan Negara Mengantisipasi Masa Depan, Yayasan Obor, Jakarta
- Tinbergen, Jan, 1997, Rencana Pembangunan, UI-Press, Jakarta
- Thoha, Miftah, 2000, Perilaku Organisasi, PT Raja Grafindo Perkasa, Jakarta
- Topatimasang, Roem, 2000, Merubah Kebijakan Publik, Pustaka Pelajar, Jakarta
- Westra, Pariata, Drs., S.H., 1998, Manajemen Pembangunan Daerah, Ghalia Indonesia, Jakarta

#### **PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

- Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah
- Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah