

## **Evolusi Penarikan Pajak Daerah di Indonesia :** Suatu tinjauan peraturan perundang-undangan mengenai pajak daerah di Indonesia

**Achmad Lutfi<sup>1</sup>**

### *Abstract*

*Local tax is one component from local own revenue. This component also collect and implement by local government in Indonesia. Central government has regulated the collection of local tax in many regulation (i.e. laws and government regulations) either in general or in specific things. This article try to shows that the collection of local taxes by local government in Indonesia has already evoluted. This evolution can be see as a parerellism with the all regulation concerned the practice of governmental decentralization in Indonesia especially in intergovernmental fiscal relation.*

Kata Kunci : Pemerintah Daerah, Desentralisasi Fiskal, dan Pajak Daerah.

### **Pendahuluan**

Salah satu aspek yang penting yang tercakup dalam desentralisasi fiskal, khususnya dalam aspek desentralisasi fiskal di sisi penerimaan, adalah wewenang yang diberikan kepada daerah untuk menarik pajak daerah. Pajak daerah merupakan pungutan wajib yang dikenakan oleh pemerintah daerah kepada penduduk yang mendiami wilayah yurisdiksinya, tanpa langsung memperoleh kontraprestasi yang diberikan oleh pemerintah daerah yang memungut pungutan wajib yang dibayarkan tersebut. Pajak daerah ini diatur dalam peraturan yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah yang disetujui oleh lembaga perwakilan rakyat daerah serta dipungut oleh lembaga yang berada di dalam struktur pemerintah daerah yang bersangkutan.

Dalam hal pajak daerah, pembagian kewenangan yang “benar” dalam struktur jenjang pemerintahan sangat jelas secara prinsip, tetapi secara umum kontroversial dalam prakteknya. Permasalahan mendasar ini dapat dilihat dari dua sudut. Pertama,

---

<sup>1</sup> Staf Pengajar Tetap Departemen Ilmu Administrasi, FISIP UI.

kemampuan yang melekat pada pusat untuk dapat memungut semua pajak secara lebih efisien dari daerah. Kedua, basis-basis (objek) pajak potensial yang dapat dijangkau daerah sangat beragam antara satu daerah dan daerah lainnya. Hal pertama dari permasalahan ini terkait dengan ketidakseimbangan vertikal, dan hal yang kedua ini terkait dengan ketidakseimbangan horizontal.<sup>2</sup>

## Pembahasan

Pemerintah daerah yang memiliki derajat otonomi tertentu memiliki kewenangan dan kemampuan untuk menarik pajak daerah. Sering kali pajak-pajak daerah yang dipungut oleh pemerintah daerah terkadang kurang cocok untuk diterapkan sebagai penerimaan daerah. Bird<sup>3</sup> mengemukakan beberapa ciri pajak daerah (*sub national tax*). Adapun ciri-ciri tersebut adalah<sup>4</sup> :

*(i) assessed by sub national government, (ii) at rates decided by sub national government, and that (iii) it also collected by sub national government, with of course (iv) its proceeds accruing to sub national government.*

Dari ciri-ciri yang dikemukakan oleh Bird ini, jelas terlihat bahwa peranan pemerintah daerah sangat signifikan dalam penetapan dan pemungutan pajak daerah. Namun demikian, pada prakteknya, banyak pajak daerah yang hanya memiliki satu atau dua karakteristik seperti tersebut diatas, karena "kepemilikan" kewenangan memungut terkadang masih belum jelas. Sebab, adakalanya, pajak daerah ini dipungut oleh pemerintah pusat, tingkatan pemerintahan yang lebih tinggi, namun hasilnya diberikan atau dibagikan kepada pemerintah daerah sesuai dengan potensi pajak daerah yang dimiliki oleh daerah tersebut.

---

<sup>2</sup> Richard M. Bird & Francois Vaillancourt (Ed.), *Desentralisasi Fiskal di Negara-negara Berkembang*. Jakarta; PT Gramedia Pustaka Utama 2000. Hlm. 15.

<sup>3</sup> Richard M. Bird. "Intergovernmental Relations: Universal Principles, Local Applications". *International Studies Program Working Paper 00-2*, April 2000. Andrew Young School of Policy Studies. Georgia State University, Georgia, USA: 2000a.

<sup>4</sup> Richard M. Bird. *Ibid.*. Hlm. 7.

Suatu pemerintah daerah dapat menetapkan dan memungut beragam jenis pajak daerah sesuai dengan potensi yang dimilikinya. Hal ini sangat dimungkinkan jika pemerintah daerah memiliki kemampuan untuk menetapkan sendiri jenis-jenis pajak daerah yang dapat dipungutnya, tanpa ada intervensi dari tingkatan pemerintahan yang lebih tinggi. Agar pemerintah daerah memiliki kemampuan optimal untuk memungut pajak daerah yang ada di daerahnya, perlu kiranya mempertimbangkan pajak-pajak daerah yang memang sesuai untuk dijadikan sumber pendapatan agar tercipta efisiensi dan efektivitas dalam pemungutan pajak daerah tersebut. Bird<sup>5</sup> mengemukakan beberapa kriteria pajak daerah yang baik ("*good*" *local taxes*), yaitu :

- (1) *that easy to administer locally*, (2) *that are imposed solely (or mainly) on local resident*, (3) *that do not raise problem of 'harmonization' or 'competition' between sub national government or between sub national and national government.*

Dari kriteria ini jelas bahwa diharapkan pengelolaan dan pemungutan pajak daerah harus dapat dilakukan dengan mudah oleh pemerintah daerah dan hanya berdampak pada masyarakat setempat. Hal lainnya yang penting diperhatikan dalam penetapan pajak daerah adalah perlunya dihindari masalah-masalah yang timbul akibat penetapan suatu jenis pajak daerah oleh pemerintah daerah. Hal yang terakhir ini terkait dengan masalah harmonisasi pemungutan pajak yang dilakukan antar tingkat pemerintahan daerah yang setingkat dan antara pemerintah daerah yang lebih rendah dengan tingkatan pemerintahan yang lebih tinggi serta kompetisi pemungutan pajak antar tingkat pemerintahan daerah yang setingkat dan antara pemerintah daerah yang lebih rendah dengan tingkatan pemerintahan yang lebih tinggi.

Keberadaan pajak daerah tidak terlepas dari terciptanya hubungan fiskal antara pemerintah pusat dan daerah. Hal yang terkait dengan hubungan fiskal antar tingkat pemerintahan ini meliputi penetapan jenis-jenis pajak pusat dan pajak daerah dengan memungkinkan terciptanya suatu mekanisme bagi hasil atas pajak yang dipungut oleh tingkatan daerah yang lebih tinggi kepada tingkatan pemerintah yang lebih rendah.

---

<sup>5</sup> Richard M. Bird. "Subnational Revenues: Realities and Prospect". *Paper* yang disampaikan pada Intergovernmental Fiscal Relations and Local Financial Management yang diselenggarakan oleh The World Bank Institute tanggal 17-21 April 2000 di Almaty, Kazakhstan. Almaty, Kazakhstan: World Bank, 2000b.

Mengutip Arsjad<sup>6</sup>, lebih luas keterkaitan antara hubungan fiskal ini dengan pajak daerah adalah :

..... bagaimana menentukan fragmentasi struktur pajak yang menyeluruh (*fragmentation of overall tax structure*) dalam arti bahwa bagian-bagian (*portion*) dari struktur pajak yang menyeluruh dipungut dan diadministrasikan oleh pelbagai unit pemerintahan .....

Di banyak negara berkembang, pemerintah-pemerintah daerah maupun unit-unit administratif memiliki kewenangan secara legal untuk membebankan pajak, tetapi basis pengenaan pajak yang dimilikinya terlalu lemah serta mereka masih sangat tergantung terhadap subsidi-subsidi yang diberikan oleh pemerintah pusat, sehingga kewenangan yang dimilikinya untuk membebankan pajak tersebut seringkali tidak dapat dilakukan.<sup>7</sup> Pajak daerah yang baik pada prinsipnya harus dapat memenuhi dua kriteria.<sup>8</sup> Pertama pajak daerah harus memberikan pendapatan yang cukup bagi daerah sesuai dengan derajat otonomi fiskal yang dimilikinya. Kedua, pajak daerah harus secara jelas berdampak pada tanggung jawab fiskal yang dimiliki oleh pemerintah daerah yang bersangkutan. Cara yang mudah dan mungkin, yang merupakan cara terbaik untuk mencapai tujuan ini, adalah dengan membiarkan daerah untuk menetapkan jenis pajak daerahnya sendiri sekaligus tarifnya dengan tetap memperhatikan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Komponen pajak daerah di Indonesia merupakan salah satu bentuk penerimaan pemerintah daerah yang termasuk komponen Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang telah disebutkan mulai dari peraturan perundang-undangan yang pertama mengenai pemerintahan di daerah sampai peraturan yang berlaku saat ini. Pajak daerah merupakan pungutan daerah yang diberikan oleh seseorang atau badan hukum tanpa mendapatkan

---

<sup>6</sup> Nurdjaman Arsjad. "Hubungan Fiskal antar Pemerintahan di Indonesia : Peranan dan Masalahnya". *Artikel* yang dimuat dalam Analisis CSIS. Tahun XIX, No. 3, Mei – Juni 1990. Jakarta : Centre for Strategic and International Studies, 1990. Hlm. 254.

<sup>7</sup> Dennis Rondinelli. "What Is Decentralization?". Dalam Jennie Litvack dan Jessica Seddon (Eds.). *Decentralization: Briefing Note*. World Bank Institute. 2<sup>nd</sup> Printing. Washington D.C.: The World Bank, 2000.

<sup>8</sup> Richard M. Bird. 2000b. *Op . Cit.*.

imbangan langsung dari pemerintah, ditetapkan berdasarkan perundang-undangan yang berlaku, dan digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah.

Selain disebutkan serta diatur secara singkat dalam peraturan perundang-undangan mengenai penyelenggaraan pemerintah di daerah serta peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang hubungan keuangan antara pemerintah pusat dengan daerah, secara lebih spesifik pajak daerah dan retribusi daerah diatur dalam perundang-undangan tersendiri. Bahkan dalam dua peraturan perundang-undangan terakhir yang mengatur pajak daerah dan retribusi daerah, pemerintah pusat juga bahkan telah menjabarkannya sehingga lebih operasional dalam sejumlah peraturan pemerintah.

Penarikan Pajak Daerah di Indonesia telah mulai diterapkan sejak negara Indonesia ini berdiri. Sejak diundangkannya peraturan perundang-undangan yang lebih komprehensif mengatur pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah, pungutan ini sudah secara jelas tercantum sebagai salah satu sumber penerimaan asli daerah. Namun demikian, sampai tahun 1956 peraturan perundang-undangan yang secara spesifik mengatur pemungutan pajak daerah belumlah tersedia. Pada era ini, kabupaten, kota kecil dan kota besar, yang merupakan kelanjutan keberadaan *regentchap* dan *stadsgemeente* dimasa kolonial, telah melakukan pemungutan pajak daerah yang merupakan kelanjutan pada masa-masa sebelumnya. Pada umumnya, jenis Pajak Daerah yang dipungut pada masa ini antara lain adalah<sup>9</sup> :

1. Pajak anjing;
2. Pajak forensen (berdiam disuatu Daerah melebihi suatu jangka waktu tertentu tanpa bertempat tinggal tetap di daerah tersebut);
3. Pajak hiasan kuburan;
4. Pajak kendaraan tidak bermotor (seperti sepeda, becak, cikar, dan dokar);
5. Pajak minuman keras;
6. Pajak penerangan jalan;

---

<sup>9</sup> The Liang Gie. Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia. Jilid II. Edisi Kedua (Diperlengkap). Yogyakarta : Penerbit Liberty, 1994.

7. Pajak petasan/kembang api;
8. Pajak reklame (reklame yang tidak dimuat dalam surat kabar harian/majalah);
9. Pajak tontonan/keramaian umum.

Selain jenis-jenis pajak diatas, mengutip pendapat Gie<sup>10</sup>, sejumlah pemerintahan daerah di Indonesia telah memungut semacam Pajak atas perusahaan perseroan yang tidak dikaitkan dengan keuntungan yang diperolehnya serta suatu pajak yang dikenakan terhadap usaha-usaha perkebunan yang didasari dengan pertimbangan terciptanya kerusakan jalan akibat adanya usaha pengangkutan atas hasil eksploitasi yang dilakukan oleh usaha perkebunan.

Evolusi penarikan pungutan ini ditandai dengan beragamnya peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh pemerintah pusat dalam penarikannya. Sejak masa kemerdekaan, peraturan-perundang-undangan yang mendasari pemungutan Pajak Daerah adalah sebagai berikut :

1. Undang-Undang Darurat Nomor 11 Tahun 1957 tentang Peraturan Umum Pajak Daerah.
2. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.
3. Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

Undang-Undang Darurat Nomor 11 Tahun 1957 tentang Peraturan Umum Pajak Daerah merupakan undang-undang yang pertama dalam sejarah penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia yang secara spesifik mengatur tentang pemungutan pajak daerah. Pada peraturan perundang-undangan ini, Daerah Tingkat 1 (sekarang disebut sebagai Daerah Propinsi) dapat memungut sejumlah jenis Pajak, antara lain :<sup>11</sup>

1. Pajak atas izin menangkap ikan di perairan umum di dalam wilayahnya;
2. Pajak sekolah yang semata-mata diperuntukkan membiayai pembangunan rumah-rumah sekolah rakyat, yang menjadi beban dari pada pemerintah Daerah.

---

<sup>10</sup> *Ibid.*

<sup>11</sup> Pasal 13 Undang-Undang Darurat Nomor 11 Tahun 1957.

Selain kedua jenis pajak daerah tersebut, pemerintah di tingkatan ini juga memungut opsen (tambahan pungutan atas pajak) terhadap dua jenis pajak yang dipungut oleh pemerintah tingkatan di atasnya. Kedua jenis opsen ini adalah opsen atas pokok Pajak kekayaan ("Ordonansi Pajak Kekayaan 1932") dan opsen atas pajak (cukai) penjualan bensin. Sedangkan tingkatan Daerah dibawahnya, Daerah Tingkat II (sekarang disebut Daerah Kabupaten/Kota), sejumlah jenis pajak daerah yang dapat dipungut oleh tingkatan daerah ini adalah :<sup>12</sup>

1. Pajak atas pertunjukkan dan keramaian umum;
2. Pajak atas reklame sepanjang tidak diadakan dengan memuatnya dalam majalah atau warta harian;
3. Pajak anjing;
4. Pajak atas izin penjualan atau pembikinan petasan dan kembang api;
5. Pajak atas izin penjualan minuman yang mengandung alkohol;
6. Pajak atas kendaraan tidak bermotor;
7. Pajak atas izin mengadakan perjudian;
8. Pajak atas tanda kemewahan mengenai luas dan penghiasan kubur;
9. Pajak karena berdiam di suatu daerah lebih dari 120 hari dalam satu tahun pajak, kecuali untuk perawatan di dalam rumah sakit, dan juga atas penyediaan rumah lengkap dengan perabotnya untuk diri sendiri atau keluarganya selama lebih dari 120 hari dari suatu tahun pajak, semua itu tanpa bertinggal tetap di daerah itu, dengan ketentuan, bahwa mereka yang berdiam di luar daerahnya guna menjalankan tugas yang diberikan oleh negara atau daerah, tidak boleh dikenakan pajak dimaksud;
10. Pajak atas milik berupa bangunan serta halamannya yang berbatasan dengan jalan umum di darat atau di air, atau yang terletak disekitarnya, dan juga atas milik berupa tanah kosong yang berbatasan atau yang mempunyai jalan ke luar pada jalan-jalan tersebut;
11. Pajak atas milik berupa bangunan serta keturutannya atau tanah kosong yang terletak dalam bagian tertentu dari daerah, pajak mana dipungut tiap-tiap tahun

---

<sup>12</sup> Pasal 14 UU Drt. No. 11/1957.

untuk paling lama 30 tahun atas dasar sumbangan yang layak guna pembiayaan pekerjaan yang diselenggarakan oleh atau dengan bantuan daerah dan yang menguntungkan milik-milik tersebut;

12. Pajak atas milik berupa bangunan serta halamannya yang berbatasan dengan jalan umum di darat atau di air atau dengan lapangan, atau pajak atas tanah yang menurut rencana bangunan daerah yang telah disahkan akan dipergunakan sebagai tanah bangunan dan terletak dalam lingkungan yang ditentukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
13. Pajak sekolah yang semata-mata diperuntukkan membiayai pembangunan rumah sekolah rendah untuk pelajaran umum dan pembelian perlengkapan pertama;
14. Opsen atas pokok pajak daerah tingkat atasannya sepanjang memungkinkan pemungutan opsen itu diberikan dalam peraturan pajak daerah tingkat ini.

Dalam perjalanannya, pada masa pemberlakuan undang-undang ini juga terjadi penyerahan sejumlah pajak pusat kepada daerah untuk selanjutnya dikelola secara penuh oleh daerah dan menjadi pajak daerah untuk seterusnya. Pajak daerah yang diserahkan ini sebelumnya memang dikelola oleh pusat. Namun demikian, dalam praktek dibanyak negara, sejumlah pajak daerah dapat saja dengan mempertimbangkan seluruh faktor yang krusial dapat dialihkan untuk selanjutnya dikelola secara penuh oleh daerah menjadi sepenuhnya pajak daerah. Sebagai implementasi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 1956 tentang Perimbangan Keuangan yang tertuang dalam Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 1957, pemerintah pusat mengalihkan sejumlah pajak kepada daerah. Pemerintah pusat mengalihkan pemungutan dan pengelolaan Pajak Kendaraan Bermotor, Pajak Rumah Tangga, dan Pajak Verponding kepada Propinsi/Daerah Tingkat I. Sedangkan kepada Kabupaten/Kota Daerah Tingkat II, pemerintah pusat mengalihkan pemungutan dan pengelolaan Pajak Jalan, Pajak Kopra, Pajak Pembangunan, Pajak Potong dan Pajak Verponding Indonesia.

Selain menyerahkan pemungutan dan pengelolaan pajak dari sebelumnya milik pemerintah pusat kepada daerah, pada era ini, pemerintah pusat juga melakukan pengaturan pembagian hasil pajak atas sejumlah pajak daerah. Pembagian hasil pemungutan pajak daerah ini dilakukan diantara tingkatan pemerintahan daerah yang ada dan terkait dalam pemungutan pajak daerah yang dibagihasikan. Pemberlakuan Peraturan Pemerintah No. 12 Tahun 1958 dan Peraturan Pemerintah No. 14 Tahun 1959 merupakan contoh peraturan yang pemerintah pusat berlakukan dalam mengatur mekanisme bagi hasil pemungutan pajak daerah.

Pemberlakuan peraturan perundang-undangan sangat lama. Dalam perkembangannya, jenis-jenis pajak yang dipungut di daerah sangat beragam. Pemungutan pajak daerah ini harus mengindahkan ketentuan bahwa lapangan pajak yang akan dipungut belum diusahakan oleh tingkatan pemerintahan yang ada di atasnya. Terjadi perbedaan lapangan pajak antara daerah tingkat I dan daerah tingkat II. Daerah tingkat I memiliki kurang lebih 16 jenis pajak daerah, antara lain Pajak Rumah Tangga, Pajak Kendaraan Bermotor, Pajak Verponding, Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor, Pajak atas Izin Menangkap Ikan di Perairan Umum di wilayahnya, Pajak Alat Angkut Air, dan Bea Balik Nama Kendaraan Angkut Air. Dilihat dari jenis-jenis pajak daerah yang dipungut di Dati I, beberapa pajak seperti Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor dan Pajak Kendaraan Bermotor cenderung memiliki perolehan yang cukup besar. Untuk Dati II, pajak daerah yang dipungut kurang lebih berjumlah 44 buah antara lain seperti Pajak Pembangunan I, Pajak Anjing, Pajak Radio, Pajak Bangsa Asing, Pajak Rumah Bola, Pajak Pengambilan Rumput Laut dan Agar-agar Laut, Pajak Pengambilan Sarang Burung, dan Pajak Verponding Indonesia. Pajak daerah yang memiliki perolehan yang cukup besar dan potensial di Dati II antara lain adalah Pajak Tontonan/Keramaian Umum, Pajak Reklame, Pajak Pembangunan I, dan Pajak Bangsa Asing.

Meskipun jumlah pajak yang diberlakukan sangat beragam, pajak-pajak daerah ini tidak semuanya dapat dipungut di daerah. Hal ini sangat tergantung keinginan pemda masing-masing daerah untuk memberlakukannya. Ada beberapa pertimbangan yang

mendasari penerapan suatu pajak daerah di suatu tempat. Pertama, keberadaan objek dan potensi pajak daerah yang akan dipungut. Kedua, jumlah hasil pemungutan pajak daerah dibandingkan dengan biaya pemungutannya. Ketiga, keberadaan peraturan yang mendasari pemungutan pajak daerah tersebut.

Untuk melakukan pemungutan terhadap suatu pajak daerah, Pemda harus terlebih dahulu menyusun suatu peraturan daerah (Perda) mengenai pajak daerah tersebut. Selanjutnya secara berjenjang, Perda ini mendapat pengesahan dan persetujuan dari tingkatan pemerintahan yang ada di atasnya. Tujuan pengesahan dan persetujuan ini adalah agar Perda tersebut tidak melanggar rambu-rambu perundangan yang ada di atasnya. Selain itu, hal ini merupakan suatu bentuk pengawasan preventif dari pemerintah pusat untuk mengendalikan pungutan-pungutan yang dilakukan oleh pemerintah daerah. Bentuk-bentuk lain dari pengawasan preventif yang dilakukan oleh pemerintah pusat terhadap pemberlakuan pajak daerah di suatu wilayah antara lain adalah penetapan tarif, prosedur atau mekanisme penarikan, dan penetapan jenis pajak yang dapat dipungut di daerah.

Akibat perkembangan yang terlihat pada masa ini, sejalan dengan roda desentralisasi pemerintahan yang bergerak menuju arah sentralistik. Pemerintah melakukan reformasi pemungutan pajak daerah. Reformasi ini ditandai dengan melakukan perubahan aturan pokok yang mengatur tentang pajak daerah dan retribusi daerah agar sejalan dengan nafas peraturan lainnya, terutama sekali dengan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pemerintahan daerah secara umum. Jika diperhatikan secara seksama, memang arah reformasi ini sejalan dengan tujuan reformasi perpajakan daerah yang dikemukakan Devas. Devas berpendapat bahwa tujuan yang hendaknya tercapai dalam reformasi sistem perpajakan adalah:<sup>13</sup>

1. Terciptanya sistem perpajakan yang sederhana.
2. Meningkatkan penerimaan dari pajak daerah.

---

<sup>13</sup> Nick Devas. "Pajak Daerah : Kemungkinan untuk Pembaharuan". Dalam Nick Devas (et. all.) *Keuangan Pemerintah Daerah di Indonesia*. Jakarta : Universitas Indonesia Press, 1989. hal. 61.

### 3. Terjadinya kesesuaian antara kewenangan yang dimiliki oleh daerah dengan jenis pajak yang dipungut.

Setelah sekian lama diberlakukan, akhirnya pada tahun 1997, pemerintah melakukan reformasi perpajakan daerah yang cukup fundamental. Dalam rangka perubahan yang fundamental ini, pemerintah mengundang Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Undang-undang ini merupakan suatu bentuk reformasi (pembentukan kembali) format perpajakan, serta retribusi<sup>14</sup>, yang dapat dipungut di daerah. Pada peraturan perundang-undangan ini, Propinsi Daerah Tingkat I memiliki kewenangan untuk memungut tiga jenis pajak daerah, yaitu :

1. Pajak kendaraan bermotor;
2. Bea balik nama kendaraan bermotor dan kendaraan di atas air;
3. Pajak bahan bakar kendaraan bermotor.

Sedangkan untuk Kabupaten/Kota Daerah Tingkat II (Dati II), jenis pajak daerah yang dapat dipungut oleh tingkatan pemerintahan ini adalah:

1. Pajak hotel dan restoran;
2. Pajak hiburan;
3. Pajak reklame;
4. Pajak penerangan jalan;
5. Pajak pengambilan bahan galian golongan C;
6. Pajak pemanfaatan air bawah tanah dan air permukaan.

Sebagai operasionalisasi dari peraturan ini, pemerintah pusat juga mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 1997 sebagaimana kemudian diubah menjadi Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 1998 tentang pajak daerah.

Sangat jelas terlihat perubahan yang sangat fundamental dalam pengaturan perpajakan setelah diundangkannya UU No. 18/1997 ini. Perubahan yang sangat terlihat ketika muncul klausul bahwa masing-masing tingkatan pemerintahan yang ada hanya

---

<sup>14</sup> Pada artikel ini penulis tidak ingin menyinggung membahas tentang retribusi daerah.

diperkenankan untuk memungut jenis-jenis pajak yang secara eksplisit ditetapkan untuk dipungut sesuai dengan tingkatan pemerintahannya. Hal ini berbeda pada praktek yang terjadi pada masa perundang-undangan sebelumnya, dimana dalam perkembangannya daerah dapat saja berkreasi sedemikian rupa untuk menciptakan jenis-jenis pajak daerah yang dapat membebani warga masyarakat karena keberagamannya. Karena kondisi sebelumnya yang memberatkan masyarakat inilah memunculkan gagasan yang pada akhirnya menjadikan suatu ketentuan pemberian limit bagi daerah untuk dapat memungut jenis pajak tertentu.

Limitasi jenis pungutan ini, sebagaimana tercermin dalam UU No. 18/1997 juga didukung dengan ketentuan bahwa seluruh peraturan daerah mengenai pengenaan pajak daerah, bahkan lebih luas lagi seluruh jenis perda, harus disahkan oleh pemerintah pusat sebelum dapat diimplementasikan kepada warga masyarakat. Hal ini semakin mengukuhkan pandangan bahwa desentralisasi pemerintahan di Indonesia pada era Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 sangatlah sentralistis. Kondisi ini sangatlah kontras dengan masa pemberlakuan UU Drt. No. 11/1957, dimana walaupun sudah disebutkan secara eksplisit jenis-jenis pajak daerah tertentu untuk suatu tingkatan pemerintahan tapi pada prakteknya tingkatan daerah yang ada dapat saja menambahkan jenis pajak daerah yang dipungutnya selama belum ada tingkatan pemerintahan lainnya yang belum mengusahakan lapangan pajak yang bersangkutan. Untuk mendukung ketentuan limitasi pajak daerah yang dapat dipungut oleh tingkatan pemerintahan yang ada, dalam UU No. 18/1997 juga diatur bahwa jika ada tingkatan daerah atau daerah tertentu ingin membuat suatu jenis pajak daerah, maka pajak daerah yang baru tersebut harus diatur dalam suatu peraturan pemerintah. Sangat jelas terlihat bahwa keharusan keberadaan peraturan pemerintah ini adalah suatu upaya pemerintah pusat untuk semakin mempersulit daerah untuk berkreasi memungut jenis pajak daerah yang baru. Sebagai bentuk konsistensi pelaksanaan UU No. 18/1997 dalam pemungutan pajak daerah baru, pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 1997 tentang Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor. Jenis pajak ini merupakan jenis pajak daerah baru yang dapat dipungut oleh Pemerintah Propinsi Daerah Tingkat I.

Seperti halnya praktek pada perundang-undangan terdahulu, pada masa implementasi UU No. 18/1997 juga terjadi bagi hasil perolehan pajak daerah. Di dalam ketentuan undang-undang tersebut, hasil penerimaan pemungutan Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor yang dipungut oleh Pemerintah Propinsi Daerah Tingkat I dibagi hasilkan dengan Pemerintah Kabupaten/Kota Daerah Tingkat II. Adapun perimbangannya adalah 10 % untuk Pemerintah Propinsi Daerah Tingkat I sedangkan sisanya dibagi hasilkan dengan Pemerintah Kabupaten/Kota Daerah Tingkat II dibawahnya.

Perkembangan praktek kenegaraan yang cenderung sentralistis dan sangat tidak demokratis mendorong terjadinya gerakan reformasi. Tujuan gerakan ini adalah berupaya untuk mengembalikan lagi kedaulatan kepada rakyat dengan mempraktekkan nilai-nilai demokrasi, penghormatan kepada hak azasi manusia, dan menghargai keberagaman dalam kebersamaan. Segala sendi kehidupan kenegaraan tidak luput terimbas dari gerakan ini. Dalam praktek ketatanegaraan antara pemerintah pusat dan daerah, gerakan ini berimbas pada tuntutan reformasi hubungan antara pemerintah pusat dan daerah.

Reformasi dalam tata hubungan antara pemerintah pusat dengan daerah mewujud pada diundangkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang pemerintahan daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah.<sup>15</sup> Diimplementasikannya kedua undang-undang yang mendasari praktek pemerintahan daerah di Indonesia ini membawa perubahan yang cukup fundamental. Perubahan yang sangat terasa adalah berubahnya arah bandul pendulum praktek pemerintahan di daerah dari sisi yang sentralistik mengarah ke arah yang lebih desentralistik. Bahkan sejumlah pengamat merasakan adanya aroma federalisme dalam kedua undang-undang tersebut.

---

<sup>15</sup> Kedua peraturan perundang-undangan ini telah dicabut dan sebagai gantinya pemerintah memberlakukan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Sejalan dengan berubahnya kedua undang-undang yang mendasari praktek ketatanegaraan di level daerah, pemerintah juga melakukan revisi peraturan perundang-undangan yang mengatur pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah. Perubahan ini ditandai dengan diamandemen dan disempurnakannya Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 menjadi Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000. hal yang menarik dalam peraturan perundang-undangan terakhir ini adalah diterapkannya konsep desentralisasi fiskal dalam bidang perpajakan daerah. Konsep ini memperkenalkan daerah (Pemerintahan Propinsi, Pemerintah Kabupaten/Kota), untuk berkreasi dan memungut jenis pajak daerah baru sepanjang belum menjadi lapangan pajak tingkatan pemerintahan lainnya. Meskipun ada peluang untuk memungut jenis-jenis pajak baru dalam UU No. 34/2000 tentang Pajak dan Retribusi Daerah juga tetap menyebutkan secara eksplisit jenis-jenis pajak Daerah yang dapat dipungut oleh Daerah. Daerah Propinsi memiliki lapangan pajak sebagai berikut :

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, jenis-jenis pajak daerah yang dapat dipungut adalah :

1. Pajak hotel;
2. Pajak restoran;
3. Pajak hiburan;
4. Pajak reklame;
5. Pajak penerangan jalan;
6. Pajak pengambilan bahan galian golongan C;
7. Pajak parkir.

Sebagaimana peraturan perundang-undangan sebelumnya, undang-undang ini juga dilengkapi oleh peraturan pemerintah, yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2001 tentang Pajak Daerah.

Selain mempraktekkan konsep desentralisasi fiskal seraya tetap menentukan secara eksplisit jenis-jenis pajak yang dapat dipungut oleh pemerintahan Daerah, peraturan yang terakhir ini juga tetap mempraktekkan bagi hasil perolehan pajak daerah. Hasil perolehan Pajak Kendaraan Bermotor dan Kendaraan di Atas Air dan Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor dan Kendaraan di Atas Air yang dipungut oleh Pemerintah Daerah Propinsi diserahkan hasilnya paling sedikit 30 % kepada Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota yang ada di Propinsi yang bersangkutan. Untuk Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Air Permukaan, hasilnya paling sedikit 70 % diserahkan kepada Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota yang ada di Propinsi yang bersangkutan.

Hal yang sangat menarik dan menjadi perbincangan hangat adalah dampak dari dipraktekannya konsep desentralisasi fiskal yang tidak tepat, bahkan cenderung dijalankan secara *kebablasan*, oleh daerah. Implementasi desentralisasi fiskal memang merupakan implikasi dari semangat pemberian otonomi yang lebih besar kepada daerah sebagaimana tercermin dalam UU No. 22/1999 dan terakhir diamandemen oleh pemerintah pusat dengan mengundang UU No. 33/2004. Semangat ini terlihat pada keinginan yang besar dari Daerah untuk memperoleh penerimaan asli daerah yang besar dan mewujudkan pada peraturan-peraturan daerah yang mengatur tentang pungutan yang dapat dilakukan oleh daerah, di mana didalamnya tercakup pajak daerah. Akibat dari peraturan-peraturan daerah ini adalah kembali menjamurnya pungutan-pungutan pajak daerah yang dikelola oleh daerah seperti pada masa sebelum diberlakukannya UU No. 18/1987.

Pada Undang-Undang No. 34 Tahun 2000, pemerintah sudah berupaya membatasi akses negatif sebagaimana diatas dengan menetapkan pengesahan atas peraturan-peraturan daerah yang mengatur tentang pajak daerah dan Retribusi daerah. Namun demikian, semangat besar yang dimiliki oleh daerah untuk menjalankan otonominya yang dianggap paralel dengan kebutuhan dana yang besar untuk menjalankannya, mengakibatkan pemerintah-pemerintah daerah seakan berlomba untuk menetapkan jenis-

jenis pajak daerah baru, sementara di lain pihak pemerintah pusat tidak mampu dengan cepat menjalankan tugasnya untuk mengevaluasi peraturan-peraturan daerah yang telah diajukan oleh daerah untuk mengatur pemungutan pajak daerah.

Akibat lebih jauh dari eksekusi negatif ini yang timbul akibat pengenaan pajak daerah yang sangat beragam dan meluas di tengah-tengah masyarakat mengakibatkan terganggunya kegiatan ekonomi. Secara teoritik, para ekonom sepakat bahwa pengenaan pajak, baik oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah, akan berdampak pada kegiatan ekonomi, seperti hambatan pada jalur distribusi, mengurutnya keinginan untuk mengkonsumsi, dan terganggunya kegiatan produksi. Kondisi ini akhirnya direspon dengan pemerintah pusat dengan melakukan amandemen peraturan perpajakan daerah yang sedang berlaku agar otonomi daerah yang terwujud tidak menjadi bumerang bagi kegiatan perekonomian di daerah.

## **Penutup**

Dalam sejarah pemerintahan daerah di Indonesia, pemungutan pajak daerah terbukti berjalan seiring dengan sejauh mana daerah diberi kewenangan oleh pemerintah pusat untuk mengatur dirinya. Pola pemberian kemampuan keuangan, baik yang tercakup dalam topik alokasi keuangan antar tingkatan pemerintahan maupun pemberian kemampuan bagi daerah untuk secara langsung menerima penerimaan (komponen PAD, dimana termasuk di dalamnya pajak daerah), sangat terkait erat dengan kewenangan yang dimiliki dan dijalankan daerah dalam rangka status otonom yang diembannya. Politik desentralisasi, dimana tercakup di dalamnya desentralisasi fiskal, yang dijalankan oleh pemerintah Republik Indonesia dapat dilihat sebagai suatu pendulum yang bergerak sesuai dengan irama politik yang dimainkan oleh penguasa (pemerintah pusat) dan tuntutan daerah.

Hal yang patut dicermati kemudian adalah bagaimana selanjutnya ? Adalah hal yang penting untuk memberikan peluang kepada daerah untuk mengoptimalkan penerimaannya, termasuk dalam penerimaan pajak daerah dengan memberikan kesempatan bagi daerah untuk memungut beragam jenis pajak. Namun demikian,

pemberian kemampuan ini tidak berhenti pada titik ini. Pemerintah juga harus kembali mengeluarkan regulasi guna mencegah dampak-dampak negatif yang muncul dari keberagaman jenis pajak yang dipungut seraya membuat aransmen kelembagaan yang komprehensif guna mengatur pelaksanaan desentralisasi fiskal yang terkait dengan dimungkinkannya daerah memungut beragam jenis pajak daerah.

## **Kepustakaan**

Arsjad, Nurdjaman. "Hubungan Fiskal antar Pemerintahan di Indonesia : Peranan dan Masalahnya". *Artikel* yang dimuat dalam Analisis CSIS. Tahun XIX, No. 3, Mei – Juni 1990. Jakarta : Centre for Strategic and International Studies, 1990.

Bird, Richard M. Bird & Francois Vaillancourt (Ed.), *Desentralisasi Fiskal di Negara-negara Berkembang*. Jakarta; PT Gramedia Pustaka Utama 2000.

Bird, Richard M.. "Intergovernmental Relations: Universal Principles, Local Applications". *International Studies Program Working Paper 00-2*, April 2000. Andrew Young School of Policy Studies. Georgia State University, Georgia, USA: 2000a.

---

"Subnational Revenues: Realities and Prospect". *Paper* yang disampaikan pada Intergovernmental Fiscal Relations and Local Financial Management yang diselenggarakan oleh The World Bank Institute tanggal 17-21 April 2000 di Almaty, Kazakhstan. Almaty, Kazakhstan: World Bank, 2000b.

Devas, Nick. "Pajak Daerah : Kemungkinan untuk Pembaharuan". Dalam Nick Devas (et. all.) *Keuangan Pemerintah Daerah di Indonesia*. Jakarta : Universitas Indonesia Press, 1989.

Gie, The Liang. *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia*. Jilid II. Edisi Kedua (Diperlengkap). Yogyakarta : Penerbit Liberty, 1994.

Rondinelli, Dennis. "What Is Decentralization?". Dalam Jennie Litvack dan Jessica Seddon (Eds.). *Decentralization: Briefing Note*. World Bank Institute. 2<sup>nd</sup> Printing. Washington D.C.: The World Bank, 2000.