

# DANA BAGI HASIL SEKTOR PAJAK ERA OTONOMI DAERAH DI JAWA TENGAH

Oleh : Sulistyowati



**Abstract :** To achieve vertical equalization in the level of province in Indonesia there are two types of transfer fund which are extracted from tax and natural resources revenues. This research will focus on the tax-based vertical equalization type of sharing namely land and construction tax (PBB). In Central Java Land and Construction tax increases 20% per annum during the five year under observation. However, due to the absent for any regulation on the allocation of the Land and Construction Tax revenues, the province often allocates the revenue unprudently.

**Keywords :** vertical equalization sharing, Land and Construction Tax, Unprudent allocation.

## Pendahuluan

Sistem transfer dana yang dipakai di Indonesia merupakan merupakan hasil evolusi dalam kurun waktu lebih dari 50 (lima puluh) tahun sejak tahun 1945. Sistem transfer ini mempunyai arti yang sangat penting, karena pengeluaran Pemerintah Daerah sebagian besar, sekitar dua pertiganya dibiayai dari dana transfer yang diberikan oleh Pemerintah Pusat (Mahi, 2002). Secara umum terdapat 3 (tiga) jenis transfer di Indonesia, yaitu Subsidi (bertujuan untuk mencukupi kebutuhan rutin terutama gaji), Bantuan (bertujuan untuk memberikan bantuan pembangunan, baik yang bersifat umum maupun khusus) dan DIP (Daftar Isian Proyek). Kedua jenis yang pertama dapat dikategorikan sebagai bantuan antar tingkat pemerintahan (*intergovernment grant*). Sebab menjadi bagian dari bagian dari anggaran pemerintah daerah. Sementara DIP diklasifikasikan sebagai *inkind allocation*, artinya merupakan dana sebagai perwujudan mekanisme pelaksanaan azas dekonsentrasi (Yani, 2002; Fauzan M, 2006). Dana ini termasuk dalam pengeluaran sektoral yang dialokasikan dari Pusat (APBN) untuk membiayai proyek-proyek/pengeluaran pembangunan di daerah-daerah. Walaupun dana mengalir ke Daerah, namun tidak termasuk ke dalam anggaran Pemerintah Daerah.

Salah satu alasan utama betapa pentingnya peran dana transfer dari Pemerintah Pusat untuk Pemerintah Daerah adalah untuk menjaga/menjamin tercapainya standar pelayanan publik minimum di seluruh Negara. Peran Pemerintah untuk mengurangi kesenjangan antar Daerah, dalam hal ini diperlukan karena kondisi keuangan dan ekonomi daerah-daerah di banyak Negara cenderung tidak merata. Ketidakadilan dalam pembagian sumber-sumber keuangan antara Pusat dan Daerah menyebabkan terjadinya peningkatan kesenjangan



pertumbuhan ekonomi antar Daerah, kurangnya tingkat kemandirian daerah dan munculnya ketidakpuasan masyarakat di daerah.

Masalah perimbangan keuangan ini merupakan salah satu tuntutan reformasi, dan sebagai jawaban atas tuntutan tersebut Pemerintah telah menetapkan Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, yang telah diubah lagi menjadi Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang hal yang sama. Pada umumnya APBD (Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah) suatu daerah didominasi oleh Sumbangan Pemerintah Pusat dan sumbangan-sumbangan lain, yang diatur dengan peraturan perundang-undangan. Hal ini menyebabkan daerah sangat tergantung kepada Pemerintah Pusat, sehingga kemampuan daerah untuk mengembangkan potensi yang mereka miliki menjadi sangat terbatas. Rendahnya Pendapatan Asli Daerah dari suatu daerah bukan disebabkan oleh karena secara struktural daerah memang miskin atau tidak memiliki sumber-sumber keuangan yang potensial, tetapi lebih banyak disebabkan oleh kebijaksanaan Pemerintah Pusat. Selama ini sumber-sumber yang potensial dikuasai oleh pemerintah Pusat.

Transfer dana dari Pemerintah Pusat merupakan sumber penerimaan yang sangat dominan bagi Pemerintah Daerah di banyak Negara berkembang termasuk di Indonesia. Sumber ini (transfer dana) membiayai sekitar 72% pengeluaran Provinsi dan 82 % pengeluaran Kabupaten/ Kota pada dekade 1990-an di Indonesia (Simanjuntak, 2000).

Namun kenyataan di Indonesia, terdapat berbagai jenis transfer yang sebenarnya tidak berdasarkan kepada suatu dasar hak yang jelas. Adanya jenis transfer semacam ini lebih didominasi oleh kepentingan-kepentingan yang sifatnya politis. Selain itu berbagai macam transfer tersebut diatur dalam berbagai jenis peraturan, baik yang berupa peraturan pemerintah, Keputusan Presiden maupun dalam bentuk Instruksi Presiden, yang tersebar dan tidak terpolakan dengan jelas.

Dalam perjalanannya, ternyata Undang-undang Nomor 32 Tahun 1956 tidak dapat berlaku secara efektif, hal ini dapat dilihat dari semakin tergantungnya Daerah kepada Pusat. Keharusan adanya pengaturan mengenai hubungan keuangan antara Pusat dan Daerah, baru diamanatkan secara tegas dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah khususnya dalam pasal 57 mengamanatkan : "Perimbangan keuangan antara Pemerintah dan Daerah diatur dengan Undang-undang". Namun demikian sejak diundangkannya Undang-undang tersebut sampai dinyatakan tidak berlaku lagi karena keluarnya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-undang yang mengatur tentang keuangan tidak pernah dibuat.

Diundangkannya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, maka tuntutan dikeluarkannya pengaturan mengetahui hubungan keuangan antara Pusat dan Daerah secara tegas diatur dana perimbangan dan juga amanat perlunya dibuat Undang-undang yang mengatur mengenai perimbangan keuangan. Berdasarkan hal tersebut, maka diundangkanlah UU Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah.

Terlepas dari konfigurasi politik yang mendorong lahirnya UU



tersebut, yang merupakan salah satu upaya mutakhir dari Pusat untuk mengatur pola hubungan keuangan antara Pusat dan Daerah. Jelasnya UU tersebut sebagai aturan yuridis formal telah memberikan harapan baru bagi Daerah guna memperoleh kesempatan untuk mewujudkan kemandiriannya dalam mengelola dan memanfaatkan sumber-sumber pendapatan yang dimiliki dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan.

Berdasarkan Pasal 1 ayat (20) UU No. 30 Tahun 2004 Dana Bagi Hasil adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah berdasarkan dana prosentase untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Dana Bagi Hasil bersumber pada pajak dan sumber daya alam.

Sebelum mengetahui besarnya Dana perimbangan yang berasal dari bagian Daerah dari penerimaan PBB, terlebih dahulu perlu dikemukakan batasan mengenai PBB. Berdasarkan Pasal 18 UU No. 12 Tahun 1985 tentang Pajak Bumi dan Bangunan Jo. UU No. 12 Tahun 1994 tentang Perubahan UU No. 12 Tahun 1985 tentang Pajak Bumi dan Bangunan dinyatakan bahwa: "Pajak Bumi dan Bangunan merupakan pajak yang dikenakan atas bumi dan/ atau bangunan". Sedangkan subjek dari PBB adalah orang atau badan yang secara nyata mempunyai hak atas bumi dan/ atau memperoleh manfaat atas Bangunan. Adapun objek PBB ini adalah bumi dan/ atau Bangunan bumi menurut UU tersebut adalah permukaan dan tubuh bumi yang ada di bawahnya, sedangkan yang dimaksud dengan bangunan adalah konstruksi teknik yang ditanam, atau diletakkan secara tetap pada tanah dan/ atau perairan.

Memperhatikan hal tersebut di atas, maka dapat disimpulkan objek PBB merupakan sumber pendapatan yang cukup besar, terutama pada Daerah-daerah perkotaan, hal ini disebabkan pada wilayah ini pemanfaatan atas bumi dan bangunan dapat dikatakan cukup tinggi. Terlebih lagi dalam menentukan besarnya tarif pajak ditentukan berdasarkan nilai jual objek pajak (NJOP), yang kebutuhan atas bumi (baca : tanah) di wilayah perkotaan adalah cukup tinggi bangunan secara langsung dapat mendongkrak perolehan Daerah dari PBB.

Berdasarkan paparan latar belakang penelitian diatas, maka penelitian akan menjawab dua research questions, yaitu : (a). seberapa besar dana bagi hasil dari sektor pajak PBB diterima provinsi Jawa Tengah selama lima tahun (2002 - 2006)? dan (b) Daerah Kabupaten atau Kota di wilayah provinsi Jawa Tengah yang memberikan kontribusi pajak PBB terbesar terhadap pemerintah provinsi Jawa Tengah selama lima tahun (2002-2006).

Otonomi fiskal daerah merupakan salah satu aspek yang sangat penting dari otonomi daerah secara keseluruhan. Hal ini disebabkan karena pengertian otonomi fiskal daerah, menggambarkan kemampuan pemerintah daerah dalam meningkatkan PAD seperti pajak, retribusi dan lain-lain. Namun demikian, dari hasil penelitian IKR (Indeks Kemampuan Rutin) daerah-daerah Tingkat II masih sangat rendah (Elia, 1997). Artinya bahwa PAD Dati II seluruh Indonesia Belum mampu membiayai pengeluaran rutin. Oleh karena itu otonomi daerah dan juga pemerintah dan pembangunan daerah dapat diwujudkan hanya apabila disertai otonomi keuangan yang efektif. Berarti bahwa pemerintah daerah secara finansial harus



bersifat independen terhadap pusat dengan jalan sebanyak mungkin menggali sumber-sumber PAD, seperti pajak, retribusi dan sebagainya (Elia, 1996).

Ada dua pandangan yang bertentangan mengenai masalah otonomi daerah. Ada yang berpendapat bahwa kemampuan pemerintah daerah untuk menjalankan fungsinya tergantung pada kemampuannya dalam menggali sumber-sumber penerimaan yang independen, misalnya, pajak dan retribusi. Alokasi dana dari pemerintah pusat kepada daerah akan disertai kontrol yang ketat terhadap pengeluaran daerah. Pemerintah daerah yang mempunyai pendapatan besar dan independent akan mempunyai posisi yang lebih baik daripada pusat.

Secara teoritik terdapat beberapa pendekatan dalam merumuskan hubungan keuangan pemerintah pusat dan daerah.

**Pendekatan Kapitalisasi (permodalan).** Dalam pendekatan ini pemerintah daerah memperoleh modal permulaan yang diharapkan untuk diinvestasikan menurut cara-cara yang dapat menghasilkan pendapatan untuk menutup pengeluaran rutin. Dalam prakteknya, pendapatan itu juga dapat digunakan untuk mengembalikan modal, atau untuk menghasilkan deviden bahkan untuk menambah modal semula, tergantung strategi dan perhitungan masing-masing pihak.

Modal untuk pemerintah daerah sebagai pemberian pemerintah pusat dapat berbentuk bantuan (grant), sehingga tidak diperlukan adanya pembayaran kembali atau pengembalian dalam jangka waktu tertentu, akan tetapi, modal awal bagi pemerintah daerah menurut teori ini tidak harus berbentuk uang, tapi tidak juga berbentuk barang-barang tertentu yang langsung berhubungan dengan program pembangunan daerah.

Konsekwensi dari pendekatan kapitalisasi ini adalah bahwa pemerintah daerah harus mampu memandirikan kegiatannya, sehingga mampu mencukupi kebutuhan sendiri. Tetapi, berhubungan pemerintah daerah sekalipun memiliki hak otonom, banyak dipengaruhi atau mendapat "tekanan" dari pemerintah pusat atau pemerintah tingkat atasnya. Banyak keputusan pemerintah daerah, sekalipun telah ditetapkan, terpaksa mengalami perubahan hanya karena mendapat instruksi atau perintah khusus dari pemerintah pusat atau pemerintah tingkat yang lebih tinggi. Perubahan terhadap rencana kebijaksanaan pemerintah pusat, pada dasarnya hanya merugikan pemerintah daerah tetapi dipihak lain akan semakin memperkuat atau menguntungkan kebijaksanaan nasional. Apabila hal ini dibiarkan terus menerus, maka akan menggagalkan rencana semula dari pendekatan ini, yakni memperkuat pemerintah daerah menuju kemandirian.

Memang pendekatan ini memiliki beberapa kelemahan, tetapi sejauh ini pendekatan kapitalis dinilai dapat menjamin pembiayaan yang cocok untuk kegiatan pemerintahan daerah (Davey, 1988). Hal ini tepat karena pada dasarnya, untuk memulai suatu aktivitas dan kegiatan pengelolaan urusan-urusannya, maka pemerintah daerah pasti membutuhkan modal awal berupa bantuan keuangan.

**Pendekatan Pendapatan.** Berbeda dengan pendekatan pertama yang memberikan bantuan awal kepada pemerintah daerah dalam menyelenggarakan urusan-urusan pemerintahan di daerah berupa modal awal, pendekatan kedua ini lebih mengandalkan perhatian pada pemerintah daerah dengan memberikan sejumlah sumber



pendapatan yang dipandang potensial di daerah. Atas dasar pendekatan ini pemerintah daerah diberi otonomi untuk mengelola sejumlah urusan, yang kemudian menjadi sumber bagi pembiayaan daerah.

Kelebihan pendekatan pertama, yaitu memandirikan pemerintah daerah, maka kelebihan pendekatan kedua adalah, pemerintah daerah diajak untuk dapat bersaing dengan daerah lainnya. Kompetisi yang terbuka ini, akhirnya diharapkan akan memacu akselerasi pembangunan di daerah secara berkelanjutan. Jadi sebenarnya pendekatan ini juga akan mengarah pada upaya memandirikan daerah sedemikian rupa sehingga mampu menunjang berbagai program pemerintah pusat.

Persoalan yang mungkin perlu dikaji lebih lanjut dari pendekatan ini, bahwa setiap daerah yang ada dalam suatu negara pasti memiliki perbedaan potensi. Hal ini mengakibatkan perbedaan jumlah pendapatan yang mampu diperoleh guna membiayai kebutuhan daerahnya.

Ada dua keuntungan dari pendekatan ini, yakni:

- (1) Pendekatan ini lebih mendudukan otonomi daerah pada posisi yang sebenarnya, karena daerah lebih leluasa mengatur dan menentukan alokasi pembiayaan serta obyek pajak dan tarifnya sesuai dengan pertimbangan daerah setempat. Hal ini akan membiasakan pemerintah daerah mengambil kebijakan untuk mengolah dan mengalokasikan sumber-sumber penerimaan yang ada.
- (2) Daerah akan lebih mampu mengambil langkah dan kebijakan tertentu, sehingga pendapatan dapat dioptimalkan, yang akhirnya dapat menunjang upaya perpajakan nasional, meskipun daerah gagal mengoptimalkan sumber-sumber pendapatan namun tidak membebani pemerintah pusat. Oleh karena bagi daerah terdapat dana bantuan yang berupa transfer dari pusat pada daerah.

Namun, hingga saat ini pola sentralisasi masih mendominasi asas desentralisasi, sehingga pemerintah pusat leluasa mengatur pembagian urusan kepada daerah-daerah. Adanya dominasi pusat kepada daerah-daerah dalam konteks hubungan keuangan, semakin memperlemah posisi pemerintah daerah dan mengakibatkan tingkat ketergantungan daerah kepada pusat semakin besar. Dapat dikatakan pula bahwa terdapat ketimpangan yang tinggi antara pusat dan daerah. Maka diperlukan berbagai upaya agar pemerintah daerah semakin berdaya dan tidak terlalu bergantung kepada pemerintah pusat.

**Pendekatan Pengeluaran.** Pendekatan ini menjamin daerah cukup memiliki biaya guna memenuhi kebutuhan masyarakat daerah. Untuk itu maka pemerintah pusat memberikan dana bantuan (sumbangan), pinjaman atau bagi hasil pungutan kepada pemerintah daerah. Pendekatan ini harus diupayakan agar tidak membiarkan tambahan tugas bagi daerah dari pemerintah pusat yang akan berakibat meningkatkan pengeluaran. Pendekatan ini merupakan upaya untuk meminimalkan kelemahan pada pendekatan pertama dan kedua.

**Pendekatan Komprehensif.** Pendekatan ini berusaha menggabungkan sasaran pengeluaran dengan sumber dananya. Berdasarkan pendekatan ini, sumber-sumber penghasilan diserahkan



kepada daerah baik berupa pendapatan asli daerah ataupun bagian dari pajak nasional. Bantuan dan pinjaman ditujukan kepada pemerintah daerah guna menutupi fiskal gap antara kebutuhan dengan potensi daerah.

Melalui pendekatan komprehensif, maka pemda pemerintah daerah tidak akan diberi tanggung jawab yang besar tanpa disertai pemberian sumber dana yang memadai. Pendekatan ini yang meletakkan tanggung jawab yang besar kepada pemerintah pusat untuk menjamin agar pemerintah daerah mendapat sumber-sumber dana yang cukup, baik dari penyerahan pajak atau dari bantuan pusat dan pinjaman. Pendekatan ini juga akan mendorong pemerintah pusat untuk memperhatikan kapasitas pendapatan pemerintah daerah.

Ada beberapa alasan perlunya dilakukan transfer dana dari Pusat ke Daerah. Pertama, untuk mengatasi persoalan ketimpangan fiskal vertikal. Umumnya pemerintah pusat menguasai sebagian besar sumber penerimaan utama negara, sedangkan daerah hanya berwenang untuk memungut pajak yang berbasis lokal. Kekurangan sumber penerimaan daerah untuk dapat memenuhi kebutuhannya diperlukan transfer dana dari pusat.

Kedua, kemampuan daerah dalam menghimpun pendapatan sangat bervariasi, tergantung kondisi daerah masing-masing. Begitu pula kebutuhan daerah bervariasi, hal ini mencerminkan besar kecilnya kebutuhan fiskal. Dengan membandingkan kebutuhan dan kapasitas fiskal maka dapat dihitung kesenjangan atau celah fiskal, yang seyogyanya ditutup oleh transfer dari pusat.

Ketiga, peran penting transfer dari pusat adalah dalam konteks adanya kewajiban untuk menjaga tercapainya standar pelayanan minimum. Keempat, untuk mengatasi persoalan yang timbul dari perintahnya efek pelayanan publik. Kelima, untuk stabilisasi. Jadi secara prinsip tujuan umum dari transfer dana pemerintah pusat adalah untuk:

- 1) Meniadakan atau meminimumkan ketimpangan fiskal vertikal;
- 2) Meniadakan atau meminimumkan ketimpangan fiskal Horizontal;
- 3) Menginternalisasikan sebagian atau seluruh limpahan manfaat (biaya) kepada daerah yang menerima.

Ada beberapa kriteria umum terkait dengan desain transfer pusat ke daerah,

- a. Otonomi
- b. Penerimaan yang memadai (revenue adequacy)
- c. Keadilan (equity)
- d. Transparan dan stabil
- e. Sederhana (simplicity)
- f. Insentif

## Metoda Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif, Bogdan dan Taylor dalam Moleong (2004 : 30) mendefinisikan metode kualitatif sebagai prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati. Metode kualitatif juga merupakan metode penelitian ilmu sosial yang berusaha melakukan deskripsi



dan interpretasi secara akurat makna dari gejala yang terjadi dalam konteks sosial. Metode ini menekankan pada pengumpulan dan analisis teks tertulis atau terucap. Strauss dan Corbin (2003 : 4) menyebut bahwa penelitian kualitatif sebagai jenis penelitian yang temuan-temuannya tidak diperoleh melalui prosedur statistik atau bentuk hitungan lainnya.

Adapun tipe penelitian ini adalah deskriptif analitis yang bertujuan menjelaskan terjadinya perubahan besaran dana bagi hasil yang diterima provinsi Jateng selama 5 tahun (2002-2006).

Data yang dikumpulkan dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder. Data primer diperoleh melalui wawancara dengan narasumber (pejabat) terkait yaitu Kepala Kantor Pajak Bumi dan Bangunan Jawa Tengah dan Kepala Biro Keuangan Setda Provinsi Jawa Tengah. Data sekunder berasal dari dokumentasi yang meliputi Undang-undang dan Peraturan Pemerintah baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah. Fungsi dokumen dalam hal ini adalah untuk mendukung dan menambah bukti-bukti yang berasal dari sumber-sumber data yang lain.

Data yang diperlukan bagi penelitian ini dikumpulkan dengan menggunakan teknik observasi, wawancara dan dokumentasi. Melalui ketiga teknik tersebut, hasil penelitian diharapkan lebih obyektif atau mampu menggambarkan keadaan seperti apa adanya.

Alat pengumpulan data yang digunakan adalah pedoman wawancara yang berisi daftar pertanyaan. Pedoman wawancara digunakan dengan maksud untuk memandu narasumber supaya dalam wawancara tidak terdapat hal-hal yang terlewat dan agar pencatatan data dapat dilakukan dengan cepat.

Dalam penelitian kualitatif, wawancara merupakan sumber informasi yang esensial. Adapun bentuk wawancara yang digunakan dalam pengumpulan data adalah bentuk open-ended, yaitu yang melibatkan pendapat narasumber terhadap peristiwa yang dikaji.

Selain melalui wawancara, data juga dikumpulkan melalui pengamatan/observasi dan dokumentasi. Dokumentasi dilakukan terhadap dokumen-dokumen yang meliputi Undang-undang dan Peraturan Pemerintah baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah. Fungsi dokumen dalam hal ini adalah untuk mendukung dan menambah bukti-bukti yang berasal dari sumber-sumber data yang lain.

Data yang diperoleh dalam penelitian kualitatif berupa kata-kata dan tidak dalam bentuk angka, penyajiannya biasanya berbentuk uraian kata-kata dan tidak berupa tabel-tabel dengan ukuran statistik. Seringkali data disajikan dalam bentuk kutipan-kutipan langsung dari kata-kata terwawancara sendiri.

Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data runtun waktu dari periode tahun 2002 sampai tahun 2006. Untuk semua kabupaten atau kota se-Jateng. Data dalam penelitian ini adalah data sekunder yang berupa publikasi resume dari berbagai instansi yang sejauh ini dianggap sebagai sumber penyaji data yang valid. Sumber data yang digunakan adalah data sekunder, antara lain kantor badan statistik provinsi Jateng, kantor PBB provinsi Jateng dan kabupaten atau kota, selain itu juga menggunakan studi kepustakaan, sebagai referensi yang digunakan untuk melengkapi data dan menganalisis permasalahan.

Berdasarkan presentase kenaikan penerimaan PBB untuk



provinsi Jawa Tengah tahun anggaran 2002 – 2006, (Bappeda dan BPS Propinsi Jawa Tengah, Tahun 2006) nampak bahwa ternyata selama lima tahun selalu terjadi kenaikan. Meskipun pada tahun 2005 ada beberapa Kabupaten yang mengalami penurunan dan juga secara rata-rata untuk tingkat provinsi juga demikian. Yaitu pada tahun 2003 rata-rata kenaikan mencapai 21,86; tahun 2004 sebesar 24,43, namun pada tahun 2005 terjadi penurunan dimana rata-ratanya hanya mencapai 10,16 dan kemudian pada tahun 2006 meningkat cukup drastis yakni mencapai 26,56.

Apabila dirinci per tahun anggaran maka untuk Kabupaten dan Kota yang memberikan sumbangan PBB terbesar pada provinsi Jawa Tengah adalah pada tahun 2003 meliputi Kabupaten Wonosobo (40,31%); Kabupaten Pekalongan (38,96%) dan Kabupaten Kebumen (30,44%); tahun anggaran 2004 meliputi Kabupaten Purworejo (38,19%); Kabupaten Kebumen (37,26%); Kabupaten Blora (34,06%). Tahun anggaran 2005 terdiri dari Kabupaten Banjarnegara (39,79%); Kabupaten Blora (33,79%); Kabupaten Rembang (23,86%) dan pada tim anggaran 2006 yang terbesar memberi sumbangan pajak PBB pada provinsi Jawa Tengah yaitu Kabupaten Kudus (47,46%); Kabupaten Grobogan (38,54%) dan Kabupaten Blora (35,71%).

Adapun kabupaten yang memberikan sumbangan PBB terendah per tahunnya adalah Kabupaten Cilacap (8,40%); Kota Surakarta (9,60%); Kabupaten Rembang (7,25%) untuk tahun anggaran 2003. Pada tahun anggaran 2004 yaitu Kabupaten Banjarnegara (9,17%) dan Kabupaten Grobogan (13,76%) dan Kabupaten Pekalongan (14,36%). Tahun anggaran 2005 Kabupaten Temanggung (-5,55%); Kabupaten Purworejo (-3,52%); dan Kabupaten Semarang (-2,91%). Pada tahun anggaran 2006, Kabupaten Banjarnegara (6,08%); Kabupaten Klaten (13,30%) dan Kota Salatiga (17,45%) merupakan kabupaten yang menyumbang terendah pajak PBB bagi pemerintah provinsi Jawa Tengah.

Rata-rata prosentase kenaikan PBB per tahun untuk tingkat provinsi Jawa Tengah adalah pada tahun anggaran 2003 sebesar 21,86%; tahun anggaran 2004 sebesar 24,43%; tahun anggaran 2005 sebesar 10,16% dan pada tahun anggaran 2006 sebesar 26,56%. Kabupaten dan kota yang memberi sumbangan sebanyak 18 yang meliputi kabupaten-kabupaten : Banyumas; Purbalingga; Banjarnegara; Kebumen; Wonosobo; Boyolali; Klaten; Sukoharjo; Wonogiri; Karanganyar; Sragen; Grobogan; Jepara; Demak; Kendal; Pekalongan; Pemalang dan kota Pekalongan.

Pada tahun anggaran 2004 sebanyak 19 kabupaten yang memberi sumbangan PBB diatas rata-rata meliputi : Cilacap; Banyumas; Purbalingga; Kebumen; Puworejo; Magelang; Boyolali; Klaten; Wonogiri; Karanganyar; Sragen; Blora; Rembang; Kudus; Demak; Temanggung; Batang; Tegal dan Kota Surakarta.

Pada tahun anggaran 2005 ternyata hanya 9 kabupaten yang memberi sumbangan PBB diatas rata-rata yakni : Cilacap; Banyumas; Banjarnegara; Blora; Rembang; Pati; Kudus; Jepara dan kota Semarang. Provinsi Jawa Tengah tahun 2006 yang menyumbang PBB diatas rata-rata hanya ada 10 kabupaten meliputi Kabupaten Cilacap; Banyumas; Grobogan; Blora; Pati; Kudus; Jepara; Demak; Temanggung; dan Pekalongan.

Ternyata dari 35 Kabupaten dan Kota di Jawa Tengah selama lima tahun anggaran sejak 2002 – 2006 hanya terdapat satu Kabupaten



yang memberikan sumbangan PBB secara terus menerus yakni kabupaten Banyumas, meskipun bukan penyumbang terbesar.

Bahwa sebenarnya dana yang disumbangkan dari kabupaten dan kota ke provinsi yang berasal dari pajak bumi dan bangunan cukup besar karena seperempat dari jumlah PBB yang diterima kabupaten dari kota. Hanya saja, karena tidak ada kejelasan/aturan tentang penggunaan dana yang berasal dari PBB tersebut sehingga tidak dapat dipungkiri apabila pemakaiannya terkadang diluar kepentingan publik meskipun masuk ke dalam APBD. Hal ini pernah dimuat di harian Kompas yang menyatakan bahwa sebagian dari dana PBB provinsi diberikan pada Dharma Wanita. Memang hingga saat ini tidak pernah ada penjelasan mengenai rincian pemakaian dana yang berasal dari PBB tersebut. Penggunaan dana PBB tersebut diserahkan sepenuhnya pada masing-masing pemerintah baik untuk tingkat provinsi maupun Kabupaten/Kota.

#### Hasil Penelitian.

Secara umum semua daerah kab/kota di Jawa Tengah semua mengalami kenaikan prosentase penerimaan Dana Bagi Hasil Pajak Bumi dan Bangunan meskipun tidak semua kenaikannya sama, namun beberapa kabupaten mengalami kenaikan tertinggi dialami oleh kabupaten Wonosobo (4,30%), Pekalongan (4,30%), Brebes (4,23%), Blora (4,02%) sedikit yang mengalami kenaikan terendah dialami kabupaten Rembang (0,73) sedikit untuk kota dialami oleh kota Magelang (0,68) dan untuk kota kenaikan tertinggi selama 5 tahun penelitian dialami oleh kota Semarang yaitu 8,11%, 6,50%, 13,97% dan 6,81%. Dan untuk kabupaten dialami oleh Kabupaten Blora yaitu dengan kenaikan sebesar 4,02%; 4,49%; 18,50%; 9,38% sedikit untuk kota Magelang alami kenaikan kurang dari 1% yaitu 0,68, 0,55, 0,15 dan 0,51 (Bappeda dan BPS Propinsi Jawa Tengah, Tahun 2003).

Pada tahun kedua juga semua kab dan kota mengalami kenaikan persentase penerimaan Dana Bagi Hasil Pajak Bumi dan Bangunan namun terjadi perubahan posisi yakni kabupaten Cilacap (5,60%), kabupaten Kebumen (4,98%), kabupaten Purworejo (4,20%) dan kabupaten Banyumas (4,15%) dan tentu saja kabupaten Blora (4,49%) mengalami kenaikan tertinggi dan yang mengalami kenaikan terendah dialami oleh kabupaten Banjarnegara (0,79%) dan untuk kota yaitu Magelang (0,55%), Tegal (0,88%) dan Salatiga (0,95%).

Pada tahun ketiga ternyata malah sebagian kab dan kota mengalami penurunan persentase penerimaan Dana Bagi Hasil Pajak Bumi dan Bangunan pada kab dan kota di Jawa Tengah. Bahkan ada beberapa kab yang tidak mengalami kenaikan namun minus yang berarti penerimaannya lebih kecil dibanding sebelumnya. Adapun kab yang dimaksud adalah kabupaten Kebumen (-0,39%), kabupaten Purworejo (-0,81%), kabupaten Semarang (-0,71%) dan kabupaten Temanggung (-0,95%). Terdapat pula kabupaten-kabupaten yang mengalami kenaikan kurang dari satu persen terjadi pada kabupaten Pemalang (0,81%), Kendal (0,38%), kabupaten Wonogiri (0,62%), kabupaten Klaten (0,80%) dan kabupaten Wonosobo (0,75%), sedangkan untuk kota dialami oleh kota Tegal (0,14%), kota Salatiga (0,15%) dan kota Pekalongan (0,51%). Pada tahun yang sama kenaikan tertinggi dialami oleh kabupaten Blora yakni 18,50% yang kemudian disusul oleh Banjarnegara dengan kenaikan sebesar 12,01% dan berada di urutan



ketiga dicapai oleh kabupaten Cilacap sebesar 7,66%, sedangkan untuk kota dicapai oleh kota Semarang sebesar 13,97%.

Hasil terakhir penerimaan Dana Bagi Pajak Bumi dan Bangunan kabupaten dan kota se Jawa Tengah tahun 2006, adalah sebagai berikut beberapa kabupaten mengalami penurunan jumlah penerimaan yakni kabupaten Banyumas penurunannya sebesar 1,41%; kabupaten Purbalingga sebesar 0,15%, kabupaten Banjarnegara sebesar 11,45% yang merupakan jumlah terbesar untuk semua kabupaten/kota yang mengalami penurunan penerimaan Dana Bagi Hasil Pajak Bumi dan Bangunan di wilayah provinsi Jawa Tengah. Kabupaten lain yang juga mengalami penurunan penerimaan adalah kabupaten Sukoharjo sebesar 0,25%, kabupaten Blora juga mengalami penurunan penerimaan cukup banyak yakni sebesar 9,12%, kabupaten Rembang juga berkurang sebesar 4,13%, kabupaten Pati berkurang sebesar 0,91% dan kabupaten Jepara berkurang sebesar 1,42%. Keadaan demikian juga mengalami oleh salah satu kota yakni kota Semarang yang mengalami jumlah penurunan penerimaan dari tahun sebelumnya sebesar 7,16% (Bappeda dan BPS Propinsi Jawa Tengah, Tahun 2006). Secara umum selama lima tahun anggaran (2002-2006) penerimaan pajak bumi dan bangunan Kabupaten dan Kota di Jawa Tengah selalu meningkat. Hal ini dapat dilihat pada Tabel 3.1. Adapun kenaikannya adalah sebesar 11.78% (2003); 17.42% (2004); 8.06% (2005) dan 28.7% (2006). Kenaikan terbesar terjadi pada tahun 2005 ke 2006 yakni sebesar 28.7%. Dari tabel tersebut memang terlihat bahwa di seluruh wilayah kabupaten dan kota di Jawa Tengah pada periode tersebut realisasi penerimaan pajak bumi dan bangunan naik.

## Pembahasan

Perkembangan pelaksanaan Pajak Bumi dan Bangunan tidak terlepas dari perkembangan kehidupan ekonomi masyarakat itu sendiri sebagai pendapatan pemerintah. Sejak dari dulu Indonesia sudah mengenal berbagai pungutan terhadap tanah dan atau bangunan. Pungutan ini dibagi dalam dua masa, yaitu masa sebelum kemerdekaan dan masa sesudah kemerdekaan.

Masa sebelum kemerdekaan. Pada zaman kolonial sudah dilakukan banyak pungutan bermacam-macam pajak dari tanah yang digarap oleh rakyat Indonesia seperti *countengenten* dan *verpderhte leverantien* yang lebih dikenal dengan sebutan tanam paksa. Pada saat imperialisme Kerajaan Inggris dilaksanakan *landrent* yaitu pungutan uang sewa tanah terhadap penduduk jajahan. Setelah Inggris terusir datang penguasa baru yaitu Kerajaan Belanda yang melakukan pungutan terhadap rakyat yang disebut dengan *landrente*. Namun pada tahun 1870 sistem ini diganti dengan sebutan *system agrarischewet*. Pergantian penguasa colonial di Indonesia berlanjut dengan digantikannya Kerajaan Belanda oleh Pendudukan Militer Jepang. Saat pendudukan Jepang terjadi perubahan pada pajak tanah dan berkembang menjadi Pajak Bumi.

Masa sesudah kemerdekaan. Pada tahun 1945 bersamaan dengan pernyataan kemerdekaan Republik Indonesia, *landrent* masih tetap diberlakukan tetapi namanya diganti menjadi Pajak Bumi yang dalam perkembangan selanjutnya diganti "Pajak Hasil Bumi". Pengenaan pajak tidak hanya nilai tanah saja tetapi termasuk yang dikeluarkan



dari tanah sehingga menimbulkan kekecewaan dari rakyat. Akibat dari pengenaan pajak berganda ini pada tahun 1952-1959 untuk hasil yang keluar dari tanah dan bangunan dikenakan dengan Pajak Peralihan.

Pemerintah pada tahun 1959 telah mengeluarkan Undang-undang nomor 11 tahun 1959 yang kemudian disahkan menjadi Undang-undang nomor 1 tahun 1961, Indonesia masih memberlakukan Pajak Hasil Bumi yang pada pokoknya didasarkan materi ordonasi landrente tahun 1939 dan berlaku khusus bagi tanah milik orang Indonesia asli.

Berdasarkan keputusan Kabinet Ampera tanggal 10 Pebruari 1967, Pajak Hasil Bumi berlaku untuk tanah di Indonesia dan pengelolaan Pajak Hasil Bumi (PHB) dilakukan oleh Dinas Infrastruktur Tanah (DIT). Pajak Hasil Bumi di bawah naungan Departemen Iuran Negara atas dasar keputusan Menteri Iuran Negara nomor 1-1-3 BPPMU tanggal 29 Oktober 1965. Dinas Infrastruktur Tanah Pajak Hasil Bumi diganti menjadi DIT IPEDA (Iuran Pembangunan Daerah). Hal ini diberlakukan sampai tahun 1985 tentang Pajak Bumi dan Bangunan. Dengan adanya undang-undang tersebut diharapkan didapatkan adanya kesederhanaan, kemudahan dan kepastian hukum bagi wajib pajak.

Dengan perubahan zaman dan tuntutan masyarakat yang cukup cepat, pemerintah berupaya melakukan penyempurnaan terhadap Undang-undang nomor 12 tahun 1985 menjadi undang-undang nomor 12 tahun 1994. dengan adanya penyempurnaan ini diharapkan dalam pelaksanaan pemungutan Pajak Bumi dan Bangunan lebih dapat dilakukan sesuai dengan aturan yang berlaku.

Sesuai dengan undang-undang PBB nomor 12 tahun 1994 pasal 5, tarif pajak yang dikenakan atas obyek pajak adalah sebesar 0.5% (lima persepuluh persen). Sedangkan cara menghitung pajak menurut Mardiasmo (2004:4) dapat dirumuskan :

$$\text{Pajak terutang} = \text{tarif pajak} \times \text{nilai jual kena pajak} \\ (\text{NJKP}) 0.5\% \times [\text{persentase NJKP} \times (\text{NJOP}-\text{NJOPTKP})]$$

Alokasi dana bagi hasil PBB ditetapkan oleh Menteri Keuangan. Alokasi ini ditetapkan berdasarkan rencana penerimaan PBB tahun anggaran bersangkutan paling lambat dua bulan sebelum tahun anggaran bersangkutan dilaksanakan.

Dana bagi hasil pajak bumi dan bangunan disalurkan dengan cara pemindahbukuan dari rekening kas umum negara ke rekening kas umum daerah. Penyaluran Dana Bagi Hasil (DBH) PBB dilaksanakan berdasarkan realisasi penerimaan PBB tahun anggaran berjalan. Penyaluran DBH PBB dilaksanakan secara mingguan, yaitu setiap hari Rabu dan Jum'at. Penyaluran PBB bagian pemerintah sebesar 6,5% yang dibagikan secara merata kepada seluruh kabupaten/kota dilaksanakan secara tiga tahap, yaitu pada bulan-bulan April, Agustus, dan November tahun anggaran berjalan.

Penyaluran PBB bagian pemerintah sebesar 3,5% yang dibagikan sebagai insentif kepada Kabupaten/Kota yang realisasi penerimaan PBB Sektor Pedesaan dan Perkotaan pada tahun anggaran



sebelumnya mencapai/melampaui rencana penerimaan yang ditetapkan dilaksanakan dalam bulan November tahun anggaran berjalan.

Ketentuan lebih lanjut mengenai pembagian hasil penerimaan PBB di atas dan penyalurannya diatur sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yaitu Peraturan Pemerintah tentang Pembagian Hasil Penerimaan PBB antara Pemerintah Pusat dan Daerah, dan Peraturan Menteri Keuangan yang menindaklanjuti PP tersebut.

Semula peraturan pemerintah yang mengatur pembagian hasil penerimaan pajak bumi dan bangunan antara Pemerintah Pusat dan daerah adalah Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 1985. Dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 dan adanya perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1985 tentang Pajak Bumi dan Bangunan yang diubah dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1994, Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 1985 di atas diganti dengan Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2000 tentang Pembagian Hasil Penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

Hasil penerimaan pajak bumi dan bangunan bagian daerah provinsi sebesar 16,2% dan daerah kabupaten/kota sebesar 64,8% serta bagian pemerintah pusat sebesar 10% yang dibagikan kepada seluruh kabupaten dan kota merupakan pendapatan daerah setiap tahun anggaran dicantumkan dalam Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD).

Sementara itu, hasil penerimaan pajak bumi dan bangunan untuk biaya pemungutan sebesar 9% dibagikan kepada Direktorat Jendral Pajak dan Daerah. Selanjutnya, dengan berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2005 tentang Dana Perimbangan, ketentuan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2000 tentang Pembagian Hasil Penerimaan pajak Bumi dan Bangunan antara Pemerintah Pusat dan Daerah ini, selama tidak diatur dalam PP 55 Tahun 2005 dinyatakan tetap berlaku.

Pengelola dana BP-PBB adalah atasan langsung dan bendaharawan BP-PBB yang ditetapkan dengan Keputusan Menteri Keuangan atau pejabat yang ditunjuk. Setiap tahun anggaran salinan keputusan dan contoh tanda tangan atasan langsung dan bendaharawan BP-PBB disampaikan kepada Kantor Pembendaharaan dan Kas Negara (KPKN) setempat.

## Penutup

**Kesimpulan.** Pembahasan pada bab-bab sebelumnya maka dipandang perlu untuk menegaskan beberapa hal sebagai berikut:

1. Hubungan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah yang menyangkut aspek Dana Perimbangan khususnya Dana Bagi Hasil belum memberikan peran kepada Daerah untuk terlibat langsung dalam menentukan kriteria, variabel maupun jumlah prosentase pembagian antara Pemerintah Pusat dan Daerah;
2. Hubungan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, terutama yang berkaitan dengan pencarian Dana Bagi Hasil yang berasal dari pajak dalam pelaksanaannya sering mengalami keterlambatan dari jadwal yang seharusnya.
3. Belum adanya peraturan pelaksanaan yang berisi tentang



penggunaan Dana Bagi Hasil khususnya yang berasal dari pajak agar hasilnya lebih dapat dinikmati oleh masyarakat, meskipun sudah dimasukkan dalam APBD.

4. Ternyata penerimaan Dana Bagi Hasil untuk Daerah Provinsi sebesar 16,2% masih dianggap terlalu besar oleh sebagian pimpinan Daerah Kabupaten dan Kota di Jawa Tengah.

**Saran.** Hal yang dapat direkomendasikan terkait dengan hasil penelitian ini adalah:

1. Agar diperoleh suatu pemahaman yang sama, hendaknya dalam menentukan besar prosentase yang akan dicantumkan dalam peraturan perundangan khususnya yang mengatur tentang perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah melibatkan masyarakat Daerah, unsur Perguruan Tinggi, hal ini dimaksudkan untuk menjamin keadilan, transparansi dan akuntabilitas.
2. Agar penerimaan Dana Bagi Hasil khususnya yang berasal dari Pajak Bumi dan Bangunan pemakaiannya lebih terarah, akan lebih tepat jika diserahkan saja kepada Daerah dan termasuk ke dalam komponen Penerimaan Asli Daerah bukan lagi merupakan Pajak Pusat yang kemudian Daerah memperoleh bagian. Karena apabila hal tersebut terlaksana maka dapat dipastikan Pendapatan Asli Daerah akan tinggi yang berarti tingkat ketergantungan Daerah terhadap pusat makin rendah.

---

## Daftar Pustaka

- Bappeda dan BPS Propinsi Jawa Tengah (2003). *Pendapatan Regional Jawa Tengah Tahun 2001-2003*, Bappeda dan BPS Propinsi Jawa Tengah
- Bappeda dan BPS Propinsi Jawa Tengah (2006). *Pendapatan Regional Jawa Tengah Tahun 2004-2006*, Bappeda dan BPS Propinsi Jawa Tengah
- Devas, Nick (1989). *Keuangan Pemerintah Daerah : Praktek-praktek Internasional dan Relevansinya bagi Dunia ke Tiga*, Jakarta, Penerbit Universitas Indonesia.
- Elia, Radianto (1997). *Otonomi Keuangan Daerah Tingkat II : Suatu Studi di Maluku*, Prisma 3, edisi Maret.
- Kenneth Davey (1988). *Pembiayaan Pemerintahan Daerah*, Penerbit Uninersitas Indonesia, UI Press, Jakarta
- Kuncoro, Mudrajad (1995). " *Desentralisasi Fiskal di Indonesia: Dilema Otonomi dan Ketergantungan* " dalam PRISMA , April 1995, LP3ES, Jakarta
- Mahi, Raksasa (2001). *Manajemen Keuangan Publik Pemerintahan Daerah di Era Otonomi, makalah pada Diskusi Panel " Manajemen Keuangan Publik dan Akuntansi Sektor Publik di Era Otonomi "*, Universitas Pancasila.
- Moleong, Lexy J (2000). *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Bandung, PT. Remaja Rosdakarya,
- Sarundajang, (2002). *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Pustaka Jakarta : Sinar Harapan.



Simanjutak, Robert (2002). *Transfer Pusat ke daerah Konsep dan Praktek di Beberapa Negara* dalam Sidik, Machfud (eds), 2002. *Dana alokasi umum: Konsep, Hambatan dan Prospek di Era Otonomi Daerah*, LPEM FE UI, MPKKP FE UI, Dirjen PKPD, KOMPAS, Jakarta.

Strauss, Anselm & Juliet Corbin (2003). *Dasar-dasar Penelitian Kualitatif*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar

Yani, Ahmad (2002). *Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*, Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada.