Prof. Dr. Yuswanto, S.H., M.H.
Marlia Eka Putri, S.H., M.H. | Fenny Andriani, S.H., M.H.

REDESAIN HUKUM PERIMBANGAN KEUANGAN

Dari Dana Bagi Hasil Sektor Pajak

DOKUMENTASI LEMBAGA PENELITIAN DAN PENGABDIAN KEPADA MASYARAKAT
UNIVERSITAS LAMPUNG
TGL 21 - 5 - 2021
NO. INVEN 72/B/B/N/FH/2021
JENIS Buku penelitian lain termasuk Bookchapter
PARAF

LEMBAR PENGESAHAN

Judul	: Redesain Hukum Perimbangan Keuangan Dari Dana Bagi Hasil Sektor Pajak
Penulis	: Prof. Dr. Yuswanto, S.H., M.H., etc.
Instansi	: Fakultas Hukum Universitas Lampung
Jenis Publikasi	: Buku Referensi/Monograf
Nomor ISBN	: 978-623-7560-86-9
Penerbit	: PUSAKA MEDIA
Tahun Terbit	: 2020
Alamat Penerbit	: Jl. Endro Suratmin, Pandawa Raya No. 100 Korpri Jaya, Sukarame, Bandar Lampung

Bandar Lampung, 18/03/2021

Mengetahui,
Dekan Fakultas Hukum Unila,

Dr. M. Fakih, S.H., M.S.
NIP 196412181988031002

Penulis

Prof. Dr. Yuswanto, S.H., M.H.
NIP 196205141987031003

Menyetujui,
Ketua LPPM Universitas Lampung

Dr. Ir. Lusmeilia Afriani, DEA
NIP 196505101993032008

Redesain Hukum Perimbangan Keuangan Dari Dana Bagi Hasil Sektor Pajak

REDESAIN HUKUM PERIMBANGAN KEUANGAN DARI DANA BAGI HASIL SEKTOR PAJAK

Prof. Dr. Yuswanto, S.H., M.H.
Marlia Eka Putri, S.H.,M.H.
Fenny Andriani, S.H., M.H.

PUSAKA MEDIA

KATA PENGANTAR

Syukur Alhamdulillah penulis haturkan kehadirat Allah SWT Yang Maha Esa, karena atas berkat rahmat-Nya penyusunan buku referensi yang berjudul "Redesain Hukum Perimbangan Keuangan dari Dana Bagi Hasil Sektor Pajak" ini dapat diselesaikan. Substansi buku ini merupakan referensi yang dapat digunakan sebagai rujukan dalam diskusi ataupun untuk menambah pengetahuan pembaca yang tertarik dengan hubungan keuangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah.

Dana bagi hasil merupakan salah satu jenis dana perimbangan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah. Dana Bagi Hasil adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah berdasarkan angka presentasi untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan Desentralisasi. Dana bagi hasil juga adalah kesempatan bagi daerah yang dapat digunakan untuk meningkatkan pendapatannya. Kebutuhan keuangan untuk penyelenggaraan pelayanan publik oleh pemerintah daerah semakin hari semakin bertambah sehingga membutuhkan tambahan dari sektor bagi hasil pajak. Isu tersebut diuraikan dalam buku ini dengan menawarkan redesain sistem perimbangan keuangan dari dana bagi hasil sektor pajak.

Akhirnya, tak ada gading yang tak retak, begitupun buku ini yang masih jauh dari baik apalagi sempurna, sehingga kritik dan saran yang membangun dari para pembaca sekalian amat penulis nantikan demi perbaikan kualitas tulisan kedepannya.

Bandar Lampung

Penulis

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR v
DAFTAR ISI vii

BAB 1 PENDAHULUAN 1
A. Latar Belakang Redesain Hukum Perimbangan Keuangan dari Dana Bagi Hasil Sektor Pajak 1
B. Permasalahan Redesain Hukum Perimbangan Keuangan dari Dana Bagi Hasil Sektor Pajak 8
C. Tujuan Redesain Hukum Perimbangan Keuangan dari Dana Bagi Hasil Sektor Pajak 8

BAB 2 KERANGKA KONSEPTUAL REDESAIN HUKUM PERIMBANGAN KEUANGAN DARI DANA BAGI HASIL SEKTOR PAJAK 10
A. Konsep Hukum Perimbangan Keuangan dari Dana Bagi Hasil Sektor Pajak 10
B. Asas Penyusun Redesain Hukum Perimbangan Keuangan dari Dana Bagi Hasil Sektor Pajak 35
C. Tinjauan Praktik Permasalahan Redesain Hukum Perimbangan Keuangan dari Dana Bagi Hasil Sektor Pajak 42
D. Implikasi Redesain Hukum Perimbangan Keuangan dari Dana Bagi Hasil Sektor Pajak 50

BAB 3 ANALISIS SINKRONISASI REGULASI PENGATURAN REDESAIN HUKUM PERIMBANGAN KEUANGAN DARI DANA BAGI HASIL SEKTOR PAJAK **55**
A. Undang-Undang Dasar Tahun 1945 55
B. B. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah 57
C. C. Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah 62
D. D. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1995 tentang Cukai 63
E. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah 64
F. F. Keperluan Pengaturan Perubahan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah 65

BAB 4 REDESAIN HUKUM PERIMBANGAN KEUANGAN DARI DANA BAGI HASIL SEKTOR PAJAK **67**
A. Landasan Filosofis 70
B. Landasan Sosiologis 76
C. Landasan Yuridis 80
D. Materi Muatan 81

REFERENSI **86**
GLOSARIUM **90**

BAB I
PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Redesain Hukum Perimbangan Keuangan dari Dana Bagi Hasil Sektor Pajak

Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan bahwa tujuan Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia, antara lain adalah untuk mencerdaskan kehidupan bangsa dan memajukan kesejahteraan umum.[1] Untuk mewujudkan tujuan tersebut, penyelenggaraan pemerintahan dilaksanakan disegala bidang kehidupan yang terelaborasikan dalam urusan-urusan pemerintahan.[2] Berdasarkan Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 dapat diketahui bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah propinsi dan daerah propinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap propinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang. Pembagian daerah-daerah tersebut disertai dengan pembagian urusan pemerintahan yang harus dilaksanakan untuk mensejahterakan masyarakat.

---

[1] Lihat Alinea IV UUD 1945: Kemudian dari pada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah Kemerdekaan Kebagsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia, yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada: Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

[2] Lihat Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Pemerintah Kabupaten/Kota

Dengan kata lain urusan pemerintahan dilaksanakan baik oleh pemerintah maupun pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten/kota dengan asas otonomi dan tugas pembantuan.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah, telah meletakkan dasar hukum yang kuat pada daerah untuk melaksanakan otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab. Penjelasan umum huruf a UU No. 23 Tahun 2014, menyatakan pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk percepatan terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Proses percepatan tersebut dilandaskan pada prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah. Selain itu juga harus dilandaskan pada prinsip efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan.

Penyelenggaraan pemerintahan yang baik merupakan isu yang paling mengemuka dalam pengelolaan administrasi publik dewasa ini. Tuntutan kuat yang dilakukan oleh masyarakat kepada pemerintah untuk melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan yang baik adalah sejalan dengan meningkatnya tingkat pengetahuan masyarakat, disamping adanya pengaruh globalisasi. Selain itu pola-pola lama penyelenggaraan pemerintahan dianggap tidak sesuai lagi bagi tatanan masyarakat yang telah berubah, dulu negara ataupun pemerintah sangat dominan, menjadikan masyarakat menjadi pihak yang sangat diabaikan dalam setiap proses pembangunan. Oleh karena itu tuntutan penyelenggaraan pemerintahan yang baik merupakan hal yang wajar dan seharusnya direspon oleh pemerintah dan pemerintah daerah dengan melakukan perubahan-perubahan yang terarah untuk terwujudnya penyelenggaraan pemerintahan yang baik.[3]

Penyelenggaraan pemerintahan daerah merupakan proses penyelenggaraan pemerintahan yang berorientasi pada percepatan

[3] Kushandajani, *Minimum Service Standard and Public Service Increase in Local Autonomy Era*, Makalah, 2003, hlm 1.

terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, mengamanatkan bahwa daerah diberikan otonomi luas dengan kewajiban untuk meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat dan mengembangkan sumber daya produktif di daerah. Pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peranserta masyarakat melalui penyelenggaraan pemerintahan. Selain itu, kebijakan otonomi yang luas diberikan untuk mengurus dan mengelola berbagai kepentingan dan kesejahteraan masyarakat daerah. Pemerintah daerah harus mengoptimalkan pembangunan daerah yang berorientasi kepada kepentingan masyarakat. Pemerintah daerah dituntut untuk memberikan pelayanan publik yang baik pada masyarakat. [4]

Pelayanan publik yang dilakukan oleh pemerintahan daerah dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintahan tentu saja membutuhkan pembiayaan dalam pelaksanaannya. Urusan pemerintahan yang diselenggarakan tersebut diselenggarakan dalam konteks hubungan antara pusat dan daerah, sehingga hubungan antara pemerintah dan pemerintahan daerah tidak hanya dari sisi kewenangan saja, tetapi juga dari sisi keuangan untuk membiayai penyelenggaraan urusan pemerintahan yang telah digariskan dalam peraturan perundang-undangan. Untuk itu UU No. 33 Tahun 2004

[4] Perubahan paradigma penyelenggaraan pemerintahan daerah, dari sentralistisasi ke desentralisasi, dari terpusatnya kekuasaan pada pemerintah daerah (*eksekutif*) ke *power sharing* antara eksekutif dan legislatif daerah, harus disikapi dengan mengubah manajemen pemerintahan daerah. Dari sisi manajemen publik, juga terjadi perubahan nilai yang semula menganut proses manajemen yang berorientasi kepada kepentingan internal organisasi pemerintahan ke kepentingan eksternal disertai dengan peningkatan pelayanan dan pendelegasian sebagian tugas pelayanan publik dari pemerintah ke masyarakat ataupun pasar. Demikian juga sebagai konsekwensi reformasi, manajemen publik juga harus beralih orientasi dari orientasi lama yang menekankan pada proses "tindakan administrasi" yang meliputi kegiatan: perencanaan *(planning)*, pengorganisasian *(organizing)*, penempatan pegawai *(staffing)*, pengarahan *(directing)*, pengawasan *(controlling)*, pengaturan *(regulating)*, dan penganggaran *(budgeting)* ke orientasi baru yang menekankan pada proses "pembuatan kebijakan dan tindakan pelaksanaan" yang meliputi kegiatan: analisis kebijakan *(policy analysis)*, manajemen keuangan *(financial management)*, manajemen sumberdaya manusia *(human resources management)*, manajemen informasi *(information management)*, dan hubungan keluar (*external relation). Ibid*, hlm 2.

memaparkan terkait hubungan keuangan tersebut yang dalam ketentuan umumnya mengenal istilah perimbangan keuangan.

Menurut Pasal 1 angka 3 UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, yang dimaksud dengan Perimbangan keuangan antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah adalah suatu sistem pembagian keuangan yang adil, proporsional, demokratis, transparan, dan efisien dalam rangka pendanaan penyelenggaraan desentralisasi, dengan mempertimbangkan potensi, kondisi, dan kebutuhan daerah, serta besaran pendanaan penyelenggaraan dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Salah satu ketentuan yang diatur dalam undang-undang ini adalah mengenai sumber penerimaan daerah.

Daerah memiliki sumber penerimaan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahannya. Penerimaan daerah tersebut adalah pendapatan daerah dan pembiayaan. Pendapatan daerah untuk membiayai penyelenggaraan urusan pemerintahan terdiri atas pendapatan asli daerah, dana perimbangan dan lain-lain pendapatan yang sah. Pendapatan asli daerah utamanya berupa pajak dan retribusi daerah yang secara limitatif telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Ketentuan UU No. 28 Tahun 2009 ini telah membatasi jenis pajak daerah yang dapat dipungut oleh pemerintahan daerah, sehingga untuk meningkatkan pendapatan asli daerah dari sektor pajak daerah tidak boleh dilakukan dengan menambah jenis pajak tertentu untuk dipungut.[5] Dikarenakan limitasi tersebut, daerah hanya dapat berharap dari dana perimbangan untuk meningkatkan pendapatannya. Dana perimbangan adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan Desentralisasi. Dana perimbangan ini terdiri dari: Dana Bagi hasil; Dana Alokasi Umum[6]; dan Dana Alokasi Khusus[7].

---

[5] Lihat Pasal 2 UU No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

[6] Dana Alokasi Umum adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar-Daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan Desentralisasi. Lihat UU No. 33 Tahun 2004.

Dari ketiga jenis dana perimbangan yang diatur dalam UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, dana bagi hasil merupakan salah satu kesempatan bagi daerah yang dapat digunakan untuk meningkatkan pendapatannya. Dana Bagi Hasil adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah berdasarkan angka presentasi untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan Desentralisasi.[8]

Berdasarkan ketentuan Pasal 11 UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, dana bagi hasil bersumber dari pajak dan sumber daya alam. Dana bagi hasil yang bersumber dari pajak terdiri atas:

a. Pajak Bumi dan bangunan (PBB);
b. Bea Perolehan atas Hak Tanah dan Bangunan (BPHTB); dan
c. Pajak Penghasilan (PPh) Pasal 25 dan Pasal 29 wajib Pajak Orang Pribadi Dalam Negeri dan PPh Pasal 21.

Sedangkan Dana Bagi Hasil yang bersumber dari sumber daya alam berasal dari:

a. kehutanan;
b. pertambangan umum;
c. perikanan;
d. pertambangan minyak bumi;
e. pertambangan gas bumi; dan
f. pertambangan panas bumi.

Dana bagi hasil yang bersumber dari pajak terutama yang berupa pajak bumi dan bangunan sektor perdesaan dan perkotaan serta bea perolehan hak atas tanah dan bangunan, kewenangan pemungutannya sudah dilimpahkan kepada pemerintahan daerah berdasarkan UU No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Dengan begitu, artinya dana bagi hasil dari sumber pajak hanya tinggal yang berasal dari pemungutan Pajak Penghasilan

---

[7] Dana Alokasi Khusus adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah teretntu dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional. *Ibid.*

[8] *Ibid.*

(PPh) Pasal 25 dan Pasal 29 wajib Pajak Orang Pribadi Dalam Negeri dan PPh Pasal 21. Dinamika dana bagi hasil tersebut sejatinya perlu ditinjau ulang oleh pemerintah terutama terkait dengan besaran dana yang akan diterima pemerintahan daerah dalam rangka menyelenggarakan urusan pemerintahannya.

Dengan dibatasinya pendapatan daerah dari sektor pajak daerah yang diatur dalam UU No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah serta limitasi dana bagi hasil yang hanya berasal dari pemungutan Pajak Penghasilan (PPh) Pasal 25 dan Pasal 29 wajib Pajak Orang Pribadi Dalam Negeri dan PPh Pasal 21, dikhawatirkan akan menjadikan kondisi pendapatan daerah cenderung stagnan dikarenakan tidak adanya sumber pendapatan tambahan sehingga dapat berakibat pada tidak optimalnya penyelenggaraan urusan pemerintahan yang diselenggarakan oleh pemerintahan daerah. Untuk itu, perlu dilakukan penambahan pajak lainnya berupa pajak pertambahan nilai barang dan jasa dan pajak penjualan atas barang mewah dalam komponen penyusun dana bagi hasil tersebut.

Penambahan pajak pertambahan nilai barang dan jasa dan pajak penjualan atas barang mewah pada dana bagi hasil cukup beralasan dikarenakan jenis pajak tersebut terutama dipungut di daerah dan juga dampak yang ditimbulkan dari pemungutan pajak tersebut juga dirasakan oleh daerah. Selain itu, penerimaan negara dari sektor pajak pertambahan nilai barang dan jasa dan pajak penjualan atas barang mewah mengalami tren kenaikan yang cukup signifikan sebagaimana tertuang dalam APBN tahun 2011 dan 2012. Pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2012, pajak pertambahan nilai barang dan jasa dan pajak penjualan atas barang mewah sebesar Rp352.949.864.000.000,00 (tiga ratus lima puluh dua triliun sembilan ratus empat puluh sembilan miliar delapan ratus enam puluh empat juta rupiah)[9] dan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun 2013 pendapatan pajak pertambahan nilai barang dan jasa dan pajak penjualan atas barang mewah sebesar Rp 423.708.251.353.000,00 (empat ratus dua puluh

[9] Pasal 3 ayat (2) huruf b Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2011 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2012.

tiga triliun tujuh ratus delapan miliar dua ratus lima puluh satu juta tiga ratus lima puluh tiga ribu rupiah).[10] Jika dalam satu tahun peningkatan pendapatan pajak pertambahan nilai barang dan jasa dan pajak penjualan atas barang mewah sebesar 71 triliun, dapat diperkirakan besaran jumlah pendapatan pajak pertambahan nilai barang dan jasa dan pajak penjualan atas barang mewah dalam beberapa tahun kedepan, hal ini menjadikan pajak pertambahan nilai barang dan jasa dan pajak penjualan atas barang mewah potensial untuk menjadi salah satu komponen penyusun dana bagi hasil yang bersumber dari pajak.

Adapun berdasarkan data dari Dirjen Anggaran Kementerian Keuangan pada 2019 menunjukkan bahwa: Beberapa Pemprov di Indonesia bagian Timur memiliki PAD kecil, seperti Pemprov Maluku Utara, Sulawesi Barat, Gorontalo, Maluku, dan Papua Barat memiliki PAD di bawah Rp 500 miliar. Bahkan, Maluku Utara hanya memiliki PAD Rp 190 miliar atau sekitar 0,44% dari PAD DKI Jakarta dan 0,12% dari total PAD 34 provinsi sebesar Rp 156,2 triliun.[11] Oleh karena itu diperlukan konstelasi dana bagi hasil perlu ditinjau ulang oleh pemerintah, karena dikhawatirkan akan menjadikan kondisi pendapatan daerah cenderung stagnan dikarenakan tidak adanya sumber pendapatan tambahan sehingga dapat berakibat pada tidak optimalnya penyelenggaraan urusan pemerintahan yang diselenggarakan oleh pemerintahan daerah.

Berdasarkan kondisi tersebut di atas, penambahan pajak pertambahan nilai barang dan jasa dan pajak penjualan atas barang mewah dalam komponen penyusun dana bagi hasil yang bersumber dari pajak akan menambah jumlah pendapatan daerah dari sektor dana perimbangan yang akan berdampak pada optimalisasi dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah. Untuk itu, diperlukan adanya Perubahan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah terutama pada Pasal 11 ayat (2) dengan menambahkan pajak pertambahan nilai barang dan jasa dan pajak

[10] Pasal 4 ayat (2) huruf b Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2012 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun 2013.

[11] https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2019/08/27/inilah-pendapatan-asli-daerah_pad-34-pemprov-2018, diakses 15 Februari 2020, pukul 11.05 WIB.

penjualan atas barang mewah sebagai salah satu komponen penyusun dana bagi hasil yang bersumber dari pajak.

B. Permasalahan Redesain Hukum Perimbangan Keuangan dari Dana Bagi Hasil Sektor Pajak

Permasalahan yang akan dijawab dan diuraikan lebih lanjut dalam redesain hukum perimbangan keuangan dari dana bagi hasil sektor pajak ini adalah:

1. Mengapa Perubahan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah diperlukan dalam kaitannya dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah?
2. Apa yang menjadi pertimbangan filosofis, sosiologis dan yuridis Perubahan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah?
3. Apa sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan Perubahan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah?

C. Tujuan Redesain Hukum Perimbangan Keuangan dari Dana Bagi Hasil Sektor Pajak

Sesuai dengan identifikasi masalah yang dikemukakan di atas, tujuan redesain hukum perimbangan keuangan dari dana bagi hasil sektor pajak ini adalah:

1. Merumuskan permasalahan hukum yang dihadapi sebagai alasan Perubahan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.
2. Merumuskan pertimbangan filosofis, sosiologis, yuridis Perubahan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.

3. Merumuskan sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan dalam Perubahan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.

BAB II
KERANGKA KONSEPTUAL REDESAIN HUKUM PERIMBANGAN KEUANGAN DARI DANA BAGI HASIL SEKTOR PAJAK

A. Konsep Hukum Perimbangan Keuangan dari Dana Bagi Hasil Sektor Pajak

1. Otonomi Daerah dan Hubungan Keuangan Pusat-Daerah

Kata otonomi berasal dari bahasa Yunani, "*auto*" berarti sendiri dan "*nomous*" yang berarti hukum atau peraturan. Berkaitan dengan politik dan pemerintahan, maka otonomi daerah berarti *self government* atau *the condition of living under one's own laws*. Artinya daerah yang memiliki *legal self sufficiency* yang bersifat *self government* yang diatur dan diurus oleh *own laws*. Sebab itu, otonomi lebih menitikberatkan aspirasi daripada kondisi.[12]

Pengertian "otonomi daerah" dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) berarti bahwa hak, wewenang, dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Kata "otonomi" berasal dari kata "otonom" yang mempunyai dua

[12] Sarundanjang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah, Pustaka Sinar Harapan*, Jakarta, 1999.

pengertian. Pertama, berdiri sendiri; dengan pemerintahan sendiri; dan daerah otonom. Kedua, kelompok sosial yang memiliki hak dan kekuasaan menentukan arah tindakannya sendiri.[13]

Otonomi pada dasarnya adalah sebuah konsep politik, yang selalu dikaitkan atau disepadankan dengan pengertian kebebasan dan kemandirian. Sesuatu akan dianggap otonom jika dia menentukan dirinya sendiri, membuat hukum sendiri dengan maksud mengatur diri sendiri, dan berjalan berdasarka kewenangan, kekuasaan, dan prakarsa sendiri. Muatan politis yang terkandung dalam istilah ini adalah bahwa dengan kebebasan dan kemandirian tersebut, maka suatu daerah dianggap otonom kalau memiliki kewenangan (*authority*) atau kekuasaan (*power*) dalam penyelenggaraan pemerintahan terutama untuk menentukan kepentingan daerah maupun masyarakatnya sendiri.[14]

Pada hakikatnya otonomi daerah dapat dimaknai dalam beberapa hal. Pertama, hak mengurus rumah tangganya sendiri. Hak tersebut menurut Sarundajang, bersumber dari wewenang pangkal dan urusan-urusan pusat yang diserahkan kepada daerah. Kedua, dalam kebebasan menjalankan hak mengurus dan mengatur rumah tangga sendiri tersebut, daerah tidak dapat menjalankan hak dan wewenang otonominya di luar batas-batas wilayah daerah yang bersangkutan. Ketiga, daerah tidak boleh mencampuri hak mengatur dan mengurus rumah tangga daerah lain sesuai dengan wewenang pangkal dan urusan yang diserahkan kepadanya. Keempat, otonomi tidak membawahi daerah lain dengan pengertian hak mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri tidak merupakan subordinasi hak mengatur dan mengurus rumah tangga daerah lain. Menurut Sarundajang, suatu daerah otonom merupakan *self government*, *self sufficiency*, *self authority*, dan *self regulation to its law and affair* dari daerah lain baik vertikal maupun horizontal, karena daerah otonom memiliki *actual independence*.[15]

---

[13] Yuswanto, Hukum Desentralisasi Keuangan, Rajawali Pers, Jakarta, 2012, hlm 1.

[14] Culla, Adi Suryadi, "*Otonomi Daerah dalam Tinjauan Politik*", dalam Indriyanto, Makalah: *Otonomi dan Pembangunan Daerah*, 2001, hlm 3.

[15] S.H. Sarundajang, Arus Balik Kekuasaan Pusat Ke Daerah, Op. Cit., hlm. 34. Dalam Yuswanto... hlm 5.

Pemaknaan otonomi daerah sebagaimana dikemukakan Sarundajang di atas, pernah diterapkan di Indonesia. Pasal 4 ayat (2) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah mengatur bahwa "daerah-daerah sebagaimana dimaksud ayat (1) masing-masing berdiri sendiri dan tidak mempunyai hubungan hierarki satu sama lain". Akibatnya, pemerintah provinsi sulit sekali mengadakan koordinasi dengan pemerintah kabupaten/kota. Seringkali dalam rapat koordinasi yang diselenggarakan oleh pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten/kota hanya mengirim utusan berupa pejabat yang tidak mempunyai kewenangan untuk mengambil keputusan, sehingga maksud dan tujuan diadakannya rapat koordinasi menjadi tidak tercapai.[16]

Menurut Bagir Manan, wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan (*macht*). Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Dalam hukum, wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban (*rechten en plichten*).[17] Philipus M. Hadjon mengemukakan bahwa kewenangan diperoleh melalui tiga sumber, yaitu: atribusi, delegasi, dan mandat. Kewenangan atribusi lazimnya digariskan melalui pembagian kekuasaan negara oleh Undang-Undang Dasar, kewenangan delegasi dan mandat adalah kewenangan yang berasal dari pelimpahan.[18]

Pengertian delegasi menurut Hadjon, dengan mengutip Pasal 10:3 AWB, delegasi diartikan sebagai penyerahan wewenang (untuk membuat "*besluit*") oleh pejabat pemerintahan kepada pihak lain dan wewenang tersebut menjadi tanggungjawab pihak lain tersebut.[19] J.B.J.M. ten Berge mengemukakan syaratat-syarat delegasi sebagai berikut:

---

[16] Ibid, Yuswanto, hlm 6.

[17] Bagir Manan, *Wewenang Provinsi, Kabupaten dan Kota Dalam Rangka Otonomi Daerah*, Makalah pada Seminar Nasional FH UNPAD, 13 mei 2000, hlm. 1-2. Dalam Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: PT Raja Grafindo, 2006), hlm. 102.

[18] Philipus M. Hadjon, *Fungsi Normatif Hukum Administrasi Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Bersih*.disampaikan pada Pidato pengukuhan Guru besar di FH UNAIR 10 Oktober 1994, hlm. 4.

[19] Philipus M. Hadjon, *Tentang Wewenang*, "Yuridika" FH Universitas Airlangga, No. 5 dan 6 Tahun XII, September 1997, hlm. 1. Dalam Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, (Jakarta: Kencana, 2010), hlm. 247.

1. Delegasi harus definitif, artinya delegas, tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu;
2. Delegasi harus berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan artinya delegasi hanya dimungkinkan kalau ada ketentuan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan;
3. Delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hubungan hierarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi;
4. Kewajiban memberi keterangan (penjelasan), artinya delegasi berwenang untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut;
5. Peraturan kebijakan (*bleidsregel*), artinya delegasi memberikan instruksi (petunjuk) tentang penggunaan wewenang tersebut.[20]

Adapun pengertian mandat menurut Hadjon merupakan suatu pelimpahan wewenang kepada bawahan. Pelimpahan itu bermaksud memberi wewenang kepada bawahan untuk membuat keputusan atas nama pejabat tata usaha negara yang memberi mandat. Keputusan itu merupakan keputusan pejabat tata usaha negara yang memberi mandat. Dengan demikian, tanggung jawab dan tanggung gugat tetap ada pada pemberi mandat.[21]

Kewenangan akan melahirkan perbuatan pemerintahan. Untuk itu perlu juga memaparkan mengenai perbuatan pemerintahan (*bestuurhandeling*). Perbuatan pemerintah merupakan perbuatan materiil dan perbuatan hukum yang dilakukan oleh penguasa dalam menjalankan fungsi pemerintahan. Menurut Romijen, perbuatan pemerintah yang merupakan "*bestuurhandeling*" yaitu perbuatan tiap-tiap dari alat perlengkapan pemerintah. Menurut Van Vollenhoven, perbuatan pemerintah merupakan perbuatan secara spontan atas inisiatif sendiri dalam menghadapi keadaan dan keperluan yang timbul tanpa menunggu perintah atasan, dan atas tanggung jawab sendiri demi kepentingan umum.[22]

---

[20] J.B.J.M. ten Berge dalam *Ibid.* hlm. 247-248.
[21] Philipus M. Hadjon, dalam*Ibid.* hlm. 248.
[22] Bewa Ragawino, *Hukum Administrasi Negara*, Soft File, hlm. 65.

Demi menjamin dan memberikan landasan hukum bahwa perbuatan pemerintahan (*bestuurhendeling*)[23] yang dilakukan oleh pemerintah sebagai suatu perbuatan yang sah (*legitimate and justified*), dapat dipertanggungjawabkan (*accountable and responsible*) dan bertanggung jawab (*liable*), maka setiap perbuatan pemerintahan itu harus berdasarkan atas hukum yang adil, bermartabat dan demokratis.[24]

Berdasarkan Pasal 9 UU Nomor 23 Tahun 2014 ditegaskan bahwa urusan pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Urusan pemerintahan absolut adalah urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat yang meliputi:[25]

1. Politik Luar Negeri;
2. Pertahanan;
3. Keamanan;
4. Yustisi;
5. Moneter dan fiskal nasional; dan
6. Agama.

Adapun urusan pemerintahan konkuren adalah urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat dan daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota. Dan urusan pemerintahan umum adalah urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan presiden sebagai kepala pemerintahan. Adapun yang dimaksud Urusan pemerintahan umum adalah Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.

Dalam Pasal 10 Ayat (2) dikatakan bahwa dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan absolut, pemerintah pusat melaksanakan sendiri atau melimpahkan wewenang kepada instansi

---

[23]Terdapat perbedaan pendapat dari para ahli hukum tata negara dan administrasi negara tentang pengertian istilah *bestuurhandelingen*. Ada yang mengartikannya sebagai tindakan pemerintahan (Kuntjoro Purbopranoto, Djenal Hoesen Koesoemahatmadja dan Hadjon) dan ada yang mengartikannya sebagai perbuatan pemerintahan (E. Utrecht).

[24] Winahyu, *Peranan Hukum Dalam Pertanggungjawaban Perbuatan Pemerintahan (Bestuurhandeling) Suatu Kajian Dalam Kebijakan Pembangunan Hukum*, Jurisprudence, Vol. 1, No. 2, September 2004, hlm. 137-157.

[25]Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

vertikal yang ada di daerah atau gubernur sebagai wakil pemerintahan pusat berdasarkan asas dekonsentrasi. Hal ini berarti dalam terdapat pilihan tentang cara pelaksanaan urusan pemerintahan absolut, apakah akan dilaksanakan sendiri atau memiliki wakil di daerah sebagai tangan kanan dari pemerintah pusat. Dalam Pasal 11 dinyatakan bahwa urusan pemerintahan konkuren yang menajdi kewenangan daerah terdiri atas urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan.

Urusan pemerintahan wajib adalah urusan pemerintahan yang terdiri atas urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan pemerintahan yang tidak berkaitan denagn pelayanan dasar. Adapun urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar adalah:[26]

1. Pendidikan;
2. Kesehatan;
3. Pekerjaan umum dan penataan ruang;
4. Perumahan rakyat dan kawasan permukiman;
5. Ketenteraman, ketertiban umum, dan pelindungan masyarakat; dan
6. Sosial.

Adapun urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar adalah:[27]

1. Tenaga Kerja
2. Pemberdayaan perempuan dan pelindungan anak;
3. Pangan;
4. Pertanahan;
5. Lingkungan hidup;
6. Administrasi kependudukan dan pencatatan sipil;
7. Pemberdayaan masyarakat dan Desa;
8. Pengendalian penduduk dan keluarga berencana;
9. Perhubungan;
10. Komunikasi dan informatika;
11. Koperasi, usaha kecil, dan menengah;

[26]Pasal 12 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.
[27]Pasal 12 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

12. Penanaman modal;
13. Kepemudaan dan olah raga;
14. Statistik;
15. Persandian;
16. Kebudayaan;
17. Perpustakaan; dan
18. Kearsipan.

Adapun urusan pemerintahan pilihan terdiri atas:
1. Kelautan dan perikanan;
2. Pariwisata;
3. Pertanian;
4. Kehutanan;
5. Energi dan sumber daya mineral;
6. Perdagangan;
7. Perindustrian; dan
8. Transmigrasi.

Indonesia yang menerapkan sistem otonomi daerah dengan asas otonom seluas-luasnya bukan berarti tidak terdapat batasan. Dalam pelaksanaan urusan pemerintahan, terdapat pembagian urusan konkuren antara pusat dan daerah. Urusan konkuren terdiri atas urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan wajib adalah urusan yang wajib dilaksanakan oleh pemerintahan provinsi yang berkenaan dengan pelayanan dasar. Sedangkan urusan pilihan adalah urusan pemerintahan provinsi yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat sesuai dengan kondisi.

Pasal 18 menyatakan bahwa pembagian urusan pemerintahan konkuren antara pemerintah pusat dan daerah provinsi serta daerah kabupaten/kota sebagaimana didasarkan pada prinsip akuntabilitas[28], efesiensi[29], dan eksternalitas[30], serta kepentingan

[28]Prinsip akuntabilitas adalah Pemerintahan ditentukan berdasarkan kedekatannya dengan luas, besaran, dan jangkauan dampak yang ditimbulkan oleh penyelenggaraan suatu Urusan Pemerintahan.

[29]Prinsip efesiensi adalah penyelenggara suatu Urusan Pemerintahan ditentukan berdasarkan perbandingan tingkat daya guna yang paling tinggi yang dapat diperoleh.

strategi nasional[31]. Berdasarkan ketentuan Pasal 20 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan daerah provinsi diselenggarakan sendiri oleh daerah provinsi atau dengan cara menugasi daerah kabupaten/kota berdasarkan asas tugas pembantuan atau dengan cara menugasi desa. apabila pelaksanaan dilakukan dengan pembantuan desa maka harus ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan prinsip akuntabilitas, efesiensi, dan eksternalitas, serta kepentingan strategi nasional, maka kriteria urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah provinsi adalah:

1. Urusan Pemerintahan yang lokasinya lintas Daerah kabupaten/kota;
2. Urusan Pemerintahan yang penggunanya lintas Daerah kabupaten/kota;
3. Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas Daerah kabupaten/kota; dan/atau
4. Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Daerah Provinsi.

Urusan pemerintahan kabupaten/kota adalah urusan yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah kabupaten/kota yang diselenggarakan sendiri oleh daerah kabupaten/kota atau dapat ditugaskan sebagian pelaksanaannya kepada desa, apabila dalam pelaksanaannya dibantu oleh desa maka harus ditetepkan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Berdasarkan prinsip pelaksanaan urusan pemerintahan, maka yang menjadi kewenangan pemerintah daerah kabupaten/kota adalah:

1. Urusan Pemerintahan yang lokasinya dalam Daerah kabupaten/kota;

---

[30] Prinsip eksternalisasi adalah penyelenggara suatu Urusan Pemerintahan ditentukan berdasarkan luas, besaran, dan jangkauan dampak yang timbul akibat penyelenggaraan suatu Urusan Pemerintahan.

[31] Prinsip kepentingan strategi nasional adalah penyelenggara suatu Urusan Pemerintahan ditentukan berdasarkan pertimbangan dalam rangka menjaga keutuhan dan kesatuan bangsa, menjaga kedaulatan Negara, implementasi hubungan luar negeri, pencapaian program strategis nasional dan pertimbangan lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

2. Urusan Pemerintahan yang penggunanya dalam Daerah kabupaten/kota;
3. Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam Daerah kabupaten/kota; dan/atau
4. Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Daerah kabupaten/kota.

Hubungan antar pemerintah dengan pemerintahan daerah. Hubungan tersebut adalah sebagai berikut:

1. Hubungan dalam bidang keuangan antara Pemerintah dan pemerintahan daerah meliputi:[32]
   a. Pemberian sumber-sumber keuangan untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah;
   b. pengalokasian dana perimbangan kepada pemerintahan daerah; dan
   c. pemberian pinjaman dan/atau hibah kepada pemerintahan daerah.
2. Hubungan dalam bidang pelayanan umum antara Pemerintah dan pemerintahan daerah meliputi:[33]
   a. kewenangan, tanggung jawab, dan penentuan standar pelayanan minimal;
   b. pengalokasian pendanaan pelayanan umum yang menjadi kewenangan daerah; dan
   c. fasilitasi pelaksanaan kerja sama antarpemerintahan daerah dalam penyelenggaraan pelayanan umum.
3. Hubungan dalam bidang pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara Pemerintah dan pemerintahan daerah meliputi:[34]
   a. kewenangan, tanggung jawab, pemanfaatan, pemeliharaan, pengendalian dampak, budidaya, dan pelestarian;
   b. bagi hasil atas pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya; dan
   c. penyerasian lingkungan dan tata ruang serta rehabilitasi lahan.

---

[32] Pasal 15 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004.
[33] *Ibid*, Pasal 16 ayat (1).
[34] *Ibid*, Pasal 17 ayat (1).

Selain memetakan hubungan antar pemerintah dengan pemerintahan daerah, UU No. 23 Tahun 2014 juga memetakan hubungan antarpemerintahan daerah (antara pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten/kota). Hubungan tersebut adalah sebagai berikut:

1) Hubungan dalam bidang keuangan antarpemerintahan daerah yang meliputi:[35]
   a. bagi hasil pajak dan nonpajak antara pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten/kota;
   b. pendanaan urusan pemerintahan yang menjadi tanggung jawab bersama;
   c. pembiayaan bersama atas kerja sama antardaerah; dan
   d. pinjaman dan/atau hibah antarpemerintahan daerah.
2) Hubungan dalam bidang pelayanan umum antarpemerintahan daerah yang meliputi:[36]
   a. pelaksanaan bidang pelayanan umum yang menjadi kewenangan daerah;
   b. kerja sama antarpemerintahan daerah dalam penyelenggaraan pelayanan umum; dan
   c. pengelolaan perizinan bersama bidang pelayanan umum.
3) Hubungan dalam bidang pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antarpemerintahan daerah yang meliputi:[37]
   a. pelaksanaan pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya yang menjadi kewenangan daerah;
   b. kerja sama dan bagi hasil atas pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antarpemerintahan daerah; dan
   c. pengelolaan perizinan bersama dalam pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya.

Hubungan antarpemerintahan di atas dilakukan dalam kerangka pelaksanaan urusan pemerintahan yang sama-sama menjadi kewenangan pemerintahan antara pemerintah, pemerintah

---

[35] Pasal 15 ayat (2) UU No. 32 Tahun 2004.
[36] *Ibid*, Pasal 16 ayat (2).
[37] *Ibid*, Pasal 17 ayat (2).

provinsi dan pemerintah kabupaten kota.[38] Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan bersama tersebut merupakan urusan yang sifatnya konkuren yang meliputi urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan wajib meliputi: pendidikan; kesehatan; lingkungan hidup; pekerjaan umum; penataan ruang; perencanaan pembangunan; perumahan; kepemudaan dan olahraga; penanaman modal; koperasi dan usaha kecil dan menengah; kependudukan dan catatan sipil; ketenagakerjaan; ketahanan pangan; pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak; keluarga berencana dan keluarga sejahtera; perhubungan; komunikasi dan informatika; pertanahan; kesatuan bangsa dan politik dalam negeri; otonomi daerah, pemerintahan umum, administrasi keuangan daerah, perangkat daerah, kepegawaian, dan persandian; pemberdayaan masyarakat dan desa; sosial; kebudayaan; statistik; kearsipan; dan perpustakaan, sedangkan urusan pilihan meliputi: kelautan dan perikanan; pertanian; kehutanan; energi dan sumber daya mineral; pariwisata; industri; perdagangan; dan ketransmigrasian.[39]

Dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan di atas dan jika dikaitkan dengan hubungan pemerintahan antara pemerintah dan pemerintahan daerah, maka salah satu isu yang penting adalah mengenai hubungan keuangan antara pemerintah dan pemerintahan daerah. Bentuk negara Indonesia yang merupakan negara kesatuan mewajibkan hubungan yang erat antara pemerintah dan pemerintahan daerah, terutama dalam bidang keuangan pemerintahan daerah tetap memiliki ketergantungan yang kuat dengan pemerintah. Hubungan keuangan antara pemerintah dan pemerintahan daerah menjadi sangat penting dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan, karena tanpa kondisi keuangan yang baik akan kecil kemungkinan penyelenggaraan urusan pemerintahan dapat dilaksanakan dengan baik.

---

[38] Selain hubungan yang telah dijelaskan di atas, dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, terdapat juga pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pengawasan ini ditujukan untuk menjamin agar pemerintah daerah berjalan sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pengawasan yang dilaksanakan oleh Pemerintah terkait dengan penyelenggaraan urusan pemerintahan dan utamanya terhadap peraturan daerah dan peraturan kepala daerah.

[39] Pasal 7 PP No. 38 Tahun 2007.

Hubungan keuangan pusat dan daerah sebagai konsekuensi pelaksanaan desentralisasi fiskal, tidak terlepas dari sistem keuangan negara secara nasional. Prinsip-prinsip tata kelola sistem keuangan yang baik, harus menjadi landasan dalam kebijakan desentralisasi fiskal. Oleh karenanya prinsip-prinsip di bawah ini harus menjadi landasan dalam setiap pengaturan komponen dana perimbangan.[40] Adapun prinsip-prinsip tersebut adalah sebagai berikut:

Transparansi. Prinsip transparansi pada dana perimbangan harus mengandung informasi yang rinci naratif dan kuantitas, mencakup : mekanisme penerimaan dan pengeluaran, mekanisme pengalokasian setiap daerah dan penjelasannya, serta formula yang dipergunakan. Setiap dana perimbangan dengan indikator atau variabel yang dipergunakan dalam formula penentuan dana perimbangan harus tersedia bagi publik. Sehingga publik ataupun daerah dapat memverifikasi dan mensimulasikan formula tersebut atas indikator yang dipergunakan.[41]

Akuntabilitas. Prinsip akuntabilitas pada dana perimbangan mengandung makna tersedianya mekanisme komplain bagi daerah dan alokasi dana perimbangan yang dapat dipertanggunjawabkan sesuai kriteria dan tujuannya. Daerah memiliki ruang complain ketika alokasi transfer daerah yang dialokasikan tidak sesuai dengan formula, kriteria atau kondisi serta potensi daerah. Oleh karena itu, dibutuhkan kelembagaan yang menangani mekanisme komplain ini yang terdiri dari unsur pemerintah pusat dan serta perwakilan daerah, seperti DPD (Dewan Perwakilan Daerah). Sesuai amanat konstitusi, peran DPD sebagai mediasi dalam penentuan dana perimbangan tidak bisa dinafikan.[42]

Partisipasi. Dimana terdapat transfer daerah yang bersifat diskresioner pada pemerintah daerah, maka peluang keterlibatan warga harus tersedia untuk memberikan masukan pada proses penganggaran, pelaksanaan dan evaluasi. Dana perimbangan harus mencerminkan aspirasi masyarakat daerah atau sesuai dengan

[40] Tim Peneliti, Kupas Tuntas Hubungan Keuangan Pusat Daerah, Hasil Riset Fitra-Tifa, 2012, hlm 74.
[41] Ibid.
[42] Ibid.

kebutuhan daerah. Oleh karenanya, skema dana perimbangan juga harus memberikan jaminan regulasi partisipasi warga dalam proses perencanaan dan penganggaran disertai penjelasan bagaimana masukan warga tersebut ditangani (masukan diterima, diterima dengan modifikasi atau masukan ditolak dengan penjelasannya). Perlindungan hukum juga harus tersedia bagi kelompok minoritas dan marginal untuk melindungi mereka dari diskriminasi dan memastikan mereka dapat berpartisipasi.[43]

Kesetaraan. Distribusi dana perimbangan antar pemerintah daerah harus memperhitungkan kesetaraan, dan diarahkan berdasarkan kebutuhan atas layanan, daripada pertimbangan pada sisi penyediaan seperti pegawai dan infrastrukturii. Kebijakan dana perimbangan selama ini, bertujuan untuk mengatasi kesenjangan fiskal antar daerah, konstitusi mengamanatkan kesejahteraan rakyat, sementara pemerintah adalah pelaksananya, oleh karena itu kesejahteraan rakyat harus dicapai untuk mengurangi kesenjangan pendapatan per kapita antar penduduk pada suatu daerah. Karena setiap warga negara memiliki kebutuhan yang sama atas pelayanan minimal yang dibutuhkan, maka dana perimbangan harus berdasarkan atas kebutuhan atas pelayanan minimal yang diperlukan oleh warganya.[44]

Uang mengikuti kewenangan. Desentralisasi fiskal harus mengikuti kewenangan yang menjadi tanggung jawab pemerintah daerah. Bhal (1999), menyatakan kebanyakan kesalahan dalam pelaksanaan desentralisasi fiskal adalah diawali dengan pembagian pendapatan, seharusnya ditentukan terlebih dahulu berapa anggaran yang dibutuhkan pada setiap level pemerintahan untuk menyelenggarakan pelayanan publik, lalu menentukan penerimaan apa saja yang perlu diberikan ke daerah. Oleh karenanya, kebijakan dana perimbangan harus berdasarkan berapa kebutuhan belanja yang diperlukan daerah untuk menyelenggaran pelayanan publik yang telah didesentralisasikan. Selama ini rata-rata 33% belanja Negara dialokasikan untuk transfer daerah. Meskipun demikian dalam nota keuangan kerap dinyatakan belanja negara yang

[43] Ibid.
[44] Ibid, hlm 75.

dialokasikan ke daerah, mencapai hingga 60%, termasuk di dalamnya dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan, bantuan ke masyarakat dan subsidi. Mengingat sebagian besar urusan pelayanan publik. telah didesentralisasikan ke daerah, maka minimal 50% belanja negara seharusnya dapat dialokasikan dalam bentuk transfer ke daerah (dana perimbangan). Dengan catatan, dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan yang memang sudah diserahkan ke daerah harus menjadi bagian transfer daerah, termasuk bantuan langsung masyarakat yang selama ini menjadi pendanaan urusan bersama.[45]

Sederhana. Kebijakan dana perimbangan harus bersifat sederhana dan mudah untuk dipahami. Bhal (1999), mengidentifikasi hal-hal yang bersifat kompleks pada sistem transfer daerah yang harus dihindari, seperti; sulitnya penentuan alokasi formula karena tidak didukung dengan kecukupan data yang tersedia. Data yang dipergunakan pada formula tidak tersedia sehingga diperlukan metode estimasi. Data mungkin tersedia untuk satu periode namun tidak dapat dapat di update karena mahalnya biaya untuk mengumpulkan datai. Kasus DAU yang membutuhkan banyak data seperti HDI, tidak tersedia setiap tahun mengkonfirmasi persoalan ini. Begitu juga dengan, DAK yang membutuhkan petunjuk pelaksanaan kementerian teknis untuk pelaksanannya.[46]

Insentif dan Disinsentif. Sistem dana perimbangan harus mampu menciptakan iklim bagi pemerintah daerah untuk melakukan efisiensi dan efektifitas alokasi untuk mencapai tujuan desentralisai, yakni kesejahteraan masyarakat di daerah. Daerah mendapatkan insentif dana perimbangan, jika melakukan efisiensi belanja pegawai, meningkatkan pendapatannya, serta tata kelola anggaran yang baik dan mampu meningkatkan indikator kesejahteraan masyarakatnya. Sebaliknya, dana perimbangan harus memproteksi terjadinya pemekaran daerah dan belanja pegawai yang besar, dan lambat meningkatkan kesejahteraan warganya.[47]

Kerangka Transfer Jangka Menengah. Kepastian pendanaan, khususnya sumber pendapatan yang berasal dari dana perimbangan,

---

[45] Ibid.
[46] Ibid, hlm 76.
[47] Ibid.

membantu daerah untuk melakukan perencanaan anggaran secara tepat. Oleh karenanya, kepastian sumber dana perimbangan yang masih menjadi ketergantungan bagi daerah, harus bersifat kerangka pengeluaran jangka menengah, dengan menyertakan informasi prakiraan maju dana perimbangan yang akan diterima daerah tersebut, minimal untuk dua tahun ke depan.[48]

Daftar tertutup dana perimbangan. Bias politik dalam pengalokasian dana perimbangan, kemungkinan terjadi sangat besar. Adanya jenis dana perimbangan baru diluar komponen dana perimbangan yang diatur dalam Undang-undang berpotensi merusak tujuan dana perimbangan untuk mengatasi kesenjangan fiskal. Oleh karenanya, jaminan kerangka hukum harus menutup hadirnya dana perimbangan baru di luar yang telah diatur dalam Undang-undang.[49]

Prinsip-prinsip di atas sangat penting kaitannya dengan penyelenggaraan hubungan keuangan antara pemerintah dan pemerintahan daerah. Dengan penerapan prinsip-prinsip tersebut, diharapkan praktik penyelenggaraan hubungan keuangan antara pemerintah dan pemerintahan daerah dapat menjadi lebih baik.

Menurut Davey bahwa hubungan keuangan antara Pusat dan Daerah adalah menyangkut pembagian. Davey mengartikan seperti yang telah ditulis sebelumnya, bahwa hubungan tersebut adalah menyangkut pembagian tanggung jawab untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan tertentu antara tingkat-tingkat pemerintahan dan pembagian sumber penerimaan untuk menutup pengeluaran akibat kegiatan-kegiatan itu. Tujuan utama dari hubungan antara pusat dan daerah menurut Davey adalah mencapai perimbangan antara berbagai pembagian, di samping itu agar antara potensi dan sumberdaya masing-masing daerah dapat sesuai.[50]

Berkaitan dengan pendapat Davey, maka intisari dari hubungan pusat dan daerah adalah menyangkut pembagian kekuasaan.

---

[48] Ibid.

[49] Ibid, hlm 77.

[50] K.J. Davey, Hubungan Keuangan Pusat-Daerah Di Indonesia, dalam Nick Devas, dkk, Keuangan Pemerintah Daerah Di Indonesia, UI Press, Jakarta, 1989, hlm. 179. Dalam Yuswanto... hlm 37.

Unsur yang sangat penting dalam menjalankan kekuasaan yang berkaitan dengan hubungan tersebut adalah mengenai hak mengambil keputusan mengenai anggaran pemerintah, termasuk di dalamnya adalah bagaimana memperoleh dan membelanjakannya. Dengan alasan itulah, maka Davey berpendapat bahwa hubungan keuangan antara Pusat dan Daerah mencerminkan tujuan politik yang mendasar sekali, karena perannya dalam menentukan bobot kekuasaan yang dijalankan Pemda dalam seluruh sistem pemerintahan. Hubungan tersebut menurut Davey, harus serasi (harmonis) dengan peranan yang dimainkan Pemda (bersangkutan).[51]

Hal yang penting guna menentukan kekuatan dan bobot keuangan Pemda menurut Davey adalah perpaduan antara alokasi tanggung jawab dengan sumber-sumber dana di setiap tingkat pemerintahan daerah. Oleh sebab itu, hubungan keuangan antara pusat dan daerah tidak terlepas dari empat tujuan. Pertama, suatu pembagian kekuasaan yang rasional di antara berbagai tingkat pemerintahan dalam memungut dan membelanjakan sumber dana pemerintah, yaitu suatu pembagian yang sesuai dengan pola umum desentralisasi. Kedua, suatu bagian yang memadai dari sumber-sumber dana secara keseluruhan untuk membiayai pelaksanaan fungsi-fungsi, penyediaan pelayanan dan pembangunan yang diselenggrakan oleh Pemda. Ketiga, pembagian yang adil antara daerah-daerah atas pengeluaran pemerintah, atau sekurang-kurangnya ada perkembangan yang memang diusahakan ke arah itu. Keempat, suatu upaya perpajakan (*tax effort*) dalam memungut pajak dan retribusi oleh Pemda yang sesuai dengan pembagian yang adil atas beban keseluruhan dari pengeluaran pemerintah dalam masyarakat.[52]

Bagir Manan menyatakan, "hubungan keuangan pusat dan daerah di manapun sangat menentukan kemandirian otonomi. Dalam konteks tersebut yang umum dipersoalkan adalah 'minimnya' jumlah uang yang 'dimiliki' daerah dibandingkan dengan yang 'dimiliki' pusat.

---

[51] Ibid, hlm. 38.
[52] Ibid.

Berdasarkan premis tersebut, maka inti dari hubungan keuangan pusat dan daerah adalah 'perimbangan keuangan'."[53]

Berdasarkan UU No.33 Tahun 2004, perimbangan keuangan diartikan sebagai suatu sistem pembagian keuangan yang adil, proporsional, demokratis, transparan, dan efisien dalam rangka pendanaan penyelenggaraan desentralisasi dengan mempertimbangkan potensi, kondisi, dan kebutuhan daerah serta besaran pendanaan penyelenggaraan dekonsentrasi dan tugas pembantuan.[54]

Kebijaksanaan perimbangan keuangan antara Pusat dan Daerah tersebut dilakukan dengan mengikuti pembagian kewenangan atau *money-follows function*. Hal ini berarti bahwa hubungan keuangan antara Pusat dan Daerah perlu diberikan pengaturan sedemikian rupa, sehingga kebutuhan pengeluaran yang akan menjadi tanggungjawab daerah dapat dibiayai dari sumber-sumber penerimaan yang ada.[55]

Hubungan keuangan antara pusat dan daerah diawali dari dua konsepsi yang tertuang dalam Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 33/2004. Pertama, penyelenggaraan fungsi pemerintahan daerah akan terlaksana secara optimal apabila penyelenggaran urusan pemerintahan diikuti dengan pemberian sumber-sumber penerimaan yang cukup kepada daerah. Kedua, daerah diberikan hak untuk mendapatkan sumber keuangan yang antara lain berupa: kepastian tersedianya pendanaan dari pemerintah sesuai dengan urusan pemerintahan yang diserahkan.[56]

Dijelaskan pula bahwa dalam rangka menyelenggarakan pemerintahan, pelayanan masayarakat, dan pembangunan, maka pemerintah mengemban tiga fungsi utama, yakni fungsi distribusi, fungsi stabilisasi, dan fungsi alokasi. Fungsi distribusi dan fungsi stabilisasi pada umumnya lebih efektif dan tepat dilaksanakan oleh pemerintah pusat, sedangkan fungsi alokasi pada umumnya lebih

---

[53] Bagir Manan, Menyongsong Fajar Otonomi Daerah, hlm. 40. Dalam Yuswanto,hlm 41.

[54] Pasal 1 ayat (3) UU No.33 Tahun 2004.

[55] Machfud Sidik, Format Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah yang Mengacu pada Pencapaian Tujuan Nasional, Makalah untuk Seminar Nasional "Public Sector Scorecard", Direktorat Jenderal Perimbangan Pusat dan Daerah Departemen Keuangan RI, 2002. Dalam Op. Cit, Kupas Tuntas Hubungan Keuangan Pusat Daerah, Hasil Riset Fitra-Tifa, hlm 14.

[56] Loc. Cit, Yuswanto, hlm 69.

efektif dilaksanakan oleh pemerintah daerah. Alasannya adalah, karena daerah pada umumnya lebih mengetahui kebutuhan, kondisi, dan situasi masyarakat setempat. Meskipun demikian, dalam pelaksanaannya harus diperhatikan kondisi dan situasi yang berbeda-beda pada masing-masing wilayah di Indonesia. Berdasarkan penjelasan itu pula, diketahui bahwa pembagian ketiga fungsi tersebut di Indonesia sangat penting sebagai landasan dalam penentuan dasar-dasar perimbangan keuangan antara pusat dan daerah secara jelas dan tegas.[57]

Berkaitan dengan ketiga fungsi dalam hubungan keuangan antara pusat dan daerah tersebut, maka sumber pembiayaan pemerintahan daerah dalam rangka perimbangan keuangan dilaksanakan berdasarkan proses desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan. Pasal 5 Undang-Undang Nomor 33/2004 menyatakan bahwa pendapatan daerah dalam pelaksanaan desentralisai terdiri atas pendapatan daerah dan pembiayaan. Pendapatan daerah terdiri dari PAD, dana perimbangan, dan lain-lain pendapatan. Adapun pembiayaan bersumber dari: (a) sisa lebih perhitungan anggaran daerah; (b) penerimaan pinjaman daerah; (c) dana cadangan daerah; dan (d) hasil penjualan kekayaan daerah yang dipisahkan.[58]

Menurut Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 33/2004, PAD merupakan pendapatan daerah yang bersumber dari hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain PAD yang sah. Hal itu bertujuan memberikan keleluasaan kepada daerah dalam menggali pendanaan dalam pelaksanaan otonomi daerah sebagai perwujudan desentralisasi.[59]

Adapun dana perimbangan merupakan pendanaan daerah yang bersumber dari APBN yang terdiri dari Dana Bagi Hasil, Dana Alokasi Umum, dan Dana Alokasi Khusus. Selain bertujuan untuk membantu daerah dalam membiayai kewenangannya, dana perimbangan juga bertujuan untuk mengurangi ketimpangan

---

[57] Ibid.
[58] Ibid, Yuswanto, hlm 70.
[59] Ibid.

sumber pendanaan pemerintahan antara pusat dan daerah serta untuk mengurangi kesenjangan pendanaan pemerintahan antardaerah. Ketiga komponen dana perimbangan ini merupakan transfer dana dari pusat serta merupakan satu kesatuan yang utuh.[60] Kedudukan dana perimbangan sangat penting bagi daerah dalam menjalankan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, dapat dikatakan daerah tidak mungkin hanya mengandalkan pendapatan asli daerah untuk membiayai penyelenggaraan urusan pemerintahannya tanpa adanya asupan dana perimbangan dari pemerintah. Oleh karena itu proporsi dana perimbangan perlu diperhatikan oleh pemerintah agar didapati sistem pembagian yang adil.

2. Pajak Pertambahan Nilai dan Pajak Penjualan atas Barang Mewah

Pajak Pertambahan Nilai (PPN) adalah pajak atas konsumsi barang dan jasa di Daerah Pabean yang dikenakan secara bertingkat di setiap jalur produksi dan distribusi. Pengenaan Pajak Pertambahan Nilai sangat dipengaruhi oleh perkembangan transaksi bisnis serta pola konsumsi masyarakat yang merupakan objek dari Pajak Pertambahan Nilai.[61] Dalam bahasa Inggris, PPN disebut *Value Added Tax* (VAT) atau *Goods and Services Tax* (GST). PPN termasuk jenis pajak tidak langsung, maksudnya pajak tersebut disetor oleh pihak lain (pedagang) yang bukan penanggung pajak atau dengan kata lain, penanggung pajak (konsumen akhir) tidak menyetorkan langsung pajak yang ia tanggung. Mekanisme pemungutan, penyetoran, dan pelaporan PPN ada pada pihak pedagang atau produsen sehingga muncul istilah Pengusaha Kena Pajak yang disingkat PKP. Dalam perhitungan PPN yang harus disetor oleh PKP, dikenal istilah pajak keluaran dan pajak masukan. Pajak keluaran adalah PPN yang dipungut ketika PKP menjual produknya, sedangkan pajak masukan adalah PPN yang dibayar ketika PKP membeli, memperoleh, atau membuat produknya.[62]

---

[60] Ibid.
[61] Penjelasan Umum UU No. 42 Tahun 2009.
[62] www.wikipedia.org. Diakses 24 Mei 2013.

Di samping pengenaan Pajak Pertambahan Nilai, dikenai juga Pajak Penjualan atas Barang Mewah (PPnBM) terhadap: penyerahan Barang Kena Pajak yang tergolong mewah yang dilakukan oleh pengusaha yang menghasilkan barang tersebut di dalam Daerah Pabean dalam kegiatan usaha atau pekerjaannya; dan impor Barang Kena Pajak yang tergolong mewah.[63]

Dasar hukum pengenaan PPN dan PPnBm adalah Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1983 tentang Pajak Pertambahan Nilai Barang dan Jasa dan Pajak Penjualan atas Barang Mewah sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2009 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1983 Tentang Pajak Pertambahan Nilai Barang Dan Jasa Dan Pajak Penjualan Atas Barang Mewah.

Perubahan UU No. 8 Tahun 1983 tersebut dikarenakan perkembangan ekonomi yang sangat dinamis baik di tingkat nasional, regional, maupun internasional yang terus menciptakan jenis serta pola transaksi bisnis yang baru. Sebagai contoh, di bidang jasa, banyak timbul transaksi jasa baru atau modifikasi dari transaksi sebelumnya yang pengenaan Pajak Pertambahan Nilainya belum diatur dalam Undang-Undang Pajak Pertambahan Nilai. Dalam rangka menjawab perubahan yang sangat cepat tersebut, perlu dilakukan pembaruan dan penyempurnaan Undang-Undang Pajak Pertambahan Nilai. Pembaruan (reformasi) sistem pajak konsumsi telah dilakukan pada tahun 1983 dengan diterbitkannya Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1983 tentang Pajak Pertambahan Nilai Barang dan Jasa dan Pajak Penjualan atas Barang Mewah. Langkah pembaruan dan penyempurnaan terus dilakukan secara konsisten pada tahun 1994 dengan diterbitkannya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1994 dan terakhir tahun 2000 dengan diterbitkannya Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2000.[64]

Perubahan Undang-Undang Pajak Pertambahan Nilai yang diatur dalam UU No. 42 Tahun 2009 bertujuan sebagai berikut:

---

[63] Pasal 5 UU No. 42 Tahun 2009 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1983 Tentang Pajak Pertambahan Nilai Barang Dan Jasa Dan Pajak Penjualan Atas Barang Mewah.

[64] Ibid, Penjelasan Umum.

a. Meningkatkan kepastian hukum dan keadilan bagi pengenaan Pajak Pertambahan Nilai. Perkembangan transaksi bisnis, terutama jasa, telah menciptakan jenis dan pola transaksi baru yang perlu ditegaskan lebih lanjut pengenaannya dalam Undang-Undang Pajak Pertambahan Nilai.
b. Menyederhanakan sistem Pajak Pertambahan Nilai. Penyederhanaan sistem Pajak Pertambahan Nilai dilakukan dengan mengubah atau menyempurnakan ketentuan dalam Undang-Undang Pajak Pertambahan Nilai yang menyulitkan Wajib Pajak dalam rangka melaksanakan hak dan kewajiban perpajakannya.
c. Mengurangi biaya kepatuhan. Penyederhanaan sistem Pajak Pertambahan Nilai diharapkan pula dapat mengurangi biaya, baik biaya administrasi bagi Wajib Pajak dalam rangka melaksanakan hak dan kewajibannya maupun biaya pengawasan yang dikeluarkan oleh Pemerintah dalam rangka mengawasi kepatuhan Wajib Pajak.
d. Meningkatkan kepatuhan Wajib Pajak. Tercapainya tujuan tersebut diharapkan dapat meningkatkan tingkat kepatuhan sukarela Wajib Pajak. Tingkat kepatuhan sukarela yang tinggi diharapkan dapat meningkatkan penerimaan pajak yang tercermin dengan naiknya rasio pajak (*tax ratio*).
e. Tidak mengganggu penerimaan Pajak Pertambahan Nilai. Di samping tujuan di atas, fungsi pajak sebagai sumber penerimaan negara tetap menjadi pertimbangan.
f. Mengurangi distorsi dan peningkatan kegiatan ekonomi.

Adapun karakteristik dari PPN adalah sebagai berikut:[65]
a. Pajak objektif, yang dimaksud pajak objektif adalah suatu jenis pajak yang timbulnya kewajiban pajaknya sangat ditentukan oleh objek pajak. Keadaan subjek pajak tidak menjadi penentu kecuali untuk kasus tertentu.
b. Dikenakan pada setiap rantai distribusi.
c. Menggunakan mekanisme pengkreditan.

[65] Lihat UU No. 42 Tahun 2009.

d. Merupakan pajak atas konsumsi dalam negeri.
e. Merupakan beban konsumen akhir.
f. Netral terhadap persaingan.
g. Menganut *destination principle*, untuk menentukan suatu transaksi dikenakan PPN atau tidak, terlebih dahulu harus dilihat di negara mana pihak konsumen berada. Apabila konsumen berada di luar negeri maka transaksi tersebut tidak dikenakan PPN karena PPN adalah pajak atas konsumsi dalam negeri.

Kemudian beberapa karakteristik yang perlu dipahami dalam PPnBM yaitu:[66]

a. PPnBM merupakan pungutan tambahan disamping PPN
b. Pengenaan terhadap PPnBM ini hanya satu kali yaitu pada saat penyerahan BKP yang tergolong mewah oleh Pengusaha yang menghasilkan atau pada saat impor.
c. PPnBM tidak dapat dilakukan pengkreditannya dengan PPN. Namun demikian, apabila Eksportir mengekspor BKP yang tergolong mewah, maka PPnBM yang telah dibayar pada saat perolehan dapat direstitusi.

Pajak Pertambahan Nilai dikenakan atas:[67]

a. penyerahan Barang Kena Pajak di dalam Daerah Pabean yang dilakukan oleh pengusaha;
b. impor Barang Kena Pajak;
c. penyerahan Jasa Kena Pajak di dalam Daerah Pabean yang dilakukan oleh pengusaha;
d. pemanfaatan Barang Kena Pajak Tidak Berwujud dari luar Daerah Pabean di dalam Daerah Pabean;

---

[66] Ibid.

[67] Ibid, Pasal 4 ayat (1). Pengusaha yang melakukan penyerahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) huruf a, huruf c, huruf f, huruf g, dan huruf h, kecuali pengusaha kecil yang batasannya ditetapkan oleh Menteri Keuangan, wajib melaporkan usahanya untuk dikukuhkan sebagai Pengusaha Kena Pajak dan wajib memungut, menyetor, dan melaporkan Pajak Pertambahan Nilai dan Pajak Penjualan atas Barang Mewah yang terutang. Orang pribadi atau badan yang memanfaatkan Barang Kena Pajak Tidak Berwujud dari luar Daerah Pabean sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) huruf d dan/atau yang memanfaatkan Jasa Kena Pajak dari luar Daerah Pabean sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) huruf e wajib memungut, menyetor, dan melaporkan Pajak Pertambahan Nilai yang terutang yang penghitungan dan tata caranya diatur dengan Peraturan Menteri Keuangan. Ibid, ketentuan Pasal 3A ayat (1) dan ayat (3).

e. pemanfaatan Jasa Kena Pajak dari luar Daerah Pabean di dalam Daerah Pabean;
f. ekspor Barang Kena Pajak Berwujud oleh Pengusaha Kena Pajak;
g. ekspor Barang Kena Pajak Tidak Berwujud oleh Pengusaha Kena Pajak; dan
h. ekspor Jasa Kena Pajak oleh Pengusaha Kena Pajak.

Yang termasuk dalam pengertian penyerahan Barang Kena Pajak adalah:[68]

a. penyerahan hak atas Barang Kena Pajak karena suatu perjanjian;
b. pengalihan Barang Kena Pajak karena suatu perjanjian sewa beli dan/atau perjanjian sewa guna usaha (*leasing*);
c. penyerahan Barang Kena Pajak kepada pedagang perantara atau melalui juru lelang;
d. pemakaian sendiri dan/atau pemberian cuma-cuma atas Barang Kena Pajak;
e. Barang Kena Pajak berupa persediaan dan/atau aktiva yang menurut tujuan semula tidak untuk diperjualbelikan, yang masih tersisa pada saat pembubaran perusahaan;
f. penyerahan Barang Kena Pajak dari pusat ke cabang atau sebaliknya dan/atau penyerahan Barang Kena Pajak antar cabang;
g. penyerahan Barang Kena Pajak secara konsinyasi; dan
h. penyerahan Barang Kena Pajak oleh Pengusaha Kena Pajak dalam rangka perjanjian pembiayaan yang dilakukan berdasarkan prinsip syariah, yang penyerahannya dianggap langsung dari Pengusaha Kena Pajak kepada pihak yang membutuhkan Barang Kena Pajak.

Yang tidak termasuk dalam pengertian penyerahan Barang Kena Pajak adalah:[69]

---

[68] Ibid, Pasal 1A ayat (1).
[69] Ibid, Pasal 1A ayat (2).

a. penyerahan Barang Kena Pajak kepada makelar sebagaimana dimaksud dalam Kitab Undang-Undang Hukum Dagang;
b. penyerahan Barang Kena Pajak untuk jaminan utang-piutang;
c. penyerahan Barang Kena Pajak dalam hal Pengusaha Kena Pajak melakukan pemusatan tempat pajak terutang;
d. pengalihan Barang Kena Pajak dalam rangka penggabungan, peleburan, pemekaran, pemecahan, dan pengambilalihan usaha dengan syarat pihak yang melakukan pengalihan dan yang menerima pengalihan adalah Pengusaha Kena Pajak; dan
e. Barang Kena Pajak berupa aktiva yang menurut tujuan semula tidak untuk diperjualbelikan, yang masih tersisa pada saat pembubaran perusahaan, dan yang Pajak Masukan atas perolehannya tidak dapat dikreditkan.

Jenis barang yang tidak dikenai Pajak Pertambahan Nilai adalah barang tertentu dalam kelompok barang sebagai berikut:[70]
a. barang hasil pertambangan atau hasil pengeboran yang diambil langsung dari sumbernya;
b. barang kebutuhan pokok yang sangat dibutuhkan oleh rakyat banyak;
c. makanan dan minuman yang disajikan di hotel, restoran, rumah makan, warung, dan sejenisnya, meliputi makanan dan minuman baik yang dikonsumsi di tempat maupun tidak, termasuk makanan dan minuman yang diserahkan oleh usaha jasa boga atau katering; dan
d. uang, emas batangan, dan surat berharga.

Jenis jasa yang tidak dikenai Pajak Pertambahan Nilai adalah jasa tertentu dalam kelompok jasa sebagai berikut:[71]
a. jasa pelayanan kesehatan medis;
b. jasa pelayanan sosial;
c. jasa pengiriman surat dengan perangko;
d. jasa keuangan;
e. jasa asuransi;

[70] Ibid, Pasal 4A ayat (2).
[71] Ibid, Pasal 4A ayat (3).

f. jasa keagamaan;
g. jasa pendidikan;
h. jasa kesenian dan hiburan;
i. jasa penyiaran yang tidak bersifat iklan;
j. jasa angkutan umum di darat dan di air serta jasa angkutan udara dalam negeri yang menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari jasa angkutan udara luar negeri;
k. jasa tenaga kerja;
l. jasa perhotelan;
m. jasa yang disediakan oleh pemerintah dalam rangka menjalankan pemerintahan secara umum;
n. jasa penyediaan tempat parkir;
o. jasa telepon umum dengan menggunakan uang logam;
p. jasa pengiriman uang dengan wesel pos; dan
q. jasa boga atau katering.

Tarif Pajak Pertambahan Nilai adalah 10% (sepuluh persen). Tarif pajak tersebut dapat diubah menjadi paling rendah 5% (lima persen) dan paling tinggi 15% (lima belas persen) yang perubahan tarifnya diatur dengan Peraturan Pemerintah. Tarif Pajak Pertambahan Nilai sebesar 0% (nol persen) diterapkan atas:[72]
a. ekspor Barang Kena Pajak Berwujud;
b. ekspor Barang Kena Pajak Tidak Berwujud; dan
c. ekspor Jasa Kena Pajak.

Tarif Pajak Penjualan atas Barang Mewah ditetapkan paling rendah 10% (sepuluh persen) dan paling tinggi 200% (dua ratus persen). Ekspor Barang Kena Pajak yang tergolong mewah dikenai pajak dengan tarif 0% (nol persen). Ketentuan mengenai kelompok Barang Kena Pajak yang tergolong mewah yang dikenai Pajak Penjualan atas Barang Mewah dengan tarif diatur dengan Peraturan Pemerintah.[73]
Terutangnya pajak terjadi pada saat:[74]

---

[72] Ibid, Pasal 7.
[73] Ibid, Pasal 8.
[74] Ibid, Pasal 11.

a. penyerahan Barang Kena Pajak;
b. impor Barang Kena Pajak;
c. penyerahan Jasa Kena Pajak;
d. pemanfaatan Barang Kena Pajak Tidak Berwujud dari luar Daerah Pabean;
e. pemanfaatan Jasa Kena Pajak dari luar Daerah Pabean;
f. ekspor Barang Kena Pajak Berwujud;
g. ekspor Barang Kena Pajak Tidak Berwujud; atau
h. ekspor Jasa Kena Pajak.

Dalam hal pembayaran diterima sebelum penyerahan Barang Kena Pajak atau sebelum penyerahan Jasa Kena Pajak atau dalam hal pembayaran dilakukan sebelum dimulainya pemanfaatan Barang Kena Pajak Tidak Berwujud atau Jasa Kena Pajak dari luar Daerah Pabean, saat terutangnya pajak adalah pada saat pembayaran.

PPN dan PPnBM merupakan salah satu sumber pendapatan negara dari sektor pajak yang jumlah penerimaannya mengalami peningkatan dari tahun ke tahun. Dengan kondisi tersebut, pendapatan dari PPN dan PPnBM hingga saat ini hanya digunakan oleh pemerintah pusat dan tidak menjadi salah satu komponen dana bagi hasil dari sektor pajak yang dibagi kepada pemerintahan daerah. Dengan dikeluarkannya UU No. 28 Tahun 2009 yang merubah skema dana bagi hasil dari sektor pajak sebagaimana telah dipaparkan pada bahasan sebelumnya, PPN dan PPnBM merupakan jenis pajak yang potensial untuk kemudian dimasukkan kedalam komponen dana bagi hasil dari sektor pajak.

B. Asas Penyusun Redesain Hukum Perimbangan Keuangan dari Dana Bagi Hasil Sektor Pajak

Undang-Undang sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undangan dalam pembentukannya tidak luput dari asas formil dan materil. Apalagi substansinya merupakan norma sentral dalam mewujudkan secara lebih konkret aturan dalam penyelenggaraan negara. Untuk mendapatkan kualitas undang-undang yang baik dan menjawab kebutuhan hukum masyarakat,

maka dalam pembentukannya harus didasarkan pada asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan.

Menurut Van der Vlies sebagaimana dikutip oleh Hamid Attamimi dan Maria Farida, secara umum membedakan dua kategori asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut (*algemene beginselen van behoorlijk regelgeving*), yaitu asas formal dan asas material.[75]

Asas-asas formal meliputi:

a. Asas tujuan jelas; Asas ini terdiri dari tiga tingkat: kerangka kebijakan umum bagi peraturan yang akan dibuat, tujuan tertentu bagi peraturan yang akan dibuat dan tujuan dari berbagai bagian dalam peraturan.
b. Asas lembaga yang tepat; Asas ini menghendaki agar suatu organ memberi penjelasan bahwa suatu peraturan tertentu memang berada dalam kewenangannya, dan agar suatu organ, khususnya pembuat undang-undang, memberi alasan mengapa ia tidak melaksanakan sendiri pengaturan atas suatu materi tertentu tetapi menugaskannya kepada orang lain.
c. Asas urgensi/perlunya pengaturan; Jika tujuan sudah dirumuskan dengan jelas, masalah berikutnya adalah apakah tujuan itu memang harus dicapai dengan membuat suatu peraturan.
d. Asas dapat dilaksanakan; Asas ini menyangkut jaminan-jaminan bagi dapat dilaksanakannya apa yang dimuat dalam suatu peraturan.
e. Asas konsensus; Asas ini berisi bahwa perlu diusahakan adanya konsensus antara pihak-pihak yang bersangkutan dan pemerintah mengenai pembuatan suatu peraturan serta isinya.

---

[75] I.C. Van der Vlies, *Handboek Wetgeving* (Buku Pegangan Perancang Peraturan Perundang-Undangan), Dirjen Peraturan Perundang-Undangan DEPKUMHAM RI, Jakarta, 2007. Hlm 258-303. Lihat juga Attamimi, A. Hamid S. *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara,* Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, 1990 dan Maria Farida Indrati S. *Ilmu Perundang-undangan: Proses dan Teknik Pembentukannya*. Jld 2. Yogyakarta: Kanisius, 2007.

Asas-asas material meliputi:

a. Asas kejelasan terminologi dan sistematika; Menurut asas ini, suatu peraturan harus jelas, baik kata-kata yang digunakan maupun strukturnya.
b. Asas bahwa peraturan perundang-undangan mudah dikenali; Menurut asas ini, suatu peraturan harus dapat diketahui oleh setiap orang yang perlu mengetahui adanya peraturan itu.
c. Asas kesamaan hukum; Asas ini menjadi dasar dari semua peraturan perundang-undangan, peraturan tidak boleh ditujukan kepada suatu kelompok tertentu yang dipilih secara semaunya.
d. Asas kepastian hukum; Asas ini menghendaki agar harapan (ekspektasi) yang wajar hendaknya dihormati; khususnya ini berarti bahwa peraturan harus memuat rumusan norma yang tepat, bahwa peraturan tidak diubah tanpa adanya aturan peralihan yang memadai, dan bahwa peraturan tidak boleh diperlakukan surut tanpa alasan yang mendesak.
e. Asas penerapan-hukum yang khusus; Asas ini menyangkut aspek-aspek kemungkinan untuk menegakkan keadilan didalam kasus tertentu yang dapat diwujudkan dengan memberikan *marjin* keputusan kepada pemerintah didalam undang-undang, memberikan kemungkinan penyimpangan bagi keadaaan-keadaaan khusus di dalam undang-undang, memungkinkan perlindungan hukum terhadap semua tindakan pemerintah.

Asas-asas formal dan material yang ada di atas merupakan asas pembentukan peraturan-perundang-undangan yang juga telah diakomodir dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan ini akan menjadi pijakan dasar dalam Perubahan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.

Meskipun bukan merupakan norma hukum, asas-asas ini bersifat normatif karena pertimbangan etik yang masuk ke dalam ranah hukum. Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan ini penting untuk diterapkan karena dalam praktiknya

dapat terjadi pembentuk undang-undang membuat suatu peraturan atas dasar intuisi sesaat bukan karena kebutuhan masyarakat. Pada prinsipnya asas pembentukan peraturan perundang-undangan sangat relevan dengan asas umum administrasi publik yang baik (*general principles of good administration* sebagai berikut:[76]

a. Asas kepastian hukum (*principle of legal security*);
b. Asas keseimbangan (*principle of proportionality*);
c. Asas kesamaan dalam pengambilan keputusan pangreh (*principle of equality*);
d. Asas bertindak cermat (*principle of carefulness*);
e. Asas motivasi untuk setiap keputusan pangreh (*principle of motivation*)
f. Asas jangan mencampuradukan kewenangan (*principle of non misuse of competence*);
g. Asas permainan yang layak (*principle of fair play*);
h. Asas keadilan atau kewajaran (*principle of reasonableness or prohibition of arbitrariness*);
i. Asas menanggapi pengharapan yang wajar (*principle of meeting raised expectation*);
j. Asas meniadakan akibat-akibat suatu keputusan yang batal (*principle of undoing the consequences of an annulled decision*);
k. Asas perlindungan atas pandangan hidup (cara hidup) pribadi (*principle of protecting the personal way of life*);
l. Asas kebijaksanaan (*sapientia*);
m. Asas penyelenggaraan kepentingan umum (*principle of public service*).

Asas-asas umum administrasi publik yang baik ini bersifat umum dan adaptif terhadap keunikan jenis pelayanan yang diselenggarakan terhadap masyarakat, termasuk dalam hal Perubahan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.

---

[76] Ateng Syafrudin, "Asas-asas Pemerintahan Yang Layak Pegangan Bagi Pengabdian Kepala Daerah", dalam *Himpunan Makalah Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik (A.A.U.P.B)*, penyusun: Paulus Effendie Lotulung, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1994, hlm 38-39.

Berdasarkan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan ditentukan bahwa peraturan perundang-undangan dibentuk berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang meliputi:

a. "asas kejelasan tujuan" adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.
b. "asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat" adalah bahwa setiap jenis Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat Pembentuk Peraturan Perundang-undangan yang berwenang. Peraturan Perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang.
c. "asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan" adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus benarbenar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan.
d. "asas dapat dilaksanakan" adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas Peraturan Perundangundangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.
e. "asas kedayagunaan dan kehasilgunaan" adalah bahwa setiap Peraturan Perundangundangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
f. "asas kejelasan rumusan" adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.
g. "asas keterbukaan" adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh

lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Asas-asas tersebut di atas merupakan landasan dalam penyusunan perubahan undang-undang yang akan disusun. Asas-asas tersebut akan diakomodir dalam perumusan norma atau pasal yang menjadi materi muatan undang-undang yang akan disusun. Salah satu aspek pokok dalam penyusunan undang-undang adalah menentukan Materi muatan. Dalam menentukan materi muatan, Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 menentukan bahwa materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan asas:[77]

a. "asas pengayoman" adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus berfungsi memberikan pelindungan untuk menciptakan ketentraman masyarakat.
b. "asas kemanusiaan" adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan pelindungan dan penghormatan hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.
c. "asas kebangsaan" adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang majemuk dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.
d. "asas kekeluargaan" adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.
e. "asas kenusantaraan" adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan

[77] Modul 1, *Diklat Teknis Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan (Legal Drafting)* Depdagri-LAN, Jakarta, 2007.

Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

f. "asas bhinneka tunggal ika" adalah bahwa Materi Muatan Peraturan Perundang- undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
g. "asas keadilan" adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara.
h. "asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan" adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan tidak boleh memuat hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.
i. "asas ketertiban dan kepastian hukum" adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum.
j. "asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan" adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu, masyarakat dan kepentingan bangsa dan negara.

Asas yang akan digunakan disesuaikan dengan materi muatan perubahan undang-undang yang akan disusun, sehingga tidak semua asas yang ada dalam pasal 6 tersebut dapat diakomodir secara keseluruhan. Dalam konteks Perubahan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, selain asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan di atas juga akan memperhatikan asas umum dalam pengelolaan keuangan yaitu: tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggungjwab dengan memperhatikan

keadilan, kepatutan, dan manfaat untuk masyarakat.[78] Keberadaan asas-asas yang telah dipaparkan di atas akan diakomodir dengan baik. Pemberlakuan asas-asas tersebut di atas dalam Perubahan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah akan disesuaikan dengan substansi perubahan pasal yang diusulkan.

C. Tinjauan Praktik Permasalahan Redesain Hukum Perimbangan Keuangan dari Dana Bagi Hasil Sektor Pajak

Satu dasawarsa desentralisasi diharapkan telah membawa perubahan dalam pencapaian tujuan otonomi daerah untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat. Pelaksanaan otonomi daerah yang disertai desentralisasi fiskal telah di mulai sejak tahun 2001. Instrumen fiskal sebagai salah satu pendukung desentralisasi dalam menyelenggarakan pembangunan daerah, meliputi Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Bagi Hasil dan Dana Alokasi Khusus. Dalam pelaksanaannya, perangkat hukum desentralisasi fiskal ini telah berganti sebanyak dua kali seiring dengan perubahan kerangka hukum otonomi daerah. Selain ketiga dana perimbangan dalam rangka desentralisasi fiscal di atas, Pemerintah juga mengalokasikan belanja dalam rangka azas dekonsentrasi dan tugas pembantuan yang bersifat langsung ke daerah tanpa melalui APBD.[79]

Perimbangan keuangan pusat dan daerah merupakan konsekuensi dari pelaksanaan desentralisasi melalui penyerahan urusan pusat ke daerah. Salah satu prinsip dana perimbangan *money follow function* bermakna pendanaan harus mengikuti pembagian urusan dan tanggung jawab dari masing-masing tingkat Pemerintahan. Sehingga, sudah sepantasnya masih menjadi pertanyaan besar, apakah kebijakan perimbangan keuangan antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah terkini, sudah dilakukan secara proporsional, adil, demokratis dan sesuai dengan potensi, kondisi

---

[78] Pasal 66 ayat (1) UU No. 33 Tahun 2004.

[79] Kerangka hukum otonomi daerah pertama adalah UU No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat Daerah, dan mengalami perubahan menjadi UU No 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan UU No 33 tentang Perimbangan Keuangan Pusat Daerah. Loc. Cit, Tim Peneliti, Kupas Tuntas Hubungan Keuangan Pusat Daerah, Hasil Riset Fitra-Tifa, 2012, hlm 9.

dan kebutuhan daerah.[80] Hasil penelitian yang dilakukan FITRA terkait liku-liku hubungan keuangan pusat daerah menunjukkan bahwa persoalan dana perimbangan yang ada saat ini adalah sebagai berikut:[81]

Pertama, Perimbangan keuangan belum mencerminkan prinsip *money follow function*. Meskipun secara nominal, transfer daerah meningkat signifikan dalam kurun waktu lima tahun terakhir, namun dari segi proporsional, transfer daerah tidak beranjak dari 31% - 34% dari total belanja APBN. Di luar lima urusan yang mutlak menjadi kewenangan pemerintah pusat, Pemerintah Daerah menjadi ujung tombak pelayanan publik dalam penyelenggaraan otonomi daerah. Persoalannya, kebijakan perimbangan keuangan yang seharusnya mengikuti pembagian urusan, dengan proporsi saat ini belum sepenuhnya menggambarkan prinsip *money follow function*. Dari sisi prosedur kelembagaan, salah satu penyebabnya adalah antara pembagian urusan dengan perimbangan keuangan diatur dalam kedua Undang-undang terpisah. Pembagian urusan merupakan ranah Undang-undang Pemerintah Daerah merupakan domain dari Kementerian Dalam Negeri, sementara dana perimbangan merupakan domain dari Kementerian Keuangan. Sudah tidak menjadi rahasia umum, ego sektoral antara Kementerian, masih menjadi penyebab ketidaksinkronan antar aturan.

Kedua, Kabupaten/Kota menggantungkan penyelenggaraan otonomi daerah pada dana perimbangan. Ditengah proporsi transfer daerah yang relatif stagnan terhadap APBN, tingkat ketergantungan daerah terhadap dana perimbangan masih sangat besar. Pada tingkat Kabupaten di atas 80% Pendapatan mengantungkan pada dana perimbangan untuk menyelenggarakan otonomi daerah. Di tingkat Kota meskipun ketergantungan masih relatif tinggi, namun tidak setinggi dibandingkan Kabupaten. Sementara pada tingkat Propinsi, ketergantungan relatif lebih rendah. Hal ini menggambarkan, kewenangan memungut pajak yang lebih leluasa pada tingkat propinsi, menentukan tingkat ketergantungan daerah.

---

[80] Ibid, hlm 54.
[81] Ibid, hlm 55-60.

Sedangkan di Kota, umumnya memiliki potensi pendapatan yang lebih besar, khususnya yang bersumber dari pajak, dibandingkan Kabupaten, sehingga memiliki ketergantungan lebih rendah.

Ketiga, transfer daerah tidak memperhatikan prinsip kesetaraan setiap warga negara. Pasal 23 konstitusi menyatakan anggaran dikelola untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Filosofi dari pasal ini bahwa hak asasi setiap warga negara, mengandung makna kesejahteraan warga negara merupakan tujuan dari bernegara. Dengan demikian, hubungan keuangan pusat dan daerah seharusnya berbasis pada kesetaraan pemenuhan hak-hak setiap warga negara. Pada tingkat Kabupaten, perbandingan transfer daerah yang menerima transfer per kapita tertinggi (Kab. Tana Tidung) besarnya 127 kali lipat dibandingkan daerah yang menerima transfer per kapita terendah (Kab. Bogor).

Keempat, jenis dana perimbangan semakin berkembang, tidak memiliki landasan aturan, dan berpotensi memperlebar kesenjangan antar daerah. Khususnya komponen dana penyesuaian, pada awalnya digunakan untuk menampung dana kurang bayar dana perimbangan, namun sejak tahun 2008 dana penyesuaian juga digunakan untuk menampung dana *non hold harmless*, serta program-program adhoc. Tahun 2008 dikenal istilah DISP (Dana Infratruktur Sarana dan Prasarana), tahun 2009 menjadi Dana Penguatan Desentralisasi Fiskal Percepatan Pembangunan Daerah (DPDF PPD) dan pada tahun 2010 ditambah lagi komponen Dana Penguatan Infrastruktur dan Prasarana Daerah (DPIPD), Dana Percepatan Infrastruktur Pendidikan (DPIP). Bahkan pada tahun 2010 dan 2011, dana penyesuaian telah berkembang menjadi tujuh jenis. Dari sisi jumlah, dana penyesuaian terus meningkat sejak tahun 2010. Jenis dana perimbangan dalam komponen dana penyesuaian ini sama sekali tidak dikenal dalam UU No 33/2004, dan digunakan untuk menampung berbagai dana dari sektor sebagai konsekuensi dari peraturan-perundang-undangan lainnya. Jika, kondisi ini dibiarkan terus menerus, tanpa adanya pengaturan dan formula yang jelas, dana ini dapat merusak tujuan dari sistem dana perimbangan untuk mengatasi kesenjangan antar daerah.

Kelima, Dana Penyesuaian infrastruktur merusak sistem dana perimbangan. Pada tahun 2011, terdapat dua komponen dana perimbangan yang berpotensi merusak sistem dana perimbangan. Seperti DPID pada tahun anggaran 2011 tidak memperhatikan tingkat kemiskinan dan kemampuan fiskal suatu daerah. Alokasi DPID juga telah memperlebar kesenjangan kemampuan keuangan antar daerah. Dimana terdapat 87 daerah yang memiliki kemampuan keuangan daerah dibawah rata-rata nasional atau indeks dibawah satu, tidak mendapat alokasi DPID, sementara terdapat 65 daerah yang memiliki kemampuan keuangan daerah di atas rata-rata Nasional atau indeks fiskal di atas satu, mendapat alokasi DPID.

Keenam, Peraturan perundangan dana perimbangan perlu disinkronisasi. Lahirnya UU No. 39 tahun 2007 tentang Cukai Tembakau dan UU No. 28 tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Restribusi Daerah (PDRD), berimplikasi pada tidak sinkronnya pengaturan dalam Undang-undang perimbangan. UU cukai tembakau mengatur bagi hasil cukai tembakau dengan daerah, sementara pada pada UU perimbangan, hal ini belum diatur. Begitu juga dengan UU PDRD yang memberikan kewenangan pemungutan Pajak Bumi Bangunan (PBB) dan Bea Hak Perolehan Tanah Bangunan (BPHTB), yang sebelumnya termasuk pada komponen dana bagi hasil dalam UU perimbangan. Atas dasar ini UU perimbangan keuangan pusat dan daerah harus dilakukan perubahan.

Secara garis besar, enam persoalan terkait hubungan keuangan antara pemerintah dan pemerintahan daerah di atas harus dipertimbangkan oleh pemerintah untuk dicari jalan keluarnya agar kondisi perimbangan keuangan antara pemerintah dan pemerintahan daerah menjadi lebih baik. Dari enam persoalan yang dipaparkan di atas, salah satu persoalan yang berkaitan erat dengan kajian ini adalah persoalan pada point keenam mengenai perlunya dilakukan sinkronisasi dan harmonisasi peraturan perundangan dana perimbangan atau dengan kata lain perlu dilakukan revisi terhadap UU No. 33 Tahun 2004.

Revisi terhadap UU No. 33 Tahun 2004 perlu segera dilakukan tidak hanya terkait diundangkannya UU No. 39 tahun 2007 dan UU No. 28 tahun 2009, yang berimplikasi pada tidak harmonisnya

pengaturan skema dana bagi hasil dalam undang-undang perimbangan. Namun, selain itu perlu dilakukan penambahan terkait dana bagi hasil dari sektor pajak dengan menambahkan PPN dan PPnBM sebagai salah satu jenis pajak yang dibagihasilkan kepada daerah.

Pasal 11 ayat (1) Undang-Undang Nomor 33/2004 menyatakan bahwa DBH bersumber dari pajak dan SDA. DBH yang bersumber dari pajak terdiri dari: (a) PBB; (b) BPHTB; (c) PPh Pasal 25 dan Pasal 29 Wajib Pajak Orang Pribadi Dalam Negeri dan PPh Pasal 21. DBH yang bersumber dari SDA berasal dari: (a) kehutanan; (b) pertambangan umum; (c) perikanan; (d) pertambangan minyak bumi; (e) pertambangan gas bumi; dan (f) pertambangan panas bumi.[82] Dengan perkembangan peraturan perundang-undangan yang mengatur bagi hasil dari sektor pajak antara pemerintah dan pemerintahan daerah didapati proporsi sebagaimana disajikan pada tabel satu.

Tabel 1. Proporsi bagi hasil dari sektor pajak. [83]

NO	JENIS	% UNTUK DAERAH	PROPORSI			
			PROV	KAB/KOTA PENGHASIL	KAB/KOTA LAIN DLM PROV	UPAH PUNGUT
1.	PBB	90%	16,2%	64,8%		9%
2.	BPHTB	80%	16%	64%		
3.	PPH	20%	8%		12% *)	
4.	CUKAI	2%	0,6%	0,8%	0,6%	

Adapun penjelasan dari tabel satu adalah sebagai berikut: DBH dari penerimaan PBB dan BPHTB dibagi antara daerah provinsi, kabupaten/kota, dan pusat. DBH penerimaan dari PBB sebesar 90 % untuk daerah dirinci menjadi tiga bagian. Pertama, 16,2 % untuk daerah provinsi yang bersangkutan dan disalurkan ke rekening kas

[82] Pasal 11 ayat (2) dan (3) UU No. 33 Tahun 2004.

[83] Loc. Cit. Tim Peneliti, Kupas Tuntas Hubungan Keuangan Pusat Daerah, Hasil Riset Fitra-Tifa, 2012, hlm 24. *Sumber: Buku Pegangan 2009,Pelaksanaan Desentralisasi Fiskal. DepKeu.*

umum daerah provinsi. Kedua, 64,8 % untuk daerah kabupaten/kota yang bersangkutan dan disalurkan ke rekening kas umum daerah kabupaten/kota tersebut. Ketiga, 9 % untuk biaya pemungutan. Bagian untuk pemerintah pusat sebesar 10 % dari penerimaan PBB dibagikan berdasarkan imbangan kepada seluruh daerah kabupaten/kota yang didasarkan atas realisasi penerimaan PBB tahun anggaran berjalan. Pertama, 65 % dibagikan secara merata kepada seluruh daerah kabupaten/kota dengan maksud untuk pemerataan kemampuan keuangan antardaerah. Kedua, 35 % dibagikan sebagai insentif untuk mendorong intensifikasi pemungutan PBB kepada daerah kabupaten/kota yang realisasi tahun sebelumnya mencapai/melampaui rencana penerimaan sektor tertentu, yakni sektor perkotaan dan perdesaan.[84]

DBH dari penerimaan BPHTB adalah sebesar 80 % dengan dua perincian. Pertama, 16 % untuk daerah provinsi yang bersangkutan dan disalurkan ke rekening kas umum daerah provinsi itu. Kedua, 64 % untuk daerah kabupaten/kota penghasil dan disalurkan ke rekening kas umum daerah kabupaten/kota bersangkutan. Rekening kas umum daerah adalah rekening tempat penyimpanan uang daerah yang ditentukan oleh kepala daerah untuk menampung seluruh penerimaan daerah dan membayar seluruh pengeluaran daerah pada bank yang ditetapkan. Rekening tersebut dikelola oleh kepala satuan kerja (Satker) pengelolaan keuangan daerah selaku bendahara umum daerah. Bagian pemerintah pusat sebesar 20 % dari penerimaan BPHTB dibagikan ke seluruh kabupaten/kota dengan porsi yang sama dan disalurkan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.[85]

Pembagian sumber pajak dari PPh WPOPDN dan PPh 21 antara pemerintah pusat dan daerah masing – masing adalah 80% dan 20%, kemudian untuk daerah masih dibagi lagi untuk propinsi sebesar 8% dan bagian kabupaten/kota 12%. Dari yang diterima oleh Kab/Kota tersebut masih dibagi lagi 8,4% untuk kab/ kota tempat wajib pajak

---

[84] *Ibid, Pasal 12 ayat (1), (2), dan (3).*
[85] *Loc. Cit. Yuswanto...., hlm 173.*

terdaftar, 3,6% untuk seluruh kab/kota dalam provinsi yang bersangkutan dengan bagian sama besar.[86]

Berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, pajak bumi dan bangunan sektor perdesaan dan perkotaan[87] serta bea perolehan hak atas tanah dan bangunan[88] kewenangan pemungutannya telah dialihkan kepada pemerintahan daerah kabupaten/kota. Dengan begitu, dana bagi hasil yang berasal dari pajak bumi dan bangunan sektor perdesaan dan perkotaan serta bea perolehan hak atas tanah dan bangunan bukan lagi merupakan bagian dari dana bagi hasil sektor pajak.

Yang terakhir dari sektor pajak adalah Cukai Hasil Tembakau (CHT), pasal 66a UU No. 39 Tahun 2007 mengamanatkan pembagian DBH CHT dilakukan dengan persetujuan menteri, dengan komposisi 30% untuk provinsi penghasil, 40% untuk kab/kota daerah penghasil, dan 30% untuk kab/kota lainnya. Dan penggunaan dari sektor, yang ditetapkan melaui Permekeu No. 84/PMK.07/2008 kemudian dirubah menjadi PMK 20/PMK.07/2009 adalah untuk peningkatan bahan baku industri hasil tembakau, pembinaan industri hasil tembakau, pembinaan lingkungan sosial, sosialisasi ketentuan di bidang cukai, dan pemberantasan barang kena cukai ilegal.[89]

Dari sisi penggunaan Dana Bagi hasil, sama dengan DAU yang bersifat *unconditional transfer* atau daerah diberikan keleluasaan dalam mengalokasikan sesuai kebutuhannya. DBH atau dikenal dengan *sharing revenue* terdiri dari bagi hasil pajak dan bukan pajak atau SDA. Dalam konteks dana bagi hasil pajak DBH diperlukan untuk mengatasi kesenjangan vertikal. Persoalan lain terkait dengan DBH adalah Pembagian DBH dengan proporsi tertentu, sampai saat ini juga tidak memiliki argumentasi yang jelas.

---

[86] Loc. Cit. Tim Peneliti, Kupas Tuntas Hubungan Keuangan Pusat Daerah, Hasil Riset Fitra-Tifa, 2012, hlm 25.

[87] Pajak bumi dan bangunan perdesaan dan perkotaan adalah pajak atas bumi dan/atau bangunan yang dimiliki, dikuasai, dan/atau dimanfaatkan oleh orang pribadi atau badan, kecuali kawasan yang digunakan untuk kegiatan usaha perkebunan, perhutanan, dan pertambangan.

[88] Bea perolehan hak atas tanah dan bangunan adalah pajak atas perolehan hak atas tanah dan/atau bangunan.

[89] Op. Cit. Tim Peneliti, Kupas Tuntas Hubungan Keuangan Pusat Daerah, Hasil Riset Fitra-Tifa, 2012, hlm 25.

Pada sisi lain, berbagai proporsi perhitungan dan data yang dipergunakan untuk menghitung DBH sangat kompleks, dan tidak memiliki data pembanding, kecuali dari pihak pemerintah pusat. Untuk itu pemerintah perlu memperjelas dan menyederhanakan argumentasi proporsi pembagian dari komponen Dana Bagi Hasil. Peraturan perundang-undangan DBH saat ini, tersebar diberbagai aturan lain dan aturan turunan teknis di Kementerian/lembaga terkait, sehingga sulit dalam melakukan sinkronisasi dan pengintegrasian. Pengaturan DBH perlu menjadi satu pengaturan organik yang dijadikan acuan aturan kementerian teknis lainnya. [90]

Perbaikan lain yang perlu dilakukan adalah terkait DBH Pajak yang terdiri dari PBB (Pajak Bumi Bangunan) Non Pedesaan Perkotaan, PPh orang pribadi, dan cukai rokok. Sampai saat ini belum ada kejelasan mengapa hanya pajak ini yang dibagi hasilkan ke daerah. Ada beberapa pertimbangan dalam DBH Pajak, yang memunculkan paradok. Kewenangan memungut pajak di daerah disatu sisi dapat menimbukan persaingan yang tidak sehat di daerah dan memunculkan iklim investasi yang tidak kondusif. Pada sisi lain, indikator desentralisasi fiskal adalah taxing power bagi daerah untuk mendorong peningkatan pemungutan Pajak. Pada beberapa Negara seperti Macedonia,[91] Pajak Pertambahan Nilai dan Jepang untuk Pajak Badan, merupakan salah satu jenis pajak yang turut dibagihasilkan ke daerah. Sehingga perlu menjadi pertimbangan, Pajak Pertambahan Nilai juga menjadi salah satu komponen Dana Bagi Hasil, yang diperhitungkan berdasarkan PDRB per kapita

---

[90] Ibid, hlm 85.

[91] Di Macedonia, Transfer dana perimbangan dilakukan dalam dua tahapan. Pada tahap pertama, semua kota praja hanya diberikan pendanaan untuk menyelenggarakan pelayanan dasar saja, Pelayanan dasar yang dimaksud adalah perencanaan wilayah urban (kota) dan rural (pedesaan), pengembangan ekonomi lokal, pelayanan kesehatan, sosial, keagamaan, serta sistem pemadam kebakaran. Fungsi –fungsi dasar pemerintahan pada tahap pertama didanai sepenuhnya oleh pusat melalui: 1) Pajak properti; 2) Pajak Pertambahan Nilai/PPn (3% dari pendapatan pajak ini ditransfer dari pusat ke kotapraja berdasarkan jumlah penduduk masing-masing); 3) Pajak Penghasilan/ PPh Perseorangan (3% dari pendapatan pajak ini ditransfer dari pusat berdasarkan jumlah wajib pajak di daerah asal wajib pajak); 4) Dana earmarked atau dana dengan peruntukan khusus untuk pendidikan dan budaya (pemerintah kotapraja hanya mendanai untuk biaya manajemen dari institusi-institusi terkait). Pada tahap kedua, setiap kotapraja diberikan kewenangan untuk mengatur sendiri sumber pendapatannya tanpa di intervensi oleh pemerintah pusat. Sumber-sumber pendapatan tersebut diantaranya: 1) Pendapatan Asli Daerah (PAD); 2) PPh Perseorangan; 3) Pendapatan yang berasal dari donasi perseorangan atau perusahaan; 4) Dana pemberian dari pusat yang berupa bagi hasil PPn dan block grants, dan; 5) Dana untuk penananaman modal dari pusat. Ibid hlm 39-40.

daerah tersebut. Belajar dari pengalaman Cina, model insentif pajak daerah dapat memacu pertumbuhan ekonomi.[92]

Urgensi untuk memasukkan PPN dan PPnBM menjadi salah satu jenis pajak yang dibagihasilkan kepada pemerintahan daerah bukanlah tanpa alasan. Sebagaimana telah dipaparkan sebelumnya, PPN dan PPnBM adalah pajak yang dipungut berdasarkan pada objeknya, dimana transaksinya terjadi di daerah. Oleh karena itu, sudah sepatutnya daerah diberikan bagi hasil dari sektor PPN dan PPnBM untuk memaksimalkan penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya.

D. Implikasi Redesain Hukum Perimbangan Keuangan dari Dana Bagi Hasil Sektor Pajak

Dari pembahasan yang telah dilakukan sebelumnya pada kajian praktik penyelenggaraan, kondisi dan permasalahan maka perlu untuk dilakukan revisi terhadap UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah terkait ketentuan yang mengatur mengenai komponen dana bagi hasil dari sektor pajak dengan memasukkan PPN dan PPnBM menjadi salah satu pajak yang dibagihasilkan. Jika disetujui oleh pemerintah dan kemudian dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat untuk merevesi UU No. 33 Tahun 2004, tentu saja akan terdapat implikasi-implikasi tertentu dari berubahnya undang-undang tersebut.

Implikasi penerapan Perubahan UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah yang akan diatur dalam undang-undang, akan dikaji kaitannya terhadap aspek kehidupan masyarakat dan dampaknya terhadap aspek beban keuangan negara.

Terhadap aspek kehidupan masyarakat, pengaturan Perubahan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah akan berkaitan dengan masyarakat sebagai wajib pajak PPN dan PPnBM.

---

[92] Ibid, hlm 86.

Dengan dimasukkannya PPN dan PPnBM sebagai komponen dana bagi hasil dari sektor pajak tentu tidak akan memberikan dampak yang negatif terhadap kehidupan masyarakat, karena dengan perubahan ini tidak akan merubah sistem pemungutan, tarif dan sebagainya berkenaan dengan pemungutan PPN dan PPnBM. Baik mengenai kewenangan pemungutan, dan sistem pemungutan PPN dan PPnBM masih menggunakan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur PPN dan PPnBM yang ditetapkan pemerintah dan kewenangan pemungutan juga merupakan kewenangan pemerintah. Dengan masuknya PPN dan PPnBM menjadi komponen dana bagi hasil dari sektor pajak justru akan menambah pundi-pundi keuangan pemerintahan daerah yang selanjutnya akan digunakan dan akan berdampak pada optimalisasi penyelenggaraan urusan pemerintahan yang dilakukan pemerintahan daerah.

Terhadap aspek beban keuangan negara, pengaturan Perubahan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah dengan memasukkan PPN dan PPnBM akan merubah skema besaran dana bagi hasil dari sektor pajak yang akan dibagikan kepada pemerintahan daerah. Perubahan tersebut akan dapat terlihat pada besaran dana APBN yang dialokasikan untuk dana bagi hasil. Sebagai contoh sederhana akan dikemukakan perubahan besaran dana bagi hasil jika PPN dan PPnBM dimasukkan ke dalam komponen dana bagi hasil dari sektor pajak pada APBN tahun 2012 dan 2013 dengan besaran pembagian 20% untuk pemerintahan daerah dan 80% untuk pemerintah sebagaimana yang diberlakukan dalam bagi hasil PPh.

DBH APBN tahun 2012 direncanakan sebesar Rp. 100.055.194.861.000,00 (seratus triliun lima puluh lima miliar seratus sembilan puluh empat juta delapan ratus enam puluh satu ribu rupiah). Dalam hal pagu atas perkiraan alokasi DBH yang ditetapkan dalam Tahun Anggaran 2012 tidak mencukupi kebutuhan penyaluran atau realisasi melebihi pagu dalam Tahun Anggaran 2012, Pemerintah menyalurkan alokasi DBH berdasarkan realisasi

penerimaan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.[93] Adapun rincian dari dana bagi hasil tersebut dapat dilihat di bawah ini.

1. Dana Bagi Hasil (DBH)	**100.055.194.861.000,00**
a. DBH Pajak	54.371.640.575.000,00
(1) DBH Pajak Penghasilan	18.962.206.000.000,00
- Pajak penghasilan Pasal 21	17.839.038.000.000,00
- Pajak penghasilan Pasal 25/29 orang pribadi	1.123.168.000.000,00
(2) DBH Pajak Bumi dan Bangunan (PBB)	33.968.614.415.000,00
(3) DBH Cukai Hasil Tembakau	1.440.820.160.000,00
b. DBH Sumber Daya Alam (SDA)	45.683.554.286.000,00
(1) DBH SDA Migas	32.276.110.000.000,00
- minyak bumi	18.058.860.000.000,00
- gas bumi	14.217.250.000.000,00
(2) DBH SDA Pertambangan Umum	11.563.157.456.000,00
- Iuran Tetap	127.117.385.000,00
- Royalti	11.436.040.071.000,00
(3) DBH SDA Kehutanan	1.537.838.825.000,00
- Provisi Sumber Daya Hutan	963.908.605.000,00
- Iuran Izin Usaha Pemanfaatan Hutan	10.040.000.000,00
- Dana Reboisasi	563.890.220.000,00
(4) DBH SDA Perikanan	120.000.005.000,00
(5) DBH SDA Pertambangan Panas Bumi (PPB)	186.448.000.000,00

Sumber: UU No. 22 Tahun 2011 tentang APBN Tahun Anggaran 2012

Dengan mengacu pada rincian di atas, jika Pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2012, pajak pertambahan nilai barang dan jasa dan pajak penjualan atas barang mewah sebesar Rp. 352.949.864.000.000,00 (tiga ratus lima puluh dua triliun sembilan ratus empat puluh sembilan miliar delapan ratus enam puluh empat juta rupiah) maka 20% dari angka tersebut adalah sekitar Rp. 70.589.973.000.000 (tujuh puluh triliun lima ratus delapan puluh sembilan miliar sembilan ratus tujuh puluh tiga juta rupiah). Dengan begitu akan terjadi peningkatan yang cukup signifikan yaitu sebesar 70% dari jumlah dana bagi hasil yang telah ditentukan.

Kenaikan tersebut di atas juga berlaku pada APBN 2013 jika dihitung dengan skema yang sama. DBH APBN 2013 direncanakan sebesar Rp101.962.355.535.000,00 (seratus satu triliun sembilan ratus enam puluh dua miliar tiga ratus lima puluh lima juta lima ratus tiga puluh lima ribu rupiah). Dalam hal pagu atas perkiraan alokasi DBH yang ditetapkan dalam Tahun Anggaran 2013 tidak mencukupi kebutuhan penyaluran atau realisasi melebihi pagu

[93] Pasal 27 UU No. 22 Tahun 2011 tentang APBN Tahun Anggaran 2012.

dalam Tahun Anggaran 2013, Pemerintah menyalurkan alokasi DBH berdasarkan realisasi penerimaan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.[94] Adapun rincian dari dana bagi hasil APBN 2013 tersebut dapat dilihat di bawah ini.

1. Dana Bagi Hasil (DBH)	**101.962.355.535.000,00**
a. DBH Pajak	49.951.741.624.000,00
1) DBH Pajak Penghasilan	22.106.939.904.000,00
a) Pajak penghasilan Pasal 21	20.738.271.329.000,00
b) Pajak penghasilan Pasal 25/29 orang pribadi	1.368.668.575.000,00
2) DBH Pajak Bumi dan Bangunan (PBB)	25.992.801.140.000,00
a) DBH PBB Murni	25.769.703.067.000,00
b) Kurang bayar DBH PBB TA 2010 s.d 2011	223.098.073.000,00
3) DBH Cukai Hasil Tembakau (CHT)	1.852.000.580.000,00
a) DBH CHT Murni	1.760.415.896.000,00
b) Kurang bayar CHT	91.584.684.000,00
b. DBH Sumber Daya Alam (SDA)	52.010.613.911.000,00
1) DBH SDA Minyak dan Gas Bumi	35.197.170.000.000,00
a) minyak bumi	18.742.270.000.000,00
b) gas bumi	16.454.900.000.000,00
2) DBH SDA Pertambangan Umum	14.079.210.076.000,00
a) Iuran Tetap	583.714.696.000,00
b) Royalti	13.495.495.380.000,00
3) DBH SDA Kehutanan	2.267.436.585.000,00
a) Provisi Sumber Daya Hutan	1.517.802.319.000,00
b) Iuran Izin Usaha Pemanfaatan Hutan	10.040.000.000,00
c) Dana Reboisasi	739.594.266.000,00
4) DBH SDA Perikanan	144.000.075.000,00
5) DBH SDA Pertambangan Panas Bumi	322.797.175.000,00

Sumber: UU No. 19 Tahun 2012 tentang APBN Tahun Anggaran 2013

Dengan mengacu pada rincian di atas, jika pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun 2013 pendapatan pajak pertambahan nilai barang dan jasa dan pajak penjualan atas barang mewah sebesar Rp 423.708.251.353.000,00 (empat ratus dua puluh tiga triliun tujuh ratus delapan miliar dua ratus lima puluh satu juta tiga ratus lima puluh tiga ribu rupiah), maka 20% dari angka tersebut adalah sekitar Rp. 84.741.650.271.000 (delapan puluh empat triliun tujuh ratus empat puluh satu miliar enam ratus lima puluh juta dua ratus tujuh puluh satu ribu rupiah). Dengan begitu akan terjadi peningkatan yang cukup signifikan yaitu sekitar 80% dari jumlah dana bagi hasil yang telah ditentukan dalam APBN 2013 tersebut.

Dengan asumsi kenaikan besaran dana bagi hasil yang cukup signifikan tersebut, tentu dapat digunakan oleh pemerintahan daerah untuk memaksimalkan pelayanan pada masyarakat dengan

[94] Pasal 14 UU No. 19 Tahun 2012 tentang APBN Tahun Anggaran 2013.

berbagai program kegiatan terkait dengan penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah yang menjadi kewenangannya. Dengan demikian masuknya PPN dan PPnBM tidak akan berdampak negatif terhadap kondisi beban keuangan negara. Justru dengan skema bagi hasil tersebut dapat tercipta kondisi hubungan keuangan yang lebih adil antara pemerintah dan pemerintahan daerah.

Dari kondisi yang telah dipaparkan di atas, perubahan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah perlu untuk segera dilakukan agar secara umum dapat mendukung penyelanggaraan pemerintahan di daerah yang akan berdampak positif pada percepatan pembangunan di daerah.

BAB III
ANALISIS SINKRONISASI REGULASI PENGATURAN REDESAIN HUKUM PERIMBANGAN KEUANGAN DARI DANA BAGI HASIL SEKTOR PAJAK

Analisis sinkronisasi regulasi pengaturan redesain hukum perimbangan keuangan dari dana bagi hasil sektor pajak ini dimaksudkan untuk mengetahui kondisi hukum atau peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai substansi atau materi yang akan diatur. Dalam kajian ini akan diketahui posisi dari peraturan perundang-undangan yang baru hasil redesain. Analisis ini akan menggambarkan sinkronisasi, harmonisasi peraturan perundang-undangan yang ada untuk menghindari terjadinya tumpang tindih pengaturan.

A. Undang-Undang Dasar Tahun 1945

Ketentuan konstitusi yang mendasari penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia adalah Pasal 18 berikut ini:

Pasal 18

(1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah propinsi dan daerah propinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap propinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.[95]
(2) Pemerintahan daerah propinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
(3) Pemerintahan daerah propinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
(4) Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah propinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.
(5) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah.
(6) Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
(7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

Dari ketentuan Pasal 18 di atas, pemerintahan daerah merupakan satuan pemerintahan yang adal di dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemerintahan daerah propinsi, daerah kabupaten, dan kota diberikan kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan tersebut tentu saja pemerintahan daerah memerlukan pembiayaan dan hal itu akan berkaitan dengan pendapatan daerah dari dana perimbangan maupun pendapatan asli daerah dan pendapatan daerah lainnya yang sah.

[95] Perubahan II 18 Agustus 2000, sebelumnya berbunyi : Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-undang, dengan memandang dan mengingati dasar permusyawaratan dalam sistim Pemerintahan Negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah yang bersifat istimewa.

B. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Ketentuan UU No. 23 Tahun 2014 yang berkaitan erat dengan kajian ini adalah sebagai berikut:

Pasal 2

(1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota yang masing-masing mempunyai pemerintahan daerah.

(2) Pemerintahan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

(3) Pemerintahan daerah. sebagaimana dimaksud pada ayat (2) menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah, dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum, dan daya saing daerah.

(4) Pemerintahan daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan memiliki hubungan dengan Pemerintah dan dengan pemerintahan daerah lainnya.

(5) Hubungan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) meliputi hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya.

(6) Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya dilaksanakan secara adil dan selaras.

(7) Hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya menimbulkan hubungan administrasi dan kewilayahan antarsusunan pemerintahan.

(8) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.

(9) Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Berdasarkan ketentuan di atas, otonomi daerah memberikan hak, wewenang dan kewajiban kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Adapun hak dan kewajiban tersebut dapat dilihat pada tabel dua.

Tabel 2. Hak dan Kewajiban Pemerintahan Daerah dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah

No	Hak	Kewajiban
1.	mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya;	melindungi masyarakat, menjaga persatuan, kesatuan dan kerukunan nasional, serta keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
2.	memilih pimpinan daerah;	meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat;
3.	mengelola aparatur daerah;	mengembangkan kehidupan demokrasi;
4.	mengelola kekayaan daerah;	mewujudkan keadilan dan pemerataan;
5.	memungut pajak daerah dan retribusi daerah;	meningkatkan pelayanan dasar pendidikan;
6.	mendapatkan bagi hasil dari pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya lainnya yang berada di daerah;	menyediakan fasilitas pelayanan kesehatan;
7.	mendapatkan sumber-sumber pendapatan lain yang sah;	menyediakan fasilitas sosial dan fasilitas umum yang layak;
8.	mendapatkan hak lainnya yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.	mengembangkan sistem jaminan sosial;
9.	-	menyusun perencanaan dan tata ruang daerah;
10.	-	mengembangkan sumber daya produktif di daerah;
11.	-	melestarikan lingkungan hidup;
12.	-	mengelola administrasi kependudukan;
13.	-	melestarikan nilai sosial budaya;
14.	-	membentuk dan menerapkan peraturan perundang-undangan sesuai dengan kewenangannya;
15.	-	kewajiban lain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Sumber: UU No. 23 Tahun 2014, (data diolah).

Hak dan kewajiban di atas diberikan dalam rangka mengelola urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah. Berdasarkan UU No. 23 Tahun 2014, pemerintahan daerah provinsi diberikan urusan wajib dan urusan pilihan. Terdapat 16 (enam belas) urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah provinsi, sebagaimana disajikan pada tabel tiga.

Tabel 3. Urusan Pemerintahan yang Menjadi Kewenangan Pemerintahan Daerah Provinsi

No	Urusan Wajib	Urusan Pilihan
1.	perencanaan dan pengendalian pembangunan;	urusan pemerintahan provinsi yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan.
2.	perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang;	
3.	penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;	
4.	penyediaan sarana dan prasarana umum;	
5.	penanganan bidang kesehatan;	
6.	penyelenggaraan pendidikan dan alokasi sumber daya manusia potensial;	
7.	penanggulangan masalah sosial lintas kabupaten/kota;	
8.	pelayanan bidang ketenagakerjaan lintas kabupaten/kota;	
9.	fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil, dan menengah termasuk lintas kabupaten/kota;	
10.	pengendalian lingkungan hidup;	
11.	pelayanan pertanahan termasuk lintas kabupaten/kota;	
12.	pelayanan kependudukan, dan catatan sipil;	
13.	pelayanan administrasi umum pemerintahan;	
14.	pelayanan administrasi penanaman modal termasuk lintas kabupaten/kota;	
15.	penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya yang belum dapat dilaksanakan oleh kabupaten/kota;	
16.	urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.	

Sumber: UU No. 23 Tahun 2014, (data diolah).

Berdasarkan UU No. 23 Tahun 2014, pemerintahan kabupaten/kota juga diberikan urusan wajib dan pilihan, pelaksanaan urusan pemerintahan waib dan pilihan tersebut membutuhkan dukungan dana, yang salah satunya dalam bentuk dana perimbangan keuangan yang berasal dari bagi hasil pajak. Urusan tersebut disajikan pada tabel empat.

Tabel 4. Urusan Pemerintahan yang Menjadi Kewenangan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota

No	Urusan Wajib	Urusan Pilihan
1.	perencanaan dan pengendalian pembangunan;	urusan pemerintahan kabupaten/kota yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan.
2.	perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang;	
3.	penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;	
4.	penyediaan sarana dan prasarana umum;	
5.	penanganan bidang kesehatan;	
6.	penyelenggaraan pendidikan;	
7.	penanggulangan masalah sosial;	
8.	pelayanan bidang ketenagakerjaan;	
9.	fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah;	
10.	pengendalian lingkungan hidup;	
11.	pelayanan pertanahan;	
12.	pelayanan kependudukan, dan catatan sipil;	
13.	pelayanan administrasi umum pemerintahan;	
14.	pelayanan administrasi penanaman modal;	
15.	penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya;	
16.	urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.	

Sumber: UU No. 23 Tahun 2014, (data diolah).

Adapun peraturan pemerintah yang pernah mengatur mengenai pembagian urusan pemerintahan adalah PP No. 38 Tahun 2007, Meskipun PP tersebut sudah tidak berlaku lagi. Berdasarkan Pasal 7 PP No. 38 Tahun 2007, pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten/kota diberikan urusan pemerintahan yang sifatnya wajib dan pilihan. Urusan tersebut disajikan pada tabel lima.

Tabel 5. Urusan Pemerintahan yang Menjadi Kewenangan Pemerintahan Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota

No	Urusan Wajib	Urusan Pilihan
1.	pendidikan;	kelautan dan perikanan;
2.	kesehatan;	pertanian;
3.	lingkungan hidup;	kehutanan;
4.	pekerjaan umum;	energi dan sumber daya mineral;
5.	penataan ruang;	pariwisata;
6.	perencanaan pembangunan;	industri;
7.	perumahan;	perdagangan;
8.	kepemudaan dan olahraga;	ketransmigrasian.
9.	penanaman modal;	-
10.	koperasi dan usaha kecil dan menengah;	-
11.	kependudukan dan catatan sipil;	-
12.	ketenagakerjaan;	-
13.	ketahanan pangan;	-
14.	pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;	-
15.	keluarga berencana dan keluarga sejahtera;	-
16.	perhubungan;	-
17.	komunikasi dan informatika;	-
18.	pertanahan;	-
19.	kesatuan bangsa dan politik dalam negeri;	-
20.	otonomi daerah, pemerintahan umum, administrasi keuangan daerah, perangkat daerah, kepegawaian, dan persandian;	-
21.	pemberdayaan masyarakat dan desa;	-
22.	sosial;	-
23.	kebudayaan;	-
24.	statistik;	-
25.	kearsipan;	-
26.	perpustakaan.	-

Sumber: PP No. 38 Tahun 2007, (data diolah).

Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, bahwa untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan daerah memerlukan biaya. Berdasarkan ketentuan Pasal 157, Sumber pendapatan daerah terdiri atas:

1. pendapatan asli daerah yang selanjutnya disebut PAD, yaitu:
   a. hasil pajak daerah;
   b. hasil retribusi daerah;
   c. hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan; dan
   d. lain-lain PAD yang sah;
2. dana perimbangan; dan
3. lain-lain pendapatan daerah yang sah.

Dari ketentuan diatas, dapat dilihat urusan pemerintahan yang menjadi sumber kewenangan pemerintahan daerah. Banyaknya urusan pemerintahan tersebut perlu untuk didukung dengan sumber pembiayaan yang mumpuni. Perubahan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah dengan menambahkan PPN dan PPnBM menjadi salah satu pajak yang dibagihasilkan kepada pemerintahan daerah dapat adalah salah satu upaya yang dapat dilakukan untuk mewujudkan hal tersebut.

C. Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah

Ketentuan yang mengatur mengenai Dana Bagi Hasil terdapat pada Pasal 11 yang isinya sebagai berikut:

Pasal 11

(1) Dana Bagi Hasil bersumber dari pajak dan sumber daya alam.
(2) Dana bagi hasil yang bersumber dari pajak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas:
   a. Pajak Bumi dan bangunan (PBB);
   b. Bea Perolehan atas Hak Tanah dan Bangunan (BPHTB); dan
   c. Pajak Penghasilan (PPh) Pasal 25 dan Pasal 29 wajib Pajak Orang Pribadi Dalam Negeri dan PPh Pasal 21.

(3) Dana Bagi Hasil yang bersumber dari sumber daya alam sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berasal dari:
   a. kehutanan;
   b. pertambangan umum;
   c. perikanan;
   d. pertambangan minyak bumi;
   e. pertambangan gas bumi; dan
   f. pertambangan panas bumi.

Pasal di atas adalah Pasal yang disusulkan untuk direvisi karena tidak sesuai lagi dengan perkembangan peraturan perundang-undangan dan kondisi faktual yang ada saat ini.

D. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1995 tentang Cukai

Ketentuan undang-undang ini yang akan berkaitan dengan perubahan UU No. 33 Tahun 2004 adalah pasal-pasal berikut ini:

Pasal 66A

(1) Penerimaan negara dari cukai hasil tembakau yang dibuat di Indonesia dibagikan kepada provinsi penghasil cukai hasil tembakau sebesar 2% (dua persen) yang digunakan untuk mendanai peningkatan kualitas bahan baku, pembinaan industri, pembinaan lingkungan sosial, sosialisasi ketentuan di bidang cukai, dan/atau pemberantasan barang kena cukai ilegal.
(2) Alokasi dana bagi hasil cukai hasil tembakau sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan berdasarkan realisasi penerimaan cukai hasil tembakau pada tahun berjalan.
(3) Gubernur mengelola dan menggunakan dana bagi hasil cukai hasil tembakau dan mengatur pembagian dana bagi hasil cukai hasil tembakau kepada bupati/walikota di daerahnya masing-masing berdasarkan besaran kontribusi penerimaan cukai hasil tembakaunya.
(4) Pembagian dana bagi hasil cukai hasil tembakau sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilakukan dengan persetujuan Menteri, dengan komposisi 30% (tiga puluh persen) untuk provinsi penghasil, 40% (empat puluh persen) untuk kabupaten/kota

daerah penghasil, dan 30% (tiga puluh persen) untuk kabupaten/kota lainnya.

Pasal 66B

Penyaluran dana bagi hasil cukai hasil tembakau dilakukan dengan cara pemindahbukuan dari rekening kas umum negara ke rekening kas umum daerah provinsi dan rekening kas umum daerah kabupaten/kota.

Ketentuan Pasal di atas telah merubah komponen dana bagi hasil sebagaimana diatur dalam UU No. 33 Tahun 2004, dengan menambahkan cukai tembakau menjadi salah satu komponen dana bagi hasil dari sektor pajak.

E. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah

Ketentuan undang-undang ini yang juga akan berkaitan dengan perubahan UU No. 33 Tahun 2004 adalah pasal berikut ini:

Pasal 2

(1) Jenis Pajak provinsi terdiri atas:
   a. Pajak Kendaraan Bermotor;
   b. Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor;
   c. Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor;
   d. Pajak Air Permukaan; dan
   e. Pajak Rokok.

(2) Jenis Pajak kabupaten/kota terdiri atas:
   a. Pajak Hotel;
   b. Pajak Restoran;
   c. Pajak Hiburan;
   d. Pajak Reklame;
   e. Pajak Penerangan Jalan;
   f. Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan;
   g. Pajak Parkir;
   h. Pajak Air Tanah;
   i. Pajak Sarang Burung Walet;
   j. Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan; dan
   k. Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan.

(3) Daerah dilarang memungut pajak selain jenis Pajak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2).
(4) Jenis Pajak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dapat tidak dipungut apabila potensinya kurang memadai dan/atau disesuaikan dengan kebijakan Daerah yang ditetapkan dengan Peraturan Daerah.
(5) Khusus untuk Daerah yang setingkat dengan daerah provinsi, tetapi tidak terbagi dalam daerah kabupaten/kota otonom, seperti Daerah Khusus Ibukota Jakarta, jenis Pajak yang dapat dipungut merupakan gabungan dari Pajak untuk daerah provinsi dan Pajak untuk daerah kabupaten/kota.

Sesuai dengan ketentuan di atas, dimasukkannya Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan serta Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan menjadi pajak kabupaten/kota juga telah mengubah komponen dana bagi hasil yang telah ditentukan dalam UU No. 33 Tahun 2004.

F. Keperluan Pengaturan Perubahan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah

Dari ketentuan peraturan perundang-undangan yang berkenaan dengan keuangan negara dan otonomi daerah di atas khususnya berkenaan dengan komponen dana bagi hasil sebagai salah satu dana perimbangan, dapat dilihat bahwa terdapat beberapa ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku memuat pengaturan yang mengakibatkan terjadinya pertentangan dengan pengaturan dana bagi hasil pada UU No. 33 Tahun 2004, sehingga ketentuan dana bagi hasil pada UU No. 33 Tahun 2004 perlu diubah dan diseseuaikan dengan peraturan perundang-undangan terkait agar terjadi sinkronisasi dan harmonisasi terkait pengaturan dana bagi hasil tersebut. Selain itu perlu menambahkan PPN dan PPnBM sebagai salah satu komponen DBH dari sektor pajak untuk meningkatkan dan memperkuat basis keuangan pemerintahan daerah agar dapat memaksimalkan penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi

kewenangannya. Dengan begitu, perubahan UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah mendesak untuk segera dilakukan untuk menciptakan kondisi hubungan keuangan yang lebih baik antara pemerintah dan pemerintahan daerah.

BAB IV
REDESAIN HUKUM PERIMBANGAN KEUANGAN DARI DANA BAGI HASIL SEKTOR PAJAK

Menurut Van Apeldoorn, Pembentukan peraturan perundang-undangan pada hakikatnya ialah pembentukan norma-norma hukum yang berlaku keluar dan bersifat umum dalam arti yang luas. Peraturan perundang-undangan adalah keputusan tertulis negara atau pemerintah yang berisi petunjuk atau pola tingkah laku yang bersifat dan mengikat secara umum.[96]

Menurut Jimly Asshiddiqie[97], pembentukan sebuah aturan yang baik haruslah dilandaskan kepada aspek filosofis, sosiologis, yuridis, politis dan administratif dan keberlakuannya juga haruslah tercermin secara filosofis, sosiologis, yuridis dan politis.

Landasan filosofis, Undang-undang selalu mengandung norma-norma hukum yang diidealkan (*ideal norms*) oleh suatu masyarakat ke arah mana cita-cita luhur kehidupan bermasyarakat dan bernegara hendak diarahkan. Landasan Sosiologis Yaitu bahwa setiap norma hukum yang dituangkan dalam undang-undang haruslah mencerminkan tuntutan kebutuhan masyarakat sendiri

[96] Yuliandri, Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2011, hlm 25.

[97] Jimly Asshiddiqie. Perihal Undang-Undang. Jakarta: Konstitusi Press, 2006, hlm. 243-244.

akan norma hukum yang sesuai dengan realitas kesadaran hukum masyarakat. Landasan Politis Landasan politis yang dimaksud disini ialah bahwa dalam konsideran harus pula tergambar adanya sistem rujukan konstitusional menurut cita-cita dan norma dasar yang terkandung dalam UUD 1945 sebagai sumber kebijakan pokok atau sumber politik hukum yang melandasi pembentukan undang-undang yang bersangkutan. Landasan Juridis, Landasan juridis dalam perumusan setiap undang-undang haruslah ditempatkan pada bagian Konsideran "Mengingat".

Landasan Administratif, kelima macam landasan tersebut di atas secara berurutan harus dicantumkan pada bagian pengantar undang-undang. Perumusannya dapat dibagi ke dalam tiga kelompok atau sub-bagian, yaitu (a) sub-bagian pertimbangan atau "Konsideran Menimbang", (b) subbagian pengingatan atau "Konsideran Mengingat", dan kadang-kadang ditambah pula dengan (c) sub-bagian perhatian atau "Konsideran Memperhatikan". Dalam kelaziman praktik pembentukan peraturan perundangundangan di Indonesia, kedua sub-bagian pertama, yaitu sub-bagian pertimbangan dan sub-bagian peringatan dianggap sebagai sesuatu yang mutlak dalam format peraturan perundang-undangan Republik Indonesia sejak dulu. Sedangkan sub-bagian ketiga, yaitu "konsideran memperhatikan" bersifat fakultatif sesuai kebutuhan.

Keberlakuan Filosofis adalah nilai-nilai filosofis negara Republik Indonesia terkandung dalam Pancasila sebagai "*staats-fundamentalnorm*". Di dalam rumusan kelima sila Pancasila terkandung nilai-nilai religiusitas Ketuhanan Yang Maha Esa, humanitas kemanusiaan yang adil dan beradab, nasionalitas kebangsaan dalam ikatan kebineka-tunggal-ikaan, soverenitas kerakyatan, dan sosialitas keadilan bagi segenap rakyat Indonesia. Tidak satupun dari kelima nilai-nilai filosofis tersebut yang boleh diabaikan atau malah ditentang oleh norma hukum yang terdapat dalam berbagai kemungkinan bentuk peraturan perundang-undangan dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Keberlakuan juridis adalah keberlakuan suatu norma hukum dengan daya ikatnya untuk umum sebagai suatu dogma yang dilihat dari pertimbangan yang bersifat teknis juridis.

Secara juridis, suatu norma hukum itu dikatakan berlaku apabila norma hukum itu sendiri memang (i) ditetapkan sebagai norma hukum berdasarkan norma hukum yang lebih superior atau yang lebih tinggi seperti dalam pandangan Hans Kelsen dengan teorinya "*Stuffenbautheorie des Recht*", (ii) ditetapkan mengikat atau berlaku karena menunjukkan hubungan keharusan antara suatu kondisi dengan akibatnya seperti dalam pandangan J.H.A. Logemann, (iii) ditetapkan sebagai norma hukum menurut prosedur pembentukan hukum yang berlaku seperti dalam pandangan W. Zevenbergen, dan (iv) ditetapkan sebagai norma hukum oleh lembaga yang memang berwewenang. Jika ketiga kriteria tersebut telah terpenuhi sebagaimana mestinya, maka norma hukum yang bersangkutan dapat dikatakan memang berlaku secara juridis.

Suatu norma hukum dikatakan berlaku secara politis apabila pemberlakuannya itu memang didukung oleh faktor-faktor kekuatan politik yang nyata (*riele machtsfactoren*). Meskipun norma yang bersangkutan didukung oleh masyarakat lapisan akar rumput, sejalan pula dengan cita-cita filosofis negara, dan memiliki landasan juridis yang sangat kuat, tetapi tanpa dukungan kekuatan politik yang mencukupi di parlemen, norma hukum yang bersangkutan tidak mungkin mendapatkan dukungan politik untuk diberlakukan sebagai hukum. Dengan perkataan lain, keberlakuan politik ini berkaitan dengan teori kekuasaan (*power theory*) yang pada gilirannya memberikan legitimasi pada keberlakuan suatu norma hukum semata-mata dari sudut pandang kekuasaan. Apabila suatu norma hukum telah mendapatkan dukungan kekuasaan, apapun wujudnya dan bagaimanapun proses pengambilan keputusan politik tersebut dicapainya sudah cukup untuk menjadi dasar legitimasi bagi keberlakuan norma hukum yang bersangkutan dari segi politik.

Keberlakuan Sosiologis adalah pandangan sosiologis mengenai keberlakuan ini cenderung lebih mengutamakan pendekatan yang empiris dengan mengutamakan beberapa pilihan kriteria, yaitu (i) kriteria pengakuan (*recognition theory*), (ii) kriteria penerimaan (*reception theory*), atau (iii) kriteria faktisitas hukum. Kriteria pertama (*principle of recognition*) menyangkut sejauh mana subjek hukum yang diatur memang mengakui keberadaan dan daya ikat

serta kewajibannya untuk menundukkan diri terhadap norma hukum yang bersangkutan. Jika subjek hukum yang bersangkutan tidak merasa terikat, maka secara sosiologis norma hukum yang bersangkutan tidak dapat dikatakan berlaku baginya.

Sesuai dengan konsep landasan pembentukan peraturan perundang-undangan di atas, dalam Perubahan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah ini juga didasarkan pada aspek filosofis, sosiologis dan yuridis pembentukannya. Aspek filosofis, sosiologis dan yuridis tersebut harus terangkum dalam proses pembentukan dan menjadi dasar materi muatan Perubahan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.

A. Landasan Filosofis

Selain sebagai sumber dari segala sumber hukum, Pancasila juga sebagai cita hukum yang bersifat hirarkhis. Cita hukum (*rechtsidee*) mengandung arti bahwa pada hakekatnya hukum sebagai aturan tingkah laku masyarakat yang berakar pada gagasan, rasa, karsa, cipta, dan fikiran dari masyarakat itu sendiri. Jadi cita hukum adalah gagasan, karsa, cipta, dan pikiran berkenaan dengan hukum atau persepsi tentang makna hukum. B.Arief Sidharta[98] menjelaskan bahwa cita hukum Pancasila yang berakar dalam pandangan hidup Pancasila, dengan sendirinya akan mencerminkan tujuan menegara dan nilai-nilai dasar yang secara formal dicantumkan dalam Pembukaan, khususnya dalam rumusan lima dasar kefilsafatan negara, dan dijabarkan lebih lanjut dalam pasal-pasal Batang Tubuh Undang-Undang Dasar 1945 tersebut. Tujuan bernegara tersebut diwujudkan dengan penyelenggaraan pemerintahan oleh pemerintah.

Berdasarkan Mukadimah UUD 1945, salah satu tujuan negara adalah untuk mewujudkan kesejahteraan umum masyarakat, sebagaimana yang terdapat dalam konsep Negara Kesejahteraan. Salah satu bentuk kesejahteraan itu adalah adanya sistem jaminan sosial (*social security*) yang di negara-negara sedang berkembang

[98] B. Arief Sidharta. *Ilmu Hukum Indonesia*. Bandung : Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan, 2010, hlm. 85.

berbentuk sistem perlindungan sosial (*social protection*) dan di masa krisis berbentuk jaringan pengaman sosial (*social safety net*).

Berangkat dari landasan filosofis konstitusi, penyelenggaraan pemerintahan pada hakikatnya berkewajiban memberikan pelayanan dan kesejahteraan kepada masyarakat. Dalam mewujudkan semangat tersebut, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah harus mengoptimalkan pembangunan untuk kesejahteraan masyarakat, termasuk dalam melakukan regulasi dalam bidang penyelenggaraan lalu lintas jalan.

Selanjutnya bila dikaitkan dengan kewenangan maka Menurut Philip Selznick dan Philippe Nonet didalam teori hukum dan kekuasaan, ada beberapa pentahapan perkembangan hukum antara lain, dari pentahapan hukum yang represif menjadi hukum yang lebih otonom dan kemudian menuju hukum yang responsif. Dari tahapan-tahapan tersebut jelas tergambar bahwa timbulnya hukum responsif lebih diakibatkan adanya reaksi dan kehendak dari masyarakat yang disebabkan oleh karena kekakuan-kekakuan yang terjadi pada hukum modern yang bersifat refresif, dan atas dasar reaksi dari masyarakat yang menghendaki adanya perubahan maka akhirnya terjadi pergeseran menjadi hukum yang lebih otonom dan kemudian menuju hukum responsif.

Demikian halnya dengan gagasan hukum progresif, menurut Satjipto Rahardjo[99] gagasan hukum progresif dimulai dari asumsi dasar filosofis bahwa hukum adalah untuk manusia, bukan sebaliknya. Dengan demikian keberadaan hukum adalah untuk melayani dan melindungi manusia, bukan sebaliknya. Hukum dianggap sebagai suatu institusi yang bertujuan mengantarkan manusia kepada kehidupan yang adil, sejahtera dan membuat manusia bahagia. Hukum progresif menganut ideologi hukum yang pro-keadilan dan hukum yang pro-rakyat[100].

Asumsi yang mendasari progresifitas hukum adalah: *pertama* hukum ada untuk manusia dan tidak untuk dirinya sendiri; *kedua*

---

[99] Gagasan tentang hukum progresif pertama kali muncul tahun 2002 melalui artikel yang ditulis oleh Satjipto Rahardjo pada harian Kompas dengan judul"*Indonesia Membutuhkan Penegakan Hukum Progresif*", tanggal 15 Juni 2002.

[100] Satjipto rahardjo. "*Hukum Progresif sebuah Sintesa Hukum Indonesia,*2009. Genta Publishing, Yogyakarta, hlm 6.

hukum selalu berada pada status *law in the making* dan tidak bersifat final; *ketiga* hukum adalah institusi yang bermoral kemanusiaan, dan bukan teknologi yang tidak berhati nurani[101]. Memperhatikan hal-hal yang mendasari progresivisme hukum diatas, pada prinsipnya keberadaan hukum sesungguhnya adalah untuk melindungi manusia sebagai pengguna (*user*) atas hukum. Hukum dibuat untuk manusia, sehingga hukum yang dibuat haruslah hukum yang berkemanusiaan.

Atas dasar asumsi tersebut, kriteria hukum progresif adalah: *pertama*, mempunyai tujuan besar berupa kesejahteraan dan kebahagiaan manusia; *kedua*, memuat kandungan moral kemanusiaan yang sangat kuat; *ketiga*, hukum progresif adalah hukum yang membebaskan meliputi dimensi yang amat luas yang tidak hanya bergerak pada ranah praktik, melainkan juga teori; *keempat*, bersifat kritis dan fungsional, oleh karena hukum progresif tidak henti-hentinya melihat kekurangan yang ada dan menemukan jalan untuk memperbaikinya.

Hukum progresif menempatkan kepentingan dan kebutuhan manusia sebagai titik orientasinya, maka ia harus memiliki kepekaan pada persoalan-persoalan yang timbul dalam hubungannya dengan manusia. Salah satu persoalan yang krusial dalam hubungan-hubungan sosial adalah keterbelengguan manusia dalam struktur-struktur yang menindas, baik secara politik, ekonomi maupun sosial budaya. Dalam konteks keterbelengguan tersebut, hukum progresif harus tampil sebagai institusi yang emansipatoris (membebaskan).

Karakter hukum progresif yang menghendaki kehadiran hukum dikaitkan dengan pemberdayaan sebagai tujuan sosialnya, menyebabkan hukum progresif juga dekat dengan *sosial engineering* dari *Roscoe Pound*[102]. Dengan mengutip pendapat Satjipto Rahardjo, mengatakan bahwa:

---

[101] *Op. cit. Hukum Progresif.* hlm. Viii.

[102] Roscoe Pound dalam dalam Bernard L. Tanya dan kawan-kawan. 2010, (*Teori Hukum Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*)., Menyatakan bahwa untuk mencapai keadilan maka perlu dilakukan langkah progresif, yaitu memfungsikan hukum untuk menata perubahan, Genta Publishing, Yogyakarta, hal 155.

"upaya pembenahan sistem hukum melalui dan menggunakan konsep hukum progresif, secara sangat relevan terkait dengan karakternya bahwa (a) hukum adalah untuk manusia dan bukan sekedar untuk hukum itu sendiri, (b) hukum bukanlah institusi institusi yang absolute, otonom dan final, melainkan merupakan realitas dinamis yang terus bergerak, berubah, membangun diri, seiring dengan perubahan kehidupan manusia dan (c) hukum progresif pada dasarnya hukum yang pro keadilan, pro rakyat, sekaligus anti diskriminasi dan anti anarkhi."[103]

Pemikiran tentang hukum sebaiknya kembali pada filosofi dasarnya, yaitu hukum untuk manusia. Dengan filosofi tersebut maka manusia menjadi penentu dan titik orientasi hukum. Artinya adalah bahwa hukum bertugas melayani manusia, dan bukan manusia bertugas melayani hukum. Oleh karena itu hukum bukan merupakan institusi yang lepas dari kepentingan manusia.

Guna mewujudkan pemikiran bahwasannya hukum adalah untuk manusia maka mutlak diperlukan adannya partisipasi masyarakat. Partisipasi masyarakat dimaksudkan agar hukum menjadi bagian yang dimiliki serta dihormati oleh masyarakat yang hidup dalam suatu Negara. Partisipasi publik atau partisipasi masyarakat dalam penyusunan peraturan perundang-undangan merupakan hak masyarakat, yang dapat dilakukan baik dalam tahap penyiapan maupun tahap pembahasan. Dalam konteks hak asasi manusia, setiap hak pada masyarakat menimbulkan kewajiban pada pemerintah, sehingga haruslah jelas pengaturan mengenai kewajiban Pemerintah untuk memenuhi hak atas partisipasi masyarakat dalam penyusunan peraturan perundang-undangan tersebut.

Sila Kerakayatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan merupakan dasar filosofis bagi pengembangan partisipasi masyarakat. Penerapan suatu peraturan perundang-undangan diharapkan akan dapat tepat guna dan berdaya guna, tidak mengatur golongan orang tetentu saja, dengan

[103] Satjipto Raharjo yang dikutip oleh Yusriyadi. 2010. *Tebaran Pemikiran Kritis Hukum dan Masyarakat.* Surya Pena Gemilang. Malang. 37.

mengabaikan kepentingan golongan lain yang lebih banyak. Sehingga dalam proses penyusunannya, para pihak yang berkepentingan dan memiliki kaitan langsung ataupun tidak langsung terhadap kebijakan yang hendak diambil harus dilibatkan.

Selanjutnya agar hukum harus dapat menjalankan fungsinya sebagai *sosial engineering*. Hukum harus mampu menjalankan fungsinya sebagai alat perekayasa masyarakat agar menjadi lebih baik sesuai tujuan dibuatnya hukum itu. Satjipto Rahardjo[104], menguraikan langkah yang diambil dalam *sosial engineering* bersifat sistematis, dimulai dari identifikasi problem sampai kepada jalan pemecahannya, yaitu:

1. Mengenal problem yang dihadapi sebaik-baiknya. Termasuk di dalamnya mengenali dengan seksama masyarakat yang hendak menjadi sasaran dari penggarapan tersebut;
2. Memahami nilai-nilai yang ada dalam masyarakat. Hal ini penting dalam hal *sosial engineering* itu hendak diterapkan pada masyarakat dengan sektor-sektor kehidupan majemuk, seperti tradisional, modern dan perencanaan. Pada tahap ini ditentukan nilai-nilai dari sector mana yang dipilih;
3. Membuat hopotesa-hipotesa dan memilih mana yang paling layak untuk bias dilaksanakan;
4. Mengikuti jalannya penerapan hukum dan mengukur efek-efeknya.

Dari langkah sistematik yang disusun oleh Satjipto Rahardjo tersebut, maka produk hukum harus mampu mengidentifikasi permasalahan-permasalahan yang dihadapi masyarakat dengan menghadapkannya dengan nili-nilai yang dimiliki masyarakat tersebut. Artinya hukum yang akan diterapkan tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai yang berkembang. Selanjutnya penyusunan kemungkinan rencana kerja yang akan dilaksanakan dengan membuat dugaan-dugaan penerapan hukum yang cocok dengan masyarakat.

---

[104] Satjipto Rahardjo. *Ilmu Hukum*. Op. Cit. hlm 208.

Masyarakat sebagai obyek dari penerapan hukum harus memperoleh manfaat dari diberlakukannya hukum. Sehingga hukum tidak bersifat represif. Betapapun legitimasi dapat diperoleh dari penerapan hukum represif, namun belum tentu akan mencapai dimensi substansi dari pemberlakuan hukum. Artinya pemberlakuan aturan belum tentu dapat mencapai keadilan bagi masyarakat.[105]

Gustav Radbruch[106] menjelaskan bahwa penegakan hukum akan bersinggungan pada tiga dimensi, yaitu:

1. Dimensi substansi filosofis yaitu apakah penegakan hukum sudah memenuhi rasa keadilan (*sense of justice*) dalam masyarakat, secara formal aspek keadilan merujuk pada kesamaan hak di depan hukum;
2. Dimensi juridis normatif yaitu apakah penegakan hukum menjamin adanya kepastian hukum, yaitu adanya jaminan bahwa hukum (yang berisi keadilan dan norma-norma yang memajukan kebaikan), benar-benar berfungsi sebagai peraturan yang ditaati;
3. Dimensi sosiologis yaitu apakah penegakan hukum memberikan kemanfaatan atau finalitas bagi masyarakat, yaitu memajukan kebaikan dalam hidup manusia.

Lebih lanjut Satjipto menjelaskan bahwa hukum ditentukan oleh kemampuan para penegak hukum untuk mengabdi kepada kepentingan manusia, para pelaku hukum mendapat tempat yang utama, oleh karenanya para pelaku hukum dituntut mengedepankan kejujuran dan ketulusan dalam penegakan hukum. Oleh karena itu proses perubahan penegakan hukum tidak lagi berpusat pada suatu peraturan akan tetapi ditentukan pada kreativitas para pelaku hukum yang mampu mengaktualisasikan hukum pada tempat, ruang dan waktu yang tepat.

---

[105] Bernard L. Tanya. *Teori Hukum (Strategi Tertib manusia Lintas Ruang dan Generasi).* Genta Publishing. Yogyakarta. 2010. hlm. 37

[106] Gustav Radbruch menyatakan bahwa keadilan memiliki sifat normatif sekaligus konstitutif bagi hukum. Bersifat normatif karena berfungsi sebagai prasyarat transendental yang mendasari tiap hukum positif yang bermartabat yang menjadi landasan moral hukum dan sekaligus tolok ukur system hukum positif. Kepada keadilanlah hukum positif berpangkal. Sedangkan bersifat konstitutif karena keadilan harus menjadi unsure mutlak bagi hukum hukum sebagai hukum. Tanpa keadilan, sebuah aturan tidak pantas menjadi hukum. *Op.. Cit.* hlm. 130.

Berangkat dari paparan di atas dan berdasarkan pembahasan dari bab-bab sebelumnya, jelas bahwa landasan filosofis Perubahan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah adalah: Bahwa untuk mendukung penyelenggaraan otonomi daerah melalui penyediaan sumber-sumber pendanaan berdasarkan kewenangan Pemerintah Pusat, Desentralisasi, Dekonsentrasi, dan Tugas Pembantuan, perlu diatur perubahan perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dengan mempertimbangkan pembagian kewenangan, tugas, dan tanggung jawab antar susunan pemerintahan.

B. Landasan Sosiologis

Proses pembentukan undang-undang sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undangan semestinnya berangkat dari realitas yang ada dalam masyarakat. Realitas tersebut bisa berupa fakta sosial maupun aspirasi yang berkembang, masalah yang ada maupun tuntutan atas kepentingan perubahan-perubahan. Dari realitas tersebut maka proses berikutnya adalah mencoba untuk mencari sebuah jalan keluar yang terbaik yang dapat mengatasi persoalan yang muncul atau memperbaiki keadaan yang sekarang.

Suatu undang-undang dikatakan mempunyai landasan sosiologis apabila ketentuan-ketentuannya sesuai dengan keyakinan umum atau kesadaran hukum masyarakat. Hal ini selaras dengan aliran *Sociological Jurisprudence* yang memandang hukum sebagai sesuatu yang tumbuh di tengah-tengah rakyat sendiri, yang berubah menurut perkembangan masa, ruang dan bangsa. Selanjutnya tentang hal ini, Mochtar Kusumaatmadja[107] mengemukakan, sebagai berikut:

"Hukum yang baik adalah hukum yang sesuai dengan hukum yang hidup (the living law) dalam masyarakat, yang tentunya sesuai pula atau merupakan pencerminan daripada nilai-nilai yang berlaku dalam masyarakat itu".

---

[107] Mochtar Kusumaatmadja, *Hukum, Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional*, Binacipta, Bandung, 1986, hlm. 5.

Beranjak dari pemikiran tersebut keberadaan hukum sangat diperlukan dalam kehidupan masyarakat. Namun demikian tidak dapat dielakkan adanya kenyataan bahwa dalam masyarakat terdapat varian kepentingan sehingga hal ini bisa menutup kemungkinan timbulnya gesekan pertentangan diantara kepentingan-kepentingan itu. Oleh karena itu para pembuat peraturan perundang-undangan termasuk di dalamnya undang-undang harus menjiwai apa yang dikemukakan oleh Jeremy Bentham tokoh aliran *utilitarianism* yang mengatakan bahwa para pembentuk undang-undang hendaknya dapat melahirkan undang-undang yang dapat mencerminkan keadilan bagi semua individu, perundang-undangan hendaknya dapat memberikan kebahagiaan yang terbesar bagi sebagian besar masyarakat (*the greatest happiness for the greatest number*).[108]

Proses pembentukan hukum jelas hasil yang paling utama adalah terbentuknya sebuah peraturan perundang-undangan yang akan dijadikan alat untuk mengatur dan mengendalikan masyarakat, sehingga untuk keperluan tersebut sebuah produk hukum haruslah sangat mapan kandungan kelayakan substansial, sosial dan politiknya. Sebab, bila sebuah produk hukum tidak memiliki kemapanan yang cukup tersebut akan membelenggu dan merugikan masyarakat sebab di dalamnya banyak terjadi pertentangan (paradoks) yang sebenarnya tidak perlu. Hal ini berkaitan dengan sifat hukum itu sendiri yang pada dasarnya dapat dan harus dipaksakan dalam penerapannya (sifat hukum yang imperatif). Kemampuan konseptual tersebut penting agar dalam pemaksaan pada penerapannya itu tidak terjadi kerugian-kerugian bagi masyarakat, tapi justru dengan pemaksaan itu justru berdampak pada dinamika masyarakat yang lebih teratur dan tertib tanpa ada satu pihak merugikan pihak lain.

Pembentukan suatu peraturan perundang-undangan memerlukan landasan sosiologis agar mendapat "legitimasi sosial" dari masyarakat. Dengan landasan sosiologis, maka akan dapat diukur potensi ketataatan masyarakat atas suatu peraturan

---

[108] Lili Rasjidi dan Ira Thania Rasjidi. 2002. *Pengantar Filsafat Hukum,* Bandung: Mandar Maju, hlm.61.

perundang-undangan. Jangan sampai dibentuk suatu peraturan yang justru akan mendapatkan resistensi dari masyarakat itu sendiri.

Landasan sosiologis menekankan bahwa setiap norma hukum yang dituangkan dalam undang-undang haruslah mencerminkan tuntutan kebutuhan masyarakat sediri aan norma hukum yang sesuai dengan realitas kesadaran hukum masyarakat. Karena itu, dalam konsideran, harus dirumuskan dengan baik pertimbangan-pertimbangan yang bersifat empiris sehingga sesuatu gagasan normatif yang dituangkan dalam undang-undang benar-benar didasarkan atas kenyataan yang hidup dalam kesadaran hukum masyarakat. Dengan demikian, norma hukum yang tertuang dalam undang-undang itu kelak dapat dilaksanakan dengan sebaik-baiknya di tengah-tengah masyarakat hukum yang diaturnya.

Pada kajian hukum atau penelitian hukum yang sosiologis, hukum dikonsepkan sebagai pranata sosial yang secara riil dikaitkan dengan variabel-variabel sosial yang lain. Apabila hukum sebagai gejala sosial yang empiris sifatnya, dikaji sebagai variabel bebas/sebab (*independent variable*) yang menimbulkan pengaruh dan akibat pada berbagai aspek kehidupan sosial, kajian itu merupakan kajian hukum yang sosiologis (*socio-legal research*). Namun, jika hukum dikaji sebagai variabel tergantung/akibat (*dependent variable*) yang timbul sebagai hasil dari berbagai kekuatan dalam proses sosial, kajian itu merupakan kajian sosiologi hukum (*sociology of law*).

Proses pembentukan peraturan daerah sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undangan berangkat dari realitas yang ada dalam masyarakat. Realitas tersebut bisa berupa aspirasi yang berkembang, masalah yang ada maupun tuntutan atas kepentingan perubahan-perubahan. Dari realitas tersebut maka proses berikutnya adalahmencoba untuk mencari sebuah jalan keluar yang terbaik yang dapat mengatasi persoalan yang muncul atau memperbaiki keadaan yang sekarang.

Hasil paling utama dari proses pembentukan hukum adalah terbentuknya sebuah peraturan perundang-undangan yang akan dijadikan alat untuk mengatur dan mengendalikan masyarakat, sehingga untuk keperluan tersebut sebuah produk hukum haruslah

sangat mapan kandungan kelayakan substansial, sosial dan politiknya. Sebab, bila sebuah produk hukum tidak memiliki kemapanan yang cukup tersebut akan membelenggu dan merugikan masyarakat sebab di dalamnya banyak terjadi pertentangan (paradoks) yang sebenarnya tidak perlu. Hal ini berkaitan dengan sifat hukum itu sendiri yang pada dasarnya dapat dan harus dipaksakan dalam penerapannya (sifat hukum yang imperatif). Kemampuan konseptual tersebut penting agar dalam pemaksaan pada penerapannya itu tidak terjadi kerugian-kerugian bagi masyarakat, tapi justru dengan pemaksaan itu justru berdampak pada dinamika masyarakat yang lebih teratur dan tertib tanpa ada satu pihak merugikan pihak lain.

Philippe Nonet dan Philip Selznick mengemukakan suatu model hukum responsif yaitu hukum yang baik seharusnya menawarkan sesuatu yang lebih daripada sekadar keadilan prosedural. Hukum yang baik harus berkompeten dan juga adil; hukum semacam itu seharusnya mampu mengenali keinginan publik dan punya komitmen bagi tercapainya keadilan substantif.[109]

Menurut Syaukani dan Thohari[110], bila hukum itu dibangun di atas landasan yang tidak sesuai dengan struktur rohaniah masyarakat, bisa dipastikan resistensi masyarakat terhadap hukum itu akan sangat kuat. Hart[111] mengemukakan eksistensi sebuah sistem hukum merupakan fenomena sosial yang selalu menghadirkan dua aspek, yang harus kita perhatikan agar tinjauan kita mengenainya menjadi realistis. Aspek-aspek itu mencakup sikap dan perilaku yang berwujud pengakuan atas peraturan-peraturan dan juga sikap dan prilaku yang lebih sederhana berupa sekadar kepatuhan atau penerimaan secara diam. Karena dengan pengakuan yang terwujud pada sikap dan perilaku berarti sebuah aturan hukum dapat diterima masyarakat dan telah mencapai bentuknya yang lengkap dalam aspek sosiologis, karena pada dasarnya menurut

---

[109] Philippe Nonet dan Philip Selznick, 2008, *Hukum Responsif*, cet. Kedua, Bandung: Nusa Media, h. 84.

[110] Imam Syaukani dan Ahsin Thohari, *Dasar-Dasar Politik Hukum. Jakarta:* Raja Grafindo Persada. 2008, hlm. 25.

[111] H.L.A. Hart. Konsep Hukum (The Concept Of Law). Bandung: Nusamedia, 2009, hlm. 311.

Gilissen dan Gorle[112] sumber hukum primer adalah kebiasaan hukum masyarakat.

Landasan sosiologis Perubahan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah pada dasarnya adalah Bahwa Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah sudah tidak sesuai dengan perkembangan keadaan serta tuntutan penyelenggaraan otonomi daerah sehingga perlu dilakukan perubahan.

C. Landasan Yuridis

Perubahan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah ini bertujuan untuk mengatasi permasalahan hukum dalam sinkronisasi dan harmonisasi peraturan perundang-undangan terkait dana bagi hasil antara pemerintah dan pemerintahan daerah.

Secara yuridis, perubahan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah akan memperhatikan peraturan perundang-undangan terkait sebagaimana telah dipetakan pada bab sebelumnya. Adapun peraturan perundangan terkait tersebut adalah sebagai berikut:

1. Undang-Undang Dasar Tahun 1945;
2. Undang–Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679);

---

[112] John Gilissen dan Fritz Gorle. *Historische Inleiding Tot Het Recht*, atau *Sejarah Hukum* Terj. Freddy Tengker. Bandung: PT Refika Aditama, 2007, hlm 23.

3. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1995 tentang Cukai (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 105, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4755); dan
4. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 130, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5049).

D. Materi Muatan

1. Jangkauan

Perubahan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah akan menjangkau hal-hal pengaturan yang berkenaan dengan perubahan komponen penyusun dana bagi hasil dari sektor pajak. Komponen penyusun yang saat ini terdapat pada pasal 11 ayat (2) UU No. 33 Tahun 2004 tidak sesuai lagi dengan kondisi riil praktik pembagian dana bagi hasil antara pemerintah dan pemerintahan daerah. Selain itu, dengan perkembangan kondisi penyelenggaraan pemerintahan daerah perlu untuk menambahkan pajak tertentu (PPN dan PPnBM) sebagai bagian dari komponen penyusun dana bagi hasil dari sektor pajak tersebut.

2. Arah Pengaturan

Arah pengaturan dalam Perubahan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah ini pada dasarnya mengarah pada perubahan pengaturan mengenai dana bagi hasil yang diatur dalam pasal 11 ayat (2) UU No. 33 Tahun 2004. Substansi pengaturan dalam pasal tersebut mendesak untuk segera direvisi karena tidak sesuai lagi dengan perkembangan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai komponen dana bagi hasil. Selain itu, pengaturan perubahan UU No. 33 Tahun 2004 ini akan diarahkan pada upaya untuk menambah basis keuangan daerah dengan memasukkan PPN dan PPnBM sebagai salah satu komponen penyusun dana bagi hasil dari sektor pajak.

3. Ruang Lingkup Materi Muatan

Sebagaimana telah diulas pada bab-bab sebelumnya bahwa perubahan UU No. 33 Tahun 2004 ini akan berkenaan dengan komponen penyusun dana bagi hasil dari sektor pajak yang diatur dalam Pasal 11 yang ketentuannya adalah sebagai berikut:

Pasal 11

(1) Dana Bagi Hasil bersumber dari pajak dan sumber daya alam.
(2) Dana bagi hasil yang bersumber dari pajak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas:
    a. Pajak Bumi dan bangunan (PBB);
    b. Bea Perolehan atas Hak Tanah dan Bangunan (BPHTB); dan
    c. Pajak Penghasilan (PPh) Pasal 25 dan Pasal 29 wajib Pajak Orang Pribadi Dalam Negeri dan PPh Pasal 21.
(3) Dana Bagi Hasil yang bersumber dari sumber daya alam sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berasal dari:
    a. kehutanan;
    b. pertambangan umum;
    c. perikanan;
    d. pertambangan minyak bumi;
    e. pertambangan gas bumi; dan
    f. pertambangan panas bumi.

Ketentuan di atas diusulkan untuk diubah menjadi sebagai berikut:

Pasal 11

(1) Dana Bagi Hasil bersumber dari pajak dan sumber daya alam.
(2) Dana bagi hasil yang bersumber dari pajak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas:
    a. Pajak Bumi dan Bangunan sektor non pedesaan dan perkotaan (PBB);
    b. Pajak Penghasilan (PPh) Pasal 25 dan Pasal 29 wajib Pajak Orang Pribadi Dalam Negeri dan PPh Pasal 21;
    c. Cukai hasil tembakau; dan
    d. Pajak Pertambahan Nilai Barang dan Jasa dan Pajak Penjualan atas Barang Mewah (PPN dan PPnBM).

(3) Dana Bagi Hasil yang bersumber dari sumber daya alam sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berasal dari:
   a. kehutanan;
   b. pertambangan umum;
   c. perikanan;
   d. pertambangan minyak bumi;
   e. pertambangan gas bumi; dan
   f. pertambangan panas bumi.

4. Point Penting Redesain

Berdasarkan uraian yang telah dibahas pada bab-bab sebelumnya, maka akan dikemukakan beberapa point penting redesain perimbangan keuangan dari dana bagi hasil sektor pajak sebagai berikut:

a. Perubahan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah diperlukan karena Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah sudah tidak sesuai dengan perkembangan keadaan serta tuntutan penyelenggaraan otonomi daerah. Pengaturan komponen penyusun dana bagi hasil dari sektor pajak dalam UU No. 33 Tahun 2004 perlu diubah karena berdasarkan UU No. 28 Tahun 2009 PBB sektor pedesaan dan perkotaan serta BPHTB telah menjadi pajak daerah yang kewenangan pemungutannya ada pada pemerintah kabupaten/kota, kemudian berdasarkan UU No. 39 Tahun 2007 cukai hasil tembakau termasuk pajak yang dibagihasilkan antara pemerintah dan pemerintahan daerah sehingga cukai hasil tembakau perlu ditambahkan sebagai salah satu komponen penyusun dana bagi hasil dari sektor pajak. Selain itu, kondisi keuangan daerah untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah saat ini membutuhkan pembiayaan yang memadai sehingga untuk mendukung hal tersebut perlu menambahkan PPN dan PPnBM sebagai salah satu komponen penyusun dana bagi hasil dari sektor pajak.

b. Pertimbangan filosofis Perubahan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah adalah bahwa untuk mendukung penyelenggaraan otonomi daerah melalui penyediaan sumber-sumber pendanaan berdasarkan kewenangan Pemerintah Pusat, Desentralisasi, Dekonsentrasi, dan Tugas Pembantuan, perlu diatur perubahan perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dengan mempertimbangkan pembagian kewenangan, tugas, dan tanggung jawab antar susunan pemerintahan. Pertimbangan sosiologis Perubahan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah adalah bahwa Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah sudah tidak sesuai dengan perkembangan keadaan serta tuntutan penyelenggaraan otonomi daerah sehingga perlu dilakukan perubahan. Pertimbangan yuridis Perubahan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah pada dasarnya adalah untuk mensikronisasi dan mengharmonisasikan ketentuan dana bagi hasil dengan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1995 tentang Cukai dan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

c. Sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan Perubahan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah yang akan dituangkan dalam materi pengaturan pada dasarnya adalah mengubah ketentuan Pasal 11 ayat (2) UU No. 33 Tahun 2004, sehingga ketentuannya menjadi: Dana bagi hasil yang bersumber dari pajak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas:
   a. Pajak Bumi dan Bangunan sektor non pedesaan dan perkotaan (PBB);

b. Pajak Penghasilan (PPh) Pasal 25 dan Pasal 29 wajib Pajak Orang Pribadi Dalam Negeri dan PPh Pasal 21;
c. Cukai hasil tembakau; dan
d. Pajak Pertambahan Nilai Barang dan Jasa dan Pajak Penjualan atas Barang Mewah (PPN dan PPnBM).

5. Rekomendasi

Redesain perimbangan keuangan melalui Perubahan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah ini merupakan kajian agar Perubahan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah dilakukan sesuai dengan kondisi riil dinamika peraturan perundang-undangan terkait perimbangan keuangan antara pemerintah dan pemerintah daerah. Sesuai dengan hasil kajian ini, maka saran yang dapat diberikan terkait perubahan UU No. 33 Tahun 2004 adalah sebagai berikut:

1. Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat perlu segera membahas perubahan UU No. 33 Tahun 2004 terkait dengan perubahan komponen dana bagi hasil dari sektor pajak sesuai dengan peraturan perundang-undangan terkait agar komponen dana bagi hasil dari sektor pajak menjadi sinkron dengan peraturan perundang-undangan terkait, dalam hal ini Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1995 tentang Cukai dan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.
2. Perlu menambahkan PPN dan PPnBM sebagai salah satu komponen penyusun dana bagi hasil dari sektor pajak untuk mendukung dan memperkuat kondisi keuangan pemerintahan daerah dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah yang menjadi kewenangannya.
3. Pemerintah perlu menyiapkan perangkat hukum berupa peraturan pelaksanaan terkait perubahan komponen dana bagi hasil dari sektor pajak pada UU No. 33 Tahun 2004 agar pelaksanaannya menjadi lebih sistematis dan efektif.

REFERENSI

Buku:

Asshiddiqie, Jimly. Perihal Undang-Undang, Konstitusi Press, Jakarta. 2006.

Attamimi, A. Hamid S. *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, 1990.

Bagir Manan, *Wewenang Provinsi, Kabupaten dan Kota Dalam Rangka Otonomi Daerah*, Makalah pada Seminar Nasional FH UNPAD, 13 mei 2000.

Bernard L. Tanya. *Teori Hukum (Strategi Tertib manusia Lintas Ruang dan Generasi)*. Genta Publishing. Yogyakarta. 2010.

Bewa Ragawino, *Hukum Administrasi Negara*, Soft File.

Culla, Adi Suryadi, "*Otonomi Daerah dalam Tinjauan Politik*", dalam Indriyanto, Makalah: *Otonomi dan Pembangunan Daerah*, 2001.

Gilissen, John dan Fritz Gorle. *Historische Inleiding Tot Het Recht*, yang telah diterjemahkan kedalam Bahasa Indonesia oleh Freddy Tengker, *Sejarah Hukum*, PT Refika Aditama, Bandung, 2007.

Hart, H.L.A. Konsep Hukum (The Concept Of Law), Nusamedia, Bandung. 2009.

K.J. Davey, Hubungan Keuangan Pusat-Daerah Di Indonesia, dalam Nick Devas, dkk, Keuangan Pemerintah Daerah Di Indonesia, UI Press, Jakarta, 1989.

Kushandajani, *Minimum Service Standard and Public Service Increase in Local Autonomy Era*, Makalah, 2003.

Lili Rasjidi dan Ira Thania Rasjidi. *Pengantar Filsafat Hukum*, Bandung: Mandar Maju, 2002.

Machfud Sidik, Format Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah yang Mengacu pada Pencapaian Tujuan Nasional, Makalah untuk Seminar Nasional "Public Sector Scorecard", Direktorat Jenderal Perimbangan Pusat dan Daerah Departemen Keuangan RI, 2002.

Manan, Bagir. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII. Jogjakarta. 2001.

Mochtar Kusumaatmadja, *Hukum, Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional*, Binacipta, Bandung, 1986.

Philippe Nonet dan Philip Selznick, *Hukum Responsif*, cet. Kedua, Bandung: Nusa Media, 2008.

Philipus M. Hadjon, *Fungsi Normatif Hukum Administrasi Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Bersih*. disampaikan pada Pidato pengukuhan Guru besar di FH UNAIR 10 Oktober 1994.

Philipus M. Hadjon, *Tentang Wewenang*, "Yuridika" FH Universitas Airlangga, No. 5 dan 6 Tahun XII, September 1997,

Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: PT Raja Grafindo, 2006).

Sarundanjang, Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1999.

Satjipto rahardjo. "*Hukum Progresif sebuah Sintesa Hukum Indonesia*,. Genta Publishing, Yogyakarta, 2009.

Sidharta, B. Arief. *Ilmu Hukum Indonesia*. Bandung : Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan, 2010.

Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta. 1986.

Soeprapto, Maria Farida Indrati. *Ilmu Perundang-undangan*, Kanisius, Yogyakarta, 1998.

Syafrudin, Ateng, "Asas-asas Pemerintahan Yang Layak Pegangan Bagi Pengabdian Kepala Daerah", dalam *Himpunan Makalah Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik* (A.A.U.P.B), penyusun: Paulus Effendie Lotulung, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1994.

Syaukani, Imam dan Ahsin Thohari, *Dasar-Dasar Politik Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta. 2008.

Tanya,L,Bernard, *Teori Hukum (Strategi Tertib manusia Lintas Ruang dan Generasi)*. Genta Publishing. Yogyakarta. 2010.

Tim Peneliti, Kupas Tuntas Hubungan Keuangan Pusat Daerah, Hasil Riset Fitra-Tifa, 2012.

Tim Penyusun LAN-Depdagri, Modul 1 *Diklat Teknis Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan (Legal Drafting)* Depdagri-LAN, Jakarta, 2007.

Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD* 1945, (Jakarta: Kencana, 2010).

Vlies, I.C. van der, *Handboek Wetgeving* (Buku Pegangan Perancang Peraturan Perundang-Undangan), Dirjen Peraturan Perundang-Undangan DEPKUMHAM RI, Jakarta, 2007.

Winahyu, *Peranan Hukum Dalam Pertanggungjawaban Perbuatan Pemerintahan (Bestuurhandeling) Suatu Kajian Dalam Kebijakan Pembangunan Hukum*, Jurisprudence, Vol. 1, No. 2, September 2004.

Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2011.

Yusriyadi. *Tebaran Pemikiran Kritis Hukum dan Masyarakat*. Surya Pena Gemilang. Malang. 2010.

Yuswanto, Hukum Desentralisasi Keuangan, Rajawali Pers, Jakarta, 2012.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Tahun 1945.

Undang–Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah (Lembaran Negara Republik

Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679);

Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 126, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4438.

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1995 tentang Cukai. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 105, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4755.

Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 130, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5049.

Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2009 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1983 Tentang Pajak Pertambahan Nilai Barang Dan Jasa Dan Pajak Penjualan Atas Barang Mewah. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 150, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5069.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2011 tentang Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2012. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 113, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5254.

Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2012 tentang Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2013. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 228, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5361.

Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4737.

GLOSARIUM

Anggaran pendapatan dan belanja daerah	:	Rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang ditetapkan dengan peraturan daerah.
Anggaran pendapatan dan belanja Negara	:	Rencana keuangan tahunan pemerintahan negara yang disetujui dewan perwakilan rakyat.
Belanja daerah	:	Semua kewajiban daerah yang diakui sebagal pengurang nilai kekayaan bersih dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan.
Daerah otonom	:	Kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem negara kesatuan republik Indonesia.

Dana alokasi khusus : Dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah teretntu dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional.

Dana alokasi umum : Dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar-daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.

Dana bagi hasil : Dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah berdasarkan angka presentasi untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.

Dana dekonsentrasi : Dana yang berasal dari APBN yang dilaksanakan oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah yang mencakup semua penerimaan dan pengeluaran dalam rangka pelaksanaan dekonsentrasi, tidak termasuk dana yang dialokasikan untuk instansi vertikal pusat di daerah.

Dana perimbangan	:	Dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.
Dana tugas pembantuan	:	Dana yang berasal dari APBN yang dilaksanakan oleh daerah yang mencakup semua penerimaan dan pengeluaran dalam rangka pelaksanaan tugas pembantuan.
Dekonsentrasi	:	Pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu.
Desentralisasi	:	Penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem negara kesatuan republik Indonesia.
Good Governance	:	Suatu penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggung jawab yang sejalan dengan prinsip demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran salah alokasi dana investasi, pencegahan korupsi baik secara politik maupun administratif, menjalankan disiplin anggaran serta penciptaan *legal and political*

framework bagi tumbuhnya aktivitas usaha.

Jasa umum : Jasa yang disediakan atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk tujuan kepentingan dan kemanfaatan umum serta dapat dinikmati oleh orang pribadi atau badan.

Jasa usaha : Jasa yang disediakan oleh pemerintah daerah dengan menganut prinsip-prinsip komersial karena pada dasarnya dapat pula disediakan oleh sektor swasta.

Otonomi daerah : Hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Pajak daerah : Kontribusi wajib kepada daerah yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan undang-undang, dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan daerah bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Pemerintah daerah	:	Gubernur, bupati, atau walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.
Pendapatan asli daerah	:	Pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan perturan perundang-undangan.
Pendapatan daerah	:	Semua hak daerah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan.
Penerimaan daerah	:	Uang yang masuk ke kas daerah.
Pengeluaran daerah	:	Uang yang keluar dari kas daerah.
Perimbangan keuangan antara pemerintah dan pemda	:	Suatu sistem pembagian keuangan yang adil, proporsional, demokratis, transparan, dan bertanggung jawab dalam rangka pendanaan penyelenggaraan desentralisasi, dengan mempertimbangkan potensi, kondisi, dan kebutuhan daerah serta besaran pendanaan penyelenggaraan dekonsentrasi dan tugas pembantuan.

Perizinan tertentu	:	Kegiatan tertentu pemerintah daerah dalam rangka pemberian izin kepada orang pribadi atau Badan yang dimaksudkan untuk pembinaan, pengaturan, pengendalian dan pengawasan atas kegiatan, pemanfaatan ruang, serta penggunaan sumber daya alam, barang, prasarana, sarana atau fasilitas tertentu guna melindungi kepentingan umum dan menjaga kelestarian lingkungan.
Pinjaman daerah	:	Semua transaksi yang mengakibatkan daerah menerima sejumlah uang atau menerima manfaat yang bernilai uang dari pihak lain sehingga daerah tersebut dibebani kewajiban untuk membayar kembali.
Retribusi daerah	:	Pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan.
Sentralisasi	:	Kekuasaan atau kewenangan pemerintahan yang terpusat pada pemerintah pusat.

REDESAIN
HUKUM PERIMBANGAN KEUANGAN

Dari Dana Bagi Hasil Sektor Pajak

Substansi buku ini merupakan referensi yang dapat digunakan sebagai rujukan dalam diskusi ataupun untuk menambah pengetahuan pembaca yang tertarik dengan hubungan keuangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah.

Dana bagi hasil merupakan salah satu jenis dana perimbangan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah. Dana Bagi Hasil adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah berdasarkan angka presentasi untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan Desentralisasi. Dana bagi hasil juga adalah kesempatan bagi daerah yang dapat digunakan untuk meningkatkan pendapatannya. Kebutuhan keuangan untuk penyelenggaraan pelayanan publik oleh pemerintah daerah semakin hari semakin bertambah sehingga membutuhkan tambahan dari sektor bagi hasil pajak. Isu tersebut diuraikan dalam buku ini dengan menawarkan redesain sistem perimbangan keuangan dari dana bagi hasil sektor pajak.

PUSAKA MEDIA

penerbit pusaka
pusakamedia@gmail.com
@pusaka_media

ISBN 978-623-7560-86-9