

Retribusi, Legislasi Finansial

PUNGUTAN nonpajak yang dewasa ini hangat dibicarakan mengundang komentar, evaluasi dan usulan perbaikan. Tapi soal retribusi ini cenderung diisolasi dalam kaitan dengan inefisiensi ekonomi, dan peningkatan pendapatan asli daerah (PAD) dalam kerangka otonomi daerah.

Isolasi masalah itu tak melihat perspektif yang lebih luas. Sebab, pertama, pungutan nonpajak oleh negara tak hanya terjadi di daerah, terbukti bahwa Departemen Tenaga Kerja dan Departemen Perhubungan baru saja memangkas sejumlah pungutan. Kedua, praktek pungutan nonpajak juga membuka peluang kolusi penguasa-pengusaha dan pengkaplingan ekonomi-politik oleh birokrasi. Ketiga, terkesan bahwa DPR/DPRD tak mampu mengendalikan pungutan-pungutan tersebut.

Anggaran negara mencakup pendapatan (penerimaan dalam negeri berupa pajak dan nonpajak, penerimaan pembangunan, penerimaan insidental), pengeluaran (rutin dan pembangunan), serta utang-utang negara. Pungutan dana masyarakat di luar legislasi finansial dan tanpa pengawasan, disebut oleh UUD 1945 sebagai praktek fasisme.

DILIHAT dari praktek birokrasi pemerintahan, berbagai pungutan negara menandai intensitas penggunaan instrumen pajak dan nonpajak sebagai sarana mengelola pemerintahan. Beberapa faktor penyebab dapat dikemukakan untuk ini. *Pertama*, peningkatan beban

Oleh Mohammad Fajrul Falaakh

pembangunan membutuhkan dukungan dana yang makin besar. Namun kendala pemasukan dana dari komoditas nonmigas dan bantuan asing telah mendorong pencarian alternatif sumber-sumber dana.

Maka, *kedua*, pemerintah menggalakkan pungutan pajak dan sukses menggenjot penerimaan sektor ini. Hal ini memicu kalangan birokrasi untuk mengambil alternatif pungutan nonpajak hingga di daerah. Jalur ini juga telah dimanfaatkan banyak oknum aparat untuk memungut uang pelicin dalam melancarkan urusan dengan mereka.

Ketiga, setiap pejabat cenderung mematok sendiri kapling ekonomi-politiknya. Bukan rahasia lagi, kolusi penguasa-pengusaha merupakan praktek yang marak hingga di daerah, dan cenderung nepotis. Praktek pungutan non-pajak dengan pijakan kolusi itu telah berkembang menjadi pengkaplingan sumber-sumber keuangan negara. Dengan kata lain, kewenangan birokratik telah dimanfaatkan untuk mengeduk dana masyarakat melalui penetapan pungutan, biaya lisensi dan sebagainya.

Di daerah, pungutan yang ditetapkan dalam Perda memerlukan persetujuan Presiden (Mendagri). Namun kepala daerah tidak bertanggung jawab kepada DPRD. Apakah DPR juga mengetahui/mengawasi hal

ini, sedangkan banyak pungutan di pusat berlaku begitu saja dan baru dipangkas oleh Menaker dan Menhub tanpa DPR ribut lebih dulu? Bagaimana pula akses DPR atas pungutan di daerah, baik yang ditetapkan dalam bentuk Perda atau hanya berupa keputusan kepala daerah ("pungutan eksekutif")?

Seiring dengan pengembangan otonomi di daerah (tingkat kabupaten/kotamadya), peningkatan kemampuan keuangan daerah dalam membiayai pembangunan merupakan keniscayaan. Akibatnya, pemerintah daerah meningkatkan pungutan dana dari masyarakat. Rencana Ditjen PUOD Depdagri memangkas beberapa jenis pungutan di daerah untuk meningkatkan efisiensi ekonomi (5 pajak Dati II, 19 retribusi Dati II, dan 6 retribusi Dati I), saya kira masih akan diikuti oleh peningkatan pungutan atau dicarikan pengganti di sektor lain oleh pemerintah daerah.

Pemangkasan pungutan di daerah belaka tak menyelesaikan inefisiensi ekonomi. Praktek otonomi daerah masih dapat meningkatkan pungutan, karena UU (Dar) No. 15/1957 menyebutkan 5 jenis pajak dan 36 retribusi di Dati I serta 19 jenis pajak dan 60 retribusi di Dati II. Karenanya pengembangan otonomi daerah juga memerlukan restrukturisasi perimbangan keuangan pusat dan daerah, serta

desentralisasi dan redistribusi sumber daya pembangunan.

BAGAIMANAPUN, peningkatan pungutan harus diikuti oleh pengawasan yang makin intensif, sejalan dengan sifat demokratis dan paham kedaulatan rakyat dalam penyelenggaraan pemerintahan. Namun sistem pemerintahan di daerah tak mengenal pertanggungjawaban fungsional pihak eksekutif kepada DPRD, sehingga anggaran daerah sulit dikontrol. Akhirnya pengawasan itu memusat di DPR, khususnya atas kinerja Depdagri.

Sayang bahwa perhatian dan kinerja lembaga perwakilan rakyat di bidang legislasi finansial tidak menggembirakan. Terbukti, selama ini DPR belum pernah menolak atau mengubah RAPBN yang diajukan Pemerintah. Padahal legislasi finansial dalam bentuk APBN (dan APBD) merupakan bentuk konkret-material dari rencana kebijakan negara yang dilaksanakan oleh Pemerintah.

Cara pemerintah menggunakan anggaran negara yang telah disetujui oleh DPR harus sepadan dengan keputusan rakyat, dan karenanya diperlukan pengawasan atas penggunaan kekayaan negara tersebut. Dalam penggunaan kekayaan negara ini termasuk materialisasi dari "bumi dan air dan kekayaan yang ada di dalamnya" (juga udara dan ruang angkasa).

Dalam konteks ini dapat dimengerti bahwa keuangan negara menyangkut nasib dan cara hidup (material) rakyat, sehing-

ga legislasi finansial (termasuk memungut sumber-sumber dana rakyat) harus tetap bersandar kepada keputusan rakyat dan diktum "untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat". Kalau tak demikian, apa lagi terjadi "pengkaplingan sumber-sumber ekonomi-politik" (hingga di daerah), akan terjadi fasisme (birokrasi) yang ditolak oleh UUD 1945.

Kuangan negara adalah bagian dari "hajat hidup rakyat banyak", maka layanan publik oleh birokrasi yang didistribusikan kepada swasta tak boleh dijadikan alat pengeruk dana secara monopolistik-oligopolistik dan tanpa pengawasan.

Bab keuangan negara dalam UUD 1945 menegaskan, cara menetapkan anggaran pendapatan dan belanja negara merupakan ukuran bagi sifat demokratis pemerintahan. Di negara fasis, anggaran negara ditetapkan sendiri oleh Pemerintah. Di negara yang menganut kedaulatan rakyat seperti Indonesia, anggaran negara dan pemungutan sumber dana masyarakat harus ditetapkan sendiri oleh rakyat melalui wakil-wakilnya.

Cara hidup rakyat sebagai bangsa, dari mana diperoleh belanja hidup, harus ditetapkan sendiri oleh rakyat. Rakyat menentukan sendiri nasib dan cara hidupnya. Maka segala tindakan yang membebani rakyat "dalam bentuk pajak dan lain-lainnya", harus ditetapkan dengan persetujuan DPR. Karena

(Bersambung ke hlm. 5 kol. 5-6)

itu kedudukan DPR dalam hal keuangan negara justru lebih kuat daripada kedudukan Pemerintah.

Pengawasan teknis tertinggi atas pemanfaatan keuangan negara itu dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (Bepeka) yang berstatus independen, bebas dari pengaruh dan kekuasaan Pemerintah.

(Bepeka) memberitahukan pemeriksaannya kepada DPR. Pemeriksaan (Bepeka) meliputi seluruh kekayaan negara (termasuk APBN, APBD, dan ang-

garan BUMN), yang digunakan oleh DPR untuk menilai kinerja Pemerintah.

Konstitusionalisme Indonesia dalam perspektif ekonomi-politik tak menginginkan berkembangnya feodalisme oleh birokrasi modern. Paham kemasyarakatan bangsa Indonesia yang menghendaki untuk keluar dari kungkungan feodalisme tradisional tak perlu dihambat oleh birokrasi.

** Mohammad Fajrul Falaakh, dosen dan peneliti di UGM, Yogyakarta.*

KOMPAS, KAMIS, 14 MARET 1996