



PUTUSAN

Nomor 44/PUU-IX/2011

DEMI KEADILAN BERDASARKAN KETUHANAN YANG MAHA ESA

MAHKAMAH KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA

[1.1] Yang mengadili perkara konstitusi pada tingkat pertama dan terakhir, menjatuhkan putusan dalam perkara permohonan Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, dan Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2008 tentang Perubahan Keempat Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang diajukan oleh:

- [1.2] 1. Nama : **DR. KH. Zulkifli Muhadli, S.H., M.M**
Jabatan : Bupati Sumbawa Barat
Alamat : Jalan Bung Karno Nomor 3, Komplek Perkantoran Komutar Telu Center (KMC), Taliwang, Sumbawa Barat, Provinsi Nusa Tenggara Barat
Sebagai ----- **Pemohon I;**
2. Nama : **Ir. Abdul Muis, M.M**
Jabatan : Wakil Bupati Mimika
Alamat : Jalan Cendrawasih Timika, Kabupaten Mimika, Provinsi Papua
Sebagai ----- **Pemohon II;**
3. Nama : **Ir. Willy M. Yoseph, M.M**
Jabatan : Bupati Murung Raya
Alamat : Jalan A. Yani Nomor 35, Puruk Cahu, Kabupaten Murung Raya, Provinsi Kalimantan Tengah
Sebagai ----- **Pemohon III;**
4. Nama : **Ir. Hein Namotemo, M. SP**
Jabatan : Bupati Halmahera Utara

Alamat : Jalan Perpawilan Ternate, Kabupaten Halmahera
Utara, Provinsi Maluku Utara

Sebagai ----- **Pemohon IV;**

5. Nama : **Drs. Anwar Hafid**

Jabatan : Bupati Morowali

Alamat : Komplek Perkantoran Funuasingko Bungku,
Kabupaten Morowali, Provinsi Sulawesi Tengah

Sebagai ----- **Pemohon V;**

Dalam hal ini berdasarkan Surat Kuasa Khusus tanggal 24 November 2010 memberi kuasa kepada 1) **Rudy Alfonso, S.H.**, 2) **Samsul Huda, S.H.**, 3) **Misbahuddin Gasma, S.H.**, 4) **Dorel Almir, S.H., M.Kn.**, 5) **Daniel Tonapa Masiku, S.H.**, 6) **Heru Widodo, S.H.**, 7) **Mona Bidayati, S.H.**, 8) **Samsudin, S.H.**, dan 9) **Robinson, S.H.**, seluruhnya adalah Advokat dan Konsultan Hukum pada kantor *Alfonso & Partners Law Office*, yang beralamat di Gedung Palma One^{5th}, Suite 509, Jalan H.R. Rasuna Said Kav. X-2 Nomor 4, Jakarta 12950, baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama bertindak untuk dan atas nama Pemohon;

Selanjutnya disebut sebagai ----- **para Pemohon;**

[1.3] Membaca permohonan para Pemohon;

Mendengar keterangan para Pemohon;

Mendengar dan membaca keterangan tertulis Pemerintah;

Memeriksa bukti-bukti para Pemohon dan Pemerintah;

Mendengar keterangan saksi dan ahli para Pemohon serta ahli Pemerintah;

Membaca kesimpulan tertulis para Pemohon dan Pemerintah;

2. DUDUK PERKARA

[2.1] Menimbang bahwa para Pemohon telah mengajukan permohonan dengan surat permohonan bertanggal 24 Juni 2011 yang diterima Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut Kepaniteraan Mahkamah) pada tanggal 24 Juni 2011 dengan Akta Penerimaan Berkas Permohonan Nomor 249/PAN.MK/2011 dan dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi Nomor 44/PUU-IX/2011, pada hari Senin, tanggal 4 Juli 2011 yang telah diperbaiki dan

diterima di Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 2 Agustus 2011, menguraikan hal-hal sebagai berikut:

A. KEWENANGAN MAHKAMAH KONSTITUSI

1. Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 menyatakan bahwa, "*Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum*";
2. Pasal 10 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (UU MK), menyatakan bahwa, "*Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*";
3. Pasal 1 angka 3 huruf a UU MK menyatakan bahwa, "*Permohonan adalah permintaan yang diajukan secara tertulis kepada Mahkamah Konstitusi mengenai pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*".
4. Pasal 29 ayat (1) UU MK juga menyatakan bahwa, "*Permohonan diajukan secara tertulis dalam Bahasa Indonesia oleh pemohon atau kuasanya kepada Mahkamah Konstitusi*".
5. Pasal 50 UU MK menyatakan, "*...undang-undang yang dapat dimohonkan untuk diuji adalah undang-undang yang diundangkan setelah perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945...*". Pasal dimaksud telah dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sesuai Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 066/PUU-II/2004 tanggal 11 April 2005.
6. Bahwa undang-undang yang dimohonkan untuk diuji oleh para Pemohon adalah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah khususnya ketentuan Pasal 160 ayat (2) huruf c, Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah khususnya ketentuan Pasal 11 ayat (2) huruf c dan Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2008 tentang

Perubahan Keempat atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan khususnya ketentuan Pasal 31C ayat (1).

7. Berdasarkan uraian tersebut di atas, Mahkamah Konstitusi berwenang untuk mengadili perkara pengujian **Pasal 160 ayat (2) huruf c** Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, **Pasal 11 ayat (2) huruf c** Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dan **Pasal 31C ayat (1)** Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2008 tentang Perubahan Ke-empat Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan *a quo* sepanjang menyangkut frasa “**orang pribadi**” *a quo* terhadap ketentuan Pasal 18A ayat (1) UUD 1945.

B. KEDUDUKAN HUKUM (LEGAL STANDING) PARA PEMOHON

1. Bahwa Pasal 51 ayat (1) UU MK menyatakan “*Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang, yaitu:*
 - a. *perorangan warga negara Indonesia;*
 - b. *kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang;*
 - c. *badan hukum publik atau privat;*
 - d. *lembaga negara.*

Bahwa dalam Penjelasan Pasal 51 ayat (1) UU Nomor 24 Tahun 2003 dikatakan bahwa: “*Yang dimaksud dengan ‘hak konstitusional’ adalah hak-hak yang diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.*” Uraian kerugian hak konstitusional para Pemohon akan dijabarkan lebih lanjut dalam Permohonan *a quo*.

2. Bahwa Pemohon I, Pemohon II, dan Pemohon III secara konstitusional adalah badan hukum publik yakni Kabupaten Sumbawa Barat yang secara sah diwakili oleh Dr. Zulkifli Muhadli, SH, MM berdasarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 131.52 – 280 Tahun 2010 tentang Pengesahan Pemberhentian dan Pengangkatan Bupati Sumbawa Barat Provinsi Nusa Tenggara Barat yang mengesahkan Dr. Zulkifli Muhadli, SH, MM sebagai Bupati Sumbawa Barat Masa Jabatan Tahun 2005 – 2010 (**Bukti P-6**), Kabupaten Mimika yang secara sah diwakili oleh H. Abd. Muis

ST, MM berdasarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 132.91 – 797 Tahun 2008 tentang Pengesahan Pengangkatan Wakil Bupati Mimika Provinsi Papua yang mengesahkan pengangkatan H. Abd. Muis ST, MM sebagai Wakil Bupati Mimika masa jabatan Tahun 2008-2013 (**Bukti P-7**), serta Kabupaten Halmahera Utara yang secara sah diwakili Ir. Hein Namotemo, MSP berdasarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 132.82 – 732 Tahun 2010 tentang Pemberhentian Pejabat Bupati Halmahera Utara Provinsi Maluku Utara yang mengesahkan pengangkatan Ir. Hein Namotemo, MSP sebagai Bupati Halmahera Utara Masa Jabatan Tahun 2010 – 2015 (**Bukti P-3**).

3. Bahwa kapasitas Dr. Zulkifli Muhadli, SH, MM selaku Bupati Sumbawa Barat dan Ir. Hein Namotemo, MSP sebagai Bupati Halmahera Utara dalam mewakili pemerintah kabupaten untuk mengajukan permohonan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi sesuai dengan tugas dan kewenangan Bupati yang diatur dalam Pasal 25 huruf f Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut UU 32/2004), yang berbunyi:

*“Kepala daerah mempunyai tugas dan wewenang: (f) **mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum** untuk mewakilinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan”.*

Sedangkan kapasitas H. Abd. Muis ST, MM selaku wakil Bupati Mimika dalam mewakili pemerintah Kabupaten Mimika sesuai dengan Pasal 26 ayat (1) huruf f dan g yang berbunyi: *“Wakil kepala daerah mempunyai tugas: f. melaksanakan tugas dan kewajiban pemerintahan lainnya yang diberikan oleh kepala daerah; dan g. melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah apabila kepala daerah berhalangan”.* Dalam hal ini Bupati Kabupaten Mimika, Klemen Tinal, S.E., M.M. telah menyerahkan kewenangan kepada Abdul Muis selaku Wakil Bupati.

4. Bahwa para Pemohon menganggap hak konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya Pasal 160 ayat (2) huruf c Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 11 ayat (2) huruf c Undang-Undang 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dan Pasal 31C ayat (1) Undang-Undang

Nomor 36 Tahun 2008 tentang Perubahan Keempat Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan *a quo* sepanjang menyangkut frasa “**orang pribadi**”.

5. Bahwa permohonan *judicial* yang diajukan sejalan dan selaras dengan kewajiban Bupati dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya sebagaimana ditentukan dalam Pasal 27 ayat (1) huruf i UU 32/2004 menyatakan bahwa “*Dalam melaksanakan tugas dan wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25 dan Pasal 26, kepala daerah dan wakil kepala daerah mempunyai kewajiban: i. melaksanakan dan mempertanggungjawabkan pengelolaan keuangan daerah*”
6. Bahwa dalam menjalankan tugas tersebut, bupati mengelola keuangan daerah yang dananya bersumber antara lain dari dana penerimaan daerah dimana berdasarkan Pasal 5 ayat (2) UU Nomor 33 Tahun 2004 ditentukan bahwa “*Pendapatan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bersumber dari: a. Pendapatan Asli Daerah; b. Dana Perimbangan; dan c. Lain-lain Pendapatan*”.
7. Bahwa pada faktanya pembagian dana perimbangan dirasakan tidak sesuai dengan filosofis Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah karena pembagian dana perimbangan ke daerah hanya bersumber dari PPh Orang Pribadi Dalam Negeri. Sementara, merujuk pada Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2008, PPh Badan termasuk subjek pajak sehingga merupakan jenis dana yang seharusnya dibagihasilkan. Akibatnya, tidak dibagihasilkan amanat Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 yang menentukan pembagian keuangan dilakukan secara proporsional, demokratis, adil dan transparan dengan memperhatikan potensi, kondisi dan kebutuhan daerah tidak terlaksana.
8. Bahwa berdasarkan alasan dan argumentasi hukum di atas, para Pemohon mempunyai kedudukan hukum (*legal standing*) dan dasar kepentingan untuk mengajukan permohonan pengujian ketentuan berlakunya (1) Pasal 160 ayat (2) huruf c Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, (2) Pasal 11 ayat (2) huruf c dan Pasal 31C ayat (1) Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dan (3) Pasal 31C ayat (1)

Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2008 tentang Perubahan Keempat Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan *a quo* sepanjang menyangkut frasa “**orang pribadi**”, yang menurut Pemohon bertentangan dengan Pasal 18A ayat (2) UUD 1945.

C. POKOK PERMOHONAN

I. Landasan yuridis dan filosofis pembentukan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah

1. Pada tanggal 15 Oktober 2004, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah disahkan dan diundangkan sebagai perubahan atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah;
2. Pembentukan kedua Undang-Undang tersebut di atas merupakan hasil dari Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah dan Ketetapan MPR Nomor VI/MPR/2002 tentang Rekomendasi atas Laporan Pelaksanaan Putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia oleh Presiden, DPA, DPR, BPK, dan MA merekomendasikan kepada Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat agar melakukan perubahan yang bersifat mendasar dan menyeluruh terhadap Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Oleh karena kedua Undang-Undang tersebut juga mengatur bagi hasil Pajak Penghasilan (PPH) antara pemerintah pusat dan daerah, maka Perubahan Keempat Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan yakni Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2008 juga memuat ketentuan yang selaras berkaitan dengan bagi hasil PPh antara pemerintah pusat dan daerah. Dengan demikian ketiga Undang-Undang *a quo* memuat bagi hasil PPh;

3. Bahwa Pasal 18A ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai landasan filosofis dan landasan konstitusional pembentukan Undang-Undang tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah mengamanatkan agar hubungan keuangan, pelayanan umum, serta pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan Undang-Undang.
4. Bahwa dalam rangka mengatur hubungan keuangan tersebut, Undang-Undang tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah mendesain pola pendanaan atas penyerahan urusan kepada Pemerintahan Daerah yang diatur dalam Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah. Pendanaan tersebut menganut prinsip *money follows function*, yang mengandung makna bahwa pendanaan mengikuti fungsi pemerintahan yang menjadi kewajiban dan tanggung jawab masing-masing tingkat pemerintahan. Perimbangan keuangan antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah mencakup pembagian keuangan antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah secara proporsional, demokratis, adil, dan transparan dengan memperhatikan potensi, kondisi, dan kebutuhan Daerah.
5. Bahwa Dana Perimbangan merupakan pendanaan bagi Daerah yang bersumber dari APBN yang terdiri atas Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK). Dana Perimbangan selain dimaksudkan untuk membantu Daerah dalam mendanai kewenangannya, juga bertujuan untuk mengurangi ketimpangan sumber pendanaan pemerintahan antara Pusat dan Daerah serta untuk mengurangi kesenjangan pendanaan pemerintahan antar-daerah. Ketiga komponen Dana Perimbangan ini merupakan sistem transfer dana dari Pemerintah serta merupakan satu kesatuan yang utuh.
6. Bahwa Pasal 11 ayat (1) Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah, membagi sumber pembiayaan dana bagi hasil dari pajak dan sumber daya alam, sehingga bagian yang dibagikan ke daerah terdiri dari dana

pajak dan dana sumber daya alam. Dalam konteks utuh dana bagi hasil yang bersumber dari pajak disebutkan dalam ayat (2) terdiri dari:

- a. Hasil Pajak Bumi dan Bangunan (PBB)
- b. Bea Perolehan atas Hak Tanah dan Bangunan (BPHTB)
- c. Pajak Penghasilan (PPH) Pasal 25 dan Pasal 29 Wajib Pajak Orang Pribadi Dalam Negeri dan PPh Pasal 21.

II. Pengaturan mengenai dana bagi hasil PPh dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 [Pasal 160 ayat (2) huruf c], Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 [Pasal 11 ayat (2) huruf c], dan Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2008 [Pasal 31C ayat (1)] tidak sesuai dengan amanat Pasal 18A ayat (2) UUD 1945 yang merupakan landasan filosofis Undang-Undang *a quo*

1. Prinsip dana perimbangan yang diamanatkan oleh Pasal 18A ayat (2) UUD 1945 sebagaimana berbunyi: *“Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang”*, tidak sepenuhnya tercermin dalam norma pasal-pasal yang mengatur dana perimbangan dalam ketiga Undang-Undang tersebut di atas, khususnya pasal yang mengatur mengenai bagi hasil PPh, sebagai berikut:
 - a. Pasal 160 ayat (2) huruf c Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (UU 32/2004), *“Dana Bagi Hasil yang bersumber dari pajak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri dari:.....c. Pajak Penghasilan (PPH) Pasal 21, Pasal 25, dan Pasal 29 wajib pajak orang pribadi dalam negeri”*.
 - b. Pasal 11 ayat (2) huruf c Undang-Undang 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (UU 33/2004) *”...Pajak Penghasilan (PPH) Pasal 25 dan Pasal 29 Wajib Pajak Orang Pribadi Dalam Negeri dan PPh Pasal 21”*.
 - c. Pasal 31C ayat (1) Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2008 tentang Perubahan Keempat Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan (UU 36/2008) *“...Pasal 31C ayat (1)*

Penerimaan negara dari Pajak Penghasilan orang pribadi dalam negeri dan Pajak Penghasilan Pasal 21 yang dipotong oleh pemberi kerja dibagi dengan imbangan 80% untuk Pemerintah Pusat dan 20% untuk Pemerintah Daerah tempat Wajib Pajak terdaftar”.

2. Bahwa terkait dengan pengujian Pasal 160 ayat (2) huruf c UU 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Pasal 18A ayat (2) UUD 1945 dapat kami jelaskan sebagai berikut:
 - a. Bahwa berdasarkan Pasal 157 huruf b UU 32/2004 ditentukan bahwa *“Sumber pendapatan daerah terdiri atas: ... b. dana perimbangan”.*
 - b. Bahwa selanjutnya, Pasal 159 UU 32/2004 mengatur bahwa *“Dana perimbangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 157 huruf b terdiri atas: a. Dana Bagi Hasil; b. Dana Alokasi Umum; dan c. Dana Alokasi Khusus”.*
 - c. Bahwa mengacu kepada Pasal 160 ayat (1) UU 32/2004 ditentukan bahwa *“Dana Bagi hasil sebagaimana dimaksud dalam Pasal 159 huruf a bersumber dari pajak dan sumber daya alam.*
 - d. Bahwa meski demikian dalam Pasal 160 ayat (2) huruf c UU 32/2004 memberikan batasan atas pengertian pajak yang ditentukan dalam Pasal 160 ayat (1) tersebut di atas, dimana ditentukan dalam Pasal 160 ayat (2) huruf c bahwa dana bagi hasil yang bersumber dari pajak hanya terdiri dari *Pajak Penghasilan (PPh) Pasal 21, Pasal 25, dan **Pasal 29 wajib pajak orang pribadi dalam negeri**”,* sehingga mengecualikan pajak badan.
 - e. Bahwa dengan demikian PPh yang dibagihasilkan hanya PPh Orang Pribadi Dalam Negeri, sedangkan PPh jenis lain yakni PPh Badan tidak menjadi objek yang dibagihasilkan. Padahal dalam Undang-Undang Perpajakan dikenal berbagai jenis subjek PPh. Hal ini dapat dilihat dari Pasal 2 UU UU 36/2008 yaitu: “
 - (1) *Yang menjadi subjek pajak adalah:*
 - a.1. *orang pribadi;*
 2. *warisan yang belum terbagi sebagai satu kesatuan menggantikan yang berhak;*
 - b. *badan; dan*
 - c. *bentuk usaha tetap.*

- (1a) Bentuk usaha tetap merupakan subjek pajak yang perlakuan perpajakannya dipersamakan dengan subjek pajak badan.*
- (2) Subjek pajak dibedakan menjadi subjek pajak dalam negeri dan subjek pajak luar negeri.*
- (3) Subjek pajak dalam negeri adalah:*
- a. orang pribadi yang bertempat tinggal di Indonesia, orang pribadi yang berada di Indonesia lebih dari 183 (seratus delapan puluh tiga) hari dalam jangka waktu 12 (dua belas) bulan, atau orang pribadi yang dalam suatu tahun pajak berada di Indonesia dan mempunyai niat untuk bertempat tinggal di Indonesia;*
 - b. badan yang didirikan atau bertempat kedudukan di Indonesia, kecuali unit tertentu dari badan pemerintah yang memenuhi kriteria:*
 - 1. pembentukannya berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan;*
 - 2. pembiayaannya bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah;*
 - 3. penerimaannya dimasukkan dalam anggaran Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah; dan*
 - 4. pembukuannya diperiksa oleh aparat pengawasan fungsional negara; dan*
 - c. warisan yang belum terbagi sebagai satu kesatuan menggantikan yang berhak.”*
- f. Bahwa dari pengertian pajak tersebut di atas dapat dilihat bahwa dengan adanya frasa “orang pribadi” menciptakan ketidakberimbangan pembagian dana bagi hasil yang bersumber dari pajak karena hanya membatasi pembagian dana bagi hasil yang bersumber dari pajak orang pribadi. Sementara, pengertian pajak sebagaimana tercantum dalam Pasal 2 UU 36/2008 mencakup tidak hanya orang pribadi namun juga pajak badan. Dengan tidak dibagikannya pajak badan dalam dana perimbangan daerah menciptakan ketidakseimbangan.*

- g. Bahwa dengan demikian, Pasal 160 ayat (2) UU 32/2004 bertentangan dengan Pasal 18A ayat (2) yang menentukan ***“Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang”***.
- h. Bahwa faktanya pelaksanaan Pasal 160 ayat (2) UU 32/2004 tidak dilaksanakan dengan adil dan selaras. Padahal dalam penjelasan UU 33/2004 ditentukan bahwa perimbangan keuangan antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah mencakup pembagian keuangan antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah secara proporsional, demokratis, adil dan transparan dengan memperhatikan potensi, kondisi dan kebutuhan daerah.
- i. Bahwa yang dimaksud dengan adil dan selaras berdasarkan Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah:
- ❖ Adil adalah (1) sama berat; tidak berat sebelah; tidak memihak: keputusan hakim itu; (2) berpihak kepada yang benar; berpegang pada kebenaran; (3) sepatutnya; tidak sewenang-wenang:
 - ❖ Selaras adalah sama laras, setara, serasi, sesuai, sepadan.
- j. Bahwa pelaksanaan adil dan selaras haruslah dimaknai dengan memasukan juga pembagian dana bagi yang hasil yang bersumber pajak dan pajak badan sebagaimana diperlakukan juga terhadap pajak orang pribadi.
3. Bahwa terkait dengan pengujian Pasal 11 ayat (2) huruf c UU 33/2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah terhadap Pasal 18A ayat (2) UUD 1945 dapat kami jelaskan sebagai berikut:
- a. Bahwa berdasarkan Pasal 10 UU 33/2004 ditentukan ***“Dana Perimbangan terdiri atas: a. Dana Bagi Hasil; b. Dana Alokasi Umum; dan c. Dana Alokasi Khusus”***.
- b. Bahwa selanjutnya berdasarkan Pasal 11 ayat (1) UU 33/2004 menentukan bahwa ***“Dana Bagi Hasil bersumber dari pajak dan sumber daya alam”***.

- c. Bahwa meski demikian, lagi-lagi dalam Pasal 11 ayat (2) huruf c UU 33/2004 memberikan batasan dengan menentukan bahwa “Dana Bagi Hasil yang bersumber dari pajak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas:
- a. *Pajak Bumi dan Bangunan (PBB);*
 - b. *Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB); dan*
 - c. ***Pajak Penghasilan (PPH) Pasal 25 dan Pasal 29 Wajib Pajak Orang Pribadi Dalam Negeri dan PPh Pasal 21***”.
- d. Bahwa sesuai Pasal 2 UU 36/2008 sebagaimana disebut di atas menentukan bahwa pengertian pajak mencakup tidak hanya orang pribadi namun juga pajak badan.
- e. Bahwa dalam penjelasan UU 33/2004 sendiri dijelaskan bahwa “*Perimbangan keuangan antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah mencakup **pembagian keuangan antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah secara proporsional, demokratis, adil, dan transparan** dengan memperhatikan potensi, kondisi, dan kebutuhan Daerah*”.
- f. Bahwa dengan adanya pembatasan dana bagi hasil yang hanya bersumber pada “pajak orang pribadi” **menyebabkan adanya pembagian yang tidak proporsional, demokratis, adil dan transparan.** Padahal pajak badan tidak hanya dipungut dan bersumber dari pemerintah pusat saja kepada perusahaan yang melakukan kegiatan usaha di wilayah pemerintah pusat, melainkan juga berasal perusahaan-perusahaan yang melakukan kegiatan usaha di wilayah pemerintah kabupaten, termasuk Pemerintah Kabupaten yang dipimpin oleh para Pemohon.
- g. Bahwa dengan tidak dicantumkannya “Pajak Badan” dalam ketentuan Pasal 11 ayat (2) UU 33/2004 menyebabkan daerah tidak memperoleh pajak yang dihasilkan oleh perusahaan yang melakukan kegiatan usaha di wilayah pemerintah kabupaten sehingga menimbulkan ketidakberimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Keadilan yang berimbang tidak hanya diartikan dengan berapa prosentase pendapatan antara pemerintah

- pusat dan daerah, melainkan juga dari jenis pembagian pendapatan antara pemerintah pusat dan daerah.
- h. Bahwa dengan demikian Pasal 11 ayat (2) UU 33/2004 bertentangan dengan Pasal 18A ayat (2) yang menentukan **“Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang”**.
4. Bahwa terkait dengan pengujian Pasal 31C ayat (1) UU 36/2008 terhadap Pasal 18A ayat (2) UUD 1945 dapat dijelaskan sebagai berikut:
- a. Bahwa berdasarkan Pasal 2 ayat (1) UU 36/2008 yaitu: **“Yang menjadi subjek pajak adalah:**
- a.1. orang pribadi;
 2. warisan yang belum terbagi sebagai satu kesatuan menggantikan yang berhak;
- b. badan; dan
- c. bentuk usaha tetap.
- b. Bahwa berdasarkan Pasal 18A ayat (2) yang menentukan **“Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang”**.
- c. Bahwa merujuk pada Pasal 18A ayat (2), pelaksanaan dari ketentuan Pasal 31C ayat (1) hanya dapat dilaksanakan dengan adil dan selaras apabila PPh Badan termasuk dana yang dibagihasilkan antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah.
5. Bahwa dengan demikian dapat disimpulkan jenis PPh yang dibagihasilkan kedaerah sebagaimana dimuat dalam ke tiga Undang-Undang *a quo* hanya PPh Orang Pribadi Dalam Negeri, sedangkan PPh jenis lain yakni PPh Badan tidak menjadi objek yang dibagihasilkan. Padahal dalam Undang-Undang Perpajakan dikenal berbagai jenis subjek PPh.
6. Bahwa merujuk pada pengaturan berbagai jenis subjek pajak tersebut, seharusnya PPh Badan termasuk jenis dana yang dibagihasilkan.

Dengan terdapatnya frasa “orang pribadi” dalam ke pasal Undang-Undang *a quo*, mengakibatkan PPh Badan tidak dibagikan sehingga daerah kehilangan hak untuk memperoleh dana tersebut. Eksistensi frasa “*orang pribadi*” dalam ke tiga pasal Undang-Undang *a quo* merupakan norma yang bertentangan dengan Pasal 18A ayat (2) UUD 1945. “*Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang*” dan bertentangan pula dengan prinsip demokrasi ekonomi sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 33 ayat (4) UUD 1945 yang berbunyi, “*Perekonomian nasional diselenggarakan berdasarkan atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional*”.

7. Bahwa fakta hukum yang terjadi, hanya penerimaan negara dari PPh Pasal 21 Pribadi Orang Dalam Negeri oleh Pemerintah yang diibagikan kepada daerah dan meniadakan pembagian PPh Badan untuk daerah, sedangkan sumber perolehan PPh Pribadi dan Badan diperoleh dari daerah yang sama daerah dan selanjutnya dikembalikan untuk mendanai pembinaan lingkungan sosial maka telah terjadi pertentangan di dalam norma itu sendiri dan terjadi inkonsistensi dalam penerapannya;
8. Berdasarkan uraian tersebut di atas dengan demikian terjadi pertentangan antara substansi, tujuan, dan penerapannya dari ke tiga pasal Undang-Undang *a quo* maka terjadi bertentangan dengan prinsip hubungan keuangan yang adil dan selaras sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18A ayat (2) UUD 1945.

III. Akibat adanya frasa “orang pribadi” dalam ketiga pasal Undang-Undang *a quo* mengakibatkan hak konstitusional Para Pemohon dirugikan karena tidak memperoleh dana bagi hasil PPh Badan

1. Bahwa Kabupaten Sumbawa Barat (Pemohon I) adalah daerah penghasil pertambangan umum Kontrak Karya, menerima dampak langsung dan tidak langsung dari kegiatan pertambangan berupa

penurunan kualitas lingkungan sosial dan penurunan kualitas lingkungan hidup, akan tetapi kontribusi sektor pertambangan pada pendapatan daerah dalam APBD sangat kecil. Meskipun Kabupaten Sumbawa Barat memperoleh Dana Bagi Hasil (DBH) dari pengelolaan sumber daya alam yang diterima dari pemerintah pusat tetapi nilainya pun tidak signifikan pada porsi penerimaan pendapatan dalam APBD Kabupaten Sumbawa Barat. Perolehan bagian royalti dari Perusahaan Kontrak Karya sebesar 1-2 % dari nilai penjualan kotor. Salah satu perusahaan tambang yang beroperasi di daerah Kabupaten Sumbawa Barat (KSB) adalah PT. Newmont Nusa Tenggara (PT. NTT) dengan porsi dana bagi hasil untuk KSB sebagai berikut:

- a. PT. NTT telah membayar kewajiban keuangannya secara langsung ke Pemerintah Pusat. Namun, Kabupaten Sumbawa Barat (KSB) sebagai kabupaten penghasil (lokasi penambangan) hanya mendapatkan pembagian alokasi Dana Bagi Hasil (DBH) dari Pemerintah Pusat atas sebagian kewajiban yang dibayarkan oleh PT. NTT yang komponennya adalah royalti KSB mendapat (32 %), PPh Orang Pribadi (8,4%) dan PBB (64,8%).
- b. Sejak Tahun 2005 sampai dengan Triwulan III Tahun 2010 (Periode Eksploitasi PT. NTT di Batu Hijau), KSB sebagai kabupaten penghasil pertambangan umum telah memberikan kontribusi kepada Pemerintah sebesar Rp 14,764 triliun lebih dalam bentuk pajak dan bukan pajak, sementara dana bagi hasil yang diterima KSB dari Pemerintah Pusat selama periode tersebut hanya Rp 457,104 miliar lebih atau sekitar 3% dalam bentuk Dana Perimbangan. Komponen terbesar dari dana bagi hasil yang diterima KSB adalah royalti sebesar Rp 360,708 miliar, tetapi disatu sisi royalti merupakan komponen yang menambah kapasitas fiskal daerah yang berakibat berkurangnya Dana Alokasi Umum (DAU).
- c. Periode 2005 sampai dengan triwulan III tahun 2010 tersebut di atas PT. NTT telah menyetor ke kas negara sebesar Rp 14,764 Triliun, sebagian besar yaitu 74 % (tujuh puluh empat persen) atau sebesar Rp 10,914 Triliun merupakan kewajiban PPh Badan PT. NTT yang

sepeserpun tidak di bagikan untuk KSB sebagai kabupaten penghasil.

2. Bahwa begitu juga dengan Kabupaten Mimika (Pemohon II) mengalami persoalan yang hampir sama dengan Pemohon I. Meskipun Kabupaten Mimika memperoleh Dana Bagi Hasil (DBH) dari pengelolaan sumber daya alam namun Kontribusi Pendapatan Asli Daerah (PAD) tersebut pada APBD Kabupaten Mimika ternyata hanya sekitar 5 %(lima persen). Hal ini sudah barang tentu tidak sejalan dengan tujuan dan esensi pelaksanaan otonomi daerah pada umumnya, atau otonomi khusus pada khususnya, di Indonesia. Melalui kebijakan otonomi daerah, diharapkan ketergantungan daerah terhadap subsidi pemerintah pusat bisa ditekan serendah-rendahnya. Pada saat yang sama, istilah “subsidi pusat” untuk kasus Kabupaten Mimika sebenarnya tidak tepat karena dana yang diperoleh pemerintah pusat dari kegiatan perekonomian di Kabupaten Mimika Provinsi Papua, khususnya yang berasal dari eksplorasi sumber daya alam, sangat signifikan jumlahnya. Keberadaan PT. Freeport Indonesia dari sisi pendapatan daerah bagi Kabupaten Mimika tidak memberikan kontribusi yang sebanding dengan dampak yang ditimbulkannya, dengan penjelasan sebagai berikut:
 - a. PT. Freeport Indonesia di Kabupaten Mimika menyetor pajak-pajak dan penerimaan negara bukan pajak (PNBP) ke Pemerintah Pusat untuk periode tahun 2005 s.d. 2010 adalah sebesar Rp. 81.989.921.580.526 (delapan puluh satu triliun sembilan ratus delapan puluh sembilan miliar sembilan ratus dua puluh satu juta lima ratus delapan puluh ribu lima ratus enam belas rupiah).
 - b. Dari total setoran Pajak maupun PNBP ke Pemerintah Pusat sebesar **Rp. 81.989.921.580.526** (delapan puluh satu triliun sembilan ratus delapan puluh sembilan miliar sembilan ratus dua puluh satu juta lima ratus delapan puluh ribu lima ratus enam belas rupiah) di atas sementara pada periode yang sama tahun 2005 s.d. 2010 Dana Bagi Hasil Pajak dan bukan Pajak yang diterima Kabupaten Mimika pada APBD melalui mekanisme bagi hasil sesuai Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang

Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah adalah sebesar Rp. **2.864.543.268.204** (dua triliun delapan ratus enam puluh empat miliar lima ratus empat puluh tiga juta dua ratus enam puluh delapan ribu dua ratus empat puluh rupiah) atau rata-rata 3,49% (tiga koma empat puluh sembilan persen). Keadaan ini sudah berlangsung sejak lama, yaitu sejak PT. Freeport Indonesia memulai operasi pertambangan di awal tahun 1970-an, atau hampir 40 tahun yang lalu. Dengan demikian selama ini telah terjadi ketimpangan fiskal yang sangat lebar dalam hal **redistribusi manfaat ekonomi (yang merupakan bagian dari sistem perpajakan nasional)** ke Kabupaten Mimika.

- c. Memperoleh proporsi yang lebih adil dari pajak-pajak nasional yang berasal dari eksploitasi sumberdaya alam tambang tembaga dan emas yang dilakukan oleh PT. Freeport Indonesia karena, pendapatan negara dari sektor pajak yang diterima oleh Pemerintah Pusat rata-rata mencapai **Rp. 14 triliun rupiah** pertahun dimana penerimaan terbesar dari pajak-pajak **sebesar Rp.11 triliun**/tahun dan pajak penghasilan badan mendominasi atau menduduki peringkat teratas dari semua jenis setoran yang dilaksanakan PT. Freeport yaitu rata-rata mencapai **Rp. 9 triliun** pertahun atau **98%** dan ironinya pajak ini justru tidak dibagikan kepada daerah dimana sumber daya mineralnya dieksploitasi secara besar-besaran.
- d. Apabila dibandingkan yang diterima pemerintah pusat, penerimaan yang diperoleh Kabupaten Mimika dari pajak yang dibayar oleh PT. Freeport ini sangat kecil jumlahnya jauh lebih kecil padahal yang dieksploitasi adalah sumberdaya alam yang secara eksklusif berada di Kabupaten Mimika demikian pula dampak-dampak negatif yang di hasilkan pun secara eksklusif berada di Kabupaten Mimika pula.
- e. Apabila ketimbangan fiskal sebagaimana dimaksudkan di atas ini bisa dikoreksi maka Kabupaten Mimika akan dapat menanggulangi masalah yang timbul sebagai akibat beroperasinya PT. Freeport antara lain masalah sebagai berikut:

i. Pertumbuhan Jumlah Penduduk akibat Migrasi

Kehadiran PT.FI di Kabupaten Mimika seperti peribahasa 'dimana ada gula disitu ada semut " itulah kondisi mobilitas penduduk akibat migrasi penduduk secara besar-besaran dari luar daerah ke Kabupaten Mimika. Hal ini mengakibatkan lonjakan penduduk yang luar biasa sehingga Kabupaten Mimika terkenal menduduki rangking teratas di Indonesia dalam hal pertumbuhan jumlah penduduknya. Laju pertumbuhan penduduk di Kabupaten Mimika rata-rata mencapai 10,9% dalam kurun waktu 10 tahun terakhir.

ii. Pertambahan Jumlah Pencari Kerja

Kehadiran PT. Freeport di Kabupaten Mimika, mengakibatkan semua pencari kerja yang berasal dari berbagai daerah, berbondong-bondong datang untuk mencari dan mengisi lowongan kerja yang tersedia di PT. Freeport dan perusahaan privatisasinya. Oleh karena itu terjadi lonjakan jumlah pencari kerja dari tahun ke tahun, dan juga jumlah pengangguran terus bertambah karena lapangan kerja yang tersedia tidak sebanding dengan jumlah pencari kerja.

iii. Kerusakan Lingkungan

Bukan rahasia lagi bahwa kegiatan penambangan bahan tambang/mineral dipastikan merusak lingkungan sebarangpun tingkatannya. Dampak lingkungan yang disebabkan oleh aktifitas industri pertambangan antara lain: perubahan morfologi alam, ekologi, hidrologi, pencemaran air, udara, dan tanah. Dalam melakukan aktivitas penambangan PT. Freeport Indonesia melakukan pembuangan limbah secara langsung ke laut melalui sungai Aikwa mengakibatkan terjadinya kerusakan dan pencemaran sungai, laut dan terjadi pendangkalan di muara sungai Aikwa. Untuk diketahui bahwa di sepanjang sungai Aikwa itu terdapat hutan tropis yang hidup pelbagai jenis fauna, flora dan daerah itu didiami oleh penduduk asli suku Kamoro dimana sekarang mereka tidak lagi mengkonsumsi ikan dan Sagu yang merupakan makanan pokok mereka. Akibat

Endapan dimuara sungai Aikwa tersebut yang sebelumnya adalah jalur transportasi sungai yang vital bagi masyarakat dan Pemerintah dalam melaksanakan tugas pemerintahan dan pelayanan menjadi terputus. Kegiatan transportasi dialihkan melalui laut yang kondisi berbahaya dan sering menimbulkan bencana.

iv. Pertambahan jumlah penderita HIV/AIDS

Kehadiran PT.FI di Kabupaten Mimika telah mendorong terjadinya migrasi penduduk dari luar untuk masuk ke Kabupaten Mimika. Kehadiran masyarakat pendatang ikut memicu penyebaran penyakit dan salah satunya adalah HIV/AIDS. Berdasarkan data Dinas Kesehatan Kabupaten Mimika, jumlah penderita penyakit HIV/AIDS hingga tahun 2008 tercatat sebanyak 1.793 orang, dimana 221 orang merupakan karyawan perusahaan swasta termasuk karyawan PT FI.

v. Pertambahan Jumlah Pendulang Emas Tradisional

Kegiatan pertambangan PT. FI memicu bertambahnya jumlah penambang liar atau pendulang emas tradisional. Para penambang liar ini mengais sisa-sisa limbah yang dibuang oleh PT.FI yang sebenarnya sangat beracun dan membahayakan kehidupan. Dengan menggunakan ember atau kuili, para penambang liar ini mengaduk-aduk lumpur untuk menemukan sisa-sisa bijian emas. Jumlah penambang liar ini terus bertambah dari hari ke hari, dan bahkan penduduk lokal yang berusia sekolah meninggalkan bangku sekolah untuk menekuni pekerjaan penambangan liar tersebut.

vi. Terjadinya Konflik sosial

Kehadiran PT. Freeport Indonesia membawa dampak terhadap ledakan jumlah penduduk akibat migrasi sering menimbulkan konflik sosial seperti antara lain sering terjadi perang antar suku. Akibat konflik tersebut mengakibatkan korban manusia, rumah dan harta kekayaan. Ironis bahwa hilangnya nyawa, rumah dan harta kekayaan tersebut ganti ruginya dibebankan pada APBD Kabupaten Mimika. Misalnya konflik tahun 2007 Pemda

membayar ganti rugi sebesar Rp18.000.000.000 (delapan belas miliar rupiah) kemudian untuk memfasilitasi perdamaian perang suku Pemda Kabupaten Mimika menghabiskan dana sebesar Rp.10.000.000.000,- (sepuluh miliar rupiah). Hal ini berarti bahwa konflik sosial yang telah terjadi dan membawa korban maka untuk rehabilitasi dan upaya perdamaian dibebankan pada APBD Kabupaten Mimika (*social cost*) dengan jumlah sebagaimana tersebut di atas.

3. Bahwa para Pemohon berpendapat meskipun dana bagi hasil (DBH) sumber daya alam berupa *royalty* yang diterima daerah tadi menambah kapasitas fiskal namun komponen tersebut menjadi faktor pengurang dalam formulasi perhitungan dana alokasi umum (DAU) yang menyebabkan berkurangnya alokasi DAU dari pemerintah pusat ke daerah penghasil tambang. Begitu juga penerimaan pendapatan dari Pajak Daerah dan Restribusi Daerah tidak signifikan dalam meningkatkan kapasitas fiskal (*local fiscal capacity*).
4. Bahwa telah terjadi ketimpangan dalam alokasi DBH pada sistem perimbangan keuangan dalam rangka mendukung penyelenggaraan otonomi daerah melalui penyediaan sumber-sumber pendanaan sebagaimana dimaksud dalam UU 33/2004 tidak dilaksanakan secara proporsional, adil, dan transparan dengan memperhatikan potensi, kondisi, dan kebutuhan daerah. Faktanya peningkatan kemampuan keuangan, kesejahteraan dan keadilan ekonomi bagi daerah penghasil pertambangan tidak sesuai dengan tujuan dan maksud pembentukan Undang-Undang tersebut. Ketimpangan ini dapat dilihat dari data-data yang disajikan dalam produk domestik regional Bruto dan PDRB perkapita.

D. KESIMPULAN

Berdasarkan uraian di atas, para Pemohon menyimpulkan bahwa:

1. Mahkamah Konstitusi berwenang memeriksa permohonan yang diajukan oleh para Pemohon.
2. Para Pemohon memiliki *legal standing* atau kedudukan hukum sebagai badan hukum publik yang berhak mengajukan permohonan pengujian undang-undang.

3. Pasal 160 ayat (2) huruf c Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, Pasal 11 ayat (2) huruf c Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 dan Pasal 31C ayat (1) Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2008 tentang Perubahan Keempat Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1983, sepanjang menyangkut frasa “**orang pribadi**”, bertentangan dengan Pasal 18A ayat (2) UUD 1945 karena telah merugikan hak konstitusional para Pemohon dalam mendapat dana bagi hasil secara adil sehingga menghilangkan atau mengurangi kesempatan atau kemampuan para Pemohon untuk meningkatkan pembangunan dan menanggulangi kualitas lingkungan yang rusak sebagai dampak dari kegiatan pertambangan sehingga keseimbangan kemajuan ekonomi dan sistem ekonomi nasional tetap terjaga.
4. Yang dimaksud dengan “orang pribadi” dalam permohonan adalah diartikan sepanjang mengenai perimbangan keuangan pusat dan daerah sehingga frase “orang pribadi” dalam pasal lain tidak menjadi bagian dari objek dalam permohonan ini.
5. Ruang lingkup bagi hasil PPh antara Pemerintah Pusat dan Daerah harus dimaknai secara menyeluruh yang meliputi PPh Badan dimana wajib pajak melakukan kegiatan usaha.
6. Pasal 160 ayat (2) UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 11 ayat (2) huruf c UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dan Pasal 31C ayat (1) Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2008 tentang Perubahan Keempat Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1983, bertentangan secara bersyarat dengan Pasal 18A ayat (2) UUD 1945, sepanjang ditafsirkan dan dilaksanakan tanpa menyerahkan bagi hasil PPh Badan kepada daerah penghasil tambang.

Demikian uraian berbagai alasan dan kesimpulan yang para Pemohon ajukan sebagai dasar Pengajuan Permohonan Pengujian atas Pasal 160 ayat (2) huruf c Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 *juncto* Pasal 11 ayat (2) huruf c Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 *juncto* Pasal 31 C ayat (1) Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2008 tentang Perubahan Keempat Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1983, sepanjang menyangkut frasa “**orang pribadi**”, terhadap Pasal 18A ayat (2) UUD 1945.

E. PERMOHONAN PUTUSAN

Berdasarkan seluruh uraian seperti dikemukakan dan tersebut di atas, dengan hormat para Pemohon memohon agar Mahkamah Konstitusi berdasarkan kewenangan sebagaimana diatur dalam Pasal 24C UUD 1945 *juncto* Pasal 50 UU 24/2003, berkenan memeriksa permohonan para Pemohon dan memutuskan:

1. Mengabulkan permohonan para Pemohon seluruhnya;
2. Menyatakan sebagian isi Pasal 160 ayat (2) huruf c Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Pasal 11 ayat (2) huruf c Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 dan Pasal 31C ayat (1) Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2008 tentang Perubahan Keempat Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1983, sepanjang menyangkut frasa "**orang pribadi**", bertentangan dengan Pasal 18A ayat (2) UUD 1945 serta tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat;
3. Menyatakan Pasal 160 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 11 ayat (2) huruf c Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dan Pasal 31C ayat (1) Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2008 tentang Perubahan Keempat Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1983 tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang dilaksanakan tanpa menyerahkan hasil PPh Badan kepada daerah penghasil tambang yang berhak memperoleh dana bagi hasil (konstitusional bersyarat);
4. Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya.

Atau, bila Mahkamah Konstitusi berpendapat lain, para Pemohon memohon putusan seadil-adilnya.

[2.2] Menimbang bahwa untuk membuktikan dalil-dalilnya, para Pemohon telah mengajukan alat bukti tertulis yang diberi tanda bukti P-1 sampai dengan bukti P-8, sebagai berikut:

1. Bukti P-1 : Fotokopi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Bukti P-2 : Fotokopi Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi;

3. Bukti P-3 : Fotokopi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah;
4. Bukti P-4 : Fotokopi Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2008 tentang Perubahan Keempat Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan;
5. Bukti P-5 : Fotokopi Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah;
6. Bukti P-6 : Fotokopi Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 131.52 – 280 Tahun 2010 tentang Pengesahan Perberhentian dan Pengangkatan Bupati Sumbawa Barat, Provinsi Nusa Tenggara Barat Atas Nama Dr. Zulkifli Muhadli, S.H., M.M., sebagai Bupati Sumbawa Barat masa jabatan 2005 - 2010;
7. Bukti P-7 : Fotokopi Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 131.91 – 797 Tahun 2008 tentang Pengesahan Pengangkatan Wakil Bupati Mimika, Provinsi Papua Atas Nama H. Abd. Muis, S.T., M.M., sebagai Wakil Bupati Mimika, masa jabatan 2008 - 2013;
8. Bukti P-8 : Fotokopi Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 131.82 – 732 Tahun 2010 tentang Pemberhentian Penjabat Bupati Halmahera Utara dan Pengesahan Pengangkatan Bupati Halmahera Utara, Provinsi Maluku Utara, yang mengesahkan Ir. Hein Namotemo, MSP., sebagai Bupati Halmahera Utara, masa jabatan 2010 - 2015;

Selain itu, para Pemohon mengajukan tiga orang ahli dan dua orang saksi yang telah didengar keterangannya dalam persidangan Mahkamah, yang menerangkan sebagai berikut:

Ahli Pemohon

1. Prof. H.A.S. Natabaya, S.H., LL.M.

Pasal 18A ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan sebagai berikut:

“Hubungan keuangan pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah diatur, dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.”

Dalam melaksanakan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah khususnya Pasal 157 menyatakan “Sumber pendapatan daerah terdiri atas:

- a. Pendapatan Asli Daerah (PAD), terdiri dari:
 1. Hasil pajak daerah.
 2. Hasil retribusi daerah.
 3. Hasil pengelolaan kegiatan daerah yang dipisahkan dan lain-lain
- b. Dana perimbangan.
- c. Lain-lain pendapatan daerah.”

Selanjutnya mengenai dana perimbangan ini dijelaskan di Pasal 159 mengatakan, “Dana perimbangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 157 huruf b terdiri dari:

- a. Dana bagi hasil.
- b. Dana alokasi umum, dan
- c. Dana alokasi khusus.”

Artinya, terpisah antara dana alokasi umum dan dana alokasi khusus dengan dana bagi hasil.

Sekarang apa yang dimaksud dengan dana bagi hasil. Dana bagi hasil sebagaimana dimaksud Pasal 159 huruf a bersumber dari pajak dan sumber daya alam. Di sini apa yang dimaksud dengan pajak? Siapa yang menjadi subjek pajak? Subjek pajak sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2008, mengatakan, “Yang menjadi subjek pajak adalah:

- a. 1. orang pribadi;
 2. warisan yang belum terbagi sebagai satu kesatuan menggantikan yang berhak;
- b. badan, dan
- c. bentuk usaha tetap.”

oleh karena itu, yang menjadi persoalan adalah mengapa di dalam Pasal 160 ayat (2) huruf c Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, untuk dana bagi hasil hanya pajak penghasilan (PPh) Pasal 21, Pasal 25 dan Pasal 29 wajib pajak orang pribadi dan membagi PPh badan, padahal badan juga merupakan subjek hukum dari pajak. Hal ini juga diulang di dalam Pasal 11 ayat (3) Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Hal tersebut menurut ahli, harus ditafsirkan Pasal 18A ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan, “Hubungan

keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang”, yang menjadi pertanyaan adalah apa yang dimaksud dengan ‘adil dan selaras’ yang diamanatkan Pasal 18A ayat (2) UUD 1945 *a quo*?

Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah mengatur apa yang dimaksud dengan ‘perimbangan keuangan’, yaitu dalam Pasal 1 angka 3 yang menyatakan “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”. Dari ketentuan perundang-undangan *a quo*, menurut ahli, dalam memaknai dua Undang-Undang yang mengatur mengenai perimbangan maka harus dimaknai sesuai dengan pengertian proporsionalitas dan keadilan, sehingga menjadi adil dan selaras. Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah sudah mengatur mengenai hal tersebut, namun dalam pelaksanaannya daerah-daerah yang mempunyai sumber daya alam tidak mendapatkan dana bagi hasil dari pajak badan. Walaupun sesuai dengan keterangan pemerintah sudah dimasukkan dalam Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus, tetapi itu adalah bagian lain yang sudah diatur dalam Undang-Undang tersendiri. Baik Undang-Undang Pemda maupun Undang-Undang Perimbangan Keuangan;

Berdasarkan uraian di atas, menurut ahli, Undang-Undang Pemda dan Undang-Undang Perimbangan Keuangan, khususnya Pasal 160 ayat (3) dan Pasal 11 ayat (3) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945.

2. Drs. Syahril Machmud, M.Si.

1. Penjelasan Materi

Pasal 18A ayat (2) Undang Undang Dasar 1945 yang berbunyi, “Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang”. Pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang pada sisi penerimaan

ada yang bersumber dari pajak (di antaranya Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1983 tentang Pajak Pertambahan Nilai) dan Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) berdasarkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1997, dalam rangka pelaksanaan Pasal 18A ayat (2) Undang Undang Dasar 1945 dijabarkan dalam Pasal 160 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang berbunyi:

Ayat (1) “Dana Bagi Hasil sebagaimana dimaksud dalam Pasal 159 huruf a bersumber dari pajak dan sumber daya alam.”

Ayat (2) “Dana Bagi Hasil yang bersumber dari pajak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri dari:

- a. Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) sektor pedesaan, perkotaan, perkebunan, pertambangan serta kehutanan.
- b. Bea Perolehan Atas Hak Tanah dan Bangunan (BPHTB) sektor pedesaan, perkotaan, perkebunan, pertambangan serta kehutanan.
- c. Pajak Penghasilan (PPH) Pasal 21, Pasal 25, dan Pasal 29 wajib pajak orang pribadi dalam negeri.

Ayat (3) “Dana Bagi Hasil yang bersumber dari sumber daya alam sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berasal dari:

- a. Penerimaan kehutanan yang berasal dari iuran hak perusahaan hutan (IHPH), provisi sumber daya hutan (PSDH) dan dana reboisasi yang dihasilkan dari wilayah daerah yang bersangkutan.
- b. Penerimaan pertambangan umum yang berasal dari penerimaan iuran tetap (*landrent*) dan penerimaan iuran eksplorasi dan iuran eksplotasi (*royalty*) yang dihasilkan dari wilayah daerah yang bersangkutan.
- c. Penerimaan perikanan yang diterima secara nasional yang dihasilkan dari penerimaan pungutan perusahaan perikanan dan penerimaan pungutan hasil perikanan.
- d. Penerimaan pertambangan minyak yang dihasilkan dari wilayah daerah yang bersangkutan.
- e. Penerimaan pertambangan gas alam yang dihasilkan dari wilayah daerah yang bersangkutan.

- f. Penerimaan pertambangan panas bumi yang berasal dari penerimaan setoran bagian Pemerintah, iuran tetap dan iuran produksi yang dihasilkan dari wilayah daerah yang bersangkutan.

Pasal 18A ayat (2) Undang Undang Dasar Tahun 1945 juga dijabarkan dalam pasal 11 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah yang berbunyi:

Ayat (1) “Dana Bagi Hasil bersumber dari pajak dan sumber daya alam.

Ayat (2) “Dana Bagi Hasil yang bersumber dari pajak sebagaimana pada ayat (1) terdiri dari:

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

Ayat (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;

Bahwa bagi hasil pajak penghasilan PPh Pasal 21, Pasal 25, dan Pasal 29 dilakukan pada tahun 2000 yaitu berdasar Pasal 31C Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2000 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1983 yang berbunyi:

Ayat (1) “Penerimaan negara dari Pajak Penghasilan orang pribadi dalam negeri Pajak Penghasilan Pasal 21 yang dipotong oleh pemberi kerja dibagi dengan imbalan 80% untuk Pemerintah Pusat dan 20% untuk Pemerintah Daerah tempat wajib pajak terdaftar.”

Ayat (2) “Pembagian penerimaan Pemerintah Daerah sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.”

Maka dalam pelaksanaannya telah dikeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 115 Tahun 2000 tentang Pembagian Hasil Penerimaan Pajak Penghasilan Orang

Pribadi Dalam Negeri dan Pajak Penghasilan Pasal 21 antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2000 mungkin kurang mengakomodasi Pasal 18A Undang-Undang Dasar 1945 maka diadakan perubahan kembali terhadap Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1983 dengan merubah Pasal 31C dan menambah Pasal 31D pada Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2008 tentang Perubahan Keempat Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan, yang berbunyi:

Pasal 31C ayat (1) "Penerimaan negara dari Pajak Penghasilan orang pribadi dalam negeri dan Pajak Penghasilan Pasal 21 yang dipotong oleh pemberi kerja dibagi dengan imbalan 80% untuk Pemerintah Pusat dan 20% untuk Pemerintah Daerah tempat wajib pajak terdaftar.

ayat (2) dihapus

Ditambah pasal baru dalam Undang-Undang 36 Tahun 2008 dalam usaha untuk menjabarkan Pasal 18A ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 yaitu:

Pasal 31D "Ketentuan mengenai perpajakan bagi bidang usaha pertambangan minyak dan gas bumi, bidang usaha panas bumi, bidang usaha pertambangan umum termasuk batu bara, dan bidang usaha berbasis syariah diatur dengan atau berdasarkan Peraturan Pemerintah."

II. Kesimpulan

- a. Pasal 18A ayat (2) Undang Undang Dasar 1945 atas Pajak Penghasilan belum seluruhnya diberikan bagi hasil, karena berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1983 yang terakhir diubah dengan Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2008 Pasal 2 ayat (1) berbunyi:

Ayat (1): "Yang menjadi subjek pajak adalah:

- a. 1.Orang pribadi;
 - 2.warisan yang belum terbagi sebagai satu kesatuan menggantikan yang berhak;
- b. badan;
- c. bentuk usaha tetap;

Seharusnya bagi hasil pajak penghasilan memperhatikan Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang 36 Tahun 2008 tentang Perubahan Keempat Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan.

- b. Pasal 160 ayat (2) huruf c Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 11 ayat (2) huruf c Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, dan Pasal 31C Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2008 tentang Perubahan Keempat Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan bertentangan dengan Pasal 18A ayat (2) Undang Undang Dasar 1945;
- c. Sedangkan terhadap Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) berdasarkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1997, bagi hasil bukan pajaknya sudah diakomodir pada Pasal 160 ayat (3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Pasal 11 ayat (3) Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, dan sudah sesuai dengan Pasal 18A ayat (2) Undang Undang Dasar 1945.

3. Dr. Machfud Sidik, M.Sc.

Dalam rangka mendukung peningkatan kinerja daerah, dan keadilan antar daerah dengan karakteristik masing-masing khususnya bagi daerah-daerah yang memiliki sumber daya alam khususnya terkait dengan 5 daerah yaitu Kabupaten Sumbawa Barat, Kabupaten Mimika, Kabupaten Murung Raya, Kabupaten Halmahera Utara, dan Kabupaten Morowali yang mengajukan Uji Materiil ketiga Undang-Undang yang terkait bagi hasil pajak penghasilan badan, dimana kelima kabupaten tersebut dengan argumentasinya masing-masing yang rasional, menyatakan bahwa hak konstitusionalnya dirugikan oleh berlakuknya pasal-pasal yang terkait Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2008 tentang Perubahan Keempat Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan. Atas uji materiil tersebut, Ahli berpandangan sebagai berikut:

1. Desentralisasi fiskal tidak hanya terbatas pada sistem penerimaan untuk Pemda, yaitu sistem transfer dan *revenue assignments*, tetapi juga menyangkut efisiensi dari pengeluaran pemerintah. Efisiensi pada bagian pendapatan tidak akan efektif jika tidak ada disiplin fiskal dari pengeluaran

pemerintah dan peningkatan efisiensi pengelolaan anggaran pusat dan daerah. Kebijakan penganggaran pada pemerintahan Pusat dan Daerah merupakan reformasi yang relatif baru dilakukan untuk kasus Indonesia. Perubahan terbaru pada proses administrasi penganggaran di tingkat Pusat dan Daerah adalah menyatukan proses penganggaran antara Pemerintah Pusat dan Daerah, yang bertujuan untuk memperkuat (1) akuntabilitas dari pengeluaran (*input*), (2) keterkaitan dengan kinerja pemerintah (*output*), dan (3) keterkaitan dengan pencapaian peningkatan aspek kesejahteraan di masyarakat (*outcome*), (4) keterkaitan dengan pencapaian yang lebih luas dari tujuan pembangunan (*impact*).

2. Desentralisasi fiskal adalah salah satu bagian dari proses desentralisasi yang terjadi di Indonesia. Di samping desentralisasi fiskal masih terdapat desentralisasi politik, desentralisasi administrasi, dan desentralisasi ekonomi. Desentralisasi politik telah berlangsung dengan peralihan sebagian kekuasaan politik kepada Pemerintah Daerah (Pemda) dimana Kepala Daerah dan anggota DPRD telah dipilih secara langsung. Desentralisasi administrasi juga telah terwujud melalui pengalihan sebagian besar kewenangan pemerintahan kepada Pemda sehingga praktis sebagian besar pelayanan masyarakat dilakukan oleh Pemda. Desentralisasi fiskal sendiri juga sudah berlangsung sejak tahun 2001 dengan pengalihan dana ke Daerah dalam jumlah besar. Proses keempat jenis desentralisasi tersebut masih akan terus berlanjut, seiring tuntutan yang lebih tinggi dari masyarakat terhadap bukti bahwa terjadinya desentralisasi memang akan membawa perbaikan kesejahtraannya. Karenanya, desentralisasi ekonomi adalah tahapan dari proses desentralisasi di Indonesia dimana Daerah dituntut untuk lebih bertanggung jawab terhadap permasalahan ekonomi lokal sekaligus mengoptimalkan potensi ekonomi yang dimilikinya, sehingga memberikan dampak bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat.
3. Meskipun desain desentralisasi fiskal di Indonesia bertumpu pada desentralisasi di sisi pengeluaran yang didanai melalui transfer ke daerah, *local taxing power* tetap harus dikembangkan secara gradual dalam rangka penguatan sumber pendapatan daerah, namun tetap menjaga harmonisasi sistem perpajakan antara pusat dan daerah. Pendapatan Asli Daerah lebih dimaksudkan untuk meningkatkan fungsi akuntabilitas fiskal daerah dan

keterkaitan antara kebutuhan pelayanan publik yang bersifat lokal dan kompensasinya berupa kewajiban pemenuhan pembayaran pajak daerah maupun retribusi daerah, karena ada pungutan-pungutan yang akan langsung dilakukan oleh Pemda. Misi yang kedua ini juga bertumpu pada prinsip *resource mobilization* yang dinamis baik di tingkat Pusat maupun Daerah untuk mencapai pengumpulan sumber-sumber pendapatan yang relatif tinggi namun tetap mempertimbangkan *optimal tax structure* yang bercirikan pencapaian *revenue productivity, with efficiency of cost of tax collection, equitable and minimizing distortion*.

4. Desentralisasi fiskal yang benar tidak akan berhenti pada aspek fiskal saja, tetapi justru tujuan besarnya adalah mendukung pembangunan ekonomi yang berkelanjutan. Ekonomi Daerah yang kuat akan mempermudah proses desentralisasi fiskal yang bersih dan sehat, karena sumber daya fiskal mencukupi untuk Daerah dan Pusat. Jika ekonomi daerah lemah, maka problem desentralisasi fiskal akan didominasi oleh. Permasalahan kekurangan dan perebutan sumber daya, bukan pada tujuan untuk menyediakan layanan publik yang memadai dan meningkatkan kesejahteraan rakyat.
5. Kebijakan Desentralisasi fiskal jangka panjang harus mampu mengoreksi *vertical fiscal gap dan horizontal fiscal disparities*.
6. Usul bagi basil PPH Badan memberikan implikasi yang luas khususnya akan memperlebar disparitas kemampuan keuangan antar daerah. Disparitas ini jelas nampak dari distribusi penerimaan PPH Badan yang sangat tidak merata yaitu dengan menggunakan data penerimaan APBN 2010, distribusi PPH Badan terkonsentrasi di DKI Jakarta sekitar 71,1%, provinsi di Jawa di luar DKI Jakarta sekitar 14%, provinsi di Sumatera sekitar 7,2% atau keseluruhan kontribusi penerimaan PPH Badan provinsi di Jawa dan Sumatera sebesar 92,3%, sedangkan provinsi-provinsi lainnya hanya memberikan kontribusi penerimaan sekitar 7,3%. Meskipun ketimpangan horizontal ini akan dikoreksi melalui DAU, tetap saja secara keseluruhan kebijakan ini akan memperlebar ketimpangan horizontal antar daerah. Berdasarkan studi empiris di berbagai negara, sebagian besar negara di dunia tidak melakukan bagi hasil PPh. Badan.
7. Sebagai koreksi ketidakadilan bagi daerah yang memiliki potensi PPh. Badan yang relatif besar, Ahli merekomendasikan alternatif lainnya yaitu dengan

memperkenalkan opsen atas PPH Badan. Dengan tarif PPH Badan sesuai Pasal 17 sebesar 25%, opsen PPH Badan dapat diberlakukan untuk kabupaten/kota paling tinggi 2%. Mengingat tarif PPH Badan khususnya untuk *multinational corporation* sangat kompetitif antar negara satu dengan lainnya, adalah sulit bagi Indonesia untuk menaikkan tarif PPH Badan dari 25% menjadi 27%. Untuk itu, dalam rangka mempertahankan daya saing Indonesia di bidang perpajakan, disarankan tarif PPH Badan diturunkan menjadi 23% dan Daerah kabupaten/kota dapat mengenakan opsen atas PPH Badan paling tinggi sebesar 2%. Rekomendasi ini juga harus diikuti dengan reformulasi DAU yang tetap difokuskan pada koreksi *horizontal imbalance*. Dalam jangka menengah dan panjang, *option* ini akan lebih mencerminkan keadilan bagi daerah yang memiliki sumber-sumber potensi ekonominya yang memadai, dan sekaligus meningkatkan *tax effort* yang pada gilirannya akan meningkatkan *tax ratio*.

8. Keuntungan dari penerapan opsen atas PPh. Badan tersebut adalah: (1) administrasi perpajakan akan lebih terbuka dan akuntabel terutama antara Direktorat Jenderal Pajak dan Pemerintah Daerah terkait; (2) Upaya ekstensifikasi pemungutan PPh baik orang pribadi maupun badan dapat ditingkatkan, karena masing-masing kabupaten/kota berkepentingan dalam peningkatan penerimaan PPh Badan; (3) Administrasi perpajakan khususnya PPh Orang Pribadi dan Badan tetap dilaksanakan oleh Direktorat Jenderal Pajak yang memiliki kompetensi yang tinggi dan keseragaman dalam administrasi perpajakan.
9. Bagi daerah yang mampu mengelola APBD nya secara efektif dan efisien serta mendorong investasi lebih berkembang di wilayahnya, mereka dapat memilih untuk tidak mengenakan opsen atas PPH Badan atau mengenakan opsen dengan tingkat tarif di bawah tarif maksimum. Sebaliknya bagi daerah yang memilih untuk menerapkan tarif maksimum, daerah tersebut harus membuktikan bahwa dana yang digali dan sumber-sumber keuangannya termasuk dari penerimaan opsen atas PPH, dipergunakan untuk meningkatkan pelayanan publik.
10. Berdasarkan rekomendasi tersebut, diusulkan perubahan pasal-pasal yang terkait dengan Pasal 160 ayat (2) huruf c Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 11 ayat (2) huruf c Undang-Undang

Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah dan Pasal 31C ayat (1) Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2008 tentang Perubahan Keempat atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan sebagai berikut:

- a. Ketentuan Pasal 160 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, ditambahkan huruf d yang berbunyi sebagai berikut: *d. Pemerintah Kabupaten/kota dapat mengenakan opsen atas PPH **Badan** setinggi-tingginya sebesar 2% terhadap Wajib Pajak terdaftar di wilayah administrasinya.*
 - b. Ketentuan Pasal 11 ayat (2) Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, ditambahkan huruf d yang berbunyi sebagai berikut: *d. Pemerintah kabupaten/kota dapat mengenakan opsen atas PPH **Badan** setinggi-tingginya sebesar 2% terhadap Wajib Pajak terdaftar di wilayah administrasinya.*
 - c. Ketentuan Pasal 17 ayat (2a) Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2008 tentang Perubahan Keempat Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan, yang berbunyi sebagai berikut: *(2a) Tarif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b menjadi 23% (duapuluh tiga persen) yang mulai berlaku sejak tahun 2012.*
 - d. Selanjutnya di antara ketentuan Pasal 17 ayat (2a) dan ayat (2b) disisipkan ayat baru (2a1) yang berbunyi selengkapannya sebagai berikut: *(2a1) Dengan Peraturan Daerah Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota dapat mengenakan Opsen Atas PPH **Badan** dalam wilayah administrasinya sebagaimana dimaksud pada ayat 1 huruf b setinggi-tingginya sebesar 2%.*
11. Pembagian fungsi-fungsi pemerintahan antar tingkat pemerintahan dari waktu ke waktu masih selalu memunculkan "Grey-Area". Implikasinya dengan mudah dapat diduga yaitu terjadi pemborosan di bidang pembelanjaan (meski sudah diterbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007). Prinsip "money follow functions" ternyata masih menjadi impian yang sulit untuk dilaksanakan secara konsekuen.
12. Desentralisasi merupakan proses jangka panjang dalam rangka transformasi keinginan yang lebih besar dalam proses demokratisasi dan reaksi terhadap kegagalan sistem pemerintahan yang sentralistik.

13. Mobilisasi sumber-sumber keuangan negara dan daerah harus menjadi salah satu persyaratan utama dalam proses desentralisasi. Pemberian *taxing power* dan *discretionary revenues* kepada daerah tidak harus mengorbankan upaya peningkatan *tax effort* secara terintegratif.

Kinerja akuntabilitas menjadi prasyarat utama dalam menapak proses desentralisasi dalam rangka menciptakan tata kelola pemerintahan yang lebih baik dan pemberantasan korupsi. Proses desentralisasi di Indonesia dalam kurun waktu 2001 s.d. 2010, masih diwarnai disfungsi tata kelola pemerintahan yang baik, *rent seeking*, alokasi sumber daya yang tidak efisien, inefisiensi dalam pengelolaan pendapatan daerah dan perpajakan nasional, serta sangat lemahnya pelayanan dasar masyarakat;

Saksi Pemohon

1. Saksi Septinus Soumilena, SE., M.Si.

Bagian 1

Kerusakan/Dampak Lingkungan

a. Berdasarkan hasil kajian pengembangan industri pengolahan pemanfaatan sumber daya ikan di Kabupaten Mimika-Papua tahun 2010, yang dilakukan oleh Bidang Penelitian dan Pengembangan Bappeda Kabupaten Mimika bersama IPB- tercatat sebagai berikut: (Tabel.4.1) terlampir dalam *executive summary* Hal. 4-5.

Berdasarkan hasil analisis dan uji laboratorium terhadap logam berat dari setiap parameter dengan nilai baku mutu Permen Lingkungan Hidup Nomor 51 Tahun 2004 untuk kesesuaian biota laut **maka para meter logam berat Timbal (Pb) telah melampaui ambang batas maksimum yang ditetapkan.**

Sementara itu hasil analisis terhadap sampel air menunjukkan bahwa lima *sample* yang berada, hanya sungai Amamapare yang memiliki kadar timbal masih lebih rendah dari 0,008 mg/l. Artinya, masih aman bagi biota yang hidup di sungai tersebut. Sedangkan tiga sungai lainnya sudah melampaui ambang batas. ***Kondisi ini menunjukkan bahwa sesungguhnya kondisi air dan biota sudah tercemar sehingga dapat memberikan ancaman terhadap kelestarian biota yang ada disekitarnya.***

b. Berdasarkan hasil penelitian keprospekan dan, optimalisasi bahan galian di Kabupaten Mimika-Papua tahun 2010 oleh Kementerian Energi Dan Sumber Daya Mineral-Badan Geologi- Pusat Sumber Daya Geologi (hal. 5-1) terlampir.

Selanjutnya disimpulkan terdapat unsur-unsur logam berat, Cu, Pb, Fe, Au, Ag, Zn, As dan Sb pada endapan tailing, di hilir dan hulu. Disarankan agar perlu dilakukan penelitian lanjutan pada tailing-4 agar endapan tersebut dapat dimanfaatkan dan mengurangi pencemaran logam berat terhadap lingkungan.

- c. Berdasarkan fakta dilapangan bahwa dalam sepuluh tahun terakhir telah terjadi perubahan bentang alam yang cukup signifikan dari keberaaan kegiatan penambangan. Kondisi ini terutama terjadi pada wilayah pesisir dan pantai, yang berakibat pada hilangnya/matinya *mangrove*. Wilayah yang terlebih dahulu terkena adalah bagian wilayah tanggul timur dan barat, terutama pada muara Sungai Aykwa yang digunakan sebagai wilayah aliran endapan pasir sisa *tailing* (Mod-ADA- 33.000 ha)

Bagian 2

Fakta Kehidupan Sosial Masyarakat Lokal

- a. Telah terjadi penurunan kualitas hidup dari rakyat (*local community*) akibat terjadi kerusakan tatanan sosial dan ekonomi serta budaya masyarakat, serta lingkungan alam/lingkungan hidup akibat dari limbah *tailing* pertambangan PT. Freeport Indonesia yang semakin mengepung wilayah Kabupaten Mimika, terutama hilangnya hak ulayat dari masyarakat lokal.
- b. Angka penderita HIV/AIDS yang setiap tahun terus meningkat dari tahun ke-tahun, terutama bagi masyarakat lokal yang terancam masa depan dan generasinya.

Bagian 3

Ketimpangan Fiskal dan Beban Anggaran per-Tahun

- a. Penerimaan

Terhitung tahun 2006-2010, dari masing-masing sumber penerimaan yang diperoleh Pemerintah Kabupaten Mimika Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP), yang mana Hasil Pembagian Pemerintah Pusat dan Daerah, khususnya Kabupaten Mimika sebagai daerah penghasil, fakta menunjukkan sebagai berikut:

1. Royalti

TABEL. 01
IURAN ROYALTY TAHUN 2006-2010

NO. URT.	PMK / TAHUN	NAMA PERUSAHAAN	LUAS WILAYAH KONTRAK/IUP		TARGET	REALISASI
			AWAL	AKHIR		
1	142/2006	PT.FI	212,950	Nihil	212,422,177,920.00	479,563,117,905.00 (th.2007)
2	159/2007	PT.FI	212,950	Nihil	548,591,680,000.00	279,838,739,182.00 (th.2008)
3	208/2008	PT.FI	212,950	Nihil	549,312,635,522.00	418,603,426,984.00 (th.2009)
4	2009	PT.FI	212,950	Nihil	355,196,525,500.00	542,155,873,353.00 (th.2010)
5	2010	PT.FI	212,950			(th.2011)
					1,665,523,018,942.00	1,720,161,157,424.00

Sumber : **MENTERI KEUANGAN NEGERA-DIRJEN PERIMBANGAN KEUANGAN DAERAH, 2011, SURABAYA**

Dasar perhitungan ROYALTY sebagai berikut:

Sesuai ketentuan Kontrak Karya bahwa perusahaan harus membayar royalti atas kandungan mineral yang dihasilkan dari wilayah KK dan menurut *kebiasaan* umum dibayar oleh pembeli dalam bentuk konsentrat *tembako, emas dan perak*.

Tarif Royalty:

1 Tembaga (Cu)

Jika harga 5 US\$ 0,90/pon, tarif 1,5% dari harga jual

Jika harga >_ US\$ 1,10/pon, tarif 3,5% dari harga jual

Jika harga diantara US\$ 0,90 - US\$1,10

$$PCT = 1,50 + \frac{ACP - 90}{10}$$

Ket. PCT = tarif (%) dari harga jual

2 Emas (Au), tarif 1 % dari harga jual

3 Perak (Ag), tarif 1% dari harga jual

Luas wilayah Kontrak Karya PTFI 212.950

Ha, terdiri dari:

Wilayah Produk (Blok A) : 10.000 Hektar

Wil .Eksplorasi (Blok B) : 202.950 Hektar

2. Iuran Tetap (Landrent)

TABEL. 02
IURAN TETAP (LANDRENT) Tahun 2006- 2010

NO. URT.	PMK / TAHUN	NAMA PERUSAHAAN	LUAS WILAYAH KONTRAK/IUP		TARGET	REALISASI
			AWAL	AKHIR		
1	142/2006	PT.FI	212,950	Nihil	480,252,000.00	578,308,994.00 (th.2007)
2	159/2007	PT.FI	212,950	Nihil	469,924,000.00	601,380,053.00 (th.2008)
3	208/2008	PT.FI	212,950	Nihil	591,595,418.00	649,971,891.00 (th.2009)
4	2009	PT.FI	212,950	Nihil	663,160,100.00	616,126,212.00 (th.2010)
5	2010	PT.FI	212,950			(th.2011)
		belum ada				
					2,204,931,518.00	2,445,787,150.00

Sumber: **MENTRI KEUANGAN NEGERA -DIRJEN PERIMBANGAN KEUANGAN DAERAH, 2011, SURABAYA**

Dasar perhitungan LANDRET sebagai berikut:

1 Dihitung berdasarkan luas wilayah KK di kalikan tarif/Ha/Tahun

2 Dibayar setiap tahun , dua kali pembayaran (bulan Januari dan Juli)

b. Belanja

Berdasarkan data yang dimiliki dari bagian keuangan Pemkab. Mimika menunjukkan adanya biaya atau beban biasa sosial yang setiap tahun harus dibiayai dari APBD Pemerintah Kabupaten Mimika, yaitu sejak tahun 2006-2010, sedang tahun-tahun sebelumnya tidak dapat dimasukkan karena pada dasarnya sama item pengeluarannya. Selanjutnya, biaya-biaya dimaksud adalah sebagai berikut:

Tabel. 04

DATA PENGEILUARAN SESUAI SP2D-PERTAHUN 2006-2010

No	TAHUN	URAIAN PENGELUARAN	JUMLAH
1	2006	A. Biaya konflik/ perang suku /Saudara B. Biaya HIV/ AIDS	
2	2007	A. Biaya konflik/ perang suku /Saudara B. Biaya HIV/ AIDS	500,000,000.00
3	2008	A. Biaya konflik/ perang suku /Saudara B. Biaya HIV/ AIDS	3,000,000,000.00 500,000,000.00
4	2009	A. Biaya konflik/ perang suku /Saudara B. Biaya HIV/ AIDS	13,400,000,000.00 250,000,000.00 588,450,000.00 411,550,000.00
5	2010	A. Biaya konflik/ perang suku /Saudara B. Biaya HIV/ AIDS	1,024,000,000.00 500,000,000.00 250,000,000.00 250,000,000.00
			20,674,000,000.00

Sumber Data : Bagian Keuangan SETDA Kabupaten Mimika

CATATAN PERTIMBANGAN

1. Fakta menunjukkan, selama ini bagi hasil dari seluruh pajak dan royalti belum mempunyai dampak yang signifikan terhadap pembangunan sarana dan prasarana serta sumberdaya manusia di Kabupaten Mimika.
2. Fakta menunjukkan, berkaitan dengan poin 1 di atas maka program yang dikembangkan oleh LPMK sebagai satu lembaga pengembangan masyarakat 7 suku yang bentuk dan dibiayai oleh PT.FI belum menghasilkan sumberdaya manusia yang dapat diandalkan (CSR/*Community Development*).
3. Fakta menunjukkan, dampak kerusakan lingkungan yang ditimbulkan akibat kegiatan penambangan PT. FI, sangatlah besar dari tidak akan pernah mampu dengan kecanggihan teknologi apapun, untuk mengembalikan 1/3% saja lahan pertanian masyarakat yang rusak untuk dapat dikelola kembali.

4. Fakta menunjukkan, selama keberadaan PT. Freeport Indonesia beroperasi di Papua, berapa persenkah orang asli Papua yang bekerja dibandingkan dengan jumlah keseluruhan karyawan di lingkungan PT. FI, dan bagaimana taraf hidup mereka sekarang dan setelah pasca penutupan tambang!
5. Fakta menunjukkan, daya beli masyarakat lokal 7 suku yang bersentuhan langsung dengan area pertambangan PT. FI sangatlah rendah.
6. Apakah manfaat yang sangat signifikan yang selama ini dialami dan rasakan oleh masyarakat lokal akibat dari pertambangan PT. FI, ternyata tidak ada. Sebab terbukti bahwa sebagian masyarakat lokal masih dalam kategori hidup miskin.
7. Dari kenyataan yang ada di atas sudah tentu menjadi tolok ukur untuk menilai sejauh mana kontribusi PT. FI terhadap masyarakat khusus di Kabupaten Mimika sebagai akibat yang timbul setelah berakhirnya masa beroperasinya PT. FI.
8. Tingkat koordinasi antara PT. Freeport Indonesia (Dept. Govrel/Dept Lingkungan Hidup dengan Pemda Kabupaten Mimika/Pemda Provinsi Papua belum transparan tentang kerugian di lingkungan hidup dan upaya yang lebih konkrit terhadap keselamatan lingkungan, dan akan berjalan jika ada masalah di lingkungan PT. Freeport Indonesia.
9. Kerja Sama di bidang pertambangan guna peningkatan sumber daya manusia khususnya petugas Inspektur Tambang yang profesional perlu ditingkatkan.

2. Saksi Ir. W. Musyafirin, MM.

Kabupaten Sumbawa Barat, adalah daerah penghasil pertambangan umum Kontrak Karya; menerima dampak langsung dan tidak langsung (*negatif externalitas*) dari kegiatan pertambangan antara lain dalam bentuk penurunan kualitas lingkungan sosial dan penurunan kualitas lingkungan hidup; tingkat kemahalan harga tinggi; kemerosotan sosial ekonomi dan budaya; semangat gotong-royang masyarakat menurun drastis; hasil tangkapan ikan masyarakat menurun drastis; kerusakan lingkungan hidup; kerusakan infrastruktur jalan; mata pencaharian masyarakat yang bergantung pada hasil hutan menurun; dan dampak-dampak lainnya yang tidak dapat disebutkan satu-persatu, yang secara langsung dan tidak langsung ditanggung dan diderita oleh masyarakat Kabupaten Sumbawa Barat. Tetapi disatu sisi kontribusi perusahaan pertambangan dalam

peningkatan kesejahteraan masyarakat dan peningkatan pendapatan daerah sangat kecil. Hal ini diperparah pula dengan jumlah penerimaan Dana Bagi Hasil (DBH) dari pengelolaan sumber daya alam yang diterima dari pemerintah pusat tidak cukup signifikan pada penerimaan pendapatan dalam APBD kabupaten Sumbawa Barat.

Berdasarkan data yang ada, seluruh kewajiban PT. Newmont Nusa Tenggara (PT. NNT) sejak tahun 2005 sampai dengan tahun 2010 yang telah disetor ke Kas negara sebesar RP 18.622.451.326.257.- (*Delapan Belas Triliun Enam Ratus Dua Puluh Dua Miliar Empat Ratus Limah Puluh Satu Juta Tiga Ratus Dua Puluh Enam Ribu Dua Ratus Limah Puluh Tujuh Rupiah*). Dari jumlah tersebut yang terbesar diterima negara berasal dari PPh Badan yaitu sebesar Rp.14.333.242.369.902,- (*empat belas triliun tiga ratus tiga puluh tiga miliar dua ratus empat puluh dua juta tiga ratus enam puluh sembilan ribu sembilan ratus dua rupiah*), sementara yang dialokasikan ke Kabupaten Sumbawa Barat hanya sebesar Rp 457.104.304.880,- (*empat ratus lima puluh tujuh miliar seratus empat juta tiga ratus empat ribu delapan ratus delapan puluh delapan rupiah*), dari total keseluruhan yang diterima negara atau sebesar Rp 76.184.050.813,- (*tujuh puluh enam miliar seratus delapan puluh empat juta lima puluh ribu delapan ratus tiga betas rupiah*) per tahun dari total kewajiban PT. Newmont Nusa Tenggara (*data terlampir*). Sementara tanggungjawab sosial perusahaan (CSR) PT. Newmont Nusa Tenggara tidak cukup memberikan kontribusi yang nyata terhadap upaya percepatan pembangunan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat Kabupaten Sumbawa Barat, oleh karena CSR dimaksud hanya dilaksanakan dalam bentuk program pengembangan masyarakat lokal Provinsi Nusa Tenggara Barat (bukan untuk masyarakat lingkaran tambang) yang nilainya sekitar Rp 20,- (dua puluh) miliar pertahun.

Alokasi Dana Bagi Hasil (DBH) pada sistem perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah dalam rangka mendukung penyelenggaraan otonomi daerah melalui penyediaan sumber-sumber pendanaan sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang dilaksanakan secara proporsional, demokratis, adil, dan transparan dengan memperhatikan potensi, kondisi, dan kebutuhan daerah. Fakta lapangan ternyata belum bisa mencerminkan perimbangan sebagaimana yang dikehendaki.

Kenyataan ini dapat dilihat dari data-data yang tersajikan pada produk domestik regional bruto (PDRB) dan PDRB per-kapita dikaitkan dengan kondisi Kabupaten Sumbawa Barat. PDRB sebagai salah satu indikator makro ekonomi digunakan untuk mengukur kinerja ekonomi di suatu negara/daerah yang dapat menggambarkan kemampuan suatu daerah mengelola sumber daya alam yang dimilikinya (Haryanto Joko, 2005). Pada tahun 2007, PDRB Kabupaten Sumbawa Barat atas dasar harga berlaku mencapai Rp 12,74 Triliun, sehingga BPS atas dasar ini menempatkan Kabupaten Sumbawa Barat pada urutan keenam kategori daerah terkaya di Indonesia. Kenyataan ini sangat tidak relevan dengan Keputusan Kementerian Daerah Tertinggal yang menetapkan Kabupaten Sumbawa Barat sebagai salah satu daerah tertinggal di Indonesia. Berdasarkan fakta yang ada, jumlah kekayaan alam yang dikuras dari perut bumi Kabupaten Sumbawa Barat lebih kurang mencapai Rp 8,8 (*delapan koma delapan*) triliun per-tahun, sementara yang didapatkan daerah dan masyarakat Kabupaten Penghasil hanya kurang lebih Rp. 60 M (*enam puluh miliar*) per-tahun. Ini artinya diperlukan waktu oleh Kabupaten Sumbawa Barat hampir 147 (*seratus empat puluh tujuh*) tahun baru sama nilainya atau ekuivalen dengan 1 (satu) tahun eksploitasi kekayaan alam dimaksud.

Mencermati ketimpangan-ketimpangan tersebut, sangat jelas bahwa Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah tidak mencerminkan asas proporsional, demokratis, adil, dan tidak transparan, karena hasil objek PPh Badan tidak dibagi ke daerah penghasil, sebagaimana objek PPh Orang Pribadi Dalam Negeri (OPDN) dengan proporsi 20%, sesuai yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Saksi memahami kesulitan pemerintah pusat untuk membagi PPh Badan ke daerah dengan alasan bahwa secara teknis hal tersebut sulit di implementasikan. Tetapi kami berpendapat bahwa salah satu fungsi pemerintah adalah mengatur hal-hal teknis seperti itu dengan tetap mengedepankan asas pemerataan yang ber-keadilan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang. Sehingga daerah-daerah di luar pulau Jawa dapat menikmati PPh Badan tersebut yang selama ini hanya dinikmati oleh pemerintah dan Pemerintah Daerah di Pulau Jawa. Atau setidaknya-kapabilitas fiskal daerah-daerah di luar Pulau Jawa akan semakin meningkat secara berbanding lurus dengan potensi kekayaan alam yang di

eksploitasi di masing-masing Daerah/Kabupaten tersebut.

Sebagai contoh; Pada tahun 2005 s.d. tahun 2006 PPh Pasal 21, PPh Pasal 25 dan PPh Pasal 29 Wajib Pajak Orang Pribadi Dalam Negeri secara teknis dibayarkan pada Kantor Pelayanan Pajak Pratama Kota Mataram dengan alasan bahwa Wajib Pajak ber-NPWP Kota Mataram sehingga Kota Mataram ditetapkan sebagai daerah penghasil meskipun Wajib Pajak (WP) bekerja di wilayah Kabupaten Sumbawa Barat. Tetapi pada tahun 2007 PPh tersebut dapat dipindahkan pembayarannya ke kantor Pelayanan Pajak Pratama Sumbawa dengan memindahkan NPWP wajib Pajak, meskipun KTP wajib pajak berasal dari daerah lain. Sehingga sejak tahun 2007 sampai dengan saat ini Dana Bagi Hasil (DBH) pajak PPh 21, PPh 25 dan PPh 29 WPOPDN menjadi hak Kabupaten Sumbawa Barat sebagai daerah penghasil sesuai kenyataan dimana Wajib Pajak bekerja.

Demikian halnya dengan PPh Badan bagi perusahaan yang berkantor pusat di Pulau Jawa. secara teknis hal tersebut semestinya dapat dilakukan sebagaimana pengalaman yang telah diaktualisasikan oleh Pemerintah Kabupaten Sumbawa Barat. Di samping itu, dengan dibagihasikan PPh Badan ke daerah kabupaten/kota akan mengurangi gap antara pemerintah daerah yang ada di Pulau Jawa dengan pemerintah daerah di luar Pulau Jawa, dengan alasan bahwa pada umumnya perusahaan yang berkantor pusat di Pulau Jawa melakukan kegiatan usaha di daerah-daerah diluar Pulau Jawa.

Oleh karena itu, berdasarkan alasan-alasan dan fakta lapangan di atas, sudah sepatutnya PPh Badan dibagihasikan ke daerah kabupaten/kota, terutama daerah kabupaten/kota tempat dimana perusahaan melakukan kegiatan usaha. Dengan demikian maka **frasa Wajib Pajak Orang Pribadi Dalam Negeri (WPOPDN) pada Undang-Undang tersebut dihilangkan**. PPh Wajib Pajak yang dibagihasikan ke daerah, berlaku untuk semua Wajib Pajak, baik PPh Wajib Pajak Orang Pribadi Dalam Negeri (WPOPDN) maupun PPh Badan. Dengan demikian maka pendanaan dalam rangka perimbangan keuangan antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah untuk mendukung penyelenggaraan otonomi daerah, dengan memperhatikan potensi, kondisi, dan kebutuhan daerah.

[2.3] Menimbang bahwa terhadap permohonan para Pemohon, Pemerintah menyampaikan keterangan lisan yang disampaikan dalam persidangan 14 September 2011 yang kemudian dilengkapi dengan keterangan tertulis yang

diterima di Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 13 Oktober 2011, sebagai berikut:

I. KEWENANGAN MAHKAMAH KONSTITUSI DAN KEDUDUKAN HUKUM (LEGAL STANDING) PARA PEMOHON

A. KEWENANGAN MAHKAMAH KONSTITUSI

Sebelum membahas lebih lanjut mengenai permohonan yang diajukan oleh para Pemohon, Pemerintah akan terlebih dahulu membahas apakah telah tepat dan benar permohonan pengujian terhadap Pasal 160 ayat (2) huruf c UU Pemda, Pasal 11 ayat (2) huruf c UU Perimbangan, dan Pasal 31C ayat (1) UU PPh ini diajukan ke Mahkamah Konstitusi.

Bahwa sebagaimana telah diketahui bersama, pemberlakuan ketentuan *a quo* merupakan pelaksanaan amanat Pasal 18A ayat (2) UUD 1945 (**Bukti Pemt-1a**). Berdasarkan ketentuan tersebut, UU Pemda, UU Perimbangan, dan UU PPh, merupakan penjabaran dari Pasal 18A ayat (2) UUD 1945 yang merupakan *legal policy* karena memuat pendelegasian kewenangan dan memuat **kebijakan hukum (*legal policy*) yang hendak diterapkan atau dilaksanakan secara nasional oleh negara**. Dengan demikian pengujian terhadap Pasal 160 ayat (2) huruf c UU Pemda (**Bukti Pemt - 2b**), Pasal 11 ayat (2) huruf c UU Perimbangan (**Bukti Pemt - 3c**), dan Pasal 31C ayat (1) UU PPh (**Bukti Pemt - 4b**) **bukan merupakan objek yang dapat dilakukan uji materiil di Mahkamah Konstitusi**. Hal ini sesuai pendapat Mahkamah Konstitusi sebagaimana dimuat dalam Putusan Nomor 26/PUU-VII/2009 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden terhadap UUD 1945 yang menyatakan sebagai berikut:

“Bahwa Mahkamah dalam fungsinya sebagai pengawal konstitusi tidak mungkin untuk membatalkan undang-undang atau sebagian isinya, jikalau norma tersebut merupakan delegasi kewenangan terbuka yang dapat ditentukan sebagai legal policy oleh pembentuk undang-undang. Meskipun seandainya isi suatu undang-undang dinilai buruk, maka Mahkamah tidak dapat membatalkannya, sebab yang dinilai buruk tidak selalu berarti inkonstitusional, kecuali kalau produk legal policy tersebut jelas-jelas melanggar moralitas, rasionalitas dan ketidakadilan yang intolerable.

Sepanjang pilihan kebijakan tidak merupakan hal yang melampaui kewenangan pembentuk undang-undang, tidak merupakan penyalahgunaan kewenangan, serta tidak nyata-nyata bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, maka pilihan kebijakan demikian tidak dapat dibatalkan oleh Mahkamah;

dan Putusan Nomor 51-52-59/PUU-VI/2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden terhadap UUD 1945, yang menyatakan sebagai berikut:

“Menimbang bahwa Mahkamah dalam fungsinya sebagai pengawal konstitusi tidak mungkin untuk membatalkan Undang-Undang atau sebagian isinya, jikalau norma tersebut merupakan delegasi kewenangan terbuka yang dapat ditentukan sebagai legal policy oleh pembentuk Undang-Undang.

Pandangan hukum yang demikian sejalan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 010/PUU-III/2005 bertanggal 31 Mei 2005 tentang Pengujian Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan sepanjang pilihan kebijakan tidak merupakan hal yang melampaui kewenangan pembentuk Undang-Undang, tidak merupakan penyalahgunaan kewenangan, serta tidak nyata-nyata bertentangan dengan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, maka pilihan kebijakan demikian tidak dapat dibatalkan oleh Mahkamah”.

Berdasarkan putusan-putusan Mahkamah Konstitusi di atas, pengaturan hubungan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah ke dalam UU Pemda (**Bukti Pemt -2**), UU Perimbangan (**Bukti Pemt -3**), dan UU PPh (**Bukti Pemt -4**) merupakan pendelegasian kewenangan dari UUD 1945 yang memuat *legal policy*.

Berdasarkan uraian-uraian tersebut di atas maka sudah seharusnya Mahkamah Konstitusi menyatakan **permohonan para Pemohon tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk verklaard*)**.

B. TINJAUAN KEDUDUKAN HUKUM (*LEGAL STANDING*) PARA PEMOHON

Berdasarkan ketentuan Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Mahkamah Konstitusi (**Bukti Pemt -5b**) disebutkan bahwa Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang, yaitu:

- a. perorangan warga negara Indonesia;
- b. kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang;
- c. badan hukum publik atau privat; atau
- d. lembaga negara.

Ketentuan tersebut dipertegas dalam penjelasannya, bahwa yang dimaksud dengan "*hak konstitusional*" adalah hak-hak yang diatur dalam UUD 1945.

Dengan demikian agar seseorang atau suatu pihak dapat diterima sebagai Pemohon yang memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) dalam permohonan pengujian undang-undang terhadap UUD 1945 maka terlebih dahulu harus menjelaskan dan membuktikan:

- a. kualifikasinya dalam permohonan *a quo* sebagaimana disebut dalam Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Mahkamah Konstitusi;
- b. hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dalam kualifikasi dimaksud yang dianggap telah dirugikan oleh berlakunya undang-undang yang diuji;
- c. kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon sebagai akibat berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian.

Lebih lanjut Mahkamah Konstitusi sejak Putusan Nomor 006/PUU-III/2005 dan Putusan Nomor 11/PUU-V/2007, serta putusan-putusan selanjutnya, telah memberikan pengertian dan batasan secara kumulatif tentang kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional yang timbul karena berlakunya suatu Undang-Undang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Mahkamah Konstitusi (**Bukti Pemt-5b**) harus memenuhi 5 (lima) syarat yaitu:

- a. adanya hak konstitusional Pemohon yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. bahwa hak konstitusional Pemohon tersebut dianggap oleh Pemohon telah dirugikan oleh suatu Undang-Undang yang diuji;
- c. bahwa kerugian konstitusional Pemohon yang dimaksud bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
- d. adanya hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian dan berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan untuk diuji;
- e. adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan maka kerugian konstitusional yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi.

Karena itu, perlu dipertanyakan kepentingan para Pemohon apakah sudah tepat sebagai pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang *a quo*. Juga apakah terdapat kerugian konstitusional para Pemohon yang dimaksud bersifat spesifik (*khusus*) dan aktual atau setidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi, dan apakah ada hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian dan berlakunya Undang-Undang *a quo*;

Pertanyaan selanjutnya adalah status kedudukan hukum (*legal standing*) para Pemohon, yang tidak secara tegas memosisikan diri dalam permohonan *a quo*, apakah sebagai perorangan atau badan hukum publik, hal ini penting untuk menentukan materi muatan norma yang mana dalam Undang-Undang yang dimohonkan untuk diuji tersebut yang dianggap telah merugikan hak dan/atau kewenangan konstitusional para Pemohon dalam status sebagai apa?, dengan perkataan lain para Pemohon telah mencampuradukkan status kedudukan hukum (*legal standing*) dalam permohonan *a quo*;

Lebih lanjut menurut Pemerintah, permohonan para Pemohon tidak jelas dan tidak fokus (*obscure libel*), utamanya dalam menguraikan/menjelaskan dan mengkonstruksikan telah timbulnya kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional atas berlakunya Undang-Undang *a quo*, sebagaimana diuraikan sebagai berikut:

1. Penggunaan Pasal 18A ayat (2) UUD 1945 sebagai batu uji dalam permohonan *a quo* oleh para Pemohon sangat tidak tepat dan tidak berdasar hukum. Hal ini dikarenakan ketentuan Pasal 18A ayat (2) UUD 1945 (**Bukti Pemt -1a**) bukan merupakan pemberian hak-hak dasar atau hak konstitusional warga negara *in casu* hak para Pemohon. Ketentuan dimaksud merupakan perintah pembentukan Undang-Undang yang mengatur hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Berdasarkan hal tersebut, maka sangatlah tidak tepat bagi para Pemohon menggunakan ketentuan Pasal 18A ayat (2) UUD 1945 (**Bukti Pemt -1a**) sebagai batu uji permohonan *a quo*;
2. Dalam permohonannya, Pemohon I, Pemohon II dan Pemohon III mendalilkan sebagai badan hukum publik yakni Kabupaten Sumbawa Barat yang secara sah diwakili Dr. Zulkifli Muhadli, S.H., M.M., berdasarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 131.52-280 Tahun 2010 tentang Pengesahan Pemberhentian dan Pengangkatan Bupati Sumbawa Barat, Provinsi Nusa Tenggara Barat yang mengesahkan Dr. Zulkifli Muhadli, S.H., M.M., sebagai Bupati Sumbawa Barat Masa Jabatan Tahun 2005-2010, Kabupaten Mimika yang secara sah diwakili H. Abd.Muis, ST., MM., berdasarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 132.91-797 Tahun 2008 tentang Pengesahan Pemberhentian dan Pengangkatan Wakil Bupati Mimika, Provinsi Papua yang mengesahkan H. Abd.Muis, ST., MM., sebagai Wakil Bupati Mimika Masa Jabatan Tahun 2008-2013, serta Kabupaten Halmahera Utara yang secara sah diwakili Ir. Hein Namotemo, MSP., berdasarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 132.82-732 Tahun 2010 tentang Pemberhentian Pejabat Bupati Halmahera Utara, Provinsi Maluku Utara yang mengesahkan Ir. Hein Namotemo, MSP., sebagai Bupati Halmahera Utara Masa Jabatan Tahun 2010-2015;

Mengenai kedudukan hukum para Pemohon, Pemerintah pertama kali mempertanyakan mengenai kedudukan hukum Pemohon Ir. Willy M.

Yoseph, MM. dan Drs. Anwar Hafid. Hal ini dikarenakan dalam permohonan kedudukan kedua Pemohon tersebut tidak dijelaskan secara tegas mewakili perorangan atau sebagai badan hukum publik yang bertindak untuk dan atas nama mewakili Kabupaten Murung Raya dan Kabupaten Morowali. Dengan kata lain para Pemohon tersebut telah mencampuradukkan status kedudukan hukumnya (*legal standing-nya*) dalam permohonan *a quo*;

Selanjutnya Pemerintah juga mempertanyakan kedudukan Wakil Bupati Mimika yang mewakili Kabupaten Mimika dalam mengajukan permohonan uji materiil ini, apakah Wakil Bupati Mimika memiliki kewenangan mengajukan uji materiil ini? Apakah pengajuan uji materiil ini telah mendapat persetujuan dari Bupati Mimika selaku Kepala Daerah Kabupaten Mimika;

3. Selain itu Pemerintah berpendapat bahwa para Pemohon tidak dapat menjelaskan kerugian yang bersifat spesifik dan aktual atau setidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat terjadi karena dampak langsung dan tidak langsung dari kegiatan pertambangan umum tersebut berupa penurunan kualitas lingkungan hidup dan penurunan kualitas lingkungan sosial tidak terkait dengan ketentuan-ketentuan yang dimohonkan uji materiil. Bahwa ketentuan yang dimohonkan pengujian pada intinya mengatur mengenai bagi hasil penerimaan dari sektor PPh Orang Pribadi, sama sekali tidak mengatur mengenai dampak yang timbul sebagai akibat kegiatan pertambangan umum;

Di samping itu apabila melihat anggaran belanja dari 5 (lima) kabupaten yang dipimpin oleh para Pemohon dapat dilihat bahwa porsi belanja paling besar yaitu pada pos belanja langsung (lihat tabel). Hal ini berarti terdapat *miss* manajemen dalam tata kelola pemerintahan tersebut, karena semestinya apabila terdapat penurunan kualitas lingkungan hidup dan lingkungan sosial maka pos kegiatan penanggulangan penurunan kualitas lingkungan hidup dan lingkungan sosial harus mendapat prioritas.

Tabel: Alokasi Pendapatan, Belanja Tidak Langsung dan Belanja Langsung Para Pemohon

(dalam jutaan rupiah)

No.	Daerah	Pendapatan	Belanja Tidak Langsung	Belanja langsung	Total Belanja
1	Murung Raya	594.441	249.052	396.656	595.197
2	Morowali	634.284	331.222	257.395	588.617
3	Halmahera Utara	531.396	194.186	318.499	512.686
4	Sumbawa Barat	649.000	243.085	405.915	649.000
5	Mimika	1.298.179	548.126	743.053	1.291.179

Sumber: <http://www.djpk.depkeu.go.id/datadipk/109/>

4. Bahwa para Pemohon dalam permohonannya hanya menguraikan kerugian aktual yang apabila benar (*quod non*) dialami oleh Kabupaten Sumbawa Barat dan Kabupaten Mimika, akan tetapi tidak dapat menjelaskan kerugian aktual yang dialami oleh Kabupaten Murung Raya, Kabupaten Halmahera Utara, dan Kabupaten Morowali, yang juga termasuk Pemohon uji materiil. Para Pemohon uji materiil seharusnya dapat membuktikan adanya kerugian yang bersifat spesifik (khusus) dan aktual terkait berlakunya ketentuan yang dimohonkan pengujian pada masing-masing daerah Pemohon. Sebagaimana diuraikan dalam putusan Mahkamah Konstitusi sejak Putusan Nomor 006/PUU-III/2005 dan Putusan Nomor 11/PUU-V/2007, serta putusan-putusan selanjutnya bahwa salah satu syarat kerugian konstitusional adalah kerugian konstitusional yang dimaksud bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi. Dengan demikian para Pemohon tidak memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan uji materiil di Mahkamah Konstitusi.

Berdasarkan seluruh uraian permohonan para Pemohon atas pengujian UU Penda, UU Perimbangan, dan UU PPh, dapat Pemerintah simpulkan bahwa para Pemohon tidak memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan uji materiil *a quo* dan para Pemohon tidak

secara tegas dan jelas menguraikan kerugian konstitusional yang dialami baik yang bersifat aktual maupun potensial atas berlakunya norma yang dimohonkan untuk diuji tersebut, dengan perkataan lain para Pemohon tidak dapat mengkonstruksikan secara benar adanya kerugian dimaksud.

II. PENJELASAN PEMERINTAH ATAS PERMOHONAN PENGUJIAN UU PEMDA, UU PERIMBANGAN, UU PPh

A. Landasan Filosofis dan Konstitusional Pembentukan UU Pemda dan UU Perimbangan serta UU PPh

Negara Republik Indonesia adalah Negara Kesatuan berbentuk Republik yang mempunyai tujuan mewujudkan suatu masyarakat yang adil, makmur dan merata baik materiil dan spirituil berdasarkan UUD 1945. Selanjutnya dalam ketentuan Pasal 18 UUD 1945 menyatakan bahwa daerah Indonesia terbagi dalam daerah yang bersifat otonom atau bersifat daerah administrasi.

Sesuai dengan amanat UUD 1945, Pemerintah Daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Di samping itu melalui otonomi luas, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemerintah Daerah dalam rangka meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan otonomi daerah, perlu memperhatikan hubungan antar susunan pemerintahan dan antarpemerintahan daerah, potensi dan keanekaragaman daerah. Aspek hubungan wewenang memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Aspek hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya dilaksanakan secara adil dan selaras. Di samping itu, perlu diperhatikan pula peluang dan tantangan dalam persaingan global dengan memanfaatkan perkembangan ilmu

pengetahuan dan teknologi. Agar mampu menjalankan perannya tersebut, daerah diberikan kewenangan yang seluas-luasnya disertai dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara.

Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan, Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi terdiri dari daerah-daerah kabupaten dan kota. Tiap-tiap daerah tersebut mempunyai hak dan kewajiban mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat. Pasal 18A ayat (2) UUD 1945 (**Bukti Pemt-1a**) mengamanatkan agar hubungan keuangan, pelayanan umum, serta pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan Undang-Undang. Dengan demikian pasal ini merupakan landasan filosofis dan konstitusional pembentukan UU Pemda (**Bukti Pemt - 2**) dan UU Perimbangan (**Bukti Pemt-3**).

Hubungan keuangan menyangkut pembagian tanggung jawab untuk melaksanakan kegiatan tertentu antara berbagai tingkat pemerintahan (pusat, provinsi, kabupaten dan kota) dan pembagian sumber penerimaan untuk menutup pengeluaran akibat kegiatan dimaksud. Tujuan utama hubungan dimaksud adalah mencapai perimbangan antara berbagai pembagian agar antara potensi dan sumber daya masing-masing daerah dapat selaras atau sesuai. Hubungan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah sebagai pembagian sumber penerimaan untuk menutup pengeluaran akibat kegiatan Pemerintah Daerah, dalam Pasal 18A ayat (2) UUD 1945 (**Bukti Pemt-1a**) secara eksplisit nampak belum dinyatakan secara jelas, tegas dan gamblang serta rinci apa yang akan dibagi (misalnya semua atau satu jenis atau hanya bagian tertentu dari satu jenis pajak), seberapa banyak jumlah yang akan dibagi (sebagian atau semuanya), dan bagaimana membaginya. Yang tersurat hanya rambu-rambu pembagian dan pelaksanaannya secara adil dan selaras berdasar Undang-Undang.

Menurut Charles Meriam E. (dalam Mustaqim, 2008) keadilan akan terbayang apabila dalam perumusan (pembagian atau pemungutan) harus mencakup unsur: (1) *A System of Understanding* (pengertian yang tegas dan jelas tentang pembagian itu), dan (2) *procedures through which each is according* (proses pembagian yang merujuk pada suatu kriteria, formula, atau indikator). Frasa adil dapat merujuk pada beberapa fenomena seperti: (1) berdasar tujuan pemungutannya, terasa adil apabila penerimaan pajak dipakai untuk merealisasikan tujuan negara yaitu mewujudkan kesejahteraan rakyat, (2) berdasar cakupan subjeknya, terasa adil apabila dilakukan secara umum dan merata, (3) berdasar tingkat perbedaan objek dikatakan adil apabila ada perbedaan/progresivitas, (4) berdasar jenis sumber pendapatan dikatakan adil apabila pembagian didasarkan pada sumber, dan (5) adil dalam pelaksanaan apabila hak para pemangku kepentingan misalnya penyampaian keberatan diselesaikan sesuai ketentuan.

Hubungan keuangan Pusat dan Daerah juga mencerminkan bobot politik fundamental karena menentukan bobot perannya dalam kekuasaan yang dijalankan Pemerintah Daerah dalam keseluruhan sistem pemerintahan. Hubungan keuangan ini harus sesuai dengan peranan Pemerintah Daerah. Menurut Davey (dalam Nick Devas, et al, 1988) ada 2 (dua) pendapat peranan Pemerintah Daerah: (1) sebagai wujud aspirasi dan identitas masyarakat setempat (bersifat politik), dan (2) sebagai lembaga penyelenggaraan layanan yang bermanfaat untuk daerah (bersifat tata usaha dan ekonomi). Pendapat pertama (peran Pemda bersifat politis), meminta agar hubungan keuangan Pusat dan Daerah memungkinkan pembagian kekuasaan antara berbagai tingkat pemerintahan sehingga mempunyai lingkup pilihan sendiri. Instrumen hubungan keuangan yang dapat mendukung peran Pemda mencakup: (1) pemberian kekuasaan kepada Pemda untuk menghimpun sendiri pajak yang potensial dan menentukan sendiri tarif pajak (*tax empowering*), (2) bagi hasil penerimaan pajak nasional antara Pusat dan Daerah, dan (3) bantuan umum Pemerintah Pusat tanpa pengendalian atas penggunaannya. Sementara itu, pendapat kedua (Pemda berperan sebagai tata usaha dan ekonomi) meminta agar hubungan keuangan

Pusat dan Daerah tidak menuntut wewenang tersendiri Pemda untuk mengambil keputusan meliputi: (1) wewenang mengenakan pajak dan pungutan tanpa hak menetapkan tarif dan pungutan, (2) bantuan untuk layanan/program tertentu, dan (3) bantuan untuk menutup jumlah kekurangan berdasar pemberian Pusat dan berkaitan dengan pengendalian anggaran.

Dalam kaitannya dengan penyelenggaraan hubungan pemerintahan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Negara, Pemerintah Pusat memerlukan sumber dana yang cukup besar untuk merealisasikan penyelenggaraan tersebut. Sumber dana dimaksud memegang peranan penting guna mendukung kelangsungan pemerintahan dan masyarakat itu sendiri. Sumber dana tersebut dapat diperoleh melalui peran serta masyarakat secara bersama dalam berbagai bentuk salah satu diantaranya adalah pajak. Pajak sebagai sebuah realitas yang ada di masyarakat mempunyai fungsi tertentu, yaitu:

(1) Fungsi Anggaran

Pajak mempunyai fungsi sebagai alat atau instrumen yang digunakan untuk memasukkan dana sebesar-besarnya ke dalam kas negara. Dalam hal ini fungsi pajak lebih diarahkan sebagai instrumen penarik dana dari masyarakat untuk dimasukkan ke dalam kas Negara. Dana dari pajak itulah yang kemudian digunakan sebagai penopang bagi penyelenggaraan dan aktivitas Pemerintah.

(2) Fungsi Mengatur

Dalam hal ini pajak digunakan untuk mengatur dan mengarahkan masyarakat kearah yang dikehendaki Pemerintah. Oleh karenanya fungsi mengatur ini menggunakan pajak untuk dapat mendorong dan mengendalikan kegiatan masyarakat agar sejalan dengan rencana dan keinginan Pemerintah.

Pungutan pajak oleh negara, dapat dikatakan adil apabila dalam pembebanannya mengacu pada kemampuan membayar (*ability to pay*) wajib pajaknya. Semakin besar kemampuan seseorang, semakin besar pula pajaknya, begitu pula sebaliknya. Hal tersebut dapat dilihat pada

jenis pajak penghasilan, dimana seseorang atau badan baru dapat dikenakan pajak apabila mempunyai kemampuan bayar. Agar pelaksanaan pungutan pajak dapat berjalan dengan baik, adil, lancar, tidak mengganggu kepentingan masyarakat, sekaligus membawa hasil yang baik bagi kas negara serta memberikan jaminan hukum bagi negara maupun warganya, maka segala sesuatunya harus ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Sebagai negara hukum, peraturan tentang pajak di Indonesia harus mempunyai referensi dalam UUD 1945. Hal tersebut secara jelas dinyatakan dalam Pasal 23A UUD 1945 yang berbunyi: "*Pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan undang-undang*" (**Bukti Pemt -1b**). Ketentuan Pasal 23A selain memberikan dasar hukum bagi pemungutan pajak oleh negara terhadap rakyat, juga sekaligus mengandung dasar falsafah pajak. Dalam rangka menjalankan amanat langsung dari ketentuan Pasal 23A UUD 1945, maka dibentuklah UU PPh yang di dalamnya mengatur mengenai ketentuan yang menjunjung tinggi hak warga negara dan menempatkan kewajiban perpajakan sebagai kewajiban kenegaraan dan merupakan sarana peran serta rakyat dalam pembiayaan negara dan pembangunan nasional demi tercapainya tujuan berbangsa dan bernegara. Oleh karena itu pembentukan UU PPh merupakan amanat langsung dari UUD 1945.

B. Penyelenggaraan Pemerintahan Dalam Prinsip Otonomi Daerah

Semangat untuk melakukan reformasi, bahkan cenderung melahirkan euphoria, memberikan energi yang luar biasa bagi bangkitnya kembali wacana otonomi daerah. Salah satu unsur reformasi total itu adalah tuntutan pemberian otonomi yang luas kepada daerah kabupaten dan kota. Semangat reformasi dan perubahan diberbagai bidang serta dorongan dan dampak dari proses demokratisasi telah menggugah pemerintah bersama dengan parlemen untuk melahirkan dua undang-undang yaitu Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

Kedua Undang-Undang tersebut merupakan dasar bagi proses desentralisasi dan otonomi daerah yang luas dan bertanggung jawab.

Tujuan utama dari desentralisasi dan otonomi daerah ini adalah mendekatkan pemerintah kepada masyarakat yang dilayaninya sehingga pelayanan kepada masyarakat menjadi lebih baik dan kontrol masyarakat kepada pemerintah menjadi lebih kuat dan nyata. Desentralisasi dan otonomi daerah dapat dikatakan berhasil apabila pelayanan pemerintah kepada masyarakat menjadi lebih baik dan masyarakat menjadi lebih berperan dalam meningkatkan kesejahteraan bersama. Desentralisasi kewenangan tersebut akan berakhir dengan semakin meningkatnya peranserta masyarakat dan berubahnya peran pemerintah dari *provider* menjadi fasilitator.

Otonomi daerah di Indonesia dilaksanakan dalam rangka desentralisasi di bidang pemerintahan. Desentralisasi itu sendiri setidaknya-tidaknya mempunyai tiga tujuan. *Pertama*, tujuan politik, yakni demokratisasi kehidupan berbangsa dan bernegara pada tataran infrastruktur dan suprastruktur politik. *Kedua*, tujuan administrasi, yakni efektivitas dan efisiensi proses-proses administrasi pemerintahan sehingga pelayanan kepada masyarakat menjadi lebih cepat, tepat, transparan serta murah. *Ketiga*, tujuan sosial ekonomi, yakni meningkatnya taraf kesejahteraan masyarakat.

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 berdasarkan 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. Namun demikian, dalam pelaksanaan otonomi daerah, satu prinsip yang harus dipegang oleh bangsa Indonesia adalah bahwa aplikasi otonomi

daerah tetap berada dalam konteks persatuan dan kesatuan nasional Indonesia. Otonomi **tidak** ditujukan untuk kepentingan pemisahan suatu daerah untuk bisa melepaskan diri dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. Tujuan pemberian otonomi kepada daerah adalah untuk memungkinkan daerah bersangkutan mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri untuk kepentingan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Dengan demikian jelaslah bahwa aplikasi pemerintahan dan pembangunan di daerah sekarang ini didasarkan pada dua sendi utama yaitu: otonomi daerah dan kesatuan nasional. Otonomi daerah mencerminkan adanya kedaulatan rakyat dan kesatuan nasional mencerminkan adanya kedaulatan negara. Kedua kedaulatan ini sama-sama diperlukan dalam perjalanan hidup bangsa Indonesia.

Keadaan geografis Indonesia yang berupa kepulauan berpengaruh terhadap mekanisme pemerintahan Negara Indonesia. Dengan keadaan geografis yang berupa kepulauan ini menyebabkan Pemerintah sulit mengkoordinasi pemerintahan yang ada di daerah. Untuk memudahkan pengaturan atau penataan pemerintahan maka diperlukan adanya suatu sistem pemerintahan yang dapat berjalan secara efisien dan mandiri tetapi tetap terawasi dari pusat.

Sumber daya alam daerah di Indonesia yang tidak merata juga merupakan salah satu penyebab diperlukannya suatu sistem pemerintahan yang memudahkan pengelolaan sumber daya alam yang merupakan sumber pendapatan daerah sekaligus menjadi pendapatan nasional. Sebab seperti yang kita ketahui bahwa terdapat beberapa daerah yang pembangunannya memang harus lebih cepat daripada daerah lain. Karena itulah Pemerintah Pusat membuat suatu sistem pengelolaan pemerintahan di tingkat daerah yang disebut otonomi daerah.

Penyelenggaraan otonomi daerah merupakan salah satu upaya strategis yang memerlukan pemikiran yang matang, mendasar, dan berdimensi jauh kedepan. Dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan dan tuntutan penyelenggaraan otonomi daerah maka pemikiran itu kemudian dirumuskan dalam UU Pemda yang mengatur

kebijakan otonomi daerah yang sifatnya menyeluruh dan dilandasi oleh prinsip-prinsip dasar demokrasi, kesetaraan, dan keadilan disertai oleh kesadaran akan keanekaragaman kehidupan kita bersama sebagai bangsa dalam semangat *Bhinneka Tunggal Ika*. Kebijakan otonomi daerah diarahkan kepada pencapaian sasaran-sasaran sebagai berikut:

1. Peningkatan pelayanan publik dan pengembangan kreativitas masyarakat serta aparatur pemerintahan di daerah.
2. Kesetaraan hubungan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah dan antar Pemerintah Daerah dalam kewenangan dan keuangan.
3. Untuk menjamin peningkatan rasa kebangsaan, demokrasi, dan kesejahteraan masyarakat di daerah.
4. Menciptakan ruang yang lebih luas bagi kemandirian daerah.

Sejalan dengan pencapaian sasaran-sasaran tersebut, serta adanya perkembangan dalam peraturan perundang-undangan di bidang keuangan negara, yaitu: Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, menyebabkan terjadinya perubahan yang bersifat mendasar dan menyeluruh dalam sistem keuangan negara. Dengan demikian, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 perlu diperbaharui serta diselaraskan dengan UU Pemda (**Bukti Pemt-2**). Hal tersebut merupakan salah satu pertimbangan dibentuknya UU Perimbangan (**Bukti Pemt -3**).

Pembentukan UU Perimbangan (**Bukti Pemt-3**) dimaksudkan untuk mendukung pendanaan atas penyerahan urusan kepada daerah yang diatur dalam UU Pemda (**Bukti Pemt-2**). Pendanaan tersebut menganut prinsip *money follows function*, yang mengandung makna bahwa pendanaan mengikuti fungsi pemerintahan yang menjadi kewajiban dan tanggung jawab masing-masing tingkat pemerintahan. Perimbangan keuangan antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah mencakup pembagian keuangan antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah

secara proporsional, demokratis, adil, dan transparan dengan memperhatikan potensi, kondisi, dan kebutuhan Daerah.

Pada kenyataannya, otonomi daerah itu sendiri tidak bisa diserahkan begitu saja pada Pemerintah Daerah. Selain diatur dalam perundang-undangan, Pemerintah Pusat juga harus mengawasi keputusan-keputusan yang diambil oleh Pemerintah Daerah. Apakah sudah sesuai dengan tujuan nasional, yaitu pemerataan pembangunan di seluruh wilayah Republik Indonesia yang berdasar pada sila Kelima Pancasila, yaitu Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia.

Agar otonomi dapat berjalan dengan baik maka sebagai langkah awal adalah pembagian kewenangan. Dengan pembagian ini akan jelas siapa melakukan apa, dan siapa membiayai apa. Pemisahan dan pemilahan ini akan berdampak pada tatanan kelembagaan dan akhirnya pada penyediaan dana.

Penyelenggaraan urusan pemerintahan dibagi berdasarkan kriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi dengan memperhatikan keserasian hubungan antar susunan pemerintahan. Pemerintahan Daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh UU Pemda ditentukan menjadi urusan Pemerintah. Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah berdasarkan kriteria di atas, Pemerintahan Daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan.

Pemerintahan Daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan memiliki hubungan dengan Pemerintah Pusat dan dengan pemerintahan daerah lainnya. Hubungan tersebut meliputi hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya yang dilaksanakan secara adil dan selaras sebagaimana diatur dalam UU Pemda dan UU Perimbangan.

C. Tinjauan Mengenai Pengertian Dan Prinsip-Prinsip Dasar Perpajakan

1. Pengertian Pajak

Beberapa pengertian atau definisi dari pajak antara lain sebagai berikut:

- a. Pengertian pajak menurut Prof. Dr. P.J.A. Adriani sebagaimana dikutip oleh R. Santoso Brotodihardjo, S.H. dalam bukunya yang berjudul "*Pengantar Ilmu Hukum Perpajakan*", menyatakan bahwa: **(Bukti Pemt - 6a)**

"Pajak adalah iuran kepada negara (yang dapat dipaksakan) yang terhutang oleh yang wajib membayarnya menurut peraturan-peraturan, dengan tidak mendapat prestasi-kembali, yang langsung dapat ditunjuk, dan yang gunanya adalah untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran umum berhubung dengan tugas negara untuk menyelenggarakan pemerintahan."

- b. Leroy Beaulieu, dalam bukunya "*Traite' de la Science des Finances*", tahun 1906 sebagaimana dikutip oleh R. Santoso Brotodihardjo, S.H., mengatakan: **(Bukti Pemt - 6b)**

"L'impôt est la contribution, soit directe soit dissimulée, que La Puissance Publique exige des habitants ou des biens pour subvenir aux dépenses du Gouvernement."

(Pajak adalah kontribusi, baik secara langsung maupun tidak yang dipaksakan oleh kekuasaan publik kepada penduduk atau barang, untuk menutup belanja pemerintah).

- c. Dalam IBFD International Tax Glossary yang diterbitkan oleh IBFD tahun 2005, pajak didefinisikan sebagai "*a government levy which is not in return for a specific benefit and is not imposed by way of fine or penalty (e.g. for non compliance with the law) except in some cases where related to tax-related offences*". **(Bukti Pemt -7)**

- d. Soeparman Soemahamidjaja dalam disertasinya yang berjudul "*Pajak Berdasarkan Asas Gotong Royong*", Universitas

Padjadjaran, Bandung, 1964 sebagaimana dikutip oleh R. Santoso Brotodihardjo, S.H., mengatakan:

“Pajak adalah iuran wajib, berupa uang atau barang, yang dipungut oleh penguasa berdasarkan norma-norma hukum, guna menutup biaya produksi barang-barang dan jasa-jasa kolektif dalam mencapai kesejahteraan umum.” **(Bukti Pemt - 6c)**

- e. Dalam ketentuan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2009 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan (Undang-Undang KUP), dirumuskan bahwa *“Pajak adalah kontribusi wajib kepada negara yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan Undang-Undang, dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan Negara bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”*. **(Bukti Pemt -8a)**

Dari beberapa pengertian atau definisi tersebut di atas terdapat beberapa ciri yang melekat pada pajak, antara lain:

- a. Pajak merupakan kewajiban kepada negara, yang dipungut berdasarkan undang-undang dan peraturan pelaksanaannya;
- b. Terhadap pembayaran pajak, tidak ada kontra prestasi yang dapat ditunjukkan secara langsung;
- c. Hasil dari pungutan pajak dipergunakan untuk membiayai pengeluaran Pemerintah baik pengeluaran rutin maupun pengeluaran pembangunan, yang bertujuan bagi perwujudan kemakmuran rakyat.
- d. Disamping mempunyai fungsi sebagai alat untuk memasukkan dana dari rakyat ke dalam kas negara (fungsi *budgeter*), pajak juga mempunyai fungsi yang lain, yakni fungsi mengatur.

Dari beberapa definisi di atas, jelas bahwa kewajiban membayar pajak adalah merupakan kewajiban konstitusional kenegaraan bagi setiap orang yang dalam pemungutannya didasarkan kepada undang-undang dan peraturan pelaksanaannya.

2. Fungsi Pajak

Pajak mempunyai peranan yang sangat penting dalam kehidupan bernegara, khususnya di dalam pelaksanaan pembangunan karena pajak merupakan sumber pendapatan negara untuk membiayai semua pengeluaran termasuk pengeluaran pembangunan. Menurut R. Santoso Brotodihardjo, pajak mempunyai dua fungsi yaitu: **(Bukti Pent - 6d)**

1) Fungsi *budgeter* (anggaran)

Fungsi *budgetair* (fungsi anggaran) adalah fungsi yang letaknya pada sektor publik, dan pajak-pajak disini merupakan suatu alat (atau suatu sumber) untuk memasukkan uang sebanyak-banyaknya ke dalam kas negara yang pada waktunya akan digunakan untuk membiayai pengeluaran negara. Pajak-pajak ini terutama akan digunakan untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran rutin, dan apabila setelah itu masih ada sisa (yang lazimnya disebut surplus), maka ini dapat digunakan untuk membiayai investasi Pemerintah.

2) Fungsi mengatur (*regulerend*)

Dengan fungsi mengatur, pajak digunakan sebagai suatu alat untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu yang letaknya di luar bidang keuangan dan fungsi mengatur ini banyak ditujukan terhadap sektor swasta. Dalam bukunya yang berjudul *Fiscal Policy, Foreign Exchange Control and Economic Development* (ditulis dalam tahun 1954), Prof. Soemitro Djojohadikoesoemo mengatakan bahwa *fiscal policy* sebagai alat pembangunan harus mempunyai satu tujuan yang simultan, yaitu secara langsung menemukan dana-dana yang akan digunakan untuk *public investment* dan secara tidak langsung digunakan untuk menyalurkan *private saving* ke arah sektor-sektor yang produktif, sekaligus digunakan untuk mencegah pengeluaran-pengeluaran yang menghambat pembangunan atau yang “mubazir” dalam berbagai bentuknya. Selanjutnya dikatakan bahwa untuk mencapai tujuan tersebut maka *fiscal policy* sebagai suatu alat pembangunan harus didasarkan atas

kombinasi tarif pajak yang tinggi (baik pajak langsung maupun tidak langsung) dengan suatu fleksibilitas yang lazim ada dalam sistem pengenaan pajak berupa pembebasan pajak dan pemberian insentif (atau dorongan-dorongan) untuk merangsang *private investment* yang diharapkan.

Selain fungsi tersebut di atas, pajak juga memiliki fungsi:

1) Fungsi Stabilitas

Dengan adanya pajak, Pemerintah memiliki dana untuk menjalankan kebijakan yang berhubungan dengan stabilitas harga sehingga inflasi dapat dikendalikan. Hal ini bisa dilakukan antara lain dengan jalan mengatur peredaran uang di masyarakat, pemungutan pajak, penggunaan pajak yang efektif dan efisien.

2) Fungsi redistribusi pendapatan

Pajak yang sudah dipungut oleh negara digunakan untuk membiayai semua kepentingan umum, termasuk juga untuk membiayai pembangunan sehingga dapat membuka kesempatan kerja, yang pada akhirnya akan dapat meningkatkan pendapatan masyarakat.

Sebagai sumber utama pendapatan negara, pajak digunakan untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran negara dalam menjalankan tugas-tugas negara seperti belanja pegawai, belanja barang, belanja pemeliharaan, pengadaan infrastruktur dan sebagainya. Lebih lanjut penerimaan pajak juga digunakan untuk mengatur pertumbuhan ekonomi misalnya melalui pemberian keringanan pajak bagi investor yang akan menanamkan modal, pengenaan bea masuk yang tinggi atas barang impor dalam rangka melindungi produksi dalam negeri.

Berkaitan dengan kebijakan stabilitas ekonomi makro, dilakukan dengan penggunaan uang pajak yang efektif dan efisien antara lain dilakukan dengan adanya pengurangan subsidi minyak namun di sisi lain tetap mempertahankan subsidi pupuk. Di sisi lain, dalam rangka menjalankan pemerataan pendapatan, uang pajak digunakan untuk dana Bantuan Langsung Tunai (BLT), Bantuan

Operasional Sekolah (BOS), Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri (PNPM Mandiri).

3. Landasan Hukum Pemungutan Pajak

1). Undang-Undang Dasar 1945

Sesuai dengan tujuan negara Republik Indonesia untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat, secara konstitusional negara diberikan kewenangan untuk melaksanakan pemungutan pajak dengan undang-undang. Kewenangan atributif tersebut tercantum dalam Pasal 23A UUD 1945 yang menyatakan bahwa: **(Bukti Pemt - 1c)**

"Pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan undang-undang".

Perlu ditegaskan bahwa penyusunan Undang-Undang pajak dilakukan melalui proses demokrasi, yang tercermin dalam proses penyusunan undang-undang pajak yang dilakukan oleh DPR sebagai representasi seluruh rakyat Indonesia bersama-sama dengan Pemerintah sebagaimana diatur dalam Pasal 20 ayat (1) dan ayat (2) *juncto* Pasal 5 ayat (1) UUD 1945. **(Bukti Pemt - 1b)**

2). Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2009 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan.

3). Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1983 sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2008 tentang Pajak Penghasilan.

4). 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.

5). Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2000 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1997 tentang Penagihan Pajak Dengan Surat Paksa.

- 6). Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1994 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1985 tentang Pajak Bumi Dan Bangunan.
- 7). Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1985 tentang Bea Meterai.

4. Penjelasan Umum Mengenai Pajak Penghasilan

Sebagaimana telah dijelaskan dalam uraian di atas, salah satu tujuan nasional kita adalah memajukan kesejahteraan umum. Untuk mewujudkan tujuan tersebut, diperlukan sumber pembiayaan yang berkesinambungan, dengan sumber utama pembiayaan berasal dari penerimaan pajak. Dalam mewujudkan hal tersebut dibutuhkan partisipasi dari seluruh masyarakat. Untuk merealisasikan hal tersebut, Pemerintah bersama-sama dengan DPR telah menyusun dan mengesahkan serangkaian Undang-Undang Perpajakan, di antaranya adalah Undang-Undang PPh Tahun 2008 (**Bukti Pemt - 4**).

Dapat disampaikan bahwa sebelum berlakunya UU PPh, pemungutan pajak di Indonesia antara lain dilakukan dengan menggunakan Ordonansi Pajak Perseroan 1925 dan Ordonansi Pajak Pendapatan 1944. Seiring dengan reformasi perpajakan tahun 1983, Ordonansi tersebut diganti dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan. Salah satu perubahan yang mendasar adalah perubahan prinsip pemenuhan kewajiban perpajakan dari *official assessment* menjadi *self assessment*.

Sejalan perkembangan sosial, ekonomi, dan kemasyarakatan serta mengikuti dinamika perubahan ekonomi global, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1983 telah mengalami beberapa kali perubahan terakhir adalah Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2008 tentang Perubahan Keempat atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1983.

Untuk memperoleh pemahaman yang sama tentang ketentuan pokok yang terkait dengan Pajak Penghasilan, perkenankanlah Pemerintah memberikan penjelasan secara umum mengenai hal-hal sebagai berikut:

- 1). Subjek Pajak Penghasilan

Subjek Pajak Penghasilan menurut Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang PPh Tahun 2008 adalah: **(Bukti Pemt - 4a)**

- a. 1. orang pribadi;
 2. warisan yang belum terbagi sebagai satu kesatuan menggantikan yang berhak;
 - b. badan; dan
 - c. bentuk usaha tetap.
- 2). Objek Pajak Penghasilan

Objek Pajak Penghasilan adalah penghasilan yaitu setiap tambahan kemampuan ekonomis yang diterima atau diperoleh Wajib Pajak, baik yang berasal dari Indonesia maupun dari luar Indonesia, yang dapat dipakai untuk konsumsi atau untuk menambah kekayaan Wajib Pajak yang bersangkutan, dengan nama dan dalam bentuk apapun.

Namun demikian, dalam Undang-Undang PPh Tahun 2008 juga diatur mengenai jenis-jenis penghasilan yang dikecualikan dari objek pajak. Hal ini dapat diartikan secara sederhana bahwa atas penghasilan tersebut tidak dikenakan pajak. Dalam Undang-Undang PPh Tahun 2008, pengecualian yang diberikan tersebut telah banyak diperluas dibandingkan dengan Undang-Undang PPh Tahun 2000, antara lain, sumbangan keagamaan yang sifatnya wajib bagi pemeluk agama selain agama Islam yang diakui di Indonesia, beasiswa, sisa lebih dari lembaga nirlaba yang bergerak di bidang pendidikan dan/atau penelitian dan pengembangan, serta bantuan/santunan yang diterima dari Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS).

3). Tarif PPh

Dalam Undang-Undang PPh Tahun 2008, tarif pajak tertinggi bagi Wajib Pajak orang pribadi dalam negeri turun dari 35% menjadi 30%. Sementara itu, tarif pajak bagi Wajib Pajak badan dalam negeri dan bentuk usaha tetap menjadi tarif tunggal sebesar 28% untuk tahun pajak 2009 dan mulai tahun pajak 2010 sebesar 25% dari sebelumnya menggunakan tarif progresif dengan tarif tertinggi sebesar 30%.

4). Sanksi

Pengaturan sanksi perpajakan diatur dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2009 (Undang-Undang KUP). Dalam Undang-Undang tersebut diatur mengenai sanksi perpajakan yaitu:

a. Sanksi Administrasi.

Pelanggaran terhadap kewajiban perpajakan yang dilakukan oleh Wajib Pajak sepanjang menyangkut tertib administrasi perpajakan dikenakan sanksi administrasi. Sanksi administrasi terdiri dari dua hal, yaitu sanksi administrasi berupa bunga dan sanksi administrasi berupa denda. Sanksi administrasi berupa bunga dikenakan dalam hal Wajib Pajak tidak mematuhi pembayaran atau penyetoran pajak sesuai ketentuan perpajakan yang berlaku. Sementara itu sanksi administrasi berupa denda dikenakan apabila terdapat pelanggaran administrasi perpajakan dan kelalaian dalam pelaporan kewajiban perpajakan.

Dengan demikian semangat dari pengaturan sanksi tersebut adalah untuk tertib administrasi perpajakan dan meningkatkan kepatuhan Wajib Pajak.

b. Sanksi Pidana

Pelanggaran terhadap kewajiban perpajakan yang dilakukan oleh Wajib Pajak sepanjang menyangkut tindak pidana di bidang perpajakan dikenakan sanksi pidana. Sanksi pidana yang dapat diajukan di muka pengadilan adalah perbuatan-perbuatan yang dikualifikasikan sebagai tindak pidana di bidang perpajakan sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 38, Pasal 39A, Pasal 39, Pasal 40, Pasal 41A, Pasal 41B, Pasal 41C, dan Pasal 43 Undang-Undang KUP.

Dengan adanya sanksi pidana tersebut, diharapkan tumbuhnya kesadaran Wajib Pajak untuk mematuhi kewajiban perpajakan seperti yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan perpajakan.

D. Tinjauan Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah

Dalam era otonomi daerah ini, implikasi langsung dari kewenangan/fungsi yang diserahkan kepada daerah adalah kebutuhan dana yang cukup besar. Untuk itu, perlu diatur perimbangan keuangan (hubungan keuangan) antara pusat dan daerah yang dimaksudkan untuk membiayai tugas yang menjadi tanggung jawabnya.

Dari sisi keuangan negara, kebijakan pelaksanaan desentralisasi fiskal telah membawa konsekuensi kepada perubahan peta pengelolaan fiskal yang cukup mendasar. Perubahan dimaksud ditandai dengan makin tingginya transfer dana dari APBN ke daerah. Pada tahun anggaran 2011, dana yang ditransfer Pemerintah Pusat ke Pemerintah Daerah berjumlah Rp 412 triliun dari total belanja Rp 1.320 triliun. Dengan kata lain, sekitar 33% belanja Pemerintah Pusat ditransfer untuk dikelola oleh Pemerintah Daerah. Jumlah itu meningkat tajam baik dalam nominal maupun persentase. Pada tahun anggaran 2010, transfer dalam bentuk dana perimbangan sebesar Rp 322 triliun dari total belanja 1.047 triliun, atau sekitar 30% dari total belanja APBN.

Peningkatan yang cukup signifikan pada transfer dana ke daerah melalui Dana Perimbangan telah menyebabkan berkurangnya porsi dana yang dikelola Pemerintah Pusat, sebaliknya porsi dana yang menjadi tanggung jawab daerah melalui APBD meningkat tajam. Perubahan peta pengelolaan fiskal ini juga disertai fleksibilitas yang cukup tinggi, atau bahkan diskresi penuh dalam pemanfaatan sumber-sumber utama pembiayaan tersebut.

Kebijakan perimbangan keuangan antara Pusat dan Daerah 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 tanggung jawab daerah dapat dibiayai dari sumber-sumber penerimaan yang ada.

Dana Perimbangan merupakan pendanaan daerah yang bersumber dari APBN yang terdiri atas Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK). Dana Perimbangan selain dimaksudkan untuk membantu daerah dalam mendanai kewenangannya, juga bertujuan untuk mengurangi ketimpangan sumber pendanaan pemerintahan antara Pusat dan Daerah serta untuk mengurangi kesenjangan pendanaan pemerintahan antar-Daerah. Ketiga komponen Dana Perimbangan ini merupakan sistem transfer dana dari Pemerintah serta merupakan satu kesatuan yang utuh.

1. *Bagian Daerah Dalam Bentuk Bagi Hasil Penerimaan (Revenue Sharing)*

Untuk mengurangi ketimpangan vertikal (*vertical imbalance*) antara pusat dan daerah dilakukan sistem bagi hasil penerimaan pajak dan bukan pajak antara Pusat dan Daerah. Pola bagi hasil penerimaan ini dilakukan dengan persentase tertentu yang didasarkan atas daerah penghasil (*by origin*).

Pola sistem bagi hasil tersebut akan menimbulkan ketimpangan horizontal (*horizontal imbalance*) antara daerah penghasil dan non penghasil. Hal ini disebabkan hanya beberapa daerah di Indonesia yang memiliki potensi SDA secara signifikan, seperti minyak bumi dan gas alam (migas), pertambangan, dan kehutanan. Demikian pula halnya dengan potensi penerimaan daerah dari Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) dan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) (sebelum ditetapkannya UU Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah), dimana potensi yang cukup signifikan hanya dimiliki oleh beberapa daerah saja. Bagi hasil penerimaan negara tersebut meliputi bagi hasil PBB, BPHTB, dan bagi hasil sumber daya alam (SDA) yang terdiri dari sektor kehutanan, pertambangan umum, minyak bumi dan gas alam, dan perikanan.

Sementara itu, dengan berkembangnya keinginan beberapa daerah untuk mendapatkan bagi hasil dari penerimaan pusat lainnya diluar

yang sudah dibagikan sesuai dengan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, sebenarnya terdapat opsi/alternatif lain yang lebih baik dilihat dari sudut akuntabilitas Pemerintah Daerah. Opsi tersebut adalah “*piggy backing*” atau opsen atau penetapan tambahan atas pajak Pusat yang besar tarif penetapan tambahannya ditentukan oleh Pemerintah Daerah sendiri dan hasilnya juga diterima oleh daerah yang bersangkutan. Opsi tersebut misalnya dapat diberlakukan atas PPh Orang Pribadi.

Selanjutnya berdasarkan UU PPh (Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2000 sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2008) (**Bukti Pemt-4**), mulai Tahun Anggaran 2001 Daerah memperoleh bagi hasil dari PPh Orang Pribadi (*personal income tax*), yaitu PPh Karyawan (Pasal 21) serta PPh Pasal 25/29 Orang Pribadi.

2. *Dana Alokasi Umum*

Untuk mengurangi ketimpangan dalam kebutuhan pembiayaan dan penguasaan pajak antara Pusat dan Daerah telah di atasi dengan adanya perimbangan keuangan antara Pusat dan Daerah (dengan kebijakan bagi hasil dan DAU minimal sebesar 25% dari Penerimaan Dalam Negeri). Dengan perimbangan tersebut, khususnya dari DAU akan memberikan kepastian bagi daerah dalam memperoleh sumber-sumber pembiayaan untuk membiayai kebutuhan pengeluaran yang menjadi tanggung jawabnya.

Sesuai dengan UU Perimbangan bahwa kebutuhan DAU oleh suatu daerah (Propinsi, Kabupaten, dan Kota) ditentukan dengan menggunakan pendekatan konsep *Fiscal Gap*, dimana kebutuhan DAU suatu Daerah ditentukan oleh kebutuhan daerah (*fiscal needs*) dan potensi daerah (*fiscal capacity*). Dengan pengertian lain, DAU digunakan untuk menutup celah/gap yang terjadi karena kebutuhan daerah melebihi dari potensi penerimaan daerah yang ada.

Berdasarkan konsep *fiscal gap* tersebut, distribusi DAU kepada daerah-daerah yang memiliki kemampuan relatif besar akan lebih kecil dan sebaliknya daerah-daerah yang mempunyai kemampuan

keuangan relatif kecil akan memperoleh DAU yang relatif besar. Dengan konsep ini beberapa daerah, khususnya daerah yang kaya sumber daya alam dapat memperoleh DAU yang negatif.

Variabel-variabel kebutuhan daerah dan potensi ekonomi daerah. Kebutuhan daerah paling sedikit dicerminkan dari variabel jumlah penduduk, luas wilayah, keadaan geografi, dan tingkat pendapatan masyarakat dengan memperhatikan kelompok masyarakat miskin. Sementara potensi ekonomi daerah dicerminkan dengan potensi penerimaan daerah seperti potensi industri, potensi SDA, potensi SDM, dan PDRD.

Untuk menghindari kemungkinan penurunan kemampuan Daerah dalam membiayai beban pengeluaran yang sudah menjadi tanggung jawabnya, maka perhitungan DAU disamping menggunakan formula *fiscal gap* juga menggunakan faktor penyeimbang.

3. Dana Alokasi Khusus

Pada hakikatnya pengertian Dana Alokasi Khusus adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah tertentu dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional. Dana Alokasi Khusus sebagaimana dimaksud dalam Pasal 159 huruf c UU Pemda (**Bukti Pemt -2a**) dan Pasal 1 angka 23 UU Perimbangan (**Bukti Pemt-3a**) merupakan dana yang dialokasikan dari APBN kepada daerah tertentu dalam rangka pendanaan pelaksanaan desentralisasi untuk mendanai kegiatan khusus yang ditentukan Pemerintah atas dasar prioritas nasional dan mendanai kegiatan khusus yang diusulkan daerah tertentu.

Konsep DAK di Indonesia mencakup alokasi dana untuk kegiatan penghijauan dan reboisasi yang sumber pembiayaannya ditetapkan sebesar 40% dari penerimaan Dana Reboisasi (DR) dalam APBN yang diberikan kepada daerah penghasil. Pengalokasian DAK-DR tersebut dimaksudkan untuk melibatkan Pemerintah Daerah penghasil DR dalam kegiatan penghijauan dan reboisasi kawasan

hutan di daerahnya, sebagai salah satu kegiatan yang menjadi prioritas nasional.

Berbagai literatur ekonomi publik dan keuangan negara menyebutkan beberapa alasan perlunya dilakukan transfer dana dari Pusat ke Daerah. Alasan tersebut antara lain yaitu: **(Bukti Pemt - 12)**

1. Untuk mengatasi persoalan ketimpangan fiskal vertikal. Di banyak negara, Pemerintah Pusat menguasai sebagian besar sumber-sumber penerimaan (pajak) utama negara yang bersangkutan. Jadi, Pemerintah Daerah hanya menguasai sebagian kecil sumber-sumber penerimaan negara, atau hanya berwenang untuk memungut pajak-pajak yang basis pajaknya bersifat lokal dan mobilitasnya rendah dengan karakteristik besaran penerimaannya relatif kurang signifikan. Kekurangan sumber penerimaan daerah relatif kurang terhadap kewajibannya ini akan menyebabkan dibutuhkannya transfer dana dari dari Pemerintah Pusat.
2. Untuk mengatasi persoalan ketimpangan fiskal horizontal. Pengalaman empirik di berbagai negara menunjukkan bahwa kemampuan daerah untuk menghimpun pendapatan sangat bervariasi, tergantung pada kondisi daerah bersangkutan yang memiliki kekayaan sumber daya alam atau tidak, ataupun daerah dengan intensitas kegiatan ekonomi yang tinggi atau rendah. Ini semua berimplikasi kepada besarnya basis pajak di daerah-daerah yang bersangkutan.

Di sisi lain, daerah-daerah juga sangat bervariasi dilihat dari kebutuhan belanja untuk pelaksanaan berbagai fungsi dan pelayanan publik. Ada daerah-daerah dengan penduduk miskin, penduduk lanjut usia, dan anak-anak serta remaja yang tinggi proporsinya. Adapula daerah-daerah yang berbentuk kepulauan luas, dimana sarana prasarana transportasi dan infrastruktur lainnya masih belum memadai. Sementara dilain pihak ada daerah-daerah dengan jumlah penduduk yang tidak terlalu besar namun sarana dan prasarannya sudah lengkap. Ini mencerminkan tinggi rendahnya kebutuhan fiskal (*fiscal needs*) dari daerah-daerah bersangkutan. Membandingkan kebutuhan fiskal ini dengan

kapasitas fiskal (*fiscal capacity*) tersebut di atas, maka dapat dihitung kesenjangan atau celah (*gap*) fiskal dari masing-masing daerah, yang seyogianya ditutupi oleh transfer dari Pemerintah Pusat.

3. Terkait dengan butir kedua di atas, argumen lain yang menambah penting peran transfer dari Pemerintah Pusat dalam konteks ini adalah adanya kewajiban untuk menjaga tercapainya standar pelayanan minimum itu. Jika dikaitkan dengan postulat Musgrave (1983) yang menyatakan bahwa peran redistributif dari sektor publik akan lebih efektif dan cocok jika dijalankan oleh Pemerintah Pusat, maka penerapan standar pelayanan minimum di setiap daerah pun akan lebih bisa dijamin pelaksanaannya oleh Pemerintah Pusat.
4. Untuk mengatasi persoalan yang timbul dari menyebar atau melimpahnya efek pelayanan publik (*interjurisdictional spill-over effects*). Beberapa jenis pelayanan publik di satu wilayah memiliki “efek menyebar” (atau eksternalitas) ke wilayah-wilayah lainnya. Sebagai contoh: pendidikan tinggi (universitas), pemadam kebakaran, jalan raya penghubung antar daerah, sistem pengendali polusi (udara dan air), dan rumah sakit daerah, tidak bisa dibatasi manfaatnya hanya untuk masyarakat daerah tertentu saja. Namun tanpa adanya “imbalan” (dalam bentuk pendapatan) yang berarti dari proyek-proyek serupa di atas, biasanya Pemerintah Daerah enggan berinvestasi di sini. Oleh karena itulah, Pemerintah Pusat perlu untuk memberikan semacam insentif ataupun menyerahkan sumber-sumber keuangan agar pelayanan-pelayanan publik dapat terpenuhi.
5. Untuk stabilisasi. Transfer dana dapat ditingkatkan oleh Pemerintah ketika aktivitas perekonomian sedang lesu. Di saat lain, bisa saja dana transfer ke daerah dikurangi manakala perekonomian *booming*. Transfer untuk dana-dana pembangunan (*capital grants*) adalah merupakan instrumen yang cocok untuk tujuan ini. Namun kecermatan dalam mengkalkulasi amat diperlukan agar tindakan menaikkan/menurunkan dana transfer itu tidak berakibat merusak atau bertentangan dengan alasan-alasan di atas.

Secara prinsip tujuan umum dari transfer dana Pemerintah Pusat adalah untuk:

1. Meniadakan atau meminimumkan ketimpangan fiskal vertikal;
2. Meniadakan atau meminimumkan ketimpangan fiskal horizontal;
3. Menginternalisasi/memperhitungkan sebagian atau seluruh limpahan manfaat (biaya) kepada daerah yang menerima limpahan manfaat (yang menimbulkan biaya) tersebut

Selain ketiga hal di atas, kerap pula dikemukakan bahwa pertimbangan pemberian transfer pusat adalah dalam rangka menjamin tetap baiknya kinerja fiskal Pemerintah Daerah. Artinya transfer ini dimaksudkan agar Pemerintah Daerah terdorong untuk secara intensif menggali sumber-sumber penerimaannya (sesuai dengan kriteria yang berlaku), sehingga hasil yang diperoleh menyamai (bahkan melebihi) kapasitasnya. Dengan kata lain, transfer di sini dimaksudkan sebagai "sarana edukasi" bagi Pemerintah Daerah. Pemerintah Daerah akan mendapat transfer jika upayanya dalam menggali sumber-sumber penerimaan yang menjadi kewenangannya sama atau melebihi kapasitasnya. Sementara daerah tidak akan mendapat transfer apabila upayanya menghasilkan penerimaan yang lebih rendah dari kapasitas fiskalnya.

E. Tinjauan Tentang Fungsi Ekonomi Pemerintah (Alokasi, Distribusi, dan Stabilisasi)

Menurut pandangan teori ekonomi publik, fungsi ekonomi pemerintah terdiri dari tiga fungsi pokok, yakni fungsi alokasi, fungsi distribusi dan fungsi stabilisasi. Ketiga fungsi tersebut menjadi wewenang dan tanggung jawab Pemerintah Pusat, namun untuk menuju kepada sistem pemerintahan yang efektif dan efisiensi sebagian besar wewenang dan tanggung jawab pemerintah pusat didesentralisasikan kepada Pemerintah Daerah dan tetap menjadi wewenang dan tanggung jawab Pemerintah Pusat, contohnya seperti kebijakan yang mengatur variable ekonomi makro yang menggunakan instrumen kebijakan moneter (pencetakan uang, devaluasi), dan kebijakan fiskal (keseragaman perpajakan).

Dikaitkan dengan pengertian desentralisasi, maka desentralisasi di bidang ekonomi pemerintah, adalah penyerahan sebagian

kewenangannya kepada Pemerintah Daerah untuk melaksanakan fungsi alokasi, fungsi distribusi dan fungsi stabilisasi, yang ditujukan untuk mengatur dan mengurus perekonomian daerah dalam rangka menciptakan stabilitas perekonomian secara nasional.

Melalui tinjauan ini dikemukakan pandangan ekonomi tentang fungsi alokasi, distribusi dan stabilisasi, yang dijadikan referensi dalam usaha memahami pandangan mengenai fungsi ekonomi Pemerintah.

Masing-masing fungsi memiliki keterkaitan yang berbeda dalam perlakuan, seperti dikemukakan sebagai berikut:

1. Fungsi alokasi memiliki keterkaitan yang sangat erat dengan penyediaan dan pelayanan barang-barang publik yang peruntukannya secara komunal dan tidak dapat dimiliki secara perorangan. Terdapat beberapa alasan yang melandasi adanya intervensi Pemerintah dalam pengalokasian sumber daya sebagai dikemukakan berikut ini:
 - a. Ekonomi kompetitif yang sempurna dengan asumsi-asumsi tertentu akan menjamin alokasi sumber daya secara optimal. Disini bila kejadiannya berbeda dengan asumsi, misalnya pasar jauh dari persaingan sempurna maka pemerintah akan turut campur tangan dalam pengalokasian sumber daya.
 - b. Dalam hal produksi atau konsumsi sesuatu barang dan jasa menimbulkan biaya atau memberikan keuntungan eksternal terhadap produsen atau konsumen lain maka Pemerintah akan turut campur tangan dengan mengatur pajak dan subsidi terhadap barang-barang tersebut, dan mengatur tingkat produksi eksternal dengan cara lain.
 - c. Ada kecenderungan bahwa Pemerintah mendorong konsumsi barang-barang yang dikonsumsi dalam jumlah banyak (merit) melalui penyediaan dengan subsidi, harga nol atau dengan memberikan perangsang kepada pihak swasta untuk penyediaannya. Sebaliknya pemerintah juga cenderung menghambat konsumsi barang-barang yang dikonsumsi dalam jumlah sedikit (demerit) melalui kebijakan pajak.

2. Fungsi distribusi dalam fungsi ekonomi Pemerintah terkait erat dengan pemerataan kesejahteraan bagi penduduk di daerah yang bersangkutan dan terdistribusi secara proporsional dengan pengertian bahwa daerah yang satu dimungkinkan tidak sama tingkat kesejahteraannya dengan daerah yang lainnya karena akan sangat dipengaruhi oleh keberadaan dan kemampuan daerahnya masing-masing. Kewenangan dan dukungan terhadap peran Pemerintah Daerah dalam fungsi distribusi ini tidak sebesar kewenangan dan dukungan dalam fungsi alokasi. Kecilnya kewenangan dan dukungan yang dilimpahkan oleh Pemerintah Pusat dalam fungsi distribusi ini adalah didasarkan pada asumsi bahwa bila pelimpahan kewenangan dan dukungan Pemerintah Pusat cukup besar maka dikhawatirkan akan menimbulkan masalah yang berkaitan dengan distribusi pendapatan yang tidak seragam di beberapa daerah.
3. Fungsi stabilisasi memiliki keterkaitan erat dengan fungsi mengatur variable ekonomi makro dengan sasaran untuk mencapai stabilitas ekonomi secara nasional. Diantara ketiga fungsi ekonomi Pemerintah, fungsi stabilisasi ini merupakan yang paling kecil kewenangan dan dukungannya terhadap peran Pemerintah Daerah dan bahkan hampir tak mendapatkan bagian untuk berperan dalam fungsi stabilisasi ini. Hal ini dilandasi oleh pemikiran bahwa fungsi stabilisasi berbeda antar satu daerah dengan daerah lain dalam suatu negara. Di samping itu, kecilnya kewenangan dan dukungan peran Pemerintah Daerah dalam fungsi stabilisasi, disebabkan akan adanya efek sampingan yang timbul akibat penggunaan instrumen yaitu kebijakan moneter dan kebijakan fiskal untuk mengontrol variabel ekonomi makro dan efek langsung dari penggunaan instrumen tersebut.

Bila ditinjau dari derajat kewenangan dan dukungan bagi pemerintah daerah ternyata dalam pelaksanaannya terdapat perbedaan diantara ketiga fungsi tersebut di atas. Dari ketiga fungsi ekonomi tersebut, derajat kewenangan dan dukungan yang terbesar adalah fungsi alokasi, kemudian fungsi distribusi memiliki derajat kewenangan dan dukungan

yang sedang, dan fungsi stabilisasi memiliki kewenangan dan dukungan yang kecil.

III. ARGUMENTASI PEMERINTAH ATAS PERMOHONAN PENGUJIAN UU PEMDA, UU PERIMBANGAN, DAN UU PPh TERHADAP PASAL 18A AYAT (2) UUD 1945

A. Pokok Permohonan Uji Materiil Apabila Ditinjau dari Pasal 18A Ayat (2) UUD 1945

Bahwa terhadap ketentuan Pasal 160 ayat (2) huruf c UU Pemda, Pasal 11 ayat (2) huruf c UU Perimbangan, dan Pasal 31C ayat (1) UU PPh yang diajukan permohonan pengujian materiil, Pemerintah berpendapat sebagai berikut:

- 1). Para Pemohon dalam positanya mendalilkan, bahwa Pasal 160 ayat (2) huruf c UU Pemda, Pasal 11 ayat (2) huruf c UU Perimbangan, dan Pasal 31C ayat (1) UU PPh bertentangan dengan Pasal 18A ayat (2) dan Pasal 33 ayat (4) UUD 1945. Namun dalam *petitumnya* para Pemohon meminta agar Pasal 160 ayat (2) huruf c UU Pemda, Pasal 11 ayat (2) huruf c UU Perimbangan, dan Pasal 31C ayat (1) UU PPh dinyatakan bertentangan dengan Pasal 18A ayat (2) UUD 1945. Hal tersebut menunjukkan adanya inkonsistensi antara *posita* dengan *petitum* yang tertuang dalam surat permohonan para Pemohon.
- 2). Bahwa ketentuan UU Perimbangan, UU Pemda, dan UU PPh **justru menunjukkan adanya keselarasan dan keadilan** dalam hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara Pemerintah Pusat dan pemerintah daerah dengan berdasarkan undang-undang.
 - a) Hal ini sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 18A ayat (2) dan Pasal 33 UUD 1945 yang merupakan landasan konstitusional pengaturan hubungan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, berbunyi:
 Pasal 18A ayat (2) UUD 1945, yang berbunyi: **(Bukti Pemt -1a)**
“Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan

pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.”

Pasal 18A ayat (2) UUD 1945 tersebut di atas mengamanatkan bahwa hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah dilaksanakan secara adil dan selaras harus dituangkan dalam Undang-Undang yang dibuat dan disetujui bersama antara Pemerintah dan DPR yang merupakan representasi rakyat Indonesia.

Bahwa wujud nyata penjabaran Pasal 18A ayat (2) UUD 1945, dibuktikan dengan terbitnya berbagai Undang-Undang yang mengatur tentang hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, yaitu: UU Perimbangan dan UU Pemda.

Kedua undang-undang tersebut di atas, merupakan produk bersama antara Pemerintah dengan DPR selaku representasi rakyat Indonesia. Oleh karena itu, segala ketentuan yang ada dalam kedua undang-undang tersebut, khususnya kebijakan yang mengatur mengenai hubungan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, telah mendapat persetujuan dari rakyat melalui wakilnya di DPR. Hal tersebut merupakan suatu bentuk jaminan dan perlindungan kepada rakyat dari perlakuan sewenang-wenang Pemerintah.

Selain itu, kedua undang-undang tersebut telah mengatur secara jelas, adil dan selaras mengenai hubungan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah sehingga tercipta hubungan keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang adil dan selaras, tidak terdapat ketimpangan alokasi penerimaan antara Pemerintah Pusat dengan daerah yang kaya dengan sumber daya alam dan daerah yang tidak memiliki kekayaan sumber daya alam.

Adapun wujud nyata keadilan dan keselarasan pemanfaatan sumber daya alam dan hubungan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dapat dilihat dengan diterapkannya kebijakan pemerataan vertikal (*vertical equalization*) dan

hubungan keuangan antara daerah yang satu dengan daerah yang lain dapat dilihat dengan diterapkannya kebijakan pemerataan horisontal (*horizontal equalization*).

- Kebijakan pemerataan vertikal (*vertical equalization*) di Indonesia berlaku sejak dikeluarkannya Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah dan undang-undang yang menggantikannya yaitu Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004. Latar belakang diberlakukannya formula *vertical equalization* ini didasari oleh suatu kondisi selama Orde Baru, dimana Pemerintah Pusat begitu dominan dalam menguasai sumber-sumber penerimaan negara yang berujung pada timbulnya ketimpangan fiskal secara vertikal antara Pemerintah Pusat dengan daerah. Daerah-daerah yang kaya akan sumber daya alam, seperti Aceh dan Irian Jaya, terpaksa harus menjadi daerah miskin karena hasil dari sumber-sumber kekayaan alam mereka diangkut ke Pusat. Kondisi ini kemudian berubah dengan keluarnya undang-undang yang mengatur mengenai perimbangan keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Menurut Undang-Undang tersebut, daerah penghasil penerimaan (baik itu pajak maupun sumber daya alam) mendapat porsi yang besar dalam bagi hasil dibandingkan sebelum diberlakukannya Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah dan UU Perimbangan (lihat Tabel). Dengan bagi hasil yang lebih besar ini, ketimpangan vertikal dapat dikurangi.

Tabel Proporsi Bagi Hasil Beberapa Penerimaan Negara Sebelum dan Sesudah berlakunya Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 (dalam %)

No.	Jenis Penerimaan	Sebelum UU Nomor 25 Tahun 1999			sesudah UU Nomor 25 Tahun 1999			
		Pusat	Dati I	Dati II	Pusat	Propinsi	Kab/Kota	Pemerataan Kab/Kota Lainnya
1.	PBB	10	16,2	64,8	-	16,2	64,8 (+)	+

2.	BPHTB	20	16	64	-	16	64 (+)	+
3.	IHH	55	30	15	20	16	64	-
4.	PSDH/HPHH	55	30	15	20	16	32	32
5.	Land Rent/luran Tetap	20	16	64	20	16	64	-
6.	Royalty Pertambangan Umum	20	16	64	20	16	32	32
7.	Perikanan	100	-	-	20	-	-	80
8.	Minyak	100	-	-	85	3	6	6
9.	Gas Alam	100	-	-	70	6	12	12
10.	Dana Reboisasi	100	-	-	60	-	40	-
11.	PPh Psl. 21 (Karyawan, Psl. 25 dan Psl 29 Orang Pribadi	100	-	-	80	8	12	-

Sumber: <http://www.bppk.depkeu.go.id/index.php/dasar-dasar-keuangan-publik/view-category.html>

- Praktik *Horizontal Equalization* di Indonesia

Dana Alokasi Umum merupakan contoh yang paling tepat sebagai instrumen *horizontal equalization* di Indonesia. Secara faktual, peran DAU dapat dijadikan *counter* atas pembagian dana bagian daerah yang didasarkan atas dasar penghasil daerah (*by origin*) yang cenderung menimbulkan ketimpangan antardaerah, karena daerah yang mempunyai potensi pajak dan SDA terbatas pada daerah-daerah tertentu.

Sebagai *horizontal equalization*, DAU dirancang dengan sebuah formula yang digunakan untuk menghitung potensi penerimaan daerah atau kapasitas fiskal (*fiscal capacity*) dan kebutuhan fiskal daerah (*fiscal needs*). Sehingga, melalui suatu formula ini, maka dapat dihitung celah fiskal (*fiscal gap*) yang akan ditutup dengan transfer DAU dari Pusat.

- b) Bahwa Pasal 33 ayat (3) UUD1945 berbunyi "Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat" (**Bukti Pemt -1d**). Pasal tersebut mengamanatkan kepada negara untuk memanfaatkan bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya secara adil dan merata untuk

kemakmuran seluruh rakyat Indonesia agar tidak terjadi ketimpangan ekonomi antara daerah yang kaya dengan sumber daya alam dengan daerah yang kurang memiliki sumber daya alam.

Bahwa di Negara Kesatuan Republik Indonesia yang kehidupan rakyat dan perekonomiannya sebagian besar bercorak agraris, bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya mempunyai fungsi penting dalam membangun masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.

Terkait hal tersebut, Pemerintah pada hakikatnya 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 oleh Pemerintahan Daerah yang lebih mengetahui kebutuhan, kondisi, dan situasi masyarakat setempat. Fungsi distribusi dalam fungsi ekonomi pemerintah adalah sangat terkait erat dengan pemerataan kesejahteraan bagi penduduk di daerah yang bersangkutan dan terdistribusi secara proposial dengan pengertian bahwa daerah yang satu dimungkinkan tidak sama tingkat kesejahteraannya dengan daerah yang lainnya karena akan sangat dipengaruhi oleh keberadaan dan kemampuan daerahnya masing-masing. Pembagian ketiga fungsi dimaksud sangat penting sebagai landasan dalam penentuan dasar-dasar perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.

Dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah, penyerahan, pelimpahan, dan penugasan urusan pemerintahan kepada daerah secara nyata dan bertanggung jawab harus diikuti dengan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional secara adil, termasuk perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah. Sebagai daerah otonom, penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan tersebut dilakukan berdasarkan prinsip-prinsip transparansi, partisipasi, dan akuntabilitas.

Adapun pelaksanaan fungsi ekonomi Pemerintah tersebut yaitu:

- 1). Terkait dengan fungsi alokasi, anggaran merupakan sebuah instrumen Pemerintah untuk penyediaan barang dan jasa publik guna memenuhi kebutuhan masyarakat. Di negara kita, fungsi alokasi ini sering disebut sebagai "belanja pembangunan/publik", yang wujudnya dapat berupa pembangunan fasilitas publik, pelayanan publik (pendidikan, kesehatan, dan perumahan) hingga bantuan untuk pemberdayaan masyarakat.
- 2). Dalam fungsi distribusi, Pemerintah berperan penting dalam memanfaatkan dan membagi sumber daya alam secara adil dan merata kepada seluruh rakyat. Fungsi ini ditujukan untuk mengatasi jurang kesenjangan antara daerah maju dan daerah tertinggal, antara desa dan kota, maupun antara penduduk kaya dan yang miskin. Wujud nyata pelaksanaan fungsi distribusi yaitu dengan diterapkannya kebijakan pemerataan horizontal (antar Pemerintah Daerah/*horizontal equalization*) sebagaimana diatur dalam UU Perimbangan, UU Pemda dan UU PPh.
- 3). Sedangkan dalam fungsi stabilisasi, Pemerintah berperan dalam menjamin dan menjaga stabilisasi perekonomian secara makro (*aggregate*), misalnya Pemerintah berperan dalam mengendalikan laju inflasi agar tetap pada level yang diinginkan (*inflation targeting*), keseimbangan neraca pembayaran, pertumbuhan ekonomi, dan lain-lain, dalam rangka mencapai stabilitas ekonomi secara nasional.

Berdasarkan uraian di atas, dapat diketahui bahwa keberadaan UU Perimbangan, UU Pemda, dan UU PPh menunjukkan adanya keadilan, keselarasan dan kepastian hukum dalam hal pemanfaatan sumber daya alam dan hubungan keuangan antara Pemerintah Pusat dan daerah sebagaimana amanat Pasal 18A ayat (2) UUD 1945.

Wujud nyata pelaksanaan kebijakan pemerataan vertikal (antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah/*vertical equalization*) dan kebijakan pemerataan horisontal (antar pemerintah daerah/*horizontal*

equalization) sebagaimana diatur dalam UU Perimbangan, UU Pemda dan UU PPh yaitu dengan diberikannya dana perimbangan kepada Pemerintah Daerah dalam kerangka desentralisasi fiskal. Berdasarkan Pasal 159 UU Pemda (**Bukti Pemt -2a**) dan Pasal 10 UU Perimbangan (**Bukti Pemt -3b**), Dana Perimbangan terdiri atas:

1. Dana Bagi Hasil

Dana Bagi Hasil adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dibagikan kepada daerah berdasarkan angka persentase tertentu. Pengaturan Dana Bagi Hasil dalam UU Perimbangan, UU Pemda dan UU PPh. Bahwa untuk mengurangi ketimpangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dilakukan sistem bagi hasil penerimaan pajak dan non pajak antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Bagi hasil penerimaan negara tersebut meliputi bagi hasil Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) (sebelum ditetapkannya UU Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah), Pajak Penghasilan (PPh) Orang Pribadi (*personal income tax*) yaitu PPh Karyawan (Pasal 21) serta PPh Pasal 25 dan Pasal 29 Orang Pribadi, sedangkan bagi hasil non pajak meliputi bagi hasil penerimaan dari sektor sumber daya alam. Selain itu, dana reboisasi yang semula termasuk bagian dari DAK, dialihkan menjadi DBH.

Dana perimbangan yang berasal dari dana bagi hasil bersumber dari pajak dan sumber daya alam. Dana bagi hasil yang bersumber dari pajak terdiri dari:

- a. Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) sektor perdesaan, perkotaan, perkebunan, pertambangan serta kehutanan;
- b. Bea Perolehan Atas Hak Tanah dan Bangunan (BPHTB) sektor perdesaan, perkotaan, perkebunan, pertambangan serta kehutanan (sebelum ditetapkannya UU Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah);
- c. Pajak Penghasilan (PPh) Pasal 21, Pasal 25, dan Pasal 29 wajib pajak orang pribadi dalam negeri.

Dana bagi hasil yang bersumber dari sumber daya alam berasal dari:

- a. Penerimaan kehutanan yang berasal dari iuran hak perusahaan hutan (IHPH), provisi sumber daya hutan (PSDH) dan dana reboisasi yang dihasilkan dari wilayah daerah yang bersangkutan;
- b. Penerimaan pertambangan umum yang berasal dari penerimaan iuran tetap (*landrent*) dan penerimaan iuran eksplorasi dan iuran eksploitasi (*royalty*) yang dihasilkan dari wilayah daerah yang bersangkutan;
- c. Penerimaan perikanan yang diterima secara nasional yang dihasilkan dari penerimaan pungutan perusahaan perikanan dan penerimaan pungutan hasil perikanan;
- d. Penerimaan pertambangan minyak yang dihasilkan dari wilayah daerah yang bersangkutan;

2. Dana Alokasi Umum

Dalam rangka mengurangi ketimpangan dalam kebutuhan pembiayaan dan penguasaan pajak antara pemerintah pusat dan daerah selain dengan kebijakan bagi hasil sebagaimana telah diuraikan di atas juga ditempuh kebijakan pemberian DAU. Kebijakan dana perimbangan tersebut, khususnya pemberian DAU akan memberikan kepastian bagi daerah-daerah dalam memperoleh sumber-sumber pembiayaan untuk membiayai kebutuhan pengeluaran yang menjadi tanggung jawabnya.

Dana alokasi umum bertujuan untuk pemerataan kemampuan keuangan antar daerah yang dimaksudkan untuk mengurangi ketimpangan kemampuan keuangan antar daerah melalui penerapan formula yang mempertimbangkan kebutuhan dan potensi daerah. DAU suatu daerah ditentukan atas besar kecilnya celah fiskal (*fiscal gap*) suatu daerah, yang merupakan selisih antara kebutuhan daerah (*fiscal need*) dan potensi daerah (*fiscal capacity*). Dalam UU Perimbangan ditegaskan kembali mengenai formula celah fiskal dan penambahan variabel DAU. Alokasi DAU bagi daerah yang potensi fiskalnya besar tetapi kebutuhan fiskal

kecil akan memperoleh alokasi DAU relatif kecil. Sebaliknya, daerah yang potensi fiskalnya kecil, namun kebutuhan fiskal besar akan memperoleh alokasi DAU relatif besar. Secara implisit, prinsip tersebut menegaskan fungsi DAU sebagai faktor pemerataan kapasitas fiskal.

Berdasarkan konsep *fiscal gap* tersebut, distribusi DAU kepada daerah-daerah yang memiliki kemampuan relatif besar akan lebih kecil dan sebaliknya daerah-daerah yang mempunyai kemampuan keuangan relatif kecil akan memperoleh DAU yang relatif besar. Dengan konsep ini beberapa daerah, khususnya daerah yang kaya sumber daya alam dapat memperoleh DAU yang relatif lebih kecil. Variabel-variabel kebutuhan daerah dan potensi ekonomi daerah, kebutuhan daerah paling sedikit dicerminkan dari variabel jumlah penduduk, luas wilayah, keadaan geografi, dan tingkat pendapatan masyarakat dengan memperhatikan kelompok masyarakat miskin. Sementara potensi ekonomi daerah dicerminkan dengan potensi penerimaan daerah seperti potensi industri, potensi SDA, potensi SDM, dan PDRB.

Untuk menghindari kemungkinan penurunan kemampuan Daerah dalam membiayai beban pengeluaran yang sudah menjadi tanggung jawabnya, maka perhitungan DAU disamping menggunakan formula *fiscal gap* juga menggunakan faktor penyeimbang. Keberadaan faktor penyeimbang dimaksudkan untuk menambah penerimaan DAU Propinsi.

3. Dana Alokasi Khusus

Dana Alokasi Khusus adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada Daerah tertentu dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan Daerah dan sesuai dengan prioritas nasional. Dana alokasi khusus sebagaimana dimaksud dalam Pasal 159 huruf c UU Pemda merupakan dana yang dialokasikan dari APBN kepada daerah tertentu dalam rangka pendanaan pelaksanaan desentralisasi untuk mendanai kegiatan khusus yang ditentukan

Pemerintah atas dasar prioritas nasional dan mendanai kegiatan khusus yang diusulkan daerah tertentu.

Dana alokasi khusus dimaksudkan untuk membantu membiayai kegiatan-kegiatan khusus di daerah tertentu yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional, khususnya untuk membiayai kebutuhan sarana dan prasarana pelayanan dasar masyarakat yang belum mencapai standar tertentu atau untuk mendorong percepatan pembangunan daerah.

Sejak dialokasikan pada tahun 2001, besaran alokasi dana perimbangan mengalami peningkatan yang sangat signifikan. Sebagai gambaran pada tahun 2001, alokasi dana perimbangan yang terdiri dari DBH, DAU dan DAK dialokasikan ke daerah sebesar 84,4 triliun. Pada tahun anggaran 2010, transfer dalam bentuk dana perimbangan sebesar Rp 322 triliun dari total belanja 1.047 triliun, atau sekitar 30% dari total belanja APBN sedangkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Perubahan (APBN-P) Tahun 2011, Pemerintah mengalokasikan dana transfer Pusat ke Daerah sebesar Rp 412,507 triliun dari total belanja Rp 1.320 triliun atau sekitar sekitar 33% dari belanja Pemerintah Pusat. Alokasi tersebut belum termasuk dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan serta dana-dana lain yang dialokasikan dalam APBN-P Tahun 2011.

Peningkatan yang cukup signifikan pada transfer dana ke daerah melalui Dana Perimbangan tersebut telah menyebabkan berkurangnya porsi dana yang dikelola Pemerintah Pusat dan sebaliknya porsi dana yang menjadi tanggung jawab daerah melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) meningkat tajam. Perubahan peta pengelolaan fiskal ini juga disertai fleksibilitas yang cukup tinggi, atau bahkan diskresi penuh dalam pemanfaatan sumber-sumber utama pembiayaan tersebut.

Kebijakan perimbangan keuangan antara Pusat dan Daerah 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 tanggung jawab daerah dapat dibiayai dari sumber-sumber penerimaan yang ada.

Selanjutnya dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat, Pemerintah Daerah diberikan kewenangan untuk memungut pajak daerah dan retribusi daerah. Dalam melaksanakan fungsi distribusi dan fungsi stabilisasi, Pemerintah mengalokasikan dana perimbangan sebagai sumber dana bagi Pemerintah Daerah untuk melaksanakan tanggung jawabnya. Secara umum sumber-sumber pendanaan pelaksanaan Pemerintahan Daerah terdiri atas Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan, Pinjaman Daerah, dan lain-lain pendapatan yang sah. Pendapatan asli daerah merupakan pendapatan daerah yang bersumber dari hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah, yang bertujuan untuk memberikan keleluasaan kepada daerah dalam menggali pendanaan dalam pelaksanaan otonomi daerah sebagai perwujudan asas desentralisasi.

Berikut ini Pemerintah paparkan peningkatan dana perimbangan tahun 2010 dan 2011 dari Pemerintah Pusat kepada para Pemohon:

**Tabel Realisasi Dana Perimbangan Tahun 2010
Kepada Para Pemohon**

NO.	KABUPATEN	DAU	DAK	DBH	JUMLAH
1	Sumbawa Barat	181.740.000.000,-	24.882.000.000,-	137.121.000.000,-	343.743.000.000,-
2	Murung Raya	391.801.000.000,-	11.791.000.000,-	105.391.000.000,-	508.983.000.000,-
3	Halmahera Utara	207.331.000.000,-	38.761.000.000,-	51.423.000.000,-	297.515.000.000,-
4	Mimika	238.911.000.000,-	46.370.000.000,-	730.420.000.000,-	1.015.700.000.000,-
5	Morowali	393.929.000.000,-	40.790.000.000,-	55.366.000.000,-	490.085.000.000,-
	Total	1.413.172.000.000,-	162.594.000.000,-	1.079.721.000.000,-	2.656.026.000.000,-

Sumber : Laporan Keuangan Transfer ke Daerah (LKTD) Audited TA 2010

**Tabel Anggaran Dana Perimbangan Tahun 2011 Yang Akan
Ditransfer Kepada Para Pemohon**

NO	KABUPATEN	DAU	DAK	DBH	JUMLAH
1	Sumbawa Barat	214.927.000.000,-	25.144.000.000,-	144.230.000.000,-	384.301.000.000,-
2	Murung Raya	442.915.000.000,-	14.590.000.000,-	96.934.000.000,-	554.439.000.000,-
3	Halimahera Utara	290.490.000.000,-	54.723.000.000,-	36.095.000.000,-	381.308.000.000,-
4	Mimika	316.336.000.000,-	53.575.000.000,-	577.700.000.000,-	947.611.000.000,-
5	Morowali	438.590.000.000,-	48.504.000.000,-	89.038.000.000,-	576.132.000.000,-
	Total	1.703.258.000.000,-	196.536.000.000,-	943.997.000.000,-	2.843.791.000.000,-

Sumber : www.djpk.depkeu.go.id

Berdasarkan data di atas dapat diketahui bahwa dana perimbangan atau transfer Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah khususnya para Pemohon secara keseluruhan setiap tahun mengalami peningkatan. Pada tahun 2010, DAU yang ditransfer pemerintah pusat kepada para Pemohon sebesar Rp.1.413.172.000.000,- sedangkan pada tahun 2011, DAU yang dianggarkan pemerintah pusat kepada para Pemohon meningkat menjadi sebesar Rp.1.703.258.000.000,-. Untuk transfer DAK tahun 2010 dari pemerintah pusat kepada para Pemohon sebesar Rp.162.594.000.000,- sedangkan pada tahun 2011, DAK yang dianggarkan Pemerintah Pusat kepada para Pemohon meningkat menjadi sebesar Rp 196.536.000.000,-. Selain itu Pemerintah Pusat juga mentransfer dana bagi hasil dari pajak dan selain pajak. Pada tahun 2010 Pemerintah Pusat membagikan dana bagi hasil kepada para Pemohon sebesar Rp.1.079.721.000.000,-, dari anggaran sebesar Rp.861.671.000.000,-, pada tahun 2011 dana bagi hasil yang dianggarkan kepada para Pemohon menjadi Rp.943.997.000.000,- (penyaluran DBH tersebut dilaksanakan berdasarkan realisasi penerimaan pada tahun berjalan). Provinsi dan Kabupaten yang wilayahnya memiliki potensi sumber daya alam dan

memiliki kontribusi yang besar pada penerimaan negara pada umumnya menerima dana perimbangan yang lebih besar dibandingkan Provinsi dan Kabupaten yang potensi sumber daya alamnya kurang. Hal tersebut merupakan perwujudan keadilan dan keselarasan dalam hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Dengan demikian, berdasarkan keseluruhan penjelasan di atas dapat Pemerintah simpulkan kembali bahwa tidak benar Pasal 160 ayat (2) huruf c UU Pemda, Pasal 11 ayat (2) huruf c UU Perimbangan, dan Pasal 31C ayat (1) UU PPh telah menimbulkan ketidakadilan dan ketidakselarasan dalam hubungan keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Kedudukan ketentuan *a quo* justru memberikan kepastian hukum yang adil dan selaras dalam hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dengan berdasarkan Undang-Undang.

3). **Bahwa ketentuan UU Pemda, UU Perimbangan dan UU PPh tidak menimbulkan kerugian konstitusional para Pemohon.**

Bahwa terkait dengan dalil para Pemohon yang pada intinya menyatakan adanya frasa “orang pribadi” dalam pasal-pasal yang dimohonkan pengujian mengakibatkan hak konstitusional para Pemohon dirugikan karena tidak memperoleh dana bagi hasil PPh Badan sehingga para Pemohon tidak dapat menanggulangi dampak langsung dan tidak langsung dari kegiatan perusahaan yang beroperasi di wilayah Kabupaten Mimika dan Kabupaten Sumbawa Barat berupa penurunan kualitas lingkungan hidup dan penurunan kualitas lingkungan sosial dan dalil para Pemohon yang pada intinya menyatakan bahwa pengertian subjek pajak dalam UU PPh meliputi Orang Pribadi dan Badan, oleh karena itu seharusnya penerimaan PPh Badan juga dibagikan ke Pemerintah Daerah sebagaimana bagi hasil penerimaan PPh Orang Pribadi, Pemerintah berpendapat bahwa kebijakan bagi hasil penerimaan PPh Orang Pribadi kepada Pemerintah Daerah merupakan suatu *legal policy* yang memuat

suatu kebijakan hukum (*legal policy*) yang hendak diterapkan atau dilaksanakan secara nasional oleh negara untuk mewujudkan kemakmuran seluruh rakyat Indonesia.

Pajak Penghasilan Orang Pribadi layak dibagihasilkan dengan pertimbangan-pertimbangan berikut ini, Pajak Penghasilan Orang Pribadi bersifat lebih statis, artinya secara subjek dan objek cenderung tetap berada di tempat (domisili). Hal ini sama dengan tanah dan bangunan sebagai objek PBB. Sehingga daerah dengan administrasi pemerintahan dan pelayanan publik sangat memberi makna terhadap tanah, bangunan dan orang pribadi di wilayahnya.

Sedangkan PPh Badan bersifat lebih dinamis atau *mobile*. Ini terlihat dari subjeknya badan dan sumber transaksi dari kegiatannya yang dapat diperoleh dari dan dimana-mana. Transaksi dapat dilakukan dimana saja tanpa batasan teritorial, demikian juga penghasilan yang diperoleh (*world wide income*). Misalnya, perusahaan berdomisili di Jakarta, namun transaksinya bisa jadi mayoritas tersebar di luar Jakarta atau bahkan di luar negeri, maka pelaporan dan pembayaran PPh Badan (perusahaan) tersebut dilaporkan di Jakarta atau di KPP tempat kantor pusat perusahaan tersebut terdaftar, hal tersebut bertujuan untuk mempermudah administrasi pelaporan pajak perusahaan tersebut. Selain itu potensi PPh Badan kurang merata antar daerah yang satu dengan daerah yang lainnya. Sebagian besar potensi penerimaan PPh badan terletak di Pulau Jawa khususnya di wilayah DKI Jakarta (lihat tabel).

**TABEL PENERIMAAN JENIS PAJAK PPh PASAL 25/29 BADAN PER
KANWIL DJP TAHUN 2010**

No	KANWIL DJP	REALISASI
1	KANWIL DJP NANGGROE ACEH DARUSSALAM	189.559.647.882
2	KANWIL DJP SUMATERA UTARA I	1.788.360.133.620
3	KANWIL DJP SUMATERA UTARA II	126.673.266.809
4	KANWIL DJP RIAU DAN KEPULAUAN RIAU	1.555.093.430.402
5	KANWIL DJP SUMATERA BARAT DAN JAMBI	619.824.160.214
6	KANWIL DJP SUMSEL DAN KEP.BABEL	532.265.865.501
7	KANWIL DJP BENGKULU DAN LAMPUNG	449.678.051.779
8	KANWIL DJP JAKARTA PUSAT	5.352.809.195.273
9	KANWIL DJP JAKARTA BARAT	1.736.487.689.257

No	KANWIL DJP	REALISASI
10	KANWIL DJP JAKARTA SELATAN	5.163.753.986.364
11	KANWIL DJP JAKARTA TIMUR	1.667.335.783.219
12	KANWIL DJP JAKARTA UTARA	973.425.413.720
13	KANWIL DJP JAKARTA KHUSUS	17.452.860.618.157
14	KANWIL DJP BANTEN	831.527.765.902
15	KANWIL DJP JAWA BARAT I	1.226.421.781.484
16	KANWIL DJP JAWA BARAT II	1.601.347.814.863
17	KANWIL DJP JAWA TENGAH I	890.788.289.383
18	KANWIL DJP JAWA TENGAH II	256.567.922.510
19	KANWIL DJP DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA	153.551.787.131
20	KANWIL DJP JAWA TIMUR I	1.166.526.168.264
21	KANWIL DJP JAWA TIMUR II	570.134.935.957
22	KANWIL DJP JAWA TIMUR III	396.127.669.343
23	KANWIL DJP KALIMANTAN BARAT	147.543.460.971
24	KANWIL DJP KALSEL DAN KALTENG	581.785.622.891
25	KANWIL DJP KALIMANTAN TIMUR	1.642.602.311.669
26	KANWIL DJP SULSEL, SULBAR DAN SULTRA	325.850.354.885
27	KANWIL DJP SULUT, SULTENG, GOR, DAN MALUT	173.069.458.813
28	KANWIL DJP BALI	454.624.008.204
29	KANWIL DJP NUSA TENGGARA	162.528.287.411
30	KANWIL DJP PAPUA DAN MALUKU	181.785.318.884
31	KANWIL DJP WAJIB PAJAK BESAR	58.919.758.140.238

* Jumlah Penerimaan dalam Rupiah penuh

* Sumber: MPN; Dit. TIP tanggal 23 Maret 2011

Berdasarkan data penerimaan PPh Badan per kantor Wilayah Direktorat Jenderal Pajak Tahun 2010 dapat diketahui bahwa potensi penerimaan PPh Badan tidak merata di seluruh daerah. Hampir 90% penerimaan PPh Badan terkonsentrasi di wilayah DKI Jakarta. **Apabila penerimaan PPh Badan dipaksakan untuk dibagihasikan kepada daerah sebagaimana bagi hasil PPh Orang Pribadi, maka hal tersebut dapat menimbulkan terjadinya ketimpangan pendapatan horizontal (antar daerah) dan ketimpangan pendapatan vertikal (antara Pusat dan Daerah) yang dapat menimbulkan kecemburuan horizontal, ketidakadilan dan kekurangserasian dalam konteks wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.** Selain itu, secara substansi selama ini penerimaan PPh Badan pada akhirnya dibagikan kepada daerah melalui mekanisme DAK dan DAU serta Dana Perimbangan lainnya.

Dalam rangka mengurangi ketimpangan dalam kebutuhan pembiayaan dan penguasaan pajak antara pemerintah pusat dan daerah ditempuh kebijakan pemberian atau transfer dana perimbangan berupa DAU, DAK dan DBH. Kebijakan dana perimbangan tersebut, khususnya pemberian DAU bertujuan untuk memberikan kepastian bagi daerah-daerah dalam memperoleh sumber-sumber pembiayaan untuk membiayai kebutuhan pengeluaran yang menjadi tanggung jawabnya. Selain pemberian DAU, kepada pemerintah daerah juga diberikan DAK, yang merupakan dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah tertentu dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional.

Selain itu kepada daerah penghasil termasuk pertambangan umum, kehutanan, minyak bumi dan gas alam, dan perikanan, termasuk dalam hal ini wilayah para Pemohon, juga menerima dana bagi hasil pajak dan sumber daya alam sebagai kompensasi kontribusi bagi penerimaan negara.

Mengenai dana transfer atau perimbangan dari Pemerintah Pusat ke Pemerintah Daerah diatur dalam Pasal 11 ayat (1) dan ayat (2) UU Perimbangan (**Bukti Pemt-3c**) yang mengatur:

- (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 Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB); dan (sebelum ditetapkannya UU Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah)
 - 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.

Adapun beberapa alasan perlunya dana transfer atau perimbangan dari Pemerintah Pusat ke Pemerintah Daerah, yaitu:

1. Untuk mengatasi persoalan ketimpangan fiskal vertikal atau ketimpangan fiskal antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Di banyak negara, Pemerintah Pusat menguasai sebagian besar sumber-sumber penerimaan (pajak) utama negara yang bersangkutan. Jadi, Pemerintah Daerah hanya menguasai sebagian kecil sumber-sumber penerimaan negara, atau hanya berwenang untuk memungut pajak-pajak yang basis pajaknya bersifat lokal dan mobilitasnya rendah dengan karakteristik besaran penerimaannya relatif kurang signifikan. Kekurangan sumber penerimaan daerah relatif kurang terhadap kewajibannya ini akan menyebabkan dibutuhkan transfer dana dari Pemerintah Pusat.
2. Untuk mengatasi persoalan ketimpangan fiskal horizontal atau ketimpangan fiskal antar daerah. Pengalaman empirik diberbagai negara menunjukkan bahwa kemampuan daerah untuk menghimpun pendapatan sangat bervariasi, tergantung pada kondisi daerah bersangkutan yang memiliki kekayaan sumber daya alam atau tidak, ataupun daerah dengan intensitas kegiatan ekonomi yang tinggi atau rendah. Ini semua berimplikasi kepada besarnya basis pajak di daerah-daerah yang bersangkutan. Di sisi lain, ada daerah-daerah yang berbentuk kepulauan luas, dimana sarana prasarana transportasi dan infrastruktur lainnya masih belum memadai. Sementara dilain pihak ada daerah-daerah dengan jumlah penduduk yang tidak terlalu besar namun sarana dan prasarannya sudah lengkap. Ini mencerminkan tinggi rendahnya kebutuhan fiskal (*fiscal needs*) dari daerah-daerah bersangkutan. Membanding kebutuhan fiskal ini dengan kapasitas fiskal (*fiscal capacity*) tersebut di atas, maka dapat

dihitung kesenjangan atau celah (*gap*) fiskal dari masing-masing daerah, yang seyogyanya ditutupi oleh transfer dari Pemerintah Pusat.

3. Terkait dengan butir kedua di atas, argumen lain yang menambah penting peran transfer dari Pemerintah Pusat dalam konteks ini adalah adanya kewajiban untuk menjaga tercapainya standar pelayanan minimum itu. Jika dikaitkan dengan postulat Musgrave (1983) yang menyatakan bahwa peran redistributif dari sektor publik akan lebih efektif dan cocok jika dijalankan oleh Pemerintah Pusat, maka penerapan standar pelayanan minimum di setiap daerah pun akan lebih bisa dijamin pelaksanaannya oleh Pemerintah Pusat.
4. Untuk mengatasi persoalan yang timbul dari menyebar atau melimpahnya efek pelayanan publik (*interjurisdictional spill-over effects*). Beberapa jenis pelayanan publik di satu wilayah memiliki “efek menyebar” (atau eksternalitas) ke wilayah-wilayah lainnya. Sebagai misal: pendidikan tinggi (universitas), pemadam kebakaran, jalan raya penghubung antar daerah, sistem pengendali polusi (udara dan air), dan rumah sakit daerah, tidak bisa dibatasi manfaatnya hanya untuk masyarakat daerah tertentu saja. Namun tanpa adanya “imbalan” (dalam bentuk: pendapatan) yang berarti dari proyek-proyek serupa di atas, biasanya Pemerintah Daerah enggan berinvestasi di sini. Oleh karena itulah, Pemerintah Pusat perlu untuk memberikan semacam insentif.
5. Untuk stabilisasi. Transfer dana dapat ditingkatkan oleh Pemerintah ketika aktivitas perekonomian sedang lesu. Di saat lain, bisa saja dana transfer ke daerah dikurangi manakala perekonomian *booming*. Transfer untuk dana-dana pembangunan (*capital grants*) adalah merupakan instrumen yang cocok untuk tujuan ini. Namun kecermatan dalam mengkalkulasi amat diperlukan agar tindakan menaikkan/menurunkan dana transfer itu tidak berakibat merusak atau bertentangan dengan alasan-alasan di atas.

Secara prinsip tujuan umum dari transfer dana pemerintah pusat adalah untuk:

1. Meniadakan atau meminimumkan ketimpangan fiskal vertikal;
2. Meniadakan atau meminimumkan ketimpangan fiskal horizontal;
3. Menginternalisasi/memperhitungkan sebagian atau seluruh limpahan manfaat (biaya) kepada daerah yang menerima limpahan manfaat (yang menimbulkan biaya) tersebut

Selain ketiga hal di atas, kerap pula dikemukakan bahwa pertimbangan pemberian transfer pusat adalah dalam rangka menjamin tetap baiknya kinerja fiskal Pemerintah Daerah. Artinya transfer ini dimaksudkan agar Pemerintah Daerah terdorong untuk secara intensif menggali sumber-sumber penerimaannya (sesuai dengan kriteria yang berlaku), sehingga hasil yang diperoleh menyamai (bahkan melebihi) kapasitasnya. Dengan kata lain, transfer di sini dimaksudkan sebagai "sarana edukasi" bagi Pemerintah Daerah. Pemerintah Daerah akan mendapat transfer jika upayanya dalam menggali sumber-sumber penerimaan yang menjadi kewenangannya sama atau melebihi kapasitasnya. Sementara daerah tidak akan mendapat transfer apabila upayanya menghasilkan penerimaan yang lebih rendah dari kapasitas fiskalnya.

Dengan demikian, berdasarkan keseluruhan penjelasan di atas dapat disimpulkan kembali bahwa PPh Badan merupakan sumber penerimaan Pemerintah Pusat yang dipergunakan untuk membiayai kegiatan pembangunan secara nasional dan penerimaan tersebut pada akhirnya dibagikan kepada daerah melalui mekanisme DAK dan DAU. Dalam rangka mengurangi ketimpangan fiskal horizontal (ketimpangan fiskal antar daerah) dan ketimpangan fiskal vertikal (ketimpangan fiskal antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah) ditempuh kebijakan pemberian atau transfer dana perimbangan berupa DAU, DAK dan DBH sehingga terwujud kemakmuran seluruh rakyat Indonesia. Oleh karena itu tidak benar Pasal 160 ayat (2) UU Pemda, Pasal 11 ayat (2) huruf c UU Perimbangan dan Pasal 31C ayat (1) UU PPh telah menimbulkan kerugian konstitusional para Pemohon.

4). **Bahwa tidak terdapat hubungan sebab akibat antara tidak dibagihasilkannya penerimaan PPh Badan dengan ketidakmampuan para Pemohon dalam menanggulangi dampak sosial dan lingkungan yang timbul di wilayah para Pemohon.**

- a) Bahwa dalam permohonannya para Pemohon mendalilkan yang pada intinya menyatakan bahwa hak konstitusional para Pemohon telah dirugikan sebagai akibat tidak memperoleh bagi hasil PPh Badan sehingga para Pemohon tidak dapat menanggulangi dampak langsung dan tidak langsung kegiatan pertambangan berupa penurunan kualitas lingkungan sosial dan penurunan kualitas lingkungan hidup, terkait dalil para Pemohon tersebut Pemerintah berpendapat bahwa hak konstitusional yang dimaksud para Pemohon adalah hak para Pemohon untuk mendapatkan keadilan dan keselarasan dalam hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dengan berdasarkan Undang-Undang. Terkait hak konstitusional tersebut sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya bahwa UU Perimbangan merupakan wujud nyata pelaksanaan amanat Pasal 18A ayat (2) UUD 1945, yang mana dalam UU Perimbangan dan UU Pemda telah diatur secara adil dan selaras mengenai pemanfaatan sumber daya alam dan hubungan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah melalui mekanisme pemberian dana perimbangan yaitu DAU, DAK dan DBH agar tidak terjadi ketimpangan fiskal horisontal (ketimpangan fiskal antar daerah) dan ketimpangan fiskal vertikal (ketimpangan fiskal antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah). Sedangkan UU PPh sebagaimana telah diuraikan sebelumnya merupakan wujud nyata pelaksanaan Pasal 23A UUD 1945, yang mengamanatkan pengenaan pajak dan pungutan lain yang memaksa diatur dengan Undang-Undang.
- b) Mengenai dalil para Pemohon yang menyatakan bahwa hak para Pemohon telah dirugikan sebagai akibat tidak memperoleh bagi

hasil PPh Badan sehingga para Pemohon tidak dapat menanggulangi dampak langsung dan tidak langsung kegiatan pertambangan berupa penurunan kualitas lingkungan sosial dan penurunan kualitas lingkungan hidup, Pemerintah berpendapat bahwa tidak terdapat hubungan sebab akibat antara ketidakmampuan para Pemohon dalam menanggulangi dampak langsung dan tidak langsung kegiatan pertambangan berupa penurunan kualitas lingkungan sosial dan penurunan kualitas lingkungan hidup dengan tidak dibagihasilkannya PPh Badan.

Bahwa dampak langsung dan tidak langsung kegiatan pertambangan berupa penurunan kualitas lingkungan sosial dan penurunan kualitas lingkungan hidup di daerah pertambangan umum disebabkan oleh kegiatan penambangan perusahaan-perusahaan penambangan. Untuk kegiatan pencegahan dampak penurunan kualitas lingkungan sosial dan penurunan kualitas lingkungan hidup sebagai akibat kegiatan perusahaan dapat dilakukan dengan berbagai cara terutama melalui kajian analisis mengenai dampak lingkungan hidup (untuk selanjutnya disebut Amdal). Amdal adalah kajian mengenai dampak penting suatu usaha dan/atau kegiatan yang direncanakan pada lingkungan hidup yang diperlukan bagi proses pengambilan keputusan tentang penyelenggaraan usaha dan/atau kegiatan.

Pasal 14 Undang-Undang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (**Bukti Pemt-9a**) mengatur instrumen pencegahan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup terdiri atas:

- a. KLHS;
- b. tata ruang;
- c. baku mutu lingkungan hidup;
- d. kriteria baku kerusakan lingkungan hidup;
- e. amdal;
- f. UKL-UPL;
- g. perizinan;
- h. instrumen ekonomi lingkungan hidup;

- i. peraturan perundang-undangan berbasis lingkungan hidup;
- j. anggaran berbasis lingkungan hidup;
- k. analisis risiko lingkungan hidup;
- l. audit lingkungan hidup; dan
- m. instrumen lain sesuai dengan kebutuhan dan/atau perkembangan ilmu pengetahuan.

Penanggulangan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup dilakukan dengan:

- a. pemberian informasi peringatan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup kepada masyarakat;
- b. pengisolasian pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup;
- c. penghentian sumber pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup; dan/atau
- d. cara lain yang sesuai dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi.

Di samping itu, mengenai dampak berupa penurunan kualitas lingkungan sosial dan penurunan kualitas lingkungan hidup sebagai akibat kegiatan perusahaan, berdasarkan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (**Bukti Pemt-10**), perusahaan memiliki kewajiban untuk melaksanakan *Corporate Social Responsibility (CSR)* yang berguna sebagai alat sosial perusahaan bagi lingkungan sekitarnya dan alat penanggulangan apabila terjadi dampak penurunan kualitas lingkungan sosial dan penurunan kualitas lingkungan hidup sebagai akibat operasi perusahaan.

CSR adalah suatu elemen yang penting dalam kerangka *sustainability* mencakup aspek ekonomi, lingkungan dan sosial budaya yang merupakan proses penting dalam pengelolaan biaya dan keuntungan kegiatan bisnis dengan *stakeholders* baik secara internal (pekerja, *shareholders* dan penanam modal) maupun eksternal (kelembagaan pengaturan umum, anggota masyarakat, kelompok masyarakat sipil dan perusahaan lain). Disatu sisi, penerapan syarat CSR (ditambah ketentuan sanksi

atas pelanggarannya) dalam Undang-Undang Perseroan Terbatas dapat menjadi sarana penekan bagi para pemodal yang selama ini di kenal nakal dalam menjalankan aktivitas bisnisnya.

- c) Berdasarkan uraian tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa dalam UU Perimbangan dan UU Pemda mengatur secara adil dan selaras mengenai pemanfaatan sumber daya alam dan hubungan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah agar tidak terjadi ketimpangan fiskal horisontal (ketimpangan fiskal antar daerah) dan ketimpangan fiskal vertikal (ketimpangan fiskal antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah). Oleh karena itu UU Perimbangan, UU Pemda dan UU PPh sama sekali tidak bertentangan dengan Pasal 18A ayat (2) UUD 1945.

B. Perbandingan Pembagian PPh Badan di Beberapa Negara

Sebagaimana telah diuraikan sebelumnya bahwa hasil penerimaan PPh Badan merupakan sumber penerimaan Pemerintah Pusat yang dipergunakan untuk membiayai kegiatan pembangunan secara nasional dan sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, penerimaan tersebut juga telah dibagikan kepada daerah melalui DAK dan DAU. Hal tersebut sudah lazim berlaku di negara-negara lain, bahwa Pajak Penghasilan Badan (*Corporate Income Tax*) menjadi sumber penerimaan Pemerintah Pusat. Beberapa contoh perlakuan Pajak Penghasilan Badan (*corporate income tax*) di beberapa negara antara lain: **(Bukti Pemt -11)**

1. AUSTRALIA

Pemerintah Australia menerapkan sistem perpajakan *imputation*. Pajak yang dikenakan di tingkat pemerintah federal dan pajak di tingkat pemerintah lokal, secara singkat dapat dijelaskan sebagai berikut:

a) Pajak Negara (pusat) terdiri dari:

1). PPh Badan

Perusahaan Australia merupakan Subjek PPh badan yang berasal dari penghasilannya disegala sumber. Untuk perusahaan asing juga dikenakan PPh badan untuk penghasilan yang berasal dari Australia. Tarif PPh badan yang dikenakan adalah 30% dari penghasilan perusahaan.

2). Pajak Barang dan Jasa

Semua subjek yang melakukan usaha di Australia perlu mendaftarkan barang dan jasa yang berkapasitas mulai dari AUD \$75,000 atau AUD \$150,000 untuk perusahaan non profit. Sekali didaftarkan, maka subjek akan dikenakan pajak sebesar 10% untuk semua barang dan jasa yang mereka *supply* dari Australia kalau barang dan jasa yang mereka *supply* termasuk hal – hal yang bersifat khusus seperti pendidikan, kesehatan, pelayanan-pelayanan perawatan anak dan pelayanan penyediaan makanan tipe tertentu.

3). Pajak Jaminan Sosial

Pajak jaminan sosial adalah pajak federal yang harus dibayar oleh penduduk dan *non-resident* pemberi kerja disetiap keuntungan tertentu yang disediakan kepada karyawan mereka, pajak ini sebesar 46.5% dari *grossed-up* penghasilan kena pajak' untuk setiap penghasilan diberikan kepada karyawan. Pajak ini terpisah dari pajak pendapatan.

4). Sumbangan Pensiun

Pemberi kerja wajib membuat sumbangan pensiun atas nama karyawan mereka sebesar 9% dari gaji dan upah karyawan. Sumbangan dibutuhkan di triwulan awal.

b) Pajak Lokal:

- 1). Bea Meterai: dibayar untuk transaksi tertentu, termasuk penyerahan hak milik tertentu.
- 2). Pajak Gaji: harus dibayar oleh pekerja yang penghasilan melebihi ketentuan yang ditentukan yang bervariasi dari satu wilayah dengan wilayah lainnya. Tarif pajak gaji diantara waktu dan daerah berubah-ubah dari 4.75% - 6.85%.
- 3). Pajak Tanah dan Bangunan
- 4). Tunjangan untuk pekerja.

2. BELGIA

Belgia menerapkan sistem perpajakan *classical double taxation* yang dimodifikasi dengan *exemption* untuk dividen yang diperoleh oleh

corporate shareholder dengan klasifikasi tertentu dan pengurangan tarif atas dividen yang diperoleh oleh *individual shareholder*.

a) Pajak Pusat

1). PPh Badan

Perusahaan (*local/residen*) bertanggung jawab pada pajak perusahaan untuk semua keuntungan yang di peroleh di seluruh dunia. Sebuah perusahaan dikatakan sebagai perusahaan lokal di Belgia jika kantor yang terdaftar resmi atau pusat pimpinan terletak di Belgia. Tarif dasar pajak perseroan 33%, ditambah 3% bea tambahan dari tarif pajak perseroan (33.99%).

2). Pajak Atas Modal

Modal biasanya diperlakukan sebagai penghasilan bisnis biasa dan dapat dikenakan pajak pada tarif pajak normal perusahaan. Akan tetapi terdapat pengecualian seperti keuntungan dalam pelepasan atas saham tertentu.

3). Pajak keuntungan cabang perusahaan

Bahwa tidak ada pemisahan pajak keuntungan perusahaan cabang di Belgia. Keuntungan perdagangan dan keuntungan penjualan barang modal dari perusahaan cabang dan pusat bagi perusahaan asing di Belgia dihitung dan dikenakan tarif dasar pajak yang sama dengan perusahaan lokal Belgia.

4). Pajak Penjualan/PPN

PPN harus dibebankan oleh pemasok terdaftar dari barang dan jasa di Belgia kecuali semua persediaan adalah 'nol-dinilai', 'membebaskan' atau di luar lingkup PPN. Untuk persediaan tertentu tarif 6% atau 12% dapat diberlakukan.

b) Pajak Lokal

Beberapa pajak lokal menerapkan tarif yang bervariasi untuk iklan, mesin, *unimproved* real estate, furnitur kantor, percetakan dan perusahaan yang mencemari lingkungan. Tidak seperti pajak penghasilan pribadi, disini tidak ada pajak lokal tambahan sebagai bea tambahan dalam PPh Badan.

3. BRAZIL

Pemerintah Brazil mengenakan pajak pada di tingkat pemerintah federal dan tingkat pemerintah lokal, secara singkat dapat dijelaskan sebagai berikut

a) Pajak Pusat

1). PPh Badan atas keuntungan riil

Pada umumnya, penghasilan kena pajak harus dilaporkan setiap bulan mengikuti metode *accrual basis* dan subjek PPh badan. Restitusi atau pengembalian kelebihan pembayaran pajak harus diajukan secara berkala. Penghasilan kena pajak perusahaan dikenakan pajak di bawah sistem kesatuan dimana tarif pajak tunggal dapat diberlakukan. Tarif ini sebesar 15% ditambah 10% untuk keuntungan sebelum pajak yang mencapai \$ 240 ribu setahun.

2). Pajak Atas Tunjangan

Perusahaan berpartisipasi aktif dalam berbagai bentuk iuran wajib jaminan sosial bagi agen-agen federal.

3). COFINS - Sumbangan Keamanan Sosial

COFINS harus dibayar setiap bulan sebagai sumbangan untuk kesehatan, bantuan kerja sosial dan program jaminan sosial Pemerintah Pusat. Secara umum, untuk perusahaan-perusahaan itu mengadopsi metode reguler (standar) untuk menghitung PPh, tarifnya sebesar 7,6% dari penghasilan kotor bulanan.

4). PIS – program sumbangan integrasi sosial

Sumbangan ini harus dibayar setiap bulan sebagai dana karyawan. ini adalah terhitung berdasarkan di 1.65% dari pendapatan kotor bulanan.

5). Pajak Gaji

Ini merupakan kewajiban setiap bulan untuk keperluan jaminan sosial dan pungutan lain dari gaji.

b) Pajak Lokal

1). Pajak Penjualan Pertambahan Nilai dan Jasa

Pajak ini dipungut atas penjualan atau perpindahan fisik dari benda–benda/barang, pengangkutan, transportasi, pelayanan–pelayanan komunikasi dan tenaga elektrik. Transaksi dalam negeri dikenakan tarif 18%, transaksi antar negara bagian dikenakan tarif 7% atau 12%, dan barang impor adalah dikenakan pajak antara 18% dan 25%. Pajak terendah biasanya diberikan pada pengiriman ke negara dengan penghasilan rendah (terbelakang). Beberapa negara menawarkan penurunan tarif atau penundaan tanggal pembayaran sebagai insentif pajak untuk instalasi pabrik. Pajak pelayanan komunikasi dikenai tarif pajak antara 13% dan 25%.

2). Pajak Real Estate

Pajak perpindahan properti normalnya dibayar dengan tarif hingga 4% dalam warisan dan donasi kekayaan dan hak.

3). Pajak Kota

Pajak pelayanan dikenakan atas pendapatan kotor oleh beberapa kota. Pada intinya tarif pajak berbeda antar kotamadya. Tarif lebih tinggi untuk kota yang lebih besar. Rumah sakit, sekolah, universitas, konstruksi bangunan, sewa–menyewa, tourist dan jasa lainnya mebayar pajak ini mulai dari 2% hingga 5%. Pajak ini harus dibayar pada saat mengimpor barang oleh penyedia jasa yang bukan penduduk. Jumlah Pajak tahunan antara 2% dan 5% dari penaksiran secara adil berdasarkan nilai pasar dari properti.

4. PERANCIS

Perancis menerapkan sistem perpajakan *classical double taxation*, dalam sistem perpajakan ini suatu penghasilan perusahaan dikenai pajak penghasilan di tingkat badan dan selanjutnya akan dikenakan pajak di tingkat pemegang saham dengan tarif tertentu.

a) Pajak Pusat

1). PPh Badan

perusahaan–perusahaan merupakan subjek pajak badan di Perancis untuk setiap penghasilan dari segala bisnis yang dilakukan di Perancis. Suatu perusahaan dikatakan melakukan bisnis di Perancis jika memiliki suatu bentuk usaha tetap atau

memiliki suatu agen di Perancis. Tahun pajak umumnya berakhir pada 31 Desember meskipun tiap-tiap perusahaan dapat memilih akhir dari tahun pajaknya. Tarif PPh badan sekarang ini 33.33%.

2). Pajak Atas Modal

Capital gains tax secara umum dianggap sebagai penghasilan yang biasa. Sejak dari tahun 2007, tidak ada pajak yang dikenakan atas penyertaan saham. Dalam pelepasan saham, 95% dari keuntungan berasal dari pelepasan saham kualifikasi dikecualikan dari pajak. 5% sisanya dikenakan pajak dengan tarif pajak normal.

3). Pajak Atas Keuntungan Cabang Perusahaan

4). Pajak Penjualan/PPN

Pada umumnya, semua aktivitas ekonomis yang diselenggarakan di perancis merupakan Subjek Pajak Penjualan/PPN (penjualan barang, penyediaan jasa dan *intra-community acquisitions*). Tarif pajak 19,6% berlaku untuk semua aktivitas ekonomi selain yang secara tegas dikecualikan atau subjek yang mendapatkan keringanan tarif (5,5%) atau dengan tarif khusus (2,1%).

5). Pajak jaminan sosial: barang dan jasa yang disediakan untuk pekerja dianggap sebagai penghasilan yang dibayar dalam jenis, bertanggung jawab sebagai sumbangan sosial dan pajak penghasilan.

b) Pajak Lokal

Berbagai jenis pajak diadakan oleh pemerintah untuk kepentingan pemerintah local, 3 (tiga) hal yang penting yaitu sebagai berikut:

1). Pajak Bumi

Pajak ini didasarkan pada 50% nilai sewa perumahan yang dimiliki oleh si pembayar pajak.

2). Pajak Perizinan

berdasarkan nilai sewa aset tetap yang digunakan untuk bisnis. Tingkat pajak yang berlaku ditentukan oleh masyarakat lokal daerah tersebut.

3). Pajak Residensial

Pajak yang didasarkan atas nilai sewa suatu properti dikurangi dengan jumlah biaya hidup penghuninya.

c) Pajak lainnya

Meliputi pajak yang sifatnya kecil dan pajak tidak langsung:

1). Pajak Penghasilan

tarif pajak bervariasi dari 4,25% hingga 13,6% berdasarkan tingkatan penghasilan yang dibayarkan kepada karyawan. Pajak ini harus dibayar oleh perusahaan-perusahaan yang tidak dikenakan Pajak Penjualan/PPN setidaknya 90% dari omset mereka.

2). Pajak Pegawai Magang

Pajak dibayar dengan tarif 0,5% dari total upah kotor tahunan dan gaji (untuk perusahaan-perusahaan yang memiliki lebih dari 250 karyawan, tarif 0,6%)

3). Pajak Pemberi Kerja Magang

Semua pemberi kerja dengan karyawan antara 10 dan 20 karyawan membayar kontribusi 1,05% dari total upah tahunan dan gaji sebagai suatu investasi kedalam latihan program kejuruan. Tarif 1,60% dikenakan kepada pemberi kerja yang memiliki lebih dari 20 karyawan. Tarif pajak diturunkan hingga 0,55% yang memiliki kurang dari sepuluh karyawan.

4). Pajak partisipasi pembangunan

Semua pemberi kerja dengan sepuluh karyawan atau lebih harus membayar sedikitnya 0,45% dari total upah kotor dan gaji untuk bangunan rumah sosial.

5). Pajak Mobil Perusahaan

perusahaan-perusahaan membayar pajak berdasarkan banyaknya mobil yang didaftarkan di Perancis sebagai milik mereka sendiri, untuk sewa lebih dari satu bulan atau digunakan oleh karyawan mereka untuk kebutuhan kerjanya dan dikendarai lebih dari 15.000 km per tahun. Kendaraan tanpa polusi dikecualikan dalam pajak ini.

6). Pajak Organik

7). Bea Meterai

5. HONGKONG

Hongkong menerapkan sistem perpajakan territorial, pajak hanya dikenakan pada penghasilan dan laba yang timbul atau bersumber atau diperoleh di Hongkong.

a) Pajak Pusat

1). Pajak perseroan

Tarif pajaknya 16,5%

2). Pajak keuntungan cabang

Tarif pajaknya 16,5%

3). *Property tax* (pajak kekayaan)

Standar tarifnya 15% dari nilai guna tanah atau bangunan di Hongkong

4). Bea meterai

Bea Meterai hanya diterapkan untuk transaksi tertentu

5). Bea meterai khusus

b) Pajak Lokal: tidak ada pajak lokal/daerah di Hongkong.

6. INDIA

India menerapkan sistem perpajakan klasik dimana penghasilan dikenai pajak di tingkat perusahaan (*corporate level*) dan tidak ada kredit pajak yang diberikan pada tingkat pemegang saham (*shareholder*). Pengenaan pajak dapat dibagi menjadi dua, yaitu di tingkat Federal dan di tingkat Lokal (daerah), secara umum dapat dijelaskan sebagai berikut:

a) *Federal Taxes and Levies*

1. PPh badan

PPh badan lokal dikenakan tarif 33,22% dan perusahaan asing 42,23%.

2. Pajak sekuritas

3. Pajak Atas Modal

4. Pajak Atas Deviden

5. Pajak Penghasilan Perusahaan Cabang

6. Pajak penjualan

- b) Pajak Lokal
 - 1. *Stamp duty*: bea meterai
 - 2. *Land and property tax*: PBB
 - 3. *Entry tax*: pajak masukan

C. Dampak Seandainya Permohonan Uji Materiil UU Pemda, UU Perimbangan Dan UU PPh Dikabulkan

Berdasarkan penjelasan tersebut, Pemerintah kembali menyimpulkan bahwa para Pemohon keliru dalam memahami ketentuan Pasal 160 ayat (2) UU Pemda, Pasal 11 ayat (2) huruf c UU Perimbangan dan Pasal 31C ayat (1) UU PPh, sebab tidak benar ketentuan *a quo* telah menimbulkan ketidakadilan dan ketidakselarasan dalam hubungan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Ketentuan Pasal 160 ayat (2) UU Pemda dan Pasal 11 ayat (2) huruf c UU Perimbangan merupakan amanat Pasal 18A ayat (2) UUD 1945 yang mengatur hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah secara adil dan selaras. Sedangkan ketentuan dalam UU PPh merupakan amanat Pasal 23A UUD 1945 yang mengatur mengenai pengenaan pajak dan pungutan lain yang memaksa untuk keperluan negara.

Sebaliknya, apabila permohonan pengujian Pasal 160 ayat (2) UU Pemda, Pasal 11 ayat (2) huruf c UU Perimbangan dan Pasal 31C ayat (1) UU PPh yang diajukan oleh para Pemohon dikabulkan dengan menyatakan pasal tersebut tidak memiliki kekuatan hukum yang mengikat, maka menurut hemat Pemerintah hal tersebut justru akan menimbulkan dampak-dampak sebagai berikut:

- a. Mengurangi sumber penerimaan Pemerintah Pusat yang berakibat akan menghambat laju pembangunan dan menghalangi terwujudnya tujuan negara untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat.
- b. Akan terjadi ketimpangan fiskal horizontal (ketimpangan fiskal antar daerah) dan ketimpangan fiskal vertikal (ketimpangan fiskal antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah), daerah yang kaya sumber daya alam akan semakin banyak memperoleh dana bagi hasil sedangkan daerah yang kurang sumber daya alamnya akan

mendapatkan dana bagi hasil yang sedikit. Hal ini dikarenakan potensi PPh Badan tidak merata disemua daerah.

IV. KESIMPULAN

Berdasarkan penjelasan dan argumentasi tersebut di atas, Pemerintah memohon kepada Ketua/Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi yang mengadili permohonan pengujian (*constitutional review*) Pasal 160 ayat (2) Undang-Undang Pemerintahan Daerah, Pasal 11 ayat (2) huruf c Undang-Undang Perimbangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah dan Pasal 31C ayat (1) Undang-Undang Pajak Penghasilan terhadap Pasal 18A ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan untuk selanjutnya memberikan putusan sebagai berikut:

1. Menyatakan para Pemohon tidak memiliki kedudukan hukum (*legal standing*).
2. Menolak permohonan pengujian para Pemohon seluruhnya atau setidaknya menyatakan permohonan pengujian para Pemohon tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk verklaard*).
3. Menyatakan ketentuan Pasal 160 ayat (2) Undang-Undang Pemerintahan Daerah, Pasal 11 ayat (2) huruf c Undang-Undang Perimbangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah dan Pasal 31C ayat (1) Undang-Undang Pajak Penghasilan tidak bertentangan dengan ketentuan Pasal 18A ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Namun demikian apabila Ketua/Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi berpendapat lain, mohon putusan yang bijaksana dan seadil-adilnya (*ex aequo et bono*).

[2.4] Menimbang bahwa untuk membuktikan keterangannya, Pemerintah mengajukan bukti surat/tulisan yang diberi tanda bukti T-1 sampai dengan bukti T-12, sebagai berikut:

- | | | |
|---|-----------|--|
| 1 | Bukti T-1 | Fotokopi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; |
| 2 | Bukti T-2 | Fotokopi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Sebagaimana Telah Beberapa Kali |

- Diubah Terakhir Dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008;
- 3 Bukti T-3 Fotokopi Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah;
- 4 Bukti T-4 Fotokopi Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2008 tentang Perubahan Keempat Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan;
- 5 Bukti T-5 Fotokopi Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi;
- 6 Bukti T-6 Fotokopi Buku R.Santoso Brotodihardjo, Pengantar Ilmu Hukum Perpajakan, Refika Aditama, Bandung, 2003:
- a. Hal 2**
- “pengertian pajak menurut Prof. DR. P. J. A. Adriani sebagaimana dikutip oleh R.Santoso Brotodihardjo dalam bukunya yang berjudul Pengantar Ilmu Hukum Perpajakan, menyatakan bahwa pajak adalah iuran kepada negara.....”
- b. Hal 3**
- “Leroy Baeulieu, dalam bukunya *traite de la science des Finances*.tahun 1906... “
- c. Hal 5**
- “Soeparman Soemahamidjaja dalam disertasinya yang berjudul Pajak berdasarkan asas gotong royong, Universitas Padjadjaran, Bandung, 1964, sebagaimana dikutip oleh R.santoso Brotodihardjo, “Pajak adalah iuran wajib, berupa uang atau barang.....”
- d. hal 212**
- “Pajak mempunyai dua fungsi yaitu.... “;
- 7 Bukti T-7 Fotokopi Buku IBFD *International Tax Glossary* yang diterbitkan oleh IBFD tahun 2005 Hal 393 “pajak didefinisikan sebagai “*a government levy which is not...*”;
- 8 Bukti T-8 Fotokopi Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2009 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara

- Perpajakan, Pasal 1 angka 1;
- 9 Bukti T-9 . Fotokopi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, Pasal 14;
- 10 Bukti T-10 Fotokopi Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, Pasal 74;
- 11 Bukti T-11 Fotokopi *Worldwide Tax Guide* yang diterbitkan oleh PKF tahun 2011;
- 12 Bukti T-12 Fotokopi Buku Dr. Machfud Sidik, dkk, Dana Alokasi Umum, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2002, Hal 25, “Berbagai literatur ilmu ekonomi publik dan keuangan negara menyebutkan beberapa alasan perlunya dilakukan transfer dana dari pusat ke daerah....”;

Selain itu, Pemerintah juga mengajukan dua orang ahli yang didengar keterangannya di bawah sumpah dalam persidangan tanggal 4 Oktober 2011, sebagai berikut:

1. Prof. Robert Arthur Simanjuntak, S.E., M.Sc.PhD.

1. Berdasarkan amanat Undang-Undang Dasar 1945, NKRI dibagi atas daerah provinsi, dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota. Masing-masing provinsi, kabupaten dan kota mempunyai pemerintahan sendiri. Dalam konteks negara kesatuan, pemerintah nasional/pusat dibentuk terlebih dahulu sebelum pembentukan pemerintah daerah. Dengan demikian, urusan pemerintahan akan diselenggarakan oleh pemerintah pusat, provinsi dan kabupaten/kota.
2. Masing-masing pemerintahan mempunyai urusan sendiri, namun tanggung jawab akhir dari urusan tersebut tetap ada di tangan pemerintah pusat. Pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota berhak mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Urusan pemerintahan yang menjadi tanggung jawab daerah dilaksanakan berdasarkan asas otonomi sedangkan urusan pemerintahan yang bukan merupakan tanggung jawab pemerintah daerah dilaksanakan berdasarkan asas tugas pembantuan.
3. Pembagian NKRI menjadi provinsi, kabupaten dan kota, dan pembagian urusan pemerintahan antar pemerintahan tersebut menimbulkan adanya

hubungan wewenang dan keuangan. Pasal 18A ayat (2) UUD 1945 mengamanatkan agar hubungan keuangan, pelayanan umum, serta pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan Undang-Undang.

4. Berdasarkan pertimbangan tersebut di atas, pengaturan mengenai hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah mencakup pemberian kewenangan dalam pengenaan pajak dan retribusi daerah, pembagian sumber keuangan, yang sejalan dengan pembagian urusan dan tata cara penyelenggaraan urusan tersebut dan pengaturan mengenai prinsip-prinsip pengelolaan keuangan daerah. Untuk melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi tanggung jawabnya sesuai dengan asas otonomi, daerah provinsi, kabupaten dan kota diberikan kewenangan untuk mengenakan pajak dan retribusi daerah.
5. Pemberian kewenangan ini mesti disesuaikan dengan tanggung jawab dalam urusan pemerintahan. Kewenangan daerah yang semakin besar dalam perpajakan/retribusi diharapkan dapat meningkatkan akuntabilitas pengeluaran daerah. Daerah akan selalu dapat mengaitkan antara tingkat pelayanan dengan pembebanan pajak/retribusi.
6. Namun demikian, pemberian kewenangan perpajakan kepada daerah harus mempertimbangkan kesinambungan fiskal dan stabilitas makroekonomi nasional. Penyerahan pajak pusat kepada daerah semestinya tidak mengurangi kemampuan pemerintah pusat untuk melakukan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah. Penyerahan pajak pusat kepada daerah ini juga mesti memperhatikan berbagai kriteria perpajakan. Karena pertimbangan efisiensi, efektivitas dan kapasitas, maka pada umumnya sumber-sumber pendapatan yang potensial dikuasai oleh Pusat. Ini adalah praktik yang lazim di dunia internasional.
7. Oleh karena itulah dilakukan juga praktik bagi hasil dan transfer dari pusat kepada daerah. Dalam era otonomi daerah di Indonesia, maka dikenal adanya Dana Perimbangan yang terdiri dari Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK).
8. Secara keseluruhan, Dana Perimbangan dimaksudkan untuk mengurangi ketimpangan vertikal antara pusat dan daerah yang muncul sebagai

konsekuensi dikuasainya sumber-sumber penerimaan negara yang potensial oleh pemerintah pusat, sekaligus juga untuk mengatasi ketimpangan antar daerah. Ketiga komponen Dana Perimbangan tersebut boleh dikatakan merupakan satu kesatuan yang saling melengkapi.

9. Selama hampir sebelas tahun pelaksanaan desentralisasi di Indonesia, DAU selalu menjadi komponen yang dominan dari Dana Perimbangan (sekitar dua pertiga), meskipun ada kecenderungan persinya menurun. DBH menyusul di tempat kedua dengan besar fluktuatif antara 25-28%. Sisanya adalah DAK, yang walaupun jumlahnya relatif kecil namun cenderung terus meningkat. Jumlah komponen-komponen DP yang serupa itu bukannya tanpa makna.
10. Dana Bagi Hasil dialokasikan dari pendapatan tertentu kepada Daerah dengan persentase tertentu yang ditetapkan dalam UU. DBH ini bertujuan mengurangi ketimpangan fiskal vertikal, dan sekaligus memberi akses kepada daerah terhadap sumber-sumber penerimaan yang relatif besar yang dikuasai oleh Pusat. DBH juga dimaksudkan untuk memberikan insentif bagi daerah untuk mengoptimalkan penerimaan yang dibagihasilkan tersebut dan meningkatkan kepatuhan membayar pajak. Pajak yang dibayarkan masyarakat akan dikembalikan kepada daerah yang bersangkutan, dengan harapan pada gilirannya nanti akan mendorong peningkatan penerimaan negara.
11. Namun tidak semua pendapatan negara dapat dibagikan langsung kepada daerah. Penerimaan negara yang dapat dibagihasilkan adalah pendapatan yang dapat dengan mudah diidentifikasi daerah penghasilnya dan beban pajaknya sebagian besar ditanggung oleh masyarakat setempat. Sejak melaksanakan otonomi daerah tahun 2001, Indonesia membagihasilkan penerimaan dari pajak dan dari sumber daya alam. Seluruh DBH ini bersifat *block grant*.
12. Karena dalam kenyataannya potensi pajak dan SDA yang penerimaannya dibagihasilkan tersebut di atas persebarannya tidak merata, hanya terkonsentrasi di daerah-daerah tertentu, maka alokasi DBH menambah serius persoalan ketimpangan antar daerah yang secara alamiah sudah ada di Indonesia. Disinilah DAU diharapkan bisa berperan. DAU bertujuan untuk pemerataan kemampuan keuangan daerah. DAU dialokasikan berdasarkan suatu formula yang mempertimbangkan kebutuhan dan kapasitas fiskal daerah. Karena ketidakmerataan kemampuan fiskal antar daerah di Indonesia

sangat serius, maka jumlah DAU dibuat signifikan agar bisa menjalankan fungsinya sebagai *equalization grant*.

13. Sementara DAK dimaksudkan untuk membantu kegiatan-kegiatan khusus di Daerah tertentu yang merupakan urusan daerah. Pada dasarnya tujuan alokasi DAK adalah: (i) untuk membantu daerah dalam rangka pemenuhan Standar Pelayanan Minimum pelayanan dasar pendidikan, kesehatan dan infrastruktur; dan (ii) untuk kebijakan-kebijakan tertentu yang ditetapkan dalam peraturan perundangan.
14. Komposisi DP yang sedemikian tersebut di atas tidak boleh berubah drastis, agar fungsi masing-masing tidak terganggu. Kalaupun ingin melakukan perubahan porsi yang akan mengakibatkan penurunan porsi DAU, maka yang seharusnya dinaikkan porsinya adalah DAK, bukan DBH yang berdampak kurang baik terhadap keseimbangan fiskal antar daerah.
15. Walaupun sistem transfer dengan Dana Perimbangan ini relatif sudah mapan, tetap terjadi gejolak dan tarik-menarik menyangkut alokasi dan penguasaan sumber-sumber keuangan, sejak awal otonomi dan bahkan sampai saat sekarang.
16. Pada umumnya isu-isu yang dipertikaikan sehingga terjadi tarik-menarik antara pusat dan daerah ini mencakup tiga hal pokok. *Pertama*, wewenang dan tugas daerah (*expenditure assignment*). *Kedua*, wewenang daerah untuk memungut pajak (*tax assignment*). *Ketiga*, sistem transfer antar pemerintahan (*intergovernmental fiscal transfer*). Berbagai literatur keuangan negara memang menyebutkan ketiga hal tersebut sebagai masalah-masalah fiskal yang mendasar dalam sistem pemerintahan bertingkat (*multi-level government*), sebagai hasil interaksi antara pusat dengan daerah (*sub-nation*). Pembahasan mengenai kemungkinan DBH dari PPh Badan ini terkait masalah kedua dan ketiga, dengan memperhatikan prinsip-prinsip Ekonom Keuangan Negara dan praktik internasional. Ide yang menjadi landasan adalah bahwa adanya *local taxing power* yang "cukup" merupakan *necessary condition* bagi terwujudnya otonomi daerah yang luas
17. Sehubungan dengan adanya ketidakselarasan antara kewenangan fiskal daerah relatif dibandingkan beban fungsi/tanggung jawabnya, maka kewenangan fiskal daerah, khususnya dalam bidang penerimaan/perpajakan perlu ditingkatkan. Hal ini mencakup kewenangan pemerintah daerah dalam

menetapkan dan memperluas basis pajak daerah serta kewenangan pengelolaan administrasi perpajakan termasuk dalam penetapan dan penyesuaian besarnya tarif pajak. Perluasan kewenangan **pemajakan** pemerintah **daerah** tersebut dapat meliputi, perluasan **pajak** daerah (*own taxes*) maupun melalui pemberian hak untuk memungut pajak yang tumpang tindih dengan basis pajak pusat (*overlapping taxes*) yang sering juga disebut dengan "*piggyback taxes*", dimana pemerintah pusat dan daerah mengenakan pajak atas basis pajak yang sama namun masing-masing memiliki kewenangan untuk menetapkan besarnya tarif yang akan dikenakan terhadap basis pajak tersebut.

18. Seperti disebutkan sebelumnya, selama ini upaya yang dilakukan untuk memperbaiki pendapatan Daerah lebih fokus kepada menambah jenis-jenis pajak yang boleh dipungut. Persoalannya adalah berbagai jenis pajak yang potensial sudah menjadi pajak Pusat. Sehingga penambahan jenis pajak Daerah untuk peningkatan kapasitas fiskal Pemerintah Daerah tersebut malah bisa mendistorsi keuangan negara dan perekonomian secara keseluruhan. Oleh karena itu, pemikiran yang cermat mesti dilakukan untuk mencari jenis-jenis pajak yang dapat diterapkan untuk memperkuat kapasitas fiskal daerah. Selain itu, mesti ditekankan pula pentingnya sinkronisasi perpajakan Pemerintah Pusat dengan Daerah.
19. Dalam rangka mencari tabu dan menyusun sumber-sumber penerimaan yang layak, cocok dan sinkron untuk setiap tingkatan pemerintahan di Indonesia, perlu dipahami dulu teori dan berbagai konsep yang lazim dikenal serta digunakan dalam *tax assignment*. Pengalaman negara-negara lain juga seyogyanya dijadikan acuan.
20. Musgrave (1983) menggunakan kriteria *equity* (konsistensi antara sumber-sumber penerimaan dengan kebutuhan pengeluaran) dan *efficiency* (biaya yang sekecil mungkin) sebagai landasan untuk mengembangkan prinsip-prinsip *tax assignment* sebagai berikut: (i) pajak-pajak yang sifatnya progresif dan redistributif seyogianya menjadi pajak nasional/pusat; (ii) pajak-pajak yang cocok dan dapat digunakan untuk stabilisasi ekonomi seyogianya menjadi pajak nasional/pusat; (iii) pajak-pajak yang basisnya tidak merata antar daerah seyogianya menjadi pajak nasional/pusat; (iv) pajak atas faktor-faktor produksi atau objek yang mobil seyogianya menjadi pajak nasional/pusat; (v) pajak-

- pajak yang basisnya "menetap" (*residence-based*) seyogianya menjadi pajak daerah (utamanya: provinsi); (vi) pajak atas faktor-faktor atau objek yang tidak mobil sama sekali seyogianya menjadi pajak daerah (utamanya: kota/kabupaten); dan (vii) pajak atas manfaat yang diberikan (*benefit taxes*) dan retribusi (*user charges*) dapat dikenakan oleh setiap tingkatan pemerintah.
21. Landasan lain yang dapat digunakan untuk tax assignment dan sejalan atau tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip Musgrave di atas, adalah dua kriteria berikut: (i) *Efisiensi dalam Administrasi Perpajakan*. Tingkat pemerintahan yang memiliki informasi terbaik dan terlengkap atas suatu objek pajak adalah yang berwenang/bertanggung jawab atas pajak tersebut. Sebagai misal, untuk PPh perusahaan, Pusat lah yang paling mungkin memiliki informasi akurat menyangkut pendapatan perusahaan dari berbagai sumber dalam dan luar negeri. Di lain pihak, untuk pajak properti, pemerintah daerah relatif memiliki keunggulan dibanding pusat untuk melakukan penilaian maupun evaluasi properti di daerahnya; dan (ii) *Kebutuhan Fiskal*. Berdasarkan kriteria ini, sumber dan instrumen penerimaan seyogianya sepadan dan sedekat mungkin dengan kebutuhan penerimaan. Jadi, instrumen penerimaan perpajakan yang digunakan untuk mendorong pencapaian suatu kebijakan seyogianya diserahkan kepada tingkat pemerintahan yang bertanggungjawab melaksanakan kebijakan tersebut. Pajak-pajak yang bersifat progresif redistributif, yang bisa sebagai alat stabilisasi, dan yang terkait sumber daya alam, lebih cocok di tangan pemerintah pusat. Sementara tol antar kota seyogyanya menjadi kewenangan provinsi.
22. Selama pelaksanaan otonomi daerah sejak 2001, tidak dapat dimungkiri bahwa persoalan ketimpangan fiskal vertikal (pusat-daerah) tidak mengalami perubahan yang berarti. Dengan fokus pemerintahan kabupaten/kota, maka porsi PAD terhadap total penerimaan daerah hanya meningkat sedikit dari sekitar 5% pada awal 2001 menjadi sekitar 10% pada 2010. Artinya, sebagian besar daerah masih sangat bergantung pada transfer pemerintah pusat meskipun sudah 10 tahun lebih melaksanakan otonomi daerah.
24. Oleh karena itu, upaya penguatan *local taxing autonomy* mesti terus-menerus dilakukan. Upaya yang terkini adalah diterbitkannya UU Nomor 28 Tahun 2009 sebagai revisi dari UU Nomor 34 Tahun 2000 tentang pajak dan retribusi daerah.

25. Disadari sejak awal bahwa sasaran untuk memperkuat PAD akan menghadapi kendala teoretis (justifikasi akademis) maupun masalah praktis-administratif. Sumber-sumber pajak yang potensial memang jauh lebih cocok bila menjadi kewenangan pusat, sehingga tidak bisa ditransfer menjadi pajak daerah. Oleh karena itu, langkah yang bisa dan kerap kali dituntut untuk ditempuh adalah lewat pemberian atau penguatan dana bagi hasil kepada daerah, baik yang bersumber dari penerimaan pajak maupun dari bukan pajak (sumber daya alam). Namun, sejumlah kriteria seyogyanya dipenuhi dalam melaksanakan bagi hasil ini. Dalam banyak kasus, kriteria-kriteria ini dilanggar karena pertimbangan politis.
26. Meskipun demikian, di negara yang seluas dan semajemuk Indonesia, dimana kapasitas fiskal dan potensi penerimaan daerah-daerah sedemikian bervariasi, maka tidak mudah untuk mengatasi persoalan ketimpangan fiskal vertikal ini tanpa membawa dampak kepada ketimpangan fiskal horizontal (antar daerah) yang semakin memburuk.
27. Langkah yang ditempuh di Indonesia sejak awal pelaksanaan desentralisasi berupa bagi hasil sumber daya alam dan bagi hasil pajak penghasilan orang pribadi, sudah cukup berhasil untuk mengurangi masalah ketimpangan fiskal vertikal. Namun, praktik ini menyebabkan semakin peliknya persoalan ketimpangan fiskal horizontal yang secara natural memang pasti terjadi di Indonesia yang kondisi antar daerah nya sangat bervariasi. Lebih jauh, bagi hasil tersebut sesungguhnya juga kurang memiliki dasar (argumen) teoritis yang memadai.
28. Maka pemikiran untuk membagikan PPh badan menurut hemat Ahli akan menambah ruwet persoalan ketimpangan horizontal, selain landasan teorinya yang lemah. Di samping itu, jumlah (*pool*) dana yang akan digunakan dalam rangka alokasi DAU menjadi berkurang, yang konsekuensi logisnya adalah menurunnya efektivitas DAU sebagai alat pemerataan kemampuan fiskal.
29. Dari kaca mata Ilmu Keuangan Negara, sejak awal sesungguhnya Indonesia sudah memilih jalan untuk melakukan *expenditure decentralization* daripada *revenue decentralization*. Artinya, diskresi atau kewenangan yang dilimpahkan kepada daerah itu lebih kepada kewenangan/keleluasaan untuk membelanjakan anggaran sesuai prioritas yang ditetapkan daerah, dan bukan kepada kewenangan yang signifikan dalam menghimpun pendapatan,

mengingat ketidakmerataan potensi antar daerah tersebut. Titik berat pada *expenditure decentralization* ini sama sekali tidak mengurangi arti dari otonomi daerah, sebab sasaran dari pelaksanaan otonomi daerah bukannya kepada kebebasan, tetapi kepada demokratisasi dalam rangka mencapai kesejahteraan masyarakat. Banyak negara di dunia yang melaksanakan desentralisasi dengan cara serupa. Karena itu, isu yang sangat penting di sini adalah bagaimana daerah bisa membelanjakan anggarannya secara tepat, efisien dan efektif dalam rangka mencapai kesejahteraan masyarakat lewat peningkatan kualitas dan kuantitas pelayanan publik. Ini yang kurang menjadi perhatian selama hampir sebelas tahun pelaksanaan otonomi daerah. Kita terlalu disibukkan dengan perdebatan di seputar sumber-sumber penerimaan. Rendahnya kualitas belanja daerah, terutama karena rendahnya porsi anggaran yang digunakan untuk pelayanan publik, di samping masalah-masalah penyerapan yang lambat dan masih banyaknya dana publik yang menganggur di perbankan, adalah masalah yang mesti di atasi dengan segera;

30. Meskipun demikian, dalam jangka menengah ke depan, tetap terbuka upaya penguatan keuangan daerah. Menurut hemat kami, praktik bagi hasil PPh orang pribadi yang sudah diterapkan selama hampir sepuluh tahun ini bukan pilihan yang tepat, mengingat ketidakmerataan potensi dan kecenderungan sifat mobilitas objek pajaknya. Hal yang sama, bahkan lebih lemah secara teoretis adalah bagi hasil PPh badan, karena selain mobilitas tinggi dan tingkat *exportation* yang tinggi, badan-badan usaha juga punya kecenderungan untuk melakukan bisnis di berbagai tempat/daerah. Pilihan yang lebih sesuai adalah misalnya, lewat bagi hasil PPN atau *surtax/piggyback* (opsen) dari PPh orang pribadi. Pilihan-pilihan ini akan lebih menjamin akuntabilitas dalam rangka penegakan *good governance* di daerah. Namun demikian, tentu saja dibutuhkan banyak persiapan dan adanya kajian yang mendalam sebelum hal-hal ini bisa diimplementasikan.

2. Ahli Prof. Dr. Gunadi, M.Sc., Ak.

Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 menyatakan bahwa Indonesia adalah negara kesatuan yang terbagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota. Tiap provinsi, kabupaten dan kota mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang, dan mempunyai hak dan kewajiban mengatur dan mengurus sendiri urusan penerintahannya untuk

meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat. Dalam konteks negara kesatuan, negara adalah negaranya provinsi, kabupaten/kota, sedangkan provinsi, kabupaten dan kota adalah daerahnya negara. Satu sama lain merupakan satu kesatuan integral utuh yang tidak terpisahkan dalam pelaksanaan tugas urusan pemerintahan dan tugas perbantuan demi meningkatkan kesejahteraan rakyat, pelayanan umum, dan sebagainya saling melengkapi dan mendukung demi tercapainya tujuan negara. Menurut UU Pemda, Pemerintah Daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas perbantuan diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat. Pelaksanaan otonomi daerah tetap berada dalam konteks persatuan dan kesatuan nasional Indonesia. Untuk mendukung penyelenggaraan otonomi daerah seluas-luasnya dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, Pasal 18A ayat (2) UUD 1945 antara lain mengamanatkan penyusunan Undang-Undang tentang hubungan keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dan pelaksanaannya secara adil dan selaras. Pasal 18A ayat (2) UUD 1945 yang antara lain berbunyi "Hubungan keuangan ... antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasar undang-undang", merupakan dasar filosofis konstitusional pembentukan UU Perimbangan Keuangan. Pendekatan dalam hubungan keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah adalah *money follows function* yang berarti bahwa pendanaan mengikuti fungsi pemerintahan yang menjadi kewajiban dan tanggung jawab masing-masing tingkat pemerintahan (Kementerian Keuangan, 2011). Hubungan keuangan menyangkut pembagian tanggung jawab untuk melaksanakan kegiatan tertentu antara berbagai tingkat pemerintahan (Pusat, Provinsi, Kabupaten dan Kota) dan pembagian sumber penerimaan untuk menutup pengeluaran akibat kegiatan dimaksud (Kenneth Davey, dalam Nick Devas, at al, 1988). Tujuan utama hubungan dimaksud adalah mencapai perimbangan antara berbagai pembagian agar antara potensi dan sumber daya masing-masing daerah dapat selaras atau sesuai. Hubungan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah sebagai pembagian sumber penerimaan untuk menutup pengeluaran akibat kegiatan Pemerintah Daerah, dalam Pasal 18A ayat (2) UUD 1945 secara eksplisit nampak belum dinyatakan secara jelas, tegas dan gamblang serta rinci apa yang akan dibagi (misalnya semua atau satu jenis atau hanya bagian tertentu dari satu

jenis pajak), seberapa banyak jumlah yang akan dibagi (sebagian atau semuanya), dan bagaimana membaginya. Yang tersurat hanya rambu-rambu pembagian dan pelaksanaannya secara adil dan selaras berdasar Undang-Undang. Menurut Charles Meriam E (dalam Mustaqim, 2008) keadilan akan terbayang apabila dalam perumusan (pembagian atau pemungutan) harus mencakup unsur: (1) *A System of Understanding* (pengertian yang tegas dan jelas tentang pembagian itu), dan (2) *procedures through which each is according* (proses pembagian yang merujuk pada suatu kriteria, formula, atau indikator). Frasa adil dapat merujuk pada beberapa fenomena seperti: (1) berdasar tujuan pemungutannya, terasa adil apabila penerimaan pajak dipakai untuk merealisasikan tujuan negara yaitu mewujudkan kesejahteraan rakyat, (2) berdasar cakupan subjeknya, terasa adil apabila dilakukan secara umum dan merata, (3) berdasar tingkat perbedaan objek dikatakan adil apabila ada perbedaan/progresivitas, (4) berdasar jenis sumber pendapatan dikatakan adil apabila pembagian didasarkan pada sumber, dan (5) adil dalam pelaksanaan apabila hak para pemangku kepentingan misalnya penyampaian keberatan diselesaikan sesuai ketentuan. Hubungan keuangan Pusat dan Daerah juga mencerminkan bobot politik fundamental karena menentukan bobot perannya dalam kekuasaan yang dijalankan Pemerintah Daerah dalam keseluruhan sistem pemerintahan. Hubungan keuangan ini harus sesuai dengan peranan Pemerintah Daerah. Menurut Davey (dalam Nick Devas, et al, 1988) ada 2 (dua) pendapat peranan Pemerintah Daerah: (1) sebagai wujud aspirasi dan identitas masyarakat setempat (bersifat politik), dan (2) sebagai lembaga penyelenggaraan layanan yang bermanfaat untuk daerah (bersifat tata usaha dan ekonomi). Pendapat pertama (peran Pemda bersifat politis), meminta agar hubungan keuangan Pusat dan Daerah memungkinkan pembagian kekuasaan antara berbagai tingkat pemerintahan sehingga mempunyai lingkup pilihan sendiri. Instrumen hubungan keuangan yang dapat mendukung peran Pemda mencakup: (1) pemberian kekuasaan kepada Pemda untuk menghimpun sendiri pajak yang potensial dan menentukan sendiri tarif pajak (*tax empowering*), (2) bagi hasil penerimaan pajak nasional antara Pusat dan Daerah, dan (3) bantuan umum Pemerintah Pusat tanpa pengendalian atas penggunaannya. Sementara itu, pendapat kedua (Pemda berperan sebagai tata usaha dan ekonomi) meminta agar hubungan keuangan Pusat dan Daerah tidak menuntut wewenang tersendiri Pemda untuk mengambil keputusan meliputi: (1) wewenang

mengenaikan pajak dan pungutan tanpa hak menetapkan tarif dan pungutan, (2) bantuan untuk layanan/program tertentu, dan (3) bantuan untuk menutup jumlah kekurangan berdasar pemberian pusat dan berkaitan dengan pengendalian anggaran. Ada jalan tengah dari kedua pendapat peran Pemda dimaksud misalnya keinginan Pemda mendapat wewenang luas atau setidaknya-tidaknyanya tanggung jawab tertentu, karena perbedaan letak dan lingkungan punya dampak tertentu dan pemecahan tunggal, satu ukuran untuk semua tidaklah tepat. Di negara selain Indonesia pun terdapat dualisme sikap, antara pentingnya peranan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal serta pentingnya peranan tuntunan Pemerintah Pusat, yang disebabkan oleh beberapa pertimbangan seperti: (1) kekhawatiran gangguan keutuhan negara kesatuan dengan adanya anasir pemecah belah, terutama apabila stabilitas terganggu, (2) pemantapan keseimbangan politik dan keadilan pembagian sumber daya antar daerah, dan (3) berkaca dengan pengalarnan gejolak separatisme terdapat keinginan Pusat untuk memegang kendali pembangunan ekonomi melalui fungsi fiskal Pemerintah (alokasi, distribusi dan stabilisasi ekonomi). Musgrave (1989), menyatakan bahwa untuk tujuan efisiensi fungsi alokasi, tergantung pada luas manfaat pelayanan yang diberikan kendali, dapat dilakukan Pemerintah Pusat dan Daerah, sedang fungsi distribusi dan stabilisasi, karena keterbatasan wewenang Pemda dan mobilitas faktor ekonomi, sebaiknya dikendalikan Pemerintah Pusat.

Sehubungan dengan mekanisme Pajak Penghasilan (PPH) dapat kami sampaikan bahwa Indonesia mengikuti *International Best Practices* seperti pemberlakuan sistem self assessment diikuti dengan *self payment* (berupa PPh Pasal 25 dan Pasal 29), *self settlement* (penerbitan SKP) dan sistem *withholding* (berupa PPh Pasal 21, Pasal 22 dan Pasal 23 serta Pasal 26). Pengaturan perundang-undangan PPh atas Orang Pribadi dan Badan dilaksanakan dalam satu Undang-Undang. Pengenaan pajak berdasar prinsip pertalian subjektif (*subjective allegiance*) dengan *residence base taxation* dan pertalian objektif (*objective allegiance*) dengan *source base taxation*. Orang Pribadi menjadi *residence tax payer/Wajib Pajak Dalam Negeri (WPDN)* apabila: (1) bertempat tinggal di Indonesia, atau (2) berada di Indonesia lebih dari 183 hari, atau (3) mempunyai that untuk tinggal di Indonesia, tanpa memperhatikan kewarganegaraannya [Pasal 2 ayat (3) UU PPh]. Orang yang tidak memenuhi salah satu kriteria itu, disebut *Wajib Pajak Luar Negeri (WPLN)* dan dikenakan pajak berdasar *source base*

taxation atas penghasilan yang diperoleh dari sumber di Indonesia. Sementara itu, WPDN dikenakan pajak berdasar *worldwide basis* atas semua penghasilan yang diperoleh dari Indonesia dan dari luar Indonesia dengan pemberian *tax credit* atas pajak yang dibayar di luar negeri (Pasal 24 UU PPh). Badan yang didirikan di Indonesia atau bertempat kedudukan di Indonesia dianggap sebagai WPDN [Pasal 2 ayat (3) UU PPh]. Apakah seseorang memperoleh penghasilan yang bersumber di suatu wilayah NKRI bukan ditentukan berdasar tempat tinggal atau KTP tetapi berdasar salah satu dari beberapa kriteria menurut Pasal 24 ayat (3) UU PPh seperti: (1) dividen dan keuntungan sekuritas tempat pendirian atau kedudukan emiten saham, (2) bunga, royalti dan sewa harta gerak menurut tempat kedudukan atau keberadaan pembayar atau penanggung beban biaya, (3) sewa harta gerak menurut situs harta, (4) imbalan jasa, pekerjaan dan kegiatan menurut tempat kedudukan pembayar atau penanggung beban (bukan KTP penerima), (5) penghasilan usaha menurut tempat usaha dijalankan (bukan alamat pengusaha), (6) keuntungan pengalihan hak penambangan menurut lokasi tambang, dan sebagainya. Penghasilan sehubungan dengan kegiatan lintas kabupaten, kota, provinsi dan negara memerlukan ketekunan dalam penentuan letak sumber penghasilannya dan kadang kala bisa dianulir oleh Perjanjian Pajak Berganda (P3B) sesuai dengan adagium hukum Internasional seperti (1) *pacta sun servanda*, (2) *lex specialis derogat legi generali*, dan (3) *lex superiori derogat legi inferiori*. Sesuai dengan sistem *self assessment* setiap Wajib Pajak wajib mendaftarkan diri untuk peroleh NPWP, menghitung dan membayar sendiri pajak yang terhutang dan melaporkan dalam SPT. Dalam waktu 5 tahun Kantor Pajak dapat menerbitkan ketetapan pajak berdasarkan pemeriksaan, yang penagihannya dapat dipaksakan. Perolehan penerimaan pajak Indonesia masih belum memuaskan, masih sekitar 10% sampai 13% dari PDB (11 sampai 14,5% termasuk Pajak Daerah) (Machfud Sidik, 2011). Sementara itu, *tax ratio* penerimaan pajak negara non OECD di kawasan Asia sekitar 15-20% dan negara OECD di kawasan Asia 35%. Dari potensi fiskal tahun 2010 sebesar Rp 1.251 triliun direncanakan diterima Rp 743 triliun (Machfud Sidik, 2011), itupun hanya tercapai Rp 716 triliun (Depkeu, sebagaimana disitir Ahmad Aris dari Bisnis Indonesia). Perolehan yang kurang memuaskan ini antara lain merupakan cerminan dari belum optimalnya rentang basis pajak utama dan ketidakpatuhan para Wajib Pajak serta kurang efektifnya administrasi pajak. Selain itu, masih belum kuatnya budaya membayar pajak di

Indonesia dan terdapat stigma bahwa perolehan dari pajak belum dipergunakan sebagaimana mestinya (Machfud Sidik, 2011). Mengingat bahwa pada tahun 2010, sekitar 72% pendapatan Pemerintah Provinsi, Kabupaten dan Kota berupa transfer dana perimbangan nampaknya diperlukan kontribusi dan partisipasi aktif produktif Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah untuk menaikkan penerimaan Pajak Penghasilan (PPH) dengan mengurangi *tax gap* yang saat ini sebesar 40,6%. Partisipasi dan kontribusi aktif produktif Pemda yang bersinergi dengan Pemerintah Pusat (Ditjen Pajak) dalam mensukseskan Sensus Pajak Nasional 2011 dalam rangka meningkatkan penerimaan misalnya dengan beberapa upaya termasuk:

- (1) Menginventarisir, melokalisir, mengidentifikasi, dan menemukan Orang Pribadi dan Badan yang aktif bekerja dan berusaha untuk terdaftar menjadi Wajib Pajak dan berNPWP. Sehingga meningkatkan jumlah WP terdaftar, aktif bekerja dan berusaha (potensial).
- (2) Menghimbau mereka yang terdaftar, memantau dan mengawasi pemasukan dan pelaporan SPT sehingga rasio SPT terhadap kelompok efektif naik.
- (3) Memberikan iklim usaha yang kondusif sehingga usahanya maju, dan mengawasinya berdasar pengelolaan data transaksi usaha dan bisnis secara sistematis dan efektif seraya memanfaatkannya untuk pemantauan, himbauan, dan verifikasi kelengkapan, kebenaran dan kejelasan pengisian SPT sehingga membayar pajak semestinya berdasar objek yang selengkapya dan sebenarnya.

Potensi penerimaan PPh th 2010 (termasuk migas) sekitar Rp 613 triliun (atau Rp 530 triliun tanpa migas). Realisasi penerimaan sekitar Rp 304 triliun, sehingga masih terdapat ruang optimalisasi sekitar Rp 206 triliun. Kurang patuhnya Wajib Pajak pada tahun 2010 dapat terlihat dari data Ditjen Pajak, sebagaimana disitir Agus Supriadi dan Bambang P. Jatmiko dalam Bisnis Indonesia sebagai berikut:

Keterangan	Orang Pribadi	Badan Usaha (tanpa usaha mikro)
Populasi	240 juta	22,6 juta
Aktif bekerja/ berusaha	110 juta	12,9 juta
Pelaporan SPT 2010	8,5 juta	466.000
Rasio SPT terhadap kelompok aktif	7,73 %	3,6%
PPH berdasar SPT 2010	Rp 58,1 triliun	Rp 219,1 triliun

Secara umum sumber-sumber pendanaan pelaksanaan Pemerintah Daerah terdiri antara lain dari Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan yang bersumber dari

APBN yang meliputi Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK). DBH termasuk (Bagi hasil Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) sebelum ditetapkannya Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah) Pajak Penghasilan (PPH) Orang Pribadi, yaitu PPh Pasal 21, Pasal 25, dan Pasal 29. Semakin kecil tax gap akan meningkatkan penerimaan PPh dan sekaligus meningkatkan bagi hasil PPh Orang Pribadi.

Beberapa sifat PPh Orang Pribadi termasuk, keterbatasan modal, tenaga, skil dan kemampuan manajerial dan teknis, penyebaran risiko, menyebabkan mobilitas subjek rendah dan cakupan objek pajak tidak dinamis. WPOP lebih mudah dikaitkan dengan wilayah geografis pemerintahan, demikian juga jangkauan kegiatan usaha dan pekerjaannya relatif kurang kompleks melintas batas beberapa wilayah pemerintahan sehingga baik subjek maupun objek pajaknya relatif mudah mengidentifikasi dan melokalisir serta mengaitkan dengan satu atau beberapa daerah pemerintahan. Dengan demikian penentuan letak daerah wilayah sumber penghasilan sederhana (mungkin tidak banyak terjadi dual atau multiple source dengan wilayah kabupaten/kota/provinsi apalagi lintas negara). Hal ini akan mempermudah pernbagian hasil dengan daerah secara serasi dan adil (misalnya menurut daerah sumber penghasilan, dengan pertimbangan domisili; dan sebagai berikut). Ini berbeda dengan PPh Badan dengan adanya kemampuan permodalan, sumber daya manusia, skil dan manajerial, dan alokasi risiko secara jelas memberikan kesempatan mobilitas dan dinamisasi yang tinggi baik subjek maupun objek pajaknya tidak hanya lintas kabupaten/kota/provinsi bahkan lintas negara. Kaitannya dengan lokasi, Orang Pribadi berdasar KTP elektronik, yang hanya 1 KTP untuk seluruh Indonesia, menjadikan mobilitasnya rendah dan gampang mengidentifikasi dan mengurangi penyelundupan pajak melalui migrasi. Hal ini akan berbeda dengan WP Badan yang didasarkan atas kriteria tempat kedudukan yang dengan berbagai alasan dapat mudah dipindahkan dengan akta notaris sehingga NPWPnya bisa berpindah-pindah. Apalagi karena alasan pemberian pelayanan prima kepada Wajib Pajak agar kepatuhannya meningkat, terdaftarnya WP dapat dipindahkan secara administratif dari KPP Pratama, ke KPP Madya, ke KPP khusus dan bahkan ke KPP LTO. Belum lagi sengketa pajak dengan Wajib Pajak dan dengan negara manca yang menyebabkan kurang pastinya jumlah penerimaan dari satu Wajib Pajak Badan. Pada umumnya agar secara

administratif mudah dibagi hasilkan, suatu jenis pajak harus mempunyai beberapa kriteria, termasuk:

- (1) Penerimaannya cukup, produktif, elastis (terhadap pertumbuhan ekonomi) dan berkesinambungan.
- (2) Potensi penerimaan dan basisnya relatif merata antar daerah sehingga tidak menyebabkan kesenjangan horizontal.
- (3) Lokasi pemungutannya (*tax collection*) kurang lebih identik dengan daerah tempat pembayar pajak sehingga ada kaitan antara penyediaan barang publik oleh Pemerintah Daerah dengan pemanfaat barang publik dan sekaligus pembayar pajak.
- (4) Penentuan letak daerah sumber penerima pajak tidak memerlukan penentuan yang rumit, kompleks dan sembarang (arbitrasi) sehingga memberikan unsur keadilan dan keserasian.

Walaupun bukannya tidak bisa dibagi hasilkan, nampaknya sementara ini PPh Orang Pribadi lebih mudah, adil dan selaras untuk dibagi. hasilkan dengan Pemerintah Daerah. Karena menyangkut *budget policy* dalam negara kesatuan Republik Indonesia, besarnya apakah 20% atau lebih tentu dapat dimusyawarahkan dengan baik dalam proses penyusunan Undang-Undang yang bersangkutan antara DPR (sebagai wakil rakyat) dengan Pemerintah.

Alokasi DBH PPh OP berdasar peraturan yang berlaku saat ini (PP 55 tahun 2005) adalah sbb: (1) Bagian Pemerintah 80% dan Pemerintah Daerah 20%, mungkin diselaraskan dengan asumsi peranan masing-masing tingkat pemerintahan dalam keseluruhan pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia (misalnya, menurut Musgrave, 1998, sementara fungsi fiskal alokasi dilaksanakan baik oleh Pusat dan Daerah, fungsi distribusi dan stabilisasi dilaksanakan Pusat), (2) Bagian Daerah 20%, mungkin diselaraskan dengan peranan masing-masing tingkat pemerintahan dalam keseluruhan pemerintahan kesatuan provinsi, sehingga provinsi dialokasikan 40% dan kabupaten/kota 60%, (3) Bagian kabupaten/kota dialokasikan secara adil berdasar kabupaten/kota tempat wajib pajak terdaftar sebesar 70% karena selain sebagai lokasi sumber penghasilan juga menyediakan hampir sebagian besar pelayanan publik sehingga WP dapat berusaha/bekerja peroleh penghasilan. Sementara itu, selaras dengan semangat negara kesatuan dalam kebersamaan wilayah provinsi dan menjaga keseimbangan horisontal sisa 30% dari seluruh kabupaten/kota dikumpulkan dan

dibagikan secara adil merata kepada semua kabupaten/kota dalam provinsi tersebut. Sehingga secara relatif tiap kabupaten/kota secara adil dan merata serta selaras dengan semangat negara kesatuan tetap memperoleh bagian 60% PPh OP yang bersumber di wilayah daerahnya.

Sehubungan dengan penerimaan PPh WP Badan, data penerimaan PPh Pasal 25 dan 29 per Kanwil Provinsi Tahun 2010, nampak sebagai berikut:

	Realisasi miliar
Nanggroe Aceh Darussalam	189,56
Sumatera Utara	1.915,13
Riau dan Kepri	1.555,09
Sumatera Barat dan Jambi	619,82
Sumsel dan Kep. Babel	532,26
Bengkulu dan Lampung	446,68
Jakarta	91.165
Banten	831,53
Jawa Barat	2.827
Jawa Tengah	1.147
DIY	153,55
Jawa Timur	2.132
Kalbar	147,54
Kalsel dan Kalteng	581,78
Kaltim	1.642,60
Sulsel, Sulbar, Sultra	325,85
Sulut, Suleteng, Gor, dan Malut	173,07
Bali	454,62
NTB dan NTT	162,53
Papua dan Maluku	181,78
	107.290,66

Tabel tersebut di atas menunjukkan bahwa dalam PPh Badan terdapat fenomena kurang merataan potensi penerimaan, basis pemajakan dan realisasi penerimaan serta ketidak samaan lokasi pemungutan dengan pembayar pajak. Pemaksaan bagi hasil PPh Badan dengan model bagi hasil PPh OP menurut sistem perpajakan sekarang, mungkin dapat berakibat terjadinya ketimpangan pendapatan horisontal dan vertikal yang dapat menimbulkan kecemburuan horisontal, ketidakadilan dan kurang serasian dalam konteks wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Selain itu, secara substansi selama ini (menurut Pemerintah) penerimaan PPh Badan sudah diteruskan kepada daerah melalui DAU sekurang-kurangnya 26% dari pendapatan dalam negeri neto.

Sebagai penutup dapat kami sampaikan bahwa nampaknya para perumus sangat hati-hati, waspada dan arif bijaksana dalam merumuskan Pasal 18A (2) UUD 1945

mengenai hubungan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, yang menurut pemahaman saya, tidak secara eksplisit, jelas, tegas dan gamblang menyebut apa yang akan dibagi hasilkan (misalnya apakah semua jenis, atau satu jenis pajak, atau hanya satu bagian dari satu jenis pajak), seberapa banyak jumlah yang harus dibagi (sebagian atau semuanya), dan bagaimana membaginya. Rambu-rambu yang disebut adalah bahwa pembagian dan pelaksanaannya secara adil dan selaras berdasar undang-undang. Oleh karena tidak ada spesifikasi jenis pajak apa dan seberapa banyak yang harus dibagikan, dan "(sebagian PPh OP) telah dialokasikan secara adil kepada kabupaten/kota berdasar tempat terdaftar wajib pajak, lokasi sumber penghasilan kena pajak, serasi dengan pemberian harnpir sebagian besar pelayanan kepada masyarakat wajib pajak, dan merata kepada semua kabupaten/kota, selaras dengan pelaksanaan semangat Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam satu wilayah provinsi, dan juga selaras dengan peran masing-masing tingkat pemerintahan dalam seluruh pemerintahan provinsi dan pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia, sehubungan dengan Pasal 31C ayat (1) UU PPh rasanya tidak ada yang bertentangan dengan ketentuan Pasal 18A (2) UUD 1945. Barangkali malah merupakan suatu kearifan dari para perumus UU Pemda, UU Perimbangan Keuangan dan UU PPh membuat suatu kebijakan bagi hasil pajak dalam rangka *budget policy*, dimulai dengan sebagian PPh OF, yang di kemudian hari sesuai dengan perkembangan situasi dan kondisi penerimaan negara dapat dikembangkan lebih lanjut sesuai dengan tuntutan zaman dengan tetap mempertahankan keadilan dan keselarasan dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pengembangan dimaksud mungkin apakah berupa *tax sharing* dengan *peggy backing*, atau *revenue sharing* dengan bagi hasil, *tax empowering* kepada Pemda, apakah untuk satu jenis atau beberapa jenis pajak dengan tetap mempertahankan daya saing sistem pajak nasional, diserahkan kepada kreativitas dan kearifan para legislator yang akan datang.

[2.5] Menimbang bahwa Pemohon dan Pemerintah menyampaikan kesimpulan tertulis yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 13 Oktober 2011 yang masing-masing pada pokoknya menyatakan tetap dengan pendiriannya;

[2.6] Menimbang bahwa untuk mempersingkat uraian dalam putusan ini, segala sesuatu yang terjadi di persidangan cukup ditunjuk dalam berita acara persidangan, yang merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan dengan putusan ini;

3. PERTIMBANGAN HUKUM

[3.1] Menimbang bahwa permasalahan hukum utama permohonan para Pemohon adalah untuk menguji konstusionalitas frasa “**orang pribadi**” dalam Pasal 160 ayat (2) huruf c Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4844, selanjutnya disebut UU Pemda), Pasal 11 ayat (2) huruf c Undang-Undang 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, selanjutnya disebut UU 33/2004) dan Pasal 31C ayat (1) Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2008 tentang Perubahan Keempat atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 133, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4893, selanjutnya disebut UU 36/2008) terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945);

[3.2] Menimbang bahwa sebelum mempertimbangkan pokok permohonan, Mahkamah Konstitusi, selanjutnya disebut Mahkamah, akan mempertimbangkan terlebih dahulu hal-hal sebagai berikut:

- a. kewenangan Mahkamah untuk mengadili permohonan *a quo*;
- b. kedudukan hukum (*legal standing*) para Pemohon;

Terhadap kedua hal tersebut, Mahkamah berpendapat sebagai berikut:

Kewenangan Mahkamah

[3.3] Menimbang bahwa berdasarkan ketentuan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945, Pasal 10 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5226, selanjutnya disingkat UU MK), serta Pasal 29 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076), Mahkamah berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji Undang-Undang terhadap UUD 1945;

[3.4] Menimbang bahwa permohonan para Pemohon adalah menguji frasa “**orang pribadi**” dalam Pasal 160 ayat (2) huruf c UU Pemda, Pasal 11 ayat (2) huruf c UU 33/2004, dan Pasal 31C ayat (1) UU 36/2008 terhadap UUD 1945 yang menjadi salah satu kewenangan Mahkamah, sehingga Mahkamah berwenang untuk mengadili permohonan *a quo*;

Kedudukan Hukum (*Legal Standing*) Para Pemohon

[3.5] Menimbang bahwa berdasarkan Pasal 51 ayat (1) UU MK beserta Penjelasannya, yang dapat mengajukan permohonan pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945 adalah mereka yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusional yang diberikan oleh UUD 1945 dirugikan oleh berlakunya suatu Undang-Undang, yaitu:

- a. perorangan warga negara Indonesia (termasuk kelompok orang yang mempunyai kepentingan sama);
- b. kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam Undang-Undang;
- c. badan hukum publik atau privat; atau
- d. lembaga negara;

Dengan demikian, para Pemohon dalam pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945 harus menjelaskan dan membuktikan terlebih dahulu:

- a. kedudukannya sebagai Pemohon sebagaimana dimaksud Pasal 51 ayat (1) UU MK;
- b. kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional yang diberikan oleh UUD 1945 yang diakibatkan oleh berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;

[3.6] Menimbang bahwa Mahkamah sejak putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-III/2005, bertanggal 31 Mei 2005 dan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-V/2007, bertanggal 20 September 2007, serta putusan-putusan selanjutnya, berpendirian bahwa kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional sebagaimana dimaksud Pasal 51 ayat (1) UU MK harus memenuhi lima syarat, yaitu:

- a. adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon yang diberikan oleh UUD 1945;
- b. hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut oleh Pemohon dianggap dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;
- c. kerugian konstitusional tersebut harus bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
- d. adanya hubungan sebab-akibat (*causal verband*) antara kerugian dimaksud dan berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;
- e. adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan maka kerugian konstitusional seperti yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi;

[3.7] Menimbang bahwa para Pemohon mendalilkan hak konstitusionalnya yang dijamin oleh ketentuan Pasal 18A ayat (2) UUD 1945 dirugikan oleh berlakunya Pasal 160 ayat (2) huruf c UU Pemda, Pasal 11 ayat (2) huruf c UU 33/2004, dan Pasal 31C ayat (1) UU 36/2008 sepanjang menyangkut frasa “**orang pribadi**”. Faktanya, menurut para Pemohon, pembagian dana perimbangan dirasakan tidak sesuai dengan filosofis Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, karena pembagian dana perimbangan ke daerah hanya bersumber dari PPh Orang Pribadi Dalam Negeri. Sementara, merujuk pada Pasal 2 ayat (1) UU

36/2008, PPh Badan termasuk subjek pajak sehingga merupakan jenis dana yang seharusnya dibagikan. Menurut para Pemohon, hak konstitusional mereka dirugikan akibat tidak dibagikannya PPh Badan yang menurut UU 33/2004 pembagian keuangan harus dilakukan secara proporsional, demokratis, adil, dan transparan dengan memperhatikan potensi, kondisi dan kebutuhan daerah. Dengan demikian, menurut para Pemohon, frasa "**orang pribadi**" merugikan hak konstitusional para Pemohon sebagaimana ditentukan dalam Pasal 18A ayat (2) UUD 1945;

[3.8] Menimbang bahwa sehubungan dengan kedudukan hukum para Pemohon, menurut Mahkamah, sesuai dengan amanat UUD 1945, Pemerintah Daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Pemerintah Daerah dalam rangka meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan otonomi daerah, perlu memperhatikan hubungan antarsusunan pemerintahan dan antarpemerintahan daerah, potensi dan keanekaragaman daerah. Agar mampu menjalankan perannya tersebut, daerah diberikan kewenangan yang seluas-luasnya disertai dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara. Salah satu aspek yang harus dilaksanakan secara adil dan selaras adalah hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya. Merujuk pada Pasal 2 ayat (1) Undang Undang Nomor 36 Tahun 2008 tentang Perubahan Keempat Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan, PPh Badan termasuk subjek pajak sehingga merupakan jenis dana yang seharusnya dibagikan.

Bahwa kewajiban bupati dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya sebagaimana ditentukan dalam Pasal 27 ayat (1) huruf i UU Pemda menyatakan, "*Dalam melaksanakan tugas dan wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25 dan Pasal 26, kepala daerah dan wakil kepala daerah mempunyai kewajiban: ... i. melaksanakan dan mempertanggungjawabkan pengelolaan keuangan daerah*". Kemudian dalam menjalankan tugas tersebut, bupati mengelola keuangan daerah yang dananya bersumber antara lain dari dana penerimaan daerah yang terdiri

dari a) Pendapatan Asli Daerah; b) Dana Perimbangan; dan c) Lain-lain Pendapatan [*vide* Pasal 5 ayat (2) UU 33/2004];

[3.9] Menimbang bahwa sesuai dengan pertimbangan di atas, menurut Mahkamah, para Pemohon memiliki hak dan/atau kewenangan konstitusional yang diberikan oleh UUD 1945 yang dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian. Kerugian konstitusional tersebut bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi dan memiliki hubungan sebab-akibat (*causal verband*) antara kerugian dimaksud dan berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian. Terdapat kemungkinan dengan dikabulkannya permohonan maka kerugian konstitusional seperti yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi. Dengan demikian, Mahkamah berpendapat, para Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan *a quo*;

[3.10] Menimbang bahwa oleh karena Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo* dan para Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) maka Mahkamah akan mempertimbangkan pokok permohonan para Pemohon;

Pokok Pemohonan

Pendapat Mahkamah

[3.11] Menimbang bahwa setelah Mahkamah mendengar dan membaca dengan saksama keterangan para Pemohon, keterangan Pemerintah, keterangan ahli dan saksi dari para Pemohon, keterangan ahli dari Pemerintah, serta memeriksa bukti surat/tulisan yang diajukan oleh para Pemohon dan Pemerintah, Mahkamah mempertimbangkan sebagai berikut:

[3.11.1] Menimbang bahwa pasal-pasal yang dimohonkan untuk diuji oleh para Pemohon adalah berkaitan dengan dimasukkannya pajak penghasilan wajib pajak orang pribadi dalam dana bagi hasil dan tidak memasukkan wajib pajak badan dalam dana bagi hasil, sehingga menurut para Pemohon frasa “orang pribadi” bertentangan dengan Pasal 18A ayat (2) UUD 1945. Adapun pasal-pasal tersebut adalah:

Pasal 160 ayat (2) huruf c UU Pemda:

*“Pajak Penghasilan (PPh) Pasal 21, Pasal 25, dan Pasal 29 wajib pajak **orang pribadi** dalam negeri.”*

Pasal 11 ayat (2) huruf c UU 33/2004:

*“Pajak Penghasilan (PPh) Pasal 25 dan Pasal 29 Wajib Pajak **Orang Pribadi** Dalam Negeri dan PPh Pasal 21.”*

Pasal 31C ayat (1) UU 36/2008:

*“Penerimaan negara dari Pajak Penghasilan **orang pribadi** dalam negeri dan Pajak Penghasilan Pasal 21 yang dipotong oleh pemberi kerja dibagi dengan imbangan 80% untuk Pemerintah Pusat dan 20% untuk Pemerintah Daerah tempat Wajib Pajak terdaftar”.*

[3.11.2] Menimbang bahwa sebelum mempertimbangkan frasa “*orang pribadi*” bertentangan atau tidak bertentangan dengan Pasal 18A ayat (2) UUD 1945, terlebih dahulu Mahkamah memberikan pertimbangan mengenai hubungan pusat dan daerah, sebagai berikut:

Pasal 18A ayat (2) UUD 1945 mengamanatkan agar hubungan keuangan, pelayanan umum, serta pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang. Tujuan utama hubungan dimaksud adalah mencapai perimbangan antara berbagai pembagian agar antara potensi dan sumber daya masing-masing daerah dapat adil dan selaras. Namun demikian Pasal 18A ayat (2) UUD 1945 belum secara jelas, tegas, serta rinci menyebutkan apa yang akan dibagi, jumlah yang akan dibagi, dan tata cara membaginya hanya secara tersurat menyebut rambu-rambu pembagian dan pelaksanaannya secara adil dan selaras berdasar undang-undang.

Dalam kaitannya dengan penyelenggaraan hubungan pemerintahan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, Pemerintah Pusat memerlukan sumber dana yang cukup banyak untuk merealisasikan penyelenggaraan tersebut. Sumber dana dimaksud memegang peranan penting guna mendukung kelangsungan pemerintahan dan masyarakat itu sendiri. Salah satu sumber dana tersebut adalah pajak, oleh karena itu agar pelaksanaan pungutan pajak dapat berjalan dengan baik, adil, lancar, tidak mengganggu kepentingan masyarakat, sekaligus membawa hasil yang baik bagi kas negara serta memberikan jaminan hukum bagi negara

maupun warganya, maka segala sesuatunya harus ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Pasal 23A UUD 1945 menyatakan, "*Pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan undang-undang*". Dalam rangka menjalankan amanat Pasal 23A UUD 1945 dan mewujudkan salah satu tujuan nasional yaitu memajukan kesejahteraan umum maka diperlukan sumber pembiayaan yang berkesinambungan, dengan sumber utama pembiayaan berasal dari penerimaan pajak. Sehubungan dengan hal tersebut kemudian Pemerintah bersama-sama dengan DPR telah menyusun dan mengesahkan serangkaian Undang-Undang Perpajakan, di antaranya adalah Undang-Undang PPh (UU 36/2008), yang sebelumnya pemungutan pajak di Indonesia antara lain dilakukan dengan menggunakan Ordonansi Pajak Perseroan 1925 dan Ordonansi Pajak Pendapatan 1944. Seiring dengan reformasi perpajakan tahun 1983, Ordonansi tersebut diganti dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan. Salah satu perubahan yang mendasar adalah perubahan prinsip pemenuhan kewajiban perpajakan dari menghitung pajak oleh pemerintah (*official assessment*) menjadi menghitung pajak sendiri (*self assessment*). Sejalan perkembangan sosial, ekonomi, dan kemasyarakatan serta mengikuti dinamika perubahan ekonomi global, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1983 telah mengalami beberapa kali perubahan, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2008 tentang Perubahan Keempat atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan yang di dalam Pasal 2 ayat (1) menentukan subjek pajak adalah:

- a. 1. orang pribadi;
 2. warisan yang belum terbagi sebagai satu kesatuan menggantikan yang berhak;
- b. badan; dan
- c. bentuk usaha tetap.

Dengan demikian pajak yang dikenakan pada orang pribadi dan badan telah sesuai dengan Pasal 23A UUD 1945;

Selanjutnya mengenai perimbangan keuangan pusat dan daerah guna melaksanakan otonomi daerah sebagaimana yang diamanatkan dalam Pasal 18

UUD 1945 perlu diatur antara lain mengenai perimbangan keuangan (hubungan keuangan) antara pusat dan daerah. Perimbangan keuangan tersebut dimaksudkan untuk membiayai tugas yang menjadi tanggung jawabnya. Dari sisi keuangan negara, kebijakan pelaksanaan desentralisasi fiskal telah membawa konsekuensi kepada perubahan peta pengelolaan fiskal yang cukup mendasar. Perubahan dimaksud ditandai dengan makin tingginya transfer dana dari APBN ke daerah. Peningkatan yang cukup signifikan pada transfer dana ke daerah melalui dana perimbangan telah menyebabkan berkurangnya porsi dana yang dikelola Pemerintah Pusat, sebaliknya porsi dana yang menjadi tanggung jawab daerah melalui APBD menjadi semakin banyak. Hal itu dilakukan karena terjadinya perubahan hubungan kewenangan setelah perubahan UUD dengan pemberian urusan yang lebih banyak kepada daerah. Dana perimbangan merupakan pendanaan daerah yang bersumber dari APBN yang terdiri atas, Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan Dana Bagi Hasil (DBH). Dana perimbangan selain dimaksudkan untuk membantu daerah dalam mendanai kewenangannya, juga bertujuan untuk mengurangi ketimpangan sumber pendanaan pemerintahan antara pusat dan daerah serta untuk mengurangi kesenjangan pendanaan pemerintahan antar-daerah;

UU 33/2004 dan UU Pemda telah mengatur secara jelas, adil dan selaras mengenai hubungan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah sehingga tercipta hubungan keuangan yang adil dan selaras, serta tidak terdapat ketimpangan alokasi penerimaan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah yang kaya sumber daya alamnya dan daerah yang kurang atau tidak memiliki kekayaan sumber daya alam. UU 33/2004 sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah telah mengatur tentang kebijakan pemerataan vertikal dan hubungan keuangan antara daerah yang satu dengan daerah yang lain dengan diterapkannya kebijakan pemerataan horizontal.

- Kebijakan pemerataan vertikal dilatarbelakangi suatu kondisi selama Orde Baru, yang dalam aturan dan praktiknya Pemerintah Pusat begitu dominan dalam menguasai sumber-sumber penerimaan negara yang berujung pada timbulnya ketimpangan fiskal secara vertikal antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah. Daerah-daerah yang kaya akan sumber daya alam, seperti Aceh dan Irian Jaya (sekarang Papua), terpaksa harus menjadi daerah miskin

karena hasil dari sumber-sumber kekayaan alam mereka diangkut ke pusat. Kondisi ini kemudian berubah dengan keluarnya Undang-Undang yang mengatur mengenai perimbangan keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Menurut Undang-Undang tersebut, daerah penghasil penerimaan (baik itu pajak maupun sumber daya alam) mendapat porsi yang banyak dalam bagi hasil dibandingkan sebelumnya;

- Kebijakan pemerataan horizontal, selain dilakukan dengan mengalokasikan dana melalui Dana Bagi Hasil (DBH), dilakukan pula melalui Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK), yang secara faktual peran DAU dan DAK dapat dijadikan penghadang dalam pembagian dana bagian daerah yang didasarkan atas penghasilan daerah yang cenderung menimbulkan ketimpangan antardaerah, karena daerah yang mempunyai potensi pajak dan sumber daya alam terbatas pada daerah-daerah tertentu;

[3.11.3] Menimbang bahwa permasalahan hukum yang harus dipertimbangkan oleh Mahkamah lebih lanjut adalah, apakah dengan tidak dicantumkannya pajak badan dalam ketentuan Pasal 160 ayat (2) huruf c UU Pemda, Pasal 11 ayat (2) huruf c UU 33/2004, dan Pasal 31C ayat (1) UU 36/2008 maka frasa “orang pribadi” menjadi bertentangan atau tidak bertentangan dengan Pasal 18A ayat (2) UUD 1945;

[3.11.3.1] Menimbang, adalah benar bahwa subjek pajak menurut UU 36/2008, antara lain, mencakup orang pribadi dan badan, namun dengan tidak adanya kata “badan” dalam Pasal 160 ayat (2) huruf c UU Pemda, Pasal 11 ayat (2) huruf c UU 33/2004, dan Pasal 31C ayat (1) UU 36/2008 tidak berarti frasa “orang pribadi” menjadi bertentangan dengan UUD 1945. Apabila frasa “orang pribadi” dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 maka justru merugikan Pemerintah Daerah, karena pajak orang pribadi akan kembali ke Pemerintah Pusat seperti sebelum adanya Pasal 18A ayat (2) UUD 1945 yang kemudian dijabarkan dalam UU Pemda dan UU 33/2004. Di samping itu, jika penerimaan PPh badan dipaksakan untuk dibagikan kepada daerah sebagaimana bagi hasil PPh orang pribadi, justru hal tersebut dapat menimbulkan terjadinya ketimpangan pendapatan horizontal (antar daerah) dan ketimpangan pendapatan vertikal (antara pusat dan

daerah) yang dapat menimbulkan kecemburuan horizontal, ketidakadilan dan kekurangserasian dalam konteks wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Apalagi dalam praktik selama ini penerimaan PPh badan pada akhirnya dibagikan kepada daerah melalui mekanisme DAK dan DAU serta dana perimbangan lainnya;

[3.11.3.2] Menimbang bahwa sesuai dengan pertimbangan tersebut di atas, menurut Mahkamah, dimasukkannya atau tidak dimasukkannya pajak badan atau hanya memasukkan PPh orang pribadi dalam dana bagi hasil kepada Pemerintah Daerah merupakan kebijakan hukum terbuka (*opened legal policy*) pembentuk undang-undang yang sangat tergantung pada kebutuhan sesuai dengan dinamika perkembangan pembagian urusan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Hal demikian dilakukan juga dalam rangka untuk mewujudkan kemakmuran seluruh rakyat Indonesia sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan UUD 1945 alinea keempat yang menyatakan, "... *Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia...*". Dengan demikian, dalil para Pemohon yang menyatakan frasa "orang pribadi" dalam Pasal 160 ayat (2) huruf c UU Pemda, Pasal 11 ayat (2) huruf c UU 33/2004, dan Pasal 31C ayat (1) UU 36/2008, adalah tidak beralasan hukum. Ketentuan-ketentuan *a quo* justru memberikan kepastian hukum yang adil dan selaras dalam hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah berdasarkan Undang-Undang sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 18A ayat (2) UUD 1945 yang merupakan landasan konstitusional pengaturan hubungan keuangan antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah. Oleh karena itu, menurut Mahkamah, tidak masuknya pajak badan dalam dana bagi hasil adalah sudah tepat, mengingat hal tersebut dilakukan dalam rangka melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum oleh negara sebagai amanat dari UUD 1945;

[3.11.4] Menimbang bahwa Mahkamah tidak menafikan adanya penurunan kualitas lingkungan sosial dan penurunan kualitas lingkungan hidup akibat

kegiatan pertambangan, namun menurut Mahkamah, tidak terdapat hubungan sebab akibat antara ketidakmampuan para Pemohon dalam menanggulangi dampak langsung dan tidak langsung kegiatan pertambangan berupa penurunan kualitas lingkungan sosial dan penurunan kualitas lingkungan hidup dengan tidak dibagikannya PPh badan, karena untuk kegiatan pencegahan dampak penurunan kualitas lingkungan sosial dan penurunan kualitas lingkungan hidup sebagai akibat kegiatan perusahaan dapat dilakukan dengan ketentuan perundang-undangan lain yang mewajibkan perusahaan mengalokasikan anggaran untuk mengatasi dampak kerusakan lingkungan sebagai akibat kegiatan pertambangan.

Disamping itu, berdasarkan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, mengenai dampak berupa penurunan kualitas lingkungan sosial dan penurunan kualitas lingkungan hidup sebagai akibat kegiatan perusahaan, perusahaan memiliki kewajiban untuk melaksanakan *Corporate Social Responsibility* (CSR) yang berguna sebagai tanggung jawab sosial perusahaan bagi lingkungan sekitarnya dan alat penanggulangan apabila terjadi dampak penurunan kualitas lingkungan sosial dan penurunan kualitas lingkungan hidup sebagai akibat operasi perusahaan. Penerapan syarat CSR (ditambah ketentuan sanksi atas pelanggarannya) dalam Undang-Undang Perseroan Terbatas dapat menjadi sarana penekan bagi para pemodal. Pemerintah Daerah dengan kekuasaan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan dapat menekan para pemilik perusahaan/ pemilik modal untuk memperbaiki penurunan kualitas lingkungan sosial dan penurunan kualitas lingkungan hidup sebagai akibat kegiatan perusahaan;

[3.12] Menimbang bahwa berdasarkan seluruh uraian pertimbangan di atas, permohonan para Pemohon tidak terbukti dan tidak beralasan menurut hukum;

4. KONKLUSI

Berdasarkan penilaian atas fakta dan hukum sebagaimana diuraikan di atas, Mahkamah berkesimpulan:

[4.1] Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo*;

- [4.2] Para Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan *a quo*;
- [4.3] Pokok permohonan para Pemohon tidak terbukti dan tidak beralasan hukum;

Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5226), dan Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076);

5. AMAR PUTUSAN

Mengadili,

Menyatakan menolak permohonan para Pemohon untuk seluruhnya;

Demikian diputuskan dalam Rapat Permusyawaratan Hakim yang dihadiri oleh sembilan Hakim Konstitusi yaitu Moh. Mahfud MD selaku Ketua merangkap Anggota, Achmad Sodiki, Maria Farida Indrati, Muhammad Alim, Anwar Usman, Ahmad Fadlil Sumadi, Hamdan Zoelva, Harjono, dan M. Akil Mochtar, masing-masing sebagai Anggota pada **hari Selasa, tanggal dua puluh lima, bulan September, tahun dua ribu dua belas**, dan diucapkan dalam sidang pleno Mahkamah Konstitusi terbuka untuk umum pada **hari Selasa, tanggal dua, bulan Oktober, tahun dua ribu dua belas**, oleh delapan Hakim Konstitusi yaitu Moh. Mahfud MD selaku Ketua merangkap Anggota, Achmad Sodiki, Maria Farida Indrati, Muhammad Alim, Anwar Usman, Ahmad Fadlil Sumadi, Hamdan Zoelva, dan M. Akil Mochtar, masing-masing sebagai Anggota, dengan didampingi oleh Cholidin Nasir sebagai Panitera Pengganti, serta dihadiri oleh para

Pemohon/kuasanya, Pemerintah atau yang mewakili, serta Dewan Perwakilan Rakyat atau yang mewakili.

KETUA,

ttd.

Moh. Mahfud MD.

ANGGOTA-ANGGOTA,

ttd.

Achmad Sodiki

ttd.

Maria Farida Indrati

ttd.

Muhammad Alim

ttd.

Anwar Usman

ttd.

Ahmad Fadlil Sumadi

ttd.

Hamdan Zoelva

ttd.

M. Akil Mochtar

PANITERA PENGGANTI,

ttd.

Cholidin Nasir