

**KEBIJAKAN PENINGKATAN PENDAPATAN ASLI DAERAH KOTA TERNATE
DARI SEKTOR PAJAK DAERAH DALAM MENUTUPI DEFISIT FISKAL
(TAHUN ANGGARAN 2012-2014)**Suleman Samuda¹**ABSTRACT**

The aims of the research is to review the policy of increase locally derived revenue from local tax sector taken by the Local Revenue Office (DISPENDA) municipality of Ternate as one of the instruments to tackle the fiscal deficit in the fiscal year 2012- 2014. The method used in this study is a qualitative approach with descriptive analysis that aims to explore a phenomenon or social fact and then classified based on the clarifications performed by describing a number of variables relevant to the problem. The location was chosen as the object of this study is Local Revenue Office (DISPENDA) municipality of Ternate. The result showed the policy implemented by Local Revenue Office includes cross functional integration as an effort to maximize the availability of the tax authorities through actions combine several jobs into one job and formed coordinator of each local tax which is responsible for the management of the local taxes.

Keywords: Fiscal Policy, PAD, and Local Taxes.

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk mereview kebijakan peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dari sektor pajak daerah yang ditempuh oleh Dinas Pendapatan Daerah (DISPENDA) Kota Ternate sebagai salah satu intrumen untuk mengatasi defisit fiskal pada T.A 2012-T.A 2014. Metode yang digunakan dalam penelitian ini pendekatan kualitatif dengan menggunakan alat analisis deskriptif yang bertujuan untuk mengeksplorasi suatu fenomena atau fakta sosial kemudian diklasifikasi berdasarkan klarifikasi yang dilakukan dengan jalan mendeskripsikan sejumlah variabel yang relevan dengan masalah. Lokasi yang dipilih sebagai obyek penelitian adalah Dinas Pendapatan Daerah Kota Ternate. Hasil analisis data menunjukkan kebijakan yang diterapkan oleh Dinas Pendapatan Daerah meliputi integrasi fungsional silang (*cross functional integration*) sebagai upaya untuk memaksimalkan ketersediaan fiskus melalui tindakan mengkombinasikan beberapa pekerjaan kedalam suatu pekerjaan dan membentuk kordinator masing-masing pajak daerah yang bertanggungjawab terhadap pengelolaan pajak daerah tersebut.

Kata kunci: Kebijakan Fiskal, PAD, Pajak Daerah, *Tax Effort*

¹ Dosen, Jurusan Ilmu Administrasi Negara, Universitas Muhammadiyah Maluku Utara.
email: prabusuleman@gmail.com

PENDAHULUAN

Kebijakan fiskal merupakan instrumen negara dalam mengatur sisi pengeluaran maupun sisi penerimaan negara dalam ranah keuangan negara yang ditujukan untuk mencapai sasaran makroekonomi (Hubbard, et al. 2012). Hubungan antara pendapatan/penerimaan (*revenue*) pemerintah dan pengeluaran/belanja pemerintah (*government spending*) telah menjadi topik penting dalam ekonomi publik (Mohsen Mehrara, et. al. 2012) karena terkait dengan kebijakan penganggaran publik dimana dalam penganggaran, pemerintah memainkan perannya (alokasi, distribusi, stabilisasi dan sustainabilitas) bagi warganya.

Memahami hubungan antara pendapatan (*revenue*) pemerintah dan belanja pemerintah (*government spending*) sangat penting dari sudut pandang kebijakan. Pertama, kebijakan fiskal yang “sehat” sangat penting untuk menjamin stabilitas harga dan keberlanjutan fiskal (*fiscal sustainability*) guna tetap mempertahankan pertumbuhan pembangunan. Kedua, terutama bagi negara Indonesia yang telah melaksanakan otonomi daerah dengan konsekuensi terjadinya kesenjangan fiskal baik *vertikal fiscal imbalance* maupun *horizontal fiscal*

imbalance dan ada kecenderungan mengalami defisit anggaran yang terus-menerus.

Selama ini Indonesia cenderung melakukan kebijakan fiskal yang ditujukan untuk mendorong perekonomian yang biasanya dikenal dengan kebijakan anggaran yang longgar (*loose budget policy*), intinya berupa kenaikan rasio anggaran terhadap pendapatan yang berupa kenaikan defisit anggaran atau penurunan surplus anggaran (Abimanyu, 2003).

Data Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) pada tahun 2014 menunjukkan bahwa adanya kecenderungan daerah untuk menganggarkan defisit dalam APBD-nya. Hal ini terlihat dari 491 kabupaten/kota dan 33 propinsi di Indonesia pada Tahun Anggaran (TA) 2013 sebanyak 457 daerah menganggarkan defisit dalam APBDnya, meningkat dari tahun sebelumnya yakni hanya 447 daerah yang menganggarkan defisit (deskripsi dan Analisis APBD 2014 hal 8). Rasio rata-rata defisit secara nasional (agregat provinsi, kabupaten, dan kota) adalah sebesar 7,7 persen, dimana defisit tersebut akan ditutup dengan menggunakan pembiayaan.

Sumber penerimaan pembiayaan terbesar berasal dari SiLPA, dengan kontribusi sebesar 94,7 persen dari penerimaan pembiayaan. Sumber penerimaan pembiayaan terbesar kedua adalah berasal dari pinjaman daerah, namun kontribusinya sangat kecil yaitu hanya sebesar 2,94 persen dari penerimaan pembiayaan.

Pada tahun 2013 kecenderungan kebijakan fiskal pemerintah daerah menerapkan kebijakan defisit yakni porsi belanja pemerintah daerah lebih besar daripada porsi penerimaan meskipun alokasi belanja untuk pelayanan publik lebih rendah bila dibandingkan dengan belanja aparatur. Artinya bahwa kebutuhan fiskal (*fiscal need*) lebih besar, sementara laju pertumbuhan penerimaan daerah (*fiscal capacity*) kurang dan cenderung stagnasi, sehingga terjadi kesenjangan fiskal di daerah.

Oleh karena itu, pemerintah daerah dituntut melakukan upaya fiskal (*fiscal effort*) untuk meningkatkan kapasitas fiskal daerah (*fiscal capacity*) dengan memanfaatkan potensi penerimaan yang dimiliki dalam rangka mengurangi ketergantungan terhadap pembiayaan dari pusat dan mengatasi kesenjangan fiskal serta sekaligus mendorong kemandirian

daerah. Pajak daerah merupakan pilar utama penyangga kemandirian daerah, sumber PAD dalam pembiayaan program pembangunan daerah, ini sejalan dengan UU No 28 tahun 2009 tentang pajak daerah dan retribusi daerah. Penerimaan pajak daerah harus mampu memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pemerintah daerah sesuai dengan kemampuan dalam menghimpun pendapatan daerah dari sektor pajak daerah.

Pajak daerah adalah sumber pendapatan yang utama bagi pemerintah daerah dalam membiayai kegiatan pemerintah guna menyediakan layanan publik bagi masyarakat. Pajak disamping berperan sebagai sumber pendapatan (*budgetary function*) yang utama juga berperan sebagai alat pengatur (*regulatory function*) (Mardiasmo, 2008).

Secara nominal dari tahun ke tahun pertumbuhan penerimaan pajak daerah Kota Ternate menunjukkan trend peningkatan, seiring dengan penetapan target penerimaan yang cenderung mengalami kenaikan (lihat Grafik 1.). Kemampuan dalam menghimpun pajak daerah tercermin pada *tax ratio*, dimana *tax ratio* pada dasarnya digunakan untuk mengukur perbandingan antara penerimaan pajak dengan *gross domestic*

Grafik 1. Trend Pendapatan Asli Daerah Kota Ternate TA.2011-2013
(dalam milyar rupiah)



Sumber: Deskripsi dan Analisis APBD 2014

product (GDP). Disisi lain, GDP sendiri merupakan indikator yang digunakan untuk menggambarkan kemampuan membayar pajak masyarakat. Ukuran ideal *tax ratio* yang digunakan dalam menggambarkan kemampuan menghimpun pendapatan daerah berada pada angka 12 persen.

Rasio penerimaan pajak daerah terhadap Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) Kota Ternate tahun 2012-2014 berkisar antara 3,78 persen- 4,99 persen. *Tax ratio* tersebut menunjukkan bahwa kemampuan menghimpun pendapatan daerah pemerintah Kota Ternate dari sektor pajak masih sangat rendah dan berada jauh dari rasio ideal yang dijadikan sebagai ukuran ideal selama ini yakni sebesar 11 persen-12 persen.

Berdasarkan data keuangan Kota Ternate dalam rentang waktu 3 tahun terhitung dari tahun anggaran 2012 sampai dengan tahun anggaran 2014 mengalami defisit fiskal, atau dengan kata lain pemerintah kota Ternate menerapkan kebijakan fiskal yang ekspansif. Setiap kebijakan yang ditempuh oleh pemerintah akan berdampak baik positif maupun negatif. Dampak positif yang ditimbulkan dari kebijakan fiskal yang ekspansif berkontribusi pada peningkatan daya beli masyarakat (khususnya pegawai pemerintah).

Kebijakan fiskal yang ekspansif sama halnya dengan memberi stimulus pada aktifitas perekonomian dengan tujuan untuk mendorong pertumbuhan ekonomi, misalnya dengan investasi pemerintah seperti pembangunan jalan

raya, jembatan, dan fasilitas-fasilitas publik lainnya. Dengan adanya fasilitas umum yang sangat memadai maka kegiatan ekonomi akan semakin cepat dan mudah sehingga memacu terjadinya pertumbuhan ekonomi.

Sebaliknya bila terjadi defisit anggaran yang besar sebagai akibat dari kebijakan fiskal yang bersifat ekspansif dibiarkan dan tidak segera diatasi oleh pemerintah, maka akan terjadi gangguan serius pada kondisi keuangan pemerintah, bahkan bukan tidak mungkin pemerintah bisa mengalami gagal bayar (*default*) atas surat-surat utang yang diterbitkannya. Pengalaman di banyak negara, untuk memulihkan ekonomi dari risiko *default* dengan menarik utang baru dengan konsekuensi nominal utang bertambah banyak, beban APBN meningkat dan kelangsungan fiskal (*fiscal sustainability*) terganggu (Sujai, 2013) juga sangat berpengaruh terhadap perekonomian secara keseluruhan.

Defisit yang dialami pemerintah Kota Ternate mengalami penurunan pada tahun 2012 dan 2013 namun pada tahun 2014 defisit mengalami peningkatan. Struktur APBD Pemerintah Kota Ternate dari tahun 2011 sampai tahun 2014 pada postur pembiayaan selalu terdapat item

pinjaman. Berdasarkan data tersebut penulis berasumsi bahwa untuk mengatasi defisit fiskal, Pemerintah Kota Ternate cenderung memprioritaskan pinjaman sebagai alternatif utama dalam mengatasi defisit fiskal padahal pembiayaan defisit dengan menggunakan mekanisme pinjaman sangat tidak disarankan karena dapat menyebabkan ketidaksinambungan fiskal (Sargent dan Wallace, 1981).

Defisit anggaran didefinisikan sebagai sebuah keadaan dimana pengeluaran total melebihi penerimaan untuk periode tertentu (Chimobi dan Igwe, 2010). Dengan pengeluaran tersebut pemerintah memiliki kewajiban membayar semua pengeluaran.

Terdapat tiga cara yang bisa ditempuh pemerintah yaitu: dengan meningkatkan pendapatan, melakukan pinjaman atau menciptakan uang (bila itu negara) (Mishkin, 2009:628), namun dalam prakteknya kebijakan ini tidak lagi digunakan karena akan mendorong *hyperinflation*. Sementara pembiayaan melalui pajak akan berpengaruh namun lebih kecil dibandingkan pengaruh yang ditimbulkan dari penerbitan obligasi (Beare, 1978). Kebijakan yang lazim ditempuh Pemerintah Kota Ternate dalam mengatasi defisit yakni melakukan pinjaman.

Tabel 1. Ringkasan APBD Pemerintah Kota Ternate
T.A 2011-2014 (milyaran Rp)

Uraian	Tahun			
	2011	2012	2013	2014
Pendapatan	509.675	582.215	633.476	733.265
Belanja	532.218	590.668	639.226	755.930
Surplus/(Defisit)	(22.544)	(8.453)	(5.750)	(22.665)
Pembiayaan NETTO	21.285	8.453	5.750	22.665
Penerimaan	21.285	13.702	10.000	28.665
Penerimaan Pinjaman Daerah dan Obligasi Daerah	21.285	13.703	10.000	22.665
Pengeluaran	-	5.250	4.250	6.000
Penyertaan Modal (investasi Daerah)	-	5.250	4.250	6.000

Sumber: Data Keuangan Pemerintah Daerah (diolah)

Kondisi ini harus menjadi perhatian penting SKPD terkait khususnya Dinas Pendapatan Daerah, karena Kota Ternate tidak selamanya dapat bergantung pada sumber pendapatan dari transfer fiskal dan pendapatan daerah lainnya yang sah. Pemerintah Kota Ternate harus membangun kapasitas fiskalnya sendiri sebagai sumber utama bagi Pendapatan Asli Daerah. Pajak daerah merupakan salah satu sumber pendapatan utama PAD. Akan tetapi berdasarkan data menunjukkan bahwa *tax ratio* kota Ternate berada pada angka 3,78 persen-4,99 persen. Artinya bahwa kemampuan menghimpun pendapatan daerah pemerintah kota Ternate dari sektor pajak masih sangat rendah. Langkah optimalisasi pengelolaan pajak mutlak

diperlukan melalui beragam kebijakan yang bisa diterapkan secara efektif sehingga bermuara pada peningkatan PAD yang nantinya dapat digunakan sebagai salah satu instrumen untuk mengatasi defisit fiskal.

Dalam konsep kebijakan itu sendiri kebijakan dapat dipahami dari dua sisi. Pertama, kebijakan yang bersifat diskresi. Kebijakan yang bersifat diskresi apabila kebijakan dibuat dengan dasar *incremental* secara periodik tanpa memperhatikan hubungan antar pilihan kebijakan pada periode yang berbeda (Rahutami, 2007). Kebijakan yang diskresi penuh kecendrungan inkonsistensi dalam waktu karena kendala ekspektasi sektor swasta (Kydland dan Prescott, 1977). Kedua, kebijakan yang

bersifat kaedah. Kebijakan yang bersifat kaedah bila formula kebijakan dibuat guna diaplikasikan pada periode yang panjang berdasar pada metodologi dan perencanaan yang sistematis, bukan berdasarkan langkah yang acak dan berorientasi pada stabilitas (Taylor. 1993).

Kebijakan publik dipandang sebagai sebuah tindakan diwakili oleh pendapat Dye “*Public policy is whatever government chose to do or not to do*”. Carl J Federick (dalam Agustino, Leo. 2008:7) mendefinisikan kebijakan sebagai serangkaian tindakan/kegiatan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat hambatan-hambatan (kesulitan-kesulitan) dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijaksanaan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu. Dalam kerangka substantif kebijakan publik adalah segala aktifitas dan tindakan baik yang dilaksanakan atau tidak dilaksanakan oleh pemerintah yang bertujuan untuk memecahkan masalah publik yang dihadapi (Indiahono, 2009; Islami, 1994).

Kebijakan publik adalah sebuah keputusan. Kebijakan publik pada dasarnya adalah suatu keputusan yang dimaksud untuk mengatasi permasalahan

tertentu, untuk melaksanakan kegiatan guna mencapai tujuan tertentu yang dilakukan oleh instansi yang berwenang (Mustopadidjaja, 2003:5).

Dari beragam pendapat yang mendefinisikan tentang kebijakan publik, penulis menyimpulkan bahwa kebijakan publik adalah serangkaian aktifitas atau tindakan beberapa aktor (politik maupun administrator) dalam mengambil sebuah keputusan berupa regulasi (aturan hukum), program ataupun kegiatan yang bertujuan untuk mengatasi masalah publik dalam implementasinya bermanfaat dan berpihak pada kepentingan publik.

Dalam konteks pajak daerah, setiap tindakan atau aktifitas yang dilakukan oleh Dispenda selaku lembaga yang memiliki mandat dan otoritas dalam pengelolaan pajak daerah, merupakan sebuah kebijakan yang ditujukan untuk meningkat PAD dari sektor pajak daerah. Kebijakan bisa berupa regulasi dalam bentuk peraturan daerah (Perda) tentang pajak daerah atau keputusan kepala Dispenda pada ranah operasional fiskus dilapangan. Kebijakan juga berupa program yang bertujuan untuk peningkatan penerimaan pajak daerah seperti sosialisasi terkait pajak daerah.

Berdasarkan uraian diatas, rumusan masalah dalam penelitian ini adalah apa

kebijakan yang telah ditempuh oleh oleh Dinas Pendapatan Daerah Kota Ternate dalam meningkatkan pendapatan asli daerah (PAD) dari sektor pajak daerah untuk mengatasi defisit fiskal pada T.A 2012 sampai T.A 2014?

METODE

Metode penelitian membantu peneliti untuk mendapatkan data melalui berbagai sumber, dan metodologi memainkan peran penting dalam mencapai tujuan penelitian. Penelitian ini pada dasarnya mereview kebijakan Pemerintah Kota Ternate dalam kurun waktu 3 tahun terakhir terhitung sejak tahun anggaran 2012-2014 dalam meningkat PAD untuk mengatasi deficit fiskal. Pendekatan penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan kualitatif dengan menggunakan alat analisis deskriptif. Pendekatan kualitatif tipe deskriptif analisis adalah suatu penelitian yang bertujuan untuk mengeksplorasi suatu fenomena atau fakta sosial kemudian diklasifikasi berdasarkan klarifikasi yang dilakukan dengan jalan mendeskripsikan sejumlah variabel yang relevan dengan masalah, fokus dan unit yang diteliti (diolah dari berbagai sumber).

Agar pembahasan tidak melebar cakupan permasalahan yang diteliti dan dianalisis serta terarah sesuai dengan tujuan yang ingin dicapai maka obyek dari penelitian ini adalah kebijakan peningkatan PAD dari sektor pajak daerah untuk mengatasi defisit fiskal yang dialami dalam kurun waktu 2012-2014.

Data dan informasi dalam peneilitian ini adalah mengenai kebijakan fiskal dalam peningkatan PAD Kota Ternate. Instrumen yang digunakan dalam pengumpulan data meliputi:

- a) Metode dokumentasi. Mencari data mengenai hal-hal terkait dengan penelitian ini berupa dokumen-dokumen APBD maupun APBD-P dan Realisasi APBD Kota Ternate, dan peraturan-peraturan daerah terkait pajak daerah Kota Ternate.
- b) Wawancara mendalam (*in dept interview*) digunakan untuk memperoleh data primer dari fokus penelitian. Dalam penelitian ini wawancara ditujukan untuk aktor kunci (*key person*) di Dispenda Kota Ternate Wawancara dilakukan secara semi terstruktur yang memungkinkan peneliti untuk menindandaklanjuti isu-isu menarik dan penting yang dikemukakan oleh key person selama proses

wawancara (Smith and Eatough. 2007) dilapangan sehingga data-data teruji validasinya dengan maksud untuk menyesuaikan dengan *research question*.

Analisis data dalam penelitian ini menggunakan teknik analisis data interaktif. Teknik ini mengungkapkan bahwa tahap reduksi data, tahap penyajian data dan tahap penarikan simpulan aktivitasnya dilakukan dengan cara interaksi, baik antar komponennya, maupun dengan proses pengumpulan data, dalam proses yang berbentuk siklus (Miles and Huberman. 1994).

HASIL DAN PEMBAHASAN

Pajak daerah merupakan tulang punggung pembiayaan pembangunan daerah. Disisi lain PAD berkorelasi secara signifikan dengan sumber-sumber pendapatan dari sector pajak daerah. Penerimaan daerah diharapkan dari sektor pajak tidak mengalami fluktuatif. Akan tetapi bila penerimaan pajak daerah mengalami fluktuatif maka hal tersebut mengindikasikan pengelolaan pajak daerah belum optimal. Secara teoritis kebijakan peningkatan pendapatan asli daerah bisa ditempuh dengan tiga cara yakni intensifikasi, ekstensifikasi dan diversifikasi.

Penelitian ini hanya difokuskan untuk penerapan kebijakan intensifikasi yang diadopsi Dispenda Kota Ternate dalam meningkatkan penerimaan daerah dari sektor pajak daerah. Intensifikasi diartikan sebagai sebuah upaya yang dimaksudkan untuk meningkatkan penerimaan dari sumber-sumber penerimaan yang telah ada.

Kapasitas pemerintah daerah dalam tata kelola pajak daerah mempengaruhi tingkat penerimaan. Rendahnya kapasitas daerah dalam tata kelola pajak daerah mengakibatkan biaya pemungutan pajak cenderung terbebani oleh biaya pungutan yang lebih besar. Pajak Daerah masih tergolong memiliki tingkat *bouyancy* yang rendah. Salah satu sebabnya adalah diterapkan sistem “target” dalam penerimaan daerah bukan pada bagaimana pungutan bisa dilakukan secara efektif dengan menetapkan target operasional sehingga potensi penerimaan bisa dikelola secara optimal. Sebagai akibatnya, ada kecendrungan untuk memenuhi target penerimaan tersebut, walaupun dari sisi pertumbuhan ekonomi sebenarnya pemasukkan pajak daerah dapat melampaui target yang ditetapkan.

Pajak Daerah Kota Ternate

Pemberlakuan Undang-undang no 28 tahun 2009 merupakan tindak lanjut dari desentralisasi fiskal yang mengadopsi prinsip *money follow function* yang memberikan kewenangan kepada daerah untuk menggali potensi-potensi ekonomi daerah sesuai dengan karakteristik daerah sebagai pendapatan asli daerah. Undang-Undang No 28/2009 mengisyaratkan kepada daerah untuk memungut pajak sesuai dengan potensi ekonomi yang dimiliki untuk menopang pembiayaan namun disisi yang lain undang-undang tersebut sangat membatasi daerah atau bersifat limitatif baik segi tarif maupun jenis pajak yang dipungut.

Bila dicermati secara seksama inti dari Undang-undang nomor 28 tahun 2009 tersirat adanya: pengenaan pajak yang bersifat *close list*, artinya pemerintah daerah tidak diperkenankan memungut jenis pajak lain selain yang disebutkan dalam UU tersebut (Lihat UU no 28/2009 pasal 2 ayat 2 dan ayat 3). Adanya pergeseran pola pengawasan dari pengawasan yang bersifat represif menjadi pengawasan yang bersifat preventif dan korektif, dengan adanya undang-undang tersebut daerah mulai diperkenalkan dengan *earmarking system* artinya

pemanfaatan dari penerimaan masing-masing jenis pajak dan retribusi diutamakan untuk mendanai kegiatan yang berkaitan langsung dengan pelayanan yang bersangkutan; adanya pengalihan hak pemungutan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah.

Dari 11 jenis jenis pajak daerah yang bisa dipungut oleh kabupaten/kota sesuai dengan ketentuan pasal 2 ayat 2 dalam Undang-Undang No 28 Tahun 2009, Pemerintah Kota Ternate hanya memungut 10 jenis pajak. Dari tabel diatas terlihat jelas bahwa pajak sarang burung walet tidak dipungut oleh Pemerintah Kota Ternate karena ketiadaan obyek, namun hal tersebut dapat berubah bila kemudian hari ada obyek untuk dipungut pajak.

Dalam hal penetapan tarif pajak daerah Pemerintah Kota Ternate menganut prinsip *maximize* dalam menentukan tarif untuk masing-masing jenis pajak daerah. Berdasarkan data sekunder dalam penelitian ini menunjukkan bahwa tarif yang dikenakan bagi setiap jenis pajak daerah dikenakan tarif maksimal sesuai dengan yang diatur dalam UU no 28/2009 tentang Pajak Daerah.

Secara teoritis pengenaan tarif pajak yang lebih tinggi, tidak selalu menghasilkan total penerimaan maksimum tetapi tergantung pada respons wajib pajak (Geoffrey dan Buchanan, 1980, hal.20-22). Pernyataan tersebut terkonfirmasi dalam Model Leviathan.

Teori tersebut sepatutnya dapat dijadikan pertimbangan utama bagi Pemerintah Kota Ternate dalam upaya menggali sumber-sumber keuangan yang berasal dari pajak daerah yang tidak selalu berorientasi pada pengenaan tarif yang lebih tinggi untuk mencapai total penerimaan yang maksimal, tetapi dengan pengenaan tarif pajak yang lebih rendah dikombinasikan dengan struktur pajak yang meminimalkan penghindaran pajak, maka dicapai total penerimaan maksimum.

Pengurangan tarif pajak kos-kos merupakan satu bukti dari Model Leviathan. Revisi aturan terkait dengan penurunan tarif pajak kos-kosan dari 10 persen menjadi 5 persen dilakukan atas dasar permintaan dari masyarakat. Setelah dilakukan penyesuaian tarif, terjadi peningkatan jumlah WPD (wajib pajak daerah) yang membayar jika dibandingkan dengan sebelum penyesuaian tarif dilakukan. Pada tahun 2014 terdapat 35

WPD yang membayar, sementara pada tahun 2015 jumlah WPD yang membayar meningkat 2 kali lipat atau sebanyak 71 WPD yang membayar.

Kebijakan Integrasi Fungsional Silang

Optimalisasi potensi pajak daerah dipengaruhi oleh beberapa faktor diantaranya adalah ketersediaan sumber daya manusia (SDM) daerah yang memadai dalam melaksanakan proses pemungutan pajak, perlunya dukungan data, sarana dan prasarana sehingga memperoleh data dan pendapatan yang terkena pajak (Davey dalam Suryani, 2009). Hal ini tentunya akan berimbas pada realisasi penerimaan PAD. Tentunya ketersediaan fiskus menjadi prasyarat utama dalam memaksimalkan potensi pajak yang dimiliki untuk meningkatkan pendapatan asli daerah akan tetapi ketersediaan fiskus menjadi kendala yang dihadapi oleh Dispenda dalam mengelola pajak daerah. Ketersediaan fiskus di Dispenda Kota Ternate, yang terdiri atas beberapa bidang yakni bidang pendataan, bidang penetapan, bidang penagihan dan bidang pengawasan dan perimbangan, jumlahnya bervariasi, tidak tergantung dari luasnya wilayah kerja dan volume

pekerjaan yang dimiliki oleh bidang tersebut.

Untuk memaksimalkan ketersediaan fiskus yang ada, Dispenda menerapkan kebijakan integrasi fungsional silang yakni tindakan mengkombinasikan beberapa pekerjaan kedalam suatu pekerjaan dimaksudkan untuk menekan biaya tenaga produktivitas dan mengatasi kekurangan tenaga dalam melaksanakan pekerjaan.

Membentuk koordinator pajak daerah merupakan tindak lanjut dari kebijakan integrasi fungsional silang (*cross functional integration*). Koordinator dibentuk secara lintas bidang yang bertugas untuk mengawasi dan mengontrol serta bertanggung jawab terhadap realisasi dari target yang telah ditetapkan oleh masing-masing jenis pajak. Setiap koordinator bertanggung jawab kepada Kepala Dispenda.

Koordinator Donasi Bandara dipimpin langsung oleh Kasie Penagihan PD II, Koordinator Galian C dipimpin Kasie Penagihan PD I, Koordinator Pajak Hotel dan Restoran dipimpin langsung oleh Kabid Penagihan sedangkan Koordinator pajak air tanah dan pajak parkir serta pajak hiburan dipimpin langsung oleh Kabid Penetapan.

Dibentuknya koordinator dirasakan sangat membantu dalam hal monitoring maupun evaluasi yang dilaksanakan terkait dengan capaian target maupun kendala yang dihadapi dilapangan. Dengan dibentuk koordinator masing-masing jenis pajak daerah, menunjukkan bahwa setiap bidang yang ada di Dispenda Kota Ternate mendapatkan tugas tambahan selain Tupoksi masing-masing bidang ataupun seksi.

SIMPULAN

Hasil analisis menunjukkan prioritas kebijakan Dispenda Kota Ternate dalam meningkat penerimaan PAD dari sektor pajak daerah, yakni:

1. Pemerintah Kota Ternate menganut prinsip *maximize* dalam menentukan tarif pajak daerah, akan tetapi bila ada desakan dari masyarakat terkait besaran tariff, dispenda melakukan penyesuaian tarif dan kebijakan tersebut berimbas pada peningkatan setoran wajib pajak khususnya pajak kos-kosan.
2. Membentuk koordinator pajak daerah merupakan tindak lanjut dari kebijakan integrasi fungsional silang (*cross functional integration*). Koordinator dibentuk secara lintas

bidang yang bertugas untuk mengawasi dan mengontrol serta bertanggung jawab terhadap realisasi dari target yang telah ditetapkan oleh masing-masing jenis pajak. Setiap kordinator bertanggung jawab kepada Kepala Dispenda.

DAFTAR PUSTAKA

- Agustino, Leo. 2008. *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. Bandung: Alfabeta.
- Aleš Krejdl. 2006. *Fiscal Sustainability Definition, Indicators and Assessment of Czech Public Finance Sustainability*. Working Paper Series 3.
- Beare, B, Jhon. 1978. *Macroeconomics Cycles, Growth and Policy in a monetary Economy*. Macmillan Publishing Co.
- Brennan, Geoffrey dan Buchanan, James 1980. *Tax Limits and The Logic of Constitutional Restriction, dalam Democratic Choice and Taxation: A Theoretical and Empirical Analysis*, Hettich, W. and Winer, S. L. Cambridge University Press
- Hubbard, R Glenn, et. al. 2012. *Macroeconomics*. Prentice Hall, New Jersey.
- Indiahono, Dwiyanto. 2009. *Kebijakan Publik berbasis Dynamic Policy*. Gava Media
- Islamy, M. Irfan. 1997. *Prinsip-prinsip perumusan kebijaksanaan Negara*. Bumi Aksara
- Kydland, F. E and Prescott, E.C. 1997. *Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans*. Journal of Political Economy.
- Mahpud Sujai dan Azhariantio L B. 2014. *Ruang Fiskal Untuk Pemenuhan Janji-janji Pemerintahan Baru*. *Majalah Warta Fiskal, Edisi.5*, Kementrian Keuangan RI.
- Mardiasmo. 2008. *Otonomi dan Pembangunan Daerah*. Yogyakarta: Andi
- Mehrara, Mohsen. Mosayeb Pahlavani and Yousef Elyasi. 2012. *Government Revenue and Government Expenditure Nexus in Asian Countries: Panel Cointegration and Causality*. International Journal of Business and Social Science Vol. 2 No. 7; 2011.
- Miles, Mathew. B. and Huberman, A. Michael. 1994. *Qualitative Data Analysis; Second Edition*. Sage Publications, Inc
- Mustopadidjaja, AR. 2003. *Manajemen Proses Kebijakan Publik*. LAN. Jakarta.
- Rahutami, Angelina I. 2007. *Interaksi Sektor Moneter dan Fiskal di Indonesia tahun 1980.1-2006.4*:

Pendekatan Sistem Ekonomi Simultan. Disertasi.

Suryani, Irma. 2009. *Analisis Strategi Peningkatan Pendapatan Retribusi Pasar Di Kabupaten Pekalongan*. Tesis Universitas Diponegoro.

Taylor, Jhon B. 1993. *Discretion versus Policy Rules in Practice*. Carnegie-Rochester Conference series on public policy, 39:195-214