

**PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM MENINGKATKAN  
PAJAK DAERAH DAN RETRIBUSI DAERAH:  
SEBUAH TELAAH KONSEPTUAL**

**Bambang Irawan**

Institut Ilmu Sosial dan Manajemen STIAMI  
bambang.irawan@stiami.ac.id

**Abstrak.** Sebagai bentuk keterlibatan dalam aktivitas pembangunan di daerah, partisipasi masyarakat merupakan sebuah proses yang tidak boleh diabaikan. Tingkat partisipasi masyarakat yang terjadi dapat menggambarkan bentuk partisipasi yang ada, apakah bersifat otentik atau memenuhi kriteria partisipasi, atau partisipasi semu jika kriteria tersebut tidak dapat dipenuhi. Ketika Pemerintah Daerah menerapkan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, keterlibatan masyarakat sebagai subjek dan objek perlu mendapat perhatian khusus, karena di satu sisi merupakan bentuk sumbangsih masyarakat dalam pembangunan di daerahnya, namun di sisi lain merupakan beban yang harus ditanggung oleh masyarakat.

**Kata Kunci :** Pajak Daerah dan Retribusi Daerah

**Pendahuluan**

Sebagai salah satu karakteristik dalam administrasi pemerintahan yang berbasis paham demokrasi yaitu melibatkan masyarakat sebagai bagian terpenting dalam proses pembangunan melalui konsep yang dikenal dengan partisipasi, yang dimulai dari tahapan perencanaan, implementasi, bahkan sampai pada tahap evaluasi. Sebagai konsep kunci, partisipasi pada prinsipnya mempunyai makna yang sama dengan keterlibatan atau peran serta masyarakat dalam aktivitas pembangunan dan bukan hanya sebagai objek dalam pembangunan.

Partisipasi berasal dari bahasa Inggris yaitu “*participate*”, yang diartikan sebagai peran serta atau ambil bagian atau kegiatan bersama-sama dengan orang lain. *Longman Dictionary of Contemporary English* menyatakan “*Participation is the act of taking part in an activity or event*”. Pengertian ini mempertegas konteks partisipasi dalam keterlibatan pada sebuah aktivitas atau kekuatan tertentu. Di sisi lain, dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia partisipasi didefinisikan sebagai pengambilan bagian, keikutsertaan, peran serta dan penggabungan diri menjadi peserta. Secara bahasa, partisipasi merupakan keterlibatan baik secara mental atau pikiran dan emosi perasaan dalam usaha pencapaian tujuan serta turut bertanggung jawab terhadap aktivitas yang bersangkutan. Dengan kata lain, partisipasi

merupakan suatu proses yang dalam tujuan pencapaiannya melibatkan kepentingan pihak-pihak yang terkait, dan dalam prosesnya melibatkan pihak-pihak tersebut.

**Partisipasi dalam kajian Administrasi Publik**

Tilaar (2009) menjelaskan bahwa partisipasi adalah perwujudan dari keinginan untuk menumbuhkan suasana demokrasi melalui proses desentralisasi dimana diupayakan antara lain perlunya perencanaan dari bawah (*bottom-up*) dengan mengikut sertakan masyarakat dalam proses perencanaan dan pembangunan masyarakatnya. Partisipasi yang melibatkan masyarakat dapat meningkatkan kepercayaan publik terhadap penyelenggara dan lembaga pemerintahan, karena dengan melibatkan masyarakat dalam proses pembangunan maka diharapkan kepercayaan publik terhadap penyelenggara dan lembaga pemerintahan dapat terus ditingkatkan. Dengan meningkatnya kepercayaan masyarakat ini dipercaya sebagai tolak ukur pemerintah dalam mendapatkan legitimasi publik. Disamping itu, partisipasi akan mendorong masyarakat untuk bersama-sama bertanggung jawab didalam suatu kegiatan, karena apa yang telah menjadi kontribusi merupakan bentuk kesukarelaan sehingga akan timbul rasa tanggung jawab (Supriyatno, 2009).

Partisipasi atau keterlibatan masyarakat dalam perspektif administrasi publik sebagai mana yang diungkapkan oleh Muluk (2007) merupakan cara pandang masyarakat terhadap proses, cara penyelenggaraan, dan perubahan administrator publik dalam menjalankan tugas memenuhi kepentingan publik dengan mengedepankan posisi dan keikutsertaan masyarakat dalam derajat tertentu. Partisipasi dalam urusan publik belakangan ini menjadi bahan perhatian dan sorotan. Banyak kalangan yang menggunakan kata partisipasi sehingga tanpa kata partisipasi rasanya diskusi, seminar, musyawarah ataupun kebijakan yang diluncurkan kurang mendapatkan tempat di hati masyarakat. Kata partisipasi ini juga sering dikaitkan dengan kegiatan-kegiatan yang bernuansa pembangunan, kebijakan dan pelayanan pemerintah. Sementara kata “partisipatif” menunjukkan kata sifat yaitu untuk menerangkan kata dasarnya, sehingga partisipatif lebih bermakna sebagai kata sifat yang menitikberatkan pada persoalan proses partisipasi. Terdapat lima prinsip dasar dalam memahami partisipasi masyarakat (Depoe, Delicath dan Elsenbeer, 2004) :

1. Partisipasi masyarakat biasanya beroperasi pada model teknokratis rasionalitas, sehingga perlu ada upaya untuk mendidik dan membujuk masyarakat tentang legitimasi dari keputusan mereka.
2. Partisipasi masyarakat sering terlambat dalam proses pengambilan keputusan, kadang-kadang bahkan setelah keputusan telah dibuat.
3. Partisipasi masyarakat sering diikuti dengan prinsip pertentangan..
4. Partisipasi masyarakat sering tidak memiliki mekanisme dan forum dialog yang memadai antara para pemangku kepentingan.
5. Partisipasi masyarakat sering ketentuan yang kurang memadai untuk memastikan bahwa masukan yang diperoleh melalui partisipasi masyarakat membuat dampak yang nyata pada hasil keputusan.

Supriyatno (2009) menjelaskan bahwa, partisipasi masyarakat yang

dibutuhkan dalam pembangunan adalah partisipasi yang dilakukan secara sukarela atau tanpa paksaan dan didorong oleh prakarsa atau swadaya masyarakat. Tentunya hal ini sangat relevan dengan cita-cita otonomi daerah yakni untuk mendorong prakarsa dan swadaya masyarakat. Bentuk berpartisipasi seperti ini menurut Supriyatno (2009) dapat dikategorikan atas :

1. Partisipasi dalam pembuatan keputusan, artinya keputusan-keputusan untuk kepentingan umum yang dibuat pemerintah seyogyanya melibatkan masyarakat, sehingga keputusan merupakan hasil bersama.
2. Partisipasi dalam melakukan perencanaan pembangunan, dalam merencanakan pembangunan, agar tidak menyimpang perlu melibatkan masyarakat yang diberi kesempatan untuk berpartisipasi, seperti perencanaan pembebasan tanah masyarakat untuk pelebaran jalan, atau untuk membangun gedung sekolah, sarana kesehatan, gedung-gedung pemerintah, ataupun sarana dan prasarana publik lainnya.
3. Partisipasi dalam pelaksanaan pembangunan, dalam hal ini masyarakat perlu dilibatkan dalam pelaksanaan pembangunan sehingga terjadi sinergi antara pemerintah dan masyarakat, misalnya dalam pembangunan terminal, pembangunan sarana dan prasarana kepariwisataan.
4. Partisipasi dalam evaluasi, untuk memastikan bahwa perencanaan sesuai dengan pelaksanaan, seluruh kegiatan harus dievaluasi. Evaluasi ini tentunya perlu melibatkan partisipasi masyarakat.

Secara lebih terinci, Wiyoso (2009) menjelaskan bahwa, dalam meningkatkan partisipasi masyarakat, diperlukan beberapa syarat sebagai berikut :

1. Adanya peluang untuk memberikan saran dan perhatian sehingga setiap orang mempunyai kontribusi dalam forum diskusi pengambilan keputusan.
2. Dibutuhkan komunikasi dua arah.
3. Adanya upaya untuk saling memahami dan posisi saling bernegosiasi, dan berdialog, serta semangat toleransi

dengan seluruh anggota kelompok masyarakat.

4. Dalam setiap diskusi tidak hanya sekedar menghasilkan keputusan tetapi secara bersama-sama memikirkan implikasi dan akibat dari keputusan yang diambil menyangkut keuntungan dan hambatan dan kemungkinan kerugian.
5. Dalam interaksi ada proses saling belajar dan upaya untuk mengoptimalkan hasil melalui metode partisipatoris yaitu berusaha melakukan proses evaluasi untuk menimbulkan kesadaran diri masyarakat.

Ketika anggota masyarakat yang berpartisipasi, tidak selalu berdampak secara sosial dalam meningkatkan pemberdayaan masyarakat dan pembangunan yang berkelanjutan. Tingkat dan kualitas partisipasi dipengaruhi oleh sejumlah variabel dan perubahan sosial yang positif lainnya. Partisipasi yang dilaksanakan dapat terdiri dari beberapa bentuk. Rohman (2009) menerangkan bahwa ada beberapa bentuk partisipasi masyarakat, yakni sumbangsihnya terhadap usaha pembangunan, Penerimaan manfaat secara merata, dan Pengambilan keputusan yang menyangkut pelaksanaan program pembangunan sosial dan ekonomi.

### **Pajak Daerah dan Retribusi Daerah**

Kewenangan dalam menetapkan dan memungut Pajak Daerah dan Retribusi Daerah atas penduduk di sebuah wilayah dalam rangka membiayai layanan masyarakat merupakan unsur yang penting dalam sistem pemerintahan yang menganut asas desentralistik. Di Indonesia, Pemerintah Daerah baik provinsi maupun kabupaten/kota memiliki kewenangan untuk menetapkan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, meskipun jika dibandingkan dengan jumlah penerimaan pajak nasional, porsi nya relatif lebih kecil. Dari sisi manfaat, dampak pengenaan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang digunakan selama ini dianggap belum sebanding dengan besarnya beban pungutan yang dirasakan oleh masyarakat, padahal salah satu tujuan kebijakan kebijakan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah adalah untuk kesejahteraan rakyat dan bukan sebaliknya.

Salah satu bentuk dalam penerapan desentralisasi fiskal adalah penentuan sumber-sumber penerimaan bagi daerah dengan menggali dan memanfaatkan sendiri potensi daerah masing-masing. Kewenangan yang dimiliki daerah tersebut diwujudkan dengan memungut pajak daerah dan retribusi daerah yang diatur dengan Undang-undang Nomor 28 Tahun 2009 yang merupakan penyempurnaan dari Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 dan peraturan pelaksanaannya yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2001 tentang Pajak Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah. Wewenang mengenakan pungutan pajak atas penduduk setempat untuk membiayai layanan masyarakat merupakan unsur yang penting dalam sistem pemerintahan daerah. Di Indonesia, hingga sekarang, pemerintahan daerah baik provinsi maupun kabupaten/kota memiliki kewenangan mengenakan pajak, meskipun jumlah penerimaan pajak daerah relatif kecil dibandingkan dengan penerimaan pajak nasional. Sistem pajak daerah yang digunakan selama ini mengandung banyak kelemahan sehingga manfaat yang diperoleh lebih kecil dari pada besarnya beban pajak yang diemban oleh masyarakat. Oleh karena itu, dalam tahun-tahun terakhir, pemerintah tengah melakukan perubahan besar dalam sistem pajak nasional dan sistem pajak daerah.

Perkembangan kebijakan dibidang perpajakan khususnya tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang dilandasi oleh Undang-Undang Dasar 1945 memberikan dasar kewajiban bagi setiap warga negara untuk dapat berkontribusi dalam bentuk pajak atau pungutan daerah sejenis lainnya yang ditetapkan dalam undang-undang. Sebagai salah satu sumber pendapatan daerah, pengenaan pungutan daerah berupa Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang ditetapkan dengan Peraturan Daerah kemudian diformulasikan sebagai komponen Pendapatan Asli Daerah. Melalui Pendapatan Asli Daerah ini, pemerintah daerah diharapkan mampu mendanai penyelenggaraan pemerintahan daerah melalui pembangunan di daerah, yang pada akhirnya dapat mewujudkan pemerataan kesejahteraan

masyarakat lokal. Pemerintah Daerah senantiasa dituntut untuk dapat meningkatkan Pendapatan Asli Daerahnya dalam melaksanakan otonomi dengan mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri demi tercapinya tujuan pemerataan kesejahteraan masyarakat sebagaimana yang diharapkan.

Kemampuan daerah dalam mendanai penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah sebagai bentuk pelayanan secara umum relatif terbatas, sehingga diperlukan optimalisasi potensi sumber daya yang ada. Dalam upaya mendukung tujuan optimalisasi tersebut, Pemerintah Daerah umumnya mengeluarkan serangkaian kebijakan dibidang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sesuai dengan ruang lingkup kewenangan dan potensi daerahnya. Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang diatur dengan Undang-undang Nomor 28 Tahun 2009, meliputi Pajak Provinsi dan Kabupaten Kota (Siahaan, 2013). Pajak Provinsi meliputi Pajak Kendaraan Bermotor, Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor, Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor, Pajak Air Permukaan, dan Pajak Rokok. Pajak Kabupten/Kota meliputi: Pajak Hotel, Pajak Restoran, Pajak Hiburan, Pajak Reklame, Pajak Penerangan Jalan, Pajak Parkir, Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan, Pajak Air Tanah, Pajak Sarang Burung Walet, PBB Perdesaan dan Perkotaan, Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan. Adapun jenis retribusi daerah dapat dikelompokkan ke dalam 3 (tiga) golongan, yaitu retribusi jasa umum, retribusi jasa usaha, dan retribusi perizinan tertentu. Retribusi jasa umum meliputi: Kesehatan, Persampahan, KTP dan Akta Capil, Pemakaman, Parkir di tepi jalan umum, Pasar, Pengujian Kendaraan Bermotor, Pemeriksaan Alat Pemadam Kebakaran, Biaya Cetak Peta, Penyedotan Kakus, Pengolahan Limbah Cair, Tera/Tera Ulang, Pendidikan, Pengendalian Menara Telekomunikasi. Retribusi jasa usaha meliputi: Pemakaian Kekayaan Daerah, Pasar Grosir/Pertokoan, Tempat Pelelangan, Terminal, Tempat Khusus Parkir, Tempat Penginapan/Villa, Rumah Potong Hewan, Kepelabuhanan, Tempat Rekreasi dan Olahraga, Penyeberangan di air, Penjualan

Produksi Daerah. Sedangkan yang termasuk retribusi perizinan tertentu adalah: Izin Mendirikan Bangunan, Izin Tempat Penjualan Minuman Beralkohol, Izin Gangguan, Izin Trayek, dan Izin Usaha Perikanan.

Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah bersifat umum dan mengatur batasan terkait dengan kewenangan pemerintah daerah dalam memungut Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 mengamanatkan kepada setiap daerah dalam menetapkan daerah harus ditetapkan dengan Peraturan Daerah. Hal ini terkait dengan fungsi pajak daerah dan retribusi daerah sebagai sumber pembiayaan serta sarana dalam memenuhi target penerimaan daerah, Pemerintah daerah memiliki kewenangan dalam menetapkan jenis pajak dan retribusi daerah serta besaran tarip yang akan ditetapkan sebagai instrumen penerimaan Anggaran Pendapatan dan Biaya Daerah. Di sisi lain, hendaknya yang menjadi pertimbangan ialah potensi daerah dan tidak menjadi kontra produktif terhadap investasi dan daya saing daerah, sehingga daerah bisa lebih kompetitif. Penetapan pungutan pajak daerah dan retribusi daerah dengan Peraturan Daerah telah sesuai dan tidak menyalahi hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No 12 Tahun 2011 Pasal 7 ayat (1).

### **Partisipasi Masyarakat dalam Pajak Daerah dan Retribusi Daerah**

Berdasarkan pengamatan yang dilakukan dalam implementasi Undang-undang tersebut terdapat pemahaman mengenai pajak daerah dan retribusi daerah yang masih sangat beragam, baik menyangkut substansi pengaturan maupun prosedur penetapannya. Hal ini menjadi salah satu faktor yang menyebabkan timbulnya berbagai pungutan bermasalah dan/atau perda bermasalah. Salah satu upaya yang perlu dilakukan oleh Kementerian Keuangan dalam hal ini Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan untuk mengurangi munculnya pungutan daerah dan/atau perda bermasalah

adalah meningkatkan pembinaan kepada semua *stakeholders*, utamanya Pemerintah Daerah selaku regulator perpajakan di tingkat daerah dan masyarakat sebagai subjek pajak atau retribusi daerah.

Berbagai masalah dan kendala yang dihadapi dari regulasi dan implementasi pungutan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah akan lebih bermakna apabila dikaitkan dengan partisipasi masyarakat dalam sistem pemerintahan yang desentralistik. Hal ini merupakan tantangan bagi pemerintah, sesuai dengan dinamika pembangunan dan perkembangan kebutuhan masyarakat sehingga dapat memberikan pelayanan yang lebih baik bagi warganya.

Permasalahan mendasar ialah bagaimana mengoptimalkan partisipasi masyarakat dalam berkontribusi pada berbagai Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Hal ini penting, mengingat banyaknya jenis Pajak Daerah dan Retribusi Daerah membutuhkan dua pendekatan sekaligus yaitu "*Top Down Approach*" dan "*Bottom Up Approach*". *Top down approach*, yaitu pendekatan yang dilakukan dari atas ke bawah dalam hal ini yang mendasari kebijakan pemerintah dalam memberikan pengertian kepada masyarakat sehingga masyarakat sadar akan kebutuhannya dan dengan sukarela untuk ikut secara aktif dalam pelaksanaan kegiatan pembangunan. Kedua adalah pendekatan *bottom up approach*, yaitu pendekatan dan kesadaran dan dalam anggota masyarakat itu sendiri. Dalam hal ini pemerintah berupaya dalam menyediakan sarana dan prasarana dalam mendorong peningkatan kegiatan partisipasi masyarakat dalam berbagai ketetapan pemerintah terkait Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

Untuk menjawab permasalahan di atas, perlu diukur tingkat partisipasi masyarakat yang terjadi dalam Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, apakah termasuk *authentic participation* atau partisipasi otentik yang merujuk pada terpenuhinya ketiga kriteria menurut Rohman (2009) di atas. Jika seluruh kriteria tersebut tidak dapat dipenuhi maka hal ini akan disebut *pseudo participation* atau partisipasi semu. Sumbangsihnya terhadap usaha pembangunan

yang dilakukan oleh masyarakat dapat dilihat pada kontribusi dan kepatuhan masyarakat sebagai wajib pajak daerah dan wajib retribusi daerah. Dalam hal masyarakat merima manfaat secara merata dalam konteks Retribusi daerah dapat dipahami secara langsung, Namun terkait Pajak Daerah, mekanismenya diserahkan kepada Pemerintah Daerah melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Sedangkan pada peran serta dalam pengambilan keputusan yang menyangkut pelaksanaan program pembangunan sosial dan ekonomi dapat diukur dengan keterlibatan unsur masyarakat dalam penetapan tarif Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

### **Kesimpulan**

Partisipasi masyarakat merupakan faktor penting dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, termasuk dalam penerimaan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sebagai salah satu sumber pendapatan utama dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Semakin baik derajat partisipasi masyarakat, maka akan semakin berhasil pula pencapaian target realisasi Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Maka dari itu, keterlibatan masyarakat sebagai subjek dan objek dalam pembangunan melalui mekanisme Pajak Daerah dan Retribusi Daerah harus dipahami dengan benar. Hal ini wajar, mengingat Pajak Daerah dan Retribusi Daerah di satu sisi merupakan bentuk kontribusi masyarakat dalam pembangunan di daerahnya, namun di sisi lain Pajak Daerah dan Retribusi Daerah merupakan beban yang harus ditanggung oleh masyarakat.

### **Daftar Pustaka**

- Depoe, Stephen P., John W. Delicath, & Marie-France Aepli-Elsenbeer (Eds.) (2004), *Communication and public participation in environmental decision making*. Albany, NY: SUNY Press.
- Muluk, K.R.M. 2007. *Menggugat Partisipasi Publik dalam Pemerintahan Daerah*. Malang: Banyu Media Publishing.

- Rohman, Ainur, 2009. *Partisipas Warga dalam Pembangunan dan Demokrasi*. Malang : Averroes Press.
- Siahaan, Marihot Pahala. 2013. *Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Berdasarkan UndangUndang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah*. Rajawali Pers : Jakarta.
- Supriyatno, Budi. 2009. *Manajemen Pemerintah* . Tangerang: CV. Media Berlian.
- Tilaar, H.A.R. 2009. *Paradigma Baru Pendidikan Nasional*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Wiyoso, Yonatan. 2009. *Meningkatkan Kinerja Dewan Perwakilan Rakyat*. Bandung: Fokus Media.