

# KEBIJAKAN PAJAK DAERAH BERBASIS KEADILAN UNTUK MENDORONG PERTUMBUHAN USAHA KECIL MENENGAH (UKM) DI JAWA TENGAH

Amin Purnawan, Siti Ummu Adillah<sup>1</sup>  
Dosen Fakultas Hukum Unissula  
amin.p@unissula.ac.id, ummu@unissula.ac.id

## Abstracts

*Local taxes can be used as one means to support regional development. However, until now there has been realized harmonization between budgetary functions and regulerend functions in the area of tax collection, especially for SMEs. Taxation for SMEs can be a burden that affects its survival. Noteworthy aspects of justice fore tax burden for SMEs, even tax revenues should be used to encourage the growth of SMEs through training, capital, business facilities and so forth. Development of the area in the future design of tax policy needs to consider the ability to pay and the principle of benefit to raise taxes on SMEs.*

**Keywords :** *Local Taxes, Justice, the growth of small and medium enterprises*

## Abstrak

Pajak daerah dapat dijadikan sebagai salah satu sarana untuk menopang pembangunan daerah. Namun, sampai saat ini belum terwujud harmonisasi antara fungsi budgeter dan fungsi regulerend dalam pemungutan pajak daerah khususnya bagi pelaku UKM. Pemungutan pajak bagi pelaku UKM dapat menjadi beban yang mempengaruhi kelangsungan usahanya. Ke depan perlu diperhatikan aspek keadilan beban pajak bagi pelaku UKM, bahkan hasil pajak seharusnya dapat digunakan guna mendorong pertumbuhan UKM melalui pelatihan, bantuan modal, sarana usaha dan sebagainya. Pengembangan desain *tax policy* daerah ke depan perlu mempertimbangkan kemampuan membayar (*ability to pay*) dan prinsip manfaat (*benefit principle*) dalam memungut pajak daerah terhadap UKM.

**Kata Kunci:** Pajak Daerah, Keadilan, Pertumbuhan UKM

## A. PENDAHULUAN

Kebutuhan dana untuk pembangunan yang semakin tinggi seiring dengan era otonomi daerah, mendorong pemerintah daerah untuk menggali sumber-sumber pendapatannya secara lebih intensif. Pajak daerah mempunyai fungsi strategis, karena dengan pajak daerah pemerintah dapat mengatur alokasi sumber-sumber ekonominya.

Sejalan dengan pelaksanaan otonomi daerah maka pemerintah Daerah diberikan kewenangan untuk menggali potensi Pendapatan Asli Daerah (PAD) berupa pajak daerah, retribusi

daerah, hasil usaha BUMD dan pendapatan asli daerah lainnya. Dampak otonomi daerah dan desentralisasi fiskal pada awalnya adalah terjadinya "*euphoria diseases*" dimana Pemda telah membuat begitu banyak Perda Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (PDRD) sehingga menimbulkan berbagai masalah yang bertentangan dengan kepentingan umum dan atau peraturan yang lebih tinggi.

Selama ini dalam pembuatan Perda kurang mempertimbang kan semua alternatif yang tersedia, sehingga Perda yang diterbitkan

1 Dosen Universitas Islam Sultan Agung (Unissula) Semarang, artikel ini merupakan Publikasi Penelitian Hibah Unggulan Perguruan Tinggi yang dibiayai oleh Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Nasional, sesuai dengan Surat Perjanjian Pelaksanaan Hibah Penelitian dari Kopertis Wilayah VI Nomor: 002/K6/KL/SP/2013, Tanggal 12 Juni 2013.

berdampak negatif, tidak efektif, tidak efisien, dan menjadi penghambat bagi masyarakat dan sektor usaha karena terlalu banyak pungutan yang harus dibayar dengan alasan meningkatkan PAD.<sup>2</sup>

Pajak daerah mempunyai fungsi strategis, karena dengan pajak daerah pemerintah dapat mengatur alokasi sumber-sumber ekonominya. Dengan ditetapkannya Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2013 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2008 tentang Usaha Mikro, Kecil dan Menengah, Pemerintah Daerah berwenang menyelenggarakan pemberdayaan Usaha Mikro, Kecil dan Menengah. Untuk itu Pemda Provinsi Jawa Tengah telah menerbitkan Perda Nomor 13 Tahun 2013 tentang Pemberdayaan Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah.

Pemerintah Provinsi dengan adanya otonomi daerah memiliki peran yang lebih besar untuk mengatur dan mengelola sumber daya yang ada di daerahnya guna mewujudkan kesejahteraan di daerah. Pemerintah Provinsi Jawa Tengah berupaya secara terus menerus dan berkelanjutan untuk memanfaatkan potensi sumber daya ekonomi lokal yang melimpah yang diharapkan dapat mewujudkan kesejahteraan dan keadilan ekonomi di daerah.

Begitu bertumpuknya permasalahan Perda saat ini mendorong Departemen Keuangan RI akan mengkaji Perda yang dianggap bermasalah. Menurut Suryama Majana Sastra anggota DPR RI terdapat sekitar 12.000 Perda bermasalah. Sementara itu menurut Bambang Sujagad dari KADIN terdapat 25% dari 1.029 Perda yang menghambat investasi dan memberatkan masyarakat. Hal tersebut senada dengan kesimpulan hasil survei Bank Dunia bahwa regulasi dipandang sebagai kendala terbesar dalam menjalankan bisnis dan pengembangan investasi, terutama investor asing dalam menanamkan modal atau membuka usahanya di daerah.

Penelitian ini memfokuskan pada pengembangan model kebijakan pajak (*tax policy*) daerah yang ideal melalui harmonisasi aspek keadilan pemungutan pajak dengan upaya mendorong pertumbuhan UKM di Jawa Tengah. Dengan ditemukannya model kebijakan

yang tepat diharapkan dapat mengoptimalkan penerimaan pemerintah daerah dari sektor pajak serta mendorong pertumbuhan dan daya saing UKM.

Bagaimanakah pengembangan desain kebijakan pajak (*tax policy*) yang berbasis keadilan dan dapat mendorong pertumbuhan Usaha Kecil Menengah (UKM) di Jawa Tengah?

## B. Metode Penelitian

Penelitian ini bersifat analisis deskriptif dengan menggunakan pendekatan kebijakan (*policy approach*). Pendekatan analisis kebijakan mengkaji tentang aspek filosofis, sosiologis dan yuridis dari politik hukum pengelolaan pajak daerah. Masing-masing pendekatan pada aspek-aspek tersebut akan digunakan pada tingkat kedalaman penelitian yang berbeda.

Adapun metode dan teknik penelitian yang digunakan adalah gabungan antara studi literatur dan observasi lapangan dengan wawancara terstruktur, dan wawancara mendalam (*indepth interview*).

Data dikumpulkan melalui beberapa cara yaitu wawancara menggunakan kuesioner tertutup yang disampaikan kepada pelaku usaha UKM (wajib pajak) di Jawa Tengah. Pemilihan responden dilakukan dengan cara *accident sampling* (yang ditemui) yaitu terhadap wajib pajak (pelaku UKM) di Kabupaten Pemalang, Kabupaten Kendal, Kota Semarang, Kabupaten Demak, Kabupaten Kudus, Kabupaten Pati, Kabupaten Rembang, dan Kota Surakarta. Pengambilan data dengan cara ini dimaksudkan untuk mengetahui karakteristik, aspirasi para wajib pajak menyangkut reformasi *tax policy* pemungutan pajak daerah terhadap UKM.

Wawancara melalui kuesioner terbuka disampaikan kepada tokoh kunci yang memahami masalah pajak dan bisnis UKM. Berbeda dengan kuesioner tertutup, wawancara ini dilakukan untuk menggali permasalahan secara lebih mendalam guna menemukan permasalahan yang paling mendasar diantara permasalahan lainnya. Pengambilan data ini juga dimaksudkan untuk mengetahui alternatif solusi bagi penanganan masalah perpajakan bagi UKM jangka pendek dan jangka panjang.

<sup>2</sup> Joni Emirzon, 2005, *Laporan Penelitian Pusat Pengkajian Ekonomi dan Keuangan*, Jakarta, hlm. 9.

## C. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

### 1. Kebijakan Pajak (*Tax Policy*) Daerah dan Kondisi UKM di Jawa Tengah

Kontribusi masyarakat melalui pembayaran pajak, masih banyak yang tidak disadari kepentingannya oleh masyarakat secara umum, bahkan sebagian masih mempunyai persepsi bahwa pajak sama dengan *belasting* pada jaman penjajahan Belanda dan Jepang. Akibatnya, masyarakat masih banyak yang trauma dengan keadaan dimana pembayar pajak hanya dijadikan “sapi perahan” oleh penguasa.

Pada mulanya masalah kepatuhan hukum tersebut timbul dalam proses penerapan hukum positif tertulis. Dalam kerangka proses tersebut timbul masalah oleh karena adanya ketidaksesuaian antara ketentuan-ketentuan hukum dengan kenyataan dipatuhinya atau tidak dipatuhinya hukum positif tertulis. Hukum menghendaki adanya keserasian proporsional antara pengendalian sosial oleh penguasa, kesadaran warga masyarakat dan kenyataan dipatuhinya hukum positif.

Telah disadari bahwa ketaatan wajib pajak untuk memenuhi kewajibannya adalah hal yang strategis dalam menentukan keberhasilan pajak. Di samping itu perlu diwujudkan keselarasan dengan berbagai ketentuan lain seperti mengenai sistem jaminan sosial nasional, pemerintahan daerah, ketentuan mengenai perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah. Hal lain yang perlu diwujudkan adalah keadilan, perlindungan hukum kepada penanggung pajak maupun pihak ketiga, serta pelaksanaan penegakan hukum secara konsisten

Menurut sebagian besar responden, pemerintah memungut pajak dari rakyat dikarenakan pajak penting untuk pembangunan sarana prasarana, manfaat pajak kembali ke rakyat, dan pemerintah butuh dana untuk penyelenggaraan negara. Sosialisasi

atau penyuluhan pajak sangat dibutuhkan oleh para wajib pajak, karena selama ini para wajib pajak menilai sangat sedikit bahkan para wajib pajak belum pernah mendapatkan penyuluhan pajak. Harapannya dengan adanya penyuluhan pajak dapat meningkatkan kepatuhan wajib pajak dalam membayar pajak. Dari hasil penelitian diperoleh data mengenai prioritas peningkatan kesejahteraan rakyat yang diharapkan masyarakat adalah untuk pengentasan kemiskinan, kesehatan, penciptaan lapangan kerja, pendidikan gratis. Para wajib pajak mengharapkan adanya pengelolaan dana pajak yang transparan dari pemerintah.<sup>3</sup>

Kesejahteraan dan keadilan ekonomi merupakan salah satu indikator pertumbuhan ekonomi lokal yang dapat mengarahkan kebijakan dan strategi Pemerintah Provinsi Jawa Tengah yang berpihak pada rakyat. Indikator pertumbuhan ekonomi tersebut dapat dilihat parameter dari terwujudnya iklim kondusif untuk berusaha, peningkatan lapangan pekerjaan, dan berkurangnya rakyat yang berada di garis kemiskinan.

Pajak daerah mempunyai fungsi strategis, karena dengan pajak daerah pemerintah dapat mengatur alokasi sumber-sumber ekonominya. Dengan ditetapkannya Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2013 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2008 tentang Usaha Mikro, Kecil dan Menengah, Pemerintah Daerah berwenang menyelenggarakan pemberdayaan Usaha Mikro, Kecil dan Menengah. Untuk itu Pemda Provinsi Jawa Tengah telah menerbitkan Perda Nomor 13 Tahun 2013 tentang Pemberdayaan Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah.

Usaha Mikro, Kecil dan Menengah yang selanjutnya disingkat UMKM adalah

3 Amin Purnawan, 2011, “Rekonstruksi Sistem Pemungutan Pajak Penghasilan (PPh) Badan Berbasis Nilai Keadilan” dalam *Jurnal Dinamika Hukum Terakreditasi*, ISSN 1410-0797, Vol. 11 Edisi Khusus Februari.

usaha ekonomi produktif berdasarkan skala usaha menurut peraturan perundang-undangan. Usaha Mikro adalah usaha produktif milik orang perorangan dan/atau badan usaha perorangan yang memenuhi kriteria Usaha Mikro.

Usaha Kecil adalah usaha ekonomi produktif yang berdiri sendiri, yang dilakukan oleh orang perorangan atau badan usaha yang bukan merupakan anak perusahaan atau bukan cabang perusahaan yang dimiliki, dikuasai, atau menjadi bagian baik langsung maupun tidak langsung dari Usaha Menengah atau Usaha Besar yang memenuhi kriteria Usaha Kecil.

Usaha Menengah adalah usaha ekonomi produktif yang berdiri sendiri, yang dilakukan oleh orang perorangan atau badan usaha yang bukan merupakan anak perusahaan atau cabang perusahaan yang dimiliki, dikuasai, atau menjadi bagian baik langsung maupun tidak langsung dengan Usaha Kecil atau Usaha Besar dengan jumlah kekayaan bersih atau hasil penjualan tahunan sebagaimana diatur dalam Peraturan Daerah.

Usaha Besar adalah usaha ekonomi produktif yang dilakukan oleh badan usaha dengan jumlah kekayaan bersih atau hasil penjualan tahunan lebih besar dari Usaha Menengah, yang meliputi usaha nasional milik negara atau swasta, usaha patungan, dan usaha asing yang melakukan kegiatan ekonomi di Indonesia.

UKM sebagai pelaku ekonomi mayoritas baik pada tingkat nasional, regional maupun lokal memiliki arti penting dan peran strategis dalam menciptakan lapangan pekerjaan, menanggulangi kemiskinan dan mendorong pertumbuhan nilai ekspor non-migas. Akan tetapi UKM masih memiliki beberapa kendala baik secara internal maupun eksternal agar dapat berdaya saing. Adapun kendala internal dapat berupa keterbatasan modal, kesulitan bahan baku, rendahnya kapasitas produksi dan kualitas produk, dan lemahnya akses

pasar, sedangkan kendala eksternal yang dirasa menghambat perkembangan UKM adalah ancaman produk asing.

UKM merupakan salah satu pemecahan bagi pemerintah untuk mengurangi kemiskinan dan pengangguran. Ada sekitar 48 juta UKM yang sedang beroperasi dan bisa menghidupi keluarganya. Banyak pihak menaruh perhatian terhadap UKM ini. Bahkan, negara maju pun memulai usaha dengan UKM.<sup>4</sup>

Berdasarkan data dari Dinas Koperasi dan UMKM Provinsi Jawa Tengah, terdapat 98.465 unit UMKM binaan di Jawa Tengah sampai dengan triwulan III tahun 2014. Terdiri atas 33.772 unit UMKM yang bergerak di bidang produksi/non pertanian, 17.452 unit UMKM pertanian, 35.597 unit UMKM perdagangan, dan 11.644 unit UMKM bidang jasa. Perkembangan jumlah UMKM tahun 2013-2014 sebesar 8.126 unit usaha dengan pertumbuhan mencapai 9,00 %.

Beberapa Hambatan dalam Pemungutan Pajak/Retribusi Daerah di Jawa Tengah antara lain:

- a. Wajib pajak belum membayar sesuai tarif dan potensi yang ada.
- b. Wajib pajak belum memahami prinsip *self assesment*
- c. Banyaknya pungutan diluar pajak sebagai *social cost* atau *security cost*
- d. SDM petugas pemungut pajak yang belum kompeten dan profesional
- e. Sarana dan prasarana yang belum memadai
- f. Rendahnya komitmen SKPD Pengelola Pendapatan
- g. Lemahnya penegakan Perda (aparatur penegak perda yang minim secara kualitas dan kuantitas).

Tidaklah mudah untuk membebaskan pajak pada masyarakat. Bila terlalu tinggi, masyarakat akan enggan membayar pajak. Namun bila terlalu rendah, maka pembangunan tidak akan berjalan karena

4 Adler Haymans Manurung, 2008, *Modal untuk Bisnis UKM*, Jakarta: Gramedia, hlm. 9.



dana yang kurang. Agar tidak menimbulkan berbagai masalah, maka pemungutan pajak harus memenuhi persyaratan yaitu: pemungutan pajak harus adil, pengaturan pajak harus berdasarkan UU, pungutan pajak tidak mengganggu perekonomian, pemungutan pajak harus efisien, dan sistem pemungutan pajak harus sederhana.

Pengenaan tambahan pungutan yang tinggi cenderung menyebabkan orang berusaha mengelak membayar pajak dan hilangnya lapangan pekerjaan formal. Pekerja yang berupah rendah dan biasanya tidak terampil serta usia muda biasanya akan lebih dahulu menjadi korban hilangnya lapangan kerja formal. Karenanya, perlu dilakukan analisa yang mendalam mengenai dampak pengenaan pajak terhadap penciptaan kesempatan kerja.

Pemungutan pajak oleh aparat perpajakan membawa beberapa implikasi. *Pertama*, pembayaran pajak secara riil akan mengurangi uang Wajib Pajak (WP) yang dapat dibelanjakan (*disposable income*). Oleh karena itu WP akan selalu mencari cara untuk mengurangi beban pembayaran pajak, bahkan kalau perlu menghindar dari kewajiban ini.<sup>5</sup>

Upaya yang dilakukan WP dapat dalam bentuk *tax planning* (yang dibenarkan oleh undang-undang), atau dengan *tax evasion* (yang merupakan bentuk tindak pidana dalam bidang perpajakan). Disamping itu terdapat upaya penghindaran pajak (*tax avoidance*) yaitu rekayasa yang seharusnya masih tetap berada dalam bingkai ketentuan peraturan perundang-undangan perpajakan. Artinya bahwa penghindaran pajak dapat terjadi sesuai isi dari ketentuan di peraturan perundang-undangan perpajakan itu sendiri.<sup>6</sup>

5 Hunter, T. Wilard, *The Tax Climate for Philanthropy*, Garamond/Pridemark Press Inc., USA, 1968

6 Fidel, 2010. *Cara Mudah & Praktis Memahami Masalah-Masalah Perpajakan Mulai dari Konsep Dasar sampai Aplikasi*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, hlm. 60.

*Kedua*, berkaitan dengan ketentuan tentang tarif atau besaran pajak pada umumnya sangat menarik perhatian WP, karena tarif adalah variabel yang memberikan pengaruh pada kesejahteraan para WP dalam bentuk pengurangan terhadap aliran penghasilan yang digunakan untuk membentuk aset dalam aktivitas ekonomi yang dijalankan para WP tersebut.

*Ketiga*, aparatur perpajakan dalam *setting* peraturan perundang-undangan perpajakan Indonesia diberikan otoritas (kewenangan) yang sangat besar sehingga melahirkan konstruksi keterhubungan yang *sub-ordinatif*.<sup>7</sup> Dalam istilah yang lebih ekstrim hubungan antara *fiskus* dan WP tanpa mekanisme *checks and balances*. Dari kacamata aparatur perpajakan, pemberian otoritas posisi *superior* ini dapat dibenarkan, oleh karena konstruksi keterhubungan yang terbangun adalah antara warga negara dan negara. Namun demikian, pandangan yang demikian tidaklah dapat dibenarkan. Reduksi posisi negara melalui representasi aparatur perpajakan justru berpotensi negatif dan kontra produktif. Kesalahan personal aparatur perpajakan berpotensi dapat dibenarkan oleh karena diangkat pada *level* tindakan Negara.

## 2. Kebijakan Pajak Daerah Berbasis Keadilan untuk Mendorong Pertumbuhan UKM di Jawa Tengah

Fungsi negara dalam bidang ekonomi, menurut W. Friedman<sup>8</sup> yaitu sebagai penjamin (*provider*) kesejahteraan rakyat, negara sebagai pengatur (*regulator*), negara sebagai pengusaha (*entrepreneur*) atau menjalankan sektor-sektor tertentu

7 Budiyono, 2003, "Pemusatan Otoritas Aparatur Perpajakan dan Kejahatan Pajak" artikel dalam Jurnal Hukum Terakreditasi, Vol. XV No.3, Desember 2003, Semarang: FH Unissula, hlm. 546.

8 Wolfgang Friedmann, 1971, *The State and The Rule of Law in a Mixed Economy*, London: Stevens and Sons, hlm. 3.

melalui Badan Usaha Milik Negara (BUMN), dan negara sebagai wasit (*umpire*) untuk merumuskan standar-standar yang adil mengenai sektor ekonomi termasuk perusahaan negara (*state corporation*).

Pembangunan nasional merupakan proses perubahan struktural dilakukan secara terus menerus dan berkesinambungan. Pembangunan adalah proses natural untuk mewujudkan cita-cita bernegara, yaitu masyarakat makmur sejahtera, adil, dan merata. Proses natural tersebut dapat terlaksana jika asumsi-asumsi pembangunan dapat dipenuhi, yaitu kesempatan kerja atau partisipasi termanfaatkan secara penuh (*full employment*), setiap orang memiliki kemampuan yang sama (*equal productivity, equal access, level playing field*), dan masing-masing pelaku bertindak rasional (*efficient*).<sup>9</sup>

Michel Todaro<sup>10</sup> berpendapat, pembangunan adalah proses multidimensional yang melibatkan perubahan-perubahan mendasar dalam struktur sosial, perilaku sosial, dan institusi nasional. Di samping itu, akselerasi pertumbuhan ekonomi, pengurangan ketidakmerataan, dan pemberantasan kemiskinan juga diagendakan.

Kemiskinan merupakan masalah kronis yang melanda bangsa Indonesia. Berdasarkan laporan *Microcredit Summit* tahun 2002, jumlah penduduk dunia yang hidup di bawah garis kemiskinan diperkirakan sekitar 235 juta keluarga, sebagian diantaranya yaitu 157,8 juta (67%) ada di negara-negara Asia. Salah satu upaya penanggulangan kemiskinan adalah dengan memutus mata rantai kemiskinan melalui pemberdayaan kelompok masyarakat yang memiliki

usaha pada sektor paling kecil (UKM).<sup>11</sup>

Pemerintah saat ini dalam posisi dilematis, di satu sisi kita ingin mengurangi ketergantungan terhadap utang luar negeri dalam menutup defisit, dan karena itu peningkatan pajak adalah salah satu solusi. Tapi di sisi lain, dunia usaha yang terlampaui tertekan akan menyebabkan kelesuan investasi, yang ujungnya adalah pengangguran yang meningkat.

Berpajak adalah relasi konkrit, objektif dan riil antara negara dan rakyatnya.<sup>12</sup> Penolakan atas keterlibatan negara dalam aktivitas ekonomi diutarakan oleh Milton Friedman. Keberatannya adalah atas konsep *welfare state*, baginya sistem kemakmuran bagi semua merupakan suatu "penipuan terhadap orang yang masih bekerja dan membayar pajak". Menurut pendapatnya, urusan negara hanyalah masalah tentara dan polisi, yang melindungi hidup dan milik penduduknya ("negara sebagai penjaga"). Terutama sekali negara tidak boleh mencampuri perekonomian dan menarik pajak yang semakin tinggi dari rakyatnya.<sup>13</sup>

Perubahan cara pandang tentang pajak dapat dilihat dengan membandingkan pandangan dari para ahli, yaitu Jean Bodin (1530-1596), Thomas Hobbes (1588-1679), dan Adam Smith (1723-1790). Bodin, pemikir awal tentang kedaulatan negara, berpendapat bahwa negara berdaulat seharusnya memperoleh pendapatan dari kekayaan yang dimilikinya. Thomas Hobbes dalam *Leviathan* mulai mengubah cara berpikir dengan menyatakan bahwa

9 Gunawan Sumodiningrat, 2001, "Kepemimpinan dan Pemberdayaan Ekonomi Rakyat", Naskah Pidato Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar pada Fakultas Ekonomi Universitas Gadjah Mada 17 Maret 2001, Yogyakarta: UGM, hlm.3.

10 Michael Todaro, 1994, *Economic Development*, Singapore: Longman Singapore Publisher.

11 Euis Amalia, 2009, *Keadilan Distributif dalam Ekonomi Islam Penguatan Peran LKM dan UKM di Indonesia*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, hlm.2.

12 Masdar Farid Mas'udi, 2010, dalam Seminar dan Bedah Buku "Pajak itu Zakat" yang diselenggarakan Fakultas Syari'ah IAIN Walisongo bekerjasama dengan Kantor Wilayah Direktorat Jenderal Pajak Jawa Tengah I, Semarang, 24 Nopember.

13 Paul-Heinz Koesters, 1988, *Tokoh-tokoh Ekonomi Mengubah Dunia: Pemikiran-pemikiran yang Mempengaruhi Hidup Kita*, Jakarta: PT Gramedia, hlm. 253.

pajak adalah sumber penerimaan utama negara. Tapi Adam Smith sangat ragu tentang kepemilikan negara, dalam pandangannya, pajak seharusnya menjadi sumber utama penerimaan negara. Menurutnya, hukum pajak menyediakan instrumen khusus bagi negara agar dapat memaksa warga negaranya untuk membayar pajak, namun demikian sifat pemaksaan pajak harus dibagi secara adil sebagai beban pajak.<sup>14</sup>

Secara tinjauan ekonomi terdapat dua prinsip untuk mengukur keadilan distribusi beban pajak dikaitkan dengan tingkat penghasilan. Dua prinsip tersebut dapat digunakan untuk menjawab bagaimana beban pajak didistribusikan secara adil. Pertama, *benefit principle* berhubungan dengan seberapa besar manfaat yang diperoleh seseorang dari negara. Kedua *ability to pay principle*, dimana beban pajak dikaitkan dengan kemampuan ekonomi pembayar pajak.<sup>15</sup>

Kebijakan pajak menjadi sasaran studi ini karena peran strategisnya dalam pembuatan hukum dan penerapan hukum. Studi ini menjadi amat penting untuk dilakukan karena: (1) Penelitian tentang pengembangan desain *tax policy* pajak daerah ini belum banyak dilakukan, dan khususnya mengenai implikasi sistem baru pemungutan pajak penghasilan (PPH) UKM dikaitkan dengan nilai keadilan; (2) UKM saat ini merupakan andalan utama pemerintah karena kontribusinya sangat besar dalam menopang sektor ekonomi nasional, sehingga diperlukan kebijakan-kebijakan yang dapat mendorong pertumbuhannya.

Penelitian pendahuluan dilakukan Purnawan (2008)<sup>16</sup>, diperoleh hasil

14 Widi Widodo, Dedy Djefris, 2008, *Tax Payer's Rights*, Bandung: Alfabeta, Bandung, hlm. 42-43.

15 Joel Slemrod and Jon Bakija, *Taxing Ourselves fourth edition a Citizen's Guide to the Debate over Taxes*, The MIT Press Cambridge, Massachusetts, London, England, 2008, hlm.61.

16 Amin Purnawan, 2008, *Rekonstruksi Politik Hukum Pajak untuk Meningkatkan Kesejahteraan Rakyat*, Laporan Penelitian Fundamental DP2M Dikti., Semarang: Fakultas Hukum Unissula.

antara lain bahwa: peranan masyarakat dalam keikutsertaan menjalankan roda pemerintahan amat besar. Kontribusi masyarakat melalui pembayaran pajak dimanfaatkan oleh pemerintah untuk melakukan pekerjaan-pekerjaan berupa pelayanan umum, membiayai pendidikan, memperbaiki fasilitas kesehatan, perumahan, air minum, listrik, transportasi, gaji kepada pegawai negeri sipil, fasilitas keamanan dan banyak hal lainnya yang ditujukan untuk kesejahteraan masyarakat dan negara.

Fungsi dan peranan pajak bagi pembangunan suatu negara adalah sangat penting dan vital. Karena itu, pemerintah begitu bersungguh-sungguh dalam mendorong warganya untuk taat membayar pajak. Sedangkan bagi masyarakat, pajak adalah beban yang akan mengurangi kekayaannya. Namun, baik bagi pemerintah dan masyarakat, keberadaan pajak tidak hanya sensitif secara ekonomi tetapi juga secara politik.

Kuatnya keterkaitan pajak dengan kepentingan dan tujuan ekonomi dan politik itulah yang menjadikannya sebagai *ikon* yang tidak hanya penting tetapi sekaligus krusial. Bahkan keterkaitan ini seringkali menimbulkan kontroversi, polemik dan biaya sosial yang tidak sedikit. Tepatnya kebijakan perpajakan adalah bagian yang tidak dapat dilepaskan dari kebijakan ekonomi atau kebijakan pendapatan negara (*fiscal policy*).<sup>17</sup>

Kebijakan pajak daerah berbasis keadilan perlu mempertimbangkan beberapa aspek untuk mendorong pertumbuhan UKM di Jawa Tengah yakni:

- a. Perlunya peningkatan sosialisasi/ penyuluhan hukum pajak khususnya kepada pelaku UKM
- b. Penertiban terhadap pungutan diluar pajak yang dapat menimbulkan beban berlebihan (*tax burden*) bagi pelaku UKM

17 Syofrin Syofan, dan Ansyhar Hidayat, 2004, *Hukum Pajak dan Permasalahannya*, Bandung: Refika Aditama, hlm.3.

- c. Peningkatan jumlah, kemampuan dan kualitas petugas pemungut pajak agar menjadi kompeten dan profesional
- d. Peningkatan motivasi dan komitmen SKPD pengelola pendapatan
- e. Peningkatan pengawasan dan penegakan hukum perda dengan melibatkan tim independen
- f. Pemberian insentif kepada UKM untuk mendorong pertumbuhan usahanya melalui pelatihan-pelatihan, bantuan sarana dan prasarana, modal bergulir dan lain-lain
- g. Perlu dilakukan evaluasi dan sinkronisasi Perda/Perbup /Perwalkot/ SOP untuk disesuaikan dengan perkembangan perekonomian

Faktor-faktor dan variabel-variabel yang berpengaruh terhadap kebijakan pengaturan pajak daerah bagi UKM adalah: komitmen pemerintah yang kuat (*political will*) untuk mendorong pertumbuhan UKM melalui regulasi yang berbasis keadilan. Pelaku UKM memiliki kesadaran membayar pajak yang cukup tinggi, namun disertai harapan agar dana hasil pemungutan pajak tersebut dapat dialokasikan untuk mendorong pertumbuhan UKM misalnya dalam bentuk pemberian modal, pelatihan, keterampilan, pembinaan yang intensif. Disamping itu bagi UKM yang tidak disiplin dalam membayar pajak perlu diambil tindakan tegas, sehingga akan tumbuh kesadaran bahwa membayar pajak adalah untuk kepentingan pembangunan. Sementara itu, bagi UKM yang taat membayar pajak dapat diberikan insentif pajak. Untuk meningkatkan kesadaran pelaku UKM dalam membayar pajak maka kegiatan sosialisasi perlu terus ditingkatkan.

Pemberdayaan UKM yang bertujuan untuk meningkatkan kemandirian pelaku usaha agar mampu bersaing dengan pelaku usaha lainnya. Prinsip-prinsip dasar pemberdayaan UKM telah dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2008 tentang Usaha Mikro, Kecil dan Menengah. Untuk merespon situasi dan

kondisi saat sekarang pemberdayaan UKM sangat dibutuhkan adanya suatu Peraturan Daerah yang lebih terfokus dan mampu memenuhi kebutuhan pelaku UKM.

Selain itu Peraturan Daerah diharapkan dapat menjelaskan secara eksplisit perlunya program pemberdayaan UKM yang komprehensif, berkelanjutan dan bersifat lintas sektoral. Terkait dengan hal tersebut Pemerintah Provinsi Jawa Tengah membentuk Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah tentang Pemberdayaan Usaha Mikro, Kecil dan Menengah untuk menjadi landasan hukum program pemberdayaan UMKM di wilayah Jawa Tengah.

Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 13 Tahun 2013 tentang Pemberdayaan Usaha Mikro, Kecil dan Menengah merupakan manifestasi komitmen keberpihakan pemerintah Provinsi Jawa Tengah pada pelaku ekonomi golongan kecil. Peraturan Daerah ini diharapkan dapat mendorong terwujudnya kesejahteraan dan keadilan ekonomi di Jawa Tengah. Secara praktis, ditetapkannya Peraturan Daerah ini diharapkan mampu memberikan terobosan dalam pemberdayaan UMKM sehingga dapat mendorong pertumbuhan dan meningkatkan daya saing UMKM di daerah.

Pada sisi yang lain terdapat rencana menjadikan UKM sebagai fokus atau target pemajakan yang telah terdengar sejak pertengahan tahun 2011. Saat itu sumber data menunjukkan bahwa UKM menyumbang 61 persen dari Produk Domestik Bruto tetapi kontribusinya terhadap total penerimaan pajak hanya 5 persen. Oleh karena itu kuat dugaan bahwa terbitnya Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2013 adalah karena potensi penerimaan pajak dari sektor UKM belum tergalai secara maksimal.

Jika kemudian potensi penerimaan pajak dari sektor UKM tersebut akan digali oleh pemerintah, maka diperlukan



kebijakan perpajakan daerah yang tepat sehingga dapat mendorong pertumbuhan UKM, dan bukan sebaliknya menimbulkan beban bagi UKM.

Kunci dari kerelaan membayar pajak adalah apabila uang hasil penerimaan pajak tidak bocor. Uang tersebut harus sepenuhnya dipergunakan dan dianggarkan untuk proyek-proyek yang bermanfaat bagi masyarakat. Ada tiga hal yang perlu diperhatikan untuk peningkatan penerimaan pajak yakni perbaikan peraturan pajak, memperbaiki perangkat perpajakan yang meliputi administrasi, tata kerja, dan kode etik serta membuat masyarakat sadar akan pentingnya pajak dengan memberikan manfaat balik kepada masyarakat.

Kesadaran pajak, menurut Rochmat Soemitro, memerlukan adanya pengertian tentang fungsi dan manfaat pajak. Pengertian tersebut akan membawa ke arah kesadaran pajak (*tax consciousness*). Selanjutnya timbul kesukaan terhadap pajak (*tax mindedness*) dan akhirnya akan ada disiplin pajak (*tax discipline*), dimana Wajib Pajak (WP) akan memenuhi kewajibannya dengan jujur dan tepat pada waktunya.<sup>18</sup>

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa pelaku UKM memiliki kesadaran membayar pajak daerah meskipun hal tersebut dirasakan menambah beban berat UKM. Pelaku UKM bersedia membayar kewajiban pajak dengan harapan dipungut secara adil sesuai kemampuan UKM, dan dana hasil pemungutan pajak digunakan untuk mendorong pertumbuhan UKM. Pengembangan desain *tax policy* daerah kedepan perlu mempertimbangkan kemampuan membayar (*ability to pay*) dan prinsip manfaat (*benefit principle*) dalam memungut pajak daerah terhadap UKM.

Penyusunan desain kebijakan pajak daerah yang adil dalam upaya mendorong pertumbuhan UKM harus segmentatif

disesuaikan dengan tingkat kemampuan UKM membayar pajak. Perlakuan yang berbeda dari sisi kewajiban dan manfaat yang diperoleh UKM adalah keniscayaan yang merupakan kewajiban sosial negara dan masyarakat secara umum.

Kesejahteraan dan keadilan ekonomi merupakan salah satu indikator pertumbuhan ekonomi lokal yang dapat mengarahkan kebijakan dan strategi Pemerintah Provinsi Jawa Tengah yang berpihak pada rakyat. Indikator pertumbuhan ekonomi tersebut dapat dilihat parameter dari terwujudnya iklim kondusif untuk berusaha, peningkatan lapangan pekerjaan, dan berkurangnya rakyat yang berada di garis kemiskinan.

UKM sebagai pelaku ekonomi mayoritas baik pada tingkat nasional, regional maupun lokal memiliki arti penting dan peran strategis dalam menciptakan lapangan pekerjaan, menanggulangi kemiskinan dan mendorong pertumbuhan nilai ekspor non-migas. Akan tetapi UKM masih memiliki beberapa kendala baik secara internal maupun eksternal agar dapat berdaya saing (*competitiveness*). Adapun kendala internal dapat berupa keterbatasan modal, kesulitan bahan baku, rendahnya kapasitas produksi dan kualitas produk, dan lemahnya akses pasar, sedangkan kendala eksternal yang dirasa menghambat perkembangan UKM adalah ancaman produk asing, oleh karena diperlukan upaya pemberdayaan UKM khususnya dalam menghadapi Masyarakat Ekonomi ASEAN (MEA) 2015.

Pemberdayaan adalah upaya yang dilakukan Pemerintah Daerah, Dunia Usaha, dan masyarakat secara sinergis dalam bentuk penumbuhan iklim dan pengembangan usaha terhadap Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah sehingga mampu tumbuh dan berkembang menjadi usaha yang tangguh dan mandiri.

Disamping itu, dibutuhkan pula iklim usaha yang mendukung. Iklim Usaha adalah kondisi yang

18 Rochmat Soemitro, 1986, *Asas dan Dasar Perpajakan*, Jilid I, Bandung: Eresco, hlm. 20-21.

diupayakan Pemerintah Daerah, untuk memberdayakan Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah secara sinergis melalui penetapan berbagai peraturan perundang-undangan dan kebijakan di berbagai aspek kehidupan ekonomi agar Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah memperoleh pemihakan, kepastian, kesempatan, perlindungan, dan dukungan berusaha yang seluas-luasnya.

#### D. PENUTUP

##### 1. Kesimpulan

a. Pajak daerah merupakan salah satu sumber pendapatan yang sangat penting bagi pembangunan daerah. Pajak tidak hanya berfungsi sebagai sumber dana pemerintah, tetapi juga berfungsi sebagai alat untuk mengatur perekonomian dan kesejahteraan rakyat. Desain *tax policy* daerah melalui integrasi antara pajak, aspek keadilan beban pajak dan upaya mendorong pertumbuhan UKM, yaitu melalui peningkatan prosentase dana hasil pemungutan pajak yang dialokasikan untuk membantu pertumbuhan

UKM melalui pelatihan, bantuan modal, pendampingan, kemitraan, pemasaran dan sebagainya.

b. Penyusunan kebijakan pajak (*tax policy*) daerah berbasis keadilan guna mendorong pertumbuhan UKM harus segmentatif disesuaikan dengan tingkat kemampuan UKM membayar pajak. Perlakuan yang berbeda dari sisi kewajiban dan manfaat yang diperoleh UKM adalah keniscayaan yang merupakan kewajiban sosial negara dan masyarakat secara umum.

##### 2. Saran

Perlu dilakukan penelitian lanjutan berkaitan dengan peran pemerintah daerah dan pemangku kepentingan dalam mendorong pertumbuhan UKM guna menyongsong Masyarakat Ekonomi ASEAN (MEA) 2015. Pemerintah Provinsi Jawa Tengah perlu berupaya secara terus menerus dan berkelanjutan untuk memanfaatkan potensi sumber daya ekonomi lokal yang melimpah yang diharapkan dapat mewujudkan kesejahteraan dan keadilan ekonomi di daerah.

#### DAFTAR PUSTAKA

##### • Buku-Buku:

- Adler Haymans Manurung, 2008, *Modal untuk Bisnis UKM*, Jakarta: Gramedia.
- Amin Purnawan, 2011, "Rekonstruksi Sistem Pemungutan Pajak Penghasilan (PPh) Badan Berbasis Nilai Keadilan" dalam *Jurnal Dinamika Hukum Terakreditasi*, ISSN 1410-0797, Vol. 11 Edisi Khusus Februari.
- , 2008, *Rekonstruksi Politik Hukum Pajak untuk Meningkatkan Kesejahteraan Rakyat*, Laporan Penelitian Fundamental DP2M Dikti, Semarang: Fakultas Hukum Unissula.
- Euis Amalia, 2009, *Keadilan Distributif dalam Ekonomi Islam Penguatan Peran LKM dan UKM di Indonesia*, Jakarta: RajaGrafindo Persada
- Fidel, 2010, *Cara Mudah & Praktis Memahami Masalah-Masalah Perpajakan Mulai dari Konsep Dasar sampai Aplikasi*, Jakarta: RajaGrafindo Persada
- Gunawan Sumodiningrat, 2001, "Kepemimpinan dan Pemberdayaan Ekonomi Rakyat", Naskah Pidato Pidato Penguatan Jabatan Guru Besar pada Fakultas Ekonomi Universitas Gadjah Mada 17 Maret 2001, Yogyakarta: UGM

- Hunter, T. Wilard, 1968, *The Tax Climate for Philanthropy*, USA: Garamond/Pridemark Press Inc.
- Imam Soebechi, 2012, *Judicial Review Perda Pajak dan Retribusi Daerah*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Joel Slemrod and Jon Bakija, 2008, *Taxing Ourselves* fourth edition a Citizen's Guide to the Debate over Taxes, London: The MIT Press Cambridge.
- Joni Emirzon, 2005, *Laporan Penelitian Pusat Pengkajian Ekonomi dan Keuangan*, Jakarta
- Masdar Farid Mas'udi, 2010, "Pajak itu Zakat" Makalah dalam Seminar yang diselenggarakan Fakultas Syari'ah IAIN Walisongo bekerjasama dengan Kantor Wilayah Direktorat Jenderal Pajak Jawa Tengah I, Semarang, 24 Nopember.
- Michael Todaro, 1994, *Economic Development*, Singapore: Longman Singapore Publisher
- Paul-Heinz Koesters, 1988, *Tokoh-tokoh Ekonomi Mengubah Dunia: Pemikiran-pemikiran yang Mempengaruhi Hidup Kita*, Jakarta: PT Gramedia.
- Rochmat Soemitro, 1986, *Asas dan Dasar Perpajakan*, Jilid I, Bandung: Eresco
- Syofrin Syofan, dan Ansyhar Hidayat, 2004, *Hukum Pajak dan Permasalahannya*, Bandung: Refika Aditama
- Tri Budiono, 2003, "Pemusatan Otoritas Aparatur Perpajakan dan Kejahatan Pajak", *Jurnal Hukum*, Vol. XV (3) Desember.
- Widi Widodo, Dedy Djefris, 2008, *Tax Payer's Rights*, Bandung: Alfabeta.

- **Undang-Undang**

- Undang-undang Nomor 20 Tahun 2008 tentang Usaha Mikro, Kecil dan Menengah.
- Undang-undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.
- Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2013 tentang Pelaksanaan Undang-undang Nomor 20 Tahun 2008 tentang Usaha Mikro, Kecil dan Menengah
- Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 13 Tahun 2013 tentang Pemberdayaan Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah.