

POLITIK DESENTRALISASI FISKAL: PERMASALAHAN DALAM IMPLEMENTASI

Juli Panglima Saragih*

Naskah diterima: 6 Oktober 2014

Naskah direvisi: 27 Oktober 2014

Naskah disetujui: 20 November 2014

Abstract

Fiscal decentralization is a fiscal policy taken by government to balance inequality fiscal capacity between local-central governments, as well as amongst local government. By concept or formula, it is fairly accepted as a good model of fiscal policy. This research applies a qualitative method that aims to analyse its implementation, particularly problems faced by local budgets, namely its low capacity to cover the increase of local development needs. Relevant secondary data is used to analyse the implementation of fiscal decentralization as a fiscal policy in general. This research concludes that as a concept, fiscal decentralization is a good policy of decentralization, in term of politics. However, due to local budget constraints faced by regional governments, its implementation still meets problems, such as less of local revenue capacity that causes deep dependency on national budget transfer. Also, local tax policy cannot significantly help to solve local budget problems until now.

Key word: fiscal decentralization, fiscal policy, fiscal capacity, APBD, local fiscal needs.

Abstrak

Desentralisasi fiskal merupakan kebijakan fiskal yang bertujuan menyeimbangkan kapasitas fiskal antara pusat-daerah dan antar-fiskal daerah. Secara konsep, desentralisasi fiskal merupakan sebuah model yang tepat dari politik desentralisasi fiskal. Jenis penelitian ini analisis deskriptif dengan menggunakan sumber data sekunder dari berbagai literatur dan bahan pustaka yang relevan dengan topik. Metode penelitiannya mengaplikasikan pendekatan kualitatif tentang politik desentralisasi fiskal, yang bertujuan menganalisa implementasinya dalam kaitan dengan masalah kemampuan anggaran daerah (APBD), khususnya kapasitas pendapatan asli daerah dalam membiayai kebutuhan belanja daerah yang semakin meningkat. Penelitian ini menyimpulkan bahwa dalam pelaksanaan desentralisasi, masih terdapat permasalahan terkait masih lemahnya kapasitas fiskal daerah walau politik desentralisasi fiskal sudah dilaksanakan sejak otonomi daerah diberlakukan.

Kata kunci: desentralisasi fiskal, kebijakan fiskal, kapasitas fiskal, APBD, Kebutuhan fiskal

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Kebijakan desentralisasi fiskal merupakan konsekuensi dari keputusan politik desentralisasi atau politik otonomi daerah yang diambil pemerintah. Politik desentralisasi sebenarnya sudah pernah diwacanakan bahkan dilaksanakan pada era Presiden Soekarno sampai Presiden Suharto dengan program kebijakan percontohan otonomi daerah pada beberapa daerah tingkat II di Indonesia. Politik desentralisasi—walau hanya sebagai proyek percontohan tetapi berjalan relatif lama sejak

UU Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah mulai diberlakukan.

Percontohan otonomi daerah ini memang didukung oleh pusat sehingga ada yang berhasil menjadi “daerah otonom” di beberapa daerah tingkat II kabupaten/kota di Indonesia, tetapi ada juga yang tidak berhasil dalam pelaksanaannya. Namun, tidak begitu jelas apakah kebijakan percontohan otonomi daerah tingkat II ini diikuti dengan adanya politik desentralisasi fiskal dalam bentuk transfer dana dari anggaran negara. Sebab tidak mungkin otonomi daerah berhasil—walaupun hanya

* Peneliti Madya Kebijakan Publik Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi Setjen DPR RI Email:saragihjulipanglima@yahoo.co.id.

proyek percontohan—apabila tidak didukung sepenuhnya oleh politik fiskal melalui transfer fiskal ke daerah (desentralisasi fiskal) untuk mendukung keberhasilan otonomi daerah tersebut.¹

Kemudian dengan munculnya otonomi daerah tahun 1999 yang resmi diberlakukan sejak 2001 melalui UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah—memang diikuti dengan politik desentralisasi fiskal melalui UU Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah.² Namun dalam pelaksanaan kedua undang-undang tidak sinkron satu sama lain, sehingga pelaksanaan politik otonomi daerah pada awalnya timpang dan “setengah hati”. Polemik tentang kebijakan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal pun sejak saat itu terus berlangsung sampai saat ini.

Pelaksanaan otonomi daerah di lapangan diakui lebih pada aspek politik ketimbang aspek ekonomi. Hal ini dapat dimaklumi ketika itu dengan berkembangnya *euforia politik* masyarakat di tahun 1999. Politik otonomi daerah memang relative berhasil dilaksanakan, tetapi masih juga tersangkut pada konsep politik desentralisasi yang dipergunakan. Apakah politik otonomi daerah dibuka lebar-lebar atau otonomi luas atau otonomi yang terbatas. Oleh karena itu, sampai saat ini cenderung masih belum jelas benar apakah politik otonomi daerah menganut sistem *division of power*, *distribution of power*, atau *delegation of power*. Padahal ketiga konsep tersebut berbeda satu sama lain termasuk dalam praktik di lapangan.

Derajat yang paling kuat atau paling tinggi dari politik desentralisasi adalah *division of power*. Artinya kekuasaan pemerintahan dibagi habis antar-tingkatan pemerintahan (*national and sub-national governments*). Pembagian kekuasaan antar-tingkatan pemerintahan cenderung lebih baik (*fairly*) dibandingkan sistem lain

sehingga ketika salah memilih dan menerapkan konsep desentralisasi, maka berdampak pula pada politik desentralisasi fiskal-nya. Itulah yang tampak di depan mata dalam kehidupan pemerintahan sehari-hari antara pusat dengan daerah sampai saat ini. Artinya aspek politik dari desentralisasi atau otonomi daerah lebih kental dibandingkan dengan aspek ekonomi politik desentralisasi.

Pemerintah pusat cenderung memandang bahwa politik otonomi daerah tidak harus diikuti dengan desentralisasi fiskal. Oleh karena itu, konsep pembagian kewenangan antara pusat dan daerah tidak secara benar-benar diikuti dengan pelimpahan penuh dari sisi finansial. Sebab menurut pusat, politik otonomi daerah tidak dapat dipisahkan dengan adanya kewenangan kontrol yang (masih) dimiliki pusat terhadap sebagian kewenangan yang dilimpahkan ke pemerintah daerah, baik pemerintah provinsi maupun kabupaten/kota.

Masih ada pembagian kewenangan (urusan) yang sama antara pusat dan daerah, tetapi tidak begitu jelas mana urusan pusat dan mana urusan daerah provinsi dan mana urusan kabupaten/kota. Sehingga dampaknya adalah masih saja ada kewenangan pusat di daerah dengan masih dipertahankannya berbagai satuan kerja (SATKER) pemerintah pusat di daerah yang merupakan kepanjangan tangan pusat di daerah. Implikasinya, kewenangan pengelolaan anggarannya pun masih saja berada di pusat, walaupun dilaksanakan di daerah. Gambaran realita ini hampir terjadi di sebagian besar daerah di Indonesia, khususnya di kabupaten/kota.

Fenomena yang berkembang saat ini dengan adanya kebijakan desentralisasi fiskal adalah kecenderungan daerah untuk melahirkan daerah otonomi baru (DOB) yang pada hakekatnya bukan didasarkan atas keinginan dan tujuan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat lokal, tetapi sebagai “sarana” untuk mendapatkan transfer fiskal dari pusat. Hal ini benar-benar terjadi dan daerah kabupaten/kota merupakan daerah otonomi baru yang paling banyak lahir dibandingkan provinsi baru.

¹ Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1992 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah dengan titik berat pada Daerah Tingkat II.

² UU Nomor 25 Tahun 1999 sudah diganti dengan UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan daerah. Sedangkan UU Nomor 22 Tahun 1999 diganti dengan UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Dengan semakin banyaknya daerah kabupaten/kota baru hasil pemekaran, maka berdampak pada semakin bertambahnya anggaran transfer fiskal ke daerah. Daerah kabupaten/kota yang baru dipastikan akan sangat bergantung kepada transfer fiskal, karena jarang sekali daerah induknya memberikan bantuan finansial.

Fenomena lain yang berkembang dalam pelaksanaan desentralisasi fiskal dapat dilihat dengan semakin luasnya daerah otonom terutama daerah kabupaten/kota untuk menambah anggaran belanja pegawai daerah dalam APBD yang notabene juga bersumber dari anggaran transfer fiskal, khususnya anggaran DAU. Kecenderungan ini mengindikasikan bahwa pemerintah daerah, khususnya kabupaten/kota sebagai penguasa tidak dapat diatur/tidak tunduk kepada pemerintahan di atasnya. Padahal sebagaimana diketahui bahwa kebijakan desentralisasi fiskal dikeluarkan dalam kerangka memperkuat kapasitas fiskal daerah untuk membantu mendorong perekonomian daerah dan pertumbuhan ekonomi (PDB) daerah.

Di samping daerah berkepentingan terhadap pertumbuhan ekonomi daerah, pemerintah pusat juga sangat berkepentingan baik dalam aspek politik maupun ekonomi. Artinya semakin besar porsi belanja daerah dalam APBD, misalnya, khususnya belanja non-pegawai, maka diharapkan akan mendorong percepatan pertumbuhan ekonomi daerah.

Permasalahan yang sering muncul dalam pelaksanaan desentralisasi fiskal tidak hanya terkait masalah teknis, tetapi secara konsep kebijakan desentralisasi fiskal merupakan sistem hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah. Secara umum bertujuan untuk menyeimbangkan kapasitas fiskal antara pemerintah pusat dan daerah. Tetapi tujuan lain yang juga strategis adalah untuk menyeimbangkan kapasitas fiskal antardaerah (*horizontal fiscal balance*). Walaupun tidak harus sama tingkat kapasitas fiskal antardaerah, tetapi desentralisasi fiskal setidaknya mengurangi kesenjangan fiskal dan secara tidak langsung mendorong perekonomian daerah lebih berkembang.

“Perebutan” kewenangan atau urusan pemerintahan antara pusat dan daerah berdampak pada besaran transfer fiskal. Artinya apabila pemerintah pusat masih tetap menjalankan fungsi pemerintahan di daerah di luar kewenangan wajibnya, maka alokasi anggaran juga harus disediakan. Hal ini juga berdampak pada konflik tugas dan kewenangan di daerah. Oleh karena itu, perlu juga dipetakan urusan yang terlihat tumpang-tindih antara pemerintah pusat dan daerah.

Walaupun kebijakan desentralisasi fiskal sudah dijalankan lebih dari 10 tahun, tetapi kemampuan atau kapasitas fiskal daerah, khususnya kapasitas fiskal kabupaten/kota belum memadai dalam membantu membiayai kebutuhan belanja daerah dalam APBD. Sehingga hal ini masih terus mengakibatkan ketergantungan yang sangat besar terhadap transfer fiskal dari pusat dalam APBN. Ketika pendapatan daerah masih belum mencukupi untuk membiayai peningkatan belanja daerah dalam APBD, maka daerah dimungkinkan untuk melakukan pinjaman daerah. Tetapi selama ini daerah belum berani melakukan kebijakan pinjaman daerah untuk membiayai sebagian kebutuhan belanja daerah dalam APBD.

Di samping itu, porsi dan kemampuan PAD masih sangat terbatas, terutama PAD daerah kabupaten/kota, walaupun dengan lahirnya UU tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang baru jumlah pajak daerah kabupaten/kota bertambah. Keterbatasan *taxing power* pajak daerah kabupaten/kota dipengaruhi antara lain belum berkembangnya perekonomian di daerah terutama daerah kabupaten, khususnya di luar Pulau Jawa. Oleh karena itu, kebijakan pembangunan ekonomi yang akan diambil ke depan tidak hanya menjadi tanggung jawab pemerintah daerah, tetapi juga kepentingan pemerintah pusat untuk melakukan distribusi pembangunan dan pemerataan ekonomi ke seluruh daerah. Dengan terdistribusinya pembangunan ke daerah-daerah terutama di luar Pulau Jawa maka diharapkan perekonomian daerah akan semakin berkembang dan maju.

Dampaknya pajak daerah dan retribusi daerah cenderung akan meningkat yang pada akhirnya akan meningkatkan PAD.

Orientasi pengeluaran atau belanja daerah yang tidak terarah pada produktivitas menyebabkan kenaikan pada belanja pemerintah daerah yang pada kenyataannya tidak selalu sama atau mencerminkan kebutuhan riil masyarakat setempat terhadap belanja pemerintah daerahnya yang akan menimbulkan inefisiensi belanja pemerintah. Konsekuensinya dari tahun ke tahun pemerintah daerah khususnya kabupaten/kota selalu menuntut dana alokasi (transfer fiskal) yang lebih banyak lagi dari pusat.³

B. Perumusan Masalah

Berangkat dari uraian di atas, yang menjadi menjadi permasalahan dalam penelitian ini adalah bahwa secara konsep dan kebijakan, desentralisasi fiskal merupakan sebuah model yang tepat dari kebijakan fiskal (*fiscal policy*), tetapi dalam permasalahan di lapangan, daerah kabupaten/kota masih belum mampu meningkatkan kapasitas fiskal karena keterbatasan kemampuan pendapatan asli daerah dalam membiayai peningkatan kebutuhan belanjanya. Sedangkan pajak daerah (*local tax*) juga belum dapat dijadikan sebagai sumber utama pendapatan daerah karena relatif kecilnya kontribusi pajak daerah dari total anggaran daerah secara keseluruhan.

C. Tujuan Penulisan

Tujuan penulisan ini adalah untuk menganalisis kebijakan desentralisasi fiskal sebagai konsekuensi dari politik desentralisasi. Artinya dalam konsep desentralisasi dibutuhkan suatu kebijakan fiskal—desentralisasi fiskal—yang disesuaikan atau didasarkan kepada banyaknya kewenangan atau urusan pemerintahan yang didesentralisasikan. Penulisan ini juga bertujuan untuk melihat permasalahan atas pelaksanaan kebijakan desentralisasi fiskal sesuai dengan konsep/

formula transfer fiskal masing-masing dikaitkan dengan tujuan desentralisasi fiskal yaitu sebagai upaya peningkatan kapasitas fiskal (*fiscal capacity*) daerah guna memenuhi kebutuhan belanja yang semakin meningkat.

D. Kerangka Pemikiran

1. Pendekatan Pembangunan: Desentralisasi versus Sentralisasi

Pembangunan daerah umumnya dapat dilakukan melalui dua pendekatan yakni sistem sentralisasi dan sistem desentralisasi. Pendekatan pembangunan dengan sistem sentralisasi menggambarkan pusat berwenang penuh dalam pembangunan baik program, proyek, dan pengelolaan anggarannya. Hampir seluruh program dan proyek pembangunan berasal dari pusat (*top-down*).

Pada umumnya sentralisasi pembangunan tumbuh subur pada sistem politik otokrasi (*authoritarianisme*), oligarki, dan sistem sosialisme. Sedangkan sistem desentralisasi pembangunan tumbuh dan berkembang pada sistem politik demokrasi, termasuk di Indonesia yang telah dan dalam pengembangan politik demokrasi.

Dua pendekatan pembangunan di atas memiliki plus-minus masing-masing. Tetapi kecenderungan global di berbagai Negara saat ini adalah sebagian besar Negara memakai pendekatan pembangunan dengan sistem politik demokrasi. Artinya rakyat turut menentukan dan berperan dalam pembangunan. Pembangunan untuk, oleh, dan dari rakyat.

Sejak kebijakan otonomi daerah ditetapkan, model pembangunan dilaksanakan sebagian dengan pendekatan desentralisasi, termasuk desentralisasi fiskal. Sebagian lagi dilakukan melalui pendekatan sentralisasi sesuai kewenangan pemerintah pusat sebagaimana diatur dalam undang-undang.

Kedua pendekatan di atas merupakan cara suatu Negara membangun. Tetapi bagaimana strategi membangun daerah tergantung kepada tingkat permasalahan yang dihadapi suatu daerah, termasuk ada atau tidak adanya sumber daya yang dimiliki daerah tersebut,

³ Pengaruh Desentralisasi Terhadap Perekonomian Daerah, oleh Zamrud Utami, Makalah, Fakultas Ekonomi UI, Jakarta, 2010, dalam <http://www.lontar.ui.ac.id>, diakses tanggal 24 Nopember 2014.

seperti sumber daya alam (SDA). Hal ini akan berimplikasi terhadap strategi pembangunan yang akan ditempuh oleh masing-masing daerah dalam pelaksanaan otonomi daerah. Pendekatan pembangunan dengan sistem desentralisasi harus didukung dengan strategi kebijakan yang efektif dan juga tergantung kepada tipologi suatu daerah. Tipologi suatu daerah dapat digambarkan dalam tabel di bawah ini.

Tabel 1. Tipologi Daerah Berdasarkan Tingkat Pendapatan dan Pertumbuhan Ekonomi (PDB)

PDB Per Kapita (y)	$(y_i > y)$	$(y_i < y)$
Laju Pertumbuhan Ekonomi/PDB (r)		
$(r_i > r)$	Pendapatan per kapita tinggi dan pertumbuhan ekonomi (PDB) tinggi	Pendapatan per kapita rendah dan pertumbuhan ekonomi (PDB) tinggi
$(r_i < r)$	Pendapatan per kapita tinggi dan pertumbuhan ekonomi (PDB) rendah	Pendapatan per kapita rendah dan pertumbuhan ekonomi (PDB) rendah

Keterangan : r =rata-rata pertumbuhan ekonomi kabupaten/kota
 y =rata-rata PDB per kapita kabupaten/kota
 r_i =pertumbuhan ekonomi kabupaten/kota yang diamati
 y_i =PDB per kapita kabupaten/kota yang diamati

Sumber : Mudrajad Kuncoro, Ph.,D., Otonomi dan Pembangunan Daerah, 'Penerbit Erlangga Jakarta, 2004, 118.

2. Teori dan Konsep Desentralisasi

Dalam konteks pembangunan daerah, menurut Leemans, ada dua jenis pendekatan desentralisasi yakni *pertama*, *representative local government*, dan *kedua*, *field administration*. Sementara Maddicks mendefinisikan desentralisasi sebagai proses dekonsentrasi (*deconcentration*) dan devolusi (*devolution*). Desentralisasi juga berarti pendelegasian pengambilan keputusan dari pemerintah pusat kepada pemerintah lokal dan/atau masyarakat lokal. Desentralisasi juga mendorong banyak keterlibatan masyarakat local dalam pengambilan keputusan menyangkut aspek-aspek administrative di bidang pengaturan urusan pemerintahan dan akan banyak melibatkan masyarakat dalam menentukan sendiri penyelenggaraan bidang pemerintahan yang dapat dilaksanakannya. Pengelolaan dana pembangunan atau alokasi sumber daya seperti sumber daya alam (SDA) perlu

melibatkan masyarakat lokal agar masyarakat dapat merasakan secara langsung makna dari desentralisasi atau otonomi daerah tersebut.⁴

Sedangkan dekonsentrasi adalah pendelegasian wewenang atas fungsi-fungsi tertentu pemerintahan di pusat kepada staf pemerintahan pusat yang berada atau tinggal di daerah. Contoh saat ini disebut dengan satuan kerja (SatKer) pemerintah pusat.

Dekonsentrasi dapat juga diartikan sebagai pengurangan atau penghapusan/penghilangan konsentrasi atau pemusatan kewenangan penuh pusat dalam administrasi pembangunan di daerah. Sedangkan, devolusi adalah penyerahan kekuasaan untuk melaksanakan fungsi tertentu kepada pemerintahan daerah. Istilah atau konsep lain dari dekonsentrasi adalah desentralisasi administrative (*field administration*).⁵

Di Indonesia, desentralisasi dan dekonsentrasi dapat dikatakan merupakan klasifikasi sistem administrasi pemerintah daerah

⁴ Juli Panglima Saragih, "Desentralisasi Fiskal dan Keuangan Daerah Dalam Otonomi", Penerbit Ghalia Indonesia Jakarta, Cetakan Pertama, April 2003, h. 30.

⁵ Mudrajad Kuncoro., "Otonomi dan Pembangunan Daerah", Penerbit Erlangga, Jakarta, 2004, h.3-4, lihat juga dan Roy V. Salomo, Lina Miftahul Jannah, dan Muh. Azis Muslim, "Evaluasi Pemekaran Kabupaten Sambas Berdasarkan PP Nomor 129 Tahun 2007", *Jurnal Ilmu Administrasi dan Organisasi*, Vol. 15, No. 3, Sept—Des 2008, h. 142-150, <http://journal.ui.ac.id/>, diakses 3 September 2014.

yang lebih populer digunakan. Hal ini tercermin dalam Pasal 18 dan 18A UUD Negara RI Tahun 1945 serta undang-undang yang mengatur implementasinya. Dalam Pasal 18 berbunyi:

- 1) *Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.*
- 2) *Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.*
- 3) *Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.*
- 4) *Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.*
- 5) *Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.*
- 6) *Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.*
- 7) *Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.*

Sedangkan Pasal 18 A berbunyi:

- 1) *Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.*
- 2) *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.*

Pemerintah daerah dalam sistem administrasi pemerintahan di Indonesia terdiri dari pemerintah daerah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten/kota menurut UUD Negara RI Tahun 1945. Konsep desentralisasi juga dikenal dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Dalam UU tentang Pemerintahan Daerah tersebut, yang dimaksud dengan *desentralisasi* adalah *penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonomi untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Daerah otonom, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau instansi vertikal di wilayah tertentu.*⁶

Kebijakan desentralisasi di Indonesia telah dilaksanakan sejak kemerdekaan tahun 1945 sampai saat ini (lihat tabel). Konsep dan kebijakan desentralisasi sebagai suatu pilihan politik administrasi pemerintahan, jelas menghendaki adanya kebutuhan akan anggaran untuk melaksanakannya. Hal ini disebut dengan *money follow function*. Politik desentralisasi tidak mungkin dapat dilaksanakan apabila tidak diikuti pula dengan pemberian dari aspek finansial atau keuangan oleh si pemberi kewenangan dalam hal ini pemerintah pusat kepada daerah.

Konsep ini juga disebut dengan desentralisasi fiskal yang didasarkan atau tergantung kepada besar-kecilnya kewenangan atau urusan pemerintahan yang diserahkan oleh tingkatan pemerintahan yang lebih tinggi kepada tingkatan pemerintahan yang lebih rendah. Semakin banyak kewenangan urusan pemerintahan yang diberikan, maka semakin besar kebutuhan finansial untuk melaksanakan kewenangan tersebut. Pembagian kewenangan

⁶ UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

antartingkatan pemerintahan sudah diatur dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 dan peraturan pelaksanaannya.

sumber keuangan daerah dalam APBD belum mencukupi, maka pemerintah pusat memberikan sumbangan atau hibah.⁷

Tabel 2. Perjalanan Sejarah Desentralisasi di Indonesia (1945-2014)

No.	Periode	Konfigurasi Politik	UU Otonomi	Hakikat Otonomi
1.	Perjuangan Kemerdekaan RI	Demokrasi	UU Nomor 1 Tahun 1945 UU Nomor 22 Tahun 1948	Otonomi Luas
2.	Pasca Kemerdekaan RI	Demokrasi	UU Nomor 1 Tahun 1957	Otonomi Luas
3.	Demokrasi Terpimpin	Otoritarian	Penpres Nomor 6 Tahun 1959 UU Nomor 18 Tahun 1965	Otonomi Terbatas
4.	Orde Baru (1966-1998)	Otoritarian	UU Nomor 5 Tahun 1974	Sentralisasi/Otonomi Sangat Terbatas
5.	Pasca Orde Baru (1999-sekarang)	Demokrasi	UU Nomor 22 Tahun 1999 UU Nomor 32 Tahun 2004	Otonomi Luas

Sumber: Mudrajad Kuncoro, "Otonomi dan Pembangunan Daerah", Penerbit Erlangga, Jakarta, 2004, h. 6.

3. Konsep Desentralisasi Fiskal

Desentralisasi fiskal merupakan suatu sistem hubungan keuangan pusat-daerah dalam kaitan dengan pelaksanaan politik desentralisasi. Sistem hubungan keuangan antara pusat dan daerah pertama kali diatur secara formal-legal dalam UU Nomor 32 Tahun 1956 tentang Perimbangan Keuangan Antara Negara dengan Daerah-daerah yang Berhak Mengurus Rumah Tangganya Sendiri.

Dalam praktek di lapangan, terdapat 4 asas atau prinsip dalam pelaksanaan hubungan keuangan pusat-daerah yaitu desentralisasi, dekonsentrasi, tugas pembantuan dan sumbangan atau hibah. Dalam implementasi 4 asas atau prinsip di atas, maka terdapat beberapa sistem pembiayaannya yakni *pertama*, urusan yang merupakan tugas pemerintah pusat di daerah dalam rangka pelaksanaan dekonsentrasi, dibiayai dari dan atas beban APBN; *kedua*, urusan yang merupakan tugas pemerintah daerah (pemda) sendiri—di luar urusan wajib pusat dalam rangka desentralisasi dibiayai dari dan atas beban APBD; *ketiga*, urusan yang merupakan tugas pemerintah pusat atau pemerintah daerah tingkat atasnya yang dilaksanakan dalam rangka tugas pembantuan, dibiayai oleh pemerintah pusat atas beban APBN atau oleh pemerintah daerah tingkat atasnya atas beban APBD sebagai pihak yang menugaskan urusan tersebut; *keempat*, sepanjang potensi

Dalam praktek di lapangan, baik masa lalu sampai saat ini, kebijakan desentralisasi fiskal dilaksanakan dalam bentuk transfer fiskal dari pusat ke daerah. Tujuan utama desentralisasi fiskal adalah: 1)meningkatkan kapasitas fiskal daerah dan mengurangi kesenjangan fiskal antara pusat dan daerah serta antardaerah; 2)meningkatkan transparansi, akuntabilitas, dan ketetapan waktu pengalokasian dan penyaluran anggaran transfer ke daerah; 3) meningkatkan kualitas pelayanan publik di daerah dan mengurangikesenjangan pelayanan publik antar-daerah otonom; 4) mendukung kesinambungan fiskal nasional; 5)meningkatkan sinkronisasi antara rencana pembangunan nasional dengan pembangunan daerah; 6)meningkatkan perhatian terhadap pembangunan di daerah tertinggal, terluar, dan terdepan; 7)meningkatkan pelaksanaan pemantauan dan evaluasi terhadap jenis dana transfer tertentu guna meningkatkan kualitas belanja daerah.

II. Pembahasan

A. Implementasi Desentralisasi Fiskal dan Problematikanya

Anggaran transfer fiskal ke daerah merupakan salah satu instrumen fiskal penting dari politik desentralisasi fiskal guna

⁷ Mudrajad Kuncoro, *Op.Cit.*,h.7.

mendanai urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah dalam pelaksanaan otonomi daerah. Implementasi kebijakan transfer fiskal ke daerah, selain memperhatikan kebutuhan pendanaan urusan pemerintahan di daerah, juga mempertimbangkan kemampuan keuangan Negara serta tujuan yang hendak dicapai Negara dalam setiap tahun anggaran berdasarkan program/proyek/kegiatan yang ditetapkan sebagai prioritas pembangunan nasional. Salah satu tujuan desentralisasi fiskal adalah untuk meningkatkan kapasitas fiskal daerah dalam pelaksanaan otonomi daerah.

Dalam UU tentang Perimbangan Keuangan 1957 misalnya, dalam Pasal 2, menegaskan bahwa *pendapatan pokok daerah terdiri dari: pajak daerah; retribusi daerah, pendapatan Negara yang diserahkan kepada daerah, dan hasil perusahaan daerah*. Tetapi pendapatan Negara yang diserahkan kepada daerah ini, adalah menjadi inti dari perimbangan keuangan antara pusat dan daerah. Oleh karena itu, undang-undang perimbangan keuangan 1957 di atas merupakan perwujudan dari politik desentralisasi fiskal pada jamannya.

Kemudian Pasal 3 UU tentang Perimbangan Keuangan 1957 di atas disebutkan bahwa, "*Pajak Negara yang dinyatakan sebagai pajak daerah adalah Pajak Verponding; Pajak Verponding Indonesia; Pajak Rumah Tangga; Pajak Jalan; Pajak Potong; Pajak Kopra; Pajak Pembangunan*". Di samping itu terdapat beberapa jenis pajak Negara yang juga diserahkan kepada daerah 75-90%, yakni *Pajak Peralihan; Pajak Upah; dan Pajak Meterai*. Pajak lain yang diserahkan kepada daerah namun penetapannya berdasarkan persentase tertentu tiap tahun adalah *Pajak Kekayaan dan Pajak Perseroan*. Sebagian penerimaan dari Bea Masuk (BM), Bea Keluar (BK), dan Cukai juga diserahkan kepada daerah walaupun tidak disebutkan besar-kecilnya persentase yang diserahkan.⁸

Secara umum, pengertian desentralisasi fiskal adalah pemberian kewenangan kepada daerah untuk menggali sumber-sumber

pendapatan yang ada di daerah, hak daerah untuk menerima transfer dana dari pemerintahan yang lebih tinggi, dan menentukan anggaran belanja, serta investasi sendiri. Singkatnya pemerintah daerah diberikan kesempatan atau diskresi untuk menentukan regulasi terhadap anggaran daerahnya, termasuk penggunaan dana transfer fiskal tersebut.

Pada prinsipnya ada 3 (tiga) variasi desentralisasi fiskal dalam kaitannya dengan derajat kemandirian pengambilan keputusan yang dilakukan daerah. (1) pelepasan tanggung jawab yang berada dalam lingkungan pemerintah pusat ke instansi vertikal ke daerah (dekonsentrasi); (2) berhubungan dengan suatu situasi dimana daerah bertindak sebagai perwakilan pemerintah untuk melaksanakan fungsi-fungsi tertentu atas nama pemerintah; (3) devolusi (pelimpahan) berhubungan dengan suatu situasi tetapi juga kewenangan untuk memutuskan apa yang perlu dikerjakan di daerah.

Suatu hipotesis yang menarik untuk dicermati adalah bahwa jika suatu Negara mendesentralisasikan tanggung jawab pengeluaran yang lebih besar dibandingkan dengan sumber-sumber yang tersedia, maka tingkat pelayanan akan menurun atau daerah akan menekan pemerintah pusat untuk memperoleh tambahan transfer dana yang lebih besar.

Dan jika lebih banyak penerimaan dari pada pengeluaran yang didesentralisasikan, maka mobilisasi dana daerah dapat menurun dan ketidakseimbangan makro ekonomi dapat terjadi. Jika kebaikan desentralisasi fiskal diikuti dengan peningkatan mobilitas sumber-sumber dan pengurangan tekanan atas keuangan pusat, peningkatan akuntabilitas, dan peningkatan ketanggapan serta tanggung jawab secara umum, maka desentralisasi merupakan sesuatu yang berharga, termasuk desentralisasi fiskal.

Pada awal pelaksanaan desentralisasi (fiskal), umumnya provinsi mengalami peningkatan pertumbuhan ekonomi (PDB), sejalan dengan pertumbuhan ekonomi nasional.

⁸ Pasal 4 dan Pasal 5 UU tentang Perimbangan Keuangan 1957.

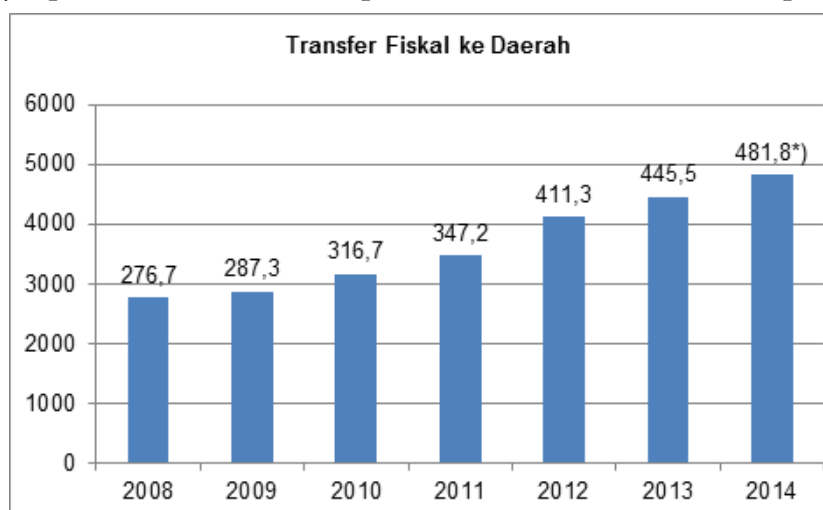
Tapi kondisi saat ini yang terjadi adalah rata-rata pertumbuhan ekonomi nasional 5,5% dalam lima tahun terakhir dan provinsi yang tumbuh dibawa rata-rata nasional seperti provinsi Aceh, Riau, Sumatera Selatan, Bengkulu, Lampung, Jawa Tengah, DI Yogyakarta, Kalimantan Barat, Kalimantan Timur, Bangka-Belitung, Nusa Tenggara Barat, Nusa Tenggara Timur, dan Maluku. Sedangkan angka pengangguran yang terjadi di daerah-daerah tersebut di atas masih berada di kisaran 7,9 persen.⁹

Tujuan awal dilakukannya desentralisasi fiskal adalah untuk mengurangi kesenjangan fiskal antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah (*vertical fiscal imbalance*) dan antar-daerah (*horizontal fiscal imbalance*). Selain itu diharapkan meningkatkan peningkatan kualitas pelayanan publik di daerah dan mengurangi kesenjangan pelayanan publik antar-daerah. Desentralisasi fiskal juga meningkatkan efisiensi pemanfaatan sumber daya nasional. Dengan adanya desentralisasi fiskal tata kelola keuangan harus dilakukan secara transparan dan akuntabel dalam pelaksanaan kegiatan pengalokasian transfer ke daerah yang tepat sasaran, tepat waktu, efisien, dan adil. Tapi, pertanyaan yang harus dijawab adalah apakah desentralisasi yang didefinisikan sebagai

penyerahan kewenangan urusan pemerintah pusat ke pemerintah daerah (*the delegation of authority*) masih didominasi sepenuhnya oleh pemerintah pusat? Karena desentralisasi pada hakekatnya adalah juga bersumber dari inisiatif dan prakarsa lokal. Seharusnya dalam desentralisasi, ruang berkreasi dan berinovasi dioptimalkan. Jadi, pemanfaatan sumber daya yang dimiliki lokal difokuskan pada sektor-sektor yang memberikan dampak optimal di masing masing daerah.¹⁰

Dalam perjalanan desentralisasi fiskal, yang dominan adalah praktek transfer fiskal ke daerah. Padahal dalam otonomi, daerah bisa mengoptimalkan sumber daya yang dimiliki untuk meningkatkan PAD. Realitanya PAD tidak bergerak maju dan signifikan. Apabila ekonomi daerah berkembang maka dampak positifnya adalah pajak daerah pun cenderung meningkat, seperti sektor pariwisata (hotel dan restoran/kuliner), sektor jasa-jasa, dan sektor lain terkait dengan aspek lokalitas.

Dalam politik desentralisasi fiskal—sebagai suatu sistem hubungan keuangan pusat-daerah, kebijakan transfer fiskal ke daerah dilakukan dalam bentuk *block grant* dan *specific grant*. Konsep *block grant* dilakukan dalam bentuk dana alokasi umum dan dana bagi hasil. Sedangkan



Keterangan: *)RAPBN Tahun 2014. Angka dalam Rp. Triliun
 Sumber :Nota Keuangan dan RAPBN Tahun 2014.

Gambar. Grafik Perkembangan Transfer Fiskal ke Daerah Tahun 2009-2014

⁹ “Percepatan Pembangunan Dalam Desentralisasi Fiskal”, <http://birokrasi.kompasiana.com/>, diakses pada 18 Juni 2014.

¹⁰ *Ibid.*

konsep *specific grant* dilakukan dalam bentuk dana alokasi khusus dengan kriteria khusus.

Pelaksanaan desentralisasi fiskal sejak tahun 2001 terus berkembang sejalan dengan pelaksanaan otonomi daerah. Transfer fiskal ke daerah juga semakin meningkat setiap tahun (lihat grafik), di luar transfer fiskal dalam bentuk dana otonomi khusus dan penyesuaian. Sebab dana otonomi khusus dan penyesuaian tidak merupakan bagian dari politik desentralisasi fiskal.

1. Formula DAU dan Problematikanya

Dana Alokasi Umum DAU merupakan instrumen fikal penting dalam implementasi desentralisasi fiskal, disamping dana bagi hasil (DBH), dan dana alokasi khusus (DAK). Porsi dan peran DAU dalam APBD sangat strategis, karena konsep DAU merupakan transfer fiskal yang relatif umum. Oleh karena itu DAU lebih bersifat *block grant*. Sebagai contoh, daerah yang baru dimekarkan sekalipun sudah mendapatkan DAU. Pada 2011, terdapat 14 daerah pemekaran baru yang mendapatkan alokasi DAU dari pusat dengan perhitungan berdasarkan basis data secara mandiri. Di samping DAU transfer ke daerah yang bersifat *block grant* adalah dana bagi hasil.¹¹ Formula DAU¹² saat ini adalah:

$$\begin{aligned} \text{DAU}_i &= \text{AM} + \text{KF} \\ \text{AM} &= \text{LS} + \alpha \text{Gaji} \\ \text{KF}_i &= \text{BD}_i + \text{DAU}_n \\ &\quad \frac{(\text{KdF} - \text{KpF})_i}{\text{BD}_i} \\ \text{BD}_i &= (\text{KbF} - \text{KpF})_n \end{aligned}$$

Keterangan:

- DAU_i = Dana Alokasi Umum provinsi atau kabupaten/kota;
- DAU = Dana Alokasi Umum seluruh provinsi atau kabupaten/kota;
- AM = Alokasi Minimum (Alokasi Dasar);
- KF = Kesenjangan Fiskal;
- BD = Bobot Daerah;
- αGaji = Proporsional berdasarkan kebutuhan gaji;

¹¹ Kota Tangerang Selatan, Kab. Tambrauw, Kab. Maybrat, Kab. Pulau Morotai, Kab. Intan Jaya, Kab. Deiyai, Kab. Sabu Raijua, Kab. Pringsewu, Kota Gunung Sitoli, Kab. Nias Utara, Kab. Nias Barat, Kab. Tulang Bawang Barat, Kab. Mesuji, dan Kab. Meranti.

¹² Mudrajad Kuncoro, *Op.Cit.*, h.31.

- KbF = Kebutuhan fiskal dari provinsi atau kabupaten/kota;
- KpF = Kapasitas fiskal dari provinsi atau kabupaten/kota.

Dari formula di atas, yang paling dominan dalam menentukan DAU adalah kesenjangan fiskal (*fiscal gap*) itu sendiri. Yang dimaksud dengan kesenjangan fiskal adalah selisih antara kapasitas fiskal dengan kebutuhan fiskal (*fiscal need*). Semakin besar kebutuhan fiskal tanpa diimbangi dengan kapasitas fiskal (*fiscal capacity*), maka terjadi kesenjangan fiskal yang cukup besar sehingga menyebabkan postur fiskal atau struktur fiskal menjadi defisit (*fiscal deficit*). Sebaliknya apabila kapasitas fiskal lebih besar dari kebutuhan fiskal maka akan terjadi surplus fiskal atau kelebihan penerimaan atau pendapatan.

Formula Kebutuhan Fiskal (*fiscal need*)¹³ adalah:

$$\text{KbF} = \text{TPR apbd} (\alpha \text{IP} + \alpha \text{IW} + \alpha \text{IKR} + \alpha \text{IH})$$

Dimana:

- TPR = Total Pengeluaran Rata-rata dalam APBD
- IP = Indeks (varabel Penduduk)
- IW = Indeks (variable Luas Wilayah/Daerah)
- IKR = Indeks (variable Kemiskinan Relatif)
- IH = Indeks (varabel Harga)
- A = Bobot Variabel

Sedangkan formula Kapasitas Fiskal (*fiscal capacity*)¹⁴ adalah:

$$\text{KpF} = \text{ePAD} + \text{PBB} + \text{BPHTB} + (\text{Bagi hasil SDA dan PPh badan})$$

Dimana:

- ePAD = estimasi Pendapatan Asli daerah
- PBB = Pajak Bumi Bangunan
- BPHTB = Bea Perolehan Ha katas Tanah dan Bangunan

Sedangkan bobot DAU suatu daerah adalah kebutuhan DAU suatu daerah dibagi dengan total kebutuhan DAU (nasional). Sehingga DAU provinsi adalah (10% x 25% x penerimaan dalam negeri x bobot). Sedangkan DAU kabupaten/kota adalah (90% X 25% X penerimaan dalam negeri X bobot).

¹³ Mudrajad Kuncoro, *Op.Cit.*, h.32

¹⁴ Mudrajad Kuncoro, *Op.Cit.*, h.33

Tabel 3. Perkembangan Transfer Fiskal ke Daerah (2005-2014) Rp. Triliun

Keterangan	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012*)	2013**)
DBH	50,479	64,900	62,942	78,420	76,129	92,183	83,558	111,5	102,7
DAU	88,765	145,664	164,787	179,507	186,414	203,571	225,532	273,8	311,1
DAK	3,976	11,566	16,237	20,787	24,707	20,956	25,232	25,9	31,7
Jumlah	143,221	222,130	243,967	278,714	287,251	316,711	334,324	411,3	445,5

Keterangan : *) APBN dan **) APBN-Perubahan.

Sumber : Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP) 2005-2011.

Nota Keuangan dan RAPBN 2012, Hal.V-7.

Nota Keuangan dan APBN Tahun Anggaran 2014.

Dalam Pasal 45 Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2005 tentang dana Perimbangan dijelaskan bahwa, daerah yang memiliki nilai celah fiskal lebih besar dari nol ($CF > 0$), menerima DAU sebesar alokasi dasar ditambah celah fiskal. Daerah yang memiliki celah fiskal sama dengan nol ($CF = 0$) menerima DAU sebesar alokasi dasar. Sedangkan daerah yang memiliki nilai celah fiskal negatif dan nilai negative tersebut lebih kecil dari alokasi dasar ($CF < 0$), menerima DAU sebesar alokasi dasar setelah diperhitungkan nilai celah fiskalnya. Daerah yang memiliki nilai celah fiskal negatif dan nilai negative tersebut sama besar atau lebih besar dari alokasi dasar ($CF \geq 0$) tidak menerima DAU.¹⁵

Proporsi DAU untuk pemerintah provinsi dan kabupaten/kota dihitung berdasarkan perbandingan antar bobot urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah provinsi dan kabupaten/kota. Sesuai UU Nomor 33 Tahun 2004, proporsi DAU ditetapkan dengan imbalan 10% untuk daerah provinsi dan 90% untuk daerah kabupaten/kota.¹⁶ Sejak otonomi diberlakukan, porsi DAU merupakan terbesar dalam kebijakan transfer fiskal ke daerah. Dari seluruh daerah, terdapat 5 provinsi yang secara akumulatif menerima DAU terbesar tahun anggaran 2012-2013 yakni Sumatera Utara, Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur dan Papua. Sedangkan daerah provinsi yang menerima DAU terkecil tahun 2012 dan 2013 adalah Provinsi DKI Jakarta, Kepulauan Riau, Gorontalo, Sulawesi Barat dan Bangka

Belitung.¹⁷ Dari realita tersebut dapat disimpulkan bahwa provinsi yang menerima DAU relatif kecil sebagian besar adalah provinsi baru termasuk provinsi Maluku Utara.

Beberapa ketentuan dalam kebijakan DAU tahun 2014 adalah: *pertama*, besaran DAU ditentukan berdasarkan alokasi dasar (AD) yang dihitung atas dasar besar kecilnya jumlah gaji pegawai negeri sipil (PNS) daerah. *Kedua*, besar kecilnya celah fiskal (CF) suatu daerah. Untuk itu DAU tahun 2014 diorientasikan untuk: 1) alat pemerataan kemampuan keuangan antar-daerah dan mengurangi kesenjangan fiskal (*fiscal imbalance*) antar-daerah; 2) menetapkan besaran DAU sekurang-kurangnya 26% dari pendapatan dalam negeri netto yang ditetapkan dalam APBN sesuai ketentuan perundang-undangan; 3) meningkatkan akurasi data dasar perhitungan DAU; 4) menetapkan besaran 10% DAU untuk provinsi dan 90% untuk kabupaten/kota walaupun terjadi pemekaran daerah kabupaten/kota; 5) melanjutkan prinsip non hold harmless; 6) menerapkan formula DAU secara konsisten yakni: alokasi dasar (AD) + celah fiskal (CF); 7) menghitung DAU bagi daerah otonomi baru dengan split atau membagi secara proporsional dengan daerah induk dengan menggunakan variable jumlah penduduk, luas wilayah dan belanja pegawai (PNS).¹⁸

Seiring politik pemekaran daerah dengan adanya daerah otonomi baru¹⁹, terutama daerah

¹⁵ Nota Keuangan dan RAPBN 2014, h.5-26.

¹⁶ Nota Keuangan dan RAPBN 2014, *Op.Cit.*, h.5-3.

¹⁷ *Ibid.*, h. 5-5.

¹⁸ *Ibid.*, h.5-27.

¹⁹ Daerah otonomi baru yang ditetapkan oleh DPR RI pada

kabupaten/kota maka hal ini berimplikasi terhadap peningkatan DAU dalam APBN. Semakin banyak daerah yang dimekarkan maka semakin bertambah anggaran DAU. Kecenderungan pemekaran daerah salah satunya dipicu oleh kebijakan DAU yang bersifat *block grant* dan tanpa campur tangan pusat mengenai penggunaannya. Sehingga daerah (induk) berupaya untuk mendapatkan DAU dengan cara membentuk daerah otonomi baru. Tetapi politik pemekaran ini sering tidak disertai dengan peningkatan kegiatan ekonomi local dan kesejahteraan masyarakat lokal. Kecenderungannya demi kepentingan elite politik daerah, maka sering kesejahteraan masyarakat daerah diabaikan dan tidak menjadi dasar atau tujuan utama dilakukannya pemekaran daerah menjadi daerah otonomi baru.

Walaupun sudah dimekarkan dan diberikan DAU, tetapi kesejahteraan masyarakat local tidak meningkat drastis. Hal ini dapat dilihat pada daerah provinsi baru seperti Kepulauan Riau, Gorontalo, Bangka Belitung, serta provinsi Maluku Utara. Sudah 10 tahun lebih DAU dialokasikan ke daerah provinsi dan kabupaten/kota, tetapi tetap saja kapasitas sumber penerimaan sendiri (PAD) masih relative kecil dan belum mampu berperan dalam pembiayaan APBD. Artinya ketergantungan daerah termasuk daerah provinsi terhadap DAU masih sangat besar.

Sejak dundangkannya UU Nomor 33 Tahun 2004, mulai tahun 2008 terdapat perubahan yang signifikan dalam kebijakan pengalokasian DAU yaitu penghitungan DAU didasarkan pada formula murni. Tetapi kebijakan DAU tersebut baru dapat diterapkan sejak APBN Tahun Anggaran 2009. Sebagai konsekuensinya adalah pada tahun 2012 muncul alternative DAU kepada daerah sebesar nol atau tidak

tahun 2012 adalah Provinsi Kalimantan Utara (pemekaran dari Provinsi Kalimantan Timur), Kab. Pangandaran, Kab. Pesisir Barat, Kab. Manokwari Selatan, Kab. Pegunungan Arfak. Tahun 2013 adalah Kab. Mahakam Hulu, Kab. Malaka, Kab. Banggai laut, Kab. Pulau Taliabu, Kab. Penulak Abab Lematang Iliir, Kab. Kolaka Timur, Kab. Morowali Utara, Kab. Konawe Kepulauan, dan Kab. Musi Rawas Utara.

mendapatkan DAU, lebih kecil, sama dengan tahun sebelumnya, atau lebih besar dari DAU tahun sebelumnya. Kebijakan ini juga didasarkan pada PP Nomor 55 Tahun 2005 tentang Dana Perimbangan.²⁰ Walaupun kebijakan tersebut diberlakukan pada 2008, tetapi kecenderungan peningkatan DAU terjadi juga setiap tahun (lihat tabel).

Apabila memperhatikan formula DAU di atas, maka daerah kabupaten/kota yang memiliki jumlah penduduk paling banyak dan luas wilayah paling/sangat luas adalah menerima DAU cukup besar setiap tahun, seperti Kabupaten Deli Serdang Sumatera Utara yang menerima DAU tahun anggaran 2013 sebesar Rp1,260 triliun, Kabupaten Lampung Tengah Rp1,086 triliun, Kabupaten Bogor Rp1,887 triliun, Kabupaten Tangerang Rp1,115 triliun, Kabupaten Cilacap Rp1,197 triliun, Kabupaten Malang Rp1,419 triliun, Kabupaten Jember Rp1,417 triliun, Kota Makassar Rp1,033 triliun, Kabupaten Merauke Rp1,039 triliun, Kabupaten Lombok Timur Rp932,4 miliar.²¹

Tetapi pertanyaannya adalah apakah permasalahan yang dihadapi daerah kabupaten/kota yang menerima DAU lebih banyak lebih kompleks dibandingkan dengan permasalahan yang dihadapi oleh daerah lain yang menerima DAU lebih sedikit? Pertanyaan kemudian adalah apakah pemerintah pusat telah melakukan pengkajian dan evaluasi pengaruh DAU terhadap peningkatan kesejahteraan penduduk di daerah yang menerima DAU besar? Apabila terdapat korelasi positif antara DAU dengan peningkatan kesejahteraan penduduk local, maka formula DAU dapat dikatakan relatif sudah sesuai dengan besar kecilnya perolehan DAU oleh masing-masing daerah kabupaten/kota.

Dengan formula DAU di atas, maka memang daerah kabupaten/kota di Pulau Jawa menerima rata-rata DAU lebih besar dibandingkan dengan daerah di luar Pulau Jawa apalagi dibandingkan dengan DAU kabupaten/kota di Pulau Kalimantan yang jumlah penduduknya relative sedikit. Pada tahun anggaran 2013, terdapat 3

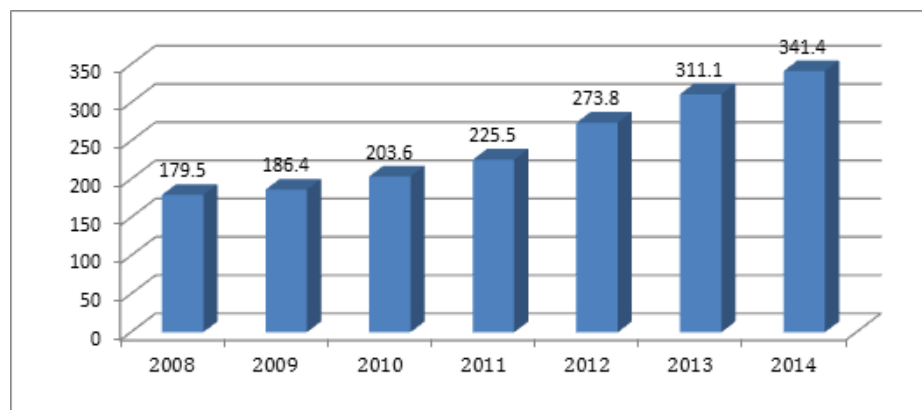
²⁰ Nota Keuangan dan RAPBN 2012, h.V-41.

²¹ Peraturan Presiden 10 Tahun 2013 tentang Alokasi DAU Kabupaten/Kota Tahun Anggaran 2013.

kabupaten/kota di Kalimantan yang menerima DAU terbesar adalah KabupatenKetapang Rp898,3 miliar, Kab.Kapuas Hulu Rp782 miliar, dan Kab.Kotawaringin Rp708,6 triliun.²²

Tetapi jumlah tersebut tidak lebih besar dari DAU beberapa kabupaten/kota di Jawa

jumlah DAU kabupaten/kota meningkat drastis mencapai Rp131,086 triliun dengan jumlah daerah kabupaten/kota sebanyak 434 daerah. Sampai tahun 2010 jumlah kabupaten/kota sudah mencapai 477 daerah. Jumlah ini belum termasuk pemekaran daerah otonomi baru



Sumber: Nota Keuangan dan RAPBN 2014.

Gambar 1. Grafik Perkembangan Dana Alokasi Umum 2008-2014 (Rp.Triliun).

yang menerima lebih besar seperti dijelaskan di atas. Namun apakah persoalan kemiskinan, kompleksitas pembangunan, dan kebutuhan penduduk di Jawa jauh lebih penting dan besar dibandingkan dengan daerah di Kalimantan? Persoalan ini bisa menjadi pertimbangan dan masukan untuk melakukan evaluasi yang lebih objektif dan rasional bagi setiap daerah kabupaten/kota dalam kaitan dengan kebijakan DAU.

Seperti disebutkan di atas, porsi DAU dominan dalam kebijakan transfer fiskal ke daerah sampai saat ini Pada tahun 2013 (APBN-Perubahan 2013) porsi DAU mencapai 69,83% dari total Dana Perimbangan. Sisanya adalah porsi DBH dan DAK. Dalam APBN 2014 porsi DAU mencapai 70,86% dari total Dana Perimbangan. Setiap tahun rata-rata porsi DAU mencapai 70% dari total dana perimbangan.²³ Ini menggambarkan peran DAU sangat strategis bagi daerah, terutama daerah yang tidak mendapatkan dana bagi hasil SDA.

Sampai tahun 2005, total DAU kabupaten/kota dapat dikatakan masih relatif kecil di bawah angka Rp80 triliun. Namun sejak 2006,

sampai tahun 2013. Padahal tahun 2001 jumlah kabupaten/kota hanya sebanyak 336 daerah. Hal ini jelas berdampak pada meningkatnya DAU untuk daerah kabupetan/kota yakni mencapai Rp183,136 triliun. Seluruh kabupaten/kota rata-rata menerima Rp384 miliar per kabupaten/kota.²⁴

2. Dana Alokasi Khusus dan Problematikanya

DAK merupakan transfer fiskal ke daerah yang bersifat *special grant*. Artinya ada kriteria yang berlaku dalam DAK yakni 1) *kriteria umum*, yang dirumuskan berdasarkan kemampuan keuangan daerah yang dicerminkan daripenerimaan umum APBD setelah dikurangi belanja pegawai negeri sipil (PNS) daerah. 2) *kriteria khusus*, yang dirumuskan berdasarkan peraturan perundang-undangan dan karakteristik daerah. 3) *kriteria teknis*, yang disusun berdasarkan indikator-indikator kegiatan khusus yang akan didanai oleh DAK yang dirumuskan melalui indeks teknis oleh menteri teknis terkait.

Kriteria tersebut tidak membatasi adanya cakupan bidang yang akan didanai dari DAK sehingga dalam perkembangannya bidang-

²² Ibid.

²³ Nota Keuangan dan RAPBN 2014., *Op., Cit.*, h.5-43.

²⁴ Nota Keuangan dan RAPBN 2012, h.VI-90.

bidang yang akan didanai DAK cenderung bertambah atau berubah dari tahun ke tahun yakni dari 11 bidang tahun 2008, 13 bidang tahun 2009, 14 bidang tahun 2010, dan mulai tahun 2011 menjadi 19 bidang sampai saat ini. Bidang atau sektor pembangunan yang didanai oleh DAK sejak tahun 2013 adalah: pendidikan, kesehatan, infrastruktur jalan, infrastruktur irigasi, infrastruktur prasarana pemerintah daerah, kelautan dan perikanan, pertanian, lingkungan hidup, keluarga berencana (KB), kehutanan, prasarana pedesaan, air minum, sanitasi, energi pedesaan, perumahan dan pemukiman, keselamatan transportasi darat, transportasi pedesaan, serta sarana dan prasarana.

Dalam DAK juga dikenal dengan kebijakan *affirmative* untuk daerah tertinggal melalui pemberian DAK tambahan sehingga rata-rata alokasi DAK untuk daerah tertinggal mencapai Rp81,6 triliun dibandingkan DAK daerah yang tidak tertinggal sebesar Rp48,5 triliun. Sebagai gambaran DAK secara nasional, pada tahun 2008 dianggarkan berjumlah Rp20,8 triliun (0,4 persen dari PDB); Rp24,7 triliun untuk tahun 2009 (0,4 persen dari PDB); Rp21 triliun tahun 2010 (0,3 persen dari PDB); Rp25,9 triliun tahun 2012 (0,3 persen dari PDB); Rp31,7 triliun tahun 2013 atau (0,3 persen dari PDB). Peningkatan DAK sejalan dengan peningkatan bidang atau sektor pembangunan yang didanai dari anggaran DAK terutama di daerah kabupaten/kota.²⁵

Berdasarkan konsep dan kriterianya, maka DAK merupakan kebijakan transfer fiskal yang juga penting terutama bagi daerah yang tidak mendapatkan dana bagi hasil sumber daya alam (DBH SDA). Daerah harus menyediakan Dana Pendamping minimal 10% dari DAK yang diterima daerah tersebut. Artinya semakin besar DAK yang diterima suatu daerah maka semakin besar Dana Pendamping yang dibutuhkan atau harus disediakan. Dari seluruh provinsi di Indonesia, DKI Jakarta tidak menerima DAK tahun 2012 dan 2013. Sedangkan Provinsi Kepulauan Riau merupakan daerah yang

menerima DAK paling kecil tahun 2012 dan tahun 2013.²⁶

Sesuai dengan bidang khusus yang didanai DAK, maka sangat kecil kemungkinan daerah yang menerima DAK relative kecil akan mengalokasikan sebagian dana DAK-nya untuk mendanai pembangunan infrastruktur dan program/proyek pembangunan lain yang membutuhkan anggaran cukup besar. Oleh karena itu apabila kapasitas fiskal sangat terbatas, maka DAK menjadi *urgent* sebagai “tambahan” anggaran dari pemerintah pusat untuk mendanai pembangunan di daerah walaupun dengan berbagai kriteria khusus. Hampir sebagian besar daerah kabupaten/kota menerima DAK walaupun ada daerah yang menerima DAK tidak setiap tahun anggaran.

Kebijakan DAK tahun 2014, antara lain adalah: (1)membantu daerah dalam pembiayaan kegiatan tertentu untuk mencapai sasaran prioritas nasional; (2)menyempurnakan penyusunan kebijakan DAK yang berbasis *out-put* sesuai dengan RPJMN; (3)membantu daerah khususnya daerah tertinggal dalam penyediaan saran dan prasarana fisik pelayanan dasar masyarakat untuk mendorong pencapaian SPM; (4)meningkatkan koordinasi penyusunan petunjuk teknis agar lebih tepat sasaran dan tepat waktu; (5)meningkatkan sinkronisasi dan sinergitas pelaksanaan DAK di pusat dan daerah; (6)meningkatkan transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan DAK melalui koordinasi perencanaan dan pengelolaan DAK; (7)menggunakan kinerja pelaporan DAK dari daerah sebagai salah satu pertimbangan kebijakan DAK berikutnya; (8)meningkatkan koordinasi dan kualitas pemantauan dan evaluasi pelaksanaan DAK.²⁷

Pada tahun 2012 dan tahun 2013 lalu, terdapat 5 daerah penerimaan DAK terbesar yakni Provinsi Papua, Jawa Timur, Jawa Tengah, Jawa Barat, dan Provinsi Sumatera Utara. Sedangkan 5 daerah provinsi yang menerima

²⁵ *Ibid.*, h.5-3.

²⁶ Peraturan Menteri Keuangan RI Nomor 201/PMK.07/2012 dan Nota Keuangan dan RAPBN Tahun Anggaran 2014, h.5-6 dan 5-7.

²⁷ Nota Keuangan dan RAPBN Tahun 2013 dan Tahun 2014.

DAK terkecil tahun yang sama (2012 dan 2013) adalah Provinsi DKI Jakarta, DI Yogyakarta, Kepulauan Riau, Gorontalo dan Riau. Jumlah daerah penerima DAK juga bertambah seiring dengan pertambahan jumlah daerah otonomi baru hasil pemekaran. Pada tahun 2008, misalnya, terdapat sebanyak 476 daerah menerima DAK, tetapi tahun 2013 meningkat menjadi sebanyak 518 daerah.²⁸

Sebagaimana kriteria DAK, maka perbedaan besaran DAK yang diterima oleh masing-masing daerah bergantung pada apakah daerah telah melaksanakan kebijakan yang digariskan pemerintah pusat tentang DAK. Setiap tahun anggaran, kebijakan umum DAK relatif tidak berbeda dari tahun ke tahun. Tetapi yang perlu dicermati dan diperhatikan daerah dalam memperoleh DAK adalah terpenuhinya 3 kriteria DAK di atas. Di samping itu, kebijakan DAK juga didasarkan kepada besar kecilnya jumlah dana pendamping yang dianggarkan oleh setiap daerah.

Kebijakan DAK untuk masing-masing bidang/sektor diarahkan/difokuskan dengan tetap mengacu kepada dukungan terhadap pencapaian prioritas nasional dan arah kebijakan DAK dalam RPJMN 2010-2014 yang fokus kepada *out-come oriented*. Di samping itu, penekanan pada program-program yang pro-rakyat miskin.²⁹

3. Kebijakan Dana Bagi Hasil dan Problematikanya

Kebijakan dana bagi hasil terdiri dari dana bagi hasil SDA dan pajak (pajak penghasilan). Besar kecilnya perolehan dana bagi hasil SDA yang diterima daerah, bergantung pada hasil produksi dan harga SDA. Dana bagi hasil juga merupakan konsep desentralisasi fiskal yang bersifat *block grant*. Sedangkan dana bagi hasil pajak bergantung pada tarif pajak PPh dan tariff Cukai yang dibagi dihasilkan. Dana bagi hasil SDA terdiri dari pertambangan minyak bumi, gas bumi, mineral dan batubara, panas bumi, kehutanan, dan perikanan.

Dalam UU Nomor 33 Tahun 2004, penerimaan Negara dari perpajakan dan sumber daya alam dibagikan ke daerah berdasarkan prinsip daerah penghasil (*by origin*) dan sebagian untuk tujuan pemerataan. Besarnya dana bagi hasil disesuaikan dengan realisasi total penerimaan Negara (*by revenue*).

Sesuai ketentuan Pasal 14 huruf (e) dan (f) dan Pasal 106 ayat (1) UU Nomor 33 Tahun 2004, mulai tahun anggaran 2009 alokasi untuk daerah dari bagi hasil migas ditetapkan masing-masing 15,5% dan 30,5% dari penerimaannya setelah dikurangi komponen pajak dan pungutan lainnya. Porsi sebesar 0,5% dari dana bagi hasil Migas diarahkan sebagai tambahan anggaran pendidikan dasar dan sekaligus diperhitungkan sebagai bagian dari alokasi minimum 20% untuk anggaran pendidikan dalam APBN, kecuali bagi daerah otonomi khusus Aceh dan Papua sesuai dengan undang-undang otonomi khusus masing-masing.³⁰

Untuk menjalankan UU Nomor 21 Tahun 2001 jo., UU Nomor 35 Tahun 2008 tentang Otonomi Khusus Papua dan UU Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, dalam tahun anggaran 2014 pemerintah menambah alokasi anggaran dana bagi hasil Migas untuk Provinsi Papua Barat dan Aceh. Kedua provinsi tersebut menerima 55% minyak bumi, 44% gas bumi sehingga proporsi Migas menjadi sebesar 70%.³¹

Dari seluruh daerah di Indonesia, Provinsi Kepulauan Riau, Riau, Kalimantan Timur, Kalimantan Selatan dan Sumatera Selatan memperoleh dana bagi hasil pertambangan Migas dan Mineral terbesar tahun 2012 dan tahun 2013. Hal ini disebabkan daerah tersebut penghasil mineral dan batubara dengan jumlah relative besar setiap tahun. Misal, provinsi Sumatera Selatan tahun 2013 memperoleh dana bagi hasil SDA mineral dan batu bara sebesar Rp803,754 miliar; Kalimantan Timur dan Kalimantan Selatan masing-masing Rp6,393 triliun dan Rp2,798 triliun.³²

²⁸ Nota Keuangan dan RAPBN 2014., *Op., Cit.*, h.5-7.

²⁹ Nota Keuangan dan APBN Tahun Anggaran 2012 dan 2013.

³⁰ Nota Keuangan dan RAPBN Tahun 2014, h.5-24 dan h. 5-25.

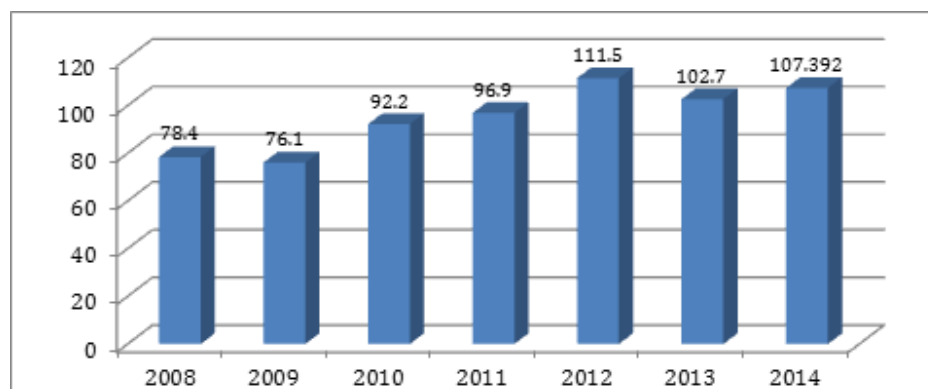
³¹ *Ibid.*

³² Peraturan Menteri Keuangan RI Nomor 23/PMK-07/2013.

Dana bagi hasil pajak penghasilan didasarkan kepada banyaknya jumlah wajib pajak (WP) badan dan perorangan di masing-masing daerah serta besarnya penerimaan PPh di daerah tersebut. Oleh karena itu DKI Jakarta menerima dana bagi hasil pajak terbesar di seluruh Indonesia tahun 2012 dan 2013 masing-masing di atas Rp 10 triliun. Provinsi lain yang menerima dana bagi hasil pajak terbesar adalah provinsi Jawa Timur, Jawa Barat, Kalimantan Timur, Sumatera Selatan, dan Jawa Tengah pada tahun 2012 dan tahun 2013.³³

Sebagaimana kebijakan dana bagi hasil tahun sebelumnya, fokus kebijakan dana bagi hasil tahun 2014 yakni (i) meningkatkan akurasi data melalui koordinasi dengan institusi pengelola penerimaan Negara bukan

yang merupakan kewenangan daerah, mengurangi ketimpangan sumber pendanaan pemerintahan antara pusat dan daerah. Selain itu, untuk mengurangi kesenjangan pendanaan pemerintahan antardaerah, meningkatkan kuantitas dan kualitas pelayanan publik di daerah dan mengurangi kesenjangan pelayanan publik antardaerah. Kemudian, memprioritaskan penyediaan pelayanan dasar di daerah tertinggal, terluar, terpencil, terdepan, dan pascabencana. Kebijakan desentralisasi fiskal dalam bentuk transfer fiskal Juga mendorong pertumbuhan ekonomi daerah melalui pembangunan infrastruktur dasar, mendorong pengelolaan keuangan daerah yang efisien, efektif, transparan, dan akuntabel. Dana transfer fiskal ke daerah juga bertujuan untuk



Sumber: Nota Keuangan dan RAPBN 2014.

Gambar 2. Grafik Perkembangan DBH SDA dan Pajak 2008-2014 (Rp.triliun).

pajak (PNBP); (ii) menyempurnakan proses perhitungan dan penetapan alokasi dana bagi hasil secara transparan dan akuntabel; (iii) menyempurnakan sistem penyaluran dana bagi hasil tepat waktu dan tepat jumlah; (iv) menyelesaikan kurang bayar dana bagi hasil SDA dan pajak tahun-tahun sebelumnya.³⁴

Direktur Jenderal Perimbangan Keuangan Kementerian Keuangan (DJPK) Kementerian Keuangan RI, Budiarso Teguh Widodo mengatakan arah kebijakan dana transfer tahun anggaran 2015 adalah meningkatkan kapasitas fiskal daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan

meningkatkan kualitas pengalokasian dana transfer yang memperhatikan akuntabilitas dan transparansi serta meningkatkan kualitas pemantauan dan evaluasi dana transfer. Dirjen PK mengungkapkan mengenai sembilan dasar hukum (undang-undang) terkait perencanaan dan penganggaran dana transfer dari pusat ke daerah termasuk dana desa. Sembilan payung hukum itu adalah UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, UU 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, UU 11 Tahun 1995 juncto UU 39 Tahun 2007 tentang Cukai, UU 21 Tahun 2001, juncto UU 35 Tahun 2008 tentang Otonomi Khusus Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat, UU

³³ Nota Keuangan dan RAPBN Tahun 2014.

³⁴ *Ibid.*

11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, UU No.13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, UU 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, UU 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen, dan UU 6 Tahun 2014 tentang Desa. Dana transfer fiskal dari pusat ke daerah itu terdiri atas Dana Perimbangan, Dana Otonomi Khusus, Dana keistimewaan, Dana Transfer lainnya, dan Dana Desa. Sedangkan Dana perimbangan merupakan transfer fiskal dalam kerangka pelaksanaan politik desentralisasi atau otonomi daerah. Menurutnya, dana perimbangan dialokasikan kepada daerah untuk mendanai kebutuhan (belanja) daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi fiskal. Selain dana perimbangan, berikutnya ialah dana otonomi khusus yang dialokasikan kepada daerah untuk membiayai pelaksanaan otonomi khusus suatu daerah. Sedangkan dana keistimewaan dialokasikan untuk penyelenggaraan urusan keistimewaan suatu daerah. Dana transfer lainnya merupakan komponen dana transfer selain dana perimbangan, dana otonomi khusus, dan dana keistimewaan untuk membantu daerah dalam rangka pelaksanaan kebijakan pemerintah pusat, penguatan desentralisasi fiskal, mendukung percepatan pembangunan daerah, dan pencapaian target pembangunan nasional. Sedangkan dana desa dialokasikan untuk desa yang bersumber dari belanja pusat dalam rangka pelaksanaan program berbasis desa yang berkeadilan.³⁵

B. Analisis Kapasitas Fiskal Daerah

Dalam pelaksanaan desentralisasi fiskal, instrumen utama yang digunakan selain transfer fiskal pusat adalah pemberian kewenangan daerah untuk memungut pajak di daerah (*taxing power*). Di samping pajak daerah, daerah juga diberi kewenangan memungut retribusi daerah sebagai imbalan penerimaan atas pelayanan publik yang diberikan kepada masyarakat. Pajak daerah merupakan sumber pendapatan utama dalam Pendapatan Asli Daerah (PAD).

³⁵ Dana Transfer Tingkatkan Kapasitas Fiskal Daerah, dalam <http://m.jurnas.com/news/153255/Dana-Transfer-Tingkatkan-Kapasitas-Fiskal-Daerah>, diakses tanggal 24 Nopember 2014.

Dalam rangka penguatan *taxing power* kepada daerah, UU Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah meletakkan 4 (empat) kebijakan mendasar yaitu *pertama*, pembatasan jenis pajak daerah dan retribusi daerah yang dimaksudkan untuk memberikan kepastian hukum bagi masyarakat dan dunia usaha tentang jenis pajak dan pungutan yang menjadi kewajiban atau beban mereka. *Kedua*, penguatan *taxing power* yang dilakukan dengan perluasan basis pajak daerah dan retribusi daerah, peningkatan tarif maksimum beberapa jenis pajak daerah dan diskresi penetapan tarif, serta penambahan jenis pajak daerah dan retribusi daerah yang baru. *Ketiga*, perbaikan sistem pengelolaan pajak daerah dan retribusi daerah. *Keempat*, perubahan dari pengawasan yang bersifat represif menjadi pengawasan preventif dan korektif oleh pemerintah pusat terhadap pajak daerah dan retribusi daerah.³⁶

Sedangkan PAD merupakan sumber asli penerimaan daerah dalam APBD. Oleh karena itu, pusat juga sangat berkepentingan terhadap pajak daerah atau PAD. Tetapi pajak daerah dan retribusi daerah saat ini sudah bersifat *closed list*. Artinya daerah tidak diperkenankan untuk memungut pajak dan retribusi daerah selain yang diatur UU Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (UU tentang PDRD)³⁷.

Secara tidak langsung undang-undang ini lahir sebagai konsekuensi dari UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Salah satu pemberian kewenangan pajak pusat ke daerah adalah Pajak Bumi Bangunan (PBB) Pedesaan dan Perkotaan. Sebelumnya pusat memungut PBB Pedesaan dan Perkotaan walaupun sebagian besar diserahkan kembali ke daerah. Saat ini PBB dan BPHTB sudah menjadi bagian dari pajak daerah kabupaten/kota dan dimasukkan ke dalam struktur PAD.

Fungsi PAD dalam pembiayaan pembangunan daerah sangat strategis,

³⁶ Nota Keuangan dan APBN Tahun Anggaran 2012.

³⁷ UU tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah berlaku efektif sejak 1 Januari 2010.

namun masih terbatas kapasitasnya, termasuk kapasitas pajak daerah. PAD rata-rata hanya menyumbang 15-20% terhadap APBD sampai saat ini. Beberapa daerah memang sudah relatif besar mencapai 25% seperti DKI Jakarta, dan Jawa Timur. Tetapi dipastikan peran transfer fiskal pusat masih dominan dalam APBD baik provinsi maupun kabupaten/kota. Inilah yang menjadi permasalahan dalam politik fiskal daerah. Kapasitas fiskal daerah seperti pajak daerah sangat-sangat terbatas sehingga ketergantungan pada pusat cukup besar. Peran transfer fiskal pusat ke APBD masih mencapai 75-80% terhadap APBD. Hal ini menggambarkan bahwa selama 10 tahun terakhir, kecenderungan daerah khususnya kabupaten/kota yang baru dimekarkan adalah untuk mendapatkan transfer fiskal dalam bentuk dana perimbangan dari pusat. Tujuan untuk mengembangkan ekonomi local jauh

PAD cukup besar. Besarnya PAD provinsi antara lain disebabkan semakin besarnya porsi pajak daerah, terutama dengan meningkatnya pajak kendaraan bermotor (PKB). Walaupun demikian PKB ini masih dibagi-hasilkan kepada daerah kabupaten/kota di provinsi yang bersangkutan. Terdapat beberapa provinsi dengan jumlah pendapatan yang cukup besar di antara seluruh provinsi di Indonesia (lihat tabel).

Kebijakan perpajakan daerah ke depan lebih diarahkan pada penguatan *taxing power* daerah, yaitu dengan meningkatkan basis pajak daerah dan diskresi dalam menetapkan tarif pajak daerah. Juga dapat dilakukan dengan meningkatkan tax ratio masing-masing daerah. Peningkatan basis pajak daerah dilakukan dengan memperluas basis pajak yang sudah ada, seperti katering untuk Pajak Restoran dan permainan golf untuk Pajak Hiburan. Di samping

Tabel 4. Sumber Pendapatan Pemerintah Provinsi Seluruh Indonesia Menurut Jenis Pendapatan (2006-2009)

Jenis Penerimaan	2006	2007	2008	2009
PAD	44,04%	45,05%	46,01%	44,02%
Dana Perimbangan/Transfer Fiskal	48,51%	46,85%	44,46%	45,43%
Lain-lain Pendapatan Yang Sah	7,45%	8,10%	9,53%	10,35%
Total	100%	100%	100%	100%

Sumber: Statistik Keuangan Pemerintah Daerah Provinsi 2006-2009, Penerbit BPS Jakarta.

dari harapan masyarakat. Padahal sebagian besar masyarakat mengetahui dan memahami tujuan dari dibentuknya kabupaten/kota baru adalah untuk mempercepat peningkatan perekonomian daerah yang diharapkan berdampak pada peningkatan kesejahteraan mereka.

Dari tabel di atas, secara rata-rata sumber pendapatan dari transfer fiskal pusat masih dominan walaupun sumber pendapatan berupa

itu juga dilakukan penambahan jenis pajak baru, pajak lingkungan (*green tax*). Penetapan tarif pajak daerah diserahkan sepenuhnya kepada daerah provinsi dan kabupaten/kota.

UU tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (PDRD) hanya menetapkan tarif pajak maksimum untuk menghindari pembebanan pajak yang berlebihan. Untuk menjamin agar daerah tidak menciptakan pungutan yang bermasalah dan sekaligus untuk meningkatkan

Tabel 5. Anggaran Pendapatan dan Pembiayaan Dalam APBD di 5 Provinsi di Indonesia Tahun 2009, (Rp.000)

Provinsi	Pendapatan	Pembiayaan	Jumlah
DKI Jakarta	20.704.533.259	1.746.000.000	22.450.533.259
Papua	5.322.085.000	0	5.322.085.000
Aceh	6.732.212.000	3.141.732.122	9.873.944.122
Jawa Barat	6.951.984.436	1.310.761.917	8.262.746.353
Jawa Timur	5.950.571.845	467.075.903	6.417.647.748

Sumber: Statistik Keuangan Pemerintah Daerah Provinsi 2006-2009, Penerbit BPS Jakarta.

pengawasan pungutan daerah, maka mekanisme pengawasan PDRD dilakukan secara preventif dan diterapkan sanksi bagi daerah yang melanggar, antara lain dapat berupa penundaan dana perimbangan. Untuk menghindari adanya pungutan-pungutan daerah yang menghambat perkembangan ekonomi nasional dan sekaligus menjamin daerah dapat memenuhi kebutuhan pengeluarannya, akan ditingkatkan kegiatan penguatan kapasitas SDM melalui bimbingan teknis dan sosialisasi kepada berbagai pihak Pajak daerah³⁸ terdiri dari pajak daerah provinsi dan pajak kabupaten/kota. Pajak provinsi terdiri dari *Pajak Kendaraan Bermotor (PKB); Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor (BBN-KB); Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor; Pajak Air Permukaan; dan Pajak Rokok*. Sedangkan jenis pajak kabupaten/kota terdiri dari *Pajak Hotel; Pajak Restoran; Pajak Hiburan; Pajak Reklame/Iklan; Pajak Penerangan Jalan (PPJ); Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan; Pajak Parkir; Pajak Air Tanah; Pajak Sarang Burung Walet; Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan; serta Bea Perolehan Ha atas Tanah dan Bangunan (BPHTB)*. Terdapat sebanyak 32 retribusi daerah yang diperbolehkan oleh undang-undang.

Berdasarkan hasil riset dan fakta di lapangan, pendapatan dari pajak provinsi sampai saat ini lebih besar dibandingkan dengan pendapatan dari pajak kabupaten/kota. Pajak provinsi terbesar adalah PKB. Tetapi pendapatan dari PKB juga dibagikan kepada pemerintah kabupaten/kota. Pada prinsipnya

³⁸ Sebelum dibentuknya UU Nomor 28 Tahun 2009, terdapat beberapa undang-undang yang pernah mengatur tentang pajak daerah dan retribusi daerah antara lain: Ordonansi Pajak Kendaraan Bermotor 1934; Ordonansi Pajak Potong 1936; UU Nomor 12 Tahun 1947 tentang Pajak Radio; UU Nomor 14 Tahun 1947 tentang pajak Pembangunan I; UU Nomor 32 Tahun 1956; UU Nomor 11 Drt. 1957 tentang Peraturan Umum Pajak Daerah; UU Nomor 12 Drt. 1957 tentang Peraturan Umum Retribusi Daerah; UU Nomor 74 Tahun 1958 tentang pajak Bangsa Asing; UU 27 Prp.1959 tentang Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor; UU Nomor 10 Tahun 1968 tentang Penyerahan Pajak-pajak Negara, BBN-KB, Pajak Bangsa Asing, dan Pajak Radio kepada daerah; UU Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, UU Nomor 34 Tahun 2000.

objek pajak provinsi tidak boleh sama dengan objek pajak kabupaten/kota.

Beberapa kebijakan yang mendasar yang diatur dalam UU tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah antara lain adalah: 1) Penetapan pajak daerah dan retribusi daerah dari *open-list system* menjadi *closed-list system*. 2) Perluasan basis PKB, BBNKB, Pajak Hotel, Pajak Restoran dan Restribusi Ijin Gangguan. 3) Menambah jenis pajak daerah dan retribusi daerah seperti: Pajak Rokok; Pajak Sarang Burung Walet, BPHTB, PBB-Pedesaan dan Perkotaan, Retribusi Pelayanan Tera/Tera Ulang, Retribusi Pelayanan Pendidikan, Retribusi Pengendalian Menara Telekomunikasi, dan Retribusi Ijin Usaha Perikanan. 4) Memberikan diskresi penetapan tarif pajak kepada provinsi kecuali pajak rokok. 5) Memperbaiki sistem pengelolaan pajak daerah dan retribusi daerah melalui kebijakan bagi hasil pajak provinsi kepada kabupaten/kota yang lebih pasti serta kebijakan *earmarking* untuk jenis pajak daerah tertentu. 6) Kebijakan *earmarking* tersebut misalnya adalah: sebagian pendapatan PPJ harus dialokasikan untuk mendanai sarana penerangan jalan umum; 10% dari pendapatan PKB harus dialokasikan untuk pembangunan dan/atau pemeliharaan jalan, dan peningkatan moda dan sarana transportasi umum; 50% dari pendapatan Pajak Rokok harus dialokasikan untuk mendanai pelayanan kesehatan masyarakat dan penegakan hukum. 7) Meningkatkan efektivitas pengawasan pungutan daerah dengan mengubah mekanisme pengawasan dari sistem represif berdasarkan undang-undang yang lama menjadi preventif dan korektif.³⁹

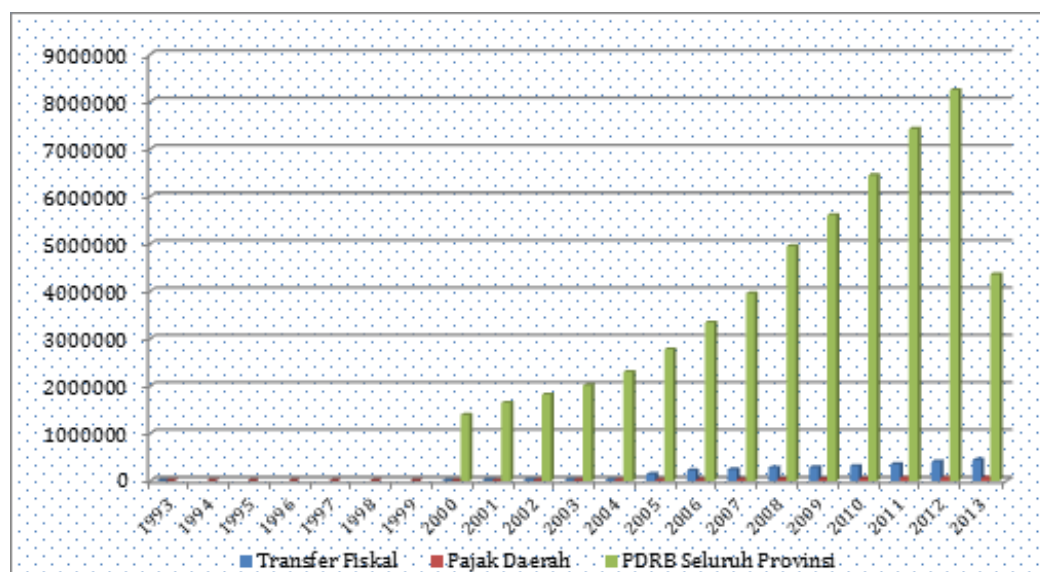
Pemberlakuan beberapa jenis pajak daerah yang baru dalam UU Nomor 28 Tahun

³⁹ Untuk melaksanakan ketentuan Pasal 2 ayat (1) huruf e, UU Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, pemerintah daerah berwenang membuat peraturan daerah untuk memungut Pajak Rokok. Contoh saat ini Perda Provinsi DKI Jakarta Nomor 2 Tahun 2014 tentang Pajak Rokok. Tarif Pajak Rokok ditetapkan 10% dari Cukai rokok yang ditetapkan oleh pemerintah pusat. Pemda DKI Jakarta mengalokasikan paling sedikit 70% dari Pajak Rokok untuk mendanai kesehatan masyarakat dan penegakan hukum oleh aparat yang berwenang.

2009 tidak secara otomatis dapat langsung dilaksanakan oleh pemerintah daerah baik provinsi maupun kabupaten/kota. BPHTB misalnya, berlaku mulai efektif sejak 1 Januari 2011. Pajak Rokok dan PBB Pedesaan dan Perkotaan berlaku efektif sejak 1 Januari 2014. Terkait dengan pelaksanaan undang-undang pajak daerah dan retribusi daerah di atas, maka beberapa hal yang perlu dilakukan dan diperhatikan oleh pemerintah provinsi dan kabupaten/kota, adalah: a) memilih jenis

dan sebagai alat alokasi pembiayaan program/proyek pembangunan daerah. Oleh karena itu peran dan fungsi pajak daerah, baik pajak provinsi maupun kabupaten/kota sangat penting dan strategis dalam struktur APBD.

Apabila membandingkan kapasitas pajak provinsi dengan pajak kabupaten/kota maka jelas pajak provinsi memiliki potensi yang besar, seperti pajak kendaraan bermotor (PKB). Beberapa pajak kabupaten yang menonjol dan menjadi sumber PAD kabupaten/kota adalah



Sumber: Nota Keuangan dan APBN Tahun Anggaran 2012, 2013 dan 2014.

Gambar 3. Grafik Transfer Fiskal, Pajak Daerah dan PDRB Seluruh Provinsi Tahun 1993-2013.

pungutan yang akan diberlakukan dengan mempertimbangkan potensi daerah; b) tidak mengadakan jenis pungutan selain yang ada dalam UU Nomor 28 Tahun 2009; c) peraturan daerah yang mengatur tentang pajak daerah dan retribusi daerah harus dibatalkan sebelum 1 Januari 2012.

Walaupun pemerintah daerah provinsi dan kabupaten/kota memiliki kewenangan memungut pajak daerah dan retribusi daerah, pusat tetap mempunyai kewenangan mengawasi raperda tentang pajak daerah dan retribusi daerah. Pajak daerah dan retribusi daerah merupakan sumber pendapatan penting dalam APBD. Dari sisi kebijakan fiskal, APBD merupakan instrumen penting dalam mendorong pertumbuhan ekonomi daerah, distribusi pendapatan masyarakat di daerah,

Pajak Hotel dan Restoran dan PBB. Pajak hotel dan restoran pun hanya dapat diandalkan oleh daerah perkotaan, kecuali daerah kabupaten yang memiliki potensi pariwisata yang besar seperti Kab.Badung-Bali, Kab. Serang-Banten, Kab.Bintan-Kepulauan Riau, dan kabupaten lainnya.

Jumlah pajak kabupaten/kota yang relatif banyak tidak menjamin terjadi peningkatan penerimaannya untuk mendukung PAD, apabila pemda kabupaten/kota tidak melakukan berbagai strategi kebijakan ekonomi seperti kebijakan investasi untuk mengembangkan ekonomi daerahnya. Perkembangan ekonomi daerah berkorelasi positif terhadap penerimaan pajak daerah dan retribusi daerah. Sebaliknya, apabila tarif pajaknya dinaikkan maka akan menjadi *contra-productive* terhadap sektor

ekonomi swasta di daerah.

Dalam menyikapi perpajakan daerah, pemerintah kabupaten/kota perlu memperhatikan perkembangan ekonomi sektor swasta di daerahnya dan mengidentifikasi sektor ekonomi unggulan yang akan dikembangkan. Sebab pajak penghasilan—sebagai salah satu potensi terbesar pajak pusat, wajib pajaknya sebagian besar berada di daerah. Tetapi daerah mendapatkan relatif kecil dari bagi hasil (*share*) pajak penghasilan (PPh). Dalam konteks ini, memang tidak semua jenis pajak pusat dapat didesentralisasikan, karena pemerintah pusat juga memiliki tugas dan kewenangan yang tidak kalah beratnya dengan tugas dan tanggung jawab pemerintah daerah. Dengan adanya pajak daerah, maka daerah lebih leluasa untuk menetapkan tarifnya, namun tetap dengan mempertimbangkan perkembangan

alam, dan dana hibah (kecuali Dana Alokasi Khusus). Pemerintah provinsi dan kabupaten/kota saat ini mengelola sekitar 36 persen dari total pengeluaran publik, dibandingkan dengan kondisi pada pertengahan 1990-an yang hanya berjumlah sekitar 24 persen. Pos pengeluaran paling besar untuk pemerintah daerah adalah untuk penyelenggaraan administrasi pemerintahan lalu diikuti oleh sektor pendidikan. Pengeluaran untuk administrasi pemerintahan terutama paling banyak terjadi di tingkat provinsi (38 persen dari total pengeluaran) dan tingkat kabupaten/kota (30 persen). Ini sangat bertolak belakang dengan apa yang dijumpai dalam ekonomi yang lebih modern, yang biasanya mengalokasikan 5 persen atau lebih kecil dari anggaran mereka untuk pengeluaran-pengeluaran serupa. Pos-pos terbesar dalam administrasi pemerintahan

Tabel 5. Strukur Belanja Pemerintah Provinsi Seluruh Indonesia Menurut Jenis Belanja 2006-2009 (Rp.Miliar)

Jenis Belanja/Pengeluaran	2006	2007	2008	2009
Belanja Tidak Langsung	30.302	36.215	45.398	49.156
Belanja Langsung	34.484	39.726	43.212	57.031
Total	64.786	75.941	88.610	106.187

Sumber: Statistik Keuangan Pemerintah daerah provinsi 2006-2009, Penerbit BPS Jakarta.

perekonomian di daerah masing-masing.

Semakin besar pendapatan daerah maka akan mendorong peningkatan pengeluaran daerah. Dalam konteks kebijakan pengeluaran atau belanja daerah, porsi belanja langsung memang cenderung lebih besar dibandingkan belanja tidak langsung (lihat tabel).

Dalam konteks fiskal daerah, belanja atau pengeluaran daerah disamping sangat penting untuk membiayai manajemen pemerintahan, tetapi strategis untuk mendorong pertumbuhan ekonomi daerah. Pemerintah daerah memiliki wewenang yang “hampir” penuh atas penggunaan sumber-sumber fiskal mereka. Pemerintah daerah, terutama DPRD melakukan kontrol terhadap pengeluaran dari seluruh sumber penerimaan. Hal ini meliputi penerimaan daerah dari pajak dan retribusi, pendapatan dari sumber-sumber daya

meliputi pengeluaran untuk pembayaran gaji (PNS) dan tunjangan untuk pegawai bagi kepala daerah beserta staf, gaji anggota DPRD, dan rehabilitasi serta pembangunan gedung-gedung pemerintah, terutama gedung pemerintahan daerah otonomi baru.⁴⁰

Dalam struktur belanja langsung pemerintah provinsi, kebijakan belanja modal sangat penting dan strategis dalam mendorong pertumbuhan ekonomi daerah, termasuk juga dalam konteks struktur belanja dalam APBD kabupaten/kota. Sulit diharapkan mempercepat pertumbuhan ekonomi daerah apabila porsi anggaran belanja modal (belanja langsung) tidak meningkat secara signifikan. Seharusnya porsi belanja langsung lebih dari 50% dalam

⁴⁰ Desentralisasi Fiskal dan Kesenjangan Daerah, *siteresources.worldbank.org*, diakses tanggal 24 November 2014.

struktur belanja daerah baik provinsi maupun daerah kabupaten/kota.

Dengan semakin besarnya porsi belanja langsung maka secara otomatis porsi belanja tidak langsung juga harus berkurang. Sebab kuantitas dan kualitas belanja langsung sangat vital mendorong pertumbuhan ekonomi dan sebagai instrumen dalam peningkatan kesejahteraan masyarakat yang dilihat dan diukur dari semakin banyaknya pembangunan infrastruktur public di daerah-daerah.

Tinggal bagaimana kebijakan masing-masing daerah provinsi dan kabupaten/kota dalam menyikapi dan melihat porsi belanja tidak langsung. Belanja apa yang harus berkurang secara signifikan dan belanja apa yang harus dan perlu untuk ditingkatkan. Sebab dalam struktur belanja APBD masih terdapat kebijakan belanja seperti belanja hibah, belanja bantuan social, dan belanja bantuan keuangan. Disamping itu porsi belanja pegawai sangat besar dan dominan dari seluruh belanja tidak langsung dalam APBD provinsi dan APBD kabupaten/kota.

III. KESIMPULAN

Sejak diundangkannya UU Nomor 22 Tahun 2009—sebagaimana telah diamandemen dengan UU Nomor 32 Tahun 2004, politik pemerintahan daerah ditandai dengan pemberlakuan otonomi daerah yang seluas-luasnya atau disebut juga dengan desentralisasi. Artinya pemerintah daerah merupakan daerah otonom yang mengatur dan berwenang mengurus urusan pemerintahan sendiri. Otonomi daerah sejalan dengan politik desentralisasi pemerintahan. Otonomi daerah atau desentralisasi adalah suatu cara suatu Negara membagi atau mendelegasikan kewenangan pemerintahannya kepada pemerintah di bawahnya (*sub-national government*).

Konsekuensi dari pembagian atau pendelegasian urusan pemerintahan tersebut adalah dengan adanya desentralisasi fiskal. Artinya penyerahan urusan atau pembagian kewenangan bidang pemerintahan ke pemerintah daerah diikuti dengan penyerahan finansial (anggaran) kepada daerah untuk melaksanakan urusan bidang pemerintahan

yang diserahkan tersebut. Ini merupakan esensi dari politik desentralisasi yang ditempuh oleh Negara.

Penyerahan finansial atau anggaran ke daerah atau disebut dengan transfer fiskal bertujuan untuk memampukan daerah otonom melaksanakan urusan pemerintahan sendiri melalui peningkatan kemampuan kapasitas fiskal daerah (APBD). Politik desentralisasi fiskal ini dilegalkan dengan payung hukum yang kuat dalam UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah.

Dalam politik desentralisasi fiskal, pemerintah pusat memberikan anggaran dari APBN berupa DAU, Dana Bagi Hasil SDA dan Pajak, serta DAK. Kebijakan DAU dan dana bagi hasil baik SDA dan pajak merupakan transfer fiskal strategis yang bersifat *glock grant* untuk memberdayakan dan meningkatkan kapasitas fiskal dalam memenuhi kebutuhan fiskal daerah. Sebagai kebijakan yang *bersifat block grant* maka DAU menjadi hak daerah dalam hal pengelolaan dan peruntukannya tanpa campur tangan pusat.

Dalam perkembangan implementasi kebijakan DAU, persoalan yang sering muncul antara lain adalah kecenderungan pembentukan daerah otonomi baru yang berdampak pada peningkatan DAU setiap tahun dalam anggaran negara. Di samping itu, peningkatan DAU cenderung diperuntukkan kepada pengeluaran yang kurang mendukung pertumbuhan ekonomi local atau sebagian besar dialokasikan untuk belanja tidak langsung dalam APBD kabupaten/kota. Peningkatan besaran DAU kabupaten/kota setiap tahun selama ini cenderung tidak berkorelasi positif terhadap peningkatan kesejahteraan masyarakat. Alokasi DAU sebagian besar dipergunakan untuk memenuhi kebutuhan belanja pegawai daerah dan belanja barang/jasa.

Walaupun kebijakan transfer fiskal bertujuan untuk memampukan keuangan daerah, tetapi daerah, khususnya daerah kabupaten/kota sampai saat ini masih memiliki ketergantungan besar terhadap transfer fiskal khususnya DAU.

Porsi transfer fiskal dalam APBD kabupaten/kota relatif cukup besar dalam struktur APBD. Hal ini masih menjadi persoalan karena memang sampai saat ini kemampuan PAD relatif terbatas dalam membiayai seluruh pengeluaran daerah.

Sedangkan peran PAD dalam APBD masih tidak banyak meningkat. Proporsi PAD terhadap APBD kabupaten/kota rata-rata 20-25% setiap tahunnya. Hal ini antara lain disebabkan oleh kapasitas PAD khususnya pajak kabupaten/kota masih relatif rendah dalam mendukung pendapatan kabupaten/kota.

Kebijakan DAK menjadi solusi yang penting dalam membiayai berbagai program, proyek pembangunan di daerah, baik provinsi maupun kabupaten/kota. Sampai saat ini bidang yang didanai DAK di daerah bertambah sesuai dengan kebutuhan dan kompleksitas permasalahan yang dihadapi masing-masing daerah kabupaten/kota.

Seharusnya dengan semakin meningkatkan dana transfer fiskal ke daerah dalam bentuk desentralisasi fiskal (dana perimbangan), maka daerah tentu harus pula dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat dengan semakin meningkatnya pelayanan publik di daerah. Karena salah satu indikator kesejahteraan di daerah adalah semakin meningkatnya fungsi dan tugas pelayanan public oleh pemerintah daerah. Di samping semakin banyak pembangunan infrastruktur yang dibangun sesuai dengan kebutuhan masyarakat di daerah masing-masing.

Hal positif dari kebijakan desentralisasi fiskal adalah semakin bertambah kemampuan fiskal daerah guna membiayai kebutuhan belanjanya walaupun masih tetap terjadi ketergantungan terhadap dana APBN. Tetapi sampai saat ini masih banyak daerah yang belum berani membuat kebijakan pinjaman daerah seperti mengeluarkan surat utang daerah untuk membiayai pembangunan daerah baik bersifat jangka menengah (*mid-term project*) maupun jangka panjang (*long-term project*).

Kebijakan desentralisasi fiskal tidak dapat dilepaskan dalam konteks politik desentralisasi yang diambil pemerintah (Negara). Oleh

karena itu, kebijakan desentralisasi sangat dipengaruhi oleh politik pemerintahan atau rezim pemerintah yang berkuasa serta sistem pembagian kewenangan atau urusan pemerintahan antartingkatan pemerintahan. Semakin sedikit urusan atau kewenangan pemerintahan yang diserahkan ke daerah maka semakin sedikit aspek finansial yang diberikan. Hal inilah yang membuat hampir sebagian besar pemerintah daerah tetap “tidak berdaya” ketika terjadi peningkatan kebutuhan belanja daerah untuk meningkatkan perekonomian daerah.

Ukuran keberhasilan dari implementasi kebijakan desentralisasi fiskal bukan hanya dilihat dari semakin meningkatnya dana desentralisasi fiskal dalam APBN (dana perimbangan untuk pelaksanaan desentralisasi), tetapi apa dampaknya terhadap pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat di daerah. Oleh karena itu, pelaksanaan kebijakan desentralisasi fiskal perlu dilakukan untuk memperbaiki kebijakan (*policy*) dan pelaksanaannya di masa mendatang. Artinya evaluasi adalah sebagai upaya untuk memperbaiki tata kelola fiskal daerah dan sekaligus untuk membantu meningkatkan pertumbuhan ekonomi daerah (PDB).

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Badan Pusat Statistik, “*Statistik Keuangan Pemerintah Provinsi 2000-2003*”, Penerbit BPS, Jakarta.

-----, “*Statistik Keuangan Pemerintah Provinsi 2003-2006*”, Penerbit BPS, Jakarta.

-----, “*Statistik Keuangan Pemerintah Provinsi 2006-2009*”, Penerbit BPS, Jakarta.

-----, “*Statistik Keuangan Pemerintah Provinsi 2009-2012*”, Penerbit BPS, Jakarta.

-----, “*Statistik Indonesia 2013*”, Penerbit BPS Jakarta, Mei 2013.

- Kementerian Keuangan RI, "APBN Tahun Anggaran 2009 dan Nota Keuangan."
- , "APBN Tahun Anggaran 2010 dan Nota Keuangan".
- , " APBN Tahun Anggaran 2011 dan Nota Keuangan".
- , " APBN Tahun Anggaran 2012 dan Nota Keuangan".
- , "APBN Tahun Anggaran 2013 dan Nota Keuangan".
- , "APBN Tahun Anggaran 2014 dan Nota Keuangan".
- Kuncoro, Mudrajad., "Otonomi dan Pembangunan Daerah", Jakarta: Penerbit Erlangga, 2004.
- Mardiasmo, "Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah", Yogyakarta: Penerbit ANDI, 2002.
- Muhamad, Fadel, "Reinventing Local Government", Jakarta: Penerbit PTElex Media Komputindo, Desember 2008.
- Nugroho, Riant D. & Tri Hanurita Sudwikatmono, "Tantangan Indonesia: Solusi Pembangunan Politik Negara Berkembang", Jakarta: Penerbit PT.Elex Media Komputindo, 2005.
- Nordholt, Henk Schulte & Gerry Van Klinkenn, "Politik Lokal di Indonesia, Jakarta: Penerbit Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2007.
- Saefulloh, Asep Ahmad, "Kebijakan Pengelolaan APBN Dari Masa ke Masa", Jakarta: Penerbit PPPDI Sekretariat Jenderal DPR RI, Cetakan Pertama November 2010.
- Saragih, Juli Panglima. "Desentralisasi Fiskal dan Keuangan Daerah dalam Otonomi", Jakarta: Ghalia Indonesia, Cetakan Pertama, April 2003.
- Sarundajang, "Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah", Jakarta: Penerbit Pustaka Sinar Harapan, Cetakan Ketiga, 2001.
- Yani, Ahmad, "Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia", Edisi Revisi, ke-5, Jakarta: Penerbit Rajawali Pers, 2013.
- Jurnal Ilmiah/Majalah Ilmiah**
- Hidayat, Syarif "Desentralisasi dan Otonomi Daerah Dalam Perspektif *State-Society Relation*", *Jurnal Politik*, Vol.1/No.1/Th. 2008, Jakarta: Penerbit Universitas Nasional.
- Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*, Vol.10, No.3, Maret 2007, Yogyakarta: Penerbit FISIPOL UGM 2007.
- Jurnal Ekonomi Studi Pembangunan*, Vol.1/No.3/Th.2009, Penerbit FE-Universitas Negeri Malang, 2009.
- Mardiana dan Syafril Basri, "Desentralisasi Fiskal dan Disparitas Regional di Provinsi Riau", Pekanbaru: *Jurnal Ekonomi*, Vol.20/No.4/Desember 2012, Penerbit FE-Universitas Riau (UNRI), 2012.
- Surtikanti, "Permasalahan Otonomi Daerah Ditinjau Dari Aspek Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah", dalam *Majalah Ilmiah UNIKOM*, Vol.11/No.1/Th2010, Penerbit Universitas Komputer Indonesia, Jakarta.
- Website/Http/www/Internet**
- "Percepatan Pembangunan Dalam Desentralisasi Fiskal", <http://birokrasi.kompasiana.com/>, diakses tanggal 18 Juni 2014.
- "Dampak Desentralisasi Fiskal Terhadap Pembangunan Ekonomi Daerah di Indonesia" oleh Bonar M. Sinaga dan Hermanto Siregar, dalam <http://otonomidaerah.com.>, diakses tanggal 20 Nopember 2014.
- "Dampak Desentralisasi Fiskal Terhadap Kemiskinan di Indonesia: Suatu analisis stimulus kebijakan" oleh Muana Nanga, dalam repository.ipb.ac.id., diakses 21 Nopember 2014.
- Peraturan Perundang-Undangan**
- UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- UU Nomor 32 Tahun 1956 tentang Perimbangan Keuangan Antara Negara dengan Daerah-

- Daerah yang Berhak Mengurus Rumah Tangganya Sendiri.
- UU Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan Daerah.
- UU Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.
- UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.
- UU Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.
- UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
- UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah.
- Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2005 tentang Dana Perimbangan.
- Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1992.
- Peraturan Presiden 10 Tahun 2013 tentang Alokasi DAU Kabupaten/Kota Tahun 2013.
- Peraturan Menteri Keuangan RI Nomor 201/PMK.07/2012.
- Peraturan Menteri Keuangan RI Nomor 23/PMK-07/2013
- Perda Provinsi DKI Jakarta Nomor 2 Tahun 2014 tentang Pajak Rokok.