



REPUBLIK INDONESIA
KEMENTERIAN HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA

SURAT PENCATATAN CIPTAAN

Dalam rangka perlindungan ciptaan di bidang ilmu pengetahuan, seni dan sastra berdasarkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2014 tentang Hak Cipta, dengan ini menerangkan:

Nomor dan tanggal permohonan : EC00201813398, 22 Mei 2018

Pencipta

Nama : **Prof. Dr. Yuswanto, S.H., M.H.**
Alamat : Jl. Anggrek No. 42 Perumahan Bataranila Rajabasa, Bandar Lampung, Lampung, 35362
Kewarganegaraan : Indonesia

Pemegang Hak Cipta

Nama : **Lembaga Penelitian Dan Pengabdian Kepada Masyarakat Universitas Lampung**
Alamat : Jl. Soemantri Brojonegoro No. 1 Gedongmeneng, Bandar Lampung, Lampung, 35145
Kewarganegaraan : Indonesia
Jenis Ciptaan : **Buku**
Judul Ciptaan : **HUKUM DESENTRALISASI KEUANGAN**
Tanggal dan tempat diumumkan untuk pertama kali di wilayah Indonesia atau di luar wilayah Indonesia : 28 Mei 2012, di Bandar Lampung
Jangka waktu perlindungan : Berlaku selama 50 (lima puluh) tahun sejak Ciptaan tersebut pertama kali dilakukan Pengumuman.
Nomor pencatatan : 000108966

adalah benar berdasarkan keterangan yang diberikan oleh Pemohon.
Surat Pencatatan Hak Cipta atau produk Hak terkait ini sesuai dengan Pasal 72 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2014 tentang Hak Cipta.

a.n. MENTERI HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA
DIREKTUR JENDERAL KEKAYAAN INTELEKTUAL



Dr. Freddy Harris, S.H., LL.M., ACCS.
NIP. 196611181994031001



Dr. Yuswanto, S.H., M.H.

HUKUM DESENTRALISASI KEUANGAN



HUKUM DESENTRALISASI KEUANGAN

Dr. Yuswanto, S.H., M.H.



Divisi Buku Perguruan Tinggi
PT RajaGrafindo Persada
J A K A R T A

Perpustakaan Nasional: Katalog Dalam Terbitan (KDT)
Yuswanto

Hukum Desentralisasi Keuangan/Yuswanto.—
Jakarta: Rajawali Pers, 2012
xiv, 256 hlm., 21 cm.
Bibliografi: hlm 249.
ISBN 978-979-769-449-4

1. Keuangan daerah. I. Judul.

336.013

Hak cipta 2012, pada penulis

Dilarang mengutip sebagian atau seluruh isi buku ini dengan cara apa pun,
termasuk dengan cara penggunaan mesin fotokopi, tanpa izin sah dari penerbit

2012.1201 RAJ

Dr. Yuswanto, S.H., M.H.

HUKUM DESENTRALISASI KEUANGAN

Cetakan ke-1 Mei 2012

Hak penerbitan pada PT RajaGrafindo Persada, Jakarta

Desain cover: fajargrafika09@yahoo.co.id

Dicetak di Fajar Interpratama Offset

PT RAJAGRAFINDO PERSADA

Kantor Pusat:

Jl. Raya Leuwingu No. 112

Kel. Leuwingu, Kec. Tapos, Kota Depok 16956

Telp 021-84311162 Fax 021-84311163

Email: rajapers@rajagrafindo.co.id <http://www.rajagrafindo.co.id>

Perwakilan:

Bandung-40243 Jl. H. Kurdi Timur No. 8 Komplek Kurdi Telp. (022) 5206202.
Yogyakarta-Pondok Soragan Indah Blok A-1, Jl. Soragan, Ngestiharjo, Kasihan Bantul,
Telp. (0274) 625093. **Surabaya**-60118, Jl. Rungkut Harapan Blok A No. 9, Telp. (031)
8700819. **Palembang**-30137, Jl. Kumbang III No. 4459 Rt. 78, Kel. Demang Lebar
Daun Telp. (0711) 445062. **Pekanbaru**-28294, Perum. De'Diandra Land Blok. C1/01
Jl. Kartama, Marpoyan Damai, Telp. (0761) 65807. **Medan**-20144, Jl. Eka Rasmil Gg.
Eka Rossa No. 3A, Komplek Johor Residence, Kec. Medan Johor, Telp. (061) 7871546.
Makassar-90221, Jl. ST. Alauddin Blok A 9/3, Komp. Perum Bumi Permata Hijau,
Telp. (0411) 861618. **Banjarmasin**-70114, Jl. Bali No. 31 Rt. 9, Telp. (0511) 3352060.
Denpasar, Jl. Imam Bonjol Gg. 100/V No. 5B, Denpasar, Telp. (0361) 8607995.

KATA SAMBUTAN

Prof. Dr. H. Bagir Manan, S.H., M.C.L.

Pemikiran mengenai susunan pemerintahan daerah berotonomi telah digagas sejak pergerakan nasional. Proklamator Mohammad Hatta tahun 1926 telah menulis mengenai susunan pemerintahan daerah otonomi bagi sebuah negara Indonesia merdeka, hal yang sama dapat dibaca pendapat tokoh-tokoh pergerakan nasional seperti Mohammad Yamin, Soepomo dan lain-lain, juga tidak dapat menghindari keharusan berotonomi walaupun dengan berbagai batasan yang akhirnya memudarkan otonomi yang tampak tentang suatu susunan pemerintahan yang sentral tersebut.

Sejak merdeka, gagasan-gagasan otonomi tersebut telah diejawantahkan dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang berkaitan dengan otonomi. Namun, dalam perjalanan didapati berbagai masalah yang menimbulkan bermacam-macam ketegangan antara pusat dan daerah. Salah satu sumber penyebab pergolakan daerah terjadi penyebab pendapat dan seterusnya menyangkut hubungan pusat dan daerah khususnya pelaksanaan otonomi di bidang keuangan daerah. Melalui berbagai kebijakan keuangan, daerah serba tergantung pada pusat sehingga kehilangan kemandirian sebagai dasar pelaksanaan otonomi secara wajar.

Semua undang-undang dasar yang ada maupun yang pernah ada menghendaki otonomi luas. Bahkan Undang-Undang Dasar Sementara (UUDS) 1950, dasar otonomi luas dimuat secara eksplisit dalam Pasal 131 ayat (2) UUDS tersebut. Meskipun UUD 1945 tidak secara eksplisit, tetapi ini menegaskan juga adanya prinsip otonomi luas. Pada saat penulis mempertahankan disertasinya yang sebagai cikal

bakal buku ini, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah telah diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Demikian juga, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah telah diganti dengan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.

Di bidang keuangan, otonomi luas harus diikuti dengan perimbangan keuangan antara pusat dan daerah yang sebelumnya diwujudkan dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999, selain menyangkut hal-hal yang biasa, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 memperkenalkan sistem Dana Alokasi Umum atau yang disingkat dengan DAU dan Dana Alokasi Khusus atau DAK yang diharapkan akan mewujudkan perimbangan hubungan keuangan antara pusat dan daerah.

Sepintas lalu, dana alokasi umum akan meningkatkan pendapatan daerah untuk lebih menjamin kemandirian daerah. Akan tetapi, sistem ini belum serta merta melepaskan ketergantungan daerah kepada pusat, karena: *pertama*, dana alokasi umum setiap tahun diatur dalam APBN sehingga secara hakiki tetap merupakan keuangan pusat yang dialokasikan ke daerah, dengan perkataan lain dana alokasi umum pada dasarnya adalah subsidi pusat kepada daerah; *kedua*, besarnya dana alokasi umum harus diperjuangkan tiap tahun oleh daerah kepada pusat, selain rawan berbagai kompromi akhirnya daerah bergantung pada kebaikan hati pusat; yang *ketiga*, didapati berbagai sumber pendapatan daerah yang tidak tergolong sebagai sumber dana alokasi umum sehingga sepenuhnya menjadi pendapatan pusat; *keempat*, sistem dana alokasi umum menimbulkan kepincangan pendapatan antardaerah, yaitu terdapat sedikit daerah yang mempunyai sumber-sumber kekayaan yang banyak dibandingkan dengan daerah yang lain.

Beberapa hal di atas menunjukkan betapa sistem otonomi yang baru belum sepenuhnya meniadakan sumber tarik menarik antara pusat dan daerah, dan bahkan antardaerah. Inilah bagian-bagian utama kajian penulis dalam buku ini. Kajian ini sangat penting karena beberapa hal: *pertama*, di seluruh dunia kajian otonomi tetap selalu aktual mengingat dinamika pemerintahan sebagai unsur pelayanan kepada masyarakat selalu bergerak dinamis sesuai dengan perkembangan pemerintahan dan dinamika masyarakat itu; *kedua*, bagi Indonesia, kajian otonomi sangat penting bukan semata-mata karena masih dalam pertumbuhan untuk menemukan bentuk dan isi yang tepat, selain itu dari berbagai pengaturan hukum, kebijakan-kebijakan dan kecenderungan-kecenderungan yang berlaku, masih didapati berbagai macam semangat sentralisasi daripada desentralisasi; yang *ketiga*, khusus kajian mengenai keuangan daerah sangat penting, bukan hanya soal memperbesar atau menjamin pundi-pundi keuangan daerah melainkan untuk menjamin setiap sen uang tersebut mempunyai kontribusi meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan umum bukan sebagai peluang untuk disalahgunakan yang merugikan rakyat banyak.

Selamat membaca
Bandung, April 2012

Prof. Dr. H. Bagir Manan, S.H., M.C.L.

KATA PENGANTAR

Puji syukur kehadirat Allah Swt., karena atas perkenannya maka buku ini dapat terbit seperti apa adanya. Buku yang berjudul *Hukum Desentralisasi Keuangan* ini, seperti juga buku sebelumnya merupakan cuplikan dari disertasi penulis yang dipertahankan di Universitas Padjadjaran Bandung pada tanggal 6 Mei 2006 lalu.

Oleh sebab itu, sudah pada tempatnyalah penulis mengucapkan terima kasih kepada Prof. Dr. H. Bagir Manan, S.H., MCL. selaku ketua promotor dan Prof. Dr. H. Ateng Syafrudin, S.H. serta Prof. Dr. B. Arief Sidharta, S.H. selaku anggota promotor yang telah dengan tulus ikhlas mencurahkan perhatiannya dalam membimbing penulis.

Khusus kepada Prof. Dr. H. Bagir Manan, S.H., MCL. diucapkan terima kasih kembali, karena selain sebagai ketua promotor sebagian dari Pidato Pertanggungjawaban beliau ketika penulis Ujian Terbuka Disertasi di Universitas Padjadjaran Bandung pada tanggal 6 Mei 2006 lalu, dijadikan sebagai Kata Pengantar buku ini. Hal ini telah dimintakan izin oleh penulis kepada beliau ketika bersilaturahmi menjelang berakhirnya jabatan beliau sebagai Ketua Mahkamah Agung (MA) RI di ruang kerja beliau saat itu.

Adapun pembahasan yang tidak berasal dari disertasi adalah: (1) topik yang berjudul Dana Percepatan Pembangunan Infrastruktur Daerah (DPPID) pada Bab V yang pernah diterbitkan sebagai artikel pada *Harian Lampung Post* (5/11/2011); dan (2) Bab VI tentang Dana Perimbangan untuk Rekonstruksi Daerah Pascabencana yang sebagian telah

diterbitkan pada Jurnal Ilmu Hukum Fiat Justisia (Volume 2/2008).

Buku ini diterbitkan setidaknya berkaitan dengan dua hal. *Pertama*, berkaitan dengan usia penulis yang mencapai setengah abad pada tanggal 14 Mei 2012. *Kedua*, berkaitan dengan masa pengabdian penulis di Fakultas Hukum Universitas Lampung yang mencapai seperempat abad pada tanggal 1 Maret 2012. Kedua momentum ini merupakan sesuatu yang tidak bisa dilupakan karena bukan saja berkaitan dengan masa 50 dan/atau 25 tahun, tetapi berkaitan dengan rasa syukur kepada Allah Swt. atas nikmat yang diberikan-Nya kepada penulis selama ini.

Buku ini tentu saja banyak sekali kekurangannya di sana-sini, dan sebagai cuplikan dari disertasi sebagai bahan utamanya, tentu saja banyak sekali yang sudah berubah. Karena perubahan itulah, maka banyak sekali ulasan yang menjadi berubah pula, sehingga banyak yang menjadi tidak jelas antara pendapat asli penulis dan pendapat para ahli lain yang dikutip dalam buku ini. Dalam kesempatan ini, penulis mengucapkan terima kasih kepada Dr. Muhammad Akib, S.H., M.Hum. yang telah bersedia menjadi editor buku ini, dan juga kepada Ade Arif Firmansyah, S.H., M.H., yang telah bersedia menghimpun kembali naskah ini untuk menjadi buku.

Ibarat kata pepatah, tiada gading yang tak retak, begitu pula adanya buku ini. Maksud hati ingin menyajikan yang terbaik, tetapi apa daya karena keterbatasan penulis sehingga yang ditampilkan adalah wujud buku yang sederhana. Untuk itu, penulis menghaturkan terima kasih yang tidak terhingga kepada kedua orang tua, yakni ibunda Hj. Siti Chodidjah (alm.) dan ayahanda H. Hasdar. Begitu pula kepada isteri tercinta Dra. Hj. Cik Vedesari, M.Pd. ananda Primayani Yustyasari, S.H., Rizky Vedyanto (alm.) dan Elwanda Yudistira sebagai curahan kasih sayang selama ini.

Bagi pembaca buku ini diharapkan saran dan kritik untuk memacu supaya berkarya lebih baik lagi ke depan. Dengan demikian, diucapkan terima kasih.

Bandar Lampung, April 2012

Penulis,

Dr. Yuswanto, S.H., M.H.

DAFTAR ISI

KATA SAMBUTAN	v
KATA PENGANTAR	ix
DAFTAR ISI	xiii
BAB 1 DESENTRALISASI KEUANGAN.....	1
A. Pengertian Otonomi Daerah.....	1
B. Pengertian Kemandirian Daerah.....	7
C. Desentralisasi Keuangan Dalam Sistem Otonomi	12
D. Desentralisasi Keuangan Sebagai Wujud Kemandirian Daerah	18
E. Kewenangan Daerah Dalam Bidang Keuangan	23
F. Implementasi Desentralisasi Keuangan di Indonesia	31
BAB 2 HUBUNGAN KEUANGAN ANTARA PUSAT DAN DAERAH	37
A. Pengertian Hubungan Keuangan	37
B. Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah Dalam Sistem Otonomi	45
C. Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah dengan Pendekatan Kapitalisasi (<i>Capitalization Approach</i>)	47
D. Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah dengan Pendekatan Sumber Pendapatan (<i>Income Source Approach</i>)	51

Daftar Isi

E.	Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah dengan Pendekatan Pengeluaran (<i>Expenditures Approach</i>)	57
F.	Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah dengan Pendekatan Komprehensif (<i>Comprehensive Approach</i>)	61
G.	Pendekatan Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah di Indonesia.....	67
H.	Keseimbangan Hubungan Keuangan Antara Pusat dan Daerah dan Antardaerah di Indonesia	73
I.	Dasar Hukum Hubungan Keuangan Antara Pusat dan Daerah di Indonesia	80
BAB 3	PENDAPATAN DAERAH.....	87
A.	Pengertian Pendapatan Daerah.....	87
B.	Pendapatan Daerah Merupakan Bagian dari Keuangan Daerah	89
C.	Sumber-sumber Pendapatan Daerah	95
D.	Prinsip-prinsip Pengelolaan Pendapatan Daerah	98
E.	Pendapatan Daerah Dalam Kerangka Desentralisasi	105
F.	Pendapatan Daerah Dalam Kerangka Dekonsentrasi.....	111
G.	Pendapatan Daerah Dalam Kerangka Tugas Pembantuan.....	117
BAB 4	PENDAPATAN ASLI DAERAH	121
A.	Hasil Pajak Daerah.....	130
B.	Hasil Retribusi Daerah	158
C.	Hasil PAD Lainnya.....	167

BAB 5 DANA PERIMBANGAN.....	171
A. Dana Bagi Hasil	173
B. Dana Alokasi Umum	181
C. Dana Alokasi Khusus.....	186
D. Dana Percepatan Pembangunan Infrastruktur Daerah	191
BAB 6 DANA PERIMBANGAN UNTUK REKONSTRUKSI DAERAH PASCABENCANA	199
A. Pendahuluan	199
B. Konsep Dasar Dana Perimbangan.....	205
C. Dana Perimbangan Berdasarkan Undang-Undang	210
D. Implementasi Dana Perimbangan Pascabencana Tsunami Provinsi Aceh dan Sebagian Provinsi Sumut	221
E. Penutup.....	236
DAFTAR PUSTAKA	239
GLOSARIUM	243
INDEKS	249
BIODATA PENULIS	253

BAB 1

DESENTRALISASI KEUANGAN

A. Pengertian Otonomi Daerah

Pengertian "otonomi daerah" dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) berarti bahwa hak, wewenang, dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.¹ Pengertian ini ternyata tidak berbeda dengan Pasal 1 huruf c Undang-Undang Nomor 5/1974: "otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku." Pengertian itu tidak terlepas dari pengertian otonomi yang dalam konteks politik dan pemerintahan mengandung makna pemerintahan sendiri. Kata "otonomi" berasal dari kata "otonom" yang mempunyai dua pengertian. *Pertama*, berdiri sendiri; dengan pemerintahan sendiri; dan daerah otonom. *Kedua*, kelompok sosial yang memiliki hak dan kekuasaan menentukan arah tindakannya sendiri.²

¹Kamus Besar Bahasa Indonesia, Edisi Ketiga, Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional-Balai Pustaka, Jakarta, 2001, hlm. 805.

²*Ibid*, hlm. 805.

Dalam *Black's Law Dictionary*, kata *autonomy* mempunyai arti: (1) *the right of self-government*; dan (2) *a self-governing state*.³ Dalam *Webster's Third New International Dictionary* dijelaskan bahwa *autonomy* berasal dari kata *autonomia* dalam bahasa Yunani dengan dua pengertian. Pertama, *the quality or state being independent, free and self directing*. Kedua, *the degree of self determination or political control possessed by a minority group, territorial division or political unit in its relations to the state or political community of which it forms a part and extending from local to full independence*.⁴ Dalam *Oxford – Advanced Learner's Dictionary*, kata *autonomy* mempunyai dua pengertian pula. Pertama, *the freedom for a country, a region or an organization to govern itself independently: a campaign in Wales for greater autonomy*. Kedua, *the ability to act and make decision without being controlled by anyone else: giving individuals greater autonomy in their own lives*.⁵

Amrah Muslimin mengartikan otonomi sebagai pemerintahan sendiri. Pengertian tersebut didapat dari kata "*auto*" yang berarti sendiri dan kata "*nomes*" yang artinya pemerintahan. Kata pemerintahan dalam konteks ini adalah dalam arti luas. Oleh sebab itu, otonomi mencakup empat jenis aktivitas. Pertama, membentuk perundangan sendiri (*zelfwetgeving*). Kedua, melaksanakan sendiri (*zelfuitvoering*). Ketiga, melakukan peradilan sendiri (*zelfrechtspraak*). Keempat, melakukan tugas kepolisian sendiri (*zelf-politie*).⁶

S.H. Sarundajang sependapat bahwa *autonomy* berasal dari bahasa Yunani, *auto* yang berarti sendiri dan *nomous*

³Bryan A. Garner (ed), *Black's Law Dictionary*, Seventh Edition 1 & 2, West Group, ST. Paul, Minn, 1999, hlm. 130.

⁴Philip Babcock Gove, *Webster's Third New International Dictionary*, Merriam-Webster, Incorporated, USA, 1993.

⁵Sally Wehmeier (ed), *Oxford Advanced Learner's Dictionary of Current English*, Sixth Edition, Oxford University Press, New York, USA, 2000, P. 70.

⁶Amrah Muslimin, *Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah*, Penerbit Alumni, Bandung, 1986, hlm. 6.

yang berarti hukum atau peraturan. Dengan berpatokan pada *Encyclopedia of Social Science*, Sarundajang mengartikan otonomi sebagai *the legal self sufficiency of social body and its actual independence*. Berkaitan dengan politik dan pemerintahan, maka otonomi daerah berarti *self government* atau *the condition of living under one's own laws*. Artinya, daerah yang memiliki *legal self sufficiency* yang bersifat *self government* yang diatur dan diurus oleh *own laws*. Itulah sebabnya menurut Sarundajang, otonomi lebih menitikberatkan aspirasi dibandingkan dengan kondisi.⁷

Pendapat Sarundajang tersebut sangat mungkin diilhami oleh pendapat R.D.H. Koesoemahatmadja yang menyatakan istilah "*autonomie*" berasal dari bahasa Yunani, "*autos*" yang berarti sendiri dan "*nomos*" artinya undang-undang. Dengan demikian, otonomi diartikan sebagai "perundangan sendiri" (*zelfwetgeving*). Meskipun demikian, dalam perkembangannya di Indonesia, otonomi itu selain mengandung arti "perundangan" (*regeling*), juga mengandung arti "pemerintahan" (*bestuur*).⁸

R.D.H. Koesoemahatmadja berpendapat bahwa dengan diberikannya "hak dan kekuasaan" perundangan dan pemerintahan kepada daerah otonom seperti provinsi dan kabupaten/kota, maka daerah tersebut dengan inisiatifnya sendiri dapat mengurus rumah tangga daerahnya. Untuk mengurus rumah tangga daerah tersebut menurut Koesoemahatmadja adalah dilakukan dengan dua cara. *Pertama*, membuat produk-produk hukum daerah yang tidak bertentangan dengan undang-undang dasar maupun perundang-undangan lainnya. *Kedua*, menyelenggarakan kepentingan-kepentingan umum.⁹

⁷S.H. Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2001, hlm. 33.

⁸R.D.H. Koesoemahatmadja, *Pengantar Ke Arah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Penerbit Binacipta, Bandung, 1979, hlm. 15.

⁹*Ibid*, hlm. 16.

Koesoemahatmadja menyatakan bahwa batasan mengenai luasnya isi rumah tangga suatu daerah dapat dilihat dari dua hal. *Pertama*, berdasarkan "*territorium*" luas kekuasaan otonomi suatu daerah dibatasi menurut luas wilayahnya saja. *Kedua*, berdasarkan "*materie*" bahwa isi dan luas rumah tangga daerah itu tergantung dari sistem rumah tangga yang dipergunakan. Untuk melihat isi dan luasnya rumah tangga daerah tersebut dapat diketahui dari tiga pengertian yang disebut dengan ajaran (teori). *Pertama*, pengertian rumah tangga secara materiil (*materiele huishoudingbegrip*). *Kedua*, pengertian rumah tangga secara formal (*formele huishoudingbegrip*). *Ketiga*, pengertian rumah tangga secara riil (*reele huishoudingbegrip*).¹⁰

Dalam ajaran rumah tangga daerah secara materiil, antara pusat dan daerah terdapat pembagian tugas yang dirinci secara tegas berdasarkan undang-undang yang mengaturnya. Dalam hal ini, terdapat pembagian tugas secara materiil (*materiele taakverdeling*) antara pusat dan daerah. Dengan demikian, rumah tangga daerah itu hanya meliputi tugas-tugas yang ditentukan satu per satu secara nominatif berdasarkan undang-undang tentang otonomi daerah.¹¹

Dalam ajaran rumah tangga daerah secara formal tidak ada perbedaan sifat antara urusan-urusan yang diselenggarakan oleh pusat maupun daerah. Apa yang dapat dilakukan oleh pusat pada prinsipnya dapat juga dilakukan oleh daerah. Jika antara keduanya dilakukan pembagian tugas, maka pembagian tersebut dilakukan atas pertimbangan rasional dan praktis semata. Pembagian tugas tersebut bukan disebabkan karena perbedaan sifat dari materi yang diatur, tetapi semata-mata berdasarkan keyakinan bahwa kepentingan-kepentingan daerah akan dapat lebih baik dan berhasil (efektif dan efisien) jika diselenggarakan oleh daerah itu sendiri. Penentuan

¹⁰*Ibid*, hlm. 16.

¹¹*Ibid*, hlm. 16.

pembagian tugas antara pusat dan daerah itu, bukanlah didasarkan atas perbedaan sifat dari urusan-urusan yang menjadi tanggung jawab masing-masing tingkat pemerintahan, melainkan karena pertimbangan efisiensi belaka.¹²

Dalam ajaran rumah tangga daerah secara riil, pembagian tugas antara pusat dan daerah didasarkan pada keadaan dan faktor-faktor yang nyata. Hal ini dimaksudkan untuk mencapai harmoni antara tugas dan kemampuan masing-masing tingkat pemerintahan. Berdasarkan undang-undang telah ditentukan urusan rumah tangga daerah sebagai bekal untuk bekerja bagi daerah, tetapi setiap saat urusan-urusan tersebut dapat ditambah tergantung dari kesanggupan dan kemampuan masing-masing daerah.¹³ Dalam kontes ini, bisa saja urusan rumah tangga masing-masing daerah menjadi berbeda.

Dari beberapa pemahaman tersebut, maka pada hakikatnya otonomi daerah dapat dimaknai dalam beberapa hal. *Pertama*, hak mengurus rumah tangganya sendiri. Hak tersebut menurut Sarundajang, bersumber dari wewenang pangkal dan urusan-urusan pusat yang diserahkan kepada daerah. *Kedua*, dalam kebebasan menjalankan hak mengurus dan mengatur rumah tangga sendiri tersebut, daerah tidak dapat menjalankan hak dan wewenang otonominya di luar batas-batas wilayah daerah yang bersangkutan. *Ketiga*, daerah tidak boleh mencampuri hak mengatur dan mengurus rumah tangga daerah lain sesuai dengan wewenang pangkal dan urusan yang diserahkan kepadanya. *Keempat*, otonomi tidak membawahi daerah lain dengan pengertian hak mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri tidak merupakan subordinasi hak mengatur dan mengurus rumah tangga daerah lain. Menurut Sarundajang, suatu daerah otonom merupakan *self government, self sufficiency, self authority, dan self regulation to its*

¹²*Ibid*, hlm. 17.

¹³*Ibid*, hlm. 18.

law and affair dari daerah lain baik vertikal maupun horizontal, karena daerah otonom memiliki *actual independence*.¹⁴

Pemaknaan otonomi daerah sebagaimana dikemukakan Sarundajang di atas, pernah diterapkan di Indonesia. Pasal 4 ayat (2) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah mengatur bahwa "daerah-daerah sebagaimana dimaksud ayat (1) masing-masing berdiri sendiri dan tidak mempunyai hubungan hierarki satu sama lain". Akibatnya, pemerintah provinsi sulit sekali mengadakan koordinasi dengan pemerintah kabupaten/kota. Sering kali dalam rapat koordinasi yang diselenggarakan oleh pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten/kota hanya mengirim utusan berupa pejabat yang tidak mempunyai kewenangan untuk mengambil keputusan, sehingga maksud dan tujuan diadakannya rapat koordinasi menjadi tidak tercapai.

Mengatasi tersumbatnya koordinasi antara pemerintah provinsi dan kabupaten/kota, maka Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 mengatur bahwa "Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi atas kabupaten dan kota yang masing-masing mempunyai pemerintahan daerah." Kata "dibagi atas" jelas menunjukkan antartingkat pemerintahan itu sesungguhnya adalah terdapat hierarki. Penerapannya adalah pemerintah provinsi mengawasi kabupaten/kota dengan cara mengevaluasi peraturan daerah dan lain sebagainya.

Menurut Bagir Manan, penggunaan istilah "otonomi" erat kaitannya dengan sifat dari urusan rumah tangga daerah. Artinya, dengan penyerahan atau pengakuan urusan pemerintahan tertentu, maka daerah berhak untuk secara bebas (*zelfstandig*) mengatur dan mengurus urusan tersebut sesuai dengan kepentingan daerahnya. Hak untuk mengatur

¹⁴S.H. Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat Ke Daerah*, Op. Cit., hlm. 34.

dan mengurus urusan pemerintahan yang telah menjadi urusan rumah tangga daerah disebut hak otonomi.¹⁵

Bagir Manan berpendapat, mengingat wilayah negara dan kemajemukan serta hasrat untuk memberikan kesempatan seluas-luasnya kepada daerah-daerah dan berbagai kesatuan masyarakat hukum untuk berkembang secara mandiri, maka perlu dibangun sendi penyelenggaraan pemerintahan baru yang lebih sesuai yaitu desentralisasi yang berinti pokok atau bertumpu pada otonomi.¹⁶ Artinya, otonomi merupakan inti (pokok) dari desentralisasi.

Menurut Bagir Manan, otonomi bukan sekadar pemencaran penyelenggaraan pemerintahan-untuk mencapai efisiensi dan efektivitas. Otonomi adalah sebuah tatanan ketatanegaraan (*staatsrechtelijk*), bukan hanya tatanan administrasi negara (*administratiefrechtelijk*). Oleh sebab itu, otonomi berkaitan dengan dasar-dasar bernegara dan susunan organisasi negara.¹⁷

B. Pengertian Kemandirian Daerah

Kata "kemandirian" dalam KBBI diartikan sebagai "hal atau keadaan dapat berdiri sendiri tanpa bergantung pada orang lain."¹⁸ Kata dasarnya adalah "mandiri" yang dalam Kamus Inggris Indonesia, "*independent*" dengan arti: (1) merdeka; (2) sendiri; (3) yang berdiri sendiri, yang berjiwa bebas; dan (4) bebas.¹⁹ Dalam Kamus *Black's Law Dictionary*, kata "*independent*" berarti: (1) *not subject to the control or influence*

¹⁵Bagir Manan, Hubungan Antara Pusat Dan Daerah Menurut Asas Desentralisasi Berdasarkan UUD 1945, Disertasi, Fakultas Pascasarjana Universitas Padjadjaran, Bandung, 1990, hlm. 37.

¹⁶Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Penerbit Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 2001, hlm. 24.

¹⁷*Ibid*, hlm. 24.

¹⁸Kamus Besar Bahasa Indonesia, *Op. Cit.*, hlm. 710.

¹⁹John M. Echols dan Hassan Shadily, *Kamus Inggris Indonesia*, Penerbit PT Gramedia, Jakarta, 1990, hlm. 318.

*of another; (2) not associated with another entity; dan (3) not dependent or contingent on something else.*²⁰

Kata "daerah" menurut Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 32/2004 disebut dengan daerah otonom. Dengan demikian, daerah 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 (NKRI). Unsur-unsur yang terkandung dalam definisi tersebut adalah sebagai berikut:

1. kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas wilayah tertentu;
2. berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat;
3. pengaturan dan pengurusan tersebut menurut prakarsa dan berdasarkan aspirasi masyarakat; dan
4. dalam sistem NKRI.

Pengertian daerah tersebut berkaitan dengan pengertian otonomi yang berdasarkan Pasal 1 angka 5 Undang-Undang Nomor 32/2004. Hal itu dimungkinkan karena pengertian daerah dalam konteks itu adalah sama dengan pengertian daerah otonom. Dengan demikian, pengertian kemandirian daerah tersebut adalah berkaitan dengan berotonomi bagi daerah yang bersangkutan. Berotonomi artinya adalah daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Pengertian otonomi menurut Undang-Undang Nomor 32/2004 dibedakan dengan pengertian desentralisasi.

²⁰Bryan A. Garner, *Op. Cit.*, hlm. 774.

Alasannya, karena pengertian otonomi mengandung unsur "kewenangan untuk mengatur" atau dengan kata lain terkandung juga pengertian kemandirian. Adapun pengertian desentralisasi sesuai dengan Pasal 1 angka 7 Undang-Undang Nomor 32/2004 adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonomi untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem NKRI.

Berdasarkan hal itulah, maka Juli Panglima Saragih membedakan pengertian desentralisasi dengan otonomi. Alasannya, karena dalam desentralisasi harus ada pendistribusian wewenang atau kekuasaan dari tingkat pemerintahan yang lebih tinggi kepada tingkat pemerintahan yang lebih rendah, sedangkan otonomi berarti adanya kebebasan menjalankan atau melaksanakan sesuatu oleh suatu unit politik atau bagian wilayah/teritori dalam kaitannya dengan masyarakat politik atau negara. Dengan desentralisasi menurut Juli Panglima Saragih, maka akan berkurangnya sebagian atau seluruh wewenang pusat karena diserahkan ke daerah, sedangkan daerah yang menerima penyerahan itu bersifat otonom yaitu dapat menentukan caranya sendiri berdasarkan prakarsa sendiri secara bebas.²¹

Meskipun membedakan antara pengertian desentralisasi dengan otonomi, Juli Panglima Saragih berpendapat bahwa otonomi daerah itu bisa dilaksanakan jika terdapat pelimpahan atau pemberian wewenang dari pusat ke daerah. Artinya, adanya otonomi daerah dikarenakan adanya desentralisasi terlebih dahulu. Dengan demikian, otonomi daerah dengan desentralisasi ibarat dua sisi mata uang yang tidak dapat dipisahkan, melainkan saling memberi arti.²²

Jimly Asshiddiqie berpendapat berbeda dengan Juli Panglima Saragih, karena menyatakan bahwa otonomi

²¹Juli Panglima Saragih, *Desentralisasi Fiskal Dan Keuangan Daerah Dalam Otonomi*, Penerbit Ghalia Indonesia, Jakarta, 2003, hlm. 40.

²²*Ibid*, hlm. 39.

merupakan kata lain dari desentralisasi. Alasannya, karena Pasal 18 ayat (2) Perubahan Kedua UUD 1945 menyatakan: "Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan daerah kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan." Oleh karena asas pemerintahan daerah secara universal selalu dipahami mencakup tiga asas penting (desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan), maka dalam ayat tersebut asas desentralisasi disebut dengan asas otonomi.²³ Meskipun demikian, sebetulnya desentralisasi dan dekonsentrasi bukanlah sebagai asas menurut UUD 1945.

Bagir Manan juga berpendapat bahwa desentralisasi dengan otonomi merupakan dua hal yang berbeda. Menurut Bagir Manan, Undang-Undang Nomor 22/1999 (juga Undang-Undang Nomor 32/2004) mencampuradukan antara desentralisasi dengan otonomi, yakni desentralisasi adalah otonomi. Otonomi sebetulnya tidak sama dengan desentralisasi, karena otonomi hanyalah bentuk lain dari desentralisasi. Bagir Manan menegaskan, bahwa desentralisasi bukan asas, tetapi proses karena yang disebut asas adalah otonomi dan tugas pembantuan.²⁴ Oleh karena desentralisasi merupakan proses dan otonomi adalah asas, maka adanya otonomi bagi daerah terlaksana berkat adanya proses desentralisasi yang diatur dalam undang-undang.

Perbedaan pengertian antara desentralisasi dengan otonomi berdasarkan Undang-Undang Nomor 32/2004 akan menjadi lebih jelas jika ditinjau dari sudut teori sumber kewenangan. Dari definisi yang ditampilkan dapat dilihat bahwa otonomi merupakan kewenangan atributif, karena merupakan kewenangan asli yang diberikan undang-

²³Jimly Asshiddiqie, *Konsolidasi Naskah Hukum UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2002, hlm 21.

²⁴Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, *Op. Cit.*, hlm. 10-11.

undang kepada daerah, sedangkan desentralisasi merupakan kewenangan delegatif bagi daerah karena berdasarkan undang-undang kewenangan tersebut diserahkan oleh pusat kepada daerah. Pelaksanaan kewenangan berdasarkan asas otonomi tersebut merupakan kemandirian bagi daerah. Alasannya, karena masyarakat hukum tersebut dapat bertindak sebagai subjek hukum yang mandiri dan memerintah dirinya sendiri. Masyarakat hukum menurut Bagir Manan, adalah kesatuan masyarakat bersifat teritorial atau genealogis yang memiliki kekayaan sendiri, memiliki warga yang dapat dibedakan dengan warga masyarakat hukum lain. Oleh karenanya, mereka dapat bertindak ke dalam atau ke luar sebagai satu kesatuan hukum (subjek hukum) yang mandiri dan memerintah diri mereka sendiri.²⁵

Bagir Manan berpendapat bahwa terdapat tiga cara terbentuknya daerah otonom di Indonesia. *Pertama*, secara historis karena sejak semula daerah otonom tersebut memang sudah terbentuk. *Kedua*, secara politik karena untuk meredakan ketegangan vertikal maupun horizontal di daerah, serta untuk melaksanakan demokratisasi. *Ketiga*, karena syarat yang terlalu ringan untuk terbentuknya suatu daerah sehingga bermunculan daerah otonom baru.²⁶ Meskipun tidak jauh berbeda dengan Bagir Manan, sebetulnya terdapat empat cara pembentukan suatu daerah. *Pertama*, secara historis karena memang sejak Proklamasi Kemerdekaan RI daerah tersebut sudah ada. *Kedua*, secara politis karena daerah tersebut berdiri didasarkan pada prakarsa dan kepentingan penguasa. *Ketiga*, secara sosiologis karena daerah tersebut berdiri didasarkan pada aspirasi dan kepentingan masyarakat setempat. *Keempat*, secara yuridis karena daerah tersebut berdiri didasarkan pada terpenuhinya syarat-syarat administratif, teknis, dan

²⁵*Ibid*, hlm. 13.

²⁶Bagir Manan, dikemukakan 18 November 2005 di gedung Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran.

fisik kewilayahannya sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku.

C. Desentralisasi Keuangan Dalam Sistem Otonomi

Sejarah telah mencatat bahwa desentralisasi keuangan atau yang lebih dikenal dengan istilah desentralisasi fiskal telah muncul sebagai wawasan baru dalam kebijakan negara pada era 1970-an. Mudrajad Kuncoro menyatakan, tumbuhnya perhatian terhadap desentralisasi fiskal disebabkan oleh dua hal.²⁷ *Pertama*, dikaitkan dengan gagalnya perencanaan terpusat yang populernya adalah strategi pertumbuhan dengan pemerataan (*growth with equity*). *Kedua*, adanya kesadaran bahwa pembangunan adalah suatu proses yang kompleks dan penuh ketidakpastian yang tidak dapat dengan mudah dikendalikan dan direncanakan dari pusat. Karena alasan itulah, maka para ahli mengajukan berbagai alasan mendasar tentang pentingnya desentralisasi fiskal dalam perencanaan dan administrasi di negara-negara dunia ketiga.

Para ahli lebih memilih istilah desentralisasi fiskal untuk menjelaskan hal itu dibandingkan dengan desentralisasi keuangan. Karena baik fiskal maupun keuangan memiliki esensi yang sama, maka dalam pembahasan ini istilah desentralisasi fiskal akan lebih menonjol dibandingkan dengan desentralisasi keuangan. Hal itu tidak berbeda dengan pengertian hubungan fiskal antara pusat dan daerah yang memiliki makna sama dengan hubungan keuangan. Oleh sebab itu, kata fiskal baik yang diawali dengan kata hubungan maupun yang diawali dengan kata desentralisasi senantiasa diartikan dengan kata keuangan. Bukankah dalam KBBI, kata fiskal diartikan sebagai "berkenaan dengan urusan pajak atau

²⁷Mudrajad Kuncoro, *Desentralisasi Fiskal Di Indonesia - Delema Otonomi dan Ketergantungan*, Prisma No. 4 Tahun XXIV April 19995, hlm. 4.

pendapatan negara," dan padanan yang pas untuk menyebut hal itu tidak lain adalah keuangan. Oleh sebab itu, dalam buku ini penggunaan istilah tersebut lebih dikedepankan dengan sebutan desentralisasi keuangan.

Saat ini perhatian terhadap desentralisasi keuangan ini sudah menjadi sangat serius. Richard M. Bird dan Francois Vaillancourt menyatakan tiga hal berkaitan dengan desentralisasi fiskal. *Pertama*, negara-negara maju memformulasikan kembali struktur hubungan keuangan intrapemerintahan agar lebih serasi dengan kenyataan pascanegara sejahtera (*post-welfare state*). *Kedua*, negara-negara yang sedang mengalami transisi di Eropa Timur dan Tengah saat ini sedang sibuk-sibuknya membenahi sistem keuangan pemerintah daerah dan perimbangan keuangan pusat dan daerah. *Ketiga*, banyak negara berkembang berputar haluan ke berbagai bentuk desentralisasi keuangan sebagai salah satu cara meloloskan diri dari berbagai jebakan ketidakefektifan dan ketidakefisienan pemerintahan, ketidakstabilan makro ekonomi, dan ketidakcukupan pertumbuhan ekonomi, yang telah menyebabkan keterpurukan ekonominya.²⁸

Pertanyaan yang timbul adalah: apa yang dimaksud dengan desentralisasi keuangan itu? Jennie Litvack dan Jessica Seddon menyatakan, bahwa desentralisasi adalah "*the transfer of authority and responsibility for public from central government to subordinate or quasi-independent government organization or the private sector.*"²⁹ Dengan demikian, desentralisasi adalah pelimpahan kewenangan dan tanggung jawab pemerintahan (fungsi publik) dari pemerintah kepada daerah (bawahan)

²⁸Richard M. Bird dan Francois Vaillancourt, *Desentralisasi Fiskal Di Negara-Negara Berkembang*, Penerbit PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2000, hlm. 1.

²⁹Jennie Litvack dan Jessica Seddon (ed), *Desentralization – Briefing Note*, World Bank Institute, 1999, hlm. 2.

atau organisasi semi-mandiri (instansi vertikal) atau kepada pihak swasta.

A.F. Leemans (1970) dalam bukunya *Changing Pattern of Local Government* sebagaimana dikutip Mudrajad Kuncoro, membagi desentralisasi menjadi dua bentuk. Bentuk yang pertama, dikatakan sebagai *representative local government*, sedangkan bentuk yang kedua, disebut *field administration*. Bentuk yang pertama, menyatakan pemerintah daerah pada umumnya dianggap sebagai manifestasi dari desentralisasi (*political decentralization*). Sebaliknya pada bentuk yang kedua, administrasi lapangan (*field administration*) atau desentralisasi administratif adalah kata lain dari dekonsentrasi.³⁰ R. Maddick (1983) dalam bukunya *Democracy, Decentralization and Development* yang juga dikutip Mudrajad Kuncoro, mendefinisikan desentralisasi sebagai dekonsentrasi dan devolusi. Maddick menyatakan, dekonsentrasi merupakan pendelegasian wewenang atas fungsi-fungsi tertentu kepada staf pemerintah pusat yang tinggal di luar kantor pusat, sedangkan devolusi adalah penyerahan kekuasaan untuk melaksanakan fungsi-fungsi kepada pemerintah daerah.³¹

Rondinelli (1983) sebagaimana dikutip Sadu Wasistiono, membagi desentralisasi menjadi empat bentuk. Keempat bentuk desentralisasi tersebut meliputi: (1) *deconcentration*, (2) *delegation to semi-autonomous or parastatal agencies*, (3) *devolution to local government*, dan (4) *transfer of function from public to non-government institution*.³² Bentuk yang keempat yang disebut transfer (pemindahan) fungsi pemerintahan kepada institusi non pemerintah saat ini sudah banyak terjadi. Transfer fungsi semacam ini telah menciptakan lembaga-lembaga baru yang sebagian besar bernama komisi. Komisi-komisi yang

³⁰Mudrajad Kuncoro, *Op. Cit.*, hlm. 5.

³¹*Ibid*, hlm. 5.

³²Sadu Wasistiono, *Kapita Selekta Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Penerbit Fokusmedia, Bandung, 2002, hlm. 23.

terbentuk misalnya Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang mengambil alih tugas Lembaga Pemilihan Umum (LPU) yang semula bernaung di bawah Departemen Dalam Negeri (Depdagri) yang kini berubah menjadi Kementerian Dalam Negeri. Selain itu masih ada lagi Komisi Penyiaran Indonesia (KPI) yang mengambil alih tugas Departemen Penerangan (Deppen) semasa Orde Baru, Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) yang mengambil alih tugas Kepolisian dan Kejaksaan dalam bidang tindak pidana korupsi, dan sebagainya.

Pengertian desentralisasi-desentralisasi tersebut masih mengandung makna umum, sebab belum spesifik menyentuh mengenai desentralisasi keuangan. Litvack & Seddon membagi desentralisasi menjadi empat bentuk yang salah satunya adalah desentralisasi keuangan. Bentuk-bentuk desentralisasi tersebut adalah: (1) desentralisasi politik; (2) desentralisasi administratif, yang mempunyai tiga bentuk utama, yakni: a) dekonsentrasi, b) delegasi, dan c) devolusi; (3) desentralisasi fiskal; dan (4) desentralisasi ekonomi atau pasar.³³

Desentralisasi politik maksudnya agar semangat demokratisasi yang berkembang pada masyarakat dapat disalurkan secara positif. Dengan desentralisasi, masyarakat secara keseluruhan dapat berpartisipasi aktif (partisipasi publik) dalam proses perumusan, pembuatan, implementasi dan evaluasi kebijakan publik. Dalam konteks ini, masyarakat juga diharapkan sekaligus dapat memanfaatkan hasilnya. Oleh sebab itu, dibentuklah badan-badan perwakilan yang dipilih oleh masyarakat yang berfungsi menjalankan fungsi perwakilan, pembuatan kebijakan, serta fungsi pengawasan politik terhadap badan penyelenggaraan pemerintahan.

Desentralisasi administratif bermaksud supaya penyelenggaraan pemerintahan dapat berjalan dengan efektif dan efisien. Menurut Sadu Wasistiono, dengan cara ini dapat dipilah dan dipilih aktivitas-

³³Jennie Litvack dan Jessica Seddon, *Op. Cit.*, hlm. 2.

aktivitas pemerintahan yang dapat ditransfer pada pejabat-pejabat lain di luar pemerintah yang ada di ibukota negara.³⁴ Sadu Wasistiono juga menyatakan, bahwa desentralisasi keuangan merupakan komponen inti dari desentralisasi. Untuk menjalankan kewenangan yang telah dilimpahkan tentu saja diperlukan sumber-sumber pembiayaan yang memadai. Bentuknya dapat berupa pembiayaan sendiri (*self financing*) dengan mengadakan pungutan, pembiayaan bersama (*cofinancing*), perluasan sumber-sumber lokal melalui pajak atau retribusi, transfer antarpemerintahan, serta pinjaman dan bantuan.³⁵ Terakhir adalah desentralisasi ekonomi atau pasar dilakukan dalam bentuk privatisasi atau deregulasi, hal itu dilakukan dengan mengalihkan tanggung jawab berbagai fungsi pemerintahan dari sektor publik pada sektor swasta.

Ricard M. Bird dan Francois Vaillancourt menyatakan terdapat tiga variasi desentralisasi keuangan dalam kaitannya dengan kemandirian pengambilan keputusan yang dilakukan daerah. *Pertama*, desentralisasi (keuangan) berarti pelepasan tanggung jawab yang berada dalam lingkungan pemerintah pusat ke instansi vertikal di daerah atau ke pemerintah daerah. *Kedua*, delegasi berhubungan dengan suatu situasi, yaitu daerah bertindak sebagai perwakilan pemerintah untuk melaksanakan fungsi-fungsi tertentu atas nama pemerintah. *Ketiga*, devolusi (pelimpahan) berhubungan dengan suatu situasi yang bukan saja implementasi, tetapi juga kewenangan untuk memutuskan apa yang perlu dikerjakan berada di daerah.³⁶

Juli Panglima Saragih menyatakan, desentralisasi keuangan adalah suatu proses distribusi anggaran dari tingkat pemerintahan yang lebih tinggi kepada pemerintahan yang lebih rendah, untuk mendukung fungsi atau tugas pemerintahan dan pelayanan

³⁴Sadu Wasistiono, *Op. Cit.*, hlm. 18.

³⁵*Ibid*, hlm. 18-19.

³⁶Ricard M. Bird dan Francois Vaillancourt, *Op. Cit.*, hlm. 4.

publik, sesuai dengan banyaknya kewenangan bidang pemerintahan yang dilimpahkan.³⁷

Berkaitan dengan desentralisasi keuangan ini, Roy W. Bahl menyatakan bahwa prinsip "*money should follow function*" yang harus diperhatikan sekaligus dilaksanakan.³⁸ Maksudnya adalah setiap penyerahan dan pelimpahan kewenangan dari pemerintah ke daerah membawa konsekuensi pada anggaran yang diperlukan untuk membiayainya. Lebih lanjut Roy W. Bahl menyatakan ada 12 kaidah yang harus dipatuhi berkaitan dengan desentralisasi keuangan tersebut:

1. *fiscal decentralization should be viewed as a comprehensive system;*
2. *finance follows function;*
3. *there must be a strong central ability to monitor and evaluate decentralization;*
4. *one intergovernmental system does not fit the urban and rural sector;*
5. *fiscal decentralization requires significant local government taxing powers;*
6. *central government must keep the fiscal rules that they make;*
7. *keep it simple;*
8. *the design of the intergovernmental transfer system should match the objectives of the decentralization reform;*
9. *fiscal decentralization should consider all three levels of government;*
10. *impose a hard budget constraint;*

³⁷Juli Panglima Saragih, *Desentralisasi Fiskal Dan Keuangan Daerah Dalam Otonomi*, Penerbit Ghalia Indonesia, Jakarta, 2003, hlm. 83.

³⁸Roy W. Bahl, *Implementation Rules for Fiscal Decentralization*, International Studies Program Working Paper, Atlanta: Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, AS, 1999, P. 1.

11. *recognize that intergovernmental system are always in transition and plan for this; and*
12. *there must be a champion for fiscal decentralization.*³⁹

D. Desentralisasi Keuangan Sebagai Wujud Kemandirian Daerah

Telah dijelaskan bahwa desentralisasi keuangan merupakan pelepasan tanggung jawab khususnya yang terkait dengan aspek keuangan yang berada dalam lingkungan pemerintah pusat kepada instansi vertikal di daerah atau ke pemerintah daerah. Oleh karena dalam desentralisasi keuangan terjadi pelepasan tanggung jawab pusat kepada daerah dalam bidang keuangan, maka daerah dituntut untuk mandiri melaksanakan tanggung jawab tersebut.

Oleh karena masih relatif singkatnya pelaksanaan desentralisasi keuangan di Indonesia berdasarkan Undang-Undang Nomor 33/2004, maka hingga saat ini belum dapat dikatakan bahwa hal itu telah berjalan dengan baik. Akan tetapi, dapat dirasakan bahwa pelaksanaan desentralisasi keuangan dapat memberikan keuntungan bagi daerah karena mendekatkan hubungan antara pemerintah daerah dengan rakyatnya. Secara khusus keuntungan desentralisasi keuangan adalah bahwa pemerintah daerah dapat menyediakan pelayanan-pelayanan yang memiliki dampak eksternal yang lebih besar. Dampak tersebut dapat berupa: (a) pelayanan publik yang dilakukan lebih baik; (b) para pejabat lebih dapat bertanggung jawab; (c) kesadaran masyarakat membayar pajak meningkat; dan (d) menumbuhkembangkan pembangunan dari bawah (pembangunan partisipatif).⁴⁰

³⁹*Ibid*, hlm. 25-26.

⁴⁰Prosiding Workshop Internasional, Implementasi Desentralisasi Fiskal Sebagai Upaya Memberdayakan Daerah Dalam Membiayai Pembangunan Daerah, FISIP Unpar, Bandung, 2002, hlm.14.

Pelaksanaan desentralisasi keuangan membutuhkan beberapa persyaratan untuk mengimplementasikannya. Menurut Roy Bahl dan Neil McMullen, persyaratan tersebut haruslah mencakup sejumlah aturan atau ketentuan yang harus ditaati. Ketentuan yang *pertama* adalah desentralisasi keuangan harus dilihat sebagai sebuah sistem yang komprehensif. Unsur-unsur penting dalam desentralisasi keuangan adalah mencakup dua hal. *Pertama*, kondisi ideal bahwa desentralisasi keuangan harus berupa: (a) bebas dari kontrol yang berlebihan dari pemerintah pusat; (b) transfer tanpa syarat dari pemerintah pusat; dan (c) daerah mempunyai wewenang untuk mengadakan pinjaman. *Kedua*, kondisi minimum bahwa desentralisasi keuangan harus berupa: (a) DPRD merupakan hasil pemilihan umum; (b) kepala eksekutif diangkat oleh daerah; (c) pemerintah daerah hanya memiliki wewenang yang cukup untuk menggalang penerimaan; (d) pemerintah daerah memiliki tanggung jawab yang memadai dalam hal pengeluaran; (e) otonomi dalam anggaran; (f) batas anggaran yang cepat; dan (g) transparansi.⁴¹

Ketentuan yang *kedua* adalah uang mengikuti fungsi (*money follow function*) dengan berdasarkan atas dua hal. *Pertama*, penyerahan tanggung jawab pengeluaran kepada daerah perlu ditentukan terlebih dahulu, setelah itu tanggung jawab penerimaan diserahkan. *Kedua*, pelayanan yang dapat dikenakan retribusi harus dibiayai sebagian besar dengan retribusi, pelayanan umum yang manfaatnya bersifat lokal harus dibiayai dengan pajak lokal, dan barang-barang yang memiliki eksternalitas yang besar harus dibiayai dengan pajak daerah provinsi dan transfer antarpemerintah.⁴²

Ketentuan yang *ketiga* adalah pemerintah pusat harus memiliki kemampuan untuk memantau dan mengevaluasi

⁴¹*Ibid*, hlm. 15.

⁴²*Ibid*, hlm. 16.

proses desentralisasi. Proses desentralisasi keuangan yang terkendali dan bertahap memerlukan bimbingan pusat yang kuat dalam hal-hal seperti penerapan akuntansi keuangan yang seragam, norma pemeriksaan, keterbukaan dalam hal pinjaman, penentuan kapan melonggarkan pengawasan atas pengeluaran, bagaimana menyesuaikan rumus distribusi subsidi, dan bagaimana menentukan batas jumlah pinjaman.⁴³

Ketentuan *keempat* adalah diperlukan sistem antarpemerintah yang berbeda untuk sektor perkotaan dan perdesaan. Dalam kenyataannya, tahap yang lebih baik dalam pelaksanaan desentralisasi keuangan harus dimulai dari unit-unit pemerintah daerah yang besar, kemudian membiarkan unit pemerintah daerah yang kecil menjadi besar. Masing-masing daerah memiliki kemampuan yang berbeda dalam hal menyediakan dan mendanai pelayanan masyarakat, hal itu melahirkan perbedaan kemampuan dalam hal memperoleh pinjaman.⁴⁴

Ketentuan yang *kelima* bahwa desentralisasi keuangan memerlukan kewenangan besar bagi pemerintah daerah untuk mengelola pajak. Masyarakat pemilih akan lebih mampu menjaga akuntabilitas pejabat-pejabat daerah yang dipilihnya jika pelayanan-pelayanan publik daerah lebih banyak didanai dari pajak daerah dibandingkan dengan jika dibiayai dari transfer dari pemerintah pusat. Pajak harus dapat dirasakan oleh masyarakat pemilih lokal sebagai beban yang cukup besar, dan beban tersebut tidak mudah untuk dialihkan kepada penduduk yang berada di luar wilayah daerah yang bersangkutan.⁴⁵

Ketentuan yang *keenam* bahwa pemerintah pusat harus mematuhi aturan-aturan desentralisasi fiskal

⁴³*Ibid*, hlm. 17.

⁴⁴*Ibid*.

⁴⁵*Ibid*, hlm. 18.

yang telah dibuatnya sendiri. Hal itu dimaksudkan agar desentralisasi keuangan dapat berhasil mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Ketentuan yang *ketujuh* bahwa harus mempertahankan prinsip-prinsip kesederhanaan. Dalam kaitan ini, sistem administrasi pemerintah daerah sering tidak mampu menangani pengaturan keuangan antarpemerintah yang rumit. Begitu pula sistem administrasi pemerintah pusat yang diperlukan untuk memantau dan mengevaluasi pengaturan keuangan antarpemerintah.⁴⁶

Ketentuan yang *kedelapan* adalah desain sistem transfer antarpemerintah seharusnya sesuai dengan tujuan reformasi desentralisasi. Dalam kaitan ini transfer antarpemerintah memiliki dua dimensi, yakni: (1) besarnya dana yang bisa didistribusikan; dan (2) distribusi dana tersebut ke masing-masing unit pemerintah daerah yang berhak. Besarnya dana yang didistribusikan mencerminkan keseimbangan keuangan secara vertikal antara pusat dan daerah, sedangkan dimensi alokasi dana menggambarkan keseimbangan keuangan secara horizontal.⁴⁷

Ketentuan yang *kesembilan* adalah bahwa desentralisasi keuangan harus mempertimbangkan ketiga tingkatan pemerintahan. Berdasarkan pengalaman di beberapa negara bahwa pemerintah provinsi terlalu besar untuk memungkinkan partisipasi masyarakat pada tingkat yang mampu menjamin keinginan pemilih diperhatikan, maupun menjamin adanya akuntabilitas pejabat pemerintah. Jika ditemui kasus seperti ini, maka solusinya adalah bahwa desentralisasi keuangan harus dijalankan melalui tingkat pemerintahan yang lebih bawah, yakni kabupaten/kota. Dalam konteks ini, terdapat dua pertanyaan yang harus dicari jawabannya. *Pertama*, apakah desain program desentralisasi yang disusun pusat

⁴⁶*ibid.*, hlm. 19.

⁴⁷*ibid.*, hlm. 19-20.

akan meliputi seluruh tingkatan pemerintahan? *Kedua*, apakah setiap provinsi akan disertai tugas merancang program internal masing-masing?⁴⁸

Ketentuan yang *kesepuluh* adalah menerapkan batasan anggaran yang ketat. Pembatasan anggaran yang ketat ini akan berimplikasi bahwa pemerintahan daerah yang diberi otonomi senantiasa dituntut untuk menyeimbangkan anggarannya tanpa adanya bantuan dari pusat pada akhir tahun anggaran. Implikasi tersebut akan sangat terasa terutama jika terjadi kekurangan dana antara yang dianggarkan dengan realisasi yang dicapai pada tahun anggaran bersangkutan.⁴⁹ Umumnya, lebih banyak daerah yang defisit dibandingkan dengan yang surplus.

Ketentuan yang *kesebelas* adalah memahami bahwa sistem keuangan antarpemerintahan selalu dalam transisi dan merencanakan untuk mengantisipasi perubahan-perubahan yang terjadi. Dalam kaitan ini bahwa beberapa unsur dalam program desentralisasi keuangan akan berumur pendek, dan relevansinya akan berkurang seiring dengan kemajuan pembangunan ekonomi. Kenyataan yang akan dihadapi dalam konteks ini bahwa perbedaan antardaerah dalam sebuah negara akan berubah, kualitas infrastruktur dasar berubah, wilayah-wilayah prioritas untuk investasi berubah, dan kapasitas teknis dari masing-masing pemerintah daerah juga berubah. Untuk mengantisipasi segala bentuk perubahan tersebut, maka pusat harus memiliki fleksibilitas dalam merencanakan desentralisasi keuangan. Oleh sebab itu, diperlukan tindakan-tindakan sebagai berikut:

1. komisi subsidi perlu dibentuk untuk meninjau ulang alokasi transfer antarpemerintahan setiap beberapa tahun sekali;

⁴⁸*Ibid*, hlm. 22.

⁴⁹*Ibid*, hlm. 22-23.

2. peluang terhadap perubahan struktur pajak daerah untuk mengikuti perubahan dalam struktur ekonomi harus dimungkinkan;
3. standarisasi "kelulusan" bagi pemerintah daerah harus dinyatakan secara eksplisit.⁵⁰

Ketentuan yang keduabelas adalah bahwa harus ada pelopor bagi pelaksanaan desentralisasi keuangan. Maksudnya adalah agar program desentralisasi keuangan dapat berhasil, maka harus ada yang menjadi pelopor yang memahami kerugian dan keuntungan dari pelaksanaan desentralisasi keuangan tersebut. Terdapat dua syarat agar pelaksanaan program desentralisasi keuangan tersebut dapat berhasil. *Pertama*, proses pengambilan keputusan di daerah harus demokratis, yaitu pengambilan keputusan tentang manfaat dan biayanya harus transparan, dan pihak-pihak yang terkait memiliki kesempatan untuk mempengaruhi keputusan-keputusan tersebut. *Kedua*, yang lebih sesuai dengan rancangan kebijakan, biaya-biaya dari keputusan yang diambil sepenuhnya harus ditanggung oleh masyarakat setempat. Jika persyaratan-persyaratan ini dapat dipenuhi, maka otonomi daerah barulah berarti, baik dipandang dari perlengkapan operasionalnya (instrumental) maupun dari sisi keseimbangan yang melekat pada desentralisasi. Sebaliknya jika hal tersebut tidak bisa diwujudkan, maka desentralisasi tidak akan mencapai tujuan dan sasarannya.⁵¹

E. Kewenangan Daerah Dalam Bidang Keuangan

Bagir Manan menyatakan bahwa kewenangan bertalian dengan cara pembagian urusan penyelenggaraan pemerintahan atau cara menyelenggarakan urusan rumah tangga daerah. Cara penentuan tersebut akan mencerminkan suatu bentuk

⁵⁰*Ibid*, hlm. 23-24.

⁵¹*Ibid*, hlm. 24-25.

otonomi yang diterapkan, yakni otonomi terbatas atau otonomi luas.⁵² Menurut Bagir Manan, terdapat tiga kriteria suatu pelaksanaan otonomi dikatakan terbatas. *Pertama*, urusan-urusan rumah tangga daerah ditentukan secara kategoris dan pengembangannya diatur dengan cara tertentu pula. *Kedua*, apabila sistem supervisi dan pengawasan dilakukan sedemikian rupa, sehingga daerah otonom kehilangan kemandirian untuk menentukan secara bebas cara-cara mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya. *Ketiga*, sistem hubungan keuangan antara pusat dan daerah yang menimbulkan hal-hal seperti keterbatasan kemampuan keuangan asli daerah yang akan membatasi ruang gerak otonomi daerah. Adapun otonomi luas menurut Bagir Manan, bertolak dari prinsip: semua urusan pemerintahan pada dasarnya menjadi urusan rumah tangga daerah, kecuali yang ditentukan sebagai urusan pusat.⁵³

Berkaitan dengan pendapat Bagir Manan tersebut, maka Indonesia saat ini menganut otonomi yang kombinasi antara luas dan terbatas. Dalam Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 32/2004 angka 1 huruf b dinyatakan, pelaksanaan otonomi daerah didasarkan pada otonomi luas, nyata, dan bertanggung jawab. Ketiga konsepsi tersebut diuraikan pula dalam Penjelasan Umum undang-undang ini. *Pertama*, otonomi luas berupa keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan semua bidang pemerintahan kecuali bidang pemerintahan tertentu. *Kedua*, otonomi nyata adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintahan di bidang tertentu yang secara nyata ada dan diperlukan serta tumbuh, hidup, dan berkembang di daerah. *Ketiga*, otonomi yang bertanggung jawab adalah berupa perwujudan pertanggungjawaban sebagai konsekuensi pemberian hak dan kewenangan kepada daerah dalam wujud tugas dan kewajiban

⁵²Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Op. Cit., hlm. 37.

⁵³*Ibid*, hlm. 37.

yang harus dipikul oleh daerah dalam rangka mencapai tujuan pemberian otonomi tersebut.

Kewenangan yang dikecualikan tersebut adalah berupa kewenangan di bidang politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama. Hal ini diatur dalam Pasal 10 ayat (3) Undang-Undang Nomor 32/2004. Pasal 10 ayat (5) menyatakan terdapat urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah di luar enam jenis kewenangan tersebut. *Pertama*, menyelenggarakan sendiri urusan pemerintahan. *Kedua*, melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada gubernur selaku wakil pemerintah. *Ketiga*, menugaskan sebagian urusan kepada pemerintahan daerah dan/atau pemerintahan desa berdasarkan asas tugas pembantuan.

Berdasarkan Pasal 10 ayat (3) yang menyatakan bahwa kewenangan bidang moneter dan fiskal nasional adalah merupakan kewenangan pusat. Dengan demikian, timbul pertanyaan: Apa yang menjadi kewenangan daerah dalam bidang keuangan? Hal ini penting karena kewenangan bidang fiskal dan moneter merupakan kewenangan yang dikecualikan secara tegas dalam undang-undang, sedangkan dana perimbangan merupakan kewenangan lain yang juga dikecualikan dalam undang-undang dan diatur lebih lanjut dalam peraturan pemerintah (*delegated legislation*).

Untuk menjawab pertanyaan tersebut ada baiknya terlebih dahulu dilihat bagaimana kewenangan daerah dalam bidang keuangan yang diuraikan dalam Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 32/2004.

Daerah diberikan hak untuk mendapatkan sumber keuangan yang antara lain berupa: kepastian tersedianya pendanaan dari pemerintah sesuai dengan urusan pemerintah yang diserahkan; kewenangan memungut dan mendayagunakan pajak dan retribusi daerah dan hak untuk mendapatkan bagi hasil dari sumber-

sumber daya nasional yang berada di daerah dan dana perimbangan lainnya; hak untuk mengelola kekayaan daerah dan mendapatkan sumber-sumber pembiayaan. Dengan pengaturan tersebut, dalam hal ini pada dasarnya pemerintah menerapkan prinsip "uang mengikuti fungsi".

Berdasarkan penjelasan tersebut secara eksplisit terdapat tiga bentuk kewenangan bidang keuangan yang dimiliki oleh Pemda. *Pertama*, Pemda memiliki kewenangan memungut dan mendayagunakan pajak dan retribusi daerah. *Kedua*, Pemda memiliki kewenangan berupa hak untuk mendapatkan bagi hasil sumber-sumber daya nasional yang berada di daerah dan dana perimbangan lainnya. *Ketiga*, Pemda memiliki kewenangan berupa hak untuk mengelola kekayaan daerah dan mendapatkan sumber-sumber pembiayaan.

Ketiga bentuk kewenangan daerah bidang keuangan tersebut telah diatur dalam Pasal 155 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 32/2004. *Pertama*, penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah didanai dari dan atas beban APBD. *Kedua*, penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah di daerah didanai dari dan atas beban APBN. Dengan demikian, bahwa sumber pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan daerah dilakukan berdasarkan atas beban APBD dan APBN secara serentak. Meskipun demikian, secara teoretis pembiayaan tersebut terbagi dalam dua jenis pembebanan. *Pertama*, pembiayaan penyelenggaraan pemerintah daerah dalam kerangka otonomi (kemandirian) dengan proses desentralisasi dibebankan pada APBD. *Kedua*, pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan proses dekonsentrasi dan asas tugas pembantuan dibebankan pada APBN.

Pertanyaan yang timbul berkaitan dengan dengan dua jenis sumber pembiayaan ini adalah: apakah berbeda antara otonomi dan desentralisasi? Untuk menjawab hal itu perlu dikemukakan apa yang dimaksud dengan otonomi dan apa

pula yang dimaksud dengan desentralisasi. Pasal 1 angka 5 Undang-Undang Nomor 32/2004, otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Kewenangan tersebut bersifat atributif karena kewenangan daerah yang dimaksud telah diatur dalam Pasal 13 ayat (1) dan Pasal 14 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32/2004. Kewenangan atribusi adalah yang diberikan berdasarkan ketentuan undang-undang,⁵⁴ atau dengan kata lain merupakan kewenangan yang melekat pada suatu jabatan (badan),⁵⁵ atau disebut juga kewenangan yang asli.

Pasal 1 angka 7 Undang-Undang Nomor 32/2004 menyatakan, desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem NKRI. Kewenangan ini bersifat delegasi karena terjadi suatu pelimpahan wewenang dari pemerintah kepada daerah, meskipun pelimpahan tersebut diatur berdasarkan undang-undang (*original legislation*). Oleh sebab itu, wajar saja jika penyelenggaraan pemerintahan di daerah berdasarkan asas otonomi ini dibiayai oleh daerah sendiri, sedangkan penyelenggaraan pemerintahan di daerah berdasarkan dekonsentrasi dan tugas pembantuan mendapat biaya dari pusat, karena sebetulnya dalam konteks negara kesatuan, penyelenggaraan dekonsentrasi dan tugas pembantuan merupakan urusan pusat yang diselenggarakan di daerah. Pasal 12 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32/2004 menyatakan, urusan pemerintahan yang diserahkan kepada

⁵⁴Indroharto, Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Buku I Beberapa Pengertian Dasar Hukum Tata Usaha Negara, Pustaka Sinara Harapan, Jakarta, 2002, hlm. 91.

⁵⁵Philipus M. Hadjon, dkk, Pengantar Hukum Administrasi Indonesia, Gadjahmada University Press, Yogyakarta, 1999, hlm. 130.

daerah disertai dengan sumber pendanaan, pengalihan sarana dan prasarana, serta kepegawaian sesuai dengan urusan yang didesentralisasikan. Artinya, penyerahan kewenangan berdasarkan proses desentralisasi ini harus diikuti dengan penyerahan kewenangan dalam bidang pembiayaan sesuai dengan besarnya kewenangan yang diserahkan. Dalam bahasa yang berbeda, pelaksanaan desentralisasi politik dan desentralisasi administrasi harus disertai dengan desentralisasi keuangan.

Selain penyelenggaraan tugas pemerintahan di daerah dilaksanakan berdasarkan cara desentralisasi, dimungkinkan juga diberlakukannya cara dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Hanya saja pelimpahan tugas dalam rangka dekonsentrasi ini hanya berlaku bagi daerah provinsi saja. Hal ini diatur dalam Pasal 12 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32/2004 yang, urusan pemerintahan yang dilimpahkan kepada gubernur disertai dengan pendanaan sesuai dengan urusan yang didekonsentrasikan.

Pelimpahan urusan pemerintahan di daerah berdasarkan proses desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan selalu disertai dengan pembiayaan. Sumber pembiayaan tersebut adalah berasal dan atas beban dari APBN. Sumber pembiayaan dalam APBN tersebut berasal dari dana perimbangan yang salah satunya berupa dana alokasi umum (DAU). Adapun dana APBD keseluruhannya diperuntukkan bagi penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam kerangka otonomi.

Persoalan yang timbul adalah menyangkut tidak terdefinisiannya secara jelas mengenai apa yang disebut dengan keuangan daerah. Ketidakjelasan definisi keuangan daerah itu bukan saja terdapat dalam Undang-Undang Nomor 32/2004 melainkan juga dalam Undang-Undang Nomor 33/2004 yang khusus mengatur tentang perimbangan keuangan. Oleh sebab itu, dalam kedua undang-undang

tersebut hanya diatur kewenangan daerah dalam rangka menggali dan/atau mendapatkan sumber-sumber keuangan daerah. Akibatnya, seperti yang selama ini terjadi keuangan daerah itu identik dengan APBD sebagaimana yang terjadi juga pada keuangan negara yang selalu identik dengan APBN. Dengan demikian, segala sesuatu yang menyangkut keuangan daerah selalu saja berhubungan dengan APBD yang pelaksanaannya diatur berdasarkan peraturan daerah.

Berdasarkan uraian tersebut, kewenangan daerah dalam bidang keuangan tidak lain adalah menyangkut kewenangan dalam bidang menggali dan mengelola sumber-sumber keuangan bagi daerah. Berdasarkan *original legislation*, hal itu diatur berdasarkan Pasal 157 Undang-Undang Nomor 32/2004 dan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 33/2004. Pasal 157 Undang-Undang Nomor 32/2004 mengatur tentang:

Sumber pendapatan daerah terdiri atas:

1. pendapatan asli daerah, yaitu:
 - a. hasil pajak daerah;
 - b. hasil retribusi daerah;
 - c. hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan; dan
 - d. lain-lain pendapatan asli daerah yang sah;
2. dana perimbangan; dan
3. lain-lain pendapatan daerah yang sah.

Berdasarkan *delegated legislation* kewenangan daerah dalam bidang keuangan diatur berdasarkan PP Nomor 105/2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah. Pasal 1 angka 1 PP ini menyatakan, keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk di dalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut, dalam kerangka APBD. Berdasarkan bunyi pasal

tersebut, maka tidak salah jika banyak pihak menjadikan keuangan daerah itu identik dengan APBD. Dalam pengaturan selanjutnya PP ini melahirkan Keputusan Menteri Dalam Negeri (Kepmendagri) Nomor 29/2002 tentang Pedoman Pengurusan, Pertanggungjawaban dan Pengawasan Keuangan Daerah serta Tata Cara Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Pelaksanaan Tata Usaha Keuangan Daerah dan Penyusunan Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Kelahiran Kepmendagri yang mengintrodusir Anggaran Berbasis Kinerja ini pada awalnya ditolak oleh sebagian besar daerah di Indonesia. Alasan penolakan yang dimunculkan adalah karena Keputusan Menteri (Kepmen) bukan merupakan peraturan perundang-undangan seperti yang tertuang dalam Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan, sehingga daerah tidak wajib mematuhi. Alasan yang tersembunyi adalah, karena Kepmendagri 29/2002 mengintrodusir anggaran berbasis kinerja sehingga meminimalisir penyelewengan anggaran yang membuat sebagian besar daerah belum siap untuk melaksanakannya.

Dalam perjalanan waktu, PP No. 105/2000 diganti oleh PP Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah dan Kepmendagri No. 29/2002 diganti oleh Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, lalu diubah menjadi Permendagri Nomor 59 Tahun 2007 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah. Meskipun PP dan Permendagri sudah berganti, namun definisi tentang keuangan negara tidak berubah.

F. Implementasi Desentralisasi Keuangan di Indonesia

Osung Kwon berpendapat bahwa terdapat beberapa alasan untuk mengimplementasikan desentralisasi keuangan. Alasan yang paling umum adalah desentralisasi keuangan dapat meningkatkan kinerja sektor publik.⁵⁶ Menurut Teori Federalisme Fiskal, implementasi desentralisasi keuangan pada beberapa layanan atau barang publik, akan lebih efisien dan meningkatkan akuntabilitas dengan beberapa alasan. *Pertama*, pemerintah daerah akan lebih baik merancang sesuai dengan kebutuhannya. *Kedua*, rancangan tersebut dapat disesuaikan dengan kebutuhan dan preferensi lokal. *Ketiga*, tekanan dari persaingan "interjurisdictional" dapat memotivasi pemerintah daerah untuk berinovasi dan akuntabel terhadap penduduknya.⁵⁷

Pertanyaan yang timbul berkaitan dengan desentralisasi keuangan adalah: apakah desentralisasi keuangan ini telah diimplementasikan di Indonesia? Kadjatkiko menyatakan bahwa sampai pada tahun 2000 pelaksanaan kebijakan perimbangan keuangan antara pusat dan daerah belum dapat disebut sebagai era desentralisasi fiskal. Pada saat itu, daerah yang kaya bertambah kaya dan sebaliknya bagi daerah yang miskin juga bertambah miskin. Hal itu disebabkan, karena letak geografis dan keadaan ekologis, sumber daya alam, dan tingkat sosial ekonomi yang berbeda-beda antardaerah di Indonesia. Pada era itu juga terdapat ketidakjelasan wewenang antara pusat dan daerah, sehingga pembagian tugas-tugas pembantuan dan tugas-tugas yang harus dilaksanakan pusat atau daerah menjadi kabur. Akibatnya, menjadikan tumpang

⁵⁶Osung Kwon, *The Effect of Fiscal Decentralization on Public Spending*, Oates, 1999, hlm. 1120.

⁵⁷Prosiding Workshop Internasional, *Op. Cit.*, hlm. 11.

tindih kegiatan antarinstansi yang menyebabkan pemborosan pembiayaan dari sumber yang langka.⁵⁸

Di Indonesia, desentralisasi keuangan ini merupakan amanat dari Pasal 18 dan 18A Perubahan Kedua UUD 1945. Pasal 18 Perubahan Kedua UUD 1945 yang berkaitan dengan desentralisasi keuangan adalah ayat (2), ayat (5), ayat (6), dan ayat (7) sebagai berikut:

1. Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan;
2. Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat;
3. Pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan;
4. Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

Adapun Pasal 18A Perubahan Kedua UUD 1945 yang berkaitan dengan desentralisasi keuangan adalah tercantum dalam ayat (2) sebagai berikut: "Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang."

Pelaksanaan desentralisasi keuangan di Indonesia baru berjalan efektif setelah diberlakukannya Undang-Undang Nomor 22/1999 dan Undang-Undang Nomor 25/1999 yang dilanjutkan dengan Undang-Undang Nomor 32/2004

⁵⁸Kadjatmiko, *Dinamika Sumber Keuangan Bagi Daerah Dalam Rangka Otonomi Daerah*, Makalah International Workshop on Fiscal Decentralization, Bandung, 4-5 September 2002, hlm. 3.

dan Undang-Undang Nomor 33/2004. Dalam konteks desentralisasi keuangan oleh undang-undang tersebut kepada daerah diberikan kewenangan untuk memanfaatkan sumber keuangan sendiri dan didukung dengan perimbangan keuangan antara pusat dan daerah. Pasal 157 Undang-Undang Nomor 32/2004 mengatur tentang sumber pendapatan daerah terdiri atas:

1. pendapatan asli daerah, yaitu:
 - a. hasil pajak daerah;
 - b. hasil retribusi daerah;
 - c. hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan; dan
 - d. lain-lain PAD yang sah;
2. dana perimbangan; dan
3. lain-lain pendapatan daerah yang sah.

Dalam bahasa yang agak berbeda perihal yang sama diatur pula dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 33/2004 yang menyatakan bahwa penerimaan daerah dalam pelaksanaan desentralisasi terdiri atas pendapatan daerah dan pembiayaan. Pendapatan daerah bersumber dari: (a) pendapatan asli daerah; (b) dana perimbangan; dan (c) lain-lain penerimaan yang sah. Meskipun tidak serinci pada Pasal 157 Undang-Undang Nomor 32/2004, namun dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 33/2004 ini menyebut langsung sumber-sumber penerimaan daerah dalam pelaksanaan desentralisasi. Kata "desentralisasi" dalam pasal tersebut tidak lain maksudnya adalah desentralisasi keuangan, karena hal itu menyangkut pemberian kewenangan dalam bidang keuangan kepada pemerintahan daerah. Kadjarmiko menyatakan, bahwa kedua undang-undang ini mengatur pembagian kekuasaan bidang pemerintahan yang lebih luas kepada daerah, memberikan kepastian sumber dana pemerintahan daerah dalam melaksanakan fungsinya, kebebasan dalam menggunakan

dana-dana tersebut sesuai dengan fungsinya (*local discretion*).⁵⁹

Pelaksanaan desentralisasi keuangan di Indonesia berdasarkan Undang-Undang Nomor 32/2004 dan Undang-Undang Nomor 33/2004 sekurang-kurangnya mempunyai enam tujuan. *Pertama*, menjaga kesinambungan kebijaksanaan fiskal (*fiscal sustainability*) dalam konteks kebijaksanaan ekonomi makro. *Kedua*, mengoreksi *vertical imbalance*, yaitu untuk memperkecil ketimpangan yang terjadi antara keuangan pusat dan keuangan daerah yang dilakukan dengan memperbesar *taxing power* daerah. *Ketiga*, mengoreksi *horizontal imbalance*, yaitu ketimpangan antardaerah dalam kemampuan keuangannya yang relatif masih sangat bervariasi. *Keempat*, meningkatkan akuntabilitas, efektivitas, dan efisiensi dalam rangka peningkatan kinerja pemerintah daerah. *Kelima*, meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat. *Keenam*, meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan pada sektor publik.⁶⁰

Perimbangan keuangan antara pusat dan daerah di Indonesia dilakukan dengan mengikuti pembagian kewenangan (*money follows function*). Artinya, bahwa hubungan keuangan antara pusat dan daerah perlu diatur sedemikian rupa, sehingga pelaksanaan kegiatan yang menjadi tanggung jawab daerah dapat dibiayai dari sumber-sumber penerimaan yang ada. Berdasarkan pembagian kewenangan tersebut, maka pengaturan pembiayaan daerah dilakukan sesuai dengan asas penyelenggaraan pemerintahan daerah yang diatur dalam undang-undang. *Pertama*, pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan asas desentralisasi dilakukan atas beban APBD. *Kedua*, pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam rangka pelaksanaan dekonsentrasi dilakukan atas beban APBN.

⁵⁹*Ibid.*, hlm. 4.

⁶⁰*Ibid.*

Ketiga, pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam rangka tugas pembantuan dibiayai atas beban anggaran tingkat pemerintahan yang menugaskannya.⁶¹

Dalam rangka kemandirian daerah dalam penyelenggaraan otonomi, maka kepada daerah diberikan sejumlah kewenangan bidang keuangan berdasarkan desentralisasi keuangan. Pertama, diberikan kewenangan untuk memungut pajak/retribusi (*tax assignment*), bagi hasil penerimaan (*revenue sharing*), dan bantuan keuangan (*grant*) yang dikenal sebagai dana perimbangan. Meskipun sebetulnya, apa yang disebut bantuan dalam konteks dana perimbangan tersebut merupakan hak yang wajib diberikan oleh pusat berdasarkan asas otonomi yang diatur berdasarkan undang-undang perimbangan keuangan yang berlaku. Sebab berdasarkan *original legislation* kewenangan tersebut merupakan kewenangan atribusi. Kedua, daerah diberikan kewenangan untuk melakukan pinjaman baik yang berasal dari dalam maupun luar negeri. Pinjaman tersebut pada hakikatnya terbagi dalam dua jenis, yakni: (1) pinjaman jangka pendek untuk membiayai kesulitan arus kas daerah; dan (2) pinjaman jangka panjang untuk membiayai kebutuhan pengeluaran guna penyediaan sarana dan prasarana daerah.

Menurut Kadjatmiko, desentralisasi keuangan memberikan implikasi yang bervariasi terhadap kegiatan pembangunan antardaerah. Hal itu tergantung pada pengaturan kelembagaan dan desain menyeluruh dari pembagian wewenang dan perimbangan keuangan antara pusat dan daerah. Risiko yang paling besar adalah ketika sumber utama penerimaan pusat diserahkan kepada daerah tanpa diikuti langkah-langkah lebihjaksanaan yang menjamin mobilisasi pendapatan daerah untuk membiayai berbagai pelayanan publik yang menjadi tanggung jawab pemerintahan daerah.⁶²

⁶¹*Ibid.* hlm. 5.

⁶²*Ibid.* hlm. 6.

Oleh sebab itu, agar pelaksanaan desentralisasi keuangan dan pengelolaan keuangan tersebut dapat berjalan dengan baik, maka diperlukan adanya manajemen yang baik pula. Hal itu dilakukan dengan memperhatikan asas-asas umum dalam kebijakan keuangan negara maupun keuangan daerah yang akuntabel dan transparan untuk menciptakan *clean government* dan *good governance*. Dengan demikian, timbul pertanyaan: (1) apakah pelaksanaan desentralisasi keuangan tersebut dapat memberikan dampak yang positif terhadap pertumbuhan ekonomi di daerah melalui distribusi pendapatan masyarakat dalam kebijakan pengeluaran sektor publik?; dan (2) apakah kebijakan keuangan dan desain sumbangan pusat kepada daerah dapat lebih menekankan pada kebijakan pengurangan kesenjangan antardaerah? Kedua pertanyaan ini tentunya sulit dijawab dalam pelaksanaan otonomi daerah yang baru seumur jagung ini, karena membutuhkan rentang waktu yang cukup panjang.

Adapun implikasi langsung dari fungsi (pemerintahan) yang diserahkan pusat kepada daerah sesuai dengan Undang-Undang Nomor 32/2004 adalah kebutuhan dana yang cukup besar. Untuk membiayai tugas yang menjadi tanggung jawab daerah tersebut, maka diberikan sumber-sumber pembiayaan sesuai dengan Undang-Undang Nomor 33/2004. Daerah diberikan kewenangan untuk memungut pajak/retribusi, sistem transfer, dan pemberian kewenangan untuk melakukan pinjaman. Menurut Kadjatmiko, sistem pembiayaan tersebut merupakan langkah maju bila dibandingkan dengan pengaturan-pengaturan yang selama ini berlaku, karena dengan kebijaksanaan tersebut sistem pembiayaan daerah menjadi sangat jelas.⁶³ Dengan demikian, dapat memperkuat kemandirian daerah dalam pelaksanaan otonomi.

⁶³*Ibid*, hlm. 7.

BAB 2

HUBUNGAN KEUANGAN ANTARA PUSAT DAN DAERAH

A. Pengertian Hubungan Keuangan

Menurut Davey bahwa hubungan keuangan antara pusat dan daerah adalah menyangkut pembagian. Davey mengartikan seperti yang telah ditulis sebelumnya, bahwa hubungan tersebut adalah menyangkut pembagian tanggung jawab untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan tertentu antara tingkat-tingkat pemerintahan dan pembagian sumber penerimaan untuk menutup pengeluaran akibat kegiatan-kegiatan itu. Tujuan utama dari hubungan antara pusat dan daerah menurut Davey adalah mencapai perimbangan antara berbagai pembagian, di samping itu agar antara potensi dan sumber daya masing-masing daerah dapat sesuai.⁶⁴

Berkaitan dengan pendapat Davey, maka intisari dari hubungan pusat dan daerah adalah menyangkut pembagian kekuasaan. Unsur yang sangat penting dalam menjalankan kekuasaan yang berkaitan dengan hubungan tersebut adalah mengenai hak mengambil keputusan mengenai anggaran

⁶⁴K.J. Davey, Hubungan Keuangan Pusat-Daerah Di Indonesia, dalam *Wahid Dewas, dkk, Keuangan Pemerintah Daerah Di Indonesia*, UI Press, Jakarta, 1989, hlm. 179.

pemerintah, termasuk di dalamnya adalah bagaimana memperoleh dan membelanjakannya. Dengan alasan itulah, maka Davey berpendapat bahwa hubungan keuangan antara pusat dan daerah mencerminkan tujuan politik yang mendasar sekali, karena perannya dalam menentukan bobot kekuasaan yang dijalankan Pemda dalam seluruh sistem pemerintahan. Hubungan tersebut menurut Davey, harus serasi (harmonis) dengan peranan yang dimainkan Pemda (bersangkutan).⁶⁵

Hal yang penting guna menentukan kekuatan dan bobot keuangan Pemda menurut Davey adalah perpaduan antara alokasi tanggung jawab dengan sumber-sumber dana di setiap tingkat pemerintahan daerah. Oleh sebab itu, hubungan keuangan antara pusat dan daerah tidak terlepas dari empat tujuan. *Pertama*, suatu pembagian kekuasaan yang rasional di antara berbagai tingkat pemerintahan dalam memungut dan membelanjakan sumber dana pemerintah, yaitu suatu pembagian yang sesuai dengan pola umum desentralisasi. *Kedua*, suatu bagian yang memadai dari sumber-sumber dana secara keseluruhan untuk membiayai pelaksanaan fungsi-fungsi, penyediaan pelayanan dan pembangunan yang diselenggarakan oleh Pemda. *Ketiga*, pembagian yang adil antara daerah-daerah atas pengeluaran pemerintah, atau sekurang-kurangnya ada perkembangan yang memang diusahakan ke arah itu. *Keempat*, suatu upaya perpajakan (*tax effort*) dalam memungut pajak dan retribusi oleh Pemda yang sesuai dengan pembagian yang adil atas beban keseluruhan dari pengeluaran pemerintah dalam masyarakat.⁶⁶

Sebagian ahli Indonesia terutama yang berlatar belakang Ilmu Keuangan Negara, menyebut hubungan keuangan adalah sebagai bentuk perimbangan keuangan. Artinya, hubungan keuangan antara pusat dan daerah dalam pandangan mereka

⁶⁵*Ibid*, hlm. 179.

⁶⁶*Ibid*, hlm. 254.

adalah sebagai perimbangan keuangan antara pusat dan daerah pula. Di samping itu, mereka lebih suka menggunakan istilah fiskal dibandingkan istilah keuangan itu sendiri. Akibatnya adalah untuk hal yang sama dipakai istilah yang berbeda, sehingga dapat membingungkan masyarakat awam. Dalam literatur-literatur yang ditulis para ahli keuangan negara Indonesia, istilah hubungan keuangan sering kali disebut dengan istilah perimbangan keuangan atau dengan istilah lain hubungan fiskal.

Nurdjaman Arsjad merupakan salah seorang ahli keuangan negara Indonesia yang menyebut ketiga istilah tersebut secara bersamaan. Arsjad mengatakan, "munculnya hubungan fiskal atau perimbangan keuangan antarpemerintahan adalah sebagai konsekuensi logis dari adanya wilayah suatu negara yang luas."⁶⁷ Selain itu, Ahmad Yani juga sering kali menyebut hubungan keuangan sebagai perimbangan keuangan, meskipun istilah yang disebut terakhir merupakan arti sempit dari istilah yang disebut terdahulu. Ahmad Yani menyatakan, "hubungan keuangan pemerintah pusat dan daerah, atau dalam arti yang lebih sempit sering juga disebut perimbangan keuangan pusat dan daerah merupakan salah satu bentuk hubungan dari sekian banyak hubungan antara pemerintah pusat dan daerah."⁶⁸

Dalam tulisan lain Nurdjaman Arsjad menyatakan dan sekaligus menjelaskan mengenai perbedaan istilah yang dipakai mengenai hubungan keuangan tersebut. Arsjad menyatakan "hubungan fiskal di Indonesia biasa disebut perimbangan keuangan (*financial verhoudingen*), suatu istilah warisan penjajahan Belanda, sedangkan hubungan fiskal (*intergovernmental fiscal relationship*) biasa dipakai di negara-

⁶⁷Nurdjaman Arsjad, Hubungan Fiskal Antar Pemerintahan di Indonesia: Peranan dan Masalahnya, dalam Otonomi: Peluang Bertanggung Jawab, Analisa CSIS, Tahun XIX, No. 3 Mei-Juni 1990, Jakarta, hlm. 253.

⁶⁸Ahmad Yani, Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2002, hlm. 1.

negara *Anglo-Saxon*.”⁶⁹ Dari pendapat Arsjad inilah menjadi jelas bahwa hubungan keuangan adalah sama dengan perimbangan keuangan maupun hubungan fiskal. Hanya saja istilah hubungan fiskal merupakan istilah baru bagi Indonesia, sebab selama ini istilah tersebut hanya dipakai pada negara-negara *Anglo-Saxon*. Oleh karena itu, seperti yang ditulis sebelumnya, dalam buku ini istilah fiskal dikesampingkan karena yang dipakai adalah keuangan.

Josep Riwu Kaho memperjelas bahwa istilah yang dipakai selama ini di Indonesia adalah hubungan keuangan atau perimbangan keuangan. Kaho menyatakan, “hubungan keuangan yang dalam bahasa Belanda disebut *‘financieele verhouding’* atau lazim disebut perimbangan keuangan, baru dikenal pada tahun 1938.” Hal itu menurut Kaho, “merupakan suatu keharusan sebagai akibat dari usaha memperluas tugas *‘gebiedsdelen met eigen middelen’*, yaitu *Regentschappen* dan *Stadsgemeenten* yang dalam tahun 1936 menerima penyerahan sekolah rakyat, dan *Provincies* yang disertai urusan-urusan pertanian rakyat, kehewanan, dan sebagainya.”⁷⁰ Kaho menegaskan, “penyerahan urusan-urusan tersebut merupakan dasar dari hubungan keuangan, sebab pada pokoknya usaha-usaha dalam rangka hak otonomi, yaitu *‘de zelfstandige behortiging van specifiek plaatselijke belangen’* harus dibiayai dengan pajak dan retribusi daerah.”⁷¹

Dari uraian di atas dapat diketahui bahwa terdapat perbedaan pandangan antara Ahmad Yani dan Nurdjaman Arsjad. Yani menyatakan bahwa perimbangan keuangan merupakan arti sempit dari hubungan keuangan, sedangkan Arsjad menyatakan hubungan keuangan merupakan persamaan

⁶⁹Nurdjaman Arsjad, Bambang Kusumanto, dan Yuwono Prawirosutono, *Keuangan Negara*, Intermedia, Jakarta, 1992, hlm. 109.

⁷⁰Josep Riwu Kaho, *Analisa Hubungan Pemerintah Pusat Dan Daerah Di Indonesia*, PT Bina Aksara, Jakarta, 1982, hlm. 107.

⁷¹*Ibid*, hlm. 107.

istilah dari perimbangan keuangan dan/atau hubungan fiskal. Menurut pemikiran Yani bahwa kedudukan istilah hubungan keuangan dengan perimbangan keuangan mungkin ibarat "genus" (macam) dengan "spicies" (jenis). Dikatakan demikian, karena menurut Yani hubungan antara pusat dan daerah itu terdiri dari hubungan kewenangan, hubungan pengawasan, hubungan keuangan, hubungan koordinasi, dan hubungan pembinaan.⁷² Adapun menurut Arsjad tidak jelas mana *spicies* dan mana *genus*, karena pada hakikatnya hubungan keuangan adalah merupakan perimbangan keuangan, dan perimbangan keuangan adalah merupakan hubungan fiskal. Artinya, menurut pemikiran Arsjad antara ketiga istilah itu adalah merupakan perbedaan penyebutannya saja, sebab objeknya adalah sama.

Bagir Manan menyatakan, "hubungan keuangan pusat dan daerah di manapun sangat menentukan kemandirian otonomi. Dalam konteks tersebut yang umum dipersoalkan adalah 'minimnya' jumlah uang yang 'dimiliki' daerah dibandingkan dengan yang 'dimiliki' pusat. Berdasarkan premis tersebut, maka inti dari hubungan keuangan pusat dan daerah adalah 'perimbangan keuangan'."⁷³ Menurut Bagir Manan, "perimbangan keuangan tidak lain adalah memperbesar pendapatan asli daerah (PAD) sehingga lumbung keuangan daerah dapat berisi lebih banyak."⁷⁴

Ibarat teori "sel" (*cell*), maka hubungan keuangan pusat dan daerah merupakan "sel", sedangkan perimbangan keuangan sebagai "inti" (*nucleus*). Sel adalah bagian atau bentuk terkecil dari organisme, terdiri satu atau lebih inti, protoplasma, dan zat-zat mati yang dikelilingi oleh selaput

⁷²Ahmad Yani, *Op. Cit.*, hlm. 7.

⁷³Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, *Op. Cit.*, hlm. 40.

⁷⁴*Ibid.*, hlm. 40.

sel.⁷⁵ Jika pengandaian ini yang dipakai untuk menjelaskan kedudukan hubungan keuangan dan perimbangan keuangan, maka hubungan keuangan adalah "sel" dan perimbangan keuangan adalah "inti", sedangkan NKRI bertindak sebagai "selaput sel". Barangkali inilah salah satu cara untuk menjelaskan pemikiran Bagir Manan perihal perimbangan keuangan sebagai inti dari hubungan keuangan. Oleh sebab itu, perimbangan keuangan adalah lahir dari hubungan keuangan, dan hubungan keuangan lahir dari desentralisasi keuangan.

Dengan demikian, timbul pertanyaan: mengapa hubungan keuangan antara pusat dan daerah ini menjadi penting? Menurut Nurdjaman Arsjad, "wilayah negara yang relatif luas mengakibatkan perlunya diadakan pembagian kegiatan (pembagian tugas dan wewenang) antarpelbagai tingkat atau lapis pemerintahan di suatu negara."⁷⁶ Berdasarkan pemikiran ini, maka tugas-tugas pemerintahan di seluruh wilayah negara dilakukan oleh berbagai satuan-satuan pemerintahan yang dibentuk secara hierarkis.

Dengan alasan tersebut, maka Arsjad mengemukakan bahwa "hubungan keuangan antarpemerintahan dapat diartikan sebagai suatu sistem yang mengatur bagaimana caranya sejumlah dana dibagi antarpelbagai tingkat pemerintahan untuk menunjang kegiatan-kegiatan publik pada masing-masing tingkatan itu."⁷⁷ Sistem ini juga menurut Arsjad, "mengatur bagaimana caranya mencari sumber-sumber pembiayaan." Dengan demikian, "dalam hal hubungan keuangan tersebut terdapat semacam keseluruhan anggaran sektor publik secara agregatif yang mencerminkan

⁷⁵Kamus Besar Bahasa Indonesia, *Op. Cit.*, hlm. 1015.

⁷⁶Nurdjaman Arsjad, *Hubungan Fiskal Antarpemerintahan Di Indonesia: Peranan Dan Masalahnya*, *Op. Cit.*, hlm. 253.

⁷⁷*Ibid*, hlm. 253.

aksi kolektif berbagai unit pemerintahan di seluruh wilayah negara."⁷⁸

Suparmoko menyatakan, "dengan pembagian daerah (suatu negara), maka mau tidak mau dituntut adanya suatu sistem keuangan negara yang akan dapat menjamin kelancaran pemerintahan dan pembangunan."⁷⁹ Dalam kaitan itu pemerintah harus menyediakan jasa-jasa publik, di samping harus mengumpulkan dana melalui berbagai sumber guna menjamin keutuhan eksistensi negara. Untuk penyediaan barang-barang dan jasa-jasa publik tersebut harus dilakukan pembagian kewenangan antara pemerintah (sentralisasi) dan daerah (desentralisasi). Pembagian-kewenangan tersebut akan mengakibatkan selain pembagian tanggung jawab keuangan, juga berpengaruh pada hubungan keuangan antara pusat dan daerah.

Berdasarkan pemikiran tersebut, maka Suparmoko berpendapat bahwa "hubungan keuangan antarpemerintah (*intergovernmental fiscal relations*) menunjuk pada hubungan keuangan antarberbagai tingkatan pemerintahan dalam suatu negara dan pola pengeluarannya termasuk kekuasaan dari tingkat pemerintahan yang lebih tinggi terhadap tingkat pemerintahan yang lebih rendah."⁸⁰ Pola hubungan keuangan antarpemerintahan, menurut Suparmoko pada akhirnya adalah merupakan pencerminan dari ideologi politik dan struktur pemerintahan negara bersangkutan. Oleh sebab itu, derajat sentralisasi keuangan suatu negara dapat dilihat berdasarkan berbagai variabel seperti proporsi penerimaan pemerintah terhadap total penerimaan negara dan persentase dari pengeluaran pemerintah terhadap pengeluaran negara secara keseluruhan.

⁷⁸*Ibid*, hlm. 253.

⁷⁹Suparmoko, *Keuangan Negara Dalam Teori Dan Praktek*, Edisi 5, PT BPFE, Yogyakarta, 2000, hlm, 308.

⁸⁰*Ibid*, hlm. 308.

Pada negara-negara berkembang seperti Indonesia, menurut Suparmoko terdapat beberapa alasan bagi tingginya derajat sentralisasi tersebut. Alasan-alasan tersebut adalah: (1) lemahnya kemampuan administrasi di tingkat pemerintahan daerah; (2) besarnya perbedaan situasi dan kondisi antarberbagai daerah; (3) perlunya kekuasaan pusat yang kuat untuk mengurangi adanya gerakan-gerakan separatis; dan (4) perlunya perencanaan nasional yang menyeluruh baik di bidang pembangunan sosial maupun ekonomi.⁸¹ Khusus bagi Indonesia, sentralisasi keuangan negara sangat dominan sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 22/1999 dan Nomor 25/1999, namun setelah itu sentralisasi tersebut menjadi surut seiring dengan menurunnya penerimaan negara yang berasal dari minyak dan gas bumi beserta pajak-pajak yang menyertai kedua komoditas tersebut.

Ahmad Yani menyatakan, "hubungan keuangan antara pusat dan daerah mencakup pengertian yang sangat luas dan dapat diwujudkan dalam suatu bentuk keadilan horizontal maupun vertikal. Di samping itu, hubungan tersebut juga berusaha mewujudkan tatanan penyelenggaraan pemerintahan yang lebih baik menuju *clean government* dan *good governance*. Salah satu implikasi dari pelaksanaan otonomi adalah terdapatnya kebutuhan dana yang tidak sedikit (signifikan) untuk pembiayaan masing-masing daerah. Dari adanya kebutuhan dana yang besar itulah maka timbul apa yang disebut dengan perimbangan keuangan (*transfer*).⁸²

⁸¹*Ibid*, hlm. 309.

⁸²Ahmad Yani, *Op. Cit.*, hlm. 18.

B. Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah Dalam Sistem Otonomi

Setelah diketahui apa sebenarnya arti dari hubungan keuangan antara pusat dan daerah, maka pertanyaan selanjutnya adalah: bagaimana hubungan keuangan itu terjadi dalam sistem otonomi? Meminjam istilah Bagir Manan adalah: "bagaimana wujud yang tepat hubungan keuangan pusat dan daerah" dalam sistem otonomi? Dalam kaitan dengan pertanyaan ini, Bagir Manan mengatakan bahwa "terlebih dahulu harus mengembalikan pengertian dasar otonomi" itu sendiri, "yaitu kemandirian."⁸³

Hal itu menurut Bagir Manan berkaitan erat dengan fungsi utama pemerintahan yang bukan saja sekadar pemberi ketertiban dan keamanan, melainkan sebagai penyelenggara kesejahteraan umum dan keadilan sosial."⁸⁴ "Fungsi kesejahteraan harus diusahakan dilekatkan pada satuan-satuan pemerintahan yang lebih dekat pada pusat-pusat kesejahteraan." Menurut Bagir Manan, sebagai ujung tombak usaha untuk mewujudkan kesejahteraan tersebut adalah otonomi. Hal itu beralasan, karena "fungsi kesejahteraan akan menghadapkan pemerintahan pada kenyataan konkret yang berbeda-beda antara daerah yang satu dan daerah yang lain serta berkembang mengikuti dinamika kebutuhan masyarakat setempat." Oleh sebab itu, dalam sistem "otonomi harus tersedia ruang gerak yang cukup untuk melakukan kebebasan menjalankan pemerintahan."⁸⁵

Bagir Manan menyatakan, "untuk memungkinkan penyelenggaraan kebebasan tersebut dan sekaligus mencerminkan otonomi sebagai satuan demokratis, maka otonomi senantiasa memerlukan kemandirian atau

⁸³Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Op. Cit., hlm. 42.

⁸⁴*Ibid.*, hlm. 25.

⁸⁵*Ibid.*, hlm. 26.

keleluasaan.” Bagir Manan juga menyatakan, “bahkan tidak berlebihan apabila dikatakan hakikat otonomi adalah kemandirian, walaupun bukan suatu bentuk kebebasan sebuah satuan yang merdeka (*zelfstandigheid* bukan *onafhankelijkheid*).” Untuk mewujudkan kemandirian atau keleluasaan tersebut, menurut Bagir Manan bahwa “otonomi berkait erat dengan pola hubungan antara pusat dan daerah.”⁸⁶ Hubungan antara pusat dan daerah dalam sistem otonomi dimaksud adalah meliputi berbagai segi (bentuk), yang salah satunya adalah hubungan keuangan.

Bagir Manan menyatakan, dari berbagai kenyataan yang ada bahwa hubungan keuangan antara pusat dan daerah dalam sistem otonomi itu, terdapat beberapa hal yang perlu diberikan catatan. *Pertama*, meskipun PAD tidak banyak, tidak selalu berarti lumbung keuangan daerah tidak berisi banyak. *Kedua*, meskipun ada skema hukum perimbangan keuangan, dalam kenyataan perimbangan keuangan pusat dan daerah hanya ilusi, karena dalam keadaan apa pun keuangan pusat akan selalu lebih kuat dari keuangan daerah. *Ketiga*, meskipun sumber lumbung keuangan daerah diperbesar, dapat diperkirakan tidak akan ada daerah (seperti dialami negeri lain) yang benar-benar mampu membelanjai secara penuh rumah tangganya sendiri.⁸⁷

Sekali lagi bahwa menurut Bagir Manan, “inti dari hubungan keuangan antara pusat dan daerah adalah perimbangan keuangan.” Dengan berpijak pada pola pemikiran ini, dapat dikatakan bahwa hubungan keuangan dalam sistem otonomi tidak lain adalah perimbangan keuangan itu sendiri. Bagir Manan telah menegaskan, bahwa perimbangan keuangan tersebut tidak lain adalah bagaimana memperbesar PAD agar lumbung keuangan daerah dapat terisi lebih banyak. Ahmad

⁸⁶*Ibid*, hlm. 26.

⁸⁷*Ibid*, hlm. 41.

Yani menyatakan, bahwa perimbangan keuangan itu timbul dari adanya kebutuhan dana yang sangat besar dari berbagai daerah sebagai implikasi dari diberlakukannya otonomi. Hal ini menguatkan bahwa hubungan keuangan antara pusat dan daerah dalam sistem otonomi adalah perimbangan keuangan.

Perimbangan keuangan intrapemerintahan menurut Ahmad Yani, adalah merupakan satu mekanisme bantuan (*transfer*) keuangan dari jenjang pemerintahan yang lebih tinggi ke jenjang pemerintahan di bawahnya. Barangkali paradigma bantuan seperti yang dikemukakan Ahmad Yani ini perlu diluruskan pengertiannya. Sebab jika perimbangan keuangan diartikan sebagai bantuan, maka untuk menentukan apakah akan ada bantuan atau tidak, sudah barang tentu sepenuhnya tergantung kepada pemerintahan yang akan memberikan bantuan tersebut. Padahal dalam sistem otonomi, perimbangan keuangan merupakan hak bagi daerah dan kewajiban bagi pemerintah untuk memberikannya.

C. Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah dengan Pendekatan Kapitalisasi (*Capitalization Approach*)

Dalam pendekatan kapitalisasi menurut K.J. Davey, Pemda memperoleh modal permulaan (berwujud uang) yang diharapkan untuk diinvestasikan menurut cara-cara yang dapat menghasilkan pendapatan untuk menutup pengeluaran rutin. Modal tersebut dapat berupa bantuan langsung (*grant*), pinjaman yang dapat dibayar kembali, atau penyertaan modal (*equity*) yang dibebani bunga.⁸⁸ Hal itu dikatakan K.J. Davey sebagai berikut:

Wujud dari modal tersebut bermacam-macam, mungkin berupa bantuan langsung, pinjaman yang dapat dibayar kembali, atau penyertaan modal yang dibebani bunga.

⁸⁸*Ibid.*, hlm. 255.

Sumbernya mungkin seluruhnya berasal dari pemerintah, atau termasuk sumbangan internasional atau sektor swasta. Namun demikian, pengaruhnya adalah untuk mengerahkan pengeluaran pembangunan dengan tingkat keuntungannya (*rate of return*), dan untuk membatasi pengeluaran rutin dalam batas pendapatan yang diperoleh. Badan-badan pembangunan daerah, lembaga-lembaga pengembangan daerah perkotaan, dan pelayanan kebutuhan masyarakat sering dibiayai menurut model ini.⁸⁹

Yuswar Zainul Basri dan Mulyadi Subri menyatakan, berdasarkan pendekatan ini maka hubungan keuangan antara pusat dan daerah bersifat kuasi komersial. Alasannya, karena pusat mengadakan investasi di daerah dan berpatungan dengan Pemda yang diberi wewenang mengelolanya. Keuntungan yang diperolehnya adalah sebagian menjadi milik pusat dan sebagian lagi menjadi milik daerah sesuai dengan besarnya modal yang ditanam dan perimbangan manajemennya.⁹⁰

Dari sudut pandang keuangan, kapitalisasi mempunyai sifat-sifat keunggulan disebabkan kegiatan-kegiatan yang didanai harus dapat berdiri sendiri (*self financing*) dan tidak perlu ada pungutan yang dibebankan kepada wajib pajak. Penyebabnya adalah kegiatan-kegiatan tersebut mungkin hanya melayani kelompok masyarakat dengan jumlah terbatas atau kegiatan-kegiatan tersebut bersifat komersial. *Pertama*, pelayanan umum (*public service*) biasanya merupakan kegiatan-kegiatan yang melayani sejumlah orang (pelanggan) yang jumlahnya terbatas. *Kedua*, badan-badan pembangunan tanah perkotaan biasanya termasuk kelompok kegiatan yang bersifat komersial. Contoh kelompok kegiatan yang terakhir di ini adalah: (1) Badan Pengembangan Delhi dan

⁸⁹*Ibid*, hlm 33.

⁹⁰Yuswar Zainul Basri dan Mulyadi Subri, *Op. Cit.*, hlm. 85.

Karachi (*The Delhi and Karachi Development Authorities*); (2) Perusahaan Pembaharuan Kota di Inggris (*The British New Town Corporations*); dan (3) Badan Pengembangan Perkotaan Malaysia (*Malaysia's Urban Development Authority*).⁹¹

Meskipun dari sudut pandang keuangan pendekatan ini sangat positif, namun kapitalisasi juga tidak luput dari berbagai kelemahan. *Pertama*, sebagian besar rencana-rencana dan perangkat-perangkatnya disusun berdasarkan keyakinan akan mendapatkan hasil yang maksimal. Harapan tersebut akan semakin tinggi apabila modal yang dipergunakan berasal dari pemerintah (bukan swasta), meskipun demikian, keinginan akan mencapai keuntungan yang besar tersebut akan menjadi sirna jika kegiatan-kegiatan tersebut ternyata tidak berhasil.⁹²

Kedua, sebagai dasar kegiatan kapitalisasi sangat mengharapkan hasil dan keuntungan yang tepat. Hal ini akan semakin menarik dengan cara menutup biaya-biaya operasional dengan menggunakan pinjaman. Meskipun hal tersebut termasuk strategi yang bagus, tetapi sebaliknya dapat menimbulkan dampak buruk terhadap penyimpangan dari tujuan yang telah ditetapkan. Sebagai contoh, program pelayanan umum (*public utility*) mungkin hanya dapat melayani daerah yang padat penduduknya saja, atau hanya dapat melayani para konsumen yang besar (kuat). Contoh yang lebih konkret adalah: (1) badan pengembangan tanah atau perumahan mungkin hanya dapat melayani masyarakat yang berpenghasilan tinggi saja; dan (2) transportasi (angkutan) umum sangat mungkin untuk mengabaikan rute-rute yang kurang menguntungkan (kurus) secara finansial.⁹³ K.J. Davey mengusulkan berbagai cara untuk mengatasi persoalan tersebut dengan melakukan subsidi silang antarkegiatan

⁹¹K.J. Davey, *Pembiayaan Pemerintahan Daerah, Op., Cit.*, hlm. 256.

⁹²*Ibid*, hlm. 256.

⁹³*Ibid*.

(*internal cross subsidization*). Biaya-biaya yang tidak dapat ditutup kembali (*irrecoverable costs*) dari pelayanan-pelayanan tertentu yang diperlukan oleh masyarakat, mungkin dapat dipisahkan dari pembiayaan umum dan secara khusus ditutup dari para pembayar pajak pada umumnya.⁹⁴

Ketiga, usaha untuk mencukupi kebutuhan sendiri bagi suatu organisasi yang berdasarkan kepada modalnya dan berdasarkan kepada usaha untuk menutup kembali seluruh biayanya secara langsung, dapat benar-benar terancam oleh karena ada keputusan-keputusan yang diambil oleh pihak luar. Hal ini menurut K.J. Davey, dapat mengakibatkan terjadinya peningkatan biaya atau setidaknya tidaknya mengakibatkan penurunan pendapatan dengan tanpa adanya suatu pengganti (kompensasi). Suatu contoh, daerah provinsi mungkin diharuskan oleh pusat untuk mempergunakan sumber-sumber barang dan jasa yang tidak dapat bersaing (harganya lebih mahal) atau diharuskan untuk melayani daerah kabupaten/kota dengan memberikan harga yang lebih rendah (merugi). Keputusan-keputusan seperti ini mungkin dapat menguntungkan kebijaksanaan secara nasional, tetapi mungkin tidak sesuai dengan prinsip-prinsip yang dianut oleh badan publik yang dibiayai menurut pendekatan kapitalisasi.⁹⁵ K.J. Davey mengatakan, meskipun mempunyai berbagai kelemahan tersebut, kapitalisasi masih merupakan salah satu cara pembiayaan yang cocok untuk membiayai badan tertentu milik pemerintah daerah. "Namun demikian, hal tersebut didasarkan pada suatu anggapan bahwa semua biaya akan dapat ditutup dari penghasilan yang diperoleh dari semua pihak yang secara langsung mendapat manfaatnya."⁹⁶

⁹⁴*Ibid.*

⁹⁵*Ibid.*, hlm. 257.

⁹⁶*Ibid.*

D. Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah dengan Pendekatan Sumber Pendapatan (Income Source Approach)

K.J. Davey mengatakan, pendekatan sumber pendapatan dalam hubungan keuangan, berdasarkan pada pemberian sumber-sumber pendapatan tertentu kepada pemerintah daerah. Pemberian tersebut mungkin berupa lapangan perpajakan yang dapat digali secara bebas atau berupa suatu paket bagian dari pendapatan nasional. Oleh sebab itu, besar kecilnya pengeluaran daerah tergantung pada jumlah pendapatan yang benar-benar diperoleh dari sumber-sumber yang diberikan itu. Dengan demikian, pemerintah daerah dapat melakukan dan memilih kegiatan-kegiatan yang dapat dibiayai dengan dana yang tersedia.⁹⁷

Menurut K.J. Davey, pemberian pendapatan mungkin dikaitkan dengan adanya pemberian beberapa jenis bantuan pusat untuk menyeimbangkan potensi pendapatan atau untuk mengurangi perbedaan-perbedaan yang diakibatkan oleh karena adanya perbedaan geografis dalam potensi pajak. Pertimbangan yang dilakukan dapat saja menguntungkan wilayah-wilayah yang mempunyai biaya tinggi, mempunyai tingkat pembangunan yang rendah, atau mempunyai beberapa tujuan yang strategis yang memerlukan pengeluaran daerah yang berada di atas rata-rata. Dengan demikian, pada dasarnya pendekatan pendapatan ini lebih berkaitan dengan alokasi pendapatan dibandingkan dengan pembiayaan atas tingkat dan pola pengeluaran tertentu.⁹⁸

K.J. Davey mengatakan, pendekatan sumber pendapatan ini mempunyai dua keuntungan besar. *Pertama*, yang merupakan keuntungan utama adalah bahwa pendekatan ini baik bagi

⁹⁷*Ibid.*, hlm. 258.

⁹⁸*Ibid.*

otonomi daerah. Alasannya, karena alokasi pendapatan tidak diarahkan sesuai dengan pola-pola pengeluaran, maka pemerintah daerah mempunyai kebebasan untuk menentukan penggunaan hasil pendapatan tersebut. Pemerintah daerah mempunyai kebebasan sepenuhnya untuk mengatur mengenai pengenaan, tarif, dan pertanggungjawaban dalam lapangan perpajakan, sehingga benar-benar tercapai keleluasaan untuk memilih tingkat-tingkat perpajakan dan pembelanjaan yang dikehendaki. *Kedua*, pendapatan tersebut memungkinkan pemerintah daerah untuk mengoptimalkan pemungutan pendapatannya, sehingga dapat memberikan sumbangan sepenuhnya terhadap upaya perpajakan nasional (*national tax effort*).⁹⁹

Pendekatan sumber pendapatan ini berkaitan erat dengan pemberian lapangan pendapatan kepada pemerintah daerah dibandingkan dengan pemberian bagian dari pajak-pajak pusat. Alasannya, karena pendekatan tersebut didukung oleh suatu gagasan mengenai usaha pemerintah daerah untuk mencukupi kebutuhan rumah tangganya sendiri. Berkaitan dengan gagasan tersebut terdapat dua pandangan yang berbeda. Pandangan yang pertama menyatakan bahwa pemerintah daerah hanya mempunyai pendapatan berdasarkan apa yang mereka pungut sendiri. Oleh sebab itu, setiap pemberian dari pusat pada dasarnya merupakan sedekah yang tidak diperlukan oleh pemerintah daerah, jika mereka lebih tekun dalam menarik pajak dan tidak terlalu boros dalam pengeluaran. Bagi daerah perkotaan, jika alokasi dana dari pusat membantu tingkat pelayanan dan pengeluaran per penduduk yang lebih tinggi, hal ini dipandang sebagai transfer sumber dana yang tidak bijaksana. Bantuan pusat tersebut akan lebih baik jika diberikan pada daerah perdesaan yang relatif lebih terbelakang.¹⁰⁰

⁹⁹*Ibid*, hlm. 259.

¹⁰⁰*Ibid*.

Meskipun pandangan tersebut benar, tetapi hal itu mengandung beberapa kelemahan. *Pertama*, pendapatan pemerintah pusat adalah milik seluruh rakyat dan bukan hanya milik para politisi atau para pejabat pemerintah saja. *Kedua*, ketergantungan pemerintah daerah terhadap bantuan pusat tidak hanya disebabkan karena adanya kelemahan dalam penggalan pajak dan retribusi daerah saja. *Ketiga*, mungkin terdapat perbedaan tingkat pelayanan antara daerah perkotaan dan perdesaan yang memerlukan perbaikan.¹⁰¹

Berbeda dengan pandangan pertama, pandangan kedua menyatakan bahwa pemerintahan daerah akan menikmati tingkat otonomi yang diinginkan, yaitu kebebasan untuk bertindak jika dapat mencari sendiri uang yang diperlukan untuk membiayai pengeluaran. Pemerintah daerah yang mempunyai pendapatan asli daerahnya lebih besar memungkinkan mereka untuk melaksanakan tanggung jawab yang lebih besar pula. Apabila pendapatan asli daerahnya cukup stabil dan penyesuaian-penyesuaian tarif merupakan kewenangan pemerintah daerah, maka pendapatan tersebut akan lebih dapat diharapkan hasilnya daripada bantuan pusat. Dengan demikian, terbuka kemungkinan pemerintah daerah untuk membuat rencana kegiatan yang lebih efektif.¹⁰²

Dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan daerah, argumentasi mengenai usaha mencukupi kebutuhan sendiri, terdapat beberapa kelemahan yang berkaitan dengan hubungan antara otonomi dan pendapatan-pendapatan yang dapat secara leluasa digali sendiri. Dalam hal ini, sumber-sumber pendapatan pusat biasanya jauh lebih besar daripada sumber-sumber pendapatan yang dapat dinikmati oleh pemerintah daerah. Terdapat beberapa alasan yang menyebabkan pusat cenderung untuk menguasai sumber-sumber pendapatan yang

¹⁰¹*Ibid*, hlm. 259-260.

¹⁰²*Ibid*, hlm. 261.

lebih menguntungkan dan lebih elastis (fleksibel). *Pertama*, sumber-sumber pendapatan yang lebih besar pada pusat biasanya diatur berdasarkan undang-undang. *Kedua*, terdapat alasan teknis yang kuat untuk mensentralisasi administrasi pengelolaan pajak-pajak yang penting.¹⁰³

Berkaitan dengan kedua alasan tersebut, K.J. Davey mengatakan bahwa pemerintah daerah akan dihadapkan pada salah satu dari dua pilihan. Pilihan *pertama*, tanggung jawab fungsional yang luas disertai dengan ketergantungan yang besar terhadap pemberian pusat. Pilihan *kedua*, lingkup tugas yang sempit disertai dengan tingkat usaha pemenuhan kebutuhan sendiri yang tinggi. Berdasarkan hal itu, K.J. Davey menyatakan bahwa otonomi berarti (memberikan) kebebasan untuk berbuat (bagi daerah) sangat sedikit.¹⁰⁴

Pendekatan sumber pendapatan juga dinilai dari segi akibatnya terhadap pola penggantian biaya (*cost recovery*). Dalam konteks ini, semua biaya atas penyediaan pelayanan oleh pemerintah daerah ditutup kembali (diganti) oleh seseorang yang menerima manfaat dari pelayanan tersebut. Penggantian tersebut pada dasarnya dapat ditimbulkan dari tiga pilihan sumber melalui: (1) para konsumen langsung melalui retribusi; (2) para wajib pajak daerah melalui pungutan daerah; dan (3) para wajib pajak nasional melalui bantuan pusat atau melalui bagi hasil pajak apabila pembagiannya tidak didasarkan pada hasil pungutan pajak daerah yang bersangkutan.¹⁰⁵

Pertanyaan yang timbul berkaitan dengan penggantian biaya tersebut adalah: siapa yang dapat membayar dan siapa yang seharusnya membayarnya? Sebagaimana diketahui bahwa dasar-dasar dari penggantian biaya langsung adalah dari pihak-pihak yang mendapatkan manfaatnya tidak dapat diuraikan secara tepat. Namun demikian, terdapat dua prinsip

¹⁰³*Ibid*, hlm. 262.

¹⁰⁴*Ibid*.

¹⁰⁵*Ibid*, hlm. 264.

umum untuk menjelaskan hal itu. *Pertama*, pihak-pihak yang mendapat manfaatnya seharusnya membayar pelayanan-pelayanan yang telah dapat mereka nikmati dan yang tidak tersedia bagi semua pembayar pajak. *Kedua*, seorang konsumen tidak seharusnya membayar (baik secara langsung maupun tidak) atas suatu pelayanan yang dinikmati oleh masyarakat umum maupun perseorangan.¹⁰⁶

Berkaitan dengan pendekatan tersebut, bahwa biaya tertentu yang telah dikeluarkan oleh pemerintah daerah diganti oleh sumber pendapatan yang memang diperlukan untuk itu. Sebagai contoh, di kebanyakan daerah di Indonesia bahwa pengumpulan sampah merupakan tanggung jawab kelurahan dengan tidak mempunyai pendapatan pajak yang teratur, sehingga pembiayaan tersebut diharapkan dapat ditutup melalui pungutan retribusi. Bagi mereka yang tidak membayar maka sampahnya tidak akan diambil, sehingga dapat mengakibatkan pencemaran bagi lingkungan yang bersangkutan.¹⁰⁷

Berkaitan dengan pelaksanaan otonomi daerah, maka pendekatan sumber pendapatan ini mempunyai banyak kelemahan. Salah satunya adalah berupa tekanan bagi pemerintah daerah untuk membiayai berbagai kewajibannya dengan pendapatan asli daerah. Hal ini dapat memaksa pemerintah daerah untuk memungut pajak dan retribusi yang tidak sesuai dengan keadilan dalam masyarakat. Keadaan ini akan mengakibatkan membebani kelompok masyarakat yang secara politis lemah (tidak dapat berbuat sesuatu) atau karena kemudahan administrasi untuk memungutnya.¹⁰⁸

Menurut K.J. Davey, pendekatan sumber pendapatan mungkin dapat efektif di negara-negara industri kaya. Hal itu dikemukakan berdasarkan survei yang dilakukan oleh *Council*

¹⁰⁶*Ibid.*

¹⁰⁷*Ibid.*, hlm. 265.

¹⁰⁸*Ibid.*, hlm. 266.

of *Europa* di negara Eropa Barat (Swedia, Swiss, dan Jerman) di mana pengeluaran pemerintah daerah merupakan bagian terbesar dari pengeluaran pemerintahan secara keseluruhan, maka pemerintah daerahnya mendapat bagian pendapatan yang besar dari pajak-pajak dan bagi hasil pungutan. Alasannya, dasar pengenaan pajaknya besar dan relatif mudah untuk digali melalui berbagai pungutan, bukan hanya karena tingkat ekonominya tinggi, tetapi juga karena sebagian penduduknya bekerja dengan upah yang teratur, dan sebagian besar produksi dan peraturan daerah perdagangan disalurkan melalui organisasi yang baik. Pendapatan pusat tidak akan terancam hanya karena memperkenankan pemerintah daerah untuk mendapat sekadar bagian dari kemudahan memungut pajak umumnya. Pertimbangan-pertimbangan teknis tidak menghalangi pemerintah daerah untuk memungut pajak-pajak yang penting dari sektor tertentu seperti penjualan dan laba perusahaan.¹⁰⁹

Pertanyaan yang timbul adalah: apakah pendekatan sumber pendapatan ini dapat diberlakukan di Indonesia? K.J. Davey mengusulkan, agar pendekatan sumber pendapatan ini dapat berhasil, maka pemerintah daerah perlu mendapat bagian paling sedikit suatu lapangan pajak yang lain lagi. Di negara-negara industri biasanya pajak dimaksud merupakan pajak langsung.¹¹⁰ Untuk kondisi Indonesia rasanya sulit untuk melakukan desentralisasi pajak-pajak yang selama ini dikenal sebagai pajak pusat. Alasannya, karena dengan pajak-pajak yang ada sekarang saja pusat selalu kesulitan untuk menutup sebagian rencana belanja dalam APBN, apalagi jika salah satu pajak tersebut diserahkan pada pemerintah daerah.

Kesulitan tersebut sudah ditembus dengan didesentralisasikannya dua jenis pajak yang selama ini dikelola oleh pusat. *Pertama*, Pajak

¹⁰⁹*Ibid*, hlm. 266.

¹¹⁰*Ibid*, hlm. 267.

Bumi dan Bangunan (PBB) yang meskipun dalam beberapa tahun terakhir hasilnya dibagi habis untuk daerah. *Kedua*, Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB). Kedua jenis pajak ini dipenghujung tahun 2011 telah didesentralisasikan kepada daerah.

Menurut K.J. Davey, pendekatan sumber pendapatan dapat menyediakan landasan keuangan yang efektif hanya jika keadaannya memang menguntungkan. Keuntungan secara teoretis dalam arti perangsang atau otonomi masih merupakan perdebatan. Di negara-negara kurang kaya seperti Indonesia, yang sebagian besar penduduknya berwiraswasta, tampaknya tidak mungkin bahwa perpajakan daerah saja dapat cukup untuk membiayai tanggung jawab fungsional yang besar yang diserahkan kepada daerah. Pemerintah daerah masih akan memerlukan sumber-sumber keuangan yang dipungut oleh pusat, baik melalui bantuan pusat atau pembagian hasil pajak. Pemerintah daerah tampaknya tidak akan menerima pembagian yang memadai dari sumber-sumber tersebut, kecuali bila pembagiannya didasarkan atas penilaian yang objektif mengenai kebutuhan akan pengeluarannya.¹¹¹

E. Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah dengan Pendekatan Pengeluaran (*Expenditures Approach*)

Pendekatan pengeluaran menurut K.J. Davey, berarti pembagian dana dari pusat kepada pemerintah daerah untuk menutup seluruh atau sebagian biaya yang berupa pinjaman, bantuan (sumbangan) atau bagi hasil pungutan. Pemberian tersebut dimungkinkan untuk menutup seluruh pengeluaran tertentu atau hanya sebagiannya saja. Tujuan dari sistem ini

¹¹¹*Ibid*, hlm. 268.

adalah untuk tingkat pengeluaran tertentu atau membiayai pelayanan atau program pembangunan tertentu.¹¹²

Pendekatan pengeluaran ini memungkinkan adanya suatu mekanisme, agar sejumlah uang cukup tersedia bagi pemerintah daerah (baik dari pendapatan negara atau daerah) untuk memberikan pelayanan sesuai dengan target nasional. Meskipun tidak mewajibkan, pendekatan ini mendorong pusat untuk menerima akibat dari keputusan yang diambilnya. Keputusan dimaksud adalah memberikan tugas baru kepada pemerintah daerah untuk meningkatkan biaya (melalui peningkatan upah), atau menurunkan pendapatan daerah dari pajak, pungutan retribusi, dan sebagainya.¹¹³

Untuk menentukan batasan tentang tingkat pengeluaran yang seharusnya dibantu atau yang memang merupakan kebutuhan pengeluaran itu sendiri, merupakan persoalan utama dalam hubungan keuangan antara pusat dan daerah. K.J. Davey menyatakan, ada dua pendekatan kasar tentang batasan kebutuhan pengeluaran daerah untuk menentukan alokasi dari pusat. *Pertama*, alokasi dapat didasarkan atas perkiraan yang diajukan oleh masing-masing pemerintahan penerima (*recipient*), yang tunduk pada perubahan tertentu sebagaimana pusat berkehendak menekannya (membatasinya). *Kedua*, alokasi kepada masing-masing pemerintahan, mungkin didasarkan atas kriteria objektif, mengukur kebutuhan mereka, yang tidak berhubungan dengan usulan (rancangan) anggaran (APBD) mereka sendiri. Kebutuhan tersebut dapat diukur berdasarkan ketentuan-ketentuan dari: (a) fungsi-fungsi yang dilaksanakan oleh pemerintahan itu; atau (b) kemampuan umum mereka dalam mengelola pengeluaran.¹¹⁴

Pendekatan yang pertama dikategorikan paling lazim digunakan untuk mengkalkulasi anggaran, jatah anggaran

¹¹²*Ibid*, hlm. 268.

¹¹³*Ibid*.

¹¹⁴*Ibid*, hlm. 217.

(votes), dan bantuan (grant) kepada pemerintah daerah masing-masing. Penilaian pengeluaran dikalkulasikan atas dasar perkiraan yang diajukan masing-masing pemerintahan daerah yang terdiri atas: (a) biaya pelayanan pada tingkat yang berlaku; ditambah (b) kenaikan-kenaikan yang disarankan berdasarkan hasil upayanya (*on the merits*). Unsur-unsur tersebut pada hakikatnya didasarkan atas pertumbuhan pengeluaran masa lalu (historis) dalam masing-masing daerah, dan keberhasilan suatu pemerintahan daerah dalam meyakinkan pusat mengenai kebutuhan-kebutuhan tambahan. Persoalan yang timbul adalah, bahwa tingkat pengeluaran pelayanan yang ada sering kali mengakibatkan kesenjangan yang dalam antardaerah yang lebih mencerminkan perkembangan historis daripada pengkajian (*assessment*) tujuan atau perbandingan kebutuhan.¹¹⁵

Pendekatan kedua adalah menilai kebutuhan pengeluaran dari masing-masing daerah dengan menggunakan kriteria objektif yang tidak menghubungkannya dengan tingkat pengeluaran rutin yang sesungguhnya. Persoalan yang timbul adalah terletak dalam menentukan bentuk-bentuk pengukurannya. Dalam hal ini terdapat perbedaan mendasar antara kriteria yang dipakai untuk alokasi khusus dan alokasi serbaguna. Pada alokasi khusus, kebutuhan akan didasarkan atas biaya pelayanan, proyek, atau program tertentu dan pengukuran permintaan tertentu untuk itu. Pada alokasi serbaguna, dapat dikalkulasikan berdasarkan biaya setiap fungsi masing-masing dengan menggunakan kriteria standar berdasarkan biaya satuan.¹¹⁶

Penggunaan biaya-biaya historis sebagai dasar dapat menimbulkan ketidakadilan dan memungkinkan adanya pemborosan dalam pembagian belanja pemerintah. Hal ini

¹¹⁵*Ibid.*

¹¹⁶*Ibid.*, hlm. 218-219.

hanya dapat diatasi dengan menggunakan proyeksi yang wajar atas kebutuhan pengeluaran. Di samping itu, mengadakan penilaian yang objektif juga sulit. Kebutuhan bagi beberapa jenis pelayanan atau program pembangunan mungkin jauh lebih seragam yang berarti mudah dinilai daripada jenis-jenis pelayanan atau program lainnya. Sebagai contoh, pengukuran secara statistik atas kebutuhan pendidikan mungkin lebih sederhana dibandingkan dengan transportasi. Pada bidang pendidikan akan lebih sederhana untuk menghitung kebutuhan tingkat sekolah dasar dan lanjutan daripada untuk pendidikan luar sekolah, pendidikan tinggi atau pendidikan bagi orang dewasa.¹¹⁷

Pendekatan pengeluaran akan memungkinkan adanya ketentuan yang membatasi kebebasan pemerintah daerah untuk menyesuaikan dengan keinginannya. Penggunaan bantuan pelengkap (*matching grant*) akan dapat memungkinkan timbulnya upaya-upaya daerah. Namun demikian, adanya bantuan tersebut dapat membelokkan prioritas-prioritas yang ditetapkan oleh daerah dan dapat meningkatkan perbedaan-perbedaan antardaerah dengan semakin diunggulkannya daerah-daerah yang kaya. Hal itu dapat dikecualikan apabila perbandingan antara dana pusat dan daerah berbeda-beda sesuai dengan kemampuan perpajakan (*taxable capacity*) masing-masing.¹¹⁸

Pendekatan pengeluaran ini perlu memberikan kebebasan kepada daerah baik dalam hal sumber dana maupun dalam hal pengendalian. Hal ini dimaksudkan agar berbeda-beda (bervariasi) dalam hal jumlah dan arah pengeluaran mereka, sehingga dapat memelihara timbulnya inisiatif dan rangsangan bagi daerah-daerah serta untuk mengimbangi pembatasan-pembatasan dari pusat.

¹¹⁷*Ibid.*, hlm. 269.

¹¹⁸*Ibid.*

F. Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah dengan Pendekatan Komprehensif (*Comprehensive Approach*)

Pendekatan komprehensif berusaha untuk menggabungkan sasaran pengeluaran dengan sumber-sumber dananya. Dalam pendekatan komprehensif, sumber-sumber pendapatan diberikan (baik berupa pendapatan asli daerah atau bagian dari perpajakan nasional), dan tanggung jawab juga diberikan kepada pemerintah daerah berdasarkan pada tingkat kemampuan dan biayanya. Dalam konteks ini, bantuan pusat atau kadang-kadang pinjaman diberikan untuk menutup perbedaan antara hasil dari pendapatan yang telah diberikan (realisasi dan potensinya) dengan kebutuhan pengeluaran. Kebutuhan pengeluaran tersebut mungkin didasarkan pada perkiraan daerah sendiri atau atas proyeksi yang ditetapkan secara nasional berdasarkan kriteria dan perhitungan biaya yang standar.¹¹⁹

Pendekatan komprehensif ini mempunyai beberapa keuntungan bagi daerah. *Pertama*, pemerintah daerah tidak akan diberikan tanggung jawab yang besar tanpa disertai pemberian sumber dana nasional yang banyak. *Kedua*, pendekatan ini memungkinkan adanya proses dan perhitungan untuk mengetahui besarnya kebutuhan dana bagi daerah. *Ketiga*, dapat membantu penentuan biaya yang sesungguhnya diperlukan untuk menyediakan pelayanan-pelayanan dan penentuan biaya program-program pembangunan daerah pada tingkat-tingkat tertentu sesuai dengan target dan prioritas nasional, serta untuk menilai sejauh mana pemerintah daerah diharapkan dapat menutup biaya-biaya tersebut dari sumber PAD masing-masing. *Keempat*, meletakkan adanya tanggung jawab yang jelas pada pusat untuk menjamin agar daerah mendapatkan sumber-sumber dana yang cukup baik dari

¹¹⁹*Ibid*, hlm. 270.

penyerahan pajak (retribusi) atau dari bantuan pusat dan pinjaman. *Kelima*, mendorong pusat untuk memperhatikan kapasitas peningkatan pendapatan daerah dan menghindarkan pengharapan yang terlebih dahulu mengenai hal itu.¹²⁰

Timbul pertanyaan mengenai dasar perhitungan anggaran dalam pendekatan komprehensif ini: Anggaran yang sebenarnya atau yang diproyeksikan? Menurut K.J. Davey, terdapat banyak contoh mengenai bantuan pusat atau alokasi pusat yang dihitung berdasarkan anggaran sebenarnya yang diserahkan oleh masing-masing pemerintah daerah. Dalam konteks ini, pemerintah daerah memperkirakan pengeluaran dan pendapatan aslinya yang menurut dasar anggaran bahwa berapa pun besar perbedaannya akan ditutup oleh pusat. Berdasarkan keadaan tersebut, pusat melakukan pengurangan pengeluaran atau melakukan peningkatan pendapatannya sehingga selisihnya (defisitnya) dapat diperkecil sampai pada tingkat tertentu guna menutup perbedaan itu.¹²¹

K.J. Davey mengatakan, cara seperti itu merupakan prosedur yang sangat tidak memuaskan (tidak baik). Alasannya, karena dapat mengakibatkan pusat bisa memberikan pertimbangan yang sangat subjektif mengenai pendapatan apa saja yang mungkin diperoleh dan pengeluaran apa saja yang mungkin dikehendaki. Akibatnya, daerah-daerah yang lebih maju sering mendapatkan keuntungan dengan mengadakan perundingan untuk mempertahankan usulannya secara lebih efektif atau menggunakan pengaruh kekuatan politisnya. Dengan demikian, proses seperti itu dapat mengarah kepada perekonomian yang sepenuhnya diatur oleh pusat sehingga tidak mencerminkan kebutuhan dan prioritas daerah. Dampak negatifnya adalah, dapat mengalihkan beban tanggung jawab daerah kepada pusat untuk memilih cara guna menyeimbangkan anggaran daerah.¹²²

¹²⁰*Ibid.*

¹²¹*Ibid.*

¹²²*Ibid.*, hlm. 271.

Menurut K.J. Davey, akan lebih baik jika pendekatan komprehensif dilakukan dengan cara sedemikian rupa, sehingga alokasi untuk menutup defisit tersebut didasarkan pada kriteria nasional yang standar guna penentuan potensi penerimaan daerah dan kebutuhan-kebutuhan pengeluarannya. K.J. Davey berpendapat, perhitungan tersebut hendaknya tidak tergantung pada perkiraan-perkiraan masing-masing dan sayogianya dibuat sebelum pemerintah daerah memproses pembuatan anggarannya. Keunggulan cara ini adalah akan memungkinkan daerah membuat perkiraan yang jelas serta dapat menanamkan tanggung jawabnya untuk mengembangkan anggaran.¹²³ -

Pada hakikatnya pendekatan komprehensif membiayai anggaran pemerintah daerah dengan alokasi pusat dan penerimaan langsung yang berupa pendapatan aslinya. Pertanyaan yang timbul adalah apakah penerimaan langsung tersebut harus sama dengan atau lebih besar dari bantuan (hibah, *grant*), pinjaman, bagi hasil pajak dan subsidi (subsidi) lain dari pusat? Tampaknya pertanyaan ini merupakan hal yang sulit untuk dijawab. Berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah sebaiknya harus dipisahkan menjadi dua tahap. *Pertama*, memperinci tugas-tugas apa saja yang diselenggarakan dalam rangka desentralisasi. *Kedua*, mengadakan penilaian yang wajar (berdasarkan standar) atas sumber-sumber yang dibutuhkan untuk melaksanakan tugas tersebut.¹²⁴

Argumentasi yang memperkuat pemisahan kedua tahapan tersebut, dikarenakan otonomi daerah pada dasarnya merupakan perpaduan antara tanggung jawab, sumber-sumber dana, dan kebebasan (keleluasaan). K.J. Davey mengatakan, pemberian fungsi (tugas) merupakan tahap yang pertama

¹²³ *Ibid*,
¹²⁴ *Ibid*, hlm. 272.

dan terpenting. Hal itu menyangkut keikutsertaan pemerintah daerah untuk berperan (setidak-tidaknya dalam beberapa hal) pada serangkaian pengambilan keputusan pemerintah. Berkaitan dengan pertanyaan di atas, mengenai seberapa jauh pendapatan langsung dan pemberian dari pusat ikut menentukan peranan tersebut adalah berdasarkan dua faktor. *Pertama*, tingkat penentuan pusat yang berkaitan dengan pengeluaran daerah. *Kedua*, kebebasan pemerintah daerah dalam menentukan tingkat pendapatan mereka.¹²⁵

Kebutuhan pengeluaran dan standar nasional seperti di atas, harus terlebih dahulu dinilai menurut tiga kategori:¹²⁶

1. fungsi-fungsi yang standar terendah penyediaannya dapat ditentukan biayanya, serta terdapat dan perlu dalam skala prioritas nasional;
2. fungsi-fungsi yang memerlukan kapasitas pengeluaran daerah yang seragam, tetapi standar mengenai hasil yang tertentu dan seragam adalah tidak dipentingkan, dalam hal ini besarnya pengeluaran daerah dapat ditentukan, tetapi arahnya pasti tidak perlu ditentukan;
3. fungsi-fungsi di mana kebebasan (keleluasaan) yang sebenarnya, dalam arti bahwa keseragaman pelayanan termasuk cara-cara untuk mencapainya adalah tidak penting, dan pemerintah pusat tidak berkepentingan untuk menentukan baik tingkat maupun arah pengeluaran.

Pembedaan tersebut mempunyai dua pengertian penting bagi penyeimbangan antara pengendalian dari pusat dan otonomi daerah. *Pertama*, menentukan suatu tingkat penetapan yang benar oleh pemerintah pusat mengenai setiap urusan, berkisar sejak yang sepenuhnya seragam hingga yang sepenuhnya bebas. *Kedua*, sumber-sumber dana

¹²⁵*Ibid.*

¹²⁶*Ibid.*, hlm. 273.

yang diserahkan kepada pemerintah daerah dalam rangka hubungan keuangan (antara pusat dan daerah) harus termasuk bagian yang bebas, yaitu suatu bagian yang disediakan untuk digunakan secara bebas dan tidak diperuntukkan pembiayaan fungsi-fungsi yang perencanaannya perlu ditentukan oleh pemerintah pusat.¹²⁷

Pada pendekatan komprehensif, alokasi sumber dana dari pemerintah pusat digunakan untuk menyeimbangkan antara PAD dengan kebutuhan pengeluarannya. K.J. Davey mengatakan, cara ini merupakan hal yang lebih baik. Alasannya, karena kapasitas pendapatan bukan didasarkan pada realisasi penerimaan daerah atau perkiraannya melainkan pada penilaian objektif terhadap pajak daerah. Oleh karena itu, pemberian dari pusat hendaknya didasarkan atas pengharapan agar daerah-daerah dapat mencapai tingkat standar tertentu dalam menggali potensi pendapatan asli daerahnya.¹²⁸

Mengenai penghitungan potensi penerimaan standar seperti itu sulit untuk dilakukan. Logikanya, jika semua daerah mempunyai sumber pendapatan utama yang sama dan mempunyai cara penetapan yang mudah dipersamakan, maka standar tersebut akan mudah ditentukan dan dinilai. Akan tetapi, jika terdapat banyak perbedaan baik terhadap jenis pendapatan maupun dalam cara penetapannya, maka tidak mudah untuk membuat perbandingannya. Meskipun demikian, terdapat kemungkinan untuk mengaitkan antara upaya perpajakan dengan dasar pajak umum seperti data pendapatan daerah.¹²⁹

K.J. Davey menyatakan, penentuan target dan standar perpajakan daerah oleh pusat dapat dianggap bertentangan dengan keinginan pembangunan dari bawah atau yang

¹²⁷*Ibid.*

¹²⁸*Ibid.*, hlm. 274.

¹²⁹*Ibid.*

disebutnya dengan desentralisasi demokrasi. Dengan demikian, jika pemerintah daerah melaksanakan tugas-tugas yang merupakan objek dari prioritas dan kebijaksanaan nasional, maka pusat harus dapat menjamin agar cukup tersedianya dana. Dalam konteks itu, penggunaan penilaian pendapatan hanya merupakan suatu cara untuk menjamin agar pendanaan dari pusat diberikan kepada daerah-daerah secara adil. Keadaan demikian, memungkinkan daerah-daerah bebas untuk memungut tingkat pajak yang lebih rendah dari standar, meskipun harus menanggung risiko yang berupa penyediaan pelayanan yang lebih rendah dari standarnya pula.¹³⁰

Akan lebih baik jika pemerintah daerah hendaknya dapat memperoleh keuntungan dari terlampauinya tingkat pendapatan standar yang ditentukan guna penghitungan bantuan dari pusat. Pusat perlu memberikan kebebasan dan rangsangan kepada pemerintah daerah untuk dapat melampaui tingkat standar dengan penetapan tarif-tarif yang lebih tinggi dengan mengadministrasikan pajak yang lebih efisien, atau menggali pungutan-pungutan yang tidak standar (tidak tercantum dalam ketentuan pusat). Pendapatan tambahan yang diperoleh dari penggalan pungutan yang tidak standar tersebut dapat digunakan untuk membiayai bidang-bidang pengeluaran tertentu yang melebihi target nasional atau tingkat standar. Alternatif lain, pendapatan tambahan tersebut dapat juga digunakan untuk membiayai fungsi-fungsi yang sepenuhnya sesuai dengan kebebasan daerah, yang perencanaannya tidak ditetapkan secara nasional.¹³¹

Pada dasarnya pendekatan komprehensif ini bertujuan untuk menghilangkan perbedaan kemampuan perpajakan antardaerah. Meskipun demikian, tingkat penggalan

¹³⁰*ibid.*, hlm. 275.

¹³¹*ibid.*

pendapatan daerah standar yang digunakan untuk menghitung peningkatan kemampuan tersebut dapat diatur menurut berbagai tingkat keseimbangan (pemerataan). K.J. Davey menyatakan, rumus perhitungan yang lebih sederhana mungkin menghendaki agar pendapatan dari daerah termiskin dapat ditingkatkan setaraf dengan tingkat rata-rata nasional.¹³²

G. Pendekatan Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah di Indonesia

Keempat pendekatan di atas masing-masing mempunyai keunggulan dan kelemahan masing-masing seperti yang telah diuraikan di muka. Menurut K.J. Davey, pendekatan yang mempunyai potensi yang sangat baik sebagai dasar keuangan pemerintah daerah adalah pendekatan komprehensif. Keberhasilan pelaksanaan pendekatan ini memerlukan tingkat keahlian dan kepekaan terutama dari pejabat-pejabat di tingkat pusat. Keahlian tersebut meliputi kemampuan untuk membedakan antara lain, tingkat kebebasan daerah yang diinginkan sesuai dengan fungsinya, menentukan pendapatan daerah, menentukan jumlah sumber-sumber pendapatan yang belum digunakan, dan sebagainya.¹³³

Pertanyaannya adalah apakah pendekatan komprehensif dipakai dalam hubungan keuangan antara pusat dan daerah di Indonesia saat ini? Pendekatan ini didasarkan atas empat hal. *Pertama*, memberikan wewenang kepada daerah untuk mengelola pendapatannya sendiri untuk membiayai pengeluarannya. *Kedua*, mencoba mempertemukan antara sumber-sumber pendapatan dengan target belanja. *Ketiga*, sumber pendapatan yang boleh dikelola sepenuhnya oleh

¹³²*Ibid.*

¹³³*Ibid.*, hlm. 281.

daerah adalah sumber pendapatan asli daerah. *Keempat*, jika untuk membiayai pengeluaran daerah tersebut masih kurang maka akan mendapat subsidi dari pusat.¹³⁴

K.J. Davey menyebut pendekatan komprehensif dengan istilah lain sebagai pendekatan defisit. Penyebutan demikian disebabkan pendekatan ini berintikan tiga hal. *Pertama*, sumber-sumber penerimaan diberikan kepada pemerintahan daerah. *Kedua*, pelimpahan tugas dan tanggung jawab kepada daerah yang disertai dengan pembiayaan. *Ketiga*, pemberian bantuan dilakukan untuk menutupi selisih antara penerimaan dan pengeluaran pemerintahan daerah.¹³⁵

Dalam pendekatan komprehensif harus memperhatikan dua hal. *Pertama*, hubungan antara tanggung jawab dan sumber-sumber daya dapat dilihat menurut dua cara, yaitu sumber-sumber daya mengakibatkan kegiatan-kegiatan atau kegiatan menuntut sumber daya. Hal ini menurut K.J. Davey, memberlakukan dua asas yang berlawanan sekaligus. Cara yang pertama, memberikan sumber-sumber daya kepada pemerintah daerah guna memungkinkan mereka melaksanakan tugasnya sesuai dengan dana yang tersedia. Cara kedua adalah, melimpahkan fungsi-fungsi kepada pemerintah daerah lalu mengadakan alokasi sumber-sumber dana untuk mengimbangnya.¹³⁶

Kedua, pelimpahan tanggung jawab dan sumber daya kepada pemerintah daerah tidak bersifat mutlak. Dalam konteks ini, kewenangan yang dilimpahkan untuk membelanjakan uang dapat bervariasi dari suatu hak tanpa batas sampai hal-hal yang sangat ditentukan. Begitu juga hak untuk memperoleh

¹³⁴Yuswar Zainul Basri dan Mulyadi Subri, *Keuangan Negara Dan Analisis Kebijakan Utang Luar Negeri*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2003., hlm. 88.

¹³⁵K.J. Davey, *Pembiayaan Pemerintahan Daerah, Praktek-Praktek Internasional dan Relevansinya bagi Dunia Ketiga*, Terjemahan Amanullah, dkk, Penerbit Universitas Indonesia (UI Press), Jakarta, 1988, hlm. 34.

¹³⁶*Ibid*, hlm. 34-35.

penerimaan dapat ber... dari keleluasaan untuk mengelola semua jenis p... yang ditetapkan berdasarkan konstitusi, sampai pada... ngutan pajak yang baik data maupun tarifnya telah di... kan terlebih dahulu. Dengan demikian, penggunaan... asaan kewenangan tersebut sangat dibatasi oleh lingkun... politik, ekonomi, dan geografi yang melingkupi keg... iatan pemerintahan daerah.¹¹⁷

Untuk menjawab per... an di atas dapat dikemukakan beberapa hal tenta... ng hubungan keuangan antara pusat dan daerah di Indo... nesia. Hubungan keuangan antara pusat dan daerah diawali... dari konsepsi yang tertuang dalam Penjelasan Umum U... ndang Undang Nomor 33/2004. *Pertama*, penyelenggaraan fun... gsi pemerintahan daerah akan terlaksana secara optimal apabila... a penyelenggaraan urusan pemerintahan diikuti dengan pem... berian sumber-sumber penerimaan yang cukup kepada daera... h. Kepada daerah diberikan hak untuk mendapatkan sumbu... er keuangan yang antara lain berupa: kepastian tersedianya pe... an dari pemerintah sesuai dengan urusan peme... rintahan yang diserahkan.

Dijelaskan pula... bahwa dalam rangka menyelenggarakan pemerintahan, pelay... anan masyarakat, dan pembangunan, maka pemerintah me... ngemban fungsi utama, yakni fungsi distribusi, fungsi st... abilitas, dan fungsi alokasi. Fungsi distribusi dan fungsi stabi... pada umumnya lebih efektif dan tepat dilaksana... kan oleh pemerintah pusat, sedangkan fungsi alokasi pada... umnya lebih efektif dilaksanakan oleh pemerintah dae... rah. Hal ini adalah, karena daerah pada umumnya lebih... n menui kebutuhan, kondisi, dan situasi masyarakat setempat. Meskipun demikian, dalam pelaksanaannya haru... s dipertimbangkan kondisi dan situasi yang berbeda-beda pada masing... sing wilayah di Indonesia. Berdasarkan penjelas... an itu diketahui bahwa pembagian

¹¹⁷*Ibid*, hlm. 35.

ketiga fungsi tersebut di Indonesia sangat penting sebagai landasan dalam penentuan dasar-dasar perimbangan keuangan antara pusat dan daerah secara jelas dan tegas.

Berkaitan dengan ketiga fungsi dalam hubungan keuangan antara pusat dan daerah tersebut, maka sumber pembiayaan pemerintahan daerah dalam rangka perimbangan keuangan dilaksanakan berdasarkan proses desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan. Pasal 5 Undang-Undang Nomor 33/2004 menyatakan bahwa pendapatan daerah dalam pelaksanaan desentralisasi terdiri atas pendapatan daerah dan pembiayaan. Pendapatan daerah terdiri dari PAD, dana perimbangan, dan lain-lain pendapatan. Adapun pembiayaan bersumber dari: (a) sisa lebih perhitungan anggaran daerah; (b) penerimaan pinjaman daerah; (c) dana cadangan daerah; dan (d) hasil penjualan kekayaan daerah yang dipisahkan.

Menurut Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 33/2004, PAD merupakan pendapatan daerah yang bersumber dari hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain PAD yang sah. Hal itu bertujuan memberikan keleluasaan kepada daerah dalam menggali pendanaan dalam pelaksanaan otonomi daerah sebagai perwujudan desentralisasi.

Adapun dana perimbangan merupakan pendanaan daerah yang bersumber dari APBN yang terdiri dari DBH, DAU, dan DAK. Selain bertujuan untuk membantu daerah dalam membiayai kewenangannya, dana perimbangan juga bertujuan untuk mengurangi ketimpangan sumber pendanaan pemerintahan antara pusat dan daerah serta untuk mengurangi kesenjangan pendanaan pemerintahan antardaerah. Ketiga komponen dana perimbangan ini merupakan transfer dana dari pusat serta merupakan satu kesatuan yang utuh.

Dalam kaitan itu, DAU mempunyai tujuan pemerataan kemampuan keuangan antardaerah yang dimaksudkan untuk mengurangi ketimpangan kemampuan keuangan antardaerah

dengan menerapkan formula yang mempertimbangkan kebutuhan dan potensi daerah. Alokasi DAU ditentukan oleh besar kecilnya celah fiskal (*fiscal gap*) suatu daerah yang merupakan selisih antara kebutuhan daerah (*fiscal needs*) dan potensi daerah (*fiscal capacity*). Dalam Undang-Undang Nomor 33/2004 ditegaskan kembali mengenai formula celah fiskal dan penambahan variabel DAU. Dengan demikian, berdasarkan ketentuan baru tersebut dapat diketahui tiga hal. *Pertama*, alokasi DAU bagi daerah yang potensi fiskalnya besar tetapi kebutuhan fiskalnya kecil, maka akan memperoleh alokasi DAU yang relatif kecil. *Kedua*, daerah yang potensi fiskalnya kecil, tetapi kebutuhan fiskalnya besar, maka akan menerima DAU yang relatif besar. Oleh sebab itu, prinsip tersebut menegaskan fungsi DAU sebagai faktor pemerataan kapasitas fiskal.

Berdasarkan logika tersebut dapat dipastikan bahwa setiap daerah memperoleh alokasi DAU dari Pemerintah. Alasannya, karena berdasarkan Pasal 27 ayat (2) Undang-Undang Nomor 33/2004, bahwa DAU untuk suatu daerah dialokasikan atas dasar celah fiskal dan alokasi dasar. Penentuan alokasi dasar tersebut dihitung berdasarkan jumlah gaji PNS daerah. Artinya, karena setiap daerah mempunyai PNS maka setiap daerah akan mendapatkan alokasi DAU.

Kenyataan tersebut akan berbanding terbalik jika kita mencermati isi dari Pasal 32 Undang-Undang Nomor 33/2004. *Pertama*, daerah yang memiliki celah fiskal sama dengan nol maka akan menerima DAU sebesar alokasi dasar. *Kedua*, daerah yang memiliki nilai celah fiskal negatif dan nilai negatif tersebut lebih kecil dari alokasi dasar, maka akan menerima DAU sebesar alokasi dasar setelah dikurangi hasil celah fiskal. Ketiga, daerah yang memiliki nilai celah fiskal negatif dan nilai negatif tersebut sama atau lebih besar dari alokasi dasar maka tidak akan menerima DAU. Artinya, dalam kasus terakhir maka daerah tidak akan menerima alokasi

DAU. Dengan demikian, berdasarkan undang-undang ini terdapat kemungkinan suatu daerah tidak menerima alokasi DAU apabila syarat-syaratnya terpenuhi.

Dana perimbangan lain selain DBH dan DAU adalah DAK yang dialokasikan kepada daerah tertentu untuk mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah. Pasal 40 ayat (1) Undang-Undang Nomor 33/2004 menyatakan bahwa Pemerintah menetapkan kriteria DAK yang meliputi kriteria umum, kriteria khusus, dan kriteria teknis. *Pertama*, kriteria umum ditetapkan dengan mempertimbangkan kemampuan keuangan daerah dalam APBD. *Kedua*, kriteria khusus ditetapkan dengan memperhatikan peraturan perundang-undangan dan karakteristik daerah. *Ketiga*, kriteria teknis ditetapkan oleh kementerian negara atau departemen teknis.

Berdasarkan kewenangan yang diberikan kepada daerah berdasarkan desentralisasi fiskal, maka Indonesia menggunakan pendekatan komprehensif dalam hubungan keuangan antara pusat dan daerah. Meskipun demikian, terdapat beberapa kelemahan pada tingkat implementasinya. *Pertama*, daerah tidak diberikan kewenangan penuh untuk mengelola sumber-sumber pendapatannya sendiri guna membiayai pengeluarannya. *Kedua*, sangat sulit untuk mempertemukan antara sumber-sumber pendapatan dan target belanja pada masing-masing daerah. *Ketiga*, kekurangan pembiayaan bagi daerah tidak dapat disubsidi sepenuhnya oleh pusat. Oleh sebab itu, untuk mengatasi kesulitan tersebut dibentuklah perimbangan keuangan antara pusat dan daerah.

Perimbangan keuangan antara pusat dan daerah di Indonesia mempunyai empat tujuan. *Pertama*, pembagian tugas kewenangan dan tanggung jawab yang jelas antara pusat dan daerah. *Kedua*, mendukung pelaksanaan otonomi daerah dengan penyelenggaraan pemerintah daerah yang transparan, memperhatikan partisipasi masyarakat dan pertanggungjawaban kepada masyarakat. *Ketiga*, mengurangi

kesenjangan antardaerah dalam kemampuannya untuk membiayai tanggung jawab otonominya. Keempat, memberikan kepastian sumber keuangan-keuangan daerah yang berasal dari wilayah daerah yang bersangkutan.

Berdasarkan tujuan perimbangan keuangan antara pusat dan daerah tersebut, maka pendekatan hubungan keuangan antara pusat dan daerah di Indonesia cenderung ke arah pendekatan komprehensif. Alasannya, karena Indonesia merupakan negara kesatuan tidak mungkin dapat disamakan dengan negara yang berbentuk federal. Argumentasi yang mendukung ke arah itu dapat dikemukakan empat hal. *Pertama*, pembangunan daerah sebagai bagian integral dari pembangunan nasional yang dilaksanakan berdasarkan prinsip otonomi. *Kedua*, penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagai sub sistem pemerintahan negara. *Ketiga*, dalam rangka menyelenggarakan pemerintahan, pelayanan masyarakat, dan pembangunan, maka pemerintahan mengemban tiga fungsi, yakni fungsi distribusi dan stabilisasi dilaksanakan pusat, sedangkan fungsi alokasi dilaksanakan daerah. *Keempat*, dalam pelaksanaan perimbangan keuangan antara pusat dan daerah harus memperhatikan kebutuhan biaya untuk pelaksanaan kewenangan yang menjadi tanggung jawab pusat.

H. Keseimbangan Hubungan Keuangan Antara Pusat dan Daerah, dan Antardaerah di Indonesia

Terdapat dua persoalan yang dapat diprediksi akan senantiasa timbul dalam hubungan keuangan antara pusat dan daerah. *Pertama*, persoalan tentang keseimbangan hubungan keuangan antara pusat dan daerah (*vertical imbalance*). *Kedua*, persoalan tentang hubungan keuangan antardaerah (*horizontal imbalance*) di Indonesia. Hubungan keuangan antara pusat dan daerah tidak terlepas dari arah dan kebijakan hukum administrasi negara dalam penyelenggaraan pemerintahan

secara nasional. Artinya, hubungan keuangan antara pusat dan daerah harus ditelaah dari proses berjalannya roda pemerintahan baik pusat maupun daerah. Oleh sebab itu, kebijakan mengenai perimbangan keuangan antara pusat dan daerah harus menyentuh dua kepentingan sekaligus, yakni kepentingan pusat dan kepentingan daerah. Kepentingan pusat menyangkut keutuhan NKRI, sedangkan kepentingan daerah menyangkut kemandirian daerah dalam pelaksanaan otonomi.

Untuk mengeliminir terjadinya konflik kepentingan berkaitan dengan hubungan keuangan antara pusat dan daerah harus ditempuh kebijakan yang sekaligus dapat diterima baik oleh pusat maupun daerah itu sendiri. Oleh sebab itu, dalam mengambil keputusan mengenai kebijakan hubungan keuangan antara pusat dan daerah, maka pemerintah harus selalu mengikutsertakan semua daerah dalam proses pengambilan keputusan mengenai kebijakan tersebut. Kata kuncinya adalah, pemerintah harus memperhatikan segala masukan dari masyarakat terutama daerah dalam setiap pengambilan keputusan yang dimaksud. Dengan demikian, maka keputusan yang timbul dari setiap proses pengambilan keputusan mengenai hubungan keuangan antara pusat dan daerah, merupakan keputusan bersama yang harus dihormati oleh setiap level pemerintahan.

Seperti yang telah dijelaskan bahwa hubungan keuangan antara pusat dan daerah mempunyai persoalan yang kompleks. Persoalan tersebut disebabkan adanya keterbatasan (*scarcity*) sumber dana pada masing-masing level pemerintahan. Sebagaimana diketahui bahwa pada level pemerintahan daerah terdapat keterbatasan mengenai potensi pendapatan daerah pada hampir semua pemerintahan daerah yang ada. Oleh sebab itu, kebijakan mengenai hubungan keuangan antara pusat dan daerah yang selama ini berlangsung, khususnya mengenai perimbangan keuangan hampir selalu

tidak memuaskan bagi daerah-daerah yang kaya. Contohnya, daerah-daerah penghasil minyak dan gas bumi (migas) pada awal-awal diselenggarakannya otonomi daerah, selalu memprotes pemerintah pusat karena merasa diperlakukan tidak adil dalam pembagian sumber dana.

Persoalan-persoalan mengenai hubungan keuangan antara pusat dan daerah, terutama menyangkut perimbangan keuangan yang selama ini berlangsung dapat disebabkan oleh beberapa hal. *Pertama*, perekonomian Indonesia yang masih dalam masa transisi dari krisis ekonomi ke tahap pemulihan (*economic recovery*). *Kedua*, arah kebijakan fiskal atau anggaran negara yang dijalankan. *Ketiga*, pembagian kekuasaan atau wewenang pemerintahan terutama menyangkut pelayanan publik (*public services*) antara semua level pemerintahan (pusat, provinsi, dan kabupaten/kota).¹³⁸

Hingga kini pusat masih mempunyai otoritas dan tanggung jawab yang besar dalam melakukan stabilitas ekonomi, baik ekonomi makro maupun yang menyangkut moneter. Tugas tersebut tampaknya belum memungkinkan untuk diberikan kepada daerah karena mempunyai implikasi yang sangat luas terhadap perekonomian negara secara keseluruhan, baik dalam jangka pendek, menengah, maupun jangka panjang. Kondisi inilah yang menyebabkan pada tahap awal menuju kemandirian daerah berdasarkan implementasi desentralisasi keuangan menimbulkan sejumlah tuntutan dari berbagai daerah yang belum sepenuhnya dapat diberikan oleh pusat.

Sebagaimana diketahui bahwa kebijakan keuangan yang ekspansif akan membutuhkan sumber dana yang sangat banyak, baik yang bersumber dari dalam maupun dari luar negeri. Kebijakan keuangan yang ekspansif tersebut sangat perlu dilakukan untuk menstimulasi pertumbuhan ekonomi

¹³⁸Juli Panglima Saragih, *Op. Cit.*, hlm. 117.

melalui pengeluaran pemerintah (*government expenditure*) pada saat Indonesia sedang mengalami krisis ekonomi. Persoalan yang dihadapi adalah bahwa pembiayaan yang bersumber dari dalam negeri sangat tidak memadai untuk melakukan pembangunan dalam bidang perekonomian. Untuk mengatasi kesulitan anggaran negara terutama yang disebabkan oleh keterbatasan peningkatan pendapatan riil yang berasal dari berbagai jenis pajak (*taxes*) terutama yang bersumber dari pajak langsung (pajak penghasilan), maka untuk memperoleh dana segar (*fresh money*) dilakukan melalui pinjaman luar negeri. Ditempuhnya kebijakan keuangan yang ekspansif ini menyebabkan sulitnya pemerintah untuk melakukan distribusi sebagian pendapatannya ke daerah. Kesulitan tersebut diperparah lagi dengan adanya defisit anggaran (*budget deficit*) yang disebabkan karena anggaran negara syarat dengan utang, baik berasal dari dalam maupun luar negeri, termasuk beban pembayaran bunganya.

Persoalan hubungan keuangan antara pusat dan daerah akan senantiasa menjadi kendala dalam perimbangan keuangan apabila tidak dipertegasnya mengenai fungsi-fungsi yang harus dijalankan oleh setiap level pemerintahan. Sampai saat ini Undang-Undang Nomor 32/2004 memang telah membagi kewenangan pada masing-masing level pemerintahan, tetapi bagi sebagian penyelenggaraan pemerintahan hal itu masih dirasakan sumir alias kurang jelas dan bahkan terkesan tidak tegas.

Persoalan lain dalam hubungan keuangan antara pusat dan daerah adalah belum terdapatnya standar pelayanan publik minimum dalam setiap kewenangan pada masing-masing level pemerintahan. Persoalan ini akan mengakibatkan target atau sasaran yang dilakukan oleh setiap level pemerintahan menjadi tidak tercapai. Padahal standar pelayanan publik minimum tersebut sangat penting sebagai tolok ukur dalam membuat rencana pengeluaran pada setiap level pemerintahan. Dalam

konteks ini, jika wewenang dan fungsi pemerintahan telah diserahkan sepenuhnya kepada daerah, maka pemerintah daerah harus memberikan standar pelayanan publik minimum yang memadai (*sufficient*). Hal ini berarti, bahwa anggaran pembiayaan untuk mendukung fungsi pemerintahan harus tersedia dengan cukup (tidak lebih dan tidak kurang) guna mendukung terselenggaranya kemandirian daerah.

Hubungan keuangan antara pusat dan daerah dimaksudkan untuk mewujudkan suatu keadilan dalam pembagian sumber daya baik bagi kepentingan pusat maupun daerah. Akan tetapi, karena terdapatnya kesenjangan fiskal antara pusat dan daerah yang disebabkan oleh keterbatasan sumber daya, maka kesenjangan fiskal tersebut dilakukan pendekatan melalui kebijakan tentang perimbangan keuangan antara pusat dan daerah. Apabila kesenjangan fiskal vertikal dapat diminimalisasi dalam jangka panjang, maka konflik kepentingan antara pusat dan daerah dapat dikurangi. Dengan demikian, kemandirian daerah dapat terwujud melalui desentralisasi keuangan secara normal dan tanpa gejolak apa pun yang dapat merugikan masyarakat.

Untuk mewujudkan kemandirian daerah dalam pelaksanaan otonomi ada baiknya diperhatikan rekomendasi kebijakan otonomi daerah berdasarkan TAP MPR Nomor IV/MPR/2000, sebagai berikut:

1. Dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah, masing-masing daerah menyusun rencana induk pelaksanaan otonomi daerahnya, dengan mempertimbangkan antara lain tahap-tahap pelaksanaan, keterbatasan kelembagaan, kapasitas dan prasarana, serta sistem manajemen anggaran dan manajemen publik.
2. Bagi daerah yang terbatas sumber daya alamnya, perimbangan keuangan dilakukan dengan memperhatikan kemungkinan untuk mendapatkan bagian dari keuntungan badan usaha milik negara yang ada di daerah bersangkutan

dan bagian dari pajak penghasilan perusahaan yang beroperasi.

3. Bagi daerah yang kaya sumber daya alamnya, perimbangan keuangan pusat dan daerah harus memperhatikan rasa keadilan dan kewajaran. Terhadap daerah-daerah yang ketersediaan sumber daya manusia terdidiknya terbatas perlu mendapatkan perhatian khusus.
4. Dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah agar dibentuk tim koordinasi antarinstansi pada masing-masing daerah untuk menyelesaikan permasalahan yang ada, memfungsikan lembaga pemerintah maupun non pemerintah guna memperlancar penyelenggaraan otonomi daerah dengan program yang jelas.

Perbedaan antardaerah baik dari segi ekonomi, geografi, demografi, potensi sumber daya alam, sumber daya manusia, luas wilayah, perbedaan budaya dan sebagainya, merupakan suatu hal yang tidak terhindarkan dalam pelaksanaan otonomi daerah. Perbedaan ini dapat dikemas menjadi suatu harmoni apabila dikelola dengan baik. Perbedaan ini juga dapat memunculkan hal-hal yang tidak diinginkan dan cenderung bersifat negatif. Egoisme kedaerahan yang berlebihan akan muncul yang disebabkan oleh dua hal. *Pertama*, masyarakat lokal belum sepenuhnya memahami arti dari desentralisasi. *Kedua*, semakin melebarnya jurang kesenjangan ekonomi antardaerah. Oleh sebab itu, perlu dilakukan untuk memperkecil kesenjangan ekonomi antardaerah melalui berbagai kebijakan. Salah satu konsep kebijakan tersebut adalah DAU yang dimaksudkan sebagai fungsi pemerataan keuangan antardaerah.¹³⁹

Cara lain yang harus dilakukan menurut Juli Panglima Saragih, adalah mengkaji ulang kebijakan perpajakan daerah.

¹³⁹*Ibid*, hlm. 119.

Cara ini sangat penting bagi seluruh daerah untuk mempercepat pembangunan pada masing-masing daerah. Upaya lain yang perlu dilakukan adalah mengembangkan kreativitas masyarakat lokal untuk memaknai otonomi guna kepentingan perekonomian daerah. Namun demikian, terdapat faktor yang dapat mempengaruhi keberhasilan masyarakat lokal dalam meningkatkan kesejahteraan ekonominya, yakni sumber daya manusia. Oleh sebab itu, faktor sumber daya manusia perlu mendapatkan perhatian khusus untuk dikembangkan guna menggerakkan roda perekonomian di daerah. Salah satu cara yang dapat ditempuh adalah dengan memfokuskan industri atau sektor ekonomi yang potensial yang mudah dikembangkan dengan melibatkan secara penuh partisipasi masyarakat setempat.¹⁴⁰

Saat ini peran pusat masih sangat besar dalam mengurangi kesenjangan ekonomi antardaerah. Perlu dipikirkan pada masa mendatang agar daerah dapat mandiri secara ekonomi, khususnya dalam hal menghimpun pendapatannya. Perlu dipikirkan pula bahwa pembagian dana transfer yang adil dan transparan sesuai dengan kondisi riil setiap daerah yang tergantung kepada keuangan negara dalam APBN untuk senantiasa dilakukan kaji ulang. Sistem transfer semacam ini memang banyak dilakukan di berbagai negara, terutama yang potensi atau kondisi sumber daya alamnya yang sangat berbeda antardaerah. Sistem transfer semacam ini mengandung aspek politik dengan maksud agar setiap daerah berupaya melaksanakan kemandirian dalam kerangka negara kesatuan. Dengan demikian, tidak ada daerah yang sama sekali tidak melaksanakan otonomi tersebut.¹⁴¹

¹⁴⁰*Ibid.*¹⁴¹*Ibid.*

I. Dasar Hukum Hubungan Keuangan Antara Pusat dan Daerah di Indonesia

Pasal 18A ayat (2) Perubahan Kedua UUD 1945 menyatakan, "Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang." Oleh karena Perubahan Kedua UUD 1945 ini dilakukan pada Sidang Tahunan MPR tanggal 7 sampai dengan 18 Agustus 2000, maka Undang-Undang Nomor 22/1999 dan Undang-Undang Nomor 25/1999 dibuat belum berdasarkan Pasal 18A ayat (2) Perubahan Kedua UUD 1945 tersebut. Keberlakuan kedua undang-undang ini setelah Perubahan Kedua UUD 1945 adalah berdasarkan Pasal 1 Aturan Peralihan Perubahan Keempat UUD 1945 yang menyatakan, "Segala peraturan perundang-undangan yang ada masih berlaku selama belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini."

Undang-Undang Nomor 32/2004 mengatur dua dimensi hubungan keuangan, yakni hubungan keuangan antara pusat dan daerah dan hubungan keuangan antarpemerintahan daerah. Hubungan keuangan antara pusat dan daerah terdiri atas tiga cara. *Pertama*, pemberian sumber-sumber keuangan untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah. *Kedua*, pengalokasian dana perimbangan kepada pemerintah daerah. *Ketiga*, pemberian pinjaman dan atau hibah kepada pemerintah daerah. Hubungan keuangan antarpemerintahan daerah dilakukan dengan empat cara. *Pertama*, bagi hasil pajak dan nonpajak antara pemerintah daerah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten/kota. *Kedua*, pendanaan urusan pemerintahan yang menjadi tanggung jawab bersama. *Ketiga*, pembiayaan bersama atas kerja sama antardaerah. *Keempat*, pinjaman dan atau hibah antarpemerintahan daerah.

Hubungan keuangan antara pusat dan daerah secara luas diatur dalam Undang-Undang Nomor 33/2004. *Pertama*, perimbangan keuangan antara pusat dan daerah merupakan subsistem keuangan negara sebagai konsekuensi pembagian tugas antara pemerintah dan daerah. *Kedua*, pemberian sumber keuangan kepada daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi didasarkan atas penyerahan tugas oleh Pemerintah kepada Daerah dengan memperhatikan stabilitas dan keseimbangan fiskal. *Ketiga*, perimbangan keuangan antara pusat dan daerah merupakan suatu sistem yang menyeluruh dalam rangka pendanaan penyelenggaraan desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan.

Menurut Juli Panglima Saragih, dalam hubungan keuangan antara pusat dan daerah terdapat tiga hal yang perlu diperhatikan oleh kedua tingkatan pemerintahan itu. *Pertama*, pembagian kekuasaan yang rasional antara tingkat-tingkat pemerintahan dalam memungut dan membelanjakan sumber dana. *Kedua*, pembagian seluruh sumber dana yang adil dan memadai untuk membiayai pelaksanaan fungsi-fungsi, penyediaan pelayanan, dan pembangunan yang dilaksanakan oleh daerah. *Ketiga*, upaya fiskal oleh daerah untuk memungut pajak daerah dan retribusi daerah sesuai dengan pembagian yang adil atas seluruh beban pengeluaran daerah.¹⁴² Hal itu dilakukan dalam rangka mendukung penyelenggaraan otonomi daerah dengan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab secara proporsional.

Bisa jadi ketiga hal yang harus diperhatikan menurut Juli Panglima Saragih tersebut berasal dari pendapat K.J. Davey. Terdapat empat hal yang harus diperhatikan dan harus dijamin adanya dalam hubungan antara pusat dan daerah sebagai berikut:

¹⁴²Juli Panglima Saragih, *Op. Cit.*, hlm. 87.

1. suatu pembagian kekuasaan yang rasional tingkat-tingkat pemerintahan dalam memungut dan membelanjakan sumber dana pemerintah, yaitu suatu pembagian yang sesuai dengan pola umum desentralisasi;
2. suatu bagian yang memadai dari sumber-sumber dana secara keseluruhan untuk membiayai pelaksanaan fungsi-fungsi penyediaan pelayanan dan pembangunan yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah;
3. pembagian yang adil di antara daerah-daerah atas pengeluaran pemerintah atau sekurang-kurangnya ada perkembangan yang memang diusahakan ke arah itu; dan
4. suatu upaya perpajakan (*fiscal effort*) di dalam memungut pajak dan retribusi oleh pemerintah daerah yang sesuai dengan pembagian yang adil atas beban keseluruhan dari pengeluaran pemerintah dalam masyarakat.¹⁴³

Menurut Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 33/2004, dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah, penyerahan, pelimpahan, dan penugasan urusan pemerintahan kepada daerah secara nyata dan bertanggung jawab harus diikuti dengan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional secara adil, termasuk perimbangan keuangan antara pusat dan daerah. Sebagai daerah otonom, penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan tersebut dilakukan berdasarkan prinsip-prinsip transparansi, partisipasi, dan akuntabilitas.

Pasal 4 Undang-Undang Nomor 33/2004 mengatur mengenai dasar-dasar pembiayaan pemerintahan daerah. *Pertama*, penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah dalam rangka desentralisasi didanai APBD. *Kedua*, penyelenggaraan urusan Pemerintah yang dilaksanakan oleh gubernur dalam rangka pelaksanaan dekonsentrasi didanai APBN. *Ketiga*, penyelenggaraan urusan pemerintah yang dilaksanakan oleh

¹⁴³K.J. Davey, *Pembiayaan Pemerintahan Daerah*, Op., Cit., hlm. 254.

gubernur dalam rangka tugas pembantuan didanai APBN. *Keempat*, pelimpahan kewenangan dalam rangka pelaksanaan dan atau penugasan dalam rangka pelaksanaan tugas pembantuan dari pemerintah kepada daerah diikuti dengan pemberian dana.

Telah dijelaskan sebelumnya bahwa sumber-sumber penerimaan daerah dalam pelaksanaan desentralisasi terdiri dari pendapatan daerah dan pembiayaan. *Pertama*, pendapatan daerah adalah hak pemerintah daerah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih dalam periode tahun yang bersangkutan. *Kedua*, pembiayaan adalah setiap penerimaan yang perlu dibayar kembali dan atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun tahun-tahun anggaran berikutnya.

Pasal 10 ayat (2) Undang-Undang Nomor 33/2004 mengatur tentang dana perimbangan yang terdiri dari tiga sumber. *Pertama*, bagian daerah dari penerimaan pajak bumi dan bangunan, bea perolehan hak atas tanah dan bangunan, dan penerimaan dari sumber daya alam. *Kedua*, dana perimbangan yang bersumber dari dana alokasi umum. *Ketiga*, dana perimbangan yang bersumber dari dana alokasi khusus. Dalam konteks ini yang dimaksud dengan bagian daerah dari penerimaan sumber daya alam adalah bagian daerah dari penerimaan negara yang berasal dari pengelolaan sumber daya alam, antara lain, pertambangan minyak dan gas alam, kehutanan, dan perikanan.

Lain-lain pendapatan dalam Undang-Undang Nomor 33/2004 terdiri atas pendapatan hibah dan pendapatan dana darurat. Terdapat tiga kriteria dalam merealisasikan pendapatan hibah tersebut. *Pertama*, pendapatan hibah merupakan bantuan yang tidak mengikat. *Kedua*, hibah kepada daerah yang bersumber dari luar negeri dilakukan melalui pemerintah pusat. *Ketiga*, hibah dituangkan dalam suatu maskah perjanjian antara pemerintah daerah dan pemberi hibah.

Pendapatan dana darurat dialokasikan kepada daerah oleh pusat disebabkan dua hal. *Pertama*, Pemerintah mengalokasikan dana darurat yang berasal dari APBN untuk keperluan mendesak yang diakibatkan oleh bencana nasional dan atau peristiwa luar biasa yang tidak dapat ditanggulangi oleh daerah dengan menggunakan sumber APBD. *Kedua*, pemerintah dapat mengalokasikan dana darurat pada daerah yang dinyatakan mengalami krisis solvabilitas.

Undang-Undang Nomor 33/2004 mengatur beberapa hal mengenai pinjaman daerah. *Pertama*, pemerintah menetapkan batas maksimal kumulatif pinjaman pemerintah dan daerah dengan memperhatikan keadaan dan prakiraan perkembangan perekonomian nasional. *Kedua*, daerah tidak dapat melakukan pinjaman langsung kepada pihak luar negeri. *Ketiga*, pinjaman daerah bersumber dari: (a) pemerintah, (b) pemerintah daerah lain, (c) lembaga keuangan bank, (d) lembaga keuangan bukan bank, dan (e) masyarakat. *Keempat*, jenis pinjaman terdiri atas: (a) pinjaman jangka pendek, (b) pinjaman jangka menengah, dan (c) pinjaman jangka panjang.

Undang-Undang Nomor 33/2004 juga membuka peluang bagi daerah untuk menerbitkan obligasi daerah. *Pertama*, daerah dapat menerbitkan obligasi daerah dalam mata uang rupiah di pasar modal domestik. *Kedua*, dalam menerbitkan obligasi daerah, kepala daerah terlebih dahulu mendapatkan persetujuan DPRD dan pemerintah. *Ketiga*, pemerintah tidak menjamin obligasi daerah. *Keempat*, setiap obligasi daerah sekurang-kurangnya mencantumkan: (a) nilai nominal, (b) tanggal jatuh tempo, (c) tanggal pembayaran bunga, (d) tingkat bunga (kupon), (e) frekuensi pembayaran bunga, (f) cara perhitungan pembayaran bunga, (g) ketentuan tentang hak untuk membeli kembali obligasi daerah sebelum jatuh tempo, dan (h) ketentuan tentang pengalihan kepemilikan.

Berdasarkan hal-hal yang diuraikan di atas dan sesuai pula dengan Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor

33/2004, maka undang-undang ini mempunyai 10 pokok-pokok muatan. *Pertama*, penegasan prinsip-prinsip dasar perimbangan keuangan pusat dan daerah sesuai dengan desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan. *Kedua*, perubahan jenis DBH dari sektor pertambangan panas bumi, PPh Pasal 25/29 Wajib Pajak Orang Pribadi Dalam Negeri dan PPh Pasal 21. *Ketiga*, pengelompokan dana reboisasi yang semula termasuk dalam komponen DAK menjadi DBH. *Keempat*, penyempurnaan prinsip pengalokasian DAU. *Kelima*, penyempurnaan prinsip pengalokasian DAK. *Keenam*, penambahan pengaturan hibah dan dana darurat. *Ketujuh*, penyempurnaan persyaratan dan mekanisme pinjaman daerah, termasuk obligasi daerah. *Kedelapan*, pengaturan pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan. *Kesembilan*, pengaturan penegasan pengaturan sistem informasi keuangan daerah. *Kesepuluh*, prinsip akuntabilitas dan tanggungjawab dalam undang-undang ini dipertegas dengan pemberian sanksi.

BAB 3

PENDAPATAN DAERAH

A. Pengertian Pendapatan Daerah

Terdapat beberapa definisi yang serupa tapi tak sama dengan pengertian pendapatan daerah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 33/2004. *Pertama*, pendapatan adalah hak pemerintah daerah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih.¹⁴⁴ *Kedua*, penerimaan daerah uang yang masuk ke kas daerah.¹⁴⁵ *Ketiga*, PAD adalah pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.¹⁴⁶ *Keempat*, pembiayaan adalah setiap penerimaan yang perlu dibayar kembali dan/atau pengeluaran yang akan diterima kembali pada tahun anggaran bersangkutan maupun tahun anggaran berikutnya.¹⁴⁷

Dalam pelaksanaan desentralisasi, penerimaan daerah mempunyai lingkup yang paling luas karena terdiri dari

¹⁴⁴Pasal 1 angka 12 Undang-Undang Nomor 33/2004.

¹⁴⁵*Ibid*, Pasal 1 angka 10.

¹⁴⁶*Ibid*, Pasal 1 angka 17.

¹⁴⁷*Ibid*, Pasal 1 angka 14.

pendapatan daerah dan pembiayaan.¹⁴⁸ Pendapatan daerah bersumber dari: (a) PAD; (b) dana perimbangan, dan (c) lain-lain pendapatan.¹⁴⁹ Pembiayaan bersumber dari: (a) sisa lebih perhitungan anggaran daerah; (b) penerimaan pinjaman daerah; (c) dana cadangan daerah; dan (d) hasil penjualan kekayaan daerah yang dipisahkan.¹⁵⁰

Sejalan dengan pendapatan daerah, maka pendapatan negara adalah hak pemerintah pusat yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih.¹⁵¹ Pendapatan negara terdiri atas penerimaan pajak, penerimaan bukan pajak, dan hibah.¹⁵² Termasuk dalam pengertian pajak adalah pungutan bea masuk dan cukai.¹⁵³ Beda antara pendapatan daerah dengan pendapatan negara adalah mengenai lingkungannya. Pendapatan daerah lingkungannya adalah daerah bersangkutan (provinsi, kabupaten, atau kota), sedangkan pendapatan negara lingkungannya adalah merupakan gabungan dari semua daerah.

Seperti yang telah dijelaskan di muka, bahwa sumber pendapatan daerah ini tidak terlepas dari implementasi desentralisasi keuangan. Teori tentang sumber pendapatan daerah merupakan kelanjutan dari pendekatan pendapatan bagi daerah itu sendiri. K.J. Davey menyatakan bahwa pendekatan pendapatan dalam hubungan keuangan antara pusat dan daerah, didasarkan pada pemberian sumber-sumber pendapatan tertentu oleh pusat kepada daerah.¹⁵⁴ Hal ini berarti bahwa dalam kerangka desentralisasi keuangan, semua pendapatan daerah pada dasarnya adalah "pemberian" dari pusat.

¹⁴⁸*Ibid*, Pasal 5 ayat (1).

¹⁴⁹*Ibid*, Pasal 5 ayat (2).

¹⁵⁰*Ibid*, Pasal 5 ayat (3).

¹⁵¹Pasal 1 angka 13 Undang-Undang Nomor 17/2003.

¹⁵²*Ibid*, Pasal 11 ayat (3).

¹⁵³*Ibid*, Penjelasan Pasal 11 ayat (3).

¹⁵⁴K.J. Davey, *Op. Cit.*, hlm. 258.

B. Pendapatan Daerah Merupakan Bagian dari Keuangan Daerah

Jika definisi dari pendapatan daerah tersebar di berbagai peraturan perundang-undangan, maka definisi keuangan daerah hanya terdapat dalam satu atau dua peraturan perundang-undangan saja. Keuangan daerah secara definisi tidak diatur dalam undang-undang tentang perimbangan keuangan. Oleh sebab itu, jika menelaah perihal keuangan daerah sudah dapat dipastikan bahwa yang dipelajari adalah hal-hal yang berkaitan dengan APBD. Padahal pengertian keuangan daerah sangat penting untuk didefinisikan dalam undang-undang guna memperjelas ruang lingkup dari keuangan daerah itu sendiri.

Oleh karena tidak terdefiniskannya keuangan daerah dalam Undang-Undang Nomor 25/1999 maupun Undang-Undang Nomor 33/2004, maka timbul berbagai pertanyaan. *Pertama*, apa yang dimaksud dengan keuangan daerah dan bagaimana ruang lingkungannya? *Kedua*, apakah terdapat perbedaan antara keuangan negara dengan keuangan daerah? Untuk menjawab pertanyaan ini tentu saja harus diuraikan terlebih dahulu apa yang dimaksud dengan keuangan negara.

Keuangan negara adalah semua hak dan kewajiban yang dapat dinilai dengan uang dan segala sesuatu baik berupa uang maupun barang yang menjadi milik negara berkaitan dengan pelaksanaan hak tersebut. Hak-hak negara yang dimaksud adalah segala hak atau usaha yang dilakukan oleh pemerintah dalam rangka mengisi kas negara. Hak tersebut dapat diwujudkan dengan mencetak uang, menarik pajak, melakukan pinjaman dan sebagainya. Adapun kewajiban negara adalah kewajiban yang dilakukan pemerintah untuk menyelenggarakan tugas negara, yang pada prinsipnya untuk

menyejahterakan kehidupan rakyat, melaksanakan pelayanan umum, melakukan pembangunan dan sebagainya.¹⁵⁵

Ruang lingkup keuangan negara adalah semua unsur keuangan atau kekayaan yang menjadi tanggung jawab negara. Ruang lingkup tersebut dapat dikelompokkan menjadi dua, yaitu yang dikelola langsung oleh pemerintah dan yang dipisahkan pengurusannya. Keuangan negara yang dikelola langsung oleh pemerintah adalah komponen keuangan negara yang mencakup seluruh penerimaan dan pengeluaran, yang terdiri dari APBN dan barang-barang kekayaan milik negara. Keuangan negara yang dipisahkan pengurusannya adalah komponen keuangan negara yang pengurusan dan cara pengelolaannya dipisahkan baik berdasarkan hukum peraturan daerah maupun hukum publik seperti Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang dapat berbentuk Perusahaan Jawatan (Perjan), Perusahaan Umum (Perum), Perusahaan Perseroan, Bank-Bank Pemerintah, dan Lembaga-Lembaga Keuangan Pemerintah.

Definisi keuangan negara tersebut ternyata telah diadopsi dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 17/2003 tentang Keuangan Negara yang menentukan bahwa: "Keuangan Negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut." Undang-undang ini ternyata tidak membedakan antara keuangan negara dengan keuangan daerah. Hal ini dapat dilihat dari ruang lingkup keuangan negara yang diatur dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 17/2003, "Keuangan Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 1, meliputi:

¹⁵⁵Abdul Halim, *Akuntansi Sektor Publik – Akuntansi Keuangan Daerah*, Penerbit Salemba Empat, Jakarta, 2002, hlm. 10.

1. hak negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang, dan melakukan pinjaman;
2. kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan negara dan membayar tagihan pihak ketiga;
3. Penerimaan Negara;
4. Pengeluaran Negara;
5. Penerimaan Daerah;
6. Pengeluaran Daerah;
7. Kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah;
8. Kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan/atau kepentingan umum;
9. Kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah."

Penjelasan Umum Angka 3 Undang-Undang Nomor 17/2003 mengenai pengertian dan ruang lingkup keuangan negara menyatakan bahwa pendekatan yang digunakan dalam merumuskan keuangan negara adalah dari sisi objek, subjek, proses, dan tujuan. *Pertama*, dari sisi objek yang dimaksud keuangan negara meliputi semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kebijakan dan kegiatan dalam bidang fiskal, moneter, dan pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan, serta segala sesuatu baik berupa uang, maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. *Kedua*, dari sisi subjek yang dimaksud keuangan negara meliputi seluruh objek sebagaimana tersebut di atas yang dimiliki negara, dan/atau dikuasai pemerintah pusat,

pemerintah daerah, perusahaan negara/daerah, dan badan lain yang ada kaitannya dengan keuangan negara. *Ketiga*, dari sisi proses, keuangan negara mencakup seluruh rangkaian kegiatan yang berkaitan dengan pengelolaan objek sebagaimana tersebut di atas mulai dari perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan sampai dengan pertanggungjawaban. *Keempat*, dari sisi tujuan, keuangan negara meliputi seluruh kebijakan, kegiatan dan hubungan hukum yang berkaitan dengan pemilikan dan/atau penguasaan objek sebagaimana tersebut di atas dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara.

Dalam rangka ikut menciptakan terwujudnya “*good governance*” dalam penyelenggaraan negara, maka pengelolaan keuangan negara harus dilakukan secara profesional, terbuka, dan bertanggung jawab. Oleh sebab itu, pengelolaan keuangan negara harus didasarkan pada asas-asas pengelolaan keuangan negara, baik yang selama ini telah dikenal maupun asas-asas yang baru. Asas-asas yang selama ini telah dikenal dalam pengelolaan keuangan negara adalah asas tahunan (berkala/periodesitas), asas universalitas (kelengkapan), asas kesatuan (formal/bentuk tertentu), asas spesialisasi (spesifikasi), dan asas keterbukaan (publisitas). Adapun yang merupakan asas-asas yang baru sebagai pencerminan “*best practices*” (penerapan kaidah-kaidah yang baik) dalam pengelolaan keuangan negara meliputi asas akuntabilitas yang berorientasi pada hasil, asas profesionalitas, asas proporsionalitas, dan asas pemeriksaan keuangan oleh badan pemeriksa yang bebas dan mandiri.

Berdasarkan uraian tersebut, maka pertanyaan mengenai perbedaan antara keuangan negara dengan keuangan daerah dapat dijawab. Tidak terdapat perbedaan antara keuangan negara dengan keuangan daerah secara substantif berdasarkan Undang-Undang Nomor 17/2003. Perbedaan tersebut hanya terletak dari segi pengelolaannya saja, yaitu keuangan negara dikelola oleh pemerintah pusat dan keuangan daerah dikelola

oleh pemerintah daerah. Dengan demikian, menjadi menarik mengenai apa yang dimaksud dengan keuangan daerah seperti yang ditanyakan di atas.

Kedudukan keuangan daerah sebagai bagian dalam sistem pemerintahan daerah adalah meliputi seluruh aspek yang berkaitan dengan hak dan kewajiban dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Hal itu tentu saja berupa hak dan kewajiban dalam rangka pelaksanaan tugas desentralisasi dan penyelenggaraan otonomi daerah. Pengelolaan keuangan daerah yang dimaksud adalah mulai perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, perhitungan, dan pertanggungjawabannya.

Adapun definisi mengenai keuangan daerah meskipun tidak terdapat pada undang-undang (*original legislation*) namun hal itu terdapat dalam peraturan turunannya (*delegated legislation*). Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 105/2000¹⁵⁶ dan Pasal 1 huruf a Keputusan Menteri Dalam Negeri (Kepmendagri) Nomor 29/2002¹⁵⁷ (*sub-delegated legislation*) mendefinisikan sama mengenai keuangan daerah, sebagai berikut:

“Keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk di dalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut, dalam kerangka Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.”

¹⁵⁶Peraturan Pemerintah Nomor 105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah (Lembaran Negara RI Tahun 2000 Nomor 202 dan Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 4022).

¹⁵⁷Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 2002 tentang Pedoman Pengurusan, Pertanggungjawaban dan Pengawasan Keuangan Daerah Serta Tata Cara Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Pelaksanaan Tata Usaha Keuangan Daerah dan Penyusunan Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

Dari pengertian tersebut, maka daerah diberikan haknya untuk mendapatkan sumber pendapatan. *Pertama*, kepastian tersedianya pembiayaan dari Pemerintah sesuai dengan urusan yang diserahkan. *Kedua*, kewenangan memungut dan mendayagunakan pajak dan retribusi daerah dan hak untuk mendapatkan bagi hasil dari sumber-sumber daya nasional yang berada di daerah. *Ketiga*, hak untuk mengelola kekayaan daerah dan mendapatkan sumber-sumber pendapatan lain yang sah.

Dengan demikian, jelaslah bahwa pendapatan daerah merupakan bagian dari keuangan daerah. Hal ini dipertegas bahwa pendapatan daerah adalah semua penerimaan kas daerah dalam periode tahun anggaran tertentu yang menjadi hak daerah. Keuangan daerah adalah segala hak dan kewajiban daerah yang dapat dinilai dengan uang, termasuk segala bentuk kekayaan yang berkaitan dengan itu.¹⁵⁸ Pendapatan daerah merupakan bagian dari keuangan daerah, karena hanya berkaitan dengan hak-hak daerah untuk mengisi kas daerah yang bersangkutan.

Dalam konteks keuangan daerah, di samping mendapatkan hak-hak tersebut, maka daerah mempunyai serangkaian kewajiban yang harus dilaksanakan. Kewajiban-kewajiban tersebut dapat berupa penyediaan pelayanan umum, pengembangan sumber daya produktif, perlindungan masyarakat, pelestarian nilai-nilai sosiokultural, pengembangan kehidupan demokrasi, pelestarian lingkungan hidup, dan penerapan serta penegakan peraturan perundang-undangan.

Adapun asas umum pengelolaan keuangan daerah diatur dalam Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 105/2000. Pengelolaan keuangan daerah harus dilakukan secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, efisien, efektif, transparan, dan bertanggung jawab. Di samping itu,

¹⁵⁸Pasal 1 angka 1 dan angka 12 PP Nomor 105/2001.

pengelolaan keuangan daerah harus memperhatikan pula asas keadilan dan kepatutan.

Pasal 1 angka 5 Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 mereduksi pengertian keuangan daerah dengan menghilangkan frase "dalam kerangka Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah". Dengan demikian, pengertian keuangan daerah berubah menjadi "semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk di dalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban tersebut."

Berdasarkan pengertian tersebut, maka ruang lingkup keuangan daerah meliputi: (a) hak daerah untuk memungut pajak daerah dan retribusi daerah serta melakukan pinjaman; (b) kewajiban daerah untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan daerah dan membayar tagihan pihak ketiga; (c) penerimaan daerah; (d) pengeluaran daerah; (e) kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan daerah; dan (f) kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah daerah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan daerah dan/atau kepentingan umum.

C. Sumber-sumber Pendapatan Daerah

Undang-Undang Nomor 25/1999 telah menetapkan landasan yang jelas dalam penataan, pengelolaan, dan pertanggungjawaban keuangan daerah. Oleh karena itu, undang-undang ini telah memberikan keleluasaan dalam penetapan produk pengaturan mengenai keuangan daerah. *Pertama*, ketentuan tentang pokok-pokok pengelolaan keuangan daerah diatur dengan peraturan daerah. *Kedua*, sistem dan prosedur pengelolaan keuangan daerah diatur dengan surat keputusan (baca: peraturan) kepala daerah

sesuai dengan peraturan daerah tersebut. *Ketiga*, kepala daerah menyampaikan laporan pertanggungjawaban kepada DPRD mengenai pengelolaan keuangan daerah dan kinerja keuangan daerah dari segi efisiensi dan efektivitas keuangan. *Keempat*, laporan pertanggungjawaban keuangan daerah tersebut merupakan dokumen daerah sehingga dapat diketahui oleh masyarakat.

Dalam kaitan tersebut, kepala daerah bertindak sebagai pemegang kekuasaan umum pengelolaan keuangan daerah. Menurut Penjelasan Pasal 2 ayat (1) PP Nomor 105/2000, kekuasaan umum pengelolaan keuangan daerah meliputi berbagai fungsi. Fungsi-fungsi tersebut antara lain adalah perencanaan umum, penyusunan anggaran, pemungutan pendapatan, perbendaharaan umum daerah, penggunaan anggaran, serta pengawasan dan pertanggungjawaban. Adapun yang berkaitan dengan sumber-sumber pendapatan daerah adalah fungsi pemungutan pendapatan. Alasannya, karena pemungutan pendapatan dilakukan terhadap sumber-sumber pendapatan daerah bersangkutan.

Fungsi pemungutan pendapatan tersebut berkaitan erat dengan berjalannya fungsi pemerintahan daerah secara keseluruhan. Penyelenggaraan fungsi pemerintahan daerah tersebut akan terlaksana secara optimal apabila penyelenggaraan urusan pemerintahan diikuti dengan pemberian sumber-sumber pendapatan yang cukup kepada daerah. Adapun besarnya sumber pendapatan tersebut disesuaikan dan diselaraskan dengan pembagian kewenangan antara pusat dan daerah.

Berdasarkan hal tersebut, maka semua sumber pendapatan yang melekat pada setiap urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah menjadi sumber pendapatan daerah. Pasal 157 Undang-Undang Nomor 32/2004 menyatakan sumber pendapatan daerah terdiri atas: (a) pendapatan asli daerah, yaitu: (1) hasil pajak daerah, (2) hasil retribusi daerah, (3)

hasil perusahaan milik daerah, dan hasil pengelolaan kekayaan milik daerah yang dipisahkan, dan (4) lain-lain pendapatan asli daerah yang sah; (b) dana perimbangan; dan (c) lain-lain pendapatan daerah yang sah. Sumber-sumber keuangan daerah ini akan dibahas lebih lanjut pada bab lain.

Dana pembangunan yang dihimpun oleh pusat dan didistribusikan ke daerah menjadi APBD. Sejalan dengan pemahaman APBN, maka sumber dana pembangunan daerah terdiri dari: (1) pajak dan retribusi daerah; (2) laba atau keuntungan dari perusahaan daerah; (3) pinjaman dari masyarakat, pemerintah pusat (sering disebut dengan Rekening Pembangunan Daerah/RPD); dan (4) dana yang dialokasikan oleh pusat atau pemerintahan di atasnya. Sumber pendapatan daerah yang keempat ini merupakan cerminan bahwa daerah-daerah merupakan bagian dari negara kesatuan.¹⁵⁹

Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999, dimaksudkan untuk mendukung pendanaan atas penyerahan urusan kepada pemerintahan daerah. Pendanaan yang dimaksud adalah menganut prinsip "*money follows function*", yang mengandung arti bahwa pendanaan mengikuti fungsi pemerintahan yang menjadi kewajiban dan tanggung jawab masing-masing tingkat pemerintahan. Dengan demikian, perimbangan keuangan antara pemerintah dan daerah mencakup pembagian keuangan secara proporsional, demokratis, adil, dan transparan dengan memperhatikan potensi, kondisi, dan kebutuhan daerah.

¹⁵⁹Yuswar Zainul Basri dan Mulyadi Subri, *Op. Cit.*, hlm. 94.

D. Prinsip-prinsip Pengelolaan Pendapatan Daerah

Berkaitan dengan sumber pendapatan daerah sebagai bagian dari keuangan daerah, maka kata prinsip dipakai untuk menunjukkan prinsip dasar atau asas-asas pengelolaan keuangan daerah. Mardiasmo menyatakan, prinsip-prinsip pengelolaan keuangan daerah yang baik meliputi prinsip akuntabilitas, *value for money*, kejujuran dalam mengelola keuangan publik (*probity*), transparansi, dan pengendalian. Prinsip tersebut merupakan prinsip manajemen keuangan daerah yang sangat diperlukan untuk mengontrol kebijaksanaan keuangan daerah itu sendiri.¹⁶⁰ Kesemua prinsip tersebut berlaku bagi sumber pendapatan daerah sebagai bagian dari keuangan daerah itu sendiri.

Menurut Mardiasmo, akuntabilitas mensyaratkan bahwa pengambilan keputusan berperilaku sesuai dengan kewenangan yang ada padanya. Oleh sebab itu, dalam perumusan kebijakan mulai dari proses hingga hasil yang dicapai, harus dapat diakses dan dikomunikasikan baik secara vertikal maupun horizontal dengan sebaik-baiknya. Indikasi keberhasilan otonomi daerah maupun desentralisasi menurut Mardiasmo, adalah terjadinya peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat (*social welfare*) yang semakin baik. Di samping itu, kehidupan demokrasi yang semakin maju, keadilan semakin ditegakkan, pemerataan semakin nyata, serta adanya hubungan yang semakin serasi antara pusat dan daerah serta antardaerah. Keadaan yang demikian itu menurut Mardiasmo, hanya akan tercapai apabila lembaga sektor publik dikelola dengan memperhatikan konsep *value for money*.¹⁶¹

¹⁶⁰Mardiasmo, *Otonomi & Manajemen Keuangan Daerah*, Penerbit Andi, Yogyakarta, hlm. 29.

¹⁶¹*Ibid*, hlm. 29.

Dalam konteks otonomi daerah menurut Mardiasmo, *the way for money* merupakan jembatan untuk mengantarkan pemerintahan daerah mencapai *good governance*. Pengertian *good governance* sering diartikan sebagai pemerintahan yang baik. Pengertian ini berawal dari *governance* yang diartikan sebagai cara mengelola urusan-urusan publik. Word Bank memberikan definisi terhadap *governance* sebagai "*the way state power is used in managing economic and social resources for development of society.*" United Nation Development Program (UNDP) mendefinisikan *governance* sebagai "*the exercise of political, economic, and administrative authority to manage a nation's affair at all levels.*" Dengan demikian, Word Bank lebih menekankan pada cara pemerintah mengelola sumber daya sosial dan ekonomi untuk kepentingan pembangunan masyarakat, sedangkan UNDP lebih menekankan pada aspek politik, ekonomi, dan administrasi pada pengelolaan negara.¹⁶²

Menurut UNDP, *governance* didukung oleh tiga kaki yang terdiri dari politik, ekonomi, dan administrasi. Kaki pertama, tata pemerintahan di bidang politik dimaksudkan sebagai proses-proses pembuatan keputusan untuk formulasi kebijakan publik, baik dilakukan oleh birokrasi sendiri maupun oleh birokrasi bersama-sama dengan politisi. Kaki kedua, tata pemerintahan di bidang ekonomi meliputi proses-proses pembuatan keputusan untuk memfasilitasi aktivitas ekonomi dan interaksi di antara penyelenggara ekonomi. Kaki ketiga, tata pemerintahan di bidang administrasi adalah berisi implementasi proses kebijakan yang telah diputuskan oleh institusi politik.¹⁶³

Adapun *good governance* menurut definisi Word Bank adalah suatu penyelenggaraan manajemen pembangunan

¹⁶²*Ibid*, hlm. 23.

¹⁶³Sadu Wasistionao, *Kapita Selekta Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Op. Cit., hlm. 30-31.

D. Prinsip-prinsip Pengelolaan Pendapatan Daerah

Berkaitan dengan sumber pendapatan daerah sebagai bagian dari keuangan daerah, maka kata prinsip dipakai untuk menunjukkan prinsip dasar atau asas-asas pengelolaan keuangan daerah. Mardiasmo menyatakan, prinsip-prinsip pengelolaan keuangan daerah yang baik meliputi prinsip akuntabilitas, *value for money*, kejujuran dalam mengelola keuangan publik (*probity*), transparansi, dan pengendalian. Prinsip tersebut merupakan prinsip manajemen keuangan daerah yang sangat diperlukan untuk mengontrol kebijaksanaan keuangan daerah itu sendiri.¹⁶⁰ Kesemua prinsip tersebut berlaku bagi sumber pendapatan daerah sebagai bagian dari keuangan daerah itu sendiri.

Menurut Mardiasmo, akuntabilitas mensyaratkan bahwa pengambilan keputusan berperilaku sesuai dengan kewenangan yang ada padanya. Oleh sebab itu, dalam perumusan kebijakan mulai dari proses hingga hasil yang dicapai, harus dapat diakses dan dikomunikasikan baik secara vertikal maupun horizontal dengan sebaik-baiknya. Indikasi keberhasilan otonomi daerah maupun desentralisasi menurut Mardiasmo, adalah terjadinya peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat (*social welfare*) yang semakin baik. Di samping itu, kehidupan demokrasi yang semakin maju, keadilan semakin ditegakkan, pemerataan semakin nyata, serta adanya hubungan yang semakin serasi antara pusat dan daerah serta antardaerah. Keadaan yang demikian itu menurut Mardiasmo, hanya akan tercapai apabila lembaga sektor publik dikelola dengan memperhatikan konsep *value for money*.¹⁶¹

¹⁶⁰Mardiasmo, *Otonomi & Manajemen Keuangan Daerah*, Penerbit Andi, Yogyakarta, hlm. 29.

¹⁶¹*Ibid*, hlm. 29.

Dalam konteks otonomi daerah menurut Mardiasmo, *value for money* merupakan jembatan untuk mengantarkan pemerintahan daerah mencapai *good governance*. Pengertian *good governance* sering diartikan sebagai pemerintahan yang baik. Pengertian ini berawal dari *governance* yang diartikan sebagai cara mengelola urusan-urusan publik. Word Bank memberikan definisi terhadap *governance* sebagai "*the way state power is used in managing economic and social resources for development of society.*" United Nation Development Program (UNDP) mendefinisikan *governance* sebagai "*the exercise of political, economic, and administrative authority to manage a nation's affair at all levels.*" Dengan demikian, Word Bank lebih menekankan pada cara pemerintah mengelola sumber daya sosial dan ekonomi untuk kepentingan pembangunan masyarakat, sedangkan UNDP lebih menekankan pada aspek politik, ekonomi, dan administrasi pada pengelolaan negara.¹⁶²

Menurut UNDP, *governance* didukung oleh tiga kaki yang terdiri dari politik, ekonomi, dan administrasi. Kaki pertama, tata pemerintahan di bidang politik dimaksudkan sebagai proses-proses pembuatan keputusan untuk formulasi kebijakan publik, baik dilakukan oleh birokrasi sendiri maupun oleh birokrasi bersama-sama dengan politisi. Kaki kedua, tata pemerintahan di bidang ekonomi meliputi proses-proses pembuatan keputusan untuk memfasilitasi aktivitas ekonomi dan interaksi di antara penyelenggara ekonomi. Kaki ketiga, tata pemerintahan di bidang administrasi adalah berisi implementasi proses kebijakan yang telah diputuskan oleh institusi politik.¹⁶³

Adapun *good governance* menurut definisi Word Bank adalah suatu penyelenggaraan manajemen pembangunan

¹⁶²*Ibid*, hlm. 23.

¹⁶³Sadu Wasistionao, *Kapita Selektu Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Op. Cit., hlm. 30-31.

yang solid dan bertanggung jawab yang sejalan dengan prinsip demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran salah alokasi dana investasi, pencegahan korupsi baik secara politik maupun administratif, menjalankan disiplin anggaran serta penciptaan *legal and political framework* bagi tumbuhnya aktivitas usaha.¹⁶⁴ Berkaitan dengan *good governance* tersebut, UNDP mengajukan sembilan karakteristik pelaksanaannya sebagai berikut: (1) *participation*; (2) *rule of law*; (3) *transparency*; (4) *responsiveness*; (5) *concensus orientation*; (6) *equity*; (7) *effectiveness and efficiency*; (8) *accountability*; dan (9) *strategic vision*.¹⁶⁵

Mardiasmo menyatakan, *value for money* harus dioperasionalkan dalam pengelolaan keuangan daerah. Untuk mendukung dilakukannya pengelolaan dana publik (*public money*) yang berdasarkan pada konsep *value for money* tersebut diperlukan sistem pengelolaan keuangan daerah yang baik. Keadaan demikian akan tercapai apabila pemerintahan daerah memiliki sistem akuntansi keuangan daerah yang baik pula. Pengelolaan keuangan daerah harus dipercayakan kepada staf yang memiliki integritas dan kejujuran yang tinggi, sehingga kesempatan untuk korupsi dapat diminimalkan.¹⁶⁶ Pengelolaan keuangan daerah tersebut adalah berintikan pengelolaan pendapatan daerah.

Transparansi merupakan keterbukaan pemerintah dalam membuat kebijakan-kebijakan keuangan daerah. Dengan demikian, maka keuangan daerah tersebut dapat diketahui dan diawasi baik oleh legislatif daerah maupun oleh masyarakat setempat. Dalam konteks ini, transparansi pengelolaan keuangan daerah akan menciptakan *horizontal accountability* antara pemerintah daerah dan masyarakat, sehingga akan tercipta pemerintahan daerah yang bersih,

¹⁶⁴Mardiasmo, *Op. Cit.*, hlm. 24.

¹⁶⁵Sadu Wasistiono, *Op. Cit.*, hlm. 33.

¹⁶⁶Mardiasmo *Op. Cit.*, hlm. 30.

efektif, efisien, akuntabel, dan responsif terhadap aspirasi dan kepentingan masyarakat. Hal itu dapat dilakukan jika pengawasan terhadap pemerintah daerah dapat dilakukan secara serentak dan komprehensif. Pengawasan tersebut dapat dilakukan serentak dari atas (pemerintah daerah yang lebih tinggi atau pemerintah pusat), dari samping (dilakukan oleh DPRD), dan dari bawah (dilakukan oleh masyarakat).

Berkaitan dengan hal itu, maka penerimaan dan pengeluaran daerah (APBD) harus dimonitor dengan jalan membandingkan antara yang dianggarkan dengan yang dicapai. Untuk tujuan tersebut, perlu analisis *varians* (selisih) antara penerimaan dan pengeluaran daerah agar dapat dengan cepat dicari penyebab timbulnya *varians* tersebut dan antisipasi yang akan dilakukan pada masa mendatang.¹⁶⁷ Dengan demikian, prinsip-prinsip pengelolaan keuangan daerah seperti akuntabilitas, *value for money*, kejujuran dalam mengelola keuangan publik, transparansi, dan pengendalian dapat diimplementasikan dengan baik.

Juli Panglima Saragih menyatakan, prinsip-prinsip dasar pengelolaan keuangan publik adalah transparansi, efisien, efektif, akuntabel, dan partisipatif. Kelima prinsip tersebut tercermin dalam setiap implementasi kebijakan pengelolaan keuangan daerah. Hal itu dapat dilihat dalam konteks penyusunan RAPBD, proses penetapan APBD, pelaksanaan APBD, maupun dalam pertanggungjawaban keuangan daerah.¹⁶⁸

Transparansi menurut Juli Panglima Saragih, mensyaratkan keterbukaan pemerintah (birokrasi) dalam proses pembuatan kebijakan tentang keuangan daerah, sehingga publik dan DPRD dapat mengetahui, mengkaji, memberi masukan, dan mengawasi pelaksanaan kebijakan publik yang berkaitan

¹⁶⁷*Ibid*, hlm. 30.

¹⁶⁸Juli Panlima Saragih, *Op. Cit.*, hlm. 120-121.

dengan keuangan daerah. Transparansi ini dibangun atas dasar kebebasan memperoleh informasi. Pemda sebagai pengelola dana dan pembuatan kebijakan harus dapat menyediakan informasi tentang perkembangan keuangan daerah tersebut.¹⁶⁹

Untuk membangun transparansi ini tentu harus diawali dengan membangun partisipasi masyarakat terlebih dahulu. Oleh sebab itu, dalam setiap pembentukan produk hukum daerah terutama berkaitan dengan keuangan daerah harus dibangun dengan membuat naskah akademik dan partisipasi masyarakat. Pasa 19 ayat (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2011 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah menentukan bahwa rancangan peraturan daerah disertai naskah akademik. Substansi naskah akademik tersebut meliputi: (a) latar belakang dan tujuan penyusunan; (b) sasaran yang akan diwujudkan; (c) pokok pikiran, ruang lingkup atau objek yang akan diatur; dan (d) jangkauan dan arah pengaturan. Naskah akademik tersebut disusun dengan sistematika: (a) judul; (b) kata pengantar; (c) pendahuluan; (d) kajian teoretis dan praktik empiris; (e) evaluasi dan analisis peraturan perundang-undangan terkait; (f) landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis; (g) jangkauan, arah pengaturan dan ruang lingkup materi muatan; (h) penutup; (i) daftar pustaka; dan (j) lampiran rancangan peraturan daerah jika diperlukan.

Pengelolaan keuangan daerah tersebut harus didasarkan suatu pemikiran bahwa setiap pengeluaran anggaran harus diupayakan secara efisien. Oleh sebab itu, penghematan anggaran sangat diperlukan untuk mencapai apa yang disebut dengan efisiensi itu. Menurut Juli Panglima Saragih, dengan anggaran yang ada pemerintahan daerah harus mencapai sekurang-kurangnya apa yang disebut dengan target minimal. Artinya, standar pelayanan minimal merupakan target yang harus dicapai sesuai dengan proporsi biaya yang ditetapkan.

¹⁶⁹*Ibid*, hlm. 120.

Di samping itu, dalam proses pelaksanaan kebijakan keuangan daerah, pengelolaan anggaran harus mencapai tepat sasaran. Dalam paradigma lama, pemerintah daerah sering tidak peduli apakah sasaran yang hendak dicapai dari anggaran belanja tepat atau tidak, yang penting sesuai dengan rencana realisasi anggaran habis terpakai. Pemikiran seperti itu bertentangan dengan pendekatan anggaran kinerja yang berorientasi pada hasil (*out put*).¹⁷⁰

Tolok ukur kinerja tersebut merupakan komponen lainnya yang harus dikembangkan sebagai dasar pengukuran kinerja keuangan dalam sistem anggaran kinerja berdasarkan Kepmendagri Nomor 29/2002. Tolok ukur kinerja adalah ukuran keberhasilan yang dicapai pada setiap unit kerja. Tolok ukur kinerja atau indikator keberhasilan untuk setiap jenis pelayanan pada bidang-bidang kewenangan yang diselenggarakan oleh unit organisasi perangkat daerah ditetapkan dalam bentuk standar pelayanan yang ditetapkan oleh daerah masing-masing.

Selain standar pelayanan minimal, setiap daerah juga dapat mengembangkan standar pelayanan dan indikator keberhasilan program atau kegiatan yang menjadi tolok ukur kinerja. Pengembangan indikator keberhasilan tersebut dapat menggunakan kriteria sebagai berikut:

1. relevan, secara logis dan langsung berhubungan dengan tujuan dan sasaran unit kerja, program atau kegiatan;
2. mudah dipahami, dapat dikomunikasikan dengan jelas;
3. konsisten, digunakan secara seragam dalam perencanaan, penganggaran, sistem akuntansi dan pelaporan;
4. dapat dibandingkan, dapat menunjukkan perkembangan dan perbedaan kinerja dan program atau kegiatan yang sejenis;

¹⁷⁰ Ibid. hlm. 121.

5. andal (*reliable*), diperoleh dari sistem data yang terkendali dan dapat diverifikasi.¹⁷¹

Tingkat pelayanan yang diinginkan pada dasarnya merupakan indikator kinerja yang diharapkan dapat dicapai oleh Pemda dalam melaksanakan kewenangannya. Oleh sebab itu, untuk penilaian kinerja dapat digunakan ukuran penilaian yang didasarkan pada indikator sebagai berikut:

1. Masukan (*input*), yaitu tolok ukur kinerja berdasarkan tingkat atau besaran sumber-sumber dana (pendapatan), sumber daya manusia, material, waktu, teknologi, dan sebagainya yang digunakan untuk melaksanakan program atau kegiatan.
2. Keluaran (*output*) adalah tolok ukur kinerja berdasarkan produk (barang atau jasa) yang dihasilkan dari program atau kegiatan sesuai dengan masukan yang digunakan.
3. Hasil (*outcome*) adalah tolok ukur kinerja berdasarkan tingkat keberhasilan yang dapat dicapai berdasarkan keluaran program atau kegiatan yang sudah dilaksanakan.
4. Manfaat (*benefit*) adalah tolok ukur kinerja berdasarkan tingkat keberhasilan yang dapat dirasakan sebagai nilai tambah bagi masyarakat dan Pemda dari hasil.
5. Dampak (*impact*) adalah tolok ukur kinerja berdasarkan dampaknya terhadap kondisi makro yang ingin dicapai dari manfaat.¹⁷²

Dalam pengelolaan keuangan daerah maupun APBD dituntut adanya pertanggungjawaban kepada masyarakat. Pertanggungjawaban tersebut dapat dilakukan melalui pertanggungjawaban secara institusional kepada DPRD. Dengan demikian, DPRD melakukan penilaian terhadap

¹⁷¹Direktorat Pengelolaan Keuangan Daerah, Lampiran VIII Kepmendagri Nomor 29/2002, Direktorat Jenderal Otonomi Daerah Departemen Dalam Negeri, Jakarta, 2002, hlm. 98.

¹⁷²*Ibid*, hlm. 98.

kinerja Pemda dalam mengelola keuangan daerah dengan menggunakan kriteria dan tolok ukur tersebut. Dalam upaya mewujudkan *good governance* maka pertanggungjawaban tersebut merupakan suatu keharusan. Dalam kerangka itu, akuntabilitas keuangan daerah harus bersifat komprehensif yang mencakup aspek kebijakan dan penggunaan anggaran.¹⁷³ Akuntabilitas tersebut harus dimulai dengan sumber-sumber pendapatan, besarnya pendapatan yang dihasilkan, dan penggunaan pendapatan yang bersangkutan.

Harus ada jaminan bahwa dalam pengelolaan sumber-sumber pendapatan daerah terdapat peran serta (partisipasi) masyarakat baik secara langsung maupun tidak langsung. Partisipasi tersebut dapat berupa masukan atau kritik yang konstruktif terhadap cara-cara pengelolaan sumber pendapatan daerah yang benar. Di samping itu, kebijakan yang diambil dalam pengelolaan sumber pendapatan daerah juga harus dapat menyerap aspirasi masyarakat dan mengikutsertakan masyarakat dalam melaksanakan pembangunan daerah.¹⁷⁴

E. Pendapatan Daerah Dalam Kerangka Desentralisasi

Berdasarkan Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 33/2004, penerimaan daerah dalam pelaksanaan desentralisasi terdiri atas pendapatan daerah dan pembiayaan. *Pertama*, pendapatan daerah bersumber dari: (a) PAD; (b) dana perimbangan; dan (c) lain-lain pendapatan.¹⁷⁵ *Kedua*, pembiayaan bersumber dari: (a) sisa lebih perhitungan anggaran daerah; (b) penerimaan pinjaman daerah; (c) dana cadangan daerah; dan (d) hasil penjualan kekayaan daerah yang dipisahkan.¹⁷⁶

¹⁷³Juli Panglima saragih, *Op. Cit.*, hlm. 121.

¹⁷⁴*Ibid*, hlm. 121.

¹⁷⁵Pasal 5 ayat (2) Undang-Undang Nomor 33/2004.

¹⁷⁶*Ibid*, Pasal 5 ayat (3).

Sebagaimana diketahui bahwa PAD bersumber dari: (a) pajak daerah; (b) retribusi daerah; (c) hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan; dan (d) lain-lain PAD yang sah.¹⁷⁷ Termasuk dalam pengertian lain-lain PAD yang sah terdiri dari: (a) hasil penjualan kekayaan daerah yang tidak dipisahkan; (b) jasa giro; (c) pendapatan bunga; (d) keuntungan selisih nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing; dan (e) komisi, potongan, ataupun bentuk lain sebagai akibat dari penjualan dan/atau pengadaan barang dan/atau jasa oleh daerah.¹⁷⁸

Berdasarkan Pasal 26 ayat (3) Peraturan Mendagri Nomor 13 Tahun 2006, jenis hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dirinci menurut objek pendapatan. *Pertama*, bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik daerah (BUMD). *Kedua*, bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik pemerintah (BUMN). *Ketiga*, bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik swasta atau kelompok usaha masyarakat. Pasal 26 ayat (4) memperluas jenis dari lain-lain PAD yang sah meliputi: (a) hasil penjualan kekayaan daerah yang tidak dipisahkan secara tunai atau angsuran/cicilan; (b) jasa giro; (c) pendapatan bunga; (d) penerimaan atas tuntutan ganti kerugian daerah; (e) penerimaan komisi, potongan ataupun bentuk lain sebagai akibat dari penjualan dan/atau pengadaan barang dan/atau jasa oleh daerah; (f) penerimaan keuntungan dari selisih nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing; (g) pendapatan denda atas keterlambatan pelaksanaan pekerjaan; (h) pendapatan denda pajak; (i) pendapatan denda retribusi; (j) pendapatan hasil eksekusi atas jaminan; (k) pendapatan dari pengembalian; (l) fasilitas sosial dan fasilitas umum; (m) pendapatan dari penyelenggaraan pendidikan dan latihan; dan (n) pendapatan dari Badan Layanan Umum Daerah (BLUD).

¹⁷⁷*Ibid*, Pasal 6 ayat (1).

¹⁷⁸*Ibid*, Pasal 6 ayat (2).

PAD bertujuan memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mendanai pelaksanaan otonomi daerah sesuai dengan potensi daerah sebagai perwujudan desentralisasi keuangan. Meskipun demikian, terdapat larangan bagi daerah berkaitan dengan berbagai upaya untuk meningkatkan PAD. *Pertama*, menetapkan peraturan daerah tentang pendapatan yang menyebabkan ekonomi biaya tinggi.¹⁷⁹ *Kedua*, menetapkan peraturan daerah tentang pendapatan yang menghambat mobilitas penduduk, lalu lintas barang dan jasa antardaerah, dan kegiatan impor/ekspor.¹⁸⁰

Berdasarkan uraian di atas, dapat diketahui bahwa PAD merupakan pendapatan daerah yang bersumber dari hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain PAD yang sah. Tujuannya adalah untuk memberikan keleluasaan kepada daerah dalam menggali pendanaan dalam pelaksanaan otonomi daerah sebagai perwujudan proses desentralisasi.

Pendapatan daerah setelah PAD adalah dana perimbangan yang sebetulnya adalah pendapatan pusat. Bagir Manan menyatakan bahwa dana perimbangan adalah penerimaan negara yang dibagi antara pusat dan daerah. Sesuai dengan pengelompokannya, dana perimbangan bukan PAD, melainkan penerimaan negara. Jadi, merupakan sumber "pendapatan asli pusat" (PAP) yang dibagi dengan daerah. Dengan demikian pada dasarnya, dana perimbangan adalah subsidi dari pusat kepada daerah.¹⁸¹

Dana perimbangan merupakan PAP adalah dalam kerangka APBN, karena merupakan bagian dari penerimaan negara, yakni uang tersebut adalah masuk ke dalam kas negara. Hal ini diperkuat berdasarkan Pasal 2 ayat (1)

¹⁷⁹*Ibid*, Pasal 7 ayat (1).

¹⁸⁰*Ibid*, Pasal 7 ayat (2).

¹⁸¹Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Op. Cit., hlm. 43.

Undang-Undang Nomor 33/2004, "perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah merupakan subsistem keuangan negara sebagai konsekuensi pembagian tugas antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah." Secara nyata dana perimbangan bersumber dari pajak, SDA, dan sumber lain yang dikelola oleh negara.

Meskipun demikian, dalam kerangka APBD dana perimbangan tidak dapat dipungkiri merupakan pendapatan daerah dengan berbagai alasan. *Pertama*, pemberian sumber keuangan negara kepada pemerintah daerah rangka pelaksanaan desentralisasi (keuangan) didasarkan penyerahan tugas oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dengan memperhatikan stabilitas dan keseimbangan fiskal.¹⁸² *Kedua*, perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah merupakan sistem yang menyeluruh mengenai pendanaan dalam pelaksanaan desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan.¹⁸³ *Ketiga*, penyelenggaraan tugas pemerintah daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi didanai APBD.¹⁸⁴ *Keempat*, penerimaan daerah dalam pelaksanaan desentralisasi terdiri dari pendapatan daerah (yang antara lain adalah dana perimbangan) dan pembiayaan.¹⁸⁵

Tidak semua pendapatan negara secara otomatis menjadi pendapatan daerah. Dalam konteks dana perimbangan, hanya bagian daerah berdasarkan persentase tertentu saja yang menjadi pendapatan daerah. Misalnya dalam hal dana bagi hasil yang terdiri dari bagi hasil pajak, SDA, dan lain-lain, hanya sebagian saja yang menjadi pendapatan daerah. Begitu pula DAU, hanya mencapai 26 % dari pendapatan dalam negeri neto yang didistribusikan oleh pemerintah pusat

¹⁸²Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Nomor 33/2004.

¹⁸³*Ibid*, Pasal 2 ayat (3).

¹⁸⁴*Ibid*, Pasal 4 ayat (1).

¹⁸⁵*Ibid*, Pasal 5 ayat (1).

kepada pemerintah daerah. Semua bagian daerah tersebut harus dimasukkan dalam APBD melalui pos pendapatan daerah.

Berdasarkan logika di atas, dana perimbangan merupakan pendapatan daerah yang berasal dari pendapatan negara. Sumbernya bermacam-macam seperti dari penerimaan pajak, penerimaan SDA, dan lain sebagainya. Dalam konteks yang masih utuh hal itu merupakan penerimaan negara, tetapi dalam konteks dana perimbangan yang harus didistribusikan kepada daerah maka hal itu menjadi pengeluaran negara. Artinya, uang tersebut dalam skema APBN merupakan pendapatan sekaligus pengeluaran negara, tetapi dalam skema APBD merupakan pendapatan daerah. Ditinjau dari sudut pandang negara, dana perimbangan adalah sebagian dari pendapatan negara yang didistribusikan kepada daerah dalam bentuk subsidi, sedangkan ditinjau dari sudut pandang daerah, dana perimbangan merupakan pendapatan daerah yang berasal dari bantuan pusat.

Perbedaan antara PAD dengan dana perimbangan adalah terletak dari mana dana tersebut berasal. PAD adalah penerimaan yang diperoleh daerah dari sumber-sumber dalam wilayahnya sendiri yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.¹⁸⁶ Dana perimbangan adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi (fiskal).¹⁸⁷ Berdasarkan teori pendekatan pendapatan yang diintrodusir K.J. Davey, dana perimbangan termasuk dalam pemberian sumber-sumber tertentu oleh pusat kepada daerah, sehingga menjadi pendapatan bagi daerah.

¹⁸⁶Penjelasan Pasal 3 huruf a Undang-Undang Nomor 25/1999 dan Pasal 1 angka 17 Undang-Undang Nomor 33/2004.

¹⁸⁷Pasal 1 angka 18 Undang-Undang Nomor 33/2004.

Dana perimbangan terdiri dari: (a) DBH yang bersumber dari pajak dan SDA; (b) DAU; dan (c) DAK.¹⁸⁸ DBH yang bersumber dari pajak terdiri dari: (a) PBB; (b) BPHTB; dan (c) PPh Pasal 21, Pasal 25, dan Pasal 29 PPh Orang Pribadi.¹⁸⁹ DBH yang bersumber dari SDA terdiri dari: (a) kehutanan; (b) pertambangan umum; (c) perikanan; (d) pertambangan minyak bumi; (e) pertambangan gas bumi; dan (f) pertambangan panas bumi.¹⁹⁰ Di samping DBH, dana perimbangan adalah berasal dari DAU dan DAK.

Dalam Penjelasan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004, dana perimbangan merupakan pendanaan daerah yang bersumber dari APBN yang terdiri atas DBH, DAU, dan DAK. Dana perimbangan selain dimaksudkan untuk membantu daerah dalam mendanai kewenangannya, juga bertujuan untuk mengurangi ketimpangan sumber pendapatan pemerintahan antara pusat dan daerah serta untuk mengurangi kesenjangan pendanaan pemerintahan antardaerah. Ketiga komponen dana perimbangan ini merupakan sistem transfer dana dari pemerintah serta merupakan satu kesatuan yang utuh.

Setelah PAD dan DBH, pendapatan daerah dapat juga bersumber dari lain-lain pendapatan daerah yang sah, yakni pendapatan hibah dan pendapatan dana darurat.¹⁹¹ Pendapatan hibah merupakan bantuan yang tidak mengikat yang bersumber dari dalam dan/atau luar negeri yang dituangkan dalam suatu naskah perjanjian antara pemberi dan penerima hibah. Pendapatan dana darurat berasal dari pemerintah pusat yang diberikan kepada daerah yang dinyatakan mengalami krisis solvabilitas.

¹⁸⁸*Ibid.*, Pasal 10 ayat (1).

¹⁸⁹*Ibid.*, Pasal 11 ayat (2).

¹⁹⁰*Ibid.*, Pasal 11 ayat (3).

¹⁹¹*Ibid.*, Pasal 43.

F. Pendapatan Daerah Dalam Kerangka Dekonsentrasi

Pengertian dekonsentrasi menurut Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 32/2004 dan Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 33/2004, adalah "pelimpahan wewenang dari pemerintah kepada gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau perangkat pusat," sedangkan menurut Pasal 1 angka 6 Peraturan Pemerintah Nomor 106/2000 adalah "pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada gubernur sebagai wakil pemerintah pusat." Perbedaan keduanya terletak pada luasnya pengertian dekonsentrasi tersebut. Pada definisi yang diatur dalam undang-undang menyebutkan bahwa pelimpahan wewenang tersebut tidak saja dilakukan kepada gubernur, tetapi juga kepada instansi vertikal yang ada di daerah. Pada era otonomi ini masih terdapat beberapa instansi vertikal di daerah seperti Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia (Kanwil Kemenkum HAM), Kantor Imigrasi yang juga dibawah Kemenkum HAM, Kantor Pelayanan Pajak Kementerian Keuangan (Kemenkeu), Kantor Perbendaharaan Negara Kemenkeu, Kantor Akuntan Negara Kemenkeu, Lembaga Penjaminan Mutu Pendidikan Kementerian Pendidikan Nasional (LPMP Kemendiknas), Kantor Wilayah Kementerian Agama (Kanwil Kemenag), Kantor Kementerian Agama Kabupaten/Kota, dan lain sebagainya.

Sebagaimana juga halnya desentralisasi, maka dekonsentrasi merupakan suatu proses pelimpahan wewenang dari pusat ke daerah. Perbedaannya adalah jika desentralisasi merupakan penyerahan wewenang dalam rangka kemandirian daerah, maka dekonsentrasi pelimpahan wewenang dalam rangka perpanjangan tangan pusat di daerah. Artinya, pelimpahan itu terjadi antara pusat dengan aparat atau perangkatnya sendiri di daerah. Oleh sebab itu, dalam rangka dekonsentrasi yang diberikan pelimpahan wewenang oleh pusat adalah hanya kepada gubernur dan perangkat pusat yang ada di daerah.

Persamaannya adalah terletak pada cara memberikan biaya atas kedua proses tersebut, baik desentralisasi maupun dekonsentrasi. Pada desentralisasi diserahkan pula sejumlah sumber dana dari pusat ke daerah dalam kerangka desentralisasi keuangan, sedangkan pada dekonsentrasi terdapat keharusan pusat untuk melimpahkan sejumlah dana yang menyertai kewenangan yang dilimpahkan itu. Pihak yang menerima limpahan tersebut mempunyai kewenangan untuk mengelola mulai dari pembiayaan, perizinan, perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi. Tentu saja pengelolaan tersebut sesuai dengan standar, norma, dan kebijakan yang dibuat oleh pusat.

Penyelenggaraan wewenang dalam rangka dekonsentrasi di daerah adalah dilakukan oleh dinas provinsi. Berdasarkan Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 106/2000, menyangkut asas umum dekonsentrasi adalah sebagai berikut:

1. Kewenangan pemerintah pusat di daerah provinsi dalam rangka pelaksanaan dekonsentrasi dilimpahkan kepada gubernur sebagai wakil pemerintah pusat.
2. Kewenangan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dilaksanakan oleh dinas provinsi sebagai perangkat daerah provinsi.
3. Penyelenggaraan dekonsentrasi sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dibiayai atas beban pengeluaran pembangunan APBN.
4. Pencatatan dan pengelolaan keuangan dalam penyelenggaraan dekonsentrasi dilakukan secara terpisah dari APBD.
5. Gubernur memberitahukan kepada DPRD tentang kegiatan dekonsentrasi.

Pelaksanaan tugas dekonsentrasi dimaksudkan agar pengelolaan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan umum dapat dilakukan secara efektif dan efisien. Di samping itu, dimaksudkan pula agar terjaminnya hubungan yang serasi

dalam kehidupan bernegara antara pusat dan daerah, serta antardaerah. Oleh sebab itu, Indonesia sebagai negara kesatuan secara serentak menjalankan desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan. Pelaksanaan tugas dekonsentrasi ini diletakkan pada daerah provinsi dalam kedudukannya sebagai wilayah administrasi untuk melaksanakan kewenangan pemerintahan tertentu yang dilimpahkan kepada gubernur sebagai wakil pusat di daerah.

Pembentukan daerah di Indonesia menjadikan provinsi sebagai daerah otonom dan sekaligus sebagai wilayah administrasi, sedangkan daerah kabupaten/kota hanya sebagai daerah otonom. Hal ini diatur dalam Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32/2004 yang menentukan bahwa: (1) wilayah NKRI dibagi dalam daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi atas daerah kabupaten dan kota yang masing-masing mempunyai pemerintahan daerah. Dalam konteks negara kesatuan, pengaturan seperti itu menjadikan antara provinsi dan kabupaten/kota mempunyai keterkaitan dalam status wilayah dan proses penyelenggaraan pemerintahan. Artinya, susunan daerah kabupaten dan daerah kota diikat oleh daerah provinsi sebagai satu kesatuan wilayah dalam sebuah negara kesatuan.

Dengan demikian, setidaknya terdapat empat tujuan diselenggarakannya dekonsentrasi di Indonesia. *Pertama*, meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan, pengelolaan pembangunan, dan pelayanan terhadap kepentingan umum. *Kedua*, terpeliharanya komunikasi sosial kemasyarakatan maupun budaya dalam sistem administrasi negara. *Ketiga*, terpeliharanya keserasian pelaksanaan pembangunan nasional. *Keempat*, terpeliharanya keutuhan negara kesatuan Republik Indonesia.¹⁹²

Adapun biaya yang diperlukan untuk menyelenggarakan kewenangan yang dilimpahkan kepada gubernur atau

¹⁹²Ahmad Yani, *Op. Cit.*, hlm. 160.

perangkat pusat di daerah dibebankan pada APBN sesuai dengan besarnya kewenangan yang dilimpahkan itu. Untuk menentukan besarnya biaya tersebut dilakukan oleh Menteri Keuangan dengan mendapat pertimbangan dari Menteri Teknis dan/atau Pimpinan Lembaga Pemerintahan Non Kementrian, Gubernur dan/atau perangkat pusat di daerah yang mendapatkan pelimpahan wewenang dimaksud. Menteri Teknis adalah menteri yang terkait melakukan pelimpahan wewenang kepada gubernur atau perangkat pusat di daerah.

Penganggaran dan pengelolaan keuangan dalam penyelenggaraan dekonsentrasi dilakukan secara terpisah dari APBD. Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 106/2000 mengatur mengenai penganggaran pelaksanaan dekonsentrasi sebagai berikut:

1. Penganggaran pelaksanaan dekonsentrasi dilakukan sesuai dengan ketentuan yang berlaku bagi APBN.
2. Anggaran pelaksanaan dekonsentrasi merupakan bagian dari anggaran departemen/lembaga pemerintah non departemen yang bersangkutan.
3. Ketentuan lebih lanjut tentang penganggaran sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) ditetapkan dengan Keputusan Menteri Keuangan dengan memperhatikan pertimbangan Menteri Teknis terkait.

Adapun tata cara penyaluran dana dekonsentrasi yang dilimpahkan kepada gubernur dan/atau perangkat pusat di daerah dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan mengenai APBN. Pasal 5 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 106/2000 menyatakan, "Penyaluran dana pelaksanaan dekonsentrasi dilakukan sesuai ketentuan yang berlaku bagi APBN." Ketentuan lebih lanjut tentang penganggaran dekonsentrasi ini diatur lebih lanjut berdasarkan Keputusan Menteri Keuangan (Kepmenkeu) yang kini berubah menjadi Peraturan Menteri Keuangan (Permenkeu). Keputusan yang dimaksud adalah Kepmenkeu Nomor 523/

KMK.03/2000 tentang Tata Cara Penganggaran, Penyaluran Dana, Pertanggungjawaban dan Pelaporan Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan.

Menurut Ahmad Yani, bahwa jika tidak tersedia dana dalam keadaan mendesak untuk keselamatan masyarakat luas dan stabilitas sosial, maka instansi yang menangani wajib berkoordinasi dengan gubernur untuk mengatasinya. Keadaan mendesak dalam konteks ini adalah suatu keadaan dan situasi di lapangan yang memerlukan penanganan secepatnya. Hal ini dapat berupa terjadinya gangguan atau ancaman akibat bencana yang menyebabkan terganggunya keselamatan masyarakat luas dan stabilitas sosial, sehingga fungsi pemerintahan tidak dapat dilaksanakan.¹⁹³

Terdapat dua cara yang harus dilakukan gubernur untuk mengupayakan tersedianya dana guna kepentingan mendesak tersebut. *Pertama*, melaporkan secepatnya kepada pusat perihal keadaan mendesak tersebut beserta biaya yang diperlukan untuk dapat dipenuhi. Akan tetapi, sebelum melakukan pelaporan ke pusat tersebut, gubernur harus melakukan evaluasi mengenai keadaan mendesak tersebut dengan berkoordinasi pada instansi terkait dan musyawarah pimpinan daerah setempat yang dikenal dengan Forum Komunikasi Pimpinan Daerah (Forkompimda). *Kedua*, meminjam dana yang bersumber dari APBD setelah terlebih dahulu berkonsultasi dengan DPRD setempat untuk mendapatkan persetujuan dalam hal biaya dari pusat belum tersedia. Sepanjang dana yang tersedia pada instansi yang bersangkutan tidak mencukupi, maka gubernur harus mengupayakan dengan jalan melakukan pinjaman dari APBD. Pinjaman yang dilakukan untuk menutupi biaya kebutuhan mendesak dalam rangka dekonsentrasi tersebut harus diganti oleh pusat selambat-lambatnya pada tahun anggaran

¹⁹³*Ibid*, hlm. 167.

berikutnya. Dalam hal gubernur melakukan pinjaman dari APBD, maka pimpinan DPRD harus menyikapinya dengan mengadakan rapat paripurna khusus untuk memberikan pertimbangan dan persetujuan sekaligus mewajibkan pertanggungjawaban penggunaan dana yang berasal dari APBD tersebut.¹⁹⁴

Jika dalam hal pelaksanaan dekonsentrasi menghasilkan penerimaan, maka penerimaan tersebut merupakan penerimaan negara dan wajib disetor ke kas negara. Begitu pula jika terdapat saldo lebih anggaran pelaksanaan dekonsentrasi, maka saldo lebih tersebut disetor pula ke kas negara. Hal tersebut sesuai dengan Pasal 6 Peraturan Pemerintah Nomor 106/2000 sebagai berikut:

1. Dalam hal pelaksanaan dekonsentrasi menghasilkan penerimaan, maka penerimaan tersebut merupakan penerimaan APBN.
2. Ketentuan mengenai pemungutan dan penyeteroran penerimaan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) disesuaikan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku bagi APBN.

Dalam hal pertanggungjawaban dan pelaporan keuangan pelaksanaan dekonsentrasi, maka gubernur menyampaikan laporan pertanggungjawaban keuangan atas pelaksanaan dekonsentrasi kepada Menteri/Pimpinan Lembaga Pemerintahan Non Kementrian yang bersangkutan. Laporan ini juga disampaikan kepada DPRD setempat untuk diketahui. Pelaporan pelaksanaan dekonsentrasi tersebut dilakukan sesuai dengan ketentuan yang berlaku bagi pelaksanaan APBN. Dalam pelaporan tersebut, administrasi keuangan dalam pelaksanaan dekonsentrasi dilakukan secara terpisah dari administrasi keuangan dalam pelaksanaan desentralisasi dan tugas pembantuan. Pemimpin

¹⁹⁴*Ibid.*, hlm. 168.

proyek/bagian proyek wajib menyelenggarakan pembukuan dan penatausahaan uang/barang yang dikuasainya secara tertib sesuai dengan ketentuan yang berlaku, sehingga setiap saat dapat diketahui keadaan dan perkembangan fisik serta keuangan proyek/bagian proyek.¹⁹⁵

Pemimpin proyek/bagian proyek wajib membuat dan menyampaikan laporan keuangan secara bulanan sebagai pertanggungjawaban pelaksanaan anggaran dekonsentrasi kepada gubernur. Gubernur wajib menyampaikan laporan/evaluasi secara triwulanan sebagai pertanggungjawaban pelaksanaan anggaran dekonsentrasi kepada menteri/pimpinan LPNK terkait. Kemudian Menteri/Pimpinan LPNK wajib menyelenggarakan pelaksanaan anggaran dekonsentrasi dan menyusun laporan keuangan berupa Laporan Realisasi Anggaran dan Neraca Kementerian/LPNK yang bersangkutan menurut ketentuan Menkeu melalui Badan Akuntansi Keuangan Negara (BAKUN) serta menyampaikannya kepada Presiden melalui Menteri Keuangan.

G. Pendapatan Daerah Dalam Kerangka Tugas Pembantuan

Menurut Ahmad Yani, tugas pembantuan adalah merupakan salah satu cara dalam penyelenggaraan sistem pemerintahan negara Republik Indonesia.¹⁹⁶ Adapun definisi tugas pembantuan menurut undang-undang yang pernah dan sedang berlaku dibedakan menjadi tiga. *Pertama*, Pasal 1 huruf d Undang-Undang Nomor 5/1974 adalah "tugas untuk turut serta dalam melaksanakan urusan pemerintahan yang ditugaskan kepada Pemerintah Daerah oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah tingkat atasnya dengan kewajiban mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskannya."

¹⁹⁵*Ibid*, hlm. 178.

¹⁹⁶*Ibid*, hlm. 179.

Kedua, Pasal 1 huruf g Undang-Undang Nomor 22/1999 adalah "penugasan dari pemerintah kepada daerah dan desa dan dari daerah ke desa untuk melaksanakan tugas tertentu yang disertai pembiayaan, sarana dan prasarana serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaannya dan mempertanggungjawabkannya kepada yang menugaskan." *Ketiga*, Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 32/2004 adalah penugasan dari pemerintah kepada daerah dan/atau desa dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desa serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.

Berdasarkan berbagai -peraturan perundang-undangan maupun teori tentang pemerintah daerah, maka dapat dirumuskan hakikat tugas pembantuan sebagai berikut:

1. Tugas Pembantuan adalah tugas membantu menjalankan urusan pemerintahan dalam tahap implementasi kebijakan yang bersifat operasional;
2. Urusan pemerintahan yang dapat ditugaspembantuan adalah yang menjadi kewenangan dari institusi yang menugaskannya;
3. Kewenangan yang dapat ditugaspembantuan adalah kewenangan yang bersifat atributif, sedangkan kewenangan yang bersifat delegatif tidak dapat ditugaspembantuan kepada institusi lain;
4. Urusan pemerintahan yang ditugaspembantuan tetap menjadi kewenangan dari institusi yang menugaskannya;
5. Kebijakan, strategi, pembiayaan, sarana dan prasarana serta sumber daya manusia disediakan oleh institusi yang menugaskannya;
6. Kegiatan operasional diserahkan sepenuhnya pada institusi yang diberi penugasan, sesuai dengan situasi, kondisi serta kemampuannya;
7. Institusi yang menerima penugasan diwajibkan

melaporkan dan mempertanggungjawabkan mengenai urusan pemerintahan yang dikerjakannya kepada institusi yang menugaskan.

Prinsip dasar penyelenggaraan tugas pembantuan diatur dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 106/2000 sebagai berikut:

1. Tugas pembantuan dilaksanakan oleh pemerintah daerah dan desa dengan kewajiban melaporkan dan mempertanggungjawabkan pelaksanaannya kepada pusat.
2. Penyelenggaraan tugas pembantuan dibiayai atas beban pengeluaran pembangunan APBN.
3. Pencatatan dan pengelolaan keuangan dalam penyelenggaraan tugas pembantuan dilakukan secara terpisah dari APBD dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa.
4. Pemerintah Daerah memberitahukan adanya tugas pembantuan kepada DPRD dan Pemerintah Desa memberitahukan kepada Badan Perwakilan Desa (BPD).

Pasal 97 Undang-Undang Nomor 33/2004 mengatur tentang pertanggungjawaban dan pelaporan pelaksanaan tugas pembantuan. *Pertama*, penatausahaan keuangan dalam pelaksanaan tugas pembantuan dilakukan secara terpisah dari penatausahaan keuangan dalam pelaksanaan dekonsentrasi dan desentralisasi. *Kedua*, Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) menyelenggarakan penatausahaan uang/barang dalam rangka tugas pembantuan secara tertib sesuai dengan peraturan perundang-undangan. *Ketiga*, SKPD menyampaikan laporan pelaksanaan kegiatan tugas pembantuan kepada gubernur, bupati, atau walikota. *Keempat*, kepala daerah menyampaikan laporan pertanggungjawaban seluruh pelaksanaan kegiatan tugas pembantuan kepada menteri negara/pimpinan lembaga yang menugaskan. *Kelima*, menteri negara/pimpinan lembaga

menyampaikan laporan pertanggungjawaban pelaksanaan kegiatan tugas pembantuan secara nasional kepada presiden sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Pembiayaan penyelenggaraan tugas pembantuan dari pemerintah ke daerah dan desa dibebankan pada APBN. Penentuan biaya ini dilakukan oleh Menteri Keuangan dengan terlebih dahulu mendengarkan pertimbangan dari Menteri/Pimpinan Lembaga Pemerintah Non Departemen. Adapun mengenai proses penetapan jumlah biaya dilakukan dengan mempertimbangkan usul dari daerah atau desa yang akan menerima tugas pembantuan tersebut. Kemudian biaya tersebut disalurkan kepada daerah dan desa yang bersangkutan melalui departemen/lembaga pemerintah non departemen.

Sebaliknya biaya penyelenggaraan tugas pembantuan dari provinsi atau kabupaten kepada desa dibebankan kepada APBD provinsi atau kabupaten bersangkutan. Penentuan biaya ini dilakukan oleh gubernur atau bupati dengan persetujuan DPRD masing-masing. Proses penetapan jumlah biaya tugas pembantuan tersebut adalah dengan mempertimbangkan usul yang disampaikan oleh desa. Penyaluran biaya dari provinsi ke desa diberitahukan kepada Bupati dan Badan Perwakilan Desa, begitu pula penyaluran biaya dari kabupaten ke desa diberitahukan pula kepada Badan Perwakilan Desa. Ketentuan lebih lanjut mengenai penganggaran pelaksanaan tugas pembantuan ini telah diatur berdasarkan Keputusan Menteri Keuangan Nomor 523/KMK.03/2000 tentang Tata Cara Penganggaran, Penyaluran Dana, Pertanggungjawaban dan Pelaporan Pelaksanaan Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan.

BAB 4

PENDAPATAN ASLI DAERAH

Menurut Mardiasmo, sistem pemerintahan yang sentralistik selama ini telah memberikan pembelajaran bahwa pendekatan sentralistik dalam pembangunan menimbulkan efek-efek negatif. *Pertama*, sentralisasi telah memasung kreativitas daerah untuk mengembangkan potensi daerah sesuai dengan keinginan masyarakat setempat. *Kedua*, sentralisasi telah menyebabkan ketergantungan pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat yang semakin kuat. Oleh sebab itu, pemerintah daerah hingga kini masih mengalami banyak kendala dalam membangun daerahnya sendiri. Kendala-kendala tersebut adalah: (1) ketidakcukupan sumber daya finansial; (2) minimnya jumlah pegawai yang memiliki ketrampilan dan keahlian; (3) prosedur dan sistem pengendalian manajemen yang tidak memadai; (4) rendahnya produktivitas pegawai; (5) *inefisiensi*; (6) infrastruktur yang kurang mendukung; (7) lemahnya perangkat hukum (aparatur dan peraturan) dan kesadaran masyarakat terhadap penegakan hukum; (8) *political will* yang rendah; (9) adanya benturan budaya (SARA) yang destruktif; (10) korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN); dan (11) lemahnya akuntabilitas publik.¹⁹⁷

¹⁹⁷Mardiasmo, *Op. Cit.* hlm. 145-146.

Mardiasmo menyatakan bahwa dalam rangka pelaksanaan otonomi dan desentralisasi keuangan, pemerintah daerah diharapkan memiliki kemandirian yang lebih besar. Meskipun demikian, hingga kini masih banyak kendala yang dihadapi pemerintah daerah dalam kaitannya dengan peningkatan penerimaan daerah itu sendiri. *Pertama*, tingginya tingkat kebutuhan daerah (*fiscal need*) yang tidak seimbang dengan kapasitas fiskal (*fiscal capacity*) yang dimiliki daerah, sehingga menimbulkan kesenjangan fiskal (*fiscal gap*). *Kedua*, kualitas layanan publik yang memprihatinkan sehingga berakibat produk layanan publik yang dapat dijual kepada masyarakat, direspon secara negatif. Keadaan ini menyebabkan keengganan masyarakat untuk taat membayar pajak dan retribusi daerah. *Ketiga*, lemahnya infrastruktur prasarana dan sarana umum. *Keempat*, berkurangnya dana bantuan dari pusat (DAU tidak mencukupi). *Kelima*, belum diketahuinya potensi PAD yang mendekati kondisi riil.¹⁹⁸

Pemerintah daerah menurut Mardiasmo, diharapkan dapat meningkatkan PAD untuk mengurangi ketergantungan terhadap pembiayaan dari pusat. Pentingnya meningkatkan PAD ini adalah untuk memperkuat kemandirian (otonomi) dan keleluasaan daerah (*local discretion*). Pemerintah daerah harus melakukan langkah penting untuk meningkatkan penerimaan dengan menghitung potensi PAD yang riil. Untuk keperluan tersebut diperlukan suatu tata cara penghitungan PAD yang sistematis dan rasional.¹⁹⁹

Mardiasmo berpendapat bahwa untuk meningkatkan kapasitas fiskal (*fiscal capacity*) sebenarnya tidak hanya menyangkut PAD, karena peningkatan kapasitas fiskal pada dasarnya merupakan optimalisasi sumber-sumber penerimaan daerah. Oleh sebab itu, tidak perlu membuat

¹⁹⁸*Ibid.*, hlm. 146.

¹⁹⁹*Ibid.*

dikotomi antara PAD dengan dana perimbangan. Dalam kaitan ini perlu dipahami bahwa peningkatan kapasitas fiskal tidak berarti sama dengan anggaran yang jumlahnya besar, karena anggaran yang dibuat besar, tetapi tidak dikelola dengan (tidak memenuhi prinsip *value for money*) baik akan menimbulkan persoalan seperti kebocoran anggaran. Hal yang penting adalah melakukan optimalisasi anggaran, sebab peranan pemerintahan daerah nantinya lebih bersifat fasilitator dan motivator dalam menggerakkan pembangunan di wilayah daerahnya.²⁰⁰

Seperti yang telah ditulis sebelumnya bahwa pemerintah daerah senantiasa dihadapkan pada persoalan tingginya kebutuhan fiskal (*fiscal need*) dibandingkan dengan kapasitas fiskal (*fiscal capacity*), sehingga menyebabkan terjadinya kesenjangan fiskal (*fiscal gap*) daerah yang bersangkutan. Oleh sebab itu, perlu dilakukan beberapa strategi untuk mengatasi kesenjangan fiskal tersebut. *Pertama*, harus disadari bahwa tidak semua pengeluaran yang direncanakan penting untuk dilakukan. Dalam kaitan ini, pemerintah daerah perlu melakukan uji terhadap belanja dan biaya-biaya yang terjadi agar diketahui apakah ada pengeluaran yang perlu dikurangi atau tidak dilakukan sama sekali. *Kedua*, mempelajari kemungkinan meningkatkan pendapatan melalui *charging for service* (penjualan jasa publik). *Ketiga*, perlu dilakukan perbaikan administrasi penerimaan pendapatan daerah (*revenue administration*) untuk menjamin agar semua pendapatan terkumpul dengan baik. *Keempat*, kemungkinan menaikkan pajak melalui peningkatan tarif dan/atau perluasan subjek dan objek pajak daerah. *Kelima*, mengoptimalkan penerimaan pajak pusat untuk memperbesar DBH seperti PPh, PBB (kecuali sektor perkotaan dan perdesaan).²⁰¹

²⁰⁰*Ibid*, hlm. 147.

²⁰¹*Ibid*, hlm. 147-148.

Menurut Juli Panglima Saragih, setelah desentralisasi keuangan diberlakukan berdasarkan Undang-Undang Nomor 25/1999 dan juga Undang-Undang Nomor 33/2004, maka pemerintah daerah berlomba-lomba menciptakan “kreativitas baru” untuk meningkatkan penerimaan PAD di masing-masing daerah. Dalam kaitan ini, selama PAD benar-benar tidak memberatkan dan membebani masyarakat, investor (lokal dan asing), maka tidak menimbulkan persoalan. Hal itu sebagai indikasi bahwa dengan meningkatnya PAD setiap tahun berarti bahwa daerah yang bersangkutan akan mampu secara mandiri menyelenggarakan pembangunan tanpa tergantung dengan bantuan dari pusat.²⁰²

Sebaliknya menurut Juli Panglima Saragih, apabila peningkatan PAD justru berdampak buruk terhadap perekonomian daerah, maka peningkatan tersebut bukan merupakan keberhasilan otonomi. Alasannya, karena peran pemerintah daerah dalam perekonomian cenderung akan semakin menurun seiring dengan perubahan fungsinya sebagai fasilitator. Saragih juga menegaskan bahwa kebijakan PAD tidak berkaitan langsung dengan implementasi desentralisasi (keuangan), sebab tanpa desentralisasi pun PAD merupakan andalan utama daerah untuk mendukung penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan. Perbedaannya adalah nilai dan peran PAD sebelum diberlakukannya Undang-Undang Nomor 22/1999 dan Undang-Undang Nomor 25/1999 masih relatif kecil, sebab PAD banyak tergantung pada pertumbuhan ekonomi daerah (PDRB) yang dilihat dari besar kecilnya nilai investasi pada suatu daerah.²⁰³ Keadaannya menjadi lebih baik setelah diberlakukannya Undang-Undang Nomor 32/2004 dan Undang-Undang Nomor 33/2004, karena pemerintah daerah sudah mulai berpengalaman menjalankan otonomi, terutama di bidang desentralisasi keuangan.

²⁰²Juli Panglima Saragih, *Op. Cit.*, hlm. 54-55.

²⁰³*Ibid*, hlm. 55.

Berdasarkan keadaan demikian, maka daerah yang dengan intensitas kegiatan ekonomi yang tinggi dengan meningkatnya nilai investasi setiap tahun, akan memberikan kontribusi yang cukup besar terhadap pajak dan atau PDRB. Pengalaman menunjukkan bahwa terdapat perbedaan perkembangan kegiatan perekonomian antara daerah kota yang lebih maju dibandingkan dengan daerah kabupaten. Perbedaan tersebut mengakibatkan bahwa PAD di daerah kota cenderung lebih besar daripada PAD di daerah kabupaten. Meskipun demikian, daerah kabupaten yang memiliki SDA yang lebih besar cenderung lebih mampu untuk meningkatkan PAD. Alasannya, karena terdapat korelasi yang signifikan antara daerah yang kaya SDA dan atau SDM terhadap peranan PAD pada APBD. Hal ini terbukti ketika Undang-Undang Nomor 25/1999 belum diberlakukan (tahun anggaran 1997/1998), DKI dan Jawa Barat yang kaya SDM dan Riau yang kaya SDA merupakan tiga daerah provinsi yang memiliki kontribusi rata-rata di atas 30 % terhadap APBD.²⁰⁴

Terdapat kekhawatiran yang beralasan berkaitan dengan PAD, yakni menjadikan penyempitan makna terhadap otonomi ke arah kebebasan untuk memungut pajak dan retribusi daerah. Keadaan tersebut terutama dapat terjadi pada daerah-daerah yang miskin SDA, sehingga hanya sedikit mendapatkan DBH (*profit sharing*). Daerah yang demikian itu akan berusaha semaksimal mungkin menggali PAD, sehingga menimbulkan ciri tipikal "*rent seeking behaviour*" dari berbagai peraturan daerah yang mengatur mengenai pungutan artifisial seperti pungutan berlebihan terhadap produk pertanian, retribusi berbagai perizinan dan sebagainya. Dalam kaitan ini menurut Saragih, seandainya DAU dimanfaatkan secara ekonomis, efisien, dan berorientasi pada manfaat bagi publik,

²⁰⁴*Ibid*, hlm. 55.

maka daerah tidak perlu menerbitkan berbagai peraturan daerah bermasalah berhubungan dengan PAD.²⁰⁵

Menurut Saragih bahwa otonomi daerah yang dijalankan sejak 1 Januari 2001 berdasarkan kenyataannya tidak dapat mengembangkan potensi pertanian di suatu daerah, tetapi malah sebaliknya yaitu mematikan potensi yang ada. Alasannya, pemerintah daerah bukan berpikir bagaimana meningkatkan potensi pertanian, melainkan berusaha membuat banyak peraturan daerah mengenai retribusi daerah, sehingga daya saing produk pertanian menjadi rendah. Terdapat dua contoh yang dapat mendukung argumen Saragih tersebut. *Pertama*, Kabupaten Brebes yang terkenal sebagai sentra penghasil bawang merah telah melakukan berbagai pungutan pada produk tersebut, sehingga harga yang diterima petani semakin rendah dan sebaliknya harga pada konsumen menjadi tinggi. *Kedua*, banyak sekali pungutan (retribusi) jalan raya yang berlaku di setiap kabupaten dan kota, sehingga menyebabkan jeruk asal Brastagi (yang terkenal dengan jeruk Medan) ketika sampai di Jakarta jauh lebih mahal dibandingkan jeruk Mandarin asal Pakistan dan China.²⁰⁶

Contoh di atas menurut Saragih merupakan bukti bahwa otonomi daerah disalahartikan oleh pemerintah di berbagai daerah sebagai sarana untuk memperbesar PAD. Padahal PAD hanya merupakan salah satu dimensi dari pendapatan daerah. Oleh sebab itu, desain otonomi daerah tidak dimaknai sebagai sarana untuk memaksa peningkatan PAD, meskipun pengalaman menunjukkan bahwa sebagian besar daerah tidak mampu mengandalkan PAD untuk membiayai kebutuhannya. Dengan demikian Saragih berpendapat, dalam jangka panjang diprediksikan bahwa DAU masih akan dibutuhkan, sebab selain menambah pendapatan

²⁰⁵*Ibid*, hlm. 57.

²⁰⁶*Ibid*.

daerah, juga sebagai instrumen penyeimbang keuangan antardaerah.²⁰⁷

Saragih berpendapat, jika kewenangan (desentralisasi keuangan) yang diberikan kepada daerah secara *linier* dengan kemampuan menggali PAD, maka otonomi (daerah di Indonesia) tidak pernah ada. Alasannya, karena pada tahun anggaran 1999/2000 atau setahun sebelum diberlakukannya undang-undang otonomi daerah, hanya ada lima provinsi yang kontribusi PAD terhadap APBD mencapai di atas 50 %, yakni DKI Jakarta (61,61 %), Jawa Barat (60,74 %), Jawa Timur (62,80 %), Jawa Tengah (54,77 %), dan Bali (54,76 %).

Provinsi yang memiliki PAD termasuk lima besar lapis kedua adalah Sumatera Utara (49,52 %), Yogyakarta (44,94 %), Lampung (41,23 %), Sumatera Selatan (37,20 %), dan Sumatera Barat (35,93 %). Provinsi yang memiliki kontribusi PAD terkecil terhadap APBD adalah Sulawesi Tenggara (10,90 %), Kalimantan Tengah (12,86 %), Irian Jaya (14,96 %), Nusa Tenggara Timur (17,68), dan Maluku (17,68 %). Menurut Saragih bahwa relatif kecilnya persentase PAD Provinsi Irian Jaya (Provinsi Papua dan Papua Barat) terhadap APBD karena laju pertumbuhan ekonomi (PDRB) provinsi tersebut masih relatif lamban. Artinya, PAD tergantung kepada seberapa besar daerah mampu meningkatkan ekonominya. Dengan demikian, apabila PDRB meningkat maka akan berpengaruh pula untuk meningkatkan PAD, sebab terdapat korelasi yang signifikan antara pertumbuhan ekonomi (PDRB) dengan penerimaan daerah dari pajak dan retribusi daerah sebagai komponen dari PAD. Khusus untuk Provinsi Irian Jaya, meskipun memiliki PAD yang relatif kecil, tetapi dapat ditutupi dengan DBH SDA yang cukup besar. Oleh sebab itu, pemerintah Provinsi Irian Jaya relatif tidak mengalami kesulitan untuk membiayai pemerintahan dan pembangunan daerahnya.²⁰⁸

²⁰⁷*Ibid.*

²⁰⁸*Ibid.*, hlm. 58.

Sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 22/1999 dan Undang-Undang Nomor 25/1999, peran PAD sangat kecil, yakni berkisar antara 30 % - 35 % dari APBD. Dengan demikian, pendapatan daerah yang paling besar adalah berasal dari bantuan pusat yang setiap tahun rata-rata di atas 45 %.²⁰⁹ Realisasi PAD seluruh provinsi selama periode 1997/1998-1998/1999 memperlihatkan perkembangan yang menurun. Pada tahun anggaran 1997/1998 jumlah penerimaan PAD provinsi adalah Rp 4.648,3 miliar dan tahun anggaran 1998/1999 menurun sebesar 33,3 % menjadi Rp 3.100,9 miliar. Selanjutnya pada tahun anggaran 1999/2000 PAD dianggarkan Rp 3.226,2 atau meningkat 4,0 % dari tahun anggaran sebelumnya. Penurunan penerimaan PAD pada tahun anggaran 1998/1999 disebabkan oleh dua hal. *Pertama*, terjadinya krisis ekonomi yang menimpa Indonesia mulai akhir tahun 1997. *Kedua*, diberlakukannya Undang-Undang Nomor 18/1997 yang membatasi jenis pajak daerah dan retribusi daerah yang dipungut provinsi, termasuk dialihkannya beberapa pungutan provinsi menjadi pungutan kabupaten/kota.²¹⁰

PAD Provinsi DKI Jakarta pada tahun anggaran 1998/1999 sebesar Rp 1.225,9 miliar atau 39,5 % dari total PAD provinsi seluruh Indonesia. Setelah DKI Jakarta, berturut-turut adalah Provinsi Jawa Timur sebesar Rp 398,7 miliar atau 12,9 % dan Jawa Barat sebesar Rp 301,6 atau 9,7 % dari total PAD provinsi secara keseluruhan. Perbedaan yang signifikan antara PAD DKI Jakarta dengan provinsi lainnya tersebut disebabkan oleh dua hal. *Pertama*, potensi PAD di DKI Jakarta memang sangat tinggi dibandingkan dengan provinsi yang lain. *Kedua*, karena penerimaan PAD DKI Jakarta merupakan gabungan antara PAD provinsi dengan kabupaten/kota.²¹¹

²⁰⁹*Ibid*, hlm. 59.

²¹⁰Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) RI Tahun Anggaran 2000, Departemen Keuangan RI, Jakarta, 2003, hlm. 323.

²¹¹*Ibid*, hlm. 324.

Berdasarkan APBN tahun anggaran 2000 dapat diketahui bahwa komposisi PAD provinsi secara keseluruhan, kontribusi terbesarnya berasal dari dua komponen, yakni pajak daerah dan retribusi daerah. Dalam tahun anggaran 1998/1999 penerimaan pajak daerah provinsi mencapai Rp 2.533,04 miliar atau 81,69 % retribusi daerah provinsi mencapai Rp 256,89 miliar atau 8,28 %, sehingga keduanya meliputi 89,97 % dari total PAD provinsi seluruhnya. Pada tahun anggaran 1999/2000 pajak daerah provinsi sebesar Rp 2.696,92 miliar atau 83,59 % dan retribusi daerah provinsi sebesar Rp 268,38 miliar atau 8,32 %, sehingga keduanya meliputi 91,91 % dari total PAD provinsi seluruh Indonesia.²¹²

Berbeda dengan PAD provinsi yang terjadi penurunan menjelang diberlakukannya desentralisasi fiskal berdasarkan Undang-Undang Nomor 22/1999 dan Undang-Undang Nomor 25/1999, sebaliknya perkembangan PAD kabupaten/kota memperlihatkan peningkatan yang cukup menggembirakan. Dalam tahun anggaran 1997/1998 penerimaan PAD kabupaten/kota berjumlah Rp 2.076,8 miliar dan pada tahun anggaran 1998/1999 meningkat menjadi Rp 2.248,6 miliar atau naik 8,3 %, kemudian pada tahun anggaran 1999/2000 sebesar Rp 2.354,7 miliar atau meningkat 4,7 % dari realisasi pada tahun anggaran sebelumnya.²¹³

Dalam tahun anggaran 1998/1999 kabupaten dan kota di tiga provinsi menerima PAD yang paling dominan dibandingkan provinsi lainnya, yakni Jawa Barat sebesar Rp 503,9 miliar, Jawa Timur sebesar Rp 390,8 miliar, dan Jawa tengah sebesar Rp 339,0 miliar. Kabupaten dan kota di tiga provinsi tersebut mempunyai proporsi PAD sebesar 54,9 % dari total PAD kabupaten/kota seluruh provinsi di Indonesia. Seperti halnya PAD provinsi, maka PAD kabupaten/kota

²¹²*Ibid.*

²¹³*Ibid.*

didominasi oleh penerimaan yang berasal dari komponen pajak daerah dan retribusi daerah. Pada tahun anggaran 1998/1999 penerimaan pajak daerah kabupaten/kota sebesar Rp 955,17 miliar atau 42,48 % dan retribusi daerah sebesar Rp 939,60 miliar atau 47,79 %, sehingga keduanya meliputi 90,27 % dari total PAD kabupaten/kota secara keseluruhan. Dalam tahun anggaran 1999/2000 pajak daerah kabupaten/kota mencapai Rp 1.034,71 miliar atau 43,94 % dan retribusi daerah mencapai Rp 1.022,86 miliar atau 43,44 %, sehingga keduanya meliputi 87,38 % dari total PAD kabupaten/kota seluruh Indonesia.²¹⁴

A. Hasil Pajak Daerah

Pasal 157 huruf a angka 1 Undang-Undang Nomor 32/2004 menyatakan bahwa sumber PAD adalah pajak daerah. Pasal 158 menyatakan bahwa pajak daerah ditetapkan dengan undang-undang yang pelaksanaannya di daerah diatur berdasarkan peraturan daerah. Ketentuan yang sama diatur pula berdasarkan Undang-Undang Nomor 33/2004. Pasal 6 ayat (1) huruf a menyatakan bahwa PAD bersumber dari pajak daerah, sedangkan Pasal 8 menyatakan bahwa ketentuan mengenai pajak daerah dilaksanakan sesuai dengan undang-undang. Penjelasan Pasal 8 Undang-Undang Nomor 33/2004 menyatakan bahwa ketentuan mengenai pajak daerah diarahkan untuk memberikan kewenangan yang lebih besar (desentralisasi fiskal) kepada daerah dalam perpajakan melalui basis pajak dan pemberian diskresi dalam penetapan tarifnya. Perluasan basis pajak tersebut antara lain dengan menambah jenis pajak baru dan diskresi penetapan tarif dilakukan dengan memberikan kewenangan sepenuhnya kepada daerah dalam menetapkan tarif pajak daerah tersebut, sesuai dengan tarif maksimal yang ditetapkan dalam undang-undang.

²¹⁴*Ibid*, hlm. 324 dan 327.

Undang-undang yang dimaksud dalam Pasal 158 Undang-Undang Nomor 32/2004 maupun Pasal 8 Undang-Undang Nomor 33/2004 saat ini adalah Undang-Undang Nomor 28/2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Berlakunya Undang-Undang Nomor 28/2009 mencabut dan menjadikan tidak berlaku Undang-Undang Nomor 18/1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, dan Undang-Undang Nomor 34/2000 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 28/2009 menyatakan bahwa pajak daerah adalah kontribusi wajib kepada daerah yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan undang-undang, dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan daerah bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Undang-Undang Nomor 28/2009 membagi jenis pajak daerah menjadi pajak daerah provinsi dan pajak daerah kabupaten/kota.

1. Pajak Daerah Provinsi

Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 28/2009 mengatur mengenai lima jenis pajak yang dikelola oleh daerah provinsi. *Pertama*, pajak kendaraan bermotor (PKB). *Kedua*, bea balik nama kendaraan bermotor (BBNKB). *Ketiga*, pajak bahan bakar kendaraan bermotor (PBKB). *Keempat*, pajak air permukaan (PAP). *Kelima*, pajak rokok, ketentuan mengenai pajak rokok ini mulai berlaku pada tanggal 1 Januari 2014.²¹⁵ Semula pajak kendaraan bermotor dan bea balik nama kendaraan bermotor berdasarkan Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 34/2000 dibedakan

²¹⁵Pasal 181 Undang-Undang Nomor 28/2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

antara kendaraan bermotor dan kendaraan bermotor di atas air, namun dalam Undang-Undang Nomor 28/2009 hanya disebutkan kendaraan bermotor yang lingkungnya termasuk juga kendaraan bermotor di atas air.²¹⁶ Pajak pengambilan dan pemanfaatan air bawah tanah dan air permukaan (P3ABTAP) yang sebelumnya merupakan pajak provinsi, direduksi menjadi pajak air permukaan saja yang menjadi pajak provinsi, sedangkan pajak pengambilan dan pemanfaatan air bawah tanah merupakan pajak kabupaten/kota dengan nama pajak air tanah.

Meskipun jenis-jenis pajak daerah provinsi ditetapkan sebanyak lima jenis, tetapi daerah provinsi dapat tidak memungut salah satu atau beberapa jenis pajak yang telah ditetapkan tersebut. Hal itu dimungkinkan apabila potensi pajak di daerah tersebut dipandang kurang memadai. Di samping itu, khusus untuk daerah yang setingkat dengan daerah provinsi, tetapi tidak terbagi dalam daerah kabupaten/kota otonom seperti DKI Jakarta, jenis pajak yang dapat dipungut merupakan gabungan dari pajak untuk daerah provinsi dan pajak untuk daerah kabupaten/kota.²¹⁷

Tahun anggaran 1999/2000 atau setahun sebelum pelaksanaan desentralisasi fiskal berdasarkan Undang-Undang Nomor 25/1999, penerimaan pajak daerah seluruh provinsi dianggarkan Rp 2.696,9 miliar atau meningkat 6,5 % dari realisasi tahun sebelumnya. Provinsi DKI Jakarta pada tahun yang sama menganggarkan penerimaan pajak daerah sebesar Rp 1.132,5 miliar atau 41,9 % dari anggaran penerimaan pajak seluruh provinsi. Menyusul di tempat kedua adalah Provinsi Jawa Timur sebesar Rp 344,0 miliar atau 12,8 %, dan ketiga adalah Provinsi Jawa Barat sebesar Rp 269,1 miliar atau 9,9 %.²¹⁸

²¹⁶*Ibid*, Pasal 1 angka 13.

²¹⁷*Ibid*, Pasal 2 ayat (4) dan (5).

²¹⁸Nota Keuangan dan RAPBN Tahun 2000, hlm. 330.

Pada tahun anggaran yang sama, provinsi yang menganggarkan kenaikan penerimaan pajak daerah yang tertinggi dibandingkan dengan realisasi tahun anggaran sebelumnya adalah Provinsi Lampung sebesar Rp 57,00 miliar atau 67,5 %, Kalimantan Selatan sebesar Rp 39,00 miliar atau 51,8 %, dan Kalimantan Tengah sebesar Rp 11,90 miliar atau 29,8 %. Sebaliknya terdapat beberapa provinsi yang menganggarkan lebih rendah adalah Riau sebesar Rp 56,39 miliar atau 18,7 %, Sulawesi Utara sebesar Rp 16,25 miliar atau 9,1 %, dan Irian Jaya sebesar Rp 21,13 miliar atau 2,3 %.

a. Pajak Kendaraan Bermotor

Pajak kendaraan bermotor merupakan pajak atas kepemilikan dan/atau penguasaan kendaraan bermotor. Pengertian kendaraan bermotor menurut undang-undang ini adalah semua kendaraan beroda beserta gandengannya yang digunakan di semua jenis jalan darat, dan digerakkan oleh peralatan teknik berupa motor atau peralatan lainnya yang berfungsi untuk mengubah suatu sumber daya energi tertentu menjadi tenaga gerak kendaraan bermotor yang bersangkutan, termasuk alat-alat berat dan alat-alat besar yang dalam operasinya menggunakan roda dan motor dan tidak melekat secara permanen serta kendaraan bermotor yang dioperasikan di air.²¹⁹

Objek pajak kendaraan bermotor adalah kepemilikan dan/atau penguasaan kendaraan bermotor. Termasuk dalam pengertian kendaraan bermotor adalah kendaraan bermotor beroda beserta gandengannya, yang dioperasikan di semua jenis jalan darat dan kendaraan bermotor yang dioperasikan di air dengan ukuran isi kotor GT 5 (lima *gross tonnage*) sampai dengan GT 7 (tujuh *gross tonnage*). Dikecualikan dari pengertian kendaraan bermotor adalah: kereta api; kendaraan bermotor

²¹⁹*Ibid.*, Pasal 1 angka 12 dan 13.

yang semata-mata digunakan untuk keperluan pertahanan dan keamanan negara; kendaraan bermotor yang dimiliki dan/atau dikuasai kedutaan, konsulat, perwakilan negara asing dengan asas timbal balik (resiprositas) dan lembaga-lembaga internasional yang memperoleh fasilitas pembebasan pajak dari pemerintah; dan objek pajak lainnya yang ditetapkan dalam peraturan daerah.²²⁰ Subjek pajak kendaraan bermotor adalah orang pribadi atau badan yang memiliki dan/atau menguasai kendaraan bermotor, sedangkan wajib pajak kendaraan bermotor adalah orang pribadi atau badan yang memiliki kendaraan bermotor.²²¹

Dasar pengenaan pajak kendaraan bermotor dihitung sebagai perkalian dari dua unsur pokok. *Pertama*, Nilai Jual Kendaraan Bermotor (NJKB). *Kedua*, bobot yang mencerminkan secara relatif kadar kerusakan jalan dan pencemaran lingkungan akibat penggunaan kendaraan bermotor.²²² NJKB tersebut diperoleh berdasarkan harga pasaran umum atas suatu kendaraan bermotor.²²³ Dalam kaitan ini, apabila harga pasaran umum tersebut tidak diketahui, maka NJKB ditentukan berdasarkan sebagian atau seluruh faktor-faktor. Faktor-faktor tersebut adalah: (1) harga kendaraan bermotor dengan isi silinder dan/atau satuan tenaga yang sama; (2) penggunaan kendaraan bermotor untuk umum atau pribadi; (3) harga kendaraan bermotor dengan merek kendaraan bermotor yang sama; (4) harga kendaraan bermotor dengan tahun pembuatan kendaraan bermotor yang sama; (5) harga kendaraan bermotor dengan pembuat kendaraan bermotor; (6) harga kendaraan bermotor dengan kendaraan bermotor

²²⁰*Ibid*, Pasal 3.

²²¹*Ibid*, Pasal 4 ayat (1) dan (2).

²²²*Ibid*, Pasal 5 ayat (1).

²²³*Ibid*, Pasal 5 ayat (4).

sejenis; dan (7) harga kendaraan bermotor berdasarkan dokumen pemberitahuan impor barang (PIB).²²⁴

Mengenai bobot kendaraan bermotor sebagaimana yang dimaksud di atas, dihitung berdasarkan tiga faktor, yakni: (1) tekanan gandar; yang dibedakan atas dasar jumlah sumbu/as, roda, dan berat kendaraan bermotor; (2) jenis bahan bakar kendaraan bermotor yang dibedakan menurut solar, bensin, gas, listrik, tenaga surya, atau jenis bahan bakar lainnya; dan (3) jenis, penggunaan, tahun pembuatan, dan ciri-ciri mesin kendaraan bermotor yang dibedakan berdasarkan jenis mesin dua tak atau empat tak, dan isi silinder.²²⁵ Berbeda dengan jenis pajak lainnya, penghitungan dasar pengenaan pajak kendaraan bermotor ini dinyatakan dalam suatu tabel yang ditetapkan oleh Mendagri dengan pertimbangan Menkeu.²²⁶ Dasar pengenaan tersebut ditinjau kembali setiap tahun.²²⁷

Tarif pajak kendaraan bermotor ini terdiri dari tiga macam. *Pertama*, tarif pajak kendaraan bermotor pribadi ditetapkan sebagai berikut: untuk kepemilikan kendaraan bermotor pertama paling rendah sebesar 1% dan paling tinggi sebesar 2%; untuk kepemilikan kendaraan bermotor kedua dan seterusnya tarif dapat ditetapkan secara progresif paling rendah sebesar 2% dan paling tinggi sebesar 10%. *Kedua*, tarif pajak kendaraan bermotor angkutan umum, ambulans, pemadam kebakaran, lembaga sosial dan keagamaan, pemerintah/TNI/POLRI, pemerintah daerah, dan kendaraan lain yang ditetapkan dengan peraturan daerah, ditetapkan paling rendah sebesar 0,5% dan paling tinggi sebesar 1%. *Ketiga*, tarif pajak kendaraan bermotor alat-alat berat dan alat-alat besar ditetapkan paling rendah sebesar 0,1% dan

²²⁴*Ibid.*, Pasal 5 ayat (7).

²²⁵*Ibid.*, Pasal 5 ayat (8).

²²⁶*Ibid.*, Pasal 5 ayat (9).

²²⁷*Ibid.*, Pasal 5 ayat (10).

paling tinggi sebesar 0,2%.²²⁸ Besarnya pokok pajak kendaraan bermotor yang terutang dilakukan dengan cara mengalikan tarif dengan dasar pengenaan pajak,²²⁹ sedangkan pajak kendaraan bermotor yang terutang tersebut dipungut di wilayah daerah tempat kendaraan bermotor yang bersangkutan terdaftar.²³⁰ Pajak kendaraan bermotor ini dikenakan untuk masa 12 bulan berturut-turut, terhitung sejak saat pendaftarannya, dan dengan cara dibayar sekaligus.²³¹ Pajak kendaraan bermotor yang karena suatu dan lain hal yang menyebabkan masa pajaknya tidak mencapai 12 bulan, maka dapat dilakukan restitusi (pengembalian kelebihan bayar pajak) yang tata caranya ditetapkan berdasarkan peraturan gubernur.²³²

b. Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor

Bea balik nama kendaraan bermotor adalah pajak atas penyerahan hak milik kendaraan bermotor sebagai akibat perjanjian dua pihak atau perbuatan sepihak atau keadaan yang terjadi karena jual beli, tukar menukar, hibah, warisan, atau pemasukan ke dalam badan usaha.²³³

Objek bea balik nama kendaraan bermotor adalah penyerahan kendaraan bermotor, termasuk pemasukan kendaraan bermotor dari luar negeri untuk dipakai secara tetap di Indonesia. Khusus untuk kendaraan bermotor yang dimasukkan dari luar negeri ini terdapat beberapa pengecualiannya. *Pertama*, untuk dipakai sendiri oleh orang pribadi yang bersangkutan. *Kedua*, untuk diperaturan daerah perdagangan. *Ketiga*, untuk dikeluarkan kembali dari wilayah pabean Indonesia. *Keempat*, digunakan untuk pameran, penelitian, contoh, dan kegiatan

²²⁸*Ibid*, Pasal 6 ayat (1), (3) dan (4).

²²⁹*Ibid*, Pasal 7 ayat (1).

²³⁰*Ibid*, Pasal 7 ayat (2).

²³¹*Ibid*, Pasal 8 ayat (1).

²³²*Ibid*, Pasal 8 ayat (3) dan (4).

²³³*Ibid*, Pasal 1 angka 14.

olahraga bertaraf internasional. Pengecualian tersebut menjadi tidak berlaku apabila selama tiga tahun berturut-turut tidak dikeluarkan kembali dari wilayah pabean Indonesia. Pengecualian objek lainnya adalah sama dengan pengecualian objek pajak kendaraan bermotor. Begitu pula subjek, wajib pajak, dan dasar pengenaan pajaknya mengikuti kaidah pajak kendaraan bermotor.²³⁴

Tarif bea balik nama kendaraan bermotor ini ditetapkan paling tinggi masing-masing sebagai berikut: penyerahan pertama sebesar 20%; dan penyerahan kedua dan seterusnya sebesar 1%. Khusus untuk kendaraan bermotor alat-alat berat dan alat-alat besar yang tidak menggunakan jalan umum tarif pajak ditetapkan paling tinggi masing-masing sebagai berikut: penyerahan pertama sebesar 0,75%; dan penyerahan kedua dan seterusnya sebesar 0,075%.²³⁵

c. Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor

Pajak bahan bakar kendaraan bermotor merupakan pajak atas penggunaan bahan bakar kendaraan bermotor. Bahan bakar tersebut adalah semua jenis bahan bakar cair atau gas yang digunakan untuk kendaraan bermotor.²³⁶ Oleh sebab itu, objek pajak jenis ini adalah bahan bakar kendaraan bermotor yang disediakan atau dianggap digunakan untuk kendaraan bermotor, termasuk bahan bakar yang digunakan untuk kendaraan di atas air.²³⁷

Subjek pajak jenis ini adalah konsumen bahan bakar kendaraan bermotor, sedangkan wajib pajaknya adalah orang pribadi atau badan yang menggunakan bahan bakar kendaraan bermotor tersebut. Meskipun demikian, pemungutan pajak ini dilakukan oleh penyedia bahan bakar kendaraan

²³⁴*Ibid.*, Pasal 9 dan 10.

²³⁵*Ibid.*, Pasal 12 ayat (1) dan (2).

²³⁶*Ibid.*, Pasal 1 angka 15 dan 16.

²³⁷*Ibid.*, Pasal 16.

bermotor.²³⁸ Artinya, sistem yang dipakai adalah menggunakan *withholding tax system*, yakni pihak tertentu mendapat tugas dan kepercayaan dari undang-undang untuk memotong dan memungut suatu jumlah tertentu (suatu persentase tertentu) dari pembayaran atau transaksi yang dilakukannya untuk diteruskan ke kas negara dalam jangka waktu tertentu.

Dasar pengenaan pajak (*tax base*) bahan bakar kendaraan bermotor ini adalah nilai jual bahan bakar kendaraan bermotor sebelum dikenakan pajak pertambahan nilai. Adapun besarnya pokok pajak bahan bakar kendaraan bermotor yang terutang dihitung dengan cara mengalikan tarif pajak dengan dasar pengenaan pajak tersebut.²³⁹ Hasil penerimaan pajak jenis ini diserahkan kepada pemerintah daerah kabupaten/kota sebesar 70 % dari total penerimaan pajak bahan bakar kendaraan bermotor tersebut.²⁴⁰

d. Pajak Air Permukaan

Pajak air permukaan merupakan pajak atas pengambilan dan pemanfaatan air permukaan. Air permukaan adalah semua air yang terdapat pada permukaan tanah, tidak termasuk air laut, baik yang berada di laut maupun di darat.²⁴¹

Objek pajak air permukaan pengambilan dan/atau pemanfaatan air permukaan. Dikecualikan dari objek pajak air permukaan: *pertama*, pengambilan dan/atau pemanfaatan air permukaan untuk keperluan dasar rumah tangga, pengairan pertanian dan perikanan rakyat, dengan tetap memperhatikan kelestarian lingkungan dan peraturan perundang-undangan; dan *kedua*, pengambilan dan/atau pemanfaatan air permukaan

²³⁸*Ibid*, Pasal 17 ayat (1), (2) dan (3).

²³⁹*Ibid*, Pasal 18 dan 20.

²⁴⁰*Ibid*, Pasal 94 ayat (1).

²⁴¹*Ibid*, Pasal 1 angka 17 dan 18.

lainnya yang ditetapkan dalam peraturan daerah.²⁴² Subjek pajak jenis ini adalah orang pribadi atau badan yang dapat melakukan pengambilan dan/atau pemanfaatan air permukaan. Oleh sebab itu, wajib pajaknya adalah orang pribadi atau badan yang melakukan pengambilan dan/atau pemanfaatan air permukaan.²⁴³

Dasar pengenaan pajak air permukaan adalah nilai perolehan air permukaan. Nilai perolehan air tersebut adalah dinyatakan dalam rupiah yang dihitung menurut sebagian atau seluruh faktor-faktor. Faktor-faktor tersebut adalah: (a) jenis sumber air; (b) lokasi sumber air; (c) tujuan pengambilan dan/atau pemanfaatan air; (d) volume air yang diambil, atau dimanfaatkan; (e) kualitas air; (f) luas areal tempat pengambilan dan/atau pemanfaatan air; (g) tingkat kerusakan lingkungan yang diakibatkan oleh pengambilan dan/atau pemanfaatan air. Besarnya nilai perolehan air permukaan tersebut, ditetapkan dengan peraturan gubernur.²⁴⁴

Tarif pajak air permukaan ditetapkan paling tinggi sebesar 10 %.²⁴⁵ Adapun mengenai besarnya pokok pajak yang terutang dihitung dengan cara mengalikan tarif dengan dasar pengenaan pajak jenis ini. Pajak air permukaan yang terutang dipungut di wilayah daerah tempat air berada.²⁴⁶

e. Pajak Rokok

Pajak rokok merupakan pungutan atas cukai rokok yang dipungut oleh pemerintah.²⁴⁷ Objek pajak rokok adalah konsumsi rokok. Rokok meliputi sigaret, cerutu, dan rokok daun. Dikecualikan dari objek pajak rokok adalah rokok

²⁴²*Ibid*, Pasal 21.

²⁴³*Ibid*, Pasal 22.

²⁴⁴*Ibid*, Pasal 23.

²⁴⁵*Ibid*, Pasal 24 ayat (1).

²⁴⁶*Ibid*, Pasal 25.

²⁴⁷*Ibid*, Pasal 1 Angka 19.

yang tidak dikenai cukai berdasarkan peraturan perundang-undangan di bidang cukai.²⁴⁸

Subjek pajak rokok adalah konsumen rokok. Oleh sebab itu, wajib pajaknya adalah pengusaha pabrik rokok/produsen dan importir rokok yang memiliki izin berupa nomor pokok pengusaha barang kena cukai. Pajak rokok dipungut oleh instansi pemerintah yang berwenang memungut cukai bersamaan dengan pemungutan cukai rokok. Hasil pungutan tersebut kemudian disetor ke rekening kas umum daerah provinsi secara proporsional berdasarkan jumlah penduduk. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pemungutan dan penyetoran pajak rokok diatur dengan peraturan menteri keuangan.²⁴⁹

Dasar pengenaan pajak rokok adalah cukai yang ditetapkan oleh pemerintah terhadap rokok. Adapun mengenai tarif pajak rokok ditetapkan sebesar 10% dari cukai rokok.²⁵⁰ Besaran pokok pajak rokok yang terutang dihitung dengan cara mengalikan tarif pajak dengan dasar pengenaan pajak.²⁵¹ Khusus mengenai penerimaan pajak rokok, baik bagian provinsi maupun bagian kabupaten/kota, dialokasikan paling sedikit 50% untuk mendanai pelayanan kesehatan masyarakat dan penegakan hukum oleh aparat yang berwenang.²⁵²

2. Pajak Daerah Kabupaten/Kota

Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Nomor 28/2009 menyatakan jenis pajak daerah kabupaten/kota terdiri dari: (a) pajak hotel; (b) pajak restoran; (c) pajak hiburan; (d) pajak reklame; (e) pajak penerangan jalan; (f) pajak mineral bukan

²⁴⁸*Ibid*, Pasal 26.

• ²⁴⁹*Ibid*, Pasal 27.

²⁵⁰*Ibid*, Pasal 28 dan 29.

²⁵¹*Ibid*, Pasal 30.

²⁵²*Ibid*, Pasal 31.

logam dan batuan; (g) pajak parkir; (h) pajak air tanah, (i) pajak sarang burung walet; (j) pajak bumi dan bangunan perdesaan dan perkotaan; dan (k) bea perolehan hak atas tanah dan bangunan. Daerah kabupaten/kota dilarang memungut pajak selain jenis pajak yang telah dirinci tersebut.²⁵³ Ketentuan mengenai objek, subjek, dan dasar pengenaan pajak daerah kabupaten/kota, sebagaimana juga pajak daerah provinsi, diatur berdasarkan peraturan daerah.

Pada tahun anggaran 1999/2000 atau sebelum diberlakukannya Undang-Undang Nomor 25/1999, penerimaan pajak daerah kabupaten/kota seluruh Indonesia dianggarkan sebesar Rp 1.034,7 miliar atau 8,3 % dari realisasi tahun sebelumnya sebesar Rp 955,2 miliar. Realisasi penerimaan pajak daerah kabupaten/kota pada tahun anggaran 1997/1998 sebesar Rp 776,3 miliar atau lebih rendah 23,0 % dari tahun anggaran 1998/1999. Penerimaan pajak daerah tahun anggaran 1999/2000 terbesar adalah di Provinsi Jawa Barat sebesar Rp 206,5 miliar atau 19,9 % dari anggaran penerimaan pajak daerah kabupaten/kota seluruhnya. Berada di urutan kedua adalah Provinsi Jawa Timur sebesar Rp 173,7 miliar atau 16,8 %, dan urutan ketiga adalah Provinsi Bali sebesar Rp 170,7 miliar atau 16,5 %.²⁵⁴

Kabupaten/kota yang menganggarkan kenaikan penerimaan pajak daerah yang tertinggi dibandingkan dengan realisasi tahun anggaran 1998/1999 adalah Provinsi Maluku sebesar Rp 14,41 miliar atau 133,5 %, Nusa Tenggara Timur sebesar Rp 5,49 miliar atau 40,8 %, dan Sulawesi Tengah sebesar Rp 4,55 miliar atau 31,9 %. Sebaliknya kabupaten/kota yang menganggarkan lebih rendah dari tahun sebelumnya adalah Provinsi Kalimantan Tengah sebesar Rp 3,80 miliar

²⁵³*Ibid.*, Pasal 2 ayat (3).

²⁵⁴Nota Keuangan dan RAPBN 2000. hlm. 330.

atau 14,0 %, Sulawesi Tenggara sebesar Rp 2,99 miliar atau 7,7 %, dan Irian Jaya sebesar Rp 4,74 atau 1,2 %.²⁵⁵

a. Pajak Hotel

Pasal 1 angka 20 Undang-Undang Nomor 28/2009 menyatakan bahwa pajak hotel adalah pajak atas pelayanan yang disediakan oleh hotel, sedangkan yang dimaksud dengan hotel adalah fasilitas penyedia jasa penginapan/peristirahatan termasuk jasa terkait lainnya dengan dipungut bayaran, yang mencakup juga motel, losmen, gubuk pariwisata, wisma pariwisata, pesanggrahan, rumah penginapan dan sejenisnya, serta rumah kos dengan jumlah kamar lebih dari sepuluh.²⁵⁶ Dengan demikian, objek pajak hotel adalah pelayanan yang disediakan oleh hotel dengan pembayaran, termasuk jasa penunjang sebagai kelengkapan hotel yang sifatnya memberikan kemudahan dan kenyamanan, termasuk fasilitas olahraga dan hiburan. Jasa penunjang adalah fasilitas telepon, faksimile, teleks, internet, fotokopi, pelayanan cuci, seterika, transportasi, dan fasilitas sejenis lainnya yang disediakan atau dikelola hotel.²⁵⁷

Meskipun banyak fasilitas dan/atau pelayanan yang dapat dijadikan objek pajak hotel, namun ada beberapa fasilitas atau pelayanan yang dikecualikan dari objek pajak jenis ini. *Pertama*, jasa tempat tinggal asrama yang diselenggarakan oleh pemerintah atau pemerintah daerah; *Kedua*, jasa sewa apartemen, kondominium, dan sejenisnya; *Ketiga*, jasa tempat tinggal di pusat pendidikan atau kegiatan keagamaan; *Keempat*, jasa tempat tinggal di rumah sakit, asrama perawat, panti jompo, panti asuhan, dan panti sosial lainnya yang sejenis; dan *Kelima*, jasa biro perjalanan atau perjalanan wisata yang

²⁵⁵*Ibid*, hlm. 330.

²⁵⁶*Op. Cit.*, Pasal 1 angka 21 Undang-Undang Nomor 28/2009.

²⁵⁷*Ibid*, Pasal 32 ayat (1) dan (2).

diselenggarakan oleh hotel yang dapat dimanfaatkan oleh umum.²⁵⁸

Subjek pajak hotel adalah orang pribadi atau badan yang melakukan pembayaran kepada hotel dan wajib pajaknya adalah orang pribadi atau badan yang mengusahakan hotel, sedangkan dasar pengenaan pajak jenis ini adalah jumlah pembayaran atau yang seharusnya dibayar kepada hotel.²⁵⁹ Tarif pajak hotel ini ditetapkan setinggi-tingginya 10 % dan ditetapkan berdasarkan peraturan daerah.²⁶⁰ Untuk menentukan besarnya pokok pajak hotel yang terutang dihitung dengan cara mengalikan tarif dengan dasar pengenaan pajaknya, dan pajak hotel yang terutang dipungut di wilayah daerah tempat hotel berlokasi.²⁶¹

b. Pajak Restoran

Pasal 1 angka 22 Undang-Undang Nomor 28/2009 menyatakan bahwa pajak restoran adalah pajak atas pelayanan yang disediakan oleh restoran, sedangkan pengertian restoran adalah fasilitas penyedia makanan dan/atau minuman dengan dipungut bayaran, yang mencakup juga rumah makan, kafetaria, kantin, warung, bar, dan sejenisnya termasuk jasa boga/katering.²⁶² Dengan demikian, yang menjadi objek dari pajak restoran adalah pelayanan yang disediakan oleh restoran yang meliputi pelayanan penjualan makanan dan/atau minuman yang dikonsumsi oleh pembeli, baik dikonsumsi di tempat pelayanan maupun di tempat lain. Tidak termasuk dalam objek pajak restoran, pelayanan yang disediakan oleh restoran

²⁵⁸*Ibid.*, Pasal 32 ayat (3).

²⁵⁹*Ibid.*, Pasal 33 dan 34.

²⁶⁰*Ibid.*, Pasal 35.

* ²⁶¹*Ibid.*, Pasal 36.

²⁶²*Ibid.*, Pasal 1 angka 23.

yang nilai penjualannya tidak melebihi batas tertentu yang ditetapkan dengan peraturan daerah.²⁶³

Subjek pajak restoran adalah orang pribadi atau badan yang melakukan pembayaran kepada restoran, sedangkan wajib pajaknya adalah orang pribadi atau badan yang mengusahakan restoran.²⁶⁴ Oleh sebab itu, dasar pengenaan pajak jenis ini adalah jumlah pembayaran yang dilakukan kepada restoran dengan tarif pajak setinggi-tingginya 10 % yang ditetapkan dengan peraturan daerah.²⁶⁵ Untuk mengetahui besarnya pokok pajak restoran yang terutang dihitung dengan cara mengalikan tarif dengan dasar pengenaan pajak tersebut di atas. Pajak restoran yang terutang dipungut di wilayah daerah tempat restoran berlokasi.²⁶⁶

c. Pajak Hiburan

Pasal 1 angka 24 Undang-Undang Nomor 28/2009 menyatakan bahwa pajak hiburan adalah pajak atas penyelenggaraan hiburan. Dalam konteks ini, pengertian hiburan adalah semua jenis tontonan, pertunjukan, permainan, dan/atau keramaian yang dinikmati dengan dipungut bayaran.²⁶⁷

Objek pajak hiburan adalah jasa penyelenggaraan hiburan dengan dipungut bayaran. Hiburan tersebut meliputi: (a) tontonan film; (b) pagelaran kesenian, musik, tari, dan/atau busana; (c) kontes kecantikan, binaraga, dan sejenisnya; (d) pameran; (e) diskotik, karaoke, klab malam, dan sejenisnya; (f) sirkus, akrobat, dan sulap; (g) permainan biliar, golf, dan boling; (h) pacuan kuda, kendaraan bermotor, dan permainan ketangkasan; (i) panti pijat, refleksi, mandi uap/spa, dan pusat kebugaran (*fitness center*); dan (j)

²⁶³*Ibid*, Pasal 37.

²⁶⁴*Ibid*, Pasal 38

²⁶⁵*Ibid*, Pasal 39 dan 40.

²⁶⁶*Ibid*, Pasal 41

²⁶⁷*Ibid*, Pasal 1 angka 25.

pertandingan olahraga. Penyelenggaraan hiburan tersebut di atas dapat dikecualikan dengan peraturan daerah.²⁶⁸ Subjek pajak hiburan adalah orang pribadi atau badan yang menikmati hiburan itu, sedangkan wajib pajaknya adalah orang pribadi atau badan yang menyelenggarakan hiburan yang bersangkutan.²⁶⁹

Dasar pengenaan pajak hiburan adalah jumlah uang yang diterima atau yang seharusnya diterima oleh penyelenggara hiburan, sedangkan tarifnya ditetapkan paling tinggi sebesar 35%. Khusus untuk hiburan berupa pagelaran busana, kontes kecantikan, diskotik, karaoke, klab malam, permainan ketangkasan, panti pijat, dan mandruap/spa, tarif pajak hiburan dapat ditetapkan paling tinggi sebesar 75%. Khusus hiburan kesenian rakyat/tradisional dikenakan tarif pajak hiburan ditetapkan paling tinggi sebesar 10%. Tarif pajak hiburan ditetapkan dengan peraturan daerah.²⁷⁰ Untuk mengetahui besarnya pokok pajak hiburan yang terutang dihitung dengan cara mengalikan tarif dengan dasar pengenaan pajaknya, dan pajak hiburan yang terutang tersebut dipungut di wilayah daerah tempat hiburan diselenggarakan.²⁷¹

d. Pajak Reklame

Pasal 1 angka 26 Undang-Undang Nomor 28/2009 menyatakan bahwa pajak reklame adalah pajak yang dikenakan atas penyelenggaraan reklame. Pengertian reklame dalam undang-undang ini adalah benda, alat, perbuatan, atau media yang bentuk dan corak ragamnya dirancang untuk tujuan komersial memperkenalkan, menganjurkan, mempromosikan, atau untuk menarik perhatian umum terhadap barang, jasa,

²⁶⁸*Ibid*, Pasal 42.

²⁶⁹*Ibid*, Pasal 43.

²⁷⁰*Ibid*, Pasal 44 dan 45.

²⁷¹*Ibid*, Pasal 46.

orang, atau badan, yang dapat dilihat, dibaca, didengar, dirasakan, dan/atau dinikmati oleh umum.²⁷²

Objek pajak reklame ini adalah semua penyelenggaraan reklame. Sebagaimana halnya pajak lainnya, maka terdapat hal yang dikecualikan dari objek pajak reklame ini. *Pertama*, penyelenggaraan reklame melalui internet, televisi, radio, warta harian, warta mingguan, warta bulanan, dan sejenisnya. *Kedua*, label/merek produk yang melekat pada barang yang diperaturan daerahgangan, yang berfungsi untuk membedakan dari produk sejenis lainnya. *Ketiga*, nama pengenal usaha atau profesi yang dipasang melekat pada bangunan tempat usaha atau profesi diselenggarakan sesuai dengan ketentuan yang mengatur nama pengenal usaha atau profesi tersebut. *Keempat*, reklame yang diselenggarakan oleh pemerintah atau pemerintah daerah. *Kelima*, penyelenggaraan reklame lainnya yang ditetapkan berdasarkan peraturan daerah.²⁷³ Begitu pula mengenai subjek pajak reklame adalah orang pribadi atau badan yang menggunakan reklame. Oleh sebab itu, wajib pajaknya adalah orang pribadi atau badan yang menyelenggarakan reklame bersangkutan.²⁷⁴

Dasar pengenaan pajak reklame adalah nilai sewa reklame. Dalam hal reklame diselenggarakan oleh pihak ketiga, nilai sewa reklame ditetapkan berdasarkan nilai kontrak reklame. Jika reklame diselenggarakan sendiri, nilai sewa reklame dihitung dengan memperhatikan faktor jenis, bahan yang digunakan, lokasi penempatan, waktu, jangka waktu penyelenggaraan, jumlah, dan ukuran media reklame. Cara perhitungan nilai sewa tersebut ditetapkan dengan peraturan daerah, sedangkan hasil perhitungan nilai sewa reklame ditetapkan dengan peraturan kepala daerah.²⁷⁵

²⁷²*Ibid*, Pasal 1 angka 27.

²⁷³*Ibid*, Pasal 47.

²⁷⁴*Ibid*, Pasal 48 ayat (1) dan (2).

²⁷⁵*Ibid*, Pasal 49.

Tarif pajak reklame ini ditetapkan setinggi-tinggi 25 % yang ditetapkan dengan peraturan daerah. Dengan demikian, besarnya pokok pajak reklame yang terutang dihitung dengan cara mengalikan tarif dengan dasar pengenaan pajak. Pajak reklame yang terutang tersebut dipungut di wilayah daerah tempat reklame yang bersangkutan diselenggarakan.²⁷⁶

e. Pajak Penerangan Jalan

Pasal 1 angka 28 Undang-Undang Nomor 28/2009 menyatakan bahwa pajak penerangan jalan adalah pajak atas penggunaan tenaga listrik, baik yang dihasilkan sendiri maupun diperoleh dari sumber lain. Oleh sebab itu, objek pajak penerangan jalan adalah penggunaan tenaga listrik, baik yang dihasilkan sendiri maupun yang diperoleh dari sumber lain. Pada pajak penerangan jalan ini terdapat objek pajak yang dikecualikan berdasarkan ketentuan mengenai pajak jenis ini. *Pertama*, penggunaan tenaga listrik oleh instansi pemerintah pusat dan pemerintah daerah. *Kedua*, penggunaan tenaga listrik pada tempat-tempat yang digunakan oleh kedutaan, konsulat, perwakilan asing, dan lembaga-lembaga internasional dengan asas timbal balik (*reciprocity principle*). *Ketiga*, penggunaan tenaga listrik yang dihasilkan sendiri dengan kapasitas tertentu yang tidak memerlukan izin dari instansi teknis terkait. *Keempat*, penggunaan tenaga listrik lainnya yang diatur dengan peraturan daerah.²⁷⁷

Subjek pajak penerangan jalan adalah orang pribadi atau badan yang dapat menggunakan tenaga listrik, sedangkan wajib pajaknya adalah orang pribadi atau badan yang menggunakan tenaga listrik tersebut. Apabila tenaga listrik disediakan oleh sumber lain, wajib pajak penerangan jalan adalah penyedia tenaga listrik.²⁷⁸

²⁷⁶*Ibid.*, Pasal 50 dan 51.

²⁷⁷*Ibid.*, Pasal 52.

²⁷⁸*Ibid.*, Pasal 53.

Pemberlakuan tarif pajak penerangan jalan ditetapkan paling tinggi 10%. Penggunaan tenaga listrik dari sumber lain oleh industri, pertambangan minyak bumi dan gas alam, tarif pajak penerangan jalan ditetapkan paling tinggi sebesar 3%; sedangkan penggunaan tenaga listrik yang dihasilkan sendiri, tarif pajak penerangan jalan ditetapkan paling tinggi sebesar 1,5%. Tarif pajak penerangan jalan berdasarkan peraturan daerah setempat. Besarnya pokok pajak penerangan jalan yang terutang dihitung dengan cara mengalikan tarif dengan dasar pengenaan pajak bersangkutan.²⁷⁹

f. Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan

Pasal 1 angka 29 Undang-Undang Nomor 28/2009 menyatakan bahwa pajak mineral bukan logam dan batuan adalah pajak atas kegiatan pengambilan mineral bukan logam dan batuan, baik dari sumber alam di dalam dan/atau permukaan bumi untuk dimanfaatkan. Oleh sebab itu, objek pajak jenis ini adalah juga kegiatan pengambilan mineral bukan logam dan batuan yang meliputi: (1) asbes; (2) batu tulis; (3) batu setengah permata; (4) batu kapur; (5) batu apung; (6) batu permata; (7) bentonit; (8) dolomit; (9) feldspar; (10) garam batu (*halite*); (11) grafit; (12) granit/andesit; (13) gips; (14) kalsit; (15) kaolin; (16) leusit; (17) magnesit; (18) mika; (19) marmer; (20) nitrat; (21) opside; (22) oker; (23) pasir dan krikil; (24) pasir kuarsa; (25) perlit; (26) fosfat; (27) talk; (28) tanah serap (*fullers earth*); (29) tanah diatome; (30) tanah liat; (31) tawas (*alum*); (32) tras; (33) yarosit; (34) zeolit; (35) basal; (36) trakkit; dan (37) mineral bukan logam dan batuan lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pengecualian objek pajak pengambilan bahan galian golongan c dikategorikan tiga hal. *Pertama*, kegiatan pengambilan mineral bukan logam dan batuan yang

²⁷⁹*Ibid*, Pasal 55 dan 56.

nyata-nyata tidak dimanfaatkan secara komersial, seperti kegiatan pengambilan tanah untuk keperluan rumah tangga, pemancangan tiang listrik/telepon, penanaman kabel listrik/telepon, penanaman pipa air/gas. *Kedua*, kegiatan pengambilan mineral bukan logam dan batuan yang merupakan ikutan dari kegiatan pertambangan lainnya, yang tidak dimanfaatkan secara komersial. *Ketiga*, pengambilan mineral bukan logam dan batuan lainnya yang ditetapkan dengan peraturan daerah.²⁸⁰

Subjek pajak mineral bukan logam dan batuan adalah orang pribadi atau badan yang dapat mengambil mineral bukan logam dan batuan, sedangkan wajib pajak mineral bukan logam dan batuan adalah orang pribadi atau badan yang mengambil mineral bukan logam dan batuan.²⁸¹

Dasar pengenaan jenis ini adalah nilai jual hasil pengambilan mineral bukan logam dan batuan, sedangkan nilai jualnya dihitung dengan mengalikan volume/tonase hasil pengambilan dengan nilai pasar atau harga standar masing-masing jenis mineral bukan logam dan batuan. Tarif yang berlaku bagi pajak jenis ini ditetapkan setinggi-tingginya 25 % yang ditetapkan dengan peraturan daerah. Dengan demikian, besarnya pokok pajak yang terutang dihitung dengan cara mengalikan tarif pajak dengan dasar pengenaan pajaknya. Pajak yang terutang dipungut di wilayah daerah tempat pengambilan mineral bukan logam dan batuan tersebut dilakukan.²⁸²

g. Pajak Parkir

Pasal 1 angka 31 Undang-Undang Nomor 28/2009 menyatakan bahwa pajak parkir adalah pajak atas

²⁸⁰*Ibid*, Pasal 57.

²⁸¹*Ibid*, pasal 58.

²⁸²*Ibid*, Pasal 59, 60 dan 61.

penyelenggaraan tempat parkir di luar badan jalan, baik yang disediakan berkaitan dengan pokok usaha maupun yang disediakan sebagai suatu usaha, termasuk penyediaan tempat penitipan kendaraan bermotor. Oleh sebab itu, objek pajak parkir adalah penyelenggaraan tempat parkir di luar badan jalan, baik yang disediakan berkaitan dengan pokok usaha maupun yang disediakan sebagai suatu usaha, termasuk penyediaan tempat penitipan kendaraan bermotor. Meskipun demikian, sebagaimana halnya jenis pajak lain, maka terdapat objek yang dikecualikan dari pajak parkir ini. *Pertama*, penyelenggaraan tempat parkir oleh pemerintah dan pemerintah daerah. *Kedua*, penyelenggaraan tempat parkir oleh perkantoran yang hanya digunakan untuk karyawannya sendiri. *Ketiga*, penyelenggaraan parkir oleh kedutaan, konsulat, perwakilan negara asing, dan perwakilan lembaga-lembaga internasional dengan asas timbal balik. *Keempat*, penyelenggaraan tempat parkir lainnya yang diatur dengan peraturan daerah.²⁸³

Subjek pajak parkir adalah orang pribadi atau badan yang melakukan parkir kendaraan bermotor, sedangkan wajib pajaknya adalah orang pribadi atau badan yang menyelenggarakan tempat parkir. Dengan demikian, maka dasar pengenaan pajaknya adalah jumlah pembayaran atau yang seharusnya dibayar kepada penyelenggara tempat parkir.²⁸⁴ Adapun tarif pajak parkir ditetapkan setinggi-tingginya 30 % berdasarkan peraturan daerah, sedangkan besarnya pokok pajak parkir yang terutang dihitung dengan cara mengalikan tarif dengan dasar pengenaan pajak, dan pajak ini dipungut di wilayah daerah tempat parkir tersebut berlokasi.²⁸⁵

²⁸³*Ibid*, Pasal 62.

²⁸⁴*Ibid*, Pasal 63 dan 64 ayat (1).

²⁸⁵*Ibid*, Pasal 65 dan 66.

h. Pajak Air Tanah

Pasal 1 angka 33 Undang-Undang Nomor 28/2009 menyatakan bahwa pajak air tanah adalah pajak atas pengambilan dan/atau pemanfaatan air tanah. Dalam konteks ini, air tanah adalah air yang terdapat dalam lapisan tanah atau batuan di bawah permukaan tanah.²⁸⁶

Objek pajak air tanah adalah pengambilan dan/atau pemanfaatan air tanah. Sebagaimana halnya jenis pajak lain, maka terdapat objek yang dikecualikan dari pajak jenis ini. *Pertama*, pengambilan dan/atau pemanfaatan air tanah untuk keperluan dasar rumah tangga, pengairan pertanian dan perikanan rakyat, serta peribadatan. *Kedua*, pengambilan dan/atau pemanfaatan air tanah lainnya yang diatur dengan peraturan daerah. Subjek pajak air tanah adalah orang pribadi atau badan yang melakukan pengambilan dan/atau pemanfaatan air tanah, sedangkan wajib pajak air tanah adalah orang pribadi atau badan yang melakukan pengambilan dan/atau pemanfaatan air tanah.²⁸⁷

Dasar pengenaan pajak air tanah adalah nilai perolehan air tanah. Nilai perolehan air tanah dinyatakan dalam rupiah yang dihitung dengan mempertimbangkan sebagian atau seluruh faktor-faktor berikut: (a) jenis sumber air; (b) lokasi sumber air; (c) tujuan pengambilan dan/atau pemanfaatan air; (d) volume air yang diambil dan/atau dimanfaatkan; (e) kualitas air; dan (f) tingkat kerusakan lingkungan yang diakibatkan oleh pengambilan dan/atau pemanfaatan air. Penggunaan faktor-faktor tersebut disesuaikan dengan kondisi masing-masing daerah. Besarnya nilai perolehan air tanah ditetapkan dengan peraturan bupati/walikota.²⁸⁸

²⁸⁶*Ibid.*, Pasal 1 angka 34.

²⁸⁷*Ibid.*, Pasal 67 dan 68.

²⁸⁸*Ibid.*, Pasal 69.

Tarif pajak air tanah ditetapkan paling tinggi sebesar 20% yang ditetapkan dengan peraturan daerah. Besaran pokok pajak air tanah yang terutang dihitung dengan cara mengalikan tarif dengan dasar pengenaan pajak. Pajak air tanah yang terutang dipungut di wilayah daerah tempat air diambil.²⁸⁹

i. Pajak Sarang Burung Walet

Pasal 1 angka 35 Undang-Undang Nomor 28/2009 menyatakan bahwa pajak sarang Burung Walet adalah pajak atas kegiatan pengambilan dan/atau pengusahaan sarang Burung Walet. Burung Walet-adalah satwa yang termasuk marga *collocalia*, yaitu *collocalia fuchliap haga*, *collocalia maxina*, *collocalia esculanta*, dan *collocalia linchi*.²⁹⁰

Objek pajak sarang Burung Walet adalah pengambilan dan/atau pengusahaan sarang Burung Walet. Terdapat objek yang dikecualikan dari jenis pajak ini. *Pertama*, pengambilan sarang Burung Walet yang telah dikenakan penerimaan negara bukan pajak (PNBP). *Kedua*, kegiatan pengambilan dan/atau pengusahaan sarang Burung Walet lainnya yang ditetapkan dengan peraturan daerah. Subjek pajak sarang Burung Walet adalah orang pribadi atau badan yang melakukan pengambilan dan/atau mengusahakan sarang Burung Walet, sedangkan wajib pajak sarang Burung Walet adalah orang pribadi atau badan yang melakukan pengambilan dan/atau mengusahakan sarang Burung Walet.²⁹¹

Dasar pengenaan pajak sarang Burung Walet adalah nilai jual sarang Burung Walet yang dihitung berdasarkan perkalian antara harga pasaran umum sarang Burung Walet yang berlaku di daerah yang bersangkutan dengan volume sarang Burung Walet. Tarif pajak sarang Burung Walet ditetapkan

²⁸⁹*Ibid*, Pasal 70 dan 71.

²⁹⁰*Ibid*, Pasal 1 angka 36.

²⁹¹*Ibid*, Pasal 72 dan 73.

paling tinggi sebesar 10% dengan peraturan daerah. Besaran pokok pajak sarang Burung Walet yang terutang dihitung dengan cara mengalikan tarif dengan dasar pengenaan pajak. Pajak sarang Burung Walet yang terutang dipungut di wilayah daerah tempat pengambilan dan/atau pengusahaan sarang Burung Walet.²⁹²

j. Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan

Pasal 1 angka 37 Undang-Undang Nomor 28/2009 menyatakan bahwa pajak bumi dan bangunan perdesaan dan perkotaan adalah pajak atas bumi dan/atau bangunan yang dimiliki, dikuasai, dan/atau dimanfaatkan oleh orang pribadi atau badan, kecuali kawasan yang digunakan untuk kegiatan usaha perkebunan, perhutanan, dan pertambangan. Bumi adalah permukaan bumi yang meliputi tanah dan perairan pedalaman serta laut wilayah kabupaten/kota, sedangkan bangunan adalah konstruksi teknik yang ditanam atau dilekatkan secara tetap pada tanah dan/atau perairan pedalaman dan/atau laut.²⁹³

Objek pajak bumi dan bangunan perdesaan dan perkotaan adalah bumi dan/atau bangunan yang dimiliki, dikuasai, dan/atau dimanfaatkan oleh orang pribadi atau badan, kecuali kawasan yang digunakan untuk kegiatan usaha perkebunan, perhutanan, dan pertambangan. Termasuk dalam pengertian bangunan adalah: (a) jalan lingkungan yang terletak dalam satu kompleks bangunan seperti hotel, pabrik, dan emplasemennya, yang merupakan suatu kesatuan dengan kompleks bangunan tersebut; (b) jalan tol; (c) kolam renang; (d) pagar mewah; (e) tempat olahraga; (f) galangan kapal, dermaga; (g) taman mewah; (h) tempat penampungan/kilang minyak, air dan gas, pipa minyak; dan (i) menara. Objek pajak yang tidak

²⁹²*Ibid*, Pasal 74, 75 dan 76.

²⁹³*Ibid*, Pasal 1 angka 38 dan 39.

dikenakan pajak bumi dan bangunan perdesaan dan perkotaan meliputi: (a) digunakan oleh pemerintah dan daerah untuk penyelenggaraan pemerintahan; (b) digunakan semata-mata untuk melayani kepentingan umum di bidang ibadah, sosial, kesehatan, pendidikan dan kebudayaan nasional, yang tidak dimaksudkan untuk memperoleh keuntungan; (c) digunakan untuk kuburan, peninggalan purbakala, atau yang sejenis dengan itu; (d) merupakan hutan lindung, hutan suaka alam, hutan wisata, taman nasional, tanah penggembalaan yang dikuasai oleh desa, dan tanah negara yang belum dibebani suatu hak; (e) digunakan oleh perwakilan diplomatik dan konsulat berdasarkan asas perlakuan timbal balik; dan (f) digunakan oleh badan atau perwakilan lembaga internasional yang ditetapkan dengan peraturan menteri keuangan. Besarnya nilai jual objek pajak tidak kena pajak ditetapkan paling rendah sebesar Rp10.000.000,00 (sepuluh juta rupiah) untuk setiap wajib pajak yang ditetapkan dengan peraturan daerah.²⁹⁴

Subjek pajak bumi dan bangunan perdesaan dan perkotaan adalah orang pribadi atau badan yang secara nyata mempunyai suatu hak atas bumi dan/atau memperoleh manfaat atas bumi, dan/atau memiliki, menguasai, dan/atau memperoleh manfaat atas bangunan, sedangkan wajib pajak bumi dan bangunan perdesaan dan perkotaan adalah orang pribadi atau badan yang secara nyata mempunyai suatu hak atas bumi dan/atau memperoleh manfaat atas bumi, dan/atau memiliki, menguasai, dan/atau memperoleh manfaat atas bangunan.²⁹⁵

Dasar pengenaan pajak bumi dan bangunan perdesaan dan perkotaan adalah nilai jual objek pajak (NJOP) yang ditetapkan setiap tiga tahun oleh kepala daerah, kecuali untuk objek pajak tertentu dapat ditetapkan setiap tahun sesuai

²⁹⁴*Ibid*, Pasal 77.

²⁹⁵*Ibid*, Pasal 78.

dengan perkembangan wilayahnya. Tarif pajaknya ditetapkan paling tinggi sebesar 0,3% dan ditetapkan dengan peraturan daerah. Besaran pokok pajak yang terutang dihitung dengan cara mengalikan tarif dengan dasar pengenaan pajak setelah dikurangi nilai jual objek pajak tidak kena pajak.²⁹⁶

Tahun pajak adalah jangka waktu satu tahun kalender. Saat yang menentukan pajak yang terutang adalah menurut keadaan objek pajak pada tanggal 1 Januari. Tempat pajak yang terutang berada di wilayah daerah yang meliputi letak objek pajak. Pendataan dilakukan dengan menggunakan surat pemberitahuan objek pajak (SPOP). SPOP harus diisi dengan jelas, benar, dan lengkap serta ditandatangani dan disampaikan kepada kepala daerah yang wilayah kerjanya meliputi letak objek pajak, selambat-lambatnya tiga puluh hari kerja setelah tanggal diterimanya SPOP oleh subjek pajak. Berdasarkan SPOP, kepala daerah menerbitkan surat pemberitahuan pajak terutang (SPPT). Adapun surat ketetapan pajak daerah (SKPD) dapat dikeluarkan kepala daerah dalam hal-hal sebagai berikut: (a) SPOP tidak disampaikan dan setelah wajib pajak ditegur secara tertulis oleh kepala daerah sebagaimana ditentukan dalam surat teguran; dan (b) berdasarkan hasil pemeriksaan atau keterangan lain ternyata jumlah pajak yang terutang lebih besar dari jumlah pajak yang dihitung berdasarkan SPOP yang disampaikan oleh wajib pajak.²⁹⁷

k. Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan

Pasal 1 angka 41 Undang-Undang Nomor 28/2009 menyatakan bahwa bea perolehan hak atas tanah dan bangunan adalah pajak atas perolehan hak atas tanah dan/atau bangunan. Perolehan hak atas tanah dan/atau bangunan adalah perbuatan atau peristiwa hukum yang mengakibatkan

²⁹⁶*Ibid*, Pasal 79, 80 dan 81.

²⁹⁷*Ibid*, Pasal 82, 83 dan 84.

diperolehnya hak atas tanah dan/atau bangunan oleh orang pribadi atau badan. Hak atas tanah dan/atau bangunan adalah hak atas tanah, termasuk hak pengelolaan, beserta bangunan di atasnya, sebagaimana dimaksud dalam undang-undang di bidang pertanahan dan bangunan.²⁹⁸

Objek pajak bea perolehan hak atas tanah dan bangunan (BPHTB) adalah perolehan hak atas tanah dan/atau bangunan yang meliputi dua sebab. *Pertama*, pemindahan hak karena: (a) jual beli; (b) tukar menukar; (c) hibah; (d) hibah wasiat; (e) waris; (f) pemasukan dalam perseroan atau badan hukum lain; (g) pemisahan hak yang mengakibatkan peralihan; (h) penunjukan pembeli dalam lelang; (i) pelaksanaan putusan hakim yang mempunyai kekuatan hukum tetap; (j) penggabungan usaha; (k) peleburan usaha; (l) pemekaran usaha; atau (m) hadiah. *Kedua*, pemberian hak baru karena: (a) kelanjutan pelepasan hak; atau (b) di luar pelepasan hak. Objek pajak yang tidak dikenakan BPHTB adalah objek pajak yang diperoleh: (a) perwakilan diplomatik dan konsulat berdasarkan asas perlakuan timbal balik; (b) negara untuk penyelenggaraan pemerintahan dan/atau untuk pelaksanaan pembangunan guna kepentingan umum; (c) badan atau perwakilan lembaga internasional yang ditetapkan dengan peraturan menteri keuangan dengan syarat tidak menjalankan usaha atau melakukan kegiatan lain di luar fungsi dan tugas badan atau perwakilan organisasi tersebut; (d) orang pribadi atau badan karena konversi hak atau karena perbuatan hukum lain dengan tidak adanya perubahan nama; (e) orang pribadi atau badan karena wakaf; dan (f) orang pribadi atau badan yang digunakan untuk kepentingan ibadah. Subjek pajak BPHTB adalah orang pribadi atau badan yang memperoleh hak atas tanah dan/atau bangunan. Wajib pajaknya adalah

²⁹⁸*Ibid*, Pasal 1 angka 42 dan 43.

orang pribadi atau badan yang memperoleh hak atas tanah dan/atau bangunan.²⁹⁹

Dasar pengenaan BPHTB adalah nilai perolehan objek pajak, dalam hal: (a) jual beli adalah harga transaksi; (b) tukar menukar adalah nilai pasar; (c) hibah adalah nilai pasar; (d) hibah wasiat adalah nilai pasar; (e) waris adalah nilai pasar; (f) pemasukan dalam perseroan atau badan hukum lainnya adalah nilai pasar; (g) pemisahan hak yang mengakibatkan peralihan adalah nilai pasar; (h) peralihan hak karena pelaksanaan putusan hakim yang mempunyai kekuatan hukum tetap adalah nilai pasar; (i) pemberian hak baru atas tanah sebagai kelanjutan dari pelepasan hak adalah nilai pasar; (j) pemberian hak baru atas tanah di luar pelepasan hak adalah nilai pasar; (k) penggabungan usaha adalah nilai pasar; (l) peleburan usaha adalah nilai pasar; (m) pemekaran usaha adalah nilai pasar; (n) hadiah adalah nilai pasar; dan/atau (o) penunjukan pembeli dalam lelang adalah harga transaksi yang tercantum dalam risalah lelang. Jika nilai perolehan objek pajak pada huruf a sampai dengan huruf n tidak diketahui atau lebih rendah daripada NJOP yang digunakan dalam pengenaan pajak bumi dan bangunan pada tahun terjadinya perolehan, maka dasar pengenaan yang dipakai adalah NJOP pajak bumi dan bangunan. Besarnya nilai perolehan objek pajak tidak kena pajak ditetapkan paling rendah sebesar Rp 60.000.000,00 (enam puluh juta rupiah) untuk setiap wajib pajak. Dalam hal perolehan hak karena waris atau hibah wasiat yang diterima orang pribadi yang masih dalam hubungan keluarga sedarah dalam garis keturunan lurus satu derajat ke atas atau satu derajat ke bawah dengan pemberi hibah wasiat, termasuk suami/isteri, nilai perolehan objek pajak tidak kena pajak ditetapkan paling rendah sebesar Rp300.000.000,00

²⁹⁹*Ibid.*, Pasal 85 dan 86.

(tiga ratus juta rupiah). Nilai perolehan objek pajak tidak kena pajak ditetapkan dengan peraturan daerah.³⁰⁰

Tarif BPHTB ditetapkan paling tinggi sebesar 5% yang ditetapkan dengan peraturan daerah. Besaran pokok BPHTB yang terutang dihitung dengan cara mengalikan tarif dengan dasar pengenaan pajak setelah dikurangi nilai perolehan objek pajak tidak kena pajak. BPHTB yang terutang dipungut di wilayah daerah tempat tanah dan/atau bangunan berada.³⁰¹

B. Hasil Retribusi Daerah

Pasal 157 huruf a angka 2 Undang-Undang Nomor 32/2004 yang menyatakan bahwa sumber pendapatan daerah yang terdiri dari PAD antara lain bersumber dari hasil retribusi daerah. Pasal 158 menyatakan bahwa retribusi daerah ditetapkan dengan undang-undang yang pelaksanaannya di daerah diatur lebih lanjut dengan peraturan daerah. Sebagaimana halnya pajak daerah, maka undang-undang yang mengaturnya adalah Undang-Undang Nomor 28/2009.

Pasal 7 Undang-Undang Nomor 33/2004 memuat dua buah larangan bagi daerah dalam upaya meningkatkan PAD khususnya retribusi daerah. *Pertama*, menetapkan peraturan daerah tentang retribusi yang menyebabkan ekonomi biaya tinggi. *Kedua*, menetapkan peraturan daerah tentang retribusi yang menghambat mobilitas penduduk, lalu lintas barang dan jasa antardaerah, dan kegiatan ekspor/impor. Peraturan daerah yang menyebabkan ekonomi biaya tinggi adalah yang mengatur pengenaan retribusi oleh daerah kabupaten/kota terhadap objek-objek yang telah dikenakan pajak oleh pusat dan provinsi, sehingga menyebabkan menurunnya daya saing daerah yang bersangkutan.³⁰² Adapun yang merupakan contoh

³⁰⁰*Ibid.*, Pasal 87.

³⁰¹*Ibid.*, Pasal 88 dan 89.

³⁰²Penjelasan Pasal 7 huruf a Undang-Undang Nomor 33/2004.

pungutan retribusi yang dapat menghambat kelancaran mobilitas penduduk, lalu lintas barang dan jasa antardaerah, dan kegiatan ekspor/impor antara lain adalah retribusi izin masuk kota, retribusi atas pengeluaran/pengiriman dari suatu daerah ke daerah lain dan sebagainya.³⁰³

Ketentuan mengenai retribusi daerah diarahkan untuk memberikan kewenangan yang lebih besar kepada daerah dalam retribusi daerah melalui perluasan basis retribusi dan pemberian diskresi dalam penetapan tarif retribusi yang bersangkutan. Perluasan basis retribusi tersebut antara lain dengan menambahkan jenis retribusi baru dan diskresi penetapan tarif yang dilakukan dengan memberikan kewenangan sepenuhnya kepada daerah dalam menetapkan tarif sesuai dengan tarif maksimal yang ditetapkan dalam undang-undang.³⁰⁴

Menurut Pasal 1 angka 64 Undang-Undang Nomor 28/2009, retribusi daerah adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh Pemda untuk kepentingan orang pribadi atau badan. Retribusi daerah dikelompokkan berdasarkan Objek retribusi yang meliputi jasa umum, jasa usaha, dan perizinan tertentu.³⁰⁵ Jasa umum adalah jasa yang disediakan atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk tujuan kepentingan dan kemanfaatan umum serta dapat dinikmati oleh orang pribadi atau badan.³⁰⁶ Jasa usaha adalah jasa yang disediakan oleh pemerintah daerah dengan menganut prinsip-prinsip komersial karena pada dasarnya dapat pula disediakan oleh sektor swasta.³⁰⁷ Perizinan tertentu adalah kegiatan tertentu pemerintah daerah dalam

³⁰³*Ibid*, Penjelasan Pasal 7 huruf b.

³⁰⁴*Ibid*, Penjelasan Pasal 8.

³⁰⁵*Op. Cit.* Pasal 108 ayat (1) Undang-Undang Nomor 28/2009.

³⁰⁶*Ibid*, Pasal 1 angka 66.

³⁰⁷*Ibid*, Pasal 1 angka 67.

rangka pemberian izin kepada orang pribadi atau badan yang dimaksudkan untuk pembinaan, pengaturan, pengendalian dan pengawasan atas kegiatan, pemanfaatan ruang, serta penggunaan sumber daya alam, barang, prasarana, sarana atau fasilitas tertentu guna melindungi kepentingan umum dan menjaga kelestarian lingkungan.³⁰⁸

Retribusi yang dikenakan atas jasa umum digolongkan sebagai retribusi jasa umum. Retribusi yang dikenakan atas jasa usaha digolongkan sebagai retribusi jasa usaha. Retribusi yang dikenakan atas perizinan tertentu digolongkan sebagai retribusi perizinan tertentu.³⁰⁹ Jenis retribusi jasa umum dan retribusi perizinan tertentu untuk daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota ditetapkan sesuai dengan kewenangan masing-masing daerah sebagaimana diatur dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, sedangkan jenis retribusi jasa usaha untuk daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota ditetapkan sesuai dengan jasa/pelayanan yang diberikan oleh masing-masing daerah yang bersangkutan.³¹⁰

Objek retribusi jasa umum adalah pelayanan yang disediakan atau diberikan Pemda untuk tujuan kepentingan dan kemanfaatan umum serta dapat dinikmati oleh orang pribadi maupun badan.³¹¹ Oleh sebab itu, jenis-jenis retribusi jasa umum ini adalah: (1) retribusi pelayanan kesehatan; (2) retribusi pelayanan persampahan/kebersihan; (3) retribusi penggantian biaya cetak kartu tanda penduduk (KTP) dan akte catatan sipil (ACS); (4) retribusi pelayanan pemakaman dan pengabuan mayat; (5) retribusi pelayanan parkir di tepi jalan umum; (6) retribusi pelayanan pasar; (7) retribusi pengujian kendaraan bermotor; (8) retribusi pemeriksaan alat pemadam kebakaran; (9) retribusi penggantian biaya cetak peta; (10)

³⁰⁸*Ibid*, Pasal 1 angka 68.

³⁰⁹*Ibid*, Pasal 108 ayat (2), (3) dan (4).

³¹⁰*Ibid*, Pasal 149 ayat (1) dan (2).

³¹¹*Ibid*, Pasal 109.

retribusi penyediaan dan/atau penyedotan kakus; (11) retribusi pengolahan limbah cair; (12) retribusi pelayanan tera/tera ulang; (13) retribusi pelayanan pendidikan; dan (14) retribusi pengendalian menara telekomunikasi.³¹² Subjek retribusi jasa umum ini adalah orang pribadi atau badan yang menggunakan/menikmati pelayanan jasa umum yang bersangkutan.³¹³

Objek dari jenis-jenis retribusi yang tergolong retribusi jasa umum dapat dijelaskan satu per satu. *Pertama*, pelayanan kesehatan adalah pelayanan kesehatan di puskesmas, puskesmas keliling, puskesmas pembantu, balai pengobatan, rumah sakit umum daerah, dan tempat pelayanan kesehatan lainnya yang sejenis yang dimiliki dan/atau dikelola oleh pemerintah daerah, kecuali pelayanan pendaftaran. *Kedua*, pelayanan persampahan/kebersihan adalah pelayanan persampahan/kebersihan yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah, meliputi pengambilan/pengumpulan sampah dari sumbernya ke lokasi pembuangan sementara; pengangkutan sampah dari sumbernya dan/atau lokasi pembuangan sementara ke lokasi pembuangan/pembuangan akhir sampah; dan penyediaan lokasi pembuangan/pemusnahan akhir sampah. *Ketiga*, penggantian biaya cetak kartu tanda penduduk dan akta catatan sipil adalah pelayanan: kartu tanda penduduk; kartu keterangan bertempat tinggal; kartu identitas kerja; kartu penduduk sementara; kartu identitas penduduk musiman; kartu keluarga; dan akta catatan sipil yang meliputi akta perkawinan, akta perceraian, akta pengesahan dan pengakuan anak, akta ganti nama bagi warga negara asing, dan akta kematian. *Keempat*, pelayanan pemakaman dan pengabuan mayat adalah pelayanan pemakaman dan pengabuan mayat yang meliputi pelayanan penguburan/pemakaman termasuk penggalian dan pengurukan, pembakaran/pengabuan mayat;

³¹²*Ibid.*, Pasal 110 ayat (1).

³¹³*Ibid.*, Pasal 125 ayat (1).

dan sewa tempat pemakaman atau pembakaran/pengabuan mayat yang dimiliki atau dikelola pemerintah daerah. *Kelima*, pelayanan parkir di tepi jalan umum adalah penyediaan yang ditentukan oleh pemerintah daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. *Keenam*, pelayanan pasar adalah penyediaan fasilitas pasar tradisional/sederhana, berupa pelataran, los, kios yang dikelola pemerintah daerah, dan khusus disediakan untuk pedagang. *Ketujuh*, pengujian kendaraan bermotor adalah pelayanan pengujian kendaraan bermotor, termasuk kendaraan bermotor di air, sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah. *Kedelapan*, pemeriksaan alat pemadam kebakaran adalah pelayanan pemeriksaan dan/atau pengujian alat pemadam kebakaran, alat penanggulangan kebakaran, dan alat penyelamatan jiwa oleh pemerintah daerah terhadap alat-alat pemadam kebakaran, alat penanggulangan kebakaran, dan alat penyelamatan jiwa yang dimiliki dan/atau dipergunakan oleh masyarakat. *Kesembilan*, penggantian biaya cetak peta adalah penyediaan peta yang dibuat oleh pemerintah daerah. *Kesepuluh*, penyediaan dan/atau penyedotan kakus adalah pelayanan penyediaan dan/atau penyedotan kakus yang dilakukan oleh pemerintah daerah. *Kesebelas*, pengolahan limbah cair adalah pelayanan pengolahan limbah cair rumah tangga, perkantoran, dan industri yang disediakan, dimiliki, dan/atau dikelola secara khusus oleh pemerintah daerah dalam bentuk instalasi pengolahan limbah cair. *Keduabelas*, pelayanan tera/tera ulang adalah pelayanan pengujian alat-alat ukur, takar, timbang, dan perlengkapannya; dan pengujian barang dalam keadaan terbungkus yang diwajibkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan. *Ketigabelas*, pelayanan pendidikan adalah pelayanan penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan teknis oleh pemerintah daerah. *Keempatbelas*, pengendalian menara telekomunikasi adalah pemanfaatan ruang untuk menara telekomunikasi dengan

memperhatikan aspek tata ruang, keamanan, dan kepentingan umum.³¹⁴

Objek retribusi jasa usaha adalah pelayanan yang disediakan oleh pemerintah daerah dengan menganut prinsip komersial yang meliputi pelayanan dengan menggunakan/memanfaatkan kekayaan daerah yang belum dimanfaatkan secara optimal; dan/atau pelayanan oleh pemerintah daerah sepanjang belum disediakan secara memadai oleh pihak swasta.³¹⁵ Subjek retribusi jasa usaha adalah orang pribadi atau badan yang menggunakan/menikmati pelayanan jasa usaha yang bersangkutan.³¹⁶ Jenis-jenis retribusi yang termasuk dalam golongan retribusi jasa usaha ini adalah: (1) retribusi pemakaian kekayaan daerah; (2) retribusi pasar grosir dan/atau pertokoan; (3) retribusi tempat pelelangan; (4) retribusi terminal; (5) retribusi tempat khusus parkir; (6) retribusi tempat penginapan/pesanggrahan/villa; (7) retribusi rumah potong hewan; (8) retribusi pelayanan kepelabuhanan; (9) retribusi tempat rekreasi dan olahraga; (10) retribusi penyeberangan di atas air; dan (11) retribusi penjualan produksi usaha daerah.³¹⁷

Objek retribusi perizinan tertentu adalah pelayanan perizinan tertentu oleh pemerintah daerah kepada orang pribadi atau badan yang dimaksudkan untuk pengaturan dan pengawasan atas kegiatan pemanfaatan ruang, penggunaan sumber daya alam, barang, prasarana, sarana, atau fasilitas tertentu guna melindungi kepentingan umum dan menjaga kelestarian lingkungan.³¹⁸ Subjek retribusi perizinan tertentu adalah orang pribadi atau badan yang memperoleh izin tertentu dari pemerintah daerah.³¹⁹ Jenis-jenis retribusi

³¹⁴*Ibid*, Pasal 111-123.

³¹⁵*Ibid*, Pasal 126.

³¹⁶*Ibid*, Pasal 139.

³¹⁷*Ibid*, Pasal 127.

³¹⁸*Ibid*, Pasal 140.

³¹⁹*Ibid*, Pasal 147.

yang termasuk golongan perizinan tertentu ini adalah: (1) retribusi izin mendirikan bangunan (IMB); (2) retribusi izin tempat penjualan minuman beralkohol; (3) retribusi izin gangguan; (4) retribusi izin trayek; dan (5) retribusi izin usaha perikanan.³²⁰

Selain jenis retribusi yang tersebut di atas, akan ditetapkan dengan peraturan pemerintah sepanjang memenuhi kriteria sebagai berikut: retribusi jasa umum: retribusi jasa umum bersifat bukan pajak dan bersifat bukan retribusi jasa usaha atau retribusi perizinan tertentu; jasa yang bersangkutan merupakan kewenangan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi; jasa tersebut memberi manfaat khusus bagi orang pribadi atau badan yang diharuskan membayar retribusi, di samping untuk melayani kepentingan dan kemanfaatan umum; jasa tersebut hanya diberikan kepada orang pribadi atau badan yang membayar retribusi dengan memberikan keringanan bagi masyarakat yang tidak mampu; retribusi tidak bertentangan dengan kebijakan nasional mengenai penyelenggaraannya; retribusi dapat dipungut secara efektif dan efisien, serta merupakan salah satu sumber pendapatan daerah yang potensial; dan pemungutan retribusi memungkinkan penyediaan jasa tersebut dengan tingkat dan/atau kualitas pelayanan yang lebih baik. Retribusi jasa usaha adalah retribusi jasa usaha bersifat bukan pajak dan bersifat bukan retribusi jasa umum atau retribusi perizinan tertentu, dan jasa yang bersangkutan adalah jasa yang bersifat komersial yang seyogyanya disediakan oleh sektor swasta tetapi belum memadai atau terdapatnya harta yang dimiliki/dikuasai daerah yang belum dimanfaatkan secara penuh oleh pemerintah daerah. Retribusi perizinan tertentu adalah perizinan tersebut termasuk kewenangan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah dalam rangka penyelenggaraan

³²⁰*Ibid*, Pasal 141.

desentralisasi, perizinan tersebut benar-benar diperlukan guna melindungi kepentingan umum, dan biaya yang menjadi beban daerah dalam penyelenggaraan izin tersebut dan biaya untuk menanggulangi dampak negatif dari pemberian izin tersebut cukup besar sehingga layak dibiayai dari retribusi perizinan.³²¹

Besarnya retribusi yang terutang dihitung berdasarkan perkalian antara tingkat penggunaan jasa dengan tarif retribusi.³²² Prinsip dan sasaran dalam penetapan tarif retribusi jasa umum ditetapkan dengan memperhatikan biaya penyediaan jasa yang bersangkutan, kemampuan masyarakat, aspek keadilan, dan efektivitas pengendalian atas pelayanan tersebut.³²³ Prinsip dan sasaran dalam penetapan besarnya tarif retribusi jasa usaha didasarkan pada tujuan untuk memperoleh keuntungan yang layak.³²⁴ Prinsip dan sasaran dalam penetapan tarif retribusi perizinan tertentu didasarkan pada tujuan untuk menutup sebagian atau seluruh biaya penyelenggaraan pemberian izin yang bersangkutan.³²⁵

Tarif Retribusi ditinjau kembali paling lama tiga tahun, sedangkan tata cara pelaksanaannya ditetapkan dengan peraturan kepala daerah.³²⁶ Pemanfaatan dari penerimaan masing-masing jenis retribusi diutamakan untuk mendanai kegiatan yang berkaitan langsung dengan penyelenggaraan pelayanan yang bersangkutan.³²⁷

Pada tahun anggaran 1999/2000 penerimaan retribusi daerah seluruh provinsi di Indonesia dianggarkan sebesar Rp 268,4 miliar atau meningkat 4,5 % dari realisasi anggaran

³²¹*Ibid*, Pasal 150.

³²²*Ibid*, Pasal 151 ayat (1).

³²³*Ibid*, Pasal 152 ayat (1).

³²⁴*Ibid*, Pasal 153 ayat (1).

³²⁵*Ibid*, Pasal 154 ayat (1).

³²⁶*Ibid*, Pasal 155.

³²⁷*Ibid*, Pasal 161 ayat (1).

tahun sebelumnya sebesar Rp 256,89 miliar. Provinsi DKI Jakarta menerima retribusi daerah sebesar Rp 124,9 miliar atau 46,6 % dari anggaran penerimaan anggaran retribusi daerah seluruuh provinsi pada tahun anggaran yang sama. Pada urutan kedua diduduki oleh Provinsi Jawa Tengah sebesar Rp 27,3 miliar atau 10,2 %, dan Provinsi Jawa Timur sebesar Rp 19,3 miliar atau 7,2 %.³²⁸

Pada tahun anggaran 1999/2000 sebagian besar provinsi menganggarkan penerimaan retribusi daerah yang lebih besar dibandingkan dengan tahun anggaran sebelumnya. Kenaikan anggaran penerimaan retribusi daerah tertinggi adalah Provinsi Riau sebesar 391 %, Sulawesi Tengah 57,3 %, dan Sumatera Utara 55,4 % dari tahun anggaran sebelumnya. Sebaliknya penerimaan anggaran retribusi terendah pada tahun anggaran yang sama adalah Provinsi NAD sebesar 67,4 %, Jawa Timur 61,2 %, dan Maluku 54,8 %.

Pada tahun anggaran 1999/2000 penerimaan retribusi daerah kabupaten/kota seluruh Indonesia dianggarkan sebesar Rp 1.022,9 miliar atau 8,9 % lebih besar dibandingkan realisasi anggaran tahun sebelumnya. Pada tahun anggaran 1997/1998 penerimaan retribusi daerah kabupaten/kota berjumlah Rp 1.084,7 miliar, sedangkan 1998/1999 sebesar Rp 939,6 miliar atau turun 13,4 %. Provinsi Jawa Barat menduduki peringkat pertama sebesar Rp 233,8 miliar atau 22,9 % dari anggaran retribusi daerah kabupaten/kota secara keseluruhan. Provinsi Jawa Tengah menduduki peringkat kedua sebesar Rp 175,1 miliar atau 17,1 %, sedangkan Jawa Timur menduduki peringkat ketiga sebesar Rp 171,6 miliar atau 16,8 % dari seluruh provinsi.³²⁹

Kabupaten/kota yang menganggarkan kenaikan penerimaan retribusi daerah pada tahun anggaran 1999/2000 dibandingkan

³²⁸Nota Keuangan dan RAPBN 2000, hlm. 334.

³²⁹*Ibid*, hlm. 334-335.

dengan realisasi anggaran tahun sebelumnya adalah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam sebesar Rp 36,77 miliar atau 267,0 %, Riau sebesar Rp 25,06 miliar atau 80,5 %, dan Maluku sebesar Rp 9,12 miliar atau 52,8 %. Sebaliknya terdapat kabupaten/kota yang menganggarkan lebih rendah dari anggaran tahun sebelumnya adalah Provinsi Nusa Tenggara Barat sebesar Rp 12,18 miliar atau 29,9 %, Kalimantan Tengah sebesar Rp 4,49 miliar atau 4,5 %, dan Jawa Timur sebesar Rp 171,63 miliar atau 1,4 %.

C. Hasil PAD Lainnya

Pasal 157 huruf a angka 3 Undang-Undang Nomor 32/2004 menyatakan bahwa sumber pendapatan daerah terdiri atas PAD antara lain berasal dari hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan. Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan tersebut diatur dengan peraturan daerah yang berpedoman pada peraturan perundang-undangan. Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan ini, antara lain bagian laba BUMD dan hasil kerja sama dengan pihak ketiga.³³⁰ Pengaturan ini merupakan perubahan dari Pasal 4 huruf c Undang-Undang Nomor 25/1999 yang menyatakan sumber PAD antara lain dari hasil perusahaan milik daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah lainnya yang dipisahkan. Jenis penerimaan yang termasuk hasil pengelolaan kekayaan daerah lainnya yang dipisahkan, antara lain adalah bagian laba, deviden, dan penjualan saham milik daerah.³³¹

Pasal 6 ayat (1) huruf d Undang-Undang Nomor 33/2004 menyatakan PAD bersumber antara lain dari lain-lain PAD yang sah. Lain-lain PAD yang sah ini meliputi: (a) hasil penjualan kekayaan daerah yang tidak dipisahkan; (b) jasa giro; (c) pendapatan bunga; (d) keuntungan selisih nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing; dan (e) komisi, potongan,

³³⁰Penjelasan Pasal 57 angka (3) Undang-Undang Nomor 32/2004.

³³¹Penjelasan Pasal 4 huruf c Undang-Undang Nomor 25/1999.

ataupun bentuk lain sebagai akibat dari penjualan dan/atau pengadaan barang dan/atau jasa oleh daerah.³³² Sebagian besar daerah belum menganggap lain-lain PAD yang sah ini sebagai sumber penerimaan untuk PAD, karena hampir seluruh daerah di Indonesia belum mempunyai administrasi keuangan yang tertib mengenai penerimaan jenis ini. Oleh sebab itu, dalam pembahasan selanjutnya PAD yang bersumber dari pengelolaan kekayaan yang dipisahkan dan lain-lain PAD yang sah dikelompokkan dalam satu jenis penerimaan yang disebut dengan hasil penerimaan PAD lainnya.

Dalam struktur keuangan menurut konsep APBN yang selama ini dianut adalah laba perusahaan daerah dikelompokkan menjadi PAD lainnya. PAD lainnya ini terdiri dari laba perusahaan daerah dan lain-lain PAD yang sah. Sumber terpenting dari penerimaan PAD lainnya ini adalah bagian laba perusahaan daerah, karena sumber penerimaan jenis ini dapat diperoleh secara berkesinambungan selama perusahaan tersebut menjalankan kegiatan usahanya dan mampu memperoleh keuntungan. Kemampuan perusahaan milik daerah dalam memberikan kontribusi pada PAD relatif masih rendah, meskipun potensi penerimaannya cukup besar. Terdapat dua alasan yang menyebabkan kontribusi laba perusahaan daerah pada PAD rendah. *Pertama*, pengelolaan perusahaan daerah belum dilakukan secara profesional, dan *kedua*, selalu ada intervensi yang berlebihan dari Pemda dalam pengelolaan perusahaan daerah tersebut. Oleh sebab itu, agar perusahaan daerah dapat menghasilkan keuntungan secara signifikan, maka harus diberikan kebebasan untuk menjalankan usahanya sesuai dengan prinsip-prinsip menjalankan bisnis secara profesional.³³³

³³²Pasal 6 ayat (2) Undang-Undang Nomor 33/2004.

³³³Nota Keuangan dan RAPBN 2000, hlm. 335.

Pada tahun anggaran 1997/1998 realisasi penerimaan PAD lainnya seluruh provinsi di Indonesia berjumlah Rp 242,5 miliar dan pada tahun 1998/1999 meningkat menjadi Rp 311,0 miliar atau 28,2 %. Pada tahun anggaran 1999/2000 realisasi PAD lainnya untuk seluruh provinsi sebesar Rp 260,9 miliar atau turun 16,1 % dari penerimaan tahun anggaran sebelumnya. Provinsi DKI Jakarta menduduki peringkat tertinggi dalam penerimaan PAD lainnya ini sebesar Rp 46,8 miliar atau 18,6 % dari anggaran seluruh provinsi pada tahun itu. Peringkat kedua diduduki oleh Provinsi Jawa Timur sebesar Rp 38,7 miliar atau 14,9 %, dan peringkat ketiga Provinsi Bali sebesar Rp 23,1 miliar atau 8,9 %.³³⁴

Provinsi yang menganggarkan kenaikan penerimaan PAD lainnya tertinggi dibandingkan realisasi tahun sebelumnya adalah Bali sebesar 207,5 %, Kalimantan Selatan sebesar 154,6 %, dan Kalimantan Tengah sebesar 126,7 %. Sebaliknya terdapat provinsi yang menganggarkan penerimaan PAD lainnya ini lebih rendah dari tahun sebelumnya. Provinsi Sulawesi Utara turun sebanyak 82,8 %, Nanggroe Aceh Darussalam sebesar 77,6 %, dan Jawa Tengah sebesar 69,7 %.³³⁵

Realisasi penerimaan PAD lainnya kabupaten/kota pada tahun anggaran 1997/1998 sebesar Rp 215,7 miliar, tahun anggaran 1998/1999 sebesar Rp 353,9 miliar atau 64,0 % dari tahun sebelumnya, dan pada tahun anggaran 1999/2000 sebesar Rp 297,1 miliar atau menurun 16,0 % dari tahun anggaran sebelumnya. Pada tahun anggaran 1999/2000 penerimaan PAD lainnya kabupaten/kota terbesar adalah di Provinsi Jawa Barat sebesar Rp 73,2 miliar atau 24,7 % dari penerimaan kabupaten/kota seluruh Indonesia. Provinsi Jawa Timur merupakan urutan kedua sebesar Rp 48,5 miliar atau

³³⁴*Ibid.*, hlm. 338.

³³⁵*Ibid.*, hlm. 338.

16,3 %, sedangkan Jawa Tengah pada urutan ketiga sebesar Rp 34,0 miliar atau 11,5 % dari penerimaan PAD lainnya kabupaten/kota secara keseluruhan.³³⁶

Pada tahun anggaran 1999/2000, kabupaten/kota yang menganggarkan kenaikan penerimaan yang tertinggi dibandingkan dengan realisasi tahun anggaran sebelumnya adalah di Provinsi Maluku sebesar 150,5 %, Irian jaya 53,0 %, dan Jambi 31,6 %. Beberapa kabupaten/kota menganggarkan lebih kecil dibandingkan tahun sebelumnya adalah di Provinsi Kalimantan Timur sebesar 55,0 %, Jawa Tengah 50,3 %, dan Bengkulu 46,5 %.³³⁷

Penyebab turunnya penerimaan PAD lainnya baik provinsi maupun kabupaten/kota, antara lain disebabkan penerimaan dinas-dinas dialihkan menjadi penerimaan retribusi. Alasannya, karena penerimaan dinas-dinas tersebut berkaitan erat dengan pelayanan kepada masyarakat yang sejalan dengan ciri dan falsafah dari retribusi daerah.³³⁸

³³⁶*Ibid*, hlm. 338-339.

³³⁷*Ibid*, hlm. 339.

³³⁸*Ibid*, hlm. 339.

BAB 5

DANA PERIMBANGAN

Pasal 1 angka 18 Undang-Undang Nomor 33/2004 menyatakan bahwa dana perimbangan adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Dana perimbangan terdiri dari DBH, DAU, dan DAK yang jumlahnya ditetapkan setiap tahun anggaran dalam APBN.³³⁹ Dana perimbangan yang terdiri dari tiga jenis sumber dana tersebut merupakan pendanaan pelaksanaan desentralisasi yang alokasinya tidak dapat dipisahkan satu dengan lainnya. Alasannya, karena masing-masing jenis dana perimbangan tersebut saling mengisi dan melengkapi satu dengan lainnya. Pencantuman dana perimbangan tersebut dalam APBN bertujuan untuk memberikan kepastian pendanaan bagi daerah yang bersumber dari pusat.³⁴⁰

Secara umum dana perimbangan diatur dalam PP Nomor 25/2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Provinsi Sebagai Daerah Otonom. Dalam PP tersebut, kewenangan menetapkan pedoman ada pada pemerintah,

³³⁹Pasal 10 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 33/2004.

³⁴⁰*Ibid*, Penjelasan Pasal 10 ayat (1) dan (2).

sedangkan kewenangan mengalokasikan ada pada provinsi. Secara khusus dana perimbangan ini diatur berdasarkan PP Nomor 104/2000 tentang Dana Perimbangan yang telah diubah dengan PP Nomor 84/2001. Oleh karena terjadi banyak perubahan kewenangan antara pusat dan daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 32/2004 dibandingkan Undang-Undang Nomor 22/1999, maka sayogianya PP Nomor 25/2000 harus dilakukan perubahan seperlunya. Alasannya, banyak hal-hal yang tidak jelas pengaturannya berdasarkan PP Nomor 25/2000 seperti bidang penyiaran yang tidak diatur secara tegas desentralisasinya. Akibatnya daerah menafsirkan secara sendiri mengenai kewenangannya mengadakan pengaturan tentang frekuensi radio dan sebagainya.

Saat ini diberlakukan PP Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. PP ini mengenal urusan pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh pemerintahan daerah provinsi dan kabupaten/kota, dan juga urusan pilihan. *Pertama*, urusan wajib yang diselenggarakan oleh pemerintahan daerah provinsi dan kabupaten/kota meliputi: (a) pendidikan; (b) kesehatan; (c) lingkungan hidup; (d) pekerjaan umum; (e) penataan ruang; (f) perencanaan pembangunan; (g) perumahan; (h) kepemudaan dan olah raga; (i) penanaman modal; (j) koperasi dan usaha kecil dan menengah; (k) kependudukan dan catatan sipil; (l) ketenagakerjaan; (m) ketahanan pangan; (n) pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak; (o) keluarga berencana dan keluarga sejahtera; (p) perhubungan; (q) komunikasi dan informatika; (r) pertanahan; (s) kesatuan bangsa dan politik dalam negeri; (t) otonomi daerah, pemerintahan umum, administrasi keuangan daerah; perangkat daerah, kepegawaian, dan persandian; (u) pemberdayaan masyarakat dan desa; (v) social; (w) kebudayaan; (x) kearsipan; dan (z) perpustakaan. *Kedua*, urusan pilihan yang diselenggarakan oleh pemerintahan daerah provinsi dan kabupaten/kota meliputi:

(a) kelautan dan perikanan; (b) pertanian; (c) kehutanan; (d) energi dan sumber daya mineral; (e) pariwisata; (f) industri; (g) peraturan daerah perdagangan; dan (h) ketransmigrasian.

A. Dana Bagi Hasil

Pasal 11 ayat (1) Undang-Undang Nomor 33/2004 menyatakan bahwa DBH bersumber dari pajak dan SDA. DBH yang bersumber dari pajak terdiri dari: (a) PBB; (b) BPHTB; (c) PPh Pasal 25 dan Pasal 29 Wajib Pajak Orang Pribadi Dalam Negeri dan PPh Pasal 21. DBH yang bersumber dari SDA berasal dari: (a) kehutanan; (b) pertambangan umum; (c) perikanan; (d) pertambangan minyak bumi; (e) pertambangan gas bumi; dan (f) pertambangan panas bumi.³⁴¹

DBH dari penerimaan PBB dan BPHTB dibagi antara daerah provinsi, kabupaten/kota, dan pusat. DBH penerimaan dari PBB sebesar 90 % untuk daerah dirinci menjadi tiga bagian. *Pertama*, 16,2 % untuk daerah provinsi yang bersangkutan dan disalurkan ke rekening kas umum daerah provinsi. *Kedua*, 64,8 % untuk daerah kabupaten/kota yang bersangkutan dan disalurkan ke rekening kas umum daerah kabupaten/kota tersebut. *Ketiga*, 9 % untuk biaya pemungutan. Bagian untuk pemerintah pusat sebesar 10 % dari penerimaan PBB dibagikan berdasarkan imbalan kepada seluruh daerah kabupaten/kota yang didasarkan atas realisasi penerimaan PBB tahun anggaran berjalan. *Pertama*, 65 % dibagikan secara merata kepada seluruh daerah kabupaten/kota dengan maksud untuk pemerataan kemampuan keuangan antardaerah. *Kedua*, 35 % dibagikan sebagai insentif untuk mendorong intensifikasi pemungutan PBB kepada daerah kabupaten/kota yang realisasi tahun sebelumnya mencapai/melampaui rencana penerimaan sektor tertentu, yakni sektor

³⁴¹*Ibid.*, Pasal 11 ayat (2) dan (3).

perkotaan dan perdesaan.³⁴² Berdasarkan Pasal 1 angka 37 Undang-Undang Nomor 28/2009 menyatakan bahwa pajak bumi dan bangunan perdesaan dan perkotaan adalah pajak atas bumi dan/atau bangunan yang dimiliki, dikuasai, dan/atau dimanfaatkan oleh orang pribadi atau badan, kecuali kawasan yang digunakan untuk kegiatan usaha perkebunan, perhutanan, dan pertambangan menjadi kewenangan daerah kabupaten/kota, maka dana perimbangan yang berasal dari PBB di atas, tidak berlaku lagi.

DBH dari penerimaan BPHTB adalah sebesar 80 % dengan dua perincian. *Pertama*, 16 % untuk daerah provinsi yang bersangkutan dan disalurkan ke rekening kas umum daerah provinsi itu. *Kedua*, 64 % untuk daerah kabupaten/kota penghasil dan disalurkan ke rekening kas umum daerah kabupaten/kota bersangkutan. Rekening kas umum daerah adalah rekening tempat penyimpanan uang daerah yang ditentukan oleh kepala daerah untuk menampung seluruh penerimaan daerah dan membayar seluruh pengeluaran daerah pada bank yang ditetapkan. Rekening tersebut dikelola oleh kepala satuan kerja (Satker) pengelolaan keuangan daerah selaku bendahara umum daerah. Bagian pemerintah pusat sebesar 20 % dari penerimaan BPHTB dibagikan ke seluruh kabupaten/kota dengan porsi yang sama dan disalurkan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.³⁴³

DBH dari penerimaan PPh Pasal 25 dan Pasal 29 wajib pajak orang pribadi dalam negeri dan PPh Pasal 21 sebesar 20 % adalah merupakan bagian daerah. DBH dari penerimaan PPh ini dibagi antara pemerintah daerah provinsi dan kabupaten/kota, dengan imbalan 60 % untuk kabupaten/kota dan 40 % sisanya untuk daerah provinsi. Penyaluran DBH ini dilaksanakan secara triwulan masing-masing sebesar

³⁴²*Ibid*, Pasal 12 ayat (1), (2), dan (3).

³⁴³*Ibid*, Pasal 12 ayat (4), (5), dan (6).

$\frac{1}{4}$ dari besarnya DBH yang bersangkutan dan dibayarkan selambat-lambatnya akhir dari triwulan yang bersangkutan.³⁴⁴ Berdasarkan Pasal 1 angka 41 Undang-Undang Nomor 28/2009 menyatakan bahwa bea perolehan hak atas tanah dan bangunan adalah pajak atas perolehan hak atas tanah dan/atau bangunan merupakan kewenangan daerah kabupaten/kota, maka dana perimbangan yang berasal dari BPHTB menjadi tidak berlaku.

Pembagian penerimaan negara yang berasal dari SDA ditetapkan pula dengan berbagai cara. Penerimaan kehutanan yang berasal dari penerimaan Iuran Hak Pengusahaan Hutan (IHPH) dan Provinsi Sumber-Daya Hutan (PSDH) yang dihasilkan dari wilayah daerah yang bersangkutan dibagi dengan imbangan 20 % untuk pemerintah pusat dan 80 % untuk daerah.³⁴⁵ DBH dari penerimaan IHPH yang menjadi bagian daerah dibagi menjadi 16 % untuk provinsi dan 64 % untuk kabupaten/kota penghasil.³⁴⁶ DBH dari penerimaan PSDH yang menjadi bagian daerah dibagi menjadi 16 % untuk provinsi yang bersangkutan, 32 % untuk kabupaten/kota penghasil, dan 32 % dibagi dengan porsi yang sama besar untuk kabupaten/kota lainnya dalam provinsi yang bersangkutan.³⁴⁷

Penerimaan kehutanan yang berasal dari dana reboisasi dibagi dengan imbangan sebesar 60 % untuk pemerintah pusat dan 40 % untuk daerah.³⁴⁸ DBH dari dana reboisasi yang menjadi bagian daerah yang sebesar 40 % di atas, dibagi kembali dengan dua imbangan. *Pertama*, 40 % bagian daerah penghasil digunakan untuk kegiatan rehabilitasi hutan dan lahan di kabupaten/kota penghasil. *Kedua*, 60 %

³⁴⁴*Ibid*, Pasal 13 ayat (1) – (4).

³⁴⁵*Ibid*, Pasal 14 huruf a.

³⁴⁶*Ibid*, Pasal 15 ayat (1) huruf a dan b.

³⁴⁷*Ibid*, Pasal 15 ayat (2) huruf a, b, dan c.

³⁴⁸*Ibid*, Pasal 14 huruf b.

bagian pusat digunakan untuk rehabilitasi hutan dan lahan secara nasional.³⁴⁹

Penerimaan SDA yang berasal dari pertambangan umum yang dihasilkan dari wilayah daerah yang bersangkutan dibagi dengan imbalan 20 % untuk pusat dan 80 % untuk daerah.³⁵⁰ Penerimaan pertambangan umum tersebut terdiri dari penerimaan iuran tetap (*land-rent*) dan penerimaan iuran eksplorasi dan eksploitasi (*royalty*).³⁵¹ *Pertama*, penerimaan iuran tetap (*land-rent*) adalah seluruh penerimaan iuran yang diterima negara sebagai imbalan atas kesempatan penyelidikan umum, eksplorasi atau eksploitasi pada suatu wilayah kuasa pertambangan. *Kedua*, penerimaan iuran eksplorasi dan eksploitasi (*royalty*) adalah iuran produksi yang diterima negara dalam hal pemegang kuasa pertambangan eksplorasi mendapat hasil berupa bahan galian yang tergali atas kesempatan eksplorasi yang diberikan kepadanya serta atas hasil yang diperoleh dari usaha pertambangan eksploitasi (*royalty*) satu atau lebih bahan galian.³⁵²

DBH dari penerimaan iuran tetap (*land-rent*) yang menjadi bagian daerah dibagi dengan rincian 16 % untuk provinsi yang bersangkutan dan 64 % untuk kabupaten/kota penghasil.³⁵³ Demikian pula DBH dari penerimaan negara iuran eksplorasi dan iuran eksploitasi (*royalty*) yang menjadi bagian daerah dibagi dengan rincian 16 % untuk provinsi yang bersangkutan, 32 % untuk kabupaten/kota penghasil, dan 32 % untuk kabupaten/kota lainnya dalam provinsi yang bersangkutan.³⁵⁴ Bagian untuk kabupaten/kota yang disebut terakhir, dibagikan

³⁴⁹*Ibid*, Pasal 16 huruf a dan b.

³⁵⁰*Ibid*, Pasal 14 huruf c.

³⁵¹*Ibid*, Pasal 17 ayat (1) huruf a dan b.

³⁵²*Ibid*, Penjelasan Pasal 17 ayat (1) huruf a dan b.

³⁵³*Ibid*, Pasal 17 ayat (2) huruf a dan b.

³⁵⁴*Ibid*, Pasal 17 ayat (3) huruf a, b, dan c.

dengan porsi yang sama besar untuk semua kabupaten/kota yang berkedudukan dalam provinsi yang bersangkutan.³⁵⁵

Begitu pula penerimaan SDA yang berasal dari perikanan yang diterima secara nasional dibagi dengan imbangan 20 % untuk pusat dan 80 % untuk seluruh daerah kabupaten/kota.³⁵⁶ Penerimaan perikanan tersebut terdiri dari penerimaan pungutan perusahaan perikanan dan penerimaan pungutan hasil perikanan.³⁵⁷ *Pertama*, pungutan perusahaan perikanan adalah pungutan negara yang dikenakan kepada perusahaan perikanan Indonesia yang telah memperoleh izin usaha perikanan (IUP), alokasi penangkapan ikan penanaman modal (APIPM), dan surat izin kapal pengangkut ikan (SIKPI), sebagai imbalan atas kesempatan yang diberikan kepada pemerintah Indonesia untuk melakukan usaha perikanan dalam wilayah perikanan Republik Indonesia. *Kedua*, pungutan hasil perikanan adalah pungutan negara yang dikenakan kepada perusahaan perikanan Indonesia yang melakukan usaha penangkapan ikan sesuai dengan surat penangkapan ikan (SPI) yang diperoleh.³⁵⁸ DBH penerimaan negara sektor perikanan dibagikan dengan porsi yang sama besar kepada kabupaten/kota di seluruh Indonesia.³⁵⁹

Penerimaan SDA yang berasal dari pertambangan minyak bumi yang dihasilkan dari wilayah daerah yang bersangkutan dibagi dengan imbangan 84,5 % untuk pusat dan 15,5 % untuk daerah. Pembagian tersebut dilakukan setelah dikurangi dengan komponen pajak dan pungutan lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan.³⁶⁰ DBH dari pertambangan minyak bumi yang sebesar 15 % dibagi menjadi 3 % untuk

³⁵⁵*Ibid*, Pasal 17 ayat (4).

³⁵⁶*Ibid*, Pasal 14 huruf d.

³⁵⁷*Ibid*, Pasal 18 ayat (1) huruf a dan b.

³⁵⁸*Ibid*, Penjelasan Pasal 18 ayat (1) huruf a dan b.

³⁵⁹*Ibid*, Pasal 18 ayat (2).

³⁶⁰*Ibid*, Pasal 14 huruf e.

provinsi yang bersangkutan, 6 % untuk kabupaten/kota penghasil, dan 6 % untuk kabupaten/kota lainnya dalam provinsi yang bersangkutan dengan porsi yang sama besar.³⁶¹

Penerimaan pertambangan gas bumi yang dihasilkan dari wilayah daerah yang bersangkutan dibagi dengan imbalan 69,5 % untuk pusat dan 30,5 % untuk daerah. Pembagian tersebut dilakukan setelah dikurangi dengan komponen pajak dan pungutan lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.³⁶² DBH dari pertambangan gas bumi yang sebesar 30 % untuk bagian daerah dibagi menjadi 6 % untuk provinsi yang bersangkutan, 12 % untuk kabupaten/kota penghasil, dan 12 % untuk kabupaten/kota lainnya dalam provinsi yang bersangkutan dengan porsi yang sama besar.³⁶³

Penerimaan pertambangan minyak bumi dan gas bumi yang dibagikan ke daerah tersebut adalah penerimaan negara dari SDA pertambangan minyak bumi dan gas bumi dari wilayah daerah yang bersangkutan setelah dikurangi komponen pajak dan pungutan lainnya.³⁶⁴ *Pertama*, penerimaan negara dari SDA sektor pertambangan minyak bumi dan gas bumi berasal dari kegiatan operasi Pertamina (Pertambangan Minyak Negara), kegiatan kontrak bagi hasil (*production sharing contract*), dan kontrak kerja sama selain kontrak bagi hasil. *Kedua*, komponen pajak-pajak dalam kegiatan pertambangan minyak bumi dan gas bumi dan pungutan-pungutan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.³⁶⁵ DBH dari pertambangan minyak bumi dan gas bumi sebesar 0,5 % dialokasikan untuk menambah anggaran pendidikan dasar. DBH tersebut dibagi masing-masing 0,1 % untuk provinsi yang bersangkutan, 0,2 % untuk kabupaten/

³⁶¹*Ibid.*, Pasal 19 ayat (2) huruf a, b, dan c.

³⁶²*Ibid.*, Pasal 14 huruf f.

³⁶³*Ibid.*, Pasal 19 ayat (3) huruf a, b, dan c.

³⁶⁴*Ibid.*, Pasal 19 ayat (1).

³⁶⁵*Ibid.*, Penjelasan Pasal 19 ayat (1).

kota penghasil, dan 0,2 % untuk kabupaten/kota lainnya dalam provinsi yang bersangkutan dengan porsi yang sama besar.³⁶⁶

Pertambangan panas bumi yang dihasilkan dari wilayah daerah yang bersangkutan merupakan penerimaan negara bukan pajak dibagi dengan imbalan 20 % untuk pusat dan 80 % untuk daerah.³⁶⁷ Penerimaan tersebut terdiri dari: (a) setoran bagian pemerintah pusat; dan (b) iuran tetap dan iuran produksi. DBH dari pertambangan panas bumi yang dibagikan kepada daerah dibagi menjadi 16 % untuk provinsi yang bersangkutan, 32 % untuk kabupaten/kota penghasil, dan 32 % untuk kabupaten/kota lainnya dalam provinsi yang bersangkutan.³⁶⁸ Bagian untuk provinsi yang sebesar 16 % tersebut harus digunakan untuk menunjang pemenuhan sarana pendidikan dasar,³⁶⁹ sedangkan bagian kabupaten/kota yang terakhir dibagikan dengan porsi yang sama besar untuk semua kabupaten/kota dalam provinsi yang bersangkutan.³⁷⁰

Pemerintah pusat menetapkan alokasi DBH yang berasal dari SDA sesuai dengan penetapan dasar perhitungan dan daerah penghasil.³⁷¹ Pertanyaannya adalah: mengapa pemerintah pusat yang menetapkan besarnya DBH yang berasal dari SDA tersebut? Untuk menjawab pertanyaan ini adalah kembali pada prinsip desentralisasi bahwa kebijakan pelimpahan kewenangan adalah berasal dari pusat kepada unit pemerintahan daerah, yang secara politis desentralisasi merupakan kebijakan “berbagi

³⁶⁶*Ibid.*, Pasal 20 ayat (1), (2), dan (3).

³⁶⁷*Ibid.*, Pasal 14 huruf g.

³⁶⁸*Ibid.*, Pasal 21 ayat (1) dan (2).

³⁶⁹*Ibid.*, Penjelasan Pasal 21 ayat (2) huruf a.

³⁷⁰*Ibid.*, Pasal 21 ayat (3).

³⁷¹*Ibid.*, Pasal 22.

kewenangan" (*power sharing*) antara pusat dan daerah.³⁷² Implikasi dari konsep tersebut adalah pusat mendistribusikan kekuasaan dan kewenangannya kepada daerah, termasuk di antaranya pendistribusian DBH yang berasal dari SDA.

DBH yang merupakan bagian daerah disalurkan berdasarkan realisasi penerimaan tahun anggaran berjalan.³⁷³ Realisasi penerimaan DBH yang berasal dari sektor minyak dan gas bumi tidak melebihi 130 % dari asumsi dasar harga minyak dan gas bumi dalam APBN tahun berjalan.³⁷⁴ Hal itu berarti bahwa penerimaan pertambangan minyak dan gas bumi yang dibagihasilkan, perhitungannya didasarkan pada realisasi harga minyak dan gas bumi yang tidak melebihi 130 % dari asumsi dasar harga minyak dan gas bumi yang ditetapkan dalam APBN tahun berjalan itu.³⁷⁵ Jika DBH sektor minyak dan gas bumi melebihi 130 % dari asumsi dasar harga minyak dan gas bumi yang ditetapkan dalam APBN tahun berjalan, maka penyalurannya dilakukan melalui mekanisme APBN perubahan. Kelebihan penerimaan pertambangan minyak dan gas bumi tersebut dibagikan ke daerah sebagai DAU tambahan dengan menggunakan formula DAU.³⁷⁶

Realisasi DBH tiga tahun sejak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 25/1999 atau sebelum diberlakukannya Undang-Undang Nomor 33/2004 selalu mengalami peningkatan. Tahun anggaran 2001 mencapai Rp 21.183,1 miliar dan meningkat menjadi Rp 24.600,4 miliar atau naik 16,1 % pada tahun anggaran 2002, dan meningkat lagi

³⁷²Oentarto, S.M., I Made Suwandi, dan Dodi Riyadmadji, *Menggagas Format Otonomi Daerah Masa Depan*, Samitra Media Utama, Jakarta, 2004, hlm. 28.

³⁷³Pasal 23 UU Nomor 32/2004.

³⁷⁴*Ibid.*, Pasal 24 ayat (1) UU Nomor 33/2004.

³⁷⁵*Ibid.*, Penjelasan Pasal 24 ayat (1) UU Nomor 33/2004.

³⁷⁶*Ibid.*, Pasal 24 ayat (2) dan Penjelasan Pasal 24 ayat (2) UU Nomor 33/2004.

menjadi Rp 27,9 triliun atau naik 12 % pada tahun anggaran 2003. Pada tahun anggaran 2003 DBH perpajakan mencapai Rp 14,9 triliun, sedangkan DBH SDA mencapai Rp 13,0 triliun. DBH perpajakan tersebut meliputi DBH PPh sebanyak Rp 5,3 triliun, DBH PBB sebanyak Rp 7,2 triliun, dan DBH BPHTB sebanyak Rp 2,4 triliun. Sementara itu, DBH SDA terdiri dari DBH minyak bumi sebanyak Rp 5,6 triliun, DBH gas alam sebanyak Rp 5,5 triliun, DBH pertambangan umum sebanyak Rp 1,2 triliun, DBH kehutanan sebanyak Rp 0,3 triliun, dan DBH perikanan sebanyak Rp 0,4 triliun.³⁷⁷

B. Dana Alokasi Umum

DAU merupakan bagian dari dana perimbangan mulai dikenal sejak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 25/1999. Pasal 1 angka 18 menyatakan bahwa DAU berasal dari APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antardaerah untuk membiayai kebutuhan pengeluarannya dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Definisi yang lebih tegas dimuat dalam Pasal 1 angka 20 Undang-Undang Nomor 33/2004 yang menyatakan bahwa DAU adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antardaerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.

Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 25/1999 menyatakan bahwa DAU sekurang-kurangnya ditetapkan 25 % dari penerimaan dalam negeri yang ditetapkan dalam APBN. Besaran tersebut diubah dengan Pasal 27 ayat (1) Undang-Undang Nomor 33/2004 yang menyatakan bahwa DAU ditetapkan sekurang-kurangnya 26 % dari pendapatan dalam negeri yang ditetapkan dalam APBN. Artinya, dalam kurun waktu empat tahun besarnya DAU yang dialokasikan

³⁷⁷Nota Keuangan dan APBN Tahun 2003, hlm. 74.

dalam APBN meningkat satu persen. Peningkatan tersebut terjadi setelah undang-undang yang mengatur mengenai perimbangan keuangan antara pusat dan daerah diadakan perubahan.

Dalam Undang-Undang Nomor 25/1999, DAU untuk daerah provinsi dan untuk daerah kabupaten/kota ditetapkan masing-masing 10 % dan 90 % dari DAU secara keseluruhan.³⁷⁸ Ketentuan tersebut dapat berubah apabila terjadi perubahan kewenangan di antara daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota dengan menyesuaikan persentase pembagian DAU tersebut.³⁷⁹ Hal ini berbeda dengan Undang-Undang Nomor 33/2004 yang menyatakan bahwa proporsi DAU antara daerah provinsi dan kabupaten/kota ditetapkan berdasarkan imbalan kewenangan antara provinsi dan kabupaten/kota secara keseluruhan.³⁸⁰

Penetapan DAU untuk daerah provinsi yang berlaku dari tahun 2001 sampai tahun 2005 adalah berdasarkan perkalian jumlah DAU untuk seluruh daerah provinsi yang ditetapkan dalam APBN, dengan porsi daerah provinsi yang bersangkutan.³⁸¹ DAU untuk suatu daerah kabupaten/kota tertentu ditetapkan berdasarkan perkalian jumlah DAU untuk seluruh daerah kabupaten/kota yang ditetapkan dalam APBN dengan porsi daerah kabupaten/kota yang bersangkutan.³⁸² Porsi daerah provinsi tersebut adalah proporsi bobot daerah provinsi yang bersangkutan terhadap jumlah bobot semua daerah provinsi secara keseluruhan, sedangkan porsi daerah kabupaten/kota merupakan proporsi bobot daerah kabupaten/kota yang bersangkutan terhadap jumlah

³⁷⁸Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Nomor 25/1999.

³⁷⁹*Ibid*, Pasal 7 ayat (3).

³⁸⁰Pasal 29 Undang-Undang Nomor 33/2004.

³⁸¹Pasal 7 ayat (4) Undang-Undang Nomor 25/1999.

³⁸²*Ibid*, Pasal 7 ayat (6).

bobot semua daerah kabupaten/kota secara keseluruhan.³⁸³ Bobot daerah yang dimaksud adalah ditetapkan berdasarkan kebutuhan wilayah otonomi daerah dan potensi ekonomi daerah.³⁸⁴ Penghitungan DAU berdasarkan rumus di atas, dilakukan oleh Sekretariat Bidang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah.³⁸⁵

Berbeda dengan Undang-Undang Nomor 25/1999, dalam Undang-Undang Nomor 33/2004, DAU untuk suatu daerah dialokasikan atas dasar celah fiskal dan alokasi dasar.³⁸⁶ Celah fiskal tersebut adalah kebutuhan fiskal dikurangi dengan kapasitas fiskal daerah, sedangkan alokasi dasar dihitung berdasarkan jumlah gaji Pegawai Negeri Sipil Daerah (PNSD).³⁸⁷ Kebutuhan fiskal daerah sebagaimana tersebut di atas, merupakan kebutuhan pendanaan daerah untuk melaksanakan fungsi layanan dasar umum.³⁸⁸ Kebutuhan pendanaan tersebut dikurangi secara berturut-turut dengan jumlah penduduk, luas wilayah, indeks kemahalan konstruksi, produk domestik regional bruto per kapita, dan indeks pembangunan manusia.³⁸⁹ Adapun kapasitas fiskal daerah merupakan sumber pendanaan daerah yang berasal dari PAD dan DBH di luar dana reboisasi.³⁹⁰

Berdasarkan ketentuan di atas, maka DAU atas dasar celah fiskal untuk suatu daerah provinsi dihitung berdasarkan perkalian bobot daerah provinsi yang bersangkutan dengan jumlah DAU seluruh daerah provinsi.³⁹¹ Bobot daerah provinsi tersebut merupakan perbandingan antara celah fiskal daerah

³⁸³*Ibid*, Pasal 7 ayat (5) dan (7).

³⁸⁴*Ibid*, Pasal 7 ayat (8).

³⁸⁵*Ibid*, Pasal 7 ayat (9).

³⁸⁶Pasal 27 ayat (2) Undang-Undang Nomor 33/2004.

³⁸⁷*Ibid*, Pasal 27 ayat (3) dan (4).

³⁸⁸*Ibid*, Pasal 28 ayat (1).

³⁸⁹*Ibid*, Pasal 28 ayat (2).

³⁹⁰*Ibid*, Pasal 28 ayat (3).

³⁹¹*Ibid*, Pasal 30 ayat (1).

provinsi yang bersangkutan dan total celah fiskal seluruh daerah provinsi.³⁹² Begitu pula DAU atas dasar celah fiskal untuk suatu daerah kabupaten/kota dihitung berdasarkan perkalian bobot daerah kabupaten/kota yang bersangkutan dengan jumlah DAU seluruh kabupaten/kota.³⁹³ Bobot daerah kabupaten/kota merupakan perbandingan antara celah fiskal daerah kabupaten/kota yang bersangkutan dengan total celah fiskal seluruh kabupaten/kota.³⁹⁴

Menurut Undang-Undang Nomor 33/2004 dimungkinkan suatu daerah hanya menerima DAU sebesar alokasi dasar atau bahkan tidak menerima sama sekali. *Pertama*, daerah yang memiliki nilai celah fiskal sama dengan nol menerima DAU sebesar alokasi dasar.³⁹⁵ *Kedua*, daerah yang memiliki nilai celah fiskal negatif dan nilai negatif tersebut lebih kecil dari alokasi dasar menerima DAU sebesar alokasi dasar setelah dikurangi hasil celah fiskal.³⁹⁶ *Ketiga*, daerah yang memiliki nilai celah fiskal negatif dan nilai negatif tersebut sama atau lebih besar dari alokasi dasar tidak menerima DAU sama sekali.³⁹⁷

Pasal 33 Undang-Undang Nomor 33/2004 menyatakan bahwa data untuk menghitung kebutuhan fiskal dan kapasitas fiskal sebagaimana yang telah ditulis di atas, diperoleh dari lembaga statistik pemerintah dan/atau lembaga pemerintah yang berwenang menerbitkan data yang dapat dipertanggungjawabkan. Sebagaimana halnya Undang-Undang Nomor 25/1999, dalam undang-undang ini juga dinyatakan bahwa pemerintah pusat merumuskan formula dan penghitungan DAU dengan memperhatikan

³⁹²*Ibid*, Pasal 30 ayat (2).

³⁹³*Ibid*, Pasal 31 ayat (1).

³⁹⁴*Ibid*, Pasal 31 ayat (2).

³⁹⁵*Ibid*, Pasal 32 ayat (1).

³⁹⁶*Ibid*, Pasal 32 ayat (2).

³⁹⁷*Ibid*, Pasal 32 ayat (3).

pertimbangan DPOD.³⁹⁸ Hasil penghitungan DAU untuk provinsi, kabupaten, dan kota masing-masing ditetapkan dengan Keputusan Presiden.³⁹⁹

Perubahan yang mendasar yang termuat dalam Undang-Undang Nomor 33/2004 adalah mengenai tata cara penyaluran DAU baik untuk provinsi maupun kabupaten/kota. Penyaluran DAU tersebut dilaksanakan setiap bulan masing-masing sebesar 1/12 dari DAU daerah yang bersangkutan.⁴⁰⁰ Penyaluran tersebut dilaksanakan sebelum bulan yang bersangkutan, sedangkan ketentuan lebih lanjut mengenai DAU ini diatur dalam PP.⁴⁰¹

Alokasi DAU sampai pada tahun anggaran 2005 didasarkan pada Undang-Undang Nomor 25/1999, sedangkan mulai tahun anggaran 2006 didasarkan pada Undang-Undang Nomor 33/2004. Penentuan besarnya DAU bagi suatu daerah adalah didasarkan atas kesenjangan fiskal (*fiscal gap*) yang berupa selisih antara kebutuhan fiskal (*fiscal need*) dan kapasitas fiskal (*fiscal capacity*). Dengan demikian, semakin tinggi kesenjangan fiskal suatu daerah maka semakin banyak daerah tersebut menerima DAU dari pusat. Sebaliknya, semakin kecil kesenjangan fiskal suatu daerah maka akan semakin sedikit DAU yang diterima dari pusat.

Kebutuhan fiskal (*fiscal need*) suatu daerah sampai tahun anggaran 2005 ditentukan oleh: (1) jumlah penduduk; (2) luas wilayah; dan (3) keadaan geografis. Variabelnya adalah terdiri dari: (1) indeks jumlah penduduk; (2) indeks luas wilayah; (3) indeks *poverty gap*; dan (4) indeks harga. Kapasitas fiskalnya (*fiscal capacity*) ditentukan oleh dua hal, yakni PDRB jasa dan bagi hasil.

³⁹⁸*Ibid*, Pasal 34.

³⁹⁹*Ibid*, Pasal 35.

⁴⁰⁰*Ibid*, Pasal 36 ayat (1).

⁴⁰¹*Ibid*, Pasal 36 ayat (2).

Kebutuhan fiskal (*fiscal need*) suatu daerah mulai tahun anggaran 2006 ditentukan oleh: (1) jumlah penduduk; (2) luas wilayah; dan (3) pembangunan SDM. Variabelnya adalah terdiri dari: (1) indeks jumlah penduduk; (2) indeks luas wilayah; (3) indeks pembangunan manusia; (4) indeks PDB per kapita; dan (5) indeks kemahalan konstruksi. Kapasitas fiskalnya (*fiscal capacity*) ditentukan oleh PAD dan bagi hasil.

Proses pembahasan DAU 2006 dilakukan dengan beberapa urutan kegiatan. *Pertama*, Nota Keuangan dan RAPBN disampaikan Presiden ke DPR pada tanggal 16 Agustus 2005. *Kedua*, rancangan alokasi DAU per daerah telah dilakukan pembahasan dalam Panitia Kerja (Panja) DPR pada bulan September 2005 (formula dan *draft* DAU angkanya dari DJAPK). *Ketiga*, pada bulan Oktober 2005 Perpres DAU harus dinyatakan selesai (sebelumnya adalah pada bulan Desember). *Keempat*, penyaluran oleh Ditjen Perbendaharaan berdasarkan dokumen yang disiapkan oleh DJAPK.⁴⁰²

C. Dana Alokasi Khusus

Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 25/1999 menyatakan bahwa DAK dapat dialokasikan kepada daerah tertentu untuk membantu membiayai kebutuhan khusus, dengan memperhatikan tersedianya dana dalam APBN. Kebutuhan khusus tersebut dapat dibagi ke dalam dua kategori.⁴⁰³ *Pertama*, kebutuhan yang tidak dapat diperkirakan dengan menggunakan rumus alokasi umum. *Kedua*, kebutuhan yang merupakan komitmen atau prioritas nasional. *Ketiga*, kebutuhan untuk membiayai kegiatan

⁴⁰²Enoch Sindang dan Nuroso L. Wahyudi, Peran Pemerintah Dalam Mencapai Tujuan Ekonomi Nasional, Makalah, Jakarta, September 2005, hlm. 11.

⁴⁰³Pasal 8 ayat (2) Undang-Undang Nomor 25/1999.

reboisasi dan penghijauan oleh daerah penghasil.⁴⁰⁴ Dengan demikian, DAK pada dasarnya merupakan transfer yang bersifat spesifik untuk tujuan-tujuan yang sudah ditentukan (*specific grant*).

Menurut Pasal 8 ayat (4) Undang-Undang Nomor 25/1999, dana reboisasi tersebut dibagi dengan imbalan antara pusat dan daerah. *Pertama*, 40 % dibagikan kepada daerah penghasil sebagai DAK yang hanya digunakan untuk pembiayaan kegiatan reboisasi dan penghijauan.⁴⁰⁵ *Kedua*, 60 % untuk pemerintah pusat yang digunakan untuk pembiayaan kegiatan reboisasi secara nasional.⁴⁰⁶ Kecuali dalam rangka reboisasi, daerah yang mendapat pembiayaan kebutuhan khusus tersebut harus menyediakan dana pendamping dalam APBD sesuai dengan kemampuan daerah yang bersangkutan.⁴⁰⁷ Maksudnya adalah untuk menyatakan komitmen dan tanggung jawab daerah dalam pembiayaan program-program yang merupakan kebutuhan khusus tersebut. Dalam Undang-Undang Nomor 33/2004, dana reboisasi ini dialihkan menjadi DBH.

Pasal 38 Undang-Undang Nomor 33/2004 menyatakan bahwa besaran DAK ditetapkan setiap tahun dalam APBN berdasarkan masing-masing bidang kegiatan yang disesuaikan dengan ketersediaan dana dalam APBN bersangkutan. DAK dialokasikan kepada daerah tertentu untuk mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah.⁴⁰⁸ Daerah tertentu tersebut adalah daerah yang memenuhi kriteria yang ditetapkan setiap tahun untuk mendapatkan alokasi DAK. Hal ini berarti bahwa tidak semua daerah mendapatkan alokasi

⁴⁰⁴*Ibid*, Pasal 8 ayat (3).

⁴⁰⁵*Ibid*, Pasal 8 ayat (4) huruf a.

⁴⁰⁶*Ibid*, Pasal 8 ayat (4) huruf b.

⁴⁰⁷*Ibid*, Pasal 8 ayat (5).

⁴⁰⁸Pasal 39 ayat (1) Undang-Undang Nomor 33/2004.

DAK tersebut.⁴⁰⁹ Adapun yang dimaksud dengan kegiatan khusus adalah sesuai dengan fungsi yang telah ditetapkan dalam APBN, sedangkan yang dimaksud dengan fungsi dalam rincian belanja negara antara lain terdiri dari pelayanan umum, pertahanan, ketertiban dan keamanan, ekonomi, lingkungan hidup, perumahan dan fasilitas umum, kesehatan, pariwisata, budaya, agama, pendidikan, dan perlindungan sosial.⁴¹⁰

Berbeda dengan Undang-Undang Nomor 25/1999, maka Undang-Undang Nomor 33/2004 membedakan kriteria DAK yang meliputi kriteria umum, kriteria khusus, dan kriteria teknis, yang ditetapkan oleh pemerintah pusat.⁴¹¹ Kriteria umum adalah ditetapkan dengan mempertimbangkan kemampuan keuangan daerah dalam APBD.⁴¹² Kriteria umum tersebut dihitung untuk melihat kemampuan APBD guna membiayai kebutuhan-kebutuhan dalam rangka pembangunan daerah yang dicerminkan dari penerimaan umum APBD dikurangi dengan belanja pegawai. Terdapat tiga hal yang perlu mendapat penjelasan berkaitan dengan kriteria umum ini. *Pertama*, kemampuan keuangan daerah adalah terdiri dari penerimaan umum APBD dikurangi dengan belanja pegawai daerah ($\text{Kemampuan Keuangan Daerah} = \text{Penerimaan Umum APBD} - \text{belanja pegawai daerah}$). *Kedua*, penerimaan umum adalah terdiri dari PAD ditambah dengan DAU dan ditambah dengan DBH dikurangi DBHDR ($\text{Penerimaan Umum} = \text{PAD} + \text{DAU} + [\text{DBH} - \text{DBHDR}]$). *Ketiga*, belanja pegawai daerah adalah merupakan belanja PNSD ($\text{Belanja Pegawai Daerah} = \text{Belanja PNSD}$).⁴¹³

Kriteria khusus sebagaimana tersebut di atas, ditetapkan dengan memperhatikan peraturan perundang-undangan

⁴⁰⁹*Ibid*, Penjelasan Pasal 39 ayat (1).

⁴¹⁰*Ibid*, Pasal 39 ayat (2) dan Penjelasan Pasal 39 ayat (2).

⁴¹¹*Ibid*, Pasal 40 ayat (1).

⁴¹²*Ibid*, Pasal 40 ayat (2).

⁴¹³*Ibid*, Penjelasan Pasal 40 ayat (2).

dan karakteristik daerah.⁴¹⁴ Peraturan perundang-undangan maksudnya adalah undang-undang yang mengatur tentang kekhususan suatu daerah, sedangkan karakteristik daerah antara lain adalah daerah pesisir dan kepulauan, daerah perbatasan dengan negara lain, daerah tertinggal/terpencil, daerah yang termasuk rawan banjir dan longsor, serta daerah yang termasuk daerah ketahanan pangan dan sebagainya.⁴¹⁵ Adapun kriteria teknis seperti yang disebut di atas, ditetapkan oleh kementerian negara/departemen (kementerian) teknis.⁴¹⁶ Kriteria teknis tersebut meliputi antara lain, standar kualitas/kuantitas konstruksi, serta perkiraan manfaat lokal dan nasional yang menjadi indikator dalam perhitungan teknis.⁴¹⁷

Persyaratan khusus untuk memperoleh DAK adalah bahwa daerah penerima DAK wajib menyediakan dana pendamping sekurang-kurangnya 10 % dari alokasi DAK tersebut yang dianggarkan dalam APBD. Pengecualiannya adalah, yakni daerah dengan kemampuan keuangan tertentu tidak diwajibkan menyediakan dana pendamping tersebut. Maksudnya adalah daerah yang selisih antara penerimaan umum APBD dan belanja pegawainya sama dengan nol atau negatif.⁴¹⁸

Berdasarkan penjelasan tersebut, maka DAK ditujukan untuk mengisi kesenjangan penyediaan kebutuhan pelayanan dasar sosial yang menjadi kewenangan daerah, khususnya daerah yang mempunyai kemampuan keuangannya rendah. Maksudnya adalah agar secara bertahap keserasian tingkat pelayanan masyarakat di berbagai wilayah dapat tercapai. Sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 33/2004, kebutuhan DAK dibedakan antara DAK *non* dana reboisasi

⁴¹⁴*Ibid*, Pasal 40 ayat (3).

⁴¹⁵*Ibid*, Penjelasan Pasal 40 ayat (3).

⁴¹⁶*Ibid*, Pasal 40 ayat (4).

⁴¹⁷*Ibid*, Penjelasan Pasal 40 ayat (4).

⁴¹⁸*Ibid*, Pasal 41 ayat (1), (2), dan (3), serta Penjelasan Pasal 41 ayat (3).

(non-DR) dan DAK DR. DAK non DR merupakan dana yang disediakan kepada daerah yang bersifat *matching grant*, karena untuk mendapatkan DAK non DR, daerah mempunyai kewajiban untuk menyediakan dana pendamping sekurang-kurangnya 10 % dari nilai kegiatan yang dibiayai DAK tersebut.⁴¹⁹ Hal itu diatur berdasarkan PP Nomor 104/2000 yang telah diubah dengan PP Nomor 84/2001. Oleh karena saat ini dana reboisasi telah dialihkan ke dalam DBH, maka DAK yang ada sekarang adalah kelanjutan dari DAK non DR, termasuk juga persyaratannya.

Selama ini agar tidak terjadi tumpang tindih antara kegiatan yang dibiayai melalui DAK non DR dan kegiatan yang dibiayai melalui anggaran pembangunan, maka kegiatan yang dibiayai melalui DAK non DR dilakukan berdasarkan dua kriteria. *Pertama*, kegiatan investasi pembangunan, pengadaan, dan/atau peningkatan, dan/atau perbaikan sarana dan prasarana fisik pelayanan masyarakat dengan umur ekonomi yang panjang, termasuk pengadaan sarana fisik penunjang, tetapi tidak termasuk penyertaan modal. *Kedua*, kegiatan pengoperasian dan pemeliharaan sarana dan prasarana yang bermanfaat bagi masyarakat dalam keadaan tertentu.⁴²⁰

Berdasarkan pengalaman sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 33/2004, maka prioritas alokasi DAK (non DR) lebih diarahkan untuk mendukung upaya penyediaan dan pemeliharaan sarana dan prasarana yang berkaitan dengan pelayanan dasar di bidang pendidikan, kesehatan, dan infrastruktur yang menjadi wewenang dan tanggung jawab daerah. Penyediaan dan pemeliharaan sarana dan prasarana yang berkaitan dengan bidang infrastruktur dialokasikan untuk dua hal. *Pertama*, mempertahankan tingkat pelayanan

⁴¹⁹Nota Keuangan dan APBN 2003, Op. Cit., hlm. 75.

⁴²⁰*Ibid*, hlm. 75.

transportasi sehingga mampu menunjang pertumbuhan ekonomi. *Kedua*, mendukung program ketahanan pangan.⁴²¹

D. Dana Percepatan Pembangunan Infrastruktur Daerah

1. Pendahuluan

Pada pertengahan tahun 2011, masyarakat menyaksikan pertunjukan “adu kuat” antara Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Sumber persoalannya adalah kasus suap di Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi (Kemnakertrans). Keterlibatan DPR adalah karena salah satu kelengkapannya yaitu Badan Anggaran (Banggar) telah mengalokasikan jenis Dana Perimbangan (DP) yang tak lazim, yakni: Dana Percepatan Pembangunan Infrastruktur Daerah (DPPID) atau dikenal juga dengan DPPID Tertinggal atau DPPID Transmigrasi. Dana Perimbangan jenis ini tidak diatur dalam Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Pasal 10 Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 hanya mengatur jenis DP seperti Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK). Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, bahwa DBH ada yang bersumber dari pajak dan ada pula yang bersumber dari Sumber Daya Alam (SDA). Semula DBH yang bersumber dari pajak terdiri dari Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB), dan Pajak Penghasilan (PPh) Pasal 25 dan Pasal 29 Wajib Pajak Orang Pribadi Dalam Negeri dan PPh Pasal 21. Akan tetapi, berdasarkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, maka PBB dan BPHTB

⁴²¹*Ibid*, hlm. 75.

diserahkan kepada daerah, sehingga bukan merupakan DBH lagi. DBH yang berasal dari SDA berasal dari kehutanan, pertambangan umum, perikanan, pertambangan minyak bumi, pertambangan gas bumi, dan pertambangan panas bumi. Dengan demikian, yang menjadi pertanyaan adalah: dapatkah DP jenis baru ditimbulkan dalam Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN)?

2. Tanpa Dasar Hukum

Sudah tentu, sebagaimana halnya membuat keputusan negara yang lain, maka membuat undang-undang harus didasarkan pada ketentuan yang jelas, tegas, dan pasti. Setiap keputusan itu sah, jika memenuhi tiga syarat, yakni: (1) keputusan yang (akan) diambil tidak bertentangan dengan hukum; (2) prosesnya harus sesuai dengan hukum; dan (3) produknya juga tidak bertentangan dengan hukum. Demikian pula halnya dalam menetapkan Undang-Undang tentang APBN termasuk juga APBN Perubahan. Agar tidak bertentangan dengan hukum, maka Undang-Undang APBN termasuk APBN Perubahan, harus berdasarkan hukum dan juga beralasan hukum.

Berkaitan dengan polemik antara KPK dan DPR di atas, adalah mengenai putusan yang diambil bertalian dengan DP dalam penetapan APBN Perubahan 2011. Dengan demikian, maka dasar hukum yang dipakai seharusnya adalah Pasal 10 Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 yang menetapkan bahwa DP yang terdiri dari DBH, DAU, dan DAK. Kenyataannya adalah munculnya DP jenis baru yang bernama Dana Percepatan Pembangunan Infrastruktur Daerah (DPPID). Menjawab pertanyaan di atas, bolehkah hal itu timbul? Jawabnya tentu saja tidak boleh, karena Pasal 10 Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004, hanya mengatur mengenai "jumlah" DP yang ditetapkan setiap tahun anggaran dalam APBN maupun APBN Perubahan, sehingga tidak sama sekali memberi peluang untuk terbentuknya DP jenis baru.

Berdasarkan Pasal 10 ayat (2) Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004, maka yang diatur dalam APBN termasuk APBN Perubahan, hanya jumlahnya saja. Dengan demikian, APBN dan/atau APBN Perubahan tidak lagi menimbulkan atau membentuk DP jenis baru seperti halnya DPPID. Hal itu dimaksudkan untuk tercapainya kepastian hukum sebagaimana dijelaskan dalam Penjelasan Pasal 10 ayat (2) Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004, yakni: "Pencantuman Dana Perimbangan dalam APBN dimaksudkan untuk memberikan kepastian pendanaan bagi daerah". Kata "kepastian" dalam Penjelasan tersebut, harus dimaksudkan dan/atau ditafsirkan sebagai kepastian hukum.

Berdasarkan logika hukum di atas, maka jika DPR yang dalam hal ini Banggar tetap membuat DP jenis baru, jelas bahwa keputusan DPR berkaitan dengan itu, bertentangan dengan undang-undang yang berlaku (*contra legal*). Oleh sebab itu, jika hal itu tetap dilakukan, maka bukan saja keputusan yang diambil oleh DPR itu bertentangan dengan hukum, tetapi prosesnya juga tidak sesuai dengan hukum, sehingga produknya bertentangan dengan hukum pula. Akibat hukumnya adalah, jelas bahwa keputusan tersebut menjadi tidak sah, keputusan tersebut dibuat di luar kewenangannya (*ultra vires*).

Alasan bahwa proses yang dilakukan untuk membuat keputusan itu tidak sesuai dengan hukum, adalah karena ketika DPPID itu dirancang oleh DPR, tidak memperhatikan dengan cermat ketentuan Pasal 10 Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004. Akibat hukumnya adalah produk yang dihasilkan juga bertentangan dengan hukum, karena bertentangan dengan Pasal 10 Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tersebut. Dengan demikian, karena keputusan yang diambil bertentangan dengan hukum, prosesnya tidak sesuai dengan hukum, dan produknya bertentangan dengan hukum, maka APBN Perubahan 2011 sepanjang yang menyangkut DPPID,

adalah tidak sah. Oleh sebab itu, karena ada pasal yang tidak sah dalam Undang-Undang APBN Perubahan 2011, maka undang-undang tersebut seharusnya dapat dinyatakan tidak berlaku melalui mekanisme pengujian undang-undang (*judicial review*) oleh Mahkamah Konstitusi (MK).

3. Tanpa Alasan Hukum

Selain harus mempunyai dasar hukum yang jelas, pembuatan keputusan juga harus mempunyai alasan hukum yang jelas pula. Alasan hukum yang dibuat sayogianya harus berkaitan dengan tujuan hukum itu sendiri, yakni kepastian, keadilan, dan kemanfaatan. Ketiga unsur itu harus ada secara simultan (serentak), sehingga tidak berbentuk fragmentaris (satu per satu). Kepastian hukum berkaitan dengan DPPID adalah merupakan DP yang harus pasti adanya atau pasti tidak adanya. Untuk membuatnya menjadi pasti, maka harus mempunyai dasar hukum yang kuat, sehingga semua daerah akan “mendapat kepastian” dan “pasti mendapatkannya” atau sebaliknya. Kepastian itu tidak akan muncul, jika bertentangan dengan atau tidak diatur dalam undang-undang yang dijadikan dasar untuk menyelenggarakan DP tersebut.

Keadilan yang diharapkan berkaitan dengan DPPID adalah menyangkut keadilan vertikal, keadilan horizontal, dan keadilan geografis. Keadilan vertikal adalah bahwa semakin banyak kebutuhan dana bagi suatu daerah, maka akan semakin banyak pula daerah tersebut menerima DPPID. Tidak seperti yang dicontohkan dalam pemberitaan berbagai media, bahwa Kota Sabang yang hanya terdiri dari dua kecamatan dengan hanya belasan ribu jiwa penduduknya, menerima DPPID sangat besar, sedangkan kabupaten/kota lain yang masih di Provinsi Aceh yang jauh lebih besar wilayahnya dengan jumlah penduduk yang lebih banyak pula, justru ada yang tidak mendapat sama sekali.

Keadilan horizontal adalah bahwa semua daerah harus mendapat DPPID tanpa kecuali. Artinya, tidak peduli bahwa daerah tersebut kaya atau miskin, tetapi demi keadilan horizontal, maka semua daerah tersebut harus mendapat DPPID karena semuanya membutuhkan dana untuk pembangunan infrastruktur. Keadilan geografis adalah bahwa jika suatu daerah yang serupa dari segi letaknya mendapatkan DPPID, maka daerah yang serupa lainnya harus mendapatkannya. Sebagai contoh, jika Provinsi Kepulauan Riau (Kepri) mendapatkan DPPID, maka Provinsi Bangka Belitung (Babel) juga harus mendapatkan dana yang sama. Alasannya, karena baik Provinsi Kepri maupun Provinsi Babel, sama-sama merupakan provinsi kepulauan yang letak geografisnya sama-sama di sekitar Pulau Sumatera. Demikian pula jika Provinsi Maluku mendapat DPPID, maka Provinsi Nusa Tenggara Timur (NTT), Provinsi Nusa Tenggara Barat (NTB), maupun Provinsi Maluku Utara, harus mendapat dana yang sama. Alasannya, karena keempat provinsi tersebut sama-sama berada di wilayah Indonesia Bagian Timur, yang secara bersama-sama pula mempunyai kesenjangan keuangan yang signifikan.

Alasan hukum yang lain berkenaan dengan penerapan DPPID kepada semua daerah adalah berdasarkan kemanfaatan. Dari aspek manfaat adalah bahwa DPPID sudah pasti bermanfaat bagi semua daerah, karena semua daerah membutuhkan percepatan pembangunan infrastruktur, maka semua daerah harus mendapatkannya. Aspek keadilan, kepastian, dan kemanfaatan ini merupakan alasan yang substantif karena berkaitan dengan tujuan hukum. Oleh karena itu, setiap penyelenggara negara dalam memutuskan sesuatu harus mendasarkan pertimbangannya pada alasan hukum. Artinya setiap pengambilan keputusan tidak boleh hanya mendasarkan pertimbangannya secara politis belaka, karena selain tidak konstitusional, juga selalu dipengaruhi dengan cara kompromi dan konsensus. Akibatnya adalah,

selalu tidak berkepastian hukum, tidak berkeadilan, dan tidak bermanfaat bagi sebagian besar rakyat Indonesia (hanya bermanfaat bagi *elite* politik tertentu saja).

4. Harus Tertib Anggaran

Fungsi hukum menurut Teori Hukum Pembangunan, jika direduksi menjadi satu saja adalah ketertiban. Jika dikaitkan dengan anggaran, maka ketertiban merupakan suatu keteraturan yang ditafsirkan menjadi “taat asas” (konsisten) dalam penganggaran. Dalam kaitan dengan DPPID, maka konsistensi dapat diwujudkan dalam bentuk mentaati dasar hukum dalam merancang anggarannya. Hal yang terjadi malah sebaliknya, karena munculnya DPPID merupakan suatu bentuk betapa tidak konsistennya DPR dalam merancang APBN Perubahan 2011, karena telah mengabaikan Pasal 10 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004, sehingga mengakibatkan APBN Perubahan 2011 menjadi tidak berdasar dan tidak beralasan hukum. Seperti yang telah dijelaskan di atas, bahwa ketetapan pembentukan DPPID bertentangan dengan hukum, prosedurnya tidak sesuai dengan hukum, dan produknya bertentangan dengan hukum, sehingga menjadi tidak sah.

Apalagi dikatakan bahwa hanya daerah yang mengajukan proposal saja yang berhak mendapat DPPID, hal ini merupakan argumentasi yang tidak dapat dipertanggungjawabkan secara hukum. Alasannya, karena pengajuan proposal hanya merupakan prosedural belaka, juga bertentangan dengan kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan, yang merupakan tujuan luhur dari penerapan hukum yang baik. Terbentuknya DPPID dalam APBN Perubahan 2011 merupakan akibat adanya ketentuan hukum yang dilanggar, yakni Pasal 10 Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004. Oleh karena itu, maka sudah sepatutnyalah bahwa KPK melakukan pemeriksaan (penyelidikan), penyidikan, dan bahkan lebih dari itu, terhadap beberapa oknum anggota Banggar DPR yang terlibat. Pelanggaran

terhadap suatu ketentuan undang-undang itulah, maka patut diduga bahwa telah terjadi tindak pidana korupsi atau sekurang-kurangnya telah terjadi pelanggaran kewenangan (*ultra vires*), penyalahgunaan kewenangan (*willekeur*), maupun perbuatan sewenang-wenang (*detournement of depouvoir*) yang mengakibatkan tindak pidana korupsi.

BAB 6

DANA PERIMBANGAN UNTUK REKONSTRUKSI DAERAH PASCABENCANA

A. Pendahuluan

Indonesia termasuk salah satu negara yang rawan bencana, yang sampai sekarang bencana yang paling banyak menimbulkan korban adalah gempa bumi. Sejak penyelenggaraan otonomi daerah pada tanggal 1 Januari 2001, Indonesia sudah sering sekali mengalami bencana gempa bumi besar. *Pertama*, gempa bumi yang terjadi di Provinsi Aceh dan sekitarnya pada tanggal 26 Desember 2004 yang menewaskan 129.498 orang dan 37.606 lainnya hilang. *Kedua*, gempa bumi yang terjadi di Provinsi Sumatera Barat pada tanggal 28 Maret 2005 yang menewaskan 361 orang. *Ketiga*, gempa bumi yang terjadi di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta pada tanggal 26 Mei 2006 yang menewaskan 6.234 orang (Wikipedia,12/04/2012).

Di Provinsi Aceh, sejak bulan Desember 2004 sampai April 2012 tidak kurang dari 10 kali terjadi gempa bumi besar. *Pertama*, tanggal 26 Desember 2004 dengan kekuatan 9,1 skala richter yang menewaskan 126.741 orang dan hilang 93.285 orang. *Kedua*, tanggal 6 Januari 2005 dengan kekuatan 6,5 skala richter yang terjadi di Barat Laut Banda Aceh dengan kedalaman 10 km. *Ketiga*, tanggal 9 Februari 2005 dengan

kekuatan 6,2 skala richter yang terjadi di Barat Daya Banda Aceh dengan kedalaman 32 km. *Keempat*, tanggal 28 Maret 2005 dengan kekuatan 8,2 skala richter yang terjadi antara Pula Nias dan Pulau Simeuleu. *Kelima*, tanggal 1 Desember 2007 dengan kekuatan 6,3 skala richter yang terjadi di Barat Daya Singkil. *Keenam*, tanggal 20 Februari 2008 dengan kekuatan 7,3 skala richter yang terjadi di sekitar Pulau Simeuleu dengan kedalaman 30 km yang menewaskan empat orang. *Ketujuh*, tanggal 7 April 2010 dengan kekuatan 7,2 skala richter yang terjadi di Sinabang dengan kedalaman 34 km. *Kedelapan*, tanggal 6 September 2011 dengan kekuatan 6,7 skala richter yang terjadi di Timur Laut Singkil dengan korban satu orang meninggal. *Kesembilan*, tanggal 31 Maret 2012 dengan kekuatan 5,1 skala richter yang terjadi di Barat Daya Aceh Jaya. *Kesepuluh*, tanggal 11 April 2012 dengan kekuatan 8,5 skala richter yang terjadi di Barat Daya Meulaboh dengan kedalaman 10 km (*Kompas*, 12/04/2012).

Gempa bumi yang melanda Provinsi Aceh sudah sangat sering terjadi, termasuk gempa bumi yang berkekuatan 8,5 skala richter yang terjadi pada tanggal 11 April 2012. Meskipun gempa tersebut sangat dahsyat dan terjadi gempa susulan sampai lebih dari 50 kali dengan kekuatan 5,0 hingga 8,1 skala richter, tetapi kita bersyukur tidak menimbulkan banyak kerusakan dan juga tidak menelan korban jiwa. Gempa bumi Aceh yang terjadi pada tanggal 26 Desember 2004 mengakibatkan banyak sekali kerusakan dan juga banyak sekali mengakibatkan korban jiwa. Oleh sebab itu, bab terakhir buku ini mengulas tata cara pemberian dana perimbangan kepada daerah yang dilanda bencana besar dengan menganalisis kasus gempa bumi Aceh.

Sebagai sebuah konsepsi, tentu gagasan ini tidak harus dilakukan sepenuhnya oleh pemerintah dalam menanggulangi bencana alam yang terjadi. Akan tetapi, gagasan ini dapat dijadikan rujukan untuk mengambil keputusan jika terjadi

bencana dahsyat yang menimbulkan akibat terlalu banyak kerusakan dan terlalu banyak korban jiwa yang meninggal. Sekali lagi, dalam tulisan ini, kasus Aceh akan dibahas secara detail untuk mengingatkan kita betapa dahsyatnya bencana tersebut, dan juga betapa pentingnya rekonstruksi terhadap daerah pascabencana.

Minggu pagi tanggal 26 Desember 2004, dunia dikejutkan dengan berita gempa bumi yang melanda Provinsi Aceh dan sekitarnya. Berita yang hanya dilansir oleh sebagian media masa elektronik (radio dan televisi) sekitar pukul 10.00 WIB pagi itu belum begitu memilukan, karena hanya terbetik kabar bahwa Aceh diguncang gempa berkekuatan besar, namun berapa kerugian dan apa saja kerusakan, maupun siapa saja yang menjadi korban belum jelas. Belum jelasnya akibat yang ditimbulkan oleh gempa itu disebabkan semua alat komunikasi yang menghubungkan wilayah bencana dengan daerah lain di Indonesia, terputus total.

Kejelasan berita gempa tersebut baru diketahui sedikit demi sedikit pada siang harinya juga melalui media elektronik yang mulai meluas. Diberitakan bahwa Aceh diguncang gempa berkekuatan 8,9 skala richter yang disusul dengan gelombang *tsunami* dahsyat berkecepatan tinggi dengan tinggi gelombang sekitar 15 – 20 M dan menyerang hingga ke wilayah yang berjarak belasan kilo meter dari pantai. Tersentaklah semua masyarakat Indonesia, berita yang dilansir mulai siang hari itu yang mengabarkan bahwa seluruh wilayah Aceh menjadi luluh lantak dan tidak diketahui berapa banyak korban jiwa yang gugur, serta berapa besar kerugian harta benda. Keadaan mencekam ini mulai terkuak ketika sore hari sudah ada televisi yang mulai menayangkan gambar wilayah bencana yang begitu porak poranda. Akibatnya, sebagian besar yang menyaksikan tayangan tersebut menangis karena tidak tega menyaksikan saudara-saudara kita di Aceh dan juga sebagian Sumatera Utara (Sumut) kehilangan harta benda dan bahkan jiwanya akibat gelombang *tsunami* yang sangat dahsyat itu.

Hingga hari ke-50 (ketika konsepsi ini dibuat) pascabencana tsunami, relawan nasional maupun internasional telah menguburkan 118.689 jenazah dan dikabarkan pula bahwa 114.992 ribu orang yang masih dinyatakan hilang, sehingga jumlah korban secara keseluruhan mencapai 233.689 orang (Metro TV, 13/02/2005). Pencarian dan evakuasi mayat ketika itu dilakukan oleh 7.562 relawan nonmedis dalam negeri yang tergabung dalam 182 tim, dan relawan asing nonmedis sebanyak 238 orang yang tergabung dalam 58 tim. Mereka telah mengevakuasi para warga yang masih hidup dan ditempatkan di barak-barak serta tenda-tenda pengungsian, dan data terakhir menunjukkan sekitar 417.124 orang mengungsi yang tersebar di 66 lokasi. Belum lagi ribuan warga yang terpaksa eksodus dari Aceh ke daerah-daerah lain, baik di Sumatera maupun di Jawa. Tak terhitung pula ribuan orang yang terbaring lemah di rumah sakit, baik yang berada di Aceh, Medan, Jakarta, dan juga tempat lainnya (Lampung Post, 18/01/2005). Para pengungsi itu direlokasi ke tempat penampungan yang lebih baik, untuk itu pemerintah telah menyiapkan 37 tempat penampungan. Oleh karena sampai hari ke-35 pascabencana tsunami telah lahir 25 bayi di tempat pengungsian, maka setiap penampungan disiapkan 150 bidan untuk menangani persalinan kelak.

Perincian jumlah korban meninggal menurut Posko Penanggulangan Bencana Departemen Sosial (Depsos) sebanyak 110.587 orang berdasarkan daerah asal Provinsi NAD dan Sumut yang dikutip dari *Lampung Post* (26/01/2005) seperti yang terlihat pada tabel berikut ini.

Tabel 1. Jumlah Korban Di Provinsi NAD dan Sumut Versi Depsos

No.	Provinsi Aceh	Jumlah	No.	Provinsi Sumut	Jumlah
1.	Aceh Barat	40.233	1.	Kab. Nias	227
2.	Aceh Besar	21.564	2.	Deli Serdang	16
3.	Banda Aceh	20.141	3.	Sergai	4
4.	Aceh Jaya	19.955	4.	Madina	2
5.	Pidie	2.686	5.	Tapanuli Tengah	1
6.	Aceh Utara	2.503	6.	RSU Adam Malik Medan	11
7.	Nagan Jaya	1.338			
8.	Aceh Timur	894			
9.	Bireuen	594			
10.	Lhokseumawe	189			
11.	Aceh Tengah	132			
12.	Singkil	64			
13.	Sabang	12			
14.	Siemeulue	8			
15.	Aceh Selatan	6			
16.	Aceh Barat Daya	3			
17.	Gayo Luwes	4			
	Jumlah	110.526		Jumlah	261

Sumber: *Lampung Post* (26/01/2005).

Kerugian Indonesia di sektor lingkungan menurut Program Lingkungan Hidup (*United Nation for Enveronmental Program/UNEP*) Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) diperkirakan mencapai 675 juta dolar AS atau setara dengan Rp 6 triliun. Ketua UNEP, Klaus Toepfer mengatakan, kerugian tersebut meliputi hilangnya 25.000 hektar hutan bakau senilai 118,2 juta dolar, 32.000 hektar trumbu karang senilai 332,4 juta dolar, dan 120 hektar tanaman laut rusak senilai 2,3 juta dolar (*Lampung Post*, 23/01/2005). Jumlah kerugian secara keseluruhan di Provinsi NAD dan Sumut mencapai 4 miliar sampai 4,5 miliar dolar AS atau sekitar Rp 46 triliun (*Kompas*, 19/01/2005).

Pertanyaan yang timbul adalah: bagaimana cara membangun Aceh ke depan dan dari mana dananya? Menurut Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) Sri Mulyani Indrawati kepada Pers, untuk penanggulangan Provinsi Aceh dan Sumut diperlukan dana yang cukup besar dalam jangka waktu yang relatif lama. Salah satu sumber dana yang diharapkan adalah "pledging" khusus dari negara-negara donor dalam *Conculative Group on Indonesia (CGI)* untuk Provinsi Aceh dan Sumut. Meskipun demikian, pertemuan CGI tidak secara langsung memberikan komitmen pembiayaan rehabilitasi dan rekonstruksi di Provinsi Aceh dan Sumut tersebut (*Kompas*, 19/01/2005).

Menurut Sri Mulyani tidak mungkin ditetapkan "pledging" khusus untuk Aceh sebelum Indonesia melakukan *damage assessment* dan strategi pembangunan kembali Provinsi Aceh dan Sumut. Pemerintah hanya bisa melakukan presentasi tentang penilaian kerusakan di Aceh dalam pertemuan CGI, sehingga dibutuhkan waktu dua sampai tiga bulan untuk *pledging* tersebut. Jika negara-negara donor memang melakukan *pledging*, maka sifatnya hanya sementara yang berupa *grant* yang berlaku hingga enam bulan (*Kompas*, 18/01/2005).

Untuk menanggulangi dampak bencana *tsunami* menurut Sri Mulyani, pemerintah melakukan rencana rehabilitasi dan rekonstruksi tiga tahap yang akan berlangsung selama lima tahun. *Pertama*, tahap penyelamatan jiwa korban bencana yang diperkirakan memakan waktu setengah sampai satu tahun. *Kedua*, rehabilitasi diperkirakan memakan waktu satu setengah hingga dua tahun dengan sasaran pemulihan standar pelayanan minimum. *Ketiga*, rekonstruksi yang berupa pembangunan kembali sistem ekonomi, sosial budaya, dan kelembagaan yang memakan waktu lima tahun. Jumlah anggaran yang diperlukan menurut Sri Mulyani masih dalam proses pembahasan atau belum dapat ditetapkan. Meskipun

demikian, beberapa negara telah menyatakan memberikan bantuan sejumlah 371,55 juta dolar AS, termasuk yang dikelola PBB sebesar Rp 240 juta dolar AS (Kompas, 18/01/2005).

Pertanyaannya adalah: bagaimana komitmen bangsa Indonesia untuk mencari dana membangun Provinsi Aceh dan Sumut dalam kerangka Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) saat itu dan selanjutnya? Ada dua alasan untuk mengemukakan pertanyaan ini. *Pertama*, kebutuhan pemerintah dari CGI tahun ini mencapai 3,3 miliar dolar AS. Dari dana sebanyak itu, 2,8 miliar dolar AS akan dimasukkan dalam APBN, sedangkan 0,5 miliar dolar AS melalui *Off budget* karena langsung dari negara donor ke masyarakat, dan sisanya barangkali dapat digunakan untuk Provinsi Aceh dan Sumut. Dana sebesar 3,3 miliar dolar AS sebetulnya sedikit lebih kecil dari komitmen CGI tahun sebelumnya sebesar 3,4 miliar dolar AS (Kompas, 18/01/2005). *Kedua*, menurut Direktur Jenderal Pajak ketika itu Drs. Hadi Poernomo, MBA di berbagai media bahwa kemungkinan potensi pajak di Aceh terjadi kehilangan potensi sampai titik nadir (*potential loose*), sehingga tidak dapat diharapkan sama sekali. Dengan demikian, untuk membangun kembali Aceh pascabencana *tsunami* diperlukan bantuan (*transfer*) dari pemerintah berupa dana perimbangan yang cukup besar.

B. Konsep Dasar Dana Perimbangan

Menurut Pasal 1 angka 18 Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, dana perimbangan adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pembiayaan desentralisasi. Dalam pengertian yang lebih umum, dana perimbangan ini adalah merupakan alokasi dari anggaran pemerintah pusat yang sering diungkapkan sebagai transfer pemerintah. Dana

seperti ini mempunyai peranan yang besar dalam membiayai pemerintahan daerah di berbagai belahan bumi ini.

Menurut K.J. Davey, alokasi dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah mempunyai tujuan yang berbeda-beda yang senantiasa mempengaruhi bentuk dan lingkupnya.⁴²² *Pertama*, pembelanjaan yang seluruhnya atau sebagian dipergunakan untuk membiayai pelayanan atau program-program pembangunan yang kepentingannya bersifat nasional, yaitu yang dipandang sejalan dengan keinginan, kepentingan, dan sasaran pada tingkat nasional. Secara keseluruhan hal itu meliputi bantuan untuk luapan manfaat (*spill over*) pemerintahan daerah yang menyajikan manfaat melampaui batas-batas wilayah daerahnya. *Kedua*, mendorong upaya pemerintahan daerah untuk program-program pembangunan dan pelayanan yang sejalan dengan kebijakan nasional. *Ketiga*, merangsang pertumbuhan ekonomi regional, baik untuk membantu pertumbuhan maupun untuk mengurangi ketimpangan antarwilayah. *Keempat*, mengendalikan pengeluaran daerah untuk memastikan penyesuaian terhadap standar dan kebijakan nasional. *Kelima*, memantapkan standar pelayanan atau pembangunan yang adil. *Keenam*, mengembangkan daerah-daerah yang kapasitas fiskalnya rendah untuk meningkatkan penerimaan langsung. *Ketujuh*, membantu daerah-daerah untuk mengatasi keadaan darurat. Tujuan yang terakhir ini adalah sangat tepat dalam rangka membangun kembali Aceh dan sebagian Sumut pascabencana *tsunami*.

Menurut Davey, bantuan pusat yang diistilahkan sebagai "alokasi dari anggaran pusat untuk pemerintahan daerah" ini dapat diberikan dalam bebera jenis. *Pertama*, jatah berdasarkan suara (*vote*) anggaran yang langsung. *Kedua*,

⁴²²K. J. Davey, *Pembiayaan Pemerintahan Daerah*, UI Press, Jakarta, 1988, hlm. 202.

kapitalisasi (*capitalization*) yang berupa penanaman saham pemerintah pusat pada pemerintah daerah. *Ketiga*, bagi hasil pajak (*tax sharing*) berupa pengalokasian seluruhnya atau sebagian dari penerimaan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. *Keempat*, berupa pinjaman pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. *Kelima*, dalam bentuk yang paling lazim yaitu berupa hibah.⁴²³ Dari kelima jenis bantuan ini dalam konteks hubungan keuangan antara pusat dan daerah merupakan skema perimbangan keuangan yang akan dijelaskan kemudian. Akan tetapi, untuk Aceh dan sebagian Sumut pascabencana *tsunami*, pemberian hibah hendaknya sebagai prioritas utama.

Davey mengatakan bahwa dalam sejarah mengenai sumber-sumber dana bagi pemerintah daerah di Indonesia, maka bantuan pemerintah pusat telah berperan penting dalam pembangunan. Bantuan tersebut dapat digolongkan sebagai: (1) bagi hasil penerimaan yang berasal: (a) dari pajak tanah, dan (b) pungutan lisensi dari iuran pengusaha hutan (HPH dan IHH); (2) bantuan untuk pengeluaran rutin yang terdiri dari: (a) bantuan untuk belanja pegawai, (b) bantuan blok (ganjaran), (c) Sumbangan Pembangunan Pendidikan (SPP) Sekolah Dasar Negeri (SDN), dan (d) bantuan lain-lain untuk belanja pegawai daerah; (3) bantuan Inpres untuk pengeluaran pembangunan yang terdiri dari: (a) bantuan provinsi; (b) bantuan kabupaten/kota; (c) bantuan desa; dan (4) bantuan Inpres untuk sektor tertentu yang terdiri dari: (a) Inpres SD, (b) Inpres Kesehatan, (c) Inpres Jalan, (d) Inpres Penghijauan (reboisasi), (e) Inpres Pasar, dan (f) Inpres Pertokoan.⁴²⁴

Sistem transfer seperti itu mempunyai arti yang sangat penting bagi pemerintahan daerah, karena sebagian besar

⁴²³*Ibid*, hlm. 203-204.

⁴²⁴Nick Devas, dkk, *Keuangan Pemerintah Daerah Di Indonesia*, UI Press, Jakarta, 1989, hlm.

pengeluarannya dibiayai oleh transfer yang diberikan oleh pusat. Menurut B. Raksaka Mahi dan Adriansyah, secara umum terdapat tiga jenis transfer di Indonesia, yaitu: (1) subsidi yang bertujuan untuk mencukupi kebutuhan rutin terutama gaji; (2) bantuan yang bertujuan untuk memberikan bantuan pembangunan baik yang bersifat umum maupun khusus; dan (3) DIP (Daftar Isian Proyek). Kedua jenis yang pertama dapat dikategorikan sebagai bantuan antartingkat pemerintahan (*intergovernmental grants*) sebab menjadi bagian dari anggaran pemerintah daerah. Adapun DIP diklasifikasikan sebagai *in-kind allocation*, karena meskipun dana mengalir ke daerah, tetapi tidak termasuk ke dalam anggaran pemerintah daerah.⁴²⁵ Artinya, seberapa pun besarnya DIP tersebut tidak menjadi beban bagi daerah dalam APBD melainkan beban bagi pusat dalam struktur pengeluaran dalam APBN.

Oentarto Sindung Mawardi, I Made Suwandi, dan Dodi Riyadmadji berpendapat bahwa terdapat berbagai jenis subsidi yang diberikan oleh pusat kepada daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan Di Daerah, baik untuk mendukung pengeluaran rutin maupun pembangunan, yang sumber utamanya adalah utang luar negeri. Subsidi utama untuk membantu kegiatan rutin disalurkan melalui Subsidi Daerah Otonom (SDO) terutama dipakai untuk membayar gaji pegawai daerah, sedangkan subsidi pembangunan disalurkan melalui Inpres. Kebijakan program Inpres yang dimulai tahun 1969 ini meliputi: (1) Inpres Dati I (Provinsi); (2) Inpres Dati II (Kabupaten/Kota); (3) Inpres SD; (4) Inpres Kesehatan; (5) Inpres Pasar; (6)

⁴²⁵B. Raksaka Mahi dan Adriansyah, *Sejarah Transfer Keuangan Pusat Ke Daerah dalam Dana Alokasi Umum (Konsep, Hambatan, dan Prospek Di Era Otonomi Daerah)*, LPEM FE UI - MPKP FEUI - Direjen PKPD Depkeu, Jakarta, hlm. 1.

Inpres Reboisasi/Penghijauan; (7) Inpres Jalan (IPJK); dan (8) Inpres Desa.⁴²⁶

Nurdjaman Arsjad membagi subsidi-subsidi dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah di Indonesia ke dalam tiga kelompok. *Pertama*, subsidi perimbangan keuangan (subsidi daerah otonom) untuk anggaran belanja rutin daerah. *Kedua*, program bantuan pembangunan daerah baik untuk Dati I (Inpres Provinsi), untuk Dati II (Inpres Kabupaten), maupun untuk Desa (Inpres Desa). *Ketiga*, program bantuan pembangunan yang bersifat khusus untuk memberi manfaat langsung kepada masyarakat di daerah seperti bantuan pembangunan SD, pembangunan pasar, dan bantuan penghijauan/reboisasi.⁴²⁷

Ahmad Yani menyatakan, hubungan keuangan antara pusat dan daerah yang sangat luas dapat diwujudkan dalam suatu bentuk keadilan horizontal dan vertikal. Dalam kaitan itu, perimbangan keuangan intrapemerintahan merupakan mekanisme bantuan (*transfer*) keuangan dari jenjang pemerintahan yang lebih tinggi ke jenjang pemerintahan di bawahnya. Transfer seperti itu terjadi karena pertimbangan kesenjangan fiskal vertikal (*vertical imbalance*) dan kesenjangan fiskal horizontal (*horizontal imbalance*). Kesenjangan fiskal vertikal terjadi karena keterbatasan sumber dan kewenangan penerimaan daerah baik dalam bentuk pajak maupun bukan pajak.⁴²⁸ Kesenjangan fiskal horizontal terjadi karena perbedaan kapasitas antardaerah untuk menghasilkan

⁴²⁶Oentarto SM, I Made Suwandi, dan Dodi Riyadmadji, *Menggagas Format Otonomi Daerah Masa Depan*, Samitra Media Utama, Jakarta, 2004, hlm. 112-113.

⁴²⁷Nurdjaman Arsjad, *Hubungan Fiskal Antarpemerintahan Di Indonesia: Peranan dan Masalahnya dalam Otonomi: Peluang Bertanggung Jawab*, Analisis CSIS, Tahun XIX No. 3, Mei-Juni 1990, Jakarta, hlm. 253.

⁴²⁸Ahmad Yani, *Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Daerah Di Indonesia*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2002, hlm. 18.

pendapatan sendiri yang tergantung dari distribusi luas dan besarnya kewenangan atas obyek dan basis pajak, serta kewenangan sumber-sumber non pajak. Dalam kasus Aceh umumnya (Provinsi Aceh dan sebagian Sumut), kesenjangan yang terjadi adalah kesenjangan vertikal yang disebabkan adanya kebutuhan pengeluaran yang jauh lebih besar. Adanya kesenjangan ini merupakan alasan utama perlu adanya perimbangan keuangan dari pusat ke daerah (Provinsi Aceh dan sebagian Sumut) guna menanggulangi kekurangan dana yang cukup besar tersebut.

C. Dana Perimbangan Berdasarkan Undang-Undang

Dalam penjelasan UU Nomor 33/2004 dinyatakan bahwa dana perimbangan merupakan pendanaan daerah yang bersumber dari APBN yang terdiri dari Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK). Hal itu diatur dalam Pasal 10 ayat (1) UU Nomor 33/2004 bahwa dana perimbangan terdiri atas: (a) Dana Bagi Hasil; (b) Dana Alokasi Umum; dan (c) Dana Alokasi khusus. Selain dimaksudkan untuk membantu daerah dalam mendanai kewenangannya, dana perimbangan juga bertujuan untuk mengurangi ketimpangan sumber pendanaan pemerintahan antara pusat dan daerah serta untuk mengurangi kesenjangan pendanaan pemerintahan antardaerah. Ketiga komponen dana perimbangan ini seperti yang dimuat dalam penjelasan undang-undang tersebut, merupakan sistem transfer dana dari pusat ke daerah serta merupakan satu kesatuan yang utuh.

DBH sebagai komponen pertama dari dana perimbangan merupakan dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dibagikan kepada daerah berdasarkan angka persentase tertentu. Berdasarkan Pasal 11 UU Nomor 33/2004, DBH bersumber dari pajak dan sumber daya alam (SDA). *Pertama*, DBH yang bersumber dari pajak terdiri atas: (1) Pajak Bumi dan Bangunan (PBB); (2) Bea Perolehan Hak atas Tanah dan

Bangunan (BPHTB); dan (3) Pajak Penghasilan (PPh) Pasal 25 dan Pasal 29 Wajib Pajak (WP) Orang Pribadi Dalam Negeri, dan PPh Pasal 21. *Kedua*, DBH yang bersumber dari SDA berasal dari: (1) kehutanan; (2) pertambangan umum; (3) perikanan; (4) pertambangan minyak bumi; (5) pertambangan gas bumi; dan (6) pertambangan panas bumi. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, PBB dan BPHTB telah menjadi pajak daerah, sehingga tidak termasuk dana perimbangan lagi.

1. Persentase DBH Pajak

Berdasarkan Pasal 12 ayat (2) UU Nomor 33/2004, DBH dari penerimaan PBB sebesar 90 % untuk daerah dengan tiga perincian. *Pertama*, 16,2 % untuk daerah provinsi yang bersangkutan dan disalurkan ke Rekening Kas Umum Daerah Provinsi. *Kedua*, 64,8 % untuk daerah kabupaten/kota yang bersangkutan dan disalurkan ke Rekening Kas Umum Daerah kabupaten/kota. *Ketiga*, 9 % dipergunakan untuk biaya pemungutan. Pasal 12 ayat (3) menyatakan bahwa 10 % bagian pusat dari penerimaan PBB dibagikan kepada seluruh daerah kabupaten dan kota yang didasarkan atas realisasi penerimaan PBB tahun anggaran berjalan. Pembagian tersebut dilakukan dengan mendasarkan pada pengimbangan. *Pertama*, 65 % dibagikan secara merata kepada seluruh daerah kabupaten/kota. *Kedua*, 35 % dibagikan sebagai insentif kepada daerah kabupaten dan kota yang realisasi tahun sebelumnya mencapai atau melampaui rencana penerimaan "sektor tertentu".⁴²⁹

DBH dari penerimaan BPHTB adalah sebesar 80 % untuk daerah. *Pertama*, 16 % untuk daerah provinsi yang bersangkutan dan disalurkan ke Rekening Kas Umum Daerah

⁴²⁹Berdasarkan UU Nomor 12/1994, PBB ini dibagi ke dalam sektor-sektor seperti perkotaan, pedesaan, perkebunan, kehutanan, dan pertambangan.

Provinsi. *Kedua*, 64 % untuk daerah kabupaten dan kota penghasil dan disalurkan ke Rekening Kas Umum Daerah kabupaen/kota. Adapun 20 % bagian pusat dari penerimaan BPHTB tersebut, dibagikan dengan porsi yang sama besar untuk seluruh kabupaten dan kota.⁴³⁰ Perbedaannya dengan PBB adalah bahwa BPHTB tidak menitikberatkan pada insentif daerah tertentu yang mencapai atau melampaui rencana penerimaan pungutan ini. DBH ini sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009, tidak lagi menjadi DBH.

DBH dari penerimaan PPh Pasal 25 dan PPh Pasal 29 WP Orang Pribadi Dalam Negeri dan PPh Pasal 21 yang merupakan bagian daerah adalah sebesar 20 %. DBH dari penerimaan PPh dibagi antara Pemda Provinsi dan Kabupaten/Kota dengan imbangan 60 % untuk kabupaten/kota dan 40 % untuk provinsi. Penyaluran DBH ini dilaksanakan secara triwulan masing-masing sebesar 25 % dari besarnya DBH yang bersangkutan, dan dibayarkan paling lambat setiap akhir triwulan tersebut.⁴³¹

2. Persentase DBH-SDA

Penerimaan Kehutanan yang berasal dari penerimaan Iuran Hak Pengusahaan Hutan (IHPH) dan Provinsi Sumber Daya Hutan (PSDH) yang dihasilkan dari wilayah daerah yang bersangkutan dibagi dengan imbangan 20 % untuk pusat dan 80 % untuk daerah. DBH dari penerimaan IHPH yang menjadi bagian daerah dibagi dengan rincian 16 % untuk provinsi dan 64 % untuk kabupaten/kota penghasil.⁴³² DBH dari penerimaan PSDH yang menjadi bagian daerah dibagi dengan rincian 16 % untuk provinsi yang bersangkutan, 32

⁴³⁰Pasal 12 ayat (4) dan ayat (5) UU Nomor 33/2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

⁴³¹Pasal 13 ayat (1) sampai ayat (4) UU Nomor 33/2004.

⁴³²Pasal 15 ayat (1) UU Nomor 33/2004.

% untuk kabupaten/kota penghasil, dan 32 % dibagi dengan porsi yang sama besar untuk kabupaten/kota lainnya dalam provinsi yang bersangkutan.⁴³³

Penerimaan kehutanan yang berasal dari Dana Reboisasi dibagi dengan imbalan sebesar 60 % untuk pusat dan 40 % untuk daerah.⁴³⁴ DBH dari Dana Reboisasi yang menjadi bagian daerah dibagi dengan rincian 40 % bagian daerah penghasil digunakan untuk kegiatan rehabilitasi hutan dan lahan di kabupaten/kota penghasil, sedangkan 60 % bagian pusat digunakan untuk kegiatan rehabilitasi hutan dan lahan secara nasional.⁴³⁵

Penerimaan Pertambangan Umum yang dihasilkan dari wilayah daerah yang bersangkutan, dibagi dengan imbalan 20 % untuk pusat dan 80 % untuk daerah.⁴³⁶ Penerimaan Pertambangan Umum terdiri dari: (a) penerimaan iuran tetap (*land-rent*); dan (b) penerimaan iuran eksplorasi dan iuran eksploitasi (*royalty*). DBH dari penerimaan negara iuran tetap (*land-rent*) yang menjadi bagian daerah dibagi dengan rincian 16 % untuk provinsi yang bersangkutan, dan 64 % untuk kabupaten/kota penghasil. DBH dari penerimaan negara iuran eksplorasi dan iuran eksploitasi (*royalty*) yang menjadi bagian daerah dibagi dengan rincian 16 % untuk provinsi yang bersangkutan, 32 % untuk kabupaten/kota penghasil, dan 32 % untuk kabupaten/kota lainnya dalam provinsi yang bersangkutan. Bagian kabupaten/kota dibagikan dengan porsi yang sama besar untuk semua kabupaten/kota dalam provinsi yang bersangkutan.⁴³⁷

⁴³³Pasal 15 ayat (2) UU Nomor 33/2004.

⁴³⁴Pasal 14 huruf a dan huruf b UU Nomor 33/2004.

⁴³⁵Pasal 16 UU Nomor 33/2004.

⁴³⁶Pasal 14 huruf c UU Nomor 33/2004.

⁴³⁷Pasal 17 UU Nomor 33/2004.

Penerimaan Perikanan yang diterima secara nasional dibagi dengan imbalan 20 % untuk pusat dan 80 % untuk seluruh kabupaten/kota.⁴³⁸ Penerimaan Perikanan terdiri dari: (a) Penerimaan Pungutan Pengusahaan Perikanan; dan (b) Penerimaan Pungutan Hasil Perikanan. DBH dari penerimaan negara sektor perikanan ini dibagikan dengan porsi yang sama besar kepada kabupaten/kota di seluruh Indonesia.⁴³⁹

Penerimaan Pertambangan Minyak Bumi yang dihasilkan dari wilayah daerah yang bersangkutan setelah dikurangi komponen pajak dan pungutan lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan, dibagi dengan imbalan 84,5 % untuk pusat dan 15,5 % untuk daerah.⁴⁴⁰ DBH dari Pertambangan Minyak Bumi sebesar 15 % untuk daerah dibagikan dengan rincian: (a) 3 % dibagikan untuk provinsi yang bersangkutan, 6 % dibagikan untuk kabupaten/kota penghasil, dan 6 % dibagikan untuk kabupaten/kota lainnya dalam provinsi yang bersangkutan.⁴⁴¹

Penerimaan Pertambangan Gas Bumi yang dihasilkan dari wilayah daerah yang bersangkutan setelah dikurangi komponen pajak dan pungutan lainnya, dibagi dengan imbalan 69,5 % untuk pusat dan 30,5 % untuk daerah.⁴⁴² DBH Pertambangan Gas Bumi sebesar 30 % untuk daerah dibagikan dengan rincian: (a) 6 % dibagikan untuk provinsi yang bersangkutan; (b) 12 % dibagikan untuk kabupaten/kota penghasil; dan (c) 12 % dibagikan untuk kabupaten/kota lainnya dalam provinsi yang bersangkutan. Bagian untuk kabupaten/kota tersebut dibagikan dengan porsi yang

⁴³⁸Pasal 14 huruf d UU Nomor 33/2004.

⁴³⁹Pasal 18 UU Nomor 33/2004.

⁴⁴⁰Pasal 14 huruf e UU Nomor 33/2004.

⁴⁴¹Pasal 19 ayat (2) UU Nomor 33/2004.

⁴⁴²Pasal 14 huruf f UU Nomor 33/2004.

sama besar untuk semua kabupaten/kota dalam provinsi yang bersangkutan.⁴⁴³

DBH dari Pertambangan Minyak Bumi dan Gas Bumi sebesar 0,5 % dialokasikan untuk menambah anggaran pendidikan dasar. DBH tersebut dibagi dengan rincian: (a) 0,1 % dibagikan untuk provinsi yang bersangkutan; (b) 0,2 % dibagikan untuk kabupaten/kota penghasil; dan (c) 0,2 % dibagikan untuk kabupaten/kota lainnya dalam provinsi yang bersangkutan. Bagian kabupaten/kota tersebut dibagikan dengan porsi yang sama besar untuk semua kabupaten/kota dalam provinsi yang bersangkutan.⁴⁴⁴

Pertambangan Panas Bumi yang dihasilkan dari wilayah daerah yang bersangkutan yang merupakan penerimaan negara bukan pajak, dibagi dengan imbalan 80 % untuk pusat dan 20 % untuk daerah.⁴⁴⁵ Penerimaan Negara dari Pertambangan Panas Bumi yang terdiri dari: (a) Setoran Bagian Pemerintah Pusat; dan (b) Iuran tetap dan iuran produksi. DBH dari Penerimaan Pertambangan Panas Bumi dibagikan kepada daerah dengan rincian: (a) 16 % untuk provinsi yang bersangkutan; (b) 32 % untuk kabupaten/kota penghasil; dan 32 % untuk kabupaten/kota dalam provinsi yang bersangkutan. Bagian kabupaten/kota dibagikan dengan porsi yang sama besar untuk semua kabupaten/kota dalam provinsi yang bersangkutan.⁴⁴⁶

3. Dana Alokasi Umum

Pasal 1 angka 20 UU Nomor 33/2004 menyatakan bahwa Dana Alokasi Umum yang selanjutnya disingkat DAU adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN, yang

⁴⁴³Pasal 19 ayat (3) dan ayat (4) UU Nomor 33/2004.

⁴⁴⁴Pasal 20 UU Nomor 33/2004.

⁴⁴⁵Pasal 14 huruf g UU Nomor 33/2004.

⁴⁴⁶Pasal 21 UU Nomor 33/2004.

dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antardaerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Jumlah keseluruhan DAU ditetapkan sekurang-kurangnya 26 % dari Pendapatan Dalam Negeri Neto yang ditetapkan dalam APBN. Dibandingkan dengan UU Nomor 25/1999, DAU berdasarkan UU Nomor 33/2004 terjadi peningkatan 1 % dari pendapatan neto dalam negeri dalam APBN. DAU suatu daerah dialokasikan atas dasar celah fiskal dan alokasi dasar. Celah fiskal adalah kebutuhan fiskal dikurangi dengan kapasitas fiskal daerah, sedangkan alokasi dasar dihitung berdasarkan jumlah gaji Pegawai Negeri Sipil Daerah (PNSD).⁴⁴⁷

Kebutuhan fiskal daerah merupakan kebutuhan pendanaan daerah untuk melaksanakan fungsi layanan dasar umum. Setiap kebutuhan pendanaan sebagaimana dimaksud di atas, diukur secara berturut-turut dengan jumlah penduduk, Indeks Kemahalan Konstruksi, Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) per kapita, dan Indeks Pembangunan Manusia. Kapasitas fiskal daerah merupakan sumber pendanaan daerah yang berasal dari PAD dan DBH di luar Dana Reboisasi.⁴⁴⁸ Proporsi DAU antara daerah provinsi dan kabupaten/kota ditetapkan berdasarkan imbalan kewenangan antara provinsi dan kabupaten/kota.⁴⁴⁹

DAU atas dasar celah fiskal untuk suatu daerah provinsi sebagaimana telah dijelaskan di atas, dihitung berdasarkan perkalian bobot daerah provinsi yang bersangkutan dengan jumlah DAU seluruh provinsi. Adapun yang dimaksud dengan bobot daerah provinsi adalah merupakan perbandingan antara celah fiskal daerah provinsi yang bersangkutan dan total celah fiskal seluruh daerah provinsi.⁴⁵⁰ DAU atas dasar celah fiskal

⁴⁴⁷Pasal 27 UU Nomor 33/2004.

⁴⁴⁸Pasal 28 UU Nomor 33/2004.

⁴⁴⁹Pasal 29 UU Nomor 33/2004.

⁴⁵⁰Pasal 30 UU Nomor 33/2004.

untuk suatu daerah kabupaten/kota dihitung berdasarkan perkalian bobot daerah kabupaten/kota yang bersangkutan dengan jumlah DAU seluruh kabupaten/kota. Bobot daerah kabupaten/kota adalah merupakan perbandingan antara celah fiskal daerah kabupaten/kota yang bersangkutan dengan total celah fiskal seluruh daerah kabupaten/kota.⁴⁵¹

Daerah yang memiliki celah fiskal sama dengan nol, menerima DAU sejumlah alokasi dasar. Daerah yang memiliki celah fiskal negatif dan nilai negatif tersebut lebih kecil dari alokasi dasar, menerima DAU sebesar alokasi dasar setelah dikurangi hasil celah fiskal. Daerah yang memiliki nilai celah fiskal negatif dan nilai negatif tersebut sama atau lebih besar dari alokasi dasar, maka daerah tersebut tidak akan menerima DAU.⁴⁵²

Data untuk menghitung kebutuhan fiskal dan kapasitas fiskal adalah diperoleh dari lembaga statistik pemerintah dan/atau lembaga pemerintah yang berwenang menerbitkan data yang dapat dipertanggungjawabkan.⁴⁵³ Dalam hal ini pemerintah pusat merumuskan formula dan penghitungan DAU dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah (DPOD).⁴⁵⁴ Hasil penghitungan DAU per provinsi, kabupaten, dan kota ditetapkan dengan Keputusan Presiden.⁴⁵⁵ Penyaluran DAU dilaksanakan setiap bulan sebelum bulan bersangkutan masing-masing sebesar 1/12 dari DAU daerah yang tersebut.⁴⁵⁶ Ketentuan lebih lanjut mengenai DAU berdasarkan Pasal 37 UU Nomor 33/2004 diatur dalam PP.

⁴⁵¹Pasal 31 UU Nomor 33/2004.

⁴⁵²Pasal 32 UU Nomor 33/2004.

⁴⁵³Pasal 33 UU Nomor 33/2004.

⁴⁵⁴Pasal 34 UU Nomor 33/2004.

⁴⁵⁵Pasal 35 UU Nomor 33/2004.

⁴⁵⁶Pasal 36 UU Nomor 33/2004.

4. Dana Alokasi Khusus

Pasal 1 angka 22 UU Nomor 33/2004 menyatakan bahwa DAK adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN dan dialokasikan kepada daerah tertentu dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan Daerah dan sesuai dengan prioritas nasional. Besaran DAK tersebut ditetapkan setiap tahun dalam APBN berdasarkan masing-masing bidang kegiatan disesuaikan dengan ketersediaan dalam APBN tahun yang bersangkutan.⁴⁵⁷ DAK dialokasikan kepada daerah tertentu untuk mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah, sesuai dengan fungsi yang telah ditetapkan dalam APBN.⁴⁵⁸

Pemerintah pusat menetapkan kriteria DAK yang meliputi kriteria umum, kriteria khusus, dan kriteria teknis. Kriteria umum adalah dengan mempertimbangkan kemampuan keuangan daerah dalam APBD. Kriteria khusus ditetapkan dengan memperhatikan peraturan perundang-undangan dan karakteristik daerah, sedangkan kriteria teknis ditetapkan oleh kementerian negara/departemen teknis.⁴⁵⁹

Daerah penerima DAK wajib menyediakan Dana Pendamping sekurang-kurangnya 10 % dari alokasi DAK yang dianggarkan dalam APBD. Daerah dengan kemampuan fiskal tertentu tidak diwajibkan menyediakan dana pendamping.⁴⁶⁰ Ketentuan lebih lanjut mengenai DAK ini ditetapkan dengan PP.⁴⁶¹ Muatan PP tersebut antara lain berisi kriteria umum, kriteria khusus, kriteria teknis, mekanisme pengalokasian, tata cara penyaluran, penganggaran di daerah, pemantauan dan pengawasan, evaluasi, dan pelaporan.⁴⁶²

⁴⁵⁷Pasal 38 UU Nomor 33/2004.

⁴⁵⁸Pasal 39 UU Nomor 33/2004.

⁴⁵⁹Pasal 40 UU Nomor 33/2004.

⁴⁶⁰Pasal 41 UU Nomor 33/2004.

⁴⁶¹Pasal 42 UU Nomor 33/2004.

⁴⁶²Penjelasan Pasal 42 UU Nomor 33/2004.

5. Dana Hibah

Pasal 1 angka 27 UU Nomor 33/2004 menyatakan bahwa hibah adalah penerimaan daerah yang berasal dari pemerintah negara asing, badan/lembaga asing, badan/lembaga internasional, pemerintah pusat, badan/lembaga dalam negeri atau perorangan, baik dalam bentuk devisa, rupiah atau dalam bentuk barang dan/atau jasa termasuk tenaga ahli, pelatihan yang tidak perlu dibayar kembali. Oleh karena itu, maka pendapatan hibah ini merupakan bantuan yang tidak mengikat. Artinya, dalam menerima hibah, daerah tidak boleh melakukan ikatan yang secara politis dapat mempengaruhi kebijakan daerah.⁴⁶³

Hibah yang bersumber dari luar negeri tersebut dilakukan melalui pemerintah pusat. Pemberian hibah yang bersumber dari luar negeri dituangkan dalam naskah perjanjian hibah yang ditandatangani oleh pemerintah dan pemberi hibah luar negeri. Hibah tersebut dituangkan dalam suatu naskah perjanjian antara penerimaan daerah dan pemberi hibah. Pemberi hibah dalam hal ini adalah pemerintah selaku pihak yang menerushibahkan kepada daerah.⁴⁶⁴

Dana yang berasal dari hibah ini digunakan sesuai dengan naskah perjanjian antara daerah penerima dan pemberi hibah. Hibah yang diterima oleh daerah antara lain dapat digunakan untuk menunjang peningkatan fungsi pemerintahan dan pelayanan dasar umum, serta pemberdayaan aparatur daerah.⁴⁶⁵ Tata cara pemberian, penerimaan, dan penggunaan hibah, baik dari dalam negeri maupun luar negeri diatur dengan PP.⁴⁶⁶

⁴⁶³Pasal 44 ayat (1) UU Nomor 33/2004.

⁴⁶⁴Pasal 44 ayat (2) dan ayat (3) UU Nomor 33/2004.

⁴⁶⁵Pasal 44 ayat (4) UU Nomor 33/2004.

⁴⁶⁶Pasal 45 UU Nomor 33/2004.

6. Dana Darurat

Pasal 1 angka 28 UU Nomor 33/2004 menyatakan bahwa Dana Darurat adalah dana yang berasal dari APBN yang dialokasikan kepada daerah yang mengalami bencana nasional dan/atau peristiwa luar biasa dan/atau krisis solvabilitas. Pemerintah pusat mengalokasikan dana darurat yang berasal dari APBN untuk keperluan mendesak yang diakibatkan oleh bencana nasional dan/atau peristiwa luar biasa yang tidak dapat ditanggulangi oleh daerah dengan menggunakan sumber APBD. Alasannya, karena pada dasarnya biaya penanggulangan bencana nasional dibiayai oleh APBD, tetapi apabila APBD tidak mencukupi untuk menanggulangi bencana nasional dan/atau peristiwa luar biasa lainnya, pemerintah pusat mengalokasikan dana darurat yang bersumber dari APBN.⁴⁶⁷

Keadaan yang dapat digolongkan sebagai bencana nasional dan/atau peristiwa luar biasa ditetapkan oleh Presiden. Pengertian dari bencana nasional atau peristiwa luar biasa tersebut adalah bencana yang menimbulkan dampak yang luas sehingga mengganggu kegiatan perekonomian dan sosial.⁴⁶⁸ Sebagai contoh yang terjadi pada tahun 2005 adalah: (1) gempa bumi di Maluku; (2) gempa bumi di Nabire; (3) gempa bumi dan gelombang tsunami di Provinsi NAD dan sebagian Sumut; (4) gempa bumi di Palu dan sekitarnya; (5) banjir di Provinsi Lampung, Sumatera Selatan, Kalimantan, dan sebagainya.

Pemerintah pusat dapat mengalokasikan dana darurat pada daerah yang dinyatakan mengalami krisis solvabilitas. Krisis solvabilitas adalah krisis keuangan berkepanjangan yang dialami daerah selama dua tahun anggaran dan tidak dapat diatasi melalui APBD. Daerah dinyatakan mengalami krisis

⁴⁶⁷Pasal 46 ayat (1) UU Nomor 33/2004.

⁴⁶⁸Pasal 46 ayat (2) UU Nomor 33/2004.

solvabilitas berdasarkan evaluasi pemerintah pusat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Krisis solvabilitas ditetapkan oleh pemerintah pusat setelah berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).⁴⁶⁹ Ketentuan lebih lanjut mengenai dana darurat diatur dengan PP. Materi muatan PP tersebut antara lain mengatur kriteria penetapan bencana nasional atau peristiwa luar biasa, kriteria dan persyaratan pengajuan, tata cara penyaluran, dan pertanggungjawaban dana darurat itu.⁴⁷⁰

D. Implementasi Dana Perimbangan Pascabencana Tsunami Provinsi Aceh dan Sebagian Provinsi Sumut

1. Perspektif Peningkatan DBH Pajak

Untuk kasus Provinsi Aceh dan juga sebagian Sumut yang terkena bencana *tsunami*, jelas bahwa DBH yang berasal dari segala jenis pajak tidak dapat dipenuhi. Alasannya seperti yang telah ditulis terdahulu bahwa wilayah daerah yang terkena tsunami sudah pasti kehilangan sebagian besar obyek, sasaran pemajakan, dan bahkan Wajib Pajaknya sendiri. Oleh sebab itu, sudah pasti bahwa di wilayah daerah yang terkena bencana tsunami mengalami kehilangan potensi pajaknya (*potential loose*) untuk waktu yang relatif tidak dapat ditentukan. Untuk memulihkan pembangunan di wilayah daerah yang terkena tsunami ini, pusat hendaknya memberikan dana perimbangan berupa DBH Pajak setidak-tidaknya beberapa kali lebih besar dari realisasi dana perimbangan yang berasal dari DBH Pajak pada tahun sebelumnya. Artinya, Pusat hendaknya menghitung berapa besar realisasi tahun sebelumnya DBH

⁴⁶⁹Pasal 47 UU Nomor 33/2004.

⁴⁷⁰Pasal 48 UU Nomor 33/2004.

pajak yang berasal dari wilayah daerah terkena *tsunami*, lalu dikalikan tiga untuk tahun pertama, dan dikalikan dua untuk dua tahun berikutnya, serta dikalikan 1,5 untuk lima tahun kemudian dihitung berdasarkan realisasi normal sebelum bencana tsunami ditambah dengan DBH Pajak yang sudah bisa dipungut. Satu tahun pertama adalah tahap menyelamatkan jiwa korban bencana yang dibutuhkan sangat banyak biaya. Masa dua tahun berikutnya adalah tahap rehabilitasi dengan pemulihan standar pelayanan minimum yang juga butuh sangat banyak dana. Waktu lima tahun kemudian adalah tahap rekonstruksi dengan membangun kembali sistem ekonomi, sosial budaya, dan kelembagaan yang juga butuh banyak sekali biaya. Oleh sebab itu, pada masa satu tahun pertama masuk akal bila Pemerintah harus menimbulkan dana pengganti DBH Pajak sebanyak 300 % dari keadaan normal, dua tahun berikutnya 200 % dari keadaan normal, dan lima tahun kemudian 150 % dari keadaan normal. Setiap tahun pemberian dana pengganti DBH Pajak ini harus dievaluasi, apakah cukup besar sehingga harus dipertahankan, jika kurang sehingga harus ditambah, atau jika lebih sehingga harus dikurangi. Hal itu penting guna menentukan kebijakan pemberian dana pengganti DBH Pajak tahun ataupun tahap berikutnya.

2. Perspektif Peningkatan DBH SDA

Begitu pula DBH yang berasal dari SDA, meskipun sumbernya menjadi rusak karena terkena bencana tsunami, namun dana yang dihasilkan dari sumber tersebut harus ditimbulkan oleh Pusat. Mengenai cara menimbulkan dana tersebut dapat juga mengacu kepada cara menimbulkan dana pengganti DBH Pajak, yakni 300 % untuk tahun pertama, 200 % untuk dua tahun berikutnya, dan 150 % untuk lima tahun kemudian, yang dihitung dari tahun anggaran sebelum terjadinya bencana. Pasal 11 ayat (3) UU Nomor 33/2004 menyatakan bahwa DBH yang bersumber dari SDA berasal

dari (1) kehutanan; (2) pertambangan umum; (3) perikanan; (4) pertambangan minyak; (5) pertambangan gas bumi; dan (6) pertambangan panas bumi. Keenam jenis SDA tersebut sudah pasti mengalami kerusakan yang hebat akibat terkena bencana *tsunami* di Provinsi Aceh dan sebagian Sumut, sehingga memerlukan waktu pemulihan yang relatif lama. Hanya SDA Perikanan yang tidak bermasalah karena diambil dari hasil perikanan secara nasional. SDA Kehutanan merupakan SDA yang dapat dipulihkan dalam waktu yang cepat. Meskipun demikian, ada baiknya hutan di wilayah daerah Aceh dan Sumut dihentikan dulu eksploitasinya, karena memang hutan di kedua daerah ini sudah sangat parah kerusakannya.

3. Perspektif Peningkatan DAU

Meskipun terserang bencana *tsunami*, secara matematis sebetulnya sulit untuk merealisasikan peningkatan DAU di Provinsi Aceh dan sebagian Sumut. Alasannya, karena DAU dialokasikan atas dasar celah fiskal dan alokasi dasar. Celah fiskal adalah kebutuhan fiskal dikurangi dengan kapasitas fiskal di Provinsi Aceh dan sebagian Sumut yang terkena bencana akan sulit diperkirakan. Kapasitas fiskal di sana menjadi sangat kecil bahkan dapat dikatakan hilang sama sekali, karena kapasitas fiskal merupakan pendanaan daerah yang berasal dari PAD dan DBH.

Sebagaimana diketahui bahwa PAD yang terdiri dari: (a) hasil pajak daerah; (b) hasil retribusi daerah; (c) hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan; dan (d) lain-lain PAD yang sah. Kita tahu bahwa hasil pajak daerah dan hasil retribusi daerah merupakan "*potential loose*" yang mungkin sampai pada titik nadir, setidaknya untuk beberapa tahun setelah bencana. Di samping itu, kekayaan daerah yang dipisahkan tersebut juga kemungkinan besar menjadi lenyap, atau setidaknya meskipun masih tersisa sudah pasti dalam keadaan rusak parah. Demikian pula mengenai

DBH seperti yang telah dibahas terdahulu nasibnya juga pasti sama dengan PAD. Oleh sebab itu, untuk sementara waktu di Provinsi Aceh dan sebagian Sumut yang terkena bencana, kapasitas fiskalnya menjadi tidak ada atau setidaknya sangat kecil. Akan tetapi, jika DBH bisa ditimbulkan oleh pemerintah pusat seperti usulan di atas, maka kapasitas fiskal akan dapat dihitung kemudian.

Begitu pula alokasi dasar yang dihitung berdasarkan jumlah gaji Pegawai Negeri Sipil Daerah (PNSD) dipastikan banyak mengalami pengurangan. Jumlah gaji yang merupakan gaji pokok ditambah tunjangan keluarga dan tunjangan jabatan tersebut jelas mengalami pengurangan yang signifikan karena ribuan PNSD meninggal dunia karena bencana tsunami. Saat itu, banyak sekali PNSD baik yang mempunyai jabatan struktural, jabatan fungsional, maupun pegawai biasa hilang atau meninggal. Bahkan kepala daerah seperti walikota, bupati, dan lain sebagainya ada juga yang ikut menjadi korban.

Dalam konteks DAU, yang mungkin dapat segera dihitung adalah kebutuhan fiskal Provinsi Aceh dan juga sebagian Sumut (terutama Kabupaten Nias dan Deli Serdang) yang terkena bencana tersebut. Hal ini disebabkan, karena kebutuhan fiskal merupakan kebutuhan pendanaan daerah untuk melaksanakan fungsi layanan dasar umum. Layanan yang dimaksud antara lain penyediaan pelayanan kesehatan dan pendidikan, penyediaan infrastruktur, dan pengentasan masyarakat dari kemiskinan. Biaya pelayanan dasar umum ini merupakan suatu hal yang dapat dikalkulasikan secara cermat karena data kebutuhan tersebut dapat diprediksi. Hasil perhitungan semua biaya tersebut pasti akan mencengangkan, karena selain memang sarana dan prasarana menjadi rusak berat, penduduknya pun hampir semuanya menjadi miskin.

Provinsi Aceh pada tahun anggaran 2004 yang lalu secara keseluruhan mendapat DAU sebesar Rp 2.555.510.000.000,00 (Dua triliun, lima ratus lima puluh lima miliar, lima ratus

sepuluh juta rupiah). Provinsi Sumut khususnya Kabupaten Nias dan Kabupaten Deli Serdang yang tertimpa bencana *tsunami*, pada tahun anggaran 2004 lalu mendapat DAU masing-masing sebesar Rp 155.786.000.000,00 (Seratus lima puluh lima miliar, tujuh ratus delapan puluh enam juta rupiah) dan Rp 485.416.000.000,00 (Empat ratus delapan puluh lima miliar, empat ratus enam belas juta rupiah). Meskipun demikian, di Provinsi Sumut yang kerusakannya parah akibat terjangan tsunami adalah Kabupaten Nias. Di Provinsi Aceh, secara rinci jumlah penerimaan DAU baik daerah provinsi maupun daerah kabupaten/kota dapat dilihat pada tabel 2.

Tabel 2. Rincinan DAU Provinsi Aceh Tahun Anggaran 2004

NO.	PROVINSI	KABUPATEN	KOTA	DAU 2004
1.	Aceh			76.124.000.000,00
2.		Aceh Barat		115.732.000.000,00
3.		Aceh Besar		192.200.000.000,00
4.		Aceh Selatan		126.339.000.000,00
5.		Aceh Singkil		106.034.000.000,00
6.		Aceh Tengah		158.675.000.000,00
7.		Aceh Tenggara		117.296.000.000,00
8.		Aceh Timur		143.900.000.000,00
9.		Aceh Utara		199.696.000.000,00
10.		Bireuen		159.116.000.000,00
11.		Aceh Pidie		233.016.000.000,00
12.		Simeuleu		90.043.000.000,00
13.			Banda Aceh	145.114.000.000,00
14.			Sabang	80.258.000.000,00
15.			Langsa	85.498.000.000,00
16.			Lhokseumawe	95.473.000.000,00
17.		Nagan Raya		94.900.000.000,00
18.		Aceh Jaya		77.699.000.000,00
19.		Aceh Barat Daya		80.452.000.000,00
20.		Gayo Luwes		85.734.000.000,00
21.		Aceh Tamiang		92.011.000.000,00
			Jumlah	2.555.510.000.000,00

Sumber: Kepres Nomor 109/2003 Tanggal 31 Desember 2003.

Jumlah DAU yang tertera dalam tabel di atas merupakan jumlah kebutuhan daerah Provinsi maupun kabupaten/kota di Provinsi Aceh berdasarkan keadaan normal pada tahun anggaran 2004 yang lalu. Hal ini berbeda dengan keadaan tidak normal seperti tahun-tahun mendatang akibat dilanda bencana *tsunami*. Untuk meningkatkan penerimaan Provinsi Aceh yang berasal dari DAU maka diusulkan: (1) 300 % dari

DAU 2004 untuk tahun anggaran 2005; (2) 200 % dari DAU 2004 untuk tahun anggaran 2006 dan 2007; dan (3) 150 % dari DAU 2004 untuk tahun anggaran lima tahun berikutnya. Meskipun demikian, kebijakan ini diharapkan fleksibel berdasarkan evaluasi tahunan maupun evaluasi tahapan pengucuran DAU tersebut, yakni satu tahun, dua tahun, dan lima tahun ke depan. Jika memungkinkan hasilnya disesuaikan dengan kebutuhan setelah dievaluasi.

Pemberlakuan variabel-variabel tertentu dalam menetapkan jumlah DAU secara normal tidak mungkin dapat dilakukan untuk Provinsi Aceh dan Kabupaten Nias Provinsi Sumut. Alasannya, karena jika memberlakukan variabel tersebut, maka kucuran DAU untuk wilayah daerah pascabencana tsunami ini tidak dapat ditingkatkan, bahkan cenderung berkurang. *Pertama*, jumlah penduduk yang merupakan variabel yang mencerminkan kebutuhan akan penyediaan pelayanan publik menjadi berkurang sebanyak 236.918 jiwa sebagai korban tsunami. *Kedua*, luas wilayah yang merupakan variabel yang mencerminkan kebutuhan atas penyediaan sarana dan prasarana persatuan wilayah daratan di Provinsi Aceh dan Kabupaten Nias, juga mengalami penyusutan yang signifikan akibat abrasi yang disebabkan oleh gelombang tsunami. *Ketiga*, indeks kemahalan konstruksi yang merupakan cerminan tingkat kesulitan geografis yang dinilai berdasarkan tingkat kemahalan harga prasarana fisik secara relatif antardaerah Di Provinsi Aceh dan Kabupaten Nias menjadi meningkat karena banyak daerah yang menjadi terisolir akibat bencana tsunami. *Keempat*, PDRB yang merupakan cerminan potensi dan aktivitas perekonomian Provinsi Aceh dan Kabupaten Nias yang dihitung berdasarkan total seluruh *output* produksi kotor jelas menjadi menurun secara signifikan. *Kelima*, indeks pembangunan manusia yang merupakan variabel yang mencerminkan tingkat pencapaian kesejahteraan penduduk atas pelayanan dasar di bidang

pendidikan dan kesehatan di Provinsi Aceh dan Kabupaten Nias merupakan suatu hal yang menurun secara tajam. *Keenam*, kebutuhan pendanaan Provinsi Aceh dan Kabupaten Nias dihitung dengan pendekatan total pengeluaran rata-rata nasional akan mengalami peningkatan secara derastis.

4. Perspektif Peningkatan DAK

DAK dialokasikan kepada daerah tertentu untuk mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah. Maksud daerah tertentu adalah daerah yang memenuhi kriteria yang ditetapkan setiap tahun untuk mendapatkan alokasi DAK. Berdasarkan rumusan tersebut, maka tidak semua daerah mendapatkan alokasi DAK tersebut. Khusus untuk Provinsi Aceh dan Kabupaten Nias (juga Kabupaten Deli Serdang yang pada tahun anggaran 2004 tidak mendapatkan DAK) yang terkena bencana *tsunami* diharapkan mendapatkan DAK tanpa kecuali. Alasannya, karena wilayah daerah tersebut sangat membutuhkan banyak dana untuk menjalankan fungsi dalam rincian belanja negara yang terdiri dari pelayanan umum, pertahanan, ketertiban dan keamanan, ekonomi, lingkungan hidup, perumahan dan fasilitas umum, kesehatan, pariwisata, budaya, agama, pendidikan, dan perlindungan sosial. Kesemuanya itu membutuhkan banyak dana yang bersumber dari DAK.

Besarnya alokasi DAK untuk daerah kabupaten/kota di Provinsi Aceh dan Kabupaten Nias serta Kabupaten Deli Serdang di Provinsi Sumut berdasarkan Keputusan Menteri Keuangan (Menkeu) Nomor 549/KMK.07/2003 tentang Penetapan Alokasi dan Pedoman Umum Pengelolaan DAK Non Dana Reboisasi Tahun Anggaran 2004 dapat dilihat pada tabel berikut.

Tabel 3. Penetapan Alokasi DAK Provinsi Aceh 2004 (Rp. Juta)

No.	Daerah	Bidang Pendidikan	Bidang Kesehatan	Bidang Jalan	Bidang Irigasi	Bidang Kelautan Perikanan	Bidang Prasarana Pemerintahan	Total
1.	Kab. Aceh Barat	1.800	1.300	3.720	1.800			9.650
2.	Kab. Aceh Besar	1.800	1.300	2.800	1.500	1.020		8.420
3.	Kab. Aceh Selatan	1.900	1.300	2.630	1.600	1.040		8.470
4.	Kab. Aceh Singkil	1.900	1.300	2.170	1.400	1.030		7.800
5.	Kab. Aceh Tengah	1.700	1.300	2.640	1.700	1.020		8.360
6.	Kab. Aceh Tenggara	1.500	1.200	2.970	1.800	1.020		8.490
7.	Kab. Aceh Timur	2.200	1.300	4.460	1.900	1.040		10.900
8.	Kab. Aceh Utara	1.300	1.200	1.910	1.500	1.030		6.940
9.	Kab. Bireun	1.800	1.300	2.300	1.500	4.030		10.930
10.	Kab. Pidie	1.900	1.300	3.170	1.600	1.030		9.000
11.	Kab. Simeuleu	2.000	1.300	2.270	1.600			7.170
12.	Kota Banda Aceh	2.100	1.300	2.230		1.030		6.660
13.	Kota Sabang	1.700	2.030	1.770				5.500
14.	Kota Langsa	2.900	1.400	2.500			4.000	10.800
15.	Kota Lhokseumawe	2.000	1.730	1.770			4.000	9.500
16.	Kab. Aceh Jaya	1.800	2.210	1.490				5.500
17.	Kab. Nagan Raya	1.700	2.310	1.490				5.500
18.	Kab. Aceh Barat Daya	1.800	2.110	1.590				5.500
19.	Kab. Gayo Lues	1.400	2.940	1.160				5.500
20.	Kab. Aceh Tamiang	2.000	2.210	1.290				5.500
	Total	37.200	32.340	48.330	17.900	14.320	8.000	186.090

Tabel 4. Alokasi Penetapan DAK Kabupaten Nias dan Deli Serdang 2004 (Rp. Juta)

No.	Daerah	Bidang Pendidikan	Bidang Kesehatan	Bidang Jalan	Bidang Irigasi	Bidang Kelautan Perikanan	Bidang Prasarana Pemerintahan	Total
1.	Kab. Nias	2.200	1.400	3.090	1.600	1.040		9.330
2.	Kab. Deli Serdang							
	Total	2.200	1.400	3.090	1.600	1.040		9.330

Ada berbagai alasan untuk meningkatkan DAK di Provinsi Aceh dan Sumut (Kabupaten Nias dan Deli Serdang), yakni berdasarkan kriteria umum, kriteria teknis dan alokasi. Berdasarkan kriteria umum peningkatan tersebut harus dilakukan dengan alasan bahwa pengalokasian DAK diprioritaskan untuk daerah-daerah yang kemampuan fiskalnya rendah atau di bawah rata-rata. Dengan demikian, maka di wilayah daerah yang terkena bencana tsunami ini bukan hanya mempunyai kemampuan fiskal rendah atau di bawah rata-rata, melainkan tidak mempunyai kemampuan fiskal sama sekali.

Berdasarkan kriteria teknis setiap bidang seperti pendidikan, kesehatan, infrastruktur, prasarana jalan, prasarana irigasi, kelautan dan perikanan, dan prasarana pemerintahan, sangat membutuhkan banyak sekali alokasi DAK di Provinsi Aceh dan Kabupaten Nias (juga Deli Serdang). Untuk bidang pendidikan harus ditingkatkan dengan dua alasan. *Pertama*, jumlah ruang kelas SD/Madrasah Ibtidaiyah (MI), Sekolah Menengah Pertama/Madrasah Tsanawiyah (SMP/Mts), dan Sekolah Menengah Atas/Madrasah Aliyah/Sekolah Menengah Kejuruan (SMA/MA/SMK) sangat banyak sekali yang rusak parah dan bahkan hancur. *Kedua*, Indeks Kemahalan Konstruksi (IKK) jelas melambung tinggi akibat bencana tsunami. Secara rinci kerusakan gedung sekolah akibat bencana tsunami di Provinsi Aceh adalah: (1) Taman Kanak-Kanak (TK) yang semula berjumlah 545 buah kini tinggal 63 buah; (2) SD/MI yang semula berjumlah 3.369 buah kini menjadi 220 buah yang tersisa; (3) SMP/MTs kini tinggal 59 buah; (4) SMA/MA tinggal 31 buah; dan (5) SMK yang semula 67 buah kini hanya tersisa tujuh buah (*Kompas*, 31/01/2005).

Kriteria teknis bidang kesehatan yang juga sangat merosot dengan berbagai pertimbangan. *Pertama*, *Human Property Index* (indeks kemiskinan masyarakat) yang terdiri dari: (1) persentase penduduk yang diperkirakan tidak mencapai usia

40 tahun sangat banyak akibat kesehatan yang rendah; (2) persentase penduduk tanpa jangkauan air bersih sangat besar; (3) persentase penduduk tanpa jangkauan fasilitas kesehatan sangat besar; dan (4) persentase balita kurang gizi juga sangat besar. *Kedua*, jumlah Puskesmas (Perawatan dan Non Perawatan), Puskesmas Pembantu, dan Puskesmas Keliling (Perairan dan Roda Empat) sangat sedikit dan bahkan di banyak daerah menjadi tidak ada. *Ketiga*, IKK menjadi sangat tinggi.

Kriteria teknis bidang infrastruktur menjadi sangat rendah di wilayah daerah pascabencana tsunami yang meliputi dua hal. *Pertama*, kriteria teknis untuk prasarana jalan menjadi sangat rendah dikarenakan banyak sekali jalan yang rusak parah akibat bencana tersebut. *Kedua*, kriteria teknis untuk prasarana irigasi juga menjadi sangat rendah disebabkan banyak bendungan yang jebol dan sarana irigasi yang hancur dan sebagian yang tersisa menjadi rusak parah. Di Kabupaten Aceh Utara sedikitnya 44.000 hektar sawah kekeringan dan berubah menjadi tadah hujan akibat irigasi yang hancur. Di Kabupaten Bireuen, kerusakan saluran irigasi juga menyebabkan sedikitnya 19.500 hektar tanaman padi terancam puso (*Kompas*, 31/01/2005). Untuk prasarana jalan yang menjadi pertimbangan adalah: (1) kondisi mantap jalan kabupaten/kota menjadi sangat kecil; (2) pelayanan jalan terhadap wilayah menjadi sangat rendah; (3) bobot beban lalu lintas menjadi sangat rendah; dan (4) IKK menjadi melambung tinggi. Untuk prasarana irigasi yang menjadi pertimbangan adalah: (1) rata-rata produksi padi sawah menjadi tidak ada; (2) kerapatan daerah irigasi terhadap wilayah menjadi sangat jarang; (3) kinerja daerah irigasi menjadi sangat rendah; (4) luas daerah irigasi menjadi sangat kecil; dan (5) IKK yang melambung tinggi.

Kriteria teknis bidang kelautan dan perikanan perlu mempertimbangkan berbagai hal untuk meningkatkan DAK di wilayah daerah pascabencana tsunami. Hal-hal yang perlu

dipertimbangkan tersebut adalah: (1) luas baku usaha budidaya menjadi sangat kecil; (2) produksi perikanan budi daya menjadi sangat rendah; (3) jumlah balai benih ikan menjadi sangat sedikit; (4) produksi perikanan tangkap menjadi sangat kecil; (5) jumlah pangkalan pendaratan ikan menjadi sangat sedikit; dan (6) IKK menjadi melambung tinggi. Data menunjukkan bencana tsunami di Provinsi Aceh merusak sedikitnya 8.290 hektar tambak yang tersebar di Kabupaten Pidie, Bireuen, Aceh Barat, Aceh Timur, dan Simeuleu. Berdasarkan taksiran kerusakan tambak tersebut menelan kerugian sebesar Rp 3,6 triliun. Nelayan dan petambak yang terkena bencana tsunami dan saat ini masih hidup berjumlah 54.516 orang, sedangkan yang hilang dan/atau meninggal dunia sebanyak 14.373 orang. Kondisi mereka yang masih hidup adalah tidak lagi memiliki tempat tinggal, perahu, dan tempat usaha (*Kompas*, 31/01/2005).

Berdasarkan beberapa kriteria umum dan kriteria teknis tersebut, maka wilayah daerah pascabencana tsunami perlu perlakuan khusus untuk menetapkan besaran alokasi DAK yang dibutuhkan. Hal ini mengacu pada cara penetapan dana perimbangan yang lain, yakni: (1) 300 % dari DAK 2004 untuk tahun anggaran 2005; (2) 200 % dari DAK 2004 untuk tahun anggaran 2006 dan 2007; dan (3) 150 % dari DAK 2004 untuk lima tahun berikutnya. Meskipun demikian, hal ini harus fleksibel berdasarkan kebutuhan nyata wilayah daerah tersebut setelah dilakukan evaluasi tahunan maupun evaluasi tahapan.

5. Perspektif Peningkatan Dana Hibah

Sejak terjadi bencana tsunami pada tanggal 26 Desember 2004 yang lalu, Provinsi Aceh dan juga Sumut banyak sekali menerima hibah. Tidak kurang dari 31 negara asing secara sukarela memberikan bantuan hibah (langsung dan tak langsung) baik dalam bentuk uang, barang (yang berupa

makanan/minuman, pakaian, tenda dan lain-lain), jasa (para sukarelawan), maupun tenaga ahli (dokter, insinyur, dan lain-lain). Begitu pula dari dalam negeri banyak sekali bantuan yang disalurkan melalui lembaga-lembaga resmi seperti media massa baik cetak maupun elektronik. Keterlibatan media massa ini memang merupakan fenomena menarik karena mereka biasanya lebih transparan baik dalam pengelolaan maupun penyaluran dibandingkan dengan lembaga lainnya. Tercatat seperti Media Group yang mengelola bantuan paling besar di antara lembaga lainnya, karena diperkirakan dapat mencapai Rp 150 miliar. Setelah itu diikuti oleh Dompot Kemanusiaan Kompas (DKK), Pundi Amal SCTV, Program Kita Peduli Indosiar, dan RCTI Peduli yang diperkirakan masing-masing dapat mencapai sekitar Rp 50 miliar, serta masih banyak lagi lembaga yang lain, baik media massa, Palang Merah Indonesia (PMI), LSM, instansi pemerintah, maupun perorangan.

Khusus hibah yang berasal dari luar negeri kebanyakan berupa komitmen bantuan yang belum dapat dicairkan. Bantuan tersebut ada yang berupa hibah murni dan sudah tersalurkan seperti makanan/minuman, obat-obatan, pakaian, tenda, dan lain-lain. Negara-negara yang memberikan hibah murni ini adalah seperti Arab Saudi, Jepang, Malaysia, Singapura, dan sebagainya, tetapi ada pula negara yang menjadikan bantuan tersebut sebagai pinjaman lunak seperti Australia. Kelompok negara-negara donor seperti yang tergabung dalam *CGI* juga menjanjikan moratorium utang luar negeri kepada Indonesia untuk dipakai membangun Aceh. Jumlah utang luar negeri Indonesia termasuk pokok dan bunganya yang harus dibayar pada tahun 2005 adalah sebesar 7,2 miliar dolar AS, 4,6 miliar dolar AS di antaranya berasal dari negara-negara *CGI*.

Untuk memperbanyak hibah ini hendaknya pemerintah secara pro-aktif mencari donatur luar negeri yang berkenan memberikan hibah. Alasannya, karena hibah yang bersumber dari luar negeri dituangkan dalam naskah perjanjian hibah

yang ditandatangani oleh Pemerintah Indonesia dan negara pemberi hibah tersebut. Hibah ini dapat digali dari negara-negara yang telah memberikan komitmennya untuk membantu Aceh, baik yang berupa hibah murni maupun yang berupa pinjaman lunak, karena siapa tahu jika diadakan pendekatan yang intensif bisa saja pinjaman lunak tersebut akan berubah status menjadi hibah murni. Di samping itu, negara-negara yang telah menyatakan hibah murni dan telah menyebutkan nominalnya, bisa saja didekati dengan diplomasi untuk ditingkatkan. Negara-negara donor ini telah memberikan hibah langsung ke masyarakat Aceh dan Sumut sebesar 0,5 miliar dolar AS yang berupa dana "*off budget*". Beberapa negara telah menyatakan memberikan bantuan (hibah) 371,55 juta dolar AS, termasuk yang dikelola PBB sebesar Rp 240 juta dolar AS (Kompas, 19/01/2005).

6. Perspektif Peningkatan Dana Darurat

Pada dasarnya biaya penanggulangan bencana nasional dibiayai dari APBD, tetapi apabila APBD tidak mencukupi untuk menanggulangi bencana nasional dan/atau peristiwa luar biasa lainnya, Pemerintah Pusat mengalokasikan Dana Darurat yang bersumber dari APBN.⁴⁷¹ Dalam APBN 2005 terdapat dana sebanyak 2,8 miliar dolar AS yang berasal dari CGI. Dana yang merupakan bagian dari komitmen CGI sejumlah 3,3 miliar dolar AS tersebut sebagian tentu saja dapat digunakan sebagai dana darurat. Dana darurat ini dapat ditingkatkan mengingat ada "*pledging*" khusus untuk Aceh setelah Indonesia melakukan *damage assessment* dan strategi pembangunan kembali Aceh seperti yang telah dijelaskan pada awal tulisan ini.

Dana darurat ini dapat diadakan dalam waktu yang lama atau setidaknya sampai rehabilitasi dan rekonstruksi

⁴⁷¹Penjelasan Pasal 46 ayat (1) UU Nomor 33/2004.

Aceh selesai. Pemberian dana darurat ini dapat dikucurkan mengikuti skala usulan dana perimbangan lainnya di atas, yakni tahun pertama sangat besar, dua tahun kemudian besar, dan lima tahun kemudian cukup. Hal ini diberikan melalui APBN kepada Aceh dengan dua pertimbangan. *Pertama*, bencana yang terjadi di Aceh (termasuk juga Sumut) merupakan peristiwa yang sangat luar biasa besarnya yang menimbulkan dampak sangat luas sehingga mengganggu kegiatan perekonomian dan sosial. *Kedua*, pemerintah daerah Aceh (juga Kabupaten Nias di Sumut) mengalami krisis solvabilitas yang tinggi dan dalam waktu yang relatif lama dan sangat tidak dapat diatasi melalui APBD.

E. Penutup

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa bencana *tsunami* yang terjadi di Provinsi Aceh dan sebagian Sumut telah menimbulkan kerusakan yang sangat parah dan kerugian yang sangat besar. Tercatat 236.918 jiwa meninggal dan/atau hilang, yang terdiri dari 109.169 orang meninggal dan sudah dikubur, sedangkan sebanyak 127.749 orang masih dinyatakan hilang. Kerugian materi mencapai 4,5 miliar dolar AS atau setara dengan Rp 46 triliun, 675 juta dolar AS atau setara dengan Rp 6 triliun di antaranya merupakan kerugian akibat lingkungan yang rusak.

Untuk membangun kembali Provinsi Aceh dan juga Sumut pascabencana *tsunami* ini dilakukan dengan tiga tahap. *Pertama*, penyelamatan jiwa korban bencana yang memakan waktu sampai satu tahun (dengan kegiatan antara lain adalah merelokasi pengungsi, pemulihan kesehatan mental maupun fisik korban, dan lain sebagainya). *Kedua*, rehabilitasi dengan sasaran pemulihan standar pelayanan minimum yang memakan waktu hingga dua tahun. *Ketiga*, rekonstruksi dengan membangun kembali sistem ekonomi, sosial budaya, dan kelembagaan yang memakan waktu hingga lima tahun.

Untuk membiayai pembangunan kembali Provinsi Aceh dan sebagian Sumut itu diperlukan banyak transfer dari pemerintah pusat. Transfer tersebut diharapkan berupa dana perimbangan, yang terdiri dari DBH, DAU, dan DAK. Masing-masing jenis dana perimbangan ini hendaknya diberikan: (1) sebesar 300 % dari tahun anggaran 2004 (sebelum bencana) untuk tahun pertama yang bertepatan dengan tahap penyelamatan jiwa korban bencana; (2) sebesar 200 % dari tahun anggaran 2004 untuk dua tahun berikutnya yang bertepatan dengan tahap rehabilitasi; dan (3) sebesar 150 % dari tahun anggaran 2004 untuk lima tahun kemudian yang bertepatan dengan tahap rekonstruksi. Meskipun demikian, besarnya persentase tersebut tidaklah mutlak karena harus disesuaikan dengan kebutuhan berdasarkan evaluasi tahunan ataupun evaluasi berdasarkan tahapan pembangunan kembali tersebut di atas.

Di samping dana perimbangan, pembangunan kembali wilayah daerah bencana tersebut diharapkan dapat didanai dari sumber lain-lain pendapatan alokasi dari pusat yang berupa hibah dan dana darurat. Meskipun sudah banyak komitmen dari beberapa negara mengenai hibah yang datang dari masyarakat internasional, tetapi pemerintah perlu menindaklanjutinya dengan seksama agar dana ini dapat diperbesar dan dipergunakan sesuai dengan peruntukannya. Hibah yang berasal dari dalam negeri juga cukup besar baik yang langsung maupun tidak langsung, tugas pemerintah adalah melakukan pengelolaan maupun pengawasan agar dana ini tepat sasaran. Begitu pula dana darurat harus dicadangkan yang cukup dalam APBN. Dengan demikian, jika hal ini dilakukan dengan baik maka kita akan melihat Aceh baru lebih baik dalam beberapa tahun kemudian.

DAFTAR PUSTAKA

- Anonimous, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi Ketiga, Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, Jakarta: Balai Pustaka, 2001.
- Arsjad, Nurdjaman. *Hubungan Fiskal Antar-Pemerintahan Di Indonesia Peranan dan Masalahnya*, Analisis CSIS No. 3 Tahun XIX, Jakarta, 1990.
- Arsjad, Nurdjaman dkk, *Keuangan Negara*, Jakarta: Intermedia, 1992.
- Asshiddiqie, Jimly. *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2002.
- Balh, Roy W. *Implementation Rules for Fiscal Decentralization*, International Studies Program Working Paper, Atlanta: Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, AS: 1999.
- Basri, Yuswar Zainul dan Mulyadi Subri, *Keuangan Negara Dan Analisis Kebijakan Utang Luar Negeri*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2003.
- Bird, Ricard M. dan Francois Vaillancourt, *Desentralisasi Fiskal Di Negara-Negara Berkembang*, Alih Bahasa: Almizan Ulfa, Jakarta: Penerbit PT Gramedia Pustaka Utama, 2000.
- Davey, K.J. *Pembiayaan Pemerintahan Daerah, Praktek-Praktek Internasional dan Relevansinya bagi Dunia Ketiga*, Terjemahan Amanullah, dkk, Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia (UI Press), 1988.
- Devas, Nick dkk, *Keuangan Pemerintah Daerah Di Indonesia*, Jakarta: Penerbit UI Press, 1989.

- Echols, John M. dan Hassan Shadily, *Kamus Inggris Indonesia*, Jakarta: Penerbit PT Gramedia, 1990.
- Garner, Bryan A. (ed), *Black's Law Dictionary*, Seventh Edition 1 & 2, West Group, ST. Paul, Minn, 1999.
- Gove, Philip Babcock. Webster,s Third New International Dictionary, USA: Merriam-Webster, Incorporated, 1993.
- Hadjon, Philipus M. dkk, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Yogyakarta: Gadjahmada University Press, 1999.
- Halim, Abdul. Akuntansi Sektor Publik – Akuntansi Keuangan Daerah, Jakarta: Penerbit Salemba Empat, 2002.
- Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara – Beracara Di Pengadilan Tata Usaha Negara*, Buku II, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1993.
- Kadajatmiko, *Dinamika Sumber Keuangan Bagi Daerah*, Makalah Workshop International, Bandung, 2002.
- Kaho, Josef Riwu. *Analisa Hubungan Pemerintahan Pusat Dan Daerah Di Indonesia*, Jakarta: PT Bina Aksara, 1982.
- Koesoemahatmadja, RDH., *Pengantar Ke Arah Sistem Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, Bandung: Penerbit Binacipta, 1979.
- Kuncoro, Mudrajad. *Desentralisasi Fiskal Di Indonesia – Dilema Otonomi dan Ketergantungan*, Prisma No. 4 Tahun XXIV, Jakarta, 1995.
- Kwon, Osung. *The Effect of Fiscal Decentralization on Public Spending*, Oates, 1999.
- Litvack, Jennie and Jessica Seddon (ed), *Decentralization*, Briefing NoefingNotes, World Bank Institute, 1999.
- Manan, Bagir. *Hubungan Antara Pusat Dan Daerah Menurut Asas Desentralisasi Berdasarkan UUD 1945*, Disertasi, Fakultas Pascasarjana Unversitas Padjadajaran, Bandung, 1990.
- Manan, Bagir., *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta: Penerbit Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum UII, 2001.

- Mardiasmo, *Otonomi & Manajemen Keuangan Daerah*, Yogyakarta: Penerbit PT Andi, 2002.
- Mawardi, Oentarto Sindung dkk, *Format Otonomi Daerah Masa Depan*, Jakarta: Samitra Media Utama, 2004.
- Muslimin, Amrah. *Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah*, Bandung: Penerbit Alumni, 1986.
- Saragih, Juli Panglima. *Desentralisasi Fiskal Dan Keuangan Daerah Dalam Otonomi*, Jakarta: Penerbit Ghalia Indonesia, 2003.
- Sarundajang, S.H., *Pemerintahan Daerah Di Berbagai Negara*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2001.
- Sindang, Enoch. dan Nurošo L. Wahyudi, *Peran Pemerintah Dalam Mencapai Tujuan Ekonomi Nasional*, Makalah Seminar, Jakarta, September, 2005.
- Suparmoko, M. *Keuangan Negara Dalam Teori Dan Praktek*, Edisi 5, PT BPF, Yogyakarta, 2000.
- Wasistiono, Sadu. *Kapita Selektta Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Edisi Kedua, Bandung: Penerbit Fokusmedia, 2002.
- Wehmeier, Sally (ed), *Oxford Advanced Learner,s Dictionary of Current English*, Sixth Edition, New York, USA: Oxford University Press, 2000.
- Yani, Ahmad. *Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Daerah Di Indonesia*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2002.