

TINJAUAN IMPLEMENTASI DESENTRALISASI FISKAL DI TIGA PROPINSI (KALIMANTAN TIMUR, KALIMANTAN SELATAN DAN KALIMANTAN TENGAH

H. M. Aswin

Penulis adalah Dosen Universitas Kutai Kartanegara Tenggarong

Abstrak :

Desentralisasi Fiskal adalah pelimpahan kewenangan kepada daerah untuk menggali dan menggunakan sendiri sumber-sumber penerimaan daerah sesuai dengan potensinya masing-masing (Sidik, 2002; Bird dan vaillancourt, 2000). Di era otonomi daerah, Desentralisasi Fiskal sangat menentukan keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah mengingat dengan adanya Desentralisasi Fiskal akan dapat meningkatkan efisiensi ekonomi, perbaikan akuntabilitas, dan peningkatan mobilisasi dana (Bird & Vaillancourt, 2000).

Kata Kunci : Implementasi, Desentralisasi Fiskal

Latar Belakang

Berkaitan dengan konteks hubungan keuangan pemerintah pusat dan daerah, penerapan Desentralisasi Fiskal berarti daerah diberikan wewenang untuk memanfaatkan sumber keuangan sendiri dan didukung dengan perimbangan keuangan antara pusat dan daerah. Dengan demikian proporsi antara pemberian wewenang terhadap tugas, tanggungjawab dan pemberian wewenang dalam pengelolaan keuangan untuk mendukung wewenang, tugas dan tanggungjawab tersebut hendaknya berimbang. Selama ini yang terjadi adalah ketidak seimbangan antara pemberian tugas dan tanggungjawab dengan kewenangan dalam pengelolaan keuangan. Daerah masih lebih banyak berperan sebagai pelaksana keputusan Pusat saja tanpa memiliki kewenangan untuk menentukan dan menggunakan sendiri sumber-sumber keuangan yang ada di daerahnya.

Desentralisasi fiskal sebagai elemen terpenting dalam pelaksanaan otonomi daerah dimaksudkan agar dapat mengurangi ketergantungan keuangan daerah terhadap pusat. Sementara ini Desentralisasi Fiskal masih dipahami

sebagai pelimpahan kewenangan kepada daerah dalam hal tugas-tugas pengeluaran dan pembagian penerimaan negara kepada daerah. Bentuknya adalah dengan memberikan keleluasaan daerah melalui *block grant* seperti Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Perimbangan lainnya. Padahal Desentralisasi Fiskal idealnya harus mengarah pada lahirnya otoritas fiskal di daerah yang berarti adanya kemampuan pemerintah daerah untuk menentukan pajak yang akan dikenakan, rancangan pajak dan akses langsung ke sumber pendanaan (Dafflon, 1997). Kewenangan perpajakan ini merupakan bagian integral dari perspektif keuangan negara, dan harus menjadi prioritas pertimbangan kebijakan Desentralisasi Fiskal.

Tujuan Penelitian

Melihat masih adanya kesenjangan dalam pemahaman dan pemaknaan dari esensi Desentralisasi Fiskal tersebut, oleh karenanya penelitian ini ingin mengungkapkan bagaimana penerapan Desentralisasi Fiskal semenjak diberlakukannya Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 yang kemudian diganti dengan UU No. 32 Tahun 2004 mengenai Pemerintahan Daerah dan Undang-

Undang No. 25 Tahun 1999 yang kemudian diganti dengan UU No. 33 Tahun 2004 tentang perimbangan keuangan Pusat Daerah dan apakah mempunyai dampak positif terhadap kinerja Pemerintah Kabupaten/Kota.

METODE PENELITIAN

Peneliti berusaha menyerap aspirasi dan persepsi daerah mengenai tingkat kewenangan daerah dalam rangka penerapan Desentralisasi Fiskal yang berlangsung selama era otonomi daerah (sejak 2001). Penelitian ini melihat secara spesifik apakah ada dampak positif kewenangan pemerintah daerah dalam penetapan basis pajak, penetapan jenis pajak dan retribusi, penetapan tarif pajak dan retribusi, penetapan program dan kegiatan, serta kewenangan dalam penetapan anggaran.

Pertimbangan memilih Pemerintah Kabupaten/Kota di tiga provinsi, diantaranya bahwa provinsi – provinsi tersebut menduduki peringkat 3 besar di wilayah Kalimantan dalam pertumbuhan PDRB (Pendapatan Domestik Regional Bruto). Bahkan Kalimantan Timur menduduki peringkat tertinggi di Kawasan Timur Indonesia pada tahun 2002

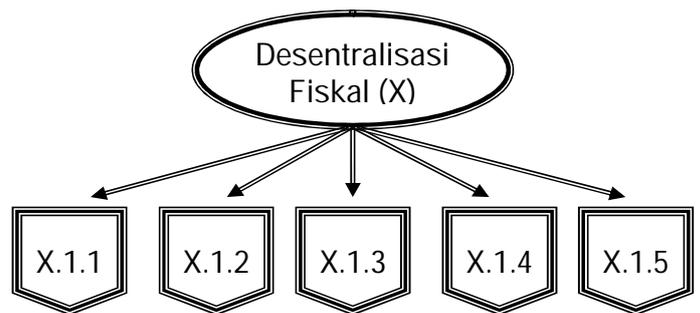
Dalam penelitian ini yang menggunakan sejumlah 40 pemerintah Kabupaten/Kota karena jumlah total populasi tersebut relatif dapat dijangkau secara keseluruhan sehingga peneliti memilih menggunakan *total sampling* (seluruh populasi dijadikan sample penelitian). Sedangkan responden ditetapkan sebanyak 20 orang untuk mewakili setiap Kabupaten/Kota yang bersangkutan yang terdiri dari 10 orang kelompok pegawai/birokrat, dan 10 orang masyarakat.

Metode Analisis Data Untuk lebih mengoperasionalkan variabel penelitian maka indikatornya adalah Variabel

Desentralisasi fiskal (X) adalah pelimpahan kewenangan kepada daerah untuk menggali dan menggunakan sendiri sumber-sumber penerimaan daerah sesuai dengan potensinya masing-masing. Variabel ini diukur dengan menggunakan indikator sbb: kewenangan dalam penetapan basis pajak, kewenangan dalam penetapan tarif pajak dan retribusi, kewenangan dalam penetapan jenis pajak dan retribusi, kewenangan dalam penetapan program, kewenangan dalam penetapan anggaran program.

Teknik Analisis Data Penelitian ini menggunakan model persamaan struktural (*Structural Equation Model* atau SEM) dengan bantuan Software AMOS 4.01 untuk mempelajari interaksi antar variabel. *Structural Equation Model* (SEM) adalah sekumpulan teknik-teknik statistik yang memungkinkan pengujian sebuah rangkaian hubungan yang relatif rumit secara simultan (Ferdinand, 2000; 3).

Model Faktor Desentralisasi Fiskal yang digambarkan dalam model pada uji unidimensionalitasnya dipengaruhi oleh lima indikator, sebagaimana digambarkan sebagai berikut :



Gambar 4.2. Model Desentralisasi Fiskal

Keterangan:

X.1.1 = Kewenangan penetapan basis pajak

X.1.2 = Kewenangan penetapan tarif pajak dan retribusi

- X.1.3 = Kewenangan penetapan jenis pajak dan retribusi
- X.1.4 = Kewenangan penetapan program
- X.1.5 = Kewenangan penetapan anggaran program

HASIL DAN PEMBAHASAN

Dari hasil penelitian menunjukkan bahwa seluruh responden dari 40 Pemerintah Kabupaten/Kota beranggapan bahwa tingkat kewenangan daerah dalam hal penetapan basis pajak masih rendah (skor 1.8). Rendahnya kewenangan daerah dalam penetapan basis pajak nampaknya memang sesuai dengan Undang-Undang yang mengatur mengenai Pajak dan Retribusi daerah yakni UU No.34 Tahun 2000 sebagai pengganti UU No. 18 Tahun 1997. Berdasarkan UU tersebut, basis pajak memang telah ditetapkan oleh Pusat dan daerah tinggal menjalankan sesuai apa yang telah ditetapkan tersebut.

Dengan diubahnya Undang-Undang No. 18 Tahun 1997 tentang Pajak daerah dan Retribusi daerah menjadi Undang-Undang No. 34 Tahun 2000, diharapkan daerah lebih memiliki kemampuan keuangan untuk melaksanakan otonomi. Daerah diberi kewenangan dalam pengenaan pajak dan retribusi daerah agar dapat mengoptimalkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) nya melalui kebijakan pungutan pajak dan retribusi daerah. Peraturan Daerah (Perda) yang mengatur tentang Pajak dan Retribusi daerah hendaknya tidak berbenturan dengan pungutan pusat baik pajak maupun bea dan cukai karena hal itu akan menimbulkan duplikasi pungutan yang pada akhirnya akan mendistorsi kegiatan perekonomian (Sidik, 2002).

Dalam Undang-Undang No.34 Tahun 2000 telah ditetapkan jenis-jenis pajak yang dapat dipungut oleh Provinsi dan jenis-jenis pajak yang dipungut oleh Kabupaten/Kota.

Pajak Provinsi terdiri dari 4 jenis pajak yaitu:

- (1) Pajak Kendaraan Bermotor dan Kendaraan di Atas Air (PKB dan KAA);
- (2) Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor dan Kendaraan di Atas Air (BBNKB dan BBNKAA);
- (3) Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor (PBBKB);
- (4) Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Air Permukaan (P3ABT dan AP).

Sementara itu kewenangan pemerintah Kabupaten / kota meliputi: (1) Pajak Hotel; (2) Pajak Restoran; (3) Pajak Hiburan; (4) Pajak Reklame; (5) Pajak Pe-nerangan Jalan; (6) Pajak Pengambilan Bahan Galian golongan C; dan (7) Pajak Parkir

Selain jenis pajak yang telah ditetapkan tersebut, daerah masih diberi peluang untuk menggali sumber-sumber keuangan lainnya dengan tetap memperhatikan kriteria yang ditetapkan dalam Undang-Undang. *Adanya pelimpahan kewenangan itulah yang merupakan esensi dari Desentralisasi Fiskal.*

Namun dengan adanya kewenangan tersebut, pada pelaksanaannya banyak terjadi penetapan pungutan pajak dan retribusi yang dikemudian hari justru menimbulkan masalah. Hal ini dikarenakan banyak jenis-jenis pungutan yang dulu telah dihapus/dilarang, dihidupkan kembali dengan dalih untuk mendongkrak perolehan PAD. Pemerintah sebenarnya telah mengeluarkan kriteria pajak dan retribusi yang dapat dipungut oleh daerah, sehingga apabila ada pungutan yang tidak sesuai dengan ketentuan tersebut dapat ditarik atau dibatalkan. Oleh karena itu, daerah merasa tidak mempunyai peluang yang memadai untuk menggali sumber-sumber pajak baru. Hal ini berarti bahwa realisasi dari adanya pelimpahan

kewenangan tersebut masih belum sepenuhnya dapat dijalankan.

Selanjutnya, pada hasil penelitian juga diperoleh bahwa tingkat kewenangan daerah dalam penetapan jenis pajak dan retribusi masih rendah dengan rata-rata skor 2,00. Hal ini sesuai dengan pendapat mereka dalam kewenangan penetapan basis pajak seperti yang dipaparkan di atas.

Kewenangan dalam hal penetapan basis pajak serta penetapan jenis pajak dan retribusi masih dinilai rendah, bagaimana halnya dengan kewenangan daerah dalam penetapan tarif pajak dan retribusi. Dalam penyelenggaraan otonomi daerah dan Desentralisasi Fiskal, tidak terlepas dari desentralisasi perpajakan mengingat pajak merupakan komponen penting dalam penerimaan daerah. Sebagaimana pendapat Dafflon (2003) bahwa (1) setiap pemerintahan mempunyai kewenangan untuk mengenakan atau tidak mengenakan pajak dan berkemampuan untuk membiayai anggarannya secara independen; (2) daerah secara otonom dapat menawarkan jenis pelayanan publik sehingga mempunyai akses langsung kepada masalah perpajakan dan daerah bertanggung jawab dalam pelaksanaannya karena memperhatikan aspirasi masyarakat daerahnya. Salah satu dari yang harus dipertanggung jawabkan Pemerintah Kabupaten/Kota kepada masyarakat dalam pemberian pelayanan publik adalah dipengaruhi oleh kewenangannya dalam penetapan tarif pajak dan retribusi. Hasil penilaian responden mengenai kewenangan dalam penetapan tarif pajak dan retribusi dapat dilihat pada Tabel 6.4 dan Diagram 6.3 menunjukkan kewenangan daerah dalam penetapan tarif pajak dan retribusi memang lebih besar dari pada kewenangan daerah dalam hal penetapan basis serta penetapan jenis pajak dan retribusi. Rata-rata skor jawaban

responden mencapai 3,97 yang berarti masuk dalam kategori tinggi. Sesuai dengan UU No. 34 Tahun 2000, daerah diberikan diskresi untuk menetapkan sendiri tarif pajak dan retribusinya melalui Peraturan Daerah (Perda). Sebagai contoh di Kabupaten Banjar dapat menetapkan pajak bagi pengelola parkir swasta sebesar 20 %, namun untuk jenis pajaknya itu sendiri telah ditetapkan dalam Undang-Undang.

Selain ketiga hal yang dijadikan indikator dari pelaksanaan kebijakan Desentralisasi Fiskal yang dipaparkan di atas, permasalahan yang sering timbul sebelum diberlakukannya otonomi daerah secara luas dan nyata berdasarkan Undang-Undang No.22 dan No.25 Tahun 1999, adalah dominannya peran pemerintah pusat dalam aspek perencanaan dan penetapan prioritas pembangunan di daerah yang kurang melibatkan stakeholders. Selain itu, dalam aspek pelaksanaan maupun pengawasannya pun juga masih didominasi pusat melalui berbagai petunjuk pelaksanaan (Juknis/Juklak) serta banyaknya institusi pengawasan pusat seperti BPKP, Itjen Departemen, Irjenbang, Inspektorat Daerah, yang satu sama lain dapat saling tumpang tindih dalam menjalankan tugasnya. Dalam era reformasi dan otonomi daerah saat ini, hal itu diupayakan untuk di-eliminir dengan memberikan kewenangan yang lebih besar kepada daerah untuk menentukan sendiri penggunaan anggaran daerahnya. Bantuan-bantuan pusat yang dulu sering dalam bentuk *specific grant* kini menjadi bersifat *block grant* dimana daerah bebas menentukan sendiri pemanfaatannya. Seiring dengan besarnya urusan-urusan yang dilimpahkan kepada daerah, sebagai konsekwensinya, transfer pusat ke daerah melalui dana perimbangan menjadi semakin besar. Total dana yang dikeluarkan melalui dana perimbangan kepada Daerah pada tahun 2001 mencapai

Rp. 82,40 triliun atau 5,6 % dari PDB (APBN 2001), yang berarti untuk pos dana perimbangan ini mengalami peningkatan yang cukup tajam dibandingkan pada tahun 2000 yang hanya sebesar 3,3 % atau Rp. 32,9 triliun (Sidik, 2002).

Hal yang berbeda dengan sebelum reformasi adalah bahwa semakin besar dana perimbangan (transfer) dari pusat maka daerah semakin tinggi tingkat ketergantungannya kepada pusat, namun saat ini dengan besarnya dana perimbangan tidak berarti daerah semakin tergantung pada pusat melainkan dapat menentukan sendiri penggunaan atau alokasi dananya sesuai dengan kondisi dan kepentingan daerah. Pemahaman ini sejalan dengan pendapat beberapa ahli dimana untuk menentukan derajat Desentralisasi Fiskal diukur dari persentase dana perimbangan, khususnya persentase sumbangan Dana Alokasi Umum (DAU) terhadap total penerimaan daerah dan persentase sumbangan bagi hasil terhadap total penerimaan daerah (Dwiyanto, 2003; Kuntjoro). Hal ini sesuai dengan prinsip untuk mengatasi *horizontal imbalance* dimana penggunaan DAU ditetapkan sepenuhnya oleh daerah yang bersangkutan (Kuncoro, 2004). Sebagai contoh konkrit yang dapat dikemukakan sebagai bentuk kewenangan dalam penetapan program antara lain yang terjadi di Pemerintah Kota Balikpapan yang pada tahun 2002 beserta legislatifnya sudah sepakat mengeluarkan Peraturan Daerah tentang Pelayanan Sosial, yang di dalamnya terdapat klausul bahwa 2,5 persen dari APBD dialokasikan untuk pembiayaan bantuan sosial bagi masyarakat tidak mampu. Dengan volume APBD sekitar Rp 540 miliar, berarti per tahun ada alokasi untuk pembiayaan bantuan sosial sebesar Rp 13,5 miliar. Dana bantuan sosial itu kemudian disalurkan bagi keluarga-keluarga miskin yang

memerlukan pelayanan kesehatan dan pendidikan hingga bisa menikmati pelayanan dasar tersebut secara cuma-cuma.

Demikian pula di Pemerintah Kabupaten Kutai Kartanegara, Pemerintah Kabupaten dan legislatifnya pada tahun 2001 bersepakat mengeluarkan Peraturan Daerah tentang Gerakan Pengembangan Pemberdayaan Kutai Kartanegara (Gerbang Dayaku) sebagai *Grant Strategi* Daerah. Setiap tahun disepakati untuk mengalokasikan dana dalam bentuk block grant kepada setiap Desa dan Kelurahan sebesar Rp. 2 Milyar. Seluruh siswa mulai dari Sekolah Dasar sampai Sekolah Lanjutan Tingkat Atas dibayarkan Pemerintah SPP dan BP3 melalui Sekolah berikut biaya operasional jauh sebelum kebijakan BOSS yang saat ini gencar di sosialisasikan. Universitas Kutai Kartanegara yang sebagian besar dana Yayasan nya di tunjang oleh Pemerintah Kabupaten, kepada seluruh mahasiswanya diberikan Bea Siswa sebesar Rp. 1.2 juta per orang , mulai semester ke tiga. Kepada warga yang tidak mampu, seperti Cacat Veteran, Janda tua yang tidak mampu, Anak Yatim terlantar, dan penyandang Cacat Tetap diberikan santunan sebesar Rp. 250 ribu. Seluruh Guru dan Tenaga Pendidik, Tenaga Perawat Kesehatan diberikan insentif sebesar Rp. 500 ribu per orang.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa Daerah memiliki kewenangan yang sangat tinggi dalam menetapkan program dan kegiatan dengan rata-rata skor mencapai 4,30. Hal ini sekaligus membuktikan juga bahwa walaupun Daerah masih mengandalkan Dana Perimbangan dari Pemerintah Pusat, namun telah mandiri dalam hal menetapkan kebijakan, program dan kegiatan di daerahnya. Hal ini berbeda dengan pelaksanaan desentralisasi di era sebelumnya dimana realitas hubungan fiskal antara pusat-daerah ditandai dengan

tingginya kontrol pusat terhadap proses pembangunan daerah. Ini terlihat dari rendahnya proporsi PAD terhadap total pendapatan daerah dibanding besarnya subsidi (*grants*) yang di drop dari pusat sehingga untuk kelancaran pembiayaan program-program di daerah sangat tergantung pada “kebaikan” pusat untuk segera mentransfer sejumlah anggaran yang diajukan daerah (Kuntjoro, 2004).

Sebagaimana kewenangan dalam penetapan program dan kegiatan, pelaksanaan kebijakan Desentralisasi Fiskal dapat pula dilihat dari adanya kewenangan daerah dalam menetapkan besarnya anggaran untuk program-program yang ditetapkannya sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan sumber-sumber finansial di daerahnya. Contoh kebijakan yang diterapkan oleh Pemerintah Kota Balikpapan dan Kabupaten Kutai Kartanegara di atas dapat pula menggambarkan adanya kemandirian dalam mengalokasikan dana APBD nya untuk keperluan-keperluan yang menurut ukuran daerahnya penting dan perlu mendapat solusi secepatnya. Dengan pertimbangan-pertimbangan tertentu, pemerintah daerah menetapkan Peraturan Daerah untuk merealisasikan konsep pelayanan sosial.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa kewenangan penetapan anggaran mencapai skor 4,15 yang berarti tergolong ‘tinggi’. Kemandirian Daerah dalam menetapkan program berikut

besarnya anggaran bagi masing-masing program dan kegiatan tercermin pula dari besaran Dana Alokasi Umum (DAU) yang diterima daerah. Meskipun DAU merupakan transfer pusat terhadap daerah bukan berarti kemandirian daerah dalam menggunakan dana tersebut terbatas. Hal ini sesuai dengan prinsip untuk mengatasi *horizontal imbalance* dimana penggunaan DAU ditetapkan sepenuhnya oleh daerah yang bersangkutan (Kuncoro, 2004). Besarnya alokasi DAU dan Dana bagi hasil dapat menjadi indikator derajat desentralisasi fiskal karena sesungguhnya dana perimbangan adalah dana daerah yang kewenangan pengalokasiannya berada di tangan pusat (Suparmoko, 2001; Dwiyanto, 2003). Terlepas dari masih adanya perbedaan persepsi mengenai implikasi dari besarnya transfer pusat ke daerah, **hasil penelitian ini mendapatkan gambaran bahwa telah terjadi pergeseran dalam menyikapi pola hubungan keuangan pusat-daerah**, dimana daerah relatif sudah memiliki kewenangan yang lebih besar dalam pengelolaan keuangan daerah dibandingkan dengan di era sebelumnya. Kecenderungan peningkatan dana perimbangan yang terjadi menunjukkan peningkatan wewenang pemerintah daerah dalam menetapkan kebijakan pembangunan di wilayahnya. Adapun besarnya Dana Alokasi Umum dapat dilihat pada Tabel 7.1.

Tabel 7.1 Alokasi DAU untuk Kabupaten/Kota Tahun 2001-2003

NO.	KABUPATEN/KOTA	DANA ALOKASI UMUM (Milyar Ripiah)		
		2001	2002	2003
1	Pasir	147,65	136,17	122,18
2	Kutai Barat	103,06	106,90	121,79
3	Kutai Kartanegara	288,55	297,81	227,53
4	Kutai Timur	103,06	103,06	108,44
5	Berau	111,68	135,65	130,52
6	Malinau	-	78,16	94,22
7	Bulungan	170,19	170,43	174,13
8	Nunukan	80,16	81,63	85,63
9	Panajam Paser Utara *)	-	-	-
10	Balikpapan	126,52	135,71	103,24
11	Samarinda	196,43	195,46	201,00
12	Tarakan	72,99	72,99	52,14
13	Bontang	75,75	82,09	50,03
14	Tanah laut	76,07	99,02	133,03
15	Kota Baru	110,76	130,91	162,35
16	Banjarn	96,07	141,42	167,32
17	Barito Kuala	86,03	111,91	133,03
18	Tapin	71,15	103,86	116,13
19	Hulu Sungai Selatan	94,89	119,57	137,66
20	Hulu Sungai tengah	110,36	125,79	139,26
21	Hulu Sungai Utara	104,79	119,89	134,79
22	Tabalong	78,31	99,03	113,74
23	Tanah Bumbu *)	-	-	-
24	Balangan *)	-	-	-
25	Banjarmasin	125,07	167,49	190,30
26	Banjarn Baru	60,79	84,78	97,85
27	Kotawaringin Barat	117,81	141,74	106,91
28	Kotawaringin Timur	305,69	245,91	147,18
29	Kapuas	240,62	268,76	183,33
30	Barito Selatan	109,71	146,99	102,55
31	Barito Utara	120,79	152,57	102,36
32	Sukamara	-	-	29,91
33	Lamandau *)	-	-	-
34	Seruyan *)	-	-	-
35	Katingan *)	-	-	-
36	Pulang Pisau	-	-	74,02
37	Gunung Mas	-	-	71,33
38	Barito Timur	-	65,36	65,36
39	Murung Raya *)	-	-	-
40	Palangka Raya	89,55	124,43	152,50

*) Daerah pemekaran baru & belum tersedia data pada laporan BPS.
Sumber : Statistik Keuangan Daerah Kabupaten/Kota 2001-2003, BPS 2004 (diolah)

Secara nominal besarnya DAU bisa jadi mengalami penurunan, namun akan lebih obyektif lagi apabila dilihat dari persentase DAU terhadap total penerimaan APBD. Jika dilihat dari persentase DAU terhadap total penerimaan APBD pada umumnya diatas 50 % terutama untuk Kabupaten dan Kota di Provinsi Kalimantan Tengah dan Selatan. Namun di Provinsi Kalimantan Timur justru persentasenya kecil yaitu umumnya di bawah 30 % kecuali untuk Kabupaten Bulungan yang mencapai 34,56 % dari total penerimaan APBD. Persentase DAU secara rinci per Kabupaten/Kota dapat dilihat pada Tabel 7.2

Dari Tabel 7.2 tersebut diketahui bahwa mayoritas kabupaten/kota menggantungkan pembiayaan daerahnya dari DAU yang besarnya rata-rata sekitar 56 % dari penerimaan APBD. Dari Kabupaten/Kota tersebut yang penerimaan DAU nya dibawah 20 persen hanya ada 6 yaitu (mulai yang terkecil):

Kutai Kartanegara, Tarakan, Kutai Timur, Bontang, Malinau, dan Nunukan yang keenam Kabupaten/ Kota tersebut berada di Provinsi Kalimantan Timur.

Selain dilihat dari besarnya Dana Alokasi Umum, Desentralisasi Fiskal juga dapat diamati dari besarnya dana bagi hasil yang diterima daerah. Mengingat kedua jenis penerimaan daerah tersebut sudah dilimpahkan penggunaannya kepada daerah. Besarnya dana bagi hasil tergantung dari potensi Sumber Daya Alam daerah Kabupaten/Kota dalam satu provinsi. Besaran Dana Bagi Hasil secara rinci per Kabupaten/Kota dapat dilihat pada Tabel 7.3.

Meskipun dalam beberapa indikator Desentralisasi Fiskal sudah baik, namun secara keseluruhan masih dinyatakan rendah. Sebagaimana hasil analisis pada bab sebelumnya terdapat 16 kabupaten yang dinilai tinggi (40% dari total sampel) dan 24 yang menilai rendah (60%) dalam hal implementasi desentralisasi fiskal

Tabel 7.2 Alokasi persentase DAU untuk Kabupaten/Kota Tahun 2001-2003

NO.	KABUPATEN/KOTA	% DAU TERHADAP TOTAL PENERIMAAN APBD		
		2001	2002	2003
1	Pasir	32,89 %	24,68 %	23,75 %
2	Kutai Barat	27,67 %	20,83 %	19,98 %
3	Kutai Kartanegara	18,83 %	16,51 %	9,26 %
4	Kutai Timur	17,63 %	12,30 %	15,83 %
5	Berau	30,97 %	26,86 %	21,78 %
6	Malinau	-	19,78 %	17,26 %
7	Bulungan	41,13 %	29,00 %	34,56 %
8	Nunukan	27,57 %	20,44 %	17,68 %
9	Panajam Paser Utara *)	-	-	-
10	Balikpapan	31,39 %	25,41 %	22,15 %
11	Samarinda	40,86 %	32,35 %	30,55 %
12	Tarakan	31,90 %	18,85 %	13,11 %
13	Bontang	25,49 %	20,53 %	15,65 %
14	Tanah laut	59,37 %	60,22 %	62,91 %
15	Kota Baru	54,81 %	60,72 %	59,30 %
16	Banjarnegara	69,14 %	71,68 %	67,79 %
17	Barito Kuala	71,89 %	72,08 %	77,19 %
18	Tapin	63,68 %	68,99 %	63,49 %
19	Hulu Sungai Selatan	74,10 %	68,77 %	73,62 %
20	Hulu Sungai tengah	77,35 %	66,79 %	79,80 %
21	Hulu Sungai Utara	66,85 %	71,26 %	69,64 %
22	Tabalong	51,38 %	58,76 %	63,16 %
23	Tanah Bumbu *)	-	-	-
24	Balangan *)	-	-	-
25	Banjarmasin	65,76 %	71,81 %	68,54 %
26	Banjarnegara	70,06 %	73,74 %	76,47 %
27	Kotawaringin Barat	58,14 %	63,34 %	63,93 %
28	Kotawaringin Timur	64,93 %	62,56 %	50,90 %
29	Kapuas	76,36 %	72,71 %	75,62 %
30	Barito Selatan	69,77 %	68,70 %	64,88 %
31	BaritoUtara	61,51 %	60,52 %	59,19 %
32	Sukamara	-	-	57,33 %
33	Lamandau *)	-	-	-
34	Seruyan *)	-	-	-
35	Katingan *)	-	-	-
36	Pulang Pisau	-	-	63,54 %
37	Gunung Mas	-	-	62,72 %
38	Barito Timur	-	67,49 %	67,49 %
39	Murung Raya *)	-	-	-
40	Palangka Raya	75,81 %	74,63 %	75,14 %

*) Daerah pemekaran baru & belum tersedia data pada laporan BPS.
Sumber : Statistik Keuangan Daerah Kabupaten/Kota 2001-2003, BPS 2004 (diolah).

Tabel 7.3 Alokasi Dana Bagi Hasil Kabupaten/Kota Tahun 2001-2003

NO.	KABUPATEN/KOTA	DANA BAGI HASIL PAJAK			DANA BAGI HASIL BUKAN PAJAK		
		2001	2002	2003	2001	2002	2003
1	Pasir	28,89	33,17	62,72	199,41	240,00	206,32
2	Kutai Barat	133,61	28,98	20,07	82,95	221,15	240,71
3	Kutai Kartanegara	50,23	73,99	113,73	1.131,25	1.265,25	1.966,58
4	Kutai Timur	41,86	41,00	127,50	369,68	514,01	308,47
5	Berau	20,12	12,34	74,13	163,86	201,49	231,88
6	Malinau	-	18,88	83,99	-	192,10	170,09
7	Bulungan	22,78	23,37	11,15	155,12	192,62	83,15
8	Nunukan	10,19	14,41	18,26	155,14	194,10	247,01
9	Panajam P Utara *)	-	-	-	-	-	-
10	Balikpapan	63,88	82,93	85,46	152,64	190,06	175,63
11	Samarinda	39,69	54,27	110,25	159,49	197,90	222,75
12	Tarakan	7,35	23,62	61,07	144,85	197,18	202,71
13	Bontang	26,28	28,88	66,09	153,97	195,78	173,77
14	Tanah laut	13,66	16,69	8,03	17,50	20,62	29,81
15	Kota Baru	17,75	21,98	25,19	26,71	21,49	22,78
16	Banjarnegara	7,79	11,69	13,84	10,33	10,12	7,23
17	Barito Kuala	7,79	10,45	17,26	6,24	7,87	5,27
18	Tapin	10,72	15,52	17,08	8,04	6,96	7,23
19	Hulu Sungai Selatan	10,46	10,80	14,93	6,21	7,87	5,27
20	Hulu Sungai tengah	9,36	10,25	15,32	6,21	6,14	0,60
21	Hulu Sungai Utara	16,91	20,57	16,63	19,52	16,18	15,66
22	Tabalong	20,39	25,09	24,48	14,73	16,66	14,88
23	Tanah Bumbu *)	-	-	-	-	-	-
24	Balangan *)	-	-	-	-	-	-
25	Banjarmasin	25,65	34,04	35,60	6,89	6,40	6,00
26	Banjarnegara	5,74	12,32	9,08	7,80	5,94	5,49
27	Kotawaringin Barat	17,73	11,92	8,60	0,65	28,31	1,10
28	Kotawaringin Timur	28,66	26,10	20,95	17,23	22,21	9,00
29	Kapuas	15,45	17,85	11,93	10,56	18,12	4,40
30	Barito Selatan	28,52	28,62	12,19	0,38	9,23	6,25
31	BaritoUtara	25,84	28,13	15,38	2,44	23,18	4,21
32	Sukamara	-	-	4,30	-	-	0,74
33	Lamandau *)	-	-	-	-	-	-
34	Seruyan *)	-	-	-	-	-	-
35	Katingan *)	-	-	-	-	-	-
36	Pulang Pisau	-	-	6,70	-	-	2,68
37	Gunung Mas	-	-	9,23	-	-	3,99
38	Barito Timur	-	12,23	12,23	-	0,35	0,00
39	Murung Raya *)	-	-	-	-	-	-
40	Palangka Raya	10,60	11,91	9,40	6,63	9,15	7,00

*) Daerah pemekaran baru & belum tersedia data pada laporan BPS.
Sumber : Statistik Keuangan Daerah Kabupaten/Kota 2001-2003, BPS 2004 (diolah)

Sejauh ini, pelaksanaan desentralisasi ternyata belum berjalan sebagaimana diharapkan khususnya dalam kewenangan penetapan basis pajak dan jenis-jenis pajak dan retribusi---. Akibatnya daerah masih sebatas melaksanakan kebijakan perpajakan yang ditentukan oleh Pemerintah Pusat. Sementara bila dicermati lebih mendalam, belum terjadi perubahan yang signifikan dalam struktur perpajakan yang ditangani Pusat - Provinsi dan Kabupaten/Kota. Walaupun telah diberlakukan Undang-Undang No. 34 tahun 2000 tentang Pajak dan Retribusi Daerah dan ditindak lanjuti dengan PP No. 66 tahun 2001 tentang Retribusi Daerah (Sidik, 2002) ternyata daerah tidak banyak diuntungkan. Pasalnya hanya sedikit sekali peluang daerah untuk dapat menambah dan memungut obyek-obyek pajak dan retribusi baru. Berdasarkan Undang-Undang tersebut, Pemerintah Daerah diberi kewenangan untuk memungut 11 jenis pajak dan 28 jenis retribusi dengan pertimbangan bahwa jenis pajak dan retribusi tersebut secara umum dipungut di hampir semua daerah dan merupakan jenis pungutan yang baik. Selain itu Pemerintah Kabupaten/Kota juga diberi kewenangan untuk memungut jenis pajak dan retribusi lainnya sesuai kriteria tertentu yang ditetapkan dalam undang-undang. Namun pada pelaksanaannya banyak terjadi penetapan pungutan pajak dan retribusi yang dikemudian hari justru menimbulkan masalah. Hal ini dikarenakan banyak jenis-jenis pungutan yang dulu telah dihapus/dilarang, dihidupkan kembali dengan dalih untuk mendongkrak perolehan PAD. Namun disisi lain, daerah juga mengharapkan adanya kewenangan yang lebih riil dalam menggali dan mengelola sendiri sumber-sumber pendapatan yang potensial di daerahnya. Masih rendahnya

implementasi Desentralisasi Fiskal dapat dijelaskan sebagai berikut:

Implementasi Desentralisasi Fiskal dalam prakteknya tidak terlepas dari beberapa faktor, antara lain **faktor kesiapan dalam konteks kapasitas kelembagaan dan sumber daya manusia** baik pada level pusat maupun daerah dalam menyikapi kebijakan desentralisasi, dan yang kedua adalah **faktor kepastian hukum dan segala ketentuan administratif operasional** yang dijadikan pijakan di lapangan. Hal ini sesuai dengan hasil penelitian yang dilakukan oleh Lembaga Penelitian Smeru (2002), yang menyimpulkan bahwa salah satu kelemahan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah adalah lambatnya pemerintah pusat dalam menerbitkan peraturan pendukungnya.

Faktor kesiapan dalam menjalankan Desentralisasi Fiskal tidak terlepas dari pengalaman dan faktor pendorong diberlakukannya desentralisasi tersebut. sebagaimana yang dikemukakan oleh Behrman, *et al* (2003) dan Sidik (2002), bahwa dorongan desentralisasi yang terjadi di berbagai negara dunia terutama negara-negara berkembang, dipengaruhi oleh beberapa faktor misalnya latar belakang atau pengalaman suatu negara, peranannya dalam globalisasi dunia, kemunduran dalam pembangunan ekonomi, tuntutan terhadap perubahan tingkat pelayanan masyarakat, tanda-tanda adanya disintegrasi, dan banyaknya kegagalan yang dialami oleh pemerintah sentralistis dalam memberikan pelayanan masyarakat yang efektif.

Untuk kasus di Indonesia, pengalaman menerapkan desentralisasi dan otonomi selama ini belum mengarah pada pemberlakuan otonomi yang nyata, melainkan masih lebih bersifat sentralistis. Hal ini jelas berpengaruh terhadap kesiapan dan kapasitas sumber daya aparatur baik di tingkat pusat maupun daerah dalam menyikapi dan

melaksanakan kebijakan otonomi yang baru tersebut. Bird dan Vaillancourt (2000) mengatakan bahwa tidak mudah untuk menjalankan dan kemudian mencapai manfaat dari Desentralisasi Fiskal, kalau tidak dipenuhi dahulu beberapa prasyaratnya seperti: **kapasitas lokal, kelembagaan dan administrasi serta kapasitas aparaturnya**. Hal ini didukung pula pendapat Campo dan Sundaram (2002) dimana salah satu prasyarat agar Desentralisasi Fiskal dapat berjalan dengan baik adalah adanya kesiapan dan kapasitas administrasi yang memadai khususnya di bidang perpajakan. Sebagaimana pengalaman negara Afrika Selatan dimana jauh sebelum penerapan Desentralisasi Fiskal telah dilakukan pembangunan kapasitas lokal dengan menciptakan demokratisasi melalui proses penyediaan barang-barang publik kepada semua ras, mendorong pertumbuhan dan mempertahankan stabilitas fiskal, membentuk konstitusi baru, sehingga mem-percepat proses restrukturisasi hubungan politik, ekonomi dan fiskal antara berbagai tingkat pemerintahan (Ahmad dalam Wildasin, ed., 1997) . Negara Afrika Selatan ini termasuk dalam sedikit negara yang mencapai keberhasilan dalam penerapan Desentralisasi Fiskal.

Faktor pengalaman dari masing-masing negara juga memberikan pengaruh secara spesifik terhadap keberhasilan pelaksanaan Desentralisasi Fiskal, seperti latar belakang sejarah dan kebudayaan, kondisi kelembagaan pemerintah, politik dan ekonomi yang melekat pada masing-masing negara. Adanya kendala dari faktor pengalaman atau kondisi lingkungan nasional dalam keberhasilan implementasi otonomi dan Desentralisasi Fiskal ini jauh sebelum pemberlakuan Undang-Undang No. 22 tahun 1999 sebenarnya telah dimunculkan antara lain oleh Islam (1999) dalam penelitiannya di Indonesia

yang menegaskan bahwa desentralisasi seharusnya diikuti dengan perubahan struktur sosial, ekonomi dan politik secara komprehensif dan berkala. Dalam hal perubahan struktur sosial dan politik - - misalnya -- pemerintah daerah mestinya dituntut untuk akuntabel terhadap rakyat di daerahnya dan demokrasi politik sudah benar-benar terealisasi di tingkat pemerintah lokal. Demikian pula dalam konteks perubahan struktur ekonomi, pemerintah daerah seharusnya lebih ditopang oleh sumber-sumber penerimaan asli daerah bukannya dari dana perimbangan atau transfer dari pemerintah pusat (Campo dan Sundaram,2002).

Selain faktor pengalaman yang terlalu lama berada pada alam sentralistis, kendala yang lain adalah kondisi perekonomian dimana pemberlakuan Desentralisasi Fiskal justru ketika kondisi negara sedang mengalami kesulitan secara finansial (akibat krisis ekonomi). Secara teoritis, desentralisasi membutuhkan biaya yang cukup besar terutama dalam tahap permulaan guna menyiapkan dan meningkatkan kapasitas kelembagaan yang ada. Dalam konteks ini kapasitas kelembagaan meliputi lembaga-lembaga pemerintahan dan politik serta sosial agar dapat turut bertanggung jawab terhadap keseluruhan proses perubahan tersebut. Pada umumnya, birokrasi pemerintah lokal di negara sedang berkembang bahkan di beberapa negara majupun masih kurang responsif, dan masih memiliki banyak kelemahan secara teknis maupun manajerial serta kurang termotivasi, sehingga diperlukan upaya keras dan biaya tinggi untuk membangun kapasitas birokrasi di tingkat lokal (Campo dan Sundaram, 2002).

Bryant dan White (1989) lebih jauh telah mengupas kemungkinan-kemungkinan kegagalan desentralisasi di negara sedang berkembang yang antara

lain sangat dipengaruhi oleh: 1) iklim politik dan tingkat dukungan terhadap kebijakan, 2) sifat dan hakikat dari kebijakan itu sendiri, dan 3) jenis penghubung dan sarana koordinasi yang tersedia antara berbagai tingkatan pemerintahan dan diantara badan-badan. Jika dirunut dari kemunculan kebijakan Desentralisasi Fiskal di Indonesia, ketiga hal yang disebutkan di atas justru masih dalam kondisi 'bermasalah' terutama iklim politik yang tidak stabil, kebijakan yang cenderung 'dipaksakan' sehingga secara substantif masih banyak terdapat kelemahan dan kekurangan, serta sarana koordinasi antar tingkatan dan lembaga-lembaga pemerintahan juga masih lemah.

Bagaimanapun desentralisasi merupakan pilihan kebijakan yang diyakini dapat memperbaiki dan meningkatkan kinerja pemerintah terutama dalam meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dan selanjutnya meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Melalui kebijakan desentralisasi ini diharapkan mampu menciptakan pemerintahan yang bersih dan bertanggung jawab (*good government*), meningkatkan transparansi dan akuntabilitas pemerintahan, dan peningkatan efektivitas dan efisiensi pemerintahan (Bird, 2003; Sidik, 2002; Bahl dan McMullen, 2000). Dengan adanya Desentralisasi Fiskal ini diharapkan dapat meningkatkan efektivitas pembangunan dan penyediaan pelayanan umum karena semakin dekatnya masyarakat dengan pemerintah sehingga mampu mengakomodasikan kondisi masyarakat dan wilayah yang heterogen.

KESIMPULAN

Implementasi Desentralisasi Fiskal dalam prakteknya tidak terlepas dari beberapa faktor, antara lain **faktor kesiapan dalam konteks kapasitas kelembagaan dan sumber daya**

manusia baik pada level pusat maupun daerah dalam menyikapi kebijakan desentralisasi, dan yang kedua adalah **faktor kepastian hukum dan segala ketentuan administratif operasional** yang dijadikan pijakan di lapangan. salah satu kelemahan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah adalah lambatnya pemerintah pusat dalam menerbitkan peraturan pendukungnya.

Hasil penelitian ini mendapatkan gambaran bahwa telah terjadi pergeseran dalam menyikapi pola hubungan keuangan pusat-daerah, dimana daerah relatif sudah memiliki kewenangan yang lebih besar dalam pengelolaan keuangan daerah dibandingkan dengan di era sebelumnya. Kecenderungan peningkatan dana perimbangan yang terjadi menunjukkan peningkatan wewenang pemerintah daerah dalam menetapkan kebijakan pembangunan di wilayahnya

Sejauh ini, pelaksanaan desentralisasi ternyata belum berjalan sebagaimana diharapkan khususnya dalam kewenangan penetapan basis pajak dan jenis-jenis pajak dan retribusi---. Akibatnya daerah masih sebatas melaksanakan kebijakan perpajakan yang ditentukan oleh Pemerintah Pusat. Sementara bila dicermati lebih mendalam, belum terjadi perubahan yang signifikan dalam struktur perpajakan yang ditangani Pusat - Provinsi dan Kabupaten/Kota. Walaupun telah diberlakukan Undang-Undang No. 34 tahun 2000 tentang Pajak dan Retribusi Daerah dan ditindak lanjuti dengan PP No. 66 tahun 2001 tentang Retribusi Daerah

Hasil penelitian menunjukkan bahwa kewenangan penetapan anggaran mencapai skor 4,15 yang berarti tergolong 'tinggi'. Kemandirian Daerah dalam menetapkan program berikut besarnya anggaran bagi masing-masing program dan kegiatan tercermin pula dari besaran Dana Alokasi Umum (DAU)

yang diterima daerah. Meskipun DAU merupakan transfer pusat terhadap daerah bukan berarti kemandirian daerah dalam menggunakan dana tersebut terbatas. Hasil penelitian juga menunjukkan bahwa tingkat kewenangan daerah dalam penetapan jenis pajak dan retribusi masih rendah dengan rata-rata skor 2,00. Selain itu daerah memiliki kewenangan yang sangat tinggi dalam menetapkan program dan kegiatan dengan rata-rata skor mencapai 4,30. Hal ini sekaligus membuktikan juga bahwa walaupun Daerah masih mengandalkan Dana Perimbangan dari Pemerintah Pusat, namun telah mandiri dalam hal menetapkan kebijakan, program dan kegiatan di daerahnya.

DAFTAR PUSTAKA

- Bahl, R. and N.McMullen. 2000. Aturan-Aturan Implementasi Desentralisasi Fiskal. *Center for International Reform and The Informal Sector (IRIS)*. University of Maryland at College Park. March 2000.
- Behrman, J. R., A. B. Deolalikar and L.-Y. Soon. 2003. The Role of Decentralization in Promoting Effective Schooling in Developing Asia. *Asian Development Review*. 20(1):57-99.
- Bird, R and Francois Vaillancourt, 2000. *Fiscal Decentralization in developing countries* (terjemahan), Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Bryant.C. dan L.G.White. 1989. *Managing Development in the third world*. Westview Press Inc.Boulder.Colorado.
- Campo,Salvatore S. and Sundaram,P.2002. *To serve and to preserve: Improving Public Administration in A Competitive world*. Sean Development Bank.
- Dafflon, Bernard (2003), *Federal Finance in Theory and Practice with Special Reference to Switzerland*, Bern : Verlag Paul Haupt.
- Dwiyanto. 2003. *Reformasi: Tata Pemerintahan dan Otonomi Daerah*. Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan UGM. Yogyakarta.
- Kuntjoro, Mudrajad. 2004. *Otonomi dan Pembangunan daerah: Reformasi, Perencanaan, strategi dan Peluang*, Penerbit Erlangga, Jakarta.
- Lembaga Penelitian Smeru. 2002. *Dampak Desentralisasi dan Otonomi Daerah Atas Kinerja Pelayanan Publik: Kasus Kabupaten Lombok Barat, Nusa Tenggara Barat*. Lembaga penelitian Smeru. <http://www.gtzsfdm.or.id>.
- Lembaga Penelitian Smeru. 2002. *Mencari Alternatif Penyempurnaan Kebijakan Desentralisasi dan Otonomi Daerah: Beberapa Pelajaran dari Daerah*. Disampaikan pada Workshop: Otonomi Daerah dan Akuntabilitas Publik dalam Perspektif Lokal. Kerjasama LIPI dengan Semeru. Jakarta, 20 Agustus 2002.
- Sidik, M. 2002. Format Hubungan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah yang Mengacu pada Pencapaian Tujuan Nasional. *Paper* disampaikan pada Seminar Nasional Public Sector Scorecard, Jakarta 17-18 April 2002. Jakarta.
- Suparmoko.M. 2001. *Ekonomi Politik: Untuk Keuangan dan Pembangunan daerah*. Andi.Yogyakarta.
- Wildasin,D.E. (ed.), 1997, *Fiscal Aspects of Involving Federations*, Cambridge : Cambridge University Press.