

II. TINJAUAN PUSTAKA

A. Otonomi Daerah dan Pemerintahan Daerah

1. Otonomi Daerah

Pelaksanaan otonomi daerah yang ditandai dengan diberlakukannya UU No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan daerah dan UU No. 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (dalam perkembangannya kedua regulasi ini diperbaharui dengan UU No. 32 tahun 2004 dan UU No. 34 tahun 2004.

Menurut Syaukani, 2001 mendefinisikan otonomi daerah adalah membawa pemerintah lebih dekat kepada rakyat, sehingga kualitas pelayanan pemerintah untuk melayani kebutuhan masyarakat lebih mengena.

Definisi Otonomi Daerah dan Daerah Otonomi (Suparmoko, 2001) adalah kecenderungan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat.

Daerah Otonomi adalah kesatuan masyarakat secara hukum dengan batas daerah tertentu berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi rakyat.

Definisi Otonomi Daerah (Widjaja, 1998) adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan menyusun rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dalam rangka melancarkan pembangunan yang tersebar di seluruh pelosok negara maka hubungan yang serasi antara pusat dan daerah atas dasar keutuhan negara kesatuan diarahkan pada pelaksanaan otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab. Otonomi bersifat luas berarti keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan pemerintah yang mencakup wewenang semua bidang pemerintah kecuali di bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan bidang lain, yang akan ditetapkan dengan peraturan pemerintah.

Otonomi daerah bersifat nyata artinya bahwa keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintah dibidang tertentu yang secara nyata ada dan diperlukan serta tumbuh hidup dan berkembang didaerah serta didasarkan pada tindakan-tindakan atau kebijaksanaan yang benar-benar dapat menjamin daerah yang bersangkutan secara nyata mampu mengurus rumah tangganya sendiri.

Otonomi daerah yang bertanggung jawab adalah berupa perwujudan pertanggung jawaban sebagai Konsekuensi pemberian hak kepada daerah dalam wujud tugas dan wewenang yang harus dipikul oleh daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi, berupa peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang

semakin baik, kehidupan demokrasi serta pemerintahan serta pemerataan dan pemeliharaan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah.

B. Teori Desentralisasi

Desentralisasi diperkenalkan sebagai obat untuk mengatasi kegagalan dan ketidakmampuan pemerintah pusat menjalankan fungsinya dalam aspek politik, ekonomi, sosial dan ideologi. Desentralisasi tidak hanya dijadikan untuk menampung masalah perbedaan budaya tetapi juga digunakan untuk mempertinggi demokrasi, mendorong pertumbuhan ekonomi, meningkatkan efisiensi pemerintahan dan memfasilitasi modernisasi (sidik, 2007).

Desentralisasi bernilai karena menawarkan pilihan yang lebih luas bagi masyarakat dalam hal pelayanan publik dan pilihan pajak ketika memutuskan untuk tinggal di suatu daerah (Tiebout, 1956). Hal ini terjadi karena desentralisasi menempatkan alokasi proses pengambilan keputusan semakin dekat dengan orang-orang di daerah. Desentralisasi akan mengembangkan tanggung jawab pemerintah daerah terhadap masyarakat di daerahnya karena pemerintah daerah lebih mengetahui masalah dan kebutuhan di daerah daripada pemerintah pusat.

Berdasarkan pasal 1 UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, desentralisasi diartikan sebagai penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Desentralisasi tidaklah mudah untuk didefinisikan, karena menyangkut berbagai bentuk dan dimensi yang beragam, terutama menyangkut aspek fiskal, politik, perubahan administrasi dan sistem pemerintahan dan pembangunan social dan ekonomi. Secara umum, desentralisasi mencakup aspek-aspek politik (political decentralization), administrative (administrative decentralization), fiskal (fiscal decentralization), dan ekonomi (economic or market decentralization).

Desentralisasi fiskal merupakan pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat ke daerah dalam mengontrol sumber keuangan, baik dalam bentuk pengeluaran maupun penerimaan daerah. Bentuk desentralisasi fiskal dapat dikelompokkan menjadi: (1) Pembiayaan secara mandiri melalui retribusi daerah; (2) co financing, melalui bentuk partisipasi dalam penyediaan pelayanan dan infrastruktur publik; (3) meningkatkan penerimaan daerah melalui pajak daerah; (4) transfer dana dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah untuk tujuan umum atau tujuan yang lebih spesifik; (5) otorisasi pinjaman daerah dengan adanya jaminan peminjaman.

1. Desentralisasi Fiskal di Indonesia

Desentralisasi fiskal merupakan komponen utama dari desentralisasi. Apabila pemerintah daerah melaksanakan fungsinya secara efektif dan mendapat kebebasan dalam pengambilan keputusan pengeluaran di sektor publik, maka mereka harus mendapat dukungan sumber-sumber keuangan yang memadai baik yang berasal dari Pendapatan Asli Daerah (PAD), Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak, pinjaman, maupun subsidi atau bantuan dari pemerintah pusat (sidik,2002).

Tujuan utama implementasi desentralisasi fiskal di Indonesia adalah:

1. Meningkatkan efisiensi

2. Penyesuaian aspirasi, meningkatkan struktur fiskal, dan mobilisasi sumber daya
3. Mempertinggi akuntabilitas, meningkatkan transparansi, memperluas partisipasi, dan melanjutkan proses demokrasi
4. Mengurangi kesenjangan fiskal dan menjamin pelayanan dasar umum
5. Memperbaiki kesejahteraan sosial
6. Mendukung stabilitas ekonomi makro.

2. Konsep Kesenjangan Fiskal

Struktur dan jenis belanja daerah, aktifitas yang membutuhkan sumber daya, serta pemicu biaya perlu dipertimbangkan dalam menentukan kebutuhan daerah, sebab setiap daerah membutuhkan dana untuk membiayai hal-hal sebagai berikut:

- A. Penyelenggaraan pemerintahan khususnya belanja administrasi umum. Biaya untuk keperluan tersebut mencakup keseluruhan biaya yang diperlukan agar organisasi pemerintah daerah dapat berjalan secara efektif dan efisien dalam memberikan pelayanan kepada publik. Komponen biaya ini terdiri:
 - a. Belanja pegawai, yakni biaya yang dikeluarkan berupa uang tunai yang dibayarkan kepada pegawai daerah otonom. Belanja pegawai ini terdiri dari gaji dan tunjangan lainnya, tunjangan beras, uang lembur, upah pegawai harian tetap, biaya pengobatan dan perawatan pegawai, dan belanja pegawai lain-lain.
 - b. Belanja Barang/Jasa, yakni semua pengeluaran yang dilakukan untuk ongkos kantor, pembelian inventaris kantor, biaya pendidikan, biaya perpustakaan, biaya hansip, biaya pakaian dinas,

pembelian inventaris ruangan pasien, pembelian perlengkapan dapur rumah sakit, pembelian obat-obatan, pembelian bahan laboratorium, pembelian bahan percontohan, dan lain-lain.

- c. Belanja Pemeliharaan mencakup semua pengeluaran yang dilakukan dalam rangka pemeliharaan gedung kantor, pemeliharaan rumah dinas, asrama, mess, dan sebagainya. Pemeliharaan kendaraan dinas kepala daerah, pemeliharaan kendaraan dinas lainnya, pemeliharaan inventaris kantor, dan lain-lain.
- d. Belanja Perjalanan Dinas, yakni biaya perjalanan dinas, biaya perjalanan dinas tetap, biaya perjalanan dinas pindah, biaya pemulangan pegawai yang dipensiunkan, biaya perjalanan dinas lainnya.

Besar kecilnya biaya penyelenggaraan pemerintahan dan atau belanja administrasi umum tidak dapat dikaitkan dengan jumlah pegawai karena akan mendorong pemerintah daerah untuk berlomba mengangkat atau menambah jumlah pegawai tanpa melakukan analisis kebutuhan. Agar ukuran dan aktivitas organisasi pemerintah daerah tidak membengkak serta untuk mendorong efisiensi, setiap daerah perlu didorong untuk merampingkan organisasi sesuai dengan standar dan atau kebutuhan pelayanan pada masyarakat.

B. Biaya Pemeliharaan Fasilitas Publik. Biaya ini mencakup keseluruhan biaya yang dibutuhkan untuk menjalankan aktivitas operasi untuk menjaga dan memelihara sarana dan prasarana publik yang dimiliki agar dapat

beroperasi secara optimal. Unsur-unsur biaya ini meliputi: belanja pegawai, belanja barang dan jasa, belanja pemeliharaan, belanja perjalanan dinas. Berbeda dengan biaya sebelumnya, biaya ini tidak terkait dengan jumlah pegawai maupun ukuran organisasi. Biaya ini juga diidentifikasi tidak terkait secara nyata dengan luas wilayah, karena belum tentu daerah yang mempunyai wilayah yang cukup luas juga menyediakan fasilitas yang banyak. Standar fasilitas publik umumnya memang ditentukan berdasarkan fasilitas yang banyak, tetapi secara riil standar tersebut tidak pernah dipenuhi.

Belanja pemeliharaan mempunyai hubungan langsung dengan volume aktivitas pemeliharaan yang dipicu oleh volume dan jumlah aktiva atau kekayaan tetap (fasilitas publik) berwujud yang dipunyai oleh daerah, antara lain: jalan, jembatan, saluran irigasi atau pengairan, luas lahan milik daerah (yang memerlukan pemeliharaan), jumlah dan kapasitas kesehatan, jumlah dan kapasitas pendidikan.

C. Belanja Pembangunan merupakan pengeluaran-pengeluaran yang bukan saja ditujukan untuk meningkatkan kapasitas pemerintah, tetapi juga perekonomian dan kesejahteraan masyarakat. Secara ringkas, pengeluaran pembangunan mencakup pengeluaran-pengeluaran untuk:

- e. Sarana dan prasarana ekonomi, seperti pengeluaran untuk pembangunan jalan raya, pelabuhan, kapasitas listrik, energi dan lain-lain.
- f. Peningkatan sumberdaya manusia: pendidikan, kesehatan dan lain-lain.

- g. Peningkatan kesejahteraan rakyat: pembangunan perumahan, pengembangan kehidupan beragama.
- h. Peningkatan kapasitas pemerintah: anggaran pengembangan aparatur pemerintah.

Secara garis besar dapat dikelompokkan menjadi: belanja modal aparatur dan belanja modal publik. Dalam terminology ekonomi publik besarnya belanja pembangunan mengindikasikan besarnya investasi pemerintah.

C. Upaya Fiskal (*Fiscal Effort*)

Definisi upaya fiskal (*fiscal effort*) adalah suatu usaha yang dilakukan dalam menggali potensi fiskal untuk meningkatkan pendapatan melalui berbagai kebijakan fiskal.

Potensi fiskal merupakan kemampuan daerah dalam menghimpun dana melalui sumber-sumber yang sah. Potensi fiskal daerah tercermin dari Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang meliputi pajak daerah, retribusi daerah, laba BUMD, dan lain-lain.

Definisi kebijakan Fiskal (*Fiscal Policy*) adalah suatu kebijakan ekonomi dalam rangka mengarahkan kondisi perekonomian untuk menjadi lebih baik dengan jalan mengubah penerimaan dan pengeluaran pemerintah. Kebijakan fiskal lebih menekankan pada pengaturan pendapatan dan belanja pemerintah.

Daerah berkewajiban mensukseskan pembangunan daerah dan harus mampu mengandalkan pendapatannya terutama yang berasal dari PAD sehingga setiap daerah harus menggali segala sumber dana yang ada, yang berguna sebagai

pembiayaan pembangunan daerahnya masing-masing. PAD inilah yang akan membantu dana yang diperoleh dari pemerintah pusat untuk memenuhi kebutuhan anggaran pendapatan daerah.

Instrument kebijakan fiskal adalah penerimaan dan pengeluaran pemerintah yang berhubungan erat dengan pajak. Dari sisi pajak jelas mengubah tarif pajak yang berlaku akan berpengaruh terhadap ekonomi, misalnya jika pajak diturunkan maka kemampuan daya beli masyarakat akan meningkat dan industri akan dapat meningkatkan jumlah output, dan begitu pun sebaliknya.

Upaya menghimpun PAD harus diimbangi dengan upaya peningkatan kualitas pelayanan kepada masyarakat. Upaya peningkatan pendapatan daerah sebisa mungkin dilakukan tanpa meningkatkan tarif, melainkan upaya intensifikasi dan ekstensifikasi sumber pendapatan daerah.

Usaha yang dilakukan oleh pemerintah daerah dalam upaya peningkatan PAD ini diharapkan tidak akan menimbulkan masalah-masalah baru, contoh: perda yang bermasalah. Peraturan daerah yang dinilai bermasalah kebanyakan berlandaskan pada upaya menaikkan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Cara menaikkan pendapatan dengan cepat melalui diterbitkannya retribusi daerah pada jangka panjang malah akan menurunkan pendapatan tersebut.

D. Keuangan Daerah

Sesuai dengan ketentuan pasal 101 hingga pasal 104 UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah,

pemerintah perlu mengoptimalkan pemanfaatan kemajuan teknologi informasi yang berhubungan erat dengan pengelolaan keuangan daerah.

Keuangan daerah adalah kemampuan pemerintah daerah untuk mengelola mulai dari merencanakan, melaksanakan, mengawasi, mengendalikan, dan mengevaluasi berbagai sumber keuangan sesuai dengan kewenangannya dalam rangka pelaksanaan desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan yang diwujudkan dalam bentuk APBD (Supriatna, 1996 : 174) (dalam Ganie, 2004).

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 58 tahun 2005, pengertian Keuangan Daerah adalah semua hak dan kewajiban Daerah dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk didalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut. Terdapat beberapa istilah yang perlu dijelaskan dalam pengertian keuangan daerah diatas, istilah tersebut adalah :

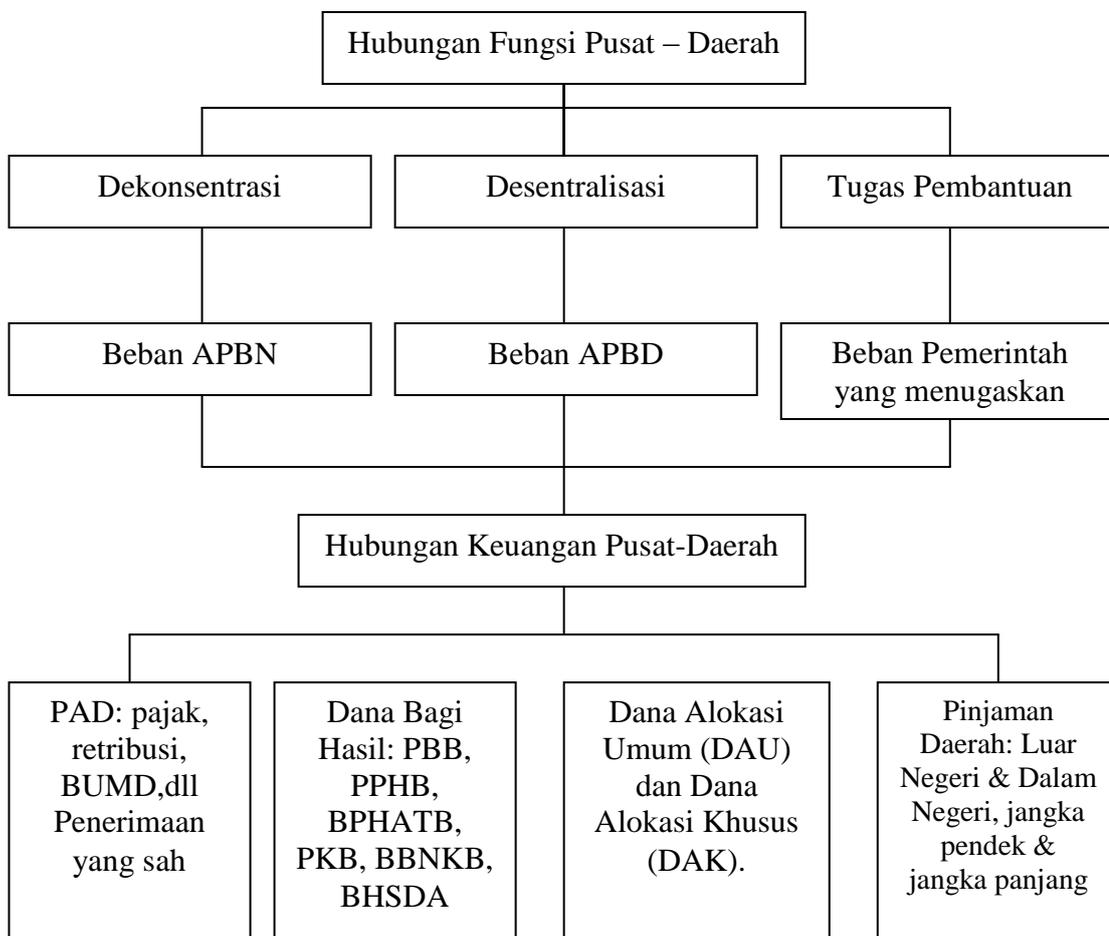
1. Hak daerah adalah hak untuk memungut pajak Daerah dan retribusi daerah serta melakukan pinjaman. Berbagai pajak daerah dan retribusi daerah selanjutnya akan menjadi bagian dari pendapatan daerah dalam rangka untuk membiayai belanja daerah.
2. Kewajiban daerah adalah kewajiban daerah untuk menyelenggarakan urusan Pemerintahan daerah dan membayar tagihan pihak ketiga.
3. Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan Pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat Daerah (DPRD) menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia

sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Selanjutnya , melalui Peraturan Pemerintah No. 56 Tahun 2005 tentang Sistem Informasi Keuangan Daerah baik pusat maupun daerah dalam rangka menunjang perumusan kebijakan fiskal secara nasional serta meningkatkan transparansi akuntabilitas dalam pelaksanaan desentralisasi.

Dasar hubungan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah terdiri dari tiga azas, yaitu azas dentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan.

Gambar 1
Kerangka Hubungan Antara Pusat dan Daerah



Sumber: *Pelengkap Buku Pegangan 2007. Penyelenggaraan Pemerintahan dan Pembangunan Daerah*. Departemen Keuangan.

Kemampuan keuangan daerah ditentukan oleh ketersediaan sumber-sumber pajak (tax objects) dan tingkat hasil dari object tersebut. Tingkat hasil tersebut ditentukan oleh sejauhmana sumber pajak (tax bases) responsive terhadap kekuatan-kekuatan yang mempengaruhi obyek pengeluaran seperti inflasi, penambahan penduduk dan pertumbuhan ekonomi yang pada gilirannya akan berkorelasi dengan tingkat pelayanan yang baik secara kuantitatif dan kualitatif (Davey, 1989;41).

Sumber-sumber pendapatan potensial yang dimiliki suatu daerah akan menentukan tingkat kemampuan keuangannya. Setiap daerah mempunyai potensi pendapatan yang berbeda karena perbedaan kondisi ekonomi, sumber daya alam, besaran wilayah, tingkat pengangguran dan jumlah penduduk.

E. Dana Perimbangan

Menurut Pasal 1 UU No. 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa dana perimbangan adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.

Dalam Bab VI UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah diatur mengenai dana perimbangan. Dana Perimbangan terdiri dari Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Umum

(DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK). Penjelasan mengenai dana perimbangan akan dijelaskan pada sub bab berikut.

A. Dana Bagi Hasil

Berdasarkan UU No. 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa Dana Bagi Hasil (DBH) adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah berdasarkan angka persentase untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Dalam pasal 11 UU No. 33 Tahun 2004 disebutkan bahwa DBH bersumber dari pajak dan Sumber Daya Alam (SDA).

DBH ditujukan untuk merespon aspirasi daerah dalam upaya meningkatkan akses dan kontrol terhadap sumber penerimaan penting daerah. Seperti diketahui banyak daerah yang memiliki sumber daya alam dan sumber pajak yang potensial merasa tidak diuntungkan dengan potensi penerimaan yang mereka miliki karena pusat lebih dominan dalam mengatur penerimaan. Untuk mengatasi hal ini, pemerintah pusat mengatur kebijakan mengenai dana bagi hasil antara pusat dan daerah agar tidak merasa dirugikan. DBH juga dapat membantu peningkatan penerimaan daerah karena masyarakat lebih peduli untuk membayar pajak jika mereka yakin menerima pembagian penerimaan yang adil.

a. Dana Bagi Hasil Pajak

Bagi Hasil Pajak adalah pembagian seluruh atau sebagian hasil penerimaan pajak dari suatu tingkatan pemerintahan yang lebih tinggi kepada tingkatan pemerintahan di bawahnya dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan.

Bagi Hasil Pajak bersumber dari:

1. Pajak Penghasilan (PPh) wajib pajak orang pribadi dalam negeri, yaitu pajak penghasilan terutang oleh wajib pajak orang pribadi dalam negeri.
2. Pajak Penghasilan (PPh) pasal 21, yaitu pajak penghasilan yang dipotong oleh pemberi kerja atas penghasilan yang dibayarkan kepada wajib pajak orang pribadi dalam negeri sehubungan dengan pekerjaan, jabatan, jasa dan kegiatan yang dilakukan.
3. Pajak Penghasilan (PPh) pasal 25 dan pasal 29, yaitu pajak penghasilan yang dikenakan kepada badan hukum wajib pajak atau lembaga wajib pajak.
4. Pajak Bumi Dan Bangunan (PBB).
5. Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB).

b. Dana Bagi Hasil Sumber Daya Alam

Dana Bagi Hasil Sumber Daya Alam (DBH SDA) yang meliputi DBH SDA Pertambangan Migas, DBH SDA Pertambangan Umum, DBH SDA Kehutanan, dan DBH SDA Perikanan masih mengalami beberapa masalah. Masalah yang timbul dalam penyaluran DBH SDA adalah adanya keterlambatan penetapan bagian daerah oleh menteri keuangan, antara lain disebabkan oleh adanya keterlambatan penetapan daerah penghasil oleh departemen teknis. Sedangkan

kendala disisi daerah, keterlambatan bagi hasil SDA seringkali terjadi sebagai akibat adanya pemekaran kabupaten atau kota baru sehingga terjadi perubahan batasan geologis yang diperlukan pusat dalam penetapan daerah penghasil.

2. Dana Alokasi Umum

Dana Alokasi Umum merupakan transfer dari pemerintah pusat yang penggunaannya diserahkan secara penuh kepada pemerintah daerah. Berdasarkan Pasal 1 UU No. 25 Tahun 1999 yang kemudian direvisi menjadi UU No. 33 Tahun 2004 dijelaskan bahwa Dana Alokasi Umum yang selanjutnya disebut DAU adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan keuangan antar daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka desentralisasi. DAU dialokasikan kepada setiap daerah dalam memberikan pelayanan publik kepada masyarakat.

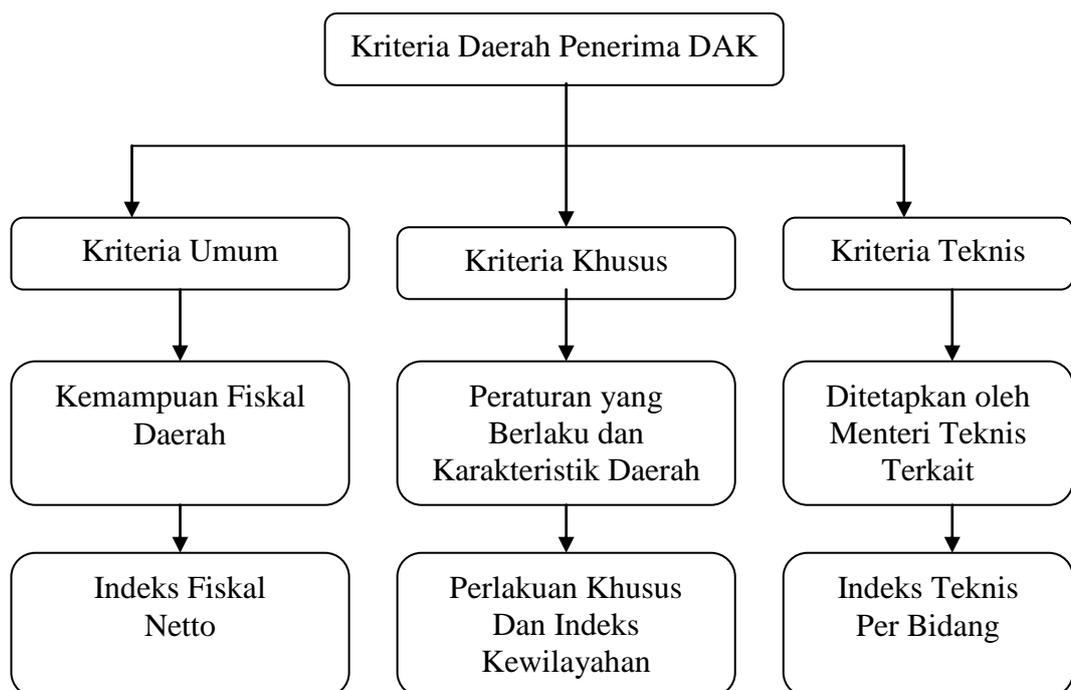
Kebijakan jumlah total DAU setiap tahun dipengaruhi oleh penerimaan dalam negeri, proporsinya berdasarkan UU No.25 Tahun 1999 ditetapkan sekurang-kurangnya 25% dari penerimaan dalam negeri. Namun dalam masa transisi diberlakukannya UU No. 33 Tahun 2004 proporsi DAU disepakati 25,5% dari penerimaan dalam negeri netto, yaitu penerimaan dalam negeri dikurangi jumlah DBH dan jumlah Dana Alokasi Khusus Dana Reboisasi (DAK DR). Selanjutnya jumlah total DAU dibagikan kepada propinsi dan kabupaten/kota secara proporsional masing-masing 10% untuk propinsi dan 90% untuk kabupaten/ kota.

3. Dana Alokasi Khusus

Dalam Pasal 39 UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa Dana Alokasi Khusus (DAK) dialokasikan kepada pemerintah daerah tertentu untuk mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah.

Dalam pengertian DAK disebutkan bahwa daerah yang menerima DAK merupakan daerah tertentu. Dalam penentuan daerah tertentu ini, disebutkan sejumlah kriteria yang terpenuhi oleh suatu daerah untuk menerima alokasi DAK. Kriteria tersebut secara garis besar terbagi menjadi tiga bagian, yaitu kriteria umum, kriteria khusus, dan kriteria teknis. Proses penentuan daerah penerima DAK berdasarkan kriteria ditunjukkan pada Gambar 2.

Gambar 2.
Kriteria Penentuan Daerah Penerima DAK



Sumber: *Pelengkap Buku Pegangan 2007. Penyelenggaraan Pemerintahan dan Pembangunan Daerah*. Departemen Keuangan.

Daerah yang layak mendapatkan alokasi DAK adalah:

1. Daerah yang memiliki kemampuan keuangan daerah dibawah rata-rata nasional;
2. Daerah yang termasuk otonomi khusus dan daerah tertinggal;
3. Daerah yang memiliki IFW lebih besar dari satu. (Pelengkap Buku Pegangan 2008 : III-89)

F. Transfer Pusat Ke Daerah

Dasar pemikiran transfer dari pemerintah pusat ke daerah menurut World Bank Institute, yaitu adanya masalah kesenjangan fiskal vertikal (antara pusat dan daerah); adanya kesenjangan fiskal horizontal (antar tingkat pemerintahan yang sama); eksternalitas (inter-jurisdictional spillovers); melaksanakan tujuan nasional di tingkat daerah; dan membayar program nasional yang diimplementasikan kepada pemerintah daerah.

Adapun karakteristik sistem transfer yang baik menurut World Bank Institute, yaitu: mempertahankan otonomi anggaran daerah; mencukupi penerimaan daerah; dijadikan insentif yang sesuai untuk daerah; mencapai pemerataan dan keadilan; stabilitas; transparansi dan sederhana.

Berbagai tujuan dari transfer dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah antara lain:

1. Membiayai seluruh atau sebagian biaya penyediaan jasa-jasa pelayanan atau program-program pembangunan yang kepentingannya bersifat nasional.
2. Mendorong pemerintah daerah untuk mengembangkan program-program pembangunan dan pelayanan sesuai dengan kebijakan nasional.
3. Merangsang pertumbuhan ekonomi daerah serta mengurangi ketimpangan antar daerah.
4. Mengendalikan pengeluaran daerah agar sesuai dengan kebijakan dan standar nasional.
5. Menjaga standar penyediaan jasa-jasa dan mengusahakannya agar lebih merata.
6. Mengembangkan daerah-daerah yang kapasitas fiskalnya rendah agar penerimaan langsung daerah meningkat.
7. Membantu daerah untuk mengatasi keadaan darurat.

Beberapa alasan ekonomi perlunya dilakukan transfer dari pusat ke daerah:

1. Untuk mengatasi persoalan ketimpangan fiskal vertical.
2. Untuk mengatasi persoalan ketimpangan fiskal horizontal
3. Adanya kewajiban untuk menjaga tercapainya standar pelayanan minimum di setiap daerah.
4. Untuk mengatasi persolan yng timbul dari melimpahnya efek pelayanan publik.

1. Jenis-Jenis Transfer Pusat Ke Daerah

Secara umum terdapat dua jenis transfer pemerintah pusat ke daerah, yaitu transfer yang bersyarat (conditional grants) dan transfer yang tidak bersyarat (unconditional grants).

Transfer yang bersyarat merupakan transfer yang diberikan oleh pemerintah pusat ke pemerintahan daerah namun diatur pengelolaannya oleh pemerintah pusat. Jenis transfer ini terbagi menjadi dua macam, yaitu:

a. Matching Grants

Matching Grants merupakan transfer dana yang diberikan sesuai dengan dana yang diperlukan pemerintahan daerah. Matching grants terbagi dua macam, yaitu matching closed-ended grants dan matching opened-ended grants. Dalam kasus matching closed-ended grants, pemerintah pusat menentukan jumlah dana maksimum yang akan diberikan pada pemerintah daerah.

b. Nonmatching Grants

Nonmatching Grants merupakan transfer dana dari pusat ke daerah yang besarnya tetap dan dana tersebut harus digunakan untuk tujuan tertentu yang telah disepakati bersama, misalnya untuk menyediakan barang dan jasa publik.

Sedangkan transfer yang tidak bersyarat merupakan transfer yang diberikan oleh pemerintah pusat ke pemerintah daerah dan pengelolaannya diserahkan sepenuhnya kepada pemerintah daerah dengan adanya pengawasan dari

pemerintah pusat. Transfer tidak bersyarat ini ditujukan untuk pemerataan pendapatan antar daerah.

G. Pengertian dan Konsep Pajak Daerah

Pajak merupakan sumber penerimaan utama di tiap tingkat pemerintahan, termasuk pemerintah daerah. Pajak daerah menjadi sumber dana utama bagi daerah.

Berdasarkan UU No. 33 Tahun 2004 dan UU No. 34 Tahun 2000, selain transfer antar pemerintah, pemerintah daerah dapat meningkatkan PAD dari berbagai sumber termasuk pajak daerah. Menurut UU No. 34 Tahun 2000 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah disebutkan bahwa pajak daerah adalah iuran wajib yang dilakukan oleh orang pribadi atau badan kepada daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang yang dapat dipaksakan berdasarkan peraturan perundangan yang berlaku yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pembangunan daerah.

Menurut Adam Smith dalam Suparmoko (1999: 97) bahwa dalam sistem perpajakan pada umumnya ada empat aturan :

1. Prinsip kesamaan / keadilan yaitu beban pajak harus sesuai dengan kemampuan relative bagi setiap wajib pajak.
2. Prinsip kepastian yaitu pajak hendaknya tegas, jelas dan pasti bagi setiap wajib pajak.

3. Prinsip kecocokan / kelayakan yaitu pajak tidak terlalu menekankan si wajib pajak, sehingga wajib pajak akan dengan senang hati membayar pajak.
4. Prinsip ekonomi yaitu pajak hendaknya menimbulkan kerugian yang seminimal mungkin.

Adapun fungsi pajak dapat dikelompokkan menjadi dua, yaitu *fungsi budgeter* dan *fungsi regulator*. Fungsi *budgeter* yaitu bila pajak sebagai alat untuk mengisi kas negara yang digunakan untuk membiayai kegiatan pemerintahan dan pembangunan. Sementara fungsi *regulator* yaitu bila pajak dipergunakan sebagai alat untuk mencapai tujuan, misalnya: pajak minuman keras dimaksudkan agar rakyat menghindari atau mengurangi konsumsi minuman keras, pajak ekspor dimaksudkan untuk mengekang pertumbuhan ekspor komoditi tertentu dalam rangka menghindari kelangkaan produk tersebut di dalam negeri.

Beberapa kriteria dan pertimbangan yang diperlukan dalam pemberian kewenangan perpajakan kepada tingkat pemerintahan pusat, propinsi dan kabupaten/kota (Teresa Ter-Minassian, 1997), yaitu :

- 1 Pajak yang dimaksudkan untuk tujuan stabilisasi ekonomi dan cocok untuk tujuan distribusi pendapatan seharusnya tetap menjadi tanggung jawab pemerintah pusat.
- 2 Basis pajak yang diserahkan kepada daerah seharusnya tidak terlalu *mobile* karena akan mempermudah daerah untuk menetapkan tarif pajak yang berbeda sebagai cerminan dari kemampuan masyarakat. Sebaliknya jika pajak daerah yang sangat *mobile* akan mendorong

pembayar pajak merelokasi transaksi ekonominya dari daerah yang kena pajak atau beban pajak tinggi ke daerah yang tidak kena pajak atau beban pajaknya rendah.

- 3 Basis pajak yang distribusinya sangat timpang antar daerah, seharusnya diserahkan kepada pemerintah pusat.
- 4 Pajak daerah seharusnya *visible*, artinya pajak seharusnya jelas bagi pembayar pajak daerah, objek dan subjek pajak dan besarnya pajak terutang dapat dengan mudah dihitung sehingga dapat mendorong akuntabilitas daerah.
- 5 Pajak daerah seharusnya tidak dapat dibebankan kepada penduduk daerah lain, karena akan memperlemah hubungan antar pembayar pajak dengan pelayanan yang diterima.
- 6 Pajak daerah seharusnya dapat menjadi sumber penerimaan yang memadai untuk menghindari ketimpangan fiskal vertical yang besar. Hasil penerimaan harus elastis sepanjang waktu dan seharusnya tidak terlalu berfluktuasi.
- 7 Pajak yang diserahkan kepada daerah seharusnya relatif mudah diadministrasikan atau dengan kata lain perlu pertimbangan efisiensi secara ekonomi berkaitan dengan kebutuhan data, seperti identifikasi jumlah pembayar pajak, penegakan hukum (*law-enforcement*) dan komputerisasi.
- 8 Pajak dan retribusi berdasarkan prinsip manfaat dapat digunakan secukupnya pada semua tingkat pemerintahan, namun penyerahan

kewenangan pemungutannya kepada daerah akan tepat sepanjang manfaatnya dapat dilokalisir bagi pembayar pajak lokal.

Karakteristik pajak daerah yang baik menurut UU No. 34 tahun 2000 adalah:

- 1 Pajak harus cocok dijadikan sebagai pajak daerah, misalnya *tax base* harus jelas berada di wilayah pemerintah daerah dan berkaitan dengan aktivitas ekonomi di daerah tersebut.
- 2 Harus diterima secara politik di tingkat nasional maupun daerah.
- 3 Tidak tumpang tindih dalam penetapan *tax base* agar tidak terjadi *double taxation*.
- 4 Terdapat kebijaksanaan untuk menghindari tingkat pajak yang terlalu tinggi yang dapat menciptakan distorsi ekonomi, melemahkan sumber penerimaan, dan menimbulkan masalah administratif.
- 5 Tidak terlalu sensitif terhadap fluktuasi ekonomi yang akhirnya membahayakan stabilitas fiskal.
- 6 Biaya yang dikeluarkan harus lebih rendah dari besarnya penerimaan yang akan diperoleh.
- 7 Tidak merugikan kebijakan ekonomi nasional.
- 8 Tidak mengubah alokasi sumber daya antar pemerintah daerah.
- 9 Beban pajak harus dapat diterima, dari sisi penanggung pajak maupun dampak pajak secara umum.
- 10 Tidak bersifat regresif.
- 11 Tidak terdiskriminasi antar bagian masyarakat.
- 12 Perlu ditunjang dengan administrasi daerah yang efektif.

Jenis pajak daerah propinsi dan kabupaten/kota diatur dalam UU No. 34 Tahun 2000, informasi mengenai jenis dan tarif pajak propinsi dan kabupaten/kota dapat dilihat di Tabel 4.

Tabel 4. Jenis Pajak Propinsi dan Kabupaten/Kota

No.	Jenis Pajak	Tarif Pajak	Keterangan
I	Pajak Propinsi		
1.1	Pajak Kendaraan Bermotor dan Kendaraan di Atas Air	5%	Diserahkan kepada kabupaten/kota $\geq 30\%$
1.2	Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor dan Kendaraan di Atas Air	10%	Diserahkan kepada kabupaten/kota $\geq 30\%$
1.3	Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor	5%	Diserahkan kepada kabupaten/kota $\geq 70\%$
1.4	Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Air Permukaan	20%	Diserahkan kepada kabupaten/kota $\geq 70\%$
II	Pajak Kabupaten/Kota		
2.1	Pajak Hotel	10%	Diperuntukkan paling sedikit 10% bagi desa di wilayah daerah kabupaten yang bersangkutan.
2.2	Pajak Restoran	10%	
2.3	Pajak Hiburan	35%	
2.4	Pajak Reklame	25%	
2.5	Pajak Penerangan Jalan	10%	
2.6	Pajak Pengambilan Bahan Galian golongan C	20%	
2.7	Pajak Parkir	20%	

Sumber: UU No. 34 Tahun 2000

Dilihat dari tabel menunjukkan untuk pajak propinsi, tarif pajak yang paling tinggi dibebankan pada pajak pengambilan dan pemanfaatan air bawah tanah yaitu sebesar 20 %, sedangkan pajak kendaraan bermotor dan pajak bahan bakar kendaraan bermotor sama-sama memiliki tarif sebesar 5%. Dan jika dilihat dari pajak kabupaten/ kota, tarif tertinggi dibebankan kepada pajak hiburan yaitu sebesar 35%, yang kemudian tertinggi kedua dibebankan pada reklame sebesar 25%. Tarif terendah dibebankan pada pajak hotel, restoran dan pajak penerangan jalan yang masing-masing dikenakan tarif sebesar 10%.