



ANALISIS KAPASITAS FISKAL TUJUH DAERAH PROVINSI BARU (ANALYSIS OF FISCAL CAPACITY ON NEW SEVEN PROVINCIES)

Juli Panglima Saragih

Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI

Jalan Jenderal Gatot Subroto Jakarta 10270. Alamat e-mail: julipsaragih@gmail.com

INFO ARTIKEL

SEJARAH ARTIKEL
Diterima Pertama
27 Juli 2016

Dinyatakan Dapat Dimuat
18 November 2016

KATA KUNCI:

*fiscal capacity;
fiscal capacity index;
budget;
revenue;
expenditure.*

ABSTRAK

Regional autonomy policy that enacted since 2001 has resulted 7 new provinces in Indonesia. The consequence is those seven provinces require transfer budget from national government to finance the tasks and authorities assigned as well as development program in the respective provinces. Since it was formed to date, fiscal capacity in 7 provinces except Banten, are still not able to meet the increased needs of expenditure every year. It is still very dependent on the fiscal transfer as sources of income because of its own revenue such as PAD still low. This research uses descriptive method-analysis with secondary data analysis that are relevant to the topics discussed, and using the concept of fiscal capacity in the framework of the fiscal decentralization theory. The results of this qualitative research explained that the fiscal capacity index (Indeks Kapasitas Fiskal) is high retrieved in 4 provinces namely Bangka Belitung; West Papua, Riau Province and North Maluku. While the index is being retrieved low fiscal capacity index exists on the Gorontalo and West Sulawesi provinces. Good fiscal capacity with high index does not guarantee the poor population in the area is reduced, as West Papua and Riau populations that are still relatively large in number. In addition, Banten province with the PAD is very high compared to other provinces, still has a large population of the poor. But, overall the transfer fiscal from national government recognized very helpful the fiscal capacity of those new 7 provinces above.

Keywords: autonomy; fiscal capacity; fiscal capacity index; budget; revenue; expenditure

Kebijakan otonomi daerah yang diberlakukan sejak 2001 telah melahirkan 7 provinsi baru di Indonesia. Konsekuensinya adalah ketujuh provinsi membutuhkan anggaran transfer pusat untuk membiayai tugas dan kewenangan yang dilimpahkan, dan program pembangunan di provinsi masing-masing. Sejak dibentuk sampai saat ini, kapasitas fiskal pada 7 provinsi kecuali Banten, masih belum mampu memenuhi peningkatan kebutuhan belanja daerah setiap tahun sehingga masih sangat bergantung pada transfer pusat karena sumber pendapatan daerah sendiri seperti PAD masih relatif rendah. Penelitian kualitatif ini menggunakan metode deskriptif-analisis dengan menganalisa data sekunder yang relevan dengan topik yang dibahas, serta menggunakan konsep kapasitas fiskal dalam kerangka teori desentralisasi fiskal. Hasil penelitian kualitatif ini menjelaskan bahwa indeks kapasitas fiskal (IKpF) yang tinggi dan sangat tinggi diperoleh 3 provinsi yakni Kepulauan Bangka Belitung; Papua Barat, Kepulauan Riau, dan Maluku Utara. Sedangkan indeks sedang diperoleh Banten. Indeks kapasitas fiskal rendah ada pada Gorontalo dan Sulawesi Barat. Namun kapasitas fiskal yang baik dengan indeks tinggi/sangat tinggi tidak menjamin penduduk miskin di daerah berkurang seperti Papua Barat dan Kepulauan Riau yang penduduk miskinnya masih relatif besar. Di samping itu, Banten dengan PAD yang sangat tinggi dibandingkan 6 provinsi lain, juga masih memiliki penduduk miskin yang besar dan terbanyak diantara 7 provinsi. Tetapi, secara keseluruhan transfer pusat diakui sangat membantu kapasitas fiskal pada 7 provinsi baru di atas.

Kata kunci: daerah otonomi baru; kapasitas fiskal; indeks kapasitas fiskal; belanja daerah

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pemberian otonomi daerah dan desentralisasi yang luas, nyata, dan bertanggungjawab kepada daerah sejak era reformasi, merupakan 3 (tiga) langkah strategis dalam sejarah pemerintahan di Indonesia. *Pertama*, dalam perspektif politik, otonomi daerah dan desentralisasi merupakan jawaban atas permasalahan lokal bangsa Indonesia yang antara lain berupa adanya "ancaman" disintegrasi bangsa, masih

tingginya tingkat kemiskinan, ketidakmerataan (disparitas) pembangunan antar-wilayah, rendahnya kualitas hidup masyarakat, dan masalah pembangunan sumber daya manusia (SDM).

Kedua, otonomi daerah dan desentralisasi merupakan langkah strategis bangsa Indonesia untuk menyongsong era globalisasi ekonomi dengan memperkuat basis perekonomian daerah (Mardiasmo, 2002: 59). Esensi dari pemberian otonomi tersebut adalah desentralisasi keuangan (fiskal) dari

pemerintah pusat kepada pemerintah daerah (*sub-national governments*).

Ketiga, dari aspek legal-formal, era otonomi daerah ditandai dengan keluarnya UU No.22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No.25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Kemudian UU No.22 Tahun 1999 direvisi/diganti dengan UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, dan UU No.25 Tahun 1999 diganti dengan UU No.33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah, dan berbagai peraturan pelaksanaannya seperti PP Nomor 55 Tahun 2005 tentang Dana Perimbangan; serta PP Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah, pemerintahan daerah provinsi, dan pemerintahan daerah kabupaten/kota.

Sejak lahirnya otonomi daerah 1999 sampai saat ini, pemerintah sudah melahirkan daerah otonomi baru, baik provinsi baru maupun kabupaten/kota baru. Daerah provinsi baru yang sudah terbentuk sejak 1999 adalah Provinsi Kepulauan Riau, Bangka Belitung, Banten, Gorontalo, Maluku Utara, Papua Barat, Sulawesi Barat, dan Kalimantan Utara. Banyak faktor yang mendorong lahirnya daerah provinsi baru di Indonesia. Salah satunya adalah faktor ekonomi dan politik. Kondisi politik domestik pada awal otonomi sangat mudah untuk melahirkan daerah otonomi baru karena eforia politik masyarakat saat itu, di samping faktor non-politik seperti ekonomi, kemiskinan, dan lain-lain.

Pemekaran atau pembentukan daerah otonomi baru, tentu membawa konsekuensi dari sisi finansial khususnya anggaran negara (APBN). Pada awal pembentukan daerah otonomi baru, anggaran daerah (APBD) dari wilayah induk tidak memadai untuk membiayai daerah otonomi baru. Oleh karena itu, lahirlah kebijakan transfer fiskal ke daerah, termasuk ke daerah otonomi baru setelah disahkan dalam undang-undang tentang pembentukan daerah otonomi baru masing-masing

Secara riil, kemampuan keuangan daerah provinsi baru sangat tidak memadai untuk membiayai administrasi pemerintahan dan pembangunan di daerahnya. Hal inilah yang menimbulkan ketergantungan penuh kepada fiskal pemerintah pusat dalam APBN setiap tahun sampai saat ini. Salah satu tujuan dari transfer fiskal tersebut adalah pemerataan kemampuan fiskal masing-masing daerah. Memang terjadi peningkatan transfer fiskal pusat setiap tahun dalam APBN. Namun tetap belum dapat memenuhi tuntutan peningkatan kebutuhan belanja daerah setiap tahun, baik provinsi maupun kabupaten/kota. Dalam APBN-P Tahun 2010, misalnya, transfer fiskal ke daerah berjumlah Rp344,613 triliun. Dalam APBN-P 2015, jumlah transfer fiskal ke daerah mencapai sebesar Rp643,8 triliun, sementara alokasi Dana Desa 20,7 triliun. Dari keseluruhan alokasi Transfer ke Daerah tahun 2015, besaran Dana Alokasi Umum (DAU) tetap mendominasi sebesar Rp352,8 triliun, disusul Dana Bagi Hasil (DBH) sebesar Rp110,0 triliun

dan Dana Alokasi Khusus (DAK) sebesar Rp58,8 triliun.

Hampir semua daerah otonom, apalagi daerah otonomi baru memiliki ketergantungan fiskal sangat besar terhadap anggaran negara, kecuali DKI Jakarta yang sumber PAD-nya mampu membiayai sebagian besar pengeluarannya. Tetapi hal ini juga merupakan konsekuensi logis dari politik desentralisasi, yakni adanya penyerahan sebagian urusan pemerintahan dari pusat ke daerah provinsi/kabupaten/kota.

Artinya kemampuan fiskal daerah otonom untuk membiayai berbagai program dan kegiatan pembangunan daerah sejak otonomi diberlakukan, ternyata masih sulit untuk melepaskan ketergantungan transfer fiskal tersebut. Hal ini dikarenakan sumber pembiayaan asli daerah, seperti pendapatan asli daerah (PAD) masih belum mampu membiayai separuh kebutuhan fiskal (belanja daerah) dalam APBD. Padahal unsur PAD merupakan unsur paling penting dalam mengukur kapasitas fiskal (*fiscal capacity*) daerah termasuk daerah otonomi baru.

Berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan RI Nomor 37/PMK.07/2015 tentang Peta Kapasitas Fiskal Daerah, yang dimaksud dengan kapasitas fiskal (*fiscal capacity*) adalah gambaran kemampuan keuangan masing-masing daerah yang dicerminkan melalui penerimaan umum Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (tidak termasuk dana alokasi khusus (DAK), dana darurat, dana pinjaman lama, dan penerimaan lain yang penggunaannya dibatasi untuk membiayai pengeluaran tertentu) untuk membiayai tugas pemerintahan setelah dikurangi belanja pegawai, dan dikaitkan dengan jumlah penduduk miskin.

Inti dari kapasitas fiskal daerah adalah PAD, transfer fiskal yang bersifat umum, dan sumber pendapatan daerah lain yang sah. Apabila ketiga variabel ini terus meningkat setiap tahun, maka kecenderungan kapasitas fiskal daerah juga akan meningkat. Tetapi bagi daerah otonomi baru sangat sulit untuk meningkatkan ketiga sumber pendapatan daerah tersebut, khususnya PAD, karena sebagian besar daerah baik provinsi maupun kabupaten/kota sangat sulit meningkatkan penerimaan PAD.

Di samping itu, sebagian besar APBD terserap oleh porsi belanja pegawai yang setiap tahun meningkat, tak hanya belanja pegawai di pemerintah provinsi tetapi juga kabupaten/kota. Peningkatan porsi belanja pegawai dalam APBD akan berpengaruh pada minimnya porsi belanja modal untuk pembangunan infrastruktur, dan berkurangnya alokasi untuk belanja barang dalam upaya meningkatkan aset daerah.

Sedangkan unsur pengurang dari kapasitas fiskal adalah belanja pegawai dalam APBD. Apabila anggaran belanja pegawai semakin meningkat setiap tahun anggaran, maka kemampuan kapasitas fiskal juga akan berkurang. Sedangkan jumlah penduduk miskin merupakan elemen untuk mengindikasikan besaran indeks dari kapasitas fiskal (IKF). Masuknya elemen jumlah penduduk miskin dalam mengukur IKF adalah karena penduduk miskin juga merupakan

tanggung jawab setiap pemerintah daerah untuk mengentaskannya, di samping tanggung jawab pemerintah pusat melalui program penanggulangan kemiskinan secara nasional.

B. Tujuan Penulisan

Tulisan ini bertujuan untuk mengetahui persoalan dan mencari solusi baik dalam aspek reformulasi kebijakan otonomi daerah, khususnya kebijakan desentralisasi fiskal pada 7 daerah provinsi baru paska otonomi daerah. Tulisan ini juga ingin mengetahui dan melihat seberapa besar kemampuan fiskal masing-masing provinsi baru dengan mengkaji seberapa besar kemampuan menggali sumber-sumber pendapatan asli daerah (PAD) sehingga akan mengurangi ketergantungan terhadap transfer fiskal dari pemerintah nasional (pusat).

II. KERANGKA PEMIKIRAN

Menurut Ahmad Yani, (2008;39-43), bahwa hubungan keuangan pusat dan daerah dilakukan sejalan dengan prinsip perimbangan keuangan antara pusat dan daerah dalam UU Nomor 33 Tahun 2004. Perimbangan keuangan antara pusat dan daerah merupakan sub-sistem keuangan negara sebagai konsekuensi pembagian tugas dan urusan antara pusat dan daerah. Pemberian sumber keuangan negara kepada daerah dilakukan dalam pelaksanaan desentralisasi dengan memperhatikan stabilitas perekonomian nasional dan keseimbangan fiskal antara pusat dan daerah. Pemberian keuangan dalam pelaksanaan desentralisasi merupakan inti dari kebijakan desentralisasi fiskal.

Menurut (Andres Rodriquez Pose dan Roberto Ezcurra; 2010), *most of the theoretical literature on fiscal decentralization has tended to dwell on the supposedly positive impact of granting greater financial autonomy/transferring resources to subnational tiers of government for both allocative and production efficiency and, eventually, economic growth. The arguments behind this potential positive association between fiscal decentralization and economic performance, are based on a series of simple premises. An important, but often forgotten, initial premise is that fiscal decentralization implies a mobilization of resources. Subnational governments, by the simple fact of being granted greater autonomy and funds, are compelled into mobilizing the resources in their own territory, rather than wait for solutions or for the provision of public goods and services to come from a central government. This leads to a greater emphasis on economic efficiency across regions and localities within any given country and to tapping into what otherwise may have been untapped potential.*

Sedangkan menurut Joko Try Harianto (2016), desentralisasi fiskal dari sisi belanja (*expenditure*) didefinisikan sebagai kewenangan untuk mengalokasikan belanja sesuai dengan diskresi seutuhnya masing-masing daerah. Fungsi dari Pemerintah Pusat hanyalah memberikan *advice* serta

monitoring pelaksanaan. Sayangnya, justru dari pola inilah yang menjadikan pelaksanaan desentralisasi fiskal dan otonomi daerah di Indonesia terasa semakin jauh dari apa yang dicita-citakan sebelumnya. Daerah justru semakin bergantung kepada Pemerintah Pusat, munculnya praktek dinasti penguasa di daerah serta maraknya perilaku korupsi para pejabat publik. Idiom yang muncul kemudian desentralisasi fiskal dan otonomi daerah tak lain hanya memindahkan eksternalitas negatif dari Pemerintah Pusat di era Orde Baru menuju Pemda di era reformasi ini.

Awal pelaksanaan desentralisasi fiskal di Indonesia ditujukan untuk menciptakan aspek kemandirian di daerah. Sebagai konsekuensinya, daerah kemudian menerima pelimpahan kewenangan di segala bidang, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal serta keagamaan. Pelimpahan kewenangan tersebut juga diikuti dengan penyerahan sumber-sumber pendanaan berupa penyerahan basis-basis perpajakan maupun bantuan pendanaan melalui mekanisme Transfer ke Daerah sesuai asas *money follows function*. Masih adanya mekanisme Transfer ke Daerah didasarkan kepada pertimbangan mengurangi ketimpangan fiskal yang mungkin terjadi baik antar daerah (*horisontal imbalances*) maupun antara pemerintah pusat dan daerah (*vertical imbalances*) serta untuk meningkatkan kapasitas fiskal daerah otonom. Meskipun dianggap terlalu terburu-buru, banyak pihak kemudian mengapresiasi pelaksanaan desentralisasi fiskal dan otonomi daerah di Indonesia tersebut. Dengan segala keterbatasan dan kendala yang ada, pelaksanaan desentralisasi fiskal dan otonomi daerah di Indonesia dapat dijadikan salah satu *best practice* terbaik di dunia, mengingat luasnya wilayah serta besarnya jumlah penduduk dengan berbagai ragam karakteristiknya. Satu hal yang perlu diingat bahwa pelaksanaan desentralisasi fiskal di Indonesia adalah desentralisasi dari sisi belanja (*expenditure*) bukan dari sisi pendapatan (*revenue*), (Joko Try Harianto; 2016).

Dalam konsep desentralisasi fiskal, yang dimaksud dengan kapasitas fiskal adalah gambaran kemampuan keuangan masing-masing daerah provinsi/kabupaten/kota yang dicerminkan melalui penerimaan umum Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, (tidak termasuk dana alokasi khusus (DAK), dana darurat, dana pinjaman lama, dan penerimaan lain yang penggunaannya dibatasi untuk membiayai pengeluaran tertentu) untuk membiayai tugas pemerintahan, setelah dikurangi belanja pegawai dan dikaitkan (dibagi) dengan jumlah penduduk miskin di daerah yang bersangkutan, (Peraturan Menteri Keuangan; 2015).

Surtikanti (2013;26) menjelaskan dalam praktiknya saat ini hampir tidak ada negara di dunia yang semua pemerintahannya diselenggarakan secara sentralistis atau sebaliknya diselenggarakan seluruhnya secara desentralistis. Oleh karena itu, dalam sistem negara federal maupun negara kesatuan selalu ada perimbangan antara kewenangan yang

diselenggarakan secara sentralistis oleh pemerintah pusat dan kewenangan yang secara desentralistis diselenggarakan unit-unit pemerintahan daerah yang otonom. Hal ini pula yang melahirkan konsep *local state government* dan *local self-government*. Jika *local state government* melahirkan wilayah administrasi pemerintah pusat di daerah yang direpresentasikan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah dan instansi vertikal di daerah, *local self-government* melahirkan daerah atau wilayah otonom yang direpresentasikan keberadaan DPRD. Transfer fiskal ke daerah menunjukkan komitmen pemerintah pusat terhadap desentralisasi untuk meningkatkan kapasitas fiskal daerah.

Lebih jauh Surtikanti menegaskan, formula besaran DAU yang diterima setiap daerah sudah jelas sehingga sulit dilakukan perubahan di luar formula yang ditetapkan. Namun, permasalahan desentralisasi fiskal tidak sesederhana itu. Selain pembagian wewenang (*expenditure assignment*), pembagian sumber pendapatan (*revenue assignment*) dan pinjaman daerah, maka sebenarnya pilar utama desentralisasi fiskal adalah transfer dana dari pusat ke daerah (*intergovernmental fiscal transfer*).

Penghitungan kapasitas fiskal, baik daerah provinsi maupun daerah kabupaten/kota didasarkan pada formula sebagai berikut:

$$KF = \frac{\{(PAD + DAU + DBH + LPDS) - BP\}}{(JPM)}$$

Keterangan:

- KF=Kapasitas Fiskal
- PAD= Pendapatan Asli Daerah
- DBH=Dana Bagi Hasil SDA dan Non-SDA
- DAU=Dana Alokasi Umum
- LPDS=Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah
- BP=Belanja Pegawai
- JPM=Jumlah Penduduk Miskin

Sedangkan peta kapasitas fiskal daerah adalah gambaran kapasitas fiskal masing-masing yang dikelompokkan berdasarkan indeks kapasitas fiskal daerah (IKpF). Pengelompokan berdasarkan indeks sangat penting untuk mengukur tidak hanya sumber-sumber pendapatan daerah, tetapi juga mengukur kemampuan daerah untuk membiayai kebutuhan-kebutuhan belanja daerah dan upaya pemerintah daerah mengentaskan kemiskinan di daerahnya melalui kebijakan fiskal daerah dalam APBD. Sebab indeks kapasitas fiskal daerah sangat berkepentingan atau merupakan salah satu cermin dari gambaran kemiskinan daerah.

Kebutuhan fiskal (*fiscal need*) daerah, dapat diartikan sebagai kebutuhan daerah untuk membiayai semua pengeluaran daerah dalam rangka menjalankan fungsi/kewenangan daerah dalam penyediaan pelayanan publik dan pembangunan. Dalam konteks teori ekonomi makro, pengeluaran fiskal pemerintah (APBD) merupakan salah satu faktor/variable dalam pertumbuhan ekonomi (PDB). Semakin meningkat

kapasitas fiskal daerah, maka semakin besar modal untuk membangun daerah yang pada gilirannya akan mendorong pertumbuhan ekonomi daerah.

Sedangkan dalam perhitungan dana alokasi umum (DAU), kebutuhan daerah tersebut dicerminkan dari variabel-variabel kebutuhan fiskal sebagai berikut: a)Jumlah Penduduk; b)Luas Wilayah; c)Indeks Kemahalan Konstruksi (IKK); dan d)Indeks Kemiskinan Relatif (IKR). Sedangkan kapasitas fiskal daerah merupakan kemampuan pemerintah daerah untuk menghimpun pendapatan daerah berdasarkan potensi yang dimilikinya. Potensi penerimaan daerah merupakan penjumlahan dari potensi pendapatan asli daerah (PAD) dengan penerimaan dari dana bagi hasil (DBH Pajak dan DBH SDA) dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah.

Saat ini kriteria kebutuhan fiskal sudah lebih luas, yakni dengan menambahkan beberapa indeks seperti Indeks PDRB, Indeks Pembangunan Manusia (IPM) dan total belanja rata-rata APBD, serta bobot indeks. Dalam Peraturan Menteri Keuangan, rumus Kebutuhan fiskal (*fiscal needs*) dapat dilihat dalam formula di bawah ini:

$$Kbf = TBR (\partial 1 IP + \partial 2 IW + \partial 3 IPM + \partial 4 IKK + \partial 5 IPDRB/kap)$$

dimana:

Kbf	=kebutuhan fiskal
TBR	=Total belanja rata-rata APBD
IP	=Indeks Jumlah Penduduk
IW	=Indeks Luas Wilayah
IPM	=Indeks Pembangunan Manusia
IKK	=Indeks Kemahalan Kostruksi
IPDRB/kap	=Indeks PDRB per kapita
∂	=Bobot dari indeks.

Joko Tri Haryanto (2016), menjelaskan DAU merupakan salah satu komponen terbesar di dalam dana perimbangan di APBN yang pengalokasiannya didasarkan atas formula dengan konsep kesenjangan fiskal (*fiscal gap*) yang merupakan selisih antara kebutuhan fiskal (*fiscal need*) dengan kapasitas fiskal (*fiscal capacity*). DAU bertujuan sebagai instrumen untuk mengatasi masalah horizontal imbalances yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar-daerah di mana penggunaannya ditetapkan sepenuhnya oleh daerah (*block grants*), (Pertauran Menteri keuangan; 2015).

Sedangkan (Bintang Dwitya Cahyono; 2014:48), menjelaskan hal terpenting dari tujuan desentralisasi fiskal adalah untuk mendorong daerah agar lebih mandiri dalam pengelolaan keuangan daerah dan dituntut untuk dapat memenuhi kebutuhan sendiri dengan meningkatkan PAD.

III. PEMBAHASAN

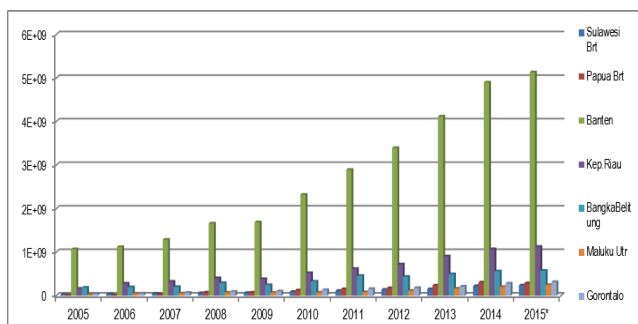
A. Masalah PAD yang Rendah

Menurut (Masita Machmud,dkk; 2014:4), perimbangan keuangan antara pusat dan daerah yang ideal adalah apabila setiap tingkat pemerintahan dapat independen di bidang keuangan untuk membiayai pelaksanaan tugas dan kewenangan masing-masing.

Hal ini berarti subsidi dan bantuan pusat yang selama ini sumber utama penerimaan APBD mulai berkurang kontribusinya, dan yang menjadi sumber utama pendapatan adalah dari daerah sendiri khususnya PAD. Namun sebagian besar daerah belum mampu meningkatkan sumber pendapatan daerah sendiri.

PAD yang rendah di 6 provinsi baru paska pemekaran kecuali provinsi Banten—sebagaimana digambarkan dalam Gambar 1, merupakan persoalan yang tidak sederhana. Persoalan rendahnya PAD tidak hanya disebabkan regulasi perpajakan daerah tetapi juga laju pertumbuhan ekonomi di 6 provinsi yang relatif lambat. Sumber utama PAD adalah pajak daerah dan retribusi daerah. Berdasarkan UU Nomor 28 Tahun 2009 menjelaskan bahwa pajak daerah provinsi terdiri dari: pajak kendaraan bermotor (PKB); Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor (BBN-KB); Pajak Baban Bakar Kendaraan Bermotor (PBB-KB); Pajak Air Permukaan (PAP); dan Pajak Rokok.

Sekitar 80-90% PAD provinsi di Indonesia rata-rata disumbang oleh pajak daerah dan retribusi daerah. Sedangkan hasil keuntungan dari BUMD masih relatif minim. Saat ini pajak daerah dan retribusi daerah baik provinsi maupun kabupaten/kota menganut prinsip *closed list*. Berbeda dengan regulasi pajak daerah sebelumnya yang bersifat *open-list* dalam UU Nomor 34 tahun 2000). Artinya daerah dapat memungut pajak daerah dan retribusi daerah baru di luar undang-undang melalui perda, sepanjang ada potensinya dan tidak harus mendapat persetujuan dari pusat.



Gambar 1.Perbandingan PAD di 7 Provinsi Baru Periode 2005-2015 (Rp000)
Keterangan: *)APBD

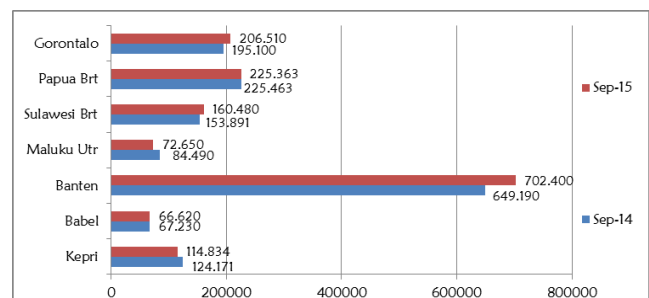
Dari gambar 1, di atas dapat dilihat bahwa kemampuan masing-masing provinsi untuk menggali penerimaan PAD berbeda-beda. Provinsi Banten, sebagai daerah otonomi baru pemekaran dari Jawa Barat mampu meningkatkan PAD dan jauh mengungguli 6 provinsi baru lainnya. Kemampuan provinsi Banten ini dinilai wajar dan logis karena letak geografis Banten berbatasan dengan Ibukota DKI Jakarta dan berada di Pulau Jawa yang merupakan penyumbang terbesar terhadap perekonomian nasional (PDB).

Porsi PAD terhadap total pendapatan APBD Banten tahun 2005 mencapai 67%, sisanya transfer fiskal pusat dan pendapatan lain yang sah. Pada tahun 2010, kontribusinya mencapai 73,95% dan tahun 2015 kontribusinya mencapai 67,15%. Bandingkan dengan

porsi PAD Sulawesi Barat tahun 2010 hanya 14,78% dari total pendapatan daerah dalam APBD. Sedangkan porsi transfer fiskal mencapai 74,76%. Sementara tahun 2015 porsi PAD masih relatif kecil yakni hanya 16,67% dan kontribusi transfer fiskal pusat mencapai 68,98%, (BPS; 2015:59). Provinsi Maluku Utara, Sulawesi Barat, Papua Barat, dan Gorontalo merupakan provinsi baru dengan PAD relatif kecil dibandingkan penerimaan dari transfer fiskal pusat. Sedangkan provinsi lain yang PAD-nya masih cukup tinggi adalah provinsi Bangka Belitung, Banten, dan Kepulauan Riau (lihat Gambar 1. di atas).

Walaupun jumlah PAD provinsi Banten sangat tinggi dan meningkat setiap tahun, tetapi indeks kapasitas fiskalnya tidak pernah naik ke posisi tinggi atau sangat tinggi. Indeksnya tetap menempati posisi sedang sejak 2009-2015. Hal ini disebabkan antara lain jumlah penduduk miskin di Provinsi Banten masih sangat tinggi dan beban belanja pegawai dalam APBD. Bahkan jumlah penduduk miskin pada September 2015 meningkat dari bulan September 2014 (lihat Gambar 2).

Indeks kapasitas fiskal sedang yang diperoleh provinsi Banten menggambarkan kapasitas fiskalnya masih belum mampu mengurangi jumlah penduduk miskin. Belum termasuk beban belanja pegawai setiap tahun dalam APBD yang menguras pendapatan daerah. Apabila dibandingkan dengan jumlah penduduk miskin Indonesia tahun 2015 sebanyak 28,5 juta jiwa, maka kontribusi penduduk miskin Banten mencapai 2,46%. Hal inilah yang menjadi paradoks dalam melihat struktur APBD dengan kapasitas fiskalnya. Artinya PAD Banten yang relatif besar tidak menjamin penduduk miskin berkurang di Banten.



Gambar 2.Penduduk Miskin di 7 Provinsi Baru, September 2014, dan 2015.

Sumber: BPS Kepri; Babel; Banten; Maluku Utr, Sulawesi Brt; Papua Brt; Gorontalo.

Provinsi Sulawesi Barat dan Gorontalo juga merupakan dua provinsi baru dengan indeks kapasitas fiskal rendah sejak 2011-2015. Penyebabnya antara lain adalah: *pertama*, masih rendahnya kemampuan kedua daerah untuk menggali sumber PAD. *Kedua*, alokasi belanja pegawai dalam APBD masih tinggi. Anggaran belanja pegawai Provinsi Gorontalo mencapai 20,60% dari total belanja daerah dalam APBD provinsi tahun 2015. Sebagai perbandingan, porsi belanja modal sebesar 24,78%. Dampaknya, kedua provinsi masih sangat bergantung kepada transfer fiskal pusat karena ketidakmampuan PAD.

Kontribusi PAD Gorontalo 2010 sebesar 22,43%, sedangkan transfer fiskal pusat 73,88% terhadap total pendapatan daerah. Tahun 2015 mencapai 22,40%, sedangkan porsi transfer fiskal pusat 66%. Apabila pemda Gorontalo tidak dapat menahan laju peningkatan belanja pegawai dalam APBD, maka porsinya dapat mencapai 25% dari pendapatan daerah. Hal ini menjadi beban dalam APBD ke depan. Padahal, pemda seharusnya menambah porsi belanja modal/infrastruktur dalam APBD setiap tahun untuk mendukung pengentasan kemiskinan di daerah.

Ketiga, jumlah penduduk miskin di Provinsi Gorontalo dan Sulawesi Barat masih cukup tinggi yakni di atas 150.000 orang, sebagaimana dapat dilihat dalam Gambar 2. Bahkan penduduk miskinnya meningkat pada September 2015 dari September 2014. Hal inilah yang menyebabkan indeks kapasitas fiskal provinsi Gorontalo dan Sulawesi Barat tetap dalam posisi rendah dalam 5 tahun terakhir (2011-2015). Padahal pada tahun 2009 dan 2010, indeksnya sempat mengalami sedang (lihat Tabel 1).

Keempat, struktur APBD kedua provinsi juga lemah di mana jumlah PAD juga masih rendah dibandingkan provinsi lainnya seperti Banten, Kepulauan Riau, dan Bangka Belitung. Walaupun sudah berdiri sejak Desember 2000 berdasarkan UU Nomor 38 Tahun 2000, kemampuan PAD-nya masih minim sejak 2005-2015 untuk mendukung pembiayaan pembangunan. Hal ini jelas membuat Gorontalo dan Sulawesi Barat masih tetap bergantung banyak pada transfer fiskal pusat.

Menurut (Robert A.Simanjuntak; 2003:15), isu utama dari PAD dikaitkan dengan pelaksanaan otonomi daerah adalah bahwa PAD merupakan pencerminan dari local taxing power yang seyogyanya cukup signifikan besarnya. Apalagi dengan bertambahnya tugas/fungsi pemerintah daerah di era otonomi. Namun pengalaman selama ini menunjukkan bahwa PAD dari provinsi mau pun kabupaten/kota secara umum hanya memiliki peran yang marjinal terhadap APBD. Dikeluarkannya UU No. 18 Tahun 1997 yang bersifat limitatif membatasi jumlah pungutan yang boleh dikenakan daerah, ternyata malah mengurangi peran pajak dan retribusi daerah dalam APBD. Oleh karena itu banyak harapan yang muncul terhadap pelaksanaan UU Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, yakni penguatan kapasitas PAD.

Tabel 1. Indeks Kapasitas Fiskal Di 7 Daerah Provinsi Baru, 2009-2015

IKpF	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Sangat Tinggi (≥ 2)	Kep.Riau Bangka Belitung	Kep.Riau Papua Barat	Kep.Riau	Bangka Belitung	-	Papua Barat	Papua Barat
Tinggi (1 - 1,90)	Maluku Utara Papua Barat	Bangka Belitung	Bangka Belitung Papua Barat	Kep.Riau	Maluku Utara Bangka Belitung Kep.Riau Papua Barat	Bangka Belitung Kep.Riau Maluku Utara	Kep.Riau Bangka Belitung Maluku Utara
Sedang (0,50 - 1)	Banten Gorontalo Sulawesi Barat	Maluku Utara Banten Sulawesi Barat Gorontalo	Maluku Utara Banten	Maluku Utara Banten Papua Barat	Banten	Banten	Banten

IKpF	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Rendah (0,09 - 0,49)	-	-	Sulawesi Barat Gorontalo	Sulawesi Barat Gorontalo	Sulawesi Barat Gorontalo	Sulawesi Barat Gorontalo	Sulawesi Barat Gorontalo
Sangat Rendah (< 0,10)	-	-	-	-	-	-	-

Sumber: Lampiran Peraturan Menteri Keuangan RI Tahun 2009-2015.

B. Mengintensifkan Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah

Lain-lain pendapatan daerah yang sah menjadi penting dalam konteks upaya pemda meningkatkan kapasitas fiskalnya. Pendapatan ini merupakan penerimaan daerah yang berasal dari lain-lain milik pemerintah daerah. Setidaknya terdapat 13 jenis pendapatan dalam kategori lain-lain pendapatan daerah ini meliputi objek sebagai berikut: 1) Hasil penjualan asset daerah yang tidak dipisahkan; 2) Jasa giro; 3) Pendapatan bunga; penerimaan atas tuntutan ganti kerugian daerah; 4) Penerimaan komisi, potongan, ataupun bentuk lain sebagai akibat dari penjualan, pengadaan barang dan jasa oleh daerah; 5) Penerimaan keuangan dari selisih kurs rupiah terhadap mata uang asing; 6) Pendapatan denda atas keterlambatan pelaksanaan pekerjaan; 7) Pendapatan denda pajak; 8) Pendapatan denda retribusi; 9) Pendapatan eksekusi atas jaminan; 10) Pendapatan dari pengembalian; 11) Pendapatan dari fasilitas sosial dan umum milik pemda; 12) Pendapatan dari penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan; 13) Pendapatan dari anggaran/cicilan penjualan.

C. Belanja Pegawai: Beban Fiskal Daerah

Salah satu isu krusial dan persoalan klasik dalam aspek belanja daerah adalah belanja pegawai. Sejak otonomi diberlakukan, pemda cenderung mudah untuk menambah pegawai sehingga menyebabkan terjadinya peningkatan porsi belanja pegawai setiap tahun dalam APBD, baik APBD provinsi maupun APBD kabupaten/kota. Secara rata-rata porsi belanja pegawai daerah mencapai 20-25% dari total belanja daerah.

Porsi belanja pegawai di Papua Barat misalnya, tahun 2005 hanya sebesar Rp31,3 Milyar, namun tahun 2010 meningkat menjadi Rp109,5 Milyar atau meningkat 250% dalam kurun waktu 5 tahun. Tahun 2015 alokasi belanja pegawai Papua Barat sudah mencapai Rp322,6 Milyar atau meningkat 195% dari 2010. Seperti disebutkan dalam formula, belanja pegawai merupakan pengurang dari kapasitas fiskal daerah. Semakin meningkat belanja pegawai semakin berkurang kapasitas fiskal daerah. Walaupun terjadi peningkatan penerimaan daerah seperti penerimaan transfer fiskal pusat, tetapi apabila terjadi peningkatan belanja pegawai maka akan mempengaruhi kapasitas fiskal setiap tahun. (Lihat Tabel).

Tabel 2. Belanja Pegawai 7 Provinsi Baru Dalam APBD Tahun 2010-2016, (Rp Ribu)

Provinsi	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Banten	280.4 75.12 4	320.4 86.55 1	384.9 81.22 1	423.14 1.044	481.3 28.44 1	593.5 56.88 4
Bangka Belitung	151.6 93.15 3	191.3 85.03 3	216.2 71.98 8	246.90 0.473	274.3 39.63 5	329.0 23.18 0
Gorontalo	165.2 32.59 4	187.7 96.43 2	209.0 99.42 4	224.33 2.890	239.7 95.98 7	302.6 69.79 7
Kepulauan Riau	162.9 89.13 5	192.3 13.32 9	212.4 70.06 0	220.94 3.360.	252.0 64.81 3	300.0 00.00 0
Maluku Utara	163.8 37.44 9	154.4 79.48 7	200.3 62.80 4	215.95 7.878	265.4 37.98 9	339.2 77.97 5
Papua Barat	109.5 75.05 5	150.8 83.80 2	171.5 78.19 1	172,54 2.175	178.5 80.57 3	322.6 29.60 5
Sulawesi Barat	77.19 7.534	99.18 4.433	127.0 58.28 3	200.21 1.221	210.7 32.94 2	241.3 69.98 5

Sumber: Statistik Keuangan Pemerintah Provinsi 2009-2012 dan 2012-2015, Penerbit BPS Jakarta.

Dari Tabel 2 di atas, dapat dilihat besaran belanja pegawai di 7 provinsi baru meningkat setiap tahun. Bahkan provinsi Banten mencapai Rp500 Milyar lebih di tahun 2015 atau meningkat 39% dari 2014. Dalam struktur belanja APBD di 7 provinsi, rata-rata porsi belanja pegawai menempati urutan ketiga terbesar setelah Belanja Bagi Hasil, dan Belanja Hibah. Hanya belanja pegawai di Sulawesi Barat yang relatif kecil setiap tahunnya dengan peningkatan yang relatif kecil dan tidak signifikan.

Kebijakan belanja yang tidak proporsional terjadi di Gorontalo di mana porsi belanja pegawai lebih besar dibandingkan porsi belanja modal (*capital expenditure*) periode 2010-2014, (BPS;2012-2015). Berbeda dengan di 6 provinsi lain, karena porsi belanja pegawai-nya masih lebih kecil dibandingkan belanja modal. Sehingga hal ini menyulitkan bagi provinsi Gorontalo untuk membiayai kebutuhan daerah terutama membangun infrastruktur. Implikasi selanjutnya adalah kapasitas fiskal Gorontalo tidak mampu untuk membiayai pembangunan yang mengakibatkan indeksinya juga rendah. Peningkatan belanja pegawai di satu sisi positif dalam meningkatkan kesejahteraan aparatur sipil negara (ASN) di Gorontalo, namun di sisi lain berpengaruh negatif terhadap kemampuan pembiayaan pembangunan infrastruktur daerah.

Semua provinsi mengalami peningkatan belanja pegawai yang cukup signifikan tahun 2015 dibandingkan tahun 2014. Hal ini salah satunya dipengaruhi oleh peningkatan transfer pusat ke 7 provinsi tersebut tahun 2015, terutama transfer DAU. Dari 7 provinsi, tahun 2015 Papua Barat memperoleh DAU terbesar yakni Rp1,284 triliun(0,36% dari total DAU); Maluku Utara sebesar Rp1,061 triliun(0,30% dari total DAU); BangkaBelitung sebesar Rp897,887 milyar(0,25% dari total DAU); Sulawesi Barat sebesar Rp895,580 milyar(0,25% dari total DAU); Gorontalo sebesar Rp845,395 milyar(0,24% dari total DAU);

Kepulauan Riau sebesar Rp695,943 milyar(0,20% dari total DAU); dan Banten sebesar Rp640,981 milyar(0,18% dari total DAU), (Peraturan Presiden; 2015).

Struktur belanja daerah selalu didasarkan kepada kebijakan umum belanja daerah dalam APBD. Kebijakan belanja daerah harus ditetapkan dan disesuaikan dengan kekuatan keuangan daerah. Dijelaskan bahwa, arah kebijakan belanja diutamakan untuk memenuhi Belanja Tidak Langsung yang meliputi belanja pegawai, hibah, bantuan sosial, dan belanja tidak terduga sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku. Pemda juga dapat melakukan efisiensi dalam pemakaian/pemanfaat listrik, telepon, air, serta belanja pemeliharaan gedung kantor/kendaraan dinas dan sebagainya. Belanja juga dapat diarahkan pada kegiatan yang mendukung prioritas pembangunan. Pemda juga dapat mengoptimalkan belanja untuk dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Sedangkan Belanja Tidak Langsung seperti belanja hibah dapat ditentukan dan dikeluarkan kepada pihak-pihak yang berpartisipasi dalam pelaksanaan pembangunan. Sementara itu Belanja Bantuan Sosial diarahkan antara lain untuk bedah rumah keluarga miskin, dan sebagainya, (Margono;2015).

Kapasitas fiskal juga dapat dilihat dari perbandingan atau rasio belanja modal terhadap total belanja daerah dalam APBD setiap tahun. Semakin besar rasio belanja modal semakin baik kapasitas fiskal daerah-nya. Oleh karena itu pertumbuhan belanja modal harus lebih besar dari pertumbuhan belanja pegawai setiap tahun. Rasio belanja modal terhadap belanja daerah pada 7 provinsi baru dapat dilihat dalam Tabel 3 di bawah.

Tabel 4. Rasio Belanja Pegawai (BP) dan Rasio Belanja Modal (BM) Terhadap Belanja Daerah Dalam APBD di 7 Provinsi Baru, Tahun 2011-2015 (%)

Provinsi	2011 BP BM	2012 BP BM	2013 BP BM	2014 BP BM	2015 BP BM
Banten	23,00	7,24 17,25	8,0 15,35	7,77 11,16	6,63 20,73
BangkaBelitung	29,00	16,18 21,76	15,34 25,02	17,18 19,14	15,44 14,58
Kepulauan Riau	23,30	9,44 11,66	8,13 14,46	7,61 21,67	8,17 17,68
Maluku Utara	34,10	15,90 33,23	15,56 28,08	17,91 28,88	18,60 27,24
Gorontalo	23,60	23,62 15,63	21,34 17,60	19,90 19,29	20,60 24,78
Sulawesi Barat	-	14,63 15,60	19,17 13,26	17,16 21,75	16,04 29,47
Papua Barat	26,30	4,40 21,90	3,33 16,10	3,02 20,18	6,04 28,30

Sumber: Diolah dari Buku Statistik Keuangan Pemerintah Provinsi, 2012-2015, BPS Jakarta

Dari Tabel 4 disimpulkan bahwa Papua Barat dan Banten merupakan dua provinsi baru yang rasio belanja pegawainya terhadap belanja daerah relatif kecil sejak 2012-2015. Sedangkan Gorontalo, Maluku Utara dan Sulawesi Barat merupakan provinsi dengan rasio belanja pegawai cukup besar. Bahkan Gorontalo dan Sulawesi Barat adalah provinsi dengan rata-rata anggaran belanja pegawai melampaui belanja modal kecuali tahun 2015.

Walaupun belanja pegawai Maluku Utara cukup besar dalam APBD setiap tahun, namun alokasi belanja modal merupakan terbesar diantara seluruh provinsi berdasarkan rasio belanja modal yang rata-rata 30% setiap tahun sejak 2011-2015.

D. Tingginya Angka Kemiskinan: Beban Fiskal Daerah

Semua provinsi di Indonesia masih memiliki penduduk miskin. Walaupun sampai saat ini pemerintah pusat dan daerah terus berupaya memerangi dan mengurangi penduduk miskin di daerah, tetapi jumlah total penduduk miskin di Indonesia mencapai 28.513.570 orang per 30 September 2015. Jumlah ini belum termasuk penduduk hampir miskin yang sangat rentan jatuh menjadi miskin apabila terjadi kenaikan beberapa kebutuhan pokok terutama harga pangan.

Tingkat kemampuan/kapasitas fiskal daerah sangat berkaitan dengan upaya mengurangi angka kemiskinan di tujuh provinsi baru. Provinsi Banten dan Bangka-Belitung merupakan provinsi baru yang memiliki jumlah penduduk miskin terbanyak dari 7 provinsi yakni masing-masing 690.670 orang atau 2,42% dari total penduduk miskin seluruh Indonesia, dan 666.200 orang atau 2,33% dari total penduduk miskin di Indonesia. Papua Barat dan Gorontalo juga masih memiliki jumlah penduduk miskin terbanyak ketiga dan keempat dengan porsi 0,80% dan 0,72% dari total penduduk miskin di Indonesia.

Penduduk miskin yang masih besar di keempat provinsi baru tersebut, jelas merupakan beban baik secara langsung dan tidak langsung bagi anggaran daerah. Hal ini juga mempengaruhi indeks kapasitas fiskal daerah (IKpF) di provinsi tersebut, seperti Gorontalo dengan indeks kapasitas fiskal yang rendah dan Banten dengan indeks kapasitas fiskal sedang. Dari Gambar 2 di atas, tampak hanya 2 provinsi yang jumlah penduduk miskinnya relatif sedikit yakni Maluku Utara dan BangkaBelitung. Oleh karena itu wajar bila indeks kapasitas fiskalnya juga tinggi.

Secara keseluruhan, tujuh daerah otonomi baru masih menghadapi tantangan bagaimana mengurangi jumlah penduduk miskin di daerahnya. Hal ini menjadi tanggungjawab bersama antara pusat dan daerah, salah satunya melalui kebijakan APBD.

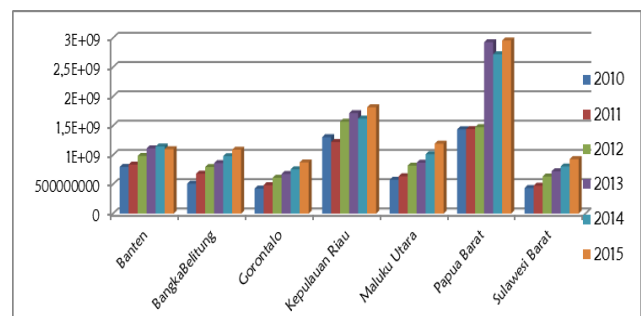
E. Transfer Pusat: Membantu Kapasitas Fiskal Daerah

Diakui sejak otonomi diberlakukan tahun 2001, peran transfer fiskal pusat dalam APBD provinsi

dan APBD kabupaten/kota sangat signifikan, tidak hanya dalam konteks pembiayaan pelaksanaan desentralisasi pemerintahan tetapi juga mendorong pembangunan daerah melalui belanja daerah. Ketujuh provinsi baru mengalami peningkatan jumlah transfer fiskal pusat setiap tahun (lihat Gambar 3). Hal ini lah yang membantu kemampuan fsikal daerah dalam membiayai kebutuhan fiskal daerah yang setiap tahun meningkat. Porsi terbesar adalah DAU. Karena bersifat transfer umum (*block grant*), maka diskresi pemerintah daerah dalam mengelola DAU sangat besar. Tetapi pada umumnya DAU dialokasikan sebagian besar untuk belanja aparatur (pegawai).

Sampai saat ini sulit untuk mengalihkan dana DAU untuk belanja modal atau belanja barang/jasa karena kebutuhan belanja aparatur meningkat setiap tahun. Hal inilah yang membuat hampir seluruh pemda "sulit" mengelola APBD karena sangat sedikit dialokasikan untuk belanja modal untuk pembiayaan infrastruktur.

Selain DAU, dana bagi hasil juga merupakan "penyelamat" anggaran daerah dari aspek sumber pendapatan. Bagi hasil SDA Papua Barat dan Kepulauan Riau merupakan 2 provinsi penghasil SDA migas sampai saat ini dengan jumlah relatif besar (lihat Gambar 3 di bawah). Wajar apabila kapasitas fiskalnya relatif mampu untuk membiayai sebagian belanja daerahnya dalam APBD. Kemampuan fiskal Papua Barat dan Kepulauan Riau ini berpengaruh positif terhadap indeks kapasitas fiskal yang tinggi. Tetapi ironinya penduduk miskin di Papua Barat masih tetap tinggi. Hal ini menjadi pertanyaan besar bagi Pemda Papua Barat dalam mengelola keuangan daerah selama ini untuk mengurangi kemiskinan penduduknya. Artinya kebijakan Pemda Papua Barat belum berhasil mengurangi angka kemiskinan, padahal kapasitas fiskalnya cukup mampu dengan transfer fiskal pusat yang terus meningkat setiap tahun baik DAU maupun dana bagi hasil SDA migas.



Gambar 3. Perkembangan Transfer Fiskal Pusat (Minus DAK & Dana Otsus) ke 7 Provinsi Baru 2010-2015 (RpRibu)

Dari Gambar 3 juga dapat dilihat terdapat 3 provinsi yakni Banten, Kepulauan Riau, dan Papua Barat yang mendapatkan transfer fiskal pusat cukup besar di atas Rp1 Triliun. Peningkatan ini sangat membantu kapasitas APBD ketiga provinsi. Sedangkan 4 provinsi lain—walaupun terjadi peningkatan

transfer setiap tahun, namun belum mencapai Rp1 Triliun, kecuali Maluku Utara pada tahun 2015.

Porsi transfer pusat ke Papua Barat, misalnya, mencapai 50% dari total APBD tahun 2015. Sedangkan porsi transfer pusat ke Maluku Utara mencapai 71,66% dari total APBD tahun 2015. Transfer pusat ke Sulawesi Barat mencapai 69% dari total APBD 2015. Gorontalo mencapai 66% dari total APBD tahun 2015. Banten mencapai 15% dari total APBD tahun 2015. Sedangkan Kepulauan Riau mencapai 57,94% dari total APBD tahun 2015 dan BangkaBelitung mencapai 60,30% dari total APBD tahun 2015.

Walaupun jumlah transfer pusat ke Banten lebih rendah dari Papua Barat, tetapi ketergantungan fiskal Banten ke pusat sangat kecil yakni 15% pada tahun 2015. Sebagaimana dijelaskan di atas, hal ini disebabkan kemampuan PAD sudah cukup tinggi dalam membiayai APBD Banten yang sebagian besar disumbang dari pajak daerah dan retribusi daerah. Sedangkan 6 provinsi lain belum mampu menggali potensi penerimaan PAD. Sehingga tidak bisa diharapkan dalam membiayai program pembangunan di daerahnya. Demikian juga dengan Kepulauan Riau yang memperoleh transfer pusat cukup besar, sehingga ketergantungannya-pun sangat besar. Apalagi terhadap provinsi yang menerima transfer yang relatif kecil dari pusat ditambah dengan keterbatasan PAD dalam APBD (Gambar 3). Dapat disimpulkan bahwa Gorontalo dan Sulawesi Barat merupakan 2 provinsi baru yang memperoleh transfer fiskal paling sedikit. Hal ini mungkin sudah sesuai dengan kebijakan atau formula yang ditetapkan pusat, khususnya formula pengalokasian DAU sebagai bagian terbesar transfer pusat ke daerah. Namun kompleksitas dan kebutuhan fiskal bisa terus meningkat setiap tahun. Tetapi karena keterbatasan APBD “memaksa” pemda untuk membuat prioritas belanja sesuai potensi penerimaan dan kapasitas APBD.

Matriks I: Indeks Kapasitas Fiskal (TKpF) Rendah & Sedang di 3 Provinsi

Provinsi / Permasalahan	Kapasitas PAD	Rata-rata Transfer Pusat	Alokasi Belanja Pegawai	Jlh. Penduduk Miskin
Banten	Sangat Besar	Menengah	Besar	Besar
Gorontalo	Kecil	Kecil	Moderat	Besar
Sulawesi Barat	Kecil	Kecil	Kecil	Kecil

Matriks II: Indeks Kapasitas Fiskal (TKpF) Tinggi & Sangat Tinggi di 4 Provinsi

Provinsi / Permasalahan	Kapasitas PAD	Rata-rata Transfer Pusat	Alokasi Belanja Pegawai	Jlh. Penduduk Miskin
Bangka Belitung	Kecil	Menengah	Besar	Kecil

Provinsi / Permasalahan	Kapasitas PAD	Rata-rata Transfer Pusat	Alokasi Belanja Pegawai	Jlh. Penduduk Miskin
Kepulauan Riau	Besar	Besar	Moderat	Besar
Maluku Utara	Kecil	Besar	Besar	Kecil
Papua Barat	Kecil	Sangat Besar	Kecil	Besar

Dalam matriks I dapat disimpulkan bahwa Gorontalo dan Sulawesi barat memiliki persoalan pada pendapatan daerah yang rendah, baik PAD maupun transfer pusat. Oleh karena itu alokasi belanja juga kecil. Tetapi Sulawesi Barat relatif memiliki penduduk miskin sedikit, sehingga beban fiskal relatif kecil. Semua faktor di atas turut mempengaruhi kapasitas fiskal dan indeksinya.

Berbeda dengan yang digambarkan dalam matriks II bahwa keempat provinsi memiliki permasalahan yang berbeda-beda, tetapi indeks-nya tinggi. Kepulauan Riau juga menghadapi persoalan yang hampir sama dengan Banten sama-sama memiliki PAD besar tetapi penduduk miskin juga banyak. Papua Barat dengan PAD kecil tetapi transfer pusat besar juga menghadapi penduduk miskin yang masih banyak.

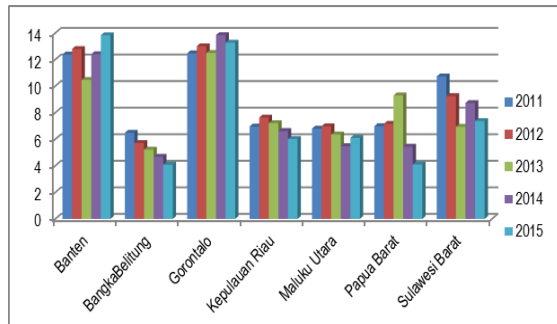
Tujuan perlunya peningkatan kapasitas fiskal antara lain adalah untuk mengurangi kesenjangan fiskal—seperti sudah dijelaskan di atas. Semakin besar celah fiskal maka menggambarkan kapasitas fiskal masih rendah dalam menutupi kebutuhan fiskal daerah.

F. Implikasi Terhadap Perekonomian Daerah

Tinggi-rendahnya kapasitas fiskal berimplikasi terhadap percepatan pertumbuhan ekonomi daerah (PDRB), dan nasional (PDB). Sebab besaran alokasi belanja daerah (pengeluaran pemda) dalam APBD turut berkontribusi terhadap pertumbuhan ekonomi daerah. PDRB Kepulauan Riau dan Papua Barat atas dasar harga berlaku, pada tahun 2010 hanya berkontribusi masing-masing 1,62% dan 0,60% terhadap PDB nasional. Tahun 2014 PDRB kedua provinsi berkontribusi masing-masing 1,73% dan 0,55%, (BPS; 2015).

Sedangkan BangkaBelitung berkontribusi 0,51% terhadap PDB Nasional tahun 2010 dan Maluku Utara berkontribusi 0,22% terhadap PDB nasional. Pada tahun 2014, Maluku Utara dan BangkaBelitung berkontribusi masing-masing 0,23% dan 0,53% terhadap PDB nasional, (BPS; 2015). Kepulauan Riau dan Banten merupakan dua provinsi baru yang memberikan kontribusi cukup besar terhadap PDB nasional periode 2010-2014 dibandingkan dengan 5 provinsi baru lainnya. Ketujuh provinsi baru mengalami pertumbuhan ekonomi positif periode 2010-2014 tetapi dengan kontribusi yang tidak sama. Pada tahun 2014, kontribusi PDRB Banten terhadap PDB nasional mencapai 4,10% merupakan yang tertinggi dari 7 provinsi. Relatif besarnya kontribusi

PDRB Banten terhadap PDB nasional tersebut dipengaruhi oleh perkembangan perekonomian yang pesat di Jawa. Letak geografis Banten merupakan faktor pendorong perkembangan ekonomi di Banten. Data dari Bank Indonesia, menunjukkan pertumbuhan ekonomi Banten Triwulan IV/2014 mencapai 8% (*year on year*), (BI; 2016). Adapun perkembangan PDRB 7 provinsi baru dapat dilihat dalam Gambar 4 di bawah.



Gambar 4. Pertumbuhan Ekonomi (PDB) di 7 Daerah Provinsi Baru 2011-2015, (Dalam %)

Dari Gambar 4 di atas, dapat dilihat bahwa pertumbuhan ekonomi tertinggi dialami Banten dan Gorontalo rata-rata per tahun 12,37% dan 13,01% melebihi pertumbuhan ekonomi (PDB) nasional. Pertumbuhan ekonomi yang tinggi memang tidak secara langsung berdampak positif terhadap fiskal daerah. Tetapi secara langsung dapat berpengaruh positif terhadap pajak daerah dan retribusi daerah dalam PAD. Sebaliknya belanja daerah secara total dalam APBD, baik provinsi maupun kabupaten/kota secara langsung akan berkontribusi terhadap PDB daerah dari sisi pengeluaran. Apabila belanja daerah tinggi maka berpengaruh positif terhadap pertumbuhan ekonomi daerah. Provinsi Banten dan Gorontalo dengan porsi belanja daerah yang cukup tinggi, termasuk belanja aparatur dalam APBD berpengaruh positif terhadap pertumbuhan ekonomi kedua provinsi sebagaimana dapat dilihat dari Gambar 4. Sedangkan Bangka Belitung, Kepulauan Riau, dan Maluku Utara adalah 3 provinsi dengan tingkat pertumbuhan ekonomi yang relatif rendah rata-rata 5-6% per tahun periode 2011-2015. Hal ini berpengaruh terhadap pendapatan dari PAD yang relatif kecil sebagaimana dapat dilihat pada Gambar 1.

Terkait upaya pemda 7 provinsi untuk mengurangi angka kemiskinan di daerahnya maka porsi belanja non-pegawai harus diperbesar untuk menyediakan infrastruktur atau barang publik yang dibutuhkan masyarakat terutama masyarakat miskin. Merupakan kewajiban pemerintah daerah melalui instrumen fiskal daerah masing-masing untuk menyediakan barang-barang publik seperti fasilitas kesehatan, jalan, jembatan, fasilitas pendidikan, pasar, listrik, dan lain-lain. Oleh karena itu walaupun peningkatan belanja pegawai tidak terhindarkan dalam APBD tetapi peningkatan anggaran belanja non-pegawai seperti belanja modal juga mutlak ditambah.

Kapasitas PAD provinsi Banten yang besar, misalnya, ternyata tidak berpengaruh signifikan terhadap pengurangan angka kemiskinan penduduk di Banten. Padahal anggaran daerah pada umumnya memiliki 3 fungsi utama yakni: fungsi redistribusi pendapatan; fungsi distribusi sumber daya; dan fungsi alokasi. Kebijakan anggaran dalam konteks otonomi merupakan diskresi pejabat pemerintah daerah sepenuhnya. Artinya pemekaran daerah yang bertujuan untuk mensejahterakan masyarakat, tidak tercapai walaupun sebagian besar provinsi baru sudah berdiri sejak 15 tahun lalu kecuali Sulawesi Barat yang terbentuk belakangan.

Fadzil dan Nyoto (2011), menganalisis hubungan di antara kapasitas fiskal daerah dan transfer antar-pemerintahan dengan realisasi anggaran. Hasil penelitian mengindikasikan adanya ketergantungan yang tinggi dari pemerintah daerah terhadap dana dari pemerintah pusat. Meskipun terdapat hubungan yang erat di antara kapasitas fiskal dengan kinerja anggaran daerah, namun transfer fiskal antar-pemerintahan tidak sepenuhnya memediasi hubungan tersebut.

Lebih jauh Fadzil dan Nyoto (2011) menjelaskan, *public budget have an influence on economic activity. In terms of revenues, public budget can be used to build a conducive of business climate, and to invigorate of the economic sector grow. However, the consequences of local revenue may also be obstacles to business and economic climate. Public budgets have an influence on economic activity. In terms of revenues, public budget can be used to build a conducive of business climate, and to invigorate of the economic sector to grow. From the expenditure side, spending for the provision of public goods, especially infrastructure will build a huge opportunity movement of people's economic sectors. Public services such as facilitating, regulatory, and development of the business sector strongly supports the creation of good business climate.*

Artinya, anggaran (fiskal) daerah juga berpengaruh terhadap aktivitas ekonomi daerah dalam upaya mendorong pertumbuhan (PDB). Dari sisi pendapatan, anggaran daerah berfungsi untuk membangun iklim bisnis yang kondusif sehingga dapat meningkatkan pendapatan daerah dalam APBD. Sedangkan dari sisi pengeluaran, anggaran daerah dapat menggerakkan sektor-sektor ekonomi melalui belanja daerah untuk barang public dan berbagai infrastruktur.

IV. KESIMPULAN

Kebijakan otonomi daerah dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah merupakan salah satu fokus dalam penataan daerah otonom baru termasuk provinsi baru, menjadi salah satu isu penting yang sampai sekarang masih menjadi fokus pemerintah pusat. Penataan daerah otonomi baru, sampai saat ini masih identik dengan pemekaran wilayah. Padahal penataan daerah otonomi baru, sangat dimungkinkan untuk melakukan penghapusan dan/atau penggabungan daerah otonomi baru seperti

diatur dalam PP Nomor 78 Tahun 2007 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pembentukan, Kriteria Pemekaran, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah.

Mengingat salah satu tujuan otonomi daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, mendekatkan pelayanan umum, dan memperkuat daya saing daerah, maka dengan terbentuknya 7 provinsi baru seharusnya dapat mempercepat peningkatan kesejahteraan masyarakat dan pelayanan publik. Hasil evaluasi kinerja daerah otonomi baru yang dilakukan Kementerian Dalam Negeri, menyebutkan hanya 58,71% berkinerja tinggi. Sisanya 34,19% berkinerja sedang, dan 4,16% berkinerja rendah. Bahkan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono melansir 80% daerah otonomi baru gagal meningkatkan kesejahteraan masyarakatnya, (Fadzil, Faudziah Hanim, dan Harryanto Nyoto; 2011).

Kesimpulan di atas juga dapat dilihat antara lain masih rendahnya kapasitas fiskal pada 7 daerah provinsi baru sebagaimana yang telah dibahas di atas. Pertumbuhan sumber pendapatan sendiri seperti PAD dan kinerja usaha BUMD yang lambat, merupakan salah satu gambaran masih besarnya ketergantungan daerah provinsi baru terhadap transfer pusat dalam struktur pendapatan daerah dalam APBD. Sangat sulit bagi provinsi baru untuk membiayai kebutuhan belanja daerah setiap tahun tanpa adanya transfer pusat. Provinsi Banten yang memiliki PAD cukup tinggi masih juga bergantung pada transfer pusat untuk menambah kapasitas fiskal daerahnya agar dapat membiayai pengeluaran daerah dalam APBDnya.

Kapasitas fiskal lebih menggambarkan ruang yang dimiliki oleh pemerintah daerah untuk melakukan diskresi kebijakan. Tetapi kapasitas fiskal yang memadai tanpa kebijakan APBD khususnya kebijakan belanja APBD yang efektif akan menyebabkan nilai tambah dari APBD terhadap perekonomian daerah menjadi tidak optimal. Merupakan suatu kesalahan kebijakan dalam APBD apabila pemda tidak memanfaatkan diskresi dan ruang yang besar dari kapasitas fiskal yang dimiliki untuk mendorong pertumbuhan ekonomi di daerahnya. Sebab sampai saat ini kebijakan belanja APBD masih menjadi salah satu andalan utama daerah untuk membiayai pembangunan dan menggerakkan perekonomian terutama daerah otonomi baru yang memiliki sumber PAD yang relatif tinggi dan sumber daya alam (SDA). Hal ini menjadi salah satu tantangan fiskal daerah saat ini.

Di samping itu tantangan fiskal daerah saat ini dan ke depan adalah permasalahan jumlah penduduk miskin yang masih banyak terutama di Provinsi Banten, Gorontalo, Papua Barat, dan Sulawesi Barat. Hal ini jelas menjadi beban dan tantangan fiskal ke depan. Rasio belanja pegawai yang tinggi dibandingkan dengan rasio belanja modal juga akan menurunkan kapasitas fiskal pada 7 provinsi baru. Perbandingan alokasi belanja pegawai dengan belanja modal merupakan dua faktor yang selalu mempengaruhi kinerja keuangan daerah dalam APBD setiap tahun. Rasio ini juga turut mempengaruhi

tingkat keberhasilan pemerintah daerah dalam pembangunan infrastruktur. Merupakan dilemma bagi pemerintah daerah, termasuk pemerintah daerah di 7 provinsi baru, di satu sisi kebijakan belanja pegawai penting untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, tetapi di sisi lain belanja modal juga dapat mendorong perekonomian daerah dengan pembangunan infrastruktur yang dibiayai sepenuhnya oleh APBD terutama yang bersumber dari pendapatan sendiri.

Indeks kapasitas fiskal yang tinggi dan sangat tinggi tidak otomatis dan tidak menjamin dapat mengurangi angka kemiskinan daerah secara signifikan. Oleh karena itu, pemerintah daerah di 7 provinsi baru perlu membuat prioritas program dan kebijakan pembangunan setiap tahun yang benar-benar secara langsung dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat di wilayahnya. Kebijakan fiskal yang *pro-poor* dan merata akan mendorong perekonomian daerah, termasuk mendorong usaha di sektor riil dan informal seperti usaha mikro, kecil dan menengah (UMKM). *Multilyer effect*-nya antara lain akan meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

- Abeng, Tanri, (2006), *Profesi Manajemen*, Penerbit PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Azisy Qadri, A, (2007), *Change Management Dalam Reformasi Birokrasi*, Penerbit PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- [Andrés Rodríguez-Pose](#) and [Roberto Ezcurra](#); (2010); "Is fiscal decentralization harmful for economic growth? Evidence from the OECD countries", *Journal Of Economic Geography*, Vol.11, Issue 4, Published by Oxford University Press, <http://joeg.oxfordjournals.org/content/11/4/619.full>.
- Bank Indonesia, (2009), *Statistik Ekonomi Keuangan Daerah Provinsi Sulawesi Selatan*.
- Badan Pusat Statistik, (2012), *Statistik Keuangan Pemerintah Provinsi 2009-2012*. BPS Jakarta.
- , (2015), *Statistik Keuangan Pemerintah Provinsi 2012-2015*. BPS Jakarta
- , (2015), *Statistik Indonesia 2016*, BPS Jakarta.
- Bahl, Roy W., and Johannes Linn (1992), *Urban Public Finance in Developing Countries*, New York: Oxford University Press.
- Bird, Richard M, Robert Ebel dan Cristine Wallich (1995), *Decentralization of the Socialist State: Intergovernmental Finance in Transition Economies*, Washington DC, World Bank.
- Bratakusumah, Deddy Supriady dan Solihin, dadang, (2001), *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Penerbit PT.Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Bintang Dwitya Cahyono; Identifikasi Derajat Kompetisi Fiskal Kabupaten/Kota di Jawa Timur; *Jurnal Ekonomi dan Pembangunan*;

- Vol.22/No.1/2014, Penerbit Pusat Penelitian Ekonomi - LIPI Jakarta, hlm.48.
- Dwirandra A. A, (2007), *Efektifitas dan Kemandirian Keuangan Daerah Otonom Kabupaten/Kota di Propinsi Bali Tahun 2002-2006*, Penerbit Fakultas Ekonomi dan Bisnis (FEB) Universitas Udayana-Bali.
- Davoodi, H., D. Xie and Heng-fu Zou, (1998), *Fiscal Decentralization and Economics Growth: A Cross Country Study*. "Journal of Urban Economics Number 43 (Vol.2), Published by Academic Press, US.
- Elmi, Bachrul, (2002), *Keuangan Pemerintah Daerah Otonom di Indonesia*, Penerbit UI- Press, Jakarta.
- Fadzil, Faudziah Hanim, dan Harryanto Nyoto, (2011). *"Fiscal Decentralization after Implementation of Local Government Autonomy in Indonesia"*. World Review of Business Research, Vol.1, No. 2, May, pp. 51-70.
- Hadi Prayitno (Fitra), "Pemekaran (Masalah) Daerah", dalam <http://info-anggaran.com/pemekaran-masalah-daerah>.
- Kadir, Abdul, (2008), *Pajak daerah dan Retribusi Daerah Dalam Perspektif Otonomi di Indonesia*, Penerbit FISP USU Press, Medan.
- Khusaim, Muh, (2006), *Kajian Desentralisasi Fiskal, Pengaruhnya Terhadap Efisiensi Ekonomi Sektor Publik, Pertumbuhan Ekonomi Daerah dan Kesejahteraan Masyarakat (Studi Pada Kabupaten/Kota di Jawa Timur Universitas Brawijaya, Malang)*.
- Kementerian Keuangan RI, (2007), *Reformasi Sistem Penganggaran: Konsep dan Implementasi 2005-2007*.
- , (2010), *Sinergi Pusat dan Daerah Dalam Perpektif Desentralisasi Fiskal*.
- Kuncoro, Mudrajad, (2004), *Otonomi dan Pembangunan Daerah: Reformasi, Perencanaan Strategi dan Peluang*, Penerbit PT.Erlangga. Jakarta.
- Mardiasmo, (2002), *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah: Seri Otonomi daerah*, Penerbit Andi Yogyakarta, Yogyakarta.
- Makagansa, HR., (2008), *Tantangan Pemekaran Daerah*, Penerbit Fuspada, DI Yogyakarta.
- Martinez Vasques, Jorge. M and Mcnab, R.(1997), *"Fiscal Decentralization Economics Growth, and Democratic Governance"*, Working Paper, October.
- Muhammad, Fadel, (2008), *Reinventing Local Government*, Penerbit PT. Elex Media Komputindo.
- , (2006), *Solusi Jitu Membangun Daerah*, Penerbit CV.Arena Seni Jakarta.
- Mahmudi, (2010), *Manajemen Keuangan Daerah*, Penerbit Erlangga, Jakarta.
- Masita Machmud,dkk; (2014), *Analisis Kinerja Keuangan Daerah di Provinsi Sulawesi Utara Tahun 2007-2012*, dalam *Jurnal Berkala Ilmiah Efisiensi*, Vo.14, No.2, Mei 2014, Penerbit FEB Universitas Sam Ratulangi, Manado-Sulawesi Utara.
- Nasir, Mohammad, (1983), *Metode Penelitian*, Penerbit Graha Indonesia, Jakarta.
- Oates W.E., (1993) "Fiscal Decentralization and Economics Development." *National Tax Journal*, Number 46 (Vol.3), Published by Economics Department of the Rice University, at Houston Texas, US.
- Phillips, Kerk. L., and Woller, (1997), *"Does Fiscal Decentralization Lead to Economics Growth?"*, Working Paper, Number 97, Vol.7, September.
- Prud'homme, Remy, (1999), *"Macroeconomics"*, 4th Edition, Worth Publisher, Madison Avenue, New York, US.
- Peraturan Pemerintah RI Nomor 55 Tahun 2005 tentang Dana Perimbangan.
- Peraturan Pemerintah RI Nomor 78 Tahun 2007 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pembentukan, Kriteria Pemekaran, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah.
- Peraturan Menteri Keuangan RI Nomor 33/PMK.07/2015 tentang Peta Kapasitas Fiskal Daerah.
- Rosidin, Utang, (2010), *Otonomi Daerah dan Desentralisasi*, Penerbit CV.Pustaka Setia Bandung.
- Sarundajang, SH., (2001), *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Penerbit Pustaka Sinar Harapan Jakarta.
- Sidik, Mahfud. (1999), *Otonomi dan Desentralisasi Fiskal*, Penerbit BPFE-UGM, Yogyakarta.
- Syaukani,H.,Gaffar,A.,& Rasyid,MR., (2002).*Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Penerbit Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Sujamto, (1993), *Perspektif Otonomi Daerah*, Penerbit PT.Rineka Cipta, Jakarta.
- Surtikanti, (2013), "Permasalahan Otonomi Daerah Ditinjau Dari Aspek Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah, *Jurnal Ilmiah Unikom*, Vol.11 No.1/2013, Penerbit Universitas Komputer, Bandung.
- Undang-Undang RI Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah sebagaimana telah diganti dengan UU Nomor 23 Tahun 2014.
- Undang-Undang RI Nomor 33 Tahun 2011 tentang perimbangan keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah.
- Undang-Undang RI Nomor 45 Tahun 1999 tentang Pembentukan Provinsi Papua Barat (dulu Irian Jaya Barat).
- Undang-Undang RI Nomor 46 Tahun 1999 tentang Pembentukan Provinsi Maluku Utara.
- Undang-Undang RI Nomor 23 Tahun 2000 tentang Pembentukan Provinsi Banten.
- Undang-Undang RI Nomor 27 Tahun 2000 tentang Pembentukan Provinsi Kepulauan Bangka Belitung.
- Undang-Undang RI Nomor 38 Tahun 2000 tentang Pembentukan Provinsi Gorontalo.
- Undang-Undang RI Nomor 25 Tahun 2002 tentang Pembentukan Provinsi Kepulauan Riau.

**ANALISIS KAPASITAS FISKAL TUJUH DAERAH PROVINSI BARU
(ANALYSIS OF FISCAL CAPACITY ON NEW SEVEN PROVINCIES)**
Juli Panglima Saragih

Undang-Undanag RI Nomor 26 Tahun 2004 tentang
Pembentukan Provinsi Sulawesi Barat.
Yowono, Sony, dkk., (2005), *Penganggaran Sektor
Publik*, Penerbit Bayumedia Publishing
Malang, Jawa Timur.