

Pemekaran Daerah : Kebutuhan Atau Euforia Demokrasi ? MENYIBAK KEGAGALAN PEMEKARAN

Disusun Oleh :
Rita Helbra Tenrini¹

ABSTRAKSI

Hasil evaluasi Kementerian Dalam Negeri menunjukkan bahwa hanya 22 persen daerah pemekaran yang berhasil, sisanya 78 persen gagal. Penilaian atas urgensi pemekaran wilayah harusnya didasarkan pada variabel pelayanan publik. Daerah otonom yang baru dalam kenyataannya lambat dalam mencapai tujuan peningkatan pelayanan publik dan efektivitas pemerintahan. Hasil evaluasi Direktorat Jenderal Otonomi Daerah Kemendagri terhadap 57 daerah otonom baru di bawah tiga tahun menunjukkan, penyelenggaraan pemerintahan tidak efektif. Kegagalan dalam pemekaran daerah tersebut dijadikan salah satu pertimbangan pemerintah melakukan moratorium. Masalah yang menyebabkan kegagalan dalam pemekaran daerah adalah (i) jalur legislatif lebih berperan terhadap usulan pemekaran; (ii) mempersempit kapasitas fiskal pemerintah pusat; (iii) dependensi terhadap apbn makin besar; (iv) span of control dari pemerintah pusat makin lemah; (v) kelestarian lingkungan terancam; dan (vi) beban kehidupan semakin tinggi

LATAR BELAKANG

Hasil evaluasi Kementerian Dalam Negeri menunjukkan bahwa hanya 22 persen daerah pemekaran yang berhasil, sisanya 78 persen gagal. Pemekaran wilayah yang terjadi pada daerah tingkat dua maupun pada tingkat provinsi, semakin marak terjadi sejak kebijakan desentralisasi digulirkan pada tahun 1999. Dari 316 kabupaten/kota sebelum reformasi, hingga tahun 2012 ini pemerintahan kabupaten/kota bertambah sebanyak 205 wilayah. Dilihat dari prosentasenya berarti jumlah kabupaten/kota bertambah sebesar 65 persen. Dari pemekaran daerah sebanyak 205 wilayah, kita sebetulnya memiliki banyak bukti yang dapat dijadikan bahan untuk diolah dan dipelajari tentang faktor kegagalan pemekaran. Dari data tersebut kemudian dapat dipetakan kekurangan dan kelemahannya, sehingga rencana pemekaran wilayah yang akan datang bukan sekadar coba-coba.

Dalam PP Nomor 129 Tahun 2000 tentang Persyaratan Pembentukan Dan Kriteria Pemekaran, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah Bab II pasal 2, dinyatakan bahwa pembentukan, pemekaran, penghapusan dan penggabungan daerah bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui: (i) peningkatan pelayanan kepada masyarakat; (ii) percepatan pertumbuhan kehidupan demokrasi; (iii) percepatan pelaksanaan pembangunan perekonomian daerah; (iv) percepatan pengelolaan potensi daerah; (v) peningkatan keamanan dan ketertiban; dan (vi) peningkatan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah.

Daerah otonom yang baru dalam kenyataannya lambat dalam mencapai tujuan peningkatan pelayanan publik dan efektivitas pemerintahan. Hasil evaluasi Direktorat Jenderal Otonomi Daerah Kemendagri terhadap 57 daerah otonom baru di bawah tiga

¹Penulis adalah Peneliti Muda yang bekerja pada Pusat Kebijakan APBN, BKF.

tahun menunjukkan, penyelenggaraan pemerintahan tidak efektif. Berbagai persoalan muncul, seperti sengketa batas wilayah, kurangnya sarana dan prasarana pemerintahan, pengalihan pegawai, serta masalah keuangan. (Yossihara A)

Penilaian atas urgensi pemekaran wilayah harusnya didasarkan pada variabel pelayanan publik. Kajian-kajian detail lebih dibutuhkan daripada memperdebatkan faktor-faktor di luar variabel utama, seperti faktor politis atau asumsi-asumsi kekuasaan. Pemekaran harusnya untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat, bukan untuk menambah raja-raja kecil. (Suara Merdeka, 3 Nov 2012)

Kegagalan dalam pemekaran daerah tersebut dijadikan salah satu pertimbangan pemerintah melakukan moratorium. Kemendagri merasa perlu menyusun desain besar penataan daerah sebelum mencabut status moratorium pemekaran daerah. Akan tetapi melalui tulisan ini kita mencoba menyibak satu persatu masalah yang menyebabkan kegagalan dalam pemekaran daerah.

JALUR LEGISLATIF LEBIH BERPERAN TERHADAP USULAN PEMEKARAN

Dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 129 Tahun 2000 Tentang Persyaratan Pembentukan dan Kriteria Pemekaran, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah pasal 1(1) disebutkan bahwa otonomi daerah dilaksanakan menurut prakarsa sendiri dan berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Jadi hendaknya usulan pemekaran daerah merupakan aspirasi masyarakat daerah dengan alasan peningkatan kesejahteraan masyarakat, akan tetapi usulan masyarakat ini sering kali ditunggangi oleh kepentingan elit politik yang ingin mendapatkan status kekuasaan atas pembentukan daerah otonom baru tersebut.

Menurut Sjafrizal (2008) aspek politis yang sering muncul dalam pemekaran daerah adalah dalam bentuk keinginan dari beberapa tokoh politik untuk mendapatkan jabatan baru, baik sebagai Kepala dan Wakil Kepala Daerah maupun Anggota DPRD pada daerah pemekaran. (Abdullah M.A., 2011)

Pada kenyataannya, mayoritas daerah otonom baru yang terbentuk pascareformasi gagal mencapai tujuan menyejahterakan rakyat. Pembentukan daerah otonom baru umumnya hanya menguntungkan segelintir elite lokal. Peneliti Utama Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI) R Siti Zuhro membenarkan bahwa mayoritas daerah otonom baru gagal. Kegagalan itu terjadi karena sebenarnya alasan politis lebih dominan ketimbang alasan lain. "Terbukti bahwa elitelah yang mendorong pemekaran daerah. Namun, orientasinya untuk mengejar keuntungan politik dan ekonomi. Keuntungan politik dengan menguasai pemerintahan dan keuntungan ekonomi dengan menguasai proyek-proyek pembangunan di daerah," katanya. (Yossihara A)

Pemekaran wilayah dijadikan bisnis dari kelompok elit politik di daerah yang sekedar menginginkan jabatan dan posisi dalam pemerintahan. Euforia demokrasi dan tumbuhnya partai-partai politik dimanfaatkan oleh kelompok elit ini untuk menyuarakan "aspirasinya" yaitu mendorong terjadinya pemekaran.

Mantan Menteri Negara Otonomi Daerah pada era Gus Dur, Prof. Dr. M. Ryaas Rasyid (2012) menyampaikan permasalahan pada pemekaran bahwa beberapa daerah

miskin seperti Lembata di NTB atau Mandar di Sulawesi Barat dimekarkan hanya untuk memberi kesempatan masyarakat setempat agar menjadi kepala daerah di sana baik sebagai Bupati maupun Gubernur. Pada awalnya Ryaas berpraduga positif bahwa otonomi daerah akan memberi mereka peluang untuk saling berlomba membangun daerahnya dan tidak akan mencuri. Tetapi yang terjadi justru sebaliknya, setelah pemekaran pembangunan lambat dan korupsi meningkat drastis. Pemekaran menurutnya merupakan produk menguatnya identitas lokal. Konsep awal gagasan otonomi daerah, disampaikan Ryaas, adalah untuk transfer kewenangan dan keuangan dari pusat ke daerah.

MEMPERSEMPIT KAPASITAS FISKAL PEMERINTAH PUSAT

Salah satu permasalahan pada pemekaran daerah adalah dengan terbentuknya pemekaran daerah maka akan mempersempit kapasitas fiskal pemerintah pusat. Dengan semakin banyaknya daerah pemekaran baru maka setiap tahun jumlah transfer dana dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah semakin tinggi. Hal ini menyebabkan jumlah Belanja Negara setiap tahun semakin meningkat, apabila pertumbuhan Belanja Negara lebih tinggi dari pertumbuhan Pendapatan Negara, akan mempersempit kapasitas fiskal pemerintah pusat.

RPJMN 2004-2009 mengamanatkan adanya program penataan daerah otonom baru (DOB). Program ini bertujuan untuk menata dan melaksanakan kebijakan pembentukan DOB agar pembentukannya tidak memberikan beban pada keuangan negara. (Abdullah M.A., 2011)

Akan tetapi sampai saat ini sebagian besar daerah otonom baru masih mengalami kesulitan dalam membiayai penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan karena minimnya sumber daya atau belum tergalinya potensi pendapatan. Untuk masalah keuangan, daerah otonom baru masih bergantung pada bantuan keuangan dari daerah induk dan alokasi anggaran dari pemerintah pusat. Dengan demikian, praktis penambahan daerah otonom baru justru membebani APBN. Menurut data Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan Kementerian Keuangan, pada tahun 1999 total DAU yang ditransfer ke daerah baru Rp 54,31 triliun. Pada tahun 2009, jumlah itu melonjak menjadi Rp 167 triliun. (Yossihara A)

Meskipun dapat memberikan berbagai manfaat yang dapat menyentuh langsung kepada masyarakat lokal, pemekaran wilayah juga berdampak negatif secara langsung terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD Provinsi), Juanda (2007). Berbagai konsekuensi biaya yang harus dibebankan pada APBN dan APBD Provinsi untuk pemekaran daerah kabupaten dan kota, dapat diklasifikasikan sebagai berikut: (Abdullah M.A., 2011)

1. Porsi Dana Alokasi Umum (DAU) tiap daerah penerima semakin berkurang.
2. Dana Alokasi Khusus (DAK) pra-sarana untuk daerah meningkat dalam APBN.
3. Pembiayaan sarana-sarana pelayanan umum.
4. Dana Pendampingan Daerah. pemekaran wilayah selain menambah beban terhadap APBN, membebani juga APBD Provinsi dan Kabupaten/Kota.

5. Dana Bantuan Pemerintah Provinsi. Pemerintah provinsi berkewajiban membantu dan membiayai pembangunan di Kabupaten dan Kota melalui dana bagi hasil dan dana bantuan.

Beban biaya akibat pemekaran daerah yang harus ditanggung oleh APBN akan semakin besar seiringnya dari tahun ke tahun apabila laju pemekaran daerah tidak dapat dihentikan. Pemekaran daerah yang dilakukan tanpa memperhatikan potensi daerah akan semakin menambah beban pemerintah pusat untuk mencukupi biaya transfer daerah dari daerah otonomi baru.

DEPENDENSI TERHADAP APBN MAKIN BESAR

Permasalahan berikutnya dalam pemekaran daerah adalah semakin banyak daerah otonomi baru maka dependensi terhadap APBN semakin besar. Dependensi tersebut dalam hal semakin besarnya transfer daerah yang dibiayai dari APBN ke daerah otonomi baru.

Menurut Tuerah (2006) meskipun pada dasarnya tujuan akhir dari pemekaran wilayah adalah meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui performance diatas, akan tetapi dari beberapa tujuan pemekaran wilayah tersebut nampaknya tujuan peningkatan transfer dana pemerintah ke daerah menjadi "*hidden goal*". (Abdullah M.A., 2011).

Kajian dari Blane (2001) menyebutkan bahwa aspek keuangan dari pemekaran daerah muncul sebagai akibat dari perubahan sistem alokasi keuangan negara untuk daerah yang diberlakukan seiring dengan pelaksanaan otonomi daerah (Sjafrizal, 2008). Dalam hal ini masing-masing pemerintah daerah, termasuk daerah pemekaran baru berhak mendapatkan alokasi dana perimbangan, baik dalam bentuk Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK). (Abdullah M.A., 2011)

Dalam kajian yang dilakukan oleh BPK (2009) disebutkan bahwa salah satu motivasi untuk membentuk daerah baru tidak terlepas dari adanya jaminan dana transfer dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Dalam era desentralisasi ini, bentuk dana transfer ini dikenal sebagai dana perimbangan yang terdiri dari Dana Alokasi Umum (DAU), Dana alokasi Khusus (DAK), serta Dana Bagi Hasil (DBH) baik bagi hasil pajak maupun bagi hasil sumber daya alam. Komponen terbesar dalam dana transfer pemerintah pusat kepada pemerintah daerah adalah DAU. Dampak dari adanya pemekaran daerah terhadap alokasi DAU dan akhirnya membebani APBN sebenarnya lebih bersifat tidak langsung. Hal ini dikarenakan DAU yang dialokasikan didasarkan pada perhitungan daerah induk dan baru kemudian dibagikan berdasarkan proporsi tertentu antara daerah induk dan daerah pemekaran.

Dalam kajian BPK (2009) disebutkan pula bahwa sebagai daerah baru, penerimaan DAU tersebut lebih diarahkan pada pembangunan prasarana pemerintah seperti kantor pemerintahan, rumah dinas, serta pengeluaran lain yang berkaitan dengan belanja pegawai. Pengeluaran yang berkaitan dengan aparatur pemerintahan ini jelas memiliki pengaruh yang sedikit kepada masyarakat sekitar. Penyediaan barang publik kepada masyarakat tentunya akan menjadi berkurang dikarenakan pada tahun-tahun awal pemekaran daerah, pembangunan lebih difokuskan pada pembangunan sarana

pemerintahan. Karena itu, aliran DAU kepada daerah pemekaran, menjadi *opportunity loss* terhadap penyediaan infrastruktur dan pelayanan publik kepada masyarakat. Jumlah ini tentunya tidaklah sedikit. Berdasarkan hasil evaluasi Departemen Keuangan (Depkeu) terhadap 145 daerah otonomi baru menunjukkan bahwa sekitar 80% tidak berdampak positif, baik dalam konteks pelayanan publik maupun kesejahteraan masyarakat.

Kajian Bapenas bekerjasama dengan UNDP (2008) menyatakan secara keseluruhan kinerja keuangan daerah pemekaran baru tampak lebih rendah dibandingkan daerah kontrol, disebabkan oleh sejumlah permasalahan dalam keuangan daerah yaitu antara lain ketergantungan fiskal yang lebih besar di daerah pemekaran terutama DOB secara persisten berkaitan dengan besarnya alokasi belanja modal di daerah pemekaran. Peran keuangan pemerintah pusat dalam pembangunan di daerah pemekaran masih sangat besar. Terkait dengan desentralisasi fiskal dan otonomi daerah, pemekaran seyogyanya dapat mendorong kemandirian pemerintah daerah dalam melaksanakan pembangunan di daerahnya melalui optimalisasi sumber-sumber pertumbuhan ekonomi daerah. Seyogyanya alokasi dana pemerintah pusat menjadi satu insentif dan modal awal bagi pemerintah DOB untuk mengoptimalkan pendapatan sendiri, sehingga pada waktunya dapat mengurangi ketergantungan terhadap keuangan pemerintah pusat.

Prof. Dr. M. Ryaas Rasyid (2009) menyampaikan bahwa selama 10 tahun tercatat ada 200 daerah hasil pemekaran yang menurutnya justru menjadi beban signifikan. Palsunya, pemekaran menjadi salah satu alasan terkuat banyaknya teriakan tentang minimnya infrastruktur yang disediakan pemerintah. Prof. Dr. M. Ryaas Rasyid mengatakan bahwa 80 persen daerah hasil pemekaran tidak ada kemajuan berarti kalau tidak dikatakan gagal. Permasalahannya tetap sama yakni tingginya biaya operasional pemerintahan.

SPAN OF CONTROL DARI PEMERINTAH PUSAT MAKIN LEMAH

Masalah berikutnya pada pemekaran daerah adalah dengan semakin banyaknya daerah pemekaran baru maka *span of control* dari pemerintah pusat akan semakin melemah. Dalam organisasi *span of control* (SOC) adalah rentang kendali dari manajemen puncak terhadap seluruh aktivitas yang ada dalam suatu organisasi. Apabila negara dianggap sama seperti organisasi maka semakin besar struktur baik vertikal maupun horizontal dalam organisasi tersebut, maka akan semakin melemahkan pengendalian dari manajemen puncak, dalam hal ini pemerintah pusat.

Dalam kajian yang dilakukan Anwar (2009) disebutkan bahwa wacana desentralisasi merupakan pelimpahan kekuasaan pusat kepada daerah-daerah otonom, yang diharapkan akan memperbaiki kinerja ekonomi secara lebih produktif dan berkelanjutan di masa depan. (Abdullah M.A., 2011)

Karakteristik dasar desentralisasi dalam bentuk murni menurut G. Shabbir Cheeman dan Dennis A. Rondinelli, yaitu unit-unit pemerintahan setempat bersifat otonom, mandiri, dan jelas-jelas sebagai unit pemerintahan bertingkat yang terpisah dari pusat. Pusat melakukan sedikit, atau tidak ada kontrol langsung oleh pusat terhadap unit-unit tersebut. (Abdullah M.A., 2011).

Seperti disebutkan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 (5) Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Oleh sebab itu apabila suatu daerah ditetapkan menjadi daerah otonom baru maka daerah tersebut menjadi suatu entitas baru yang terpisah dari daerah induknya, segala urusan pemerintahan dan masyarakat yang masuk dalam daerah tersebut menjadi tanggung jawab daerah otonom baru tersebut.

Akan tetapi kita harus memahami bahwa otonomi daerah adalah suatu sistem pemerintahan dalam sistem ketatanegaraan secara utuh. Ini berarti bahwa otonomi adalah subsistem dalam sistem ketatanegaraan dan merupakan sistem yang utuh dalam pemerintahan. Artinya, seluas apapun otonomi daerah diterapkan tidak akan pernah lepas dari kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia . (Abdullah M.A., 2011)

Desentralisasi dapat pula dilihat sebagai pembalikan konsentrasi kekuasaan yang tadinya pemerintahan pada satu pusat, kemudian setelah terjadi pemekaran kekuasaan diberikan kepada pemerintah-pemerintah setempat. Desentralisasi secara luas mencakup delegasi kekuasaan atau fungsi kepada jenjang-jenjang yang lebih rendah dalam suatu hierarki teritorial, apakah jenjang tersebut adalah satu dari unit-unit pemerintahan di dalam suatu negara, atau jawatan-jawatan dalam organisasi berskala besar. (Abdullah M.A., 2011)

Permasalahan melemahnya *span of control* dari pemerintah pusat terhadap pemerintah pusat bukan merupakan alasan bahwa pemekaran daerah akan memberikan dampak disintegrasi di Indonesia. Kekuasaan yang diberikan dari pemerintah pusat kepada pemerintah pusat hendaknya dimanfaatkan oleh pemerintah daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakatnya sesuai dengan tujuan awal pemekaran daerah dan bukan dijadikan sebagai pemicu terjadinya disintegrasi bangsa.

KELESTARIAN LINGKUNGAN TERANCAM

Permasalahan kelestarian lingkungan menjadi masalah lain yang ditimbulkan dari pelaksanaan pemekaran daerah. Seperti permasalahan yang dihadapi di Papua dimana pemekaran wilayah menjadi provinsi atau kabupaten baru di Papua cenderung merusak hutan. Wakil Ketua I Majelis Rakyat Papua (MRP) Frans Wospakrik mengatakan, ada beberapa wilayah yang baru dimekarkan melanggar tata ruang yang didasarkan pada prinsip pelestarian lingkungan hidup. (Greenradio, 26 November 2009)

Berdasarkan Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah, dana perimbangan adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada Daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan Desentralisasi yang terdiri atas: (i) Dana Bagi Hasil; (ii) Dana Alokasi Umum; dan (ii) Dana Alokasi Khusus. Dana bagi hasil bersumber dari pajak dan sumber daya alam.

Dalam Undang-Undang No 33 Tahun 2004 disebutkan pula Dana Bagi Hasil adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah

berdasarkan angka persentase untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan Desentralisasi.

Dana Bagi Hasil yang bersumber dari sumber daya alam (SDA) berasal dari: (i) Kehutanan; (ii) Pertambangan umum; (iii) perikanan; (iv) pertambangan minyak bumi; (v) pertambangan gas bumi; dan (vi) pertambangan panas bumi. Penerimaan Negara dari sumber daya alam tersebut antara lain berasal dari Iuran Hak Pengusahaan Hutan (IHPH), Provisi Sumber Daya Hutan (PSDH) dan dana Reboisasi.

Menurut Ketua Umum Pengurus Pusat Ikatan Sarjana Nahdlatul Ulama (PP ISNU) Ali Masykur Musa (Media Indonesia, 15 Oktober 2012) sebanyak 80% daerah pemekaran tidak mandiri, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dihabiskan hanya untuk belanja rutin yakni kegiatan administrasi, gaji pegawai, dan aparatur pemerintah.

Lebih lanjut Ali menyatakan bahwa otonomi daerah justru mendorong terjadinya percepatan perusakan lingkungan. Hal ini disebabkan daerah kebablasan mengeluarkan izin usaha pertambangan, perkebunan, dan alih fungsi hutan untuk industri dan permukiman yang merupakan pendapatan daerah yang bersumber dari sumber daya alam dalam bentuk Dana Bagi Hasil.

Sebagai contohnya sejak Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara diberlakukan, izin usaha pertambangan yang dikeluarkan bupati meningkat tajam mencapai 10.566 izin, tapi yang dinyatakan bersih hanya 47% atau 4.933 izin. Itu pun pendapatan negara bukan pajak yang diterima sangat kecil, pada tahun 2011 royalti pertambangan umum hanya sebesar Rp2,4 triliun. Pada sektor kehutanan juga marak alih fungsi lahan yang merusak lingkungan sekaligus mendatangkan bencana alam.

BEBAN KEHIDUPAN SEMAKIN TINGGI

Sumber Pendapatan Daerah selain Dana Perimbangan adalah Pendapatan Asli Daerah (PAD). Pendapatan Asli Daerah (PAD) bersumber dari: (i) Pajak Daerah; (ii) Retribusi Daerah; (iii) Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan; dan (iv) lain-lain PAD sah.

Menurut Riduansyah (2003) sumber pembiayaan yang paling penting adalah sumber pembiayaan yang dikenal dengan istilah PAD (Pendapatan Asli Daerah) di mana komponen utamanya adalah penerimaan yang berasal dari komponen pajak daerah dan retribusi daerah. (Abdullah M.A., 2011)

PAD merupakan pendapatan daerah yang berasal dari sumber-sumber penerimaan murni daerah. PAD dipergunakan untuk pembiayaan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah, untuk itu PAD harus diupayakan selalu meningkat. Peranan PAD dalam keuangan daerah merupakan salah satu tolak ukur dalam pelaksanaan otonomi daerah yang nyata, dinamis, serasi dan bertanggung jawab. Pada umumnya daerah dikatakan siap untuk melaksanakan otonomi daerah apabila PAD-nya dapat memberikan sumbangan yang besar dalam APBD. Sebaliknya, kecilnya kontribusi PAD kepada APBD menunjukkan bahwa ketergantungan pemerintah daerah pada pemerintah pusat masih cukup besar. (Abdullah M.A., 2011)

Pendapatan Asli Daerah adalah sumber pendapatan yang diperoleh dari dalam daerah yang mana pemungutan dan pengelolaannya merupakan kewenangan pemerintah daerah. Salah satu isu yang menarik terkait dengan kebijakan desentralisasi fiskal adalah menyangkut peningkatan kapasitas daerah untuk meningkatkan PAD atau yang disebut dengan *taxing power*. (Abdullah M.A., 2011)

Namun dalam Undang-Undang no. 33 Tahun 2004 Pasal 7 disebutkan bahwa dalam upaya meningkatkan PAD, Daerah dilarang untuk menetapkan Peraturan Daerah tentang pendapatan yang menyebabkan ekonomi biaya tinggi.

Dalam kajian UNDP (2008) disebutkan pula optimalisasi PAD hendaknya tidak identik dengan peningkatan tarif pajak atau retribusi (*tax rate*), atau beragamnya jenis pajak atau retribusi itu sendiri. Optimalisasi PAD harus mengacu kepada peningkatan peran pemerintah dalam mendukung dan menciptakan aktivitas ekonomi sehingga mendorong pertumbuhan yang lebih besar di sektor-sektor ekonomi yang ada. Pertumbuhan ekonomi dengan sendirinya akan mendorong peningkatan PAD yang lebih besar lagi.

Akan tetapi dalam kenyataannya salah satu upaya yang ditempuh pemerintah daerah adalah memaksimalkan pendapatan yang berasal dari pajak daerah dan retribusi daerah. Kedua komponen ini merupakan komponen yang sangat menjanjikan dan selama ini pendapatan yang berasal dari perolehan hasil pajak daerah dan retribusi daerah merupakan komponen yang memberikan sumbangan yang besar dalam struktur pendapatan yang berasal dari pendapatan asli daerah. Ada dua cara yang dapat dilakukan oleh pemerintah daerah untuk memaksimalkan pendapatan yang berasal dari pajak daerah dan retribusi daerah, yaitu menyempurnakan dan mengoptimalkan penerimaan pajak daerah dan retribusi daerah yang telah ada serta menerapkan pajak daerah dan retribusi daerah yang baru. Untuk menempuh kedua cara tersebut, pemerintah daerah dapat menyempurnakan pengadministrasian pajak daerah dan retribusi daerah. (Abdullah M.A., 2011).

Hasil studi World Bank-Bappenas dan Sinyalemen Kadjatmiko_(2002) menunjukkan bahwa terdapat sejumlah permasalahan kebijakan pembiayaan sektor publik yang secara potensial memberikan dampak negatif dalam jangka panjang yaitu antara lain peningkatan penerimaan melalui PAD diintensifkan dengan menambah jumlah biaya dan ragamnya, baik berupa pajak lokal, maupun potongan dan retribusi yang lebih banyak memicu ketidakpuasan publik, menurunkan daya tarik investasi, dan memicu biaya hidup tinggi (Tarigan A, nd).