Dr. I. Made Suwandi

Mempersiapkan Transisi Desentralisasi Fiskal
(Sebagai Implikasi UU 22 Tahun 1999 Dan UU 25 Tahun 1999)

(Preparing for the Transition)

Project 497-0357 / 104-000
Strategic Objective 1
ECG, USAID/Indonesia

Contract No. 497-C-00-98-00045-00

Center for Institutional Reform and the Informal Sector (IRIS)
University of Maryland at College Park

March 2000

March 10, 2000 : "Preparing for the Transition" Hand Out
IRDS / LPEM FEUI

MEMPERSIAPKAN TRANSISI DESENTRALISASI FISKAL

(SEBAGAI IMPLIKASI UU 22 TAHUN 1999 DAN UU 25 TAHUN 1999)

(18)

OLEH:

DR.I.MADE SUWANDI Msoc.sc

JAKARTA - 2000

DESENTRALISASI FISKAL

(IMPLIKASI UU 22 TAHUN 1999 DAN UU 25 TAHUN 1999)

DR.I.MADE SUWANDI Msoc.sc

I. LATAR BELAKANG PERMASALAHAN

Salah satu argumen dalam pelaksanaan otonomi daerah adalah bahwa Pemerintah Daerah harus mempunyai sumber-sumber keuangan yang memadai untuk membiayai penyelenggaraan otonomi-nya. Kapasitas keuangan Pemerintah Daerah akan menentukan kemampuan Pemda dalam menjalankan fungsi-fungsinya seperti melaksanakan fungsi pelayanan masyarakat (public service function) dan melaksanakan pembangunan (development function) dan perlindungan masyarakat (protective function).

Isu perimbangan keuangan Pusat dan Daerah bertitik tolak dari sejauhmana telah dilakukan kebijakan yang adil dalam pembagian sumber-sumber keuangan negara secara keseluruhan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah. Perimbangan Keuangan merupakan salah satu variant dari Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah secara keseluruhan. Domain dari Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah menyangkut aspek-aspek:

1. Bagi Hasil Pajak (Tax Sharing) dan Bukan Pajak
2. Subsidi (Grant)
3. Pajak Tambahan (Surcharge/Opcenten)
4. Fasilitas Pajak (Tax Credit)
5. Pinjaman Daerah (Loan)

Bagi hasil pajak adalah pajak pusat yang dibagi-hasilkan dengan daerah seperti pajak penghasilan, pajak penjualan, pajak ekspor dsb. Bagi Hasil Bukan Pajak adalah pendapatan Pusat non pajak yang dibagi-hasilkan dengan daerah seperti IHH (Iuran Hasil Hutan).

Pajak Tambahan (Surcharge/Opcent) adalah pajak Pusat yang ditambahkan oleh Daerah atas pajak pokok (on top) seperti tambahan 5% atas pajak minuman keras dsb.

Fasilitas Pajak (tax Credit) adalah dispensasi pajak yang diberikan Pusat kepada Daerah atas sumber-sumber penerimaan dan pengeluaran Daerah yang menjadi obyek pajak Pusat, seperti pembebasan pajak atas pembelian barang-barang atas beban APBD.

Variant lainnya dari Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah adalah Pendapatan Daerah yang terdiri dari:

1. Pendapatan Asli Daerah; yaitu pendapatan yang berasal dari Pajak Daerah, Retribusi Daerah, Perusahan Daerah.
2. Pendapatan yang berasal dari hasil atau usaha lain-lain yang sah yang dilakukan oleh Daerah.

Yang menjadi isu sentral dari keseluruhan hubungan keuangan tersebut adalah apakah sudah terjadi perimbangan keuangan yang adil dan transparant antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah. Dari keseluruhan aspek yang terkandung dalam hubungan keuangan Pusat dengan Daerah, ada tiga aspek yang menentukan terjadinya perimbangan keuangan yang adil yaitu:

1. Sejauhmana daerah telah diberi sumber-sumber keuangan yang cukup terutama yang bersumber dari pajak daerah, dan retribusi daerah.
2. Sejauhmana Daerah telah mendapatkan akses ke pendapatan yang bersumber dari bagi hasil pajak.
3. Sejauhmana daerah telah mendapatkan subsidi yang adil dan efektip.

Dari pendekatan empirik dan teoritis berikut ini kita akan mendapatkan gambaran umum bagaimana kecenderungan-kecenderungan yang terjadi secara universal dalam konteks hubungan keuangan Pusat dan Daerah.

Rendahnya kemampuan keuangan daerah akan sering menimbulkan siklus efek negatip yaitu rendahnya tingkat pelayanan masyarakat yang pada gilirannya akan mengundang campur tangan Pusat atau bahkan dalam bentuk esktrim menyebabkan dialihkannya sebagian fungsi-fungsi Pemda ke tingkat pemerintahan yang lebih atas ataupun kepada instansi2 vertikal (unit dekonsentrasi). Kelemahan finansial Pemda juga merupakan sumber frustrasi bagi pejabat-pejabat Pemda yang akan menghambat kinerja mereka.

Berbagai faktor dapat menyebabkan terjadinya kondisi tersebut seperti; kerancuan pola penyerahan urusan-urusan otonomi, sistem kontrol Pemerintah yang berlebihan, dan kondisi perekonomian daerah yang rendah dsb. Pada umumnya, negara yang menekankan pada sistem desentralisasi akan memberikan otonomi keuangan dengan memberikan diskresi kepada Pemda untuk menentukan dan memungut pajak-pajak daerah dan menentukan pola penggunaannya sendiri. Namun pada negara-negara yang lebih menitik beratkan pada sentralisasi atau dekonsentrasi, terdapat kecenderungan untuk membatasi otonomi keuangan yang sering menyebabkan ketergantungan Daerah yang tinggi terhadap subsidi Pusat.

Salah satu masalah utama dalam keuangan daerah adalah kesulitan dalam penentuan kebutuhan keuangan (need assessment) Pemda secara obyektip dan rational. Faktor pertama yang menentukan need assessment adalah urusan-urusan yang harus dilaksanakan Pemda dalam rangka otonomi daerah. Pengeluaran2 yang dilakukan Pemda seyogyanya responsif dengan tuntutan dan kebutuhan masyarakat. Interpretasi dari tuntutan dan kebutuhan ini ditentukan oleh berbagai faktor seperti kontrol politik Pusat terhadap Daerah, tekanan ekonomi dan finansial termasuk inflasi, faktor fisik dan demografis daerah, dan expektasi masyarakat. Disinilah dituntut kemampuan dari pimpinan Pemda untuk mampu mengelola konflik kepentingan yang timbul dalam

penentuan pengeluaran keuangan mereka.

Apabila pembagian tugas atau urusan antar tingkatan pemerintahan tidak jelas, maka akan sulit untuk menghitung kebutuhan keuangan dari Pemda. Adanya kejelasan urusan-urusan yang harus dilaksanakan Pemda dan sumber-sumber pembiayaannya akan dapat menghindari fragmentasi pembiayaan dan kekaburan tanggung jawab. Sumber-sumber keuangan daerah dapat berasal dari pendapatan asli daerah, bagi hasil pajak atau subsidi dari Pemerintah Pusat.

Terdapat kecenderungan yang kuat pada pemerintah di negara2 berkembang untuk melaksanakan proyek-proyek utilitas publik yang berlokasi di daerah namun dikelola dari Pusat. Untuk biaya operasi dan pemeliharaannya sering dilimpahkan kepada Pemda. Kebijakan tersebut sering merugikan Daerah karena Daerah harus mengeluarkan biaya operasi dan pemeliharaan yang besar diluar kemampuannya dan belum tentu juga proyek tersebut sesuai dengan kebutuhan atau prioritas Daerah.

Linn mensinyalir juga adanya kecenderungan dari Pemerintah untuk membuat badan atau lembaga yang bertugas untuk menyediakan pelayanan perkotaan (urban services). Lembaga-lembaga tersebut seringkali didukung dengan sumber dana yang cukup tinggi dan mempunyai keleluasaan yang lebih besar dalam memakai dana tersebut dibandingkan dengan Pemda. Pengembangan kelembagaan tersebut sering menimbulkan tumpang tindih dalam penyediaan pelayanan yang sistematik dan rational (Linn dalam Bahl, 1981:h.276-278).

Kerangka dasar kebijakan perpajakan daerah umumnya ditentukan oleh Pusat. Namun sering ditemui kesulitan untuk mendapatkan keseimbangan antara kepentingan Pusat dan Daerah. Pusat harus menyediakan sumber-sumber keuangan untuk Daerah agar mampu melaksanakan tugas-tugasnya. Namun pada sisi lain Daerah masih sering harus dibantu Pusat dalam menjalankan fungsi Daerah maupun untuk melaksanakan program2 Pusat yang ditugaskan pada Daerah.

Kemampuan keuangan Daerah ditentukan oleh ketersediaan sumber-sumber pajak (tax objects) dan tingkat hasil (buoyancy) dari obyek tersebut. Tingkat hasil tersebut ditentukan oleh sejauhmana sumber pajak (tax bases) responsif terhadap kekuatan2 yang mempengaruhi obyek pengeluaran seperti inflasi, pertambahan penduduk dan pertumbuhan ekonomi yang pada gilirannya akan berkorelasi dengan tingkat pelayanan baik secara kuantitatif maupun kualitatif (Davey,1989:h.41).

Sumber2 pendapatan potensial yang dimiliki Daerah akan menentukan juga tingkat kemampuan keuangannya. Setiap Daerah mempunyai potensi pendapatan yang berbeda karena perbedaan kondisi ekonomi, sumber daya alam, besaran wilayah, tingkat pengangguran, dan besaran penduduk. Sebagai contoh bagi hasil pajak pendapatan dan pajak perusahan kepada Pemda dilakukan di negara2 Eropa Barat seperti Denmark, Itali, Norwegia, Swedia, Swiss, dan beberapa kota di USA.

Thailand dan Jepang memberikan bagi hasil pajak minyak bumi. Turki memberikan bagi hasil terhadap pajak-pajak yang dipungut dalam wilayah Pemda ybs. Sedangkan di Columbia, Pemda memungut betterment tax akibat perbaikan lingkungan dari obyek pajak tersebut (Davey, 1989).

Pada umumnya Pemda di negara2 berkembang kurang mempunyai akses kepada sumber2 pendapatan yang lukratif seperti pajak pendapatan, pajak penjualan, atau pajak penghasilan dari perdagangan internasional. Mereka hanya diberikan akses dari pajak2 kecil seperti pajak hiburan, pajak pendaftaran perusahan yang ada di wilayahnya dan pajak2 kecil lainnya. Umumnya pajak yang umum diberikan pada Daerah adalah Pajak Bumi dan Bangunan (Property Tax). Secara empirik, Pemerintah di negara2 berkembang enggan untuk memberikan Daerah sumber2 pajak atau bagi hasil pajak yang lukratif. Alasan keengganan tersebut adalah adanya kecemasan bahwa Daerah akan tidak mampu mempergunakan sumber2 pajak lukratif tersebut secara efektip dan efisien dan lagi pula belum tentu sesuai dengan kepentingan nasional. Kurangnya keyakinan dari Pemerintah tingkat atasan kepada Daerah merupakan penghambat utama dalam desentralisasi fiskal di negara2 berkembang.

II. PERATURAN PERUNDANGAN TENTANG KEUANGAN DAERAH DI INDONESIA

II.1. Pajak Daerah

Pajak Daerah merupakan sumber penghasilan yang universal yang dapat ditemui hampir disemua negara di dunia yang menerapkan kebijakan desentralisasi.

Biasanya ruang lingkup pajak daerah ditentukan oleh Pemerintah Pusat dengan jumlah yang sangat beragam dari satu negara dengan negara lainnya. Hal ini sangat ditentukan dari sejauhmana penerapan politik desentralisasi di suatu negara. Negara yang menerapkan politik desentralisasi yang tinggi akan cenderung memberikan sumber2 pendapatan yang cukup tinggi kepada pemerintah daerahnya.

Sebaliknya negara dengan sistem dekonsentrasi yang menonjol yang ditandai dengan masih menonjolnya tujuan2 yang bersifat integratif, cenderung akan memberikan sumber2 pendapatan yang kecil kepada pemerintah daerahnya sehingga menimbulkan ketergantungan yang tinggi dari Pemda kepada Pusat. Ketergantungan keuangan yang tinggi dapat dijadikan salah satu instrumen untuk mengontrol Pemda secara politis.

Di Indonesia yang mempunyai sistem pemerintahan daerah dengan dua tingkat, pajak daerah dibagi menjadi pajak daerah tingkat I dan pajak daerah tingkat II. Pajak Daerah Tingkat I meliputi pajak Kendaraan bermotor (PKB) dan Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor (BBNKB). Sedangkan Pajak Dati II jumlahnya sangat banyak yaitu

lebih dari 40 jenis pajak. Pajak Dati II diantaranya adalah Pajak Kendaraan tidak bermotor, pajak pembangunan I yang diterapkan pada hotel dan restoran, pajak reklame, pajak anjing, pajak radio, pajak rumah bola, pajak hiasan kuburan dsb.

Namun dengan dikeluarkannya UU No.18 tahun 1997 tentang Pajak dan Retribusi Daerah, telah terjadi pembatasan jumlah pajak dan retribusi yang dapat dipungut oleh Pemerintah Daerah. Menurut ketentuan pasal 2 UU 18/1997 tersebut, di Daerah Tingkat I hanya terdapat 3 jenis pajak daerah yaitu:

1. Pajak Kendaraan Bermotor
2. Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor
3. Pajak bahan Bakar Kendaraan Bermotor

Untuk Daerah Tingkat II hanya terdapat 6 jenis pajak daerah yaitu:

1. Pajak Hotel dan Restoran
2. Pajak Hiburan
3. Pajak Reklame
4. Pajak Penerangan Jalan
5. Pajak Pengambilan dan Pengolahan Bahan Galian Golongan C
6. Pajak Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Air Permukaan

Sedangkan untuk retribusi daerah baru bisa dilakukan apabila ada pelayanan atau jasa nyata yang diterima oleh wajib retribusi dari Pemda. Retribusi dibagi atas tiga golongan retribusi yaitu retribusi jasa umum, jasa usaha dan perijinan tertentu.

Untuk menilai sejauhmana sistem perpajakan daerah atau suatu pajak daerah tertentu sudah baik atau tidak, dipakai prinsip2 pajak daerah yang baik (the four canons of taxation) untuk kriteria pengukurnya.

The four canons of taxation adalah sebagai berikut:

1. Kecukupan (Adequacy)

Hasil penerimaan dari suatu jenis pajak haruslah cukup memadai untuk membiayai suatu pengeluaran tertentu terutama pajak2 yang bersifat earmarked. PKB sebagai contoh, haruslah mampu untuk membiayai hal2 yang berkaitan dengan jalan raya dan variabel2 pendukungnya (lampu jalan, tanda jalan, pemeliharaan jalan dsb).

2. Keadilan (Equity)

Pajak harus bersifat adil bagi masyarakat wajib pajak. Dikenal ada dua variant keadilan (equity) yaitu horizontal equity dan vertical equity. Horizontal equity mensyaratkan bahwa wajib pajak yang berada dalam keadaan ekonomi yang sama harus membayar beban pajak yang sama juga. Vertical equity mensyaratkan bahwa wajib pajak yang berbeda keadaan ekonominya harus membayar pajak dengan jumlah yang

berbeda juga.

3. Efisiensi Ekonomi (Economic Efficiency)

Pajak daerah jangan sampai menyebabkan inefisiensi ekonomi.Pungutan pajak jangan sampai mengakibatkan orang tidak mau menabung atau merubah pola konsumsinya.

4. Dapat diterima secara Politis dan secara Administratif mampu dilaksanakan (Political Acceptability and Administrative Feasibility)

Pajak secara politis harus diterima oleh masyarakat terutama para wajib pajak. Secara administratif, pajak harus dapat di-administrasikan secara baik. Contoh pajak radio sering sulit untuk administrasinya terutama radio yang sudah tua, terpencil letak wajib pajaknya, atau bahkan ada di mobil2 sehingga akan sangat sulit meng-administrasikannya.

Cocok tidaknya suatu pajak menjadi pajak daerah jika jelas kepada daerah mana suatu pajak daerah terhutang harus dibayarkan. PBB merupakan pajak yang paling cocok untuk menjadi pajak daerah. Pajak yang terhutang dari suatu tanah dan bangunan sangat jelas harus dibayar ke daerah mana, karena sifatnya yang tidak bergerak sehingga tidak memungkinkan terjadinya tax evasion.

II.2. Retribusi Daerah

Retribusi adalah jenis pendapatan daerah yang cukup populer di berbagai negara di dunia. Yang dimaksud dengan retribusi daerah adalah jenis pungutan yang dikenakan kepada masyarakat berkenaan dengan pemberian suatu jenis jasa tertentu.

Dalam praktek di Indonesia, tidak semua pungutan retribusi diikuti dengan pemberian jasa yang nyata dari pemerintah daerah. Seringkali retribusi hanya sebagai pungutan untuk dapat memasuki suatu area tertentu tanpa mendapat jaminan untuk mendapatkan pelayanan tertentu.

Jenis retribusi penting yang dipungut oleh Dati I antara lain retribusi air tanah, retribusi galian C. Sedangkan retribusi Dati II antara lain retribusi parkir, sampah, pasar dsb.

II.3. Hasil Perusahan Daerah

Sebagian keuntungan dari Perusahan Daerah disetorkan kepada Pemda dengan asumsi perusahan daerah tersebut menghasilkan keuntungan. Perusahan daerah yang paling umum dimiliki oleh Pemda adalah PDAM. Disamping PDAM, Pemda juga mempunyai perusahan2 daerah yang beragam dari satu daerah dengan daerah lainnya.

II.4. Pemberian Ijin

Pemberian ijin biasanya dikaitkan dengan fungsi Pemda sebagai regulator dan merupakan salah satu sumber penghasilan Pemda. Pemberian ijin lebih merupakan fungsi regulasi dan bukan bersifat budgetair. Namun dalam praktek seringkali fungsi regulasi tersebut menjadi fungsi budgetair.

II.5. Pendapatan lainnya yang syah

Pemda dapat menggali sumber pendapatan lainnya dari usaha-usaha lainnya yang syah seperti menyewakan alat2 berat yang dimilikinya oleh kontraktor swasta. Disamping itu pemda dapat juga menjual aset, menjual obligasi, melakukan pinjaman, mendapatkan hibah dsb.

III. PERMASALAHAN PERIMBANGAN KEUANGAN DAERAH DI INDONESIA

III.1. Kondisi Pra UU 22 Tahun 1999

Implikasi dari penyerahan urusan kepada daerah adalah perlunya Daerah mempunyai sumber-sumber pembiayaan untuk membiayai pelaksanaan urusan otonominya tersebut. Hal ini secara explisit telah dinyatakan dalam pasal 55 UU no.5 Tahun 1974 yang mengatur mengenai sumber2 keuangan Daerah.

Sebelum melangkah pada sumber keuangan Pemda, perlu adanya suatu analisis fungsi2 apa saja yang dilakukan oleh Pemda dan berapa biaya yang dibutuhkan untuk menjalankan baik urusan rutin maupun pembangunan berkaitan dengan pelaksanaan fungsi atau urusan2 tersebut. Sampai sekarang belum ditemukan suatu formula yang dapat menghitung kebutuhan agregat Pemda berhubung luas dan kompleksnya urusan2 yang dilakukan dalam kenyataannya (sebagai konsekuensi prinsip dekonsentrasi dan tugas pembantuan) terlepas dari persoalan terbatasnya urusan otonomi (desentralisasi) yang diberikan pada Pemda (khususnya TK.II).

Apabila kita mengambil komparasi dengan negara maju (seperti Inggris), dimana biaya agregat dari Pemda sangat jelas terukur melalui SSA (Standard Spending Assessment) sehingga perimbangan keuangan pusat dan daerah melalui mekanisme grant secara relatif dapat lebih objektif dilakukan atas dasar GREA (Grant Related Expenditures Assessment). Prinsip ultra vires (Pemda hanya melakukan tugas2 otonominya saja) memungkinkan perhitungan secara terukur ini. Hal ini jelas kurang dapat diterapkan di Indonesia, karena tidak terukurnya urusan2 yang harus dilakukan daerah diluar otonominya. Akibatnya berapapun uang yang diberikan ke Pemda akan terus tidak cukup.

Tidak adanya penentuan standard of services akan mengakibatkan kaburnya jumlah biaya yang dibutuhkan oleh suatu urusan dan juga mengaburkan akauntabilitas. Apalagi kalau dikaitkan dengan tugas pembangunan, jumlah uang yang dibutuhkan Pemda akan menjadi tidak jelas lagi, karena pembangunan yang mencakup 20 sektor itu akan menyerap berapapun dana yang dilimpahkan kepada daerah. Dalam situasi ini adalah sangat susah untuk menciptakan perimbangan keuangan yang obyektip, karena kaburnya standard kebutuhan sebagai dasar untuk membuat perimbangan itu sendiri.

Pemerintah Pusat telah memberikan berbagai paket grants kepada daerah dan terutama sekali melalui mekanisme SDO untuk pengeluaran rutin dan Inpres untuk pembangunan.

Beberapa ciri dari grant ini adalah :

1. Hampir semua grant ini pada dasarnya bersifat specifik yang peruntukannya sudah ditentukan oleh Pusat. Walaupun Inpres Dati II dimaksudkan sebagai block grant, pengarahan penggunaannya telah juga ditentukan oleh pusat. Dengan demikian sedikit sekali diskresi yang ada pada Pemda untuk menggunakan grant tsb sesuai prioritas Daerah. Walaupun secara umum mungkin keterkaitan itu ada tapi secara specifik kurang terlihat. Pemda menjadi kehilangan inisiatip dan kurang dipacu untuk memikirkan hal2 strategis lainnya diluar arahan yang telah ditentukan.

2. Grant diberikan tanpa dikaitkan dengan financial atau revenue capacity dari Pemda ybs. Hal ini terlihat jelas dari pemberian Inpres Dati II (Devas,1986, Davey,1981). Akibatnya Pemda yang kaya akan lebih diuntungkan dan pada gilirannya akan melebarkan kesenjangan antar daerah kaya dan miskin.

Disisi lain berbagai paket kebijaksanaan telah diperkenalkan oleh pusat untuk meningkatkan kemampuan Pemda untuk meningkatkan pendapatannya sendiri (PAD) seperti melalui program Mapatda dan Pafpack, Makuda dsb. Dalam praktek, kurangnya sumber2 pendapatan dengan yield yang tinggi (lukratif) telah mengurangi kapasitas Pemda dalam meningkatkan PADnya.

Walaupun Pemda sebelum diberlakukannya UU 18/1997 tentang Pajak dan Retribusi Daerah, telah diberikan jenis2 sumber pendapatan yang banyak (lebih dari 40 macam pajak daerah dan restribusi), jarang dari sumber2 ini yang mampu memberikan dukungan budgetair yang memadai pada Pemda. Pajak2 yang bouyant dan lucrative dikuasai oleh pusat seperti pajak2 pendapatan, penjualan, minyak, export atau oleh Prcpinsi untuk pajak kendaraan bermotor. Pajak2 seperti pajak anjing, sepeda, kuburan dan sejenisnya, dilimpahkan pada Pemda Tk.II yang jelas kurang ekonomis untuk dipungut. Hanya beberapa pajak/restribusi yang agak lumayan untuk dipungut seperti Pajak Pembangunan I, pajak penerangan jalan, restribusi pasar, dan terminal. Inilah pangkal utama yang menyebabkan ketergantungan

Pemda yang tinggi kepada Pusat.

Rendahnya diskresi Pemda dalam pemanfaatan subsidi diluar arahan yang telah ditentukan Pemerintah tidak terjadi dalam hal pemanfaatan dana yang berasal dari PADS. Pemda mempunyai diskresi yang tinggi dalam menggunakan PADSnya. Akan tetapi rendahnya PAD ini akan membatasi alokasi biaya di sektor2 yang menanggung beban prioritas yang tinggi.

III.2. Kondisi Setelah Diberlakukannya UU 22 Tahun 1999

UU 22/1999 merupakan shifting yang sangat substantial kearah desentralisasi. Tuntutan reformasi yang begitu deras dan ditambah dengan kegagalan yang dihasilkan dari pendekatan sentralisasi (dekonsentrasi) dengan pendekatan pembangunan sektoral telah menyebabkan beralihnya harapan bahwa penguatan pada desentralisasi atau otonomi daerah dengan pendekatan pembangunan regional akan dapat mengurangi berbagai ketimpangan yang dihadapi dewasa ini seperti ketimpangan regional, ketimpangan Kota Desa, Kaya miskin dan bahkan ketimpangan antar sektor.

Berbeda dengan pendekatan uniformisme yang diterapkan selama berlakunya UU 5/1974, dimana semua Propinsi mempunyai urusan Kewenangan (otonomi) yang sama kecuali Irian Jaya. Demikian juga dengan isi otonomi Kabupaten/Kota dalam satu Propinsi diterapkan seragam juga. Jelas kondisi tersebut tidak kondusif dengan kebutuhan nyata yang dialami oleh masyarakat sesuai karakter geografis dan demografis yang berbeda satu daerah dengan daerah lainnya. Dilihat dari segi kebutuhan keuangan Daerah terlihat bahwa terjadi banyak pemborosan dan pengeluaran yang kurang efektip. Pemda pada satu sisi melaksanakan kewenangan yang kurang sesuai dengan kebutuhan Daerah, namun pada sisi lain menelantarkan pekerjaan yang seyogyanya harus dikerjakan tapi tidak dilakukan karena tidak termasuk dalam lingkup isi otonomi Daerah.

Dengan diberlakukannya UU 22 tahun 1999, ditentukan bahwa Daerah Kabupaten dan Kota mempunyai otonomi yang luas dan disesuaikan dengan kebutuhan Daerah itu sendiri. Dengan kebijakan tersebut, akan terjadi pemekaran urusan otonomi yang selama ini dilaksanakan oleh Kantor Departemen (Kandep). Namun pada sisi yang lain, penambahan jumlah urusan otonomi tersebut akan juga membengkakan jumlah biaya yang harus dikeluarkan Pemda untuk pembiayaan urusan tersebut.

Dari kondisi tersebut, maka Pemda haruslah berhati-hati dalam menentukan urusan-urusan mana saja yang akan dijadikan ruang lingkup otonominya. Namun bukan berarti juga Pemda dapat melalaikan urusan-urusan yang merupakan pelayanan pokok masyarakat seperti pendidikan, kesehatan, lingkungan, transportasi dsb. Disamping itu, Pemda juga harus melakukan penentuan pilihan yang paling optimal dalam melaksanakan urusan otonominya yaitu; apakah suatu urusan

tersebut sepenuhnya akan dilaksanakan oleh sektor publik (Pemda sendiri), atau diserahkan kepada swasta, atau dilakukan kemitraan antara Pemda dan swasta. Pilihan tersebut harus dilakukan se-optimal mungkin karena akan mempengaruhi biaya yang harus dikeluarkan oleh Pemda.

Bagi urusan-urusan yang akan dilaksanakan oleh Pemda sendiri, dibuat standard yang ingin dicapai dan dihitung berapa jumlah biaya yang diperlukan sesuai dengan standard yang telah ditentukan tersebut.

IV. LANGKAH-LANGKAH PENYEMPURNAAN PERIMBANGAN KEUANGAN PUSAT DAN DAERAH

IV.1. Kondisi Perimbangan Keuangan Pra UU 25 Tahun 1999

Sebagaimana telah dibahas dimuka, bahwa ada tiga aspek utama yang akan lebih menjamin Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah yang lebih adil yaitu dengan memberikan sumber-sumber pajak dan retribusi yang lebih adil kepada Daerah, melakukan bagi hasil pajak serta sistem subsidi yang adil dan transparan.

Secara empirik telah terjadi ketimpangan dalam pembagian sumber-sumber keuangan antara Pusat dan Daerah. Berdasarkan data BPS 1997, dari total penerimaan Dati II se Indonesia pada tahun anggaran 1994/1995 sebesar Rp 9,437 trilyun, 68,35% berasal dari bantuan atau subsidi Pusat dan hanya 13,04% yang berasal dari pendapatan asli daerah. Sedangkan penerimaan dari Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak (terutama dari PBB) adalah sebesar 15,25%. Angka-angka tersebut tidak banyak berubah pada tahun anggaran 1995/1996 yaitu 66,74% subsidi Pusat, 13,68% PAD dan 15,35% bagi hasil pajak dan bukan pajak. Sedangkan dari Rp 1,23 trilyun PAD pada tahun anggaran 1994/95, 51,85% berasal dari retribusi dan 31,98% berasal dari pajak daerah. Sedikit peningkatan terjadi pada tahun anggaran 1995/1996, yaitu 49,2% dari Rp 1,53 trilyun total PAD Dati II se Indonesia berasal dari Retribusi, dan 33,51% berasal dari pajak.

Untuk Daerah Tingkat I, berdasarkan data dari Nota Keuangan 1998/1999, pada tahun anggaran 1989/1990 dari total APBD Tk.I sejumlah Rp 4,35 trilyun, subsidi Pusat berjumlah 62,54% sedangkan 27,84% berasal dari Penerimaan Asli Daerah (PAD). Kondisi ini membaik pada tahun anggaran 1996/1997 dari Rp 12,54 trilyun total APBD Dati I, 47,25% berasal dari subsidi Pusat dan 40,23% berasal dari PAD.

Pada sisi lain, dilihat dari besarnya Anggaran Pembangunan pada Tahun Anggaran 1997/1998, dari total anggaran pembangunan nasional Rp 38,93 trilyun, sebesar Rp 9,9 trilyun atau sekitar 25%

disalurkan dalam bentuk sudsidi ke Daerah (terutama Inpres). Berdasarkan atas pendekatan sektor-sektor pembangunan, selama Pelita I, Sektor Pembangunan Daerah, Desa dan Kota mendapatkan alokasi 17,54% dari total anggaran pembangunan Rp 1,08 trilyun. Angka ini turun menjadi 11,03% pada Pelita V dari total anggaran pembangunan sebesar Rp 112,05 trilyun.

Data diatas menunjukkan kuatnya pendekatan sektoral dan kurangnya peran yang diberikan kepada Pemerintah Daerah dalam mengelola pembangunan nasional. Padahal Pemda sangat potensial dalam aspek pemahaman wilayah, peningkatan akauntabilitas, proses pendidikan politik, serta mencegah kecenderungan sentrifugal dalam bentuk separatisme akibat ketidak puasan dalam alokasi penerimaan negara.

Angka-angka ini juga memberikan gambaran bagi kita betapa tingginya tingkat ketergantungan Daerah kepada dukungan subsidi keuangan dari Pusat. Hal ini memberikan gambaran bahwa sumber-sumber keuangan yang lukratif menjadi milik Pusat dan alokasi dilakukan ke Daerah melalui mekanisme subsidi terutama dalam bentuk Inpres dan SDO (Subsidi Daerah Otonom). Secara empirik hampir 75% dari penerimaan negara di alokasikan ke lembaga-lembaga pemerintah di tingkat nasional yang lebih lanjut sebagian dari dana tersebut dialokasikan kepada kantor-kantor perwakilan mereka di Daerah. Kondisi tersebut memberikan indikasi kepada kuatnya pendekatan sektoral dan kurang di prioritaskan pendekatan regional dalam strategi pembangunan di Indonesia.

Namun pendekatan tersebut selama ini telah melahirkan berbagai kesenjangan seperti kesenjangan regional antara Indonesia Bagian Barat dengan Indonesia Bagian Timur, kesenjangan Desa dengan Kota, kesenjangan ekonomi dan bahkan kesenjangan antar sektor sendiri. Mengacu dari kondisi tersebut maka perlu dipikirkan adanya terobosan baru melalui penataan kembali perimbangan keuangan Pusat dan Daerah.

Argumen dasar untuk melakukan perimbangan keuangan adalah adanya kebutuhan dana yang diperlukan Pemerintah Daerah untuk membiayai urusan otonominya. Untuk itu langkah pertama yang perlu dilakukan adalah dengan mengupayakan re-aktualisasi otonomi Daerah. Otonomi Daerah hendaknya diberikan berdasarkan kebutuhan nyata Daerah yang bersangkutan. Untuk itu perlu dilakukan need assessment oleh Pemda untuk menentukan urusan-urusan pemerintahan apa yang seyogyanya menjadi isi otonomi daerah baik Daerah Tingkat I maupun Daerah Tingkat II.

Setelah isi otonomi ter-aktualisasikan, langkah kedua adalah menentukan standard pelaksanaan yang merupakan benchmark dari setiap urusan otonomi baik standard kualitatip maupun kuantitatip. Dengan adanya kejelasan isi otonomi dan kejelasan standard tersebut akan dimungkinkan penentuan kebutuhan penganggarannya secara agregat baik dalam bentuk anggaran rutin (recurrent expenditures) maupun anggaran pembangunan (capital expenditures).

Terdeteksinya aggregat anggaran yang dibutuhkan daerah akan melahirkan dua pilihan pembiayaannya dan ini berkaitan dengan perimbangan keuangan Pusat dan Daerah. Pertama, daerah diberikan sumber-sumber pajak yang lukratif termasuk bagi hasil pajak yang biasanya menjadi obyek pajak Pusat. Strategi tersebut akan memungkinkan Daerah untuk mempunyai sumber keuangan yang cukup untuk membiayai urusan-urusan otonominya. Namun akan terjadi trade off dalam aspek subsidi (grant) dalam bentuk kecilnya grant dari Pusat kepada daerah. Sisi negatip dari alternatip ini adalah kemungkinan terjadinya ketimpangan antara daerah dengan potensi ekonomi tinggi dengan daerah yang miskin. Kebijakan Pusat untuk melakukan kebijakan equalisasi (pemerataan) pembangunan melalui mekanisme grant menjadi terbatas.

Alternatif kedua adalah, sumber-sumber penerimaan lukratif tetap dipegang Pusat dan akibatnya Daerah hanya mempunyai sumber-sumber keuangan yang kurus (non bouyant sources). Konsekwensinya harus terdapat subsidi yang signifikan dari Pusat ke Daerah. Yang terpenting dari sistem ini adalah bahwa ketergantungan keuangan yang tinggi dari Pemda kepada Pusat harus diimbangi dengan diskresi yang tinggi oleh Pemda dalam memanfaatkan subsidi tersebut sesuai dengan kebutuhan dan prioritas Daerah. Persoalannya adalah bahwa ketergantungan tersebut, khususnya di negara-negara berkembang dengan kebijakan sentralisasi yang tinggi, sering dimanfaatkan sebagai alat patronasi politik untuk mendukung program dan kemauan politik elite yang berkuasa.

IV.2. Kondisi Perimbangan Keuangan Menurut UU 25 Tahun 1999

Dengan diundangkannya UU 25 tahun 1999, ada beberapa isu penting yang berkaitan dengan perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah yaitu:

1. Bahwa perimbangan keuangan diatur berdasarkan pembagian kewenangan, tugas dan tanggung jawab yang jelas antar tingkat pemerintahan (point c konsideran). Dari ketentuan tersebut jelas diisyaratkan adanya kejelasan agregat tugas yang dijalankan oleh Pemda baik Propinsi, Kabupaten ataupun Kota. Dikaitkan dengan UU 22/1999 ada tiga prinsip yang dianut oleh Pemda Propinsi yaitu sebagai Desentralisasi, Dokensentrasi dan Tugas Pembantuan. Sedangkan untuk Pemda kabupaten dan Kota ada dua prinsip yaitu Desentralisasi dan tugas pembantuan. Masing-masing prinsip tersebut akan berimplikasi terhadap biaya. Kalau desentralisasi akan melahirkan urusan otonomi yang menjadi tanggung jawab Pemda untuk membiayainya, maka dekonsentrasi akan menjadi tanggung jawab Pusat pembiayaannya serta tugas pembantuan menjadi tanggung jawab instansi yang menugaskan untuk membiayainya.

2. Perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah adalah suatu sistem pembiayaan pemerintahan dalam rangka negara

kesatuan, yang mencakup pembagian keuangan antara Pusat dan Daerah secara proporsional, demokratis, adil dan transparant dengan memperhatikan potensi, kondisi, dan kebutuhan daerah (pasal 1 ayat 1). Ketentuan ini mengisyaratkan bahwa perimbangan keuangan didasarkan atas kebutuhan nyata daerah dan potensi serta kondisi daerah. Kebutuhan nyata daerah akan tercermin dari isi otonomi daerah. Ini berarti daerah harus menentukan secara tegas urusan-urusan mana saja yang akan menjadi isi rumah tangganya. Dan urusan otonomi tersebut haruslah mencerminkan kebutuhan nyata yang dirasakan oleh masyarakat daerah tersebut. Potensi dan kondisi daerah mengisyaratkan bahwa perimbangan keuangan didasarkan atas seberapa besar potensi yang dimiliki oleh daerah tersebut dan dari potensi ini akan ditentukan berapa proporsi yang menjadi hak daerah dan berapa yang menjadi hak Pusat. Dana perimbangan tersebut yang akan dialokasikan dari APBN kepada Daerah dalam rangka pelaksanaan Desentralisasi.

3. Sumber penerimaan daerah dalam pelaksanaan desentralisasi (pasal 3) adalah:

   a. Pendapatan Asli Daerah
   b. dana Perimbangan
   c. Pinjaman daerah
   d. lain-lain penerimaan yang sah.

   Ketentuan ini mengindikasikan adanya sumber penerimaan daerah yang baru yaitu dana perimbangan.

4. Dalam pasal 6, pasal 7 dan pasal 8 disebutkan sumber dana perimbangan sbb:

   a. Bagian daerah sebanyak 90% dari penerimaan PBB,
   b. Bagian daerah sebesar 80% dari Bea perolehan hak atas tanah dan bangunan
   c. Bagian daerah sebesar 80% dari sumber daya alam sektor kehutanan, pertambangan umum, dan perikanan.
   d. Bagian daerah sebesar 15% dari pertambangan minyak bumi (setelah dipotong pajak)
   e. bagian daerah sebesar 30% dari pertambangan gas alam (setelah dipotong pajak)
   f. Dana alokasi umum 25% dari penerimaan dalam negeri yang ditetapkan dalam APBN dengan perincian 10% untuk Propinsi dan 90% untuk Kabupaten/Kota.
   g. Dana alokasi khusus untuk membantu membiayai kebutuhan khusus ataupun kebutuhan yang merupakan komitment atau prioritas nasional. Termasuk dalam dana alokasi khusus adalah 40% bagian daerah penghasil dana reboisasi.

   Dari dana perimbangan tersebut terlihat bahwa Daerah akan mempunyai sumber dana yang lebih banyak dibandingkan pada masa sebelum berlakunya UU 25/1999. Namun perlu diingat bahwa

bertambahnya sumber penerimaan harus dicermati secara hati-hati karena meningkatnya jumlah urusan otonomi yang harus ditanggung daerah. Kalau dalam era UU 5/1974 daerah sangat ingin menambah urusannya karena penambahan urusan akan menjadikan alasan untuk memekarkan kelembagaan. Pemekaran kelembagaan akan meng-akomodasikan pegawai-pegawai yang belum mempunyai jabatan. Dan semua pembiayaan yang diakibatkan atas pemekaran tersebut menjadi tanggungan Pusat terutama melalui dukungan SDO. Kondisi tersebut memberikan insentif pada Daerah untuk selalu berusaha memekarkan kelembagaannya atas dasar penambahan urusan otonomi. Namun dalam UU 22/1999 dan UU 25/1999 mengisyaratkan bahwa daerah yang harus menanggung semua biaya yang diakibatkan oleh pelaksanaan otonominya.

5. Berkaitan dengan pembiayaan desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan, maka masing-masing pembiayaannya diatur dalam anggaran tersendiri. Anggaran desentralisasi dalam APBD, Dekonsentrasi dalam anggaran dekonsentrasi dan tugas pembantuan dalam anggaran tugas pembantuan (pasal 17,18 dan 19).

   Hal ini meng-indikasikan adanya pemisahan anggaran untuk pembiayaan yang berbeda. Kalau dalam UU 5/1974 semua dana yang masuk ke Daerah baik yang berasal dari PAD maupun dari subsidi diadministrasikan dalam APBD. Namun dalam UU 25/1999 terlihat sekali adanya segregasi dalam peng-anggarannya sesuai dengan prinsip yang mendasari keluarnya pembiayaan apakah atas dasar desentralisasi, dekonsentrasi ataupun tugas pembantuan.

V. KESIMPULAN

Dari gambaran persoalan diatas dapat ditarik benang merah permasalahan yang berkait dengan Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah sebagai berikut:

1. Rendahnya sumber2 keuangan lukratif telah menyebabkan ketergantungan keuangan yang tinggi dari Pemda kepada Pusat. Namun secara empirik terlihat pula bahwa ketergantungan yang tinggi tersebut belum diimbangi dengan diskresi yang tinggi oleh daerah dalam memanfaatkan subsidi tersebut. Sebagian besar subsidi yang diperoleh daerah lebih bersifat specifik baik untuk menunjang kegiatan pembangunan (dalam bentuk Inpres) maupun untuk menunjang pengeluaran rutin (dalam bentuk Subsidi Daerah Otonom/SDO). Hanya Inpres Dati I dan Dati II yang relatif bersifat umum (block grant) dan itupun tidak terlepas dari berbagai arahan yang diberikan Pusat.

2. Perimbangan Keuangan Daerah tidak akan efektip dan efisien sepanjang belum diupayakan adanya reaktualisasi otonomi daerah dan pembuatan standard-standard pembiayaan untuk pelaksanaan urusan-urusan otonomi tersebut. Ini berarti perlu juga dikaji

ulang terhadap prinsip dasar dalam penyelenggaraan pemerintahan Daerah yang selama ini didasarkan atas prinsip desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Dalam praktek penerapan ketiga prinsip tersebut dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah telah menyebabkan kaburnya kebutuhan pembiayaan Pemda.

3. Bahwa secara empirik sistem perimbangan keuangan selama ini lebih bertumpu pada sistem subsidi. Sumber-sumber keuangan lukratif dikuasai oleh Pusat dengan argumen pentingnya equalisasi pembangunan melalui mekanisme grant dalam bentuk berbagai paket Inpres. Lemahnya diskresi Pemda dalam scheme ini telah menyebabkan terjadi ketergantungan yang tinggi dari Pemda baik dalam alokasi maupun pemanfaatan dari berbagai paket Inpres tersebut.

4. Secara empirik, pendekatan perimbangan keuangan yang lebih memberikan dominasi Pusat untuk menguasai sumber-sumber keuangan lukratif telah mengakibatkan terjadinya bias of allocation dengan memberikan akses pendanaan yang lebih besar kepada Departemen-Departemen Pusat dengan Kanwil serta Kandepnya di Daerah untuk melakukan pembangunan. Kondisi tersebut menyebabkan terjadinya kecenderungan menguatnya pendekatan pembangunan Sektoral dibandingkan pembangunan dengan pendekatan Regional. Pendekatan pembangunan dewasa ini lebih memberikan kewenangan kepada unit-unit sektoral (aparat dekonsentrasi) dibandingkan kepada Pemerintah Daerah (aparat desentralisasi). Potensi kedekatan Pemda dengan masyarakat kurang termanfaatkan. Pendekatan tersebut jelas kurang kondusif terhadap proses akauntabilitas dan pendidikan politik masyarakat.

5. Dalam era reformasi, perimbangan keuangan Pusat dan Daerah yang lebih bertumpu pada sistem grant akan kurang kondusif untuk memberdayakan kemandirian Pemda karena Pemda menjadi kurang kreatif dan inovatif yang justru kemampuan tersebut sangat dibutuhkan dalam menghadapi globalisasi yang bercirikan kemampuan untuk menggali keunggulan komparatif dan kompetitif. Untuk itu maka pemberian sumber-sumber keuangan lukratif kepada Pemda akan kondusif untuk meningkatkan tanggung jawab Pemda, mencegah terjadinya patronasi politik oleh elite penguasa, dan mencegah terjadinya gejolak separatisme terutama dari daerah-daerah penghasil devisa yang besar namun selama ini kurang mendapatkan bagian yang adil dari apa yang telah mereka sumbangkan pada negara kesatuan Republik Indonesia.

6. Dengan keluarnya UU 22/1999 dan UU 25/1999 telah menyebabkan terjadinya paradigm shift dari praktek-praktek yang bernuansa ketergantungan yang diciptakan oleh UU 5/1974 menuju kearah diskresi yang tinggi karena terjadinya penguatan otonomi daerah. Namun daerah juga tidak bisa sembarangan untuk meng-copy praktek-praktek kebiasaan lama yang selama ini tumbuh

subur sebagai akibat dari sentralisasi dan ketergantungan tersebut. Daerah dituntut untuk bersikap inovatip, kreatif dan mengutamakan akauntabilitas dalam menyelenggarakan otonominya.

DAFTAR PUSTAKA

1. Bahl,Roy.(Ed.) (1981). **Urban Government Finance: Emerging Trends**. London: Sage.
2. Binder,B.(1982). **Financial Management in Local Government**, University of Birmingham.
3. Davey,K.(1983). **Financing Regional Government**. Chicester: John Willey & Sons.
4. Davey,K.(1979). **Central-Local Financial Relations**. University of Birmingham.
5. Devas,N.(1987). **Inter-governmental Financial Relations in Indonesia**. University of Birmingham.
6. Devas,N. (1989). **Financing Local Government in Indonesia**. Ohio University.
7. Hepworth,NP. (1980). **The Finance of Local Government**. London: George Allen and Unwin.