

Universitas Andalas - Padang  
Prof. H. Syahrudin

Desentralisasi: Apa, Mengapa, Dan Bagaimana  
(Decentralization: What, Why, and How)

Dialog Nasional Menyongsong Pelaksanaan Otonomi Daerah  
(National Dialogue on Regional Autonomy)

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

September 14 – 15, 2000

USAID-funded Partnership for Economic Growth (PEG Project).  
The views expressed in this report are those of the author and not necessarily those of  
USAID, the U.S. Government, or the Government of Indonesia.

DIALOG NASIONAL  
MENYONGSONG PELAKSANAAN OTONOMI DAERAH  
Padang, 14-15 September 2000



# DESENTRALISASI: APA, MENGAPA DAN BAGAIMANA

*Oleh :*

Prof. H. Syahrudin

## DESENTRALISASI: APA, MENGAPA DAN BAGAIMANA

Oleh : Prof. H. Syahrudin<sup>1)</sup>

### 1. Pendahuluan

Desentralisasi bukanlah merupakan obat yang mujarab, dia sungguh berpotensi untuk mendatangkan kerugian-kerugian (Roy Bahl, 2000). Kalimat ini sungguh mengugah kita untuk kembali duduk bersama merenungkan tentang apa yang sebaiknya kita lakukan agar kerugian-kerugian (*disadvantages*) dalam pelaksanaan Otonomi Daerah berdasarkan UU 22/99 dan UU 25/99 tidak terjadi. Atau jika harus terjadi, bagaimana kerugian-kerugian itu dapat diminimumkan.

Makalah itu mencoba mengulang, apa, mengapa, dan bagaimana seharusnya desentralisasi itu dilaksanakan agar dapat mencapai tujuan yang diinginkan. Kemudian penulis juga mencoba menengok pengalaman masa lalu daerah Sumatera Barat dalam bidang hubungan keuangan Pusat-Daerah dan diakhiri dengan menimbang masa depan dalam kaitan dengan Otonomi Daerah.

### 2. Apa itu Desentralisasi

#### a. Pengertian

Desentralisasi adalah merupakan konsep yang sangat luas. Dia berbentuk pemberian kekuasaan dan tanggung jawab (*the transfer of authority and responsibility*) dari atasan kepada bawahan (Roy Bahl, 2000). Pemberian atau penyerahan kekuasaan dan tanggung jawab itu bisa terjadi pada bidang pemerintahan (*public functions*) dan dapat pula pada bidang swasta. Dalam bidang swasta dikenal dengan istilah *delegation of authority*.

Ada empat tipe desentralisasi dikenal dalam bidang pemerintahan yaitu: (1) desentralisasi politik, (2) desentralisasi administrasi, (3) desentralisasi fiskal dan (4) desentralisasi pasar. Desentralisasi fiskal adalah merupakan tipe yang sangat penting dalam pembicaraan mengenai desentralisasi dalam bidang pemerintahan.

---

<sup>1)</sup> Kepala PSK-Unand, Padang. Terima kasih pada Sdr. Werry D. Taifur dan Ediharsi yang telah ikut memberikan pemikiran dalam tulisan ini. Begitu juga pada staf PSK-Unand yang telah membantu dalam bidang pengetikan.

## b. Tipe-tipe desentralisasi

### \* Desentralisasi Politik

Desentralisasi Politik bertujuan untuk memberikan kekuasaan lebih besar kepada masyarakat dalam mengambil berbagai bentuk keputusan publik. Dengan keikutsertaan masyarakat ini dianggap keputusan publik yang diambil akan menjadi lebih baik. Oleh karena itu masyarakat harus juga mengetahui apa yang diperlukan oleh daerahnya secara nyata.

### \* Desentralisasi administrasi

Desentralisasi administrasi dalam bidang publik adalah merupakan pembagian kekuasaan, tanggung jawab dan sumber-sumber keuangan untuk membiayai berbagai macam pelayanan publik pada berbagai tingkatan pemerintahan. Berdasarkan besaran kekuasaan yang diserahkan kepada administrasi pemerintah yang lebih rendah, desentralisasi dapat dibedakan menjadi (a) dekonsentrasi, (b) delegasi (*delegation*) dan (c) devolusi.

Dekonsentrasi adalah merupakan bentuk pelimpahan kekuasaan dan tanggung jawab yang paling lemah dibandingkan dua bentuk lainnya. Dekonsentrasi hanyalah bersifat pemindahan (*shift*) tanggung jawab dari pemerintah pusat pada pemerintah daerah. Sedangkan delegasi adalah merupakan pelimpahan kekuasaan yang lebih besar dibandingkan dengan dekonsentrasi. Daerah bertanggung jawab atas kekuasaan (kewenangan) yang diterimanya dari pusat baik dalam bidang pengambilan keputusan maupun dalam bidang pengadministrasian.

Selanjutnya devolusi adalah merupakan tingkatan pelimpahan kekuasaan yang tertinggi dibandingkan dengan dekonsentrasi dan delegasi. Statusnya adalah seperti sebuah korporat (*corporate status*). Daerah dapat memilih Kepala Daerah sendiri dan DPRD-nya mempunyai sumber penghasilan sendiri dan memiliki kewenangan yang independen dalam mengambil keputusan berinvestasi. Penentuan batas daerah yang jelas sangat diperlukan bagi pelaksanaan tipe desentralisasi ini.

### \* Desentralisasi Fiskal

Desentralisasi fiskal adalah merupakan komponen penting dalam desentralisasi pemerintahan. Untuk dapat melaksanakan desentralisasi kewenangan dengan baik, daerah harus mempunyai kekuasaan untuk membelanjakannya tanpa membedakan apakah pendapatan itu

diperoleh oleh daerah sendiri ataupun dari bantuan (*transfers*) pusat. Berbagai bentuk desentralisasi fiskal adalah:

- ▣ membiayai diri sendiri, artinya penerima jasa pelayanan wajib membayar minimal sebesar jasa yang diterimanya.
- ▣ pembiayaan berbagi: yaitu sebagian biaya diperoleh dari penerimaan jasa dan sebagian lagi dari pemerintah
- ▣ pembiayaan tidak langsung melalui sistem perpajakan daerah
- ▣ pembiayaan tidak langsung melalui sistem perpajakan terpusat, sedangkan daerah mendapat bantuan dari pusat
- ▣ memobilisasi sumber daya yang ada di daerah, baik milik daerah maupun milik pusat dan pinjaman.

Pengalaman di negara berkembang menunjukkan bahwa pemerintah daerah mempunyai kewenangan untuk menetapkan pajak daerah. Tetapi dasar pajak (*tax-base*) yang ada relatif sangat kecil, sehingga kebanyakan masih sangat tergantung pada bantuan.

#### \* Desentralisasi Ekonomi

Desentralisasi ekonomi adalah perpindahan kewenangan ekonomi (pasar) dari publik kepada privat (swasta). Dalam istilah sehari-hari disebut sebagai privatisasi yaitu pemindahan kewenangan ekonomi kepada privat. Privatisasi ini biasanya dilengkapi dengan deregulasi, yaitu membiarkan pengusaha swasta bersaing satu sama lain untuk penyediaan jasa yang dibutuhkan oleh masyarakat. Tentu disini diperlukan pengaturan oleh pemerintah untuk mencegah terjadinya monopoli yang akan merugikan masyarakat.

### **3. Mengapa ber-desentralisasi**

#### **a. Alasan positif**

Ada tiga alasan utama mengapa desentralisasi perlu dilaksanakan yaitu: (1) alasan efisiensi, (2) meningkatkan kemampuan bersaing dan (3) meningkatkan partisipasi masyarakat dalam penyediaan pelayanan publik.

#### \* Efisiensi

Alasan yang mendukung desentralisasi disini adalah pengambilan keputusan semakin dekat dengan masyarakat yang membutuhkan pelayanan hasil keputusan tersebut. Kedekatan ini akan membuat keputusan akan semakin lebih dekat pada keinginan atau kebutuhan masyarakat. Sehingga dengan demikian benefitnya akan lebih besar pula.

\* Kemampuan bersaing

Kemampuan bersaing ditentukan oleh adanya temuan-temuan baru (*innovation*) dalam berbagai aspek kehidupan masyarakat. Semakin banyak temuan-temuan baru semakin tinggi daya saing dan sebaliknya. Dengan meningkatkan kepuasan masyarakat, diharapkan dapat *mendorong kreativitas masyarakat untuk berinovasi.*

\* Partisipasi masyarakat

Desentralisasi dapat menghasilkan peningkatan partisipasi masyarakat, terutama dalam keinginannya untuk membayar pelayanan yang diterimanya. Falsafah ini berhubungan dengan istilah "sato sakaki" di Sumatera Barat. Dengan mengikut sertakan masyarakat dalam berbagai aktivitas publik, keinginan mereka untuk mensukseskan kegiatan tersebut akan menjadi besar.

Dibalik kesemua alasan itu desentralisasi bukanlah merupakan obat mujarab (Roy Bahl, 2000). Dia akan dapat berakibat vatal bagi daerah jika pelaksanaannya tidak sesuai dengan aturan yang diperlukan.

**b. Kerugian akibat desentralisasi**

- \* Ketidakmampuan memanfaatkan skala ekonomi dan hilangnya kontrol pusat terhadap pengawasan penggunaan sumber daya yang langka.
- \* Pemberian pelayanan dapat menjadi lebih buruk jika di daerah tidak/belum tersedia sistem administrasi yang sesuai atau tidak tersedianya dana yang cukup untuk membiayai pelayanan publik yang diperlukan.
- \* Koordinasi dalam bidang kebijaksanaan nasional akan semakin kompleks dan akan berakibat kewenangan dikuasai oleh elit politik daerah.

\* Kesalahan pelaksanaan desentralisasi akan dapat berakibat saling tidak mempercayai antara pemerintah dan swasta sehingga hasil yang diharapkan tidak optimal.

#### 4. Bagaimana?

Seperti dijelaskan diatas, pelaksanaan desentralisasi yang tidak baik akan dapat menimbulkan keadaan yang sebaliknya yaitu tidak efisien, daya saing menurun dan keinginan masyarakat berpartisipasi berkurang. Agar dampak negatif ini tidak terjadi, Roy Bahl mengemukakan dua belas aturan yang perlu diikuti yang disebut juga sebagai "Aturan Emas Roy Bahl = Roy Bahl's Golden Rules"

##### a. 12 Aturan Pelaksanaan Desentralisasi Fiskal

\* Desentralisasi fiskal merupakan sistem yang komprehensif.

Kondisi minimum yang diperlukan adalah:

- (a) DPRD hasil pemilihan
- (b) Kepala Pemerintahan diangkat di daerah
- (c) Pemerintah daerah memiliki wewenang yang cukup untuk menggalang penerimaan
- (d) Pemerintah daerah memiliki tanggung jawab yang memadai dalam hal pengeluaran
- (e) Otonomi anggaran
- (f) Transparansi

Sedangkan kondisi ideal adalah:

- (a) Bebas dari kontrol pengeluaran yang berlebihan dari pemerintah pusat
- (b) Transper tanpa syarat dari pusat
- (c) Wewenang untuk meminjam

\* Uang mengikuti fungsi

- \* Pusat harus memiliki kemampuan yang kokoh untuk memantau dan mengevaluasi proses desentralisasi
- \* Memberikan peluang sistem pemerintahan yang berbeda untuk daerah yang berbeda
- \* Perlu kewenangan daerah yang besar untuk memperoleh pendapatan sendiri
- \* Pusat harus dapat mematuhi semua aturan yang telah ditetapkan
- \* Menjaga kerangka kerja sesederhana mungkin
- \* Rancangan (design) subsidi harus sesuai tujuan desentralisasi
- \* Harus mempertimbangkan ketiga tingkatan pemerintahan
- \* Mematuhi batasan anggaran yang ketat
- \* Perlu sistem fiskal yang fleksibel antar pemerintah untuk mengantisipasi perubahan-perubahan yang mungkin terjadi

\* Perlu ada kepeloporan

#### b. Pengalaman Masa Lalu

\* Ketergantungan daerah terhadap pusat

Ketergantungan Kabupaten dan Kota terhadap transfer (sumbangan dan bantuan) dari pusat sangat besar (Tabel 1). Sekitar 80 persen dari anggaran daerah kabupaten atau kota di Sumatera Barat dibiayai dari pendapatan yang diperoleh dari pusat (sumbangan + bantuan). Jadi berarti kemampuan daerah untuk memperoleh pendapatan dari daerah sendiri (*own revenue*) relatif sangat kecil.

Ketergantungan daerah kota lebih kecil dibandingkan dengan kemampuan daerah kabupaten dalam bidang penerimaan. Disamping itu terdapat pula perbedaan antar kota sendiri atau antar kabupaten sendiri. Kota Padang mempunyai ketergantungan yang paling kecil dibandingkan dengan kota-kota lainnya di Sumatera Barat. Di antara delapan kabupaten yang ada, Solok mempunyai tingkat ketergantungan terkecil dalam tahun 1998/99. Ada lima kabupaten yang mempunyai tingkat ketergantungan sangat tinggi dalam kisaran waktu 1995/96 dan 1998/99 yaitu: (1) Pesisir Selatan, (2) Tanah Datar, (3) Padang Pariaman, (4) Agam dan (5) Limapuluh Kota.

\* Dampak transfer terhadap pemerataan

Disini dicoba menghitung pengaruh PDRB per kapita ( $Y_1$ ) terhadap transfer perkapita ( $X_2$ ). Tabel 2 adalah hasil estimasi untuk daerah kabupaten saja ( $n = 8$ ), sedangkan Tabel 3 adalah hasil estimasi seluruh daerah kabupaten/kota ( $n = 14$ ).

Hasil estimasi menunjukkan kebijaksanaan fiskal yang telah dilaksanakan oleh pusat (untuk periode 1995/96 dan 1998/99) telah berakibat kepada semakin memburuknya pemerataan antar daerah di Sumatera Barat. Semakin besar PDRB perkapita semakin tinggi transfer yang diperoleh oleh daerah yang bersangkutan dan sebaliknya. Kesimpulan ini nampaknya adalah konsisten baik untuk daerah kabupaten saja atau untuk semua daerah kabupaten dan kota. Konsistensi juga terlihat pada dua tahun pengamatan yaitu tahun 1995/96 dan 1998/99. Kesimpulan tersebut didukung oleh uji - statistik yang tersedia yaitu uji - t dan uji - F.

Selanjutnya telah terjadi perubahan kebijaksanaan fiskal pemerintah tahun 1998/99 dibandingkan dengan tahun 1995/96. Usaha perbaikan untuk mengurangi ketidak merataan sedikit terlihat dari besarnya perubahan perilaku ( $X_2$ ) yang dapat diterangkan oleh ( $Y_1$ ).

#### \* Upaya pajak daerah

Upaya pajak (*tax-effort*) diukur dengan membandingkan PAD (Pendapatan Asli Daerah) dengan PDRB. Pertanyaan yang ingin dijawab disini adalah apakah transfer berpengaruh positif ataukah berpengaruh negatif terhadap upaya pajak daerah? Untuk tujuan tersebut dicoba melihat pengaruh transfer ( $X_1$ ) terhadap upaya pajak ( $Y_2$ ).

Hasil estimasi cukup mengejutkan pula baik untuk daerah kabupaten saja atau untuk seluruh daerah kabupaten dan kota di Sumatera Barat (Tabel 2 dan Tabel 3). *Sign* (tanda) koefisien regresi ( $X_1$ ) terhadap ( $Y_2$ ) adalah negatif (-), artinya jumlah transfer yang diberikan oleh pusat pada daerah berpengaruh negatif terhadap upaya pajak di daerah. Hasil estimasi ini nampaknya konsisten baik untuk daerah yang berbeda ataupun untuk antar waktu.

Tidak terlihat tanda-tanda kebijaksanaan transfer yang mengarah kepada peningkatan upaya pajak di daerah, terutama di daerah kabupaten. Namun yang sedikit menyenangkan adalah angka uji statistik yang sangat kecil, atau dengan kata lain pengaruh ( $X_1$ ) terhadap ( $Y_2$ ) dapat diabaikan.

## 5. Menoleh kedepan

### a. Kewenangan Pemerintah

PP 25/2000 menyebutkan ada 21 kewenangan Pemerintah dalam bidang Otonomi Daerah. Empat belas diantaranya adalah bersifat pedomandan lainnya ada yang bersifat penetapan syarat, penetapan kebijaksanaan, pengaturan tugas, pengaturan tata cara, pengaturan kedudukan, pembentukan dan pengelolaan DPOD (Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah), dan pengaturan pedoman. Sedangkan yang diartikan dengan pedoman adalah acuan yang bersifat umum yang harus dijabarkan lebih lanjut dan dapat disesuaikan dengan karakteristik dan kemampuan daerah setempat (penjelasan PP 25/2000 Pasal 2 ayat 3).

Ada tiga persoalan yang dihadapi oleh daerah sehubungan dengan kewenangan Pemerintah yaitu (1) seberapa jauh sifat umum yang terkandung dalam pedoman yang sedang disiapkan. (2) seberapa jauh kebebasan daerah untuk melakukan peyesuaian sesuai karakteristik daerah dan (3) kapan waktu penyelesaian kesemua pedoman yang dibutuhkan oleh daerah tersebut, baik untuk penyusunan bentuk dan struktur pemerintahan maupun bagi pengelolaan keuangan daerah.

Apakah daerah boleh menyimpang dari pedoman yang akan disiapkan berdasarkan kewenangan Pemerintah tersebut. Misalnya, dalam pedoman susunan organisasi perangkat Daerah perlu Biro A. Sedangkan menurut analisis, daerah belum memerlukan biro A tersebut. Dalam kasus ini, apakah Daerah diizinkan untuk tidak mengadakan biro A tersebut? Atau sebaliknya jika tidak diatur dalam pedoman. Dan yang paling krusial adalah waktu penyelesaian semua pedoman yang harus disiapkan berdasarkan kewenangan Pemerintah untuk menghasilkan satu sistem yang komprehensif.

#### **b. Desentralisasi fiskal**

Khusus untuk bidang fiskal ada tiga pedoman yang akan disiapkan oleh Pemerintah. Pertama, adalah berhubungan dengan penyusunan perubahan dan perhitungan APBD, kedua, berhubungan dengan pengurusan, pertanggungjawaban dan pengawasan keuangan Daerah dan terakhir adalah fasilitas pengelolaan PAD dan sumber pembiayaan lainnya. Sedangkan dalam bidang Perimbangan Keuangan ada dua kewenangan Pemerintah yaitu: (1) menetapkan pedoman tentang relokasi PAD kabupaten/kota dan (2) penetapan pedoman pinjaman daerah baik dari luar maupun dari dalam negeri. Jadi berarti ada lima kewenangan Pemerintah dalam desentralisasi fiskal.

Untuk tujuan tersebut, Menteri Keuangan telah menyiapkan 6 (enam) RPP (Rancangan Peraturan Pemerintah) yang wajib diikuti oleh Daerah dalam pelaksanaan otonomi. Keenam RPP ini adalah:

- \* RPP tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah.
- \* RPP tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Dalam Pelaksanaan Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan.
- \* RPP tentang Dana Perimbangan
- \* RPP tentang Pinjaman Daerah

- \* RPP tentang Informasi Keuangan Daerah
- \* RPP tentang Pengamanan dan Pengalihan Barang Milik/Kekayaan Negara dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah Dalam Rangka Pelaksanaan Otonomi Daerah.

Kesemua RPP ini telah mencakup semua kegiatan Daerah dalam Pengeioloan Keuangan tersebut termasuk diantaranya pengawasan. Pemerintah Daerah tidak hanya bertanggung jawab kepada Pemerintah tetapi juga kepada masyarakat berdasarkan Pasal 2 dan Pasal 3 RPP tentang SIKD. Disini dinyatakan bahwa SIKD merupakan data umum yang dapat diketahui masyarakat. Sedangkan RPP tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah Pasal 16 menyatakan bahwa sistem dan prosedur pengelolaan keuangan Daerah ditetapkan dengan Keputusan Kepala Daerah dan mengacu kepada "standar akuntansi keuangan Pemerintah Daerah".

Yang menjadi persoalan adalah siapa yang akan membuat acuan tersebut dan kapanakah acuan itu siap. Sekarang memang sudah ada Mapadda (Manual Administrasi Pendapatan Daerah) yang disiapkan beberapa tahun yang lalu oleh Pemerintah Pusat. Tetapi sampai sekarang ternyata program itu belum dapat berfungsi seperti diharapkan (lihat Helfrizal Handra dan L. Aminarko, 2000).

Untuk mencegah terjadinya defisit anggaran daerah yang besar sebagai akibat pelaksanaan otonomi daerah, Pemerintah menetapkan batas maksimum pinjaman dalam RPP tentang pinjaman Daerah. Batas maksimum pinjaman ditentukan oleh: jumlah kumulatif pokok pinjaman daerah yang wajib dibayar tidak melebihi jumlah penerimaan umum APBD. Sedangkan yang diartikan dengan Penerimaan Umum APBD (PU) adalah sama dengan seluruh penerimaan daerah dikurangi dengan DAK (Dana Alokasi Khusus), DD (Dana Darurat), DP (Dana Pinjaman) dan PL (penerimaan lain yang penggunaannya dibatasi untuk membiayai pengeluaran tertentu). Atau secara sederhana PU terdiri dari PAD ditambah Dana Perimbangan diluar DAK.

Nampaknya rumus ini cukup sederhana, namun yang menjadi persoalan adalah kemampuan daerah untuk mengetahui penerimaannya dari Dana Perimbangan. Oleh karena itu, Pemerintah setiap tahun harus segera mengumumkan besarnya penerimaan Daerah dari Dana Perimbangan, terutama Dana Perimbangan yang berbentuk Bagi Hasil dan DAU.

### **c. Apa yang sebaiknya dilakukan**

Masih banyak yang perlu disiapkan oleh Pemerintah untuk pelaksanaan Otonomi Daerah. Dalam bidang pemerintahan masih banyak pedoman yang perlu disiapkan oleh Pemerintah. Sampai hari ini Daerah Propinsi atau Daerah Kabupaten/Kota belum dapat bekerja secara optimal untuk menentukan bentuk dan struktur pemerintahan. Pedoman yang ada baru PP 25/2000 tentang kewenangan, Pemerintah dan kewenangan propinsi sebagai Daerah Otonomi. Sedangkan untuk pembentukan struktur pemerintah daerah propinsi yang sudah sangat mendesak diperlukan masih menunggu kewenangan dekonsentrasi.

Kesulitan lain yang dirasakan oleh Daerah adalah menentukan bentuk dan struktur pemerintahan daerah adalah adanya petunjuk yang saling berbeda satu sama lain. Dalam rangka Penataan Perangkat Daerah, Sekjen Depdagri memberikan pengarahan kepada Gubernur tanggal 15 Pebruari 2000. Kemudian keluar lagi Surat Edaran Menteri Dalam Negeri tanggal 21 Maret yang isinya juga berhubungan dengan Penataan Perangkat Daerah. Ada perbedaan yang cukup berarti untuk kedua acuan tersebut, terutama untuk daerah Kabupaten/Kota. Kemudian ada lagi surat Meneg. Otoda tanggal 9 Maret 2000 yang isinya meminta Daerah tidak mengambil kebijakan mendasar dalam Penataan Perangkat Daerah sebelum RPP-nya ditetapkan. *Menunggu* adalah pekerjaan yang terbaik dilakukan dalam bidang desentralisasi administrasi.

Selanjutnya, desentralisasi fiskal nampaknya telah berkembang cepat. Semua aturan telah disiapkan konsepnya (RPP-nya) dan diharapkan ditanda tangani awal September 2000. Pengawasan cukup mendapat perhatian begitu juga halnya pertanggungjawaban daerah dalam bidang keuangan Daerah tidak hanya bertanggung jawab kepada Pemerintah, tetapi juga kepada masyarakat (Pasal 3 RPP - SIKD). Persoalannya adalah kepatuhan semua aparat terkait dalam pelaksanaannya dan belum jelasnya sistem alokasi DAU. Keidakjelasan ini membuat daerah mengalami kesulitan untuk menyusun Anggaran Daerah. Berdasarkan kenyataan masa lalu, sebaiknya ada fleksibiliti dari sistem alokasi DAU untuk periode waktu tertentu. Sistem hendaklah mendorong peningkatan upaya pajak di daerah.

Terakhir, sanggupkah Daerah melaksanakan Otonomi sesuai jadwal yang ada dalam UU 22/1999? Dengan anggapan SDM tidak menjadi persoalan, kemampuan daerah untuk membiayai daerah-nya sendiri mungkin dapat dijadikan sebagai ukuran kemampuan daerah ber-otonomi. Daerah dengan ketergantungan pada Pemerintah tinggi (PAD-nya kecil) diperkirakan belum mampu melaksanakan Otonomi Daerah sesuai ketentuan berlaku. Sedangkan daerah yang

tingkat ketergantungannya rendah dapat diberikan otonomi penuh sesuai aturan yang ada. Sesuai dengan ketentuan ini disarankan daerah kabupaten/kota dikelompokkan menjadi tiga yaitu:

- \* Daerah yang sudah dapat diberikan otonomi sesuai aturan yang ada jika tingkat ketergantungannya mencapai 70 persen atau kurang dari total pengeluaran daerah.
- \* Jika ketergantungan sekitar 70 - 80 persen dari total pengeluaran perlu diberi waktu transisi yang lebih panjang, katakanlah 2 - 3 tahun dari jadwal yang ada.
- \* Daerah yang tingkat ketergantungannya lebih dari 80 persen perlu diberikan waktu transisi yang lebih panjang, katakanlah 5 - 6 tahun dari jadwal yang ada.

Kepada Daerah - daerah yang belum mampu berotonomi, sebaiknya diberikan insentif melalui DAU atau DAK agar kemampuannya meningkat. Jika dalam periode waktu yang ditentukan ternyata ketergantungannya kepada Pemerintah tidak berkurang, maka jajan keluarnya adalah penggabungan dengan daerah lain. Saran ini tidak mendukung kewenangan Pemerintah untuk melakukan transfer antar Kabupaten/Kota dengan tujuan pemerataan (relokasi PAD Kabupaten/Kota).

## 6. Catatan Akhir

Proses desentralisasi di Indonesia baru pada tahap menyiapkan sistem yang komprehensif. Pembagian kewenangan yang rinci sudah mulai dilakukan dengan keluarnya PP 25/2000. PP ini menetapkan kewenangan Pemerintah dan kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonomi. Sedangkan kewenangan dekonsentrasi belum ada ketentuannya. Oleh karena itu Daerah Propinsi belum dapat melakukan penataan Kelembagaan Perangkat Daerah dalam rangka pelaksanaan Otonomi Daerah.

Tidak demikian halnya dengan Daerah Kabupaten/Kota. PP 25/2000 dapat dijadikan sebagai dasar penentuan kewenangan Kabupaten/Kota sesuai dengan bunyi Pasal 11 IIII

---

kewenangan Pemerintah dalam bidang Pengembangan Otonomi Daerah yaitu kewenangan Penetapan Pedoman Susunan Organisasi Perangkat Daerah dan kewenangan Penetapan Pedoman Formasi Perangkat Daerah. Pedoman-pedoman ini tentu sangat diperlukan oleh Daerah baik Propinsi maupun Kabupaten/Kota dalam waktu segera, sebab masa transisi tinggal beberapa

bulan saja lagi. Oleh karena itu penataan Kelembagaan di tingkat Kabupaten/Kota belum dapat pula dirampungkan.

Proses desentralisasi fiskal nampaknya berlangsung lebih cepat dibandingkan dengan pembagian kewenangan. Telah ada 6 (enam) RPP yang bertujuan untuk Pengaturan Pengelolaan Keuangan Daerah, Pertanggungjawaban dan Pengawasan. Pertanggungjawaban yang diatur tidak saja dari Daerah Kabupaten/Kota terhadap Pemerintah, tetapi juga terhadap masyarakat. Dengan cara seperti ini diharapkan masyarakat akan dapat memberikan penilaian terhadap kinerja Pemerintah Daerah. Yang menjadi persoalan adalah seberapa jauh semua aparat terkait dapat mematuhi. Kebiasaan masa lalu yaitu pemerintah sebagai penguasa membutuhkan waktu untuk merubahnya sesuai dengan tuntutan era desentralisasi.

Kebijaksanaan fiskal masa lalu ternyata tidak mendukung kebijaksanaan pemerataan dan peningkatan kemampuan Daerah untuk meningkatkan upaya pajaknya. Ketergantungan Daerah terhadap transfer dari Pemerintah relatif sangat tinggi. Oleh karena itu ada baiknya tingkat ketergantungan daerah dijadikan sebagai dasar menentukan kemungkinan memberlakukan Otonomi Daerah pada Daerah tertentu. Daerah dengan tingkat ketergantungan tinggi sekali (transfer lebih dari 80 persen dari total pengeluaran) diberikan masa transisi yang lebih panjang. Jika dalam waktu tersebut Daerah tidak sanggup mengurangi ketergantungannya, maka kebijaksanaan penggabungan sebaiknya dilakukan. Kesimpulan ini tidak mendukung kewenangan Pemerintah untuk melakukan transfer antar Kabupaten/Kota untuk tujuan pemerataan (relokasi pendapatan Kabupaten/Kota).

Selanjutnya, Daerah yang mempunyai tingkat ketergantungan relatif rendah (transfer 70 persen atau lebih kecil dari total pengeluaran) dapat diberikan Otonomi sesuai jadwal yang ada. Sebelum Otonomi diberlakukan, semua aturan yang diperlukan harus telah selesai. Relokasi personal sebaiknya kelembagaan selesai dilakukan.

## DAFTAR PUSTAKA

1. Bahl, Dr. Roy (2000). An Overview Of Intergovernmental Fiscal Relations. IBRD/WB.
2. Bahl, Dr. Roy (2000) Implementation Rule for Fiscal Decentralization. Bahan Workshop tentang "Strengthening Regional University Capacity for Decentralization" yang dilaksanakan oleh LPEM-IRIS tgl 5-14 Maret di Jakarta.
3. Gervais, Maurice (2000). Decentralization. Bahan Workshop tentang "Strengthening Regional University Capacity for Decentralization" yang dilaksanakan oleh LPEM-IRIS tgl 5-14 Maret di Jakarta.
4. Hefrizal Hendra dan L. Aminarko (2000). "Penyeragaman Administrasi Penerimaan Daerah: Kasus Administrasi Pajak Pengambilan dan Pengelolaan Bahan Galian C di Kota Palembang". Dalam Syahrudin, dkk. Pengelolaan Keuangan Daerah di Indonesia: Kasus-kasus dalam Administrasi Penerimaan dan Manajemen Keuangan Daerah. PSKD-FEUA, Padang. Hal 4.1-4.18.
5. Vazquez, Jorge Martinez dan L.F. Jameson Boex (1999). Fiscal Decentralization in the Russian Federation During the Transition. Georgia State University, Atlanta, Georgia.
6. Syahrudin (1999). Menuju Otonomi Daerah yang Lebih Luas dan Desentralisasi Fiskal di Masa Datang. Makalah yang dipresentasikan pada Seminar Sehari tentang Platform Untuk Masa datang Ekonomi Indonesia yang diadakan oleh LPEM-FEUI tanggal 17 Mei di Jakarta.
7. Syahrudin dan Husna Roza (1999). Perencanaan dan Pengawasan Anggaran: Kasus Kotamadya Pekanbaru, Riau. PSKD-FEUA, Padang.
8. Syahrudin, Werry Darta Taifur dan Ediharsi (2000). Kemajuan Pelaksanaan Otonomi Daerah: Kasus Sumatera Barat. Laporan penelitian yang disampaikan pada IRIS. di Jakarta.
9. Syahrudin, Z Ras dan Masrizal (2000). "Menilai Pajak Daerah: Kasus Pajak Hotel dan Restoran di Kabupaten Tanah Datar". Dalam Syahrudin dkk. Pengelola Keuangan Daerah di Indonesia: Kasus-kasus di dalam Administrasi Penerimaan dan Manajemen Keuanagn Daerah. PSKD-FEUA, Padang. Hal 5.1-5.15.

Tabel 1. Prosentase Sumbangan dan Bantuan Terhadap Jumlah Pengeluaran Daerah di Sumatera Barat 1995/96 dan 1998/1999

Kabupaten/Kota	1995/96	1998/99	Perubahan
1. Pesisir Selatan	90,1	88,3	-1,8
2. Solok	89,2	69,6	-19,6
3. Sawahlunto Sijunjung	82,3	83,9	1,6
4. Tanah Datar	86,6	89,1	2,5
5. Padang Pariaman	86,8	89,0	2,2
6. Kodya Bukittinggi	89,7	89,7	0,0
7. Limapuluh Kota	88,9	90,4	1,5
8. Pasaman	88,1	74,7	-13,4
Rata-rata	87,7	84,3	-3,4
9. Padang	59,6	62,3	2,7
10. Solok	67,3	75,0	7,7
11. Sawahlunto	71,4	73,3	1,9
12. Padang Panjang	67,8	74,4	6,6
13. Bukittinggi	60,3	70,2	9,9
14. Payakumbuh	76,5	76,4	-0,1
Rata-rata	67,2	71,9	4,7
Rata-rata Sumatera Barat	78,9	79,0	0,1

Sumber: BPS. Statistik Keuangan Pemerintah Daerah Tk.II 1994/1995-1995/1996 dan 1997/98-1998/99. (Angka dihitung)

Tabel 2. Hasil Perhitungan Regresi Kabupaten  
( n = 8 )

Pemerataan	Regresi
Th 1995/96:	$X_2 = 39,239 + 0,193 Y_1$ $(7,5) \quad (5,6)$ $R^2 = 0,84$ $Fv_1v_2 = 31,71$
Th 1998/99	$X_2 = 52,603 + 0,169 Y_1$ $(2,0) \quad (2,0)$ $R^2 = 0,41$ $Fv_1v_2 = 4,18$
Upaya Pajak (tax-effort)	
Th 1995/96	$Y_2 = 0,270 - 0,0016 X_1$ $(2,8) \quad (-0,5)$ $R^2 = 0,04$ $Fv_1v_2 = 0,23$
Th 1995/96	$Y_2 = 0,219 - 0,002 X_1$ $(2,3) \quad (-1,0)$ $R^2 = 0,13$ $Fv_1v_2 = 0,91$

**Tabel 3. Hasil Perhitungan Regresi Kabupaten dan Kota  
( n = 14 )**

Pemerataan	Regresi
Th 1995/96:	$X_2 = 52,352 + 0,164 Y_1$ $(2,9) \quad (2,1)$ $R^2 = 0,28$ $F_{v_1, v_2} = 4,55$
Th 1998/99	$X_2 = 77,273 + 0,127 Y_1$ $(2,5) \quad (1,9)$ $R^2 = 0,23$ $F_{v_1, v_2} = 3,54$
<hr/>	
Upaya Pajak (tax-effort)	
<hr/>	
Th 1995/96	$Y_2 = 1,354 - 0,036 X_1$ $(5,1) \quad (-3,2)$ $R^2 = 0,47$ $F_{v_1, v_2} = 10,48$
Th 1995/96	$Y_2 = 0,392 - 0,0029 X_1$ $(3,1) \quad (-1,0)$ $R^2 = 0,08$ $F_{v_1, v_2} = 1,03$
<hr/>	

Tabel 4. Kewenangan Pemerintah dalam Bidang Otda dan Perimbangan Keuangan

No	Kewenangan
	Bidang Pengembangan Otonomi Daerah
1.	Penetapan syarat-syarat pembentukan daerah kriteria tentang penghapusan, penggabungan, dan pemekaran daerah
2.	Penetapan kebijaksanaan perubahan batas, nama dan pemindahan ibukota daerah
3.	Penetapan pedoman perencanaan daerah
4.	Penetapan pedoman susunan organisasi perangkat daerah
5.	Penetapan pedoman formasi perangkat daerah
6.	Penetapan pedoman tentang realokasi pegawai
7.	Penetapan pedoman tata cara kerjasama daerah dengan lembaga/badan luar negeri
8.	Penetapan pedoman kerjasama antar Daerah/Desa dan antar Daerah/Desa dengan pihak ketiga.
9.	Penetapan pedoman pengelolaan kawasan perkotaan dan pelaksanaan Kewenangan Daerah di kawasan Otorita dan sejenisnya.
10.	Penetapan Pedoman satuan polisi Pamong praja
11.	Penetapan Pedoman dan memfasilitasi pembentukan asosiasi Pemerintah Daerah dan asosiasi DPRD
12.	Penetapan Pedoman mengenai pengaturan Desa
13.	Penetapan Pedoman dan memfasilitasi pembentukan dan pengelolaan Badan Usaha Milik Daerah /Desa
14.	Penetapan Pedoman Tata Tertib DPRD
15.	Pengaturan tugas pembentukan kepala Daerah dan Desa
16.	Pengaturan tata cara pencalonan, pemilihan, pengangkatan, pertanggungjawaban, dan pemberhentian serta kedudukan keuangan kepala Daerah dan Wakil kepala Daerah.
17.	Pengaturan kedudukan keuangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
18.	Pembentukan dan pengelolaan Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah
19.	Penetapan Pedoman Penyusunan, perubahan, dan perhitungan anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.
20.	Penetapan pedoman pengurusan, pertanggungjawaban, dan pengawasan keuangan daerah
21.	Pengaturan pedoman dan fasilitas pengelolaan Pendapatan Asli Daerah dan Sumber pembiayaan lainnya.
	Bidang Perimbangan Keuangan
1.	Penetapan pedoman tentang relokasi pendapatan asli daerah yang besar dan terkonsentrasi pada kabupaten/kota tertentu untuk keseimbangan penyelenggaraan pembangunan guna kesejahteraan masyarakat di Propinsi.
2.	Penetapan pedoman pinjaman dari dalam negeri dan luar negeri oleh pemerintah daerah.

Sumber PP 25/2000