

Roy Bahl and Neil McMullen

Aturan-aturan Implementasi Desentralisasi Fiskal  
(Implementation Rules)

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

# Aturan-aturan Implementasi Desentralisasi Fiskal

Roy Bahl  
Neil McMullen

Makalah ini ditujukan untuk memberikan panduan implementasi secara garis besar dalam bentuk 12 "aturan" yang dapat dijadikan dasar pembuatan strategi desentralisasi.

## **Desentralisasi Fiskal Sebagai Sebuah Kebijakan Pemerintah : Kelebihan dan Kekurangannya**

Apa kelebihan utama yang ingin diperoleh ? Yang pertama, dan paling penting, adalah keuntungan karena makin dekatnya hubungan antara pemerintah dengan rakyat. Jika keinginan pemilih sangat beragam dan pemerintah daerah bertanggung jawab untuk menyediakan pelayanan-pelayanan yang tidak memiliki dampak eksternal yang besar, manfaat yang dapat diperoleh adalah berupa pelayanan publik yang lebih baik, pejabat pemerintah yang lebih bertanggung jawab, dan kesadaran membayar pajak meningkat, dan mudah-mudahan akan tumbuh "pembangunan dari bawah"

Meskipun banyak memiliki kelebihan, tidak ada bukti nyata bahwa desentralisasi fiskal telah berjalan dengan baik pada dekade lalu.

Ada beberapa alasan mengapa hal itu terjadi :

Yang pertama adalah pengendalian makro ekonomi. Ada argumen yang menyatakan bahwa instrumen-instrumen fiskal utama --- pajak, pengeluaran pemerintah dan pinjaman--- seharusnya dikendalikan oleh pemerintah pusat.

Argumen kedua yang mendukung sentralisasi fiskal berkaitan dengan arah investasi dalam prasarana sosial. Jika kewenangan pengambilan keputusan diserahkan kepada pemerintah daerah, prioritas akan diberikan pada proyek-proyek yang manfaatnya berskala lokal, seperti jalan, sumber air bersih, balai kota, listrik pedesaan, dan sejenisnya. Jika pilihan-pilihan lokal diakomodasi sepenuhnya, akan muncul biaya dalam bentuk investasi tambahan untuk jaringan listrik nasional, jalan raya utama, pelabuhan dan sejenisnya.

Potensi bagi pemerataan jelas lebih besar dalam sektor publik yang tersentralisasi. Semakin banyak uang yang harus didistribusikan oleh pemerintah pusat, semakin besar potensi pemerataan.

Pemahaman dan evaluasi yang lengkap mengenai berbagai kelebihan dan kelemahan ini sangat penting dalam mengembangkan strategi desentralisasi yang matang.

**Aturan no 1 : Desentralisasi fiskal harus dilihat sebagai sebuah sistem yang komprehensif.**

Unsur-unsur penting dalam sistem desentralisasi fiskal dipaparkan dalam Tabel 1 berikut ini:

---

TABEL 1

---

<u>Kondisi minimum</u>	<u>Kondisi ideal</u>
DPRD hasil pemilihan	Bebas dari Kontrol pengeluaran yang berlebihàn dari pemerintah pusat
Kepala eksekutif diangkat di daerah	Transfer tanpa syarat dari pemerintah atasan
Pemerintah daerah memiliki wewenang yang cukup untuk menggalang penerimaan	Wewenang untuk meminjam
Pemerintah daerah memiliki tanggung jawab yang memadai dalam hal pengeluaran	
Otonomi anggaran	
Batas anggaran yang ketat	
Transparansi	

---

**Aturan No 2 : Uang Mengikuti Fungsi**

Pertama, tentukan dulu penyerahan tanggung jawab pengeluaran kepada pemerintah daerah, baru *kemudian* penyerahan tanggung jawab penerimaan ditentukan.

Pelayanan yang dapat dikenai retribusi (fasilitas publik, bus) harus dibiayai, sebagian besar, dengan retribusi; pelayanan umum dengan manfaatnya bersifat lokal (jalan, taman) harus dibiayai dengan pajak lokal; dan barang-barang yang memiliki eksternalitas yang besar harus dibiayai dengan pajak propinsi dan transfer antarpemerintah.

### **Aturan No 3 : Pemerintah Pusat Harus Memiliki Kemampuan untuk Memantau dan Mengevaluasi Proses Desentralisasi**

Proses desentralisasi fiskal yang "terkendali" dan bertahap memerlukan bimbingan pemerintah pusat yang kuat dalam hal-hal seperti penerapan sistem akuntansi keuangan yang seragam, norma pemeriksaan, keterbukaan dalam hal pinjaman, dan penentuan kapan melonggarkan pengawasan atas pengeluaran, bagaimana menyesuaikan rumus distribusi subsidi, dan bagaimana menentukan batas jumlah pinjaman.

Dalam beberapa bidang, diperlukan bantuan teknis kepada pemerintah daerah.

### **Aturan No 4 : Diperlukan Sistem Antarpemerintah yang Berbeda Untuk Sektor Perkotaan dan Sektor Pedesaan.**

Dalam kenyataan, tahap yang lebih baik dalam implementasi desentralisasi fiskal harus dimulai dari unit-unit pemerintah daerah yang besar, kemudian membiarkan unit pemerintah daerah yang lebih kecil membesar.

Pemerintah subnasional memiliki kemampuan yang berbeda dalam hal menyediakan dan mendanai pelayanan masyarakat, dan tentunya memiliki perbedaan kemampuan dalam hal memperoleh pinjaman.

### **Aturan No 5 : Desentralisasi Fiskal Memerlukan Kewenangan Besar bagi Pemerintah Daerah Untuk Mengelola Pajak**

Pemilih akan lebih mampu menjaga akuntabilitas pejabat-pejabat daerah yang dipilihnya apabila pelayanan-pelayanan publik daerah lebih banyak didanai dengan pajak daerah dibanding apabila dibiayai oleh transfer dari pemerintah pusat. Pajak harus bisa dirasakan oleh pemilih lokal, cukup besar untuk menjadi beban, dan beban tersebut tidak mudah untuk dialihkan kepada penduduk di luar wilayah tersebut.

Pajak kendaraan-kendaraan bermotor secara potensial merupakan pilihan yang baik sebagai sumber pendapatan pemerintah daerah. Pajak-pajak bahan bakar kendaraan bermotor, pemberian ijin terbatas, pemberian ijin tak terbatas, tol, dan parkir memenuhi persyaratan tidak mudah dialihkan kepada penduduk luar dan sangat layak untuk dikelola oleh pemerintah daerah.

Pajak properti (pajak bumi dan bangunan) adalah sumber penerimaan pemerintah daerah yang paling tepat.

Retribusi jasa harus ditekankan pada pemerintah daerah. Banyak pelayanan pemerintah daerah dapat dikenai retribusi dan dapat diarahkan untuk menutupi seluruh biaya pelayanan tersebut atau bahkan diswastakan

**Aturan No 6 : Pemerintah Pusat Harus Mematuhi Aturan-aturan Desentralisasi Fiskal yang telah Dibuatnya**

Agar desentralisasi dapat berhasil, pemerintah harus mematuhi aturan-aturan yang telah dibuatnya.

**Aturan No 7 : Pertahankan kesederhanaan**

Sistem administrasi pemerintah daerah sering tidak mampu menangani pengaturan fiskal antarpemerintah yang rumit. Begitu pula sistem pemerintah pusat yang diperlukan untuk memantau dan mengevaluasi pengaturan fiskal antarpemerintah

**Aturan No 8 : Desain sistem transfer antarpemerintah seharusnya sesuai dengan tujuan reformasi desentralisasi**

Transfer antarpemerintah memiliki dua dimensi : besarnya dana yang bisa didistribusikan, dan distribusi dana tersebut ke masing-masing unit pemerintah daerah yang berhak. Besarnya dana yang didistribusikan mencerminkan keseimbangan fiskal secara vertikal antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, dan dimensi alokasi dana menggambarkan keseimbangan fiskal secara horizontal.

Tabel 2 menyajikan *taksonomi* sistem subsidi yang mempertimbangkan kedua dimensi tersebut.

Klasifikasi dua-arah ini menghasilkan taksonomi dengan 12 jenis subsidi.

**TABEL 2**  
**BERBAGAI BENTUK PROGRAM SUBSIDI ANTARPEMERINTAI**

Metode alokasi dana yang dibagi kepada unit yang berhak units	Metode Penentuan jumlah yang dapat dibagi		
	Bagian pajak pemerintah nasional atau negara bagian ditentukan	Keputusan secara ad hoc	Penggantian pengeluaran yang telah disetujui
Daerah asal penerimaan pajak	A	L	N.A
Formula	B	F	N.A
Penggantian seluruh atau sebagian biaya	C	G	K
Ad hoc	D	H	N.A

N.A = Not applicable

Source : Bahl and Linn (1992)

Beberapa sistem subsidi dikategorikan lebih terdesentralisasi dibanding yang lainnya. Sebagai contoh, sistem transfer jenis A dan B bisa dikategorikan sebagai yang paling terdesentralisasi. Sistem tersebut menjamin pemerintah daerah menerima pembagian dalam porsi tertentu dari pendapatan nasional dan sistem tersebut biasanya tidak mensyaratkan bagaimana dana tersebut dipergunakan. Walaupun demikian, keduanya memiliki dampak yang sangat berbeda. Jenis subsidi jenis A berlawanan arah dengan pemerataan dalam arti akan menguntungkan pemerintah daerah yang kaya yang memiliki basis pajak yang sangat besar. Sedangkan jenis subsidi tipe B memungkinkan mendistribusikan subsidi ke daerah-daerah yang memiliki basis pajak yang lebih kecil. Tipe ad hoc adalah yang paling tersentralisasi yang memungkinkan pemerintah pusat memiliki fleksibilitas yang sangat besar dalam memutuskan berapa dana yang harus didistribusikan ke pemerintah daerah setiap tahunnya. Tipe subsidi jenis C, G, dan K juga sangat tersentralisasi karena ketiga sistem tersebut memberi wewenang yang besar kepada kementerian pemerintah pusat untuk menentukan bagaimana uang tersebut digunakan dan memungkinkan mereka menetapkan standar konstruksi dan pelayanan.

### **Aturan No 9 : Desentralisasi Fiskal Harus Mempertimbangkan Ketiga Tingkatan Pemerintahan**

Di beberapa negara, pemerintah propinsi terlalu besar untuk memungkinkan partisipasi masyarakat pada tingkat yang mampu menjamin bahwa keinginan pemilih diperhatikan, atau menjamin adanya akuntabilitas pejabat pemerintah. Dalam kasus seperti ini, desentralisasi fiskal harus dijalankan melalui tingkat pemerintah yang lebih bawah.

Isu kebijakan terpenting adalah apakah desain program desentralisasi yang disusun pemerintah pusat akan meliputi seluruh tingkat pemerintah, atau apakah setiap negara bagian/propinsi akan disertai tugas merancang program internal mereka sendiri.

### **Aturan No 10 : Terapkan Batasan Anggaran yang Ketat**

Batasan anggaran yang ketat berimplikasi bahwa pemerintah daerah yang diberi otonomi akan dituntut untuk menyeimbangkan anggarannya tanpa adanya bantuan dari pemerintah pusat di akhir tahun anggarannya (terutama apabila terjadi kekurangan dana antara yang dianggarkan dengan realisasinya).

### **Aturan No 11 : Pahami bahwa Sistem Fiskal Antarpemerintah Selalu Dalam Transisi dan Rencanakan Untuk Mengantisipasi Perubahan-perubahan yang Terjadi**

Beberapa unsur dalam program desentralisasi fiskal berumur pendek, relevansinya akan berkurang seiring dengan kemajuan pembangunan ekonomi. Perbedaan antardaerah dalam sebuah negara berubah, kualitas infrastruktur dasar berubah, wilayah-wilayah prioritas untuk investasi berubah, dan kapasitas teknis dari masing-masing pemerintah daerah berubah. Pemerintah pusat harus memiliki fleksibilitas dalam rencana desentralisasi fiskalnya agar dapat mengakomodasi perubahan-perubahan tersebut.

Bentuklah komisi subsidi yang meninjau-ulang alokasi transfer antarpemerintah setiap beberapa tahun.

Berikan peluang terhadap perubahan struktur pajak daerah untuk mengikuti perubahan dalam struktur ekonomi.

Nyatakan secara eksplisit standar "kelulusan" bagi pemerintah daerah.

Pemerintah-pemerintah di negara-negara berkembang dan negara-negara dalam transisi terkadang mengabaikan aturan fleksibilitas ini.

Pertama karena memasukkan aturan rinci desentralisasi fiskal dalam konstitusi. Ini menyebabkan ketidakfleksibelan yang ekstrim.

Pengabaian kedua adalah karena memiliki arah yang berlawanan dengan yang pertama, yaitu dengan menciptakan sistem sangat ad hoc tanpa struktur sama sekali.

### **Aturan No 12 : Harus Ada Pelopor bagi Desentralisasi Fiskal**

Agar program desentralisasi berhasil, harus ada pelopor yang memahami kerugian dan keuntungan dari pelaksanaan program tersebut.

### **Kesimpulan**

Keinginan akan desentralisasi menjadi hal yang tidak dapat ditolak.

Pemerintah di seluruh dunia cenderung semakin demokratis dengan melalui proses pemilihan, dan semakin melibatkan partisipasi masyarakat dalam pengelolaan negara.

Memberikan suatu bentuk otonomi daerah lebih baik dari pada memisahkan diri.

Sekarang musuh terbesar terhadap kemajuan dalam implementasi desentralisasi adalah kebijakan desentralisasi yang salah kaprah.