

# KONSEP DESENTRALISASI FISKAL TERHADAP OTONOMI DAERAH

Herwastoeti

Fakultas Hukum, Universitas Muhammadiyah Malang  
Alamat Korespondensi : Jln. Cisadane 11 A, Malang  
Telpon :0341-496047, Hp: 08179600102 , E-mail: tuti@umm.ac.id

## ABSTRACT

Discourse concerning local autonomy have long expanded in Indonesia. But clearly just started in 1974 published of Law No 5/1974. This law do not be executed as expected. Then go out Law of No. 22 1999 generating various important problems in public administration systems especially in policy of compilation of APBD. The problems result to be published Law No. 32 2004 representing *penyempurnaan* of Law No. 22 1999. In fact of this Law perform a elementary change to public administration and local finance systems. This change is in decentralization of fiscal, although from facet of regulasi, problems still also emerge so that need deeper study.

Key words : decentralization of fiscal, local autonomy, regulation.

## PENDAHULUAN

Reformasi hubungan pusat-daerah di Indonesia telah dimulai dengan diberlakukannya UU No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Pemerintah Daerah, dan mempunyai pengaruh cukup signifikan. Sebagaimana dimaklumi, UU No. 22 dan UU No. 25 Tahun 1999 dilahirkan saat *euphoria* reformasi tengah mencapai puncaknya. Prinsip dari UU No.22 tahun 1999 adalah pelimpahan berbagai kewenangan kepada pemerintah daerah dan *setting-up* proses-proses politik di daerah, sedangkan isi dari UU No. 25 tahun 1999 adalah dukungan terhadap UU No. 22 dengan menjamin ketersediaan sumber-sumber fiskal bagi pemerintah daerah. UU No. 22 dan UU No. 25 Tahun 1999 sebagai “*the big bang decentralization policy*” (Asanuma dan Brodjonegoro, 2003) mempunyai beberapa karakteristik sebagai berikut: **Pertama**, otonomi diberikan kepada pemerintah kabupaten/kota, dan bukannya kepada pemerintah provinsi. Pilihan ini didasarkan pada dua alasan. Alasan pertama adalah, untuk menekan seminimal mungkin potensi kecenderungan separatis dari daerah otonom.

Asumsinya, dari segi “kekuatan politik maupun ekonomi”, potensi sebuah kabupaten/kota untuk melakukan separatisme jauh lebih kecil dibandingkan dengan sebuah provinsi. Dalam kalimat Asanuma dan Brodjonegoro, “*Governing the relationship of one vs. 300 was regarded far easier for the center than the one vs. 27...*”. Alasan kedua adalah alasan efisiensi, Pemerintah kabupaten/kota dipandang sebagai lebih dekat dengan publik, sehingga lebih memahami kebutuhan-kebutuhan dan tuntutan-tuntutan publik. Dengan demikian diasumsikan bahwa otonomi pada level pemerintah kabupaten/kota akan lebih menjamin pelaksanaan pelayanan publik (*public service*).

**Kedua**, otonomidaerah diletakkan dalam bingkai “negara kesatuan” dan menghindari sejauh mungkin nuansa federalisme. Inti dari konsep negara kesatuan adalah, setiap daerah diperlakukan sama (*equal treatment*), dengan “sedikit pengecualian” pada Jakarta sebagai ibukota negara yang bersifat istimewa. Karena perkembangan politik, selanjutnya dilahirkan pula undangundang mengenai otonomi khusus bagi Aceh dan Papua. Berdasarkan status otonomi khusus ini, otonomi yang lebih besar justru diberikan kepada pemerintahan provinsi.

**Ketiga**, dengan UU No. 22 Tahun 1999, berbagai fungsi dan kegiatan pemerintahan dilimpahkan kepada pemerintah daerah. Undang-undang ini menentukan bahwa kewenangan pemerintah pusat terbatas pada urusan-urusan pertahanan dan keamanan nasional, agama, peradilan, kebijakan fiskal dan moneter, luar negeri, dan beberapa urusan khusus, seperti perencanaan makroekonomi, system transfer fiskal, administrasi pemerintahan, pengembangan sumber daya manusia, pengembangan teknologi, dan standarisasi nasional. Urusan-urusan selain ini praktis dilimpahkan kepada

pemerintah daerah, dan secara spesifik Undang-undang menyebutkan kewenangan pemerintah daerah mencakup pekerjaan umum, pelayanan kesehatan, pendidikan dan kebudayaan, pertanian, transportasi, regulasi atas kegiatan perdagangan dan manufacturing, regulasi atas kegiatan investasi, urusan lingkungan, pertanahan, koperasi, dan tenaga kerja.

**Keempat**, mengingat pelimpahan kewenangan sebagaimana diamanatkan UU

No. 22 Tahun 1999 membutuhkan sumber-sumber fiskal, maka UU No. 25 Tahun 1999 mengatur batas kewenangan pemerintah daerah untuk menarik pajak dan retribusi, serta transfer sumber-sumber fiskal dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Pajak pemerintah provinsi terutama adalah pajak kendaraan bermotor dan bea balik nama kepemilikan kendaraan bermotor; sedangkan pajak pemerintah kabupaten/kota mencakup pajak hotel dan restoran, pajak reklame, pajak bahan-bahan bangunan, pajak atas penggunaan air, pajak hiburan, pajak izin mendirikan bangunan, dan beberapa macam retribusi. Sebagaimana dimaklumi, jenis-jenis pajak pemerintah daerah ini hādala jenis “pajak gurem”, yang oleh karenanya kontribusinya terhadap pendapatan daerah sangatlah kecil.

**Kelima**, UU No. 25 Tahun 1999 mengenal konsep “tax sharing” dan “revenues sharing” antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Dalam konteks ini dilaksanakan bagi hasil atas pajak bumi dan bangunan (PBB), pajak penghasilan (PPh) perorangan, dan bagi hasil atas eksploitasi sumber daya alam, seperti minyak dan gas, pertambangan, dan kehutanan.

**Keenam**, UU No. 25 Tahun 1999 mengintrodusir transfer keuangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dalam bentuk Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK). DAU adalah “*block grant*” yang diberikan kepada semua pemerintah kabupaten/kota untuk menutup kesenjangan antara kapasitas fiskal (*fiscal capacity*) dengan kebutuhan fiskal (*fiscal needs*). Pemerintah pusat diwajibkan mengalokasikan sekurangkurangnya 25% dari penerimaan domestik netto untuk DAU. Sedangkan DAK didesain untuk tujuan yang spesifik dan dialokasikan untuk pemerintah daerah secara spesifik pula.

**Ketujuh**, UU No. 22 dan UU No. 25 Tahun 1999 memungkinkan pemerintah daerah untuk melakukan pinjaman baik domestik maupun luar negeri. Hanya saja, atas pinjaman pemerintah daerah ini diterapkan pembatasan-pembatasandalam konteks manajemen keuangan yang hati-hati. Pinjaman jangka panjang hanya dimungkinkan untuk membangun infrastruktur yang men-*generate* pendapatan, sementara pinjaman jangka pendek hanya dapat dilakukan untuk operasi perbendaharaan dalam konteks *cash-flow management*. Outstanding pinjaman jangka panjang tidak boleh melebihi 75% penerimaan umum tahunan, dan outstanding pinjaman jangka pendek tidak boleh melebihi 1/6 total pengeluaran tahunan. Sedangkan pinjaman luar negeri hanya dimungkinkan melalui pemerintah pusat.

Undang-undang No. 22 th 1999 kemudian dirubah menjadi UU No.32 th 2004 dan UU. 25 th 1999 dirubah menjadi UU N0.33 th 2004. Implikasi yang cukup signifikan adalah dalam pengelolaan keuangan yang dilakukan oleh daerah otonom akibat dijalankannya desentralisasi fiskal adalah kemampuan yang diberikan kepada daerah untuk menerapkan pajak daerah dan retribusi daerah yang baru sejalan dengan diamandemennya peraturan perundangan yang mengatur pajak daerah dan retribusi daerah yaitu UU No.34 th 2000 tentang perubahan atas UU No. 18 th 1997 tentang Pajak Daerah dan Restribusi Daerah.

Dalam peraturan perundang-undangan yang baru ini secara jelas tercantum bahwa dengan peraturan daerah (perda), maka daerah diperkenankan untuk menetapkan pajak daerah dan retribusi daerah baru selain yang ditetapkan dalam

undang-undang tersebut sepanjang sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan serta sesuai dengan kewenangan yang diberikan oleh Undang-undang.

Diimplementasikannya kebijakan desentralisasi fiskal sejalan dengan diberikannya otonomi yang luas kepada daerah kabupaten dan daerah kota melalui pemberlakuan UU no. 32 th 2004 dan uu no. 33 th 2004 sehingga membuka peluang bagi daerah untuk memaksimalkan pendapatan asli daerah (PAD). Salah satu upaya yang ditempuh adalah memaksimalkan pendapatan yang berasal dari perolehan pajak daerah dan redistribusi daerah. Namun permasalahan yang muncul tidak hanya menyangkut pemungutan fiscal saja akan tetapi permasalahan pada regulasi perundang-undangan hamper di banyak wilayah, kota dan kabupaten menjadi permasalahan yang sangat krusial.

Berdasarkan permasalahan diatas maka penulis tertarik untuk mengkaji lebih lanjut tentang desentralisasi fiskal dalam otonomi daerah terkait dengan regulasi peraturan perundang-undangan.

## **METODELOGI PENELITIAN**

### **Jenis Penelitian**

Metode penelitian ini menggunakan metode penelitian yuridis normatif, yaitu dengan melakukan kajian terhadap produk-produk hukum berupa peraturan dan kajian- literatur.

### **Pengumpulan Bahan Hukum**

- ◆ Bahan Hukum Primer yang berupa Peraturan Perundang-undangan, Undang-undang NO. 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, UU No 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Pemerintah Daerah, UU 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, UU No 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah, UU. 34 tahun 2000 tentang perubahan atas UU No. 18 tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Restribusi Daerah.
- ◆ Bahan Hukum Sekunder, yang berupa buku-buku, jurnal, hasil penelitian, media massa, media elektronik, artikel, sebagai bahan

penunjang untuk melakukan analisis terhadap data hasil kajian normatif.

### **Tehnik Pengumpulan Data**

Tehnik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah tehnik kepustakaan dan dokumentasi. Dari berbagai sumber pustaka yang dilakukan baik melalui kepustakaan maupun dokumentasi peraturan-peraturan perundang-undangan.

### **Analisa Data**

Dari data yang terkumpul dianalisa dengan menggunakan tehnik kualitatif dengan kerangka berfikir deduktif dan sistematis. Untuk mempertajam analisis dilakukan analisis isi (*Content analisis*).

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **Permasalahan Desentralisasi Fiskal Dalam Regulasi Perundang-undangan**

Pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah sebagai amanat undang-undang no. 32 tahun 2004 tentang pemerintah daerah dan UU No. 33 tahun 2004 tentang perimbangan keuangan daerah antara pemerintah pusat dan daerah dijabarkan pada Perpres (Peraturan Presiden) NO. 7 tahun 2005 tentang RPJMN (Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional) tahun 2004-2009 pada bab XIII Bidang Revitalisasi Proses Desentralisasi dan Otonomi Daerah. Dalam bab tersebut diamanatkan beberapa program yang harus dilaksanakan oleh Pemerintah, yaitu terkait :

- ◆ Program penataan peraturan perundang-undangan mengenai desentralisasi dan otonomi daerah;
- ◆ Program peningkatan kerjasama antar pemerintah daerah;
- ◆ Program peningkatan kapasitas kelembagaan pemerintah daerah;
- ◆ Program peningkatan profesionalisme aparat pemerintah daerah;

- ◆ Program peningkatan kapasitas keuangan pemerintah daerah;
- ◆ Program penataan daerah otonom baru (DOB).

Didalam pelaksanaan RPJMN tahun 2004-2009 bidang revitalisasi proses desentralisasi dan otonomi daerah, terkait dengan penataan peraturan perundang-undangan mengenai desentralisasi dan otonomi daerah permasalahan yang dihadapi adalah :

- ◆ Masih terdapat beberapa peraturan pelaksana UU No 32 tahun 2004 yang belum tersusun yaitu 6 Peraturan Pemerintah dan 1 Perpres dari 27 PP, 2 Perpres dan 2 Permendagri yang diamanatkan.
- ◆ Masih terdapat 1 peraturan pelaksana UU No 33 tahun 2004 yang belum diterbitkan yaitu PP tentang pengelolaan Dana Darurat
- ◆ Munculnya permasalahan terkait ketidakharmonisan antara peraturan perundang-undangan sektoral dan peraturan perundangan mengenai desentralisasi dan otonomi daerah sehingga menyebabkan kesulitan dalam pelaksanaan peraturan perundangan oleh Pemda.
- ◆ Masih belum optimalnya pelaksanaan desentralisasi di daerah-daerah yang memiliki karakteristik khusus dan istimewa karena belum tersusun dan tersosialisasikannya peraturan perundangan yang mengatur pelaksanaan desentralisasi di daerah tersebut.

Dalam program penataan peraturan perundang-undangan terkait desentralisasi dan otonomi daerah, kebijakan yang ditempuh oleh pemerintah dan pemda, diantaranya :

- ◆ Mengharmonisasikan berbagai peraturan perundang-undangan sektoral dengan peraturan perundang-undangan mengenai desentralisasi melalui fasilitasi penyesuaian norma, standar, prosedur dan kriteria dari tiap-tiap sektor;
- ◆ Memantapkan kebijakan dan regulasi otonomi daerah dan otonomi khusus.

Permasalahan lain yang juga perlu dilakukan adalah peningkatan profesionalisme aparat

pemerintah daerah, kebijakan yang ditempuh adalah :

- ◆ meningkatkan kompetensi dan kapasitas dan kapabilitas aparatur pemerintah daerah lebih profesional dan ;
- ◆ meningkatkan disiplin , etos kerja dan motivasi berdedikasi tinggi;
- ◆ meningkatkan edukasi , berwawasan dan berkepribadian serta memberikan pelayanan publik secara optimal;
- ◆ meningkatkan etika, moral, dan menjunjung tinggi kejujuran dan transparansi agar tercipta *clean government*.

Sedangkan terkait dengan upaya peningkatan kapasitas keuangan Pemerintah Daerah, tindak lanjut yang diperlukan adalah melakukan penguatan kapasitas keuangan daerah, harmonisasi dan penataan regulasi keuangan daerah serta penyediaan sistem informasi pengelolaan keuangan daerah.

### **Aturan-Aturan dalam Implementasi Desentralisasi Fiskal**

Aturan-aturan yang harus dipenuhi dalam mengimplementasikan desentralisasi fiskal. Aturan-aturan tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut:

- ◆ Desentralisasi fiskal harus dilihat sebagai suatu sistem yang komprehensif.
- ◆ Menentukan penyerahan tanggung jawab pengeluaran kepada pemerintah daerah, baru kemudian penyerahan tanggung jawab penerimaan ditentukan.
- ◆ 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 substitusi, dan bagaimana menentukan batas jumlah pinjaman. Dalam beberapa bidang, diperlukan bantuan teknis kepada pemerintah daerah.

- ◆ Diperlukan sistem antarpemerintah yang berbeda untuk sektor perkotaan dan pedesaan. Dalam kenyataan, tahap yang lebih baik dalam implementasi desentralisasi fiskal harus dimulai dari unit-unit pemerintah daerah yang besar, kemudian membiarkan unit pemerintah yang lebih kecil menjadi besar. Pemerintah subnasional memiliki kemampuan yang berbeda dalam menyediakan dan mendanai pelayanan masyarakat, dan tentunya memiliki perbedaan kemampuan dalam hal memperoleh pinjaman.
- ◆ Desentralisasi fiskal memerlukan kewenangan besar bagi pemerintah daerah untuk mengelola pajak. Masyarakat akan lebih mampu menjaga akuntabilitas pejabat-pejabat daerah yang dipilihnya apabila pelayanan-pelayanan publik daerah lebih banyak didanai dari pajak daerah dibanding apabila oleh transfer pemerintah pusat. Pajak harus bisa dirasakan oleh masyarakat lokal, cukup besar untuk menjadi beban, dan beban tersebut tidak mudah untuk dialihkan kepada penduduk di luar wilayah tersebut.
- ◆ Pemerintah pusat harus mematuhi aturan-aturan desentralisasi fiskal yang telah dibuatnya agar desentralisasi fiskal dapat berhasil, pemerintah harus mematuhi aturan-aturan yang telah dibuatnya.
- ◆ Menyederhanakan sistem, sistem administrasi pemerintah daerah sering tidak mampu menangani pengaturan fiskal antar pemerintah yang rumit. Begitu pula sistem pemerintah pusat diperlukan untuk memantau dan mengevaluasi pengaturan fiskal antarpemerintah.
- ◆ Desain sistem transfer antarpemerintah seharusnya sesuai dengan tujuan reformasi administrasi. 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 daerah, dan dimensi alokasi dana menggambarkan keseimbangan fiskal secara horizontal.
- ◆ Desentralisasi fiskal harus mempertimbangkan ketiga tingkatan pemerintahan. Dibeberapa negara, pemerintah provinsi terlalu besar untuk memungkinkan partisipasi masyarakat pada tingkat yang mampu menjamin bahwa keinginan masyarakat diperhatikan, atau menjamin adanya akuntabilitas pejabat pemerintah. Dalam kasus seperti ini, desentralisasi fiskal harus dijalankan melalui tingkat pemerintah yang lebih bawah.
- ◆ Menerapkan batasan anggaran yang ketat. Batasan anggaran yang ketat berimplikasi bahwa pemerintah daerah yang diberi otonomi akan dituntut untuk menyeimbangkan anggarannya tanpa ada bantuan dari pemerintah pusat diakhir tahun anggarannya (terutama bila terjadi kekurangan dana antara yang dianggarkan dengan realisasinya).
- ◆ Memahami bahwa sistem fiskal antarpemerintah selalu dalam transisi dan merencanakan untuk antisipasi terhadap 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 mempunyai fleksibilitas dalam rencana desentralisasi fiskalnya agar dapat mengakomodasi perubahan-perubahan tersebut.
- ◆ Harus ada pelopor bagi desentralisasi fiskal. Agar program desentralisasi fiskal berhasil, harus ada pelopor yang memahami kerugian dan keuntungan dari pelaksanaan program tersebut.

### **Penyerahan Wewenang Pengeluaran dan Penerimaan**

Desentralisasi yang efektif membutuhkan otoritas yang dimiliki semua tingkat pemerintah untuk membuat keputusan mengenai pengeluaran dan pendapatan yang mencukupi—juga meningkatkan kemampuan daerah atau penyerapan

dari pemerintah pusat—untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran tersebut. Mengikuti tema literatur mengenai desentralisasi fiskal yang menyebutkan “*money follows function*,”.

Permasalahan mendasar dalam desentralisasi fiskal adalah sektor publik apa yang paling cocok untuk diserahkan ke setiap tingkatan pemerintah. Tingkatan pemerintah tersebut termasuk pemerintah pusat, pemerintah provinsi, dan pemerintah kota atau kabupaten. Untuk mendapatkan kerangka konseptual bagi distribusi tanggung jawab pengeluaran, harus difokuskan pada efisiensi, dimana efisiensi diartikan sebagai pengeluaran terhadap biaya terendah, juga memperhatikan, menekankan faktor-faktor lain seperti akuntabilitas, transparansi, dan kapasitas.

Penerimaan Pemerintah pada semua tingkatan bergantung pada sumber pendapatan yang bervariasi untuk membiayai pemberian pelayanan. Sumber-sumber pendapatan tersebut mencakup: pajak, biaya tambahan atas barang dan jasa tertentu, transfer antarpemerintah dari tingkat yang lebih tinggi, serta pinjaman dari pasar modal. Setiap sumber pendapatan tersebut akan dijelaskan sebagai berikut.

Penyerahan pajak antar pemerintah akan tergantung, secara lebih luas, terhadap kombinasi pajak yang digunakan suatu negara pada khususnya. Pada prakteknya, di beberapa negara, penyerahan pajak didasarkan pada ketentuan-ketentuan konstitusional, di beberapa negara lain pada anggaran dasar dan yang lainnya, pada peraturan-peraturan. Di banyak negara dimana konstitusi menyatakan adanya alokasi pajak, alokasi tersebut adalah antara pemerintah pusat dan pemerintah provinsi.

Secara teori tidak ada kesepakatan pada tingkat pemerintahan yang mana seharusnya pajak-pajak ditentukan. Meskipun demikian, para pakar keuangan publik pada umumnya setuju dengan apa yang disebut dengan ‘prinsip’ penyerahan pajak antarpemerintah yang memperhatikan efisiensi pasar, efisiensi administrasi, dan kecukupan pendapatan.

*Efisiensi pasar.* Suatu perekonomian pasar dapat diharapkan untuk memaksimalkan pendapatan dan kesejahteraan apabila semua sumber daya (misalnya tenaga kerja dan modal)

bebas bergerak melewati batas-batas yurisdiksi tanpa adanya distorsi yang muncul dari struktur pajak. Jika pajak pemerintahan daerah terhadap faktor-faktor produksi (seperti modal) berubah-ubah, faktor-faktor ini dapat merelokasi ke yurisdiksi dimana pajaknya lebih rendah sehingga menghasilkan keputusan pasar yang tidak efisien. Untuk mengurangi perilaku inefisiensi, pemerintah daerah seharusnya memungut pajak, untuk memperluas kemungkinan, dari faktor-faktor produksi yang tidak berpindah (*immobile*) seperti properti. *Efisiensi administrasi.* Aturan umum dalam mengevaluasi kebijakan pajak di berbagai tingkat pemerintahan adalah bahwa ‘pajak yang baik’ harus relatif mudah dikelola dan dikumpulkan. Efisiensi dalam administrasi pajak merupakan peningkatan secara umum ketika tingkat pemerintahan dalam mengumpulkan pajak memiliki pengetahuan yang luas mengenai basis pajak (*tax base*).

Di semua tingkat pemerintahan, hasil pajak harus mencukupi kebutuhan pemerintah. Pada umumnya, instrumen pajak digunakan untuk mencapai tujuan kebijakan tertentu (misalnya redistribusi dan stabilisasi) harus diserahkan kepada tingkat pemerintahan yang bertanggung jawab atas kebijakan tersebut. Sebagai contoh pajak progresif harus dipungut oleh pemerintah pusat untuk memenuhi perannya dalam redistribusi pendapatan. Penyerahan pajak ke pemerintah daerah idealnya harus dapat menghasilkan pendapatan yang mencukupi, sehingga “...setidaknya pemerintah daerah terkaya...membiayai dari sumber pendapatan mereka sendiri yang menghasilkan pelayanan secara lokal yang memberikan manfaat besar bagi penduduk daerah”. Transfer fiskal antar pemerintah dapat digunakan untuk memberikan kompensasi bagi perbedaan kapasitas fiskal di antara pemerintah daerah.

### **Konsep Desentralisasi Fiskal Yang Sesuai Dengan Otonomi Daerah**

Sejak Januari 2001 bangsa dan negara Indonesia memulai babak baru penyelenggaraan pemerintahan, dimana Otonomi Daerah dilaksanakan di seluruh Dati II (kota dan kabupaten) yang jumlahnya mencapai 336. Hampir seluruh

kewenangan pemerintah pusat diserahkan pada daerah, kecuali lima bidang; Politik Luar Negeri, Pertahanan Keamanan, Peradilan, Moneter, Fiskal. Hal ini menimbulkan peningkatan tanggungjawab penyelenggaraan pemerintahan (penyediaan barang publik dan pembangunan ekonomi) di tingkat daerah yang sangat besar.

Namun kemampuan daerah untuk mempertahankan dan meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) masih rendah dalam penerimaan APBD daerah kota/kabupaten dan kesiapan sumber daya manusia (SDM) serta kemampuan manajemen aparatur pemerintah daerah (SDM) terbatas. Pergeseran kewenangan dan penyelenggaraan berbagai tugas pemerintahan tersebut menempatkan Pemda (Pemda kota dan kabupaten sebagai ujung tombak implementasi Otonomi) pada posisi yang sulit, selain keterbatasan kemampuan keuangan dan SDM. Disamping itu terdapat kewenangan lain yang masih dipegang pemerintah pusat, yakni; (1) kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, (2) dana perimbangan keuangan, (3) sistem administrasi negara, (4) lembaga perekonomian negara, (5) pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, (6) pendayagunaan SDA, (7) teknologi tinggi yang strategis, (8) konservasi dan (9) standarisasi nasional.

Salah satu kunci utama penentu keberhasilan Pemda dalam menjawab berbagai tantangan diatas adalah respon Pemda terhadap desentralisasi fiskal yang merupakan bagian penting dalam implementasi otonomi daerah. Hal yang perlu dilihat dari beberapa permasalahan di daerah adalah apakah Pemda memusatkan perhatiannya untuk memperbesar peranan PAD dalam struktur penerimaan daerah guna meningkatkan kemandirian keuangannya. Hingga saat ini kecenderungan yang nampak adalah terjadinya pilihan lebih banyak jatuh pada bentuk respon mengupayakan peningkatan PAD. Kondisi ini nampaknya banyak dipengaruhi oleh beberapa hal berikut:

- Keterlambatan pemerintah pusat dalam mengeluarkan berbagai peraturan pelaksanaan Otonomi Daerah dan Perimbangan Keuangan antara Pusat dan daerah. Peraturan pemerintah (PP) yang berkaitan dengan Perimbangan

Keuangan Pusat dan Daerah baru ditetapkan, akibatnya adalah keterlambatan pihak Pemda untuk mempersiapkan diri menghadapi otonomi daerah. Hingga saat ini, sebagian besar Pemda kota/kabupaten masih disibukkan dengan upaya penataan ulang struktur organisasi.

- Peraturan pemerintah (PP) No. 25 tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonom tidak mengatur kewenangan dan tugas daerah kota dan kabupaten secara langsung, sehingga menimbulkan keraguan atas kesungguhan implementasi otonomi daerah.
- Hingga saat ini ketidakpastian kecukupan dana alokasi umum (DAU) masih cukup tinggi, sebagai akibat pelimpahan pegawai pusat ke daerah, kenaikan gaji pegawai yang berlaku surut dan isue pengalihan bentuk DAU dari uang menjadi kertas obligasi.

Secara umum diyakini bahwa desentralisasi fiskal akan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Pendapat ini dilandasi oleh pandangan yang menyatakan kebutuhan masyarakat daerah akan terpenuhi dengan lebih baik dibandingkan bila langsung diatur oleh pemerintah pusat. Namun kecenderungan kearah tersebut tidak nampak karena hingga saat ini sebagian besar Pemerintahan Daerah (Pemda dan DPRD) Kota dan Kabupaten di Indonesia merespon desentralisasi fiskal dengan menggenjot kenaikan PAD melalui pajak dan retribusi tanpa diimbangi peningkatan efektifitas pengeluaran APBD. Langkah kebijakan semacam ini dapat berpengaruh buruk terhadap penyelenggaraan otonomi daerah serta kesejahteraan masyarakatnya. Bagi sebagian besar propinsi, masalah diatas merupakan agenda pokok yang perlu segera ditangani, karena (i) jumlah penduduk miskin mengalami peningkatan selama krisis ekonomi, dan (ii) keberadaan sumberdaya manusia (SDM) yang berkualitas (terdidik dan terlatih) di masa depan merupakan kebutuhan tak terhindarkan dalam menghadapi persaingan global.

Mengingat hal-hal tersebut di atas, maka patut dipertanyakan hingga sejauh mana pelaksanaan desentralisasi fiskal dapat berkorelasi positif terhadap kesejahteraan masyarakat didaerah. Maka hal yang mendasar perlu dilakukan perubahan

adalah pengawasan dan supervisi terhadap Perda di daerah yang terkait dengan fiskal sehingga Pemerintah Daerah tidak hanya memungut sebesar-besarnya dari segi penerimaan akan tetapi tidak efisiensi dari segi pengeluaran. Hal lainnya adalah pengawasan dalam pengeluaran, dalam hal pengeluaran yang bertujuan memperbesar akses publik dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat harus diperbesar dan diperluas sedangkan pengeluaran yang tidak urgen harus ditinjau ulang dan dihapus. Memberikan sanksi bagi Kepala Daerah yang tidak mentaati Peraturan Pemerintah Pusat baik sanksi administratif, sampai pada sanksi pidana untuk memberikan efek jera bagi kepala daerah lain yang melanggar.

## **KESIMPULAN DAN SARAN**

Bahwa tantangan utama bagi pembangunan Indonesia tidak hanya memberikan dana kepada daerah-daerah yang lebih miskin tetapi bagaimana memastikan agar daerah-daerah tersebut menggunakan dana yang disalurkan dengan sebaik-baiknya. Pengeluaran dekonsentrasi pembangunan cenderung menguntungkan daerah yang memiliki kondisi fiskal yang relatif lebih baik. Selama tiga tahun pertama pelaksanaan system desentralisasi, provinsi terkaya di Indonesia, Kalimantan Timur, menerima anggaran pengeluaran untuk pemerintah pusat yang lebih besar dibandingkan dengan provinsi lain, dan menduduki peringkat kedua setelah Maluku dalam bentuk per kapita. Kabupaten/kota

yang berada di Kalimantan Timur, Riau, Aceh, dan Papua yang kaya secara fiskal menerima lebih dari dua kali rata-rata pengeluaran pemerintah pusat dibandingkan dengan yang diterima oleh daerah lain antara. Pengeluaran dekonsentrasi per kapita berkorelasi positif dengan total pendapatan fiskal sehingga tidak berkontribusi pada pemerataan fiskal. Kebijakan pejabat pemerintah, seperti yang tercantum dalam UU No. 33/2004, adalah untuk menyalurkan pengeluaran pemerintah pusat disektor-sektor yang didesentralisasikan melalui DAK. Akan tetapi, berbagai kementerian pusat sejauh ini telah menunda pelaksanaan kebijakan ini. Mereka telah berhasil melakukannya akibat adanya ambiguitas kerangka hukum yang berhubungan

dengan fungsi layanan di setiap tingkat pemerintahan. Peraturan yang bertujuan untuk mengatasi masalah fungsi dan kewenangan, berdasarkan UU No.32/2004 belum dikeluarkan oleh Departemen Dalam Negeri. Peraturan ini menguraikan wewenang pengeluaran pemerintah pusat, provinsi, dan kabupaten/kota dalam 30 sektor. Akan tetapi, pada sebagian besar sektor pembagian wewenang semacam itu masih kabur sementara rancangan peraturannya masih harus ditinjau agar memuat ketentuan bahwa berbagai keputusan menteri dari pemerintah pusat akan menetapkan rincian lebih lanjut lagi tentang wewenang setiap tingkat pemerintahan dalam penyediaan layanan umum yang bersangkutan.

Wewenang pengeluaran perlu diperjelas dan harus diserahkan secara transparan pada setiap tingkat pemerintahan. Rencana kerja pemerintah (RKP) dan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/Lembaga (RKA-KL) memuat kemungkinan solusi walaupun lebih birokratis menyangkut masalah tidak jelasnya dan saling bertentangnya pembagian wewenang tersebut. Selama perencanaan dan siklus penentuan anggaran, departemen yang ada menyampaikan program kerja secara rinci dan rencana pengeluaran kepada Bappenas dan Departemen Keuangan untuk mendapatkan persetujuan pemerintah pusat untuk mendanai fungsi-fungsi daerah dan melakukan evaluasi terhadap program kerja departemen beserta rencana pengeluaran dengan tujuan untuk menentukan dan menghapuskan pengeluaran di sektor-sektor yang sudah didesentralisasikan. Pendekatan ini diharapkan dapat dilaksanakan dalam waktu dekat, tetap sepertinya hal itu masih memungkinkan dikaji lebih lanjut.

## **Saran/ Rekomendasi**

Untuk mendorong agar Undang-undang ini segera dilakukan beberapa perubahan agar dalam implementasinya dapat lebih efektif. Maka hal-hal yang perlu dilakukan adalah :

- ◆ Melakukan pemantauan dan supervisi terhadap kinerja pemerintah daerah, terutama terkait dengan desentralisasi fiskal.



- ◆ Mengurangi pengeluaran daerah yang berlebihan untuk membiayai administrasi pemerintah daerah dan memprioritaskan pengeluaran pada bidang-bidang yang akan berdampak langsung terhadap penyediaan layanan masyarakat.
- ◆ Pemerintah Pusat segera melakukan peninjauan terhadap Perda-Perda yang tidak sesuai dengan konsep Desentralisasi khususnya terhadap penerimaan di bidang fiscal.
- ◆ Merumuskan /merivisi Undang-undang 32 tahun 2004 dan UU No.33 tahun 2004 dalam bahasa Normatif yang mudah difahami oleh aparatur di daerah agar tidak salah mempersepsikan dan mengimplementasikan mengingat keterbatasan SDM di daerah.

## DAFTAR PUSTAKA

- Ahmad, Ehtisham, Bert Hofman, Jun Ma, Dick Rye, Bob Searle and Jim Stevenson. 1999. *“Indonesia: Decentralization-Managing the Risks”*. International Monetary Fund, Fiscal Affairs Department.
- Armida S. Alisjahbana. 1999. “Regional Autonomy and Fiscal Decentralization: Towards Provincial and Local Government Financial Viability?”. Makalah disampaikan pada Konferensi Internasional “The Economic Issues Facing the New Government” diselenggarakan LPEM FE-UI bekerjasama dengan the United States Agency for International Development (USAID) dan Partnership for Economic Growth (PEG).
- \_\_\_\_\_. 1998. “Desentralisasi Kebijakan Fiskal dan Tuntutan Perimbangan Keuangan Pusat-Daerah”. Orasi Ilmiah pada Dies ke 41 Fakultas Ekonomi Universitas Padjadjaran, Bandung.
- Burki, Shahid Javed, Guillermo E. Perry and William R. Dillinger. 1999. *Beyond the Center: Decentralizing the State*. The World Bank. Washington, D.C.
- Dillinger, William and Steven B. Webb, 1999, *“Decentralization and Fiscal Management in Colombia”*. World Bank Staff Paper, May.
- Halim, A. and Abdullah, S., (2004). *“Local Original Revenue (PAD) as A Source of Development Financing”*. Makalah disampaikan pada konferensi IRSA (Indonesian Regional Science Association) ke 6 di Jogjakarta.
- Hofman, B. and Kaiser, K., (2004). *“The Making of Big Bang and its Aftermath: A political Economy Perspective”*. Georgia: Andrew Young School of Policy Studies. Georgia State University.
- Ismail, M., (2002). *“Pendapatan Asli Daerah Dalam Otonomi Daerah”*. Malang: FE Unibraw.
- Kuncoro, M., (2004). *“Otonomi Daerah: Reformasi, Perencanaan, Strategi dan Peluang”*. Jakarta: Penerbit Erlangga
- Mahfud, Sidik. 1999. “Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah, serta Implikasinya terhadap Pembiayaan Otonomi Daerah”. Makalah disampaikan pada Lustrum IV Pasca Sarjana, Universitas Padjadjaran, Bandung.