

# Desentralisasi Fiskal Sebagai Alternatif Menggali Sumber Dana Pembangunan dan Mewujudkan Otonomi Daerah

Oleh : Mudrajad Kuncoro

## Pendahuluan

Tanggal 25 April 1995, sejarah mencatat dimulainya pencangan proyek uji coba otonomi daerah oleh Presiden Soeharto dengan nama program Pemantapan Daerah Percontohan Otonomi untuk 26 Dati II. Tentunya bagi Pemda ini merupakan saat yang dinanti, Betapa tidak. Usia UUNomor 5 tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintah Daerah sudah genap 21 tahun. Artinya secara *de jure* sudah ada kemauan politik untuk mengimplementasikan desentralisasi politik (otonomi) dan desentralisasi administratif (dekonsentrasi) sejak tahun tersebut. Undang-undang No. 5/1974 ini telah meletakkan dasar-dasar sistem hubungan pusat daerah yang dirangkum dalam tiga prinsip, yaitu : desentralisasi, dekonsentrasi, tugas perbantuan (medebewind). Akibat prinsip-prinsip ini, dikenal adanya daerah otonom dan wilayah administratif. Daerah Tingkat I atau Tingkat II sebagai sebutan daerah otonom sering diidentikkan dengan Propinsi

atau Kabupaten yang merupakan wilayah administratif.

Bahwa titik berat disentralisasi dan otonomi di Indonesia adalah Daerah Tingkat II (Dati II) agaknya mudah dipahami. Pertama, dari dimensi politik, Dati II dipandang kurang mempunyai fanatisme kedaerahan sehingga risiko gerakan separatisme dan peluang berkembangnya aspirasi federalis relatif minim. Kedua, dari dimensi administratif, penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat relatif dapat lebih efektif. Ketiga, Dati II adalah daerah "ujung tombak" pelaksanaan pembangunan sehingga Dati II-lah yang lebih tahu kebutuhan dan potensi rakyat di daerahnya. Pada gilirannya, yang terakhir ini dapat meningkatkan local accountability Pemda terhadap rakyatnya. Atas dasar itulah prinsip otonomi yang dianut, yaitu otonomi yang nyata, bertanggung jawab, dan dinamis, diharapkan dapat lebih mudah direalisasikan.

Masalahnya kini, meskipun harus

---

Mudrajad Kuncoro, SE, M.Soc.Sc adalah staf pengajar dan peneliti pada Fakultas Ekonomi UGM. Alumnus Institute of Local Government Studies, University of Birmingham, Uk. Saat ini menjabat sebagai Kepala Divisi Industri/Energi PAU Studi Ekonomi UGM, dan Koordinator Program & Perencanaan Pusat Konsultasi Pengusaha Kecil UGM.

diakui bahwa UU No. 5/1974 adalah suatu komitmen politik, namun dalam praktek yang terjadi adalah sentralisasi (baca : kontrol dari pusat) yang dominan dalam perencanaan maupun implementasi pembangunan Indonesia. Salah satu fenomena paling menonjol dari hubungan antara sistem Pemda dengan pembangunan adalah ketergantungan Pemda yang tinggi terhadap pemerintah pusat. Ketergantungan ini terlihat jelas dari aspek keuangan, Pemda kehilangan keleluasaan bertindak (*local discretion*) untuk mengambil keputusan-keputusan penting, dan adanya campur tangan pemerintah pusat yang tinggi terhadap Pemda.

Kendati demikian, Pemda telah berperan sentral dalam ikut mensukseskan pembangunan infrastruktur dan pelayanan sosial, serta telah berfungsi sebagai *alat pusat* yang efektif dalam mendorong pembangunan daerah. Dengan kata lain, obsesi pembangunan ekonomi ke seluruh daerah Indonesia telah mendorong pemerintah pusat untuk melakukan kontrol politik dan ekonomi terhadap pemerintah daerah. Justifikasi yang biasanya diajukan adalah stabilitas politik merupakan prasyarat mutlak bagi lancarnya pembangunan. Tak pelak lagi, sentralisasi hubungan pusat daerah lebih mencuat ke permukaan meskipun desentralisasi secara *de jure* sudah didendangkan sejak awal tahun 1970-an.

Tidak berlebihan bila banyak yang berpendapat sejauh ini upaya desentralisasi di Indonesia diletakkan dalam kerangka sentralisasi. Tepat sekali pernyataan Sumitro Maskun, Dirjen PUOD, bahwa "Otonomi itu dari atas" (GATRA, No. 13/1995). Pembangunan daerah terutama fisik

memang cukup pesat, tetapi tingkat ketergantungan fiskal antara daerah terhadap pusat sebagai akibat dari pembangunan tersebut juga semakin besar. Ketergantungan fiskal terlihat dari relatif rendahnya PAD dan dominannya transfer dari Pusat. Memang UU no. 5 tahun 1974 telah menggarisbawahi titik berat otonomi pada Daerah Tingkat II. Namun, fakta menunjukkan justru Dati II lah yang mengalami tingkat ketergantungan yang paling tinggi. Tulisan ini terutama akan membahas mengenai masalah ini. Tentunya menarik juga untuk mengkaitkan masalah desentralisasi fiskal ini dengan kesiapan Dati II menuju era otonomi daerah. Yang terakhir ini akan direalisasikan dengan proyek percontohan otonomi daerah di 26 Dati II mulai 1 April 1995 lalu.

### Sistem Hubungan Keuangan Pusat-Daerah

Undang-undang yang mengatur hubungan fiskal (keuangan) pusat daerah No. 32 tahun 1956, yang hingga kini belum dicabut, menetapkan sumber-sumber keuangan daerah sebagai berikut (Kristiadi, 1991, h. 45):

#### 1. Pendapatan Asli Daerah (PAD)

Sumber PAD terdiri dari pajak daerah, retribusi daerah dan hasil perusahaan daerah. Adapun pajak pusat yang diserahkan kepada daerah menjadi pajak daerah meliputi pajak perpodong Indonesia, pajak rumah tangga, pajak kendaraan bermotor, pajak jalan, pajak potong hewan, pajak kopra, dan pajak pembangunan I.

#### 2. Sebagian dari hasil pemungutan pajak negara tertentu, bea masuk, bea keluar dan cukai diserahkan kepada daerah.

Pajak negara tertentu adalah pajak peralihan, pajak upah, pajak meterai, pajak kekayaan, dan pajak perseroan.

3. Ganjaran, subsidi, dan bantuan, diberikan kepada daerah dalam hal-hal tertentu.

Bagi hasil pajak serta ganjaran dan bantuan yang tidak dapat dilaksanakan berdasarkan UU No. 32 tahun 1956 diganti dengan (Kristiadi, 1991)

1. Penyerahan tambahan 3 pajak negara kepada daerah, yaitu : bea baik nama kendaraan bermotor, pajak radio dan pajak bangsa asing. Dengan demikian Daerah memungut 11 macam pajak.
2. Subsidi Daerah Otonom (SDO) diberikan sebagai ganti dari bagi hasil pajak di atas. Pembagian SDO didasarkan pada perimbangan jumlah pegawai daerah otonom, dengan alasan penggunaan SDO diarahkan kepada gaji pegawai daerah otonom ditambah *acress* untuk belanja non- pegawai, yang kemudian digunakan untuk subsidi biaya operasional serta ganjaran untuk Dati I, Dati II dan Kecamatan.
3. Sebagai ganti ganjaran, subsidi, dan bantuan diperkenalkan program bantuan Inpres sejak tahun 1969.
4. Pinjaman kepada daerah dimulai dengan bantuan uang IPEDA (tahun 1969), bantuan Inpres Pasar (tahun 1976) dan pinjaman lain (tahun 1978)

Berpijak pada tiga azas desentralisasi (dekonsentrasi, desentralisasi, dan tuga perbantuan), pengaturan hubungan keuangan Pusat-Daerah didasarkan atas 4 prinsip :

1. Urusan yang merupakan tugas Pemerintah Pusat di Daerah dalam rangka dekonsentrasi dibiayai dari dan

atas beban APBN.

2. Urusan yang merupakan tugas Pemerintah Daerah sendiri dalam rangka desentralisasi dibiayai dari dan atas beban APBD.
3. Urusan yang merupakan tugas Pemerintah Pusat atau Pemerintah daerah tingkat atasnya, yang dilaksanakan dalam rangka tugas perbantuan, dibiayai oleh Pemerintah Pusat atas beban APBN atau oleh Pemerintah Daerah tingkat atasnya atas beban APBD-nya sebagai pihak yang menugaskan.
4. Sepanjang potensi sumber-sumber keuangan Daerah belum mencukupi Pemerintah Pusat memberikan sejumlah sumbangan.

#### Ketergantungan Fiskal.

Realitas hubungan fiskal antara pusat-daerah ditandai dengan tingginya kontrol pusat terhadap proses pembangunan daerah. Ini jelas terlihat dari rendahnya proporsi PAD ( Pendapatan Asli Daerah) terhadap total pendapatan daerah dibanding dengan besarnya subsidi (grants) yang didrop dari pusat. Indikator desentralisasi fiskal adalah rasio antara PAD dengan total pendapatan daerah. PAD terdiri atas pajak-pajak daerah, retribusi daerah, penerimaan dari Dinas, laba bersih dari perusahaan daerah (BUMD), dan lain-lain penerimaan. Tabel 1 menunjukkan relatif rendahnya proporsi PAD terhadap total pendapatan daerah di 27 propinsi Indonesia, di mana rata-rata hanya 15,4% selama tahun 1984/85 - 1990/91. Semua propinsi, kecuali DKI Jakarta, mempunyai PAD kurang dari 50%. Artinya lebih banyak subsidi dari pusat dibanding PAD dalam pembiayaan pembangunan daerah. Bila diperinci,

menurut Iskandar (1993), PAD hanya membiayai pengeluaran rutin daerah sebesar kurang dari 30%, bahkan untuk Dati II lebih buruk lagi karena kurang dari 22% pengeluaran rutinnya dibiayai oleh PAD.

Dalam konstelasi semacam ini, rekor DKI Jakarta dalam membiayai pembangunan daerahnya sendiri layak untuk dicatat. Pada tahun fiskal 1987/88, sejarah mencatat proporsi PAD terhadap total pendapatan daerahnya adalah lebih dari 60%.

**Tabel 1**  
**Indikator-indikator kunci**

Propinsi	Luas (%) terhadap Indonesia)	Penduduk 1990 (% terhadap Indonesia))	PDRB per-kapita, 1990 (Rp. 000)	% Penduduk miskin 1987	% PAD terhadap total APBD 1984/85-1990/91
1. Di Aceh	2.88	1.90	2448	1250	113
2. Sumatra Utara	3.69	5.72	1063	na	19.2
3. Sumatra Barat	2.59	2.23	829	7.0	24.7
4. Riau	4.93	1.84	4493	7.9	17.1
5. Jambi	2.34	1.12	709	6.5	14.9
6. Sumatra Selatan	5.40	3.50	1304	15.0	21.9
7. Bengkulu	1.10	0.66	684	8.8	12.9
8. Lampung	1.74	3.35	540	34.4	13.3
9. DKI Jakarta	0.03	4.60	2481	na	58.1
10. Jawa Barat	2.41	19.73	917	230	15.6
11. Jawa Tengah	1.78	15.91	763	41.0	13.3
12. DI Yogyakarta	0.17	1.62	654	25.2	12.3
13. Jawa Timur	2.50	18.31	769	38.8	19.3
14. Kalimantan Barat	7.65	1.81	860	27.6	8.4
15. Kalimantan Tengah	7.95	0.78	998	17.7	9.5
16. Kalimantan Selatan	1.96	1.45	887	15.4	9.8
17. Kalimantan Timur	10.55	1.05	5821	8.2	14.9
18. Sulawesi Utara	0.97	1.38	593	27.7	10.9
19. Sulawesi Tengah	3.63	0.95	581	29.8	5.9
20. Sulawesi Selatan	3.79	3.89	610	42.0	24.8
21. Sulawesi Tenggara	1.44	0.75	616	55.8	8.4
22. Bali	0.29	1.55	1090	40.0	19.8
23. Nusa Tenggara Barat	1.05	1.88	383	47.1	13.7
24. Nusa Tenggara Timur	2.49	1.82	361	53.0	15.2
25. Maluku	3.88	1.03	809	250	9.4
26. Irian Jaya	21.99	0.92	1247	410	5.0
27. Timor Timur	0.78	0.42	364	45.3	6.8
Indonesia	100.00	100.000			14.6

Sumber : Diolah dari Departemen Keuangan dan Biro Pusat Statistik

Jamaluddin Ahmad (1990), dalam studinya, telah mengidentifikasi beberapa faktor kunci yang menopang PAD Jakarta, yaitu :

Pertama, sektor perdagangan, manufaktur, dan jasa telah berkembang secara substansial. Kedua, pajak-pajak daerah, retribusi, dan penerimaan lainnya untuk Dati II ternyata dimasukkan dalam PAD Dati I. Ketiga, sumber-sumber PAD beralokasi di sektormodem yang umumnya terdaftar sehingga memudahkan pengumpulan pajak. Keempat, administrasi pajak daerah relatif menguntungkan.

Tabel 2 dan 3 menggambarkan anatomi sumber-sumber penerimaan daerah, masing-masing untuk Dati I dan Dati II seluruh Indonesia selama tahun anggaran 1986/1987 hingga 1992/93. Terlihat bahwa penerimaan terbesar bagi Dati I dan Dati II berasal dari sumbangan/bantuan pemerintah pusat, diikuti oleh PAD, bagi hasil pajak dan bukan pajak. Ironisnya, kendati titik berat otonomi daerah difokuskan pada Dati II, namun kenyataannya justru Dati II-lah yang paling tergantung pada sumbangan/bantuan dari pemerintah pusat.

**Tabel 2**  
**Anatomi Penerimaan Daerah Tingkat I Seluruh Indonesia, 1986/87 - 1992/93**

Pos-pos penerimaan	1986/87		1988/89		1990/91		1992/93	
	Jumlah (Rp milyar)	%	Jumlah (Rp milyar)	%	Jumlah (Rp milyar)	%	Jumlah (Rp milyar)	%
1. PAD	608,82	20,1	814,16	22,3	1438,31	26,4	1743,76	24,0
2. Bagi hasil pajak & bukan pajak	108,57	3,6	213,63	5,9	361,40	6,6	490,35	6,8
3. Sumbangan/ bantuan Pemerintah Pusat	2083,25	63,7	2388,71	65,4	3257,36	59,7	4493,83	61,7
4. Pinjaman daerah	10,91	0,4	8,74	0,2	22,48	0,4	46,37	0,6
5. Sisa lebih tahun sebelumnya	218,94	7,2	226,30	6,2	375,10	6,9	505,11	6,9
<b>JUMLAH PENERIMAAN APBD TK. I</b>	<b>3030,49</b>	<b>100</b>	<b>3651,54</b>	<b>100</b>	<b>5454,65</b>	<b>100</b>	<b>7279,41</b>	<b>100</b>

Sumber : Diolah dari Nota Keuangan dan RAPBN, berbagai tahun.

**Tabel 3**  
**Anatomi Penerimaan Daerah Tingkat II Seluruh Indonesia, 1986/87 - 1991/92**

Pos-pos penerimaan	1986/87		1988/89		1989/90		1991/92	
	Jumlah (Rp milyar)	%	Jumlah (Rp milyar)	%	Jumlah (Rp milyar)	%	Jumlah (Rp milyar)	%
1. PAD	293,62	19,6	403,93	15,8	478,06	15,7	705,28	12,9
2. Bagi hasil pajak & bukan pajak	147,40	9,9	266,69	10,4	426,77	14,2	677,37	12,4
3. Sumbangan/ bantuan Pemerintah Pusat	941,49	63,0	1790,94	69,7	2012,14	65,8	3833,37	70,3
4. Pinjaman daerah	54,67	3,7	31,53	1,2	26,49	0,9	79,68	1,5
5. Sisa lebih tahun sebelumnya	57,04	3,8	74,93	2,9	71,10	2,4	155,66	2,9
<b>JUMLAH PENERIMAAN APBD TK. I</b>	<b>1494,22</b>	<b>100</b>	<b>2568,02</b>	<b>100</b>	<b>3014,56</b>	<b>100</b>	<b>5451,35</b>	<b>100</b>

Sumber : Diolah dari Nota Keuangan dan RAPBN, berbagai tahun.

Bila diamati lebih mendalam, agaknya ada perbedaan komposisi PAD antara Dati I dan Dati II. Tabel 4 dan tabel 5 menunjukkan komposisi PAD masing-masing untuk Dati I dan Dati II seluruh Indonesia. Pada Dati I, penyumbang paling besar terhadap PAD adalah hasil pajak dan retribusi daerah, yang secara bersama-sama menyumbang sebesar 88% pada tahun 1988/89 dan menjadi 89,8% pada tahun 1992/93. Agaknya terjadi pergeseran peran, bahwa peranan pajak daerah yang menurun (dari 80,5% tahun 1988/89) menjadi 73,9% tahun 1992/93) digantikan oleh meningkatnya peran retribusi daerah (dari 7,6% tahun 1988/89 menjadi 15,8% tahun 1992/93). Besar kemungkinan ini diakibatkan oleh melonjaknya mobilisasi retribusi di Dati I terutama retribusi air bawah tanah dan

retribusi bahan galian golongan C.

Sama dengan Dati I, penyumbang utama PAD di Dati II adalah hasil pajak dan retribusi daerah, yang secara bersama-sama menyumbang sebesar 81,6% pada tahun 1988/89 dan menjadi 82,3% pada tahun 1992/93. Agak berbeda dengan Dati I dalam komposisi penyumbang terbesar PAD tingkat II ternyata dipegang oleh retribusi daerah, yang memasok kas PAD tingkat II sebesar Rp. 222 milyar pada 1988/89 (55% dari total PAD), dan meningkat menjadi Rp. 392 milyar (55,67% dari total PAD).

Urutan penyumbang terbesar PAD tingkat II selanjutnya berturut-turut adalah pajak daerah (26,6% dari total PAD) penerimaan lain-lain, penerimaan dinas-dinas, dan penerimaan laba BUMD.

Tabel 4

## Komposisi Pendapatan Asli Daerah Tingkat I Seluruh Indonesia, 1988/89 &amp; 1992/93

No.	Komponen PAD	REPELITA IV 1988/89		REPELITA V 1992/93	
		(Rp juta)	%	(Rp juta)	%
1.	Pajak	655.006,08	80,45	1.290.191,85	73,99
2.	Retribusi	61.774,38	7,59	275.271,03	15,79
3.	Penerimaan laba BUMD	16.721,13	2,05	40.183,01	2,30
4.	Penerimaan Dinas-dinas	46.011,56	5,65	24.899,87	1,43
5.	Penerimaan lain-lain	34.643,55	4,26	113.215,22	6,49
	JUMLAH	814.156,70	100,00	1.743.760,98	100,00

Sumber : Nota Keuangan dan RAPBN 1994/95, H.349

Tabel 5

## Komposisi Pendapatan Asli Daerah Tingkat II Seluruh Indonesia, 1988/89 &amp; 1992/93

No.	Komponen PAD	REPELITA IV 1988/89		REPELITA V 1992/93	
		(Rp juta)	%	(Rp juta)	%
1.	Pajak	107.443,76	26,60	187.824,07	26,63
2.	Retribusi	222.437,13	55,07	392.610,53	55,67
3.	Penerimaan laba BUMD	11.924,09	2,95	22.270,05	3,16
4.	Penerimaan Dinas-dinas	23.022,74	5,70	28.489,90	4,04
5.	Penerimaan lain-lain	39.098,01	9,68	74.085,70	10,50
	JUMLAH	403.925,73	100,00	705.280,25	100,00

Sumber : Nota Keuangan dan RAPBN 1994/95, H.378

### Penyebab Ketergantungan Fiskal.

Pertanyaan yang mungkin muncul adalah : apa yang menyebabkan rendahnya PAD sehingga terjadi ketergantungan fiskal Daerah terhadap Pusat ? Bagaimana alternatif solusi yang dapat diajukan untuk mengatasi masalah tersebut?

Setidaknya ada lima penyebab utama rendahnya PAD yang pada gilirannya

menyebabkan tingginya ketergantungan terhadap subsidi dari Pusat. Pertama, kurang berperannya perusahaan daerah sebagai sumber pendapatan daerah. Kendati penerimaan Dati I dari bagian laba BUMD selama 1988/89-1992/93 secara absolut meningkat pesat (tahun 1988/89 berjumlah Rp. 16,7 milyar meningkat menjadi Rp. 40,2 milyar pada tahun 1992/93, atau

mengalami pertumbuhan rata-rata per tahun sebesar 24,5%, namun sumbangannya terhadap pendapatan daerah relatif masih kecil. Penelitian Pusat Data Bisnis Indonesia (1992) menunjukkan bahwa rasio bagian laba BUMD terhadap total pendapatan daerah adalah hanya 2,14% pertahun selama 1986/87-1990/91. Secara spasial, penyumbang utama penerimaan laba BUMD terkonsentrasi di 3 propinsi, yaitu DKI Jakarta, Jawa Barat dan Jawa Tengah; dengan dominasi sumber penerimaan dari bank Pembangunan Daerah (BPD) dan Perusahaan Air Minum Daerah (PDAM).

Kedua adalah tingginya derajat sentralisasi dalam bidang perpajakan. semua pajaka utama, yang paling produktif dan buoyant baik pajak langsung dan tak langsung, ditarik oleh pusat. Pajak penghasilan badan maupun perorangan (termasuk migas). Pajak Pertambahan Nilai, bea cukai, PBB, royalti/IHHI/IHPH (atas minyak, pertambangan, kehutanan) semua diadministrasi dan ditentukan tarifnya oleh Pusat. Dua yang terakhir memang telah merupakan sharing revenues (penerimaan bagi hasil), namun kontribusinya dalam penerimaan Daerah relatif masih kecil (lihat tabel 2 dan 3). Alasan sentralisasi perpajakan yang sering dikemukakan adalah untuk mengurangi disparitas antar daerah, efisiensi administrasi, dan keseragaman perpajakan.

Penyebab ketiga adalah kendati pajak daerah cukup beragam ternyata hanya sedikit yang bisa diandalkan sebagian sumber penerimaan. Pajak daerah yang ada saat ini berjumlah 50 jenis pajak, tetapi yang dianggap bersifat ekonomis bila dilakukan pemungutannya hanya terdiri dari 12 jenis pajak saja (Davey, 1989). Sekitar

90% pendapatan Daerah Tingkat I hanya berasal dari dua sumber: Pajak Kendaraan Bermotor dan Balik Nama. Di Daerah Tingkat II, sekitar 85% pendapatan daerah hanya berasal dari enam sumber: pajak hotel dan restoran, penerangan jalan, pertunjukkan, reklame, pendaftaran usaha, ijin penjualan/pembikinan petasan dan kembang api. Boleh dikatakan, jenis pajak yang dapat diandalkan di Dati II hanya dari PBB. Pajak-pajak daerah lainnya sulit sekali untuk diharapkan karena untuk mengubah kebijakan pajak daerah memerlukan persetujuan dari Departemen Dalam Negeri dan Menteri Keuangan. Beberapa alternatif pemikiran untuk memecahkan masalah ini adalah: (1) mempertimbangkan kembali sistem bagi hasil dari penerimaan pajak kepada pemerintah daerah; (2) merombak Undang-Undang Pajak Daerah tahun 1957 agar potensi pajak-pajak daerah yang cukup banyak tersebut dapat memberikan penerimaan yang dapat diandalkan; (3) agaknya juga diperlukan reformasi pajak-pajak daerah dengan meniadakan pajak-pajak yang tidak produktif. Dengan cara ini, biaya pemungutan pajak dapat ditekan, distorsi dapat dikurangi, dan perhatian dapat difokuskan pada jenis yang lebih produktif. Apabila komitmen terhadap desentralisasi benar-benar diwujudkan, Pemda seharusnya diberi keleluasaan yang lebih tinggi dalam memungut dan mengelola pajak daerah yang ditugaskan kepadanya.

Faktor penyebab ketergantungan fiskal yang keempat bersifat politis. Ada yang khawatir apabila daerah mempunyai sumber keuangan yang tinggi akan mendorong terjadinya disintegrasi dan separatisme. Yugoslavia dan Uni Soviet sering ditunjuk sebagai contoh kuatnya



Pemda justru mendorong Pemda untuk memisahkan diri dari Pusat dan menyebabkan negara tersebut cerai berai. Karena itu sentralisasi diperlukan agar daerah tetap tergantung dengan Pusat, dan pada gilirannya bisa tetap dikendalikan oleh Pusat. Barangkali ini suatu kekhawatiran yang berlebihan. Saat ini situasinya sangat jauh berbeda dengan dasawarsa 1950-an, saat itu kesatuan bangsa dan Wawasan Nusantara belum sekuat sekarang. Apalagi UU No. 5/1974 telah jelas menekankan tilik berat desentralisasi pada Dati II. Titik berat desentralisasi pada Dati II sangat tepat karena fanatisme kedaerahan relatif kurang kedaerahan relatif kurang dibanding Dati I.

Faktor terakhir penyebab adanya ketergantungan tersebut adalah kelemahan dalam pemberian subsidi dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Selama ini pemerintah memberikan subsidi dalam bentuk blok (block grants) dan spesifik

(specific grants). Subsidi yang bersifat blok terdiri dari Inpres Dati I, Inpres Dati II, dan Inpres Desa Subsidi yang bersifat spesifik meliputi Inpres pengembangan wilayah, Sekolah Dasar, kesehatan, penghijauan dan reboisasi, serta jalan dan jembatan. Perbedaan utama antara subsidi blok dengan subsidi spesifik adalah bahwa daerah memiliki keleluasaan dalam penggunaan dana subsidi blok, sedang penggunaan dana subsidi spesifik sudah ditentukan oleh pemerintah pusat dan daerah tidak punya keleluasaan dalam menggunakan dana tersebut. Apabila dilihat dari sisi jumlah bantuan yang diterima oleh pemerintah daerah sejak Repelita I, maka bantuan yang bersifat spesifik jauh lebih besar dari pada blok (lihat tabel 6). Tidak berlebihan bila disimpulkan bahwa pemerintah pusat hanya memberi kewenangan yang lebih kecil kepada pemerintah daerah untuk merencanakan pembangunan di daerahnya.

**Tabel 6**  
**Perkembangan Inpres dan Komposisinya : Repelita I – V**  
**( dalam milyar Rupiah )**

Jenis Inpres	Repelita I		Repelita II		Repelita III		Repelita IV		Repelita V	
	Jumlah	%	Jumlah	%	Jumlah	%	Jumlah	%	Jumlah	%
1. Dati I	83,1	48,4	325,1	26,5	988,5	22,1	1.458,1	21,7	2.119,5	18,3
2. Dati II	46,4	27,0	304,0	24,8	757,2	16,9	1.101,5	16,4	2.077,7	18,0
3. Desa	24,9	14,5	103,3	8,4	332,2	7,4	992,0	14,7	869,0	7,5
4. Program										
Pengembangan Wilayah	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	43,9	0,7	112,5	1,0
5. Sekolah Dasar -	17,2	10,0	323,7	26,4	1.596,8	35,7	1.917,8	28,5	1.664,3	14,4
6. Kesehatan	0,0	0,0	94,5	7,7	326,8	7,3	455,5	6,8	926,0	8,0
7. Penghijauan & Reboisasi	0,0	0,0	76,5	6,2	268,8	6,0	167,0	2,5	232,9	2,0
8. Jalan & Jembatan	0,0	0,0	0,0	0,0	200,7	4,5	590,4	8,8	3.553,2	30,8
SPECIFIC GRANTS	17,2	10,0	494,7	40,3	2.393,1	53,5	3.174,6	47,2	6.488,9	56,2
<b>TOTAL INPRES</b>	<b>171,6</b>	<b>100</b>	<b>1.227,1</b>	<b>100</b>	<b>4.471,0</b>	<b>100</b>	<b>6.726,2</b>	<b>100</b>	<b>11.555,1</b>	<b>100</b>

Sumber : Ditjen Anggaran Departemen Keuangan sebagaimana dikutip oleh Hirawan (1993)

## Beberapa Catatan Akhir

Bila kondisi ketergantungan fiskal ini terus berlangsung, pembangunan daerah yang pesat akan berarti pula meningkatnya beban anggaran pusat. Masalahnya sekarang adalah setelah minyak dan gas tidak dapat diharapkan lagi sebagai motor penggerak pembiayaan pembangunan, maka kemampuan negara untuk melakukan sentralisasi semakin berkurang. Desentralisasi mau tidak mau menjadi alternatif yang layak untuk benar-benar diwujudkan. Kelihatannya desentralisasi kekuasaan dan distribusi pengambilan keputusan serta perimbangan keuangan yang pasti antara pusat daerah merupakan pilihan kebijakan strategik masa depan yang tidak dapat dihindarkan dan ditunda dalam PJPT II. Indikasi ini setidaknya terlihat dari diluncurkannya Pakto 1993 yang pekat dengan nada desentralisasi, dan diikuti dengan pencaangan proyek percontohan otonomi daerah pada 26 Dati II.

Oleh karena itu bisa dipahami mengapa para petinggi daerah begitu antusias menyambut proyek uji coba otonomi. Hanya saja, masih banyak yang mempertanyakan format otonomi daerah yang bagaimana yang akan diwujudkan? Setidaknya ada beberapa pertanyaan mendasar yang perlu dipikirkan dalam upaya mencari format otonomi daerah Indonesia.

Pertama, apakah wewenang yang diberikan kepada Pemda hanyalah wewenang dalam bidang administrasi ataukah juga diikuti oleh wewenang dalam bidang fiskal (keuangan)? Ada tendensi kuat, otonomi administrasi lebih menonjol dibanding otonomi keuangan. Bagaimana mungkin membiayai otonomi bila selama

ini subsidi/bantuan pusat masih jauh lebih besar dibanding Pendapatan Asli Daerah (PAD)? Memang mudah menyerahkan tugas kepada daerah. Namun tidak mudah menyerahkan sumber-sumber "gemuk" yang selama ini ditarik ke pusat untuk dialihkan, sebagian atau seluruhnya, kepada daerah. Agaknya Rancangan UU Perimbangan Keuangan Pusat Daerah, yang konon masih ada di laci Sekneg/Depkeu, sudah saatnya untuk dikeluarkan guna mengganti UU Perimbangan Keuangan produk tahun 1950-an.

Kedua, bagaimana bisa berbicara otonomi apabila bantuan spesifik (specific grants), yang penggunaannya diatur dengan ketat oleh pusat, masih lebih besar dibanding bantuan blok (block grants)? subsidi yang bersifat blok terdiri dari Inpres pengembangan wilayah, Sekolah Dasar, kesehatan, penghijauan dan reboisasi, serta jalan dan jembatan. Perbedaan utama antara subsidi blok dengan subsidi spesifik adalah bahwa daerah memiliki keleluasaan dalam penggunaan dana subsidi blok; sedang penggunaan dana subsidi spesifik sudah ditentukan oleh pemerintah pusat dan daerah tidak punya keleluasaan dalam menggunakan dana tersebut. Bila program otonomi daerah benar-benar mau direalisasikan, hendaknya bantuan yang bersifat blok lebih tinggi persinya dibanding bantuan spesifik.

Ketiga, apabila subsidi merupakan alat yang tidak mungkin ditiadakan (karena alasan negara kesatuan, misalnya), bagaimana mendesain alokasi subsidi dari pusat yang mampu mengakomodasi kebutuhan daerah? Pengamatan terhadap program-program Inpres menunjukkan bahwa program tersebut merupakan upaya

untuk mendesentralisasikan beberapa fungsi pemerintah pusat, terutama implementasi pembangunan infrastruktur, kepada jenjang pemerintahan yang lebih rendah. Memang, program Inpres merupakan instrumen kebijakan yang penting untuk menatasi masalah ketimpangan antara daerah dan kendala birokratis untuk memperkuat kapasitas Pemda. Kendati demikian, beberapa studi menemukan bahwa program Inpres hanya secara parsial mampu menjawab masalah tersebut. Besar kemungkinan yang terakhir ini disebabkan oleh beberapa masalah berikut ini : Pertama, dalam pengalokasian dana Inpres boleh dikata kecil sekali dipertimbangkan berbagai kebutuhan daerah. Kedua, transfer dana dari pusat mengabaikan perbedaan kemampuan daerah dalam membiayai pembangunan dari sumber-sumber asli daerah. Ketiga, disain dana dari pusat tidak mendorong daerah untuk meningkatkan PAD maupun meningkatkan pinjaman daerah.

Keempat, pemberian otonomi apakah dapat membuat aparat birokrasi Pemda semakin efisien dan efektif dalam menjalankan tugas? Selama ini, aparat Pemda mengeluh karena tugas "titipan" dari pusat amat banyak. Ibaratnya, dari dari jauh hingga orang mati menjadi tanggung jawab mereka. Kesimpangsiuran tugas dan pembiayaannya agaknya sudah saatnya dikoordinasikan antara kantor MenPan, Mendagri, dan Menkeu. Kelima, bagaimana peran kepala Daerah (Bupati dan Walikota) dalam menggerakkan dan mendayagunakan potensi sumberdaya dan sumberdana daerah? Dalam konteks ini, usulan David Osborne dan Ted Gaebler dalam buku laris *Reinventing Government* (1993) untuk

mengembangkan entrepreneurial spirit dalam sektor publik sebagai upaya *reinventing government* sungguh menarik untuk kita simak. Menurut mereka, semangat wirausaha tidak hanya dikonotasikan dengan pelaku bisnis tapi juga amat mungkin diterapkan bagi para pelaku di birokrasi dan lembaga pemerintah lainnya. Seorang wirausaha selalu berupaya menggunakan sumberdaya dengan cara yang baru untuk memaksimalkan produktivitas dan efektivitas. dalam konteks pemerintahan daerah, semangat wirausaha dapat diwujudkan dengan mengubah gaya manajemen yang hirarkis birokratis menjadi gaya manajemen yang lebih partisipatif (*participatory management dan teamwork organization*). Ini dapat dilakukan dengan: (1) menciptakan manajemen yang lebih mendukung inovasi dari bawah; (2) struktur yang tidak ketat/kaku; (3) lebih banyak memberi masukan daripada meminta masukan kepada pengambil keputusan; (4) otonomi pengambilan keputusan dan perencanaan yang lebih tinggi; dan (5) bekerja dalam suatu lingkungan tim kerja yang solid.

Keenam, bagaimana format kerjasama Kepala Daerah dengan DPRD dalam kerangka otonomi? Pemda di Indonesia, yang meliputi DPRD dan Kepala Daerah, adalah instuisi yang melayani masyarakat sekaligus merupakan instuisi politik. Karena penguasa daerah termasuk organisasi sektor publik, segala keputusannya selalu berdasarkan pertimbangan politik. Ini berarti keperluan dan desain suatu pendekatan manajemen baru dalam Pemda harus mempertimbangkan : (1) suatu pendekatan dan pemikiran yang baru mengenai

manajemen Pemda; (2) manajemen yang mendukung proses politik; (3) kepentingan daerah (local choisce) yang mencerminkan pilihan nilai dan sanggup merespon aspirasi penduduk daerah.

Akhirnya, program percontohan yang sudah dicanangkan Kepala Negara hendaknya didukung oleh semua pihak tidak hanya Pemda namun juga departemen dan para pejabat di pusat. Perlu digarisbawahi, otonomi hanyalah sekedar alat bukan tujuan bagi pembangunan daerah maupun upaya menuju *local democracy*. Karena itu tepat sekali pesan dan keinginan Presiden Soeharto bahwa otonomi daerah justru akan lebih mengembangkan dan mengukuhkan akar demokrasi Pancasila. Insya Allah.

#### Daftar Pustaka

- Alien, HJB (1990) *Cultivating the Grass Roots: Why Local Government Matters*. Bombay : International Union of Local Authorities.
- Amal, Ichlasul, (1990) ' Birokrasi Hubungan Pusat-Daerah: Dilema Pembangunan dan Ketergantungan', dalam FISIPOL UGM, *Percikan Fisipol UGM tentang Pembangunan*, Yogyakarta : UGM
- Cheema, G>S. and Rondinelli, D.A. (eds.) (1983) *Decentralization and Development; Policy Implementasikan in Developing Countries*. Beverly Hills: Sage Publications.
- Davey, Kenneth (1979) *Central-Local Financial Relations: A Report for the Government of Indonesia*. Birmingham : ILGS.
- Departemen Keuangan RI (1994), *Nota Keuangan dan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara 1994/95*, Jakarta.
- Devas, Nick (1988)'Local Taxation in Indonesia: Opportunities for Reform', *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, August.
- (1989) *Keuangan Pemerintah Daerah di Indonesia*, Jakarta: UI Press.
- Hirawan, Susiyati B. (1990) *The Role of Revenue Sharing in Intergovernmental Financial Relations: The Indonesia Case* unpublished Ph.D dissertation, Birmingham: School of Public Policy, University of Birmingham.
- (1993), 'Pengembangan pola Bantuan Daerah dalam Pelita VI (Pembangunan Jangka Panjang Tahap II', *Ekonomi dan Keuangan Indonesia*, no. 3, h. 295-317.
- Iskandar, Dono D., (1993)'Masalah dan Prospek Pembiayaan Pembangunan Daerah' makalah dalam Sidang Pleno ISEI VII *Pendanaan Pembangunan : Peluang dan Tantangan*, Jakarta: ISEI.
- Kritiadi, JB (1991)'Mencari Kriteria Alokasi Dana Redgional Prospek Kebijaksanaan yang Ideal', *Prisma*, no.8, h. 44-49
- Kuncoro, Mudrajad (1992) *Local Government System in Indonesia*, discussion paper, Birmingham: Institute of Local Government Studies, University of Birmingham.
- (1993)'The Political Economy of Decentralization in Indonesia, Toward Cultivating the Grass-roots?' *The Indonesia Quartely*, no.3, h.344-58
- (1994)'Manajemen Pembangunan dalam PJPT II: Menuju Desentralisasi?' *Manajemen dan Usahawan Indonesia*, no. 4, April, h8-12
- (1995) 'Desentralisasi Fiskal di Indonesia: Dilema Otonomi dan Ketergantungan', *Prisma*, akan segera terbit.
- Kuncoro, Mudrajad, samsubar Saleh dan Lincoln Arsyad (1994), *Desentralisasi Fiskal: Tinjauan dan Implikasinya bagi Repelita VI*, laporan Penelitian DPP/SPP, Yogyakarta Fakultas Ekonomi UGM

- Leemans, AF (1970) *Changing Pattern of Local Government*. The Hague: International Union of Local Authorities.
- Osborne, David dan Ted Gaebler (1993) *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, New York: Penguin Books Ltd.
- Mac Andrews, C. (ed) (1986) *Central Government and Local Development in Indonesia* Singapore : Oxford University Press.
- Maddick, R (1983) *Democracy, Decentralization and Development*, Bombay: Asia Publishing House
- Ravallion, Martin (1988), 'Inpres and Inequality: A distributional Perspective on the Centre's Regional Disbursements', *Bulletin of Indonesia Economic Studies*, no.3 h 53-71
- Sumitro (1989) *Desentralisasi Dalam Pelaksanaan Manajemen Pembangunan*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan
- Wibisono, Christianto, Rudy suryadi, Rita S.L. Rayer (eds) (1992) *Indonesia Regional Profile*, Jakarta: Pusat Data bisnis Indonesia.