

# Desentralisasi Fiskal di Indonesia

## Dilema Otonomi dan Ketergantungan

*Komitmen politik yang terdapat dalam Undang-undang tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah adalah otonomi daerah yang nyata, bertanggung jawab dan dinamis. Namun dalam prakteknya terjadi sentralisasi yang dominan baik dalam perencanaan maupun implementasi pembangunan. Ketergantungan keuangan pemerintahan daerah terhadap pemerintahan pusat tetap tinggi. Pemerintahan daerah kebilangan kekeluargaan bertindak memutuskan sesuatu yang penting. Bagaimana kesiapan Pemda Tingkat II memasuki era otonomi daerah.*

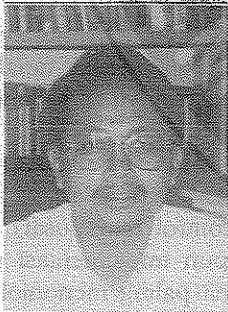
### Mudrajad Kuncoro

Staf Pengajar FE-UGM

Sejak tahun 1966, pemerintah Orde Baru (Orba) telah membangun suatu pemerintahan nasional yang kuat dengan menempatkan stabilitas politik sebagai landasan untuk mempercepat pembangunan ekonomi Indonesia. Politik sebagai panglima telah digantikan oleh ekonomi sebagai panglima, dan mobilisasi massa atas dasar kepartaian secara perlahan digeser oleh birokrasi dan politik teknokratis. Dalam konstelasi politik yang baru ini, militer menempati posisi yang paling atas dalam hirarki kekuasaan.

Kenyataan menunjukkan bahwa pemerintah Orba telah berhasil dalam melenyapkan *hyperinflasi* (inflasi beratus-ratus persen), mengubah modal yang mengalir ke luar negeri menjadi arus masuk modal swasta yang substansial, mengubah defisit cadangan devisa menjadi selalu positif, mempertahankan harga beras dan meningkatkan produksi beras sampai pada tingkat swasembada, menciptakan pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan, dan menurunkan jumlah penduduk yang berada dalam garis kemiskinan.<sup>1</sup> Prestasi politik dan ekonomi yang mengesankan itu, telah ditupang dengan kontrol dan inisiatif program pembangunan dari pusat.

Dalam kerangka struktur sentralisasi kekuasaan politik dan otoritas administrasi inilah, Undang-undang Nomor 5 tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah diluncurkan. Un-



Mudrajad Kuncoro lahir di Yogyakarta, 4 September 1965; Memperoleh gelar sarjana ekonomi dari Fakultas Ekonomi UGM (1989); Gelar Diploma in Local Government Finance (1992) dan Master of Social Science (1993) diperoleh dari University of Birmingham, Inggris.

1. Diskusi lebih lanjut mengenai catatan 'keberhasilan' pembangunan Indonesia lihat misalnya World Bank, *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, (Oxford: Oxford University Press, 1993), Anne Both, ed., *The Oil Boom and After: Indonesian Economic Policy and Performance in the Soeharto Era*, (Oxford: Oxford University Press, 1992).

Meskipun  
UU No. 5/1974  
adalah suatu  
komitmen politik,  
namun dalam  
praktek yang  
terjadi adalah  
sentralisasi yang  
dominan baik  
dalam  
perencanaan  
maupun  
implementasi  
pembangunan  
Indonesia

dang-undang telah meletakkan dasar sistem hubungan pusat-daerah yang dirangkum dalam tiga prinsip: Pertama, *desentralisasi* yang mengandung arti penyerahan urusan pemerintahan dari Pemerintah atau Daerah tingkat atasnya kepada Daerah di bawahnya. Kedua, *dekonsentrasi* yang berarti pelimpahan wewenang dari Pemerintah atau Kepala Wilayah atau Kepala Instansi vertikal tingkat atasnya kepada Pejabat-pejabat di Daerah. Ketiga, *tugas perbantuan (medebewind)* yang berarti pengkoordinasian prinsip desentralisasi dan dekonsentrasi oleh Kepala Daerah, yang memiliki fungsi ganda sebagai penguasa tunggal di daerah dan wakil pemerintah pusat di daerah. 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.

Ditekankan juga bahwa titik berat desentralisasi di Indonesia adalah Daerah Tingkat II (Dati II)<sup>2</sup>. Dasar pertimbangannya adalah: *pertama*, dari dimensi politik, Dati II dipandang kurang mempunyai fanatisme kedaerahan sehingga resiko gerakan separatisme dan peluang berkembangnya aspirasi federalis secara relatif menjadi 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 mengetahui 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. "Nyata" berarti otonomi secara nyata diperlukan sesuai dengan situasi dan kondisi obyektif di daerah. "Bertanggung jawab" mengandung arti pemberian otonomi diselaraskan atau diupayakan untuk memperlancar pembangunan di seluruh pelosok tanah air. "Dinamis" berarti pelaksanaan otonomi selalu menjadi sarana dan dorongan untuk lebih baik dan maju.

Masalahnya kini, meskipun harus diakui bahwa UU No. 5/1974 adalah suatu komitmen politik, namun dalam praktek yang terjadi adalah sentralisasi (baca: kontrol dari pusat) yang dominan baik 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 penting, dan adanya campur tangan pemerintah pusat yang tinggi terhadap Pemda. Artikel ini terutama akan membahas masalah ini. Tentunya menarik juga untuk mengkait-

2. Belakangan ini dipertegas dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah (PP) nomor 45 tahun 1992 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah dengan titik berat pada Dati II.

kan masalah ketergantungan fiskal dengan kesiapan Dati II menuju era otonomi daerah. Hal ini akan direalisasikan dengan proyek percontohan otonomi daerah di 26 Dati II yang dicanangkan April 1995.

## Ide Dasar Desentralisasi

Sejarah perekonomian mencatat desentralisasi telah muncul ke permukaan sebagai paradigma baru dalam kebijakan dan administrasi pembangunan sejak dasawarsa 1970-an. Tumbuhnya perhatian terhadap desentralisasi tidak hanya dikaitkan dengan gagalnya perencanaan terpusat dan populernya strategi pertumbuhan dengan pemerataan (*growth with equity*), tetapi juga adanya kesadaran bahwa pembangunan adalah suatu proses yang kompleks dan penuh ketidakpastian yang tidak dapat dengan mudah dikendalikan dan direncanakan dari pusat. Karena itu dengan penuh keyakinan para pelopor desentralisasi mengajukan sederet panjang alasan dan argumen tentang pentingnya desentralisasi dalam perencanaan dan administrasi di negara Dunia Ketiga.<sup>3</sup>

Ada berbagai pengertian desentralisasi. Leemans, misalnya, membedakan dua macam desentralisasi: *representative local government and field administration*.<sup>4</sup> Maddick mendefinisikan desentralisasi sebagai proses dekonsentrasi dan devolusi.<sup>5</sup> Devolusi adalah penyerahan kekuasaan untuk melaksanakan fungsi-fungsi tertentu kepada pemerintah daerah; sedang dekonsentrasi merupakan pendelegasian wewenang atas fungsi-fungsi tertentu kepada staf pemerintah pusat yang tinggal di luar kantor pusat.

Tabel 1 barangkali dapat membantu untuk membedakan kedua istilah yang seringkali digunakan oleh berbagai penulis. Di situ terlihat bahwa pemerintah daerah pada umumnya dianggap sebagai manifestasi struktural dari desentralisasi (*political decentralization*). Sementara itu, administrasi lapangan (*field administration*)

TABEL 1. Dekonsentrasi versus Desentralisasi

Isilah dikaitkan dengan	Dekonsentrasi	Desentralisasi
Prinsip organisasi	Deconcentration (French Writers)	Desentralisation (French Writers)
	Deconcentration (UN Report)	Devolution (UN Report)
	Bureaucratic Decentralisation	Democratic Decentralisation
	Administrative Decentralisation	Political Decentralisation
Struktur di mana prinsip ini mendominasi	Field Administration	Local government
	Regional Administration	Local self government
	Prefectoral Administration	Municipal Administration
Praktek	Delegation of Power	Devolution of Power

Sumber: Mawhood (1983) dalam Mudrajad Kuncoro, "Manajemen Pembangunan dalam PJPT II: Menuju Desentralisasi", *Usahawan Indonesia*, no. 4, tahun XXIII, April 1994, hal. 9.

3. Lihat misalnya Hubert J.B. Allen, *Cultivating the Grass Roots: Why Local Government Matters* (Bombay: All-India Institute of Local Self-Government, 1990), bab 2.

4. A.F. Leemans, *Changing Pattern of Local Government*, The Hague: International Union of Local Authorities, 1970.

5. R. Maddick, *Democracy, Decentralisation and Development* (Bombay: Asia Publishing House, 1983).

tration) atau desentralisasi administratif adalah kata lain dari de-konsentrasi. Pemerintah pusat dapat memilih apakah akan menekankan pada pemerintah daerah (Pemda) ataukah pada administrasi lapangan. Pilihan tergantung pada apakah administrasi lapangan dapat seefektif Pemda dalam mengurangi tekanan pusat dan mengembangkan periferi. Di pihak lain, apakah Pemda melayani kebutuhan masyarakat secara lebih efisien dibandingkan dengan agen/kantor pemerintah pusat di daerah? Perbedaannya akan terletak terutama pada kemampuan untuk memahami kebutuhan dan masalah daerah, serta tingkat tanggungjawab yang diembannya.

Di Indonesia, dekonsentrasi dan desentralisasi agaknya merupakan klasifikasi sistem administrasi pemerintah daerah yang lebih populer digunakan. Ini tercermin dari pasal 18 UUD 1945 beserta serangkaian undang-undang yang mengatur implementasinya.

### Sejarah Desentralisasi Indonesia

*Sentralisasi atau pun desentralisasi sebagai suatu sistem administrasi pemerintahan, dalam banyak hal, tidak dapat dilepaskan dari proses pertumbuhan suatu negara*

Sentralisasi atau pun desentralisasi sebagai suatu sistem administrasi pemerintahan, dalam banyak hal, tidak dapat dilepaskan dari proses pertumbuhan suatu negara. Sejarah mencatat desentralisasi di Indonesia mengalami pasang naik dan surut seiring dengan perubahan konstelasi politik yang melekat dan terjadi pada perjalanan kehidupan bangsa.

Pada pra kemerdekaan, Indonesia dijajah Belanda dan Jepang. Penjajah telah melaksanakan desentralisasi yang bersifat sentralistis, birokratis dan feodalistis demi untuk kepentingan mereka. Penjajah Belanda menyusun suatu hirarki Pangreh Praja Bumiputra dan Pangreh Praja Eropa yang harus tunduk kepada Gubernur Jenderal. Dikeluarkannya *Decentralisatie Wet* pada tahun 1903, yang ditindaklanjuti dengan *Bestuurshervorming Wet* pada tahun 1922, menetapkan daerah untuk mengatur rumah tangganya sendiri sekaligus membagi daerah-daerah otonom yang dikuasai Belanda menjadi *gewest* (identik dengan propinsi saat ini), *regentschap* (kabupaten saat ini), dan *staatsgemeente* (kotamadya sekarang). Pemerintah pendudukan Jepang pada dasarnya melanjutkan sistem pemerintahan daerah seperti zaman Belanda, dengan perubahan ke dalam bahasa Jepang.

Pemerintah Hindia Belanda, menjelang meletusnya Perang Dunia II, pernah mengembangkan ide sistem administrasi yang desentralistis atas dasar federasi. Ide desentralisasi dan federasi ingin dihidupkan kembali setelah perang usai untuk melegitimasi pemerintahannya di Indonesia dan menghancurkan kekuatan pendudukan Republik. Bisa dipahami kenapa konsep desentralisasi dan federasi menjadi sangat tidak populer. Citra desentralisasi dan federasi tidak dapat dilepaskan dari politik *divide et impera* dan kekuatan-kekuatan pro-NICA dan anti revolusi kemerdekaan.<sup>6</sup>

6. Diskusi lebih lanjut mengenai sejarah desentralisasi pra-Orde Baru lihat misalnya Ichlasul Amal, "Birokrasi Hubungan Pusat-Daerah: Dilema Pembangunan dan Ketergantungan," dalam FISIPOL UGM, *Percikan Pemikiran Fisipol UGM tentang Pembangunan* (Yogyakarta: UGM, 1990).

Sejak pemerintahan Republik Indonesia beberapa Undang-undang tentang pemerintahan daerah telah ditetapkan dan berlaku silih berganti. Ini dimaksudkan untuk mencari bentuk dan susunan pemerintahan yang sesuai dengan situasi dan kondisi yang lebih cocok dan memenuhi harapan, serta sesuai dengan tuntutan pembangunan. Pendulum sentralisasi dan desentralisasi pun bergoyang-goyang mengikuti konfigurasi kekuasaan saat itu. Sampai dengan 1959 berlaku *de facto federalism*, yaitu lemahnya kekuasaan pusat atas daerah seiring dengan turunnya efektifitas kekuasaan pusat dan menjamurnya gerakan separatisme. Dekrit 5 Juli 1959 menandai sentralisasi sepenuhnya di tangan pusat hingga tahun 1966.

Berdasarkan prinsip otonomi yang dianut, perkembangan prinsip dan tingkatan otonomi pemerintahan daerah di Indonesia sejak merdeka dapat dirangkum dalam tabel 2. Pada dasarnya isi dan luas rumah tangga daerah dibedakan menjadi: (1) rumah tangga secara *materiil*, yang bersumber pada ajaran rumah tangga materiil (*materiele huishoudingsbegrip*) di mana terdapat pembagian kewenangan secara terperinci antara tugas pemerintah pusat dan daerah; (2) rumah tangga secara *riil* (*reële huishoudingsbegrip*), yaitu suatu sistem rumah tangga yang didasarkan pada keadaan, faktor, tindakan dan kebijaksanaan yang nyata, sehingga terdapat harmoni antara tugas dan kemampuan dan kekuatan baik dalam daerah itu sendiri maupun dengan pemerintah pusat; (3) rumah tangga secara *formal* (*formale huishoudingsbegrip*), di mana tidak terdapat perbedaan dari sisi sifat dan urusan yang diselenggarakan oleh pemerintah pusat dan daerah, sehingga perbedaan tugas yang dilaksanakan dengan kesanggupan daerah yang bersangkutan. Dalam sistem ini terkenal adanya urusan pangkal dan tambahan sesuai dengan sifat nyata daerah atas dasar kemampuannya.<sup>7</sup>

### 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.<sup>8</sup>

TABEL 2. Prinsip dan Tingkatan Otonomi Berdasarkan UU Pemerintah Daerah yang Berlaku

Undang-undang	Prinsip	Tingkatan
No. 1 tahun 1945	Materiil	3 Tingkatan: a. Bekas karesidenan b. Kabupaten c. Kota
No. 22 tahun 1984	Formil dan materiil (nil)	3 Tingkatan: a. Propinsi b. Kabupaten/kota besar c. Desa/kota kecil
No. 1 tahun 1957	Formil dan materiil (nil)	3 Tingkatan a. Propinsi b. Kabupaten/kota besar c. Desa/kota kecil
No. 18 tahun 1965	Riil seluas-luasnya	3 Tingkatan a. Propinsi b. Kabupaten/kotamadya c. Kecamatan/kotapraja
No. 5 tahun 1974	Riil bertanggungjawab	2 Tingkatan a. Propinsi b. Kabupaten/kotmadya

Sumber: Dirjen PUOD sebagaimana dikutip oleh Tjahya Supriatna (1993).

7. Lihat Tjahya Supriatna, *Sistem Administrasi Pemerintahan di Daerah* (Jakarta: Bumi Aksara, 1993), bab 1.

8. Lihat J.B. Kristiadi, "Mencari Kriteria Alokasi Dana Regional Prospek Kebijakan yang Ideal," *Prisma*, no. 8, 1991, hal. 44-49.



*Pertama*, Pendapatan Asli Daerah (PAD), yang bersumber dari pajak daerah, retribusi daerah dan hasil perusahaan daerah. Adapun pajak pusat yang diserahkan kepada daerah menjadi pajak daerah meliputi pajak verponding, pajak verponding Indonesia, pajak rumah tangga, pajak kendaraan bermotor, pajak jalan, pajak potong hewan, pajak kopra, dan pajak pembangunan. *Kedua*, sebagian dari hasil pemungutan pajak negara tertentu, bea masuk, bea keluar dan cukai diserahkan kepada daerah. Pajak negara tertentu tersebut adalah pajak peralihan, pajak upah, pajak meterei, pajak kekayaan, dan pajak perseroan. *Ketiga*, ganjaran, subsidi, dan bantuan, diberikan kepada daerah dalam hal-hal tertentu.

Bagi hasil pajak serta ganjaran, subsidi dan bantuan yang tidak dapat dilaksanakan berdasarkan UU No.32 tahun 1956 diganti dengan:<sup>9</sup> *Pertama*, penyerahan tambahan 3 pajak negara kepada daerah, yaitu: bea balik nama kendaraan bermotor, pajak radio dan pajak bangsa asing. Dengan demikian Daerah memungut 11 macam pajak. *Kedua*, Subsidi Daerah Otonom (SDO) diberikan sebagai ganti dari bagi hasil pajak di atas. *Ketiga*, sebagai ganti ganjaran, subsidi, dan bantuan diperkenalkan program Bantuan Inpres sejak tahun 1969. *Keempat*, pinjaman kepada daerah dimulai dengan bantuan uang IPEDA (tahun 1969), bantuan Inpres Pasar (tahun 1976) dan pinjaman lain (tahun 1978).

Berpijak pada tiga asas desentralisasi (dekonsentrasi, desentralisasi, dan tugas 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.

## **Realitas Hubungan Fiskal**

### *Rendahnya PAD*

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 dibandingkan 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

*Realitas hubungan fiskal antara pusat-daerah ditandai dengan tingginya kontrol pusat terhadap proses pembangunan daerah. Ini jelas terlihat dari rendahnya proporsi PAD terhadap total pendapatan daerah dibandingkan dengan besarnya subsidi yang didrop dari pusat*

9. *Ibid.*

(BUMD), dan penerimaan lain-lain. Tabel 3 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 dibandingkan dengan PAD dalam pembiayaan pembangunan daerah. Bila diperinci, PAD hanya membiayai pengeluaran rutin daerah sebesar kurang dari 30%; bahkan untuk Dati II lebih buruk lagi karena kurang dari 22% pengeluaran rutinnya di-biayai oleh PAD.<sup>10</sup>

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%. Jamaluddin Ahmad, dalam studinya<sup>11</sup>, telah mengidentifikasi beberapa faktor kunci yang menupang PAD Jakarta. *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 berlokasi di sektor moderen yang umumnya terdaftar sehingga memudahkan pengumpulan pajak. *Keempat*, administrasi pajak daerah relatif menguntungkan.

Tabel 4 dan 5 menggambarkan anatomi sumber-sumber penerimaan daerah, masing-masing untuk Dati I dan Dati II seluruh Indonesia selama tahun anggaran 1986/87 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

TABEL 3. Indikator-indikator Kunci

Propinsi	Persentase luas	Persentase penduduk		Rata-rata % PAD terhadap pendapatan 1984/85-1990/91
		1980	1990	
DI Aceh	2,88	1,77	1,90	11,3
Sumatera Utara	3,69	5,67	5,72	19,2
Sumatera Barat	2,59	2,31	2,23	24,7
Riau	4,93	1,47	1,84	17,1
Jambi	2,34	0,92	1,12	14,9
Sumatera Selatan	5,40	3,14	3,50	21,9
Bengkulu	1,10	0,52	0,66	12,9
Lampung	1,74	3,14	3,35	13,3
DKI Jakarta	0,03	4,41	4,60	58,1
Jawa Barat	2,41	18,61	19,73	15,6
Jawa Tengah	1,78	17,20	15,91	13,3
DI Yogyakarta	0,17	1,87	1,62	12,3
Jawa Timur	2,50	19,79	18,31	19,3
Kalimantan Barat	7,65	1,68	1,81	8,4
Kalimantan Tengah	7,95	0,65	0,78	9,5
Kalimantan Selatan	1,96	1,40	1,45	9,8
Kalimantan Timur	10,55	0,83	1,05	14,9
Sulawesi Utara	0,97	1,43	1,38	10,9
Sulawesi Tengah	3,63	0,87	0,95	5,9
Sulawesi Selatan	3,79	4,11	3,89	24,8
Sulawesi Tenggara	1,44	0,61	0,75	8,4
Bali	0,29	1,67	1,55	19,8
Nusa Tenggara Barat	1,05	1,85	1,88	13,7
Nusa Tenggara Timur	2,49	1,86	1,82	15,2
Maluku	3,88	0,96	1,03	9,4
Irian Jaya	21,99	0,79	0,92	5,0
Timor Timur	0,78	0,38	0,42	6,8
Indonesia	100,00	100,00	100,00	14,6

Sumber: Diolah dari Nota Keuangan dan RAPBN 1992/93; Statistik Indonesia 1990.

10. Lihat Dono D. Iskandar, "Masalah dan Prospek Pembiayaan Pembangunan Daerah," makalah dalam Sidang Pleno ISEI VII, "Pendanaan Pembangunan: Peluang dan Tantangan," Jakarta, ISEI, 1993.

11. Lihat Jamaluddin Ahmad, *Hubungan Keuangan Antar Pemerintah Pusat-Daerah di Indonesia: Kasus DI Aceh, Jawa Timur*, disertai Doktor, Yogyakarta, Universitas Gadjah Mada, 1990 (tidak dipublikasikan).

TABEL 4. Anatomi Penerimaan Daerah Tingkat I Seluruh Indonesia, 1986/87-1992/93

Pos-pos Penerimaan	1986/87		1988/89		1990/91		1992/93	
	Jumlah (milyar Rp)	%	Jumlah (milyar Rp)	%	Jumlah (milyar Rp)	%	Jumlah (milyar Rp)	%
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	361,41	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
Jumlah penerimaan APBD TK. I	3030,49	100,0	3654,54	100,0	5454,65	100,0	7279,41	100,0

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

TABEL 5. Anatomi Penerimaan Daerah Tingkat II Seluruh Indonesia, 1986/87-1991/92

Pos-pos penerimaan	1986/87		1988/89		1989/90		1991/92	
	Jumlah (milyar Rp)	%	Jumlah (milyar Rp)	%	Jumlah (milyar Rp)	%	Jumlah (milyar Rp)	%
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	1 790,94	69,7	2 012,14	65,8	3 833,37	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
Jumlah penerimaan APBD TK. II	1 494,22	100,0	2 568,02	100,0	3 014,56	100,0	5 451,35	100,0

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

berat otonomi daerah difokuskan pada Dati II, namun kenyataannya justru Dati II-lah yang paling tergantung pada sumbangan/bantuan pemerintah pusat. Sebagian besar Dati II di Indonesia, tepatnya 173 Dati II atau 59,25% dari total Dati II Indonesia, memiliki angka prosentase PAD terhadap total belanja daerah kurang dari 15% (lihat tabel 6). Dengan kata lain, ini menunjukkan betapa rendahnya kemampuan daerah dalam menggali sumber-sumber daerahnya sendiri. Bisa dipahami apabila bantuan dan subsidi dari pusat lebih mendominasi pembiayaan pembangunan daerah dibandingkan dengan PAD. Kemampuan untuk menyelenggarakan otonomi daerah, berdasarkan indikator desentralisasi fiskal, boleh dikata masih kecil.

Bila diamati lebih mendalam, agaknya ada perbedaan komposisi PAD antara Dati I dan Dati II. Tabel 7 dan tabel 8 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 kemungkinannya hal 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.

#### *Dominannya Transfer dari Pusat*

Rendahnya PAD dan pada waktu yang sama tingginya transfer dari dana dari pusat menimbulkan kesan pelaksanaan peran dekonsentrasi masih jauh lebih mencuat daripada desentralisasi.<sup>12</sup> Subsidi atau transfer dana dari pusat kepada daerah selama ini melalui tiga jalur. *Pertama*, SDO (Subsidi Daerah Otonom), yaitu transfer kepada Pemda untuk membiayai pengeluaran rutin.

*Kedua*, program Inpres (dana non-DIP) baik yang bersifat sektoral maupun umum dan digunakan untuk membantu Pemda (propinsi, kabupaten/kotamadya, desa) untuk membiayai pengeluaran rutin dan pembangunan, sekaligus sebagai upaya untuk mengatasi ketidakseimbangan struktur keuangan antardaerah. Termasuk dalam program Inpres adalah Inpres Kabupaten, Propinsi, Desa, SD, Kesehatan, Pasar,

TABEL 6. Distribusi Dati II Besarnya PAD 1986/87-1990/91

Persentase PAD terhadap total belanja Dati II	Jumlah Dati II	Persentase
0,00 - 5,0	54	18,49
5,01 - 10,0	68	23,29
10,01 - 15,0	51	17,47
15,01 - 20,0	35	11,89
20,01 - 25,0	22	7,53
25,01 - 30,0	22	7,53
30,01 - 35,0	9	3,09
35,01 - 40,0	12	4,11
40,01 - 45,0	19	4,45
45,01 - 50,0	4	1,37
50,01 - 55,0	1	0,34
> 50,0	1	0,34
Total	292	100,00

Sumber: Mashuri Maschab, et al. (1991).

TABEL 7. Komposisi Pendapatan Asli Daerah Tingkat I Seluruh Indonesia, 1988/89 & 1992/93

Komponen PAD	REPELITA IV 1988/89		REPELITA IV. 1988/89	
	Jumlah (juta Rp)	%	Jumlah (juta Rp)	%
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 BUMN	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, hal. 349

12. Banyak yang sependapat bahwa kemampuan daerah dapat dilihat setidaknya dari sumber pendapatan sendiri (PAD) dan kemampuan aparat daerah (rasio pegawai Dati II terhadap penduduk dan tingkat pendidikan formal aparat daerah). Namun bila dua indikator ini digunakan ternyata lemah sekali dalam menunjang pelaksanaan otonomi daerah. Diskusi lebih lanjut lihat Miftah Thoha, "Otonomi dan Pembangunan Daerah," *Jurnal Tabunan CIDES*, no. 1, 1994, hal. 165-178.

Penghijauan, Jalan *Ketiga*, DIP (pengeluaran sektoral) yang dialokasikan untuk membiayai proyek-proyek/pengeluaran pembangunan, sebagai perwujudan mekanisme dekonsentrasi.

TABEL 8. Komposisi Pendapatan Asli Daerah Tingkat I Seluruh Indonesia, 1988/89 & 1992/93

Komponen PAD	REPELITA IV 1988/89		REPELITA IV 1992/93	
	jumlah (juta Rp)	%	jumlah (juta Rp)	%
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 BUMN	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, hal. 378.

TABEL 9. Komposisi masing-masing Transfer Terhadap Total Transfer (Grants) dan Rasio Total Transfer Terhadap Pengeluaran Pemerintah Pusat selama 1983-1989 (dalam %)

Tahun	SDO	Inpres	DIP	Total Grants	Total Grants/ Pengeluaran Pemerintah
1983	25	22	53	100	33,19
1984	28	20	52	100	34,68
1985	30	16	54	100	36,29
1986	45	22	34	100	27,14
1987	47	18	35	100	22,39
1988	50	19	31	100	18,31
1989	49	16	35	100	18,98
Rata-rata	39	19	42	100	27,28
Pertumbuhan <sup>1</sup>	+49,2	42,1	49,5	22,8	

Sumber: Diolah dan World Bank (1991).

Catatan: 1. Pertumbuhan dalam nilai nil (1983=100) selama 1983-89.

Tabel 9 menunjukkan proporsi masing-masing transfer terhadap total transfer selama 1983-1989. SDO meningkat secara positif sementara Inpres dan DIP menurun secara substansial. Rata-rata selama periode pasca bonanza minyak tersebut proporsi total transfer kepada Pemda terhadap total pengeluaran pemerintah pusat adalah 27,28%.

Pengamatan terhadap program-program Inpres menunjukkan bahwa program tersebut merupakan upaya untuk mendesentralisasi beberapa fungsi pemerintah pusat, terutama implementasi pembangunan infrastruktur, kepada jenjang pemerintahan yang lebih rendah. Program Inpres merupakan instrumen kebijakan yang penting untuk mengatasi masalah ketimpangan antardaerah dan kendala birokratis untuk memperkuat kapasitas Pemda. Kendati demikian, beberapa studi<sup>13</sup> menemukan bahwa program Inpres hanya secara parsial mampu menjawab masalah tersebut. Besar kemungkinan yang terakhir ini disebabkan oleh beberapa masalah. *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 baik untuk peningkatan PAD maupun peningkatan pinjaman daerah.

### Penyebab Ketergantungan Fiskal

Apa yang menyebabkan rendahnya PAD sehingga terjadi ketergantungan fiskal Daerah terhadap Pusat? Bagaimana alternatif solusi yang dapat diajukan untuk mengatasi masalah tersebut?

13. Lebih lanjut lihat Susiyati B. Hirawan, *The Role of Revenue Sharing in Inter-governmental Financial Relations: The Indonesian Case*, Unpublished Ph.D dissertation, Birmingham, School of Public Policy, University of Birmingham, 1990, Martin Ravallion, "Inpres and Inequality: A Distributional Perspective on the Centre/Regional Disbursements," *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, vol. 24, no. 3, Desember 1988, hal 53-71.

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% per tahun selama 1986/87-1990/91.<sup>14</sup> 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 pajak utama, yang paling produktif dan *buoyant* baik pajak langsung maupun pajak tak langsung, ditarik oleh Pusat. Pajak penghasilan badan dan pajak penghasilan perorangan (termasuk migas), Pajak Pertambahan Nilai, bea cukai, PBB, royalti/IHH/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 antardaerah, efisiensi administrasi, dan keseragaman perpajakan.

Penyebab *ketiga* adalah kendati pajak daerah cukup beragam ternyata hanya sedikit yang bisa diandalkan sebagai sumber penerimaan. Pajak daerah yang ada saat ini berjumlah 50 jenis pajak, tetapi yang dianggap bersifat ekonomis bila dilakukan pemungutannya hanyalah 12 jenis pajak saja. 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, pertunjukan, reklame, pendaftaran usaha, izin penjualan/pembikinan petasan dan kembang api. Boleh dikata, 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 diper-

*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)*

14. Christianto Wibisono, Rudy Suryadi, Rita S.L. Rayer, eds., *Indonesia Regional Profile*, (Jakarta: Pusat Data Bisnis Indonesia, 1992)

lukan reformasi pajak-pajak daerah dengan meniadakan pajak-pajak yang tidak produktif.<sup>15</sup> Dengan cara ini, biaya pemungutan pajak dapat ditekan, distorsi dapat dikurangi, dan perhatian dapat difokuskan pada jenis pajak 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. Banyak orang 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 di mana saat itu kesatuan bangsa dan Wawasan Nusantara belum sekuat sekarang. Pendekatan *security* dan sentralisasi yang "berlebihan" agaknya sudah saatnya ditinjau kembali pada masa di mana masalah disintegrasi dan separatisme bukan lagi menjadi ancaman serius, apalagi UU No.5/1974 telah jelas menekankan titik berat desentralisasi pada Dati II. Titik berat desentralisasi pada Dati II sangat tepat karena fanatisme kedaerahan relatif kurang dibandingkan dengan Dati I.

Faktor terakhir penyebab adanya ketergantungan tersebut adalah "kelemahan" dalam pemberian subsidi 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 daripada blok (lihat tabel 10). Tidak berlebihan bila disimpulkan bahwa pemerintah pusat hanya memberi kewenangan yang lebih kecil kepada pemerintah daerah untuk merencanakan pembangunan di daerahnya. Bila program otonomi daerah benar-benar mau direalisasikan, hendaknya bantuan yang bersifat blok lebih tinggi porsinya daripada bantuan spesifik.

15. Diskusi lebih lanjut mengenai reformasi hubungan fiskal pusat-daerah dan pajak daerah lihat Kenneth Davey, *Central-Local Financial Relations: A Report for the Government of Indonesia* Birmingham, ILGS, 1979; Nick Devas, "Local Taxation in Indonesia: Opportunities for Reform", *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, August 1988.

gundamipul  
namu  
ndal mawarsas  
GROA  
ranuznokrak  
amlay 2 ib  
DO am  
perada  
kah imad nuni  
dagrof nuni  
ranwob ingreb

*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*

TABEL 10: Perkembangan Inpres dan Komposisinya: Repelita IV (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	1458,1	21,7	2119,5	18,3
2. Dati II	46,4	27,0	304,0	24,8	757,2	16,9	1101,5	16,4	2077,7	18,0
3. Desa	24,9	14,5	103,3	8,4	332,2	7,4	932,0	14,7	869,0	7,5
BLOCK GRANTS	154,4	90,0	732,4	59,7	2077,9	46,5	3551,6	52,8	5066,2	43,8
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	1596,8	35,7	1917,8	28,5	1664,3	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	3553,2	30,8
SPESIFIC GRANTS	17,2	10,0	494,7	40,3	2393,1	53,5	3174,6	47,2	6488,9	56,2
TOTAL INPRES	171,6	100,0	1227,1	100,0	4471,0	100,0	6726,2	100,0	11555,1	100,0

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

## Kesimpulan dan Implikasi

Tidak berlebihan bila disimpulkan bahwa sejauh ini upaya desentralisasi di Indonesia diletakkan dalam kerangka sentralisasi.<sup>16</sup> Pembangunan daerah terutama fisik memang cukup pesat, tetapi tingkat ketergantungan fiskal antara daerah terhadap pusat 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. Kendati demikian, Pemda berperan sentral dalam ikut menyukseskan 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.

Artikel ini juga mengidentifikasi faktor penyebab utama ketergantungan fiskal di Indonesia, setidaknya meliputi: (1) kurang berperannya perusahaan daerah sebagai sumber pendapatan

16. Kesimpulan ini masih sama dengan studi-studi saya sebelumnya. Lihat Mudrajad Kuncoro, "The Political Economy of Decentralization in Indonesia: Towards Cultivating the Grass-Roots?" *The Indonesian Quarterly*, vol. XXI, no. 3, 1993; Mudrajad Kuncoro, Samsubar Saleh dan Lincoln Arsyad, *Desentralisasi Fiskal: Tinjauan dan Implikasinya bagi Repelita VI*, Laporan Penelitian DPP-SPP, Yogyakarta, Fakultas Ekonomi UGM, 1994.



Republik V	VI	1993	1994
18,5	18,5	18,5	18,5
18,5	18,5	18,5	18,5
18,5	18,5	18,5	18,5
18,5	18,5	18,5	18,5

*Bila pemerintah pusat tetap memandang pentingnya subsidi/transfer karena alasan untuk mengurangi ketidakseimbangan struktur keuangan antardaerah, barangkali sudah saatnya meninjau ulang pola pemberian subsidi kepada daerah*

daerah; (2) tingginya derajat sentralisasi dalam bidang perpajakan; (3) kendati pajak daerah cukup beragam ternyata hanya sedikit yang bisa diandalkan sebagai sumber penerimaan; (4) adanya kekhawatiran apabila daerah mempunyai sumber keuangan yang tinggi maka ada kecenderungan terjadi disintegrasi dan separatisme; (5) kelemahan dalam pemberian subsidi. Karena itu, alternatif solusi yang ditawarkan adalah: (1) meningkatkan peran BUMD; (2) meningkatkan penerimaan daerah; (3) mengubah pola pemberian subsidi; dan (4) meningkatkan pinjaman daerah.<sup>17</sup>

Bila kondisi ketergantungan fiskal ini terus berlangsung, pesatnya pembangunan daerah 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 dan daerah merupakan pilihan kebijakan strategik masa depan yang tidak dapat dihindarkan dan ditunda dalam PJP 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 mulai tahun anggaran 1995/96.

Bila pemerintah pusat tetap memandang pentingnya subsidi/transfer karena alasan untuk mengurangi ketidakseimbangan struktur keuangan antardaerah, barangkali sudah saatnya meninjau ulang pola pemberian subsidi kepada daerah. Trend transfer kepada daerah sejak Repelita V menunjukkan kecenderungan: (1) lebih besarnya subsidi spesifik daripada subsidi blok; (2) lebih dominannya dana regional dan dana sektoral yang dialokasikan untuk Dati I dan Dati II. Jadi apabila pemerintah pusat menginginkan terpeliharanya ketergantungan yang abadi secara politis, maka tentu saja kebijakan seperti ini dapat dipertahankan agar pemerintah daerah mudah dikontrol dan diawasi. Namun sebaliknya, apabila pemerintah menginginkan adanya otonomi pemerintah daerah yang nyata, dinamis dan bertanggung jawab, maka kebijakan pemberian bantuan tersebut harus lebih diarahkan pada kebutuhan daerah setempat untuk mengejar ketinggalannya dari daerah lain serta mengurangi tingkat ketergantungannya pada pusat di masa datang. Bila otonomi daerah secara konsisten hendak diterapkan sudah sepantasnya bila proporsi subsidi blok lebih besar daripada proporsi subsidi spesifik.

Pengalaman di banyak negara menunjukkan adanya kontroversi mengenai bentuk desentralisasi yang paling baik bagi suatu negara pada suatu kurun waktu tertentu.<sup>18</sup> Kendati demikian, fak-

17. Lebih lanjut lihat laporan penelitian Mudrajad Kuncoro, et al. (1994).

18. Lihat H.J.B. Allen, *op.cit.* bab X; G.S. Cheema dan D.A. Rondinelli, eds., *Decentralisation and Development: Policy Implementation in Developing Countries* (Beverly Hills: Sage Publications, 1983); G.S. Cheema dan D.A. Rondinelli, *Imple-*

tor-faktor yang dibutuhkan demi tercapainya tujuan desentralisasi adalah: Pertama, harus ada *political will* yang kuat untuk mendukung desentralisasi tidak hanya di tingkat pusat tapi juga di daerah. Kedua, *kesabaran* agaknya diperlukan dalam menyusun suatu sistem desentralisasi, dan kemudian membiarkannya bekerja begitu telah ditetapkan. Fakta di banyak negara menunjukkan bahwa struktur Pemda telah dicanangkan, namun kemudian dengan cepat dicabut karena tidak segera menelurkan hasil seperti yang diharapkan. Untuk itu dibutuhkan waktu bagi suatu institusi dan struktur yang baru untuk menjejakkan kakinya, untuk diuji bagaimana reaksinya terhadap perubahan situasi, dan untuk segera dimodifikasi bila diperlukan. Ketiga, *penelitian* lebih lanjut yang relevan diperlukan untuk memantau implementasi dan mempertimbangkan apakah perlu dilakukan penyesuaian, mengingat dinamisnya hubungan pusat-daerah.

Dalam konteks ini, adalah menarik untuk mempertimbangkan suatu pendekatan dan manajemen baru dalam Pemda.<sup>19</sup> Pemda di Indonesia, yang meliputi DPRD dan Kepala Daerah, adalah institusi yang melayani masyarakat sekaligus merupakan institusi politik. Karena penguasa daerah termasuk organisasi sektor publik, segala keputusannya selalu berdasarkan pertimbangan politik. Ini berarti keperluan dan disain 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 choice*) yang mencerminkan pilihan nilai dan sanggup merespon aspirasi penduduk daerah.

Usulan David Osborne dan Ted Gaebler untuk mengembangkan *entrepreneurial spirit* dalam sektor publik sebagai upaya *reinventing government* sungguh menarik untuk disimak.<sup>20</sup> 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 baru untuk memaksimalkan produktivitas dan efektifitas. Dalam konteks pemerintahan daerah, semangat wirausaha dapat diwujudkan dengan mengubah gaya manajemen yang hirarkis-birokratis menjadi gaya manajemen yang lebih partisipatif. Ini dapat dilakukan dengan: (1) menciptakan manajemen yang lebih mendukung inovasi dari bawah; (2) struktur yang tidak ketat/kaku; (3) lebih banyak memberi masukan kepada pengambil keputusan; (4) otonomi lebih tinggi; dan (5) bekerja dalam satu lingkungan tim kerja yang solid.●

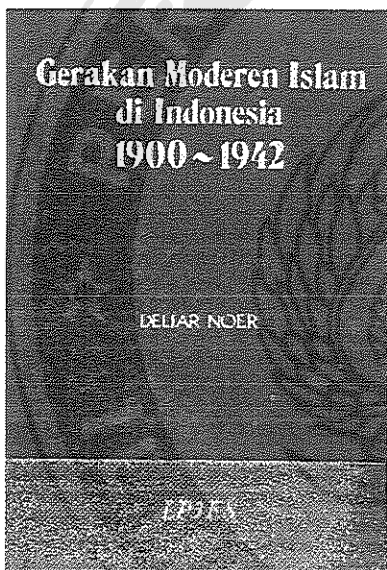
menting Decentralization Programmes in Asia: Local Capacity for Rural Development (Nagoya: United Nations Centre for Regional Development, 1983).

19. Lihat Mudrajad Kuncoro, "Manajemen Pembangunan dalam PJP II: Menuju Desentralisasi", *Usabawan* no. 4, th. XXIII, April 1994, hal. 8-12.

20. Diskusi lebih lanjut lihat David Osborne dan Ted Gaebler, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit in Transforming the Public Sector* (New York: Penguin Books Ltd, 1993), terutama bab 9.

# Gerakan Moderen Islam

## Alasan Teologis, Reaksi Kaum Tradisional dan Pergerakan Nasional



Buku bacaan wajib di berbagai IAIN dan menjadi rujukan bagi mereka yang berminat tentang masalah Islam.

Tumbuhnya gerakan moderen Islam Indonesia bukan hanya didorong oleh kesadaran bahwa mereka tertinggal dari golongan lain, namun juga oleh alasan-alasan teologis.

Karena itu, gerakan mereka tidak sepi dari reaksi kalangan Islam tradisional, di samping dari kalangan lain serta sesama gerakan pembaharu. Pemerintah kolonial melakukan berbagai cara untuk menghambat mereka sekalipun secara resmi bersikap netral dalam masalah agama.

Buku ini adalah uraian komprehensif tentang gerakan moderen Islam yang menjadi salah satu unsur pergerakan nasional melawan pemerintah kolonial.

**GERAKAN MODEREN ISLAM  
DI INDONESIA: 1900 - 1942**

*Deliar Noer*

376 + xx hal. Rp. 11.500,00

Dapatkan di toko buku di kota Anda.

Pesanan langsung (tambah ongkos kirim 10%, minimum Rp 2.000/eks.)  
alamatkan ke: **PT Pustaka LP3ES Indonesia** Jl. S. Parman 81, Jakarta 11420  
Telp. 566 3527, 567 4211. Fax.: (021) 568 3785