

IMPLEMENTASI DESENTRALISASI FISKAL : PROBLEMA, PROSPEK, DAN KEBIJAKAN

1. PENDAHULUAN

Pada garis besarnya, konsep desentralisasi dapat dibedakan atas 3 bagian besar, yakni: desentralisasi politik, desentralisasi administrasi dan desentralisasi fiskal. Ketiganya saling berkaitan erat satu sama lain, dan seyogyanya dilaksanakan bersama-sama, agar berbagai tujuan otonomi daerah, seperti misalnya peningkatan kualitas pelayanan publik, tidak terbengkalai.

Dalam rangka pelaksanaan desentralisasi yang secara formal telah dimulai 1 Januari 2001, pemerintah Indonesia sendiri mengenalkan konsep P3D, yaitu: Prasarana/ Peralatan, Personil, Pembiayaan dan Dokumen. Artinya, penyerahan sebagian kewenangan pemerintahan kepada daerah otonom mesti disertai dengan penyerahan prasarana atau peralatan (aset), personil atau sumber daya manusia, sumber-sumber pembiayaan, dan dokumen-dokumen pendukung/pelengkap. Kelancaran pelaksanaan transfer ini akan berarti pula kelancaran pelaksanaan desentralisasi untuk merealisasikan otonomi daerah yang luas dan nyata. Inilah yang nampaknya sekarang masih diliputi berbagai persoalan serius.

Robert A Simanjuntak¹



¹ Ketua MPKP FEUI dan Staf Peneliti LPEM

Tulisan ini akan memfokuskan kepada salah satu aspek dari desentralisasi, yakni desentralisasi fiskal. Namun, tentu saja dalam pembahasannya tidak tertutup kemungkinan akan bersinggungan dengan aspek-aspek lainnya, mengingat mereka merupakan bagian yang tidak terpisahkan. Pembahasan akan diawali dengan diskusi mengenai permasalahan umum yang muncul dari pelaksanaan desentralisasi, terutama menyangkut dilema antara stabilitas makroekonomi dan integrasi negara. Kemudian, perhatian akan diberikan kepada dua komponen utama dari desentralisasi fiskal, yakni: *revenue assignments* dan *intergovernmental transfer*, dengan mengacu kepada kedua UU mengenai otonomi daerah (UU No. 22 dan 25 tahun 1999) dan UU No. 34 tahun 2000 mengenai pajak daerah dan retribusi daerah. Lalu, akan disinggung pula aspek pengelolaan pengeluaran pemerintah (*expenditure management*) yang tak kalah penting dibanding isu-su penerimaan. Terakhir, dicoba untuk membuat ulasan ringkas mengenai kaitan semua itu dengan dunia usaha.

2. DILEMA PELAKSANAAN DESENTRALISASI

Dalam teori keuangan negara dikenal satu prinsip yang seyogyanya menjiwai pelaksanaan desentralisasi, yakni *finance should follow function*. Prinsip ini kira-kira bermakna, perlu ada kejelasan mengenai fungsi/kewenangan pemerintah terlebih dahulu sebelum sumber keuangan untuk pembiayaan fungsi tersebut diserahkan. Terkait dengan butir di atas, UU No. 22/1999 mesti jelas dahulu, baru disusul oleh UU No. 25/1999 sebagai konsekuensi logisnya. Dengan kata lain distribusi kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah yang diatur oleh UU No. 22/1999 dan peraturan pendukungnya haruslah jelas dan lengkap batasannya agar penentuan jumlah dana atau sumber pembiayaan untuk pelaksanaan tugas/kewenangan tersebut bisa dilakukan dengan baik.

Akan tetapi terpenuhinya kondisi di atas merupakan hal ideal yang amat jarang dijumpai di tataran empirik, khususnya dari pengalaman desentralisasi negara-negara berkembang. Persoalannya terletak pada fakta bahwa demokrasi (dus, desentralisasi) merupakan suatu proses yang memakan waktu, tidak dapat direalisasikan dengan sertamerta. Sedangkan banyak negara berkembang yang baru mulai belajar (dan masih dalam eforia) berdemokrasi. Kondisi ini bisa memunculkan dilema yang nampaknya dialami pula oleh Indonesia yang baru dalam tahap awal dalam upaya merealisasikan otonomi daerah.

Di satu sisi, kejelasan akan kewenangan atau fungsi dan tugas pemerintah daerah jelas merupakan *necessary condition* bagi suksesnya pelaksanaan otonomi daerah. Sebab hanya dengan demikianlah fungsi-fungsi pemerintahan, terutama yang berkaitan dengan pelayanan publik dasar, tetap bisa dilaksanakan dan ditingkatkan kualitasnya. Namun

dalam prakteknya, hal ini amat sulit untuk dipenuhi. Sebabnya adalah pelaksanaan desentralisasi dalam rangka otonomi daerah bermakna bertambahnya beban kewajiban pemerintah daerah. Berbicara dalam konteks negara yang baru keluar dari sistem sentralistik selama puluhan tahun, maka pengalihan kewajiban atau fungsi tersebut tidaklah semudah menuliskannya di kertas buku UU. Kesiapan daerah merupakan faktor amat vital di sini, yang membutuhkan waktu cukup lama untuk mencapainya. Ini akan semakin kompleks jika kita melihat bahwa sebagian daerah, implisit atau eksplisit, enggan untuk menerima pelimpahan tugas tersebut.

Di sisi lain yang menyangkut pembagian sumber keuangan, daerah begitu bersemangat untuk memperoleh bagian dan kewenangan pemungutan yang lebih besar. Persoalan di sini bahkan cukup serius sehingga memunculkan bahaya disintegrasi, dengan munculnya ancaman memisahkan diri dari beberapa daerah kaya apabila tidak memperoleh bagian yang signifikan. Pengalaman masa lalu dimana masyarakat daerah seperti hanya menjadi penonton dari diangkutnya hasil pendapatan sumber daya alam ke pusat sudah menjadi trauma.

Ini menjadi semacam dilema bagi pemerintah pusat. Harus diakui bahwa dewasa ini pemerintah pusat tidaklah sekuat seperti di era Orde Baru. Sehingga bahaya disintegrasi yang bisa ditimbulkan dari pembagian sumber keuangan secara tidak adil menjadi persoalan cukup serius. Namun menyerahkan sumber keuangan tanpa pelimpahan kewenangan secara jelas juga menimbulkan persoalan yang tidak kalah seriusnya. Berikut adalah beberapa hal yang bisa mengarah kepada permasalahan-permasalahan itu.

Pertama, khususnya dalam masa peralihan ini, pelaksanaan otonomi daerah akan mengurangi secara signifikan kemampuan pemerintah untuk melakukan kebijakan makroekonomi (fiskal). Sedangkan kita paham bahwa manajemen makroekonomi saat ini amat diperlukan untuk mengarahkan APBN agar dapat merangsang pemulihan ekonomi dan menjalankan fungsi stabilisasi dari pemerintah. Harapan ini nampaknya mesti dibuang jauh-jauh kalau mengamati RAPBN 2001. Dari sekitar Rp 263,2 triliun target penerimaan dalam negeri, sebanyak kurang lebih Rp 81,6 triliun nya (31%) ditransfer ke daerah sebagai dana perimbangan, sekitar Rp 53,9 triliun (20,5%) untuk membiayai berbagai subsidi, dan lebih dari Rp 76 triliun (29%) dianggarkan untuk membayar bunga utang dalam dan luar negeri. Ketiga jenis pengeluaran ini saja sudah menghabiskan Rp 212 triliun. Situasi APBN akan terasa lebih terjepit lagi jika kita masukkan belanja wajib lainnya, yakni belanja pegawai, yang jumlahnya mencapai Rp 40 triliun (16%). Dengan demikian, maka hanya ada Rp 11 triliun lebih sedikit dana dari penerimaan dalam negeri dimana pemerintah “leluasa” untuk memanfaatkannya. Itulah pula sebabnya, mengingat total anggaran belanja yang mencapai Rp 315 triliun, pemerintah akan sangat memerlukan

dana CGI untuk bisa menutupi defisit anggaran yang akan mencapai setidaknya Rp 52 triliun, berhubung pembiayaan dari dalam negeri berupa privatisasi BUMN dan penjualan aset oleh BPPN cenderung tersendat-sendat.

Persoalan menjadi bertambah serius mengingat setelah hampir lima bulan pertama pelaksanaan otonomi daerah ini, beberapa asumsi dasar RAPBN 2001 cenderung terus meleset. Kurs Rupiah terhadap Dolar AS berada di seputar Rp 11.000, jauh di atas asumsi yang Rp 7.800. Sementara tingkat bunga SBI sekarang sekitar 16%, dibanding asumsi yang 11,5%. Ini membuat defisit diperkirakan meningkat menjadi lebih dari Rp 80 triliun. Situasi ketidakpastian ekonomi dan hubungan dengan para donor yang kurang lancar membuat semakin sulitnya upaya untuk menambal perkiraan defisit yang membengkak ini.

Kedua, jika daerah tidak menjalankan sebagian fungsi yang sudah diserahkan untuk menjadi tanggung jawab mereka di masa otonomi, maka persoalan yang akan muncul segera adalah terpengaruhnya pelayanan masyarakat di bidang-bidang bersangkutan. Sebabnya adalah, masyarakat tidak akan bisa menerima terjadinya kemerosotan drastis dari kualitas pelayanan pemerintah. Oleh karena itu mesti ada yang menjalankan fungsi tersebut, yang dalam hal ini adalah pemerintah pusat. Ini jelas berat buat pemerintah, sebab mereka sudah menyerahkan sumber-sumber keuangannya sementara fungsi/kewajibannya masih harus dijalankan.

Jadi, pertanyaan pokok yang patut disikapi dengan seksama adalah bagaimana rincian peruntukan dari belanja negara yang dilakukan oleh daerah tahun depan? Kita tahu bahwa dari Rp 315 triliun belanja negara, sebesar hampir Rp 82 triliun (atau sekitar 26%) dilakukan daerah. Ini penting sebab, sebagaimana ditunjukkan dalam butir di atas, pemerintah pusat saat ini tidak punya pilihan dalam pengalokasian dana anggaran. Sehingga, akan muncul berbagai pertanyaan seperti misalnya: Siapa yang bertanggung jawab akan belanja pembangunan infrastruktur? Atau, bagaimana mengenai pendidikan, pelayanan kesehatan dan pelayanan dasar lainnya? Amat jelas bahwa diperlukan penegasan dari pemerintah mengenai hal-hal apa saja yang mesti dan sudah menjadi tanggung jawab daerah di masa otonomi.

Ketiga, walau pun pemerintah daerah mau menjalankan fungsi-fungsi yang dilimpahkan, perlu waktu tertentu bagi mereka untuk bisa menyamai kualitas sebelumnya, apalagi untuk bisa melebihi. Sehingga di masa transisi ini dapat timbul berbagai gejolak kalau ternyata di mata masyarakat otonomi daerah hanya menyebabkan penurunan kualitas pelayanan pemerintah di berbagai bidang. Sementara situasi perekonomian saat ini nampaknya sudah tidak bisa mentoleransi berbagai hambatan pemulihan yang diakibatkan

oleh inefisiensi atau ketidakcermatan pemerintah sendiri, termasuk di dalamnya pemerintah daerah.

Keempat, persoalan serius juga terjadi pada pegawai pemerintah pusat. Teoretis, transfer kewenangan juga mesti diiringi transfer pegawai pusat menjadi pegawai daerah. Transfer P3D seperti tersebut di atas mesti secara bersama-sama dilakukan. Jadi bukan hanya dana (pembiayaan) dan aset (peralatan), tetapi pegawai beserta dokumen-dokumennya pun mesti diterima oleh daerah. Kita ketahui bahwa dari hampir 4 juta pegawai negeri sipil, sekitar 3,5 juta (atau, lebih dari 80%) diantaranya merupakan pegawai pusat. Di masa otonomi nanti, sejalan dengan meningkatnya peran daerah dan berkurangnya fungsi pusat secara drastis, komposisinya semestinya terbalik.

Persoalannya adalah, bukan hal yang mudah untuk “mendaerahkan” semua pegawai Kanwil dan Kandep dari berbagai departemen, walaupun ini termasuk dalam P3D. Banyak isu yang terkait di sini, seperti misalnya keengganan daerah atau isu “putera daerah,” persoalan kemampuan antara pegawai pusat vs pegawai daerah, persoalan kepangkatan, dan lain-lain. Hal yang krusial adalah pentingnya untuk memberikan pemahaman kepada daerah bahwa pengalihan P3D merupakan “satu paket,” dimana pemerintah daerah seyogyanya tidak hanya menerima transfer sumber pembiayaan, tetapi juga mau menerima pegawainya dan merawat peralatan atau aset beserta dokumen-dokumennya.

3. EVALUASI SUMBER PENERIMAAN DAERAH DI ERA OTONOMI

Melihat pengaturan dalam UU No. 25/1999, maka tiga sumber penerimaan daerah yang sangat relevan dengan kajian menyangkut *revenue assignments* dan *intergovernmental transfer* adalah: penerimaan asli daerah (PAD), bagi hasil pajak dan bukan pajak (sumber daya alam), serta dana alokasi umum (DAU) dan dana alokasi khusus (DAK). Ada pun sumber pinjaman daerah tidak dibahas karena dalam jangka pendek ini ada “larangan” dari pemerintah akibat desakan IMF. Masing-masing jenis penerimaan tersebut menyimpan berbagai persoalan di dalam tahap awal pelaksanaan otonomi daerah ini.

3.1. Penerimaan Asli Daerah

Undang-undang No. 22 dan 25 tahun 1999 merupakan tanggapan terhadap perkembangan aspirasi yang menginginkan format baru hubungan antara pemerintah pusat dan daerah di Indonesia. Aspirasi ini terbentuk sebagai reaksi terhadap praktek penyelenggaraan pemerintahan sentralistik yang berlangsung selama Orde Baru. Hubungan pemerintah pusat dan daerah di masa Orde Baru yang diatur dalam UU No. 5/1974

dirasakan oleh pemerintah daerah sebagai tidak kondusif bagi pembangunan daerah. Bentuk otonomi pemerintah daerah memang dicoba diperkenalkan, namun pada prakteknya pemerintah pusat memegang hampir seluruh kendali pemerintahan, dan menyisakan ruang yang terbatas bagi pemerintah daerah untuk mengatur rumah tangganya sendiri. Hal itu tidak hanya dalam kerangka hubungan politis dan wewenang pemerintahan, namun juga terlaksana dalam konteks hubungan keuangan pusat dan daerah. Banyak studi menunjukkan bahwa Indonesia adalah salah satu dari segelintir negara dengan sistem perpajakan yang paling tersentralisasi di dunia.

Sentralisasi berlebihan sisi keuangan ini tercermin dari kenyataan bahwa pada umumnya sumber penerimaan asli daerah-daerah (PAD) di Indonesia hanya mampu membiayai sebagian kecil anggaran daerah. Kondisi demikian jelas akan menyulitkan bagi daerah-daerah untuk bisa “mandiri” dalam rangka mewujudkan otonomi daerah sesuai dengan UU No. 22 dan 25 tahun 1999. Sumber-sumber penerimaan yang dimiliki selama ini tidak memungkinkan daerah, terutama daerah kabupaten dan kota yang menjadi titik berat pelaksanaan otonomi, untuk bisa memperoleh pendapatan sendiri yang signifikan. Walaupun dalam prinsip keuangan negara untuk sistem pemerintahan bertingkat, otonomi daerah yang nyata tidak berarti daerah harus mampu membiayai seluruh atau sebagian besar dari pengeluarannya, namun dalam situasi dewasa ini yang sarat dengan euforia demokrasi, maka nampaknya perbaikan (peningkatan) dari sumber-sumber pendapatan daerah sudah tidak bisa ditawarkan lagi.

Pada akhir tahun 2000, pemerintah mengesahkan UU baru mengenai pajak dan retribusi daerah, yakni UU No. 34/2000 yang merupakan perbaikan dari UU sejenis sebelumnya yaitu UU No. 18/1997. UU baru ini dikeluarkan berhubung berkembang kuatnya opini bahwa UU No. 18 tahun 1997 tidak lagi sejalan dengan UU No. 22 dan 25 tahun 1999 tentang otonomi daerah.

Isu utama dari PAD dikaitkan dengan pelaksanaan otonomi daerah adalah bahwa PAD merupakan pencerminan dari *local taxing power* yang seyogyanya cukup signifikan besarnya. Apalagi dengan bertambahnya tugas/fungsi pemerintah daerah di era otonomi. Namun pengalaman selama ini menunjukkan bahwa PAD dari provinsi mau pun kabupaten/kota secara umum hanya memiliki peran yang marjinal terhadap APBD. Dikeluarkannya UU No. 18/1997 yang bersifat limitatif (membatasi jumlah pungutan yang boleh dikenakan daerah) ternyata malah mengurangi peran pajak dan retribusi daerah dalam APBD. Oleh karena itu banyak harapan yang muncul terhadap pelaksanaan UU No. 34/2000 tersebut, yakni penguatan PAD.

Memang dinyatakan bahwa apabila daerah belum siap untuk menjalankan/menerima suatu kewenangan atau fungsi, maka mereka memiliki keleluasaan untuk tidak

menjalankannya dulu. Namun menunggu sampai daerah “mampu,” khususnya secara finansial, apalagi dengan komposisi pajak dan retribusi daerah seperti yang diatur dalam UU No. 18/1997, sepertinya akan memakan waktu yang sangat lama. Oleh karena itulah, untuk mempercepat implementasi otonomi daerah, perlu dilakukan beberapa perubahan untuk memperkuat struktur keuangan daerah. Perubahan ini bisa menyangkut sumber-sumber PAD itu sendiri, maupun bagi hasil beberapa jenis pajak yang selama ini mutlak menjadi bagian pusat. Itulah yang dicoba diakomodasi UU No. 34/2000.

Sebelum diberlakukannya UU No. 18/1997 di awal tahun 1998, peran PAD rata-rata hanya kurang dari 1% PDRB bukan migas. Untuk tahun 1996 misalnya, angka *tax effort* untuk provinsi adalah sekitar 0,7%, sementara untuk kabupaten/kota kurang dari 0,5%. Pengecualian adalah untuk DKI Jakarta, yang angkanya mencapai hampir 2%. Ini tidak mengherankan sebab DKI memiliki potensi penerimaan pajak yang sangat besar, selain juga pajak-pajaknya merupakan gabungan pajak-pajak provinsi dan kabupaten/kota karena di sini tidak ada daerah otonom tingkat II. Sementara kalau melihat daerah tingkat II, maka pengecualian adalah untuk Kabupaten Badung di Bali.

Kecilnya peran PAD selama ini akan lebih terasa dengan melihat kontribusinya terhadap APBD. Data tahun 1996 menunjukkan bahwa hanya dua provinsi dan satu daerah tingkat II yang mampu membiayai lebih dari separuh belanjanya dari PAD. Sebanyak dua pertiga provinsi dan lebih dari 90% kabupaten/kota hanya mampu membiayai sampai dengan 30% total belanjanya. Bahkan untuk kabupaten/kota, sebanyak 156 dari 305 daerah yang tersedia datanya (atau, lebih dari 51%), hanya mampu menanggung kurang dari 10% belanjanya. Kondisi ini nampaknya tidak berubah, kalau bukan malah bertambah buruk, dengan diberlakukannya UU No. 18 tahun 1997.

Pemberlakuan UU No. 18/1997 yang disahkan bulan Juli 1997 itu sendiri baru secara efektif dimulai pada awal 1998, walau pun belum di semua daerah. UU ini menghapus secara signifikan jumlah pajak dan retribusi daerah provinsi dan kabupaten/kota. Tujuan penghapusan/pembatasan ini adalah agar daerah bisa konsentrasi kepada sumber-sumber pungutan yang signifikan, menghapus yang tidak efisien dan cenderung mendistorsi perekonomian. Jadi ini merupakan upaya merasionalisasikan jenis-jenis pungutan daerah, dimana dari sumber yang terbatas itu diharapkan bisa diperoleh hasil yang optimal. Kondisi demikian diharapkan bisa diperoleh dalam jangka menengah atau panjang.

Persoalannya adalah, pengurangan basis pendapatan daerah ini memberikan efek segera berupa penurunan pendapatan di hampir semua daerah. Dampaknya memang berbeda antar daerah, ada yang signifikan tetapi ada juga hanya sedikit saja. Namun di sisi lain, UU No. 18 tahun 1997 ini juga memberikan dampak lumayan positif, sebab

pajak-pajak yang dihapus itu adalah pajak-pajak yang tidak efisien atau pun distortif. Kajian LPEM FEUI menunjukkan hasil menarik dimana baik sebelum dan sesudah diberlakukannya UU No. 18/ 1997, segala jenis pungutan daerah yang ada cenderung menguntungkan daerah perkotaan (*urban-biased*). Artinya, pajak dan retribusi daerah merupakan sumber yang relatif potensial di perkotaan (urban) ketimbang kabupaten yang mayoritas wilayahnya adalah pedesaan (rural).

Persoalan berikutnya adalah, hanya beberapa waktu setelah UU ini diterapkan, Indonesia terseret ke dalam krisis perekonomian yang membawa perubahan drastis hampir di segala aspek kehidupan. Perubahan mencolok yang timbul kemudian adalah dilaksanakannya desentralisasi akibat berbagai tuntutan dan ancaman memisahkan diri dari daerah. Akibatnya, daerah sulit untuk segera mengoptimalkan penerimaannya dari pajak-pajak tersebut karena krisis ekonomi, di samping juga karena tujuan UU itu yang memang lebih bersifat jangka panjang. Ini dikombinasikan dengan tuntutan daerah untuk memperoleh bagian pendapatan yang lebih besar (termasuk untuk sumber-sumber PAD) seiring dengan dimulainya pelaksanaan otonomi daerah yang luas. Oleh karena itulah dilakukan perubahan UU No. 18/1997 ini menjadi UU No. 34 tahun 2000, dengan harapan bisa sejalan dengan semangat otonomi daerah.

Sesuai dengan UU No. 22 dan No. 25 tahun 1999, pajak daerah dan retribusi daerah diharapkan menjadi salah satu sumber pembiayaan signifikan bagi pembangunan dan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Hal ini, apabila terwujud, diyakini menjadi refleksi dari kemampuan daerah melaksanakan otonomi. UU No. 34 tahun 2000 menetapkan beberapa jenis pajak dan retribusi bagi daerah, sebagai perbaikan dari ketentuan dalam UU No. 18 tahun 1997. Namun demikian, daerah juga diberi peluang untuk menggali potensi sumber-sumber keuangannya dengan menetapkan sendiri jenis pajak dan retribusi selain yang sudah ditentukan tersebut, asalkan sesuai dengan beberapa kriteria yang juga dimuat dalam UU ini.

Sumber penerimaan pajak provinsi yang ditetapkan disini adalah:

- a. Pajak Kendaraan Bermotor dan Kendaraan di Atas Air
- b. Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor dan Kendaraan di Atas Air
- c. Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor
- d. Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Air Permukaan.

Sedangkan pajak-pajak kabupaten/kota adalah:

- a. Pajak Hotel

- b. Pajak Restoran
- c. Pajak Hiburan
- d. Pajak Reklame
- e. Pajak Penerangan Jalan
- f. Pajak Pengambilan Bahan Galian Golongan C
- g. Pajak Parkir

Dibandingkan ketentuan dalam UU No. 18/1997, ada beberapa perubahan yang diharapkan dapat menguatkan PAD. *Pertama*, untuk provinsi, berupa perluasan PKB dan BBNKB menjadi PKB dan BBNKB yang memasukkan kendaraan di atas air. *Kedua*, juga untuk provinsi, penambahan jenis pajak dengan Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Air Permukaan, yang sebelumnya merupakan pajak daerah kabupaten/kota. Bagi provinsi, sumber-sumber penerimaan daerah yang sedemikian dianggap cukup memadai dan cocok karena sifatnya yang lintas kabupaten/ kota serta obyek pajaknya yang tersebar di berbagai wilayah.

Ketiga, dibedakannya pajak hotel dan pajak restoran untuk kabupaten/kota yang semula dijadikan satu. *Keempat*, pajak pengambilan dan pengolahan bahan galian golongan C (untuk kabupaten/kota) yang diubah menjadi pajak pengambilan bahan galian golongan C. *Kelima*, masih untuk kabupaten/kota, ditambahkan pajak parkir sebagai sumber penerimaan pajak baru. Pajak parkir ini dikenakan atas penyelenggaraan tempat parkir di luar badan jalan oleh orang pribadi atau badan, baik yang disediakan sebagai suatu usaha, termasuk penyediaan tempat penitipan kendaraan bermotor dan garasi kendaraan bermotor yang memungut bayaran. *Keenam*, di samping tambahan maupun perluasan jenis pajak tersebut, kabupaten/ kota juga diberikan keleluasaan untuk menambah dengan jenis-jenis pajak baru. Namun ada rambu-rambu atau kriteria yang mesti diikuti², yaitu:

- a. bersifat pajak dan bukan retribusi;
- b. obyek pajak terletak atau terdapat di wilayah daerah kabupaten/kota yang bersangkutan dan mempunyai mobilitas yang cukup rendah, serta hanya melayani masyarakat di wilayah daerah kabupaten/kota yang bersangkutan;
- c. obyek dan dasar pengenaan pajak tidak bertentangan dengan kepentingan umum;
- d. obyek pajak bukan merupakan obyek pajak provinsi dan/atau obyek pajak pusat;
- e. potensinya memadai;

² Lihat Pasal 2 Ayat 4 huruf a-h, UU No. 34 tahun 2000.

- f. tidak memberikan dampak ekonomi yang negatif;
- g. memperhatikan aspek keadilan dan kemampuan masyarakat; dan
- h. menjaga kelestarian lingkungan.

Jika ada pajak daerah yang akan dikenakan tidak memenuhi satu saja dari rambu di atas, maka seyogyanya dipertimbangkan untuk dibatalkan pengesahannya. Secara tegas UU No. 34 tahun 2000 menyatakan adanya kewenangan pemerintah pusat untuk membatalkan pajak-pajak yang dianggap tidak memenuhi syarat.

Bagi sebagian orang, perubahan UU No. 34/2000 ini dibanding UU No. 18/1997 tidak signifikan. Namun di sini harus digarisbawahi adanya kewenangan daerah (lewat Perda) untuk menerapkan pungutan baru yang potensial bagi daerah tersebut dan sesuai kriteria. Memang kalau dilihat secara umum, dan dengan mengikuti kriteria atau prinsip-prinsip yang mengatur pajak-pajak mana saja yang cocok untuk pusat, provinsi, dan kabupaten/kota, pajak-pajak yang besar dan amat potensial lebih efisien ditangani oleh pemerintah pusat. Itulah sebabnya, di era otonomi ke depan ini, terutama dalam jangka pendek dan menengah, sesungguhnya kecil peluang bagi umumnya daerah untuk dapat meningkatkan pendapatan secara signifikan dari pajak dan retribusi daerah. Artinya, peran PAD yang marjinal dibandingkan sumber-sumber lainnya tidak berarti akan berubah dengan disahkannya UU No. 34/2000. Hanya beberapa daerah seperti DKI Jakarta dan Bali pada khususnya, dan kota-kota besar plus menengah pada umumnya, yang barangkali akan memperoleh peningkatan pendapatan yang besar dari penerapan UU itu. Selebihnya, daerah akan lebih bertumpu kepada dana perimbangan yang didominasi oleh bagi hasil dan, terutama, dana alokasi umum.

Dalam bulan-bulan pertama pelaksanaan otonomi daerah ini, upaya daerah-daerah untuk meningkatkan penerimaan dari pajak dan retribusi daerah sangat marak. Bahkan, sebagian di antaranya sudah dimulai jauh sebelum UU No. 34/2000 diterbitkan. Masalahnya, ada sebagian pungutan-pungutan masa lalu yang diaktifkan kembali, di samping juga terdapat beberapa pungutan yang memang baru. Apabila pungutan-pungutan tersebut efisien dan tidak menabrak rambu-rambu yang ada, maka tidak perlu ada kekhawatiran. Namun, ada kemungkinan sebagian adalah pungutan-pungutan yang distortif dan hanya menambah beban bagi masyarakat. Berikut beberapa contoh dari pungutan yang baru mau pun yang sebelumnya pernah ada.

3.2. Beberapa Pungutan “Baru” di Era Otonomi

Sebelum UU No. 18 tahun 1997 disahkan, jumlah pungutan (pajak dan retribusi) daerah amat banyak dan bervariasi. Dalam hal pajak daerah, yang berlaku saat itu adalah UU No. 11 Drt tahun 1957 dimana dari catatan yang ada, untuk jenis pajak provinsi terdapat sebanyak 5 buah dan pajak kabupaten/kota sebanyak tidak kurang dari 20 jenis. Karena UU ini memberi kewenangan kepada daerah untuk “menggali dan mengembangkan jenis-jenis pajak baru”, maka dalam prakteknya jumlah pajak daerah yang ada jauh lebih banyak dari itu, yakni sekitar 40 jenis.

Hal yang sama terjadi untuk retribusi daerah. Aturan yang berlaku adalah UU No. 12 Drt tahun 1957. Dari catatan yang ada, retribusi daerah provinsi terdiri dari 36 jenis, sementara retribusi daerah kabupaten/kota sebanyak 58 jenis. Dalam prakteknya, jumlah retribusi daerah di Indonesia saat itu tidak kurang dari 180 jenis.

Jenis pajak dan retribusi yang demikian banyak terutama karena daerah melihat potensi untuk meningkatkan penerimaan adalah dari sekian jenis pajak/retribusi yang umumnya kecil-kecil itu. Sebagaimana diketahui celah yang diberikan kepada daerah untuk menggali penerimaannya adalah “lapangan pajak yang belum dipergunakan oleh negara atau oleh daerah tingkat atasnya.”

Masalahnya adalah, sebagian dari pajak-pajak dan retribusi-retribusi daerah tersebut tidak efisien dan cenderung menimbulkan distorsi bagi kegiatan ekonomi sehingga mengganggu para pengusaha dan investor dalam melakukan kegiatannya di daerah. Prosedur pembayaran dari pungutan yang beraneka ragam itu cenderung rumit, tidak transparan, dan kurang memiliki dasar pemungutan yang kuat. Itulah sebabnya UU No. 18/1997 dikeluarkan dengan tujuan untuk: i) menyederhanakan jenis pajak dan retribusi daerah; ii) mengurangi ekonomi biaya tinggi; iii) menata kembali beberapa jenis retribusi yang pada hakekatnya bersifat pajak; dan iv) meningkatkan jumlah penerimaan daerah (hanya) dari jenis pajak/retribusi daerah yang potensial serta mencerminkan kegiatan ekonomi daerah.

Namun, seperti telah dikemukakan di bagian depan, sebelum cukup waktu bagi UU ini untuk diimplementasikan dengan baik, perekonomian Indonesia telah jatuh kedalam krisis. Bertepatan dengan itu juga terjadi proses desentralisasi politik dan ekonomi yang mengubah paradigma pembangunan selama ini, termasuk paradigma pengelolaan keuangan negara. Di era otonomi daerah ini, terdapat sentimen kuat bahwa PAD harus ditingkatkan dari porsi selama ini yang hanya sekitar 10%-30% dari APBD.

Isu utama di sini adalah, walau pun UU No. 34/2000 telah membatasi pungutan-pungutan daerah yang harus memenuhi kriteria tertentu, kecenderungan bahwa itu akan

dilanggar amat kuat. Kemungkinannya cukup terbuka dimana daerah menerapkan kembali berbagai pungutan yang dulu sudah dihapus, atau menerapkan sesuatu yang benar-benar baru. Paling tidak dalam jangka pendek ini, kondisi sebelum UU No. 18/1997 dimana berbagai pungutan daerah sangat banyak bisa saja terulang kembali. Apalagi kalau melihat kenyataan bahwa norma-norma atau pun arahan yang digariskan oleh pemerintah pusat belum terlalu jelas. Ini tentu saja bukan situasi yang diharapkan dari pelaksanaan otonomi daerah.

Beberapa contoh pungutan berikut menunjukkan bagaimana keinginan daerah untuk meningkatkan peran PAD berujung kepada timbulnya berbagai pungutan daerah, dimana sebagian diantaranya cenderung tidak sesuai dengan kriteria yang ditentukan. Lebih jauh, sebagian dari pungutan ini bahkan berimplikasi buruk kepada distribusi barang antar daerah atau pun kepada para petani produsen (karena yang dipajaki adalah barang-barang hasil pertanian).

Pertama, belum setahun ini pemerintah daerah provinsi Lampung mengeluarkan peraturan daerah (Perda No. 6 tahun 2000) yang bernama “Retribusi Izin Komoditi Keluar Provinsi Lampung.” Pungutan ini dikenakan terhadap 180 jenis komoditi yang diperdagangkan (diekspor) keluar provinsi Lampung, dengan tarif mulai dari Rp 2 per kg sampai dengan Rp 180.000 per kg. Bahkan, dalam prakteknya, barang yang asal-muasalnya bukan dari Lampung pun akan dikenakan pajak juga sejauh tidak ada dokumen yang menunjukkan asal sebenarnya dari barang tersebut.

Kedua, masalah jembatan timbang di Sulawesi Selatan (dan beberapa daerah lainnya). Setelah pemberlakuan UU No. 18/1997, seluruh jembatan timbang di Indonesia dihapuskan. Namun beberapa waktu setelah tuntutan otonomi daerah marak di awal 1999, praktek jembatan timbang di beberapa daerah seperti Sulawesi Selatan mulai berjalan kembali. Tujuan dari jembatan timbang ini adalah untuk menjaga jalan dari kerusakan akibat truk-truk yang kelebihan muatan. Namun dalam prakteknya, ini menjadi ajang korupsi dan kolusi dari petugas, polisi, dan sopir truk atau pun pengusaha. Hal serupa nampaknya terulang kembali. Apalagi ditambah dengan kenyataan bahwa untuk daerah seperti Sulawesi Selatan yang tidak begitu padat penduduknya, jumlah jembatan timbangnya relatif banyak. Pungutan yang mesti dibayar oleh setiap truk berkisar dari Rp 5.000 sampai Rp 20.000, belum lagi pungutan lain-lain yang tidak resmi. Ini jelas menambah biaya bagi (terutama) barang pertanian yang didistribusikan.

Ketiga, contoh berikut adalah pungutan yang dikenakan terhadap para pedagang atau sopir yang masuk ke beberapa provinsi tertentu. Sebagai misal, pedagang-pedagang furnitur yang membawa barangnya dari Kalimantan Timur ke Sulawesi Selatan lewat pelabuhan Pare-Pare mesti membayar ongkos mendarat (*landing fee*) sebesar Rp 5.000 per

unit di atas pungutan-pungutan lainnya yang juga harus dibayar. Sedangkan pedagang dari Sulawesi Selatan yang ke Kalimantan Timur tidak dikenakan biaya serupa itu.

Keempat, beberapa daerah menerapkan pembatasan atau kuota dari komoditi yang diperdagangkan. Sebagai contoh, provinsi Nusa Tenggara Barat yang menerapkan batasan jumlah, dan juga daerah sasaran, dari ternak yang akan dikapalkan dari daerah-daerah produksi mereka. Tujuan kebijakan ini adalah untuk mempertahankan atau menjaga jumlah hewan ternak di daerah-daerah di NTB pada tingkat yang memadai. Namun, secara ekonomi, pembatasan demikian agak aneh mengingat hukum pasar akan bekerja mengatur keseimbangan itu sendiri apabila memang permintaannya lebih dari pasokan yang bisa disediakan. Dalam prakteknya ternyata pembatasan ini tidak efektif, karena yang terjadi justru kolusi, terjadinya kenaikan ongkos pengurusan, dan adanya *rent seeking*.

Kelima, adanya rayonisasi pasar oleh daerah-daerah, dengan tujuan menopang pengusaha-pengusaha lokal dan membatasi/melarang pengusaha luar daerah untuk masuk pasar (daerah) tertentu. Ini tentu saja bertentangan dengan hukum pasar dan mengakibatkan terbatasnya pilihan konsumen serta harga yang lebih tinggi. Misalnya, PT Nusamba di Jawa Barat yang atas instruksi Gubernur bisa menikmati sebagai monopsoni dari daun teh, sebab perusahaan-perusahaan atau pabrik lainnya dihalangi untuk membeli daun teh dari daerah-daerah di Jabar. Contoh lain misalnya di NTB, dimana petani di Sumbawa hanya boleh beternak satu jenis sapi, sementara di Lombok tidak ada batasan serupa itu. Akibatnya, peternak sapi di Lombok lebih sukses daripada rekan-rekannya di Sumbawa. Rayonisasi atau pengkaplingan yang nyata juga terjadi misalnya dalam produksi kapas di Sulawesi Selatan. Sebuah pabrik lokal bertindak sebagai monopsoni dalam industri ini untuk kurun waktu yang cukup lama. Adanya pendatang baru di sini tidak mengubah situasi karena setiap pabrik membeli kapasnya masing-masing dari daerah produksi yang berbeda. Ini tentu saja dengan campur tangan pemerintah daerah. Yang sulit adalah para petani, karena tidak punya pilihan selain menjual kepada monopsoni-nya masing-masing.

Keenam, menyangkut produksi dan perdagangan kayu cendana di NTT yang sarat dengan kontrol dan pajak pemerintah daerah. Salah satu tujuannya adalah untuk pelestarian pohon kayu cendana ini. Namun karena kontrol dan pajak yang terlalu berat, maka ada kecenderungan tujuan tersebut bisa tidak tercapai. Sebab, walaupun para petani bertanggung jawab atas perawatan/pelestarian pohon-pohon kayu cendana (yang tumbuh secara alamiah), mereka tidak diperkenankan untuk memiliki pohon-pohon tersebut. Bahkan, ada denda yang mesti dibayar apabila pohon-pohon tersebut mati sebelum waktunya. Jika kayu cendana dijual, maka petani hanya berhak atas separuh dari harga jualnya, dimana sebagian lagi menjadi milik Pemda. Walaupun harga kayu cendana cukup

tinggi, tidak heran jika petani agak kurang bersemangat untuk mengusahakannya. Tidak mengherankan pula jika ada sebagian petani yang memusnahkan anak-anak pohon tersebut sebelum diketahui oleh petugas Pemda.

3.3. Bagi Hasil Pajak dan Sumber Daya Alam

Bagian daerah dari bagi hasil pajak berasal dari Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB), dan Pajak Penghasilan (PPH) perorangan. Penerimaan negara dari PBB dibagi dengan rincian 10% untuk pusat dan 90% untuk daerah. Dari 10% bagian pusat itu sebanyak 6,5% nya dibagi rata kepada seluruh kabupaten/kota, sementara sisanya yang 3,5% merupakan insentif pungut. Sementara dari 90% bagian daerah, sebanyak 16,2% untuk provinsi, 64,8% untuk kabupaten/kota, dan sisanya yang 9% merupakan biaya (upah) pungut. Penerimaan negara dari BPHTB dibagikan dengan proporsi 20% pusat dan 80% untuk daerah. Bagian pusat yang 20% akan diserahkan kembali kepada kabupaten/ kota, sementara bagian daerah yang 80% itu terdiri dari 16% untuk provinsi dan 64% untuk daerah kabupaten/kota. Untuk PPh perorangan, pembagiannya adalah 80% untuk pusat dan 20% untuk daerah. Bagian untuk daerah tersebut dibagi lagi antara provinsi dan kabupaten/kota dengan proporsi, berturut-turut, 40% dan 60%.

Bagian penerimaan daerah dari PBB, BPHTB, PPh perorangan, dan terutama sekali SDA, ini akan sangat menambah pemasukan bagi daerah-daerah tertentu. Untuk daerah-daerah yang intensitas kegiatan ekonominya rendah dan miskin sumber daya alam, maka bagian dari sumber ini akan kecil.

Dari observasi awal LPEM-FEUI, terlihat bahwa bagi hasil pajak akan memperkuat kecenderungan yang ada pada sumber-sumber pungutan daerah, yakni bias ke perkotaan. Untuk PBB dan BPHTB, selama ini memang menjadi sumber yang lumayan signifikan bagi kota-kota besar dan menengah serta daerah-daerah kabupaten semi-urban seperti misalnya Tangerang dan Bekasi. Buat kabupaten pada umumnya, penerimaan dari bagi hasil PBB dan BPHTB ini secara relatif belum menjadi sumber yang penting, kecuali yang kaya akan barang tambang dan hasil hutan. Padahal di negara maju seperti Amerika Serikat, pendapatan daerah dari *proverty tax* adalah sedemikian signifikannya sehingga jumlahnya sering dikaitkan dengan penjaminan pinjaman daerah (obligasi daerah).

Menyangkut PBB dan BPHTB sendiri, dilihat dari berbagai segi, sesungguhnya lebih merupakan pajak daerah daripada pajak pusat. Immobilitas dan lokalitas dari obyek pajaknya adalah beberapa ciri yang menunjukkan sifat “kedaerahan” pajak-pajak ini. Lagi pula daerah sudah terlibat lama dalam proses pengadministrasian dan pemungutannya.

Ketika revisi UU No.18 tahun 1997 sedang dilaksanakan, LPEM FEUI sudah mengusulkan untuk menyerahkan saja kedua jenis pungutan tersebut kepada daerah dan mengubah statusnya sekarang yang merupakan pajak pusat. Sebab pada kenyataannya semua penerimaan dari PBB dan BPHTB, setelah dipotong upah pungut, diserahkan kepada daerah. Namun ternyata menurut Departemen Keuangan, ketika disosialisasikan, sebagian besar daerah masih enggan menerimanya. Ada indikasi kuat bahwa kekhawatiran akan repotnya pengadministrasian dan beratnya beban yang akan ditanggung menjadi alasan kuat penolakan itu. Tetapi di masa depan seiring dengan (harapan) menguatnya SDM dan kemampuan administratif daerah, tentu saja alasan-alasan tersebut tidak valid lagi. Lagi pula sungguh tidak sejalan dengan esensi otonomi itu sendiri kalau daerah hanya mau menerima bagian pendapatan saja tanpa bersusah-payah untuk memperolehnya.

Akan halnya PPh Perorangan, dalam jangka pendek ke depan ini isu utama yang akan muncul dari proses bagi hasilnya adalah ketidakmerataan potensi antar daerah yang akan sangat mencolok. Untuk tahun 1998/99 misalnya, penerimaan pajak penghasilan perorangan dari wilayah DKI amat dominan, yakni Rp 8,4 triliun dari total Rp 14,1 triliun di seluruh Indonesia. Ini tidak kurang dari 60%. Data menunjukkan bahwa untuk dekade 1990-an gambarannya tidak berbeda, sehingga dalam beberapa tahun ke depan di awal era otonomi daerah ini juga dapat dipastikan distribusi yang mirip akan terjadi. Implikasinya tentu saja kepada perolehan daerah dari bagi hasil. Simulasi data tahun 98/99 tersebut menunjukkan bahwa dari sekitar Rp 2,8 triliun yang (seandainya) dibagikan ke daerah (yaitu, 20% dari Rp 14,1 triliun), DKI Jakarta sendiri menerima lebih dari Rp 1,6 triliun (yaitu 20% dari Rp 8,4 triliun). Ini memberikan gambaran yang dari segi keadilan patut dipertanyakan. Ini pula yang menyebabkan keputusan pusat untuk membagikan PPh dipertanyakan oleh banyak pihak.

Pembagian sumber daya alam secara umum sudah diatur dalam UU No. 25/99. SDA yang dibagikan adalah minyak bumi, gas alam, pertambangan umum (seperti batu bara, nikel, emas, dan sebagainya), hasil hutan, dan hasil perikanan. Persoalan yang ada di sini adalah bahwa karena kondisi distribusi SDA yang tidak merata, maka bagi hasilnya pun memberi implikasi ketidakmerataan antar daerah. Berdasarkan observasi LPEM, dari 30 provinsi yang ada sekarang di Indonesia, hanya sekitar 6 (atau, 20%) yang memperoleh bagian lumayan besar. Sementara untuk kabupaten/kota, dari hampir 340 daerah, tidak sampai 20 (5%) yang akan memperoleh bagian signifikan. Mereka ini terutama daerah-daerah yang berada di wilayah kaya minyak bumi dan gas alam serta hasil-hasil hutan.

Isu utama disini selain munculnya ketimpangan horisontal (antar daerah) adalah bagaimana daerah-daerah tersebut memanfaatkan dana bagi hasil tersebut secara efektif dan dengan memperhatikan prinsip *value for money*. Sebab, penggunaan yang kurang cermat akan benar-benar tidak baik akibatnya bagi negeri ini mengingat sumber-sumber tersebut barangkali hanya akan ada sampai sepuluh tahun mendatang (merupakan *non-renewable resources*).

3.4. Dana Alokasi Umum

Pembahasan sejauh ini menunjukkan bahwa potensi timbulnya ketidakmerataan antar daerah dengan pelaksanaan desentralisasi cukup besar. Potensi pajak daerah yang tidak merata dan distribusi sumber daya alam yang juga *njomplang* menuntut adanya satu sumber signifikan yang paling tidak bisa mengurangi ketimpangan horisontal tersebut. Itulah sebabnya dalam UU No. 25/1999 diperkenalkan sumber penerimaan baru yang merupakan bagian terbesar dari dana perimbangan, yakni dana alokasi umum (DAU). DAU ini dimaksudkan untuk menggantikan transfer berupa SDO dan INPRES. DAU ini signifikan karena ditentukan jumlahnya paling tidak 25% dari penerimaan dalam negeri pemerintah sesudah dikurangi bagian dari pajak dan SDA yang diserahkan ke daerah. Jadi, tujuannya lebih kepada untuk pemerataan³.

Tujuan untuk pemerataan ini akan lebih jelas jika mengamati penentuan formula untuk membagi DAU ke seluruh daerah. Pada garis besarnya, untuk setiap daerah dilihat potensi/kapasitas fiskal dan kebutuhan pengeluarannya. Selisih dari kebutuhan dan potensi ini, yang sudah tentu akan positif, merupakan kesenjangan fiskal (*fiscal gap*) dari masing-masing daerah yang merefleksikan ketidakmerataan tersebut. *Fiscal gap* ini lah yang seyogyanya ditutup oleh DAU, karena dengan demikian pemerataan (dalam arti setiap daerah bisa membiayai setiap kebutuhan dasar di wilayahnya) dapat terpenuhi. Tentu saja di sini asumsinya adalah bahwa pengukuran atau perkiraan mengenai potensi dan kebutuhan masing-masing daerah sudah dilakukan secara cermat.

Jadi, hubungan antara potensi dengan kebutuhan daerah yang menjadi dasar perumusan DAU tersebut harus jelas. Sebab, secara umum semestinya mudah dimengerti bahwa daerah-daerah yang relatif sudah (lebih) maju cenderung mampu untuk berdiri sendiri, sehingga hanya sedikit saja bantuan pusat yang diperlukan. Untuk Indonesia dewasa ini, daerah-daerah yang lebih maju ini adalah yang memiliki potensi penerimaan pajak yang besar karena intensitas aktivitas ekonominya yang tinggi, atau pun yang memiliki

³ Tepatnya adalah pemerataan kemampuan pelayanan publik minimum, seperti kesehatan dasar (Puskesmas) dan pendidikan dasar oleh daerah-daerah.

kekayaan sumber daya alam. Sehingga dengan demikian daerah yang akan menerima DAU besar seyogyanya adalah daerah yang kapasitas fiskalnya kecil dibandingkan kebutuhan riil daerahnya, dan seterusnya.

Dalam model formula DAU yang digunakan untuk menghitung DAU tahun 2001, digunakan patokan “minimal sama dengan dana rutin daerah dan dana pembangunan daerah tahun sebelumnya,” demi menghindari tidak diterimanya pembagian dana tersebut oleh daerah. Dalam formula, ini merupakan “faktor penyeimbang” untuk menjamin tidak ada daerah yang mendapat transfer lebih rendah dari tahun sebelumnya. Ternyata besar dana penyeimbang ini mencapai lebih dari 80% total DAU. Tentu saja ini sudah merupakan satu intervensi yang mengurangi validitas akademik dari model yang dibangun. Namun demikian, dimana pun di dunia ini, unsur politis tidak pernah bisa dilepaskan dari isu hubungan keuangan pusat dan daerah, khususnya menyangkut transfer pusat. Untuk tahun depan, karena model yang ada ini dianggap hanya untuk masa transisi, sudah ada keputusan bahwa akan dibangun formula baru.

Hal krusial di sini adalah bahwa seyogyanya formula DAU yang akan dibentuk bisa dipakai untuk beberapa tahun. Jadi, tidak setiap tahun dibangun model. Ini selain demi efisiensi juga untuk konsistensi dari penerapan transfer pemerintah pusat. Kalau pun ada perubahan yang akan dilakukan itu lebih kepada *up-dating* data dan perubahan-perubahan kecil. Oleh karena itu, model yang akan dipakai nanti tentunya harus yang sedapat mungkin memenuhi persyaratan model “ideal”.

Untuk formula DAU tahun 2001 ini, persyaratan ideal yang diupayakan untuk terpenuhi adalah: i) memenuhi norma-norma yang tercantum dalam UU No. 25/1999; ii) adanya hubungan yang jelas antara potensi dan kebutuhan daerah; iii) besarnya DAU paling tidak sama dengan bantuan dana rutin daerah dan dana pembangunan daerah yang sebelumnya diterima daerah; iv) formula harus sesederhana mungkin; dan v) formula mesti terdiri dari variabel-variabel yang datanya tersedia di semua daerah dan relatif akurat. Nampaknya, kecuali untuk butir iii), kriteria atau prinsip-prinsip tersebut seyogyanya dipakai terus.

Isu yang mencuat dewasa ini terkait dengan DAU adalah keluhan dari beberapa daerah (terutama provinsi) bahwa jumlahnya tidak mencukupi sedemikian sehingga sebagian kebutuhan belanja pegawai tidak terpenuhi. Ini perlu diungkapkan karena sesungguhnya keluhan-keluhan tersebut cenderung bermula dari salah kaprah daerah bahwa DAU itu dimaksudkan juga untuk membiayai seluruh belanja pegawai daerah. Kalau pun maksud DAU adalah demikian, maka untuk tahun 2001 ini menjadi tidak *match*, karena formulanya dibangun tanpa mendasarkan pada transfer pegawai dari pusat. Lalu, apabila ingin dilakukan perbandingan, maka seyogyanya adalah antara seluruh belanja

rutin dengan DAU dan sumber penerimaan lainnya (yakni PAD dan Bagi Hasil). Mungkin perlu disosialisasikan kepada daerah bahwa “kekurangan dana” baru akan menjadi masalah apabila DAU dan Bagi Hasil jumlahnya sama atau lebih kecil dari Belanja Rutin (pegawai – nonpegawai, lama – baru). Sebab, kondisi ini dapat mengganggu kelancaran penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Selain itu, kekurangan DAU banyak dikeluhkan oleh provinsi karena memang desain formula dilakukan dengan asumsi bahwa otonomi berada di kabupaten/kota, sehingga beban untuk provinsi tidak akan terlalu berat. Tambahan lagi, sesuai UU No. 25/99, untuk provinsi memang hanya akan kebagian 10% dari total DAU. Masalahnya adalah, dalam periode transisi ini provinsi masih menanggung banyak beban fungsi/ tugas pemerintahan yang belum bisa dialihkan ke kabupaten/kota. Barangkali hal ini pula yang menyebabkan mulai terdengar kembali usulan agar titik berat otonomi ada pada provinsi.

Kerancuan seperti diuraikan pada butir diatas memang telah diantisipasi oleh pemerintah (dan IMF). Itulah sebabnya disediakan “dana kontinjensi” (*contingency funds*) sebesar Rp 6 triliun untuk mengatasi hal itu. Persoalannya adalah, sampai berapa lama ini akan terus berlangsung? Indikasi menunjukkan bahwa, di tengah eforia berdemokrasi dewasa ini, banyak *errors* yang dilakukan oleh berbagai pihak dalam memulai pelaksanaan otonomi daerah. Sehingga biaya sosial-ekonomi yang mesti ditanggung menjadi amat besar. Masalahnya juga adalah amat sulit untuk bisa menjawab sampai berapa lama “periode transisi” ini akan berlangsung.

Untuk tahun 2001 ini, DAU dianggarkan sebesar Rp 60,5 triliun dari total dana perimbangan yang Rp 81,6 triliun. Dana bagi hasil sendiri adalah sekitar Rp 20,2 triliun. Sisanya yang Rp 0,9 triliun disalurkan untuk dana alokasi khusus. Dibandingkan total anggaran belanja sebesar Rp 315,7 triliun, maka dana perimbangan telah mencapai lebih dari 25%-nya. DAU tahun ini hampir mencapai tiga-perempat dana perimbangan yang Rp 81,6 triliun, atau sekitar Rp 60,5 triliun. Ini adalah jumlah yang tidak bisa diganggu-gugat dan, seperti diuraikan di bagian terdahulu, amat mempengaruhi (mengurangi) kemampuan pemerintah pusat dalam melakukan manajemen makroekonomi (fiskal).

3.5. Dana Alokasi Khusus (DAK)

DAK dilandasi atas pemikiran bahwa tidak semua bentuk pelayanan daerah bisa dijelaskan melalui formula dan variabel-variabelnya sebagaimana halnya DAU. Berbagai bentuk pelayanan bahkan cenderung sangat khusus untuk suatu daerah, sehingga tidak mungkin menjelaskannya dalam satu formula yang berlaku umum. Kebutuhan yang bersifat khusus

ini, sebagaimana tercantum dalam UU No. 25/1999 di penjelasan pasal 8 ayat (2) adalah kebutuhan yang kemungkinan akan tidak sama antar daerah, misalnya kebutuhan di kawasan transmigrasi, kebutuhan beberapa jenis investasi/prasarana baru, pembangunan jalan di kawasan terpencil, saluran irigasi primer, dan saluran drainase primer. Karena pemerintah pusat lebih mengenal kondisi daerah di Indonesia secara keseluruhan, maka pusat pulalah yang menentukan daerah mana saja yang membutuhkan transfer khusus ini.

Sesungguhnya implementasi bantuan yang bersifat khusus bukan hal yang baru di Indonesia. Di masa lalu, beberapa jenis bantuan yang diberikan pusat kepada pemerintah daerah juga telah mengambil bentuk bantuan DAK ini. Sebagai misal: bantuan INPRES kebutuhan yang muncul dari tekanan-tekanan sesaat yang bersifat jangka pendek. Dan metode bantuan pusat lewat Instruksi Presiden ini sengaja dipilih karena otoritas Presiden sangat diperlukan guna menghindari proses debat anggaran berkepanjangan dengan DPR. Sesungguhnya pada awalnya program INPRES ini merupakan mekanisme untuk menyalurkan surplus anggaran yang diperoleh pusat dari “oil boom.” Namun dalam perkembangannya, desain bantuan INPRES lebih didominasi oleh bantuan khusus selain bantuan umum yang desainnya relatif tidak berubah.

Di era otonomi ini, landasan pemikiran bantuan khusus seperti tersebut di atas tentu saja tidak lagi cocok untuk DAK. Oleh karena itu, ada beberapa pertanyaan mau pun isu yang belum jelas jawabannya menyangkut DAK ini. *Pertama*, prinsip-prinsip apa yang mesti digunakan sebagai acuan atau pun dasar operasionalisasi DAK? *Kedua*, bagaimana pola dasar “rumusan” yang seyogyanya dianut agar DAK bisa secara optimal membantu pencapaian tujuan desentralisasi sebagaimana yang dimaksud dalam UU No. 22 dan No. 25 tahun 1999. *Ketiga*, adakah pengalaman di masa lalu yang dapat dipergunakan kembali atau pun disempurnakan terlebih dahulu untuk operasionalisasi DAK ini? *Keempat*, apakah permasalahan-permasalahan yang mungkin timbul dalam ketentuan-ketentuan mengenai DAK sebagaimana yang diatur dalam PP No. 104/2000 tentang Dana Perimbangan.

Berkaitan dengan PP No. 104/2000 tersebut, juga ada beberapa hal yang barangkali akan menjadi isu-isu pokok dari DAK dalam jangka pendek ke depan ini. *Pertama*, tidak disebutkannya tujuan/maksud dari DAK secara eksplisit bisa menimbulkan masalah, karena masing-masing daerah akan mengklaim memiliki kebutuhan yang spesifik. Ini tentu bisa menyulitkan pusat dalam menentukan daerah mana yang kebutuhan spesifiknya akan dibantu DAK. *Kedua*, cenderung tidak pastinya (jumlah) sumber dana bagi DAK, karena sebagaimana PP tersebut menyatakan: “DAK dapat dialokasikan dari APBN kepada daerah tertentu untuk membantu membiayai kebutuhan khusus, dengan

memperhatikan tersedianya dana dalam APBN.” Ini tentu akan membawa risiko untuk proyek investasi (misalnya: infrastruktur) yang bersifat jangka menengah/panjang.

Jumlah DAK untuk tahun anggaran 2001 ini, seperti sudah dikemukakan sebelumnya, relatif sedikit – Rp 0,9 triliun. Khusus untuk tahun ini juga, DAK dimaksudkan hanya untuk dana reboisasi (DR), sebagaimana sumber dana itu berasal. Perimbangan DR ini adalah 40% untuk pemerintah daerah penghasil sebagai DAK dan 60% untuk pusat.

4. PENILAIAN PENGELUARAN STANDAR

Isu desentralisasi fiskal yang dibahas sejauh ini melulu dari sisi pendapatan daerah. Padahal pembahasan sisi pengeluaran tidak kalah pentingnya dalam mewujudkan otonomi daerah yang luas, nyata, dan bertanggung jawab. Sebab, esensi dari pelimpahan kewenangan dan sumber keuangan kepada daerah sesungguhnya adalah peningkatan (kualitas) pelayanan masyarakat. Ini hanya bisa tercapai apabila pemanfaatan dana-dana tersebut oleh pemerintah daerah adalah sedemikian rupa sehingga benar-benar terarah untuk pelayanan publik yang optimal. Dengan demikian proses penganggaran memegang peranan penting di sini. Namun, bagaimana prospek pengelolaan keuangan daerah di masa datang, khususnya dalam jangka pendek ini?

Selama ini metode penyusunan anggaran di Indonesia mengikuti apa yang disebut *line item budgeting*. Dalam metode ini, sumber daya yang dikuasai oleh pemerintah dialokasikan menurut kategori *input* (pegawai, barang, pemeliharaan, dan sebagainya) dan unit organisasi. Cara yang sedemikian dimaksudkan untuk menghindari kecurangan atau penyalahgunaan. Namun beberapa kelemahan muncul dalam penerapan sistem penganggaran ini yang amat mempengaruhi kinerja dari pengelolaan daerah.

Pertama, tidak adanya indikator yang dapat dipakai untuk mengukur kinerja anggaran. Indikator demikian sangatlah penting untuk, terutama, mengevaluasi pelaksanaan anggaran. Titik berat evaluasi sekarang baru terbatas pada aspek akuntansi, seperti: pencatatan, pengolahan, dan pelaporan bukti-bukti pengeluaran dari setiap kegiatan/proyek. Dengan kata lain, ini masih beorientasi kepada “input,” dan belum kepada “output” seperti pencapaian pelaksanaan program/proyek (kuantitas dan kualitas program/proyek yang dijalankan).

Kedua, kekurangan dalam struktur APBD itu sendiri. Sebab informasi yang diberikan oleh APBD ini masih terbatas tentang jumlah sumber pendapatan dan penggunaan dana secara umum. Sedangkan informasi mengenai *output* dari suatu program/proyek, kinerja pelaksanaan urusan, keterkaitan alokasi belanja operasional-

pemeliharaan-modal, belum terlihat. Padahal ini mutlak diperlukan sebagai indikator perencanaan dan pengendalian yang komprehensif dalam melihat hubungan dan kordinasi antar kegiatan, efisiensi dan efektivitas program/proyek, mau pun anggaran secara keseluruhan.

Berlandaskan kekurangan-kekurangan di atas, dan mengingat bahwa anggaran yang memiliki indikator kinerja (*performance budget*) praktis mutlak di era otonomi, maka paling tidak ada satu hal yang krusial yang mesti mulai dilakukan pemerintah dalam masa transisi ini, yaitu: mengembangkan penilaian pengeluaran standar (*standard spending assessment* = SSA). Dengan SSA, dapat disajikan indikator kinerja dalam siklus atau proses anggaran yang dapat digunakan untuk mengevaluasi implementasi anggaran daerah. SSA ini amat penting dalam siklus anggaran, khususnya tahap persiapan/ penyusunan anggaran, dan tahap pengendalian/pengawasan. Dengan adanya SSA, kewajaran biaya lewat pertimbangan *value for money* (ekonomis, efisien dan efektif) dari pengeluaran pemerintah bisa diperkirakan. Misalnya, bisa ditentukan di sini berapa biaya yang wajar untuk satu puskesmas pembantu per tahunnya. Atau, berapa biaya wajar untuk membersihkan jalan utama sepanjang 100 m untuk setiap jamnya. Namun, tentu saja mengembangkan SSA bukan perkara mudah. Perlu kerja keras dan jangka waktu yang sangat panjang untuk bisa memperoleh hasil SSA yang baik. Pengalaman beberapa negara di dunia menunjukkan hal itu. Akan tetapi, tidak bisa tidak, upaya ke arah sana harus dimulai. Pertimbangan utamanya adalah karena kemungkinan terjadinya inefisiensi, *mismatch*, dan *mistargetting* penggunaan dana di daerah dalam era desentralisasi tidak lah kecil. Dan itu merupakan ongkos yang sangat mahal buat perekonomian Indonesia yang masih dalam kesulitan saat ini.

5. OTONOMI DAERAH DAN DUNIA USAHA

Sepintas, dari uraian di bagian depan dapat disimpulkan bahwa pelaksanaan otonomi daerah nampaknya memberikan dampak yang kurang baik bagi pelaksanaan kegiatan bisnis bagi perusahaan-perusahaan yang beroperasi di daerah, maupun nasional. Berbagai pungutan dan tuntutan yang dikeluarkan daerah cenderung mengurangi iklim kondusif bagi dunia usaha.

Namun persoalan ini barangkali mesti dilihat sebagai isu jangka pendek. Sebab, esensi otonomi daerah adalah peningkatan kualitas pelayanan publik dan perbaikan pembangunan (ekonomi) daerah. Ini tidak bisa dicapai hanya oleh upaya pemerintah daerah sendirian, apalagi dengan menerapkan berbagai pungutan yang belum tentu sesuai dengan kriteria dalam UU. Pemerintah daerah perlu mitra untuk mensukseskan otonomi

daerah, yakni para pengusaha dan investor. Di jangka menengah dan panjang, hanya pemerintah daerah yang menyadari hal inilah yang dapat bersaing dan memperoleh kesuksesan.

Bagi pengusaha sendiri, paling tidak ada tiga hal yang bisa mereka lakukan saat ini untuk mempersiapkan diri menggapai peluang bisnis di masa yang akan datang. *Pertama*, membuka dan menjalin kerja sama yang baik dengan pemerintah daerah, terutama di daerah-daerah yang dianggap memiliki potensi besar bagi pengembangan usaha mereka. *Kedua*, melakukan penelitian pasar mengenai kegiatan ekonomi daerah yang produktif (memiliki nilai tambah tinggi) dan prospek pasarnya, baik pasar dalam negeri maupun pasar global. *Ketiga*, meningkatkan efisiensi dan produktivitas dari kegiatan usaha yang sudah ada, yang sangat penting sebagai langkah awal untuk meningkatkan daya saing. Tergantung kendala yang dihadapi, yang bisa dilakukan misalnya: reorganisasi, restrukturisasi, pembaruan mesin/teknologi, program pendidikan, dan pengurangan kegiatan-kegiatan yang dianggap tidak penting.

6. PENUTUP

Berbagai persoalan menyertai pelaksanaan desentralisasi fiskal dalam rangka otonomi daerah di Indonesia. Dari sisi penerimaan daerah, isu-isu utama berkisar kepada upaya pemerintah daerah untuk meningkatkan PAD, bagian daerah dari sumber daya alam, dan transfer DAU dari pusat. Semuanya cenderung mempermasalahkan besar (*magnitude*) dari masing-masing sumber penerimaan tersebut, dikaitkan dengan (cukup-tidaknya untuk membiayai) beban pengeluaran yang meningkat di era otonomi. Namun jarang yang mempermasalahkan bagaimana mendesain pengeluaran yang baik agar terjadi peningkatan kualitas pelayanan publik.

Oleh karena itu, selain berkuat untuk mencari pemecahan dari berbagai persoalan di sisi penerimaan tersebut, sebagian konsentrasi juga mesti dialokasikan untuk mulai memikirkan bagaimana melakukan manajemen pengeluaran yang baik dan sesuai *value for money*. Ini sangat krusial, mengingat tujuan otonomi daerah yang paling mendasar adalah semakin nyamannya kehidupan masyarakat karena pelayanan publik yang bermutu. Jika ini belum tercapai, maka otonomi yang terjadi barulah “otonomi pemerintah daerah,” belum “otonomi daerah.”

Sementara itu, bagi dunia usaha, terutama mereka yang bergerak di daerah, era otonomi daerah ini selain mengandung berbagai persoalan juga mencakup peluang sekaligus tantangan. Ini semua mestinya harus bisa mereka realisasikan menjadi manfaat, terutama dalam jangka menengah dan panjang ke depan.

7. DAFTAR PUSTAKA

- Ahmad, Ehtisham dan Russell Krelove. (2000). Tax Assignments: Options for Indonesia, *makalah* disampaikan dalam Seminar Indonesia: Decentralization Sequencing Agenda, kerja sama IMF, LPEM-FEUI, dan Bank Dunia, Maret.
- Bahl, Roy dan James Alm. (1999). Decentralization in Indonesia: Prospects and Problems, *Working Report*, USAID, Juni.
- Bennett, Chris P.(2000). Decentralization and Domestic Trade: Divisive Threats to Intra- and Inter-Regional Trade In Indonesia, *working paper*, Development Planning Assistance, Sub Project SP-81 Natural Resource Management Policy under Decentralization, Bappenas – Hickling (CIDA), Juli.
- Devas, Nick, et al. (1989). Financing Local Government in Indonesia, Ohio University, Monographs in International Studies, *Southeast Asia Series, No. 84*.
- Goodpaster, Gary dan David Ray.(2000). *Trade and Citizenship Barriers and Decentralization*, Proyek kerjasama pemerintah RI dan USAID.
- LPEM-FEUI. (1999). The Impact of the Crises on Local Government Finances: Findings Based on Field Survey in 22 Regions, *Laporan Penelitian* (tidak diterbitkan) untuk CLEAN Urban Project – Departemen Keuangan, Juli.
- LPEM-FEUI. (1999). Simulasi Dampak Implementasi UU No.25/1999 tentang PKPD, *Laporan Penelitian* (tidak diterbitkan) untuk Departemen Keuangan, Oktober.
- LPEM-FEUI. (2000). Kajian Mengenai Usulan Perubahan UU No 18/1997 untuk Menunjang Kesuksesan Desentralisasi Fiskal, *Laporan Penelitian* untuk Departemen Keuangan dan Dewan Ekonomi Nasional, tidak diterbitkan, Oktober.
- Mahi, Raksaka, Robert Simanjuntak, Bambang Brodjonegoro dan Karyaman Muchtar. (2000). Alternative Local Revenue and Tax Sharing: Some Notes on the Implementation of Law No 25/1999, *makalah* disampaikan dalam Seminar Indonesia: Decentralization Sequencing Agenda, kerjasama IMF, LPEM-FEUI, dan Bank Dunia.
- Montgomery, Roger, et. al. (2000). *Deregulation of Indonesia's Interregional Agricultural Trade*, Persepsi Daerah Tim, Yayasan SMERU.

- Rahmani, Hasan. (2000). The Assignment of National Tax in Indonesia, *makalah* disampaikan dalam Seminar Indonesia: Decentralization Sequencing Agenda, kerjasama antara IMF, LPEM-FEUI, dan Bank Dunia, Maret.
- Shah, Anwar, Zia Qureshi, Brian Binder, dan Heng-Fu Zou. (1994). Intergovernmental Fiscal Relations in Indonesia, *World Bank Discussion Papers*.
- Sidik, Machfud. (1999). *Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah serta Implikasinya terhadap Pembiayaan Otonomi Daerah*, Yayasan Indonesia Forum.
- Simanjuntak, Robert. (2001). Kebijakan Pungutan Daerah di Era Otonomi, *makalah* disampaikan dalam seminar Globalization, Decentralization, and Internal Barriers to Trade, PEG-USAID, 3 April 2001, Jakarta.
- Tambunan, Tulus. (2001). Pengembangan Ekonomi Daerah dalam Era Otonomi Daerah: Peluang, Tantangan, Strategi, dan Kiat Bisnis, *makalah* disampaikan dalam Sidang Pleno X ISEI, Batam, 13-14 April 2001.
- Undang-undang No. 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.*
- Undang-undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.*
- Undang-undang No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.*
- Undang-undang No. 34 Tahun 2000 tentang Perubahan atas Undang-undang No. 18 tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.*

Tabel 1
DECENTRALIZATION

| What, Why, and Where | Project Design: Political | Project Design: Fiscal | Project Design: Administrative | Service Delivery | Potential Impacts |
|--|---|---|---|--|--|
| <p>a) <i>Different Forms of Decentralization</i></p> <p>b) <i>Rationale for Decentralization</i></p> | <p>a) <i>Constitutional, Legal, and Regulatory Framework</i></p> <p>b) <i>Participation/Civil Society</i></p> | <p>a) <i>Expenditure Assignment</i></p> <p>b) <i>Revenue Assignment</i></p> <p>c) <i>Transfer Design (Intergovernmental)</i></p> <p>d) <i>Borrowing</i></p> | <p>a) <i>Civil Service</i></p> <p>b) <i>Information and Monitoring</i></p> <p>c) <i>Technical and Managerial Local Capacity</i></p> <p>d) <i>Accountability, Transparency, and Corruption</i></p> | <p>a) <i>Education</i></p> <p>b) <i>Health Care, Population, and Nutrition</i></p> <p>c) <i>Infrastructure</i></p> <p>d) <i>Safety Nets</i></p> <p>e) <i>Irrigation, Water Supply, and Sanitation</i></p> <p>f) <i>Natural Resource Management & Environment</i></p> | <p>a) <i>Equity</i></p> <p>b) <i>Macroeconomic Stability</i></p> <p>c) <i>Growth</i></p> |

Source: The World Bank, various studies

Tabel 2
Komposisi Penerimaan Daerah Provinsi, 1996
(dalam %)

| Provinsi | Penerimaan Asli Daerah | Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak | Sumbangan dan Bantuan | Lainnya | Total |
|---------------------|------------------------|----------------------------------|-----------------------|---------|--------|
| DI Aceh | 17.82 | 10.45 | 62.37 | 9.36 | 100.00 |
| Sumatera Utara | 25.52 | 6.29 | 63.05 | 5.14 | 100.00 |
| Sumatera Barat | 36.12 | 8.38 | 44.14 | 11.36 | 100.00 |
| Riau | 34.63 | 24.06 | 24.81 | 16.50 | 100.00 |
| Jambi | 25.54 | 11.31 | 50.02 | 13.14 | 100.00 |
| Sumatera Selatan | 32.32 | 19.36 | 36.10 | 12.22 | 100.00 |
| Bengkulu | 20.50 | 5.41 | 65.17 | 8.92 | 100.00 |
| Lampung | 36.93 | 5.15 | 49.69 | 8.23 | 100.00 |
| DKI Jakarta | 60.13 | 13.04 | 12.93 | 13.90 | 100.00 |
| Jawa Barat | 32.94 | 3.57 | 58.54 | 4.95 | 100.00 |
| Jawa Tengah | 21.93 | 2.15 | 71.63 | 4.29 | 100.00 |
| DI Yogyakarta | 25.07 | 2.36 | 66.91 | 5.66 | 100.00 |
| Jawa Timur | 29.72 | 2.79 | 59.76 | 7.73 | 100.00 |
| Kalimantan Barat | 23.57 | 15.61 | 56.01 | 4.81 | 100.00 |
| Kalimantan Tengah | 6.49 | 23.09 | 65.29 | 5.13 | 100.00 |
| Kalimantan Selatan | 24.43 | 21.42 | 48.28 | 5.87 | 100.00 |
| Kalimantan Timur | 24.81 | 34.55 | 29.06 | 11.57 | 100.00 |
| Sulawesi Utara | 20.96 | 10.81 | 66.08 | 2.16 | 100.00 |
| Sulawesi Tengah | 9.51 | 4.68 | 83.64 | 2.17 | 100.00 |
| Sulawesi Selatan | 38.74 | 13.08 | 37.29 | 10.89 | 100.00 |
| Sulawesi Tenggara | 12.64 | 10.45 | 72.35 | 4.56 | 100.00 |
| Bali | 52.30 | 4.55 | 27.84 | 15.31 | 100.00 |
| Nusa Tenggara Barat | 23.91 | 5.24 | 64.59 | 6.25 | 100.00 |
| Nusa Tenggara Timur | 24.02 | 4.94 | 65.52 | 5.51 | 100.00 |
| Maluku | 12.47 | 15.39 | 66.91 | 5.23 | 100.00 |
| Irian Jaya | 7.48 | 32.36 | 42.15 | 8.01 | 100.00 |
| Timor Timur | 8.96 | 4.68 | 82.40 | 3.95 | 100.00 |
| Rata-rata | 25.53 | 11.67 | 54.54 | 8.26 | 100.00 |

Sumber: LPEM FEUI, 1999

Catatan: Total Penerimaan di sini diambil dari APBD setelah dikurangkan dengan Urusan Kas dan Perhitungan (UKP)

Tabel 3
Distribusi Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota Menurut Porsi PAD
terhadap Total Pengeluaran, 1996

| PAD/Pengeluaran (%) | Jumlah Provinsi | Jumlah Kabupaten/Kota |
|---------------------|-----------------|-----------------------|
| < 10.00 | 3 | 156 |
| 10.00-19.99 | 4 | 86 |
| 20.00-29.99 | 11 | 39 |
| 30.00-39.99 | 6 | 14 |
| 40.00-49.99 | 1 | 8 |
| > 50.00 | 2 | 2 |
| Total | 27 | 305 |

Sumber: LPEM FEUI, 1999

Tabel 4
Bagian Pusat-Daerah dari Hasil-hasil PBB, BPHTB, PPh, dan SDA

| JENIS & RINCIAN BAGIAN DAERAH | PUSAT | DAERAH |
|--|-------|--------|
| 1. Pajak Bumi dan Bangunan*) | 10% | 90% |
| 2. Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan*) | 20% | 80% |
| 3. Pajak Penghasilan (PPh) Perorangan**) | 80% | 20% |
| 4. SDA - Kehutanan | | |
| - Iuran Hak Pengusahaan Hutan (IHPH) (Provinsi 16%, Kabupaten/Kota penghasil 64%) | 20% | 80% |
| - Provisi Sumber Daya Hutan (PSDH) (Prov 16%, Kab/Kot penghasil 32%, Kab/Kot lainnya 32%) | 20% | 80% |
| 5. SDA - Pertambangan Umum | | |
| - Iuran Tetap (<i>Land Rent</i>) (Provinsi 16%, Kabupaten/Kota penghasil 64%) | 20% | 80% |
| - Iuran Eksplorasi dan Eksploitasi (<i>Royalty</i>) (Prov 16%, Kab/Kot penghasil 32%, Kab/Kot lainnya 32%) | 20% | 80% |
| 6. SDA - Perikanan | | |
| - Pungutan Pengusahaan Perikanan (PPP) dan Pungutan Hasil Perikanan (PHP) (dibagikan merata ke seluruh Kab/Kot se Indonesia) | 20% | 80% |
| 7. SDA - Pertambangan Minyak***) | 85% | 15% |
| (Prov 3%, Kab/Kot penghasil 6%, Kab/Kot lainnya 6%) | | |
| 8. SDA - Gas Alam***) | 70% | 30% |
| (Prov 6%, Kab/Kot penghasil 12%, Kab/Kot lainnya 12%) | | |

Catatan:

*) 10% bagian Pusat dari PBB dan 20% dari BPHTB itu akan dialokasikan kepada seluruh Kabupaten/Kota. Dari 10% bagian PBB untuk pusat, 6,5% dibagi rata ke kabupaten/kota sementara 3,5% untuk insentif pungut. Lalu, 90% bagian daerah itu terdiri dari 16,2% bagian provinsi dan 64,8% kabupaten, dengan 9% sisanya sebagai biaya pungut. Menyangkut BPHTB, 80% bagian daerah terinci atas 16% provinsi dan 64% kabupaten/kota.

***) Dari bagian daerah yang 20% itu, 40% nya untuk provinsi dan 60% kabupaten/kota

***) Pembagian setelah dipotong komponen perpajakan

Sumber: UU Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah

Tabel 5
Simulasi Total Bagi Hasil SDA
untuk Setiap Daerah, Provinsi & Kabupaten/Kota
(dalam juta rupiah)

| DAERAH | MIGAS | | | TAMBANG | HUTAN | IKAN | TOTAL |
|-------------|---------|--------|---------|---------|--------|-------|---------|
| | MINYAK | GAS | TOTAL | | | | |
| ACEH | 268417 | 36256 | 304674 | 0 | 55882 | 2650 | 363206 |
| SUMUT | 32825 | 4434 | 37259 | 0 | 32683 | 4505 | 74447 |
| SUMBAR | 0 | 0 | 0 | 11437 | 24055 | 3710 | 39202 |
| RIAU | 974890 | 131682 | 1106572 | 9448 | 51496 | 1855 | 1169371 |
| JAMBI | 7353 | 993 | 8346 | 0 | 23505 | 1590 | 33441 |
| SUMSEL | 109063 | 14732 | 123795 | 54488 | 47268 | 2650 | 228201 |
| BENGKULU | 0 | 0 | 0 | 4583 | 6445 | 1060 | 12088 |
| LAMPUNG | 0 | 0 | 0 | 45 | 4109 | 1855 | 6009 |
| DKI JAKARTA | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| JABAR | 266225 | 35960 | 302185 | 262 | 14396 | 6890 | 323733 |
| JATENG | 2710 | 366 | 3076 | 0 | 78082 | 9275 | 90433 |
| DIY | 0 | 0 | 0 | 0 | 100 | 1325 | 1595 |
| JATIM | 3446 | 466 | 3912 | 206 | 23322 | 9805 | 37245 |
| KALBAR | 0 | 0 | 0 | 2187 | 79863 | 1855 | 83905 |
| KALTENG | 0 | 0 | 0 | 9217 | 129633 | 1590 | 140439 |
| KALSEL | 2128 | 287 | 2415 | 45734 | 19669 | 2650 | 70467 |
| KALTIM | 513405 | 69299 | 582344 | 140172 | 194626 | 1855 | 918998 |
| SULUT | 0 | 0 | 0 | 7860 | 13855 | 1855 | 23570 |
| SULTENG | 0 | 0 | 0 | 0 | 15525 | 1325 | 16850 |
| SULAWESI | 0 | 0 | 0 | 30644 | 3076 | 6095 | 39815 |
| SELATAN | | | | | | | |
| SULTRA | 0 | 0 | 0 | 4033 | 5479 | 1325 | 16850 |
| BALI | 0 | 0 | 0 | 0 | 71 | 2385 | 2456 |
| NTB | 0 | 0 | 0 | 0 | 5437 | 1855 | 7292 |
| NTT | 0 | 0 | 0 | 0 | 2255 | 3445 | 5700 |
| MALUKU | 1655 | 224 | 1879 | 13020 | 26478 | 1325 | 42701 |
| IRJA | 21428 | 2894 | 24322 | 325845 | 60305 | 2650 | 413123 |
| T O T A L | 2203186 | 297593 | 2500779 | 659181 | 917615 | 77380 | 4155124 |

Catatan: Data yang dipergunakan adalah tahun 1996

Tabel 6
Realisasi Penerimaan PPh Perorangan 1998/1999
dan Simulasi Bagi Hasil Pusat-Daerah
(dalam juta rupiah)

| Kanwil | Provinsi | PPh Perorangan | % | Bag. Pusat | Bag. Daerah |
|--------|----------|----------------|--------|--------------|-------------|
| I | ACEH | 55.507,7 | 0,39 | 44.406,7 | 11.101,5 |
| | SUM-UT | 282.089,5 | 1,99 | 225.671,6 | 56.417,9 |
| II | RIAU | 572.561,0 | 4,05 | 458.048,8 | 114.512,2 |
| | SUM-BAR | 79.647,0 | 0,56 | 63.717,6 | 15.929,4 |
| III | JAMBI | 80.389,0 | 0,57 | 64.311,2 | 16.077,8 |
| | SUM-SEL | 167.319,0 | 1,18 | 133.855,2 | 33.463,8 |
| | BENGGULU | 19.433,0 | 0,13 | 15.546,4 | 3.886,6 |
| | LAMPUNG | 79.514,0 | 0,56 | 63.611,2 | 15.902,8 |
| IV | JAKARTA | 3.054.676,0 | 21,62 | 2.443.740,8 | 610.935,2 |
| V | JAKARTA | 1.159.776,0 | 8,21 | 927.820,8 | 231.955,2 |
| VI | JAKARTA | 4.248.509,2 | 30,07 | 3.398.807,4 | 849.701,8 |
| VII | JA-BAR | 1.538.334,6 | 10,88 | 1.230.667,7 | 307.666,9 |
| VIII | JA-TENG | 486.575,8 | 3,44 | 389.260,6 | 97.315,2 |
| | DI YOGYA | 16.881,2 | 0,12 | 13.505,0 | 3.376,2 |
| IX | JA-TIM | 756.659,0 | 5,35 | 605.327,2 | 151.331,8 |
| X | KAL-BAR | 53.278,4 | 0,38 | 42.622,7 | 10.655,7 |
| | KAL-TENG | 35.451,0 | 0,25 | 28.360,8 | 7.090,2 |
| XI | KAL-SEL | 80.273,9 | 0,57 | 64.219,1 | 16.054,8 |
| | KAL-TIM | 421.936,8 | 2,98 | 337.549,4 | 84.387,4 |
| XII | SUL-SEL | 151.320,0 | 1,07 | 121.056,0 | 30.264,0 |
| | SUL-TRA | 14.981,0 | 0,11 | 11.984,8 | 2.996,2 |
| XIII | SUL-UT | 59.946,1 | 0,42 | 47.956,9 | 11.989,2 |
| | SUL-TENG | 21.004,2 | 0,15 | 16.803,4 | 4.200,8 |
| XIV | BALI | 198.578,0 | 1,40 | 158.862,4 | 39.715,6 |
| | NTB | 172.902,0 | 1,22 | 138.321,6 | 34.580,4 |
| | NTT | 27.872,0 | 0,19 | 22.297,6 | 5.574,4 |
| | TIM-TIM | 23.333,0 | 0,17 | 18.666,4 | 4.666,6 |
| XV | MALUKU | 29.647,0 | 0,21 | 23.717,6 | 5.929,4 |
| | IRJA | 239.376,0 | 1,69 | 191.500,8 | 47.875,2 |
| | JUMLAH | 14.127.771,3 | 100,00 | 11.302.217,0 | 2.825.554,3 |

Tabel 8
Wewenang Pemajakan (Tax Assignment) dan Bagi Hasil, 1998

| Jenis Penerimaan | Wewenang/Tanggung Jawab | | | Alokasi Penerimaan (%) | | |
|-------------------------------------|-------------------------|-------|-----------------------------|------------------------|----------|----------|
| | Dasar Pengenaan Pajak | Tarif | Administrasi dan Pemungutan | Pusat | Provinsi | Kab/Kota |
| Penerimaan Migas | C | C | C | 100 | 0 | 0 |
| Pajak Penghasilan | C | C | C | 100 | 0 | 0 |
| PPN | C | C | C | 100 | 0 | 0 |
| Bea Masuk | C | C | C | 100 | 0 | 0 |
| Cukai | C | C | C | 100 | 0 | 0 |
| Pajak Ekspor | C | C | C | 100 | 0 | 0 |
| PBB 1) | C | C | C | 9 | 16.2 | 74.8 |
| BPHTB 2) | C | C | C | 20 | 16 | 64 |
| IHH | C | C | C | 55 | 30 | 15 |
| IHPH | C | C | C | 30 | 56 | 14 |
| Tambang- <i>land rent</i> | C | C | C | 65 | 19 | 16 |
| Tambang- <i>royalties</i> | C | C | C | 30 | 56 | 14 |
| PKB | C | C | P | 0 | 100 | 0 |
| BBNKB | C | C | P | 0 | 100 | 0 |
| PBBKB 3) | C | C | P | 0 | 10 | 90 |
| Pajak Hotel & Resto | C | L | L | 0 | 0 | 100 |
| Pajak Hiburan | C | L | L | 0 | 0 | 100 |
| Pajak Reklame | C | L | L | 0 | 0 | 100 |
| Pajak Penerangan Jalan | C | L | L | 0 | 0 | 100 |
| Pajak Galian Gol C | C | L | L | 0 | 0 | 100 |
| Pajak Air Bawah Tanah dan Permukaan | C | L | L | 0 | 0 | 100 |

Sumber: Departemen Keuangan

Catatan:

C = Pemerintah Pusat; P = Provinsi (Dati I); L = Kabupaten/Kotamadya (Dati II)

1) Pusat memperoleh 9% untuk biaya pemungutan

2) Diintroduksi pada bulan Juli 1998

3) Diintroduksi pada bulan Januari 1998

Tabel 9
Wewenang Pemajakan (Tax Assignment) dan
bagi Hasil-Sesuai UU No. 25/1999

| Jenis Penerimaan | Wewenang/Tanggung Jawab | | | Alokasi Penerimaan (%) | | |
|-------------------------------------|-------------------------|-------|---------------|------------------------|----------|----------|
| | Dasar | Tarif | Administrasi | Pusat | Provinsi | Kab/Kota |
| | Pengenaan Pajak | | dan emungutan | | | |
| YANG TIDAK BERUBAH: | | | | | | |
| Penerimaan Migas | C | C | C | 100 | 0 | 0 |
| Pajak Penghasilan | C | C | C | 100 | 0 | 0 |
| PPN | C | C | C | 100 | 0 | 0 |
| Bea Masuk | C | C | C | 100 | 0 | 0 |
| Cukai | C | C | C | 100 | 0 | 0 |
| Pajak Ekspor | C | C | C | 100 | 0 | 0 |
| YANG MENGALAMI PERUBAHAN: | | | | | | |
| PBB 1) | C | C | C,P,L | 10% Pusat 90% Daerah | | |
| BPHTB 2) | C | C | C | 20% Pusat 80% Daerah | | |
| IHH 3) | C | C | C | 20% Pusat 80% Daerah | | |
| IHPH 4) | C | C | C | 20% Pusat 80% Daerah | | |
| Tambang-land rent 5) | C | C | C | 20% Pusat 80% Daerah | | |
| Tambang-royalties 6) | C | C | C | 20% Pusat 80% Daerah | | |
| PKB | P | P | P | 0 | 30 | 70 |
| BBNKB | P | P | P | 0 | 30 | 70 |
| PBBKB | P | P | P | 0 | 10 | 90 |
| Pajak Hotel & Resto | L | L | L | 0 | 0 | 100 |
| Pajak Hiburan | L | L | L | 0 | 0 | 100 |
| Pajak Reklame | L | L | L | 0 | 0 | 100 |
| Pajak Penerangan Jalan | L | L | L | 0 | 0 | 100 |
| Pajak Galian Gol C | L | L | L | 0 | 0 | 100 |
| Pajak Air Bawah Tanah dan Permukaan | L | L | L | 0 | 0 | 100 |

Sumber: Departemen Keuangan dan UU No 25/1999

Catatan:

C = Pemerintah Pusat; P = Provinsi (Dati I); L = Kabupaten/Kotamadya (Dati II)

- 1) 10% bagian Pusat akan dialokasikan kembali kepada seluruh Kabupaten dan Kota
- 2) 20% bagian Pusat akan dialokasikan kembali kepada seluruh Kabupaten dan Kota
- 3) 80% bagian Daerah = Provinsi: 16%; Kab/Kot penghasil: 32%; Kab/Kot lainnya: 32%
- 4) 80% bagian Daerah = Provinsi: 16%; Kab/Kot penghasil: 64%
- 5) 80% bagian Daerah = Provinsi: 16%; Kab/Kot penghasil: 32%; Kab/Kot lainnya: 32%
- 6) 80% bagian Daerah = Provinsi: 16%; Kab/Kot penghasil: 32%; Kab/Kot lainnya: 32%

Tabel 10
Kewenangan Pajak dan Retribusi-Tahun Anggaran 1997/1998
 (dalam milyar rupiah)

| | Penerimaan Sendiri (PS) | | PS dan Bagi Hasil 1) | |
|--|-------------------------|--------------|----------------------|--------------|
| | Jumlah | % thd total | Jumlah | % thd total |
| PEMERINTAH PUSAT | | | | |
| Pajak dan Retribusi | 87.811,5 | 93.4 | 84.513,1 | 89.9 |
| Penerimaan Migas | 14.871,1 | 15.8 | 14.871,1 | 15.8 |
| Penerimaan Non-Migas | 72.940,4 | 77.6 | 69.642,0 | 74.1 |
| PPh | 29.117,7 | 31.0 | 29.117,7 | 31.0 |
| PPN & PPnBM | 24.601,4 | 26.2 | 24.601,4 | 26.2 |
| Bea Masuk | 3.321,7 | 3.5 | 3.321,7 | 3.5 |
| Cukai | 4.436,3 | 4.7 | 4.436,3 | 4.7 |
| Pajak Ekspor | 100,0 | 0.1 | 100,0 | 0.1 |
| PBB & BPHTB | 2.505,0 | 2.7 | 153,0 | 0.2 |
| Pajak Lain-lain | 632,5 | 0.7 | 350,0 | 0.4 |
| Pen. Bukan Pajak | 8.225,8 | 8.8 | 7.561,9 | 8.0 |
| PEMERINTAH DATI I PROVINSI | | | | |
| Pajak dan Retribusi | 4.370,0 | 4.6 | 4.370,0 | 4.6 |
| Pajak Provinsi | 3.723,3 | 4.0 | 3.723,0 | 4.0 |
| PKB | 1.191,7 | 1.3 | 1.191,7 | 1.3 |
| BBNKB | 1.980,2 | 2.1 | 1.980,2 | 2.1 |
| Retribusi Provinsi | 551,4 | 0.6 | 551,4 | 0.6 |
| Pen. Lain-lain Prov. | 646,7 | 0.7 | 646,7 | 0.7 |
| Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak | 1.260,2 | 1.3 | | |
| Bagi Hasil Pajak | 773,3 | 0.8 | | |
| PBB | 773,3 | 0.8 | | |
| Bagi Hasil Bukan Pajak | 486,9 | 0.5 | | |
| Total Pajak, Retribusi, dan Bagi Hasil | 5.630,2 | 5.9 | | |
| PEMERINTAH DATI II KAB/KODYA | | | | |
| Pajak dan Retribusi | 1.827,1 | 1.9 | 1.827,1 | 1.9 |
| Pajak Kab/Kodya | 635,8 | 0.7 | 635,8 | 0.7 |
| Retribusi Kab/Kodya | 858,4 | 0.9 | 858,4 | 0.9 |
| Penerimaan Lain | 332,9 | 0.3 | 332,9 | 0.3 |
| Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak | 2.038,2 | 2.1 | | |
| PBB | 1.578,7 | 1.6 | | |
| Pajak Lain | 282,5 | 0.3 | | |
| Bukan Pajak | 177,0 | 0.2 | | |
| Total Pajak, Retribusi, dan Bagi Hasil | 3.865,3 | 4.0 | | |
| TOTAL PENERIMAAN SENDIRI | 94.008,6 | 100.0 | 94.008,6 | 100.0 |

Sumber: Departemen Keuangan

Catatan: 1) Tidak memasukkan penerimaan pembangunan dan pinjaman

Tabel 11
Dampak Perubahan Alokasi Pendapatan dan Transfer
(dalam % terhadap PDB)

| | TA 2000 | | | TA 2001 | | |
|--------------------------------------|---------|---------|------|---------|---------|------|
| | Total | Kab/Kot | Prov | Total | Kab/Kot | Prov |
| Total Transfer ke Daerah | 3.6 | 3.2 | 0.4 | 6.1 | 5.3 | 0.8 |
| Peningkatan | ... | ... | ... | 2.5 | 2.1 | 0.4 |
| Bagi Hasil | 0.3 | ... | ... | 1.5 | 1.2 | 0.3 |
| Transfer dari Pusat | | | | | | |
| <i>Discretionary</i> | 3.6 | 3.2 | 0.4 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| Rutin | 2.0 | 1.8 | 0.2 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| Pembangunan | 1.6 | 1.4 | 0.2 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| <i>Mandatory</i> : min DAU | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 4.6 | 4.2 | 0.4 |
| Pemerintah Daerah | | | | | | |
| Total PAD dan Transfer 4.4 | 3.6 | 0.8 | 6.9 | 5.7 | 1.2 | |
| PAD | 0.8 | 0.4 | 0.4 | 0.8 | 0.4 | 0.4 |
| Total Belanja | 4.4 | 3.6 | 0.8 | 6.9 | 5.7 | 1.2 |
| Rutin | 2.7 | 2.2 | 0.5 | 4.0 | 2.9 | 1.1 |
| Pegawai | 1.9 | 1.7 | 0.2 | 2.5 | 1.9 | 0.6 |
| Barang | 0.2 | 0.1 | 0.1 | 0.7 | 0.4 | 0.3 |
| Lainnya | 0.6 | 0.4 | 0.2 | 0.8 | 0.6 | 0.2 |
| Pembangunan | 1.7 | 1.4 | 0.3 | 2.9 | 2.8 | 0.1 |
| Dampak Penyerahan Fungsi (hipotetis) | | | | | | |
| Transfer 300.000 pegawai ... | ... | ... | 0.4 | ... | ... | ... |
| Transfer 1/3 proyek pembangunan | ... | ... | ... | 0.8 | ... | ... |

Sumber: Departemen Keuangan