

DESENTRALISASI FISKAL: KAJIAN PERBANDINGAN KETIDAKSEIMBANGAN FISKAL VERTIKAL DI INDONESIA DAN JEPANG

Hendrikus T. Gedeona

STIA LAN Bandung, Jalan Cimandiri No. 34-38 Bandung,
Telp. 022-4220921, 4237375, E-mail: herigd@yahoo.com

Fiscal Decentralization: A Comparative Study on Imbalances of Vertical Fiscal in Indonesia and Japan

This comparative study tries to map several aspects concerning finance relation between central and local government in both countries. The main purpose is to compare fiscal implementation through decentralization policy in the two countries, especially the case of vertical fiscal imbalance. The research focuses on vertical imbalance because it is a common problem in various countries around the world. It also occurs in Japan and Indonesia in line with fiscal implementation through decentralization policy. The analysis will be in the inter-related context of decentralization policy and fiscal decentralization.

Keywords: Fiscal decentralization, imbalance, decentralization policy, vertical fiscal imbalance

A. PENDAHULUAN

Sudah menjadi kebenaran umum bahwa di belahan dunia ini, baik negara-negara maju (*develop states*) maupun negara-negara berkembang (*underdevelop states*) dilaksanakan asas desentralisasi dalam sistem penyelenggaraan pemerintahannya. Desentralisasi telah menjadi perhatian utama hampir sebagian besar negara di dunia, baik itu yang berbentuk negara federal (*federal state*) maupun yang berbentuk negara kesatuan (*unitary state*). Desentralisasi telah dianggap sebagai suatu 'resep mujarab' yang mampu melahirkan kebijakan-kebijakan yang dapat mengatasi berbagai persoalan yang dihadapi negara. Tentu saja, pendekatan, format, derajat, ataupun orientasi desentralisasi yang ditempuh akan berbeda antara negara-negara yang sudah maju dan negara-negara berkembang, antara satu negara dengan negara yang lainnya.

Berdasarkan data yang dikemukakan oleh Syah dan Thomson (2002), dari 192 negara di dunia di tahun 2001 sebanyak 24 negara federal dari 20 negara kesatuan dengan elemen federal. Artinya secara implisit data tersebut dapat diinterpretasi bahwa 148 negara lainnya merupakan negara kesatuan berdesentralisasi (*decentralized unitary state*) atau negara kesatuan yang tidak berdesentralisasi. Sementara Cohen dan Peterson (1999) dalam Hoessein (2008) mengemukakan bahwa 106 dari 116 negara berkembang yang diklasifikasikan oleh PBB menganut desentralisasi¹ merupakan negara kesatuan.

Bukti-bukti ini semakin memperkuat argumentasi bahwa desentralisasi merupakan konsep yang dipergunakan berbagai negara untuk melakukan pembangunan di daerah.

¹ Untuk diketahui bahwa konsep desentralisasi memiliki arti yang luas mencakup devolusi (*devolution*) maupun dekonsentrasi (*deconcentration*). Meskipun demikian, penyelenggaraan azas-azas tersebut secara empirik tidak mungkin tanpa sentralisasi, sebagaimana dikatakan oleh Rondinelli (1983) "*centralizations and decentralization are not mutually exclusive or dichotomous arrangement for governance. Thus, the challenge for most developing country governments is to find the proper balance between centralized and decentralized arrangement and link them in ways that promote development most effectively. The optimal mix is not easily determined. It shifts as social, economic, and political condition change.*"

Dengan perkataan lain, menurut Smith (1982), desentralisasi dianggap merupakan suatu kondisi penting (*necessity condition*) yang diperlukan oleh negara (berkembang) untuk melakukan pembangunan di bidang politik, sosial, dan ekonomi bagi masyarakat. Mengapa? Karena desentralisasi dapat memindahkan proses pengambilan keputusan ke tingkat pemerintahan yang lebih dekat dengan masyarakat.

Untuk melaksanakan kewenangan yang diberikan itu, kebutuhan keuangan menjadi salah satu komponen penting dan utama bagi Pemerintah Daerah (Pemda) dalam melaksanakan pembangunannya. Oleh karena itu, desentralisasi fiskal merupakan salah satu unsur penting dalam format kebijakan desentralisasi di negara manapun. Bahl dan Linn (1992) serta Shah (1994) mengemukakan bahwa tak kalah dengan negara-negara maju, banyak pula negara-negara berkembang yang mulai berputar haluan menuju desentralisasi fiskal sebagai salah satu cara penting untuk melepaskan diri dari berbagai jebakan ketidakefektifan dan ketidakefisienan pemerintah, ketidakstabilan makroekonomi, dan ketidakcukupan pertumbuhan ekonomi, bahkan untuk kepentingan menghindari perpecahan antar wilayah. Ini jika dipahami lebih lanjut, menandakan bahwa desentralisasi fiskal merupakan salah satu cara untuk melakukan tatakelola pemerintahan yang baik (*good governance*) pada berbagai negara di dunia.

Sayangnya, dalam implementasinya desentralisasi fiskal ini menemui berbagai hambatan yang berarti. Satu diantaranya adalah adanya disparitas antara kapasitas pendapatan/kapasitas fiskal (*fiscal capacity*) dan kebutuhan pengeluaran/kebutuhan fiskal (*fiscal need*) pada berbagai tingkat pemerintahan. Ketidakseimbangan ini akan berakibat fatal bagi upaya pembangunan dan pemberian pelayanan publik yang baik dan optimal di Pemda. Gap antara *fiscal capacity* dan *fiscal need* ini dalam tataran konseptual disebut *ketimpangan fiskal vertikal*.

Kewenangan yang diberikan kepada Pemda yang disertai dengan materi kewenangan yang ada (urusan) harus juga diperhatikan dengan sumber keuangannya. Jangan sampai terjadi, bahwa urusan yang diberikan Pemerintah Pusat (Pempus) ke Pemdanya yang banyak, tidak diimbangi dengan kapasitas keuangan dalam pembiayaannya. Karena semakin banyak urusan kewenangan yang diberikan ke daerah, secara otomatis akan berpengaruh pada kebutuhan keuangan untuk melakukan pembiayaan. Dalam hal ini yang perlu dipertimbangkan adalah bagaimana formula hubungan keuangan pusat-daerah dan keluasaan kewenangan daerah dalam melakukan atau menangani sumber-sumber penerimaan yang potensial guna mengurangi ketergantungan penerimaan daerah dari pusat.

Hal ini, ketidakseimbangan fiskal vertikal, juga merupakan fenomena yang terjadi di berbagai negara di dunia, termasuk di Jepang dan Indonesia dalam proses pelaksanaan kebijakan desentralisasi fiskal. Untuk itu menarik bagi penulis untuk mencoba mengelaborasi ketidakseimbangan fiskal vertikal yang terjadi di kedua negara tersebut. Fokus analisis akan terarah pada persoalan ketidakseimbangan fiskal vertikal, tetapi dalam uraian nanti akan tidak terlepas dari kebijakan desentralisasi ataupun desentralisasi fiskal yang ada di masing-masing negara. Karena hal-hal tersebut tidak terpisahkan satu dengan yang lain. Semuanya dapat dikatakan terbungkus dalam suatu konsep dan teori besar yakni desentralisasi.

Adapun alasan menggunakan lokus di Jepang dan di Indonesia, karena *pertama*, dari aspek bentuk negara keduanya merupakan negara yang memiliki bentuk negara kesatuan; *kedua*, keduanya merupakan negara kepulauan meskipun luas wilayahnya berbeda; *ketiga*, secara geografis merupakan negara-negara yang berada dalam benua yang sama; *keempat*, keduanya mengalami proses kebijakan desentralisasi. Selanjutnya, meskipun keduanya berbeda dalam hal kategori negara, yaitu Jepang merupakan negara maju dan Indonesia

merupakan negara berkembang, tetapi setidaknya kajian perbandingan ini dapat melihat apa yang terjadi dengan penerapan kebijakan desentralisasi dan desentralisasi fiskal di Jepang serta ketimpangan fiskal vertikal yang terjadi dan strategi apa yang dilakukan untuk mengatasinya, kemudian dapat dijadikan pembelajaran bagi negara Indonesia dalam proses penerapan kebijakan desentralisasi fiskal dan cara mengatasi ketimpangan fiskal vertikal tersebut. Perlu diketahui bahwa Jepang mungkin merupakan negara kesatuan yang paling tinggi derajat desentralisasinya di antara negara-negara kesatuan di dunia (Naiki, 2006).

B. TINJAUAN TEORI SEBAGAI ACUAN ANALISIS

Untuk melakukan analisis ketidakseimbangan fiskal di Indonesia dan Jepang maka perlu dipaparkan terlebih dahulu beberapa konsep dan teori utama yang berkaitan dengan analisis tersebut, yaitu konsep desentralisasi, desentralisasi fiskal dan ketidakseimbangan fiskal vertikal.

1. Desentralisasi

Desentralisasi di dunia ketiga telah lama dianggap sebagai suatu *necessity* (hal penting) yang diperlukan untuk melakukan pembangunan di bidang politik, sosial dan ekonomi. Konsep tersebut telah digunakan secara beragam di berbagai negara dengan penekanan yang berbeda-beda (Smith, 1982). Menurut *Annual Report IRE* (2001-2002) bahwa desentralisasi merupakan sebuah isu yang sangat krusial dalam konteks tata pemerintahan. Para penganjur desentralisasi sangat percaya pada sebuah prinsip bahwa kekuasaan harus dibagi, apalagi dalam sebuah negara besar dan beragam, seperti di Indonesia. Secara leksikografi desentralisasi berarti *“both reversing the concentration of administration at a single center and coffering powers of local government”* (Smith, 1982). Desentralisasi merupakan pembalikan konsentrasi administrasi pada pusat tunggal dan terjadi pendelegasian kekuasaan pada pemerintah lokal. Desentralisasi dengan demikian merupakan definisi yang ‘dinilai’ berbalikan dengan sentralisasi. Kumar (2001) mengatakan bahwa *“centralization is frequently regarded as the antonym of decentralization, in the sense that is the transfer of powers or functions from sub-national level of government and planning to the national level.”*

Konsep dan definisi sentralisasi dianggap mempunyai makna yang lebih stabil dan jelas dibandingkan dengan desentralisasi. Hal itu, sebagaimana diungkapkan oleh Schmidt (1989), *“the term centralization has a clear and stable meaning referring to the concentration of powers in a single head or center. But its antonym decentralization is an umbrella term for a number of distinct and over conflicting concepts because one can move away from centralization on different dimension.”* Meskipun, demikian, Rondinelli (1983) memperingatkan bahwa kedua konsep tersebut bukan merupakan sesuatu yang didikotomikan tetapi merupakan suatu konsep yang kontinu. Hal itu disebabkan dalam prakteknya penyelenggaraan desentralisasi tidak mungkin tanpa sentralisasi. Kewenangan yang diberikan oleh Pempus perlu pula dikontrol sedemikian rupa oleh Pempus, sehingga Pemda tidak berada di luar kontrol dan koordinasi.

Dalam pelaksanaan desentralisasi di daerah, dukungan sumber dana yang memadai merupakan suatu syarat yang penting. Memadai di sini dalam arti memadai dalam batas minimum untuk setiap daerah dalam melaksanakan tugas pemerintahan, pelayanan dan pembangunan di daerah. Dukungan dana yang dapat diterjemahkan dalam arti desentralisasi fiskal, sebenarnya merupakan pengejawantahan wewenang daerah, baik secara politik, administratif, maupun ekonomi. Dengan semakin, besarnya pelimpahan kewenangan pengelolaan keuangan di daerah menunjukkan bahwa Pempus sedang

berproses menuju pada terwujudnya otonomi daerah, mengembangkan kemampuan sumber daya aparatur di daerah, dan memberikan keluasaan (*discretion*) daerah untuk mengelola keuangan dan pertanggungjawaban (*responsibility and accountability to manage local fund*).

Melihat urgensi desentralisasi fiskal dalam konsep desentralisasi, sekaligus sebagai kerangka acuan teoritis dalam menganalisis makalah ini, maka berikut akan dipaparkan konsep desentralisasi fiskal.

2. Desentralisasi Fiskal

Desentralisasi fiskal oleh Bird (2000) didefinisikan sebagai: (1) pelepasan tanggungjawab yang berada dalam lingkungan Pempus ke instansi vertikal di daerah atau ke Pemda; (2) pendelegasian suatu situasi di mana daerah bertindak sebagai perwakilan pemerintah untuk melaksanakan fungsi-fungsi tertentu atas nama pemerintah; (3) Pelimpahan suatu situasi yang bukan saja implementasi tetapi juga kewenangan untuk memutuskan apa yang perlu dikerjakan di daerah.

Menurut Bahl dan Linn (1992) desentralisasi fiskal berkaitan dengan derajat otonomi fiskal dan tanggungjawab yang diberikan Pempus terhadap Pemda. "*Fiscal decentralization has to do with the degree of fiscal autonomy and responsibility given to subnational governments.*" Adapun menurut Musgrave (1983) dalam Ebel dan Yolmaz (1999) esensi sesungguhnya dari desentralisasi adalah bahwa Pemda mempunyai kewenangan dan tanggungjawab untuk membiayai sendiri (*to own-finance*) pelayanan-pelayanan lokal pada satu batas/margin tertentu.

Desentralisasi fiskal, menurut Bahl (2000), akan berjalan dengan baik jika mengikuti persyaratan-persyaratan sebagai berikut: (a) desentralisasi fiskal harus dilihat sebagai suatu sistem yang komprehensif. Unsur-unsur penting pembiayaan dalam sistem desentralisasi fiskal adalah Pemda memiliki wewenang yang cukup untuk menggalang penerimaan, adanya otonomi anggaran dan transfer tanpa syarat dari pemerintah atasan; (b) uang mengikuti fungsi (*money follow function*). Pada mulanya menentukan terlebih dahulu penyerahan tanggungjawab pengeluaran kepada pemda, baru kemudian penyerahan tanggungjawab penerimaan ditentukan; (c) Pempus harus memiliki kemampuan untuk memantau dan mengevaluasi proses desentralisasi; (d) diperlukan sistem antar pemerintah yang berbeda untuk sektor perkotaan dan sektor perdesaan; (e) desentralisasi fiskal memerlukan kewenangan besar bagi Pemda untuk mengelola pajak; (f) Pempus harus mematuhi aturan-aturan desentralisasi fiskal yang telah dibuatnya; (g) mempertahankan kesederhanaan; (h) disain sistem transfer antar pemerintah seharusnya sesuai dengan tujuan reformasi desentralisasi; (i) desentralisasi fiskal harus mempertimbangkan tingkatan pemerintahan; (j) menerapkan batas anggaran yang ketat; (k) harus ada pelopor bagi desentralisasi fiskal.

Persyaratan-persyaratan tersebut di atas, secara teoritis sangat penting untuk keberhasilan desentralisasi itu sendiri. Karena itu perlu dipertimbangkan dalam prakteknya. Hal itu mengingat bahwa desentralisasi tidak hanya bisa gagal memperbaiki pelayanan daerah, tetapi dapat juga mengganggu stabilitas nasional. Resiko terbesar dapat terjadi ketika penerimaan didesentralisir tanpa disertai langkah-langkah yang memadai dalam menjamin stabilitas mobilisasi dana yang mencukupi dan berlanjut dan memastikan kemampuan serta tanggungjawab daerah dalam mengelola pengeluaran.

Dalam analisis makalah ini, desentralisasi fiskal dimaknai sebagai **penyerahan kewenangan untuk mengelola sumber-sumber pembiayaan dari Pempus kepada Pemda atau organisasi swasta dalam rangka melaksanakan urusan yang diserahkan kepadanya secara efektif** (Litvack, 2004). Sumber-sumber pembiayaan itu dapat berasal dari transfer

Pempus maupun dihasilkan sendiri oleh lembaga yang bersangkutan. Selanjutnya Litvack menyatakan bahwa agar Pemda dan organisasi swasta dalam melaksanakan fungsi desentralisasi secara efektif maka mereka harus didukung dengan sumber penerimaan yang memadai, baik yang dihasilkannya sendiri maupun yang ditransfer dari Pempus, juga kewenangan untuk membuat keputusan dalam pembelanjaan (sumber-sumber penerimaan tersebut). Sehubungan dengan hal ini, Bird (1981) menyatakan bahwa terdapat empat pilar desentralisasi fiskal, yakni: pengeluaran, penerimaan transfer antar tingkat pemerintahan dan pinjaman daerah (*subnasional borrowing*). Dalam kerangka pemikiran ini, makalah ini akan memfokuskan analisisnya pada: (1) kewenangan Pempus dalam perpajakan (*taxing power*); (2) perkembangan dan jenis-jenis transfer antar tingkat pemerintahan, dan (3) pinjaman daerah. Menurut Bahl dan Wallace (2001) bahwa instrumen fiskal yang biasa digunakan dalam desentralisasi fiskal adalah pengaturan pajak lokal, pembagian pajak, bantuan khusus, dan transfer horizontal antar Pemda sebagai suatu instrumen pemerataan.

Dalam format hubungan keuangan pusat-daerah, terutama terkait dengan empat komponen desentralisasi fiskal tersebut, ada empat hal yang perlu diperhatikan untuk menjamin sistem hubungan keuangan pusat-daerah yang baik, yakni: *pertama*, harus memberikan pembagian kewenangan yang rasional dari berbagai tingkat pemerintahan mengenai penggalan sumber dana pemerintah dan kewenangan penggunaannya; *kedua*, menyajikan suatu bagian yang memadai dari sumber-sumber dana masyarakat secara keseluruhan untuk membiayai pelaksanaan fungsi-fungsi penyediaan pelayanan dan pembangunan yang diselenggarakan Pemda; *ketiga*, sejauh mungkin membagikan pengeluaran pemerintah secara adil di antara daerah-daerah, atau sekurang-kurangnya memberikan prioritas pada pemerataan pelayanan kebutuhan dasar tertentu; dan *keempat*, pajak dan retribusi yang dikenakan Pemda harus sejalan dengan distribusi yang adil atas beban keseluruhan dari pengeluaran pemerintah dalam masyarakat (Sato dan Shinji Yamashige, 2000).

Untuk itu, maka dua prinsip berikut perlu diperhatikan yaitu efisiensi dan keselarasan (*matching*). Efisiensi bermaksud agar pengelolaannya tidak menjadi serampangan dan menghambat pelayanan publik atau prinsip yang mengedepankan cara bagaimana belanja daerah dapat dibiayai dengan baik. Sementara prinsip *matching* dengan maksud agar ada kesesuaian antara kemampuan pendapatan dengan kebutuhan pengeluaran. Diusahakan agar kesenjangan antara penerimaan dengan tanggungjawab pengeluarannya sekecil mungkin. Hal ini merupakan kondisi krusial dalam hubungan fiskal antara pusat - daerah. Apabila proporsinya tidak berimbang bahkan terjadi disparitas yang besar, maka selamanya desentralisasi untuk meningkatkan pelayanan dan pembangunan bagi masyarakat akan menjadi isapan jempol belaka. Dalam tataran konseptual kondisi yang terjadi karena proporsi yang tidak seimbang antara jumlah dana yang dibutuhkan oleh lembaga pemerintah subnasional dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi tanggungjawabnya dengan kapasitas pembiayaan atau pengeluarannya disebut sebagai *ketidakseimbangan fiskal vertikal*. Apa yang dimaksudkan dengan ketidakseimbangan fiskal vertikal dan bagaimana pengukurannya akan diuraikan berikut.

3. Ketidakseimbangan Fiskal Vertikal

Transfer keuangan biasanya terjadi antara berbagai tingkat pemerintahan. Hal ini kemudian menimbulkan hubungan fiskal antara Pempus dengan Pemda. Hubungan fiskal antara Pempus dan Pemda dapat dilihat, baik dari aspek penerimaan anggaran maupun pengeluaran anggaran. Menurut Boex (2001), belakangan ini terdapat tiga kebijakan penting yang dicoba untuk dijawab oleh para ahli ekonomi dalam kaitan

dengan hubungan fiskal antara Pempus dan Pemda. Ketiga kebijakan tersebut adalah, *pertama*, sistem hubungan fiskal yang *fair* antar pemerintah pada tiap tingkat pemerintahan dengan menyediakan kecukupan sumber daya untuk memenuhi tanggungjawab pengeluaran. Hal ini sering disebut sebagai keseimbangan fiskal secara vertikal, sebaliknya kalau tidak *fair* dan melahirkan ketidakseimbangan antara penyelenggaraan urusan dan kapasitas pembiayaannya maka disebut ketidakseimbangan fiskal vertikal. *Kedua*, disparitas fiskal yang besar antar daerah, yaitu adanya perbedaan pemerataan dan keseimbangan kemampuan pemerintah regional atau lokal untuk memenuhi keperluan pelayanan publik. Hal ini dikenal dengan ketidakseimbangan fiskal horizontal. *Ketiga*, penentuan dampak dari karakteristik regional yang berbeda dan kebijakan desentralisasi yang berbeda tentang alokasi sumberdaya antara Pemda. Untuk keperluan analisis ini, maka fokus pembahasan hanya tertuju pada ketidakseimbangan fiskal vertikal.

Seperti yang telah dibahas sebelumnya, ketidakseimbangan fiskal vertikal mengacu pada ketidaksesuaian (*missmatch*) antara sarana penerimaan dan kebutuhan pengeluaran pada berbagai tingkat pemerintahan, atau menurut pemikiran Hyman (1996), terjadi ketidakseimbangan antara kapasitas fiskal (*fiscal capacity*)² dan kebutuhan fiskal (*fiscal need*) dalam hubungan keuangan pusat-daerah.

Vasques (2006) menjelaskan bahwa secara konvensional ketidakseimbangan vertikal dapat diukur dengan dua cara, yakni: *pertama*, adalah mencermati posisi surplus atau defisit konsolidasi (anggaran) pemerintah pada tiap tingkatannya, dengan tidak memasukkan unsur pinjaman. Pengukuran ini cenderung bias, karena umumnya Pempus dinilai membiayai Pemda terlalu sedikit. Dalam banyak negara baik secara hukum maupun praktik, Pemda cenderung lebih konservatif dibandingkan dengan Pempus. Di mana Pempus memiliki kewenangan untuk lebih bebas dalam membuat pinjaman guna membiayai pengeluarannya. Sementara, Pemda hanya diperkenankan untuk meminjam yang peruntukannya sebagai modal investasi atau tidak diberi kewenangan sama sekali untuk membuat pinjaman (Vasquez, 2006). Namun dalam banyak kajian, pengukuran yang menghubungkan antara penerimaan pajak daerah (sebagai bagian dari penerimaan total penerimaan pajak) dengan pengeluaran Pemda (yang merupakan bagian dari total pengeluaran pemerintah), telah memasukkan pinjaman dalam perhitungannya (Domenico & Zanardi, 2004; Shah dan Qureshi, 1994). Secara sederhana, pengukuran ketidakseimbangan fiskal vertikal dengan pendekatan ini dapat dirumuskan dengan formula berikut.

$$AVFI = T_{(l/c)} - E_{(l/c)} \dots\dots\dots(1)$$

$$RVFI = T_{(l/c)} / E_{(l/c)} \dots\dots\dots(2)$$

Keterangan:

AVFI : ketidakseimbangan fiskal vertikal absolut

RVFI : ketidakseimbangan fiskal vertikal relatif

$T_{(l/c)}$: persentase penerimaan pajak daerah terhadap total penerimaan pajak

$E_{(l/c)}$: persentase pengeluaran daerah terhadap total pengeluaran

² Hyman dalam bukunya " *Public Finance: A Contemporary Application of Theory to Policy* (1996)", menjelaskan kapasitas fiskal (*fiscal capacity*) adalah kemampuan suatu daerah untuk mendanai jasa-jasa pelayanan publik yang harus disediakan oleh pemerintah. Sementara kebutuhan Fiskal (*fiscal need*) menunjukkan total pengeluaran yang dibutuhkan suatu daerah untuk melaksanakan aktivitas di daerahnya berdasarkan urusan yang diberikan oleh Pempus.

Ketidakseimbangan fiskal vertikal absolut (AVFI) bertujuan untuk mencermati berapa besarnya selisih kebutuhan pengeluaran daerah terhadap penerimaan pajaknya. Semakin besar AVFI, maka semakin tinggi derajat ketidakseimbangan fiskal vertikal. Sedangkan ketidakseimbangan *fiscal vertikal relative* (RVFI) bertujuan mengukur derajat ketidakseimbangan fiskal vertikal berdasarkan proporsi penerimaan pajak daerah terhadap pengeluarannya. Berbeda dengan AVFI, semakin besar nilai RVFI justru semakin rendah derajat ketidakseimbangan fiskal vertikal, karena hal tersebut berarti kapasitas pembiayaan Pemda terhadap pengeluarannya semakin besar.

Kedua, pendekatan yang digunakan untuk ketidakseimbangan fiskal vertikal adalah dengan mengkaji seberapa besar proporsi pengeluaran daerah yang dibiayai oleh sumber-sumber yang telah diserahkan atau berada dalam lingkup kewenangannya (besar pengeluaran dari PAD, konteks Indonesia). Untuk keperluan itu, dikembangkan tiga tingkat pengukuran oleh Hunter (1977) dan Bird (1986), yang disebut sebagai koefisien ketidakseimbangan fiskal vertikal (V). Koefisien ini bertujuan untuk mengukur derajat pengendalian oleh Pempus atas tingkat pemerintah yang lebih rendah (Hunter, 1977).

$$V_1 = \frac{1 - (Tr_{SP} + B)}{E} \dots\dots\dots (3)$$

$$V_2 = \frac{1 - (Tr_{SP} + Tr_{GP} + B)}{E} \dots\dots\dots (4)$$

$$V_3 = \frac{1 - (Tr_{SP} + Tr_{GP} + REV_{SH} + B)}{E} \dots\dots\dots (5)$$

Keterangan:

- Tr_{SP} : transfer pusat untuk tujuan khusus kepada Pemda
- Tr_{GP} : transfer pusat untuk tujuan umum kepada Pemda
- REV_{SH} : pembagian penerimaan (bagi hasil)
- B : pinjaman Pemda
- E : pengeluaran Pemda

Nilai koefisien bergerak antara nol sampai satu. Semakin mendekati nol, mengindikasikan semakin tinggi derajat sentralisasi Pempus terhadap kebijakan fiskal Pemda (Shah, 1991). Sebaliknya semakin mendekati satu, semakin tinggi otonomi yang dimiliki oleh Pemda dalam membuat keputusan yang berhubungan dengan kebijakan anggarannya.

Dari tiga tingkatan pengukuran tersebut, koefisien derajat pertama mengukur derajat ketidakseimbangan fiskal vertikal dengan memperhitungkan transfer untuk tujuan khusus (*transfer for specific purposes*), yang menurut Rosen (2002) disebut sebagai *conditional grant/transfer*³. Pada koefisien derajat kedua, dimasukkan transfer untuk tujuan umum (*transfer for general purposes*), yang menurut Rosen (2002) diistilahkan dengan *unconditional grant/transfer*.⁴ Sedangkan koefisien derajat ketiga menambahkan komponen bagi hasil dalam perhitungan tersebut. Perlu diketahui bahwa istilah-istilah yang digunakan dalam

³ Donor khusus yang diberikan oleh pemerintah nasional kepada Pemda untuk tujuan-tujuan khusus. Dalam konteks Indonesia disebut sebagai DAK, Dana Alokasi Khusus

⁴ Donor yang diberikan oleh Pempus kepada Pemda tanpa ada persyaratan-persyaratan yang berkaitan dengan usaha-usaha produktif. Dalam konteks Indonesia dikenal dengan Dana Alokasi Umum (DAU).

berbagai administrasi publik di negara-negara di dunia ini berbeda-beda, termasuk dalam konteks kebijakan desentralisasi fiskalnya. Oleh karena itu, analisa yang digunakan dengan memakai formula pengukuran VFI akan mencermati jenis penerimaan dan peruntukannya. Sehingga meskipun istilah yang dipergunakan berbeda akan sama dalam hal peruntukan dan sumbernya. Adapun penggunaan teori-teori tersebut akan disesuaikan dengan data yang diperoleh.

C. JEPANG

Jepang adalah negara maju di benua Asia dan perannya dalam dunia internasional sangat signifikan. Jepang juga merupakan salah satu anggota OECD. Jepang memiliki luas wilayah sekitar 377.835 Km². Luas wilayah tersebut mencakup 374.744 Km² daratan dan 4.091 Km² perairan. Jumlah penduduk Jepang pada tahun 2006, berkisar sebesar 127.463.611 jiwa. Jumlah tersebut jika dikaitkan dengan luas wilayah Jepang yang ada maka menunjukkan tingkat kepadatan penduduk yang tinggi. Meskipun demikian tingkat pertumbuhan penduduknya sangat rendah, yakni hanya sekitar 0,02 % pertahun. Adapun PDB perkapitanya adalah sebesar US\$ 30.700.

Dilihat dari aspek peradaban, bangsa Jepang termasuk memiliki peradaban yang cukup tua. Meskipun demikian, menurut para ahli sejarah yang memperhatikan peradaban Jepang melaporkan bahwa bangsa Jepang memasuki peradaban modern dimulai sejak kedatangan Komodor Matthew Perry pada tahun 1854. Kedatangan Komodor Perry dengan "*black ships*" nya mendorong terjadinya perubahan politik, sosial dan kultural yang dapat dikatakan signifikan bagi bangsa Jepang, sehingga melahirkan apa yang disebut sebagai Restorasi Meiji di Jepang, pasca perang Boshin 1867-1868. Perkembangan industri, perekonomian dan militer yang begitu besar setelah itu, menyebabkan Jepang menjadi agresif dan terseret sebagai salah satu agresor perang dunia kedua. Agresi Jepang berhasil dipadamkan setelah AS melancarkan serangan bom atom ke Hiroshima dan Nagasaki pada Agustus 1945 sebagai tanggapan terhadap serangan Jepang ke Pearl Harbour. Dalam perkembangan lebih lanjut menghasilkan Konstitusi 1947 yang menjadikan Jepang sebagai salah satu negara demokratis di Asia Afrika dan dunia hingga saat ini.

Jepang menjadi obyek yang menarik untuk dikaji karena Jepang merupakan negara kesatuan yang paling tinggi derajat desentralisasinya di antara negara-negara kesatuan di dunia, setidaknya dilihat dari aspek desentralisasi fiskal. Sementara di sisi lain, Jepang juga merupakan negara kepulauan seperti Indonesia, meskipun tidak seluas Indonesia.

1. Kebijakan Desentralisasi

Sistem politik Jepang adalah Parlemerter dengan Kaisar sebagai Kepala Negara dan Perdana Menteri sebagai Kepala Pemerintahan. Administrasi pemerintahan di Jepang terdiri dari Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Pemerintah Daerah diatur secara khusus dalam Konstitusi Jepang, Bab 8 Pasal 94 dan Pasal 95 yang bertujuan untuk menekankan pentingnya demokrasi dan sistem pemerintahan daerah sebagai bagian dari sistem pemerintahan nasional. Konstitusi juga menempatkan otonomi daerah sebagai prinsip utama dalam sistem pemerintahan daerah yang digunakan di Jepang.

Berdasarkan pada prinsip otonomi yang diatur dalam konstitusi tersebut dibuat lima peraturan perundang-undangan untuk memberikan landasan dan pedoman bagi pemerintah daerah, yakni: 1). Undang-undang Otonomi Daerah (*Local Autonomy Law*) yang mengatur dasar-dasar penyelenggaraan kewenangan, organisasi dan pengelolaan pemerintah daerah; (2). Undang-undang pegawai pemerintahan daerah (*Local Public Service Law*); (3). Undang-undang Keuangan Daerah (*Local Finance Law*); (4). Undang-undang

Pajak Daerah (*Local Tax Law*); (5). Undang-undang Pemilihan Kepala Daerah (*Public Official Election Law*)

Secara administratif, pemerintah daerah terdiri dari dua tingkat pemerintahan (*two tiers*), yakni *perfektur* (atau provinsi), dengan wilayah kewenangan yang cukup luas dan *municipal* (atau kabupaten) untuk melayani kebutuhan daerah. Terdapat 47 *perfektur*⁵ dengan *municipal* yang jumlahnya mengalami perubahan karena bertambah atau digabung (*merger*). Saat ini terdapat 1.827 *municipal* di seluruh pelosok Jepang.

Meskipun secara konstitusional dalam konstitusi bahwa otonomi daerah telah dieksplisitkan sebagai prinsip utama dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Jepang, namun hubungan antara tingkat pemerintahan (*intergovernmental relation*) di Jepang mengalami serangkaian tahapan perubahan hingga sampai pada kondisi saat ini. Choi dan Wright (2004) menyebutkan terdapat lima tahap perkembangan dalam hubungan antar tingkat pemerintahan (hubungan pusat-daerah) di Jepang sebagaimana terlihat pada tabel 1.

Tabel 1
Tahap Hubungan Pusat-Daerah (HPD) di Jepang: Menuju Otonomi Daerah

Periode	Tahap Perkembangan	Persoalan Utama	Tujuan Nasional	Mekanisme HPD	Tema Reformasi dalam HPD
(I) 1945-1950	Devolusi Terpimpin	Demokratisasi	Pemerataan (Persamaan)	Hukum Otonomi Daerah	Desentralisasi Politik
(II) 1950-1960an	Kontrol Sentralisasi	Rasionalisasi	Efisiensi dan Pertumbuhan ekonomi	<ul style="list-style-type: none"> • Fungsi Delegasi ke instansi vertical • Hibah nasional • Perencanaan nasional • Konsolidasi Pemerintahan Daerah 	Sentralisasi politik dan administrasi
(III) 1960- 1970an	Devolusi yang meningkat	Urbanisasi	Kualitas hidup	<ul style="list-style-type: none"> • Melalui daerah (dengan hukum) • Inisiatif kebijakan daerah • Program daerah • Partisipasi publik 	Sentralisasi Administrasi
(IV) 1980-1990an	Devolusi Kolaboratif	Globalisasi	Akuntabilitas dan Keefektifan	<ul style="list-style-type: none"> • Privatisasi • Reduksi hibah • Delegasi fungsi nasional • Federasi • Pemerintah daerah 	Desentralisasi Administrasi
(V) 2000 dan selanjutnya	Devolusi public	Kreatifitas	Keberagaman dan Inovasi	<ul style="list-style-type: none"> • Kemitraan publik-swasta • Jaringan regional • Asosiasi lokal 	Desentralisasi politik

Sumber: Koisuke, Osamu dan Deil S. Wright, 1998, Lima Tahap dalam HPD di Jepang: Pergeseran Politik dan Reformasi Pemerintahan, "*International Review of Administration Science*".

Mengacu pada visualisasi tahapan dalam tabel 1, nampak bahwa semenjak tahun 1950an-1960an, mulai terdapat suatu upaya yang dapat dikatakan bersifat sistematis

⁵ Jumlah tersebut tidak berubah selama 150 tahun/1,5 abad terakhir. Untuk lebih jelasnya lihat Naiki (2006)

untuk meningkatkan peran Pemda di Jepang. Sehingga, meski merupakan sistem kesatuan, pendekatan yang digunakan dalam sistem administrasi pemerintahannya memperlihatkan derajat desentralisasi yang terus meningkat dalam penyelenggaraan berbagai urusan pemerintahannya (Choi dan Wright, 2004). Bahkan semenjak Juni 1999 diterbitkan UU atas pengaturan desentralisasi (*The Omnibus of Disbursement Act*)⁶. Arah kebijakan desentralisasi inilah yang selanjutnya mempengaruhi sistem/format kebijakan desentralisasi fiskal di Jepang.

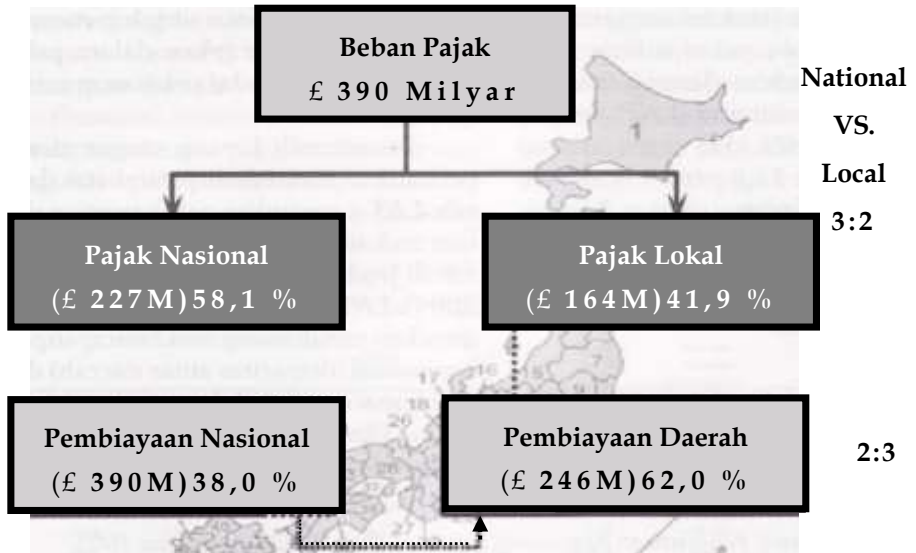
2. Kebijakan Desentralisasi Fiskal

a. Perpajakan

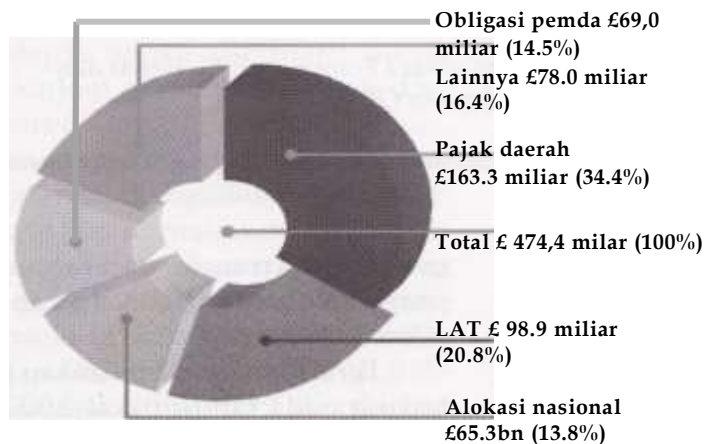
Penyelenggaraan perpajakan di Jepang dibedakan berdasarkan pajak nasional dan pajak daerah. Trend kebijakan desentralisasi fiskal menunjukkan terdapat upaya-upaya untuk memberikan kewenangan perpajakan yang lebih besar bagi daerah, *dengan memperluas basis pajaknya*. Signifikan kemajuan yang dicapai diindikasikan dengan perimbangan keuangan yang memperlihatkan alokasi penerimaan pajak dalam proporsi maupun jumlahnya cenderung mengalami peningkatan. Menurut Shigeru Naiki (2006) kondisi tersebut digerakkan oleh reformasi trinitas (*trinity reform*), yakni: (1) transfer kewenangan perpajakan kepada Pemda dan konsolidasi basis keuangannya; (2) reduksi subsidi negara dan mengatasi *red tape*, yang berarti memberi kebebasan yang lebih besar kepada Pemda.; dan (3) reformasi Pemda dengan sasaran memperkecil pengeluaran dan biaya *over-headnya*, sehingga pada gilirannya juga dapat mengurangi transfer dari negara (pajak yang dialokasikan kepada daerah).

Perimbangan penerimaan pajak di Jepang pada tahun fiskal 2002 memperlihatkan bahwa komposisi penerimaan pajak nasional dan pajak daerah adalah 3:2. Namun dalam penempatannya, daerah justeru menerima alokasi dengan proporsi yang lebih besar, di mana rasio alokasi pusat-daerah adalah 2:3. Dengan pola pembagian tersebut, secara nasional porsi pajak daerah di Jepang memberi posisi yang sangat signifikan dalam struktur anggaran pemerintahan daerah, yakni sekitar 34,4 persen. Bandingkan dengan transfer untuk keperluan umum (LAT) dengan porsi 20,8 persen dan porsi alokasi nasional sebesar 13,8 persen, maka dapat dikatakan bahwa tingkat kemandirian pemerintah daerah di Jepang dalam pembiayaan urusan pemerintahannya sangat tinggi. (lihat gambar 1 dan grafik 1).

⁶ Pandangan ini termuat dalam pemikiran Shigeru Naiki dalam tulisannya "*Recent Development in Japanes Local Government*", bahan makalah diseminasi Direktur Kajian Pusat Pemerintahan Daerah Jepang, 2 Februari 2006.



Gambar 1
Hubungan Keuangan antar Pemerintah Nasional dan Daerah di Jepang (2002)
 Sumber: Diolah dari Shigeru Naiki, *Recent Development in Japanese Local Government*, Japan Local Government Centre, 2006



Grafik 1
Total Penerimaan bagi Setiap Entitas Lokal, tahun Anggaran 2003
 Sumber: *White Paper on Local Public Finance* (2003)

b. Transfer

Sistem transfer Pusat-Daerah di Jepang umumnya didasarkan pada dua program bantuan (*grant programmes*) yakni: (1) pajak alokasi lokal (*local allocation tax*); LAT, yang merupakan transfer untuk tujuan umum yang bersifat lumpsum, yang juga diarahkan

untuk perimbangan fiskal, dan (2) transfer untuk keperluan khusus yang disediakan oleh Pempus untuk mencapai tingkat standar pelayanan minimum yang diharapkan. Pemerintah Jepang sangat memperhatikan masalah disparitas atas daerah. LAT memainkan peran penting dalam mekanisme pemerataan antar daerah di Jepang (Domenico dan Zanardi:2004). LAT merupakan piranti yang digunakan untuk mengatasi ketimpangan horizontal dalam kapasitas fiskal dengan menjamin sarana yang memadai bagi Pemda untuk menyediakan pelayanan publik dan infrastruktur berdasarkan standar nasional. Sumber LAT terdiri dari pembagian lima pajak nasional, yakni pajak pendapatan, pajak minuman keras, pajak korporasi, pajak konsumsi dan pajak tembakau.

Formula distribusi LAT dibedakan berdasarkan kebutuhan keuangan daerah yang bersifat mendasar (*basic financial needs*) dan penerimaan keuangan daerah yang mendasar (*basic financial revenue*). Selain itu, juga terdapat transfer yang bersumber dari bagi hasil pajak. Proporsinya tidak besar, namun keberadaannya secara teoritis menjadi variabel yang cukup signifikan dalam menganalisis ketidakseimbangan fiskal vertikal, khususnya dalam mengukur koefisien ketidakseimbangan fiskal vertikal. Secara rinci jenis-jenis penerimaan Pemda di Jepang, terdiri dari: (1) pajak lokal, (2) transfer dari Pempus; (3) penerimaan lainnya (non-pajak) dan (4) pinjaman (*public debt*). Transfer dari Pempus ini terdiri dari tiga unsur, yakni: (1) LAT; (2) pajak transfer (bagi hasil pajak pusat), dan (3) transfer untuk keperluan spesifik. Secara rinci dapat dilihat pada tabel 2.

Tabel 2
Penerimaan Pemerintah Daerah Jepang berdasarkan Jenisnya

Central Government Transfers (2)								
Tahun	Net Total (1)	Local Taxes (2)					Other revenue (2)	Public debt (2)
			Total (A+B+C)	LAT (A)	Transfer Tax (3) (B)	Specific purpose transfers (C)		
1980	18.83	33.96	40.72	17.34	0.94	22.45	15.21	10.11
1981	18.98	34.58	40.12	17.40	0.89	21.83	15.50	9.80
1982	18.83	35.71	39.64	17.59	0.88	21.16	15.22	9.43
1983	18.67	37.11	37.62	16.59	0.93	20.10	15.48	9.78
1984	17.92	39.10	35.67	15.54	0.85	19.28	16.11	9.11
1985	17.55	40.57	35.37	16.44	0.80	18.13	16.23	7.83
1986	17.57	41.00	34.28	16.36	0.80	17.12	15.96	8.76
1987	17.99	42.07	33.15	16.33	0.79	16.02	15.55	9.23
1988	17.59	44.28	31.83	16.48	0.77	14.57	15.61	8.27
1989	17.98	42.64	33.82	18.04	1.99	13.79	16.01	7.53
1990	17.87	41.60	33.11	17.82	2.07	13.22	17.51	7.78
1991	18.15	40.92	32.40	17.37	2.01	13.03	18.21	8.47
1992	18.90	37.81	33.27	17.15	2.05	14.07	17.76	11.16
1993	19.83	35.24	32.60	16.19	2.12	14.28	18.13	14.03
1994	19.54	33.90	32.44	16.18	1.98	14.28	18.77	14.89
1995	20.26	33.24	32.63	15.94	1.91	14.77	17.38	16.76
1996	19.71	34.63	33.10	16.66	1.97	14.47	16.86	15.41
1997	19.19	36.20	32.50	17.15	1.08	14.27	17.21	14.09
1998	20.07	34.92	33.32	17.55	0.58	15.19	17.05	14.71
1999	20.47	33.68	37.11	20.06	1.20	15.85	16.65	12.57
2000	19.54	35.44	37.57	21.71	1.52	14.34	15.85	11.14
2001*)	17.83	39.81	39.13	22.79	1.71	14.64	7.69	13.34
2002*)	17.60	39.12	38.59	22.32	1.74	14.53	7.84	14.45

Ket.:

*) Budget values

(1) As percentage of GDP

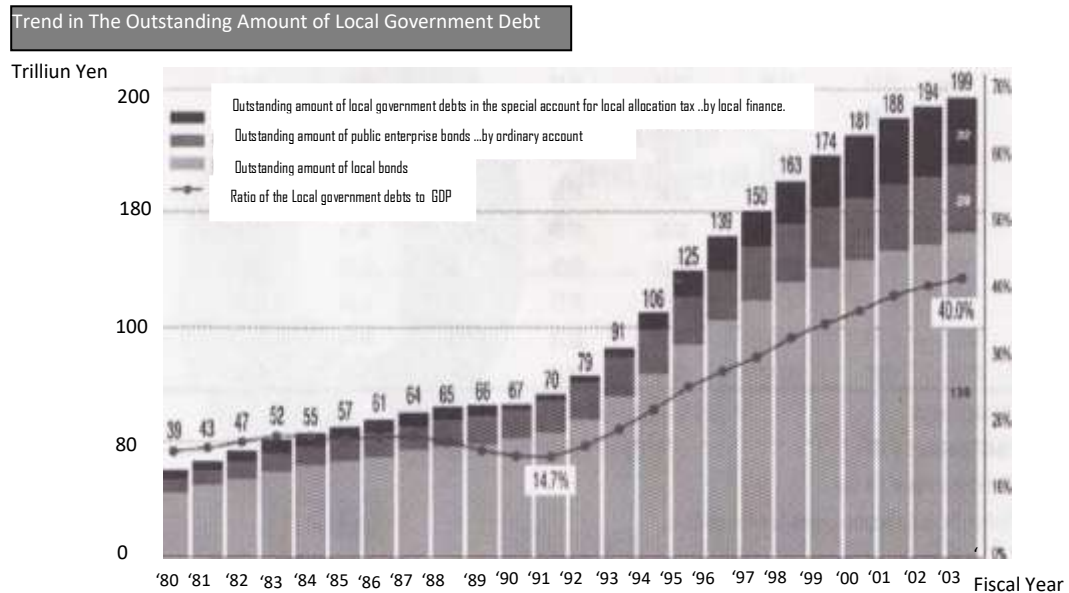
(2) As percentage of Net Total

(3) from FY 1999 it includes also the Specific Local Grants

Dari tabel 2, dapat diketahui bahwa meskipun porsi pajak lokal terhadap penerimaan Pemda cukup signifikan, transfer dari Pempus juga masih menjadi sumber pembiayaan penting. Perlu dicermati, bahwa kebijakan desentralisasi berhasil memperkuat kapasitas fiskal Pemda di Jepang. Pada tahun 1980, porsi pajak daerah terhadap penerimaannya masih 33,96 persen, berada di bawah transfer Pempus sebesar 40,72 persen. Tahun 2002, porsi pajak lokal (39,12 persen) telah melampaui transfer (38,59 persen) dan telah menjadi sumber penerimaan daerah dengan porsi terbesar.

c. Pinjaman

Pinjaman merupakan salah satu sumber pembiayaan Pemda di Jepang. Proporsinya terhadap total penerimaan daerah sebenarnya relatif kecil dan berfluktuasi semenjak tahun 1980. Namun semenjak tahun 1993 terjadi peningkatan yang cukup berarti dalam porsi pinjaman daerah ini, menjadi 14,03 persen dan mencapai puncaknya pada tahun 1995 yang mencapai 16,76 persen. Berdasarkan laporan Biro Keuangan Lokal (*Local Finance Bureau*), suatu lembaga yang membantu penyusunan dan pengembangan rencana pembiayaan melalui penerbitan obligasi lokal, menyatakan bahwa terdapat kecenderungan yang semakin meningkat atas penggunaan pinjaman bagi Pemda. Hal itu dapat dilihat pada grafik 2.



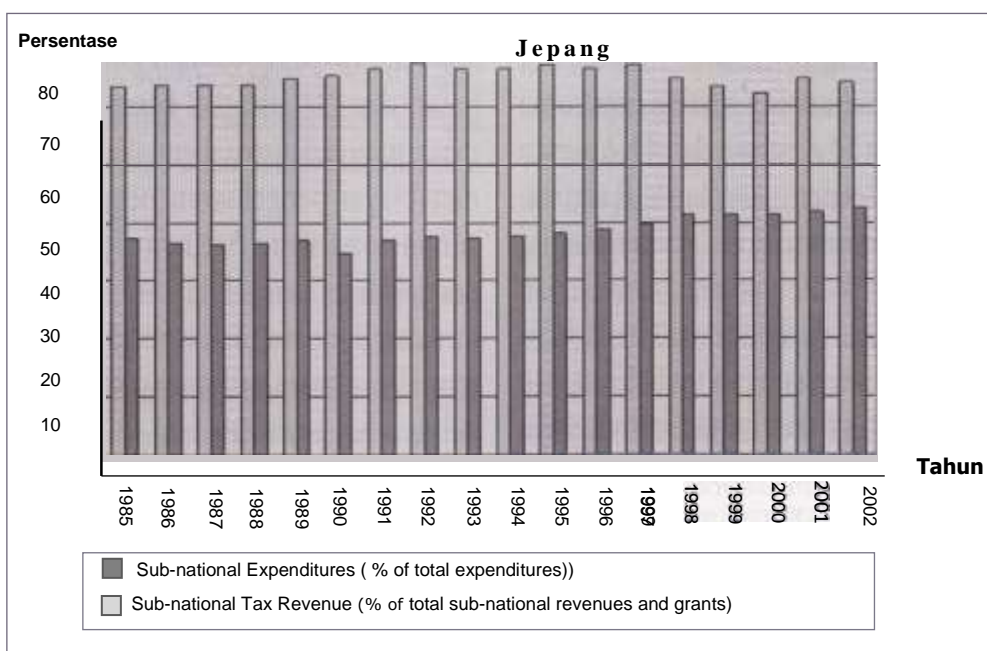
Grafik 2
Trend Perkembangan Pinjaman Pemerintah Daerah di Jepang
 Sumber: *Local Finance Bureau* (2006)

d. Pengeluaran Pemerintah Daerah

Perkembangan pengeluaran Pemda Jepang merefleksikan dua hal penting. *Pertama*, derajat urusan pemerintahan yang diserahkan atau diselenggarakan oleh Pemda; dan *kedua*, kapasitas fiskal Pemda. Semenjak tahun 1980an, porsi pengeluaran *netto* Pemda di Jepang sudah mencapai lebih dari 60 persen dari total pengeluaran nasionalnya. Proporsi

ini sangat fantastis mengingat Jepang merupakan negara dengan sistem kesatuan. Bandingkan dengan Italia yang di bawah 30 persen pada tahun 1995 dan sekitar 40 persen tahun 2001, atau Indonesia yang baru mencapai sekitar 35 persen pada tahun 2003. Namun bila total pengeluaran ini dihubungkan dengan pajak yang ditariknya, maka akan nampak terjadi ketidakseimbangan fiskal vertikal absolut yang sangat besar, yang mencapai rata-rata 30-35 persen selama periode 1980-2002.

Bila penilaian derajat desentralisasi fiskal semata-mata dilihat dari ketidakseimbangan fiskal vertikal absolut maka seakan-akan terjadi ketidakseimbangan fiskal vertikal yang sangat tinggi dalam hubungan fiskal antar tingkat pemerintahan di Jepang sebagaimana yang digambarkan pada grafik 3. Untuk itu perlu dilakukan kajian yang lebih komprehensif dengan mencermati mekanisme pembayaran transfer dan bagi hasil penerimaan pajak di Jepang, yang dihubungkan dengan kebijakan desentralisasi secara umum.



Grafik 3
Perkembangan Penerimaan Pajak dan
Pengeluaran Pemerintah Subnasional/Daerah di Jepang

Sumber: diolah dari MoHa, *Japanese Statistical Yearbook, various Years*; MoHa (2002), *white paper on local public finance*, 2000

Dengan memperhatikan grafik 3, dapat dilihat bahwa besarnya komposisi pembiayaan pemerintah subnasional di Jepang. Pada tahap awal pajak dibedakan menjadi pajak nasional dan pajak daerah. Tentunya pembedaan ini didasarkan pada basis pajaknya. Dalam pengaturan pembagian yang pertama, Pempus dan Pemda masing-masing menerima 54,8 persen dan 41,2 persen dari total penerimaan pajak. Rasio nasional dan daerah pada tahap ini adalah 3:2. Kemudian dalam bagian penerimaan pajak nasional itu, terdapat bagian tertentu yang dialokasikan menjadi LAT dan lainnya. Komposisi nasional dan daerah di sini sudah berubah menjadi 42: 58. Pada tahap ketiga, dari seluruh penerimaan nasional kemudian sebagiannya dialokasikan lagi ke Pemda sebagai *national*

treasury disbursement. Pada tingkat ketiga ini, komposisi nasional dan daerah atas penerimaan adalah 37 persen dan 63 persen, atau 2:3.

Dari mekanisme transfer tersebut, dapat ditarik kesimpulan bahwa: (1) derajat otonomi pemerintah nasional Jepang dalam hubungan fiskal antar tingkat pemerintah nasional di Jepang cukup besar, dan (2) sebagian besar penerimaan nasional justru digunakan untuk membiayai pengeluaran Pemda. Artinya besarnya pengeluaran Pemda memang ditopang oleh suatu sistem desentralisasi fiskal yang mendorong terjadinya hal tersebut. Hal ini berhubungan erat dengan kebijakan desentralisasi dalam penyelenggaraan administrasi pemerintah di Jepang secara keseluruhan yang sistematis mendorong peran Pemda yang lebih besar.

D. INDONESIA

Sebagaimana diketahui, Indonesia merupakan negara kesatuan yang merdeka pada 17 Agustus 1945. Awal kebangkitan menjadi negara yang berdaulat mulai terbangun sejak tahun 1908, yaitu pada saat Tjipto Mangoenkoesoemo dan kawan-kawan, dalam kelompok kecil yang dikenal dengan Kelompok Stovia, mengorganisir teman-temannya untuk melakukan perlawanan kepada Kolonial Belanda secara lebih modern dan terorganisir melalui pendekatan tanpa senjata. Semangat kebangkitan itu, kemudian dikenal sebagai Hari Kebangkitan Nasional.

Perjuangan kebangkitan dalam semangat kebersamaan, berdampak lebih lanjut pada kebangkitan seluruh pemuda Indonesia yang terorganisir dalam kelompok-kelompok daerah untuk bersatu-padu membangun Indonesia. Alhasil, sejarah Indonesia mencatat bahwa pada 28 Oktober 1928, lahir sumpah para pemuda Indonesia yang dikenal dengan Sumpah Pemuda. Mereka bertekad dan bersumpah bertanah air satu tanah air Indonesia, berbangsa satu bangsa Indonesia, dan berbahasa satu bahasa Indonesia. Perjuangan itu terus berlanjut baik melalui peperangan maupun melalui cara-cara non kekerasan, sehingga membawa Indonesia pada kemerdekaan pada 17 Agustus 1945. Mulai dari situ, konstitusi negara dan dasar negara kita terbentuk secara sah dan diakui dunia internasional. Indonesia menjadi salah satu negara yang berdaulat di dunia. Semenjak itu, kehidupan berbangsa dan bernegara mulai ditata oleh para pendiri bangsa dan tokoh-tokoh perjuangan lainnya. Sebagai negara yang berdaulat, tentunya memiliki luas wilayah, penduduk, dan sumber-sumber pendapatan. Untuk luas wilayah, Indonesia pada tahun 2008 ini memiliki luas wilayah 2.117.887,45 km². Sementara jumlah penduduk, berdasarkan data Ditjen Perimbangan Keuangan tahun 2006 berjumlah kurang lebih sekitar 220.615,070 juta jiwa. Sedangkan PDRB total mencapai 1.625.127,77 miliar rupiah (Ditjen Perimbangan Keuangan).

Indonesia mulai mengalami demokratisasi, sejak runtuhnya rezim Orde Baru pada tahun 1998. Angin pembaharuan ini, membawa banyak sekali perubahan dalam dinamika kehidupan berbangsa dan bernegara di Indonesia, termasuk dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah. Desentralisasi administratif dan desentralisasi fiskal mengalami perubahan yang signifikan, meskipun membawa begitu banyak efek negatifnya. Tetapi momentum reformasi tahun 1998 memiliki makna historis yang penting bagi tata kelola Negara Republik Indonesia.

Dalam konteks pembaharuan tersebut, penulis mencoba mengkaji salah satu dari sekian banyak perubahan yang terjadi itu, yakni persoalan desentralisasi, desentralisasi fiskal dan ketimpangan fiskal vertikal, yang menurut penulis menarik untuk dilihat dan dibandingkan dengan yang terjadi di Jepang. Meskipun kondisinya berbeda, tetapi akan menjadi suatu pembelajaran tersendiri bagi penulis maupun bagi kita dalam melihat proses penerapan kebijakan desentralisasi secara umum di Indonesia dan khususnya

terkait dengan desentralisasi fiskal dan ketimpangan fiskal vertikal yang terjadi di negara Jepang. Yang pasti bahwa analisis perbandingan ini sebagai proses pembelajaran, sehingga memberikan pembelajaran kepada kita untuk melangkah lebih pasti dalam menerapkan kebijakan desentralisasi di Indonesia.

1. Kebijakan Desentralisasi

Desentralisasi di Indonesia, secara normatif diatur secara jelas dalam UUD 1945, termasuk setelah diamandemenkan, terutama dalam pasal 18 UUD 1945, ayat 18 (a) dan (b) Itu berarti bahwa pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah diatur secara legal dalam konstitusi NKRI.

Ada dua nilai dasar yang dikembangkan, yakni nilai unitaris dan nilai desentralisasi teritorial. Nilai unitaris diwujudkan dalam pandangan bahwa Indonesia tidak akan mempunyai kesatuan pemerintah lain didalamnya yang bersifat negara. Artinya kedaulatan yang melekat pada rakyat, bangsa dan negara Republik Indonesia tidak akan terbagi diantara kesatuan-kesatuan pemerintahan. Sementara nilai desentralisasi teritorial diwujudkan dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah dalam bentuk otonomi daerah. Dikaitkan dengan kedua nilai tersebut, maka penyelenggaraan desentralisasi di Indonesia terkait erat dengan pola pembagian kekuasaan antara Pempus dan Pemda. Hal ini karena dalam penyelenggaraan desentralisasi selalu terdapat dua elemen penting, yakni pembentukan daerah otonom dan penyerahan kekuasaan secara hukum dari Pempus ke Pemda untuk mengatur dan mengurus bagian-bagian tertentu urusan pemerintahan.

Sesuai UUD 1945, karena Indonesia adalah "*Eenheidstaad*", maka didalam lingkungannya tidak dimungkinkannya adanya daerah yang bersifat *staad* juga. Dengan demikian, jelaslah bahwa desentralisasi di Indonesia, merupakan instrumen dicapainya tujuan bernegara dalam kerangka kesatuan bangsa (*national unity*) yang demokratis (*democratic government*). Oleh sebab itu, ciri umum penyelenggaraan desentralisasi di Indonesia adalah (1) kesatuan Pemda merupakan hasil pembentukan oleh pemerintah, bahkan dapat dihapus oleh pemerintah melalui proses hukum; (2) dalam rangka desentralisasi, di wilayah Indonesia dibentuk Provinsi dan di wilayah Provinsi dibentuk Kabupaten dan Kota sebagai daerah otonom⁷; (3) sebagai konsekuensi dari itu, maka kebijakan desentralisasi dilakukan oleh pemerintah, sedangkan penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan oleh Pemda; (4) hubungan antara Pemda otonom dengan Pempus adalah bersifat tergantung dan hirarki (*sub-ordinate*). Hal ini berbeda dengan hubungan antara negara bagian dengan pemerintah federal yang menganut prinsip federalisme, yang sifatnya independen dan koordinatif; (5) penyelenggaraan desentralisasi menuntut persebaran urusan pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom sebagai badan hukum publik. Urusan pemerintahan yang didistribusikan hanyalah merupakan urusan pemerintahan yang menjadi kompetensi pemerintah dan tidak mencakup urusan yang menjadi kompetensi lembaga tinggi negara lainnya.

Berdasarkan karakteristik desentralisasi yang dianut tersebut, maka dibentuklah beberapa peraturan perundang-undangan yang menjadi landasan hukum bagi pelaksanaan penyelenggaraan Pemda dan hubungan antara Pempus dan Pemda. Berdasarkan ketentuan yang baru setelah masa reformasi, maka peraturan perundang-undangan itu, antara lain: (a) UU tentang Pemerintahan Daerah, yakni UU No. 32/2004;

⁷ Untuk diketahui bahwa sebelum tahun 1999, Indonesia memiliki 26 Propinsi, 293 kabupaten/kota (234 kab, 59 kota). Namun saat ini, tahun 2007, jumlah provinsi telah menjadi 33 dan 459 kab/kota (369 kab, 90 kota), data Ardiansya, 9 Agustus 2007. Dalam makalah, "kebijakan dan model pembiayaan pembangunan, khususnya di daerah pemekaran", yang disampaikan di Hotel Ibis Accor Mangga Dua.

(b) UU tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah, yakni UU No. 33/2004. Namun, bila ditelusuri dalam kaca mata historis, sebetulnya penerapan desentralisasi sudah berlangsung sebelum kemerdekaan, yakni tahun 1903. Secara ringkas menurut Suwandi (2008) perkembangan itu dapat dilihat pada tabel 3 berikut.

Tabel 3
Perkembangan Desentralisasi dari Waktu ke Waktu

No	Peraturan Perundang-Undangan	Karakteristik Desentralisasi
1.	Desentralisatie Wet 1903	Dekonsentrasi lebih dominan
2.	UU No.1/1945	Dekonsentrasi lebih dominan
3.	UU No.22/1948	Dekonsentrasi lebih dominan
4.	UU No.1/1957	Desentralisasi lebih dominan
5.	PenpresNo.6/1959	Dekonsentrasi lebih dominan
6.	UU No.18/1965	Desentralisasi lebih dominan
7.	UU No.5/1974	Dekonsentrasi lebih dominan
8.	UU No.22/1999	Desentralisasi lebih dominan
9.	UU No.32/2004	Desentralisasi & dekonsentrasi

Sumber: Suwandi (2008), "*Bahan Mata Kuliah Pemerintahan Daerah, UI 2008*"

Tabel tersebut menunjukkan bahwa penerapan desentralisasi bagi bangsa Indonesia bukan hal baru. Namun, yang perlu dipertanyakan adalah sejauhmana sistem desentralisasi itu diterapkan. Apakah direncanakan secara sistematis atau hanya sekedar dorongan/kemauan para politikus dan respons reaktif dari para pembuat kebijakan desentralisasi terhadap lingkungannya? Jika meminjam pandangan Prasojo (2008), ia menyatakan bahwa desentralisasi di Indonesia hanya sebagai respons yang reaktif terhadap lingkungan sosial-politik tanpa suatu desain yang matang dan terencana, sehingga dalam implementasinya jauh dari keberhasilan. Meskipun demikian, kita dapat juga melihat bahwa pola desentralisasi dari waktu ke waktu beranjak tidak jauh dari desentralisasi dominan dan dekonsentrasi dominan. Walau dalam periode UU Pemerintah Daerah yang terakhir, kecenderungan untuk menciptakan "keseimbangan" atau penggabungan dari keduanya.

Dalam hal kebijakan desentralisasi ini, khususnya setelah periode UU No. 5/1974, kecenderungan penerapan desentralisasi, semakin mengarah pada sistem yang lebih baik, khususnya dalam kerangka otonomi daerah. Semakin ditekankan kemandirian daerah dalam mengatur dan mengurus kewenangan yang diberikan pemerintah pusat (Suwandi, Prasojo, 2008).

2. Kebijakan Desentralisasi Fiskal

Sesuai dengan UU No. 32 dan 33 tahun 2004 bahwa perimbangan keuangan pusat dan daerah dalam pelaksanaan desentralisasi fiskal mengandung pengertian bahwa kepada daerah diberikan kewenangan untuk memanfaatkan sumber keuangan sendiri dan didukung dengan perimbangan keuangan antara pusat dan daerah. Kebijaksanaan perimbangan keuangan antara pusat dan daerah dilakukan dengan mengikuti pembagian kewenangan atau *money follows function*.

Penyelenggaraan pembiayaan pemerintahan di daerah berdasarkan asas desentralisasi dilakukan atas beban APBD. Pembiayaan penyelenggaraan Pemda berdasarkan asas dekonsentrasi dilakukan atas beban APBN. Sementara pembiayaan berdasarkan asas pembantuan dibiayai atas beban anggaran tingkat pemerintah yang menugaskannya.

Selanjutnya dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat, daerah diberi kewenangan untuk mengatur pajak/retribusi (*tax assignment*) dan pemberian bagi hasil penerimaan (*revenue sharing*) serta bantuan keuangan (*grant*) atau dana perimbangan. Selain itu, daerah juga diberikan kewenangan untuk melakukan pinjaman, baik berupa pinjaman jangka pendek untuk membiayai kesulitan arus kas daerah dan pinjaman jangka panjang untuk membiayai kebutuhan pengeluaran untuk penyediaan sarana dan prasarana daerah.

Bagaimana rincian pelaksanaan desentralisasi fiskal di Indonesia, yang terkait dengan beberapa hal tersebut akan dijelaskan berikut.

a. Kewenangan dalam Perpajakan

Untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD), sebagai wujud dari pelaksanaan desentralisasi fiskal adalah pemberian sumber-sumber penerimaan bagi daerah yang dapat digali dan digunakan sendiri sesuai dengan potensinya masing-masing. Kewenangan daerah untuk memungut pajak dan retribusi diatur dengan UU No. 34 tahun 2000 yang merupakan penyempurnaan dari UU No. 18 Tahun 1997 dan ditindaklanjuti dengan peraturan pelaksanaannya berupa PP No. 65 tahun 2001 tentang Pajak Daerah dan PP No. 66 tentang Retribusi Daerah. Berdasarkan peraturan perundang-undangan tersebut, daerah diberi kewenangan untuk memungut 11 jenis pajak dan 28 jenis retribusi. Adapun penetapan jenis pajak dan retribusi didasarkan pada pertimbangan bahwa jenis pajak dan retribusi tersebut secara umum dipungut hampir di semua daerah dan merupakan jenis pungutan yang secara teoritis dan praktek merupakan jenis pungutan yang baik.

Meskipun ketentuan demikian, ditinjau dari kontribusi pajak daerah dan retribusi daerah sampai saat ini terlihat bahwa distribusi kewenangan perpajakan antar daerah dan pusat terjadi ketimpangan yang relatif besar. Hal itu tercermin dari jumlah pajak penerimaan pajak yang dipungut di daerah hanya sekitar 3,45 % dari total penerimaan pajak (pusat dan daerah) pada tahun 2001 (Khusaini, 2006). Demikian juga distribusi pajak daerah antar daerah juga sangat timpang dan bervariasi. Itu berarti bahwa walaupun kewenangan perpajakan (*taxing power*) telah diberikan kepada daerah namun dengan melihat basis-basis pajak yang besar dan strategis telah dikuasai oleh pusat, pemberian kewenangan tersebut tidak akan berdampak besar bagi daerah dalam meningkatkan PADnya guna melakukan pembangunan dan pelayanan publik. Menurut Khusaini (2006), PAD dalam pembiayaan kebutuhan daerah di sebagian besar daerah kurang dari 10 % dan sangat bervariasi antar daerah dari 10 % hingga 50 %, atau rata-rata secara keseluruhan sekitar 30 %. Sehingga dapat dikatakan bahwa ketergantungan pemerintah daerah dalam kapasitas untuk membiayai pembangunan dan pelayanan di daerah kepada pusat sangat tinggi. Data pada tabel 4 menunjukkan distribusi daerah (provinsi, kab/kota) menurut porsi PAD terhadap Total Pengeluaran 1996/97 dan 2001.

Tabel 4
Distribusi Daerah menurut Porsi PAD terhadap
Total Pengeluaran 1996/97 dan 2001

PAD/Pengeluaran (%)	Jumlah Provinsi		Jumlah Kabupaten/Kota	
< 10,00	3	10	151	308
10,00 - 19,99	4	11	82	23
20,00 - 29,99	11	3	38	4
30,00 - 39,99	6	5	13	-

40,00 - 49,99	1	1	7	1
>50,00	2	-	1	-
	27	30	305	336

Sumber: Diolah dari data Ditjen Perimbangan Keuangan Departemen Keuangan RI, 2002

Adapun di tahun 2005-2006, perbandingan PAD terhadap total pendapatan seluruh daerah (provinsi,kab/kota) di Indonesia dapat dilihat pada grafik 4 berikut.

Grafik 4
**Perbandingan Total PAD Terhadap Total Pendapatan Provinsi dan Kab/Kota se-
Provinsi di Indonesia Tahun 2005-2006**



Sumber: Ditjen Perimbangan Keuangan Departemen Keuangan RI (2007)

Berdasarkan grafik 4 dapat diketahui bahwa pada tahun 2005 total PAD terhadap pendapatan daerah (provinsi, kab/kota) adalah 23,60 %, atau 36.686,52 miliar rupiah dari 155.475,29 miliar rupiah total pendapatan, sedangkan tahun 2006 adalah 19,46 %, ada penurunan. Sementara jika dilihat dari jenis-jenis PAD, maka pada tahun 2005 dan 2006 realisasi PAD se-provinsi di Indonesia dapat dilihat pada grafik 6 dan grafik 7.

Grafik 5
Peta Realisasi PAD se-Provinsi di Indonesia Tahun 2005



Grafik 6
Peta Realisasi PAD se-Provinsi di Indonesia Tahun 2006



Sumber: Ditjen Perimbangan Keuangan Departemen Keuangan (2007)

Berdasarkan grafik 5 dan 6, kita bisa mengetahui bahwa total PAD realisasi pada tahun 2005 adalah 34.686,52 miliar rupiah, dengan rincian pajak daerah sebesar 27.646,33 miliar rupiah, retribusi daerah sebesar 4.529,57 miliar rupiah dan PAD lainnya sebesar 4.510,61 miliar rupiah. Sementara pada tahun 2006, total PAD berjumlah 38.389,38 miliar rupiah, dengan rincian pajak sebesar 28.950,14 miliar rupiah, retribusi sebesar 5.165,04 miliar rupiah dan PAD lainnya sebesar 4.274,20 miliar rupiah. Sementara pada tahun 2005, realisasi penerimaan pajak nasional sebesar 277 triliun rupiah dan pada tahun 2006 berjumlah 314,5 triliun (<http://www.temppointeraktif.com>.)

b. Transfer

Terkait dengan hal transfer, di Indonesia dikenal dengan dana desentralisasi atau dana perimbangan (Suwandi,2008). Prinsip penerapan dana ini dengan maksud untuk memberikan tambahan dana bagi kemampuan kapasitas fiskal daerah dalam melakukan pembangunan dan pelayanan publik. Pola yang digunakan adalah pola bagi hasil penerimaan pajak dan sumber daya alam. Pajak-pajak strategis yang dikelola oleh pusat, melalui ketentuan format tertentu dilakukan distribusi ke daerah. Bagi hasil penerimaan itu antara lain meliputi: bagi hasil PBB, bea perolehan hak atas tanah dan bangunan (BPHTB), serta pajak penghasilan (PPH). Sedangkan bagi hasil SDA meliputi: sektor kehutanan, pertambangan umum, perikanan, pertambangan minyak bumi, pertambangan gas bumi, dan pertambangan panas bumi. Yang termasuk dalam dana desentralisasi yang ditransfer dari pusat ke daerah di Indonesia meliputi, Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), Dana Bagi Hasil SDA (DBH SDA), Dana Bagi Hasil Pajak (DBH Pajak), dan Dana Penyesuaian. Namun, secara umum orang lebih mengenal DAU dan DAK karena kontribusinya besar. Untuk DAU, dana ini ditujukan untuk mengurangi ketimpangan dalam kebutuhan pembiayaan dan penguasaan pajak antara pusat dan daerah, sebagaimana dijelaskan sebelumnya. Dengan kebijakan bagi hasil dan DAU minimal sebesar 25 % dari penerimaan dalam negeri. Melalui perimbangan tersebut, khususnya dari DAU akan memberi kepastian bagi daerah dalam memperoleh sumber-sumber pembiayaan untuk membiayai pengeluarannya yang menjadi tanggungjawabnya. Dalam kaitan dengan DAU ini, faktor yang dipertimbangkan selain penggunaan pendekatan *fiscal gap*, juga yang diperhatikan adalah variabel-variabel seperti jumlah penduduk, luas wilayah, keadaan geografis, dan tingkat pendapatan masyarakat.

Berdasarkan data yang ada menunjukkan bahwa DAU dalam penerapan desentralisasi fiskal di Indonesia berada pada jumlah yang paling besar ketimbang dana-dana desentralisasi lainnya. Artinya, DAU cukup signifikan dalam mempengaruhi kapasitas daerah dalam membiayai pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat. Data mengenai hal tersebut dapat dilihat pada tabel 5.

Tabel 5
Alokasi Dana Desentralisasi untuk Provinsi dan Kabupaten tahun 2005-2007

No	Jenis Dana Desentralisasi	2005	2006	2007
1.	Dana bagi hasil	26.999,25	56.018,37	60.498,15
	a.Pajak	15.419,71	25.020,50	31.470,58
	b.SDA	11.579,54	30.997,87	29.027,57
2.	Dana Alokasi Umum (DAU)	88.765,61	145.664,20	164.787,40
3.	Dana Alokasi Khusus (DAK)	4.014,00	11.559,20	17.094,10
4.	Dana Penyesuaian	4.593,54	300,66	4.361,67
	Total	150.371,64	269.560,80	307.239,47

Sumber: diolah dari data Ditjen Perimbangan Keuangan Departemen Keuangan RI, 2007

Dari data yang disajikan pada tabel 5, terlihat pula bahwa ada *trend* transfer dana desentralisasi dari tahun ke tahun meningkat. Hal ini jika diinterpretasikan dapat berarti bahwa kemampuan daerah untuk menggali sumber pendapatan semakin kecil, atau bisa juga karena urusan-urusan yang menjadi kewenangan daerah dalam rangka pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat semakin membutuhkan dana/biaya yang besar, yang tidak bisa ditangani oleh daerah dari PADnya.

c. Pinjaman

Untuk membiayai kebutuhan daerah berkaitan dengan penyediaan prasarana yang dapat menghasilkan, daerah-daerah di Indonesia juga dapat melakukan pinjaman, baik dari dalam negeri maupun dari luar negeri dengan persetujuan Pempus. Bentuk pinjaman dapat berbentuk pinjaman jangka pendek, dapat juga berbentuk pinjaman jangka panjang.

Pengaturan pinjaman di daerah, khususnya pinjaman ke luar negeri oleh daerah yang melalui Pempus, yaitu melalui mekanisme *on lending*, maka Pempus perlu membuat pengaturan yang tegas dan jelas tentang hal ini. Hal ini dengan maksud agar daerah tidak melakukan pinjaman secara bebas, tetapi juga untuk menjamin agar mekanisme tersebut bisa diaplikasikan secara baik. Dalam kaitan itu, menurut Khusaini (2006) bahwa pemerintah perlu mengambil langkah-langkah penyelesaian sebagai berikut: (1) merumuskan kebijakan pemerintah terhadap pinjaman luar negeri dalam kerangka desentralisasi fiskal; (2) menyusun "*mapping*" kapasitas daerah dalam rangka melakukan pinjaman.

Berdasarkan data yang diperoleh dari Ditjen Urusan Pemda menunjukkan bahwa pinjaman dalam negeri maupun luar negeri oleh pemerintah mengalami fluktuasi yang dinamis, kadang tinggi dan kadang lebih rendah dari tahun sebelumnya. Data mengenai hal tersebut dapat dilihat pada tabel 6.

Tabel 6
Posisi Hutang Pemerintah

Dalam Negeri					
Tahun					
2000	2001	2002	2003	2004	2005
46,3 %	39,1%	34,3%	29,9%	27,3%	25,1%
Rp. 643 Triliun	659	650	623,9	631,6	657,4
Luar Negeri					
42%	36,3%	31,1%	27,9%	24,5%	20,9%
\$ 60 billion	58,8	63,7	68,8	61,4	63,7

Sumber: Direktorat Jenderal Urusan Pemerintah Daerah (Suwandi, 2008)

3. Pengeluaran Pemerintah Daerah

Perkembangan pengeluaran Pemda di Indonesia, jika memperhatikan data belanja daerah, maka dapat memperlihatkan bahwa ada kecenderungan daerah melakukan pengeluaran dari tahun ke tahun semakin besar. Data mengenai hal tersebut dapat dilihat pada tabel 7.

Tabel 7
Pengeluaran Belanja Daerah 2005-2007 (dalam Triliun Rupiah)

Belanja	2005	2006	2007
Belanja di Daerah	223,09	301,71	358,05

Sumber: Ditjen Perimbangan Keuangan Departemen Keuangan RI, 2007

Jika belanja daerah ini kita kaitkan dengan belanja yang dilakukan oleh Pempus maka terlihat ada kesenjangan yang sangat besar antara belanja di pusat dengan belanja di daerah, sekitar 2 kali dari belanja di daerah. Data mengenai hal tersebut dapat dilihat pada tabel 8.

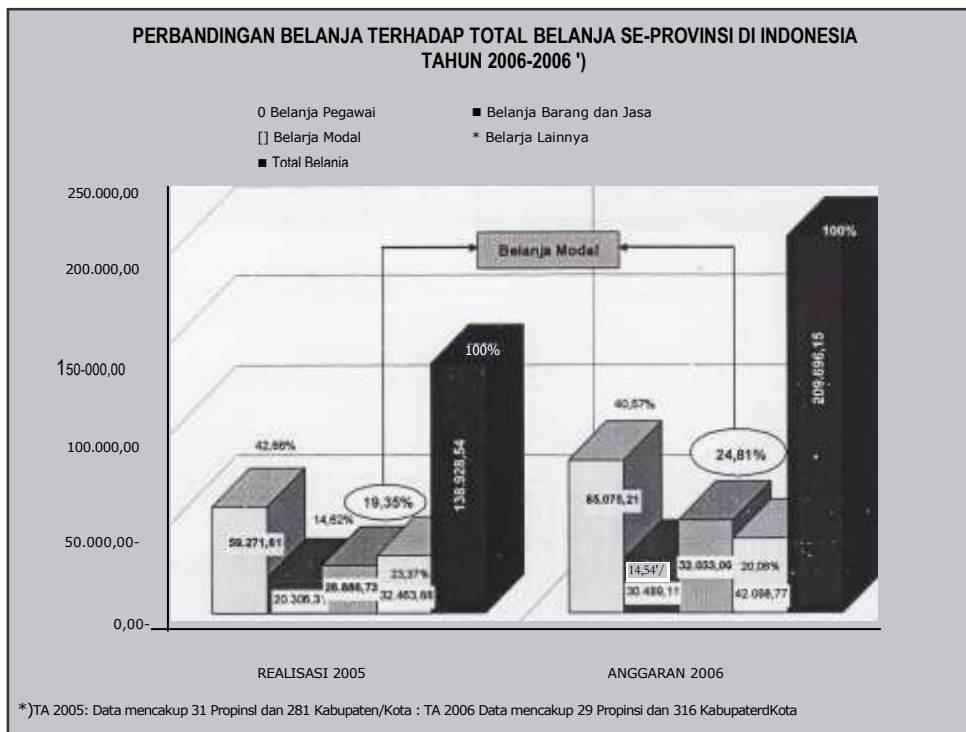
Tabel 8
Total Proporsi Belanja APBN di Pusat & di Daerah (dalam Triliun Rupiah)

Jenis Belanja	Tahun 2005	Tahun 2006	Tahun 2007
Belanja di Pusat	565,07 (71,69%)	699,10 (69,85%)	763,57 (68,08%)
Belanja di Daerah	223,09 (28,31%)	301,71 (30,15%)	358,05 (31,92%)
Total Belanja	788,16(100%)	1000,81(100%)	1121,62(100%)

Sumber: Ditjen Perimbangan Keuangan Departemen Keuangan RI, 2007

Besaran nilai uang pada tabel 8 bermakna bahwa belanja atau pengeluaran publik yang dilakukan di pusat lebih banyak ketimbang di daerah, meskipun terlihat bahwa besaran nilai nominal belanja di daerah dari tahun ke tahun meningkat tetapi sejauhmana peruntukkan belanja itu dilakukan? Hal ini perlu dipertanyakan. Karena apakah itu belanja untuk pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat atau diperuntukkan bagi belanja lain. Untuk menjawab pertanyaan itu, data berikut dapat menjelaskan kepada kita untuk apa belanja daerah itu diperuntukkan.

Grafik 8
Perbandingan Belanja terhadap Total Belanja se-Provinsi di Indonesia



Sumber: Ditjen Perimbangan keuangan Daerah Departemen Keuangan (2007)

Dari grafik 4, baik pada tahun 2005 maupun pada tahun 2006 anggaran yang ada di daerah sebagian besar diperuntukkan bagi belanja pegawai (gaji dan honor), yaitu masing-masing sebesar 42,66 % dan 40,57%. Jika ditambah dengan belanja modal dan belanja barang dan jasa, maka belanja atau pengeluaran dari seluruh belanja daerah lebih besar dari 70% untuk keperluan rutinitas ketimbang memprioritaskan pada pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat.

E. ANALISIS KETIDAKSEIMBANGAN FISKAL: PERBANDINGAN JEPANG DAN INDONESIA

Dari uraian berbagai komponen umum yang dipaparkan dalam kebijakan desentralisasi fiskal pada subbagian IV, sebenarnya secara *gableng* telah tergambar secara jelas adanya ketidakseimbangan fiskal vertikal antara Pempus dan Pemda di kedua negara. Namun, untuk melihat lebih jauh perbandingan ketidakseimbangan fiskal tersebut maka perlu pula dianalisis secara khusus ketimpangan fiskal vertikal itu sendiri.

Guna menganalisis ketidakseimbangan fiskal vertikal ini, data yang digunakan untuk membandingkannya adalah data pada tahun 1995 dan tahun 2001 dari kedua negara, seperti terlihat pada tabel 9, bukan tahun 2005 dan 2006, karena keterbatasan penulis untuk mendapatkan data pada tahun yang sama untuk kasus Jepang.

Tabel 9
Perbandingan Ketidakseimbangan Fiskal Vertikal Absolut dan Relatif antara Jepang dan Indonesia

Negara	Tahun	T ⁽¹⁾	E ⁽²⁾	AVFI ⁽³⁾	RVFI ⁽⁴⁾
Jepang	1995	37,99	71,64	33,65	53,03
	2001	41,57	69,47	27,90	59,84
Indonesia	1995*)	3,45	25,36	21,91	13,60
	2001*)	8,29	29,00	20,71	28,59
	2005	11,62	28,31	16,69	40,05
	2006	10,80	30,15	19,35	35,82

Sumber: *) dari hasil analisis yang dilakukan oleh Hamid (2003)

Keterangan:

- (1) : porsi/persentase pajak lokal terhadap total penerimaan pajak
- (2) : porsi pengeluaran lokal terhadap total pengeluaran
- (3) : ketidakseimbangan fiskal vertikal absolut (T-E)
- (4) : ketidakseimbangan fiskal vertikal relatif (T/E)

Sementara koefisien ketimpangan fiskal kedua negara dapat dilihat pada tabel 10.

Tabel 10
Koefisien Ketimpangan Fiskal Vertikal Tahun 1995 dan 2001

Negara	V ₁	V ₂	V ₃
Jepang	0,74	0,63	0,51
Indonesia	0,359*)	0,298*)	0,19*)

Sumber: *) dari hasil analisis yang dilakukan oleh Hamid (2003)

Dari paparan data pada tabel 9 dan 10, dapat diketahui bahwa ketimpangan fiskal vertikal absolut di Jepang dan Indonesia secara umum terlihat sama, dalam hal terjadi penurunan besaran angka. Kalau di Jepang sekitar 5,75 angka, sedangkan di Indonesia

pada kurun waktu yang sama 1,20 angka. Tetapi dalam tingkatan besaran angka secara utuh, Jepang masih mengungguli Indonesia. Hal yang menarik di Jepang bahwa porsi pengeluaran lokal terhadap total pengeluaran memiliki nilai yang lebih tinggi dibandingkan di Indonesia.

Ketimpangan fiskal vertikal absolut yang menurun, baik di Jepang maupun di Indonesia, setidaknya menunjukkan bahwa selisih antara penerimaan pajak lokal dengan pengeluarannya semakin berkurang. Kalau di Jepang angkanya sangat signifikan sementara di Indonesia kurang signifikan. Hal itu dapat dilihat dari nilai ketimpangan fiskal vertikal relatifnya. Kalau di Jepang semakin tinggi dan berada di atas 50, sementara di Indonesia meskipun meningkat, namun masih berada di bawah angka 50. Hal tersebut artinya, bila di Jepang terjadi peningkatan kapasitas fiskal pemerintah daerah dalam membiayai urusan yang diselenggarakannya, sementara di Indonesia, peningkatan itu tidak menunjukkan adanya peningkatan kapasitas fiskal pemda. Besaran itu, barangkali diakibatkan oleh besarnya bantuan biaya dari Pempus melalui dana desentralisasi, dekonsentrasi ataupun dana pembantuan.

Hal itu dapat dibenarkan apabila kita melihat secara menyeluruh ketimpangan fiskal vertikalnya, yaitu melalui nilai koefisien ketimpangan fiskal vertikal. Untuk Indonesia nilai koefisien ketimpangan fiskal vertikalnya di bawah setengah, bahkan dapat dikatakan mendekati nol. Padahal untuk menunjukkan bahwa pemerintah daerah itu memiliki kapasitas fiskal dan relatif otonom dalam pengambilan keputusan, nilai koefisiennya seharusnya di atas nilai setengah atau mendekati satu (1), karena nilai koefisien ketimpangan fiskal vertikal satu berarti pemerintah daerah mempunyai relatif absolutitas otonomi fiskal dalam pengambilan keputusan atau memiliki kemandirian untuk mendanai jasa-jasa pelayanannya (memiliki kapasitas fiskal). Sementara di Jepang, nilai koefisien ketimpangan fiskal vertikal ini, terlihat amat kontras apabila dibandingkan dengan Indonesia. Untuk Jepang nilai koefisien itu mendekati angka satu (1). Artinya kemandirian pemerintah lokal atau subnasional itu sangat tinggi, dalam hal otonomi yang dimiliki pemerintah subnasional untuk membuat keputusan yang berhubungan dengan kebijakan anggarannya.

Selanjutnya, jika kita bandingkan dari aspek pajak dalam pembiayaan di pemerintahan daerah maka Jepang terlihat sangat jelas kedudukan pajak daerah dalam proses pembangunan dan pelayanan publik. Sementara di Indonesia, pajak daerah memiliki kontribusi yang sangat kecil dalam pembiayaan pembangunan dan pelayanan bagi masyarakat. Hal itu disebabkan oleh peluang atau kewenangan yang kurang besar dan luas dalam pencarian sumber-sumber biaya dari pajak-pajak yang bersifat strategis. Bahkan dalam konteks PAD saja, kontribusi daerah dalam pembangunan dan pelayanan masyarakat di daerah amat kecil (lihat grafik 4).

F. PENUTUP

Dari rangkaian analisis perbandingan yang dilakukan secara umum, yakni dalam aspek kebijakan desentralisasi, terlihat bahwa di Jepang proses desentralisasi itu dilakukan secara sistematis dan terencana, berbeda dengan Indonesia yang sangat reaktif terhadap tuntutan dan perkembangan dinamika sosial-politik sehingga terjadinya *big bang decentralization*, sebagaimana yang terjadi pasca runtuhnya rejim Orba. Akibat selanjutnya, dalam implementasi kebijakan desentralisasi, ada kecenderungan relatif kurang berhasil, sementara di Jepang boleh dikatakan berhasil melaksanakannya.

Dalam kaitan dengan desentralisasi fiskal, di Indonesia terkesan belum memiliki format yang baik dalam tataran praktis sehingga selisih antara kapasitas fiskal dan kebutuhan fiskal kita sangat besar. Gapnya terlihat begitu besar, akibatnya kemandirian

daerah itu masih jauh dari harapan. Hal itu disebabkan antara lain oleh belum kuat dan besarnya kewenangan daerah untuk menggali sumber pendapatan terutama dari sumber pajak yang strategis dan bervariasinya potensi sumber pendapatan di daerah-daerah. Sementara di Jepang, fiskal gap itu tidak terlalu besar sehingga memungkinkan daerah untuk melakukan pembangunan dan pelayanan publik yang lebih baik, bahkan total pajak yang diterima lebih banyak diperuntukkan bagi pembangunan dan pelayanan bagi masyarakat di daerah.

Pembelajaran yang perlu diambil dari Jepang adalah bahwa *pertama*, mereka melakukan proses desentralisasi secara sistematis dan terencana, katakanlah mereka mempunyai *grand disain* yang mantap, sehingga prosesnya berjalan dengan baik. Berbeda dengan Indonesia yang disain desentralisasinya lebih bersifat reaktif terhadap tuntutan sosial-politik yang berkembang; *kedua*, bahwa realisasi untuk mewujudkan kemampuan daerah dalam melakukan pembiayaan terhadap pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat, dua hal penting yang perlu kita cermati dari Jepang, yaitu (1) realisasi kewenangan keuangan daerah yang merupakan realisasi dari *sharing of power* antara pemerintah pusat dan daerah, bukan dimonopoli oleh pusat dan tidak memberdayakan daerah; (2) perlu diciptakan peluang untuk menggali potensi penerimaan yang bersumber dari daerahnya (perlu format yang baik dan instrumen hukum yang mengatur lebih jelas dan besar kewenangan daerah) sehingga *fiscal capacity*nya dapat terbentuk, dan dari waktu ke waktu pemerintah daerah di Indonesia bisa menghilangkan ketergantungan daerah terhadap dana pusat. Ketergantungan kepada pemerintah pusat itu merupakan hal yang tidak bisa dipungkiri karena nilai koefisien ketimpangan fiskal vertikal kita jauh dari angka satu yang mengindikasikan bahwa kontrol pemerintah pusat relatif secara absolut terhadap pemerintah daerah, karena besar pendapatan daerah amat minim daripada dana yang disediakan oleh pemerintah pusat bagi daerah. Besaran dana yang disediakan oleh pemerintah pusat menyebabkan pemerintah pusat harus mengontrol dan mengawasi pengaturan dan penggunaannya di daerah.

REFERENSI

- Bahl, R.W. & Johannes L. 1992. *Urban Public Finance in Developing Countries*. New York: Oxford University Press.
- Bird, R. M. & Vaillancourt, F. 2000. *Fiscal Decentralization in Developing Countries, Desentralisasi Fiskal di Negara-negara Berkembang*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.
- Boex, J. 2001. *An Introductory Overview of Intergovernmental Fiscal Relations*. International Studies Program. Andre Young School of Policy Studies.
- Cheema and Rondinelli, Dennis A. 1983. *Decentralization and Development, Policy Implementation in Developing Countries*. Sage Publication.
- Cohen, J. M & Peterson, S. B. 1999. *Administrative Decentralization Strategies for Developing Countries*. Beverly Hills: Sage Publications.
- Choi, Y.S. & Wright, D. 2004. *Intergovernmental Relations in Korea and Japan: Phases, patterns and Progress Toward Decentralization in Trans-Pacific Context: International review Public Administration*.
- Ebel, R. D. & Yilmaz, S. 1999. *Intergovernmental Relations: Issues in Public Policy, paper for Intergovernmental Fiscal Relation and Local Financial management, a partnership of the Asia Development Bank and World Bank*.
- Hamid, E., S. 2003. *Formula Alternatif DAU, Upaya Mengatasi Ketimpangan Fiskal dalam Era Otonomi Daerah*, UII Press.
- Hyman, D. N. 1996. *Public Finance: A Contemporary Application of Theory to Policy*, The

Dryden Press, Harcourt Brace College Publishers.

- Hoessein, B. 2008. *Format Desentralisasi dan Dekonsentrasi dalam Memperkokoh Negara Kesatuan Republik Indonesia*. Makalah disajikan pada Orasi Ilmiah Wisuda XXVII STIA LAN Bandung.
- Khusaini, M. 2006. *Ekonomi Publik: Desentralisasi Fiskal dan Pembangunan Daerah*, FE Universitas Brawijaya.
- Mawhood, P. 1987. *Local Government in The Third World, The Experience of Tropical Africa*, John Wiley and Sons Ptd.
- Massimo Di D. & Alberto Z. 2004. *Comparing Intergovernmental Fiscal Relations in Japan and Italy: Assesment and Sugestions*. Broccony University Bologna: Prometeia Group.
- Naiki, S. 2006. *Recent Development in Japanes Local Government*. Diseminasi Direktur Pusat Kajian Pemda Jepang.
- Sato, M. dan Shinji Y. 2000. *Decentralization and Economic Development in Asia Countries*. Hitotsubashi Journal of Economics, Vol.41. (No.2). December 2000. The Hitotsubashy Academy. Tokyo.
- Schimidt, G. D. 1989. *Donors and Decentralization in Developing Countries Insights From AID Experience in Peru*. London: Westview Press. Boulder, San Fransisco.
- Shah, A. dan Thomson. 2002. *Implementing Decentralized Local Government: A Treacherous Road with Potholes, Detours and Road Closure*; Prepared for "Can Decentralization Help Rebuild Indonesia"?. Atlanta: Paper in Georgia State University.
- Smith, B.C., Decentralization. 1985. *The Territorial Dimension of State*, London George Allen & Unwin.
- Suwandi, M. 2008. *Bahan Kuliah Pemerintah Daerah*
- Vasques, J., M. 2006. *The Assignement of Governmental Fiscal Relation & Local Financial management Program*. World bank Institute.