

PERUBAHAN HUBUNGAN FISKAL ANTAR-JENJANG PEMERINTAHAN: STUDI BANDING TENTANG PROSES DAN EFEKTIVITAS KEBIJAKAN DI MALAYSIA DAN INDONESIA *

Dr. Wahyudi Kumorotomo, MPP
Jurusan Administrasi Negara, Fisipol UGM

Di tengah arus perubahan politik di kawasan Asia Tenggara, situasi di Malaysia relatif lebih stabil. Setelah berhasil melewati krisis moneter dengan relatif baik, pemerintahan koalisi Barisan Nasional di bawah Mahathir Mohammad kemudian melakukan peralihan kekuasaan secara tenang kepada Abdullah Badawi. Dalam hal kebijakan anggaran publik, Malaysia juga tetap menganut sistem yang sangat tersentralisasi dengan lebih dari 90 persen anggaran dikelola oleh pemerintah federal. Kerangka kebijakan NDP (*National Development Policy*) yang merupakan kelanjutan dari kerangka NEP (*National Economic Policy*) dan penguasaan sektor publik yang semakin besar pada tahun 2000-an juga tidak menghasilkan perubahan berarti dalam hubungan antara pemerintah federal dan pemerintah negara bagian di Malaysia. Akan tetapi, jika dibandingkan dengan di Indonesia, efektivitas kebijakan pemerintah di Malaysia dalam meningkatkan kemakmuran dan mengurangi ketimpangan pendapatan relatif lebih berhasil. Yang masih menjadi pertanyaan ialah apakah pola kebijakan sentralistis ini akan berubah setelah terjadinya kemerosotan suara yang diperoleh Barisan Nasional setelah Pemilu sela tahun 2008.

Di Indonesia, pergantian tatanan politik menuju ke proses yang lebih demokratis dari pemerintahan Orde Baru yang dipimpin Suharto pada tahun 1998 membawa banyak perubahan dalam kebijakan mengenai hubungan fiskal antar-jenjang pemerintahan (*inter-governmental fiscal relations*) di Indonesia. Dari sistem anggaran publik yang sangat sentralistis, kebijakan berayun ke arah yang sangat terdesentralisasi dengan terbitnya UU No.25/1999. Banyak literatur yang menyebutkan kebijakan di Indonesia itu sebagai *big bang* meskipun dalam implementasinya tidak sedrastis yang diduga. Tetapi perubahan yang termuat dalam undang-undang yang kemudian direvisi dengan UU No.33/2004 itu memang menunjukkan skema yang berbeda menyangkut hubungan fiskal antara pemerintah pusat, provinsi dan kabupaten/kota. Namun ternyata desentralisasi fiskal belum banyak membuktikan adanya efektivitas kebijakan dalam hal peningkatan kemakmuran rakyat di daerah.

Paper ini akan membahas tentang perubahan hubungan keuangan antar-jenjang pemerintahan di Indonesia dan di Malaysia. Analisis akan difokuskan kepada pola perubahan kebijakan yang telah dan akan terjadi serta efektivitas kebijakan dalam menangani persoalan-persoalan pembangunan di kedua negara ini. Studi banding ini juga diharapkan dapat menjadi bahan introspeksi bagi para perumus kebijakan di kedua negara ini terkait dengan masa depan desentralisasi fiskal yang bermanfaat bagi peningkatan kemakmuran rakyat.

Hubungan Fiskal Antar-Jenjang Pemerintahan di Malaysia

Malaysia adalah sebuah negara berpenduduk sekitar 25 juta jiwa dengan mayoritas berasal dari etnik Melayu (65%), disusul etnik Cina (25%), etnik India (8%) dan lain-lainnya (2%). Sistem pemerintahan mengikuti bentuk federal yang dilandasi dengan tatanan politik gabungan antara demokrasi parlementer dan monarkhi

* Makalah disajikan pada Seminar Indonesia-Malaysia Update, kerjasama Universitas Gadjah Mada dan Universiti Malaya, Yogyakarta, 27 Mei 2008.

konstitusional. Pemimpin puncak di negara federal ini adalah Perdana Menteri yang sekaligus merupakan ketua parlemen dan biasanya dipilih dari partai politik yang memenangi pemilihan umum. Sistem pemerintahan federal dibentuk dengan berdirinya Federasi Malaysia pada tahun 1963 (ketika itu meliputi Federasi Malaya, Sabah, Sarawak dan Singapura) sebelum terpisahnya Singapura pada tahun 1965. Saat ini, negara federal Malaysia terdiri dari 13 negara bagian dengan sistem tiga jenjang, yaitu: 1) pemerintah federal, 2) pemerintah negara bagian, dan 3) pemerintah lokal (tempatan). Pembagian kekuasaan mengikuti trias politika (kekuasaan legislatif, yudikatif dan eksekutif) selanjutnya dilakukan berdasarkan ketiga jenjang pemerintahan ini.

Secara umum, pemerintah federal sebagai representasi dari pemerintahan nasional memiliki kekuasaan yang sangat besar jika dibandingkan pemerintah negara bagian (di Malaysia disebut "kerajaan negeri"). Pemerintah federal memegang kekuasaan pada hampir semua fungsi penting, termasuk merumuskan rencana pembangunan nasional, menarik semua jenis pajak, melakukan perjanjian pinjaman luar negeri, dan mengumumkan keadaan darurat. Sementara itu pemerintah negara bagian diberi tanggungjawab untuk mengurus hal-hal yang menyangkut wilayah, administrasi pertanahan, urusan pertanian, kehutanan, pekerjaan umum, pengadaan air bersih dan pelayanan publik di daerah. Diantara negara-negara bagian, terdapat perbedaan yang signifikan dalam hal kekuasaan yang dimilikinya. Negara-negara bagian di semenanjung Malaysia seperti Selangor, Negeri Sembilan, dan Pulau Pinang termasuk yang setara satu sama lain. Sebaliknya, Sabah dan Sarawak diberi otonomi yang relatif lebih besar dengan dana subsidi dari pemerintah federal seringkali diberikan secara khusus.

Pemerintah lokal sepenuhnya menjadi instrumen untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan yang menjadi prioritas negara bagian. Kecuali itu pemerintah lokal juga diberi tugas-tugas pelayanan publik sesuai dengan kebutuhan lokal. Dalam hal ini urusan dari pemerintah lokal misalnya menyangkut pengadaan air bersih, penanganan sampah, pemeliharaan drainase, perlakuan terhadap limbah, penanganan kebakaran, penerangan jalan, urusan pasar, taman, fasilitas olah-raga dan pusat-pusat kemasyarakatan lainnya. Untuk membiayai urusan-urusan semacam ini, pemerintah lokal sepenuhnya disubsidi oleh pemerintah negara bagian atau pemerintah federal secara langsung.

Undang-undang Dasar Malaysia tahun 1957 menggariskan bahwa pemerintah federal memiliki kekuasaan untuk melaksanakan tidak kurang dari 26 jenis urusan, meliputi urusan luar-negeri, pertahanan, keamanan, pendidikan, kesehatan, hingga urusan pemadaman kebakaran. Pemerintah negara bagian di Federasi Malaysia atau semenanjung Malaysia memiliki kekuasaan terhadap 11 jenis urusan mulai dari urusan agama Islam dan adat, pertanahan, pertanian dan kehutanan, pelayanan publik tempatan, hingga urusan pelestarian kura-kura dan perikanan air tawar. Khusus untuk pemerintah Sabah dan Sarawak terdapat urusan hukum adat dan tradisi, pelabuhan yang tidak menjadi kewenangan negara federal, survai, dan keretaapi di negeri Sabah. Di luar ketentuan tersebut terdapat juga urusan konkuren yang diselenggarakan berdasarkan prinsip kerjasama antara pemerintah federal dan pemerintah negara bagian. Jenis-jenis urusan yang termasuk urusan konkuren antara lain kesejahteraan sosial, beasiswa, perindungan burung dan satwa liar, kebudayaan dan olah-raga, perumahan, dan sebagainya.

Pemerintah federal memiliki kekuasaan luas dalam hal pemungutan pajak dan cukai. Oleh sebab itu bisa dipahami bahwa sumber-sumber keuangan pemerintah di Malaysia sebagian besar masuk ke kas pemerintah federal. Dalam hal ini harus diakui bahwa sistem administrasi pajak oleh pemerintah federal di Malaysia sudah cukup efisien. Pada awal tahun 1990-an, ketika rerata pendapatan dari pajak sebagai proporsi dari PDB di negara-negara ASEAN baru sebesar 23,1%, angka di Malaysia sudah

mencapai 28,3% (Wee, 2006:30). Karena itu, bisa dipahami bahwa sentralisasi kebijakan fiskal tetap mewarnai hubungan keuangan antara pemerintah federal dan pemerintah negara bagian di Malaysia. Penerimaan pemerintah yang diberikan tanggungjawabnya kepada pemerintah negara-negara bagian hanya menyangkut sumber-sumber yang relatif kurang strategis, seperti pajak atas jual-beli tanah, pajak tanah, pertambangan umum dan kehutanan, pajak hiburan serta penerimaan dari kegiatan keagamaan Islam. Khusus untuk Sabah dan Sarawak, terdapat tambahan penerimaan dari pajak impor dan bea-masuk terhadap produk-produk minyak, kayu dan produk-produk dari hutan lainnya.

Dengan kekuasaan terhadap sumber-sumber penerimaan negara yang demikian besar, pemerintah federal dapat mengendalikan politik di banyak negara bagian dengan mudah. Hampir semua sumber penerimaan yang potensial dan mudah dimobilisasi dikuasai oleh pemerintah federal. Sebaliknya, pemerintah negara-negara bagian hanya memperoleh kekuasaan terhadap sumber-sumber penerimaan yang terbatas. Wilayah negara-negara bagian di Malaysia yang relatif mudah terjangkau juga memungkinkan diserapnya sumber-sumber penerimaan yang terdapat di daerah ke pemerintah federal dengan mudah. Tetapi akibatnya, perencanaan pembangunan ekonomi di setiap negara bagian menjadi sangat tergantung kepada pendanaan yang disediakan oleh pemerintah federal. Sistem perencanaan lima-tahunan yang dibuat oleh pemerintah federal menjadi semacam cetak-biru yang harus diikuti oleh setiap negara bagian.

Disparitas kemampuan fiskal negara bagian di Malaysia dipengaruhi oleh potensi sumberdaya alam yang tidak merata serta basis pajak di daerah yang terbatas. Pendapatan paling besar dari negara-negara bagian itu adalah dari sektor kehutanan, pertanian dan pertambangan. Selain itu, ternyata tidak semua negara bagian punya sumberdaya yang memadai. Sebagai contoh, walaupun sejak tahun 1960-an Malaysia sangat terkenal sebagai produsen timah, tetapi potensi ini hanya terdapat di negara bagian Perak. Demikian pula, potensi minyak bumi hanya terdapat di Sarawak, Sabah, dan Terengganu. Sedangkan potensi kehutanan juga terbatas di Sarawak, Sabah, dan sebagian Pahang. Sebagian dari pajak hiburan atau pariwisata menjadi pendapatan potensial bagi negara bagian seperti Selangor, Johor dan Pulau Pinang, tetapi tentu jumlahnya sangat kecil di negara bagian seperti Kelantan dan Terengganu yang tidak banyak tempat-tempat hiburan karena dilarang oleh pemerintah negara bagian yang dipengaruhi oleh partai berbasis agama. Dalam pelaksanaan pemungutan pajak, sebenarnya banyak negara bagian yang juga tergantung kepada pegawai dari pemerintah federal. Secara keseluruhan dapat dikatakan bahwa karena sumber-sumber penerimaan yang terbatas, maka pendapatan negara bagian sebagian tergantung kepada pemerintah federal.

Untuk membiayai pembangunan di daerah atau di negara-negara bagian seluruh Malaysia, pemerintah federal menyediakan transfer dan sumber-sumber keuangan secara langsung (lihat Tabel 1). Tujuannya tentu adalah menutup celah fiskal yang dihadapi di masing-masing negara bagian dan sekaligus mencegah kemungkinan terjadinya ketimpangan horisontal. Diantara pemerintah negara bagian memang terdapat perbedaan dalam hal kemampuan mengelola pajak dan sumber-sumber potensial bagi penerimaan. Lembaga yang bertanggungjawab untuk mengelola ini adalah Dana Cadangan Negara Bagian (*State Reserve Fund*) yang bertugas untuk menyeimbangan anggaran serta mendistribusikan dana berdasarkan sumber penerimaan, jumlah penduduk, PDRB, dan indikator-indikator sosial ekonomi lainnya.

Tabel 1. Pendapatan Pemerintah Negara Bagian di Malaysia, th 1998 (juta ringgit)

Negara Bagian	Pendapatan	Subsidi Federal	Total Belanja	Surplus / Defisit
Johor	500	118	654	-36
Kedah	220	256	300	+176
Kelantan	175	111	243	+43
Melaka	132	108	283	-42
Negeri Sembilan	267	219	275	+211
Pahang	352	167	511	+9
Pulau Pinang	226	159	363	+21
Perak	461	104	508	+57
Perlis	85	119	106	+99
Sabah	1.219	257	1.652	-177
Sarawak	2.358	243	4.882	-2.281
Selangor	902	223	1.389	-263
Terengganu	723	194	942	+24
Total	7.620	2.277	12.106	-2.209

Sumber: Kementerian Keuangan, 1999; Anuar, 2000:89

Subsidi pemerintah federal dapat digolongkan menjadi tiga, yaitu: 1) subsidi pembagian-pajak (*tax-sharing grants*), 2) subsidi umum (*general-purpose grant*), dan 3) subsidi khusus (*specific-purpose grant*). Termasuk di dalam subsidi pembagian pajak adalah 10 persen pajak ekspor atas timah, besi dan bahan-bahan tambang lain yang digali dari negara bagian tertentu. Subsidi umum terdiri dari bantuan modal (*capitation grants*), subsidi peningkatan pendapatan (*growth revenue grants*), subsidi Cadangan Negara Bagian, dan subsidi-subsidi yang lain. Sedangkan subsidi khusus meliputi subsidi jalan, subsidi pembangunan ekonomi, subsidi retribusi (*service charge grants*), dan subsidi penggantian biaya (*cost reimbursement grants*). Namun dari segi proporsinya, subsidi yang diberikan kepada negara bagian kebanyakan berbentuk subsidi jalan, bantuan modal, subsidi peningkatan pendapatan, dan subsidi Cadangan Negara Bagian. Untuk berbagai keperluan di negara bagian dan pemerintah lokal, subsidi inilah yang terus mengalir dari pemerintah federal. Pemerintah negara bagian tidak diperbolehkan untuk meminjam langsung dari donor di luar negeri, tetapi pinjaman kepada pemerintah negara federal diperbolehkan hingga prosentase yang tidak terbatas terhadap kebutuhan dana di daerah. Pada periode tahun 1990-1998, hampir semua negara bagian memiliki pinjaman kepada pemerintah federal (Anuar, 2000).

Dalam hal kebijakan anggaran publik, Malaysia pada masa pemerintahan Abdullah Badawi tetap menganut sistem yang sangat tersentralisasi dengan lebih dari 90 persen anggaran dikelola oleh pemerintah federal. Kerangka kebijakan NDP (*National Development Policy*) yang merupakan kelanjutan dari kerangka NEP (*National Economic Policy*) dan penguasaan sektor publik yang semakin besar pada tahun 2000-an ternyata tidak menghasilkan perubahan berarti dalam hubungan antara pemerintah federal dan pemerintah negara bagian di Malaysia. Dengan berbagai tuntutan demokratisasi dan desentralisasi di beberapa negara bagian seperti di Kelantan dan Pulau Pinang, kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah federal adalah dengan memberikan subsidi lebih banyak lagi yang juga berarti membuat sistem keuangan yang semakin sentralistis dan hanya ditentukan oleh pemerintah federal.

Akan tetapi, meskipun secara umum hubungan fiskal antar-jenjang pemerintahan di Malaysia bersifat sangat sentralistis, hasil dari penggunaan dana tersebut sangat mengesankan ditinjau dari berbagai indikator ekonomi. Melalui proyek-proyek

pembangunan yang didanai oleh pemerintah federal, ekonomi di negara-negara bagian dapat tumbuh terus dan relatif tetap seimbang satu dengan yang lainnya. Kendatipun celah fiskal di masing-masing negara bagian berlain-lainan, kegiatan ekonomi di setiap negara bagian senantiasa tumbuh pada tingkat yang tidak terlalu timpang. Pada tahun 1997, misalnya, dari 13 negara bagian, ada 8 negara bagian yang tumbuh di atas rerata nasional. Sarawak bahkan bisa tumbuh sebesar 11,9 persen. Sementara itu Johor, Kedah, Melaka, Negeri Sembilan dan Terengganu tumbuh dengan angka di atas 9 persen sedangkan Perak dan Perlis tumbuh sekitar 8 persen. Hanya Kelantan, Pahang, Pulau Pinang, Sabah dan Selangor yang tumbuh di bawah rerata nasional, yaitu sebesar antara 5-8 persen.

Situasi politik di Malaysia yang relatif tetap stabil membuat banyak kebijakan pembangunan yang konsisten dengan peruntukan subsidi yang dapat diarahkan ke sektor-sektor yang produktif. Ini dapat dilihat dari berbagai indikator ekonomi makro maupun mikro, serta indikator pelayanan publik di Malaysia yang relatif terus meningkat jika dibandingkan dengan negara-negara lain di kawasan Asia Tenggara. Dari indikator PDB per kapita, misalnya, Malaysia kini sudah masuk sebagai negara berpendapatan menengah dengan rerata pendapatan rumah-tangga yang sudah lebih dari \$US 4.000. Sementara itu dari segi indikator pelayanan publik yang utama, yaitu sektor pendidikan dan sektor kesehatan, berbagai indikator menunjukkan perbaikan yang sangat signifikan (lihat Tabel 2).

Tabel 2. Berbagai Indikator Ekonomi dan Pelayanan Publik di Malaysia

Negara Bagian	PDB per kapita (RM) Tahun 1998	Pendapatan Rumah-tangga (RM per bulan) Tahun 2000	Partisipasi sekolah (% umur 6-18) Tahun 2000	Proporsi Penduduk-Dokter Tahun 1997
Johor	5.728	1.220	75,2	1.938
Kedah	7.148	860	72,4	2.114
Kelantan	2.203	726	71,0	1.917
Melaka	5.687	1.190	75,9	1.200
N.Sembilan	5.318	1.161	82,8	1.589
Pahang	4.680	1.092	76,4	2.320
P. Pinang	5.040	1.067	72,9	1.556
Perak	3.834	852	81,8	2.152
Perlis	7.949	1.375	77,1	1.118
Sabah	3.288	1.358	74,8	4.195
Sarawak	5.514	1.199	71,0	2.722
Selangor	8.507	1.790	81,2	1.636
Terengganu	9.269	950	73,8	2.502

Sumber: *Mid-Term Review of the Seventh Malaysia Plan, 1996-2000*; Anuar, 2000:93; Wee, 2006:130

Meskipun tanda-tanda perubahan dalam hubungan keuangan antara pemerintah federal dan pemerintah negara bagian masih belum jelas, tetapi perkembangan politik paling mutakhir di Malaysia menunjukkan bahwa ada gelombang perubahan yang akan terjadi secara nasional. Hasil pemilihan umum sela pada tanggal 8 Maret 2008 menunjukkan bahwa kekuasaan mayoritas Barisan Nasional yang sudah berkuasa selama lebih dari 50 tahun mendapat tantangan serius dari kalangan oposisi. Kalau

selama ini Barisan Nasional (sebuah koalisi dengan pendukung utama partai UMNO, MIC dan MCA) selalu mendapatkan suara lebih dari dua pertiga suara, pada Pemilu ini hanya memperoleh 51% suara dan 63% kursi parlemen. Selama ini, kekuasaan partai oposisi hanya terdapat di Kelantan, sebuah negara bagian dengan mayoritas Islam dan relatif terbelakang secara ekonomi. Tetapi pada pemilu sela 2008 tersebut, negara bagian lain yang relatif lebih kaya seperti Pulau Pinang, Selangor, Perak dan Kedah sudah jatuh ke partai oposisi. Ini berarti bahwa lima negara bagian, termasuk Selangor yang begitu padat penduduknya, akan diperintah oleh perumus kebijakan dari partai oposisi.

Di masa mendatang, tuntutan rakyat di negara bagian yang menghendaki perubahan kerangka kebijakan NEP yang dipandang hanya menguntungkan rakyat Melayu tampaknya akan lebih besar. Kecuali itu, tuntutan demokratisasi yang memunculkan Anwar Ibrahim sebagai ikon baru politik dari kalangan oposisi juga akan bisa mengubah pola hubungan keuangan antara pemerintah federal dengan pemerintah negara bagian. Tentu masih banyak kemungkinan yang dapat terjadi dari aspek politik nasional di Malaysia. Tetapi yang jelas ialah bahwa perubahan hubungan keuangan antar-jenjang pemerintahan yang lebih desentralistis baru akan terjadi apabila terdapat perubahan peta politik atau adanya komitmen politik baru dari pemerintah Malaysia di tingkat nasional.

Desentralisasi Fiskal di Indonesia: Ketimpangan Antara Pencapaian Politik dan Pencapaian Ekonomi

Sebagai sebuah negara kepulauan yang terluas di dunia, Indonesia memiliki ciri geografis dan perpaduan sosial yang sangat beraneka-ragam sehingga distribusi kewenangan dan desentralisasi merupakan persoalan yang sangat penting. Disamping wilayahnya yang begitu besar, negara ini memiliki banyak hal yang kontras. Dari sejumlah 206 juta penduduk di tahun 2000, sekitar 61,9 persen tinggal di pulau Jawa yang luasnya hanya 7 persen dari total seluruh wilayah. Sementara itu 38,1 persen sisanya tersebar secara tidak merata di wilayah yang lebih luas seperti pulau Sumatra, Kalimantan, Sulawesi, dan Papua (dulu disebut Irian Jaya), atau yang disebut dengan istilah luar-Jawa. Dalam hal sosial, meskipun suku Jawa merupakan suku yang dominan, ada sekitar 300 kelompok suku yang tersebar di seluruh tanah-air. Masalahnya adalah bahwa sistem pemerintahan negara di Indonesia adalah negara kesatuan dan secara historis tidak mungkin bagi para perumus kebijakan untuk mengubah ke sistem federal karena pengalaman buruk dengan sistem federal pada masa penjajahan oleh Belanda.

Di bawah rejim Orde Baru pimpinan Suharto yang mendapatkan kekuasaan dengan dukungan militer pada tahun 1969, Indonesia diperintah dengan sistem yang sangat tersentralisasi. Semua kekuatan politik praktis berpusat di Jakarta, dan pemerintah pusat mengendalikan semua kekayaan ekonomi negara ini. Kemampuan rejim Orde Baru untuk bertahan dalam kekuasaan pada dasarnya didukung oleh loyalitas militer yang utuh kepada rejim, depolitisasi sistematis terhadap hampir semua institusi sosial-ekonomi, perundangan tahun 1974 yang memungkinkan kontrol ketat pemerintah pusat terhadap daerah, dan pembangunan ekonomi pesat yang menghasilkan infrastruktur dan kesejahteraan ekonomi yang lebih baik di semua daerah. Tidak dapat dipungkiri bahwa pendekatan Orde Baru untuk pembangunan itu dilaksanakan dengan banyak melakukan penindasan, partisipasi politik yang sangat minim, dan mengingkari kehendak pemerintah provinsi dan pemerintah lokal yang menghendaki otonomi yang lebih besar.

Setelah Suharto dipaksa turun melalui sebuah kemelut ekonomi dan politik pada tahun 1998, tekanan terhadap desentralisasi seketika muncul. Para penganjur desentralisasi mendukung pendapatnya dari segi efisiensi ekonomi dan kelayakan politik, seraya menunjukkan betapa besarnya kebencian dari para tokoh di luar Jawa terhadap dominasi Jakarta. Dengan menguatnya tuntutan demokratisasi dan desentralisasi di hampir semua daerah, pemerintah pimpinan presiden B.J. Habibie tidak punya pilihan kecuali membalik kecenderungan sentripetal yang telah berlaku selama beberapa dasawarsa itu. Pergeseran ke arah desentralisasi juga sekonyong-konyong dipicu oleh terpisahnya Timor Timur melalui peblisit pada tahun 1999.

Table 3. Perimbangan Keuangan (%) menurut UU No. 5/1974 dan UU No. 25/1999

No	Sumber Pendapatan	UU 5/1974			UU 25/1999				
		Pus	Prov	Lok	Pus	Prov	Lok		
							Phs.	Tet.	La.
1	PBB	19	16,2	64,8	9	16,2	64,8	5	5
2	BPHTB	20	16	64	20	16	64	-	-
3	Minyak dan LPG								
	Pendapatan minyak setelah pajak	100	-	-	85	3	6	6	0
	Pendapatan LPG setelah pajak	100	-	-	70	6	12	12	0
4	Kehutanan								
	- Royalti	55	30	15	20	16	32	32	0
	- HPH	30	70	-	20	16	64	0	0
	- Dana Reboisasi	100	-	-	60	0	40	0	0
5	Pertambangan Umum								
	- Sewa tanah	20	16	64	20	16	64	0	0
	- Royalti	20	16	64	20	16	32	32	0
6	Perikanan	-	-	-	20	0	0	0	80
7	Dana Alokasi Umum (DAU)	-	-	-	75	2,5			22,5
8	Dana Alokasi Khusus (DAK)	-	-	-	75	2,5			22,5

Keterangan:

Pus : Pemerintah Pusat

Prov : Pemerintah Provinsi

Lok : Pemerintah Lokal (Kabupaten/Kota)

Phs. : Kabupaten Penghasil

Tet. : Kabupaten Tetangga dalam Provinsi yang Sama

La. : Seluruh Kabupaten Lainnya

Sumber: UU No. 25/1999; Mahi, 2000; Nota Keuangan dan RAPBN 2001.

Desentralisasi di Indonesia menemukan langkah besar pada masa presiden Habibie dengan disahkannya UU No. 22/1999 mengenai Pemerintahan Daerah dan UU No. 25/1999 mengenai Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah. Perubahan-perubahan yang signifikan dilakukan dengan kedua undang-undang tersebut. Undang-undang ini mengandung banyak unsur desentralisasi fiskal. Ditetapkan bahwa pendapatan pemerintah lokal terdiri dari pendapatan asli daerah, dana perimbangan,

pinjaman, dan sumber-sumber pendapatan lainnya. Dalam hal ini undang-undang tersebut juga mengatur pengembangan sumber-sumber pendapatan daerah sendiri, sekalipun tidak menetapkannya secara spesifik.

UU No. 25 tahun 1999 mengenai hubungan fiskal antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dibahas di tengah desakan bertubi-tubi dari daerah-daerah yang kaya sumberdaya alam. Mungkin karena itulah rumus-rumus yang akhirnya dituangkan dalam undang-undang ini tidak menunjukkan keterkaitan yang erat dengan kebutuhan fiskal yang sesungguhnya di banyak provinsi dan kabupaten/kota. Ketentuan paling penting dalam UU No. 25 tahun 1999 adalah: 1) bahwa sekurang-kurangnya 25% dari pendapatan dalam negeri harus dialokasikan ke daerah, di mana dari seluruh totalnya 10% harus dialokasikan ke provinsi dan 90% ke kabupaten/kota, 2) dihapusnya SDO dan bantuan Inpres yang selanjutnya keduanya digabung menjadi Dana Alokasi Umum (DAU) yang didasarkan pada rumus transfer tertentu, 3) Dana Alokasi Khusus (DAK) diberikan kepada daerah berdasarkan kebutuhan pembangunan mereka, dan 4) peningkatan cukup besar dari bagian daerah atas pendapatan dari minyak bumi (15%) dan gas alam (30%). Semua ketentuan dalam perundangan tahun 1999 ini akan berlaku efektif mulai tahun 2001. Lihat Tabel 3 untuk perubahan dalam hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah setelah adanya undang-undang baru.

Menyangkut bantuan antar-jenjang pemerintahan, tampaknya banyak aspek hubungan fiskal pada masa-masa awal pelaksanaan perundangan tahun 1999 yang terpengaruh oleh sistem lama. Jika DAU dapat diasosiasikan dengan alokasi SDO dalam sistem sebelumnya, DAK dapat dipandang sebagai metamorfosis dari bantuan-bantuan Inpres selama masa pemerintahan Orde Baru. Karena pemerintah daerah tidak diberi kewenangan untuk merencanakan sumberdaya manusianya sendiri, termasuk kemungkinan merampingkan staff agar lebih efisien, maka porsi yang sangat besar dari DAU terserap untuk membayar gaji pegawai. Pada saat yang sama, karena pemerintah pusat masih mengalami kendala anggaran karena krisis ekonomi dan karena pendapatan minyak dan gas bumi yang telah "didaerahkan", maka besarnya DAK bagi kebanyakan kabupaten/kota di seluruh tanahair juga terbatas.

Kepentingan-kepentingan yang bercokol terus mempengaruhi proses implementasi dan perubahan kebijakan. Disamping kepentingan yang berbeda-beda antara pejabat pemerintah pusat dan pemerintah daerah, masalah pelaksanaan kebijakan desentralisasi juga banyak yang disebabkan oleh perbedaan kepentingan dan tujuan diantara kementerian di pemerintah pusat. Karena Depdagri ketika itu ditugaskan untuk merancang UU No. 22 tahun 1999 sedangkan Depkeu ditugaskan merancang UU No. 25 tahun 1999, banyak masalah muncul karena tidak padu dan tidak jelasnya hubungan diantara kedua undang-undang tentang desentralisasi tersebut. Konflik-konflik juga terjadi karena banyak pelaku di jajaran pemerintah pusat bermaksud mempertahankan kepentingan mereka di tengah dorongan untuk mendevolusi kekuasaan finansial kepada jenjang pemerintahan yang lebih rendah.

Setelah kebijakan desentralisasi fiskal dilaksanakan pada tahun 2001, pengaruh yang paling mencolok adalah adanya perubahan signifikan dalam keseimbangan vertikal. Kalau pada masa Orde Baru hampir semua sumber pendapatan potensial mengalir ke pemerintah pusat, kini banyak daerah yang menerima limpahan dana segar yang berasal dari bagi hasil sumberdaya alam. Masalahnya ialah bahwa keseimbangan vertikal itu ternyata mengorbankan keseimbangan horisontal. Kesenjangan antara daerah-daerah yang kaya sumberdaya alam dengan daerah-daerah lain tampak semakin jelas. Ini dapat dimaklumi karena memang potensi sumberdaya alam di daerah juga tidak merata di seluruh daerah. Tampak misalnya pada Tabel 4 bahwa desentralisasi fiskal hanya menguntungkan beberapa provinsi yang selama ini merupakan penghasil tambang minyak atau gas alam seperti provinsi Aceh, Riau,

Kalimantan Timur, dan Papua. Sebagian besar provinsi yang lain sebenarnya tidak memperoleh peningkatan pendapatan yang berarti atau bahkan mungkin menurun kalau dilihat dari besaran dana DAU yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada daerah-daerah yang bersangkutan.

Tabel 4. Perimbangan Keuangan menurut Provinsi tahun 2002 (juta rupiah)

No.	Provinsi	DBH-SDA	DBH Pajak
1	Aceh	166.031,78	39.215,01
2	Sumatra Utara	20.533,21	104.455,99
3	Sumatra Barat	4.732,29	37.325,73
4	Riau	752.881,61	164.738,61
5	Jambi	17.846,62	33.179,43
6	Sumatra Selatan	158.157,00	68.704,04
7	Bengkulu	206,25	10.798,39
8	Bangka & Belitung	6.082,28	10.494,00
9	Lampung	78.325,00	38.748,70
10	DKI Jakarta	188.659,39	3.002.628,76
11	Jawa Barat	104.491,75	332.913,02
12	Banten	2.735,42	262.235,11
13	Jawa Tengah	7.420,73	149.909,78
14	D.I. Jogjakarta	1.151,07	26.446,56
15	Jawa Timur	32.743,02	260.807,37
16	Kalimantan Barat	8.373,33	31.545,78
17	Kalimantan Tengah	27.529,71	33.439,23
18	Kalimantan Selatan	85.340,46	38.453,98
19	Kalimantan Timur	1.104.384,96	146.149,32
20	Sulawesi Utara	1.498,18	16.670,35
21	Sulawesi Tengah	1.069,74	13.778,45
22	Gorontalo	381,93	4.959,01
23	Sulawesi Selatan	7.053,17	69.184,02
24	Sulawesi Tenggara	1.678,32	12.244,72
25	Bali	1.493,23	41.566,86
26	Nusatenggara Barat	26.552,45	25.772,64
27	Nusatenggara Timur	1.211,94	19.970,88
28	Maluku	4.065,45	11.945,92
29	Maluku Utara	11.730,18	9.230,65
30	Papua	180.247,38	82.282,06
	Total	3.002.323,57	5.118.795,38

Sumber: DJAPK, Departemen Keuangan, 2004

Tabel 5. Indikator Kinerja Pembangunan Daerah di Sektor Pendidikan dan Kesehatan Setelah Kebijakan Desentralisasi

Provinsi	Rerata Lama Sekolah (Tahun)		Gizi Buruk Balita (% Tahun)	
	2004	2005	2003	2005
N.A. Darussalam	8,4	-	-	-
Sumatera Utara	8,4	12,76	10,45	8,5
Sumatera Barat	8,0	7,29	10,81	8,0
Riau	9,2	10,76	9,27	8,0
Jambi	7,4	3,07	5,54	7,5
Sumatera Selatan	7,4	10,28	8,54	7,4
Bengkulu	7,8	7,77	6,97	7,6
Lampung	7,0	8,19	7,24	6,9
Bangka Belitung	6,5	9,32	8,70	7,2
Kepulauan Riau	-	6,36	7,30	9,0
DKI Jakarta	10,1	5,56	5,77	9,9
Jawa Barat	7,2	6,03	5,84	7,3
Jawa Tengah	6,6	4,07	4,08	6,7
D.I. Yogyakarta	8,2	5,95	5,67	8,3
Jawa Timur	6,6	8,25	6,98	6,7
Banten	7,7	3,59	5,10	8,0
Bali	7,3	10,45	8,44	7,4
NTB	5,8	12,65	13,04	6,0
NTT	6,2	13,81	11,56	6,1
Kalimantan Barat	6,4	9,49	10,19	6,3
Kalimantan Tengah	7,8	9,62	11,29	7,9
Kalimantan Selatan	7,2	9,16	7,59	7,2
Kalimantan Timur	8,5	9,90	8,44	8,3
Sulawesi Utara	8,6	9,55	10,36	8,6
Sulawesi Tengah	7,5	9,96	8,65	7,4
Sulawesi Selatan	6,9	5,74	10,04	7,0
Sulawesi Tenggara	7,5	12,66	15,41	7,6
Gorontalo	6,8	8,55	15,19	6,6
Maluku	8,4	9,23	10,24	8,3
Maluku Utara	7,5	15,24	13,75	7,7
Papua	6,1	8,55	8,80	6,2
INDONESIA	7,2			7,3

Sumber: Indikator Kesejahteraan Rakyat, 2005:100

Di tingkat daerah, terdapat kecenderungan bahwa kebijakan desentralisasi fiskal disandera oleh para elit politik sehingga tujuan utama dari kebijakan ini tidak dapat tercapai. Politik uang, birokrasi yang membelanjakan dana publik untuk dirinya sendiri, serta penyalahgunaan kekuasaan politik dan finansial justru semakin merebak karena kurangnya sistem akuntabilitas yang terlembaga. Inilah yang kemudian mengakibatkan bahwa tujuan dari desentralisasi fiskal secara ekonomi, yaitu untuk meningkatkan kapasitas daerah dalam penyelenggaraan pelayanan umum dan untuk memakmurkan rakyat di daerah, ternyata tidak dapat tercapai.

Karena kebijakan desentralisasi fiskal di Indonesia tidak dibarengi dengan peningkatan kemampuan daerah dalam penyelenggaraan pelayanan publik, hasil kebijakan dari segi ekonomi ternyata masih mengecewakan. Kebanyakan pejabat pemerintah daerah di Indonesia masih melihat bahwa desentralisasi atau otonomi daerah hanya dipandang sebagai kesempatan untuk menggali pendapatan asli daerah sebanyak-banyaknya tanpa memperhatikan peningkatan kemakmuran rakyat di daerah. Itulah sebabnya kinerja pembangunan dan pelayanan publik setelah reformasi politik justru mengalami penurunan seperti tampak pada Tabel 5.

Karena sektor pendidikan dan kesehatan senantiasa dilupakan oleh para pejabat di daerah, indikator kinerja pembangunan di kedua sektor ini setelah kebijakan desentralisasi masih memprihatinkan. Setelah desentralisasi, meskipun rerata lama sekolah di beberapa daerah ada yang mengalami perbaikan, tetapi cukup banyak data di daerah yang justru bertambah buruk. Dari indikator gizi buruk balita, di daerah-daerah yang memperoleh dana bagi hasil cukup besar seperti provinsi Riau dan Kalimantan Timur, angka gizi buruk balita tidak menunjukkan perbaikan yang signifikan. Sementara itu angka gizi buruk balita di provinsi-provinsi yang lain terus mengalami peningkatan.

Angka statistik kinerja pembangunan daerah di Malaysia dan di Indonesia dalam tulisan ini barangkali tidak cukup bisa dibandingkan dengan segera karena indikator yang ditampilkan berbeda-beda seperti tampak pada Tabel 2 dan Tabel 5. Tetapi dari indikator makro juga dapat diketahui bahwa kinerja pembangunan daerah di kedua negara ini memang berbeda. Pada tahun 2004, PDB per kapita Malaysia sudah mencapai \$US 4.290 sedangkan PDB per kapita Indonesia masih berkisar pada angka \$US 906. Dari segi efektivitas kebijakan, pengalaman di Malaysia dan Indonesia menampakkan bahwa desentralisasi fiskal memiliki kadar yang berlain-lainan dengan kinerja kebijakan yang berbeda-beda pula.

Kesimpulan

Hubungan fiskal antar-jenjang pemerintahan (*intergovernmental fiscal relations*) merupakan sebuah wilayah kebijakan yang memiliki muatan politik dan sekaligus ekonomi yang sama-sama penting. Pengalaman di Malaysia menunjukkan bahwa tatanan politik yang senantiasa stabil sejak terjadinya peristiwa kerusuhan tahun 1969 telah menghasilkan kebijakan hubungan keuangan antara pemerintah federal dan pemerintah negara bagian yang sangat sentralistis. Lebih dari 90 persen pendapatan pemerintah ada di bawah kendali pemerintah federal. Sentralisasi selama lebih dari 25 tahun memang membawa stabilitas politik dan mampu membawa perubahan yang sangat signifikan dari segi ekonomi. Untuk wilayah negara Malaysia yang relatif kecil dengan penduduk hanya 23 juta, barangkali sentralisasi mungkin merupakan pilihan tepat untuk pembangunan ekonomi yang pesat. Akan tetapi sentralisasi juga mengakibatkan ketergantungan yang sangat besar negara-negara bagian kepada pemerintah federal. Pengembangan sumberdaya di tingkat lokal juga tidak leluasa karena semua keputusan menyangkut anggaran dikendalikan oleh pemerintah federal. Kemungkinan perubahan tatanan politik setelah Pemilu sela pada tahun 2008

tampaknya akan menghasilkan dorongan baru bagi berkembangnya demokrasi di Malaysia. Sejalan dengan itu, tuntutan akan adanya desentralisasi diantara negara-negara yang kini berada di bawah pemerintahan penguasa oposisi juga akan semakin menguat. Para perumus kebijakan di Malaysia kini memiliki tantangan baru untuk tetap mempertahankan kinerja pembangunan ekonomi dengan mengakomodasi tuntutan-tuntutan baru dari penguasa negara bagian yang kemungkinan menuntut desentralisasi yang lebih besar.

Indonesia sejak tahun 1998 mengalami perubahan politik yang sangat fundamental dengan peralihan dari sistem Orde Baru yang sangat otoritarian ke sistem pemerintahan demokratis dengan berbagai macam konsekuensi kebijakan yang mengikutinya. Sejak itu, sistem politik di Indonesia berubah dari sistem yang sangat sentralistis ke sistem dengan muatan desentralisasi yang sangat kuat. Secara geografis, wilayah Indonesia memang tidak mungkin diselenggarakan secara sentralistis. Pemerintah melaksanakan desentralisasi fiskal dengan memberikan porsi yang lebih besar dari pendapatan sumberdaya alam kepada daerah-daerah yang kaya. Dalam banyak hal, kebijakan ini telah berhasil secara politis karena mampu mencegah keinginan untuk memisahkan diri di daerah-daerah kaya sumberdaya alam. Tetapi ternyata kebijakan desentralisasi fiskal mengakibatkan ketimpangan horisontal yang semakin besar. Sementara itu, desentralisasi fiskal ternyata juga hanya dimanfaatkan sebagian elit pejabat di tingkat lokal yang menggunakan kekuasaannya yang semakin besar untuk mengeruk keuntungan bagi diri sendiri dan kelompoknya. Akibatnya, desentralisasi fiskal tidak mampu mengangkat kemakmuran rakyat setelah terjadinya reformasi politik. Di banyak daerah kinerja pembangunan dilihat dari sektor pendidikan dan kesehatan justru mengalami penurunan.

Pelajaran yang dapat dipetik dari pengalaman di Malaysia dan Indonesia ialah bahwa tujuan pembangunan bersifat multi-dimensional. Di satu sisi, demokratisasi merupakan salah satu tuntutan politik yang tidak dapat dielakkan oleh para perumus kebijakan di negara-negara yang sedang berubah, tidak terkecuali di Malaysia dan Indonesia. Namun demikian, pencapaian tujuan politik itu tetap harus diimbangi dengan tujuan pembangunan ekonomi serta peningkatan kemakmuran rakyat yang sesungguhnya. Kebijakan dalam hubungan keuangan antar-jenjang pemerintahan di Malaysia dan di Indonesia menunjukkan bahwa pembangunan politik dan pembangunan ekonomi harus diupayakan untuk senantiasa bersifat komplementer, bukan untuk saling meniadakan. Para perumus kebijakan di Malaysia kiranya dapat belajar dari manajemen konflik politik di Indonesia setelah berlangsungnya proses demokratisasi dan desentralisasi. Sebaliknya, para perumus kebijakan di Indonesia dapat belajar dari konsistensi kebijakan dalam pembangunan ekonomi di Malaysia dalam upaya meningkatkan kemakmuran rakyat di daerah sebagai salah satu tujuan kebijakan yang sesungguhnya.

Daftar Referensi

1. Anuar, Abdul Rahim (2000). "Fiscal Decentralization in Malaysia". *Hitotsubashi Journal of Economics*, Vol. 41, 2000.
2. Hamzah, Zilai M. (2007). *Fiscal Decentralization and Economic Growth: Evidence of Some Empirical Research*. Jakarta: STIE Bisnis Indonesia.
3. Ismail, Abd. Ghafar & Muhammad Zilai Hamzah (2006). "Does Fiscal Decentralisation Lead to Economic Growth? Some Evidence for Indonesia and Malaysia", *Conference on Decentralization, Federalism and Conflict*. Oxford: CRISE.

4. Kumorotomo, Wahyudi (2008). *Desentralisasi Fiskal: Politik dan Perubahan Kebijakan di Indonesia 1974-2004*. Jakarta: Prenada Media.
5. Mahi, Raksaka. (2000). "Penerimaan Daerah Dari Bagi-Hasil Sumberdaya Alam", Seminar tentang *Fiscal Decentralisation*, IRIS-FEUI, Jakarta, 21-22 November, pp. 3-8.
6. Sidik, Machfud (2007). *A New Perspective of Intergovernmental Fiscal Relations*. Jakarta: Ripelge.
7. Subiyantoro, Heru & Singgih Riphath (2004). *Kebijakan Fiskal: Pemikiran, Konsep dan Implementasi*. Jakarta: Kompas.
8. Tedjakusuma, E. Effendi. (2000). *Analysis of the Impacts of Fiscal Decentralisation on Regional Development in Indonesia*, PhD Thesis, Nagoya University
9. Umikalsum, M.N. (1991). *Fiscal Federalism in Malaysia 1971-1987*, Ph.D Thesis, University Malaya.
10. Wee, Chong Hui (2006). *Fiscal Policy and Inequality in Malaysia*. Kuala Lumpur: University of Malaya Press.