



JOURNAL

MAJALAH ILMIAH EKONOMI & BISNIS
FAKULTAS EKONOMI - UNIVERSITAS DR. SOETOMO

ISSN: 0854 - 4883

**ANALISIS PENGARUH FAKTOR-FAKTOR PERILAKU
KONSUMEN TERHADAP KEPUTUSAN KONSUMEN
MEMBELI MOBIL TOYOTA AVANSA
PT. ASTRA DI SURABAYA
TAHUN 2006**

Mob. Rusman

**ANALISIS PENGARUH BETA DAN DEBT EQUITY
RATIO TERHADAP PENDAPATAN SAHAM PADA
PT. INDUSTRI MAKANAN DAN MINUMAN
DI BURSA EFEK JAKARTA**

Mob. Rusman

**STUDI KOMPARATIF POLA TRANSFER
PADA PELBAGAI NEGARA**

Suyanto

**PERSAINGAN PERTUMBUHAN EKONOMI
DIANTARA BEBERAPA NEGARA
ANGGOTA ASEAN**

Lumadya Adi

**KEPUASAN NASABAH SEBAGAI INTERVENING
PENGARUH PELAYANAN TERHADAP
LOYALITAS NASABAH PERBANKAN**

Margaretha Ardhanari

**ANALISIS RASIO KEUANGAN UNTUK MENILAI
KINERJA KEUANGAN PADA PT. INDOFOOD
SUKSES MAKMUR DI BURSA EFEK SURABAYA
(BES) PERIODE 1998 - 2002**

Veronika Nugraheni Sri Lestari

DAFTAR ISI:

Volume VII No. 2 Juni 2006

- 1
ANALISIS PENGARUH FAKTOR-FAKTOR PERILAKU
KONSUMEN TERHADAP KEPUTUSAN KONSUMEN
MEMBELI MOBIL TOYOTA AVANSA
PT. ASTRA MOTOR DI SURABAYA
TAHUN 2006

Moh. Rusman

- 8
ANALISIS PENGARUH BETA DAN DEBT EQUITY
RATIO TERHADAP PENDAPATAN SAHAM PADA
PT. INDUSTRI MAKANAN DAN MINUMAN
DI BURSA EFEK JAKARTA

Moh. Rusman

- 16
STUDI KOMPARATIF POLA TRANSFER
PADA PELBAGAI NEGARA

Suyanto

- 29
PERSAINGAN PERTUMBUHAN EKONOMI
DIANTARA BEBERAPA NEGARA
ANGGOTA ASEAN

Lumadya Adi

- 39
KEPUASAN NASABAH SEBAGAI INTERVENING
PENGARUH PELAYANAN TERHADAP
LOYALITAS NASABAH PERBANKAN

Margaretha Ardhanari

- 50
ANALISIS RASIO KEUANGAN UNTUK MENILAI
KINERJA KEUANGAN PADA PT. INDOFOOD
SUKSES MAKMUR DI BURSA EFEK SURABAYA
(BES) PERIODE 1998 - 2002

Veronika Nugrabeni Sri Lestari

JOURNAL

MAJALAH ILMIAH EKONOMI & BISNIS
FAKULTAS EKONOMI - UNIVERSITAS Dr. SOETOMO

PEMIMPIN REDAKSI :

Lumadya Adi, Drs., M.Si.

WAKIL PEMIMPIN REDAKSI :

Ilya Farida, SE., M.M.

REDAKTUR KHUSUS :

Santoso S. Hamijoyo, Prof., Dr., M.Sc., Ph.D

Sri Edi Swasono, Prof., Dr.

Djumilah Zein, Prof., Dr.

Iwan Triyuwono, Dr.

Noor Sutrisno, Dr.

Sukes, Dr., MM.

Wahjudi Noor Saleh, Drs., Ec. MM.

Slamet Riyadi, Drs., Ec., MP, MM.

Darto Irawan, SE., MM.

Indrarini Utoro, Dra., Ec., MM.

Endang Susetyowati, Dra., Ec., MM.

Djoko Sudiro, Drs., M.Si.

Miftahol Horri, Drs. M.Si., Ak.

REDAKTUR :

Rina Sulistiyani, Dra., Ec.

Mohammad Gozali Tafalas, SE., M.Si.

Nur Sayidah, SE., M.Si., Ak.

ALAMAT REDAKTUR :

Fakultas Ekonomi Universitas Dr. Soetomo

Jl. Semolowaru 84 Surabaya

Telp. 031-5944752 Fax. 031-5964838

http: //ekonomi.unitomo.ac.id

email: ekonomi@unitomo.ac.id

journalfe@unitomo.ac.id.

ISSN : 0854-4883

STUDI KOMPARATIF POLA TRANSFER PADA PELBAGAI NEGARA

Suyanto

Universitas Dr. Soetomo Surabaya

ABSTRACT

This article explains various transfer patterns in some states, in developed countries as well as developing countries.

From the sources, it is found that financial relation pattern between central government and local government differs from one country to another. This difference may occur due to the difference in system of governance, which is federation or republic. As a result, they have different system of transfer.

Transfer pattern in one country cannot be judged as good or bad. The issue around transfer lies in its influence on the result of the implemented policies, especially if relating to the allocation efficiency, equality in distribution, and the stability of macro economy. Generally, there are three basic methods to determine fiscal transfer from one country to another; 1) following the fixed percentage from the income of central government; 2) following an ad hoc basis; 3) based on formula mechanism, that is to follow percentage from the expenses of certain regions paid by central government or those related to some general characteristic of the receiving regions.

Keywords: transfer patterns, implemented policies, allocation efficiency, Central government, local government

I. PENDAHULUAN

1. Latar Belakang

Berdasarkan teori ketimpangan fiskal dijelaskan bahwa pemerintah pusat mengambil sebagian besar penghasilan dari sumber-sumber daya alam yang ada di daerah, termasuk pajak-pajak perusahaan dan penghasilan. Sebagian dana yang terkumpul tersebut, pemerintah pusat mengalokasikannya ke daerah dalam bentuk transfer melalui program bantuan pembangunan dalam bentuk alokasi anggaran dan program serta proyek-proyek tertentu yang merupakan program nasional yang ditempatkan di daerah.

Program-program bantuan pembangunan daerah selama ini, sering kali dikemukakan sebagai upaya mewujudkan pemerataan pembangunan

antar wilayah dan mendorong peningkatan kemampuan keuangan daerah, meskipun kenyataannya tujuan tersebut tidak terwujud dan ketimpangan antardaerah tetap saja terjadi, baik dilihat dari ketimpangan pertumbuhan ekonomi, ketimpangan pembangunan industri maupun ketimpangan dalam pendapatan masyarakat di daerah. Dengan diberlakukannya Undang-Undang No. 22/99 dan Undang-Undang No. 25/99, daerah otonom diharapkan mampu membiayai penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan di daerah, sehingga setiap daerah dituntut berperan aktif dalam pengelolaan sumber-sumber keuangan daerah untuk mengurangi ketergantungannya dengan pusat.

Pemerintah daerah dalam melaksanakan fungsinya agar bisa berjalan efektif, maka mereka

harus didukung sumber-sumber keuangan yang memadai, baik yang berasal dari Pendapatan Asli Daerah (PAD), Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak (BHPBP), Pinjaman maupun Subsidi / Bantuan dari pemerintah pusat.

Selama ini, kebanyakan pembiayaan pembangunan daerah masih sangat mengandalkan sumber pembiayaan yang berasal dari pemerintah pusat. Hal ini dapat dilihat dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang besarnya sekitar dua pertiga dari total pengeluaran pemerintah daerah masih dibiayai oleh bantuan dan sumbangan pemerintah pusat (Kuncoro, 2000).

Berdasarkan Undang-Undang No. 25/1999, sebagai upaya mewujudkan pembangunan daerah, pemerintah telah menyediakan dana perimbangan dalam bentuk : a). Bagian daerah dari penerimaan pajak penghasilan perseorangan, pajak bumi dan bangunan, bea perolehan hak atas tanah dan bangunan, dan penerimaan Sumber Daya Alam (SDA) b). Dana Alokasi Umum (DAU) serta c). Dana Alokasi Khusus (DAK). Keberadaan dana perimbangan ini mempunyai peranan sangat vital bagi pembiayaan di daerah sehingga besarnya perlu peningkatan setiap tahunnya. Dalam era otonomi daerah sekarang ini sudah selayaknya pemerintah kabupaten dan kota mampu mengembangkan sumber daya sendiri untuk mengurangi ketergantungan pemerintah pusat (Bahl, 1999). Meskipun berdasarkan pengalaman menunjukkan bahwa upaya pemerintah daerah dalam meningkatkan penerimaan telah menimbulkan terjadinya distorsi pasar dan terjadinya *high cost economy* (Saat, 2003), karena peningkatan penerimaan cenderung tidak diikuti dengan peningkatan pelayanan publik (Halim and Abdullah S, 2004).

Hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah dari setiap negara berbeda-beda.

Perbedaan ini karena adanya perbedaan dalam bentuk negara, baik negara federal atau kesatuan dengan berbagai tingkat pemerintahannya, dimana setiap negara memiliki sistem transfer yang berbeda dengan negara lainnya (Bird and Vaillancourt, 2000). Hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah tersebut menyangkut dalam pembagian tanggung jawab untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan tertentu antara tingkat-tingkat pemerintah, dan pembagian sumber penerimaan untuk menutup pengeluaran akibat kegiatan-kegiatan itu (Davey, 1988: 179).

2. Perumusan Masalah

Dengan mempertimbangkan latar belakang permasalahan tersebut diatas, maka rumusan permasalahan dalam penulisan ini disusun sebagai berikut :

- 2.1. Bagaimana gambaran pola transfer pada berbagai negara, terutama Filipina, Kanada, Pakistan, India, Cina, Jerman dan Argentina ?
- 2.2. Bagaimana perbedaannya dengan kebijakan pola transfer di Indonesia ?

3. Tujuan Penulisan

3.1 Tujuan Umum

Tujuan umum penulisan ini adalah mengetahui dan mengkaji secara komprehensif tentang pola transfer pada berbagai negara terutama, Filipina, Kanada, Pakistan, India, Cina, Jerman, Argentina serta membandingkannya dengan pola transfer di Indonesia.

3.2 Tujuan Khusus

- 3.2.1. Menjelaskan pola transfer pada negara terutama, Filipina, Kanada, Pakistan, India, Cina, Jerman, Argentina
- 3.2.2. Menjelaskan pola transfer di Indonesia dibandingkan dengan negara-negara

Filiphina, Kanada, Pakistan, India, Cina, Jerman, Argentina

4. Manfaat Penulisan

Tulisan ini merupakan studi deskriptif komparatif tentang pola transfer pada berbagai negara terutama Filiphina, Kanada, Pakistan, India, Cina, Jerman, Argentina dan Indonesia. Diharapkan tulisan ini dapat bermanfaat bagi para pengambil kebijakan publik yang terkait dengan pengelolaan keuangan negara, akademisi, peneliti serta pihak-pihak lain yang terkait dengan kebijakan fiskal. Secara empirik, tulisan ini memberikan gambaran mengenai pola-pola transfer pada berbagai negara serta perbandingannya dengan Indonesia.

TINJAUAN KEPUSTAKAAN

Secara umum pola hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah menyangkut tentang kewenangan yang diberikan pemerintah pusat kepada daerah. Perbedaan kewenangan ini antara negara satu dengan lainnya berbeda-beda. Untuk itu terdapat negara-negara dengan kewenangan pemerintah pusat yang dominan, di lain pihak terdapat negara dengan kewenangan fiskal pemerintah lokal yang sangat besar. Amerika Serikat dan Australia merupakan negara federal dengan sejumlah tingkatan pemerintahan (federal / pusat, state, dan lokal) memiliki peran pemerintah pusat yang relatif kecil. Sedangkan peran negara bagian dan pemerintahan lokal sangat besar dalam penyediaan jasa publik serta dalam meningkatkan pendapatan daerahnya. Di sisi lain, beberapa negara kesatuan seperti Inggris dan Perancis, serta Indonesia kewenangan pemerintah daerah relatif terbatas (Hamid, E.S, 2003).

Dari pengalaman berbagai negara, upaya apapun yang dilaksanakan dalam menata kembali fungsi-fungsi pengeluaran dan penerimaan, masalah ketidakseimbangan fiskal vertikal (*vertical fiscal*

imbalance) hampir pasti tetap ada. Walaupun basis pajak propinsi yang kaya sekalipun mampu menyeimbangkan penerimaan dan pengeluaran sendiri, ketidakseimbangan kemungkinan terjadi di daerah lain. Dari pengalaman berbagai negara tersebut secara simultan memberikan gambaran yang kuat bahwa perbedaan elastisitas penerimaan dan pengeluaran atas penyerahan fungsi-fungsi pada berbagai jenjang pemerintahan dalam setiap kasus, akan segera mengarah pada munculnya kembali permasalahan ketidakseimbangan vertikal (*vertical fiscal imbalance*) (Hamid, E.S, 2003).

Menurut Bird dan Vaillancourt (2000: 42) terdapat tiga variasi transfer fiskal antarpemerintahan ditemukan di seluruh dunia. Metode transfer tersebut menggunakan pola menurut *persentase tetap* dari penerimaan pemerintah pusat, mengikuti suatu *dasar ad hoc* serta *atas dasar mekanisme formula*. Sejumlah negara-negara berkembang menggunakan beberapa jenis formula dalam upaya ganda untuk menyejajarkan pengeluaran daerah yang memiliki kebutuhan dan kapasitas berbeda, serta untuk merangsang aktivitas-aktivitas fiskal lokal, namun permasalahan data di negara ini sering menjadi kendala dalam penerapan parameter yang digunakan. Selanjutnya Bird (2000: 39), transfer fiskal antarpemerintahan sudah barang tentu mempunyai aneka tujuan selain untuk menutupi kesenjangan fiskal. Transfer dapat, dirancang untuk menyeimbangkan upaya penggalan penerimaan atau tingkat-tingkat pengeluaran, atau hasil-hasil dalam bentuk pelayanan-pelayanan yang disediakan. Penyeimbangan-penyeimbangan itu mungkin juga lebih diperlukan untuk redistribusi pendapatan, atau untuk meyakinkan bahwa untuk upaya penggalan pendapatan yang sama, masyarakat menerima pengeluaran-pengeluaran (atau hasil-hasil) yang sama, terlepas dimana mereka tinggal;

atau untuk menyediakan pelayanan-pelayanan penting pemerintahan yang minimal sesuai dengan standar minimum bagi setiap orang; atau untuk memungkinkan setiap orang memiliki kesempatan yang sama untuk mengakses pelayanan-pelayanan pemerintahan. Transferrumungkin juga dimaksudkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang lebih terkait dengan pertumbuhan dan efisiensi alokasi sumber-sumber, seperti pemberian dorongan agar pemerintah daerah melaksanakan pembangunan pelayanan-pelayanan masyarakat yang mendesak, atau untuk meningkatkan penyediaan pelayanan-pelayanan masyarakat yang mendesak, atau untuk meningkatkan penyediaan pelayanan yang mengandung eksternalitas besar terhadap masyarakat yang berada di luar wilayah bersangkutan.

Cakupan penyeimbangan di negara-negara federasi sangat beragam dari satu negara dengan negara lainnya, dan kelihatannya merupakan refleksi dari derajat-derajat perbedaan sejarah nasional (preferensi-preferensi, atau jauh melampaui pertimbangan-pertimbangan teoritis (Ahmad, 1997).

Transfer tidak dapat dikatakan baik atau buruk; yang menjadi permasalahan sebenarnya terletak pada pengaruhnya terhadap hasil-hasil kebijakan yang dilaksanakan, seperti efisiensi alokasi, pemerataan distribusi, dan stabilitas makroekonomi. Terdapat tiga jenis cara dasar untuk menetapkan berapa besar jumlah dana yang perlu didistribusikan ke daerah-daerah melalui transfer fiskal antarpemerintahan, yaitu: 1). Menurut persentase tetap dari penerimaan pemerintah pusat; 2). Mengikuti suatu dasar *ad hoc*, serta 3). Atas dasar mekanisme formula, yaitu menurut persentase dari pengeluaran-pengeluaran daerah tertentu yang dibayar oleh pusat, atau yang berhubungan dengan beberapa ciri umum daerah penerima (Bird, 2000: 42-43).

METODE PENULISAN

1. Ruang Lingkup Studi

Tulisan ini adalah sebuah pemikiran yang bersifat deskriptif komparatif untuk mengkaji tentang pola transfer pada berbagai negara, terutama Filipina, Jerman, Kanada, Cina, Pakistan, Argentina, India serta Indonesia.

2. Jenis Tulisan

Tulisan ini bersifat deskriptif untuk mengkaji secara empirik pola transfer pada berbagai negara terutama Filipina, Jerman, Kanada, Cina, Pakistan, Argentina, India serta Indonesia.

3. Sumber Data

Data yang dipergunakan dalam penulisan ini merupakan studi literature dengan ditunjang hasil-hasil penelitian serta jurnal-jurnal ilmiah lainnya sebagai pendukung tulisan.

4. Fokus Penulisan

Penulisan ini memfokuskan pola transfer pada berbagai negara terutama Filipina, Jerman, Kanada, Cina, Pakistan, Argentina, India serta Indonesia. Tulisan ini memaparkan tentang persamaan dan perbedaan pola transfer yang disebabkan oleh adanya perbedaan tingkatan pemerintahan pada negara tersebut.

5. Metode Analisis

Penulisan ini dilakukan secara deskriptif kualitatif, untuk memberikan gambaran tentang keadaan yang terjadi sesuai data empirik, serta berdasarkan atas teori dan literature-literature yang menunjang penulisan ini.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Filipina

Filipina termasuk negara ASEAN yang pemerintahannya mirip dengan pemerintahan Indonesia, yaitu negara kesatuan dengan struktur pemerintahan yang bertingkat (*multi-tiered unitary state*). Pemerintahan Filipina terdiri 80 provinsi, 90

kota serta 1513 kabupaten, dan sekitar 41.882 desa (Manasan, 2002 : 1). Filipina melakukan reformasi yang mengarah pada pelaksanaan otonomi daerah mulai tahun 1991 dengan mengeluarkan Undang-Undang Pemerintahan Lokal 1991 (*Local Government Code 1991/LGC 1991*). Menurut undang undang ini sebagian fungsi yang ditangani pemerintah pusat diserahkan ke pemerintah daerah, termasuk transfer pegawai beserta aspek pembiayaannya. Pelaksanaan reformasi ini mirip dengan pelaksanaan Undang-Undang No. 22/1999 di Indonesia.

Karakteristik pola transfer di Filipina, terdapat dalam tiga bentuk : *Pertama*, formula yang digunakan sederhana dan mudah difahami. Formula ini tidak diperlukan analisis yang rumit dan canggih, dan tidak ada negosiasi karena peraturannya sudah jelas. *Kedua*, formula yang digunakan sudah merupakan hasil negosiasi politik yang panjang, sehingga perubahan terhadap formula bisa berakibat pada penolakan oleh banyak pihak. *Ketiga*, distribusi dari transfer memberikan hasil yang lebih mendukung pemerataan. Berdasarkan hasil perhitungan dengan regresi yang dilakukan menunjukkan adanya hubungan yang negatif antara transfer per kapita dengan pendapatan perorangan (Simanjuntak dan Djoko Hidayanto, 2002 : 34).

Aspek-aspek yang menjadi pertimbangan dalam menentukan alokasi transfer pemerintahan Filipina meliputi; Jumlah penduduk, luas wilayah, di samping juga dana yang dibagi rata (*equal share*) serta pertimbangan asal etnis (*ethnic derivation*). Mekanisme variabel-variabel yang digunakan dalam mekanisme transfer sudah cukup obyektif dan rasional serta formula yang digunakan tidak mengoreksi ketimpangan fiskal horisontal (*horizontal fiscal imbalance*). Sedangkan potensi peningkatan pendapatan pemerintah daerah seharusnya dimasukkan dalam formula (Shah, 1994 : 36).

Berdasarkan *Local Government Code 1991/LGC 1991* tersebut, sebagian besar transfer ke pemerintah daerah berasal dari hasil pajak nasional yang dikenal dengan *Internal Revenue Allocation (IRA)*. Pendistribusiannya didasarkan atas jumlah penduduk (bobotnya 70%), luas area (20%), dan dibagi rata (10%). Sebagian besar transfer ini merupakan bantuan umum, yang tidak bersyarat (Bird, dan Michael Smart, 2001 : 18).

Dalam pengeluaran daerah menurut ketentuan LGC 1991, minimal 20% dari transfer yang diberikan ke daerah daerah adalah untuk keperluan pembangunan. Pelaksanaan ketentuan ini tidak sulit dilakukan oleh pemerintah daerah karena dana tersebut digunakan untuk bidang-bidang seperti kesehatan, nutrisi, kesejahteraan sosial, kebudayaan, pemuda dan olahraga.

Ketentuan penggunaan uang yang didaerahkan menurut LGC 1991 di Filipina ini bisa menjadi masukan dalam penggunaan DAU di Indonesia. Berdasarkan pengamatan dari penggunaan DAU di Indonesia sebagian besar pemerintahan daerah cenderung menggunakan transfer umum tersebut untuk belanja rutin dan sebagian besar penggunaannya adalah untuk membayar gaji pegawai di daerah.

India

India merupakan negara federal yang memiliki sejarah cukup panjang dalam pelaksanaan transfer pemerintah pusat ke negara-negara bagian, yaitu sejak tahun 1919. Pola transfer di negara ini banyak mengalami perubahan sejak kemerdekaan India 1947 (Ma, 1997 : 18). Sistem transfer di India mewakili kasus klasik negara federal yang dalam konstitusinya memisahkan fungsi keuangan antara pusat dengan negara bagian yang kini berjumlah 25 buah (Rao, 2000 : 78-79). Sistem transfer antarpemerintahan di India meliputi tiga elemen,

yaitu: (1) mekanisme transfer umum yang dirancang untuk membantu daerah-daerah yang terbelakang dengan menggunakan jatah negara bagian dari pajak pendapatan dan cukai. Sistem ini dilaksanakan oleh suatu Komisi Keuangan, (2) transfer dari pemerintah federal ke badan perencanaan pembangunan negara bagian. Setiap transfer ini harus mendapat persetujuan dari Komisi Perencanaan yang memiliki tanggung jawab yang luas, termasuk membuat rencana pembangunan tahunan dan lima tahunan, (3) pinjaman negara bagian yang disetujui pemerintah pusat. Pinjaman ini sebenarnya tidak bisa dikategorikan sepenuhnya sebagai suatu transfer.

Gambaran menonjol transfer antarpemerintahan di India adalah banyaknya saluran transfer dari pemerintah pusat ke negara bagian. Komisi Keuangan setiap lima tahun melakukan evaluasi sumber-sumber fiskal, meliputi; kebutuhan-kebutuhan pusat dan masing-masing negara bagian; merekomendasikan porsi pajak pendapatan pribadi, cukai federal, dan bantuan ke negara-negara bagian. Adanya aspek perencanaan ini maka dalam pencairan dana yang lebih berperan adalah Komisi Perencanaan yang bertugas menjadi bendaharawan dalam pengucuran dana ke negara-negara bagian. Di samping dua saluran transfer ini, berbagai kementerian pada pemerintahan pusat memberikan dana alokasi khusus dengan atau tanpa persyaratan dana pendampingnya (*Ibid* : 137). Model distribusi transfer India menekankan pada pendekatan kebutuhan fiskal (*fiscal need*). Formula transfer tidak memberikan perhatian yang khusus pada kapasitas fiskal dari setiap negara bagian dalam mengalokasikan bantuannya. Dalam transfer proporsi yang signifikan dari pendapatan nasional dikembalikan ke negara bagian dengan menggunakan indikator jumlah penduduk, di samping faktor pendapatan relatif terhadap

pendapatan rata-rata (Shah, 1994 : 35). Formula transfer di India cukup sederhana dan mudah dalam perhitungannya, terlebih untuk negara yang sudah mempunyai data standar pelayanan minimum. Masalahnya adalah model alokasi seperti ini menjadi kurang obyektif karena tidak memperhitungkan secara tepat kemampuan daerah untuk membiayai pengeluarannya. Padahal, karakteristik penting federalisme fiskal di India adalah besarnya perbedaan dalam kapasitas penerimaan dan juga pengeluaran per kapita antarnegara bagian (Rao, 2000 : 92). Menurut Rao (2002: 3-6), trend ketidakseimbangan fiskal di India ini menyolok dengan tajam terjadi tahun 1998-1999.

Cina

Pola transfer lain yang relevan Indonesia sebagai negara dengan jumlah penduduk yang besar selain India, adalah Republik Rakyat Cina (RRC). Negara ini diperkirakan berpenduduk 1,4 milyar jiwa yang tersebar di 29 provinsi. Sistem pemerintahannya sentralistik dan seluruh tarif dan basis pajak ditetapkan oleh pemerintah pusat. Demikian pula penerimaannya yang seluruhnya diterimakan oleh pemerintah pusat, dan sebagian kemudian didistribusikan ke daerah-daerah. Pendistribusian penerimaan sebagian didasarkan atas formula dengan porsi daerah yang dibedakan menurut jenis pajak, dan sebagian lagi bantuan yang bersifat *ad hoc*. Namun, sistem administrasi perpajakannya cukup terdesentralisasi sehingga pemerintah daerah memiliki otonomi fiskal melalui penilaian dan pemungutan pajak (Bahl, 1998 : 49).

Pemerintah Cina sebelum reformasi fiskal tahun 1994, seluruh pendapatan dari semua provinsi ditransfer ke pemerintah pusat sesuai dengan negosiasi yang telah dilakukan. Sistem ini dikenal dengan sebutan Sistem Kontrak Seluruh Provinsi (*Provincial Overall Contracting System*). Sesuai

dengan kontrak tersebut, daerah-daerah akan menerima transfer dari pemerintah pusat yang besarnya sesuai dengan jumlah yang disepakati. Menurut kontrak yang berakhir tahun 1993, sebanyak 14 provinsi menerima sejumlah transfer yang tetap setiap tahunnya, sedangkan 15 provinsi lainnya menerima subsidi tahunan yang tetap (Shah, 1994 : 35). Mulai tahun 1994 sistem kontrak di atas digantikan dengan sistem bagi hasil. Dengan sistem ini 50 persen dari pajak pertambahan nilai (VAT), pajak sumber daya, dan pajak penjualan saham dikembalikan ke daerah asalnya. Untuk melengkapi sistem bagi hasil ini pemerintah Cina menerapkan pula sistem transfer yang baru, pemerintah pusat akan menghitung posisi fiskal pemerintah daerah dan menetapkan daerah-daerah yang mengalami surplus anggaran harus memberikan transfer ke pemerintah pusat. Sebaliknya, untuk daerah-daerah yang mengalami defisit anggaran, pemerintah pusat memberikan transfer untuk menutup kekurangan yang terjadi. Jadi, pendekatan yang digunakan berdasarkan pendekatan kesenjangan fiskal (*fiscal gap*). Pola transfer ini secara teoritik memang cocok untuk Cina yang memang lebih menghadapi masalah ketimpangan fiskal horisontal (*horizontal fiscal imbalance*) daripada masalah ketimpangan fiskal vertikal (*vertical fiscal imbalance*). Sumber-sumber pendapatan yang diserahkan ke daerah sudah cukup besar jika dibandingkan dengan kewajiban belanja yang diembannya. Hal ini berarti rasio kewajiban belanja daerah dibanding seluruh kewajiban belanja negara adalah seimbang dengan rasio pendapatan yang menjadi bagian daerah dibanding seluruh pendapatan negara (Simanjuntak, dan Djoko Hidayanto, 2002 : 31). Dalam praktiknya pola transfer di Cina mengandung dua kelemahan. *Pertama*, model ini tidak dirancang untuk mengatasi masalah disparitas fiskal antardaerah, melainkan

lebih dirancang untuk memenuhi kebutuhan (*vested interest*) daerah. *Kedua*, kriteria alokasi transfer lebih merupakan keputusan yang bersifat *ad hoc*, sehingga sistem transfer tidak mencerminkan ukuran kapasitas dan kebutuhan fiskal secara spesifik (PAU UGM, 2000: 3-19). Model transfer seperti yang diterapkan di Cina kurang cocok untuk diterapkan di Indonesia mengingat persoalan yang dihadapi tidak saja ketimpangan fiskal horisontal (*horizontal fiscal imbalance*), melainkan juga ketimpangan fiskal vertikal (*vertical fiscal imbalance*). Di samping itu, sistem pemerintahan yang berbeda, yang sangat sentralistik dan deterministik di Cina akan sangat sulit diterima oleh daerah-daerah di Indonesia.

Jerman

Transfer antartingkat pemerintahan di Jerman terdapat tiga jenis, yaitu; transfer bagi hasil, transfer antarnegara bagian dan bantuan pelengkap / tambahan (*supplementary grants*), khususnya untuk negara bagian eks-Jerman Timur. Semua dana transfer ini ditangani oleh Kementerian Keuangan. Sistem transfer di Jerman mempunyai setidaknya dua karakteristik atau keunikan yang jarang dijumpai dalam sistem transfer. *Pertama*, semua pajak-pajak yang utama, termasuk pajak pendapatan pribadi, pajak pertambahan nilai, pajak perusahaan, dibagikan antara pemerintah federal dengan negara federal. Pemungutan pajak-pajak ini terutama dikumpulkan oleh pemerintah federal, dan dibagikan dengan persentase yang sudah disepakati (Shah, 1994 : 50). *Kedua*, adanya transfer pemerataan antarnegara bagian (*interstate equalization payments*). Pola transfer seperti ini sudah dilaksanakan sejak tahun 1951 sebagai bentuk kompensasi atas beban khusus yang diberikan kepada beberapa negara bagian yang menanggung pengungsi ataupun untuk pemeliharaan pelabuhan, dan sebagainya. Secara sederhana formula transfer antarnegara bagian di Jerman dirumuskan sebagai

berikut: $E_i = ATC - NEED_i$, dimana ATC_i adalah kapasitas fiskal negara bagian i dan $NEED_i$ adalah kebutuhan fiskal negara bagian i . Apabila E_i (kesenjangan fiskal) lebih besar dari nol, maka negara bagian tersebut harus memberikan transfer untuk dana pemerataan (*equalization pool*). Sebaliknya, jika E_i lebih kecil dari nol, maka negara bagian tersebut akan memperoleh transfer dari dana yang dikumpulkan dari negara bagian yang relatif berlebihan tersebut. Awal unifikasi Jerman tahun 1990, negara bagian eks-Jerman Barat menolak negara bagian eks-Jerman Timur masuk dalam kerangka program pemerataan antarnegara bagian. Penolakannya atas dasar perhitungan bahwa negara Jerman Timur selalu menerima transfer. Jalan keluarnya kemudian dibentuk Dana Persatuan Jerman (*German Unity Fund*) untuk membantu negara bagian eks-Jerman Timur.

Sistem transfer antarnegara bagian di Jerman mempunyai persamaan dan perbedaan dengan di Kanada. Persamaannya, negara bagian yang kapasitas fiskalnya lebih rendah dari rata-rata akan memperoleh transfer di Kanada, dan transfer serupa diberikan oleh negara bagian yang selisih kapasitas fiskal dengan kebutuhan fiskalnya negatif di Jerman. Perbedaannya, negara yang kapasitas fiskalnya diatas rata-rata di Kanada tidak mempunyai kewajiban memberikan transfer ke negara bagian yang lain. Sebaliknya di Jerman, negara bagian yang selisih kapasitas fiskal dengan kebutuhan fiskalnya positif, harus memberikan transfer ke negara bagian yang lain. Dengan demikian pola transfer antarnegara bagian di Jerman lebih berpotensi mewujudkan pemerataan dibandingkan dengan di Kanada (Hamid, E.S, 2003 :52-53).

Argentina

Argentina merupakan negara federasi dengan sistem pemerintahan tiga tingkat (*three-tiered system*), yaitu, Pemerintahan nasional (pusat); Dua puluh

tiga provinsi dan satu pemerintahan otonom Kota Buenos Aires; dan lebih dari seribu kotamadya / kabupaten (*municipalities*). Menurut Rezk (1998), pemerintahan di Argentina sangat demokratis dimana pejabat presiden, gubernur dan walikota dan pejabat legislatif (nasional, provinsi dan dewan kota) dipilih langsung melalui suatu pemilihan umum (Rezk, 1998 : 208-209).

Pola hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintahan di bawahnya, desentralisasi fiskal sudah cukup tinggi, terutama dilihat dari sisi penerimaan. Kondisi ini sama dengan di Indonesia setelah diberlakukannya otonomi daerah, dimana keleluasaan daerah dalam menggunakan dana yang dimilikinya baik dari dana sendiri maupun dari transfer pusat sudah sangat besar. Semua fungsi pengeluaran, kecuali bidang pertahanan (tanggung jawab pusat) dan hukum serta ketertiban (pusat dan provinsi), tidak ada bidang yang tanggung jawabnya terbatas pada satu tingkat pemerintahan. Dari sisi penerimaan ketergantungan daerah dengan pusat sangat tinggi, yang diperoleh dari berbagai transfer. Dalam menyalurkan transfer untuk pemerataan, Argentina menggunakan formula yang didasarkan pada jumlah penduduk, kebalikan (*inverse*) kepadatan penduduk (kejarangan penduduk), dan indeks kesenjangan pembangunan, yang masing-masing besarnya 65 persen, 10 persen dan 25 persen. Kesenjangan pembangunan diukur dari kualitas perumahan, jumlah kendaraan per penduduk, dan tingkat pendidikan. Ketergantungan pada pemerintah pusat yang tinggi karena dominannya pemungutan pajak yang dilakukan pemerintah pusat, sehingga menciptakan ketimpangan fiskal vertikal yang tinggi. Menurut ketentuan, hanya pajak ekspor dan impor yang secara eksklusif ditangan pemerintah pusat, sedangkan pajak lainnya ditangani bersama pemerintah dengan provinsi. Namun kenyataannya, pajak-pajak yang potensial seperti pajak

pendapatan, diserahkan ke pemerintah pusat. Situasi di Argentina mirip dengan situasi di Indonesia saat ini, daerah mempunyai keleluasaan yang besar dalam menggunakan dana transfer dari pusat terutama DAU dan bagi hasil, namun dari sisi penerimaan masih sangat tergantung pada berbagai transfer, khususnya dari dana perimbangan (Hamid, 2005).

Indonesia

Indonesia merupakan negara kesatuan yang bertingkat (*multi-tiered unitary state*). Struktur anggaran pemerintah Indonesia pada waktu lalu terlihat jelas besarnya peranan pemerintah pusat dalam aktifitas pembangunan dan penganggaran keuangan daerah, sekitar dua per tiga dari pengeluaran rutin maupun pengeluaran pembangunan daerah bersumber dari dana bantuan dan sumbangan pusat. Selain melalui anggaran departemen teknis, pemerintah pusat terlibat langsung dalam perencanaan dan pelaksanaan pembangunan di daerah-daerah (Hamid, E.S, 2003). Struktur anggaran pemerintah Indonesia sebelum berlakunya UU No. 22/99 dan UU No. 25/99 dapat dilihat pada Gambar 2.3 (Wuryanto, 1996 : 64).

Pola hubungan antara pemerintah pusat dan daerah di Indonesia telah terjadi perubahan yang sangat mendasar terutama dalam bidang administrasi pemerintahan maupun hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah (*intergovernment fiscal relation*) sejak diberlakukannya Undang-Undang No. 22 dan 25 Tahun 1999.

Saat ini bantuan keuangan pusat membiayai sekitar 65 persen dari total pengeluaran pemerintah daerah provinsi dan 70 persen dari total pengeluaran kabupaten / kota. Transfer ini

terdiri dalam dua bentuk, yaitu block-grants, yang digunakan untuk tujuan umum dengan penggunaan yang sesuai pedoman pusat, dan

bantuan khusus (*specific grants*) yang digunakan untuk pengeluaran yang telah ditentukan dan dikontrol secara detail oleh pusat. Pemerintah meningkatkan porsi block grants terhadap total transfer, serta memberikan kelonggaran kewenangan kepada pemerintah daerah untuk lebih fleksibel dalam penggunaan bantuan khusus.

Ada beberapa bagian yang positif dari sistem bantuan antarpemerintahan di Indonesia, yaitu distribusi bantuan dilakukan dengan transparan, ditentukan dengan formula melalui pemanfaatan kriteria yang objektif; Struktur dari bantuan sederhana, sebab hanya sedikit bentuk bantuan dan kriteria yang digunakan untuk pendistribusiannya; dan bantuan dapat menciptakan efek pemerataan secara keseluruhan atas ketersediaan penerimaan di daerah-daerah. Transparansi dan simplifikasi dari sistem bantuan di Indonesia menyebabkan sistem tersebut lebih bagus dibanding sistem-sistem lain yang pada umumnya dilakukan negara-negara berkembang (Bird, 2000: 170-171). Selanjutnya Wuryanto (1986), menggambarkan struktur anggaran pemerintah Indonesia sebelum berlakunya Undang-Undang Otonomi Daerah dapat dilihat pada Gambar 4.1

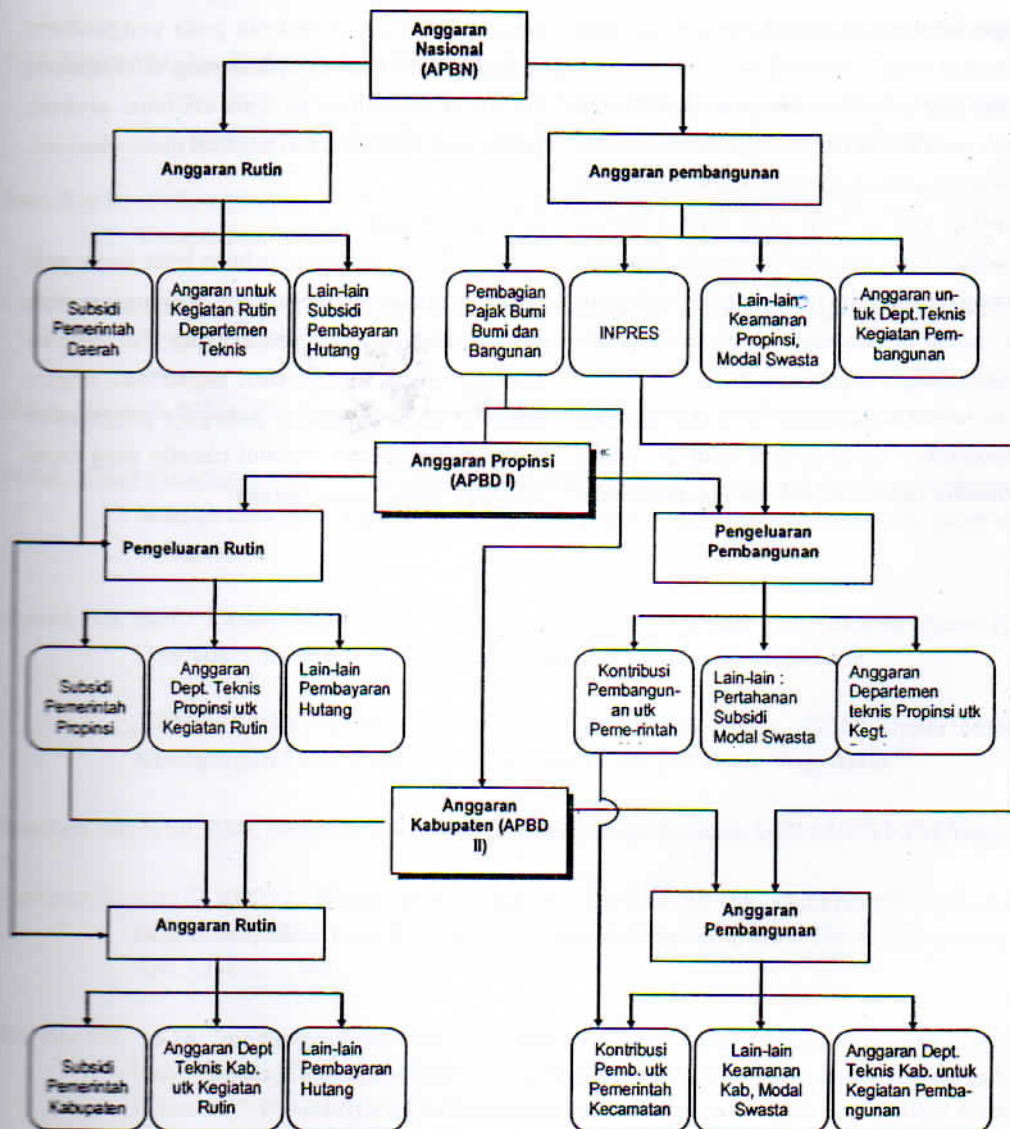
Berdasarkan Undang-Undang No. 22/99, maka semua daerah telah diberikan kewenangan untuk menyelenggarakan seluruh fungsi pemerintahan, kecuali kewenangan pemerintahan dalam bidang pertahanan keamanan, politik luar negeri, fiskal dan moneter, peradilan, agama, dan administrasi pemerintahan yang bersifat strategis. Sesuai dengan pembagian kewenangan / fungsi tersebut pelaksanaan pemerintahan di daerah dilaksanakan berdasarkan asas desentralisasi, asas dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Implikasi langsung dari kewenangan / fungsi yang diserahkan kepada daerah sesuai UU No. 22/99 ini perlu diatur mengenai hubungan keuangan antara Pusat

dan daerah untuk membiayai pelaksanaan fungsi yang menjadi kewenangannya.

Pelaksanaan desentralisasi fiskal telah membawa konsekuensi pada pengelolaan fiskal yang cukup mendasar. Konsekuensi ini bisa dilihat dari

besarnya dana yang didaerahkan melalui Dana Perimbangan diberlakukannya UU No. 22 dan 25 Tahun 1999. Perkembangan dana yang didaerahkan melalui dana perimbangan ini mengalami peningkatan yang signifikan.

Gambar 4.1 Struktur Anggaran Pemerintah Indonesia Sebelum Berlakunya UU No. 22/1999 & UU No. 25/1999



SIMPULAN DAN SARAN

1. Simpulan

Pola hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah adalah menyangkut kewenangan yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada daerah. Kewenangan ini antara negara satu dengan lainnya dapat berbeda-beda, sehingga terdapat negara-negara dengan kewenangan pemerintah pusat yang dominan, di lain pihak terdapat negara dengan kewenangan fiskal pemerintah lokal yang sangat besar.

Dalam pola transfer antara pemerintah pusat dan daerah pada setiap negara juga berbeda-beda. Perbedaan ini, dapat terjadi karena adanya perbedaan dalam bentuk negara, baik pada negara federal ataupun negara kesatuan, dimana mereka memiliki berbagai tingkat pemerintahan yang berbeda pula, sehingga setiap negara memiliki sistem transfer yang berbeda dengan negara lainnya.

Secara umum terdapat tiga variasi transfer fiskal antarpemerintahan ditemukan di seluruh dunia. Metode transfer tersebut adalah menggunakan pola

menurut persentase tetap dari penerimaan pemerintah pusat, mengikuti suatu dasar ad hoc serta atas dasar mekanisme formula. Banyak negara-negara berkembang menggunakan beberapa jenis formula dalam upaya untuk menyejajarkan pengeluaran daerah yang memiliki kebutuhan dan kapasitas berbeda.

Pola transfer pada suatu negara tidak dapat dikatakan baik atau buruk. Permasalahan dalam transfer sebenarnya terletak pada pengaruhnya terhadap hasil-hasil kebijakan yang dilaksanakan, terutama berkaitan dengan efisiensi alokasi, pemerataan distribusi, dan stabilitas makroekonomi.

2. Saran-saran

Perlu adanya penelitian lebih lanjut pola transfer pada negara-negara lain, baik negara maju maupun negara-negara berkembang. Penelitian ini penting untuk mengetahui bagaimana negara tersebut dapat mengatur pola-pola pengeluaran maupun penerimaan melalui transfer yang dapat dilakukan pada negara mereka.

DAFTAR PUSTAKA

- Ahmad, Ehtisham, 1997. *Financing Decentralized Expenditures: An International Comparison of Grants*, Cheltenham. Edward Elgar.
- Bahl, Roy, 1999, Implementation rules for fiscal decentralization, Working paper, Georgia State University & World Bank, 2003, "Decentralizing Indonesia: A regional public expenditure review overview report". Report No. 26191-IND.
- Bird, 2000: 42-43, *Desentralisasi Fiskal di Negara-Negara Berkembang*, Penerbit PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Bird, Richard M, dan Michael Smart, 2001 : 18. *Intergovernmental Fiscal Transfer : Some Lesson from International Experience*" dalam makalah yang disampaikan dalam symposium on Intergovernmental Transfers in Asian Countries : Issues and Practices, Tokyo.
- Bahl, Roy W, 1998 : 49. "Cina: Evaluating the Impact of Intergovernmental Fiscal Reform" dalam *Fiscal Decentralization in Developing Countries*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Caledon Commentary, 2002 : 3-5, *Fiscal Imbalances and the Financing of National Programs*, ISBN # 1-55382-025-8, July 2002, Institut of Social Policy, Caledon.
- Davey, Kenneth, 1988: 179. *Keuangan Pemerintah Daerah di Indonesia*, UI Press, Jakarta.
- Halim, A. and Abdullahm S, 2004. "Local Original Review (PAD) as a source of development financing", Makalah disampaikan pada konferensi IRSA (Indonesian Regional Science Association) ke 6 di Jogjakarta.
- Hamid, E.S, 2003 : *Ketimpangan Fiskal Vertikal dan Formula Alternatif Dana Alokasi Umum (DAU)*. Disertasi. Universitas Gadjah Mada (tidak dipublikasikan). Yogyakarta.
- _____, 2005 : 28-30. *Formula Alternatif Dana Alokasi Umum (DAU) Upaya Mengatasi Ketimpangan Fiskal Dalam Era Otonomi Daerah*. UII Press, Yogyakarta.
- Kuncoro, Mudrajad, 2000, *Ekonomi Pembangunan, Teori, Masalah dan Kebijakan*, UPP AMP YKPN, Yogyakarta.
- Mansan, Rosario G, 2002 : 1. "Fiscal Decentralization : The Case of The Philippines" dalam makalah yang disampaikan pada Regional Workshop Intergovernmental Fiscal Relations in East Asia, Jimbaran, Bali.
- Ma, Jun, 1997 : 5-18. *Intergovernmental Fiscal Transfer : A Comparison of Nine Countries (Cases of the United States, Canada, the United Kingdom, Australia, Germany, Japan, Korea, India and Indonesia)*". Paper Prepared for Macroeconomic Management and Policy Division, Economic Development Institute. The World Bank.

- PAU UGM, 2000: 3-19, Laporan Akhir Kajian Profil Daerah Tingkat II Ditinjau Dari Aspek Potensi Penerimaan Daerah, Kerjasama Dirjen Pembangunan Daerah Depdagri dengan PAU UGM, Yogyakarta.
- Poschmann, Finn, 2005 : 1-3, *The Fiscal Background to a Fiscal Gap*, Working Paper, September 2005, C.D. Howe Institut, www.cdhowe.org.
- Rao, Govinda, 2000 : 78-79, 92 "India : Intergovernmental Fiscal Relations in a Planned Economy" dalam Bird, Richard M dan Francois Vaillancourt (eds) dalam *Fiscal Decentralization in Developing Countries*, Cambridge University Press, Cambridge.
- _____, 2002 : 3-6, *State Level Fiscal Reforms in India*, Institut for Social and Economic Change, Nagarabhavi, Bangalore 560072, India.
- Rezk, Ernesto, 1998 : 208-209. "Argentina : Fiscal Federalism and Decentralization" dalam Bird, Richard M dan Francois Vaillancourt (eds) dalam *Fiscal Decentralization in Developing Countries*, Cambridge university Press, Cambridge.
- Saat, Ilyas, 2003, Implementasi otonomi daerah sudah mengarah pada distorsi dan high cost economy", Smeru Working paper.
- Simanjuntak, Robert dan Djoko Hidayanto, 2002 : 31-34. "Transfer Pusat ke Daerah: Konsep dan Praktek di Beberapa Negara" dalam Sidik, Machfud (eds), 2002), Dana Alokasi Umum: Konsep, Hambatan, dan prospek di Era Otonomi Daerah, LPEM UI, MPKKP FE UI, Dirjen PKPD, Kompas, Jakarta.
- Shah, Anwar, 1994 : 35- 36, 50, *The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emarging Market Economies*, Policy and Research Series No. 23, The World Bank, Woshington DC.
- Wuryanto, Luky Eko, 1986 : 64. *Fiscal Decentralization and Economic Performance in Indonesia: An Interregional Computable General Equilibrium Approach*. Disertasi pada Faculty of Graduate School of Cornell University.