

ANALISIS KEGIATAN EKONOMI DAERAH, DESENTRALISASI FISKAL DAN KEBIJAKAN PEMBANGUNAN

Asep Ahmad Saefuloh

A. PENDAHULUAN

Pembangunan merupakan salah satu tujuan dari semua pemerintahan, yang dalam pelaksanaannya adalah sepenuhnya akan terkait dengan kebijakan makro ekonomi yang akan dilakukan oleh pemerintah. Kebijakan makro ekonomi yang biasa digunakan untuk mempengaruhi aktivitas ekonomi (pertumbuhan ekonomi) adalah instrumen kebijakan APBN. Adapun dalam APBN sendiri, instrumen yang digunakan untuk menggerakkan pertumbuhan ekonomi adalah pengeluaran pembangunan.

Pembangunan yang direncanakan didalam APBN sendiri sebenarnya menunjukkan berapa besar pengeluaran pembangunan yang harus ditetapkan. Tetapi dengan adanya otonomi daerah, maka pembangunan bergeser ke daerah, sehingga pemerintah hanya menyediakan dana (*block grant*) yang tercakup dalam Dana Alokasi Umum (DAU) dan DAK bagi daerah yang ada program Pusat (sesuai dengan yang diatur dalam UU No.25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat Daerah). Keadaan ini juga berarti telah terjadi pelaksanaan desentralisasi fiskal. Dengan desentralisasi fiskal, berarti daerah mempunyai kewenangan untuk mengatur keuangannya, baik yang bersumber dari perimbangan keuangan maupun pendapatan asli daerah. Penerimaan ini selanjutnya akan menjadi modal dalam menjalankan pembangunan di daerah. Walau demikian penerapan desentralisasi tidaklah sepenuhnya memberikan dampak positif bagi seluruh keuangan daerah, karena tidak semua daerah berada dalam posisi yang diuntungkan. Dampak positif hanya akan diperoleh daerah yang mempunyai kemandirian secara fiskal, yang diiringi dengan ketepatan dalam penggunaannya.

Meskipun begitu, besaran untuk masing-masing propinsi dan daerah kabupaten/kotamadya dalam satu propinsi akan berbeda-beda. Hal ini sejalan dengan UU No.25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah, dimana penentuan besaran DAU ditentukan berdasarkan bobot daerah. Bobot daerah sendiri ditentukan berdasarkan kebutuhan wilayah otonomi dan potensi ekonomi daerah. Kebutuhan otonomi ditentukan antara lain jumlah penduduk, luas wilayah, keadaan geografi dan tingkat kemiskinan. DAU bagi daerah juga dapat menjadi salah satu sumber bagi daerah dalam melaksanakan pembangunannya.

Karena itu dalam makalah ini akan didahului dengan studi empiris terhadap kegiatan ekonomi daerah. Kegiatan ekonomi daerah menjadi penting karena menjadi indikator bagi pembangunan, yang nantinya akan terkait dengan desentralisasi fiskal. Kemudian dibahas mengenai desentralisasi fiskal dengan berangkat pada pengalaman empiris negara lain yang lebih awal menerapkan desentralisasi fiskal, terutama masalah-masalah yang muncul di seputar manajemen fiskal. Kemudian bagaimana dengan kondisi di Indonesia, dan apa implikasi yang dapat dilakukan, terutama dengan kaitan strategi pembiayaannya. Dan terakhir mengetengahkan tentang pembangunan daerah, terutama dilihat dari strategi pembangunan yang harus dilakukan.

B. KEGIATAN EKONOMI DAERAH DAN PERAN APBN : STUDI EMPIRIK

Pada bagian ini akan dibahas beberapa hal: pertama, bagaimana jumlah penduduk produktif, pengeluaran pemerintah dan pendapatan daerah akan berpengaruh terhadap kegiatan ekonomi daerah dan seberapa besar pengaruhnya. Kedua, mengetahui perbedaan tingkat kegiatan ekonomi daerah antara kabupaten dan kotamadya dan seberapa besar perbedaannya. Dan mengetahui perbedaan tingkat produk domestik antara propinsi-propinsi di luar Jawa Bali dengan di Jawa Bali dan seberapa besar perbedaan tersebut.

1. Kerangka Pemikiran

Dalam melihat kegiatan ekonomi daerah maka didekati dengan model fungsi produksi. Fungsi produksi sendiri akan dipengaruhi oleh sumbangan faktor produksi, misalnya tenaga kerja. Dalam kondisi ini, jumlah penduduk yang mewakili sisi tenaga kerja akan menyediakan penawaran. Kemudian bila tenaga kerja yang terlibat dalam proses produksi akan meningkat, maka dengan sendirinya meningkatkan produktivitas. Tetapi sebaliknya jika tingkat produksi menurun maka tenaga kerja yang diserap akan berkurang atau terjadi *labor surplus* (Nobbs dan Hopkins, 1995 :176-181).

Kemudian untuk melihat sumbangan faktor produksi yang berasal dari kapital, maka melalui persamaan identitas ekonomi makro -yang menunjukkan fungsi produksi secara agregat/pendapatan nasional-, didapat nilai kapital (I) yang tidak lain adalah investasi, yang berasal swasta. Pada sisi pemerintah investasi ini dilakukan oleh pembelanjaan pemerintah (*government spending*). Dengan demikian variabel pengeluaran pemerintah merupakan variabel penting yang harus diperhatikan dalam penyusunan anggaran suatu negara, karena anggaran negara merupakan instrumen ekonomi yang digunakan untuk menggerakkan pertumbuhan ekonomi (Dernberg, 1985).

Kemudian didalam APBN sendiri, sebagai instrumen untuk melakukan kontraktif atau ekspansif terhadap kegiatan ekonomi, maka akan dilakukan dengan menaikkan atau meningkatkan sisi pengeluaran (pengeluaran pembangunan). Misalnya ketika pemerintah ingin mengurangi pengangguran, maka pengeluaran pembangunan ditujukan untuk menggerakkan pertumbuhan ekonomi (ekspansif), terhadap sektor-sektor yang dapat menggerakkan pertumbuhan ekonomi, baik langsung maupun tidak langsung. Selanjutnya dalam kontek mendorong kegiatan pembangunan daerah maka pemerintah dapat melakukannya dengan menaikkan anggaran DAU dan DAK, atau anggaran pembangunan yang pelaksanaannya dilakukan di daerah. Atau pada level daerah, maka anggarannya berasal dari anggaran daerah. Karena itu fungsi kegiatan produksi daerah atau menunjukan kegiatan ekonomi daerah, ditulis sebagai berikut:

$$Y = f(\text{ProdPop}, \text{DevBud}, \text{LocRev}) \dots \dots \dots (1)$$

Berdasarkan fungsi tersebut, maka diajukan beberapa hipotesis, sebagai berikut:

- a. Penduduk produktif berhubungan positif dengan produk domestik , artinya jika penduduk produktif semakin banyak maka produk domestik akan meningkat.
- b. Tingkat pengeluaran pemerintah berhubungan positif dengan produk domestik, artinya jika pengeluaran pemerintah meningkat maka produk domestik juga akan meningkat.
- c. Pendapatan daerah berhubungan positif dengan produk domestik, artinya jika pendapatan daerah meningkat maka produk domestik akan meningkat.

Tingkat produksi daerah menjadi penting karena menjadi tolok ukur kemajuan kegiatan ekonomi suatu daerah. Dan dalam kenyataannya besarnya produksi menunjukan perbedaan antar daerah, yang disebabkan oleh perbedaan karakteristik faktor produksinya, sehingga akan melahirkan ketimpangan pembangunan antar daerah. Ketimpangan pembangunan merupakan suatu fenomena yang dijumpai di negara miskin dan berkembang. Banyak hal yang mempengaruhi terhadap ketimpangan pembangunan, salah satunya adalah sumberdaya (penduduk) yang ada. Penduduk pada suatu wilayah biasanya menunjukan konsentrasi yang berbeda, sehingga memberikan dampak perbedaan terhadap pembangunan yang dilakukan pada suatu wilayah. Karenanya persebaran penduduk merupakan salah satu aspek penting dalam perencanaan kebijakan pembangunan ekonomi suatu wilayah (lihat studi Hidayat 1987).

Karena itu perlu dilihat kegiatan produksi pada beberapa wilayah, misalnya dengan pendekatan kepulauan. Karena itu dengan memakai pendekatan kepulauan terhadap kegiatan produksi maka diduga juga akan memperlihatkan pola perbedaan dalam kegiatan produksi dan pengangguran yang terjadi. Perlunya pendekatan kepulauan akan memperlihatkan kekuatan relatif suatu pulau dibandingkan dengan lainnya yang akan menentukan besar kecilnya faktor yang berpengaruh terhadap kegiatan produksi. Berdasarkan pendekatan tersebut diajukan juga hipotesis sebagai berikut:

- a. Produk domestik antara kabupaten dan kotamadya menunjukkan perbedaan, dimana produk domestik kotamadya lebih besar.
- b. Produk domestik antara kota-kota di Jawa-Bali menunjukkan perbedaan dengan produk domestik kota-kota di luar Jawa-Bali, dimana Jawa Bali lebih besar.

2. Metodologi

Dalam melakukan pembahasan ini, maka digunakan pendekatan analisis kuantitatif dengan menggunakan analisis inferensial yang diterjemahkan kedalam model produksi domestik kabupaten/kotamadya. Tahun yang menjadi dasar analisis dalam studi ini adalah tahun 1999. Sedangkan jenis data yang digunakan adalah data sekunder dari Departemen Keuangan. Selanjutnya model ditulis sebagai berikut:

$$\text{LnGDMun} = \gamma_0 + \gamma_1 \text{LnProdPop} + \gamma_2 \text{LnGovExp} + \gamma_3 \text{LnLocRev} + \varepsilon \dots\dots\dots(2)$$

$$\text{LnGDMun} = \gamma_0 + \gamma_1 \text{LnProdPop} + \gamma_2 \text{LnGovExp} + \gamma_3 \text{LnLocRev} + \gamma_4 \text{Kota} + \varepsilon$$

$$\text{LnGDMun} = \gamma_0 + \gamma_1 \text{LnProdPop} + \gamma_2 \text{LnGovExp} + \gamma_3 \text{LnLocRev} + \gamma_4 \text{LJB} + \varepsilon \dots\dots\dots(3)$$

$$\text{LnGDMun} = \gamma_0 + \gamma_1 \text{LnProdPop} + \gamma_2 \text{LnGovExp} + \gamma_3 \text{LnLocRev} + \gamma_4 \text{Sum} + \gamma_5 \text{Kal.} \dots\dots\dots(4)$$

$$+ \gamma_6 \text{Sul} + \gamma_7 \text{KTI} + \varepsilon \dots\dots\dots(5)$$

dimana:

GDMun = Produk domestik kabupaten/kotamadya

PodPop = Penduduk Produktif

DevBud = Anggaran Pembangunan

LocRev = Tingkatan Pendapatan

Kota = Kotamadya

LJ = Luar Jawa-Bali

ε = kesalahan

II.B.3. Hasil Temuan

Berdasarkan hasil estimasi terhadap model kegiatan ekonomi daerah, seperti yang disajikan dalam tabel dibawah. Terlihat bahwa produksi domestik dipengaruhi oleh jumlah penduduk produktif, pengeluaran pemerintah dan

tingkat pendapatan daerah. Ini terlihat dari signifikan alfa 1 persen pada semua spesifikasi. Begitu juga dengan signifikansinya variabel-variabel dummy yang digunakan dalam model, menunjukkan bahwa segmentasi kegiatan ekonomi daerah mempunyai peranan penting dalam menjelaskan kegiatan ekonomi daerah di Indonesia.

Berdasarkan spesifikasi satu sampai empat, nilai konstanta menunjukkan kisaran antara 3,422 sampai 3,330. Ini menunjukkan bahwa kegiatan ekonomi berkisar antara 3,422 persen sampai dengan 3,330 persen jika variabel penduduk produktif, anggaran pembangunan dan pendapatan daerah adalah tetap. Ini juga dapat diartikan kegiatan ekonomi alamiah dari kegiatan ekonomi di Indonesia.

Berdasarkan spesifikasi satu, penduduk produktif berhubungan positif dengan tingkat produksi, artinya jika jumlah penduduk produktif meningkat maka tingkat produksi juga akan meningkat. Misalnya berdasarkan spesifikasi satu, jika penduduk produktif meningkat sebesar 1 persen maka tingkat produksi akan meningkat sebesar 5,19 persen. Dengan spesifikasi dua, berarti jika pengeluaran pembangunan sebesar 1 persen maka tingkat produksi akan meningkat sebesar 5,97 persen. Sedangkan spesifikasi tiga, diketahui bahwa jika penduduk produktif sebesar 1 persen maka tingkat produksi akan meningkat sebesar 5,29 persen. Terakhir dengan spesifikasi empat maka jika pengeluaran pembangunan meningkat sebesar 1 persen maka tingkat produksi akan meningkat sebesar 5,35 persen. Sedangkan spesifikasi tiga jika penduduk produktif sebesar 1 persen maka produksi domestik akan meningkat sebesar 4,21 persen, Temuan ini memperlihatkan bahwa penduduk produktif menjadi hal yang penting didalam memacu kegiatan ekonomi di daerah.

Pengeluaran pembangunan berhubungan positif, artinya jika jumlah pengeluaran pembangunan meningkat maka tingkat produksi juga akan meningkat. Misalnya berdasarkan spesifikasi satu, jika pengeluaran pemerintah sebesar 1 persen maka tingkat produksi akan meningkat sebesar 2,12 persen. Dengan spesifikasi dua, berarti jika pengeluaran pembangunan meningkat sebesar 1 persen maka produksi domestik akan meningkat sebesar 2,27 persen. Sedangkan spesifikasi tiga, menunjukkan bahwa jika pengeluaran pembangunan sebesar 1 persen maka tingkat produksi akan meningkat sebesar 2,03 persen. Terakhir, dengan spesifikasi empat diketahui bahwa jika pengeluaran pembangunan meningkat sebesar 1 persen maka produksi domestik akan meningkat sebesar 1,83 persen. Temuan ini memperlihatkan bahwa pengeluaran pembangunan menjadi hal yang penting didalam memacu kegiatan ekonomi di daerah. Hal ini berarti juga pengeluaran pembangunan mempunyai efek mulplier bagi perekonomian daerah.

Pendapatan daerah berhubungan positif, artinya jika jumlah pendapatan daerah meningkat maka tingkat produksi juga akan meningkat. Misalnya berdasarkan spesifikasi satu, jika pendapatan daerah meningkat sebesar 1

persen maka tingkat produksi akan meningkat sebesar 3,09 persen. Dengan spesifikasi dua berarti jika pendapatan daerah sebesar 1 persen maka produksi domestik akan meningkat sebesar 2,50 persen. Sedangkan spesifikasi tiga menunjukkan bahwa jika pendapatan daerah sebesar 1 persen maka tingkat produksi akan meningkat sebesar 3,16 persen. Terakhir, dengan spesifikasi empat diketahui bahwa jika pendapatan daerah meningkat sebesar 1 persen maka tingkat produksi akan meningkat sebesar 2,92 persen. Temuan ini memperlihatkan bahwa pendapatan daerah menjadi hal yang penting didalam memacu kegiatan ekonomi di daerah. Hal ini sangat beralasan karena dengan pendapatan daerah yang semakin tinggi, maka semakin banyak dana yang dimiliki oleh daerah untuk pembangunannya. Dan pembangunan sendiri merupakan hal yang sangat menentukan didalam memacu kegiatan ekonomi di daerah.

Tabel II.1
Hasil Estimasi Model Kegiatan Ekonomi Daerah

	Spesifikasi 1	Spesifikasi 2	Spesifikasi 3	Spesifikasi 4
Constant	3,422 (0,000)	3,330 (0,000)	3,361 (0,000)	3,349 (0,000)
LnProdPop	0,519 (0,000)	0,597 (0,000)	0,529 (0,000)	0,535 (0,000)
LnGovExp	0,212 (0,003)	0,227 (0,001)	0,203 (0,007)	0,183 (0,015)
LnLocRev	0,309 (0,000)	0,250 (0,000)	0,389 (0,000)	0,292 (0,000)
Kota		-0.332 (0,002)		
LJB			-0.004 (0,669)	
Sum				0.009 (0.009)
Kal				0.183 (0.183)
Sul				0.001 (0.957)
KTI				-0.267 (0.063)
N	287	287	287	287
R square	0,629	0,629	0,616	0,629
F Test	151.45	119.510	113.312	67.50
DW	1,798	1,819	1.798	1.863

Sumber : print out

Signifikannya variabel dummy kota menunjukkan bahwa terdapat perbedaan antara rata-rata tingkat produksi domestik antara kotamadya dengan kabupaten, dimana kotamadya lebih besar atau kabupaten lebih kecil sebesar 1,084 persen. Temuan ini memperlihatkan bahwa wilayah administratif menjadi hal yang penting didalam memacu kegiatan ekonomi di daerah. Hal ini sangat beralasan karena wilayah administratif secara tidak langsung memperlihatkan karakteristik produksi di suatu wilayah. Wilayah administratif kotamadya merupakan wilayah yang luasnya merupakan daerah perkotaan, dimana memiliki keunggulan dalam sarana dan prasarana, juga informasi, sehingga menjadi keunggulan dibandingkan dengan daerah kabupaten.

Sedangkan tidak signifikannya variabel dummy luar Jawa-Bali menunjukkan bahwa tidak terdapat perbedaan antara rata-rata tingkat produksi domestik antara Jawa-Bali dengan Luar Jawa-Bali, dimana tingkat produksi di

luar Jawa-Bali lebih besar. Hal ini memperlihatkan bahwa tingkat produksi di Indonesia lebih menunjukkan sifat yang homogenitas. Tetapi bila dilihat secara absolut sudah dipastikan bahwa tingkat produksi di Jawa-Bali lebih tinggi, karena 60 persen penduduk (termasuk penduduk produktifnya) tinggal di Jawa-Bali serta karakteristik faktor produksinya lebih unggul. Karena itu perlu dikontrol apa memang terdapat perbedaan antara Jawa-Bali dengan Luar Jawa-Bali. Dengan demikian dalam spesifikasi empat digunakan segmentasi berdasarkan kepulauan dan terlihat perbedaan tersebut.

Berdasarkan spesifikasi empat tersebut diketahui bahwa signifikannya variabel dummy KTI menunjukkan bahwa terdapat perbedaan antara rata-rata tingkat produksi antara Jawa-Bali dengan KTI, dimana di kepulauan tersebut tingkat produksinya lebih kecil sebesar 4,092 persen. Sedangkan tidak signifikannya variabel dummy Sum, Kal dan Sul menunjukkan bahwa tidak terdapat perbedaan antara rata-rata tingkat produksi antara Jawa-Bali dengan Sumatera, Kalimantan dan Sulawesi. Temuan ini memperlihatkan bahwa homogenitas yang sebenarnya terjadi adalah di Jawa-Bali, Sumatera, Kalimantan dan Sulawesi.

C. DESENTRALISASI FISKAL

Bersandar pada hasil empiris pada bagian sebelumnya diketahui bahwa pengeluaran pembangunan dan pendapatan daerah (APBD), mempunyai peranan penting dalam mendorong kegiatan ekonomi daerah. Karena dengan adanya desentralisasi fiskal, dimana daerah mempunyai kewenangan untuk mengatur keuangannya, baik yang bersumber dari perimbangan keuangan maupun pendapatan asli daerah, sehingga akan memungkinkan daerah untuk meningkatkan kegiatan ekonominya. Karena penerimaan ini akan menjadi modal dalam menjalankan pembangunan di daerah. Walau demikian penerapan desentralisasi tidaklah sepenuhnya memberikan dampak positif bagi seluruh daerah, karena tidak semua daerah berada dalam posisi yang diuntungkan. Dampak positif sudah pasti diperoleh daerah yang mempunyai kemandirian fiskal, yang disertai dengan ketepatan dalam penggunaannya. Sedangkan bagi pemerintah pusat, desentralisasi telah memberikan tekanan anggaran yang hebat¹, karena proses desentralisasi tidak diiringi dengan stabilisasi keuangan. Hal ini terlihat dari semakin meningkatnya DAU, jika pada tahun anggaran 2001 DAU mencapai Rp60.516,7 miliar, maka di tahun anggaran 2002 meningkat menjadi sebesar Rp69.114,1 miliar, atau meningkat sebesar 14,2 persen. Dan pada saat yang sama defisit anggaran cukup menekan terhadap anggaran.

¹ Karena itu menurut Bahl (dalam Rafinus dkk, 1999) menyatakan bahwa desentralisasi yang dilaksanakan secara parsial di Indonesia tidak akan mencapai keberhasilan. Hal ini wajar karena desentralisasi diikuti dengan masalah pengalihan pegawai, aset dan pembiayaan (Rafinus dkk, 1999). Dan kondisi ini juga biasa ditemui di negara-negara lain ketika menerapkan kebijakan desentralisasi fiskal.

Dalam desentralisasi fiskal sekarang ini, APBD pada setiap tahun anggarannya mendapatkan penerimaan rutin dari pemerintah pusat, yang terdiri dari DAU dan DAK (bagi daerah yang ada program Pusat) serta dana bagi hasil, yang terhimpun dalam dana perimbangan. Adapun besarnya sendiri akan meningkat sejalan dengan meningkatnya penerimaan dalam negeri. Sedangkan disisi pengeluaran, maka komponen pembiayaan yang harus dilakukan adalah komponen biaya rutin dan pembangunan. Kedua komponen ini tidak hanya dipengaruhi oleh dana perimbangan saja, tetapi juga oleh kemampuan keuangan daerah yang bersangkutan. Besaran APBD sendiri tiap daerah tidak sama, dan akan seiring dengan kondisi keuangannya.

Desentralisasi fiskal bagi daerah yang memiliki sumber daya melimpah, terutama minyak bumi, merupakan momentum yang tepat untuk mengakselerasikan pembangunannya. Keadaan ini memberikan kemungkinan daerah yang bersangkutan dapat melaju lebih pesat daripada daerah-daerah lainnya. Karena ketika belum ada desentralisasi, daerah tersebut sudah menerima pembagian walau kecil, tetapi pertumbuhannya relatif lebih cepat dibandingkan dengan daerah yang tidak memiliki sumber daya. Dan dengan adanya perimbangan keuangan pusat daerah, tentu saja proporsinya semakin meningkat sehingga akan lebih mendorong pembangunan lebih cepat lagi.

Bagi daerah-daerah yang tidak memiliki kekayaan alam migas, tetapi daerah-daerah tersebut dapat mengalami kecepatan pembangunannya yang cukup tinggi, sepanjang daerah-daerah tersebut memiliki sumber pendapatan lain, yaitu dari kegiatan ekspor atau pariwisata, misalnya Jawa Barat atau Bali. Daerah-daerah ini tidak terpengaruh dengan ada tidaknya desentralisasi fiskal, akan tetap mengalami pembangunan yang pula. Sementara itu bagi daerah yang tidak memiliki potensi sumberdaya alam maupun alternatif lainnya, akan mengalami pembangunan yang lambat dan tertinggal. Padahal disatu sisi desentralisasi fiskal pada dasarnya dilakukan untuk mempercepat pembangunan daerah. Pembangunan daerah menjadi penting karena menjadi tolok ukur bagi kemajuan masyarakat di suatu daerah.

Kemudian bagi daerah yang tidak memiliki sumber daya alam dan kegiatan ekspornya tidak begitu baik² maka akan secara optimal menggali sumber pendapatan dari pajak daerah (pendapatan asli daerah/PAD). Meskipun begitu, secara teoritis tidak bisa dengan serta merta menaikkan pajak daerah karena akan bersifat kontraproduktif, terutama jika berhadapan dengan daerah

² Karena itu Prud'homme menerangkan bahwa desentralisasi dapat menjadi salah satu penyebab terjadinya peningkatan disparitas antar daerah. Dengan demikian pemerintah pusat bertanggungjawab untuk melakukan program redistribusi dengan mengontrol pembagian pajak dan pengeluaran pembangunannya. Adapun menurut pengertian penulis pengeluaran pembangunan yang dimaksud adalah pengeluaran pembangunan yang masih dikelola oleh pusat. Karena itu dalam teori tentang desentralisasi ini melahirkan apa yang disebut dengan dikotomi antara pusat dan daerah. Dimana sentralisasi berperan untuk menciptakan redistribusi, stabilisasi dan alokasi. Dan jika tiga peran itu diserahkan kepada daerah dengan desentralisasi maka akan tercipta sebaliknya yaitu disparitas, ketidakstabilan dan inefisiensi.

yang pertumbuhannya tidak begitu tinggi. Karena pertumbuhan ekonomi (tingkat produksi) menjadi basis bagi penetapan pajak (*fiscal stance*). Dampak ini akan terasa sekali pada kebijakan perpajakan yang bersifat ekstensifikasi. Hal ini mendorong terjadinya perpajakan dalam segala hal, pada belum tentu hal tersebut layak untuk dipajaki (Kompas, 2002).

Berangkat dari kekhawatiran keberlangsungan pembangunan di daerah pada masa desentralisasi fiskal ini, maka perlu adanya manajemen fiskal, strategi pembiayaan serta menata kebijakan pembangunan. Dimana ketiga hal tersebut menjadi suatu kekuatan sinergis.

1. Manajemen Fiskal

Pengalaman empiris dinegara-negara yang terlebih dahulu menerapkan desentralisasi fiskal, permasalahan terbesar yang dihadapi adalah masalah manajemen fiskal. Berdasarkan pengalaman Amerika Latin dalam menjalankan desentralisasi fiskal, Peterson (1997) terdapat tiga hal yang menjadi permasalahan, yaitu: *pertama*, resiko manajemen fiskal secara agregat; *kedua*, resiko pembiayaan antar pemerintah; dan *ketiga* resiko efisiensi pemerintah daerah.

Manajemen fiskal bagi secara agregat muncul ketika strategi transfer tidak dibatasi, penentuan tujuan umum penerimaan terlebih dahulu, dan negosiasi tanggungjawab pengeluaran dilakukan kemudian. Semua ini menginjeksi ketidakpastian dan instabilitas bagi kondisi makro ekonomi. Karena itu lahirlah kebijakan perundingan antar pemerintah dan daerah, seperti yang dilakukan di Chili.

Resiko antar pemerintah, muncul akibat fiskal yang bersifat fleksibel, tetapi ini sudah berkurang dengan adanya kesepakatan propinsi dan pemerintah daerah melalui jaminan *pledge* transfer antar pemerintah untuk peminjaman.

Sedangkan inefisiensi pada pemerintah daerah, terlihat dari ketidakmampuan daerah dalam membiayai sebagian dari pelayanan publiknya, sehingga subsidi masih menjadi sesuatu yang penting, misalnya di Chili dengan subsidi dalam bentuk *voucher* untuk masyarakat miskin untuk mengikuti pendidikan dasar (Peterson, 1997), atau di Bulgaria (lihat Sewell dan Wallich, 1995). Inefisiensi dalam desentralisasi juga cenderung terjadi pada alokasi anggaran dan efisiensi produksi. Sebagai contoh tidak terjadinya efisiensi produksi, adalah tidak diterimanya manfaat ekonomi dari pembangunan penyediaan air dan sanitasi di Peru (Prud'homme, 1995 :210).

Akibat inefisiensi produksi di tingkat daerah, maka menjadikan desentralisasi fiskal menjadi bersifat ambiguitas, dimana peranan yang seharusnya menjadi kewajiban daerah tetapi dilakukan oleh pusat. Misalnya apa

yang terjadi di Polandia dimana menurut undang-undang pemerintahan otonominya pembangunan infrastruktur jalan (*Warsa's subway system*) merupakan kewajiban pemerintah daerah, tetapi pemerintah menyediakan subsidi lebih dari \$60 juta untuk investasi program tersebut (Barbone dan Hicks, 1995 :165).

Disamping berkaitan dengan manajemen fiskal juga berkaitan dengan utang daerah. Burki (1999) menjelaskan bahwa utang dapat memainkan peran penting dalam pembiayaan di daerah. Pengalaman empiris masalah utang daerah ini, maka Guilgale (2000) menjelaskan meskipun utang daerah di Meksiko selalu meningkat tetapi belum mengganggu kondisi ekonomi makro karena pembagian pinjaman lewat *porto polio* dalam sistem keuangan masih relatif kecil. Ada dua hal yang menyebabkan utang daerah itu kecil : *pertama*, akses pemerintah daerah ke pasar modal dibatasi dengan kemampuan mengutang; *kedua*, adanya paket *bail-out* (implisit & eksplisit) oleh pemerintah federal. Paket *bail-out* tersebut biasanya berbentuk *discretionary transfer* (untuk mengantisipasi kenaikan gaji) dan *extraordinary transfe*) (untuk pembiayaan tertentu).

Lenih lanjut Guilgale menjelaskan bahwa adanya skema penjaminan/penalangan (*bail-out*) oleh pemerintah federal yang diperkenalkan dalam tahun 1996-1997, telah mendorong daerah untuk ekspansi dalam utang-utangnya. Skema penjaminan ini dimulai ketika terjadi krisis keuangan yang melanda Meksiko pada tahun 1994-1995, yang mengakibatkan kenaikan tingkat bunga, meluasnya stok utang riil. Dengan demikian skema penjaminan ditujukan untuk mengurangi tekanan utang daerah. Skema penjaminan pemerintah federal dilakukan melalui Menteri Keuangan atau Secretaria de Hacienda yCredito Publico (SHCP). Tetapi setelah adanya skema penjaminan/penalangan ini perkembangan utang daerah memperlihatkan pertumbuhan yang lumayan tinggi, misalnya pada tahun 1994 baru mencapai \$Mex 27 milyar kemudian pada tahun 1997 meningkat menjadi \$Mex 70 milyar pada tahun 1998. Skema penjaminan untuk tahun 1997 saja mencapai sekitar 25 persen dari total utang daerah (2 persen dari GNP). Memang sejak tahun 1995 banyak negara sudah mengalami nol dalam utang, tetapi bagi sebagian negara bagian lainnya tidaklah demikian karena mereka meminjam yang sangat besar dan sudah menjadi beban karena tidak mempunyai sumber pendapatan yang cukup untuk menutup utang-utangnya. Sampai tahun 1997, *fiscal stance* di beberapa negara bagian tidak berkelanjutan serta membutuhkan penyesuaian fiskal. Sebagai contoh negara bagian Sonora tingkat pajaknya tertinggi yaitu sekitar 1.8 dan terendah di Hindalgo sekitar 0,02. Memang ada beberapa negara yang mengembangkan posisi fiskalnya sehingga tidak menggantungkan pada *extraordinary transfer*.

Memang adanya skema penjaminan/penalangan ini mendorong terjadinya moral hazard bagi pemerintah daerah. Dan disisi lain bank-bank daerah lebih tertarik memberikan kredit ke pemerintah daerah dibandingkan kepihak lain. Kurun waktu 1995-1998, pasca *bail-out* program pertumbuhan utang daerah

meningkat sekitar 5,8 persen setahunnya. Ini menandakan bahwa terjadi kelebihan pinjaman di pasar kredit negara-negara bagian serta kekurangan dalam peraturan lokal untuk meminjam atau kekurangan obligasi untuk memperoleh kondisi laporan keuangan. Ini secara prinsip membuat sulit institusi peminjam untuk mengevaluasi proyek-proyek. Sampai tahun 1999 institusi peminjam jarang memerintahkan evaluasi karena bagi mereka kredit adalah beban resiko. Secara teori dimana kondisi kredit tidak rasional tetapi pasar kompetitif, maka spread dipastikan kecil, karena mencerminkan biaya administrasi yang mahal, tetapi keadaan ini tidak terjadi di Meksiko.

2. Strategi Pembiayaan

Bercermin pada pengalaman empiris negara lain, maka penerapan desentralisasi fiskal di Indonesia apakah sudah mengantisipasi tiga permasalahan besar dalam kerangka manajemen fiskal-nya. Masalah resiko agregat bila dihadapkan pada aturan yuridis mungkin tidak timbul karena besaran transfer tidak dibatasi di Indonesia sudah diatur dalam UU Perimbangan Keuangan Pusat Daerah, dimana DAU di tetapkan sekurang-kurangnya 25 persen, penetapan tentang bagi hasil, biak untuk daerah propinsi maupun kabupaten. Tetapi dalam kenyataan, sekarang ini sudah muncul rasa ketidakpuasan dari daerah terutama daerah yang tidak memiliki sumber daya alam atau daerah yang tidak mempunyai keunggulan industri atau keunggulan pariwisata

Resiko antar pemerintah, yang secara empiris muncul akibat propinsi dan pemerintah daerah sering mempunyai *pledge* transfer antar pemerintah sebagai jaminan untuk peminjaman. Secara konseptual di Indonesia. Hal ini tidak bisa muncul karena dalam UU Perimbangan Pusat Daerah, yang dimaksud dengan pinjaman dalam negeri³ adalah yang bersumber dari Pemerintah Pusat dan atau lembaga komersil dan atau penerbit obligasi daerah. Hal ini bisa saja muncul secara diam-diam.

Inefisiensi pada pemerintah daerah, yang akan tercermin dari ketidakmampuan daerah dalam membiayai sebagian dari pelayanan publiknya. Resiko ini mungkin belum muncul dalam jangka pendek tetapi dalam jangka panjang hal itu bisa saja muncul terutama ketika dihadapkan pada kondisi keterbatasan keuangan daerah bagi daerah-daerah yang tidak kaya dengan sumber daya alam, atau tidak mempunyai keunggulan industri dan keunggulan pariwisata. Sehingga kondisi keuangan daerah yang sangat terbatas, dalam melaksanakan desentralisasi fiskal sempat menjadi pertanyaan, apakah daerah mampu membiayai kebutuhan anggarannya? Hal ini sangat beralasan karena umumnya, sebelum adanya desentralisasi fiskal, terdapat beberapa permasalahan yang dihadapi oleh keuangan daerah, yaitu: *pertama*, sebagian

³ Sedangkan pinjaman luar negeri harus mendapat persetujuan pusat.

besar dari penerimaan daerah berasal dari sumbangan atau subsidi Pemerintah Pusat, yang tercermin dari besarnya anggaran rutin melalui subsidi daerah otonom; *kedua*, rendahnya kemampuan daerah untuk menggali sumber-sumber asli daerahnya; *ketiga*, kurangnya usaha dan kemampuan Pemerintah Daerah dalam mengelola dan menggali sumber-sumber pendapatan⁴ yang ada; dan *keempat*, masalah kurangnya kesadaran masyarakat dalam membayar pajak, retribusi dan pungutan lainnya (Hirawan, 1987).

Menghadapi kendala keterbatasan keuangan daerah⁵, maka dapat dilakukan hal-hal sebagai berikut: *pertama*, melakukan efisiensi bagi daerah dalam pengeluaran rutin, sehingga daerah dapat melakukan “saving” dari bantuan Dana Alokasi Umum, yang selanjutnya saving ini dapat dipakai untuk investasi; *kedua*, pemerintah pusat dapat mendorong daerah untuk melakukan investasi tertentu sesuai dengan agenda pusat, dengan cara menyediakan bantuan Dana Alokasi Khusus, yang mana daerah diminta untuk menyediakan dana pendamping dari APBD-nya; *ketiga*, bila besarnya bantuan DAU ditingkatkan, maka sebagian dana pembangunan (DIP) dapat di daerahkan (Mahi, 2002). Dan sesuai dengan yang diatur dalam UU No.22 Tahun 1999 mengenai utang daerah (pasal 11-15), maka ini dapat menjadi alternatif keempat.

Pada alternatif pertama dengan pembentukan saving daerah, maka hal ini dapat diperoleh dari selisih DAU. Dengan adanya DAU, meskipun sudah masuk komponen anggaran rutin dan subsidi otonomi, daerah tetap mendapatkan dana berlebih, karena masih ada selisih yang diterima setelah dua komponen tersebut. Selisih juga bisa muncul karena terjadi efisiensi di daerah. Beberapa waktu ke belakang, masalah penggunaan dana alokasi umum⁶ (DAU), mendapat perhatian serius bagi pemerintah pusat, karena disinyalir adanya penyalahgunaan (ketidaktepatan), misalnya kasus penggunaan dana alokasi umum di propinsi Jawa Barat. Secara konsep hal tersebut tidak dapat disalahkan, karena pemerintah pusat tidak diberi kewenangan untuk mengawasi penggunaan DAU. DAU sendiri adalah *block grant* sehingga daerah mempunyai kewenangan dalam hal pengelolaannya. Meskipun pada awalnya ditetapkan bahwa sebagian dari DAU tersebut adalah pengalihan dari belanja

⁴ Ini pula yang menjadi hambatan di negara-negara berkurang, yaitu kurangnya menggali potensi pendapatan (Schick, 1999)

⁵ Di Rusia sendiri daerah mengalami keterbatasan keuangan karena aturan yang mengatur bahwa pungutan pajak yang dilakukan oleh daerah menerima 22 persen dari pajak pertambahan nilai. Penerimaan ini begitu kecil bagi daerah (Bahl dan Wallich, 1995)

⁶ Memang terdapat kelemahan dalam UU No.25 Tahun 1999, yaitu tidak adanya aturan yang menjelaskan bahwa DAU terdiri dari komponen pengalihan dana rutin daerah dan subsidi daerah otonom. Meskipun pencantuman ini akan menghilangkan makna otonomi sendiri, karena adanya pembatasan kewenangan daerah, tetapi ini hanya bersifat sementara (peralihan). Dengan demikian, seharusnya terdapat pasal peralihan yang berisi mengatur tentang pengalihan anggaran rutin daerah dan subsidi otonom sebagai bagian dari DAU.

rutin daerah dan subsidi daerah otonom. Selisih inilah yang memungkinkan untuk dipergunakan secara tidak tepat. Tetapi ketidaktepatan ini lebih mengarah ke persoalan disiplin anggaran, dan bukan menyangkut masalah kewenangan. Selanjutnya dana lebih ini sebenarnya dapat menjadi saving bagi daerah.

Pada alternatif kedua, pemerintah pusat dapat mendorong daerah untuk melakukan investasi melalui dana pendamping dari APBD-nya. Strategi kebijakan ini akan terkait dengan kebijakan pembangunan yang dilakukan oleh daerah. Dan secara nasional akan menjadi suatu kebijakan ekonomi terpadu.

Sedangkan alternatif ketiga, peningkatan bantuan DAU melalui sebagian dana pembangunan (DIP) yang di daerahkan. Kebijakan ini sama halnya ketika belum ada perimbangan keuangan, maka pembangunan daerah tergantung dari alokasi sumbangan keuangan pusat, yaitu melalui komponen pembangunan rupiah yang dikelola oleh daerah. Ini perlu dilakukan agar tidak terjadi desakan terhadap defisit anggaran APBN. Dan secara riil pembangunan akan tetap ada (pembangunan di daerah), hanya sumbernya yang berbeda.

Terakhir pada alternatif keempat, maka perlu dilakukan praktek manajemen utang, sehingga pengalaman kegagalan utang pemerintah pusat tidak terulang di daerah. Begitu juga dengan pengalaman utang daerah di Meksiko dapat menjadi pelajaran bagi Indonesia. Selanjutnya jika kebijakan utang daerah di Indonesia dijalankan, maka perlu adanya aplikasi kebijakan yang akan tertuang dalam sistem peraturan dalam hal peminjaman daerah, yaitu : *pertama*, bank komersial tetap tidak mempunyai insentif untuk mengevaluasi resiko proyek karena hal tersebut tidak efektif untuk mengurangi kerugian; *kedua*, penyesuaian terhadap transfer pemerintah pusat guna mengurangi fleksibilitas pengelolaan utang, misalnya terhadap perguruan-perguruan tinggi; *ketiga*, menjaga ketahanan fiskal. Bagi daerah-daerah yang tidak dapat memperluas sumber-sumber penerimaannya tidak diperkenankan mendapatkan nilai kreditnya; dan *keempat*, bank domestik merupakan sumber pembiayaan utang bagi pemerintah daerah. Adapun dalam jangka pendek pinjaman daerah ini dapat diperoleh dari sebagian hasil dari bantuan DAU. Atau dengan kata lain dapat dijadikan “jaminan” untuk pinjaman daerah, yang dipergunakan untuk investasi di daerah.

D. KEBIJAKAN PEMBANGUNAN

Sesuai dengan UU No.25 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, kewenangan daerah mencakup seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan bidang lainnya. Dan yang dimaksud lainnya adalah meliputi kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, pendayagunaan sumber

daya alam serta teknologi yang strategis, konservasi dan standarisasi nasional. Diluar dari yang disebutkan diatas menjadi kewenangan daerah.

Adanya kewenangan penyelenggaraan pembangunan oleh daerah, padahal selama masa Orde Baru hasil kebijakan pembangunan meninggalkan permasalahan serius dalam hal pembangunan. Timbulnya ketimpangan pendapatan per kapita antar daerah, akibat tidak lepasnya dari sistem perencanaan pembangunan pusat, sehingga mengabaikan kepentingan daerah. Pembangunan daerah pada waktu itu lebih bersifat pembangunan proyek daripada perencanaan daerah yang terpadu. Proyek-proyek pembangunan merupakan proyek sektoral yang diajukan oleh departemen dan kurang memperhatikan sinergi intersektoral (Esmara, 1987).

Karena dalam menata pembangunan di daerah, maka perencanaan dan pelaksanaan pembangunan di daerah haruslah dilakukan perombakan. Hal ini sejalan dengan kewenangan yang dipunyai oleh pusat yaitu kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro. Perencanaan pembangunan nasional melalui program dan proyek sektoral (melalui anggaran pembangunan pusat) harus diarahkan kepada pembangunan sektor formal, sehingga perencanaan pembangunan daerah akan memegang peranan yang lebih besar di dalam menangani sektor informal. Dengan demikian akan terjadi sinergi antara pembangunan pusat dengan daerah, dan sinergi pembangunan formal dengan informal.

Pendekatan selain diatas dan masih sejalan yaitu pendekatan pembangunan dengan skala prioritas, sekaligus tidak tumpang tindih dengan pelaksanaan pembangunan yang dilakukan oleh Pusat. Karena meskipun kewenangan pembangunan ada di daerah, tetapi pusat tetap memegang peranan penting dalam pembangunan. Karena itu mengapa dalam neraca APBN komponen pembangunan masih ada. Bagi pusat sendiri pembangunan lebih bersifat nasional, artinya pembangunan yang dilakukan memberikan konsekuensi bagi pembangunan secara keseluruhan, meskipun dalam pelaksanaannya pembangunan tersebut dilakukan daerah. Dengan kata lain tanggungjawab berada ditangan pusat.

Pembangunan yang dilakukan oleh pusat dan daerah juga berkaitan dengan pelayanan publik. Pembangunan pelayanan publik yang menjadi prioritas bagi pemerintah pusat, misalnya tiga hal yang menjadi kebutuhan mendesak, yaitu masalah sumber daya manusia, kesehatan dan penciptaan lapangan kerja. Ketiga hal ini berkaitan dengan pembangunan kependudukan. Kependudukan menjadi penting karena menjadi pelaku dalam kegiatan pembangunan. Dan dalam kontek daerah, maka dengan kualitas penduduk daerah yang semakin baik, maka akan menjadi modal dalam membangun daerahnya. Perlunya masalah kependudukan ini karena menjadi salah satu aspek penting dalam perencanaan kebijakan pembangunan ekonomi suatu wilayah.

Pembangunan sektor pendidikan mendapat prioritas utama yang harus dilakukan oleh pemerintah pusat karena termasuk dalam bidang pembinaan dan pemberdayaan sumberdaya manusia. Program utama dalam sektor pendidikan adalah untuk percepatan penuntasan program wajib belajar pendidikan dasar 9 tahun. Dalam upaya percepatan penuntasan wajib belajar ini kegiatan pokok yang akan dilakukan adalah meningkatkan daya tampung sekolah melalui pembangunan secara realistis di daerah-daerah dimana masih banyak anak usia 7-15 tahun yang belum tertampung di sekolah (SD, MI, SLTP, MTS). Perlunya pendidikan juga karena sebagai upaya mengentaskan kemiskinan karena kemiskinan yang melekat pada sosok individu pada dasarnya berkaitan dengan kualitas sumberdaya manusianya, yang tercermin dari tingkat pendidikan masyarakat. Pendidikan sendiri bisa dilihat dari tingkat pendidikannya atau bisa juga dicerminkan oleh lamanya seseorang menjalani pendidikan (*schooling years*). Pada tahun 1999, lamanya pendidikan masyarakat Indonesia adalah 7,3 tahun, yang mana tertinggi di Jakarta sebesar 10,4 tahun dan terendah di NTT sebesar 5,9 tahun. Dan ini sejalan dengan tingkat kemiskinannya, dimana di Jakarta sangat rendah yaitu 4 persen, sedangkan di NTT mencapai 46 persen (UNDP, 2001:143)

Untuk menunjang pelaksanaan wajib belajar perlu dilakukan pembenahan kurikulum pada tingkat pendidikan dasar, terutama di daerah⁷. Karena untuk mengantisipasi adanya lulusan pendidikan dasar yang tidak dapat melanjutkan pendidikan ke jenjang yang lebih tinggi akan ditetapkan pendidikan keterampilan yang sesuai dengan daerah setempat (seperti daerah pariwisata, pertanian, kerajinan, kelautan dll) melalui kurikulum muatan lokal dan kegiatan ekstrakurikuler. Pendidikan luar sekolah ditujukan untuk mendukung program wajib belajar pendidikan dasar 9 tahun serta menampung masyarakat yang tidak dapat mengikuti pendidikan formal melalui pendidikan keterampilan agar dapat melakukan kegiatan yang produktif

Pembangunan oleh pusat yang dilakukan di daerah harus menerapkan skala prioritas yang lebih mempertimbangkan aspek perhitungan ekonomi, sehingga memberikan *multiflier effect* tinggi bagi mendorong pertumbuhan ekonomi daerahnya masing-masing. Misalnya pengembangan infrastruktur jalan,

⁷ Dalam perkembangan selama lebih beberapa dekade, desentralisasi telah diterima luas disepanjang Amerika Latin. Desentralisasi terjadi hampir disemua sektor pembangunan, termasuk penyediaan sarana publik, misalnya pendidikan. Peterson (1997) menjelaskan bahwa desentralisasi dibidang pendidikan mengarah kedalam dua tipe, yaitu pengalihan wewenang kepada pemerintah daerah dan wewenang kepada sekolah sendiri, terutama di sekolah dasar dan pertama. Kedua tipe tersebut memberikan dampak yang berbeda. Pendidikan dengan wewenang kepada daerah lebih banyak mengandalkan kepada pembiayaan pemerintah daerah, dan memberikan dampak yang baik bagi kualitas pendidikan. Sedangkan wewenang kepada sekolah sendiri memperlihatkan hasil yang tidak begitu baik. Hal ini sama seperti yang dilakukan di Bulgaria dimana urusan pendidikan dasar dan menengah menjadi wewenang pemerintah daerah, hanya universitas dan lembaga riset yang menjadi kewenangan pusat (Vazquez,1995:194)

yang sangat dibutuhkan sebagai jalur distribusi. Meskipun hal ini tidak menutup untuk dilakukan oleh pemerintah daerah terutama daerah yang memiliki sumber pendapatan yang tinggi. Dan dalam UU Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, dinyatakan bahwa daerah dapat melakukan pembangunan prasarana yang merupakan aset negara daerah karena mendorong kegiatan ekonomi daerah serta manfaat pelayanan publik. Tetapi dalam konteks ini pembangunan ini lebih diutamakan dengan pinjaman jangka panjang. Karena itu pembangunan prasarana ditujukan untuk kegiatan yang dapat menghasilkan penerimaan untuk pembayaran kembali pinjaman.

Skala prioritas yang perlu dilakukan oleh pemerintah pusat terutama kebutuhan dalam jangka pendek ini adalah pembangunan sektor tenaga kerja, yang diarahkan untuk penciptaan lapangan kerja, mengingat Indonesia saat ini (berhadapan dengan permasalahan pengangguran yang semakin membesar, yaitu 6,8 juta orang. Sedangkan bila dilihat dari daerah, maka pengangguran pada tahun 1999 paling tinggi terjadi di Jakarta, yaitu mencapai 13,2 persen, sedangkan terendah terjadi di Bali. Kemudian sejalan dengan proyeksi pertumbuhan ekonomi yang semakin meningkat, seperti apa yang tertuang dalam program pembangunan nasional (propenas), yang mana pertumbuhan ekonomi pada tahun 2002 diperkirakan mencapai sebesar 4-5 persen; 2003 sebesar 5-6 persen; 2004 sebesar 6-7 persen; dan 2005 sebesar 6-7 persen, maka pertumbuhan ekonomi ini jelas akan berpengaruh terhadap meningkatnya penawaran tenaga kerja. Berdasarkan studi Simanjuntak (2002), dengan menggunakan data GDP dan kesempatan kerja tahun 1985-1995 menunjukkan bahwa elastisitas penyerapan tenaga kerja untuk seluruh sektor ekonomi adalah 0,2936. Artinya, pertumbuhan GDP satu persen akan menciptakan kesempatan kerja baru sebesar 0,2936. Sebaliknya penurunan pertumbuhan GDP sebesar 10 persen akan mengurangi kesempatan kerja atau mengakibatkan kehilangan kerja sebesar hampir 3 persen. Dengan kata lain selama krisis ekonomi, sekitar 3 persen dari sekitar 85 juta orang pekerja atau sekitar 2,5 juta orang kehilangan pekerjaan. Padahal disatu sisi tambahan angkatan kerja baru setiap tahunnya adalah sekitar 2,5 juta orang, sehingga kedepan akan semakin meningkatkan jumlah penganggur. Karena itu untuk menghindari pengangguran, maka pertumbuhan lapangan kerja minimal sama dengan pertumbuhan ekonomi. Pertumbuhan ekonomi tiap daerah akan berbeda karena tidak samanya karakteristik faktor produksi. Karena itu pada level pemerintah pusat adalah bagaimana menciptakan kebijakan yang kondusif bagi penanaman modal asing.

Perlunya skala prioritas dalam pembangunan daerah, karena pembiayaan pembangunan daerah dilakukan oleh daerah, sedangkan yang bukan prioritas dapat dilakukan oleh pemerintah pusat, melalui pos pembiayaan pembangunan rupiah dan pembiayaan proyek. Keterbatasan pembiayaan pembangunan, tidak akan menimbulkan masalah bagi daerah yang dana perimbangannya tinggi. Tetapi dibarengi dengan ketepatan dalam penggunaannya. Dalam kondisi

tertentu biasa saja skala prioritas juga dilakukan di daerah, dimana dananya adalah dana pembangunan (nasional) yang diarahkan.

Sedangkan bagi daerah sendiri akan berkonsentrasi pada pembangunan yang akan memberikan nilai ekonomis, atau berkaitan langsung dengan kegiatan produksi, karena itu akan menyumbang langsung terhadap pertumbuhan ekonomi daerah. Bagi daerah yang mempunyai keunggulan di pertanian maka kegiatan produksi diarahkan kepada sektor pertanian, dan bagi daerah yang mempunyai keunggulan di bidang industri akan memfokuskan pada pembangunan industrinya. Sementara bagi daerah yang memiliki kelebihan di sektor pariwisata akan memfokuskan pada kegiatan pariwisata. Kegiatan produksi ini akan meningkat sejalan dengan pembangunan yang dilakukan oleh pusat sebagai akseleratornya lewat pembangunan infrastruktur pembangunan.

E. KESIMPULAN

Salah satu permasalahan kewenangan dari sekian banyak persoalan yang muncul dalam desentralisasi fiskal, maka dapat merujuk ke proses penerapan desentralisasi fiskal, yaitu pelaksanaan otonomi daerah tidak diikuti dengan terkonsepnya desentralisasi fiskal, atau desentralisasi masih bersifat parsial. Dengan demikian perlu adanya cetak biru (*blue print*) mengenai desentralisasi, yang salah satunya adalah mengintegrasikan berbagai sumberdaya serta adanya konsep akuntabilitas publik.

Sekarang ini penerapan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal, maka hal ini meninggalkan pekerjaan rumah bagi daerah. Daerah harus cermat dalam menggunakan pendapatannya agar pembangunan tepat pada sasaran. Dan bagi pemerintah pusat adalah bagaimana menata kebijakan pembangunannya sehingga menjadi sinergi dengan daerah.

Berdasarkan pembahasan sebelumnya, maka perlu adanya kebijakan yang harus dilakukan sehubungan dengan hal tersebut:

- a. Pemerintah perlu meningkatkan pengeluaran pembangunannya terutama yang ditujukan untuk menjadi akselerator bagi pertumbuhan ekonomi daerah. Karena itu pos pengeluaran pembangunan yang ada dalam APBN harus tetap dipertahankan dan dengan jumlah yang semakin meningkat, terutama untuk menumbuhkan kegiatan produktif masyarakat.
- b. Pemerintah juga perlu meningkatkan anggaran pembangunan di bidang pendidikan, karena dengan pembangunan di bidang ini maka akan meningkatkan kualitas sumber daya manusia sehingga penduduk produktif akan semakin meningkatkan produktivitasnya.

- c. Anggaran pembangunan yang tuntutanannya semakin tinggi tersebut dapat dilakukan dengan cara mendaerahkan sebagian anggaran pembangunan pusat. Karena bagaimanapun disadari bahwa tekanan APBN sebagai akibat desentralisasi fiskal akan semakin ketat.
- d. Pemerintah daerah perlu meningkatkan pendapatan asli daerahnya sehingga memiliki modal yang cukup untuk mempercepat kegiatan ekonominya. Meskipun demikian untuk menunjang pembangunan, maka daerah perlu juga melakukan manajemen fiskal yang efektif diantaranya dengan mengurangi inefisiensi. Efisiensi juga dilakukan dalam penerimaan yang diterima sebagai dana alokasi umum atau pembagian pendapatan, sehingga dapat menghasilkan saving, yang nantinya dapat menjadi modal untuk pembangunannya.

DAPSTAR PUSTAKA

Bahl, Roy dan Christine I.Wallich.1995."Intergovernmental Fiscal Relation in the Russian Federation." dalam Hard M.Bird,dkk (ed.), *Decentralization of the Socialist State, Intergovernmental Finance in Transition Economics*. World Bank Regional and Sectoral Studies.

Barbone, Luca dan James F.Hicks.1995."Local and Intergovernmental Finances in Poland: An Evolving Agenda." dalam Hard M.Bird,dkk (ed.), *Decentralization of the Socialist State, Intergovernmental Finance in Transition Economics*. World Bank Regional and Sectoral Studies.

Burki, Shahid Javed, dkk.1999. *Beyond the Center Decentralizing the State*. World Bank Latin American and Caribbean Studies.

Dernburg, Thomas F .1985. *Macroeconomics, Concepts, Theories and Policies*. McGraw-Hill International Editions,Seven Edition, Singapore.

Esmara, Hendra. 1987. "Ketimpangan Pembangunan Daerah dan Perencanaan Pembangunan." dalam Priyono Tjiptoherijanto (ed.), *Perspektif Daerah Dalam Pembangunan*. Lembaga Penerbit FEUI, Jakarta.

Guigale, Marcelo M & etl. 2000. *Achievement Challenges of Fiscal Decentralization, Lesson From Mexico*. The World bank, Washington DC.

Guigale, Marcello, Trillo-Faustro,H , Oliverra, Joas.2000. "Substansial Borrowong and Debt Management". dalam Guigale, Marcelo M dkk (ed.), *Achievement Challenges of Fiscal Decentralization, Lesson From Mexico*. The World Bank, Washington DC.

Gujarati, Damodar N. 1988. *Basic Econometrics*. McGraw-Hill, New York.

Hidayat, Tirta. 1987. "Aspek Pemerataan dari Subsidi Regional", dalam Priyono tjiptoherijant, (ed.), *Perspektif Daerah Dalam Pembangunan*. Lembaga Penerbit FEUI, Jakarta.

Irawan, B Susiati. 1987. "Keuangan Daerah Di Indonesia." dalam Priyono tjiptoherijanto (ed.), *Perspektif Daerah Dalam Pembangunan*. Lembaga Penerbit FEUI. Jakarta.

Kelly, Allen C. 1988."Economic Consequences of Population Change in the Thrird World." *Journal of Economic Literature* Vol.XXVII (December), hal.1685-1728.

Kompas. 2002. "Hasil Kajian Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah: Daerah yang Semena-Mena akan Merana." 25 Januari, hal. 5.

Mahi, Raksaka. 2002. *Dana Perimbangan Pendukung Otonomi Daerah dan Desentralisasi Fiskal*. Bagian Terakhir dari 2 Tulisan, 19 Februari.

Nobb, Jack dan Ian Hopkins. 1995. *Economics, A Core Text*. Fouth Edition, McGraw-Hill International, United Kingdom.

Peterson, George E.1997. *Decentralization in Latin America, Learning Through Experience*. World Bank Latin America And Caribbean Studies.

Prud'homme, Remy.1995."The Danger of Decentralization." *The World Bank Research Observer* 10(2), Agustus.

Schik, Allen. 1999. "A Contemporary Approach to Public Expenditure Management." World Bank Institute, April.

Sewell, David dan Christine I.Wallich.1995."Fiscal Decentralization and Intergovernmental Relation in Albania." dalam Hard M.Bird,dkk (ed.), *Decentralization of the Socialist State, Intergovernmental Finance in Transition Economics*. World Bank Regional and Sectoral Studies.

Simanjuntak, Payaman J. 2002. "Peningkatan Kualitas dan Profesionalisme Tenagakerja." disampaikan pada Lembaga Demografi Universitas Indonesia, 27 Maret.

Rafinus, Bobby H., dkk. 2000. "Tinjauan Triwulan Perekonomian Indonesia." *Ekonomi dan Keuangan Indonesia XLVIII* (3), hal.189-310.

UNDP.2001. "Towards A New Consensus, Democracy and Human Development in Indonesia." dalam *Indonesia Human Development Report 2001*.

Vazquez, Jorge Martinez.1995."Intergovernmental Fiscal Relation in Bulgaria." dalam Hard M.Bird (ed.), *Decentralization of the Socialist State, Intergovernmental Finance in Transition Economics*. World Bank Regional and Sectoral Studies.