
Tantangan Kapasitas Dalam Pelaksanaan Desentralisasi Fiskal di Indonesia

Dr. Catur Sugiyanto, MA

Dosen FE UGM
Kepala Pusat Studi Ekonomi dan
Kebijakan Publik
(PSE-KP) UGM

Pemberlakuan UU No. 22/1999 tentang Pemerintah Daerah dan UU No. 25/1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah memberi keleluasaan bagi daerah untuk melaksanakan aktivitas pelayanan kepada masyarakatnya. Daerah bisa lebih mandiri dalam menentukan aktivitas yang akan dilaksanakan dan pengelolaan keuangan agar terjamin akuntabilitas dan transparansi penyelenggaraan pemerintah. Penerapan kedua UU tersebut telah merubah bentuk pertanggungjawaban pemerintah daerah dari *vertical accountability* (yang tidak memperhatikan aspirasi masyarakat) karena pertanggungjawaban kepada Pusat, menjadi *horizontal accountability*, pertanggungjawaban kepada masyarakat melalui Dewan.

Perubahan paradigma dalam pelaksanaan tugas pemerintahan di atas memberikan angin segar. Pelayanan yang lebih dekat kepada masyarakat dan penjangkaran aspirasi masyarakat dapat menjamin terpenuhinya kebutuhan masyarakat. Namun demikian, kapasitas pegawai pemerintah, peraturan, dan organisasi pemerintah masih sama dengan sebelum desentralisasi fiskal. Akibatnya, optimisme di atas mungkin tidak semuanya terealisasi.

Implementasi kebijakan desentralisasi fiskal juga dibarengi dengan reformasi dan krisis ekonomi. Reformasi telah meningkatkan aksentuasi masyarakat dalam menyatakan pendapat dan menyalurkan aspirasi. Krisis ekonomi telah memperberat situasi keuangan pemerintah. Dengan demikian, usaha untuk melihat perubahan yang terjadi di dalam pemerintahan pasca desentralisasi fiskal harus juga memperhatikan dampak reformasi dan krisis.

Secara umum, keterbatasan di dalam kapasitas pemerintahan dalam melaksanakan desentralisasi fiskal akan disoroti dalam dua hal, yaitu gagalnya memanfaatkan skala ekonomi (*economic of scale*) dan eksternalitas. Desentralisasi fiskal telah mempersempit cara pandang pemerintah daerah sehingga mereka selalu terfokus pada daerahnya. Akibatnya, skala ekonomi kegiatan menjadi kecil. Banyak sekali sumber daya yang bersifat lintas batas wilayah (hutan, sungai) sehingga fokus pada daerah akan menghilangkan eksternalitas dari sumberdaya. Dengan beroperasi pada skala yang kecil akan meningkatkan biaya operasi kegiatan pemerintah.

Paper ini disusun dengan sistematika sebagai berikut. Bagian kedua mengungkapkan aspek desentralisasi fiskal yang diamati, landasan pikir skala ekonomis dan eksternalitas. Bagian ketiga mengidentifikasi berbagai masalah yang berkaitan dengan skala ekonomis dan eksternalitas dalam pelaksanaan desentralisasi fiskal. Bagian keempat menyimpulkan.

Desentralisasi Fiskal, Skala Ekonomi, dan Eksternalitas

Perubahan Paradigma melalui Desentralisasi Fiskal.

Pilar utama pelaksanaan desentralisasi fiskal adalah UU No. 22/1999 tentang Pemerintah Daerah dan UU No. 25/1999. Namun dalam pelaksanaannya desentralisasi fiskal mengacu pada peraturan pemerintah. Dalam hal perencanaan misalnya, untuk menjamin keserasian aktivitas multitahunan dengan tahunan daerah, kedua UU tersebut dilengkapi dengan PP 108/2000 dan PP 105/2000. PP 108/2000 menekankan pada koordinasi dan prioritas aktivitas 5 tahunan daerah yang terangkum dalam Rencana Strategis Daerah (Renstrada). PP 105/2000 mengarahkan bagaimana daerah menterjemahkan aktivitas tahunan pemerintah.

Renstrada, disusun dengan melibatkan segenap unsur dan berdasar pada aspirasi masyarakat, mencerminkan visi, misi, strategi, aktivitas yang akan dilakukan pemerintah daerah selama 5 tahun ke depan. Pada Renstrada, setiap aktivitas selama 5 tahun memiliki tolok ukur kinerja (*performance indicator*) dan target kinerja masing-masing yang akan dicapai. Pada gilirannya tolok ukur kinerja dan target kinerja menjadi basis anggaran kinerja yang diproses dengan Standar Analisis Belanja (SAB)².

PP 105/2000 ini merupakan pedoman daerah untuk mewujudkan akuntabilitas dan transparansi pengelolaan keuangan daerah. Aktivitas pemerintah, APBD, disusun dan direncanakan berdasar pada anggaran kinerja. Pendekatan kinerja merupakan sistem anggaran yang mendasarkan pada upaya pencapaian hasil kerja (output, hasil, manfaat, dampak) dari proses alokasi anggaran dan input yang ditetapkan.

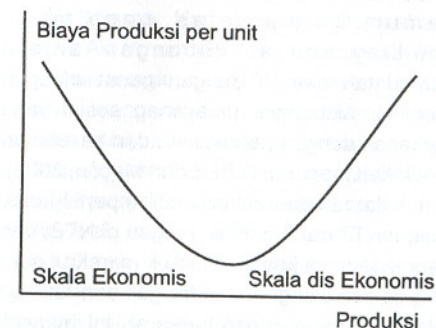
Paradigma penyusunan anggaran telah berubah dengan pelaksanaan desentralisasi fiskal. Penyusunan anggaran yang baru dimulai dengan penentuan Arah dan Kebijakan Umum APBD. Arah dan Kebijakan Umum APBD disusun dengan mempertimbangkan berbagai masukan yang antara lain; (1) arahan, mandat, dan pembinaan dari pusat, (2) kinerja historis pemerintah daerah, (3) Renstrada dan Propeda, (4) pokok-pokok pikiran Dewan, dan (5) penjangkaran aspirasi masyarakat. Arah dan Kebijakan, merupakan kesepakatan pemerintah dengan masyarakat yang diwakili Dewan, kemudian digunakan sebagai pedoman untuk menentukan strategi dan prioritas APBD. Dengan demikian, telah terjadi pergeseran peran Dewan (baca rakyat) dari sekedar partner dalam pelaksanaan kegiatan pemerintah daerah menjadi pemilik dan subyek dari kegiatan pemerintah daerah.

Skala Ekonomi Kegiatan Pemerintah.

Dalam literatur ekonomi mikro, kita mengenal skala ekonomi muncul karena

penggunaan input tetap dengan kapasitas terpasang dikombinasikan dengan input variabel (lihat misalnya Nicholson 1997, Hirshleifer and Glazer, 1998). Kombinasi kedua macam input tersebut memberikan hasil (*output*) dengan biaya produksi per unit yang berbeda-beda untuk tingkat produksi yang berbeda. Mula-mula, dengan jumlah input variabel yang sedikit kapasitas input tetap yang terpasang menjadi relatif terlalu besar sehingga biaya produksi per unit menjadi tinggi. Apabila input variabel ditambah, output semakin meningkat sedangkan biaya produksi per unit menurun sampai pada titik minimum. Kondisi produksi seperti ini dinamakan produksi dengan skala ekonomis. Melampaui tingkat produksi pada skala ekonomis, apabila input tetap terpasang tidak berubah, akan meningkatkan biaya produksi per unit. Ini berarti proses produksi berada pada daerah skala yang tidak ekonomis (*dis economies of scale*).

Secara grafis, produksi pada saat skala ekonomis dicerminkan oleh biaya produksi per unit yang menurun dan skala tidak ekonomis dicerminkan oleh biaya produksi per unit yang menaik.



Terlihat dalam gambar bahwa apabila tingkat produksi rendah, dengan kapasitas yang terpasang menyebabkan biaya produksi per unit tinggi.

Skala ekonomis di atas diperoleh apabila jumlah (kuantitas) produk besar dan jenis produk yang dihasilkan seragam. Apabila

produk yang dihasilkan oleh pemerintah daerah tidak seragam, maka skala ekonomis di atas tidak berlaku. Selain itu, skala ekonomis di atas tidak berkaitan dengan kualitas sumber daya manusia (*learning curve*). Pembuatan paspor, sekolah dan pajak merupakan beberapa contoh produk yang diinginkan oleh masyarakat untuk dibuat seragam.

Eksternalitas. Eksternalitas bisa berupa bermanfaat (positif) bisa bermasalah (negatif). Eksternalitas positif (negatif) adalah manfaat (biaya) yang diperoleh (ditanggung) suatu pihak akibat adanya kegiatan yang dilakukan oleh pihak lain, tanpa harus melalui mekanisme pasar. Sebagai contoh, suatu pabrik yang beroperasi dan membuang limbah di sungai. Adanya limbah menyebabkan ikan di sungai mati dan penghasilan nelayan menurun. Dalam hal ini, nelayan memperoleh eksternalitas negatif. Apabila pabrik tersebut juga memperbaiki jalan, dari jalan raya menuju pabrik, yang sekaligus jalan itu juga dipergunakan oleh masyarakat sekitarnya maka masyarakat memperoleh eksternalitas positif.

Fokus kegiatan pemerintah daerah kepada daerahnya sendiri dalam pengelolaan sumberdaya (hutan, sungai, gunung dll) bisa meniadakan eksternalitas di atas. Hutan yang manajemen pemanfaatannya (penebangannya) hanya memperhatikan optimisasi suatu daerah bisa mengancam kelestariannya. Apabila optimisasi pengelolaan hutan hanya melibatkan sebagian hutan (yaitu hutan yang ada di suatu kabupaten saja) maka optimisasi produksinya akan bersifat parsial. Fungsi manfaatnya tidak mencakup seluruh manfaat yang tersedia di hutan (*multi-product optimization model*)³. Sebagai contoh, selain dimanfaatkan kayunya, hutan juga berfungsi untuk wisata, olahraga, sumber air, dan udara bersih. Manfaat sumber air dan udara bersih mungkin tidak disadari (dinikmati oleh suatu daerah). Akibatnya, daerah hanya memperhatikan manfaat dari kayu saja sehingga menebang

adalah solusi optimum. Solusi ini jelas menghilangkan manfaat hutan sebagai sumber air atau udara bersih.

Tinjauan Sektoral Pelaksanaan Desentralisasi Fiskal

Perencanaan pembangunan. Secara umum, model perencanaan pembangunan sebelum dan sesudah desentralisasi fiskal sama. Namun demikian, setelah desentralisasi fiskal gairah masyarakat dalam menyampaikan aspirasi menjadi semakin kuat dan terbuka. Akibatnya, banyak daerah yang mengalami kelebihan nilai rencana pembangunan dibandingkan dana yang tersedia. Perencanaan pembangunan disusun sejak rapat di tingkat dusun (Musyawarah Pembangunan Dusun, Musbangdus), desa (Musyawarah Pembangunan Desa, Musbangdes), tingkat kecamatan (Unit Daerah Kerja Pembangunan, UDKP), Kabupaten (Musyawarah Pembangunan Daerah, Musbangda), sampai propinsi. Usulan yang bertingkat ini akan memakan waktu yang lama. Selain itu, visi usulan akan bersifat parsial dan hanya memfokuskan pada level daerah masing-masing sehingga optimisasi pemanfaatan sumber daya dilakukan secara terpecah-pecah. Bisa jadi suatu desa menempatkan prioritas pembangunan jalan (karena banyak pedagang dan pegawai) sementara desa tetangga memprioritaskan saluran air (karena banyak petani).

Transfer Pegawai. Adanya transfer pegawai pusat ke daerah di awal pelaksanaan desentralisasi mengakibatkan kelebihan jumlah pegawai. Karena pensiun dini tidak memungkinkan dan mereka ini harus ditampung, banyak daerah yang membentuk struktur organisasi hanya sekedar untuk menyerap tenaga kerja bukan dalam upaya memberikan pelayanan sesuai visi dan misi daerah. Terbatasnya (baca tidak dimungkinkannya) mobilitas vertikal (antar dua level pemerintahan yang berbeda) dan horizontal (antar daerah) bagi pegawai

menyebabkan inefisiensi pegawai. Kesempatan bagi pegawai untuk memperoleh pengalaman lebih banyak karena alih tugas (*tour of duty*) tidak ada. Rekrutmen pegawai yang diserahkan kepada daerah juga bisa menyulitkan daerah untuk memperoleh lulusan terbaik (terutama daerah minus dan terpencil).

Selain itu, masih ada beberapa instansi vertikal seperti kantor PBB dan Statistik yang ada di daerah. Namun jenjang eselon mereka berbeda (lebih rendah) dibandingkan dengan eselon pegawai instansi pemerintah daerah. Akibatnya koordinasi antar instansi tidak bisa dilakukan karena dua level eselon yang berbeda tidak mungkin duduk di satu meja. Mengingat bahwa data statistik merupakan kunci bagi pembuatan kebijakan, baik pusat maupun daerah, maka rendahnya koordinasi bisa memperburuk kualitas data yang dikoleksi. Akibatnya mudah ditebak, kualitas kebijakan yang diambil bisa bias dan tidak efektif.

Pada awal pelaksanaan desentralisasi fiskal tahun 2001, banyak hal masih bersifat tidak pasti, terutama di bidang sosial. Sebagai contoh, masalah guru, fasilitas kesehatan dan pegawai kesehatan (dokter, perawat, bidan), sudah ditransfer ke daerah, namun belum jelas bagaimana pembiayaannya, hubungan antara pemerintah daerah dengan pusat maupun propinsi. Akibatnya, pelayanan sosial yang berkaitan dengan pendidikan, dan kesehatan dirasakan menurun (KPEL dan Macon, 2002). Untuk daerah-daerah terpencil seperti Flores, Soe di NTT dan Lombok Tengah di NTB, dan daerah lainnya kesulitan untuk merekrut guru dan dokter. Dengan standar gaji dan fasilitas lain yang sama, daerah-daerah ini menjadi tidak menarik bagi guru dan dokter. Akibatnya, jumlah guru dan dokter menurun sehingga pelayanan pendidikan dan kesehatan menjadi menurun.

Kesehatan. Khusus untuk penyediaan obat-obatan, penyerahan hak menentukan jenis dan jumlah obat kepada daerah memang meningkatkan efisiensi penyediaan karena

daerah lebih tahu jenis obat yang diperlukan. Sebelum desentralisasi, obat ditentukan dari pusat sehingga daerah mungkin menerima obat yang tidak diperlukan atau masa berlaku semakin pendek (masa kedaluarsa sudah dekat). Namun demikian, proses tender yang dilakukan oleh daerah hanya diikuti oleh pemasok obat dalam jumlah yang terbatas (5 pemasok). Akibatnya, kolusi diantara pemasok (oligopolis) menyebabkan harga obat menjadi tinggi.

Transportasi. Jaringan transportasi adalah sumberdaya kunci bagi Indonesia yang luas ini. Dengan adanya krisis dan kelangkaan dana, nampaknya masalah transportasi menjadi bola pingpong. Beberapa daerah merasa prasarana transportasi bukan tanggung-jawabnya. Perbedaan prioritas pembangunan antar daerah dan kelangkaan dana menjadi kunci masalah ini. Pengamatan di Sumatera Selatan dan NTT misalnya menunjukkan adanya penurunan kualitas jalan setelah desentralisasi (Monash International dan CEPPS 2002). Perlu diperjelas tanggung-jawab dan sanksi bagi yang lalai mengenai perawatan sarana transportasi pada setiap level pemerintahan.

Air Minum. Hampir semua Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) di Indonesia bisa dikatakan bangkrut. PDAM terkenal memiliki efisiensi yang rendah, skala operasi yang rendah, dan hutang yang besar (*a high delinquency rate*). Pada satu sisi, misi PDAM sebagai penyedia fasilitas publik sedangkan pada sisi lain, PDAM dituntut seperti perusahaan swasta yang memberikan penerimaan bagi daerah. Privatisasi mungkin menjadi alternatif menyelamatkan PDAM, namun swasta hanya akan tertarik apabila harga (tarif) air bergerak sesuai kekuatan pasar. Konsekuensi kenaikan tarif air akan menyulitkan masyarakat dalam memperoleh air bersih.

Sektor Pertanian. Desentralisasi juga telah mendorong terpecahnya skala ekonomi di sektor pertanian. Dengan desentralisasi,

masing-masing daerah (kabupaten/kota) bertanggung jawab terhadap surplus dan defisitnya beras di daerah. Ketahanan pangan tidak dilihat dalam konteks nasional, tetapi dalam level daerah. Biaya stok akan menjadi besar kalau masing-masing daerah harus memenuhi ketahanan ini sendiri-sendiri. Dari sisi pasar impor, masing-masing daerah akan menjadi pembeli kecil (*small buyers*) di pasar beras internasional sehingga mereka menjadi price taker dan tidak bisa mempengaruhi harga. Apalagi, surplus pasar beras internasional tidak begitu besar (*thin market*), sehingga ketergantungan akan pasar beras internasional menjadi sangat tidak menguntungkan, (Sugiyanto, 2003).

Selain itu, penyuluh pertanian telah ditransfer dari pegawai pemerintah pusat menjadi pegawai daerah. Perlakuan atas penyuluh ini tidak sama antar daerah. Ada daerah yang mengorganisasi mereka ke dalam suatu institusi sehingga koordinasi menjadi lebih mudah dan alokasi dana menjadi jelas. Namun, ada daerah yang memasukkan mereka ke dalam instansi terkait yang berakibat rendahnya alokasi dana bagi kegiatan penyuluh ini (Sugiyanto and Usui, 2003). Rendahnya perhatian terhadap penyuluh akan mengancam produksi beras dan pertanian secara umum karena adopsi teknologi baru akan berkurang, penanggulangan hama tidak bisa terkoordinasi. Kerjasama antar daerah juga agak susah dilakukan dengan bervariasinya instansi yang membawahi para penyuluh (Monash International and CEPPS, 2002).

Kelembagaan. Secara umum kedewasaan eksekutif dan legislative di daerah masih belum merata. Berbagai permasalahan hubungan yang tidak harmonis antara kedua institusi ini menunjukkan masih rendahnya kapasitas institusi di daerah⁴. Sementara itu pihak pengadilan nampaknya masih belum mampu menyelesaikan berbagai "pertikaian" (disputes) secara elegan (Rasyid, Sugiyanto, and Ozeki, 2003).

Penutup

Pelaksanaan desentralisasi fiskal di Indonesia masih pada tahap awal dan terlalu dini untuk bisa sempurna. Berbagai catatan di atas menunjukkan bahwa kebijakan desentralisasi belum memperhatikan pengelolaan sumberdaya secara ekonomis (economies of scale) dan belum mengeksploitasi eksternalitas dengan baik.

Akibatnya, masih banyak pelayanan kepada masyarakat diberikan dengan biaya yang terlalu tinggi. Dalam jangka panjang beban ini harus dihilangkan. Salah satu alternatif adalah mengoreksi kebijakan desentralisasi fiskal untuk memaksimalkan skala ekonomis dan eksternalitas. Desentralisasi ditetapkan secara tidak seragam untuk urusan yang berbeda sesuai dengan skala ekonomisnya.

Referensi

- Hirshleifer, Jack, and Amihai Glazer, 1998, *Price Theory and Application*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, NJ 07632.
- KPEL dan Macon, 2002, *Dampak Implementasi Desentralisasi Fiskal terhadap Usaha Kecil dan Fasilitas Publik*, Kerjasama Macon dengan KPEL Bappenas, tidak dipublikasikan.
- Monash International and CEPPS 2002, *Fiscal Decentralization in Indonesia*, ADB TA INO - 3777.
- Nicholson, Walter, 1998, *Microeconomic Theory, Basic Principles and Extensions*, The Dryden Press, Harcourt Brace College Publishers, seventh edition.
- PSEKP-UGM, 2002, *Proposal Workshop Anggaran Berbasis Kinerja*, Pusat Studi Ekonomi dan Kebijakan Publik UGM.
- Rasyid, Eddy, Catur Sugiyanto, and Yuzuru Ozeki, 2003, *Institutional and Human Resource Constraints and Fiscal Decentralization in Indonesia*, Paper presented at the Indonesian-Japanese joint study on Indonesia's Decentralization, TOKYO, JAPAN, JAN 29-FEB 2.
- Sugiyanto, Catur, 1994, *Ekonomi Sumber Daya Alam dan Hutan*, Pusat Antar Universitas (PAU) Studi Ekonomi, UGM.
- Sugiyanto, Catur, 2003, *Desentralisasi dan Globalisasi: Tantangan bagi Sektor Pertanian, Sekelumit Refleksi tahun 2002*, Seminar akhir tahun kerjasama ISEI Cabang Yogyakarta dengan Universitas Teknologi Yogyakarta (UTY)
- Sugiyanto, Catur and Norio Usui, 2003, *Development, Planning, Budgeting, and Service Deliveries: A Case of Lombok Tengah*, Paper presented at the Indonesian-Japanese joint study on Indonesia's Decentralization, TOKYO, JAPAN, JAN 29-FEB 2.

Footnotes

- ¹ Uraian mengenai pelaksanaan desentralisasi fiskal diambil dari Proposal Workshop Anggaran Berbasis Kinerja, Pusat Studi Ekonomi dan Kebijakan Publik UGM 2002.
- ² Untuk modelling pemanfaatan hutan secara multi guna (*multy-product forest management*) bisa dilihat antara lain Sugiyanto (1994).
- ³ Sekedar contoh: saling menjatuhkan antara DPRD dengan Walikota Surabaya (Kompas 15 Januari dan 11 Juli, 2002), konflik antara walikota Malang dengan DPRD kota Malang (Kompas 7 Februari 2002), DPRD Kepulauan Riau dengan Walikota mengenai laporan pertanggungjawaban (Kompas 17 Juli 2002).