



Munich Personal RePEc Archive

**THE DILEMMA OF
DECENTRALIZATION AMID
ECONOMIC UNCERTAINTY**

Nizar, Muhammad Afdi

2000

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/65869/>
MPRA Paper No. 65869, posted 02 Aug 2015 01:29 UTC



PERMASALAHAN EKONOMI

No. 867 / TAHUN-XIII / 2000

KATA PENGANTAR

Otonomi daerah akan dilaksanakan mulai 1 Januari 2001 yang akan datang. Undang-undangnya sendiri sudah dikeluarkan dengan UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No.25 Tahun 1999. Meskipun otonomi daerah sudah segera akan dilaksanakan, peraturan-peraturan pelaksanaannya belum ada. Seperti yang dikiaskan dalam Diskusi Panel Otonomi Daerah di Semarang tanggal 18 Nopember 2000 yang lalu, kereta apinya sudah siap, penumpangnya padat dari petugas stasun sudah siap dengan tanda pemberangkatan kereta, tapi rambu-rambu jalanannya belum ada. Kalau tetap akan diberangkatkan dikhawatirkan akan terjadi bahaya tabrakan.

Redaksi

DILEMA DESENTRALISASI DI TENGAH KETIDAKPASTIAN EKONOMI

Oleh: Muhammad Afdi Nizar^{*)}

Jakarta, 2 Desember 2000 (*Business News*)

Salah satu tuntutan yang ramai dikumandangkan oleh masyarakat/daerah menjelang runtuhnya rezim Soeharto adalah otonomi daerah yang seluas-luasnya. Tuntutan tersebut kemudian direspon pemerintah dengan menetapkan UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 25 Tahun 1999. Berdasarkan kedua undang-undang tersebut, kewenangan daerah untuk mengatur dan mengelola potensi daerahnya diikuti pula pembiayaannya, yaitu melalui dana perimbangan, yang dialokasikan dari anggaran belanja pemerintah pusat. Hanya saja, pelaksanaan otonomi dan desentralisasi di tengah ketidakpastian ekonomi Indonesia saat ini akan menjadi dilematis. Pada satu sisi otonomi dan desentralisasi merupakan pilihan yang niscaya sesuai dengan aspirasi yang berkembang di masyarakat. Sementara pada sisi lain, pemerintah dihadapkan pada kesulitan pembiayaan, terutama di tengah kesulitan ekonomi dewasa ini. Tantangan yang tidak kalah beratnya adalah beberapa persoalan yang potensinya lebih besar datang dari daerah, seperti masalah KKN, kualitas aparat birokrasi yang masih rendah, serta belum berkembangnya sistem manajemen keuangan publik yang memadai di daerah.

DESENTRALISASI SEBAGAI KOREKSI

Yang menarik mengenai desentralisasi adalah adanya anggapan, bahwa persoalan bangsa yang sangat kompleks dewasa ini sebagian besar disebabkan karena sistem penyelenggaraan pemerintahan yang sangat sentralistis dan otoriter, dengan budaya "petunjuk dari pusat" dan paradigma pembangunan dengan pendekatan *top down* yang berlangsung selama lebih dari 30 tahun. Harus diakui bahwa pendekatan pembangunan yang sentralistis dalam rezim Soeharto memang tidak *well-informed* tentang preferensi daerah dan sama sekali mengabaikan karakteristik ruang (*spatial*), terutama dalam kaitannya dengan penyediaan barang-barang dan jasa-jasa publik. Hal ini terjadi karena para pejabat pemerintah mulai dari pusat sampai ke daerah, sudah biasa dengan cara muka alias *asal bapak senang* (ABS). Keadaan ini lebih lanjut membawa implikasi pada penyeragaman preferensi ma-

sarakat atau daerah yang sesungguhnya sangat berbeda antara satu daerah dengan daerah lainnya.

Penyeragaman preferensi yang dipaksakan tanpa mempertimbangkan karakteristik daerah, menimbulkan kekecewaan masyarakat daerah. Esensinya, masyarakat/daerah sudah sangat muak dengan segala sesuatu yang melulu diatur oleh pusat. Berangkat dari kenyataan itulah kemudian berkembang pemikiran untuk memberikan otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah. Bahkan ada diantaranya yang menggagas untuk mengintrodusir sistem pemerintahan federal, kendati gagasan ini mentah di tengah jalan. Dari beragam pemikiran yang berkembang dapat disimpulkan, bahwa sistem desentralisasi dan pemberian otonomi kepada daerah merupakan pilihan yang niscaya paling diinginkan dan sesuai dengan aspirasi yang berkembang di tengah-tengah masyarakat, sebagai pengganti sistem sentralisasi.

Pilihan terhadap desentralisasi ini tentu saja tidak semata-mata didasarkan pada pertimbangan kegagalan sistem sentralisasi yang berkembang pada rezim sebelumnya, melainkan juga didasarkan pada dinamika yang ber-

^{*)} pemerhati ekonomi dan keuangan, tinggal di Jakarta.

kembang di tengah-tengah masyarakat atau daerah, yaitu keinginan untuk mengelola sendiri potensi daerahnya. Yang paling ekstrim, pilihan terhadap desentralisasi ini didasarkan pada pertimbangan politis, karena adanya tuntutan kemerdekaan (lepas dari negara kesatuan Republik Indonesia) dari sejumlah propinsi/daerah.

Secara teoritis, justifikasi terhadap desentralisasi didasarkan pada pertimbangan ekonomi, yaitu efisiensi dan alokasi. Juga justifikasi politis, terutama apabila populasi suatu negara tidak homogen (bersifat heterogen) dan apabila karakteristik etnis, ras, budaya, bahasa, atau karakteristik yang relevan lainnya tersebar secara regional. Berdasarkan justifikasi tersebut, desentralisasi mutlak diperlukan untuk mempengaruhi berbagai daerah, agar tetap dipertahankan menjadi bagian negara kesatuan. Lebih lanjut, dalam masyarakat yang demokratis, justifikasi ekonomi dan politis terhadap desentralisasi cenderung bersifat konvergen, karena desentralisasi dianggap akan memperkuat demokrasi.

Pilihan ini telah direspon secara positif oleh pemerintah, sejak era Habibie hingga masa pemerintahan Abdurrahman Wahid. Semangat otonomi dan desentralisasi ini telah dituangkan dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah (PPKD). Di dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, otonomi daerah ditempatkan secara utuh pada kabupaten atau kota, yang meliputi semua kewenangan pemerintahan, kecuali yang menjadi kewenangan pemerintah pusat dan propinsi. Kewenangan pemerintah pusat meliputi politik luar negeri, HANKAM, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lain yang berkaitan dengan kepentingan nasional. Sedangkan kewenangan propinsi mencakup bidang pemerintahan yang bersifat lintas kabupaten/kota, serta kewenangan lain yang belum dapat dilaksanakan oleh kabupaten/kota. Khusus bagi propinsi, selain sebagai daerah otonom juga merupakan wilayah administrasi yang melaksanakan kewenangan pemerintah pusat melalui pelaksanaan *dekonsentrasi*.

Sementara itu, di dalam UU Nomor 25 Tahun 1999 diamanatkan bahwa setiap penyerahan atau pelimpahan kewenangan pemerintah pusat kepada propinsi, kabupaten atau kota harus diikuti dengan pembiayaannya. Besarnya pembiayaan disesuaikan dengan besarnya fungsi kewenangan yang dilaksanakan di daerah. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa UU Nomor 25 tahun 1999 ini merupakan landasan hukum bagi pelaksanaan desentralisasi fiskal.

SPIRIT DESENTRALISASI FISKAL DALAM APBN

Meskipun ketentuan di dalam undang-undang tentang perimbangan keuangan pusat dan daerah (PPKD) baru akan dilaksanakan secara efektif tanggal 1 Januari 2001, namun sebagai langkah antisipasi, pemerintah telah melakukan perubahan struktur dan format APBN untuk mengakomodasikan kebutuhan daerah. Dalam APBN tahun 2000, sebagai antisipasi dan penyesuaian terhadap pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah tersebut, kepada daerah telah dialokasikan dana pembangunan daerah. Dana ini diperuntukkan bagi pembangunan desa, kabupaten/kota, propinsi, dana jaring pengaman sosial (JPS), dana penanggulangan kemiskinan, dan dana bagi hasil dari penerimaan pajak bumi dan bangunan (PBB) dan bea perolehan hak atas tanah dan bangunan (BPHTB).

Lebih lanjut, dalam tahun anggaran 2001 format APBN kembali diubah, yang ditandai dengan munculnya jenis mata anggaran baru pada sisi pengeluaran, yaitu dana perimbangan. Dengan demikian, komponen Belanja Negara yang sebelumnya terdiri dari Pengeluaran Rutin dan Pengeluaran Pembangunan, berubah menjadi Pengeluaran Pemerintah Pusat dan Dana Perimbangan. Mata

anggaran Dana Perimbangan ini meliputi tiga jenis pengeluaran yaitu (i) dana bagi hasil (*revenue sharing*) dari penerimaan PBB, BPHTB, sumber daya alam (SDA), dan 20 persen dari PPh perorangan dalam negeri dan PPh pasal 21; (ii) dana alokasi umum (DAU); dan (iii) dana alokasi khusus (DAK).

Sesuai dengan amanat UU No. 25 Tahun 1999, dalam penerimaan sumber daya alam terdapat sumber penerimaan baru bagi daerah, yaitu bagian dari penerimaan migas dan perikanan. Penerimaan hasil pertambangan minyak bumi setelah dikurangi komponen pajak dibagikan dengan imbalan 85% untuk pusat dan 15% untuk daerah, sedangkan hasil pertambangan gas alam setelah dikurangi komponen pajak dibagikan dengan imbalan 70% untuk pusat dan 30% untuk daerah. Penerimaan dari pungutan perusahaan hasil perikanan dibagikan dengan imbalan 20% untuk pusat dan 80% dibagikan secara merata untuk kabupaten/kota.

Perubahan format APBN tersebut selain mengandung pengertian penggabungan secara kuantitatif, juga mengindikasikan adanya pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Bila di masa lalu pemerintah pusat senantiasa memberikan arahan penggunaan dana APBN yang diberikan kepada daerah, karena dana-dana tersebut merupakan transfer (baik yang bersifat *specific grant* maupun *specific block grant*). Namun mulai tahun anggaran 2001, daerah diberikan kewenangan sepenuhnya untuk menentukan sendiri jenis dan tujuan penggunaan dana perimbangan tersebut, khususnya dana bagi hasil dan dana alokasi umum, karena dana yang diterima daerah bersifat *block grant*. Sementara untuk dana alokasi khusus, kewenangan pengalokasiannya relatif terbatas, karena dana tersebut terkait erat dengan pembiayaan kegiatan tertentu (*earmarking*). Dana yang terdiri dari dana reboisasi dan non-reboisasi ini dimaksudkan untuk membiayai kebutuhan yang tidak dapat diperkirakan sebelumnya.

Berdasarkan format APBN 2001 (lihat tabel), terlihat bahwa dana perimbangan yang ditransfer ke daerah dalam tahun 2001 mengalami peningkatan yang sangat tajam, yaitu sekitar 123,4 persen lebih tinggi dibanding tahun 2000. Bila dalam tahun 2000 dana perimbangan hanya sekitar 3,7% dari PDB, maka dalam tahun 2001 meningkat menjadi 5,3% dari PDB. Peningkatan ini terutama bersumber dari dana alokasi umum (DAU), yaitu dari Rp 30,9 triliun (3,4% dari GDP) dalam tahun 2000 menjadi Rp 56,0 triliun (4,0% dari GDP) dalam tahun 2001. Dari keseluruhan dana perimbangan, proporsi DAU mencapai 78,4%.

Sementara itu, bila dibandingkan dengan rencana penerimaan dalam negeri neto (penerimaan dalam negeri bruto Rp 243,0 triliun dikurangi penerimaan yang dibagikan Rp 18,3 triliun, termasuk dana reboisasi Rp 0,6 triliun) sebesar Rp 224,1 triliun, maka proporsi dana alokasi umum yang akan ditransfer ke daerah mencapai 25%. Proporsi ini sesuai dengan proporsi minimum yang diamanatkan dalam Pasal 7 Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999. Relatif besarnya proporsi DAU dalam dana perimbangan yang sekaligus juga dibarengi dengan kewenangan pemanfaatan yang luas dapat menjadi indikator betapa pemerintah sangat serius memberikan otonomi yang lebih nyata kepada daerah. Selain itu, transfer DAU yang sangat besar ini juga mempunyai peranan yang strategis dalam menciptakan pemerataan dan keadilan antar daerah, yang didasarkan pada pertimbangan potensi fiskal dan kebutuhan nyata dari masing-masing daerah.

Hal ini mudah dipahami mengingat tidak semua daerah memiliki potensi fiskal (pajak dan sumber daya alam), sementara kebutuhan masing-masing daerah juga berbeda-beda. Oleh karena itu, apabila transfer dana perimbangan semata-mata dilakukan berdasarkan dana baru hasil (*revenue sharing*) menurut daerah asalnya (by

Tabel 1
Komposisi Belanja Negara dalam APBN Tahun Anggaran 2000 dan RAPBN 2001 1) (mil Rp.)

URAIAN	2000 2)		2001	
	APBN	% thd PDB	RAPBN	% thd PDB
BELANJA NEGARA	197.030,3	21,6	295.113,5	21,0
<i>I. Anggaran Belanja Pemerintah Pusat</i>	163.507,9	18,0	220.217,2	15,7
1. Pengeluaran Rutin	137.311,1	15,1	186.855,2	13,3
2. Pengeluaran Pembangunan	26.196,8	2,9	33.362,0	2,4
<i>II. Dana Perimbangan 3)</i>	33.522,4	3,7	74.896,3	5,3
1. Dana Bagi Hasil	2.592,7	0,3	18.254,9	1,3
a. Sumber Daya Alam	-	-	9.803,1	0,7
i. Kabupaten/Kota	-	-	7.770,5	0,6
ii. Propinsi	-	-	2.032,6	0,1
b. Bagi Hasil PBB dan BPHTB 4)	-	-	5.348,2	0,4
i. Kabupaten/Kota	-	-	4.416,8	0,3
ii. Propinsi	-	-	931,4	0,1
c. PPh Perseorangan 5)	-	-	3.103,6	0,2
i. Kabupaten/Kota	-	-	1.862,2	0,1
ii. Propinsi	-	-	1.241,4	0,1
2. Dana Alokasi Umum	30.929,7	3,4	56.033,5	4,0
a. Kabupaten/Kota	27.837,7	-	50.430,1	3,6
b. Propinsi	3.093,0	-	5.603,4	0,4
3. Dana Alokasi Khusus	-	-	607,9	0,0
a. Dana Reboisasi	-	-	607,9	0,0
b. Dana non-reboisasi	-	-	-	-
Memorandum				
Produk Domestik Bruto	910.431,7	-	1.408.561,2	-
Penerimaan Sumber Daya Alam	40.082,4	4,4	53.167,1	3,8
Penerimaan PBB dan BPHTB	2.900,7	0,4	5.539,0	0,4
Penerimaan Dalam Negeri Bruto	152.896,5	16,8	242.996,7	17,3

1) APBN 2000 periode April - 31 Desember 2000 (9 bln). RAPBN 2001 periode 1 Januari - 31 Desember 2001 (12 bln)

2) Disesuaikan dengan format RAPBN 2001

3) Pembagian disusun berdasarkan UU No 25 Tahun 1999 tentang PKPD

4) Pembagian disusun berdasarkan PP No.16 Tahun 2000 tentang Pembagian Hasil Penerimaan PBB antara Pemerintah Pusat dan Daerah

5) Pembagian disusun berdasarkan Rancangan PP tentang Pembagian Hasil Penerimaan PPh Wajib orang pribadi dalam negeri dan PPh Pasal 21 antara Pemerintah Pusat dan Daerah

Sumber: Departemen Keuangan, NK dan RAPBN 2001

origin), maka hampir dapat dipastikan akan menimbulkan kesenjangan atau ketimpangan antar daerah, karena dana bagi hasil tersebut akan dikembalikan dan dinikmati oleh daerah penghasilnya.

DILEMA DESENTRALISASI FISKAL

Konsekuensi logis yang tidak bisa dihindari akibat pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal adalah semakin membengkaknya anggaran belanja di sektor fiskal. Beban anggaran ini akan terus bertambah dari tahun ke tahun, seiring dengan bertambahnya proporsi dana yang harus ditransfer ke daerah-daerah dalam bentuk dana perimbangan, di samping dana-dana untuk pembiayaan tugas/tanggung jawab dalam kerangka asas dekonsentrasi dan tugas pembantuan, yang tetap menjadi beban APBN.

Peningkatan beban anggaran akibat desentralisasi ini bisa membawa implikasi yang signifikan terhadap manajemen ekonomi makro, terutama yang berkaitan dengan masalah struktural anggaran. Terlebih lagi dalam kondisi ekonomi nasional yang penuh ketidakpastian seperti sekarang ini. Sedikitnya ada tiga besaran utama akibat desentralisasi fiskal, yang diduga berpotensi memperburuk masalah struktural anggaran. Pertama, penyerahan dasar pajak (*assignment of tax bases*) kepada daerah. Hal ini membawa implikasi berkurangnya penerimaan pajak bagi pemerintah pusat. Apabila pada saat yang sama pemerintah pusat juga dibebani dengan tanggung jawab pengeluaran, seperti untuk pembayaran kembali utang (baik utang dalam negeri maupun utang luar negeri), gaji pegawai negeri, subsidi, dan pengeluaran lainnya, maka kesulitan ekonomi makro yang tengah dihadapi saat ini akan menjadi lebih buruk karena adanya penyerahan pajak yang tidak bisa dihindari. Demikian pula jika langkah-langkah pemulihan ekonomi yang ditempuh

oleh pemerintah menghendaki peningkatan penerimaan dari pajak, maka akan sulit untuk melakukannya, karena basis pajak yang baik tidak lagi tersedia. Dalam situasi ini, pemerintah pusat akan dipaksa untuk bergantung pada basis pajak yang kurang efisien atau kurang produktif, sehingga penerimaan pajak akan menjadi lebih rendah dari yang diinginkan atau struktur pajak akan menjadi kurang efisien dari yang seharusnya. Pengalaman di sejumlah negara, seperti di Brazil, Rusia, India, dan China menunjukkan bahwa penyerahan basis pajak dalam skim desentralisasi fiskal telah menimbulkan kesulitan dalam manajemen ekonomi makro.

Kedua, dana bagi hasil (*revenue sharing*) yang berasal dari basis pajak dan sumber daya alam. Pemerintah pusat yang membutuhkan peningkatan penerimaan, namun harus membagi hasil penerimaan pajak dengan daerah, akan memiliki insentif untuk menambah penerimaan dari pajak yang tidak dibagi atau dari pajak yang sebagian besar akan diserahkan kepada daerah. Akibatnya, struktur sistem perpajakan akan terdistorsi dan pajak-pajak yang tidak dibagi memiliki bobot yang lebih besar dalam sistem perpajakan. Demikian pula dalam kasus bagi hasil penerimaan sumber daya alam, khususnya minyak bumi dan gas alam (migas). Penerimaan migas ini akan sangat dipengaruhi oleh fluktuasi harga minyak di pasar internasional. Hal ini praktis mempengaruhi bagi hasil dengan daerah. Bagaimana pemerintah pusat bisa berharap dari penerimaan migas, katakanlah dari *windfall profit*, sebagai penutup defisit APBN kalau dalam proporsi tertentu juga harus di bagi dengan daerah.

Ketiga, pembayaran pinjaman yang dibebankan oleh pemerintah daerah. Masalah ini muncul karena keyakinan daerah bahwa pemerintah pusat akan respek apabila mereka menghadapi kesulitan dalam pembayaran utang mereka (*government of last resort*) dan karena itu daerah memiliki insentif untuk meningkatkan pengeluaran,

maka permasalahan pinjaman daerah ini akan memberikan kontribusi terhadap ketidakstabilan ekonomi makro. Sampai saat ini pemerintah baru menyusun Rancangan Peraturan Pemerintah (RPP) tentang Pinjaman Daerah, sehingga ketentuan yang mengatur mengenai pinjaman daerah-daerah dalam rangka desentralisasi praktis belum ada. Demikian pula dengan aturan-aturan yang berkaitan dengan pengembalian pinjaman apabila daerah mendapat masalah dalam pengembaliannya.

TANTANGAN DESENTRALISASI

Di samping persoalan-persoalan tersebut, masalah desentralisasi juga akan dihadapkan pada beberapa masalah yang potensinya sangat besar datang dari daerah. Pertama, masalah korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN). Masalah ini distimulus oleh kontiguitas (*contiguity*), yaitu kenyataan dimana pejabat-pejabat di daerah hidup dan bekerja secara berdampingan dengan masyarakat dalam satu komunitas daerah. Mereka umumnya saling mengenal satu sama lain kehidupan masing-masing dan mungkin juga berasal dari keluarga atau klan yang sama. Kontiguitas ini menyebabkan personalisme berubah menjadi hubungan (*relationship*). Apabila ini terjadi, maka kepentingan publik seringkali tertinggal di belakang, dan keputusan-keputusan yang diambil cenderung mengutamakan individu atau kelompok tertentu.

Kedua, kualitas birokrasi daerah yang lebih rendah dibanding birokrasi nasional. Desentralisasi bukan hanya transfer kekuasaan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah, melainkan juga dari birokrasi pusat ke daerah. Yang duduk di birokrasi pusat biasanya adalah orang-orang yang berkualitas (*qualified*), karena birokrasi pusat menjanjikan karir yang lebih baik, kesempatan promosi yang lebih besar, dan gaji yang lebih baik. Kiranya mudah dipahami apabila orang-orang yang memiliki talenta dan kualifikasi cenderung memilih karir yang menawarkan peluang yang lebih baik untuk kepentingan jangka panjang. Hal ini selanjutnya berimplikasi pada kualitas birokrasi daerah yang ditempati oleh orang-orang dengan kualitas lebih rendah. Perbedaan kualitas personil administrasi publik yang besar juga terjadi antar daerah. Misalnya, kualitas administrasi publik daerah antara DKI dengan Maluku terdapat perbedaan yang besar. Perbedaan tersebut bisa dijelaskan melalui perbedaan sumber daya yang tersedia, selain juga karena pengaruh faktor budaya.

Ketiga, perubahan teknologi dan peningkatan mobilitas. Perkembangan teknologi dan ekonomi yang cepat akan mempengaruhi karakteristik barang-barang dan jasa-jasa publik. Demikian pula dengan mobilitas penduduk yang besar, secara tidak langsung juga akan mempengaruhi atau bisa merubah karakteristik spatial barang-barang publik. Apabila pelaksanaan desentralisasi bersifat *rigid* (tidak fleksibel) dalam mengakomodasikan perubahan teknologi dan mobilitas penduduk, akan terjadi *mismatch* antara karakteristik spatial barang-barang publik dengan daerah yang bertanggung jawab. Oleh karena itu, daerah harus melakukan *review* secara terus menerus terhadap karakteristik barang-barang publik yang disediakan.

Keempat, sistem manajemen pengeluaran publik. Desentralisasi merupakan pengalihan fungsi-fungsi dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah. Pemerintah daerah diberikan kewenangan untuk mengelola sumber-sumber finansial yang lebih besar dibanding yang terjadi dalam sistem sentralisasi. Untuk membiayai fungsi-fungsi tersebut diperlukan aliran penerimaan (*cash inflows*) dan aliran pengeluaran (*cash outflows*) akan meningkat secara signifikan ketika fungsi-fungsi itu dilaksanakan. Sehubungan dengan itu, dibutuhkan sistem manajemen pengeluaran publik yang mampu memperkirakan penerimaan yang diharapkan dan mengantisipasi pengeluaran. Sistem tersebut harus meliputi klasifikasi anggaran yang memungkinkan otoritas pengendali menentukan apakah uang

benar-benar akan masuk ke pos-pos dan fungsi-fungsi yang dianggarkan. Sistem harus memasukkan sistem akuntansi yang memungkinkan *monitoring* dan kontrol aliran kas (*cash flows*) dan memberikan informasi tentang status pengeluaran dan penerimaan. Sistem itu juga harus menyediakan kontrol terhadap komitmen-komitmen lain walaupun komitmen tersebut tidak memberikan kontribusi terhadap tambahan belanja dalam tahun anggaran berjalan. Keahlian yang dibutuhkan untuk melaksanakan tugas-tugas tersebut sangat langka pada tingkat daerah. Di samping itu, daerah juga dihadapkan pada struktur manajemen pengeluaran publik yang belum dikembangkan secara memadai.

Tantangan desentralisasi akan lebih berat lagi apabila beberapa kondisi yang menjadi dasar keberhasilan pelaksanaannya belum dapat dipenuhi. Kondisi-kondisi tersebut diantaranya adalah: (i) tingkat efisiensi pemerintah pusat. Apabila pemerintah pusat tidak efisien atau korup, desentralisasi justru akan meningkatkan inefisiensi; (ii) perbedaan atau diferensial pendapatan antar rumah tangga dan antar daerah. Semakin besar diferensial tersebut maka desentralisasi akan semakin sulit untuk dilaksanakan; dan (iii) pendapatan per kapita. Semakin rendah GDP per kapita, semakin berbahaya desentralisasi dilakukan. Dengan semakin berperannya pemerintah daerah dalam skim desentralisasi akan mendorong bertambahnya biaya tetap. Akibatnya, pengeluaran untuk penyediaan barang-barang dan jasa-jasa publik akan tertahan (*crowding out*) karenanya. Berdasarkan kondisi-kondisi tersebut dapat dikatakan bahwa desentralisasi baru akan bisa berhasil apabila pemerintah pusat efisien, disparitas pendapatan antar rumah tangga dan daerah relatif kecil, dan pendapatan per kapita yang layak. Jika tidak, maka pemerintah harus bersiap-siap menerima kenyataan kegagalan sistem itu.

PENUTUP

Berdasarkan uraian yang dikemukakan sebelumnya dapat dikatakan bahwa pelaksanaan desentralisasi di Indonesia akan dihadapkan pada dilema. Di satu sisi, desentralisasi merupakan pilihan yang niscaya, baik karena pertimbangan ekonomis maupun politis. Sementara pada sisi lain, berbagai persoalan yang membayangi Indonesia dewasa ini memungkinkannya akan menghadapi banyak hambatan. Tidak ada yang bisa menjamin, dengan tingkat efisiensi pemerintah pusat yang masih rendah (karena berbagai kasus KKN masih terus terjadi), disparitas antar daerah yang sangat besar, dan sangat rendahnya pendapatan per kapita, pelaksanaan desentralisasi bisa berhasil. Adalah sesuatu yang mustahil jika mengharapkan daerah bisa terbebas dari KKN dan pemerintahannya *good governance*, sementara "induk semangnya" di pusat belum mampu melakukannya. Pesimis memang, namun semuanya akan ditentukan oleh rezim waktu. Sembari menunggu bergulirnya waktu, yang bisa diharapkan adalah pesimisme ini berubah menjadi optimisme, sehingga keraguan akan keberhasilan pelaksanaan desentralisasi bisa dimentahkan.

REFERENSI

1. Vito Tanzi (1996), *Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects*, World Bank Annual Conference on Development Economics 1995.
2. Rudolf Hommes (1996), *Conflicts and Dilemmas of Decentralization*, World Bank Annual Conference on Development Economics 1995.
3. Robert P. Inman and Daniel L. Rubinfeld (1997), *Rethinking Federalism*, Journal of Economic Perspectives, Volume 11, Number 4, Fall 1997.
4. Wallace E. Oates (1999), *An Essay on Fiscal Federalism*, Journal of Economic Literature, Volume XXXVII, September 1999 pp. 1120-1149.
5. Departemen Keuangan Republik Indonesia, *Nota Keuangan dan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara 2000 dan 2001*, Jakarta.

