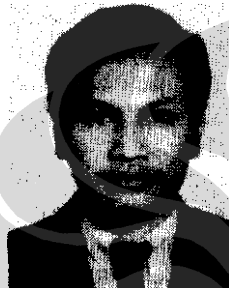


# ADMINISTRASI PEMBANGUNAN DAN ADMINISTRASI KEUANGAN DAERAH

---

*J.B. Kristiadi*



**J.B. Kristiadi** adalah Ketua Lembaga Administrasi Negara sejak tahun 1990 hingga kini. Pada tahun 1972, memperoleh gelar SI dari Universitas Indonesia dan kemudian memperoleh gelar Si dan S3 dari Universitas Paris I, Sorbonne. Kegiatan lainnya adalah sebagai Ketua Masyarakat Profesi Penilai (MAPPI) sejak tahun 1987 hingga kini, sebagai anggota ASEAN-Valuers Association (AVA), sebagai Pembina pada Bank Pembangunan Daerah di seluruh Indonesia pada tahun 1980, serta menjadi anggota Panitia Urusan Utang Piutang Negara dari tahun 1980 hingga tahun 1990.

## **Pendahuluan**

DALAM rangka mendorong serta menunjang kelancaran pelaksanaan pembangunan yang dilakukan oleh berbagai tingkat pemerintahan, Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah (DPOD) memandang perlu adanya persamaan persepsi di antara para pimpinan eksekutif pemerintahan mengenai pembangunan di daerah.

Adalah berasumsi apabila DPOD menggariskan dilakukannya langkah-langkah mempersamakan sudut pandang mengenai pelaksanaan pembangunan di daerah, mengingat besar dan luasnya skala organisasi pemerintahan di Indonesia, yang tidak mus-

tahap, urat nadi, hierarki struktur organisasi kita sampai pada jaringan-jaringan terkecil unit organisasi pemerintahan kita kurang mendapatkan masukan mengenai berbagai kebijaksanaan dasar dari operasional dalam proses pembangunan ini.

Penataran ini selain merupakan suatu *exercise* dan penyegaran bagi kita bersama mengenai hal di atas, juga sekaligus dapat memberikan masukan yang berharga di antara kita (*Exchange of Information*) dan dapat ditunjang oleh DPOD sendiri guna penyempurnaan peraturan-peraturan yang ada apabila diperlukan.

Lembaga Administrasi Negara mendapatkan tugas untuk menyampaikan informasi mengenai Administrasi Pembangunan dan Administrasi Keuangan Daerah. Topik tersebut berisi muatan materi tentang sistem administrasi yang dianut dalam suatu era pembangunan di satu pihak dan di pihak lain memaparkan tentang Administrasi Ke-

\* Disajikan pada Penataran Penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah Bagi Pejabat Eselon I dan Wakil Gubernur Angkatan I, tanggal 10-13 Juni 1991, di Jakarta.



penyesuaian yang diperlukan dalam mem-peri a near pembangunan ekonomi dan sosial. Penyesuaian di sektor moneter dan sektor riel melalui serangkaian deregulasi dan debirokratisasi harus dapat diterjemahkan dalam tatanan proses administrasi dari pusat sam-pai unit pemerintahan yang terkecil di dae-rah. Oleh karena itu ad minis trasi pembangunan di samping mampu meneruskan dan mem proses pelaksanaan kebijaksanaan baru, harus dapat mendayagunakan diri untuk mengadaptasi kebutuhan-kebutuhan yang timbul. Dalam hal ini pembaharuan dalam bentuk reformasi administrasi, serta konsep pembinaan kelembagaan diperlukan kontinuitasnya, dengan berlandaskan pada ha-sil-hasil studi kebijaksanaan.

#### Feranan Administrasi Negara dalam Pembangunan Nasional

Administrasi pada hakikatnya suatu kegiatan untuk melaksanakan sesuatu (*getting things done*) dengan meletakkan pengaturan yang menjamin agar tindakan bersama (*concerted action*) atau tindakan berurutan (*incisive actions*) dari sekelompok orang dapat mencapai suatu tujuan. Dengan demikian tindakan administrasi menyangkut dua as-pek yang saljng terkait yakni:

- Pemilihan/pengambilan keputiisan mengenai tindakan yang dilakukan (perlu pengambilan keputusan yang benar).
- \* Pelaksanaan tindakan yang telah dipilih tersebut (perlu pelaksanaan tindakan yang efektif dan efisien).

Administrasi negara pada hakikatnya da-pat dibedakan dalam dalam dua bagian, yakni:

#### Administrasi Pemcrintahan

Tujuan utama administrasi pemerintahan adalah untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat. Dengan melakukan kegiatan

operasional, pemeliharaan, dan pemerintahan umum.

#### Administrasi Pembangunan

Tujuan utama administrasi pembangunan adalah untuk mengusahakan peningkatan kemampuan pemerintah untuk melayani masyarakat dengan melakukan keg ia tan in-vestasi (mengganti atau menambah aktiva tetap). Administrasi pembangunan ini pada gilirannya akan membantu pemerintah me-nlngkatkan administrasi pemerintahan.

#### A. Pembangunan Nasional

1. Pembangunan nasional bertujuan untuk mewujudkan suatu masyarakat adil dan makmur yang merata materiil dan spiri-tuil berdasarkan Pancasila dalam wadah negara kesatuan Republik Indonesia. Tujuan ini mencerminkan upaya untuk menjamin stabilitas pertumbuhan (*growth*) dan pemerataan (*equalisation*).
2. Tujuan tersebut dicapai melalui suatu rangkaian program-program pembangunan yang menyeluruh, terarah, terpadu, terus-menerus dan didasarkan pada pola dasar, pola umum pembangunan jangka panjang (<sup>^</sup>5 tahun), dan pola umum pembangunan jangka menengah (5 ta-hun).
3. Agar tujuan itu dapat dicapai maka dalam jangka panjang program-program pembangunan diarahkan pada:
  - a. Keselarasant, keserasian, dan keseim-bangan antara kemajua h lahiriah dengan kepuasan batiniah.
  - b. Peningkatan taraf hidup dan kesejah-teraan seluruh rakyat.
  - c. Pencapaian keseimbangan bidang per-tanian dan industri serta pemenuhan kebutuhan rakyat.
  - d. Pembinaan dan pemeliharaan stabi litas nasional.

e. Peningkatan produksi dan pemerataan pendapatan dan partisipasi masyarakat dalam pembangunan. f. Peningkatan kemampuan golongan ekonomi lemah untuk berpartisipasi dalam pembangunan. g. Percepatan pertumbuhan lapangan kerja dan perwujudan kesempatan kerja. h. Pengaturan pertumbuhan jumlah penduduk. i. Perubahan fundamental dalam struktur ekonomi Indonesia ke arah ekspor barang jadi. j. Penggunaan sumber alam Indonesia secara rasional tanpa merusak lingkungan. k. Pengalokasian dana investasi yang bersumber dari dana dalam negeri. 1. Pemanfaatan potensi modal, teknologi, dan keahlian dari luar negeri (asing) tanpa mengakibatkan ketergantungan terus-menerus. m. Pemanfaatan teknologi dan ilmu pengetahuan. n. Pemberian pengarahan dan bimbingan serta penciptaan iklim yang sehat bagi perkembangan dunia usaha.

6. Untuk menanggulangi masalah tersebut

4. Tampak begitulah luas sasaran yang ingin dicapai sehingga diperlukan pentahapan dengan skala prioritas yang jelas pada setiap tahap. Tahapan ini diwujudkan di dalam pelita untuk jangka menengah dan anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN) untuk jangka pendek.
5. Pelita V merupakan tahap persiapan akhir sebelum memasuki awal dari proses tinggal landas. Karena itu permasalahan pokok dalam pemantapan, konsolidasi, dan peningkatan pembangunan di setiap bidang kehidupan bangsa. Namun dihadapi masalah mendesak yang perlu segera ditanggulangi antara lain yang terpenting adalah masalah penyediaan lapangan kerja.

perlu diupayakan:

- a. Mempertahankan laju pertumbuhan ekonomi yang diperkirakan sebesar 5% per tahun.
- b. Menyeimbangkan struktur ekonomi di mana peranan sektor industri dan sektor nonmigas diharapkan meningkat
- c. Mengendalikan laju pertumbuhan penduduk.
- d. Memupuk sumber dana untuk pembiayaan pembangunan dengan mendorong peningkatan penerimaan pajak dan cukai serta peningkatan ekspor nonmigas sebagai sumber devisa.
- e. Meningkatkan koordinasi kebijaksanaan ketenagakerjaan antarsektor.

Apabila hal tersebut dapat diupayakan maka sebagian terbesar tambahan angkatan kerja akan dapat disc rap.

#### *B. Peranan Atbtministrasi Negara*

Setelah melihat sekilas mengenai adminis-trasi negara dan pembangunan nasional, maka timbul pertanyaan mengenai apakah peranan administrasi negara dalam pembanguan nasional. Untuk lebih mewujudkan penjelasan muhgkin dapat diambil sebagai perumpairtaan suatu kelompok orkes simfoni, suatu kelompok orkes simfoni paling sedikit melibatkan tiga hal yattu:

- 1) Komposisi lagu, yang diciptakan oleh komponis;
- 2) Pengaturan *performance* yang dilakukan olehdir%en;
- 3) *Performance* oleh pemain musik.

Pembangunan ekonomi memerlukan pe-nataan semacam orkes simfoni tersebut, di mana terdapat:

Perencanaan, baik penetapan hjjuan, ren-cana strategis maupun rencana ope rasional

(hal ini diwujudkan dalam GBHN, Repelita dan APBN serta dokumen anggaran lain-nya).

Pengaturan dalam berbagai instrumen ad-minis tiasi.

Pelaksanaan rencana oleh pelaku ekonomi.

Administrasi negara dapat .berperan di dalam pelaksanaan ketiga fungsi tersebut. Dengan demikian administrasi negara ber-peran dalam mengarahkan dan mengatur perilaku dari para pelaku ekonomi ke arah pencapaian tujuan bersama. Para pelaku ekonomi tersebut adalah:

- Rumah tangga konsumsi.
- Rumah tangga produksi.
- Rumah tangga pemerintah.
- Rumah tangga luar negeri.

Besar-kecilnya lingkup peranan administrasi ini tergantung pada lingkup kegiatan pembangunan nasional itu sendiri yang ditentukan oleh indikator ekonomi. Beberapa indikator ekonomi dapat dikemukakan di sini yaitu: investasi, ekspor, penerimaan pemerintah.

### C. Instrumen Administrasi

Untuk mengamankan pencapaian tujuan pembangunan nasional dan penggunaan dana diperlukan:

1. Kebijakan dalam berbagai peraturan perundangan yang konsisten. Dalam semangat deregulasi dan debirokratisasi, pengaturan diletakkan pada hal-hal yang strategic saja yang memang memerlukan pengarah dan pengawasan pemerintah.
2. Sistem prosedur dan tata kerja yang sederhana/tidak berbelit-belit namun te-tap menjamin pengawasn yang efektif.
3. Kelembagaan dan organisasi yang mam-pu mengikuti perkembangan keadaan dan tuntutan pelaksanaan tugas. Penye-

garan dan penyempurnaan kelembagaah juga merupakan salah satu langkah deregulasi dan debicokratisasi.

4. Aparat administrasi pemerintahan dan pembangunan yang berdisiplin, cakap produktif, efisien, efektif bersih dan ber-wibawa. Peningkatan, mutu manusia Indonesia melalui kaderisasi dan latihan yang terarah merupakan salah satu rujukan pembangunan.

Dengan instrumen administrasi seperti tersebut di atas dapat diharapkan pembangunan nasional dapat berhasil baik dengan mengarahkan:

- Penyusunan program yang *goal-oriented* melalui penajaman prioritas dalam penggunaan dana yang terbatas.
- Pelaksanaan program secara efektif dan efisien.
- Peningkatan pengawasan atas sasaran pembangunan dan penggunaan dana.

### Administrasi Keuangan Daerah

Untuk memperoleh gambaran mengenai ke-mampuan pemerintah daerah dalam berpar-tisipasi pada program-program pembangunan, maka fokus pembahasannya akan kami titik beratkan pada aspekkeuangannya.

Berbicara mengenai aspek keuangan daerah ten tuny a tidak terlepas dari administrasi keuangan daerah itu sendiri yang menyang^ kut masalah proses alokasi sumber-sumber pendapatannya serta ketentuan-ketentuan yang mendasarinya.

Kebijakan pemberian sumber pem-biayaan kepada daerah ini tidak dapat dilepaskan kaitannya dengan otonomi daerah. Ruang lingkup dan isi otonomi daerah tersebut pada gilirannya akan menen-tukan bentuk dan isi hubungan fungsi antara pusat dan daerah. Dengan demikian terdapat hubungan yang erat antara otonomi daerah,

hubungan fungsi dan hubungan keuangan antara pusat dan daerah.

### A. Otonomi Daerah

Otonomi atau sering juga disebut devolusi merupakan pelimpahan wewenang (diskresi) kepada badan hukum lokal di luar organisasi yang memberikan kewenangan tersebut. Ruang lingkup atau isi otonomi itu bersifat kondisional artinya tergantung pada tempat dan waktu di mana prinsip Otonomi itu diterapkan.

Dengan demikian otonomi di setiap negara dan waktu berbeda-beda. Di Indonesia otonomi, yang sering dirumuskan sebagai wewenang yang diberikan kepada suatu daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri, didasarkan atas Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945, yang membagi Indonesia dalam daerah besar dan kecil dengan bentuk dan susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang. Bentuk dan susunan pemerintahan di daerah tersebut telah beberapa kali diubah/terakhir dengan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974.

Pasal 18 tersebut harus dilihat dalam kaitannya dengan Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945, yaitu otonomi daerah diberikan dalam kerangka negara kesatuan (*unitary state*) yang berbentuk republik. Hal ini tercermin dalam penjelasan atas Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 tersebut, yang antara lain menyatakan bahwa oleh karena negara Indonesia itu suatu "*eenheidstaat*" maka Indonesia yang akan dibagi itu tidak akan mempunyai daerah dalam lingkungannya yang bersifat "*staat*" juga.

Di satu negara sekalipun pun ruang lingkup atau isi otonomi tersebut dapat berubah sesuai dengan perkembangan kebutuhan dan keadaan. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (Tap MPRS) Nomor XXI/MPRS/1966 menunjuk pada pemberian otonomi *seluas-luasnya*. Sedangkan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (Tap MPR) Nomor IV/MPR/1973 mengenai

Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) mengarahkan pada otonomi yang nyata dan bertanggung jawab.

Perubahan tersebut mengingatkan pada perbedaan antara bangunan otonomi material dan formal. Dalam bangunan otonomi material; daerah dapat mengatur segalanya kecuali urusan yang telah diatur pusat atau yang dapat merusak keselamatan umum atau kepentingan nasional. Sedangkan dalam hubungan otonomi formal, daerah hanya dapat mengatur urusan yang telah dilimpahkan kepadanya oleh pusat.

Istilah *seluas-luasnya* tidak lagi dipergunakan karena berdasarkan pengalaman selama ini istilah tersebut ternyata dapat menimbulkan kecenderungan pemikiran yang dapat membahayakan keutuhan negara kesatuan dan tidak sesuai dengan maksud dan tujuan pemberian otonomi kepada daerah sesuai dengan prinsip-prinsip yang digariskan dalam GBHN penjelasan, "Umum" butir 1.e Undang-undang Nomor 5 tahun 1974).

Istilah *nyata* mengandung arti pemberian otonomi kepada daerah harus didasarkan kepada faktor-faktor, perhitungan-perhitungan dan tindakan-tindakan atau kebijaksanaan-kebijaksanaan yang benar-benar secara nyata menjamin daerah mampu mengurus rumah tangganya sendiri.

Sedangkan istilah *bertanggung jawab* mempunyai makna pemberian otonomi itu benar-benar sejalan dengan tujuannya, yaitu melancarkan pembangunan yang tersebar di seluruh pelosok negara dan serasi atau tidak bertentangan dengan pengarah-pengarah-an yang telah diberikan, serasi dengan pembinaan politik dan kesatuan negara, menjamin hubungan yang serasi antara pemerintah pusat dan daerah serta dapat menjamin perkembangan dan pembangunan daerah (Penjelasan "umum" butir 1.g Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974),

Dari perumusan tersebut dapat disimpulkan beberapa ciri otonomi yang nyata dan bertanggung jawab itu. *Pertama*, menyangkut faktor politis, yaitu pemberian otonomi ha-

rus serasi dengan pembinaan politik dan kesatuan bangsa serta menjamin hubungan yang serasi antara pemerintah pusat dan daerah. Hal ini berkaitan erat dengan upaya untuk menjamin stabilitas politik. *Kedua*, mengenai faktor sosial-ekonomi, yaitu pemberian otonomi dapat melancarkan pembangunan yang tersebar di seluruh pelosok negara serta dapat menjamin perkembangan dan pembangunan daerah. Hal ini erat kaitannya dengan strategi pembangunan ekonomi untuk menjamin keseimbangan antara pertumbuhan dengan pemerataan. *Ketiga*, berkenaan dengan faktor administrasi yaitu pemberian otonomi perlu didukung dengan kemampuan daerah dalam mengurus rumah tangganya sendiri. Kemampuan tersebut selain dipengaruhi oleh potensi suatu daerah juga ditentukan oleh berbagai kebijaksanaan, seperti kebijaksanaan di bidang kepegawaian negara yang memungkinkan tenaga-tenaga trampil yang terdidik/terlatih bersedia ditempatkan di daerah serta kebijaksanaan hubungan keuangan pusat dan daerah sendiri.

Perumusan itu juga mencerminkan satu prinsip bahwa hakikat otonomi tersebut lebih merupakan kewajiban daripada hak, yaitu kewajiban daerah untuk ikut melaksanakan jalannya pembangunan sebagai sarana untuk mencapai kesejahteraan rakyat yang harus diterima dan dilaksanakan dengan penuh tanggung jawab (Penjelasan "Umum" butir 1.f Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974). Dengan perkataan lain, otonomi daerah dilihat sebagai partisipasi daerah dalam pembangunan nasional pada umumnya dan pembangunan daerah yang bersangkutan sendiri pada khususnya.

Dengan demikian otonomi daerah yang nyata dan bertanggung jawab tersebut menempatkan diskresi daerah berdampingan dengan pengawasan pusat. Perlu terdapat keseimbangan antara partisipasi daerah dengan pengawasan pusat, khususnya pengawasan hanya pada hal-hal yang strategis saja. Dalam sistem yang berlaku saat ini

terdapat sedikitnya lima hal yang tunduk pada pengawasan preventif pusat melalui lembaga persetujuan/pengesahan. *Pertama*, setiap peraturan daerah termasuk peraturan daerah mengenai perpajakan daerah memerlukan pengesahan pusat terlebih dahulu sebelum dapat diberlakukan. *Kedua*, penyusunan aparat pemerintah daerah, termasuk struktur organisasinya, memerlukan persetujuan pusat. *Ketiga*, pengangkatan pegawai daerah dalam batas-batas formasi yang telah ditetapkan memerlukan persetujuan pusat juga/ mengingat gaji pegawai daerah di-biayai dengan subsidi daerah otonom. *Keempat*, Anggaran Pendapatan dan Belanja daerah (APBD) membutuhkan pengesahan pusat. *Kelima*, kewenangan daerah untuk mengadakan utang-piutang atau menanggung pinjaman bagi kepentingan dan atas beban daerah juga memerlukan pengesahan pusat.

j . B.

#### *Hubungan Fungsi Pusat-Daerah*

Pada umumnya pemerintah menjalankan dua fungsi pokok, *Pertama*, fungsi pemerintahan umum, yaitu mengatur kehidupan politik, sosial, ketertiban, pertahanan, keamanan termasuk kependudukan. Fungsi ini merupakan monopoli pemerintah, dalam arti pihak lain tidak mempunyai kewenangan untuk melaksanakannya. *Kedua*, fungsi penyediaan pelayanan masyarakat dalam arti luas, seperti kesehatan, pendidikan, pos dan telekomunikasi, dan sebagainya. Fungsi ini tidak merupakan monopoli pemerintah, melainkan terbuka juga kesempatan pihak swasta untuk melakukannya. Selain dua fungsi tersebut, dalam negara sedang berkembang pemerintah juga dibebani fungsi *ketiga*, yaitu fungsi pembangunan.

Dalam sistem desentralisasi yang dianut di Indonesia pada dasarnya pelaksanaan pelimpahan suatu urusan dilakukan dengan dua cara, yaitu dekonstruksi dan desentralisasi (otonomi). Pelimpahan melalui dekonstruksi adalah pendelegasian wewenang



kepada perangkat (aparatur vertikal) yang berada di bawah hierarkinya di daerah, sedangkan penyerahan dalam rangka desentralisasi merupakan pendelegasian urusan kepada badan hukum lokal di luar lingkungan hierarkinya, dalam hal ini daerah melalui dinas otonomnya. \*

Faktor yang menjadi dasar pembagian atau fungsi pusat dan daerah adalah, *pertama*; fungsi yang sifatnya berskala nasional dan berkaitan dengan eksistensi negara sebagai kesatuan politik diserahkan kepada pemerintah pusat. *Kedua*; fungsi yang menyangkut pelayanan masyarakat yang perlu disediakan secara seragam atau standar untuk seluruh daerah. Fungsi pelayanan ini lebih sesuai untuk dikelola oleh pemerintah pusat mengingat lebih ekonomis apabila diusahakan di dalam skala besar (*economic of scale*). *Ketiga*; fungsi pelayanan yang bersifat lokal. Fungsi ini melibatkan masyarakat luas dan tidak memerlukan tingkat pelayanan yang standar (seragam). Fungsi demikian dapat dikelola oleh pemerintah daerah. Pemerintah daerah dapat menyesuaikan pelayanan dengan kebutuhan serta kemampuan daerah masing-masing.

Sampai saat ini tidak kurang dari 19 jenis urusan telah dilimpahkan kepada daerah, yaitu pertanian rakyat, peternakan, kehewanian, perikanan darat, pendidikan dan kebudayaan, kesehatan, pekerjaan umum, perindustrian kecil, kehutanan, perikanan laut, karet rakyat/bimbingan dan perbaikan sosial, kesejahteraan buruh, lalu-lintas jalan, pemerintahan umum, perusahaan dan proyek negara, pertambangan di luar *mijnwet*, perkebunan besar dan pariwisata. Namun pelimpahan wewenang tersebut tidak dengan sendirinya secara efektif dilaksanakan oleh pemerintah daerah. Pelaksananya dilakukan sesuai dengan kemampuan aparatur serta kemampuan keuangan masing-masing daerah yang pada dasarnya kembali berpangkal pada tersedianya dana untuk pembiayaannya baik oleh kemampuan daerah sendiri maupun melalui mekanisme bantuan

atau bagi hasil pendapatan dari pemerintah pusat.

Pembagian fungsi atau tugas antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah memang tidak semudah yang dibayangkan. Banyak hal yang harus menjadi pemikiran untuk mencapai pembagian yang efektif dan efisien.

Penyerahan fungsi atas sesuatu sektor pelayanan misalnya sektor pertanian tidak-lah berarti seluruh tugas/tanggung jawab di bidang pertanian ditangani oleh daerah dan sebaliknya tidak otomatis sama untuk semua daerah. Secara objektif masih ada tugas pokok yang harus dilaksanakan oleh pusat seperti kebijaksanaan dan pengendalian sektor pertanian. Demikian pula halnya dengan kesehatan ada tugas-tugas yang perlu dilakukan oleh pusat selain tugas yang diserahkan kepada daerah.

Oleh karena itu sangat diperlukan kejelasan tugas-tugas masing-masing yang dikendalikan oleh pemerintah pusat. Apabila perumus tersebut kurang jelas maka dapat timbul tumpang tindih pelaksanaan tugas oleh pusat dan daerah terutama pada tingkat operasionalnya dan teknis. Sebaliknya mungkin masih ada tugas-tugas yang sama sekali tidak dilaksanakan baik oleh kedua tingkat aparatur tersebut.

Pembagian tugas pusat-daerah tersebut saat ini tidak selalu dirumuskan secara jelas. Selain itu juga sebagian besar peraturan pemerintah mengenai pelimpahan wewenang pusat kepada daerah berakar dari tahun 1950-an, dan hanya sebagian kecil saja berakar dari tahun 1970-an dan 1980-an. Untuk mencapai suatu pembagian tugas antara pusat dan daerah yang ideal maka perlu beberapa langkah. Pertama/menjadi bagian fungsi yang telah ada sebagai titik tolak penyusunan pembagian tugas yang baru. *Kedua*, merumuskan kriteria pembagian tugas sesuai dengan prinsip-prinsip pendelegasian yang objektif. *Ketiga*, menabek kembali seluruh urusan unit kerja pusat dan

daerah dengan menggunakan kriteria tersebut di atas.

### **C Hubungan Keuangan Pusat-Daerah**

Pembagian tugas pusat-daerah tentu harus sejalan dengan pembagian sumber pembiayaan pusat-daerah/ agar pembagian tugas tersebut dapat dilaksanakan secara optimal. Oleh karena itu terdapat hubungan erat antara hubungan fungsi pusat-daerah dengan hubungan keuangan pusat-daerah.

Ada dua pendekatan rasional dalam melihat hubungan tersebut di atas. *Pertama*, kepada pemerintah daerah diberikan sumber-sumber keuangan dan kemudian diserahkan kepada daerah yang bersangkutan tugas/tanggung jawab yang dapat dilaksanakan dengan jumlah pembiayaan yang diterimanya tersebut. *Kedua*, pembagian tugas/tanggung jawab antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah ditentukan lebih dahulu, setelah itu baru ditetapkan pembagian sumber keuangannya.

Dengan demikian masalah hubungan keuangan pusat-daerah tidak sekadar masalah pembagian dana, namun sebenarnya merupakan pencerminan dari pembagian beban antara pusat dan daerah di dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawab pemerintahan, pelayanan masyarakat, dan pembangunan. Dalam hal ini pendekatan yang ideal adalah pendekatan kedua, yaitu tugas dan tanggung jawab dibagi habis dahulu antara pusat dan daerah, kemudian disertai dengan pembagian sumber pembiayaannya.

Namun penerapan pendekatan kedua belum dapat dilaksanakan secara konsisten disebabkan oleh beberapa hal. *Pertama*, pada sektor-sektor tertentu pembagian fungsi pusat-daerah sering masih tidak jelas, walau-pun pada sektor-sektor lain pembagian tersebut sudah cukup jelas. Karena ketidakjelasan hubungan fungsi tersebut, maka perumusan hubungan keuangan daerah yang lebih memuaskan belum dapat dilaksanakan. *Kedua*, belum dapat dirumuskan formula yang tepat

sehingga penyerahan tugas/tanggung jawab kepada daerah dapat diimbangi dengan kemampuan keuangan daerah yang bersangkutan.

Inkonsistensi tersebut menimbulkan ke-janggalan dalam beberapa kasus tertentu. Beberapa fungsi utama seperti pelaksana perkotaan (*urban service*) dalam benruk air minum, air limbah, persampahan, pengendalian banjir, dan sebagainya yang walau-pun telah menjadi tugas/tanggung jawab pemerintah daerah, namun pembangunannya sebagian besar masih dilakukan oleh pemerintah pusat melalui pembiayaan sektoral. Begitu pula pembangunan irigasi misalnya, dibiayai oleh pemerintah pusat melalui Pembiayaan Sektoral.

Sebaliknya sering terjadi pemerintah daerah turut membiayai kegiatan yang sebenarnya merupakan kegiatan pusat (dekon-sentrasi), seperti penyediaan tanah untuk proyek sektoral, pengadaan sebagian biaya untuk kegiatan lokakarya/ seminar yang dilaksanakan oleh suatu departemen/ lembaga dan sebagainya. ••

#### *1. Undang-uridang No. 32 Tahun 1956*

Peraturan hubungan keuangan pusat-daerah yang sampai saat ini masih berlaku adalah Undang-undang No. 32 Tahun 1956. Secara garis besar, Undang-undang Nomor 32 Tahun 1956 menetapkan sumber-sumber keuangan daerah sebagai berikut:

- a) Sumber Penerimaan Asli Daerah, yang terdiri dari pajak daerah, retribusi daerah dan hasil perusahaan daerah beberapa pajak pusat diserahkan kepada daerah menjadi pajak daerah, yaitu pajak *ver-*, *ponding*, pajak *verponding* Indonesia, pajak rumah tangga, pajak kendaraan bermotor, pajak jalan, pajak potong hewan, pajak kopra, dan pajak pembangunan L
- b) Sebagian (sebesar persentase tertentu) dari hasil peniungutan pajak negara ter-

tentu, bea masuk, bea keluar, dan cukai diserahkan kepada daerah. Pajak negara tertentu tersebut adalah pajak peralihan, pajak upah/ pajak meterai, pajak kekayaan, dan pajak perseroan. Bagian penerima-pusat untuk daerah ini dikumpulkan dalam satu pot untuk kemudian dibagikan kepada daerah. berdasarkan delapan faktor, yaitu:

1. luas daerah;
2. jumlah penduduk;
3. potensi perekonomian;
4. tingkat kecerdasan rakyat;
5. tingkat kemahalan;
6. Panjangnya jalan-jalan yang diurus oleh daerah;
7. panjangnya saluran pengairan yang diurus oleh daerah;
8. hal apakah daerah itu seluruhnya atau sebagian terdiri dari pulau-pulau.

c) Ganjaran, subsidi, dan bantuan yang diberikan kepada daerah dalam hal-hal tertentu. Kebijakan pemberian number pembiayaan kepada daerah tersebut terdiri dari pemberian kewenangan perpajakan dengan tambahan pajak pusat yang diserahkan kepada daerah, bagi hasil pajak serta ganjaran, subsidi dan bantuan. Bagi hasil pajak tersebut tidak dibagikan kepada daerah berdasarkan prinsip *by origin* melainkan dengan prinsip *by formula* (terdiri dari delapan faktor yang menjadi dasar kriteria pembagian). Ternyata pelaksanaan undang-undang ini mengalami kesulitan, terutama dalam menerapkan sistem bagi hasil pajak negara (butir b. di atas), Pembagian kepada daerah berdasarkan delapan faktor tersebut sulit dihitung, sedangkan data yang diperlukan untuk menghitungnya juga sulit diperoleh tepat pada waktunya. Karena kesulitan tersebut pada tahun 1965 praktis Undang-undang Nomor 32 Tahun 1956 ditinggalkan, walaupun sebagian ketentuan Undang-undang itu yaitu penyerahan pajak negara tertentu men-

jadi pajak daerah (butir a. di atas) tetap dilaksanakan. Sedangkan pemberian ganjaran/ subsidi, dan sumbangan (butir c. di atas) juga dilaksanakan, walaupun isinya berbeda dengan yang diatur dalam undang-undang tersebut

## 2. Kebijakan Pembiayaan Daerah Sejak 1965 /

Karena sebagian kebijaksanaan Undang-undang Nomor 32 Tahun 1956 tersebut khusus-nya bagi hasil pajak serta ganjaran, subsidi dan bantuan, tidak dapat dilaksanakan, maka untuk mengisi kekosongan kemudian diterapkan berbagai kebijaksanaan, yaitu:

- a) Penyerahan tambahan 3 pajak negara kepada daerah, yaitu Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor, Pajak Radio dan Pajak Bangsa Asing (Undang-undang Nomor 10 Tahun 1968). Dengan tambahan ini, maka pajak negara yang diserahkan kepada daerah menjadi 11 pajak.
- b) Subsidi Perimbangan Keuangan Daerah Otonom (SDO) diberikan sebagai pengganti bagi hasil pajak tersebut di atas. Plafon ditentukan oleh pemerintah pusat, sedangkan pembagiannya semula didasarkan pada prinsip *by formula* dengan menggunakan 8 faktor tersebut di atas. Oleh karena ternyata sulit dilakukan, kemudian pembagian didasarkan pada perimbangan jumlah pegawai daerah otonom. Hal ini sejalan dengan penggunaan SDO yang diarahkan kepada gaji pegawai daerah otonom. Selain itu ditambahkan ugress untuk belanja nonpegawai, yang kemudian dipergunakan untuk subsidi biaya operasional (untuk sekolah dasar negeri dan rumah sakit urn urn daerah) serta ganjaran untuk Dati I, Dati II kota administratif, kecamatan, dan sebagainya.
- c) Sebagai pengganti ganjaran/ subsidi dan bantuan kemudian diperkenalkan Program Bantuan Inpres sejak tahun 1969. Dalam perkembangannya timbul tujuh

I Program Bantuan Inpres, termasuk Inpres I Dati I yang merupakan modifikasi dari pemberian Alokasi Devisa Otonomis (ADO/tahun 1968) dan Sumbangan Pemerintah Pengganti Alokasi Devisa Otonomatis (SPP-ADO/tahun 1970).

I Bagi hasil beberapa penerimaan negara bukan pajak diperkenalkan pada tahun 1970 yang dibagikan berdasarkan prinsip *by origin*, seperti *royalty* dan *license fee* di bidang kehutanan dan pertambangan. Sebehimnya terdapat bagi hasil penerimaan pajak dalam bentuk IPEDA yang kemudian menjadi Pajak Bumi dan Bangunan (PBB).

i Pinjaman kepada daerah dimulai dengan bantuan uang muka IPEDA (tahun 1969), Bantuan Inpres Pasar (tahun 1976) dan pinjaman lain (tahun 1978).

#### 1. Alokasi Pembiayaan Pembangunan Daerah

seperti telah dikemukakan di atas, kebijaksanaan pembiayaan daerah yang berlaku saat ini mencakup hal-hal sebagai berikut:

1. Penyerahan sumber pajak kepada daerah untuk dipungut sebagai pajak daerah, termasuk retribusi daerah dan pendapatan lain. Pendapatan ini sering disebut sebagai "Pendapatan Asli Daerah" (PAD).

2. Subsidi/Bantuan pusat kepada daerah dalam bentuk Subsidi Daerah Otonom (SDO) dan Bantuan Inpres.

Bagi hasil pajak dan bukan pajak, seperti Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) serta *royalty* dan *license fee* pertambangan dan kehutanan.

1 antara seluruh sumber pembiayaan daerah tersebut yang paling dominan adalah subsidi/bantuan pusat kepada daerah. Selama ini telah disediakan satu jenis subsidi rutin, yaitu Subsidi Daerah Otonom (SDO), dan tujuh jenis bantuan pembangunan, yaitu:

**Tabr 1**  
**Proporsi Penerimaan Daerah Menurut Jeni\***  
**Penerimaannya Selama PELITAIV\***  
(1984/85 »/d 1988/89)

No	Ur.l.n	Jumlah	%
		(Mily. Rp)	
1	PENDAPATAN ASLI DAERAH (PAP)	a,908.i	13.6
	a. Pajak Dawah	2,211.0	10,3
	b. FtrftHMiDaerah	266.4	.1,2
	c. Lat* Perutahaan DMrah	76.0	0.4
	d. Panefmnan Dtnu Oaerah	160,2	0.7
2	BAQI HASIL PAJAK & BUKAN PAJAK	382.0	1.6
	a. luran Pwnbanflunan Daerah (IPEDA)/ajak Bumi dan Bangunan (PBBJ	241.5	1.1
	b. luran HasHHutan(IHH)	132,3	0.6
	c. luran Hak PenguMhaan Hutan (IMPH)	16.2	0.1
3	SUBSIDI/BANTUAN PUSAT	18,160,5	64.6
	a. SubiUJDa«whOlonprn(SDO)	1C.B34.8	56,6
	b. Bantuan INPRES*	5,325.7	24.8
	JUMLAH	21,461.6	100.0

#### Catatan:

\*AngKa PAD dan bagl hasH harty" untuk Da» I, Mdanfkan SutaId\*bantuan untuMDatlIdanDatlll.

~Tklaktarmaiuk dana yang dipuutkanubar Rp,81,6juU<

#### Sumbtr

1) Nota Keuangan 1988/1989.

2) BadanAnaKn KvuanganNagara. Par-krodNan, Ntraca Pambayaran, Dap. Keuangan.

- Bantuan Inpres Dati I;
- Bantuan Inpres Dati II;
- Banhian Inpres Desa;
- Bantuan Inpres Sekolah Dasar;
- Bantuan Inpres Kesehatan;
- Bantuan Inpres Penghijauan dan Reboi-sasi;
- Bantuan Inpres Penunjang JaJan dan Jembatan;

Sebenarnya ada satu jenis lagi, yaitu Bantuan Inpres Pembangunan dan Pemugaran Pasar, akan tetapi sifatnya sebenarnya bukan bantuan (*grant*) melainkan pinjaman (*loan*). Dalam pembahasan selanjutnya akan dititikberatkan pada bantuan yang bersifat *grant* saja.

Subsidi/bantuan tersebut merupakan bagian terbesar dari anggaran daerah. label 1, menunjukkan bahwa selama Pelita IV (1984/ 1985 s/d 1988/1989) pemerintah telah memberikan subsidi/bantuan sebesar Rp 18,2 trilyun atau 84,6% dari seluruh penerimaan daerah. Sedangkan sisanya terdiri dari pe-

jak/bukan pajak dari kabupaten/kotamadya tingkat II tidak lebih besar dari propinsi daerah tingkat I. Apabila diasumsikan bahwa penerimaan PAD dan bagi hasil yang diterima oleh daerah tingkat II sama dengan yang diperoleh daerah tingkat I, maka persentase subsidi/bantuan masih sekitar 75%. Dari data tersebut dapat disimpulkan bahwa subsidi /bantuan mempunyai peranan yang dominan di dalam pembiayaan pembangunan daerah.

Subsidi/bantuan tersebut dapat dikelompokkan di dalam "bantuan umum" (*block grant*) dan "bantuan khusus" (*specific grant*).

Profil Bantuan Umum dan Bantuan Khusus Menurut Tahun Anggaran Selama PEUTA IV

NO-	Jenis Bantuan	Jumlah (Mily.Rp)	%
1	Bantuan Umum	2.588.9	100
a.	Bantuan Inpres Daerah Tingkat 1 (Bagian yang diarahkan)	1.016.0	5.6
b.	Bantuan Inpres Daerah Tingkat II	1.082.1	5.9
c.	Bantuan Inpres Desa	491.8	2.7
2	Bantuan Khusus	16.649.7	85.8
a.	Bantuan Inpres Daerah, Tingkat 1 (Bagian yang ditetapkan)	401.0	2.2
b.	Bantuan Inpres Sekolah Dasar	1.357.0	7.4
c.	Bantuan Inpres Sarana Kesehatan	404.3	2.2
*	Bantuan Inpres Penghijauan dan Reboisasi	131.8	0.7
3	Subsidi Daerah Otonom (SDO)	12.840.6	70.8
	Jumlah Bantuan	25.888.6	100.0

\*Angka Fincana (APBN).

penerimaan daerah (PAD) sebesar Rp 2,9 trilyun atau 13,6% serta bagi hasil pajak dan bukan pajak (*revenue sharing*) sebesar Rp 0,39 trilyun atau 1,8%. Data PAD dan bagi hasil pajak/bukan pajak ini hanya untuk propinsi daerah tingkat I, sedangkan data untuk kabupaten/kotamadya daerah tingkat II tidak tersedia datanya. Namun begitu penerimaan PAD dan bagi hasil pa\*

Dalam hal bantuan umum pemerintah daerah mempunyai kebebasan (diskresi) yang lebih besar di dalam menentukan penggunaannya. Bantuan ini dapat dipergunakan untuk berbagai program sesuai prioritas daerah di dalam batas-batas pengarahan umum dari pemerintah pusat. Sedangkan dalam hal bantuan khusus, kebebasan pemerintah daerah tersebut agak terbatas ka-

**Struktural Bantuan Umum dan Bantuan Khusus\* Menurut Tahun Anggaran Selama 2 Tahun Pertama PEUTA V (tahun 1969/1 WO dan 1WKY1991)**

1.	Jenis Bantuan	Jumlah (Miliar Rp)	%
	Bantuan Umum	1,764.4	15.4
	Bantuan Inpres Daerah Tingkat I (Bantuan yang diarahkan)	810.0	7.1
	Bantuan Inpres Daerah Tingkat II	661.8	5.8
	Bantuan Inpres Desa	292.6	2.5
	Bantuan Khusus	9,706.6	84.6
	Bantuan Inpres Daerah Tingkat I (Bagian yang ditetapkan)	-	.
	Bantuan Inpres Sekolah Dasar	469.5	4.1
	Bantuan Inpres Sarana Kesehatan	593.0	2.6
	Bantuan Inpres Penghijauan dan Reboisasi	49.3	0.4
	Bantuan Inpres Penunjang Jalan dan Jembatan	973.9	8.5
	Subsidi Daerah Otonom (SDO)	7,920.8	69.0
	Jumlah Seluruh Bantuan	11,470.9	100.0

Ware \*Angka\* Rincian (APBNJ).

na penggunaan dana tersebut sudah diten-kan oleh pemerintah pusat untuk program tertentu saja, seperti untuk sekolah dasar, iskesmas, penghijauan/reboisasi, penun-gan jalan (kini diubah menjadi pemindah-jalan) dan sebagainya. Dalam bantuan umum ini biaya satuan biasanya ditetapkan oleh pemerintah pusat, walaupun pemerintah daerah masih mempunyai keleluasaan untuk menentukan hal-hal lain seperti misalnya penetapan lokasi proyek.

Perbandingan antara jumlah bantuan umum dan bantuan khusus menunjukkan bahwa bantuan khusus masih lebih dominan. Tabel 2A dan Tabel 2B menunjukkan 85,8% dari seluruh subsidi/bantuan yang disediakan selama Pelita IV merupakan bantuan khusus, sedangkan bantuan umum hanya sebesar 1,2% saja.

Namun dilihat dari perkembangannya, bagian bantuan khusus cenderung mengalami penurunan, sedangkan bantuan umum tampaknya mengalami kenaikan. Tabel 3 menunjukkan kecenderungan tersebut

secara lebih terperinci. Bantuan umum tampak meningkat walaupun peningkatan ini lebih banyak disebabkan penyesuaian jumlah penduduk dan jumlah desa, sedangkan alokasi per penduduk dan per desa dipertahankan pada tingkat yang sama. Bantuan khusus secara keseluruhan memang juga cenderung menaik. Kenaikan ini disebabkan oleh kenaikan SDO dan Inpres Penunjang Jalan/Jembatan sedangkan Inpres lainnya pada umumnya cenderung menurun. Sebagian besar SDO diperuntukkan untuk membayar gaji pegawai daerah otonom, karena itu wajar apabila setiap tahun meningkat sejalan dengan peningkatan jumlah pegawai dan tingkat gajinya. Sedangkan peningkatan Inpres Penunjang Jalan dan Jembatan diarahkan untuk mempercepat pembangunan jalan/Jembatan di daerah yang sarana transportasinya belum memadai. Inpres lainnya terutama Inpres Sekolah Dasar dan Inpres Kesehatan tampak menurun. Hal ini disebabkan karena prasarana fisik relatif sudah terpenuhi sehingga tidak lagi diperlukan penyediaan dana investasi

Tat»)3

Proposi Bantuan Urmim dan B\*ntu\*n KhtMus ScJwiui PEUTAV

Tahun Anggaran	Bantuan Umuni (MUv.Rp)	%Kenalkan	Bantuan Khusus (Mily,Rpi)	%K« .,to
<b>P.HUIV</b>				
1984/1985	465.0	—	2,274.8	—
1985/1986	462.6	(0.5)	3^65.8	43.6
1986/1987	519.9	12.4	3,386.8	3.8
1987/1986	528,8	1.7	3.199.9	, (5-6)
1988/1989*	513 2,469.%	(2-9)	3,512.3 15.660.4	10.0
<b>P*WaV</b>				
1989/1990*	706.0	37.6	4,118.0	16.9
1990/1991*	1,058.4	49.9	5,586.5	35.7
	1,764.4		9,704.5	
<b>BantunKhtMM</b>				
Tahun Anggaran	Inprw Penunjang Jalan dan SDO (Muly.Rp)	% Kenaikan	Inpre« Lainnya (Mily. Rp)	%Kanalkan
<b>PvIKalV</b>				
1984/1985	1,913.6	—	361.0	«•
1985/1986	2,545.5	33.0	634.6	75.8
1986/1987	2,766.7	8.7	543.6	(14.4)
1987/1988 1988/1989*	2,935.0 3,193.8	6.1 ' 8.8	190.4 239.6	(65.0) 25.8
	13.354.6		1.989.4	
<b>P»;tUV</b>				
1989/1990	3,686.6	21.7	231.4	(3.4)
1990/1991	5.006,1	56.7	801.4	150.8
	6,694.7		811.8	

Anglw Rtrncana (AP8N).

dalam skala besar, Yang justru diperlukan pada tahap sekarang ini adalah biaya operasi dan pemeliharaan untuk mempertahankan serta meningkatkan mutu pelayanan. Karena itu sebagian besar dana Inpres diarahkan untuk biaya operasi dan pemeliharaan yang belum sepenuhnya dapat disediakan di dalam SDO.

Setiap subsidi/bantuan tersebut mempunyai kriteria alokasi sendiri-sendiri. Bantuan Inpres daerah tingkat I disediakan secara pro-rata sebesar Rp 10 milyar kepada masing-masing daerah tingkat I, kecuali untuk empat daerah tingkat yang besar diberikan masing-masing Rp 12 milyar.; Alokasi ini diubah sejak tahun anggaran:

'89/1990 di mana seluruh daerah tingkat I memperoleh jumlah yang sama sebesar Rp

1 milyar dan sejak tahun 1989/1990 sebesar

Rp. 18 milyar per Dati I dengan tambahan

jumlah sesuai dengan luas wilayah masing-

masing. Perlu ditambahkan bahwa sejak tahun 1989/1990 bantuan Inpres DaH II tidak

dibedakan antara bantuan yang dia-

kan dan bantuan yang ditetapkan, me-

nyatakan seluruhnya merupakan bantuan yang diarahkan. Hal ini menyebabkan sifat

tidak *ock grant* dari bantuan tersebut menjadi

lebih besar. Alokasi bantuan Inpres daerah

tingkat II didasarkan atas perbandingan jumlah penduduk masing-masing daerah tingkat II.

Dengan perkataan lain Bantuan Inpres Daerah Tingkat II merupakan bantuan per kapita. Sedangkan Bantuan Inpres Desa juga dialokasikan secara pro-rata, sehingga setiap desa memperoleh jumlah bantuan yang sa-

Alokasi bantuan khusus dilaksanakan dengan mempertimbangan perkiraan kebutuhan setiap daerah. Untuk Bantuan Inpres Sekolah Dasar tentu saja faktor seperti jumlah sekolah, jumlah kelas, jumlah murid, jumlah guru, dan sebagainya merupakan dasar data yang dipertimbangkan dalam mengalokasikan bantuan tersebut. Hal ini merupakan refleksi dari perbandingan jumlah anak usia sekolah dasar di setiap daerah. Selain dalam alokasi Bantuan Inpres Kesehatan, Penghijauan dan Reboisasi, serta penunjang dan faktor-faktor yang menunjukkan kebutuhan masing-masing daerah menjadi bahan pertimbangan dalam pengalokasian dana.

Tabel 4 dan Tabel 4A memberikan gambaran mengenai alokasi seluruh bantuan Inpres, baik umum maupun khusus/ selama kepemimpinan IV. Dalam tabel tersebut disajikan jumlah bantuan keseluruhan, jumlah per kapita dan jumlah per kilometer persegi luas *real* setiap daerah tingkat I. Secara absolut

impaknya hampir 40% dari seluruh bantuan teralokasi ke Pulau Jawa, 25% ke Pulau Sumatra, masing-masing 10% ke Kalimantan



dan ke Sulawesi, sedangkan selebihnya  $\pm 15\%$  untuk daerah lainnya.

Kalau dilihat alokasi per kapita, maka gambarnya agak berbeda. Secara nasional rata-rata alokasi bantuan per kapita adalah Rp 31 ribu. Ternyata hanya Pulau Jawa yang memperoleh alokasi di bawah rata-rata, yaitu Rp 19 ribu, sedangkan daerah lainnya di atas rata-rata, yaitu Rp 40 ribu (Sumatra), Rp 67 ribu (Kalimantan), Rp 47 ribu (Sulawesi), dan Rp 60 ribu (daerah lainnya). Apabila diamati lebih teliti ternyata daerah-daerah yang relatif belum berkembang mendapat jumlah per kapita yang lebih besar. Timor-Timur misalnya, memperoleh lebih dari Rp 100 ribu per kapita, sedangkan Bengkulu, Kalimantan Tengah, Kalimantan Timur, Kalimantan Selatan, Sulawesi Tenggara, Maluku, dan Irian Jaya mendapat lebih dari Rp 75 ribu per penduduk, sedangkan daerah lainnya mendapat di bawah Rp 75 ribu per kapita. Dalam alokasi ini memang terdapat sedikit inkonsistensi, apabila diperhatikan bahwa daerah yang lebih maju seperti Kalimantan

Timur dan Kalimantan Selatan mendapat Rp 75 ribu per kapita sedangkan daerah yang kurang maju seperti Sulawesi Tengah, Nusa Tenggara Barat, dan Nusa Tenggara Timur hanya memperoleh kurang dari Rp 75 ribu per penduduk. Hal ini terjadi karena adanya ketentuan batas minimum bantuan untuk daerah yang jumlah penduduknya relatif sangat sedikit. Ketentuan ini memang menguntungkan daerah dengan jumlah penduduk yang kecil.

2

Alokasi bantuan per km luas area! memberikan kesimpulan yang berlainan pula. Rata-rata nasional jumlah bantuan per km adalah 2,8 juta. Jawa, Sumatra, dan Sulawesi memperoleh bantuan di atas rata-rata yaitu masing-masing Rp 15,2 juta (untuk Jawa) dan 30 juta (untuk Sumatra dan Sulawesi). Sedangkan Kalimantan dan Indonesia Timur mendapat jumlah di bawah rata-rata nasional yaitu masing-masing Rp 1,0 juta dan Rp 1,3 juta. Alokasi ini mencerminkan kepadatan penduduk dari setiap daerah tingkat

TafaaU  
Motive! Saluruh Bantuar InprM Selama Pelfbi IV  
(1964/19658/01988/1969)

No.	Prop./DatJ 1	Jumlah (Mily. Rp)	P»r Kapita (Mily. Rp)	Pw Kapita (Mily. RP)	Per Km2 (Ribu RP)
1.	DI Aceh	1675	3.2	533	3,031.1
2.	Sumatra Utara	310.3	5.8	315	4,363.6
3.	Sumatra Barat,	199.4	3.7	52.1	4,005.8
4.	Riau	136.1	2^	49.8	1,439.3
5.	Jambi	129.6	2.4	69.0	2,864.9
6.	Sumatra Selatan	208.6	3.9	36.2	2,013.7
7.	Lampung	1,175.5	35	26.6	5,263.2
	Bengkuki	100.3	1.9	97.7	4,736.5
8. 9.	Sumatra	1,427.7	26.8	40.9	3,014.5
	OKI Jakarta	219.3	4.1	25.0	371,694.9
10.	Jawa Barat	601.9	11.3	18.6	13,000.0
11.	Jawa Tengah	557.9	10.5	20.2	16,310.0
12.	DI Yogyakarta	100.7	1-9	33.4	31,776.6
	Jawa Timur	529.6	9.9	16.4	11,051.3
13.	Jawa	2,009.4	37.7	19.3	15,201.2
	Kalimantan Barat	164.9	3.1	55	1,123.6
16.	KaUmantan Tengah	116.7	2,2	97.5	764.7
16.	Kalimantan Timur	112.9	2.1	64.9	557.7
17.	Kalimantan Satatan	153.7	2.9	70.8	4,081.5
	Kalimantan	546.5	10.3	66.9	1,016.5
18.	Sulawesi Utara	126.4	2.4	53.5	6,749.7
19.	Sulawesi Tengah,	114.6	2.2	70.7	1,643.6
20.	Sulawesi Tenggara	102.1	1.9	84.6	3,667.8
	Sulawesi Setatan	227.5	4.3	33.1	3,125.8
21.	Sulawesi	572.6	10.8	47.4	3,026.2
	Bai	115.0	2.2	42.1	20,679.7
23.	NTB	137.8	2.6	44.3	6,649.9
24.	NTT	147.2	2.8	45.7	3,074.6
25.	Timor Tlmur	97.8	1.8	147.2	6,575.2
26.	Maluku	131.3	2.5	77.2	1,762.3
27.,	Irian Jaya	138.7	2.6	95.3	328.7
	Indonnia Tlmur	767.8	14.4	59.6	1,312.7
	Saluruhnva	5,325.7	100.0	31.0	2,774.7

.Sumbw. Dfректорат Jenderal Anggaran.

No.	PropTDattl	Jumtah (JuURp)	V	ParKaptB (Juta Rp)	ParKm2 (Juta Rp)
1.	DI Aoah	103.500,33	3,30	30.441,27	1,87
/	Sumatra Utara	174.052,46	5,55	16.420,04	2,46
S.	Sumatra Barat	101.562,7\$	3,24	25.390,70	2,04
1.	Riau	86.716,72	2,63	29.572,24	0,94
6.	Jamb)	77.464,75	2,47	36.887,50	1,72
5.	Sumatra Salatan	130.672,17	4,17	21.076,16	1,26
f.	Lampung	63.759,13	2,03	* 57.962,85	3,01
9.	Bengkuki	94.416,71	3,01	12.589,16	2,83
	Sumatra	634.167,06	20,60	22.009,68	1,76
	OKI Jakarta	137.598,95	4,39	14.484,10	233,22
10.	Jawa Barat	339.391,02	10,82	9.806,99	7,33
11.	Jawa Tengah	315.323,65	10,06	11.025,30	952
12.	CM Yogyakarta	57.815,45	1,84	18.650,15	18,24
	Jawa Timur	345.406,77	11,02	10.341,52	751
13-	Jawa	1.195.535,84	38,13	15.772,24	9,04
	Kalimantan Baret	104.327,47	3,33	32.602,33	0,71
15.	Kalimantan Tengah	67.746,42	2,16	52.112,63	0,44
16.	Kalimantan Timur	82.355,19	2,63	32.942,06	2,19
	Kalimantan Setetan	62.627,23	2,00	32.962,71	0,31
17.	Kalimantan	317.056,31	10,11	36.624,30	0,59
	Sulawesi Ufara	79.317,10	2,53	31.726,64	4,17
19.	Sulawesi Tengah	77.248,76	2,46	42.915,98	MI
20.	Sulawesi Tenggara	126.305,74	4,03	17.542,46	1,74
21,	Sulawesi Selatan	65.852,06	2,10	50.655,45	2,36
	Sulawesi	340.723,68	11,12	27.244,04	134
	Bafc	68.635,55	2,19	24.512,70	2,34
23.	NTS	73.296,90	2,34	22.211,18	3,63
24.	NTT	103.025,28	3,29	30.301,55	2,15
25.	Timor Timur	67.671,05	2,16	37.595,03	0,91
26.-	Maluku	66.718,97	2,13	41.699,36	0,16
27.	Irian Jaya	60.619,51	1,93	96.599,30	4,08
	Indonesia Timur	439.967,26	14,03	32.360,53	0,75
	Seluruhnya	3.135.450,15	100,0	21.043,29	1,03

Jumba: Direktorat Jenderal Anggaran.

I. Namun demikian tidak berarti bahwa terdapat kesenjangan, karena alokasi dana tersebut tidak dapat dikaitkan begitu saja hanya dengan luas wilayah, tetapi yang penting adalah luas daerah yang dapat dibangun dalam suatu wilayah (pulau) tertentu.

Sebagian besar Subsidi daerah Otonom diperuntukkan bagi pembiayaan gaji pegawai daerah otonom, dan sebagian kecil untuk membiayai kegiatan operasional dan pemeliharaan seperti untuk sekolah dasar, rumah sakit daerah, kota administratif, kecamatan dan sebagainya. Oleh karena itu maka alokasinya ditentukan oleh jumlah pegawai daerah otonom, yang merupakan refleksi dari jumlah penduduk daerah yang bersangkutan. Hal ini tampak pada Tabel.5, dan Tabel 5A di mana sekitar 50% dari alokasi SDO diterima oleh daerah-daerah di Pulau Jawa. Sedangkan selebihnya teralokasi untuk Sumatra (20%), Kalimantan (6%), Sulawesi (10%), dan daerah lainnya (11%).

Dilihat dari alokasi per kapita untuk Pelita IV tampak bahwa rata-rata nasional adalah Rp 74,4 ribu. Untuk wilayah Indonesia Timur alokasi per kapita di atas rata-rata nasional, yaitu Rp 111,2 ribu, sedangkan untuk daerah lainnya berada di bawah rata-rata nasional, yaitu Sumatra (Rp 74,0 ribu), Jawa (Rp 65,0 ribu), Kalimantan (Rp 96,7 ribu), dan Sulawesi (Rp 101,5 ribu). Proporsi alokasi ini tampak sama dengan alokasi dana Inpres. Sedangkan untuk 2 tahun pertama Pelita V, rata-rata nasional adalah Rp 53,1 ribu, sedangkan yang berada di atas rata-rata nasional adalah Indonesia Timur (Rp 50,3 ribu), Sulawesi (Rp 55,0 ribu), dan Kalimantan (Rp 54,0 ribu).

Begitu pula dengan alokasi per km<sup>2</sup> luas area), kesimpulan yang dapat ditarik tidak jauh berbeda dengan alokasi untuk bantuan Inpres. Dalam hal ini hanya Jawa yang memperoleh alokasi di atas rata-rata, yaitu Rp 57 juta dibandingkan dengan rata-rata nasional sebesar Rp 6,7 juta per km<sup>2</sup>. Sedangkan daerah lainnya memperoleh alokasi

di bawah rata-rata yaitu Sumatra Rp 5,5 juta, Kalimantan Rp 1,5 juta, Sulawesi Rp. 6,5 juta, dan daerah lainnya Rp 2,5 juta.

#### *E Analisis atas Alokasi Sumber Pembiayaan Pembangunan daerah*

Memang tidak keliru apabila dikatakan bahwa pembangunan nasional adalah juga pembangunan daerah. Seluruh pembangunan, apakah itu dilakukan oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan bahkan swasta, pada hakikatnya semua berlokasi di daerah. Pembagian pemerintah pusat dan pemerintah daerah sebenarnya didasarkan atas pertimbangan efisiensi semata-mata.

Ada kegiatan-kegiatan yang lebih efisien apabila dilakukan secara sentralisasi, namun ada pula kegiatan-kegiatan yang lebih efisien apabila didesentralisasikan. Dalam kondisi seperti itu timbul pembangunan nasional yang dilakukan oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Namun seluruh kegiatan pembangunan itu pada dasarnya mempunyai tujuan yang sama, yaitu untuk menyempurnakan pelayanan masyarakat dalam rangka meningkatkan kualitas hidup masyarakat. Untuk mengefektifkan pencapaian tujuan dengan sendirinya seluruh upaya pembangunan, baik yang dilakukan oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan swasta, harus sinkron satu dengan lainnya.

Walaupun demikian, pembangunan nasional dan pembangunan regional kadang-kadang berbeda di dalam pendekatannya. Pembangunan nasional sering dilakukan dengan pendekatan sektoral sedangkan pembangunan daerah umumnya dilaksanakan dengan pendekatan regional.

Pendekatan sektoral biasanya diawali dengan penetapan target nasional. Setelah target ditetapkan kemudian dipilih di daerah mana saja kegiatan itu dilakukan. Biasanya yang dipilih adalah daerah-daerah yang mempunyai sumber daya (faktor endowment) yang cocok untuk mencapai target tersebut.

tfisalkan, target nasional di sektor pertanian adalah swasembada pangan, sehingga pro-luksi tanaman pangan harus meningkat 5% lap tahun. Untuk mencapai target nasional tersebut tentu saja perlu dipilih daerah-daerah yang mempunyai kesuburan tanah, urah hujan, dan faktor lainnya cocok untuk trod uski padi dan palawija. Dengan de-nikian dapat terjadi pendekatan ini akan menyebabkan daerah-daerah yang memiliki umber daya sangat minim tetap tertinggal.

Pendekatan regional mempunyai strategi

- ang agak berbeda. Pendekatan ini umum-lya didahului dengan meninjau sumber laya yang dimiliki oleh daerah yang akan likembangkan. Setelah sumber daya yang da di daerah tersebut diketahui kemudian lilakukan penelidan sektor mana saja yang l a pat dikembangkan di daerah tersebut. ^isalkan, suatu daerah mempunyai sumber iaya yang sesuai untuk pembangunan peter-lakan karena mempunyai daerah penggem-•alaan yang luas dengan didukung oleh etrampilan masyarakatnya di bidang ini. Jntuk daerah ini mungkin dapat dipilih ektor peternakan dan sektor industri peng-ilahan hasil peternakan (*dairy-product indus-ry*) untuk dikembangkan. Kedua pende-atan pembangunan ini tampak berbeda, eta pi sal ing mengisi antara pendekatan •errumbuhan (*growth*), dan pendekatan pe-nerataan (*equalisation*).

Distribusi subsidi/bantuan pemerintah msat kepada daerah seperti telah diuraikan li atas, sebagian besar subsidi/bantuan ter-ebut memang tera lokasi ke daerah berpen-luduk padat karena pelayanan masyarakat eyogianya berada dalam lokasi yang benar-

- enar membutuhkan jasa tersebut, sehingga lengan sendirinya kebutuhan pelayanan kan lebih tinggi di daerah yang berpen-luduk padat.

- Namun demikian di daerah yang berpen-uduk kurang padat justru memperoleh lokasi per kapita yang lebih besar. Ke-yataan ini menunjukkan adanya upaya eningkatan pembangunan di daerah yang

belum padat penduduk melalui instrumen alokasi subsidi/bantuan tersebut.

Tantangan yang dihadapi adalah bahwa alokasi dana yang lebih besar ke daerah yang belum berkembang umumnya belum dapat diserap secara optimal karena adanya keter-batasan kemampuan tenaga terampil baik swasta maupun instansi pemerintah, mau-pun jaringan sis tern jaringan komunikasi yang memadai sebagai sarana perhubungan yang sangat dibutuhkan untuk kelancaran pembangunan.

Di samping faktor penduduk/luas wila-yah juga menjadi faktor lain yang digunakan dalam menetapkan kriteria alokasi tersebut. Dalam hubungan ini institusi dan manpower di daerah perlu dikembangkan untuk me-mungkinkan dana yang lebih besar dapat didistribusikan ke daerah yang bersangku-tan. Hal ini tentu menyangkut sistem insentif agar tenaga kerja yang baik bersedia bekerja di daerah tersebut. Peranan masyarakat/ swasta juga sangat perlu ditingkatkan, karena investasi publik tidak dapat berdiri send-in tanpa didukung investasi swasta. Justru investasi publik ini sekadar mengedarkan prasarana agar mendorong investasi swasta di suatu daerah.

Dalam hal ini faktor yang penting adalah . penyempurnaan sistem kepegawaian ter-masuk penggajian serta insentif lain berupa /perangkat peraturan yang merhungkinkan badan usaha/industri tertentu mendapat ke-mudahan dalam menempatkan usahanya di

daerah yang bersangkutan.

Apabila institusi dan *manpower* tersebut sudah memadai, keleluasaan . lebih besar dapat diberikan kepada daerah untuk me-nenrukan penggunaan subsidi/bantuan tersebut sesuai kebutuhan dan aspirasi daerah. Sementara ini seperti telah disinggung di *alas specific grant* lebih dominan dari *block grant*. Pada tahap pertama hal ini memang diperlukan justru untuk memberikan pelayanan yang merata kepada masyarakat khususnya jasa pendidikan dasar dan kese-hatan masyarakat, samp a i mencapai kebu-

**Trials**  
**AJokMI Subsidi DMrah Otonom (SDO) Selama PELITA IV**  
**(1984/1986 »/d 1988/1989)**

Mo.	PropJDattl	Jumlah (MHy. RP)	●	PerKapHapttbuRp)	
1.	HA «h	270.5	2.1	85.8	4,883.4
• 2.	Sumatra Utara	807.8	6.3	61.3	11,411.7
a	Sumatra Barat	357.1	2.8	93.0	7.173
i 4.	Riau	200.9	1.6	73.3	2.124.5
• 5.	Jamb)	163.6	1.3	86.2	3.841.7
8.	Sumatra Selatan	371.5	2.9	64.3	3.582.9
7.	Lampung	318.3	2.5	47.8	9.556.5
e.	Bengkulu	102.7	0.8	99.1	4.85t.7
	Sumatra	2-592.4	20.2	74.0	9.473,7
a..	OKI Jakarta	635.2	4.9	75.0	1,076,610.2
10.	Jawa Barat	1,846.4	14.4	56.5	39,879.0
it.	Jawa Tengah	1,979.1	15.4	71.4	57,858.3
ia	CD Yogyakarta	296.7	2.3	99.0	94,256.9
13.	Jawa Timor	2,018.9	157	62.g	42,128.9
	Jawa	6,778.3	52.8	65.0	51,278.1
14.	Kalimantan Barat	235.3	1A	78.8	1,603.3
15.	KaBmanlan Tengah	155.0	1.2	128.8	1,015.7
1ft	Kalimantan Timur	166.6	1.3	95.1	823.0
17.	'Kalimantan Selatan	239.1	1.9	1077	6,348.9
	Kalimantan	7796.0	6.2	96.7	1,475,5 ^
1ft	Sulawesi Utara	317.0	2.S	131.6	16,664.0
19.	SulawMI Tengan	176.2	1.4	108.5	2,527.0
go.	Sulawett T«nggara	144.7	1.1	119.5	5^26.5
81.	SulawettSeletan	592.4	4.6	86.1	8,139.5 -
	Sutaweel	1,230.3	9.6	101.5	8,502.1
22.	Bal	256.8	2.0	93.8	46,1787
21	Nusa Tenggara Barat	230.9	1.8	73.8	11,477.9
24.	NuaM Tenggara Timuf	324.7	2..S	100.8	6,782.1
25.	Timor TImur-	110.4	0.9	165.4.	7,422.3
26.	Maluku '	173.7	1.4	101.8	2,331.4
27.	Irian Jaya	341.3	2.7	232.2	808.8
	bidones hi Timur	1,437.8	11.2	111.2	2,456.1
	ftauiiuhnya	12,834.8	100.0	74.4	6,688.9

Sumber Direktorat Jenderal Aoggaran

FabelSA  
**MokasI SubslidI D>rah Otonom (SDO) S«Uim« PEUTA V**  
**1989/1990 S/D 1990/1991}**

Ho.	PropJDM l	JunWah Jutaan	%''	ParKapfta(RllHinp)	P'rKm2(R<b<iRp)
1.	DIAceh	162.201,1	2,1	47.706,2	2..926,2
	Sumatra LHara	486.753,5	6,1	45.920,1	6.876,3
	Sumatra Barat	214.150,6	2,7	53.537,6	4.302,1
4.	Rtau	176.9fl2E	1,6	42.327,4	1.342,8
6.	Jambl	'99.825,6	1,2	47.536,1	2.222,1
&	Sumatra Selatan.	238.065,9	33,0	38.397,7	2.296,0
7.	Lampung	200.784,4	2,5	26.771,3	6.028,3
6.	Bengkulu	64.446,9	0,8	58.568,1	3.044,5
	Sumatra	1.592.210,4	20,1	42.057,2	3.364,0
g.	OKI Jakarta	304.812,9	3,8	32.085,6	516.632,0
m	JM« Barat	1.119.320,6	14,1	32.350,3	24.175,4 '
11.	JawaTengah	1.182.944,6	14,9	41.361,7	34.583,0
12.	D'YogyaNarta	176.499,6	2,2	56.935,3	55.695,7
13.	Jawa Timur	1.221.413,3	15,4	36.569,3	25.487,5
	Jawa	4.004.991,0	50,5	36.675,7	30.297,9
14.	Kalmantan Barat	144.250,1	1,8	45.078,2	982,9
15.	Kalmantan Tengah	95.398,9	1,5	733.383,8	625,2
1ft	Kalmantan Timur	103.575,6	1,2	54.513,5	511,6
17.	Kalrmntan S'latan	143.638,8	1,3	57.455,5	3.814,1
	KafilmaMan	486.863,4	6,1	74.959,2	902,5
16.	Sulawesi Utara	UB7.378,1'	2,3	74.959,2	9.650,1
19.	SUawml Tengah	108.262,1	1,3	60.156,7	1.553,0
20.	SutaWoi Tenggara	89.996,7	1,1	69.228,2	3.250,6
21.	SutaWMI Selatan	357.983,3	1,8	49.719,9	4.918,6
	Sulawaat	743.640,2	9,3	saose.e	3.930,1
22.	BaH	152.571,3	1,9	54.489,7	17.435,9
23-	Nma Tenggara Barat	141.287,3	1,8	42.814,3	7.002,4
24.	Nuasa Tenggara Timur	183.785,1	2,3	54..054,4	3.8363
25.	Timor 'Hmur	203.395,4	2,5	290.564,9	13.674,6
26.	Mahjku	110.986,8	1,4	61.659,3	1.489,7 •
27.	(rkanjaya	, 301.1116,1	3,8	188.197,6	1.469,7
	bidonasbi Timur	1.092.152,0	13..7	80.3055,2	1.867,0
	Sclumhny	7.920.857,0	100,0	53.160,1	4.126,6

>umber. Direktorat Jenderal Anggaran

tuhan dasar (*basic needs*) di seluruh Indonesia. Setelah pemerataan pelayanan dasar ini tercapai *block grant* ini perlu makin lebih dominan dari *specific grant*, terutama untuk memelihara *asset* yang telah dibangun,

Pemberian keleluasaan di dalam menentukan penggunaan subsidi/bantuan tersebut (*expenditure discretion*) dilakukan secara bertahap sebanding dengan kemampuan institusi dan *manpower* daerah yang bersangkutan sendiri. Hal ini diperlukan agar upaya pemerataan ini dapat dikelola secara lebih efisien, sehingga di satu pihak pemerataan pelayanan masyarakat ini dapat tercapai dan di lain pihak pemerataan ini sendiri tidak terlalu menghambat pertumbuhan.

#### f. Beberapa Masalah

Secara garis besar nampak upaya pemerintah melalui pola distribusi dan alokasi pembiayaan yang disalurkan melalui sektoral maupun regional dapat menjawab tantangan pembangunan daerah.

Walaupun demikian, beberapa hal yang mungkin perlu mendapatkan perhatian agar pelaksanaan pembangunan Pelita IV ini akan lebih lancar lagi. Hal-hal yang menjadi perhatian kita adalah sebagai berikut:

##### 1. Masalah Keterpaduan Sistem Anggaran Nasional dengan Anggaran Daerah

Bahwa APBN dan APBD menganut tahun anggaran yang sama, Hambatan teknis yang sering dijumpai adalah sering pengesahan dokumen proyek APBD tidak dapat diberlakukan secara efektif pada awal tahun anggaran/karena masih menunggu efektifnya APBN dahulu yang berlaku setiap 1 April. Hal ini sangat berpengaruh kepada daya scrap proyek, karena keterlambatan pengesahan dokumen proyek yang bersangkutan.

##### 2. Keterpaduan Implementasi Proyek yang Sumber Dananya Berbeda-beda

Walaupun pada dasarnya pembangunan daerah dibiayai melalui APBN dan APBD, tetapi saluran distribusi data ini berbeda-beda baik yang dilaksanakan antarsektor maupun antardaerah. Masing-masing sumber dana mengisyaratkan adanya jadwal kegiatan sistem pencairan dana masing-masing, sehingga mustahil terjadi kesenjangan jadwal waktu antara satu dengan lainnya tergantung dari kesiapan masing-masing proyek. Untuk itu perlu adanya upaya ke arah keterpaduan berbagai kegiatan di tingkat pusat dan daerah tersebut misalnya melalui program khusus pembangunan prasarana perkotaan (IUIDP).

##### 3. Keterbatasan Sumber Dana Pemerintah

Penurunan penerimaan pemerintah dari sektor migas memberikan dampak kepada pola pengeluaran yang harus semakin efektif dan efisien. Penjadwalan kembali proyek-proyek dan penajaman prioritas pembangunan merupakan hal yang semakin mengurangi pembelanjaan barang publik oleh pemerintah. Oleh karena itu perlu adanya diversifikasi pembiayaan melalui partisipasi masyarakat.

Untuk ini perlu dipilih pelayanan yang dapat dipikul langsung oleh masyarakat dengan pola sebagai berikut:

a) Menerapkan pola otonomi pengelolaan terhadap unit-unit pelayanan pemerintah diperkirakan sudah mampu untuk membiayai dirinya sendiri (*cost recovery*) misalnya:

- Rumah Sakit
- Pasar/toko
- Sampah
- Airbersih
- Terminal penumpang
- Terminal barang, dan lain-lain



Unit-unit tersebut dapat dialihkan dari sistem pengelolaan oleh kedinasaan, menjadi sistem perusahaan yang bersifat analogi dengan sistem Perum, Perjan, atau Persero tergantung dari jenis pelayanannya. Dalam hal terdapat kesulitan teknis dapat pula dianut dengan mengubah peraturannya yang menghidarkan unit pelayanan tersebut memakai langsung penerimaannya tetapi dengan mengatur pola pertanggungjawabannya.

Pembelangan yang bersumber dari dana pemerintah (pusat + daerah) lebih dititik-beratkan kepada pembangunan prasarana dan sarana yang tidak dapat dipikul langsung oleh pemakai jasa walaupun pada gilirannya secara tidak langsung dapat ditarik melalui pajak. Misalnya: jalan, jembatan, bendungan, dan lain-lain.

Menata kembali sistem pembiayaan kepada masyarakat melalui mekanisme perpajakan dan retribusi, terutama pada tingkat pemerintah daerah. Pelayanan yang dapat langsung dinikmati secara eksklusif dapat ditarik melalui retribusi, sedangkan pungutan yang membebankan pada pelayanan yang bersifat umum ditarik melalui mekanisme perpajakan. Pelayanan jasa di daerah perkotaan, lebih dipacu kepada sistem pelayanan yang dapat dipikul langsung oleh masyarakat pemakai jasa. Dengan demikian sekaligus dibenahi kembali sistem tata ruang antara daerah perkotaan dan daerah pedesaan sebagai *hinterlandnya*.

#### • Struktur Organisasi Pelayanan

Sebagian tugas pemerintah antara pusat dan daerah telah dilaksanakan sejak berdirinya pemerintahan, kita, dengan menerapkan asas sentralisasi, desentralisasi, de-sentralisasi, dan perbantuan (*medebewind*). Di tingkat pusat dan daerah, unit-unit organisasi yang harus memberikan pelayanan telah

berkembang sedemikian rupa mengikuti ge-rak laju pertumbuhan ekonomi dan pembangunan, akan tetapi agar perkembangan struktur organisasi ini tidak menimbulkan adanya tumpang tindih pelayanan, kiranya perlu dievaluasi kembali tata nan unit-unit pelayanan ini agar lebih efektif dan efisien serta terwujud pelayanan yang sinkron dan mantap.

#### 5. Pencetakan Tenaga Trampil

Fungsionaris selaku abdi masyarakat yang mampu melaksanakan program pembangunan baik dari tingkat pusat sampai tingkat daerah perlu dipersiapkan secara komprehensif, agar mempunyai pola pikir dan pandangan yang searah dan lenterjemahkan peraturan-peraturan yang diperlukan untuk pelaksanaan pembangunan. Untuk itu, perlu dipikirkan adanya sistem pendidikan dan latihan yang terpadu bagi seluruh fungsionaris yang tersebar di segala sektor sampai daerah.

#### Kesimpulan dan Saran

##### Pertama:

Penerapan administrasi pembangunan di Indonesia perlu terus dikembangkan sampai kepada satuan unit terkecil pemerintahan, agar benar-benar dapat mempercepat proses pertumbuhan. Semangat *goal oriented* dengan skala prioritas yang terbaik perlu terus diseminasikan dalam jajaran administrasi pemerintahan untuk lebih meningkatkan pelayanan masyarakat

##### Kedua:

Pembaharuan administrasi dengan arah perkembangan organisasi serta optimasi unit-unit kerja tidak dapat dihindarkan,

##### Ketiga:

Pemaduan proses administrasi secara nasional perlu terus diaktifkan, sehingga antara

satu dengan lain unit pemerintahan bukan merupakan bagian-bagian yang terpisah, melainkan merupakan suatu rangkaian sistem dengan sub-sistem yang satu dengan lainnya terjalin hubungan kerja yang baku dan harmonis, sehingga dapat tercipta suatu sistem manajemen nasional.

*Keempat:*

Bahwa mekanisme distribusi dan alokasi APBN perlu dibarengi dengan penyempurnaan kelembagaan dan administrasi pemerintah pusat dan daerah termasuk penataan urusan-urusan yang dilimpahkan, sehingga sumber-sumber dana yang terbatas tersebut dapat dimanfaatkan secara efektif dan efisien.

*Kelima:*

Bahwa pendelegasian tugas-tugas fungsi dalam kerangka desentralisasi, hendaknya dapat diselaraskan dengan potensi daerah yang bersangkutan untuk melaksanakannya, terutama yang berkaitan dengan kemampuan administrasi pembangunan daerah bersangkutan.

*Keenam:*

Alokasi subsidi/bantuan, baik Subsidi daerah Otonom (SDO) maupun bantuan Inpres, diharapkan dapat berjalan sinkron dengan alokasi sektoral, sehingga dapat saling mengisi kesenjangan dana bagi daerah.

*Ketujuh:*

Untuk mempercepat pemerataan pembangu-

nan daerah perlu penyempurnaan institusi dan *manpower* di daerah yang belum berkembang. Untuk itu mungkin diperlukan adanya sistem insentif bagi tenaga kerja terdidik dan badan usaha untuk memungkinkan mereka tertarik dan bersedia bekerja atau menanamkan modalnya di daerah yang bersangkutan.

*Kedelapan:*

Selain penyempurnaan kriteria alokasi juga peranan *block grant* perlu setahap demi setahap ditingkatkan searah dengan perbaikan institusi dan *manpower* tersebut. Dengan dominasi *block grant* terhadap *specific grant*, hal ini berarti meningkatkan *expenditure discretion* guna mengakomodasikan kebutuhan akan pelayanan lokal di dalam kerangka perencanaan nasional.

*Kesembilan:*

Perlu dikembangkan usaha pembangunan melalui pembiayaan oleh masyarakat yang menikmati pelayanan, dengan penerapan prinsip kemandirian (*cost recovery*), misalnya dengan pembentukan badan-badan usaha daerah yang dibiayai dari Penyertaan Modal Pemerintah daerah dan pinjaman seperti usaha air bersih, sampah, pasar, terminal/ dan lain-lain.

*Kesepuluh:*

Mengingat bahwa sebagian besar APBD bersumber dari APBN, maka perlu dipikirkan keterkaitan kedua elemen tersebut yang menyangkut masalah perencanaan dan sistem berlakunya tahun anggaran antara APBN dan APBD, sehingga proyek daerah yang dibiayai dari APBN dapat dimulai tepat waktu, efektif, dan efisien.