

REGULASI PELAYANAN PUBLIK

Muhammad Noor *

Abstract: *Public services must be prepared and also held by local government. According the efficient and effective local government implication, there are so many obstacles against its effort. Powerless in budgeting and development sustainability beyond their capacity to do well, enforce them to regulate local government implication in many way. Regulation becomes the important way to make balancing through both dichotomies. Self regulation against the capacity budgeting limited influence local government to decide the right strategy.*

Kata Kunci: regulasi, pelayanan publik

Kemampuan daerah dalam memberikan pelayanan kepada *stakeholders*-nya sangat bergantung kepada aspek penganggaran. Wujud desentralisasi fiskal berimplikasi pada perlunya desentralisasi otoritas pengambilan keputusan tentang pengeluaran dalam rangka pelayanan pemerintah untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Pollit (1988) mengungkapkan bahwa otoritas diperlukan agar pemda mampu melakukan manajemen pengeluaran public secara tepat, Menurut Premchand (1999), terdapat lima peran yang harus dimainkan oleh pemerintah dalam mengelola segala macam urusan atau kewenangannya, yakni sebagai penyedia pelayanan publik, sebagai pemberi pelayanan, sebagai badan penyanggah dana, sebagai koordinator penyediaan pelayanan publik, dan sebagai regulator.

Realisasi pemikiran otonomi sebagai bentuk reformasi birokrasi dan sebagai upaya memberdayakan fungsi dan peran birokrasi di tingkat daerah diharapkan mampu meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat. Hal tersebut sesuai dengan gagasan World Bank (2000), bahwa terdapat sejumlah faktor yang menentukan kemampuan pemerintah daerah kabupaten atau kota dalam menjalankan perannya yang baru dan mencapai kinerja yang lebih baik. Salah satu faktor utamanya ialah kapasitas pengaturan pemda dalam menyiapkan rencana pembangunan daerah, mengelola sumber daya, membuat penganggaran berdasarkan kebutuhan dan prioritas daerah, mempersiapkan peraturan daerah, dan meningkatkan kualitas pelayanan publik (M.Syamsul Ma'arif & Hendri Tanjung, 2004). Berdasarkan gagasan tersebut, kapasitas pemerintah daerah kabupaten atau kota di Indonesia didasarkan pada inisiatif pembaruan dalam struktur dan perencanaan pembangunan, serta kebijakan yang dibuat sebagai arahan dalam pelaksanaan program dan kegiatannya.

Di samping kapasitas pemda tersebut, muncul sejumlah tantangan yang harus diantisipasi guna mencapai tujuan otonomi daerahnya, Tantangan tersebut adalah tuntutan agar semakin berkurang ketergantungan keuangan pemda kabupaten atau kota kepada pemerintah pusat, sistem penghantaran pelayanan publik yang lebih baik, dan kemudahan masyarakat daerah untuk mengakses pelayanan publik, serta peningkatan partisipasi masyarakat dalam proses pembangunan (Mokh. Muslikh Abdusyukur, 2003)

Hasil studi awal World Bank-Bappenas & sinyalemen Kadjatmiko (2002) menunjukkan bahwa terdapat sejumlah permasalahan kebijakan pembiayaan sektor publik yang secara potensial memberikan dampak negatif dalam jangka panjang. Pertama, pemda terlalu bergantung kepada dana transfer dari pemerintah dalam bentuk Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK). Kedua, peningkatan penerimaan melalui lokal maupun potongan dan retribusi yang lebih banyak memicu ketidakpuasan publik, menurunkan daya tarik investasi, dan memicu biaya hidup tinggi. Ketiga, tingkat ketergantungan yang tinggi terhadap ketersediaan sumber daya alam semata, khususnya daerah di luar Jawa. Dalam jangka panjang hal ini justru harus diwaspadai secara serius karena sumber daya alam tersebut akan habis dan tidak bisa diperbarui.

*) Muhammad Noor adalah Staf Pengajar Jurusan Ilmu Administrasi Program Studi Ilmu Pemerintahan FISIPOL Universitas Mulawarman Samarinda.

Fenomena tersebut turut dipicu oleh simplifikasi pemaknaan otonomi daerah yang mensejajarkan kebijakan otonomi dengan *auto-money*. Implikasinya, semua daerah berlomba-lomba untuk menggenjot sumber penerimaan tanpa memperhitungkan berbagai kemungkinan dampak negatif yang ditimbulkannya seperti penurunan tingkat pendapatan dan kesejahteraan petani dan UKM, menurunnya minat investor untuk melakukan investasi di sektor-sektor tertentu karena banyaknya biaya yang harus ditanggung, degradasi kualitas lingkungan hidup, dan sebagainya.

Selain beberapa dampak negatif di atas, dampak lain yang juga signifikan dalam konteks praktek pemerintahan dan pembangunan nasional adalah penyempitan ruang ekonomi menjadi ruang administrasi yang menimbulkan ekonomi biaya tinggi. Setiap daerah berlomba-lomba mengeluarkan regulasi untuk meningkatkan pendapatan daerahnya tanpa memperhitungkan konsekuensinya bagi daerah lain. Secara langsung, tipikal regulasi yang demikian telah membatasi transaksi ekonomi lintas batas, bahkan di dalam lingkup wilayah yang sebenarnya saling tergantung satu sama lain. Praktek yang demikian sekaligus mengingkari bingkai besar dalam pembangunan nasional yang seharusnya berada dalam payung Negara kesatuan. Dengan kata lain dapat dikemukakan bahwa implementasi otonomi telah diiringi oleh pembentukan 'negara-negara boneka' di dalam Negara kesatuan.

Jika diusut lebih lanjut, gejala di atas dapat dipahami sebagai ekspresi kepanikan daerah dalam mengimplementasikan otonomi daerah. Kepanikan tersebut muncul karena, di satu sisi, pemerintah daerah daerah diberi berbagai macam kewenangan sekaligus kewajiban sementara, di sisi lain, kemampuan pembiayaan mereka masih relatif bergantung pada pemerintah pusat. Kondisi tersebut perlu segera diatasi dengan membantu daerah untuk mengidentifikasi sumber-sumber penerimaan alternatif yang bersifat berkelanjutan dalam pengertian sebenarnya.

Kilas balik yang kritis terhadap tantangan tersebut dapat dimulai dengan melakukan monitoring dan evaluasi kebijakan yang telah diimplementasikan. Evaluasi terhadap regulasi-regulasi daerah selain berguna untuk melakukan perbaikan dan penyesuaian yang lebih konkrit dengan kondisi dan situasi serta potensi daerah juga yang lebih penting ialah mengetahui manfaat kebijakan tersebut terhadap perluasan akses masyarakat terhadap pelayanan publik.

Berdasarkan pengantar di atas, pemerintah daerah dituntut untuk memiliki kepekaan dalam optimalisasi pelayanan publik. Demi maksud itu, pemerintah daerah wajib menyadari keterbatasannya terutama dalam membuat regulasi yang bertumpu pada upaya serius dalam memberikan layanan. Sejauh ini, belum banyak yang dapat dilakukan untuk tujuan dimaksud. Sehingga bentuk dan strategi regulasi, khususnya dalam sektor penganggaran mendesak untuk dilaksanakan.

Kinerja Penyediaan Pelayanan Publik

Untuk menyoal regulasi yang efektif dan efisien oleh pemerintah daerah, beberapa hal yang harus diperhatikan boleh jadi berpangkal dari bagaimana penampilan dan performance kinerja pemerintah daerah dikelola secara baik. Beberapa factor yang mempengaruhi kinerja penyediaan pelayanan publik yang didesentralisasikan, antara lain kerangka politik, aspek fiskal, transparansi (keterbukaan) kegiatan pemerintah, partisipasi warga Negara, efektivitas masyarakat madani, aspek struktur sosial, dan kapasitas pemerintah daerah (Omar Azfar, 1999).

Kerangka Politik Desentralisasi

Faktor ini merupakan usaha untuk membawa pemerintah lebih dekat kepada masyarakat melalui pengenalan dan penguatan proses pemilu di tingkat pemda, formasi dewan dan komite warga Negara (DPR/MPR) dan partisipasi langsung pada pengguna layanan dan mendapatkan manfaat dari penyediaan barang publik. Kerangka politik mencakup kerangka konstitusi dan hukum, sistem politik dan pemilu, pemerintahan kesatuan versus federal, ukuran dan peran pemerintah. Kerangka konstitusi dan hukum mengamankan ruang lingkup kewenangan setiap unit. Desentralisasi menginduksi pemerintah agar tanggap terhadap keinginan masyarakat daerah. Hal ini diikuti dengan memberikan kewenangan kepada pemda yang bertanggungjawab kepada masyarakat daerahnya. Disamping itu, muncul debat mengenai Negara kesatuan versus federal, dimana ada pendapat yang menyatakan bahwa rezim kesatuan akan mengalami permasalahan kelangkaan fasilitas

dalam memerintah wilayah teritorial yang besar, sehingga menghasilkan pemerintah yang tidak efisien, korupsi, atau bahkan tinggal nama belaka. Permasalahan tersebut mungkin dapat dikurangi apabila fungsi pemerintah dibagi ke dalam unit yang lebih kecil, apakah dengan memberikan kemudahan atau pemerintahan otonom dalam kerangka kelembagaan yang lebih besar (Meagher, 1999). Ukuran pemerintah relatif mempengaruhi kinerja penyediaan barang publik yang terpusat dan didesentralisasikan. Unit politik yang lebih besar maupun besarnya ukuran pemerintah cenderung untuk memunculkan tantangan pemerintah dan resiko korupsi di mana-mana. Pada tingkat sederhana muncul bukti bahwa birokrasi yang lebih kecil mengakibatkan sedikit korupsi apabila dibandingkan dengan birokrasi yang lebih besar, sebagaimana yang ditunjukkan oleh Meagher. Dinamisasi yang sama mungkin terjadi juga pada unit politik yang lebih kecil maupun unit administratif pada semua tingkatan, apakah pada tingkat nasional maupun daerah dan seterusnya. Peran pemerintah dan kewenangan yang terpusat mungkin paling efektif untuk melakukan fungsi redistribusi pendapatan, pertahanan, kebijakan luar negeri dan fungsi pemerintah lainnya. Campur tangan pemerintah juga dibutuhkan untuk membantu pemda yang mengalami efek rembesan dari daerah tetangganya, krisis, masalah koordinasi, kekurangan sumber daya dan sebagainya.

Aspek Fiskal Desentralisasi

Aspek ini terkait dengan pembagian kewenangan terhadap perpajakan dan pengeluaran antara pemerintah pusat dan daerah. Aspek lain yang berhubungan dengan fiskal desentralisasi seperti analisis kesejahteraan, aspek politik dan wilayah hukum desentralisasi fiskal, dan efek desentralisasi fiskal. Penyerahan kewenangan perpajakan dapat berdampak pada munculnya eksternalitas vertikal antar tingkat pemerintahan yang dapat kontra produktif. Salah satu solusi yang dapat dilakukan adalah menyerahkan lebih serius kewenangan pengeluaran daripada kewenangan perpajakan. Solusi ini menghasilkan keuntungan dari desentralisasi berupa biaya produksi yang lebih rendah, seperti yang disarankan oleh Loehr dan Manasan (1999), tanpa menimbulkan eksternalitas vertikal. Penyerahan kewenangan fiskal yang disertai dengan pemberian legitimasi politik. Argumen yang digunakan adalah perlunya upaya untuk menggalang partisipasi masyarakat yang lebih besar dalam pembuatan keputusan. Ukuran luas ekonomis optimal suatu wilayah hukum pemda dapat membedakan tingkat pelayanan publik yang disediakan eksternalitas. Hasil desentralisasi pemerintahan sebagian besar tergantung pada desain transfer fiskal dari pemerintah. Bentuknya dapat berupa alokasi pada daerah, Dana Alokasi Umum (DAU), bantuan bersyarat (DAK), serta *matching grant*-bagi hasil pajak yang dipungut oleh pemerintah pusat dan kegiatan yang dibiayai oleh pemerintah pusat (dekonsentrasi). Berbagai kewenangan tersebut memberikan efek equalisasi yang lebih luas. Pengalihan kewenangan seringkali tergantung pada loyalitas pegawai. Oleh sebab itu, muncul kecenderungan jaringan patron struktur politik nasional, disamping membuka peluang terhadap korupsi dan nepotisme.

Transparansi Kegiatan.

Faktor lain yang mempengaruhi kinerja penyediaan pelayanan publik yang didesentralisasikan adalah transparansi kegiatan, yakni akses informasi atas kegiatan pemerintah dan kinerjanya yang merupakan kebutuhan mutlak bagi terwujudnya akuntabilitas pemerintah. Apabila masyarakat tidak mengetahui barang dan pelayanan yang disediakan oleh pemerintah (bagaimana barang tersebut disediakan, siapakah yang mengambil manfaatnya, dan berapa biaya yang dibutuhkan), pemerintahan daerah dianggap tidak accountable, Akuntabilitas memungkinkan pemerintah memonitor kinerja pemda dan ada alasan bagi pemerintah untuk meminta informasi secara menyeluruh mengenai kegiatan pemda. Selanjutnya, transparansi fiskal dan administratif merupakan kebutuhan pemerintah untuk dapat melakukan pengawasan terhadap pemda dan kebutuhan informasi mengenai penganggaran dan pengeluarannya, sebagaimana halnya pada *output* dan *outcome* kebijakan atas dasar peraturan dan keseragaman. Pemungutan secara sistematis, analisis dan pelaporan informasi fiskal dapat digunakan untuk melakukan verifikasi apakah kegiatan pemerintah daerah sesuai dengan kebijakan pemerintah dan untuk memberikan arahan keputusan di masa mendatang. Kegiatan pengawasan dapat pula membantu mengatasi kebijakan fiskal daerah yang tidak terkoordinasi dan mengoreksi dampak rencana dan pengeluaran tumpang tindih yang mengakibatkan ketidaksesuaian. Selanjutnya, media massa dapat berperan sebagai pengawas informal yang penting terhadap transparansi dan akuntabilitas pemerintah dengan melakukan diseminasi informasi mengenai kegiatan pemerintah. Media juga dapat melayani masyarakat

dengan melakukan pengawasan dan penyelidikan terhadap kegiatan yang dilakukan oleh agen pemerintah. Asumsi awalnya ialah risiko mengungkapkan atau menyembunyikan kepada masyarakat melalui media agaknya mirip dengan mengontrol politikus dan perilaku pegawai negeri untuk mengabaikan posisinya guna mendapatkan keuntungan pribadi. Seberapa efektif media melakukan tugas tersebut tergantung pada derajat independensinya. Untuk itu, media harus bebas dari kendali pemerintah maupun pemilik kekuasaan lainnya. Independensi media dicerminkan dalam hal kepemilikan dan manajemen.

Partisipasi Masyarakat

Partisipasi masyarakat dalam proses politik dapat memfasilitasi arus informasi antara pemerintah dengan masyarakat, menghasilkan pemenuhan permintaan masyarakat dan membantu pemerintah menggunakan alokasi sumber daya sesuai keinginan pengguna. Partisipasi masyarakat dalam penyediaan pelayanan juga dapat mempromosikan akuntabilitas pemerintah melalui peningkatan kesadaran masyarakat terhadap kegiatan dan sekaligus kontrol terhadap pemerintah daerah. Mekanisme yang tersedia untuk pengguna yang berpartisipasi dalam penyediaan pelayanan dan mengemukakan keinginannya terhadap kebijakan publik dapat diwujudkan dalam bentuk pemberian suara. Pemberian suara dapat melalui pemilu, jajak pendapat, jalur hukum, referendum daerah, keterlibatan langsung masyarakat dalam penyediaan pelayanan, maupun unjuk rasa. Apabila mekanisme tersebut tidak terbukti efektif dan pelayanan yang disediakan tidak memuaskan, masyarakat dapat memilih jalan keluar yang lain, seperti berhenti memanfaatkan pelayanan dimaksud dengan mengambil alternatif pelayanan dari penyedia pelayanan lain dalam wilayah hukum yang sama atau dengan memindahkan ke wilayah hukum lainnya.

Masyarakat Madani Dan Struktur Sosial.

Ekstensifikasi dan dampak partisipasi masyarakat terhadap penyediaan pelayanan publik tergantung pada efektivitas dan struktur sosial masyarakat madani yang meliputi LSM dan organisasi nirlaba, seperti kelompok kepentingan yang diwadahi dalam asosiasi, kelompok, kerjasama, dan pengguna pelayanan. Aspek struktur sosial termasuk keragaman sosial dan ekonomi masyarakat, kepercayaan antar kelompok, norma budaya dan tradisi yang berpengaruh terhadap keeratn hubungan dalam masyarakat.

Kapasitas Pemerintah Daerah.

Pemerintah daerah mempunyai kewenangan politik dan akses terhadap sumber keuangan, namun apabila pemerintah daerah tidak memiliki kapasitas untuk mengerjakan tugasnya, desentralisasi dapat saja tidak menghasilkan sesuatu yang diinginkan. Ketidacukupan kapasitas seringkali digunakan sebagai kontra-argumen dalam pengajuan kebutuhan pembiayaan dalam rangka desentralisasi. Kapasitas tersebut mengacu pada kemampuan, kompetensi, dan efisiensi dan efektivitas pemda dalam merencanakan melaksanakan, mengelola dan mengevaluasi kebijakan, strategi program yang dirancang untuk memberikan dampak terhadap kondisi sosial dalam wilayah hukum daerah dimaksud (Syafritz, 1986)

Sumber Keuangan Daerah

Kemampuan daerah dalam memberikan pelayanan kepada *stakeholders*-nya sangat bergantung kepada ketersediaan pendanaannya, Menurut Humes IV (1991 : 236-7) menyatakan bahwa pada prinsipnya sumber keuangan daerah ada tiga, yaitu: (1) *Locally Raised Revenue* (Pendapatan Asli Daerah), (2) *Transferred or Assinged Income* (Transfer Pemerintah Pusat), dan (3) *Loan* (Pinjaman). Pendapatan Asli Daerah merupakan pendapatan yang ditentukan dan dikumpulkan secara lokal. Jenis pendapatan ini seharusnya merupakan sumber penghasilan utama bagi daerah. Terdapat tiga kategori yang masuk dalam jenis pendapatan ini yaitu meliputi *taxes* (pajak daerah), *finer & fees* (denda dan pungutan), dan *enterprise earnings* (pajak penghasilan daerah). **Kategori pertama** dari pendapatan asli daerah adalah pajak daerah, yang oleh banyak pihak dipandang sebagai jenis penghasilan utama yang diperoleh daerah. Menurut Norton (1994 : 73-74), ada beberapa kriteria yang dapat dijadikan pijakan evaluasi perpajakan lokal meliputi : *equity collectability, efficiency, taxes should be met*

by beneficiaries of services, a tax's behavioural effects, buoyancy or elasticity, immobility of tax base, perceptibility and accountability, compability with other taxes. **Kategori kedua** dari pendapatan asli daerah adalah pungutan biaya (*fee*), denda (*finer*), dan lisensi (*license*). Sumber pendapatan ini sangat terkait dengan kemauan seseorang untuk membayar pelayanan tertentu yang dinikmatinya. Contoh yang masuk dalam kategori ini adalah hak untuk menjual minuman, makanan, hiburan, dan sebagainya. Sumbangan sukarela juga memungkinkan sebagai sumber pendapatan daerah. **Kategori ketiga** dari pendapatan asli daerah adalah penghasilan dari utilitas dan perusahaan daerah (*earnings from utilities and public enterprises*). Perusahaan daerah memperoleh penghasilan melalui pembebanan biaya (*user charge*) atas pelayanan yang diberikannya. Pada prinsipnya, pembebanan biaya ini memainkan peran fiskal dan regulasi berupa pengumpulan pendapatan dan mengatur permintaan jasa dengan membatasi pelanggaran yang sering terjadi dalam pelayanan publik yang bebas biaya. Kategori pertama dari *transferred of assigned income* (transfer pemerintah pusat) adalah hasil (*revenue sharing*), mengacu kepada dana yang dipungut atas nama pemerintah daerah dan ditransfer kepadanya. Kategori kedua adalah hibah (*grant*) atau sering disebut *subsidies* atau *subventions*. Kategori ketiga adalah alokasi anggaran langsung (*direct budget allocations*).

Pinjaman (*loans, borrowing*) merupakan sumber dana yang ketiga bagi pemerintah daerah dan merupakan cara alternatif untuk membiayai investasi modal daerah (Humes IV, 1991 ; Norton, 1994). Investasi ini dapat dipergunakan untuk membiayai pembangunan jalan, jembatan, gedung, fasilitas air, dan sebagainya. Menurut Norton (1994) beberapa metode yang dilaksanakan di Eropa dan dapat diadopsi di Negara-negara berkembang adalah : pinjaman dari sumber dana internal (*internal funds*), pinjaman berjangka (*temporary borrowing*) dari pasar uang (*money market*), obligasi (*bonb issues*), pengeluaran saham (*stock issues*), sewa menyewa (*lease arrangements*).

Prinsip Kebijakan Keuangan Daerah

Ada kecenderungan umum bahwa masalah terpenting dalam perumusan APBD adalah bagaimana upaya untuk meningkatkan PAD sebesar mungkin. Pemikiran ini tidak sepeunhnya salah; tetapi juga "tidak sepenuhnya betul", sangat tergantung pada siapa yang menyumbang PAD itu dan seberapa besar. Demikian pula bila dipandang dari sisi belanja. APBD yang 'baik' tidak selalu APBD dengan total belanja yang sangat besar. Semua ini sangat tergantung pada jenis kegiatan apa saja yang didanai dan seberapa besar.

Tegasnya, AOBK merupakan kebijakan politik paling mendasar dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Sebab, melalui kebijakan ini, para pembuat keputusan bisa melakukan alokasi sumberdaya keuangan Negara. Oleh karena itu melalui APBD para pembuat keputusan bisa menentukan siapa atau masyarakat yang mana yang lebih diuntungkan dibandingkan dengan kelompok masyarakat lainnya.

Pengalokasian sumberdaya keuangan melalui APBD ini bukan saja terjadi dari sisi *belanja* saja, namun juga terjadi dari sisi *pendapatan*. Melalui dua sisi ini, para pembuat keputusan bisa menentukan siapa yang diuntungkan dan siapa yang lebih dirugikan. Melalui sisi belanja, kelompok yang diuntungkan adalah mereka yang memperoleh alokasi anggaran lebih besar dari yang lainnya. Sementara itu, melalui sisi pendapatan kelompok yang diuntungkan adalah yang dipungut lebih kecil dari yang 'sewajarnya'. Standarisasi 'kewajaran' ini memerlukan elaborasi lebih jauh dan sangat dipengaruhi oleh paradigm kebijakan pembangunan ekonomi dan sosial yang dipilih.

Pada prinsipnya kebijakan keuangan di daerah, baik dari sisi penerimaan maupun belanja, perlu ditempatkan untuk mendukung bekerjanya fungsi-fungsi pemerintah daerah : (1) **Fungsi Alokasi**. Melalui fungsi ini pemda diharapkan dapat merespon kegagalan pasar, terutama mengantisipasi terjadinya kompetisi yang tidak sehat yang dapat mengakibatkan inefisiensi pasar; (2) **Fungsi Distributif**. Fungsi ini disebut juga sebagai fungsi pemerataan. Melalui fungsi ini pemerintah daerah melalui kebijakan penerimaan dan kebijakan belanja daerah harus deapat memberikan pelayanan yang lebih pada kelompok masyarakat miskin. Misalnya saja dengan menerapkan kebijakan penerimaan dari sektor pajak, terutama untuk kelompok masyarakat menengah ke atas (pajak progresif) dan pemungutan redistribusi yang disesuaikan dengan pemakaian jasa. Dan di sisi lain menerapkan kebijakan belanja (dengan menggunakan hasil penerimaan pajak) untuk memberikan subsidi kepada kelompok masyarakat miskin; (3) **Fungsi Pengaturan**. Dalam fungsi ini pemerintah harus dapat membuat kebijakan yang menjamin semua kelompok dalam masyarakat untuk dapat memperoleh pelayanan dengan standar yang sama, membuat perencanaan kota juga dapat memberikan keuntungan bagi kelompok

rakyat miskin, misalnya seperti membuat tempat-tempat penampungan bagi para PKL (semacam jalur hijau yang dapat digunakan oleh PKL tanpa ancaman pengusuran); dan (4) **Fungsi Stabilisasi**. Fungsi ini dijalankan pemda untuk menghindari terjadinya benturan dengan kebijakan otonomi daerah yang lain. Melalui fungsi ini pula, pemerintah harus dapat menciptakan kondisi yang dapat merangsang pertumbuhan sektor industri kecil.

Dalam pembahasan yang berbeda, secara sederhana, ada beberapa kriteria dasar dalam menentukan *jenis* dan *besaran* sumber pendapatan (pajak dan retribusi) serta pos belanja (kegiatan-kegiatan yang didanai), yaitu (1) memfasilitasi dan memacu pertumbuhan ekonomi; (2) meningkatkan dan menjamin pemerataan pembangunan; (3) memberdayakan masyarakat; (4) menjaga kelanggengan pembangunan ekonomi dan pelayanan kepada masyarakat.

Memfasilitasi & Memacu Pertumbuhan Ekonomi

Dilihat dari *sisi pendapatan*, ada dua hal yang penting di sini. Pertama, pajak dan retribusi yang dipungut oleh daerah harus memfasilitasi pertumbuhan ekonomi di daerah. Intinya, bagaimana pajak dipungut oleh daerah bisa menjamin bahwa investasi (yang tentu saja didahului oleh pajak dan modal) tetap jauh lebih besar dibandingkan dengan konsumsi. Oleh karena itu, pemda yang menarik pajak dan retribusi kegiatan investasi kegiatan yang konsumtiflah yang lebih cocok untuk dikenakan pajak dan retribusi lebih besar, terutama konsumsi untuk kebutuhan non-primer. Kedua, pajak daerah harus lebih menekankan pemungutan dan pembebanan pada *'out-put* kegiatan ekonomi' (apabila sudah berhasil, baru kemudian dipungut), dan bukan membebani *'proses* kegiatan ekonomi' atau proses berusaha (sedang akan berusaha, baru kemudian dipungut), dilihat dari *sisi* belanja, kebijakan alokasi anggaran dalam APBD harus difokuskan pada kegiatan yang secara langsung maupun tidak langsung mendorong investasi (seperti mendorong berkembangnya industri kecil, menengah, dan lain-lain), dan bukan memacu pertumbuhan konsumsi non-primer.

Meningkatkan & Menjamin Pemerataan Pembangunan

Dari *sisi pendapatan daerah*, pemungutan pajak dan retribusi harus menekankan pada kelompok dan wilayah yang lebih kaya. Pajak progresif pada kasus pajak penghasilan (semakin kaya akan dipajaki dengan presentase yang semakin tinggi) merupakan contoh yang paling jelas tentang prinsip ini. Dari *sisi belanja*, kelompok dan wilayah yang lebih miskin (sebagai contoh masyarakat desa di wilayah tandus dan terpencil) perlu memperoleh pelayanan yang bisa memicu investasi.

Memberdayakan Masyarakat.

Tugas utama pemerintah adalah memfasilitasi masyarakat (baik swasta maupun kelompok organisasi sosial) untuk berkembang dan semakin berkemampuan. Sebab, tidak mungkin semua kebutuhan masyarakat dipenuhi oleh pemerintah, baik pada saat sekarang ini maupun nanti. Oleh karena itu, masyarakat harus diberi *'ruang'*, di dorong dan difasilitasi untuk berkembang. Dari *sisi pendapatan daerah*, pemerintah harus menghindari penarikan pajak dan retribusi kegiatan masyarakat yang akan bekerja, dll. Memajaki *'out-put'* kegiatan ekonomi adalah jauh lebih bijak daripada *'proses'* untuk ke sana. Dilihat dari *sisi belanja*, pemerintah daerah perlu mempertimbangkan prinsip yang menekankan pada *'steering'* daripada *'rowing'*, apalagi dalam situasi krisis ekonomi dan anggaran sekarang ini. Sebagai missal, dengan uang yang terbatas pemerintah daerah akan menghadapi kesulitan untuk membangun kawasan bagi industri kecil (LIK) dan membantu modal mereka. Namun, perhatian bagi pengembangan industri kecil bisa dilakukan dengan upaya jaminan dan kerjasama pemerintah daerah dengan industri besar dan perbankan untuk membantu industri .

Menjaga sustainabilitas pembangunan ekonomi dan pelayanan kepada masyarakat

Pada prinsipnya, kegiatan pemerintahan harus menyeimbangkan kesejahteraan masa kini dengan masa yang akan datang, pemerataan antara generasi kini dan yang akan datang, pemerataan antara generasi kini dan yang akan datang. Perusakan lingkungan yang bisa jadi menguntungkan masa kini akan merugikan masa yang akan datang, dan oleh karena itu akan membebani generasi yang akan datang. Padahal, masyarakat pada

umumnya tidak akan mudah untuk memahami penurunan kesejahteraan dan pelayanan pemerintah secara drastis. Jenis-jenis pelayanan yang terlalu mengandalkan pada satu kekuatan (pemerintah saja), maupun didanai oleh satu jenis sumber pendapatan saja, akan sangat rentan (ringkih) terhadap perubahan keadaan (seperti krisis ekonomi). Oleh karena itu, multi-aktor dan multi-sumber-pendanaan cenderung lebih menjamin keberlangsungan suatu jenis pelayanan.

KESIMPULAN.

Wujud desentralisasi fiskal juga menyangkut desentralisasi otoritas pengambilan keputusan mengenai pengeluaran dalam rangka pelayanan pemerintah untuk memenuhi kebutuhan masyarakat (*expenditure assignment*). World Bank (1988) mengungkapkan bahwa otoritas itu diperlukan agar pemerintah daerah mampu melakukan manajemen pengeluaran publik secara tepat. Memperhatikan kondisi sosial, ekonomi, budaya dan politik yang kurang kondusif akhir-akhir ini, disarankan agar pengadaan pajak dan retribusi baru perlu dipertimbangkan secara hati-hati sehingga tidak menimbulkan gejolak yang akan mendistorsi perekonomian daerah.

Salah satu upaya yang dapat dilakukan dalam konteks fasilitasi itu adalah dengan menyiapkan suatu model identifikasi dan pemetaan kompetensi lokal yang potensial dijadikan sumber penerimaan, baik yang berkaitan dengan kompetensi alam, sosial, maupun manusia (keahlian, pengetahuan, dan sebagainya). Hal itu perlu dilakukan dengan dua pertimbangan berikut : **Pertama**, sebenarnya semua daerah memiliki berbagai sumberdaya atau potensi, baik potensi alam, manusia, maupun sosial, yang selama ini tenggelam karena kuatnya intervensi dan ketergantungan kepada pemerintah pusat. **Kedua**, pemetaan kompetensi lokal sebagai basis penerimaan daerah akan lebih menjanjikan keberlanjutan dengan dampak negatif yang relative kecil sejauh dilakukan secara sungguh-sungguh. Langkah tersebut juga penting dilakukan untuk sekaligus menjalin kerjasama antar daerah. Sindrom penyempitan ruang ekonomis menjadi ruang administratif tidak lain dilatarbelakangi oleh ketidakpahaman pemerintah daerah bahwa kerjasama dan keterbukaan yang terwujud melalui pembentukan *network* jauh lebih menguntungkan ketimbang menutup diri dengan regulasi yang justru kontraproduktif.

Koordinasi dan kerjasama ini hanya dimungkinkan jika masing-masing daerah memahami kompetensinya serta kompetensi daerah tetangganya, Pemetaan kompetensi, dengan demikian, merupakan langkah awal yang sangat penting agar daerah dapat melihat peluang untuk melakukan koordinasi dan kerjasama serta saling mengisi.

DAFTAR RUJUKAN

- World Bank. 2000. *Cities In Transition*, Washington DC, h. 1-2
- M. Syamsul Ma'arif & Hendri Tanjung. 2004. *Manajemen Operasi*. Grasindo Jakarta, h 134-135.
- Mokh. Muslikh Abdussyukur. Reformasi birokrasi Publik di Era Otonomi Daerah Dalam Menghadapi Persaingan Bebas, *Journal Forum Inovasi*, Vol 8 September-November 2003, h. 5-9.
- Christopher Pollit, Johnston Birchall, and Keith Putman. 1988. *Decentralizing Public Service Management*, Macmillan Press Ltd, London, h 37.
- Omar Azfar, et. Al. 1999. *Decentralization, Governance and Public Services The Impact of Insutional Arrangements a review of the literature*. *Iris*, h. 1 – 1 15.
- Hummes IV, S. 1991. *Local Governance and National Power : a worldwide comparasion of tradition and change in local government*, Harvester New York, H. 236-7.