

THE WORLD BANK OFFICE JAKARTA

Gedung Bursa Efek Jakarta, Tower II, Lt.12
Jl. Jend. Sudirman Kav. 52-53
Jakarta 12910
Telp: (6221) 5299-3000
Fax: (6221) 5299-3111
Website: www.worldbank.or.id

THE WORLD BANK

1818 H Street N.W.
Washington, D.C. 20433, U.S.A.
Tel: (202) 458-1876
Fax: (202) 522-1557/1560
Email: feedback@worldbank.org
Website: www.worldbank.org

Dicetak pada bulan Februari 2007.

Foto-foto dihalaman sampul: Copyright © Kristin Thompson, kecuali foto sebelah kanan atas dan kanan bawah, copyright © Bank Dunia

Ikhtisar dari laporan utama yang berjudul *Kajian Pengeluaran Publik Indonesia: Memaksimalkan Peluang Baru* merupakan hasil kerja staf Bank Dunia. Temuan, interpretasi, dan kesimpulan dalam rangkuman ini tidak mencerminkan pandangan Dewan Direktur Eksekutif Bank Dunia atau pemerintah yang mereka wakili.

Bank Dunia tidak menjamin akurasi data yang terdapat pada ikhtisar ini. Batas-batas, warna, angka, dan informasi lain yang tertera pada setiap peta dalam ikhtisar ini tidak mencerminkan penilaian Bank Dunia mengenai status hukum sebuah wilayah atau merupakan bentuk pengakuan dan penerimaan atas batas-batas tersebut.

Untuk pertanyaan lebih lanjut mengenai ikhtisar ini, silahkan hubungi Wolfgang Fengler pada wfengler@worldbank.org.



IKHTISAR

**Kajian Pengeluaran Publik Indonesia:
Memaksimalkan Peluang Baru**

KAJIAN PENGELUARAN PUBLIK INDONESIA 2007

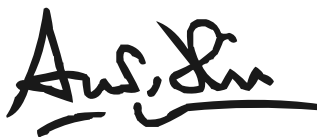
Prakata

Saat ini merupakan peluang besar bagi Indonesia. Pada dasawarsa terakhir, negara ini telah mengalami transformasi besar-besaran dibidang tata laksana keuangan publik. Kebijakan penting yang diambil baru-baru ini untuk melakukan alokasi ulang terhadap berbagai sumber daya, mengurangi beban hutang, dan meningkatkan pendapatan negara mengimplikasikan bahwa kini Indonesia memiliki sumber daya yang cukup besar untuk dimanfaatkan. Pergeseran menuju desentralisasi yang dimulai sejak 2001 juga memberikan implikasi bahwa tambahan sumber daya yang diperoleh tersebut tidak akan digunakan oleh pemerintah pusat, melainkan oleh pemerintah daerah dan provinsi.

Kajian Pengeluaran Publik (*Publik Expenditure Review* atau PER) 2007 menelaah dan menjelaskan sejumlah kendala yang dihadapi oleh pemerintah dalam mengelola dan mengalokasikan sumber daya. Tinjauan ini juga memberikan rekomendasi bagi peningkatan kondisi pada enam bidang yang sangat penting: ruang fiskal (*fiscal space*), pendidikan, kesehatan, infrastruktur, pengelolaan keuangan publik, dan desentralisasi. Walaupun Indonesia telah berhasil mencapai kemajuan yang sangat berarti untuk melakukan reformasi keuangan publik dan mampu meningkatkan transparansi, Kajian Pengeluaran Publik ini masih menggarisbawahi bahwa agenda reformasi belum rampung, masih banyak yang harus dikerjakan. Kesetaraan dan efisiensi pengeluaran tetap merupakan isu penting, misalnya, menemukan alokasi optimal terhadap berbagai sumber daya yang mencerminkan prioritas pembangunan, dan pencapaian pola pengeluaran tahunan yang tidak lagi berorientasi pada berakhirnya akhir tahun anggaran.

Kajian Pengeluaran Publik merupakan hasil dari kerja sama yang sangat erat antara Pemerintah Indonesia dan Bank Dunia. Kajian ini merupakan produk dari Inisiatif Analisis Pengeluaran Publik (*Initiative for Publik Expenditure Analysis* atau IPEA) yang merupakan sebuah konsorsium sejumlah kementerian utama dalam pemerintah termasuk Departemen Keuangan, Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas), Kementerian Koordinator Bidang Ekonomi, sejumlah universitas di Indonesia, Bank Dunia, dan para pemangku kepentingan utama lainnya di Indonesia. Pemerintah Belanda juga turut andil dengan menyediakan dukungan keuangan yang sangat berarti.

Kami berharap agar kajian ini dapat memberikan kontribusi yang positif dan bermanfaat sehingga pemerintah Indonesia dengan seluruh mitra kerjanya, termasuk Bank Dunia, dapat menemukan cara-cara efektif untuk merancang dan melaksanakan berbagai kebijakan dan program mereka. Untuk melaksanakan hal itu, kami berharap mampu melaksanakan upaya maksimal terhadap peluang yang sangat unik yang dimiliki Indonesia saat ini melalui alokasi dan pemanfaatan yang lebih baik atas sumber-sumber keuangan yang dimiliki Indonesia, yang pada akhirnya ditujukan bagi tercapainya tujuan-tujuan pembangunan yang sangat besar yang hendak diraih oleh negara ini.



Andrew D. Steer
Country Director, Indonesia
Bank Dunia



Achmad Rochjadi
Direktur Jenderal Anggaran
Departemen Keuangan



Lukita Dinarsyah Tuwo
Deputi Menteri Negara
Perencanaan
Pembangunan Nasional
Bidang Pendanaan Pembangunan
Bappenas

Ucapan terima kasih

Laporan ini disusun oleh tim inti di bawah pimpinan Wolfgang Fengler, bersama dengan Yoichiro Ishihara, dan Javier Arze Del Granado. Anggota tim inti adalah Bambang Suharnoko, Elif Yavuz, Andrew Ragatz, Bastian Zaini, Blane Lewis, Chairani Triasdewi, Claudia Rokx, Guenther Schulze, Ioana Kruse, Imad Saleh, Jens Kromann Kristensen, Jessica Ludwig, Katarina Gassner, Maulina Cahyaningrum, Michael Warlters, Peter Milne, Rajiv Sondhi, Sebastian Eckardt, Soekarno Wirokartono, Soren Davidsen, Steen Sonne Andersen, Stefan Nachuk, Sukmawah Yuningsih, Vincent Da Cruz, dan Yudha Permana.

Dari pihak pemerintah, tim inti telah memperoleh banyak masukan yang sangat bermanfaat dan kerja sama yang begitu erat dari: Mulia Nasution, Achmad Rochjadi, Herry Purnomo, Askolani, Boediarso, Bambang Jasminto, Bambang Koesoemanto, Heru Subiantoro, Parluhutan Hutahaean, Paruli Lubis (Departemen Keuangan), Dedi M. M. Riyadi, Lukita Dinarsyah Tuwo, Luky Eko Wuryanto, Nina Sardjunani, Taufik Hanafi, Wismana A. Suryabrata, Leonard Tampubolon (Bappenas), Komara Djaja, Bobby Rafinus, (Kantor Menteri Koordinator Perekonomian), serta staf dari jajaran berbagai departemen.

Sejumlah pihak dari Bank Dunia telah memberikan kontribusi mereka yang sangat berarti untuk menyelesaikan laporan ini. Untuk itu, tim inti hendak menyampaikan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada: Abbas Ghozali, Ahmad Zaki Fahmi, Alicia J. Hetzner, Cecilia M. Briceno-Garmendia, Cut Dian Rahmi Dwi Augustina, Eleonora Suk Mei Tan, Indermit Gill, Joel Hellman, Juliana Wilson, Lloyd Kenward, Lars Jessen, Mae Chu Chang, Melanie Juwono, Meltem Aran, Pandu Harimurti, Peter Heywood, Sylvia Njotomihardjo, dan Vicente Paqueo, serta Armando Morales dari IMF.

Terima kasih juga kami sampaikan kepada para peninjau: Mohammad Ikhsan (Kantor Menteri Koordinator Perekonomian), Jesko Hentschel (Bank Dunia), dan Amine Mati (IMF).

Bimbingan secara keseluruhan diberikan pula oleh Andrew Steer (Direktur Bank Dunia untuk Indonesia), Homi Kharas (Pimpinan Sektor dan Chief Economist Bank Dunia untuk Wilayah Asia Timur), dan William Wallace (Lead Economist Bank Dunia untuk Indonesia).

Daftar Isi

Peluang yang Unik	1
Mengapa Laporan ini Diperlukan?	2
Tren dalam Pengeluaran Sektoral dan Investasi Publik	3
Pendidikan	5
Kesehatan	5
Infrastruktur	6
Pengelolaan Keuangan Publik	7
Desentralisasi Fiskal dan Kesenjangan Regional	8
Agenda untuk Implementasi	9



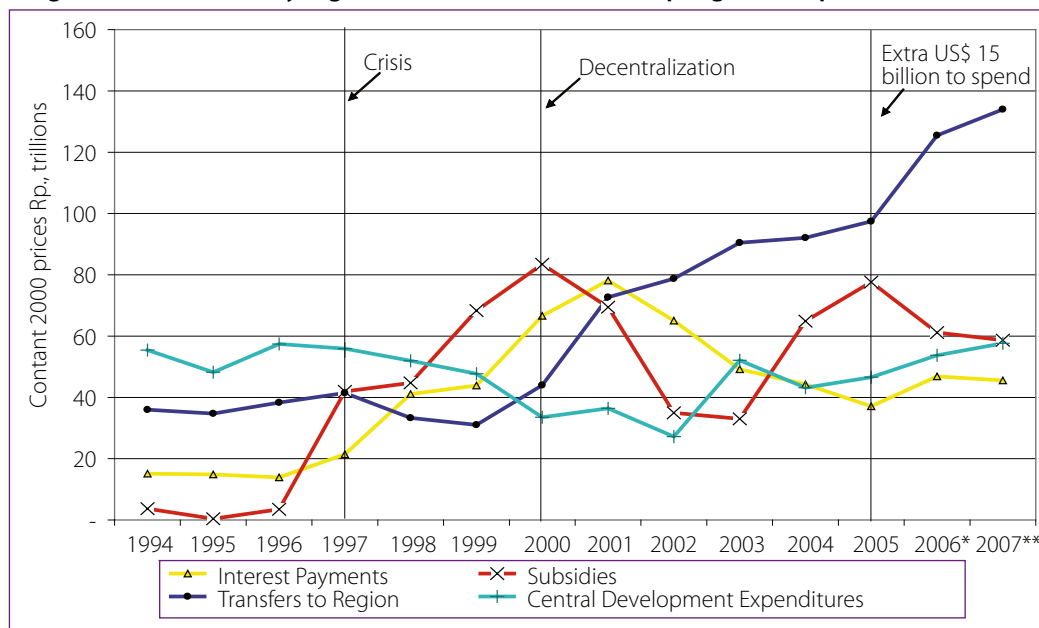
Peluang yang Unik

Indonesia telah melampaui periode pasca krisis: kini Indonesia telah memiliki sumber daya keuangan yang memadai untuk memenuhi kebutuhan kegiatan pembangunan. Kebijakan makroekonomi yang hati-hati, terutama kebijakan untuk menekan defisit anggaran, merupakan hal yang sangat penting dalam pemulihan ekonomi. Kinilah saatnya untuk mengambil langkah-langkah peningkatan sesuai dengan apa yang telah dicapai beberapa tahun belakangan ini serta menggunakan sumber-sumber keuangan negara secara efektif dan efisien untuk memperbaiki mutu pendidikan, perluasan layanan kesehatan, menutup kesenjangan infrastruktur yang sangat penting, semuanya untuk menanggulangi kemiskinan dan membangun ekonomi yang kompetitif.

Selama lebih dari 10 tahun terakhir telah terjadi transformasi yang luar biasa pada pengelolaan dan pengalokasian berbagai sumber daya publik. Terdapat tiga momen penting yang perlu diperhatikan:

- **1997-98 – Masa krisis ekonomi.** Ekonomi lesu, pengeluaran publik turun. Hutang dan subsidi meningkat, sementara itu pengeluaran pembangunan menurun tajam.
- **2001 – Desentralisasi.** Sepertiga pengeluaran pemerintah pusat dialihkan ke daerah.
- **2006 – Dana sebesar US\$15 milyar untuk dialokasikan kembali.** Pengurangan subsidi bahan bakar minyak (BBM) memberikan peluang untuk dialokasikan kembali. Jumlah hutang menurun sampai di bawah 40 persen dari PDB, pengeluaran agregat meningkat sampai dengan 20 persen, dan transfer dana ke pemerintah daerah meningkat menjadi sebesar 32 persen.

Diagram 1 Tahun-tahun yang menentukan dalam alokasi pengeluaran publik untuk Indonesia



Sumber: Perkiraan staf Bank Dunia.

Indonesia dapat berharap untuk memiliki sumber daya fiskal tambahan yang dapat dialokasikan kembali, dalam jumlah yang signifikan, atau yang disebut “ruang fiskal” (*fiscal space*) yang besarnya hampir sama dengan tambahan pendapatan yang diperoleh dari sektor migas selama booming minyak di pertengahan tahun 1970-an. Sejak pengurangan subsidi BBM tahun 2005, Indonesia berhasil menyisihkan dana yang dapat dialokasikan kembali sebesar US\$10 milyar untuk membiayai berbagai program pembangunan. Kemudian ada tambahan anggaran sebesar US\$5 juta yang diperoleh dari peningkatan pendapatan di berbagai sektor dan penurunan kewajiban pembayaran hutang. Jumlah yang sama akan juga tersedia untuk 2007 dan akan berlanjut sampai ke tahun-tahun berikutnya. Posisi fiskal Indonesia dapat terus mengalami peningkatan dengan menghapus subsidi yang masih membebani anggaran. Jumlah subsidi saat ini masih berjumlah US\$10 milyar (15 persen dari total pengeluaran 2006).

Ruang fiskal akan tetap signifikan walaupun terjadi penurunan harga minyak dunia secara tajam. Kombinasi antara peningkatan pendapatan dan pengurangan subsidi memberikan jaminan terjadinya tambahan sumber daya fiskal di masa-masa yang akan datang. Harga minyak dunia dan ruang fiskal Indonesia tidak lagi berkaitan akibat terjadinya penurunan produksi minyak secara drastis sampai hampir mencapai 40 persen sejak 1996. Saat ini konsumsi minyak Indonesia hampir sama dengan jumlah minyak yang diproduksi, sehingga perubahan harga minyak dunia relatif tidak terlalu penting terhadap anggaran belanja Indonesia.

Sebagian besar tambahan sumber daya ini akan digunakan oleh pemerintah daerah dan provinsi. Dalam hal pengeluaran, Indonesia telah menjadi salah satu negara yang paling ter-desentralisir di dunia. Sistem perimbangan keuangan pusat dan daerah yang ada saat ini memberikan jaminan akan kelangsungan hal tersebut. Peningkatan transfer dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah pada tahun 2006 sama besarnya dengan peningkatan di awal penerapan desentralisasi tahun 2001. Saat ini pemerintah daerah dan provinsi di Indonesia memiliki anggaran sebesar 36 persen dari total anggaran publik (Kotak 1). Hal ini menunjukkan bahwa tingkat desentralisasi fiskal lebih tinggi daripada rata-rata negara OECD, juga lebih tinggi daripada negara-negara Asia Timur lainnya kecuali Cina.

Kotak 1 Keuangan publik di Indonesia – fakta kunci

- Pemerintah provinsi dan daerah kini mengelola sebanyak 36 persen dari total pengeluaran publik dan mereka juga melaksanakan lebih dari 50 persen investasi publik.
- Total hutang pemerintah menurun sampai dengan di bawah 40 persen dari PDB pada akhir 2006.
- Pengeluaran untuk subsidi dan administrasi pemerintahan berjumlah sepertiga dari total pengeluaran. Besarnya subsidi masih berkisar sebesar 15 persen dari total anggaran dan pada tingkat yang sama dengan 2004.
- Investasi publik telah pulih dan kembali pada tingkat sebelum krisis yaitu sebesar 7 persen; saat ini setengah dari investasi publik dikelola oleh pemerintah daerah.
- Pengeluaran untuk sektor pendidikan kini mencapai 17.2 persen dari total pengeluaran, yang merupakan alokasi terbesar jika dibandingkan dengan sektor lainnya dan sebanding dengan banyak negara berpenghasilan rendah dan menengah lainnya. Pengeluaran sektor pendidikan mencapai 3.9 persen dari PDB tahun 2006, naik 2 persen dibandingkan dengan pengeluaran untuk 2001.
- Total pengeluaran publik untuk sektor kesehatan masih di bawah 1 persen dari PDB, walaupun sudah terjadi kenaikan yang sangat mencolok sejak 2002.
- Investasi publik untuk infrastruktur belum pulih dari posisinya yang tetap rendah pasca krisis dan hanya berjumlah 3.4 persen PDB.

Mengapa Laporan ini Diperlukan?

Analisis pengeluaran publik dapat menjadi alat yang sangat bermanfaat. Memang, sebaiknya analisis dan pemantauan terhadap pengeluaran publik merupakan sebuah proses yang terjadi secara alami dan dilakukan secara rutin. Banyak pemerintah di seluruh dunia, seringkali dengan dukungan Bank Dunia, melaksanakan Kajian Pengeluaran Publik (*Publik Expenditure Reviews* atau PERs) yang dilakukan setiap dua tahun sekali. Pemerintah Indonesia dan Bank Dunia telah melaksanakan PER nasional yang terakhir pada 2003 dan setelah itu dilaksanakan juga sejumlah analisis yang lebih dalam lagi tentang pengeluaran sektoral dan pengeluaran publik pada tingkat daerah.¹

Laporan ini mencoba mengemukakan berbagai fakta tentang pengeluaran publik di Indonesia, menampilkan berbagai kecenderungan selama kurun waktu tertentu, dan melakukan analisis terhadap komposisi pengeluaran lintas sektoral serta pengeluaran di setiap tingkat pemerintahan. Laporan ini menyampaikan informasi yang komprehensif tentang sektor-sektor kunci, termasuk pemerintah daerah, dan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dalam berbagai sektor infrastruktur kunci. Berdasarkan fakta-fakta tersebut, ada sejumlah pertanyaan yang diajukan dalam laporan ini: Siapa yang memperoleh manfaat dari berbagai sumber daya publik yang jumlahnya cukup besar ini? Di mana letak kesenjangan? Daerah-daerah mana yang memiliki sumber daya yang cukup besar?

¹ Misalnya: Desentralisasi Indonesia (2003); Analisis Pengeluaran Publik untuk Papua – Keuangan Daerah dan Pemberian Layanan di Wilayah Paling Terpencil di Indonesia (2005), Pengeluaran untuk Rekonstruksi dan Pembangunan – Analisis Pengeluaran Publik untuk Aceh (2006), Investasi untuk Pendidikan di Indonesia (2007).

Daerah mana yang kelihatannya masih tertinggal? Selain menyorot pertanyaan itu, laporan ini juga mencoba untuk memberikan respon terhadap pertanyaan-pertanyaan yang ada di benak kebanyakan masyarakat Indonesia serta sahabat-sahabat Indonesia, seperti:

- Apakah Indonesia mampu membiayai pengeluaran lebih besar lagi?
- Apakah tingkat pengeluaran untuk sektor pendidikan dan kesehatan saat ini sudah memadai?
- Bagaimana cara untuk melakukan revitalisasi terhadap investasi infrastruktur, dan sektor-sektor mana saja yang mendapatkan prioritas?
- Mengapa proses pencairan dana melalui sistem anggaran pemerintah begitu sulit?
- Bagaimana tingkat kesenjangan daerah di Indonesia dan bagaimana sistem perimbangan keuangan pusat dan daerah dapat diatur untuk mengurangi kesenjangan yang ada?

Pemberantasan korupsi merupakan salah satu prioritas penting dari pemerintah dan tindak korupsi yang melibatkan penggunaan dana publik masih merupakan satu masalah besar. Korupsi merusak pengambilan keputusan mengenai pengeluaran dan pada saat yang sama korupsi juga menghambat pelaksanaan anggaran. Sementara laporan ini memberikan argumentasi bahwa Indonesia perlu meningkatkan investasi publiknya, tingkat korupsi akan menentukan apakah investasi tersebut mampu memberikan hasil yang langgeng bagi rakyat Indonesia. Dengan pengalihan sumber-sumber daya yang begitu besar ke pemerintah daerah, upaya pemberantasan korupsi di tingkat daerah sama pentingnya dengan upaya yang dilakukan di tingkat pusat.

Laporan ini menitikberatkan dimensi teknis dari tindak korupsi: proses anggaran, proses pengadaan barang dan jasa, dan sistem audit (pemeriksaan). Sistem fidusiari ini pada dasarnya menentukan tingkat korupsi dalam pengeluaran dan mutu pengeluaran itu sendiri. Berdasarkan analisis lingkungan fidusiari di tingkat pusat dan daerah, laporan ini juga menyoroti bidang-bidang yang rentan terhadap praktik korupsi, terutama dalam sistem pengelolaan keuangan publik.

Laporan ini membahas tujuh bidang pengeluaran yang sangat kritis. Dua bab pertama (Bab 1 tentang ruang fiskal dan Bab 2 tentang alokasi anggaran lintas sektoral) membahas tentang berapa jumlah dana yang tersedia bagi pemerintah dan bagaimana dana itu dialokasikan antar sektor dan di setiap tingkat pemerintahan. Tiga bab berikutnya, yang membahas isu pendidikan, kesehatan, dan infrastruktur, menyampaikan analisis tentang bagaimana berbagai sumber daya yang ada kini dialokasikan dalam sektor-sektor yang sangat penting ini dan seberapa efektif pemanfaatannya. Dua bab terakhir (Bab 6 tentang pengelolaan keuangan publik dan Bab 7 tentang desentralisasi) menyoroti isu-isu kelembagaan dan isu-isu yang saling terkait dalam pengelolaan pengeluaran publik.

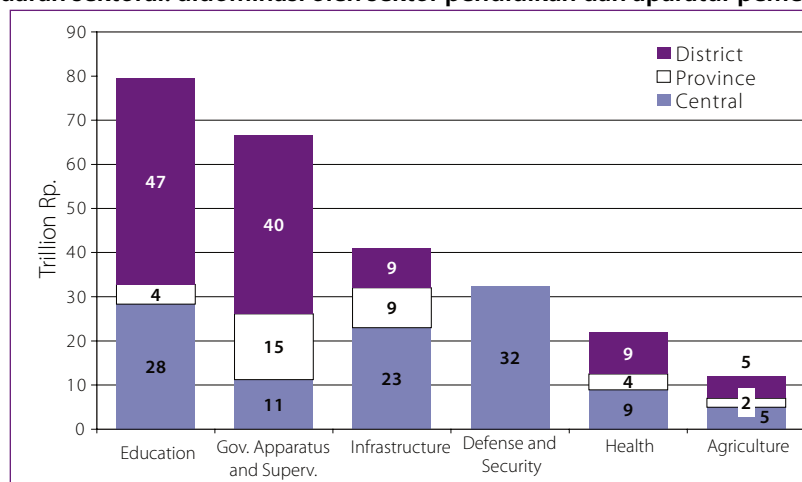
Tren dalam Pengeluaran Sektoral dan Investasi Publik

Sementara tingkat kemiskinan semakin menurun secara signifikan setelah 1999—meskipun sempat meningkat di tahun 2005—indikator pelayanan publik masih menunjukkan gambaran yang tidak sama. Beberapa indikator telah mengalami peningkatan, seperti angka partisipasi sekolah siswa sekolah dasar. Akan tetapi, masih banyak indikator lain yang hanya menunjukkan peningkatan yang sangat kecil dan beberapa bahkan tidak menunjukkan peningkatan sama sekali sejak 1999. Indonesia masih berada pada posisi yang sangat rendah dalam hal angka kematian ibu, gizi, dan angka partisipasi sekolah siswa sekolah menengah, terutama bagi kelompok masyarakat paling miskin. Selain itu, Indonesia juga menghadapi tantangan baru seperti peningkatan penyakit kardiovaskuler dan sejumlah epidemi seperti HIV/AIDS dan flu burung.

Pemerintah kini memiliki peluang unik untuk memperbaiki dan meningkatkan layanan publik di Indonesia. Selama masa *booming* minyak pada pertengahan 1970s, pemerintah memusatkan perhatian pada pemenuhan kebutuhan pokok, terutama pendidikan dasar dan kesehatan. Upaya ini memberikan kontribusi luar biasa terhadap peningkatan kedua sektor ini walaupun sejumlah daerah terpencil, terutama yang terletak di kawasan Indonesia timur, masih jauh tertinggal. Saat ini, tantangan utama yang dihadapi Indonesia adalah melanjutkan gerak reformasi ke langkah berikutnya dengan fokus pada kualitas pelayanan publik dan penyediaan sarana infrastruktur yang ditargetkan. Untuk mempertahankan kondisi ekonomi Indonesia yang siap bersaing dalam jangka panjang, sistem pendidikan menengah dan pendidikan tinggi serta perbaikan sistem pelayanan kesehatan dan infrastruktur yang lebih baik menduduki posisi yang sama pentingnya.

Akan tetapi, alokasi pengeluaran yang ada sekarang masih kurang optimal untuk menghadapi tantangan pembangunan Indonesia. Indonesia telah berhasil mencapai kemajuan yang sangat pesat selama dua tahun terakhir dalam melakukan realokasi pengeluaran (dari kebijakan subsidi yang tidak efisien) untuk mendanai program-program yang berpihak pada masyarakat miskin. Tetapi pengeluaran Indonesia untuk infrastruktur dan sektor-sektor sosial penting lainnya masih sangat rendah dan kurang. Indonesia berhasil mencapai prestasi sangat mengesankan dalam melakukan alokasi terhadap dana tambahan untuk sektor pendidikan. Pada 2005, anggaran pendidikan sudah mencapai hampir Rp 80 triliun, namun pengeluaran untuk administrasi pemerintahan inti (di luar gaji guru, dokter, dan perawat) sangat tinggi yaitu Rp 67 triliun—yang merupakan pengeluaran sektoral terbesar kedua (Diagram 2). Berdasarkan perkiraan untuk tahun 2006, walaupun secara ranking masih sama, pemerintah diproyeksikan masih membelanjakan sekitar 15 persen dari anggaran untuk subsidi dan administrasi pemerintahan (jika dijumlah hasilnya lebih dari 30 persen). Anggaran untuk pendidikan diperkirakan sekitar Rp 120 triliun, sementara belanja untuk administrasi pemerintahan inti adalah Rp 107 triliun dan subsidi sebesar Rp 108 triliun. Tingkat yang lebih normal bagi belanja administrasi pemerintah di negara yang sebanding adalah sekitar 5 sampai 10 persen.

Diagram 2 Pengeluaran sektoral: didominasi oleh sektor pendidikan dan aparatur pemerintah



Sumber: Perkiraan staf Bank Dunia, 2005.

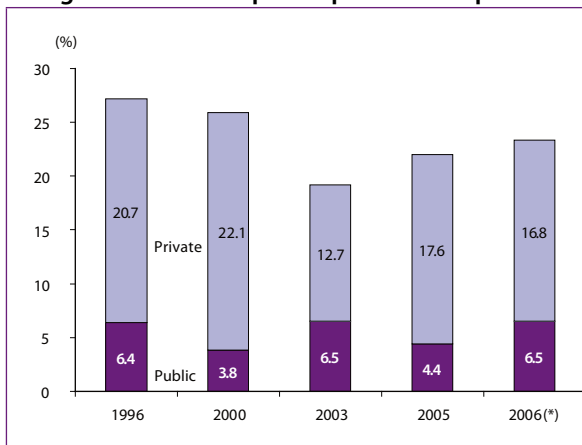
Setelah terjadi krisis ekonomi, pemerintah Indonesia belum berhasil melakukan investasi yang memadai untuk meningkatkan ekonomi dan tingkat investasi publik menjadi salah satu yang terendah dibandingkan dengan negara-negara berpenghasilan menengah lainnya. Total investasi, baik untuk sektor publik maupun swasta, mengalami penurunan dari 27 persen dari PDB pada 1996 menjadi kurang dari 20 persen pada 2000. Tetapi pengeluaran publik untuk pembangunan—sebagai salah satu alat ukur (*proxy*) investasi publik—bahkan mengalami penurunan yang lebih tajam, dari 6,5 persen dari PDB pada 1996 menjadi kurang dari 4 persen pada 2000.

Investasi publik kini sedang mengalami pemulihan dari tingkat penurunan pasca krisis dan hal ini menunjukkan peluang untuk menanggulangi berbagai kelemahan yang terdapat dalam penyediaan pelayanan publik. Setelah 2002, investasi publik mulai pulih. Pada 2003, investasi publik mencapai titik yang sama dengan sebelum krisis. Pada 2004 dan 2005, tingkat ini menurun kembali ketika subsidi BBM menggelembung. Setelah dilakukan realokasi subsidi BBM pada 2005, investasi publik kembali mencapai tingkat yang sama seperti tingkat sebelum krisis sebesar 6,5 persen PDB. Akan tetapi, tingkat investasi publik di Indonesia masih merupakan yang terendah di antara negara-negara berpenghasilan menengah. Dengan realokasi sumber daya yang sedemikian berani, kini Indonesia berada pada titik di mana tingkat investasi dapat dan harus meningkat menjadi lebih tinggi daripada tingkat sebelum krisis sebagai kompensasi terhadap tingkat investasi yang rendah dari 1999 sampai 2002 (Diagram 3 dan 4). (Seperti yang tampak pada Diagram 3, investasi sektor swasta masih tertinggal dan masih lebih rendah dari tingkat sebelum krisis).

Komposisi investasi publik telah berubah secara substansial sejak pelaksanaan desentralisasi. Ketika Indonesia mulai menerapkan desentralisasi, sumber daya pemerintah daerah mengalami peningkatan. Pemerintah daerah kini mengelola setengah dari total investasi publik (Diagram 4). Pada saat yang sama, komposisi pengeluaran sektoral juga

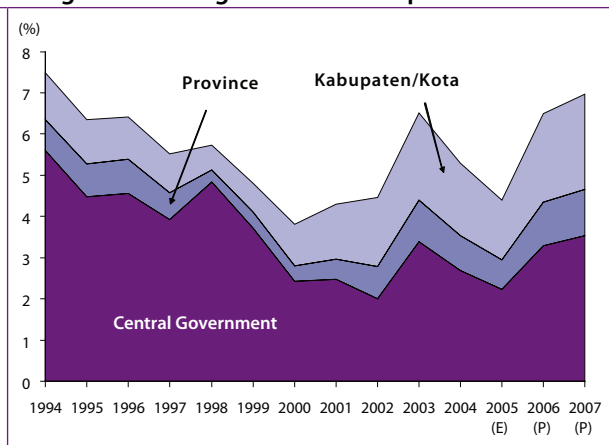
mengalami perubahan. Pengalokasian secara rata-rata untuk sektor pendidikan dan administrasi telah mengalami peningkatan cukup signifikan, sementara pengeluaran infrastruktur mengalami penurunan terutama sejak 2003.

Diagram 3 Investasi publik pulih secara perlahan



Sumber: BPS, Depkeu, perkiraan staf Bank Dunia.
Catatan: Angka menunjukkan persentase dari PDB

Diagram 4 Pasang surut investasi publik



Sumber: BPS, Depkeu, perkiraan staff Bank Dunia.

Pendidikan

Indonesia telah berhasil mencapai angka partisipasi sekolah yang sangat tinggi untuk jenjang pendidikan dasar. Dengan demikian, mengirim anak ke sekolah dasar tidak lagi menjadi tantangan pembangunan yang berarti. Walaupun demikian, berbagai upaya lebih lanjut masih akan diperlukan untuk menjangkau 8 persen anak usia sekolah yang belum terdaftar sebagai siswa sekolah dasar. Pemerintah saat ini tengah menanggulangi kesenjangan investasi pada jenjang pendidikan dasar, tetapi penekanan lebih besar harus diberikan pada peningkatan mutu di seluruh sistem pendidikan dan meningkatkan angka partisipasi sekolah di jenjang pendidikan menengah pertama.

Saat ini Indonesia mengalokasikan sebanyak 17,2 persen dari total pengeluaran publik untuk pendidikan (2006). Tingkat ini hampir sama dengan negara berkembang lainnya, dan bahkan sama pula dengan negara-negara OECD. Akan tetapi, beberapa negara tetangga Indonesia terdekat (Malaysia, Thailand, dan Filipina) mengalokasikan dana lebih banyak untuk sektor pendidikan mereka—sampai dengan 28 persen dari anggaran nasional mereka. Di samping itu, masih diperlukan lagi anggaran untuk investasi tambahan mengingat gedung-gedung sekolah dan aset pendidikan lainnya telah mengalami kerusakan yang sangat parah selama beberapa tahun belakangan ini.

Masih terdapat inkonsistensi struktural dalam komposisi pengeluaran di tingkat pusat dan daerah. Pemerintah daerah menghabiskan sebagian besar anggaran pemerintah (70 persen), namun anggaran ini hampir seluruhnya diperuntukkan bagi gaji guru, yang masih ditentukan oleh pemerintah tingkat pusat. Sebaliknya, pengeluaran pemerintah pusat untuk sektor pendidikan sebagian besar diperuntukkan bagi investasi pendidikan, sementara pemerintah daerah bertanggung jawab terhadap pengelolaan, pembangunan, dan rehabilitasi sekolah. Dominasi pemerintah pusat pada investasi pendidikan bisa bertentangan dengan tujuan dari desentralisasi fungsi-fungsi pendidikan kepada pemerintah daerah.

Jika mandat undang-undang yang menentukan anggaran sejumlah 20 persen untuk sektor pendidikan tidak termasuk gaji guru, hal ini akan menjadi tidak realistis dan menimbulkan masalah besar. Tidak akan mungkin dapat mencapai persyaratan untuk mengeluarkan sebanyak 20 persen dari total anggaran untuk pendidikan jika tidak memasukkan gaji guru sebagai salah satu komponennya. Pemerintah daerah perlu meningkatkan pengeluaran untuk sektor pendidikan sampai dengan sekitar 17 sampai dengan 45 persen untuk bisa mencapai angka 20 persen sesuai dengan definisi ini. Pemerintah pusat juga perlu untuk melipatgandakan tingkat pengeluaran mereka yang sekarang dan mengalokasikan peningkatan pengeluaran non-gaji. Akan tetapi, peningkatan sumber-sumber daya di tingkat pusat sampai dengan tingkat 20 persen tidak sesuai dengan logika yang melandasi desentralisasi; Jelaslah bahwa sebagian besar tambahan pengeluaran untuk pemerintah pusat diperuntukkan bagi pelaksanaan fungsi-fungsi

yang didesentralisir. Definisi yang berlaku saat ini mengklasifikasikan pendapatan guru diluar gaji bukan sebagai pengeluaran operasional juga menambah fragmentasi gaji guru.

Distribusi guru sangat tidak merata di seluruh Indonesia. Jumlah guru untuk Indonesia sudah memadai untuk memperoleh rasio murid-guru 20:1 tetapi banyak guru hanya bekerja paruh waktu dan terkonsentrasi di daerah-daerah yang lebih makmur. Akibatnya, sekitar 55 persen sekolah mengalami kelebihan guru, sementara 34 persen kekurangan tenaga guru. Kebanyakan sekolah di perkotaan dan sejumlah sekolah di pedesaan memiliki jumlah guru yang terlalu banyak, sementara sebanyak 66 persen sekolah di daerah terpencil mengalami kekurangan tenaga guru yang sangat serius. Kebijakan baru pemerintah untuk memberikan insentif finansial yang lebih banyak bagi guru yang bekerja di daerah terpencil merupakan langkah awal untuk menuju arah yang benar, tetapi hal ini hanya akan mampu meningkatkan mutu layanan pendidikan jika diberlakukan sistem pemantauan berbasis masyarakat yang kuat.

Struktur gaji yang ada sekarang tidak memberikan insentif kepada guru untuk bertugas di sekolah-sekolah jenjang menengah dan sekolah-sekolah yang terletak di daerah terpencil. Program sertifikasi guru yang baru berusaha menanggulangi beberapa dari masalah ini dengan cara meningkatkan kualifikasi para guru dan menyediakan insentif keuangan untuk tujuan penempatan ulang para guru secara lebih merata. Tetapi gaji guru baru bisa dipertahankan jika secara terus-menerus dilakukan berbagai upaya untuk menanggulangi tingkat ketidakhadiran guru yang begitu tinggi. Dan hal ini dapat digunakan sebagai titik awal untuk melakukan modernisasi di sektor ini. Implikasi keuangan dari peningkatan pembayaran tunjangan sesuai dengan UU No. 14/2005 tentang guru hanya dapat dikurangi jika jumlah guru penerima gaji (baik yang berstatus guru tetap maupun paruh waktu) juga dikurangi.

Kesehatan

Jika dibandingkan dengan negara tetangga, Indonesia masih tertinggal dalam hal berbagai indikator utama terhadap pencapaian di sektor kesehatan seperti tingkat kematian bayi, kematian balita, dan kematian ibu.

Ada tiga alasan utama yang dapat menjelaskan hal ini: mutu layanan kesehatan dasar yang buruk, tingkat pemanfaatan layanan kesehatan sekunder yang rendah oleh rakyat miskin, dan tingkat layanan pencegahan yang rendah.

- **Layanan kesehatan dasar yang buruk.** Pusat kesehatan masyarakat (Puskesmas) mengalami kekurangan infrastruktur yang memadai, seperti air bersih dan akses jaringan listrik yang teratur, serta kurangnya persediaan obat-obatan dasar. Efisiensi pengeluaran dapat ditingkatkan dengan melakukan realokasi terhadap anggaran layanan Puskesmas bagi masyarakat miskin dan berfokus pada intervensi untuk meningkatkan mutu layanan kesehatan dasar.
- **Tingkat pemanfaatan layanan kesehatan sekunder oleh masyarakat miskin yang masih rendah.** Tingkat penggunaan layanan kesehatan sekunder (rumah sakit) oleh masyarakat miskin masih sangat rendah. Dengan demikian, ada potensi yang cukup signifikan untuk melakukan investasi di sisi permintaan yang dapat meningkatkan masyarakat miskin terhadap layanan gawat darurat atau rawat inap. Peningkatan akses masyarakat miskin terhadap pelayanan rumah sakit dapat dilaksanakan melalui sistem kupon (kartu sehat) yang memungkinkan pemiliknya memperoleh layanan gratis. Pemasukan yang diterima rumah sakit sesuai dengan jumlah pemegang kartu yang dilayani.
- **Tingkat layanan pencegahan yang rendah.** Indikator kesehatan Indonesia yang masih mengecewakan dapat pula ditingkatkan dengan memperkuat layanan pencegahan, intensifikasi program kesehatan, dan kampanye nasional untuk kesehatan untuk menanggulangi penyakit menular, terutama di daerah-daerah terpencil dan di wilayah-wilayah yang masih terbelakang.

Walaupun pengeluaran untuk sektor kesehatan telah mengalami peningkatan cukup signifikan sejak 2000, pengeluaran agregat masih berada di bawah 1 persen dari PDB. Meskipun tingkat pengeluaran agregat untuk kesehatan masih rendah, Indonesia masih dapat mencapai perbaikan yang signifikan dengan tingkat pengeluaran yang ada sekarang dengan catatan bahwa berbagai sumber daya yang ada didistribusikan secara lebih merata bagi setiap kelompok masyarakat sesuai dengan tingkat penghasilan mereka. Sumber daya ini juga harus dibagikan secara lebih merata ke seluruh kabupaten. Kebijakan pemerintah di sektor ini belum tercermin dengan baik dalam alokasi

anggaran mereka, di mana sebagian besar sumber daya digunakan untuk memberikan layanan yang dimanfaatkan oleh penduduk yang tergolong kaya (layanan kesehatan sekunder). Oleh karena itu, sangat penting bagi pemerintah untuk melakukan alokasi yang lebih baik terhadap sumber daya yang ada sebelum meningkatkan anggaran kesehatan secara substansial. Misalnya, semua subsidi untuk fasilitas layanan kesehatan sekunder harus dialokasikan kembali ke layanan kesehatan primer. Mungkin juga ada manfaat khusus dengan memberikan subsidi bagi layanan ambulan, terutama untuk daerah-daerah terpencil. Program PKPS-BBM yang ada saat ini berharap dapat meningkatkan akses layanan kesehatan rawat inap primer dan sekunder bagi masyarakat miskin.

Ada disparitas regional yang signifikan dalam pengeluaran per kapita untuk kesehatan publik, yang menyebabkan terjadinya kesenjangan dalam penyediaan layanan di tingkat daerah. Pengeluaran untuk layanan kesehatan publik di tingkat daerah (digabungkan dengan alokasi untuk pemerintah daerah dan alokasi anggaran dekonsentrasi pemerintah pusat) cenderung lebih banyak menguntungkan kabupaten/kota yang lebih kaya. Kesenjangan ini pada dasarnya didorong oleh dampak regresif dari pengeluaran yang didesentralisir.

Sementara Indonesia memiliki jumlah bidan yang memadai, jumlah dokter, apoteker, dan perawat masih terlalu sedikit. Indonesia memiliki bidan yang cukup yang disebar dengan sangat baik ke seluruh negeri. Akan tetapi, kebanyakan dari mereka melayani pasien dalam jumlah kecil dan memiliki peluang sangat kecil untuk meningkatkan keterampilan mereka. Bagi praktisi kesehatan yang lain, tantangan itu malah sebaliknya. Misalnya, di Puskesmas masih terjadi kekurangan tenaga dokter yang sangat serius, terutama di daerah-daerah terpencil. Tingkat ketidakhadiran petugas kesehatan juga sangat tinggi, sampai 40 persen karena sebagian dokter juga membuka praktik swasta.

Infrastruktur

Dibandingkan dengan negara-negara lain di kawasan sekitar, Indonesia berada pada urutan paling bawah dalam pelayanan terhadap akses air bersih, listrik, dan sanitasi. Hanya 40 persen dari penduduk Indonesia memiliki akses terhadap air keran (PDAM) dan sepertiga penduduk Indonesia (lebih dari 70 juta) tidak memiliki akses jaringan listrik. Keadaan ini tidak mengalami peningkatan cukup berarti selama beberapa tahun terakhir ini.

Investasi Indonesia untuk infrastruktur masih terlalu kecil. Investasi infrastruktur publik mengalami penurunan secara dramatis setelah krisis, sampai sekitar 1 persen dari PDB pada 2000. Saat ini, total investasi infrastruktur publik—dari keseluruhan sektor publik, BUMN dan swasta—berjumlah 3.4 persen dari PDB, yang masih sangat jauh dibawah tingkat investasi sebelum krisis antara 5 - 6 persen dari PDB.

Terdapat tiga alasan penyebab kinerja tersebut:

- **Intensitas modal.** Sektor infrastruktur cenderung memiliki alokasi modal yang lebih besar dari pada sektor sosial (terutama pendidikan). Setelah krisis ekonomi, Indonesia, seperti halnya kebanyakan negara pasca krisis, memotong anggaran modal mereka, yang berpengaruh buruk terhadap investasi infrastruktur, secara tidak proporsional.
- **Kehati-hatian sektor swasta.** Kevakuman yang disebabkan oleh penurunan investasi infrastruktur publik yang begitu tajam tidak pernah diisi kembali oleh investasi infrastruktur swasta. Ini masih merupakan permasalahan sampai saat ini: yang diperlukan bukan saja peningkatan investasi infrastruktur publik, tetapi juga kemajuan dalam mendorong investasi swasta melalui perbaikan dan peningkatan iklim investasi, sejalan dengan kerangka kerja yang lebih jelas untuk melakukan proyek-proyek kerja sama yang melibatkan sektor publik dan swasta.
- **Desentralisasi.** Pemerintah daerah mengalokasikan sebagian besar pengeluaran mereka untuk kebutuhan sektor sosial dan administrasi pemerintahan. Disisi lain, pemerintah pusat secara terus-menerus melakukan pengeluaran dalam jumlah besar untuk fungsi-fungsi daerah terutama sektor kesehatan dan pendidikan, yang mengakibatkan alokasi anggaran yang lebih sedikit untuk proyek-proyek infrastruktur berskala besar. Di samping itu, perusahaan publik yang telah dialihkan ke pemerintah daerah, terutama PDAM yang menangani pasokan air bersih telah terlilit hutang.
- **Proses anggaran.** Sebagian besar modal anggaran cenderung digunakan pada periode pertengahan kedua tahun anggaran, sehingga tidak ada banyak waktu untuk menyelesaikan proyek investasi berskala besar. Proses

anggaran saat ini masih memuat terlalu banyak ketidakpastian dan interupsi untuk meluncurkan proyek-proyek infrastruktur besar yang memerlukan waktu penyelesaian beberapa tahun.

Peningkatan investasi infrastruktur akan memerlukan paling sedikit 2 persen dari PDB, atau AS\$6 milyar per tahun. Jumlah ini akan mampu mengembalikan tingkat investasi pada masa sebelum krisis, tetapi tetap saja tidak akan mampu menggantikan 'dekade yang hilang' dalam investasi infrastruktur semenjak krisis. Perkembangan pemerintah dan strategi penurunan kemiskinan telah membuat infrastruktur sebagai salah satu prioritas pemerintah, tetapi perubahan kebijakan yang dilakukan baru-baru ini belum diterjemahkan ke dalam bentuk nyata dan sektor publik akan mendapatkan tekanan berat untuk memenuhi kesenjangan pembiayaan yang ada. Alokasi yang lebih tinggi di masa depan untuk meningkatkan investasi perlu datang dari sektor swasta.

Pengelolaan Keuangan Publik

Indonesia berhasil membuat kemajuan dalam melakukan reformasi terhadap keuangan publik dan meningkatkan transparansi, tetapi agenda reformasi masih banyak. Hampir di setiap bidang utama dari pengelolaan keuangan publik (Public Financial Management atau PFM)—formulasi anggaran, pelaksanaan anggaran, pengadaan dan pemeriksaan—Indonesia telah memiliki landasan hukum yang kuat. Tantangan di masa depan meliputi: Pertama, pelaksanaan hukum dan peraturan yang tepat di segala bidang mencakup anggaran berbasis kinerja, menyusun Kerangka Kerja Pengeluaran Jangka Menengah, memulai proses pengadaan secara elektronik, dan penguatan terhadap lembaga audit eksternal. Kedua, sistem anggaran yang ada sekarang kurang fleksibel, sehingga memperlambat implementasinya.

Mengedepankan agenda reformasi PFM merupakan hal yang sangat penting untuk menjamin bahwa sumber-sumber fiskal yang baru dialokasikan dan digunakan secara efisien. Masalah implementasi yang paling besar terletak pada pencairan anggaran untuk investasi publik. Pencairan anggaran sering berjalan lambat, akibatnya sebagian besar anggaran yang telah dicanangkan baru bisa dikeluarkan menjelang akhir tahun anggaran. Juga, terdapat pengeluaran yang lebih kecil terhadap pengeluaran modal dibandingkan anggaran awal—hal ini diluar kenyataan dimana anggaran secara keseluruhan direvisi dan dinaikkan dalam jumlah yang cukup besar pada pertengahan tahun. Di samping berbagai isu implementasi, masih ada lagi isu korupsi terhadap pengeluaran publik. Tambahan sumber daya keuangan yang cukup besar kini mengalir ke pemerintah daerah, sehingga penanganan masalah korupsi di tingkat daerah kini sangat mendesak dilakukan.

Sistem anggaran Indonesia tidak fleksibel. Dokumen anggaran Indonesia terlalu rinci, butuh waktu yang sangat lama untuk menyiapkannya, dan juga menimbulkan banyak komplikasi dalam implementasinya. Pembahasan dan diskusi parlemen terlalu memfokuskan pada hal-hal yang sangat rinci, tidak melihat pada hubungan antara kebijakan dan alokasi anggaran secara lebih luas, dan memakan waktu yang lama. Pada 2006, walaupun pemerintah pusat telah menyetujui otorisasi dokumen anggaran pada awal tahun, pengeluaran tetap berjalan lambat akibat terdapatnya hambatan pada saat implementasi. Karena informasi rinci yang begitu banyak, anggaran untuk setiap proyek sering harus menjalani proses revisi yang panjang.

Kerangka hukum dan peraturan untuk pengadaan publik telah mengalami peningkatan, tetapi kapasitas untuk melaksanakan pengadaan yang tepat waktu dan transparan belum memuaskan. Lembaga Pengembangan Kebijakan Pengadaan yang berada di bawah Bappenas tengah menyusun prosedur standar pengadaan yang akan berlaku di seluruh Indonesia, termasuk dokumen tender yang standar. Akan tetapi, kemampuan untuk melaksanakan hal ini di setiap tingkat pemerintahan masih sangat terbatas. Inisiatif percobaan untuk melakukan pengadaan lewat jaringan elektronik (*e-procurement*) sedang dikerjakan, tetapi peningkatan strategi dalam mendorong penggunaan *e-procurement* untuk meningkatkan transparansi pasar pada seluruh sistem pengadaan pemerintah belum dilaksanakan. Pengenalan terhadap pelatihan tingkat dasar dan program sertifikasi bagi para pelaku pengadaan merupakan inisiatif yang penting, tetapi kebanyakan pejabat publik tidak memiliki jalur karir atau insentif yang memadai untuk mampu memikul tanggung jawab pengadaan ini. Seluruh insentif ini merupakan hal yang sangat penting apabila rakyat Indonesia ingin memperoleh manfaat dari realokasi sumber daya dari pusat. Gagal melakukan hal ini, tidak saja akan membuat praktik-praktik kolusi berkelanjutan, tetapi juga akan menimbulkan dampak relatif yang tidak baik.

Undang-undang pemeriksaan negara telah memperkuat peran lembaga pemeriksa eksternal, Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), dan kini ada peluang untuk melakukan fleksibilitas anggaran yang lebih besar yang mana pada saat bersamaan pemerintah bisa menjamin penerapan standar fidusiari yang tinggi. Kini BPK memiliki mandat yang jelas sebagai lembaga pemeriksa eksternal terhadap seluruh lembaga pemerintah. Sementara Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP), bersama-sama dengan Inspektur Jenderal di setiap departemen, melakukan koordinasi untuk melakukan pemeriksaan internal terhadap pemerintah pusat, dan Kantor Bawasda melakukan pemeriksaan internal di tingkat daerah. Akan tetapi walaupun pelaksanaan Undang-Undang tentang Pemeriksaan terhadap Pemerintah kini dipandang sangat perlu, staf dan sumber daya yang ada di BPK dan BPKP tidak sesuai dengan redefinisi peran mereka masing-masing saat ini. BPK, dengan mandat yang lebih luas, memiliki jumlah tenaga pemeriksa (*auditor*) bersertifikat kurang dari setengah jumlah auditor BPKP, padahal peran lembaga ini kini semakin terbatas. Selanjutnya, tanpa dorongan yang kuat terhadap temuan-temuan BPK, yang sampai saat ini belum banyak yang bisa dilakukan, maka peningkatan kapasitas dan kinerja BPK sepertinya tidak akan mampu diterjemahkan ke dalam peningkatan standar fidusiari yang lebih baik.

Desentralisasi Fiskal dan Kesenjangan Regional

Indonesia merupakan salah satu negara yang memiliki tingkat keragaman paling tinggi di dunia, dengan standar hidup yang berkisar mulai dari standar negara maju sampai dengan tingkat kehidupan masyarakat paling miskin. Tingkat kepadatan penduduk juga sangat bervariasi: Pulau Jawa merupakan salah satu pulau berpenduduk paling padat di dunia, sementara Papua merupakan pulau yang berpenduduk paling jarang. Tingkat kemiskinan berkisar dari di bawah 3 persen di beberapa kota (Denpasar, Bali; Bekasi, Jawa Barat) sampai dengan di atas 50 persen di Irian Jaya Barat dan Papua (Manokwari dan Puncak Jaya).

Ketika Indonesia mulai menerapkan desentralisasi pada 2001, pemerintah mengalokasikan sumber daya dalam jumlah besar pada daerah-daerah yang lebih miskin sebagai upaya untuk menyeimbangkan disparitas di negeri ini. Walaupun perimbangan keuangan antar-pemerintah dapat lebih seimbang lagi, daerah yang paling miskin dan terpencil di Indonesia telah menerima pengalihan sumber daya cukup besar sejak 2001. Dana Alokasi Umum (DAU) merupakan perangkat penting dalam sistem transfer ini, yang mampu mendanai sekitar 70 persen dari seluruh pengeluaran daerah (provinsi dan kabupaten/kota) dan lebih dari 80 persen pengeluaran kabupaten/kota.

Pada 2006, jumlah anggaran yang telah ditransfer ke pemerintah daerah mengalami peningkatan secara nominal sebanyak 47 persen terutama yang menguntungkan bagi daerah-daerah paling miskin di Indonesia, yang mengalami kenaikan pendapatan yang melonjak. Alokasi DAU bahkan mengalami peningkatan sebesar 64 persen, dengan implikasi yang signifikan atas struktur perimbangan serta dampak pemerataan. Daerah provinsi terpencil dengan angka kemiskinan yang tinggi termasuk Provinsi Aceh, Papua, dan Maluku telah menerima peningkatan alokasi anggaran sampai lebih dari 100 persen, dibandingkan dengan 2005. Dana transfer ini akan terus mendominasi sumber keuangan daerah, terutama pemerintah kabupaten/kota, karena dasar dari pendapatan asli daerah mereka kecil sementara transfer dari pusat sudah mencapai lebih dari 80 persen pendapatan daerah, dan bahkan akan semakin bertambah. DAU sendiri sepertinya akan semakin dominan karena pendapatan dari minyak dan gas diperkirakan akan mengalami penurunan disebabkan menurunnya produksi minyak dan gas, setidaknya untuk beberapa tahun ke depan.

Saat ini, tantangan utama dalam pembangunan Indonesia bukanlah mentransfer sumber daya dalam jumlah yang signifikan ke daerah-daerah yang miskin, tetapi bagaimana menjamin bahwa sumber daya yang sudah ada digunakan secara efektif. Banyak pemerintah daerah mengalami kesulitan untuk membelanjakan tambahan sumberdayanya. Cadangan anggaran mereka yang tidak dibelanjakan meningkat semakin besar dan telah mencapai rekor 3,1 persen dari PDB pada November 2006. Sebagian besar pemerintah daerah memiliki sumber keuangan yang memadai untuk memberikan perubahan pada kehidupan masyarakatnya. Bahkan daerah miskin dengan sumber fiskal yang relatif rendah (terutama Nusa Tenggara Barat, Nusa Tenggara Timur) telah mengalami kenaikan DAU secara rata-rata 75 persen pada 2006. Diluar surplus yang cukup besar, sumber yang ada sering disalurkan pada tempat yang salah. Misalnya, sementara terdapat anggaran pemerintah daerah yang belum digunakan, banyak PDAM bangkrut dan tidak mampu memberikan layanan air bersih kepada masyarakat.

Agenda untuk Implementasi

Ini merupakan momen dengan peluang besar. Dengan kondisi makroekonomi yang stabil dan sumber-sumber fiskal yang memadai, pemerintah Indonesia dapat menurunkan tingkat kemiskinan dan meningkatkan mutu dan akses terhadap layanan dasar. Pengalokasian dan pengelolaan sumber daya setidaknya kini sama pentingnya dengan upaya untuk memobilisasinya. Membelanjakan uang dengan baik merupakan keterampilan khusus—keterampilan yang telah hilang sebagian sejak terjadinya krisis, ketika pemerintah lebih banyak berfokus pada upaya untuk menstabilkan makroekonomi dan mengetatkan pengeluaran.

Agenda reformasi yang tersisa masih banyak. Masih banyak perubahan yang diperlukan akan melibatkan proses yang sulit dan panjang. Pemerintah telah mulai menerapkan agenda yang sangat ambisius. Dimana yang paling penting adalah untuk tetap berada pada jalur yang benar dan menunjukkan kemajuan yang konsisten dalam reformasi yang sulit dan panjang ini.

Ada enam bidang pengeluaran yang sangat penting: ruang fiskal, pendidikan, kesehatan, infrastruktur, pengelolaan keuangan publik, dan desentralisasi. Langkah kunci untuk mencapai pengelolaan, alokasi, dan dampak yang lebih baik terhadap pengeluaran publik untuk meningkatkan pemberian layanan dan menurunkan angka kemiskinan dapat dilihat pada uraian berikut.²

1. **Perbesar ruang fiskal dan pertahankan stabilitas makroekonomi dengan cara mengurangi dan mere-alokasi subsidi serta menurunkan hutang keseluruhan.** Subsidi BBM dan listrik masih menduduki porsi cukup signifikan dalam anggaran dan sebagian besar hanya menguntungkan masyarakat kaya (Kotak 2). Negara-negara berpenghasilan menengah seperti Indonesia masih rentan terhadap guncangan dan tingkat hutang di atas 30 persen merupakan posisi yang tidak aman.
 - Walaupun terjadi pengurangan sangat drastis terhadap subsidi BBM pada 2005, total subsidi masih sangat tinggi, hampir AS\$10 milyar. Pengurangan terhadap subsidi ini akan memberikan tambahan sumber pendapatan. Semakin rendah harga minyak internasional, akan semakin mudah bagi Indonesia untuk melakukan liberalisasi terhadap harga bahan bakar. Akan tetapi, jika penyesuaian harga menjadi cukup signifikan, maka sekali lagi perlu didesain program kompensasi untuk menjamin bahwa pengurangan subsidi tidak berdampak negatif terhadap masyarakat miskin.
 - Tingkatkan terus manajemen hutang dibawah unit hutang yang baru dibentuk, kedepankan implementasi Rekening Tunggal (Treasury Single Account) dan secara proaktif mengelola kewajiban hutang. Tingkat hutang melonjak saat terjadi krisis bukan karena jumlah pinjaman yang berlebihan, tetapi karena kewajiban-kewajiban kontingen (*contingent liabilities*) di sektor perbankan.
2. **Maksimalkan manfaat peningkatan pengeluaran untuk sektor pendidikan dengan meningkatkan investasi di jenjang pendidikan menengah pertama, redefiniskan sasaran belanja pendidikan sebesar 20 persen dan alokasi kembali tenaga pengajaran pada sekolah-sekolah yang mengalami kekurangan guru.** Tingkat transisi dari sekolah dasar ke sekolah menengah pertama masih rendah, pengeluaran 20 persen sesuai undang-undang, dengan definisi yang berlaku sekarang, menempatkan permintaan yang tidak realistis terhadap anggaran pendidikan dan penempatan guru di sekolah yang tidak seimbang.
 - Kedepankan tingkat transisi dan tingkat retensi yang lebih tinggi pada sekolah menengah pertama dengan menargetkan alokasi transfer bagi siswa dari keluarga miskin untuk menjamin bahwa siswa tersebut mampu bersekolah, dan juga untuk pembangunan gedung sekolah baru yang ditargetkan bagi daerah-daerah yang belum mendapatkan layanan sebagaimana mestinya.
 - Lakukan penyesuaian terhadap ketentuan sasaran pengeluaran sebesar 20 persen untuk juga meliputi gaji guru dan kombinasi pengeluaran pemerintah daerah dan pusat. Tanpa penyesuaian seperti ini, pengeluaran untuk sektor pendidikan akan meningkat sedemikian rupa sehingga bisa mengurangi pengeluaran untuk layanan dasar lainnya seperti kesehatan dan air bersih.
 - Lakukan penempatan ulang para guru untuk memenuhi kebutuhan sekolah-sekolah yang masih kekurangan tenaga pendidik. Walaupun tidak terjadi kekurangan guru secara agregat, daerah-

² Lihat Lampiran A pada laporan utama untuk mengetahui rekomendasi lengkap dalam laporan ini.

daerah terpencil dan sekolah tertentu masih kekurangan guru. Dengan insentif keuangan yang lebih menarik bagi para guru untuk mau ditempatkan di sekolah-sekolah yang terletak di daerah terpencil, dan dengan melakukan penempatan guru sesuai dengan jumlah siswa (dan bukan pada jumlah kelas) akan mendorong distribusi guru yang lebih seimbang dan efisien di seluruh Indonesia.

3. Atasi ketidakmerataan dalam layanan kesehatan dengan menargetkan secara lebih baik ke daerah-daerah yang layanannya belum baik. Tingkatkan mutu layanan kesehatan dengan melakukan regulasi terhadap penyedia layanan kesehatan swasta dan dengan memperluas wilayah layanan para bidan dan meningkatkan pelatihan yang mereka perlukan. Prioritas awal bukan untuk meningkatkan pengeluaran kesehatan, tetapi menggunakan anggaran yang sudah ada secara lebih efisien dan efektif.

- Untuk menanggulangi kesenjangan dalam penyediaan layanan kesehatan, Dana Alokasi Khusus (DAK) dapat digunakan untuk meningkatkan layanan kesehatan di wilayah-wilayah yang kurang mendapatkan pelayanan, dan intervensi berdasarkan permintaan seperti penerapan sistem kupon dapat pula digunakan untuk meningkatkan permintaan layanan dari masyarakat miskin. Tantangan yang paling mendesak terletak pada penyaluran pengeluaran saat ini agar dapat menguntungkan rakyat miskin—dalam layanan kesehatan primer di daerah pedesaan dan/atau daerah-daerah yang kurang mendapatkan layanan.
- Menyatukan semua potensi sektor swasta, regulasi yang lebih baik terhadap penyedia layanan kesehatan swasta juga perlu dilakukan. Hampir sebanyak 40 persen rakyat miskin merasa puas dengan layanan kesehatan yang mereka peroleh lewat penyedia layanan swasta, tetapi tidak ada informasi yang komprehensif mengenai jenis dan mutu layanan yang mereka berikan. Upaya yang sistematis untuk melakukan regulasi, lisensi, dan akreditasi bagi penyedia layanan swasta bidang kesehatan akan mendorong terjadinya peningkatan mutu layanan kesehatan bagi rakyat miskin.
- Saat ini para bidan bekerja pada wilayah yang relatif kecil dan oleh karena itu mereka hanya mampu memberikan layanan persalinan yang lebih sedikit per tahun. Akan lebih efisien apabila wilayah layanan para bidan diperbesar dan mutu program pelatihan bagi bidan ditingkatkan, dengan fokus yang lebih besar pada aspek praktis keterampilan pemberian layanan.

4. Lakukan investasi di bidang infrastruktur dengan meningkatkan pasokan listrik dan mengurangi subsidi yang menguntungkan pengguna layanan yang tergolong mampu, memberikan insentif fiskal untuk mendorong pemerintah daerah agar melakukan pemeliharaan jalan yang lebih baik dan menciptakan kerangka kerja bagi PDAM agar bisa berfungsi lebih baik. Saat ini, subsidi listrik berjumlah 28 persen dari seluruh biaya subsidi dan sebagian besar dari subsidi ini hanya menguntungkan masyarakat mampu. Pemeliharaan jalan daerah masih sering buruk dan sebagian besar rakyat Indonesia tidak memperoleh manfaat dari layanan air bersih yang bermutu tinggi.

- Kurangi subsidi listrik untuk voltase di atas 450VA. Tingkat voltase yang lebih tinggi digunakan secara tidak proporsional oleh orang kaya, sehingga penghematan subsidi akan bermanfaat bagi rakyat miskin.
- Pemerintah daerah memiliki insentif yang sedikit untuk melakukan pemeliharaan yang benar terhadap jalan, walaupun pada jangka panjang biaya pemeliharaan akan lebih murah dari pada melakukan rekonstruksi. Pemerintah pusat dapat menawarkan insentif langsung kepada pemerintah daerah berdasarkan mutu pemeliharaan jalan dari tahun ke tahun yang sudah dilakukan.
- Hambatan saat ini untuk melakukan pinjaman jangka panjang oleh PDAM dapat dihilangkan dan insentif disediakan untuk pemerintah daerah yang mampu meningkatkan layanan PDAM. Di bawah sistem yang ada sekarang, kebanyakan PDAM tidak melakukan pinjaman lewat pasar kredit. Proses restrukturisasi hutang harus dilakukan untuk memberikan insentif terhadap PDAM yang layak atas kredit agar meningkatkan tarif dan menurunkan biaya, sehingga meningkatkan kapasitas mereka untuk melakukan pinjaman secara komersial. Selain itu, pemerintah pusat dapat menghimpun dana yang digunakan untuk memberikan penghargaan kepada pemerintah daerah yang mampu memperoleh kemajuan paling besar dalam meningkatkan posisi keuangan dan kinerja operasional PDAM mereka.

5. **Buat arus pengeluaran publik yang lebih mudah diprediksi dan transparan dengan menciptakan sistem anggaran berbasis kinerja, yang menghubungkan anggaran dengan proses perencanaan serta penguatan sistem pengadaan dan fungsi-fungsi pemeriksaan.** Sementara ada kaitan formal antara tujuan kebijakan, anggaran, pencairan dan pemeriksaan, pada kenyataannya proses tersebut sering kali tidak berjalan secara efektif.

- Anggaran berbasis kinerja mengukur pencapaian berdasarkan output yang diperoleh dan bukan pada input keuangan. Saat ini, kontrol input merupakan metode yang paling banyak digunakan untuk mengukur mutu pengeluaran publik, namun pergeseran menuju kontrol *ex post* yang lebih besar, termasuk pemeriksaan atas pengeluaran, serta penilaian terhadap output yang dihasilkan, akan memberikan hasil yang lebih efektif dalam upaya pengeluaran.
- Mengkaitkan anggaran secara lebih efektif dengan proses perencanaan merupakan prioritas. Sementara rencana pembangunan nasional lima tahun (Repanas) menguraikan tujuan jangka menengah, siklus anggaran ditentukan setiap tahun. Implementasi Kerangka Kerja Pengeluaran Jangka Menengah (Medium-Term Expenditure Framework atau MTEF) akan memungkinkan untuk melakukan penentuan anggaran untuk beberapa tahun dan membawa sisa anggaran ke tahun berikutnya, serta memungkinkan para pembuat kebijakan untuk menganggarkan sumber-sumber daya jangka menengah dengan tingkat kepastian yang lebih tinggi.
- Perkuat sistem pengadaan dan pemeriksaan dengan fokus pada aspek efisiensi. Sementara undang-undang tentang pengadaan semakin diperketat, hal ini telah memperlambat proses pengadaan barang dan jasa. Peningkatan pelatihan bagi tenaga profesional pengadaan sangat diperlukan untuk menghadapi hambatan-hambatan ini. Di samping itu, keuntungan efisiensi akan diperoleh dengan menggabungkan ketiga lembaga pemeriksaan internal menjadi satu lembaga, serta memperkerjakan tenaga yang terlatih untuk BPK. Sejalan dengan hal itu, keuntungan efisiensi yang signifikan akan pula diperoleh dengan tingkat korupsi yang lebih rendah yang akan diperoleh dari pengetatan terhadap sistem ini.

6. **Bantu pemerintah daerah untuk menggunakan sumber-sumber daya mereka secara lebih baik dengan menghapus pencakupan penuh gaji pegawai negeri sipil dari DAU, mengurangi pengeluaran untuk kebutuhan administrasi dan pengembangan kapasitas.** Pemerintah daerah kini memiliki wewenang yang signifikan atas perencanaan dan anggaran, tetapi mereka belum memiliki insentif yang jelas agar menggunakan dana tersebut untuk memaksimalkan pembangunan ekonomi dan pemberian layanan kepada masyarakat daerah.

- Undang-undang yang berlaku sekarang tentang transfer memberikan insentif bagi pemerintah daerah untuk meningkatkan jumlah pegawai sipil dan menciptakan dis-insentif bagi mereka untuk mengalokasikan pengeluaran secara lebih strategis demi pencapaian tujuan yang telah ditetapkan. Penghapusan penggunaan DAU secara otomatis untuk membayar seluruh gaji PNS akan memberikan insentif kepada pemerintah daerah untuk mengalokasikan anggaran secara lebih efisien.
- Penghematan secara signifikan akan juga dapat dicapai dengan mengurangi pengeluaran pada layanan administrasi inti, yang merupakan komponen pengeluaran terbesar dari pemerintah daerah. Pengeluaran yang tidak proporsional hanya untuk layanan administrasi telah mengurangi investasi modal dan pengeluaran bagi penyedia layanan garis depan, keduanya akan memberikan hasil yang lebih besar untuk setiap rupiah yang dikeluarkan.
- Dengan sumber daya yang lebih besar kini mengalir ke pemerintah daerah, administrasi pemerintah daerah yang lebih efektif akan sangat diperlukan. Oleh karena itu, akan menjadi semakin penting untuk melakukan investasi dalam peningkatan kapasitas yang bertujuan untuk meningkatkan kemampuan pengembangan proyek dan keterampilan melakukan implementasi. Hal ini terutama penting diperhatikan jika pemerintah daerah hendak melakukan pengelolaan secara efektif terhadap dana tambahan yang diperlukan untuk menanggulangi investasi infrastruktur publik yang masih rendah.

Sejumlah kecil perubahan berdampak tinggi dapat memberikan hasil yang cepat. Agenda reformasi di atas memang merupakan tantangan dan diperinci menjadi sebuah matriks rangkuman yang memuat 62 butir rekomendasi spesifik di dalam laporan utama. Akan tetapi, secara spesifik ada tujuh perubahan yang akan memberikan hasil yang berdampak tinggi dalam kurun waktu 12-18 bulan. Perubahan ini semuanya penting dan memiliki dampak signifikan, dan perubahan itu bisa menyangkut pemberian layanan, posisi fiskal Indonesia atau proses anggaran (Kotak 2).

Kotak 2 Tindakan yang memberikan hasil cepat dan dampak tinggi***Dampak terhadap pemberian layanan dan manajemen SDM (Sumber Daya Manusia)***

1. *Hapus pencakupan penuh atas pembayaran gaji PNS.* DAU saat ini mencakup 100 persen pembayaran gaji PNS, yang menyulitkan pemerintah yang reformis untuk melakukan reformasi terhadap PNS dan melakukan realokasi dana ke berbagai sektor.
2. *Sesuaikan definisi tentang ketentuan pengeluaran sebesar "20 persen" di sektor pendidikan sehingga meliputi gaji guru dan gabungkan pengeluaran pemerintah pusat dan daerah.* Hal ini akan memungkinkan untuk berfokus pada tingkat pengeluaran agregat dan kinerja dari sektor. Definisi agregat semacam itu selanjutnya akan dapat mengurangi distorsi dalam struktur gaji guru dan dalam kerangka desentralisasi.
3. *Alokasikan guru ke sekolah-sekolah berdasarkan jumlah siswa, dan bukan pada jumlah kelas,* dengan memberikan bobot khusus pada sekolah-sekolah kecil. Ini akan menghasilkan alokasi guru yang lebih rasional di dalam dan antarsekolah di tingkat kabupaten/kota serta akan menghasilkan distribusi guru yang lebih seimbang bagi siswa.

Dampak fiskal

4. *Kurangi pemberian subsidi BBM (AS\$5 milyar) yang tidak efisien dan lebih berpihak pada orang kaya.* Meskipun harga BBM pada 2005 telah meningkat, subsidi BBM masih tetap merupakan pengeluaran paling besar dalam anggaran pemerintah.
5. *Lakukan realokasi subsidi listrik (AS\$3 milyar) yang tidak efisien dan lebih berpihak pada orang kaya.* Subsidi dapat direalokasikan dari konsumsi (semua diluar 450VA) terhadap sambungan untuk mendukung perluasan jaringan listrik.

Dampak terhadap proses anggaran

6. *Susun Kerangka Kerja Pengeluaran Jangka Menengah dan berikan ruang untuk melakukan otorisasi terhadap anggaran multi tahun.* Ini akan sangat bermanfaat terutama untuk proyek-proyek infrastruktur berskala besar untuk meningkatkan prediktibilitas dan efisiensi dari prioritas fiskal jangka menengah.
7. *Lakukan penguatan lebih lanjut baik terhadap kapasitas maupun kehadiran BPK di daerah dan lakukan pemberdayaan BPK untuk melakukan pemeriksaan terhadap Direktorat Pajak di Departemen Keuangan.* Definisikan kembali peran BPKP dan lakukan konsolidasi terhadap fungsi-fungsi berbagai lembaga pemeriksaan internal.

