

PENDEKATAN FISKAL UNTUK PENGEMBANGAN DAERAH FRONTIR

Oleh **Bambang T. Samiadji**

Pendahuluan

Teori Lokasi sebagai sokoguru Ilmu Tata Ruang berhasil menjelaskan kategorisasi perkembangan daerah, yakni ada daerah-daerah yang berkembang pesat, daerah potensial untuk berkembang dan daerah kurang berkembang, serta peranan pusat-pusat pertumbuhan (yang umumnya berbentuk kota) sebagai generator perkembangan wilayah.

Persoalannya adalah, di wilayah Kepulauan Nusantara ini banyak terdapat daerah yang tergolong kategori ketiga, yaitu daerah kurang berkembang. Secara geografis, umumnya daerah-daerah tersebut letaknya terisolir di pinggiran. Daerah-daerah inilah yang kemudian dikenal sebagai Daerah Frontir.

Dengan menghayati Teori Tata Ruang tersebut, maka kita makin menyadari perlunya kombinasi teori lain untuk melahirkan atau menerangkan kembali fenomena-fenomena perkembangan dan pengembangan daerah. Dalam rangka memikirkan bagaimana mengembangkan daerah-daerah frontir, salah satu teori yang lahir lebih dulu, yaitu Teori Ekonomi, kita coba terapkan. Teori yang dimaksud itu adalah Teori Fiskal.

Pola tata ruang Nusantara ini cukup unik, ada yang potensial, seperti di Jawa, tetapi sebagian besar daerah lainnya tergolong daerah frontir yang jauh dari sistem Pusat-pusat Pertumbuhan Nasional (development centers) yang potensial.

Para Konsultan Perencana sering tidak sanggup membedakan strategi pengembangan antara daerah-daerah di Jawa dan daerah-daerah yang jauh seperti Kawasan Timur Indonesia (KTI). Setidaknya demikian yang bisa kita lihat dari RSTRP-RSTRP yang menggunakan prosedur standar yang sama.

Tantangan yang dihadapi adalah, bagaimana mengembangkan daerah-daerah frontir seperti Sabang (D.I. Aceh), Sibolga (Sumatera Utara), Sangir Talaud (Sulawesi Utara), Selayar (Sulawesi Selatan), dan daerah-daerah di Kawasan Timur Indonesia lainnya.

Adakah strategi tata ruang yang dapat menyiasati perkembangan daerah frontir menjadi daerah yang maju dan berkembang? Jelas, bahwa Teori-teori Lokasi yang menjadi sokoguru pengembangan wilayah, misalnya *Least Cost Theory*-nya Alfred Weber (1909) dan *Market Area Theory*-nya August Losch (1954), mempunyai asumsi-asumsi yang tidak terpenuhi bagi daerah-daerah frontir di Indonesia.

Bambang T. Samiadji

Alumni Jurusan Teknik Planologi FTSP-ITB;
Saat ini bekerja sebagai staf ahli PT. Lenggogeni Jakarta

Taruhlah pengalaman pengembangan daerah di negara-negara lain, misalnya di Amerika Utara dan Eropa, pengembangan daerah di sana pun sangat ditentukan oleh jarak dari pusat kegiatan ekonomi, sistem kota-kota, sektor unggulan, dan prasarana yang dirumuskan oleh Biehl (1986) sebagai berikut:

$$RDP = f(L, A, S, I) \dots\dots\dots 1)$$

RDP = Regional Development Potential
 L = Jarak dari Pusat Kegiatan Ekonomi
 A = Sistem Kota
 S = Sektor Unggulan
 I = Prasarana atau investasi

Dari model tersebut dapat dipahami, bahwa daerah frontir tidak berpeluang sebagai daerah yang potensial berkembang dibandingkan daerah-daerah yang dekat dengan pusat-pusat pertumbuhan (seperti di Jawa).

Karena tampaknya strategi tata ruang belum mampu, atau belum memberi harapan untuk menyalasi daerah-daerah frontir; maka Pemerintah menggunakan *Sistem Alokasi* untuk mencapai pemerataan pembangunan seperti Inpres, Inpres Daerah Tertinggal (IDT), dan program-program khusus lainnya. Hasilnya cukup memuaskan, setidaknya beberapa prasarana dasar telah tersedia.

Kebijaksanaan alokasi seperti Inpres, bisa dikategorikan sebagai *Kebijaksanaan Fiskal*. Hanya saja skalanya kecil dan bersifat perbantuan dari Pusat saja.

Lantas, bagaimana seandainya model kebijaksanaan fiskal ini diterapkan secara mandiri pada daerah-daerah frontir? Untuk itu, kita harus menyimak kembali *teori-teori fiskal*.

Kebijaksanaan Fiskal

Arti kebijaksanaan fiskal adalah kebijaksanaan yang dilaksanakan melalui APBN yang mempunyai dua sisi, yaitu sisi pengeluaran dan sisi pendapatan.

Sisi pengeluaran terdiri atas 3 pos, yaitu:

1. Pengeluaran Pemerintah untuk pembelian barang/jasa,

2. Pengeluaran Pemerintah untuk gaji pegawai,
 3. Pengeluaran Pemerintah untuk "transfer of payment" yang meliputi, misalnya, pembayaran subsidi, pembayaran pensiun dan pembayaran bunga pinjaman.

Sisi pemasukan terdiri atas 4 sumber, yaitu:

1. Pajak,
 2. Pinjaman bank sentral,
 3. Pinjaman dari masyarakat,
 4. Pinjaman dari Luar Negeri.

Sebagaimana rencana anggaran pendapatan rumah tangga, seyogyanya antara penerimaan dan pengeluaran seimbang. Jika pengeluaran lebih besar, berarti terjadi defisit dan harus mengadakan pinjaman untuk menutupinya. Sebaliknya, jika pengeluaran lebih kecil dari pemasukan, maka diperoleh tabungan.

Jika dianggap, bahwa sistem ekonomi suatu negara tertutup, setiap pengeluaran Pemerintah akan memberi dampak makro pada ekonomi penduduk, karena Pemerintah mengedarkan "uang inti" kepada masyarakat. Dengan kata lain setiap pengeluaran Pemerintah akan meningkatkan permintaan agregat (Z), tingkat harga (P) dan tingkat produksi (Q).

Jika Pemerintah mengeluarkan dana untuk pembelian barang/jasa (G) akan menggeser kurva Z dan akan menentukan P dan Q yang baru. Selanjutnya, P dan Q baru akan mempengaruhi permintaan uang (L); dan selanjutnya perubahan L akan mengubah tingkat bunga (r), P, dan Q.

Perubahan tersebut berlangsung secara siklus pertama, kedua, ketiga, sampai tercapai keseimbangan. Kenaikan G pada putaran pertama, terjadi perubahan Z sebesar:

$$Z = (1-c)^{-1} \cdot G \dots\dots\dots 2)$$

Kelipatan $(1-c)^{-1}$ disebut *multiplier factor*, di mana c adalah MPC (Marginal Propensity to Consume) yang besarnya $0 < c < 1$.

Dengan cara yang sama, pengeluaran Pemerintah untuk gaji pegawai (W) juga akan mempengaruhi permintaan agregat (Z) dengan perubahan sebesar:

$$Z = (1-c)^{-c} \cdot W \dots\dots\dots 3)$$

Faktor multiplier untuk W, yaitu $(1-c)^{-c}$ lebih kecil

dari faktor multiplier untuk pembelian barang/jasa, yaitu $(1-c)^{-1}$ atau $(1-c)^{-c} < (1-c)^{-1}$

Dengan cara yang sama pula, pengeluaran Pemerintah melalui *Transfer of Payment* (R) akan mempengaruhi permintaan agregat (Z) dengan perubahan sebesar:

$$Z = (1-c)^{-c} \cdot R \dots \dots \dots 4)$$

Formula tersebut menunjukkan Faktor Multiplier melalui *Transfer of Payment* (R) sama dengan menaikkan gaji pegawai (W): $(1-c)^{-c}$.

Dari gambaran teoritis tersebut dapat disimpulkan, bahwa dengan menambah peredaran uang (uang inti) akan meningkatkan volume ekonomi negara dan pada gilirannya akan meningkatkan ekonomi masyarakat.

Tentu saja, untuk setiap penambahan peredaran uang yang berasal dari peneluaran Pemerintah, harus didukung oleh pemasukan Pemerintah dari berbagai sumber (seperti terurai di atas) agar tidak terjadi defisit APBN.

Seperti sudah dinyatakan pada uraian sebelumnya, bahwa teori-teori fiskal berlaku pada sistem ekonomi tertutup. Bagi Indonesia yang menganut sistem ekonomi terbuka, penerapan teori tersebut banyak kelemahannya. Namun sebagai teori, permasalahan fiskal bisa mudah diterangkan melalui teori tersebut.

Daerah Frontir sebagai Sistem Ekonomi Tertutup

Ciri-ciri daerah frontir umumnya terisolir dari pusat-pusat ekonomi yang ada. Daerah-daerah frontir di Indonesia umumnya terisolasi secara geografis atau berjarak relatif jauh dari pusat-pusat kegiatan ekonomi.

Dengan kondisi demikian, sebenarnya daerah-daerah frontir memiliki nasib sebagai daerah dengan sistem ekonomi tertutup. Karena alasan ini, teori-teori fiskal menjadi relevan dan implikasi setiap pengeluaran oleh Pemerintah Daerah akan mempunyai dampak meningkatnya ekonomi masyarakat sebagaimana telah dijabarkan di atas.

Berdasarkan asumsi tersebut, maka terminologi Kebijakan Fiskal yang biasanya diberlakukan untuk ekonomi nasional dianalogkan dengan terminologi Fiskal Daerah, misalnya APBN menjadi APBD Tingkat I bagi daerah propinsi atau

APBD Tingkat II bagi daerah kabupaten atau kotamadya. Pembedanya dengan sistem fiskal nasional adalah, sumber-sumber pemasukan di Daerah lebih terbatas (sesuai dengan perundangan yang berlaku).

Persoalan berikutnya, adalah bagaimana meningkatkan atau memperluas sumber-sumber pendapatan Daerah agar mampu mengadakan pengeluaran-pengeluaran pembangunan sehingga tercipta Multiplier Effect di Daerah? Untuk itu, maka mesti dilihat peluang-peluang sumber pemasukan yang dimiliki Daerah.

Sumber Pemasukan Daerah Frontir

Umumnya daerah frontir merupakan Dati II. Sumber informasi dapat dilihat dari APBD Tingkat II. Dalam realisasi APBD, struktur pengeluaran/pembiayaan pembangunannya sekaligus dapat mencerminkan sumber pendanaannya. Pada dasarnya ada 3 macam pembiayaan pembangunan dengan sumbernya, yaitu:

1. Pembiayaan pembangunan yang berasal dari Pendapatan Asli Daerah (PAD);
2. Pembiayaan pembangunan yang berasal dari bantuan Pusat, termasuk Inpres;
3. Pembiayaan pembangunan yang berasal dari Pusat secara sektoral.

Pembiayaan pembangunan yang terakhir ini tidak tercatat dalam APBD Tingkat II.

Dari 3 macam sumber pembiayaan tersebut, PAD tampaknya paling bisa diandalkan untuk terus meningkat serta menunjukkan kemandirian daerah bagi pembangunan daerahnya sendiri.

Sumber-sumber PAD antara lain:

1. Pajak (Pajak Pembangunan I, PBB, Pajak Usaha, dan lain-lain yang bisa dikreasikan);
2. Retribusi;
3. Penerimaan lain (PDAM, IPEDA, dan lain-lain).

Dari 3 sumber tersebut, bagi daerah frontir yang kurang berkembang, hanya pajak yang bisa ditingkatkan, terutama PBB yang persentasenya makin naik (Pakto 23/1993).

Persoalan berikutnya, adalah objek apa yang mampu menaikkan perolehan PBB. Rumah tangga, industri, perdagangan, hotel dan restoran, atau yang lain? Semua berpulang pada *strenghts* yang dimiliki daerah.

Nyatanya, justru jati diri daerah frontir adalah keterbelakangan atau lebih banyak *weaknesses*-nya daripada *strenghts*-nya. Kendati demikian, menyadari kelemahan merupakan kekuatan juga, maka harus dicari kekuatan khas daerah berupa *comparative advantage*. Tak lain adalah sumber daya alam yang dimiliki daerah yang bisa diolah melalui industrialisasi. Jenis industri ini bukan yang bersifat manufakturing, tetapi ekstraktif (penambangan), wisata dan agroindustri. Melalui pengembangan jenis industri inilah diharapkan dapat diperoleh PBB yang besar dan selanjutnya dari peningkatan PAD ini bisa disebarkan kembali kepada masyarakat melalui pengeluaran pembangunan untuk pembelian barang/jasa, menambah (bukan menaikkan) gaji pegawai, juga melalui *transfer of payment* seperti diterangkan di atas.

Contoh daerah frontir yang berkembang kinerja ekonominya karena mendapat implikasi dari perkembangan industri yang mengolah sumber daya alam, antara lain Lhokseumawe dengan gas alamnya (Aceh), Tembagapura (Irija) dengan timahnya, dan Sorong (Irija) dengan minyaknya.

Masih banyak daerah frontir yang memiliki *comparative advantage* misalnya Nias (Sumut) dengan atraksi wisata dan Irian Jaya dengan perkebunannya.

Problem yang dihadapi untuk mengembangkan sumber daya alam tersebut adalah sumber daya manusia. Oleh karena itu, program transmigrasi selain dimaksudkan untuk pemerataan sebaran penduduk, juga dapat mendukung pengembangan daerah frontir.

Penutup

Teori Lokasi telah berhasil mengetahui apa (*know what*) dan mengapa (*know why*) daerah-daerah yang jauh dari Pusat-pusat Pertumbuhan lambat berkembang, namun tidak memberi tahu bagaimana (*know how*) mengembangkan daerah-daerah frontir yang kurang beruntung itu.

Pendekatan Fiskal yang pernah kita pahami dicoba untuk menjawab pertanyaan atau tantangan yang dihadapi, yaitu bagaimana mengembangkan daerah frontir. Mungkin ada pendekatan lain yang lebih baru. Tanpa menunggu terobosan konsep tata ruang untuk daerah frontir, agaknya Pemerintah telah menerapkan Pendekatan Fiskal melalui Sistem Alokasi berupa Inpres (Azas Perbantuan). Terakhir Pemerintah juga menerapkannya bagi desa miskin berupa Inpres Desa Tertinggal (IDT) guna mengentaskan kemiskinan.

DAFTAR PUSTAKA

- Bambang Tata S. *Aspek Keuangan Daerah dalam P3KT*. Konvensi Alumni ITB Jurusan teknik Planologi, 1987
- Boediono. *Ekonomi Makro*. Seri Sinopsis, Pengantar Ilmu Ekonomi No. 2
- Nick Devas. *Financing Urban Services*. Development Administration Group-Institute of Local Government Studies-University of Birmingham, December 1980
- Sjafrizal. *Teori Ekonomi Regional: Konsep dan Perkembangan*. ISEI-Padang, 1983