

## **ANALISIS KETIMPANGAN FISKAL DI INDONESIA SEBELUM DAN SESUDAH OTONOMI DAERAH**

***Achmad Solihin dan Niken Ajeng Lesatri***

Staf Pengajar Fakultas Ekonomi Universitas Airlangga dan  
Alumni Fakultas Ekonomi Universitas Airlangga

### ***ABSTRACT***

*The diversity in Indonesia's jurisdiction results different fiscal need and fiscal capacity in each region. This makes the government to give fund to the region, this program is called balancing fund. The government uses this regulation before and after the autonomy of the regions, although with a different name and concept. Using the comparison between region's income and expenditure, we may find out that the government of the region (both province and regency) depend upon central government's fund are still big, but from year to year the dependence keeps on decrease. Besides, fiscal imbalance inter-region as the impact of Dana Alokasi Umum (DAU) from year to year shows the inequality trends. We can find from the coefficient of Williamson Index and Theil Index.*

*Keyword: Autonomy of Region, Fiscal Imbalance, Balancing Funds.*

### **1. PENDAHULUAN**

Sentralisasi kebijakan dan kuatnya dominasi pemerintah pusat telah menimbulkan ketergantungan yang tinggi daerah–daerah pada pusat. Ketergantungan keuangan ini dapat dilihat pada anggaran pemerintah daerah yang komponen sumbangan dan bantuan pusat masih tinggi, melampaui pendapatan asli daerahnya (PAD), hal ini juga terjadi pada masa desentralisasi fiskal. Inilah yang disebut ketimpangan fiskal vertikal tinggi (Shah, 1994:53 dalam Hamid, 2005:2). Selain itu, perbedaan kebutuhan dan kemampuan keuangan antardaerah, dan kebijakan alokasi dana pusat semata–mata didasarkan pada jumlah penduduk, melahirkan ketimpangan fiskal horizontal antardaerah tersebut, juga kemudian berdampak pada ketimpangan pertumbuhan pembangunannya.

Sebelum masa otonomi daerah yang ditandai dengan diterbitkannya Undang-Undang no. 22/1999 tentang pemerintahan daerah dan Undang-Undang No. 25/1999 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah, transfer dana pusat-daerah telah diterapkan, di antaranya dengan Subsidi Daerah Otonom (SDO) dan Bantuan Instruksi Presiden (INPRES). Terdapat persoalan mendasar dengan keberadaan bantuan (transfer) yang bersifat khusus di masa lalu yaitu dominannya peran pusat dalam

melakukan alokasi dana ke daerah. Dua persoalan mendasar yang terbentuk adalah: (1) pusat telah menetapkan jenis-jenis bantuan yang menurut pusat bermanfaat bagi daerah, tapi kenyataannya tidak semua daerah merasa bahwa mereka betul-betul membutuhkan bantuan tersebut. (2) pusat melakukan alokasi berdasarkan kriteria-kriteria tertentu untuk setiap jenis bantuan (transfer) tersebut. Beberapa jenis transfer pusat memiliki kriteria alokasi yang cukup jelas dan dapat dipertanggungjawabkan, tapi sebagian besar kriteria alokasi dana tersebut didasarkan pada variabel-variabel yang justru tidak memiliki kaitan dengan tujuan utama bantuan tersebut. Sebagai akibatnya, bantuan pusat ini memberikan kontribusi terhadap peningkatan kesenjangan fiskal dan akhirnya kesenjangan pendapatan antar-daerah (Mahi, 2002:20-21).

UU Nomor 25 Tahun 1999 menghapuskan dua jenis transfer utama pemerintah pusat ke pemerintah daerah yang selama ini dilakukan, yaitu SDO atau Dana Rutin Daerah (DRD) dan juga transfer berbentuk Instruksi Presiden (INPRES) atau Dana Pembangunan Daerah (DPD). Kedua jenis transfer ini yang secara teoritis merupakan bantuan yang bersifat khusus digantikan oleh 2 (dua) jenis transfer, adapun yang bersifat umum disebut Dana Alokasi Umum (DAU) dan yang bersifat khusus disebut Dana Alokasi Khusus (DAK). Tujuan pengalokasian DAU ialah untuk memperbaiki pemerataan perimbangan keuangan yang ditimbulkan oleh bagi hasil sumber daya alam. UU No. 25 Tahun 1999 menyatakan bahwa DAU dialokasikan kepada daerah berdasarkan potensi ekonomi dan kebutuhan belanja daerah masing-masing. Daerah yang potensinya besar namun kebutuhannya relatif kecil akan memperoleh alokasi yang sedikit, begitu juga sebaliknya (Brodjonegoro dan Pakpahan, 2002:53-54).

Pada tahun pertama pelaksanaannya, tahun 2001, formula DAU yang disebut sebagai DAU 2001, dikatakan sebagai ajang uji coba pelaksanaan desentralisasi fiskal yang penuh risiko karena sifatnya baru sama sekali (Brodjonegoro dan Pakpahan, 2002:54), sehingga dalam pengalokasian meninggalkan kesan bagi daerah bahwa keseimbangan horizontal antar-daerah belum sepenuhnya tercermin pada pendistribusian DAU tersebut (Kadajtmiko dan Mahi, 2002:85). Formula yang dihasilkan masih belum sesuai dengan yang diharapkan, baik itu berkaitan dengan bobot maupun variabel yang digunakan dalam formula itu sendiri, serta masih adanya faktor penyeimbang (*balancing factor*) yang dominan dalam formula DAU (Hamid, 2005:4). Selanjutnya, pemerintah telah meninjau kembali formula DAU termasuk mereformulasi untuk perhitungan DAU tahun 2002, dengan harapan akan menghasilkan perhitungan yang lebih baik dibandingkan dengan yang terdahulu.

Dikeluarkannya rancangan formula dana alokasi umum (DAU) 2002 menyebabkan banyak muncul ketidakpuasan terutama dari daerah-daerah yang kaya sumber daya alam. Dengan formula tersebut, yang memperhitungkan dana bagi hasil dari sumber daya alam dalam potensi penerimaan daerahnya, DAU daerah yang kaya sumber daya alam, mengalami penurunan dibandingkan dengan formula tahun 2001.

DAU 2002 dalam pelaksanaannya memang lebih menciptakan pemerataan fiskal daripada DAU 2001, namun pemerataan kemampuan fiskal antardaerah yang terjadi masih jauh dari kondisi merata (Hamid, 2005:79). Lebih lanjut, dalam perkembangannya UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 25 Tahun 1999 digantikan oleh UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Sesuai dengan Undang-Undang tersebut, formula DAU yang dikenal dengan formula DAU 2006, mengikutsertakan Indeks Pembangunan Manusia (IPM). Menurut Hamid (2005:6-7), formula alokasi dalam pelaksanaan desentralisasi fiskal kurang memperhatikan aspek pembangunan manusia yang menjadi landasan bagi upaya peningkatan kesejahteraan yang berpengaruh pada pertumbuhan dan pemerataan. Formula DAU 2006 ini masih dinilai belum menciptakan keseimbangan fiskal horisontal antardaerah karena masih dialokasikannya dana penyesuaian yang besarnya sekitar 55-60% dan adanya prinsip DAU tidak boleh kurang dari tahun sebelumnya (Detik.com, 2007).

Berdasarkan uraian yang dipaparkan sebelumnya maka menjadi suatu hal yang penting untuk dikaji tentang ketimpangan fiskal vertikal yang terjadi di Indonesia sebelum dan sesudah otonomi daerah. Selain itu, penting dianalisis mengenai transfer dana alokasi umum (DAU) yang telah diterapkan dapat menciptakan pemerataan penerimaan antardaerah. Tulisan ini sebelumnya pernah diulas oleh Hamid (2005) yang mengkaji ketimpangan fiskal vertikal di Indonesia sebelum dan sesudah diberlakukan UU No. 22 Tahun 1999, merumuskan formula dana alokasi umum yang dapat mewujudkan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah, dan mengkaji dampak distributifnya terhadap perekonomian daerah. Hasil penelitian tersebut menunjukkan bahwa (1) Masih besarnya ketergantungan penerimaan daerah dari dana transfer pusat, (2) Meningkatnya ketimpangan fiskal vertikal karena masih dominannya pemerintah pusat dalam pengumpulan penerimaan yang potensial, (3) Ketergantungan yang tinggi daerah kaya SDA karena semakin besarnya alokasi dana bagi hasil sumber daya alam dari pusat ke daerah – daerah tersebut, (4) DAU 2001 dan DAU 2002 menunjukkan hasil yang semakin baik dari sisi pemerataan penerimaan dibandingkan dengan sebelumnya dengan formula alternatif dengan memasukkan variabel indeks pembangunan manusia.

## **2. KERANGKA TEORITIS**

### **Ketimpangan Fiskal**

Ketimpangan fiskal merupakan adanya ketidakseimbangan atau adanya perbedaan kapasitas fiskal dan kebutuhan fiskal. Ketimpangan fiskal vertikal menunjukkan adanya disparitas antara kapasitas/potensi fiskal dan kebutuhan fiskal antara pemerintah pusat dengan tingkat pemerintahan yang lebih rendah (pemerintah daerah). Ketimpangan fiskal horizontal menunjukkan perbedaan kapasitas/potensi fiskal dan kebutuhan fiskal antara daerah satu dengan daerah lainnya (Hamid, 2005: 128).

### Keuntungan dan Kerugian Sistem Desentralisasi

Keuntungan sistem pemerintahan terdesentralisasi ditinjau dari berbagai aspek menurut para ahli adalah sebagai berikut (Khusaini, 2006:85-87):

1. *Sisi ekonomi*, program-program pembangunan pemerintah dalam bidang ekonomi lebih diarahkan pada kepentingan lokal dan disesuaikan dengan lingkungan daerah setempat, hal ini akan meningkatkan efektifitas dan efisiensi fungsi alokasi oleh pemerintah daerah sehingga akan meningkatkan *willingness to pay* masyarakat yang pada akhirnya dapat meningkatkan penerimaan bagi pemerintah daerah tersebut (*mobilization revenue*);
2. *Sisi administratif*, desentralisasi dapat meningkatkan sistem administrasi di daerah, karena pemerintah daerah dapat mengumpulkan informasi dan mendistribusikan kepada masyarakat secara efektif sehingga pelayanan akan menjadi lebih efisien dan dapat diterima oleh masyarakat;
3. *Sisi politik*, desentralisasi dapat meningkatkan demokrasi melalui partisipasi masyarakat secara langsung, mendidik masyarakat tentang proses pengambilan keputusan, dan meningkatkan persatuan dalam negara yang multikultural.

Selanjutnya terdapat lima konsekuensi negatif sistem pemerintahan yang terdesentralisasi, yaitu:

1. Sistem pemerintahan yang terdesentralisasi bertendensi menimbulkan korupsi, kolusi, dan juga instabilitas makroekonomi;
2. Pemerintah daerah akan cenderung boros dalam pengeluaran (*overspend*) tetapi di sisi lain tidak memiliki kemampuan untuk menaikkan pajak (*revenue*) untuk mendukung pengeluaran mereka;
3. Dapat memperburuk suhu politik antardaerah jika terdapat perbedaan pendapatan (*revenue capacity*) yang mencolok antardaerah;
4. Melebarkan kesenjangan antara daerah yang kaya dan miskin; dan
5. Melebarkan disparitas regional dalam pengeluaran sosial (*social expenditure*) jika pemerintah daerah bertanggungjawab untuk pembiayaan dan penyalurannya.

### Hubungan Keuangan antara Pusat dan Daerah

Menurut Davey (1982 dalam Basri dan Subri, 2005:84-85), tujuan hubungan antara pusat dan daerah adalah:

1. Adanya pembagian wewenang yang rasional antara tingkat-tingkat pemerintahan mengenai peningkatan sumber-sumber pendapatan dan penggunaannya,
2. Pemerintah daerah memiliki sumber-sumber dana yang cukup, sehingga dapat menjalankan tugas atau fungsi dengan baik (penyediaan dana untuk menutup kebutuhan rutin dan pembangunan),

3. Pembagian yang adil antara pembelanjaan daerah yang satu dan daerah lainnya,
4. Pemerintah daerah dalam mengusahakan pendapatan (pajak dan retribusi) sesuai dengan pembagian yang adil terhadap keseluruhan beban pengeluaran pemerintah.

Hubungan keuangan antara pusat dan daerah dapat dilakukan melalui beberapa pendekatan (Basri dan Subri, 2005:85-88), yaitu:

1. Pendekatan Kapitalisasi (*capitalization approach*)  
Hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah di bidang keuangan berdasarkan pada “kuasi komersial”. Pemerintah pusat mengadakan investasi di daerah dan “berpatungan” dengan pemerintah daerah. Kemudian pemerintah daerah diberi wewenang untuk mengelolanya. Keuntungan yang diperolehnya sebagian menjadi hak pusat dan sebagian menjadi hak daerah, sesuai dengan besarnya modal yang ditanam dan perimbangan manajemennya. Di luar kesempatan itu, apabila dipandang perlu dengan melihat situasi dan kondisinya, bagian keuangan yang menjadi hak pusat dapat saja disumbangkan kepada daerah untuk pembangunan.
2. Pendekatan Sumber Pendapatan (*income source approach*)  
Pendekatan ini didasarkan pada pemberian sebagian pendapatan dari sumber-sumber pendapatan oleh pusat ke daerah. Pemberian ini dapat berupa wewenang mengelola sumber-sumber pendapatan tertentu sepenuhnya yang diserahkan kepada daerah atau wewenang untuk menikmati sebagian (persentase) dari pungutan yang dilakukan oleh daerah atas nama pusat.
3. Pendekatan Belanja (*expenditure approach*)  
Pendekatan ini didasarkan pada kebutuhan pengeluaran biaya-biaya untuk proyek atau untuk membiayai kegiatan rutin pemerintah daerah. Di sini pemerintah pusat membiayai kekurangan dari biaya suatu proyek. Subsidi pemerintah pusat ini diberikan dengan mempertimbangkan kemampuan dan alokasi bantuan pada masing-masing daerah, dan kebutuhan-kebutuhan pembangunan tidak boleh ada perbedaan yang mencolok dengan tahun-tahun sebelumnya.
4. Pendekatan Komprehensif (*comprehensive approach*)  
Pendekatan ini didasarkan pada pemberian wewenang kepada daerah untuk mengelola sumber-sumber pendapatannya sendiri guna membiayai pengeluaran-pengeluaran daerah dan mencoba untuk mempertemukan antara sumber-sumber pendapatan dan target belanja. Sumber-sumber pendapatan yang boleh dikelola sepenuhnya oleh daerah merupakan sumber pendapatan asli daerah (PAD). Apabila untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran daerah itu masih kurang (dan biasanya memang sangat kurang), maka kekurangannya itu akan disubsidi pusat. Karena umumnya pemerintah daerah dalam membiayai kebutuhan itu tidak cukup, maka pendekatan ini juga dinamakan pendekatan defisit (*deficit approach*).

Menurut Ma (1997: 3) dalam Vidyattama (2000), pada dasarnya terdapat dua macam transfer pemerintah pusat ke daerah, yaitu *conditional grants* (bantuan bersyarat),

dan *unconditional grants* (bantuan tak bersyarat). Terdapat tiga macam bantuan bersyarat, yaitu:

1. *Matching open-ended grants*, pusat akan memberikan bantuan sejumlah dana tertentu kepada daerah untuk setiap alokasi yang dibelanjakan daerah untuk kegiatan tertentu. Misalnya untuk setiap satu juta satuan pengeluaran daerah untuk sektor pendidikan, pemerintah pusat akan membantu dalam jumlah yang sama atau dalam porsi tertentu. Pola bantuan seperti ini bisa mengakibatkan bantuan pusat terlalu besar, apabila pengeluaran daerah untuk program yang dibantu sangat besar, atau sebaliknya,
2. *Matching closed-ended grants*, pemerintah pusat menetapkan pagu atau batas maksimum bantuan kepada daerah,
3. *Non-matching grants*, pemerintah pusat menawarkan sejumlah dana bantuan untuk dibelanjakan pada sektor publik yang spesifik.

Berbeda dengan bantuan bersyarat, pemerintah pusat memberikan keleluasaan bagi daerah untuk memanfaatkan bantuan tidak bersyarat. Alasan utama pemberian bantuan tidak bersyarat ini adalah untuk mewujudkan pemerataan dalam kapasitas fiskal daerah-daerah guna menjamin penyediaan jasa publik yang layak (*reasonable*) bagi masyarakatnya.

### 3. METODE PENELITIAN

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan metode penelitian yang bersifat kualitatif deskriptif dengan menggunakan rumus-rumus statistik sederhana. Jumlah tahun yang dipilih dalam perhitungan derajat ketimpangan fiskal vertikal ialah 8 (delapan) tahun yaitu 3 (tiga) tahun sebelum era otonomi daerah (1997 – 1999) dan 5 (lima) tahun pada era otonomi daerah (2001 – 2005). Selanjutnya, dalam mengkaji dampak distribusi Dana Alokasi Umum (DAU) dipilih tahun 2001 sampai dengan 2007. Studi ini tidak menjadikan semua daerah kabupaten/kota dan provinsi di Indonesia sebagai obyek penelitian karena adanya keterbatasan data. Perhitungan hanya dilakukan untuk 281 (dua ratus delapan puluh satu) kabupaten/kota dan 26 (dua puluh enam) provinsi yang ada di Indonesia.

#### Identifikasi Variabel

Variabel–variabel yang digunakan dalam penelitian ini ialah:

1. Variabel-variabel yang digunakan dalam mengukur ketimpangan fiskal vertikal ialah:
  - a. Tahun 1997/1998 sampai dengan 1999/2000: Subsidi daerah otonom (SDO), bantuan pembangunan (INPRES), total pengeluaran APBD, bagi hasil pajak (BHP), bagi hasil bukan pajak (BHBP), dan pinjaman daerah.

- b. Tahun 2001 sampai dengan 2005: Dana alokasi umum (DAU), dana alokasi khusus (DAK), total pengeluaran APBD, bagi hasil pajak (BHP), bagi hasil bukan pajak (BHBP), dan pinjaman daerah.
2. Variabel-variabel yang digunakan untuk mengkaji dampak distribusi DAU 2001 – 2007 terhadap pemerataan penerimaan antardaerah ialah populasi daerah, populasi nasional, penerimaan DAU per kapita daerah, rata-rata penerimaan DAU per kapita, dan jumlah daerah penerima DAU.

## Teknik Analisis

Formula yang digunakan dalam penelitian ini ialah:

1. Formula yang digunakan untuk menghitung ketimpangan fiskal vertikal diadopsi dari formula Shah dan Qureshi dan formula Rezk yaitu:
- a. Formula Shah dan Qureshi (1994: 53 dalam Hamid, 2005: 46)

$$\text{-----} \dots\dots\dots (1)$$

Di mana :

- KF : koefisien ketimpangan fiskal vertikal  
 TRsp dan TRgp : penjumlahan Subsidi Daerah Otonom (SDO) ditambah bantuan pembangunan (INPRES) untuk periode sebelum otonomi  
 TRsp : Dana Alokasi Khusus (DAK) untuk periode setelah otonomi  
 TRgp : Dana Alokasi Umum (DAU) untuk periode setelah otonomi  
 B : pinjaman daerah  
 EXP : total pengeluaran APBD  
 REVsh : bagi hasil pajak (BHP) dan bagi hasil bukan pajak (BHBP)

- b. Formula Rezk (1998:206-238 dalam Hamid, 2005: 46)

$$V = 1 - [(G1 + G2)/E] \dots\dots\dots (2)$$

$$V1 = 1 - [(G1 + G2 + B)/E] \dots\dots\dots (3)$$

Di mana:

- G1 dan G2 : penjumlahan Subsidi Daerah Otonom (SDO) ditambah bantuan pembangunan (INPRES) untuk periode sebelum otonomi  
 G1 : Dana Alokasi Khusus (DAK) untuk periode setelah otonomi  
 G2 : Dana Alokasi Umum (DAU) untuk periode setelah otonomi  
 B : pinjaman daerah  
 E : total pengeluaran APBD

Formula tersebut dimaksudkan untuk mengkaji sejauhmana tingkat ketergantungan daerah pada pusat. Tingkat ketimpangan ini dilihat dari koefisien ketimpangan fiskal vertikal, yang besarnya 0 sampai dengan 1. Semakin kecil koefisien ini, ketimpangan fiskal semakin tinggi, berarti daerah semakin tergantung pada pemerintah pusat. Sebaliknya, semakin besar koefisien ketimpangan fiskal ini menunjukkan semakin mandiri daerah–daerah tersebut dalam membiayai pengeluarannya.

1. Dampak alokasi DAU 2001 – 2007 terhadap pemerataan penerimaan antardaerah dilihat dengan indeks Williamson dan Indeks ketimpangan *Entropi Theil* sebagai berikut:

- a. Indeks Williamson

$$\sqrt{\frac{\sum_{i=1}^m f_i Y_i^2}{n \bar{Y}^2}} \dots\dots\dots (4)$$

Di mana:

- $V_w$  : Indeks Williamson
- $f_i$  : populasi daerah (Kabupaten/kota atau provinsi) ke  $i$
- $n$  : populasi nasional
- $Y_i$  : penerimaan DAU per kapita daerah (Kabupaten/kota atau provinsi) ke  $i$
- $\bar{Y}$  : rata–rata penerimaan DAU per kapita
- $i$  : 1, 2, 3, ...,  $m$

- b. Indeks ketimpangan *Entropi Theil*

$$\dots\dots\dots (5)$$

Di mana,

- $IT$  : indeks Theil
- $Y_i$  : DAU per kapita daerah (Kabupaten/kota atau provinsi) ke  $i$
- $Y$  : Total DAU per kapita
- $F_i$  : Jumlah penduduk daerah (Kabupaten/kota atau provinsi) ke  $i$
- $N$  : populasi nasional

Formula tersebut dimaksudkan untuk mengkaji dampak alokasi DAU pada pemerataan penerimaan antardaerah. Tingkat pemerataan ini dilihat dari indeks Williamson dan indeks Theil, yang besarnya 0 sampai dengan 1. Semakin kecil koefisien ini, berarti alokasi DAU semakin memberikan dampak pemerataan. Sebaliknya, semakin besar koefisiennya, menunjukkan alokasi DAU memberikan dampak ketidakmerataan penerimaan antar daerah.



Penggunaan 2 (dua) indeks ini bertujuan untuk saling memperkuat hasil kedua perhitungan. Terdapat keterbatasan angka yang dihasilkan dari indeks-indeks ini, yaitu tidak ada patokan tinggi rendahnya suatu ketimpangan, yang dapat ditunjukkan adalah tren ketimpangan itu, semakin merata atau semakin timpang.

#### **4. HASIL DAN PEMBAHASAN**

##### **Analisis Ketimpangan Fiskal Vertikal**

Salah satu tujuan kebijakan desentralisasi fiskal adalah untuk lebih memandirikan pemerintah daerah provinsi atau kabupaten/kota, atau mengurangi ketimpangan fiskal vertikal. Kemandirian daerah dalam hal ini dilihat dari aspek kontribusi daerah dalam membiayai pengeluarannya, atau seberapa besar kontribusi Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap penerimaan total dalam Anggaran Penerimaan dan Belanja Daerah (APBD). Kebijakan yang bersifat sentralistik menimbulkan ketergantungan daerah pada pusat, menghambat perkembangan pembangunan masyarakat daerah. Oleh karena itu, daerah perlu diberi keleluasaan menetapkan kebijakan untuk mendukung keberhasilan pembangunan daerahnya. Sementara itu, dari sisi anggaran, desentralisasi fiskal dapat memberikan sumbangan dalam penyediaan jasa publik secara efisien yang sesuai dengan keinginan masyarakat lokal. Desentralisasi fiskal juga diharapkan bisa meningkatkan pendapatan sumber-sumber penerimaan di daerah. Pada akhirnya, dari sisi anggaran, kebijakan ini dapat mengurangi ketergantungan dana dari pusat dan daerah memiliki keleluasaan dalam mengelola anggaran yang dimilikinya, sehingga dapat dimanfaatkan secara optimal.

Dilihat dari sisi penerimaan secara total, hasil perhitungan data yang diperoleh kabupaten dan kota di Indonesia menunjukkan bahwa setelah diterapkannya otonomi daerah, dari tahun ke tahun, pemerintah daerah dapat menjadi “tidak terlalu” tergantung terhadap penerimaan alokasi dari pusat walaupun masih jauh dari mandiri yang ditunjukkan oleh besarnya persentase dana alokasi dari pusat terhadap total penerimaan pemerintah daerah kabupaten/kota. Mengacu pada formula yang digunakan Shah (formula (1)), ditemukan tingkat ketimpangan fiskal vertikal semakin tinggi untuk pemerintahan kabupaten/kota. Hal ini tercermin pada menurunnya koefisien ketimpangan fiskal vertikal (KF) dari rata-rata 0,08 sebelum otonomi daerah (1997/1998 – 1999/2000) menjadi 0,02 pada tahun 2001. Pada tahun-tahun berikutnya, ketimpangan fiskal vertikal semakin kecil walaupun masih jauh dari mandiri. Hasil perhitungan tersebut berarti disparitas kemampuan keuangan pemerintah pusat dengan pemerintah daerah secara berangsur-angsur menurun.

**Tabel 1**  
**Koefisien Ketimpangan Fiskal Vertikal untuk Kabupaten dan Kota**  
**Sebelum Otonomi Daerah (1997/1998 – 1999/2000) dan Sesudah**  
**Otonomi Daerah (2001-2005)**

	1997/1998	1998/1999	1999/2000	2001	2002	2003	2004	2005
<b>KF</b>	0.0822	0.0712	0.0909	0.0262	0.0868	0.1665	0.2319	0.2185
<b>V</b>	0,2499	0,2184	0,2189	0,1579	0,2143	0,2938	0,3480	0,3227
<b>V1</b>	0,2416	0,2095	0,2153	0,1579	0,2143	0,2938	0,3480	0,3227

Sumber: Hasil Perhitungan

Keterangan:

- a. KF : Koefisien ketimpangan fiskal vertikal dengan formula Shah (formula (1))
- b. V dan V1 : Koefisien ketimpangan fiskal vertikal dengan formula Rezk [formula (2)]
- c. Angka perhitungan adalah rerata seluruh kabupaten/kota

Formula Shah (formula (1)) hanyalah salah satu indikator untuk menghitung derajat ketimpangan fiskal vertikal. Selain formula tersebut, derajat ketimpangan fiskal vertikal dapat pula dihitung dengan formula lainnya, seperti menggunakan formula (2)/ V dan formula (3)/ V1. Sebagaimana terlihat dalam Tabel 5.1, derajat ketimpangan fiskal vertikal V dan V1 sebelum otonomi daerah (1997/1998 – 1999/2000) untuk pemerintahan kabupaten/kota masing-masing adalah rata-rata 0,25 dan 0,22. Kemudian dari perhitungan dengan menggunakan data setelah otonomi daerah (2001 – 2005), diperoleh hasil keduanya sama-sama menunjukkan kenaikan yaitu pada angka rata-rata 0,29. Hasil perhitungan dengan kedua formula V dan V1 memperkuat perhitungan dengan pendekatan sebelumnya (KF), yaitu sama-sama menunjukkan kecenderungan semakin meningkatnya kemandirian daerah, atau ketergantungan penerimaan anggaran daerah dari pemerintah pusat semakin turun. Pada awal pelaksanaan otonomi daerah (tahun 2001) terjadi ketimpangan fiskal vertikal yang sangat tinggi bahkan lebih tinggi daripada sebelum otonomi daerah. Sisi lain hasil perhitungan dengan formula V dan V1, jika dilihat besaran angka-angkanya, maka derajat ketergantungan daerah relatif lebih kecil dibandingkan dengan formula KF. Hal ini terjadi karena dalam formula V dan V1, penerimaan daerah dari bagi hasil untuk sebagian daerah dianggap bukan sebagai bagian dari transfer, melainkan sebagai pendapatan daerah sendiri. Oleh karena itu, dengan formula V dan V1, jika dilihat per daerah pun terjadi penurunan yang besar dari ketergantungan pada pusat, terutama untuk daerah-daerah penghasil sumber daya alam seperti kabupaten/kota di Kalimantan Timur (Kutai Kertanegara, Balikpapan, Samarinda) dan Riau (Bengkalis, Pekanbaru).

Masih tergantungnya anggaran daerah pada penerimaan pemerintah pusat tidak berarti bahwa daerah kurang berusaha untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD), atau karena potensi pendapatan yang ada di daerah-daerah sangat terbatas. Kecenderungan ketergantungan yang tinggi ini terutama karena alokasi penerimaan daerah yang sangat besar setelah adanya Dana Alokasi Umum (DAU), serta dari dana perimbangan lainnya, khususnya dari dana bagi hasil. Selain itu, dana bagi hasil tersebut, baik dari sumber daya alam maupun dari pajak-pajak daerah, masih dianggap sebagai bagian dari transfer pusat ke daerah. Derajat ketergantungan daerah menjadi semakin rendah atau kemandirian daerah semakin tinggi jika dana-dana yang diperoleh dari hasil eksploitasi sumber daya alam dan pajak-pajak di suatu daerah dianggap sebagai hak daerah serta merupakan bagian dari Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Sama dengan alokasi untuk pemerintahan kabupaten dan kota, untuk tingkat provinsi koefisien ketimpangan fiskal vertikal semakin besar, lebih besar daripada koefisien ketimpangan fiskal vertikal untuk kabupaten dan kota. Hal ini menunjukkan semakin rendahnya ketergantungan anggaran pemerintahan provinsi terhadap pemerintah pusat. Hasil perhitungan ini konsisten untuk semua formula yang ada, baik untuk formula Shah (formula (1)) maupun formula Rezk (formula (2) dan (3)).

Perhitungan daerah provinsi dengan menggunakan data sebelum dilaksanakan otonomi daerah, tahun 1997/1998 sampai dengan 1999/2000 menunjukkan koefisien ketimpangan fiskal (KF) vertikal sebesar rata-rata 0,25 (Tabel 4.5). Angka ini meningkat menjadi rata-rata 0,54 untuk tahun 2001 sampai dengan 2005, sedangkan V dan V1 meningkat masing-masing dari rata-rata 0,41 dan 0,41 menjadi rata-rata 0,63 dan 0,67. Semakin rendahnya ketergantungan fiskal vertikal pemerintah provinsi ini terjadi karena adanya pengalihan berbagai kewenangan kepada pemerintah kabupaten dan kota, sehingga pengeluaran pemerintah daerah provinsi menurun. Penurunan ini lebih besar dibandingkan dengan penurunan pendapatan yang diterimanya, sehingga secara proporsional kemandirian provinsi menjadi lebih tinggi dibandingkan sebelum otonomi. Jadi, naiknya kemandirian pemerintah provinsi ini bukan karena kemampuannya yang meningkat dalam mengoptimalkan potensi penerimaan di daerahnya, melainkan karena adanya penurunan kewenangan dan kewajiban serta tanggung jawab provinsi yang mempengaruhi penerimaan dan pengeluarannya.

Tabel 2

**Koefisien Ketimpangan Fiskal Vertikal untuk Provinsi Sebelum Otonomi Daerah (1997/1998 – 1999/2000) dan Sesudah Otonomi Daerah (2001 – 2005)**

	1997/1998	1998/1999	1999/2000	2001	2002	2003	2004	2005
<b>KF</b>	0.3018	0.2257	0.2224	0.4668	0.5415	0.5438	0.5561	0.3154
<b>V</b>	0.4348	0.4329	0.3846	0.6507	0.6736	0.6810	0.7009	0.4635
<b>V1</b>	0.4317	0.4329	0.3798	0.6506	0.6736	0.6809	0.7009	0.4635

Sumber: Hasil Perhitungan

Pada tahun 2005 terjadi penurunan koefisien ketimpangan fiskal vertikal hampir setengah dari tahun sebelumnya. Koefisien KF, dari 0,55 pada tahun 2004 menjadi 0,32 di tahun 2005, kemudian dari 0,70 untuk koefisien V dan V1 pada tahun 2004, pada tahun 2005 menjadi 0,46. Tentu saja hal ini menjadi perhatian tersendiri, karena dengan digantikannya Undang-Undang No.22 dan 25 tahun 1999 dengan Undang-Undang No. 32 dan 33 tahun 2004, menjadi suatu pertanyaan apakah ketergantungan pemerintah provinsi terhadap transfer dana pusat menjadi meningkat ataukah perubahan ini hanya terjadi setahun saja seperti yang terjadi pada pemerintah daerah kabupaten/kota pada awal pelaksanaan otonomi daerah yaitu tahun 2001.

Baik pada tingkat kabupaten/kota maupun provinsi, ditemukan bahwa koefisien ketimpangan fiskal vertikal, dengan menggunakan berbagai formula yang ada (KF, V, dan V1), semakin besar. Misalnya, dilihat dari formula (2) (V), ditemukan tingkat kemandirian daerah kabupaten/kota yang sebelum otonomi daerah adalah rata-rata 25%, meningkat menjadi 27% setelah otonomi daerah.

Pada pemerintah daerah provinsi, tingkat kemandirian sebelum otonomi daerah adalah rata-rata 41%, meningkat menjadi rata-rata 63% atau ketergantungannya pada pusat menurun dari 59% menjadi hanya 37% setelah otonomi daerah. Hal ini berarti terjadi peningkatan desentralisasi dalam penerimaan tersebut sejalan dengan maksud otonomi daerah.

#### Analisis Dampak Transfer Dana Alokasi Umum (DAU) Terhadap Pemerataan Penerimaan Antar Daerah

Tujuan transfer pusat selain untuk mengurangi ketimpangan fiskal vertikal, juga bertujuan untuk mengurangi ketimpangan fiskal horisontal atau kesenjangan yang terjadi karena adanya perbedaan kapasitas/potensi fiskal dan kebutuhan fiskal antara daerah satu dengan daerah lainnya. Hal ini dicapai dengan pengalokasian Dana Alokasi Umum (DAU) oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah provinsi dan kabupaten/kota.

Kesenjangan fiskal sangat dipengaruhi oleh alokasi pendapatan sumber daya alam. Persentase bagi hasil sumber daya alam memberikan penghasilan yang cukup signifikan bagi penerimaan pemerintah daerah yang kaya akan sumber daya alam.

**Tabel 3**  
**Indikator Pemerataan Alokasi DAU Kabupaten/Kota di Indonesia**

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<b>Vw</b>	0.5417	0.5404	0.5508	0.5095	0.5794	0.6155	0.6138
<b>II</b>	0.4694	0.4753	0.4897	0.4587	0.5196	0.5585	0.5591

Sumber: Hasil Perhitungan

Berdasarkan hasil perhitungan yang dilakukan menggunakan indeks Williamson (Vw) dan indeks Entropi Theil (IT) pada Tabel 5.3, kesenjangan fiskal antar-kabupaten/kota di Indonesia menunjukkan tren yang semakin tinggi dari tahun ke tahunnya, artinya ialah pengalokasian Dana Alokasi Umum (DAU) untuk kabupaten/kota dari tahun ke tahun semakin tidak merata.

**Tabel 4**  
**Indikator Pemerataan Alokasi DAU Provinsi di Indonesia**

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<b>Vw</b>	0.6793	0.6927	0.7450	0.7349	0.7891	0.8156	0.8336
<b>IT</b>	0.5341	0.5820	0.6145	0.6080	0.5196	0.5585	0.8109

Sumber: Hasil Perhitungan

Sama halnya dengan kabupaten/kota, perhitungan dengan menggunakan data 26 provinsi di Indonesia menunjukkan bahwa pengalokasian DAU dari tahun ke tahunnya semakin tidak merata. Hal ini ditunjukkan dengan angka indeks, baik indeks Williamson maupun indeks Theil, yang dari tahun ke tahun semakin besar.

Hasil perhitungan seperti yang tercantum pada Tabel 5.3. dan 5.4. menunjukkan bahwa pengalokasian DAU kepada pemerintah daerah belum dapat menciptakan pemerataan kemampuan fiskal antardaerah. Alokasi DAU yang menggunakan mekanisme berbasis formula kesenjangan fiskal menurut Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 tidak diterapkan secara penuh.

Pada pengalokasian DAU berlaku prinsip *Hold Harmless*, yakni tidak ada daerah yang tidak menerima DAU, dan nilai DAU yang diberikan ke daerah-daerah tidak lebih kecil dibandingkan tahun sebelumnya. Pada DAU 2001, prinsip *hold harmless* ini tercermin dari formula yang di dalamnya terdapat variabel faktor penyeimbang yang besarnya 1,3 kali SDO (Dana Rutin Daerah) ditambah 1,1 kali Inpres (Dana Pembangunan Daerah). Dengan demikian, dalam formula DAU 2001 ini DAU yang diterima daerah sudah pasti lebih besar dibandingkan penerimaan SDO dan Inpres tahun sebelumnya. Penambahan sebesar 0,3 dan 0,1 tersebut dilakukan untuk membiayai peningkatan anggaran daerah sebagai akibat banyaknya pegawai pusat yang ditransfer ke daerah. Nilai alokasi minimum ke seluruh kabupaten/kota dan provinsi ini mencapai 80% dari total DAU yang diberikan (Brodjonegoro dan Pakpahan, 2002: 59).

Pada formula Dana Alokasi Umum (DAU) 2002, di samping tetap mempertahankan adanya faktor penyeimbang, yang besarnya sebesar 60% (10% berupa *lump sum* dan 50% proporsional dari belanja pegawai) dari DAU untuk kabupaten/kota dan 50% untuk provinsi (20% *lump sum* dan 30% proporsional dari belanja pegawai), prinsip *hold harmless* ini diwujudkan dalam bentuk tambahan berupa dana penyeimbang (Kadjetmiko dan Mahi, 2002: 99). Dana penyeimbang diberikan kepada daerah, baik provinsi maupun

kabupaten/kota, sehingga tidak ada daerah yang menerima DAU kurang dari penerimaan DAU tahun 2001 ditambah dana kontinjensi sesuai dengan Keputusan Menkeu No. 685/2001 (Kadjetmiko dan Mahi, 2002: 105).

Adanya prinsip *hold harmless* ini merupakan faktor yang menyebabkan tidak maksimalnya peran DAU untuk lebih mewujudkan pemerataan kemampuan fiskal antardaerah karena penentuan besarnya lebih banyak melalui pertimbangan sosial-politis yang menyebabkan penetapan DAU menjadi rumit dan memerlukan negosiasi yang panjang (Hamid, 2005:84). Mekanisme ini akan sangat menguntungkan kabupaten/kota yang kaya akan sumber daya alam, tetapi berdasarkan Undang-Undang maka kebijakan *hold harmless* tidak berlaku pada tahun anggaran 2008.

Selanjutnya pembayaran penuh gaji pemerintah daerah melalui Dana Alokasi Umum (DAU) menyebabkan ketidakefisienan dalam penggunaan tenaga kerja di daerah. Dalam memperhitungkan gaji para pegawai daerah, pusat tidak memperhitungkan kebutuhan riil tenaga kerjanya karena gaji para pegawai ini bisa dimintakan ke pemerintah pusat. Akibatnya penerimaan pegawai menjadi longgar dan daerah cenderung mengangkat pegawai lebih besar dari kebutuhan riilnya. Hal ini sependapat dengan kajian World bank (2007:132), yaitu jika satu kabupaten/kota mengurangi gaji pegawainya (tanpa adanya pengurangan oleh kabupaten/kota yang lain), maka hal tersebut akan mengurangi alokasi dasar DAU daerah tersebut (untuk tahun berikutnya). Dengan demikian, komponen gaji ini mengurangi insentif daerah untuk melakukan perampingan jumlah pegawainya karena akan mengurangi jumlah Dana Alokasi Umum (DAU) yang diterima daerah yang bersangkutan.

Akan tetapi, perlu diingat bahwa jika satu kabupaten/kota memutuskan menurunkan gaji pegawainya, daerah tersebut akan menerima dana diskresionari yang lebih besar melalui komponen peningkatan kesenjangan fiskal (*fiscal gap*), tetapi perolehan dana itu masih jauh lebih kecil daripada pengurangan jumlah gaji. Sementara hal ini tidak akan memberikan penalti kepada kabupaten/kota. Sementara itu, seluruh kabupaten/kota yang tidak melakukan pengurangan terhadap anggaran gaji mereka akan menerima dana yang lebih besar. Sebaliknya, jika seluruh kabupaten/kota melakukan pemotongan terhadap pembayaran gaji, maka perolehan mereka bukan hanya akan lebih signifikan, semua kabupaten/kota yang memiliki kesenjangan positif tetapi akan memiliki jumlah dana diskresionari yang lebih besar. Insentif fiskal ini hanya berlaku jika kabupaten/kota memiliki kapasitas untuk mengangkat dan memberhentikan pegawainya untuk melakukan identifikasi terhadap jumlah efektif dari Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang dibutuhkan untuk menyediakan layanan dasar kepada masyarakat (World Bank, 2007:132).

Mekanisme alokasi DAU seyogyanya diubah dengan menghilangkan cakupan pembayaran gaji pemerintah daerah secara penuh. Penyaluran dana yang penggunaannya telah ditetapkan akan menurunkan insentif untuk mengurangi kelebihan pegawai dan mencari kombinasi masukan secara optimal (tenaga kerja, modal, bahan baku, dan

*outsourcing*) untuk pemberian layanan masyarakat yang bermutu. Menghilangkan cakupan pembayaran gaji secara penuh ini akan berkontribusi terhadap peningkatan efisiensi pada pengeluaran pemerintah daerah (World Bank, 2007:147).

Penerapan formula yang sesuai dengan Undang-Undang merupakan cara untuk dapat menciptakan pemerataan fiskal antardaerah. Alokasi Dana Alokasi Umum (DAU) yang diberikan sesuai dengan kapasitas fiskal suatu daerah. Penerapan formula “asli” tersebut memungkinkan untuk alokasi 0 (nol) untuk daerah yang kapasitas fiskalnya lebih besar dari kebutuhan fiskalnya, dan selanjutnya memberikan alokasi yang besar atau yang sesuai untuk daerah yang memiliki angka *fiscal gap* yang minus. Formula “asli” ini tidak memasukkan dana penyeimbang yang dinilai justru menjadi penyebab adanya ketidakmerataan. Kemudian penghapusan cakupan pembayaran gaji dari alokasi dana DAU juga akan berkontribusi pada peningkatan fungsi perimbangan fiskal pusat-daerah.

## 5. SIMPULAN

1. Ketimpangan fiskal vertikal kabupaten/kota yang terjadi sebelum otonomi daerah sangat tinggi, namun pada awal pelaksanaan otonomi daerah, ketimpangannya semakin tinggi bahkan lebih tinggi dari sebelumnya. Kemudian berangsur-angsur tiap tahunnya ketergantungan daerah terhadap transfer dana pusat menurun walaupun masih jauh dari mandiri dilihat dari besarnya proporsi transfer dana pusat terhadap total penerimaan pemerintah daerah.
2. Ketimpangan fiskal vertikal untuk pemerintah daerah provinsi sebelum otonomi daerah, ketimpangannya semakin tinggi. Setelah dilaksanakannya otonomi daerah, dari tahun ke tahun ketergantungan daerah mengalami penurunan atau menjadi tidak terlalu tergantung terhadap transfer dana pusat. Hal tersebut terjadi karena adanya pelimpahan wewenang kepada pemerintah daerah kabupaten/kota sehingga mempengaruhi sisi penerimaan maupun pengeluaran pemerintah daerah provinsi.
3. Dampak alokasi Dana Alokasi Umum (DAU) baik untuk pemerintah daerah kabupaten/kota maupun provinsi dari tahun ke tahunnya menunjukkan tren yang semakin tidak merata. Hal ini terjadi karena formula yang diterapkan masih tidak sesuai dengan yang terdapat dalam Undang-Undang no.33 tahun 2004 yang menjadi dasar sistem desentralisasi fiskal.

**DAFTAR KEPUSTAKAAN**

- Basri, Yuswar Zainul dan Mulyadi Subri, 2005, *Keuangan Negara dan Analisis Kebijakan Utang Luar Negeri*, Jakarta, PT Raja Grafindo Persada.
- Brodjonegoro, Bambang dan Arlen T. Pakpahan, 2002, *Evaluasi atas Alokasi DAU 2001 dan Permasalahannya*, dalam Sidik, Mackfud (eds), 2002, *Dana Alokasi Umum: Konsep, Hambatan, dan Prospek di Era Otonomi Daerah*, LPEM FE UI, MPKP FE UI, Dirjen PKPD, Jakarta, Kompas.
- Detik-com, 2007, *Depkeu Akan Terapkan DAU Murni pada 2008*, dikutip 25 April 2007, tersedia di internet, URL: <http://www.fiskal.depkeu.go.id/bapekki/klip/detailklip.asp?klipID=N51385605>.
- Hamid, Edy Suandi, 2005, *Formula Alternatif Dana Alokasi Umum (DAU): Upaya Mengatasi Ketimpangan Fiskal dalam Era Otonomi Daerah*, Yogyakarta, UII Press.
- Kadjatmiko, dan B. Raksaka Mahi, 2002, *Dana Alokasi Umum (DAU) 2002*, dalam Sidik, Mackfud (eds), 2002, *Dana Alokasi Umum: Konsep, Hambatan, dan Prospek di Era Otonomi Daerah*, LPEM FE UI, MPKP FE UI, Dirjen PKPD, Jakarta, Kompas.
- Khusaini, Mohammad, 2006, *Ekonomi Publik: Desentralisasi Fiskal dan Pembangunan Daerah*, Malang, Badan Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Brawijaya (BPFE UNIBRAW).
- Mahi, Raksaka dan Adriansyah, 2002, *Sejarah Transfer Keuangan Pusat ke Daerah*, dalam Sidik, Mackfud (eds), 2002, *Dana Alokasi Umum: Konsep, Hambatan, dan Prospek di Era Otonomi Daerah*, LPEM FE UI, MPKP FE UI, Dirjen PKPD, Jakarta, Kompas.
- Republik Indonesia, 2004, *Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah*, Jakarta, Republik Indonesia.
- Vidyattama, Yogi, 2000, *Metode Menilai Transfer Pusat-Daerah*, *Jurnal Ekonomi dan Pembangunan Indonesia*, Vol.1, No.1, Juli 2000, Jakarta, KANOPI SMFE UI, pp. 12 – 14.
- World Bank, 2007, *Kajian Pengeluaran Publik Indonesia: Memaksimalkan Peluang Baru*, dikutip 25 April 2007, tersedia di internet, URL: <http://siteresources.worldbank.org/INTINDONESIA/Resources/226271-1168333550999/PER-Bahasa.pdf>.