

BAB III

METODOLOGI PENELITIAN

Model yang digunakan pada skripsi ini mengacu pada model – model yang telah digunakan pada penelitian – penelitian sebelumnya. Model tersebut adalah *Qualitative Response Regression Models*. Model ini dipilih karena variabel dependen yang digunakan pada penelitian ini merupakan variabel kualitatif sehingga analisa dari model ini adalah untuk mencari kemungkinan terjadinya suatu keadaan berdasarkan variabel – variabel independen yang mempengaruhinya. Maka dari itu model ini sering juga disebut *probability models*. Variabel dependen biasanya merupakan variabel yang *polychotomous (Multiple category)*.

Pada penelitian kali ini yang dijadikan variabel dependen adalah apakah suatu daerah dimekarkan atau tidak. Apabila sebuah daerah dimekarkan maka variabel dependennya bernilai 1 sedangkan apabila daerah tersebut tidak dimekarkan maka variabel dependennya bernilai nol. Untuk melihat kemungkinan terjadinya pemekaran, terdapat tiga pendekatan yang dapat digunakan berdasarkan *probability models*:

1. The Linear Probability Model (LPM)
2. The Logit Model
3. The Probit Model

Akan tetapi, Linear Probability Model (LPM) memiliki banyak kelemahan diantaranya:

- a) Error termsnya tidak terdistribusi secara normal
- b) Terjadinya masalah heteroskedastisitas
- c) Kemungkinan bahwa variabel dependen dapat berada di luar range 0 -1

d) Nilai R^2 yang rendah

Walaupun masalah – masalah diatas dapat diatasi dengan metode – metode ekonometrik, akan tetapi masalah lain yang merupakan kelemahan utama dari model ini adalah naiknya kemungkinan terjadinya variabel dependen sejalan dengan penambahan variabel dependen. Masalah – masalah di atas menyebabkan Linear Probability model kurang mampu menganalisa masalah pemekaran daerah dengan baik. Maka dari itu, penelitian ini akan berkonsentrasi pada penggunaan model logit. Hal ini berdasarkan asumsi bahwa seluruh variabel independent tidak terdistribusi secara normal dan akan dibuktikan pada penelitian ini.

III.1. Jarque Berra Test of Normality

Test Jarque Berra digunakan untuk menguji normalitas dari suatu data besar. Uji ini pertama menghitung “*skewness*” dan “*kurtosis*”. Uji ini menggunakan penghitungan:

$$JB = n \left[\frac{S^2}{6} + \frac{(K-3)^2}{24} \right]$$

Dimana n = jumlah sample, S = “*skewness*”, dan K = “*kurtosis*”.

Apabila variable yang akan diuji terdistribusi secara normal, maka nilai $S = 0$ dan $K = 3$. Ketika nilai ini terpenuhi maka nilai test JB akan bernilai nol. Akan tetapi apabila p-value jauh dari nol maka hipotesis dapat ditolak dan disimpulkan bahwa data tidak terdistribusi secara normal.

III.2. Logit Model

Kemungkinan terjadinya suatu peristiwa dinyatakan dengan:

$$P_i = E(Y_i = 1 | X_i) = \frac{1}{1 + e^{-(\beta_1 + \beta_2 X_i)}} \quad (1)$$

Persamaan di atas dapat juga ditulis sebagai berikut:

$$P_i = \frac{1}{1 + e^{-Z_i}} = \frac{e^Z}{1 + e^Z} \quad (2)$$

dimana $Z_i = \beta_1 + \beta_2 X_i$.

Jika P_i adalah kemungkinan terjadinya suatu peristiwa, maka kemungkinan tidak terjadinya suatu peristiwa ($1 - P_i$) adalah:

$$1 - P_i = \frac{1}{1 + e^{Z_i}} \quad (3)$$

$$\text{Sehingga, } \frac{P_i}{1 - P_i} = \frac{1 + e^{Z_i}}{1 + e^{-Z_i}} = e^{Z_i} \quad (4)$$

$P_i / (1 - P_i)$ disebut dengan *odds* (resiko) suatu peristiwa, yaitu rasio kemungkinan terjadinya suatu peristiwa terhadap kemungkinan tidak terjadinya suatu peristiwa.

Jika kita mengambil natural log persamaan (4), maka kita memperoleh hasil sebagai berikut:

$$L_i = \ln\left(\frac{P_i}{1 - P_i}\right) = Z_i = \beta_1 + \beta_2 X_i \quad (5)$$

L adalah log dari *odds* yang bersifat linear dalam X dan linear dalam parameter. L disebut logit, sehingga persamaan (5) disebut dengan model logit.

Observasi yang umum dilakukan dalam model logit adalah:

1. Untuk menguji signifikansi suatu koefisien secara statistik, kita menggunakan Z statistik (distribusi normal).
2. Dalam *binary regressand model*, kita menggunakan *pseudo R²*, yang mirip dengan R^2 , untuk mengukur *goodness of fit*.
3. Cara lain yang juga mudah untuk mengukur *goodness of fit* adalah *count R²*, yang didefinisikan sebagai berikut:

$$\text{Count } R^2 = \frac{\text{jumlah prediksi yang tepat}}{\text{jumlah observasi}} \quad (6)$$

4. Mirip dengan *F test* pada model regresi linear adalah *likelihood ratio* (LR) statistik. LR statistik mengikuti distribusi χ^2 dengan derajat kebebasan (*degree of freedom*) sama dengan jumlah variabel bebas.

Untuk mengetahui besarnya kecenderungan berbagai variabel bebas terhadap terjadinya suatu peristiwa, kita dapat melihat dari perbandingan resiko atau rasio odds (e^β) masing-masing variabel bebas (Nachrowi dan Usman, 2002). Untuk variabel bebas dalam bentuk kategorik, terdapat kecenderungan terjadinya peristiwa sukses ($y=1$) pada $x=1$ sebesar e^β kali dibandingkan $x=0$. Sedangkan untuk variabel bebas berskala kontinu, apabila nilai rasio odds lebih atau sama dengan satu, maka semakin besar kemungkinan terjadinya peristiwa sukses. Setiap kenaikan C unit pada variabel bebas akan mengakibatkan kecenderungan terjadinya peristiwa sukses sebesar sebesar $\exp. (C \cdot \beta_j)$ kali lebih besar.

III.3. Aplikasi Model Logit

Dalam penelitian ini variabel independen yang digunakan adalah status suatu daerah apakah telah dimekarkan atau tidak. Apabila daerah tersebut telah dimekarkan, maka daerah tersebut bernilai 1. Sedangkan apabila daerah tersebut tidak atau belum dimekarkan, maka daerah tersebut akan bernilai 0. Variabel – variabel bebas akan dipilih untuk menjelaskan determinan pemekaran wilayah yang terjadi di daerah tersebut.

Dalam pembentukan model determinan pemekaran wilayah di Indonesia, variabel bebas yang dimasukkan adalah sebagai berikut:

$$\ln\left(\frac{P_i}{1-P_i}\right) = \beta_0 + \beta_1 \ln pdrbnmp + \beta_2 \ln kontpdrb + \beta_3 \ln nf + \beta_4 \ln dau + \beta_5 \ln dak + \beta_6 \ln pds + \beta_7 \ln pr + \beta_8 \ln area + \beta_9 \ln density + \beta_{10} \ln lstrk + \beta_{11} \ln na\ ker + \beta_{12} \ln jrk + \beta_{13} \ln rpd spr + \beta_{14} \ln rpadpr + \beta_{15} \ln rdaudakpr$$

1. PDRB per kapita non migas (pdrbnmp)

Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) dapat digunakan untuk mengukur kapasitas suatu daerah dalam melakukan setiap kegiatan ekonominya. PDRB melihat kemampuan suatu daerah memproduksi barang dan jasa tanpa melihat apaah sumber – sumber faktor produksi tersebut berasal dari daerah itu atau daerah lain. Dengan kata lain, PDRB mengukur produktivitas suatu daerah untuk memanfaatkan sumber daya yang ada di daerah tersebut serta seberapa baik kinerja ekonomi dari daerah tersebut.

PDRB perkapita dipilih karena variabel ini dapat melihat juga tingkat kesejahteraan dari daerah tersebut. Semakin naiknya PDRB perkapita suatu daerah maka dapat dikatakan semakin sejahtera juga masyarakat yang tinggal di daerah tersebut.

2. Kontribusi PDRB Non Migas terhadap Kontribusi PDRB Non Migas Total (kontpdrb)

Variabel ini mencoba untuk melihat besarnya persentase PDRB suatu kabupaten terhadap propinsi atau daerah induknya. Hal ini diharapkan dapat memberikan gambaran seberapa besar kemampuan suatu daerah terhadap propinsinya.

3. Persentase Konsumsi Non Makanan terhadap Konsumsi Rumah Tangga Total (nf)

Variabel Konsumsi non makanan dapat menjelaskan kemampuan masyarakat membelanjakan sebagian pendapatan mereka untuk barang-barang dan jasa-jasa kebutuhan sekunder. Semakin besar persentase konsumsi non makanan menjelaskan

semakin baik tingkat kehidupan masyarakat karena memiliki kemampuan daya beli yang lebih besar untuk dialokasikan membelanjakan barang dan jasa selain makanan.

4. Pendapatan Daerah Sendiri (PDS)

Variabel Pendapatan Daerah Sendiri (PDS) dihitung dari penjumlahan Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Bagi Hasil Pajak, dan Dana Bagi Hasil Non Pajak. Variabel PDS dapat melihat besarnya kemampuan dan kemandirian suatu daerah untuk membiayai segala kegiatan ekonomi dan pembangunannya. Variabel ini juga diharapkan dapat menjelaskan seberapa besar dampak dana bagi hasil berpengaruh terhadap pendapatan suatu daerah yang pada akhirnya akan memicu suatu daerah untuk dimekarkan atau tidak.

5. Pengeluaran Rutin (PR)

Variabel pengeluaran rutin melihat berapa besar pengeluaran pemerintah terutama untuk belanja pegawai. Semakin besar pengeluaran rutin maka dapat dikatakan bahwa jumlah pegawai suatu daerah akan lebih banyak. Ketika suatu daerah dimekarkan, maka secara otomatis diperlukan juga tambahan pegawai yang akan mengurus masalah administrasi di daerah tersebut. Maka dari itu, akan dilihat seberapa besar pengaruh hal ini terhadap dimekarkannya suatu daerah. Perdebatan yang sering muncul belakangan ini adalah apakah kuantitas dari pegawai daerah lebih penting dibandingkan kualitasnya.

6. Dana Alokasi Umum (DAU)

Dana Alokasi Umum diberikan pemerintah pusat kepada seluruh pemerintah daerah berdasarkan kebutuhan masing – masing daerah. Variabel ini ingin melihat seberapa besar pengaruh diberikannya DAU kepada pemerintah daerah terutama pada level kabupaten kota terhadap dimekarkannya kabupaten kota tersebut.

7. Dana Alokasi Khusus (DAK)

Dana Alokasi Khusus diberikan pemerintah pusat berdasarkan sasaran program pemerintah pusat dan untuk mencapai pemerataan antar daerah.

8. Rasio PDS terhadap Pengeluaran Rutin (RPDSPR)

Variabel ini mencoba untuk melihat seberapa besar kemandirian daerah untuk membiayai pengeluaran rutin di daerah tersebut.

9. Rasio PAD terhadap Pengeluaran Rutin (RPADPR)

Variabel ini melihat kemampuan suatu daerah untuk menggali potensi yang ada di daerah tersebut untuk membiayai pengeluaran rutinnya.

10. Rasio DAU dan DAK terhadap Pengeluaran Rutin (RDAUDAKPR)

Variabel ini melihat seberapa besar pengeluaran rutin sebuah daerah bergantung pada transfer dari pemerintah pusat.

11. Luas Wilayah (AREA)

Variabel luas wilayah melihat seberapa besar luas wilayah mempengaruhi daerah tersebut untuk dimekarkan.

12. Kepadatan Penduduk (DENSITY)

Variabel ini melihat apakah semakin padat penduduk maka berpengaruh terhadap peluang suatu daerah untuk dimekarkan.

13. Pelanggan Listrik Rumah Tangga (LSTRK)

Variabel jumlah pelanggan listrik rumah tangga melihat seberapa besar tingkat kesejahteraan dari penduduk di suatu daerah. Listrik merupakan kebutuhan utama sehari – hari sehingga semakin banyak pengguna listrik maka dapat dikatakan semakin sejahtera daerah tersebut. Jumlah pengguna listrik juga dapat menggambarkan kondisi pembangunan di suatu daerah.

14. Jumlah Tenaga Kerja Usia 18 tahun ke atas (NAKER)

Variabel ini menggambarkan kualitas pekerja di suatu daerah serta kemampuan suatu daerah untuk menghasilkan pekerja yang berkualitas.

15. Jarak Kabupaten ke Pusat Pemerintahan (JRK)

Indikator jarak dapat menjelaskan dan menentukan efektifitas dan kemudahan bentuk-bentuk pelayanan publik yang dapat ditempatkan atau dilakukan pada lokasi-lokasi tertentu yang mudah dijangkau oleh masyarakat, serta kemudahan interaksi antara masyarakat dengan pemerintah.

III.4. Pengujian Model Logit

Pengujian secara statistik dalam model logit berbeda dengan pada model regresi linear sederhana. Jika pada OLS digunakan t-stat untuk menguji signifikansi masing – masing variabel independent terhadap variabel dependent, logit menggunakan uji Z-stat. Pada regresi linear sederhana, uji yang digunakan untuk melihat signifikansi variabel – variabel independen secara bersama - sama (serentak) terhadap variabel dependent adalah uji F. Pada model logit ini, digunakan log likelihood ratio. Sementara *goodness of fit R-Square* menggunakan *Count R-Square* dan *Mc Fadden R-Square*. Uji statistik ini dilakukan untuk membuktikan apakah variabel independen yang tertera dalam model dapat mempengaruhi variabel dependen secara nyata atau signifikan.

a. Uji Z-Stat

Untuk melihat apakah masing-masing variabel independen mempengaruhi variabel dependen Y maka dilakukan pengujian Z-Stat dengan hipotesis sebagai berikut:

Ho = Variabel independen (x) tidak mempengaruhi variabel dependen (Y)

H1 = Variabel independen (x) mempengaruhi variabel dependen (Y)

Untuk mengetahui apakah Ho diterima atau ditolak, maka nilai Z-Stat masing-masing variabel independen harus dibandingkan dengan tingkat nyata (α). Ho akan ditolak jika $Z\text{-stat} < \alpha$ dan diterima jika $Z\text{-stat} > \alpha$.

b. Likelihood Ratio

Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, *likelihood ratio* digunakan untuk menguji apakah semua koefisien variabel independen dalam model serentak mempengaruhi variabel dependen.

Hipotesis untuk pengujian tersebut adalah sebagai berikut:

H_0 = variabel-variabel independen secara bersama-sama tidak berpengaruh secara signifikan terhadap variabel dependen.

H_1 = variabel-variabel independen secara bersama-sama berpengaruh secara signifikan terhadap variabel dependen.

H_0 akan ditolak jika peluang *Likelihood Ratio* $< \alpha$ dan menerima H_0 jika peluang *Likelihood ratio* tersebut $> \alpha$.

c. *R-Square*

R-square (R^2) adalah koefisien determinasi atau koefisien yang menjelaskan seberapa besar proporsi variasi dalam variabel dependen dapat dijelaskan oleh variabel independen secara bersama-sama. Nilainya yaitu antara 0 dan 1. Semakin besar nilai *R-square* maka semakin baik model dapat menjelaskan variabel dependen.

Umumnya nilai *R-square* yang tinggi sangat diharapkan karena menunjukkan kebaikan model yang digunakan dalam suatu penelitian. Namun nilai tersebut juga harus relevan dan sesuai dengan logika ekonomi. Artinya, nilai *R-square* yang rendah pada data *cross-section* tidak berarti model yang digunakan tidak baik, jika hasil pengujian *Z-stat* menunjukkan

signifikansi yang sesuai dengan statistika dan arah yang sesuai dengan teori ekonomi sehingga masih dapat digolongkan sebagai model yang layak secara statistik. (Gujarati, 2003).

Lebih khusus pada model logit, *R-square* bukanlah merupakan salah satu parameter utama untuk *goodness of fit*. Penggunaan *R-Square* pada model masih diperdebatkan, terbukti dengan dinyatakan *R-square* untuk logit sebagai *pseudo R-square*, yaitu tiruan *R-square* yang menggantikan *R-square* pada model OLS. *Pseudo R-Square* digunakan karena tidak ada padanan yang tepat yang dapat menggantikan *R-square* di OLS pada model logit. (UCLA Academic Technology Services, 2007. Dalam Kharisma, 2007).

Oleh karena itu, meskipun penelitian ini akan tetap menguji *R-square* namun parameter utama yang digunakan dalam penentuan kelayakan model adalah *Z-stat*. Untuk menguji *R-square* yang digunakan untuk logit adalah *Mc-Fadden R-Square* yang dikatakan analog dengan *R-square* pada OLS. (*E-Views*, 1999 pada Kharisma, 2007). Sedangkan pada *software* STATA 8.0 tes yang menyajikan kebaikan model ini yaitu *maximum likelihood R2*, *Mc Fadden R2*, *Cragg & Uhler's R2*, *McKelvey and Zavoina's R2* dan *Adjusted R2*.

III.5. Jenis Data

Dalam penelitian ini, data yang digunakan merupakan data kabupaten kota seluruh Indonesia dari tahun 2001 sampai 2004. Kabupaten / Kota yang dipilih merupakan kabupaten / kota induk sebelum terjadinya pemekaran. *Range* waktu ini dipilih karena UU No. 22 dan 25 tahun 1999 mulai diterapkan pada tahun 2001. Seluruh data merupakan data hasil survey yang dilakukan oleh BPS. Sedangkan *software* yang digunakan untuk mengolah data tersebut adalah *Eviews 4* dan *STATA 8*.

III.6. Asumsi Ekonometrik Model Logit

Dalam model regresi logistik, tidak seperti halnya dalam OLS, satu-satunya asumsi yang harus dipenuhi adalah *error* pada hasil estimasi haruslah terdistribusi normal. Sementara syarat tersebut tidak memerlukan pengujian khusus dan hampir selalu terpenuhi dalam segala jenis data. (Kharisma, 2007).

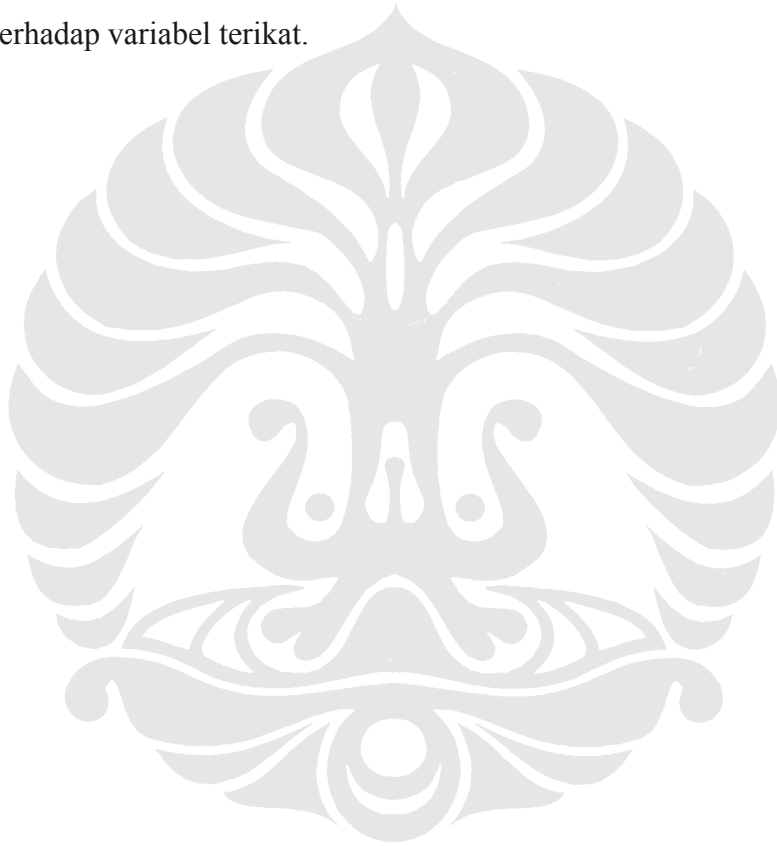
III.7. Interpretasi Model Logit

Tidak seperti halnya dengan model OLS, hasil koefisien yang muncul pada model logit tidak dapat langsung diinterpretasikan. Kita hanya dapat melihat arah dari pengaruh perubahan variabel dependen saja sementara nilainya belum dapat diinterpretasikan. Untuk menginterpretasikan nilai, koefisien hasil estimasi logit harus ditransformasi dulu ke dalam dalam antilogaritma natural untuk mendapatkan *odds ratio*, yang kemudian dapat diinterpretasikan sebagai nilai yang menunjukkan nilai pengaruh perubahan variabel dependen. Dalam software STATA 8.0 yang digunakan dalam penelitian ini, transformasi logit tersebut dapat dengan mudah dilakukan sehingga nilai *odds ratio* akan dengan mudah tertera pada output.

III.8. Kesimpulan

Penelitian ini ingin melihat determinan pemekaran wilayah Indonesia. Karena variabel terikat yang digunakan adalah variabel kualitatif yang berupa apakah daerah tersebut dimekarkan atau tidak, maka model yang digunakan adalah model *logistic regression*. Apabila daerah tersebut dimekarkan maka variabel terikatnya akan bernilai 1 dan apabila daerah tersebut tidak dimekarkan maka variabel terikatnya akan bernilai

0. Dengan menggunakan software STATA 8, akan dilihat hubungan antara variabel bebas dan variabel terikat. Analisis akan menggunakan koefisien dan nilai dari *odds ratio*. Koefisien akan digunakan untuk melihat hubungan antara masing – masing variabel bebas terhadap variabel terikat. Apakah perubahan variabel bebas memperbesar atau memperkecil peluang dimekarkannya suatu daerah. Nilai *odds ratio* akan digunakan untuk melihat seberapa besar nilai hubungan antara variabel bebas terhadap variabel terikat.



BAB IV

DESENTRALISASI DI INDONESIA

IV.1. Dasar Hukum Desentralisasi di Indonesia

Desentralisasi di Indonesia sebenarnya sudah dimulai sejak tahun 1974 dengan dikeluarkannya UU No. 5 / 1974 tentang Pokok – Pokok Pemerintahan di Daerah. Undang – Undang ini menyatakan bahwa pemerintahan daerah di Indonesia berdasarkan prinsip – prinsip desentralisasi, dekonsentrasi, dan asas perbantuan dengan titik berat otonomi pada Daerah Tingkat II (Amri, 2000).

Akan tetapi pada UU ini bentuk desentralisasi yang digunakan lebih mengarah kepada dekonsentrasi dimana pemerintah daerah merupakan perpanjangan tangan dari pemerintah pusat. Hal ini ditandai dengan keberadaan kepala daerah yang ditunjuk langsung oleh pemerintah pusat. Setiap kebijakan pada akhirnya hanya merupakan ”eksekutor” dari kebijakan yang telah ditetapkan oleh pemerintah pusat.

Maka dari itu, Pemerintah melalui UU No. 22 tahun 1999 yang kemudian disempurnakan dengan UU No. 32 tahun 2004 memberikan wewenang yang lebih luas kepada Pemerintah Daerah untuk mengelola daerahnya masing – masing dengan menitikberatkan pada Daerah Tingkat II dan membatasi kewenangan Daerah Tingkat I dan Pemerintah Pusat. UU ini lebih berorientasi pada aspirasi masyarakat daerah terutama dalam keputusan – keputusan publik yang dibuat oleh pemerintah daerah. Propinsi akan lebih berfokus pada fungsi – fungsi yang tidak dapat dilakukan oleh Kabupaten / Kota terutama hal – hal yang menyangkut lintas Kabupaten / Kota sedangkan Pusat memiliki kewenangan mutlak dibidang Politik Luar Negeri, Pertahanan Keamanan, Peradilan, Moneter dan Fiskal, yang tidak

mungkin menjadi kewenangan dari Propinsi maupun Kabupaten / Kota karena sifat dari fungsi – fungsi ini yang berskala nasional.

Pelaksanaan desentralisasi yang lebih ekstensif juga ditandai dengan keluarnya UU No. 25 tahun 1999 yang kemudian disempurnakan menjadi UU No. 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah. UU ini mengatur mengenai sumber – sumber keuangan pemerintah daerah yang dimaksudkan untuk menghindari atau mengurangi terjadinya ketidakseimbangan vertikal maupun horizontal. Berdasarkan pasal 5 UU ini, penerimaan daerah terdiri atas pendapatan daerah dan pembiayaan. Pendapatan daerah bersumber dari Pendapatan Asli Daerah (PAD), dan Dana Perimbangan. Sedangkan pembiayaan daerah bersumber dari sisa lebih perhitungan anggaran daerah, penerimaan pinjaman daerah, dana cadangan daerah, serta penjualan kekayaan daerah yang dipisahkan. Lebih lanjut pada pasal 6, PAD terdiri dari pajak, retribusi daerah, laba perusahaan daerah, serta hasil pengelolaan kekayaan daerah lainnya. Dana Perimbangan terdiri dari Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK). DAU besarnya 25 % dari Penerimaan Dalam Negeri yang alokasinya 10 % diberikan kepada Propinsi dan 90 % diberikan kepada Kabupaten / Kota berdasarkan formula yang telah ditetapkan pemerintah. Sedangkan DAK merupakan dana yang diberikan oleh pemerintah pusat mewakili kepentingan Pemerintah Pusat yang biasanya berhubungan dengan program yang sifatnya nasional maupun program – program untuk mengurangi disparitas antar daerah dan percepatan pembangunan daerah.

DAU bertujuan untuk pemerataan kemampuan keuangan antar-Daerah yang dimaksudkan untuk mengurangi ketimpangan kemampuan keuangan antar-Daerah melalui penerapan formula yang mempertimbangkan kebutuhan dan potensi Daerah. DAU suatu Daerah ditentukan atas besar kecilnya celah fiskal (*fiscal gap*) suatu Daerah, yang merupakan

selisih antara kebutuhan Daerah (*fiscal need*) dan potensi Daerah (*fiscal capacity*). Dalam Undang-Undang ini ditegaskan kembali mengenai formula celah fiskal dan penambahan variabel DAU. Bagi Daerah yang potensi fiskalnya besar tetapi kebutuhan fiskal kecil akan memperoleh alokasi DAU relatif kecil. Sebaliknya, Daerah yang potensi fiskalnya kecil, namun kebutuhan fiskal besar akan memperoleh alokasi DAU relatif besar. Secara implisit, prinsip tersebut menegaskan fungsi DAU sebagai faktor pemerataan kapasitas fiskal. Sedangkan DAK dimaksudkan untuk membantu membiayai kegiatan-kegiatan khusus di Daerah tertentu yang merupakan urusan Daerah dan sesuai dengan prioritas nasional, khususnya untuk membiayai kebutuhan sarana dan prasarana pelayanan dasar masyarakat yang belum mencapai standar tertentu atau untuk mendorong percepatan pembangunan Daerah.

Sedangkan Dana Bagi Hasil yang berasal dari pajak dan sumber daya alam merupakan salah satu komponen penting dalam penerimaan daerah bertujuan untuk mengurangi kesenjangan vertikal antara pemerintah pusat dan daerah. Persentase pembagian DBH antara Pusat dan Daerah adalah sebagai berikut:

Tabel 4.1. Dana Bagi Hasil Pajak

No.	Jenis Pajak	Pusat	Dati I	Dati II	Lain - Lain
1.	PBB	10 %	16,2 %	64,8 %	9 % (biaya pemungutan)
2.	BPHTB	20 %	16 %	64 %	
3.	PPh	80 %	12 %	8 %	

Sumber: UU No. 33 tahun 2004

Tabel 4.2. Dana Bagi Hasil SDA

No.	Jenis SDA	Pusat	Dati I	Dati II Penghasil	Dati II Lainnya Dlm Propinsi	Dati II Seluruh Indonesia
1.	Kehutanan					
	- PSDH	20 %	16 %	32 %	32 %	
	- IHPH	20 %	16 %	64 %		
	- Dana Reboisasi	60 %		40 %		
2.	Pertambangan					
	- Landrent	20 %	16 %	64 %		
	- Royalti	20 %	16 %	32 %	32 %	
3.	Perikanan	20 %				80 %
4.	Minyak Bumi	85 %	3 %	6 %	6 %	
5.	Gas Bumi	70 %	6 %	12 %	12 %	
6.	Panas Bumi	20 %	15 %	32 %	32 %	

Sumber: LPEM FEUI, UU No. 33 tahun 2004

IV.2. Sejarah Transfer Pemerintah Pusat ke Daerah di Indonesia

Transfer dari pemerintah pusat kepada daerah sebenarnya sudah ada sejak Orde Baru sejalan dengan bentuk desentralisasi yang diterapkan pada masa tersebut. Pada zaman Orde Baru transfer yang ada berbentuk Subsidi Daerah Otonom (SDO), dan dana Instruksi Presiden (Inpres).

Akan tetapi, dengan adanya dana transfer tersebut pelaksanaan desentralisasi belum bisa berjalan dengan optimal. Hal ini disebabkan oleh ketidaksiapan pemerintah daerah baik masalah kemampuan maupun insiatif untuk mengelola masalah – masalah daerahnya secara lebih mandiri. Selain itu pemerintah pusat juga tidak mau harus mengurangi kontrol atas dana – dana pembangunan daerah, dimana kontrol pemerintah pusat terhadap dana ini hanya berdasarkan laporan tanpa adanya sistem kontrol yang komprehensif.

Pada masa Orde Baru, dana Subsidi Dana Otonom digunakan untuk membiayai gaji aparat pemerintahan daerah. Sedangkan dana Inpres ditujukan untuk membiayai pembangunan di daerah. Apabila digabungkan, maka dapat dikatakan bahwa dana – dana ini meliputi pembiayaan hampir seluruh sektor daerah antara lain gaji aparat pemerintahan, pembangunan jalan, sekolah, sanitasi, air bersih, kesehatan, reboisasi, dll. Pada awalnya bahkan Inpres ditentukan langsung oleh pemerintah sehingga seringkali dana tersebut tidak sesuai dengan kebutuhan masing – masing daerah yang sifatnya unik. Dalam perkembangannya, dana Inpres akhirnya dibentuk dan diatur oleh pemerintah daerah dengan memperhatikan kebutuhan masyarakat di daerah tersebut. Dana Inpres juga digunakan oleh Pemerintah Pusat untuk mengurangi kesenjangan vertikal antar pemerintah daerah.

Dengan diberlakukannya UU No. 25 tahun 1999 yang kemudian direvisi dengan UU No. 34 tahun 2004, transfer dari pemerintah pusat kepada daerah berbentuk dana perimbangan. Dana perimbangan dibedakan menjadi tiga jenis yaitu Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK). Dana bagi hasil pada dasarnya merupakan bagian pemerintah daerah atas potensi yang ada di daerah tersebut, untuk mengurangi kesenjangan horizontal antara pemerintah pusat dan daerah, sedangkan dana perimbangan ditujukan untuk mengurangi kesenjangan vertikal yang ada antar daerah. Dana – dana ini sifatnya lebih komprehensif mengatur keuangan daerah yang menunjukkan

wewenang daerah untuk mengelola keuangannya dengan lebih luas. Dengan adanya mekanisme transfer yang baru ini diharapkan hubungan keuangan pemerintah pusat dan daerah dapat lebih efisien dan akuntabel sehingga penggunaannya dapat lebih efisien.

Dana Subsidi Daerah Otonom dan Dana Inpres pada sistem transfer yang baru dimasukkan kedalam komponen Dana Alokasi Umum. Dana Alokasi Umum diberikan kepada setiap daerah sesuai dengan formula yang telah ditetapkan oleh pemerintah. Pemberiannya juga pada awalnya menggunakan prinsip *hold harmless*, dimana jumlah yang diterima pemerintah daerah setidak – tidaknya sama besarnya dengan jumlah yang diterima pada tahun sebelumnya. Akan tetapi prinsip ini akan dihilangkan mulai tahun 2009 sehingga kesenjangan vertikal antara daerah dengan potensi sumber daya alam yang tinggi dan rendah dapat dihindari. Seharusnya daerah yang tidak memiliki potensi sumber daya alam mendapatkan DAU yang lebih besar dibandingkan dengan daerah yang memiliki sumber daya alam yang besar. Akan tetapi, kenyataannya justru berkebalikan.

Dana Alokasi Umum diberikan tergantung pada fiscal gap yang dialami oleh tiap daerah. Secara lengkap formula untuk DAU adalah sebagai berikut (Lewis, 2001):

$$DAU = BFA + FA + LSA$$

- BFA adalah Balancing Factor Amount yang digunakan untuk mempertahankan prinsip *hold harmless* dan sebagai konsekuensi dari transfer aparat dari pemerintah pusat kepada daerah. BFA mengikuti formula:

$$BFA = 1.3 SDO + 1.1 INPRES$$

- FA adalah Formula Account yang mengikuti formula sebagai berikut:

$$FA_i = \left(DAU_{T1} - \sum_i BFA_i \right) \cdot \frac{FG_i}{\sum_i FG_i}$$

DAU adalah besaran DAU total yang ditetapkan untuk seluruh daerah sedangkan BFA merupakan balancing factor yang telah dijelaskan sebelumnya. FG (Fiscal Gap) merupakan perbedaan antara *expenditure needs* dan *fiscal capacity*. Expenditure needs dipengaruhi oleh jumlah penduduk, luas wilayah, tingkat kemiskinan, yang secara lengkap dijelaskan sebagai berikut:

$$EN_i = \left(\frac{APBDEXP_T}{n} \right) \cdot \frac{1}{4} \left(\frac{Pop_i}{Pop_T/n} + \frac{Area_i}{Area_T/n} + \frac{Pov_i}{Pov_T/n} + \frac{Cost_i}{100} \right)$$

Sedangkan fiscal capacity berusaha untuk melihat potensi yang dimiliki oleh tiap daerah baik melalui basis – basis pajak daerah maupun sumber daya alam serta potensi – potensi lain yang dimiliki oleh daerah tersebut. Secara lengkap, fiscal capacity dihitung sebagai berikut:

$$FC_i = \left(\frac{OSR_i + SPT_i}{n} \right) \cdot \frac{1}{3} \left(\frac{NRO_i / GRDP_i}{NRO_T / GRDP_T} + \frac{NNRO_i / GRDP_i}{NNRO_T / GRDP_T} + \frac{LF_i / POP_i}{LF_T / POP_T} \right)$$

OSR adalah basis pajak daerah, SPT adalah PBB yang dibagihasilkan ke daerah, NRO adalah output dari sumber daya alam, NNRO adalah output yang dihasilkan dari non sumber daya alam, sedangkan LF / Pop merupakan proporsi penduduk produktif terhadap seluruh populasi di daerah tersebut.

- LSA (Lump Sum Amount) merupakan bagian yang diterima oleh setiap daerah berdasarkan nilai residual yang didapat dari perbedaan antara total DAU dan jumlah BFA.

$$Residual = DAU_{T2} - \left(\sum_i BFA + \sum_i FA \right)$$

Setelah nilai residual ini didapat, maka Lump Sum Amount merupakan pembagian antara nilai residual ini dengan jumlah wilayah yang diberikan dana ini.

$$LSA = \frac{\text{Residual}}{n}$$

IV.3. Desentralisasi dan APBN

Pelaksanaan desentralisasi fiskal di Indonesia membawa berbagai implikasi, salah satunya adalah meningkatnya jumlah dana pemerintah pusat yang harus di daerahkan. Karena inti dari desentralisasi fiskal adalah berkenaan dengan kebijakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), atau berkaitan dengan pengelolaan kebijakan pengelolaan dan pengaturan pengelolaan belanja. Dalam hal ini ditandai dengan adanya perimbangan keuangan pusat dan daerah.

Kebijakan desentralisasi fiskal yang tercermin diarahkan terutama untuk¹²:

- (i) meningkatkan efisiensi sumber daya nasional;
- (ii) memperhatikan aspirasi daerah, memperbaiki struktur fiskal, dan memobilisasi pendapatan;
- (iii) meningkatkan akuntabilitas, transparansi, dan partisipasi masyarakat;
- (iv) memperkuat koreksi kesenjangan fiskal antar daerah (*horizontal imbalance*);
- (v) memperkecil kesenjangan pelayanan publik antar daerah (*public service provision gap*) terutama melalui penyusunan standar pelayanan minimum (SPM);
- (vi) konsolidasi kebijakan fiskal khususnya untuk mendukung kebijakan makro ekonomi;

¹² Jusuf Anwar, *Keynote speech Menteri Keuangan pada acara seminar Tantangan Implementasi UU No 32 dan 33 Tahun 2004 Dalam Membangun Ekonomi Daerah*, Sheraton Mustika Hotel - Jogjakarta, 4 Juni 2005

- (vii) meningkatkan kemampuan daerah dalam menggali pendapatan asli daerah (*taxing power*).

Adanya otonomi daerah dan juga desentralisasi fiskal di Indonesia yang diawali pada tahun 2001 telah secara signifikan meningkatkan jumlah belanja daerah dalam APBN. Dengan demikian akan ada peningkatan jumlah transfer dana pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dalam bentuk dana perimbangan. Hal ini akan memperkecil tanggung jawab pengelolaan keuangan pemerintah pusat secara umum, dan tanggung jawab pemerintah daerah akan meningkat tajam karena proporsi dana yang menjadi bagian dalam APBD juga meningkat.

Sebagai contoh nyata adanya kenaikan tersebut adalah dalam APBN 1999/2000 dana pusat yang ditransfer ke daerah adalah sekitar Rp 29,9 trilyun dan sebesar Rp 33 trilyun pada tahun 2000. Jumlah tersebut meningkat menjadi Rp 81 trilyun pada tahun 2001 atau mengalami peningkatan sebesar 145 persen¹³. Jumlah tersebut terus mengalami peningkatan seperti yang terlihat dalam tabel berikut.

**Tabel 4.3. Perkembangan Alokasi Belanja Daerah dalam APBN,
2000 – 2006 (Dalam Rp Trilyun)**

2000	33.1
2001	81.1
2002	97.8
2003	120.3
2004	129.7
2005	149.6
2006	184.2

Sumber: Nota keuangan RI

¹³ Karena ada perubahan tahun fiskal, APBN tahun 2000 hanya selama 9 bulan.

Adanya perimbangan keuangan pusat dan daerah, memiliki berbagai alasan, seperti yang dingkapkan Schroder dan Smoke (2003)¹⁴ yaitu antara lain:

1. pemerataan secara vertikal (memperbaiki kemampuan pendapatan)
2. pemerataan secara horizontal (redistribusi antar daerah)
3. memperbaiki masalah *interjurisdictional spillovers* (eksternalitas)
4. memperbaiki kelemahan administrasi serta mengurangi rantai birokrasi

Dari keseluruhan belanja daerah yang berasal dari APBN, DAU merupakan komponen terbesar dari dana perimbangan. Namun seiring berjalannya desentralisasi, maka terjadi pergeseran pola distribusi alokasi dana pusat yang didaerahkan, seperti terlihat pada tabel berikut.

Tabel 4.4. Perkembangan Transfer Pemerintah Pusat ke Daerah

2001	DAU	74.50%
	DAK	0.90%
	DBH	24.70%
2005	DAU	59.30%
	DAK	2.90%
	DBH	32.90%
	Otsus dan Penyesuaian	4.80%

Sumber: Nota Keuangan RI

Proporsi DAU mengalami penurunan dari tahun 2001 ke tahun 2005 yang diimbangi dengan peningkatan proporsi alokasi komponen lain, seperti DBH dan DAK. Pada tahun 2001 alokasi DAU sebesar 74,5 persen dan mengalami penurunan menjadi 59,3 persen pada tahun 2005, namun penurunan ini diimbangi dengan kenaikan DBH, DAK, dan adanya pos baru yaitu otsus dan penyesuaian.

¹⁴ Dalam Susiyati B. Hirawan, *loc.cit.*

Dana Alokasi Umum merupakan komponen terbesar dalam dana perimbangan. Perubahan DAU dari UU No.33/2005 dibandingkan dengan UU no.25/1999 antara lain: jumlah alokasi DAU sekurang-kurangnya 26% dari Pendapatan Dalam Negeri Netto (sebelumnya hanya 25%), tidak adanya komponen *lumpsum*, serta hilangnya mekanisme *hold harmless* yaitu sikap pemerintah daerah yang tidak mau menerima DAU lebih rendah dibanding DAU tahun sebelumnya.

Dana Alokasi Umum tidak lagi memiliki Alokasi Minimum berganti menjadi Alokasi Dasar yang secara penuh menjamin terpenuhinya belanja pegawai seluruh pemerintah daerah. Sehingga total DAU dikurangi dengan belanja pegawai merupakan total alokasi DAU yang dibagikan dengan menggunakan formula celah fiskal¹⁵. Celah fiskal atau *fiscal gaps* adalah alokasi yang berdasarkan pada pertimbangan *fiscal needs* atau kebutuhan fiskal dengan *fiscal capacity* atau kapasitas fiskal masing-masing daerah. Pertimbangan untuk menentukan *fiscal capacity* adalah dengan menggunakan *Human Development Index* dan Indeks PDRB per kapita.

Untuk Dana Alokasi Khusus yang dialokasikan untuk mendanai kegiatan khusus di suatu daerah sebenarnya memiliki peluang yang besar di masa depan untuk dijadikan sebagai alat *matching grant* yang ditujukan untuk mengatasi ke timpangan fiskal dan pembangunan daerah. Sifat *specific grant* pada DAK berimplikasi pada adanya aturan penggunaan DAK oleh pemerintah daerah untuk kegiatan tertentu.

IV.4. Kesimpulan

Terlihat dari sejarah otonomi daerah dan desentralisasi fiskal di Indonesia, pelaksanaannya berhubungan erat dengan transfer pemerintah pusat ke daerah. Transfer

¹⁵ Susiyati B. Hirawan, *loc.cit.*

pemerintah pusat sudah ada sejak otonomi daerah belum dijalankan dengan sepenuhnya berupa SDO maupun dana Inpres. Sejalan dengan diberlakukannya UU No. 25 dan 29 tahun 1999 pada tahun 2001, pemerintah pusat memberikan transfer berupa dana bagi hasil, DAU, dan DAK. Dana inilah yang pada perkembangannya menjadi ketergantungan bagi pemerintah daerah terutama untuk membiayai pengeluaran – pengeluaran rutinnya.

Transfer pemerintah pusat kepada daerah digunakan untuk mencapai pemerataan antar wilayah di Indonesia. Hal ini sejalan dengan tujuan otonomi daerah serta desentralisasi fiskal untuk memajukan perekonomian daerah serta pemerataan antar wilayah. Daerah diberikan kebebasan lebih untuk mengelola daerahnya masing – masing. Konsekuensi dari hal ini, maka pemerintah pusat memberikan transfer yang mengikuti transfer kewenangan kepada pemerintah daerah.

