

## Evaluasi Lima Tahun Desentralisasi Fiskal di Indonesia

Susiyati B. Hirawan, Ph.D

### ABSTRAK

*Akhir tahun 2005 yang lalu, telah genap lima tahun usia implementasi otonomi daerah dan desentralisasi fiskal di Indonesia. Perubahan manajemen publik ini ditandai dengan adanya pengalihan kewenangan dan keuangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dalam jumlah yang sangat signifikan. Selama lima tahun ini, terjadi peningkatan cukup drastis dari porsi anggaran dalam APBN yang harus didaerahkan.*

*Dari sisi keuangan daerah, aliran dana perimbangan ini relatif memiliki porsi yang sangat besar dalam APBD, khususnya APBD Kabupaten/Kota. Seiring dengan usaha pemerintahan daerah untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah, dampak desentralisasi fiskal telah memperburuk iklim investasi dengan munculnya berbagai Peraturan Daerah yang cenderung distortif terhadap perekonomian.*

*Implementasi desentralisasi fiskal juga belum dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi daerah kembali ke tingkat sebelum krisis ekonomi terjadi. Tingginya ketergantungan pemerintah daerah terhadap dana dari pemerintah pusat juga membawa implikasi pentingnya pemerintah pusat membuat formulasi alokasi dana perimbangan yang lebih sederhana, transparan, dan efektif. Selain itu, pemerintah pusat hendaknya juga memperhatikan masalah distribusi pendapatan antar daerah mengingat besarnya potensi ketimpangan pembangunan antar daerah.*

**Kata Kunci:** Desentralisasi Fiskal, PAD, Dana Perimbangan, Ketimpangan Fiskal, APBD  
**Klasifikasi JEL:** H71, H73, H77

### I. PENDAHULUAN

Akhir tahun 2005 yang lalu, telah genap lima tahun pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal di Indonesia. Sejarah pelaksanaan desentralisasi di Indonesia sendiri merupakan proses yang panjang seiring dengan perkembangan sejarah Republik Indonesia<sup>1</sup>. Namun, desentralisasi fiskal yang pelaksanaan awalnya diatur dengan diterbitkannya UU No.22 dan 25 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah dan Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah merupakan suatu perubahan yang cukup drastis dalam manajemen keuangan publik di Indonesia.

Sebagai suatu proses peralihan dari sistem yang terpusat, implementasi desentralisasi tersebut mengalami sejumlah perubahan dalam pengaturannya yang salah satunya ditunjukkan dengan revisi UU No.22 dan 25 Tahun 1999 dengan terbitnya UU No.32 dan 33 Tahun 2004 di akhir era Pemerintahan Megawati. Implementasi desentralisasi fiskal di Indonesia ditandai dengan proses pengalihan kewenangan dari pemerintah pusat kepada

<sup>1</sup> Perkembangan sejarah desentralisasi secara lengkap digambarkan dengan baik dalam tulisan Robert Simanjuntak (2005).

pemerintahan daerah disertai dengan pelimpahan keuangan yang lebih besar dalam bentuk dana perimbangan.

Adanya dana perimbangan dalam bentuk Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus dan Dana Bagi Hasil telah mengubah struktur dan besarnya jumlah dana APBN yang harus didaerahkan. Pada periode-periode awal implementasi kebijakan ini, struktur keuangan daerah ditandai dengan tingginya ketergantungan APBD pemerintah daerah khususnya pemerintah kabupaten/kota terhadap dana perimbangan.

Ketergantungan terhadap dana pemerintah pusat serta besarnya tanggung jawab kewenangan daerah, memberikan implikasi adanya desakan kepada pemerintah daerah dalam meningkatkan penerimaan APBD nya dalam bentuk Pendapatan Asli Daerah (PAD). Seringkali, usaha dari peningkatan PAD ini malah memberikan dampak negatif dari pelaksanaan desentralisasi fiskal di Indonesia dengan memburuknya iklim investasi di daerah. Salah satu studi yang mengungkapkan hal ini adalah kajian yang dilakukan oleh LPEM FEUI (2001) tentang *cost of doing business*. Studi tersebut mensinyalir bahwa pelaksanaan otonomi daerah telah meningkatkan biaya pungutan yang harus ditanggung oleh sektor swasta yang besarnya dapat mencapai 9 – 11% dari biaya perusahaan.

Hal ini tentunya bukan lah tujuan dari pelaksanaan desentralisasi fiskal. Desentralisasi pada hakikatnya bertujuan untuk mendekatkan pemerintah dengan masyarakat yang diharapkan dapat meningkatkan efisiensi sektor publik, baik dari sisi transparansi dan akuntabilitas, maupun dalam pelayanan publik dan pengambilan kebijakan.<sup>2</sup> Berkaitan dengan itu, desentralisasi seharusnya memberikan keuntungan bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat lokal. Pembahasan mengenai kinerja dari desentralisasi dan peningkatan pembangunan daerah merupakan pembahasan terakhir dalam makalah ini.

Secara lengkap, tulisan ini akan diorganisasikan dalam 5 bagian. Pada bagian pertama, tulisan ini akan menyampaikan latar belakang dari studi ini diikuti dengan bagian kedua yang membahas tentang perkembangan desentralisasi fiskal dan pengeluaran yang didaerahkan dalam anggaran pemerintah pusat (APBN). Pada bagian ketiga dan keempat, akan ditunjukkan perkembangan desentralisasi yang berkaitan dengan profil keuangan daerah serta pembangunan daerah. Pada bagian terakhir, penulis akan memberikan kesimpulan penting serta saran yang diharapkan dapat memperbaiki proses desentralisasi fiskal di Indonesia.

## II. DESENTRALISASI DAN APBN

### II.1 Perkembangan Belanja Daerah dalam APBN

Salah satu implikasi utama dari pelaksanaan desentralisasi di Indonesia adalah meningkatnya secara signifikan jumlah dana pemerintah pusat yang harus didaerahkan. Jumlah ini ditunjukkan dengan besarnya Dana Perimbangan (*Intergovernmental Transfers*) dari APBN yang ditransfer kepada pemerintahan daerah. Secara teori, terdapat sejumlah alasan yang menjustifikasi transfer dana pusat ke daerah, antara lain: (i) pemerataan secara vertikal (memperbaiki kemampuan pendapatan); (ii) pemerataan secara horisontal (redistribusi antar daerah); (iii) memperbaiki masalah *interjurisdictional*

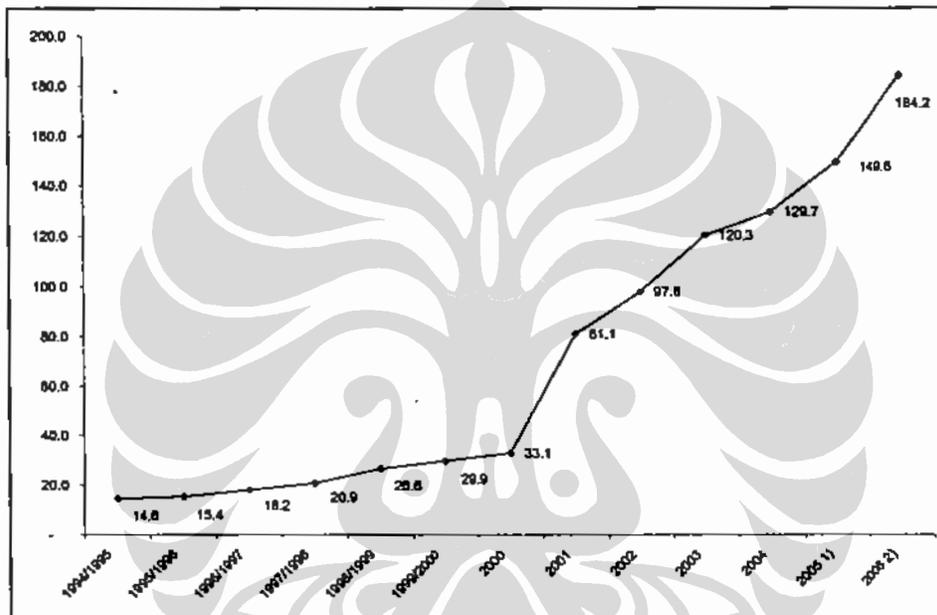
---

<sup>2</sup> De Mello JR, Luiz R (2000) pp. 365

*spillovers* (eksternalitas); serta (iv) memperbaiki kelemahan administrasi serta mengurangi rantai birokrasi.<sup>3</sup>

Implementasi otonomi daerah dan desentralisasi fiskal di Indonesia pada awal tahun 2001 telah meningkatkan jumlah belanja daerah dalam APBN secara signifikan. Sebagai ilustrasi, dalam APBN 1999/2000 dana pusat yang didaerahkan sekitar Rp 29,9 trilyun serta tahun 2000 sebesar Rp 33 trilyun, maka pada tahun 2001 jumlah ini meningkat sebesar 145 persen menjadi Rp 81,05 trilyun<sup>4</sup>. Angka ini pun terus mengalami peningkatan, dimana dalam RAPBN 2006, belanja daerah direncanakan sebesar Rp 184,2 trilyun atau setara dengan 6,1% dari Produk Domestik Bruto Indonesia. Secara detail, perkembangan alokasi APBN untuk pemerintahan daerah dapat ditunjukkan pada Gambar 1 berikut ini.

Gambar 1. Perkembangan Alokasi Belanja Daerah dalam APBN, 1994/1995 – 2006 (Dalam Rp. Trilyun)



Sumber: Nota Keuangan RI, beberapa tahun publikasi  
Catatan: 1) Perkiraan Realisasi 2) RAPBN

Pada periode awal desentralisasi, dana pusat yang didaerahkan tersebut hanya berupa dana perimbangan yaitu Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK) serta Dana Bagi Hasil (DBH). Namun, sejak tahun 2002 terdapat jenis dana belanja daerah yang lain yaitu menyangkut Dana Otonomi Khusus dan Penyeimbang.

Dana Otonomi Khusus muncul tidak terlepas dari munculnya UU No.18 dan 21 Tahun 2001 yang mengatur tentang pelaksanaan otonomi khusus di provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dan Papua.<sup>5</sup> Dana Penyeimbang sendiri merupakan awalnya merupakan kompensasi dari kebijakan pemerintah dalam alokasi DAU yang menganut prinsip *hold*

<sup>3</sup> Schroeder dan Smoke (2003)

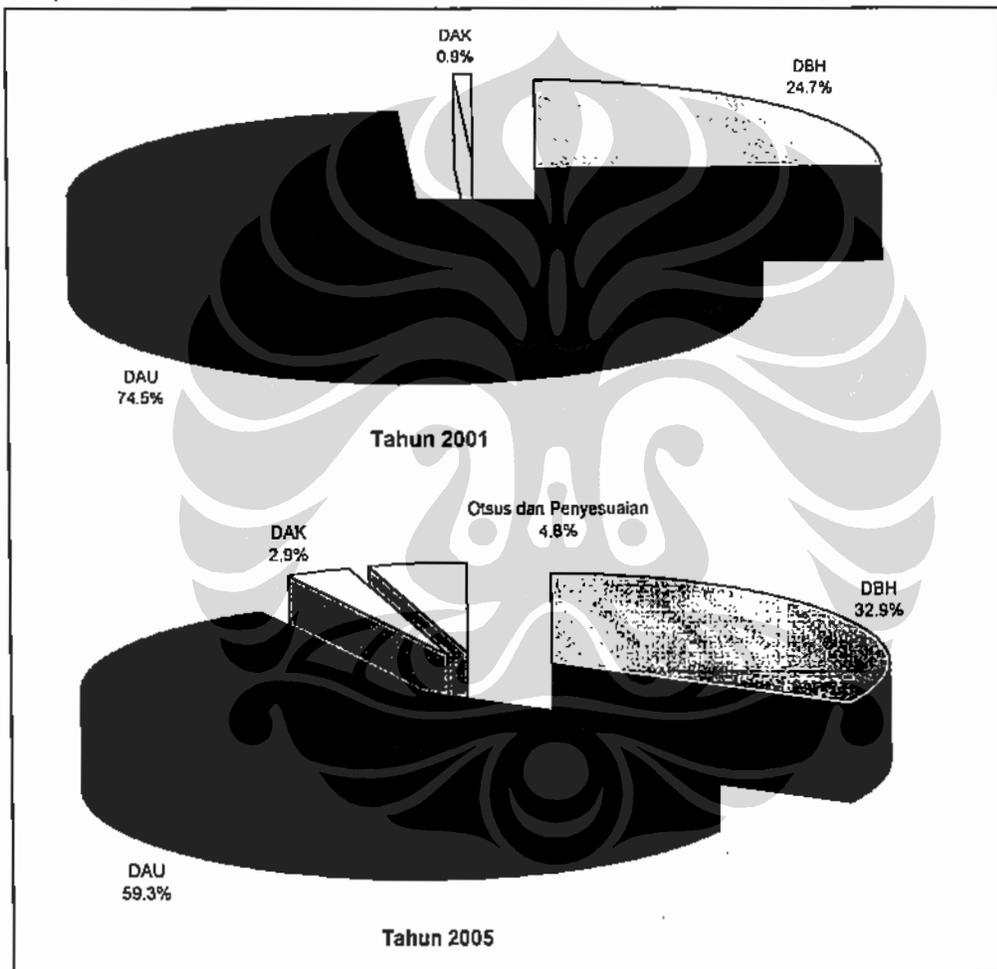
<sup>4</sup> Sebagai catatan, APBN tahun 2000 selama 9 bulan dikarenakan adanya perubahan tahun fiskal.

<sup>5</sup> Tulisan tentang otonomi khusus dapat terlihat pada Syahril (2003)

*harmless*, yaitu dana yang disediakan oleh pemerintah untuk menjaga agar alokasi DAU di sejumlah daerah tidak mengalami penurunan dibandingkan dengan tahun sebelumnya. Dalam perkembangan Dana Penyeimbang (DP) dalam kerangka *hold harmless* ini berubah menjadi DP Murni dikarenakan munculnya jenis Dana Penyeimbang yang baru yaitu DP Adhoc karena adanya kebijakan Pemerintah Pusat mengenai gaji PNS (DP Adhoc I) dan peningkatan pelayanan dasar dan kesejahteraan masyarakat (DP Adhoc II).

Dari total belanja daerah yang berasal dari APBN, DAU merupakan komponen terbesar yaitu sekitar 74,5% dari total dana perimbangan. Namun, dari tahun ke tahun terjadi pergeseran pola distribusi alokasi dana pusat yang didaerahkan. Sebagai ilustrasi, dapat ditunjukkan distribusinya pada Gambar 2 berikut ini:

Gambar 2. Proporsi Komponen Dana Transfer Pemerintah Pusat ke Daerah terhadap Total Belanja Daerah dalam APBN Tahun 2001 dan 2005.



Sumber: Diolah dari Nota Keuangan RI.

Dari gambar di atas terlihat bahwa proporsi DAU dari tahun 2001 mengalami penurunan hingga tahun 2005. Di lain sisi, terjadi peningkatan proporsi alokasi komponen lain dari

belanja pusat yang didaerahkan. Pada bagian berikut ini, akan ditunjukkan perkembangan setiap jenis dana perimbangan.

## II.2. Perkembangan Dana Alokasi Umum

Berdasarkan gambar di atas, terlihat bahwa komponen DAU merupakan komponen terbesar dalam dana perimbangan. Perubahan Undang-Undang mengatur desentralisasi fiskal di Indonesia juga akan berpengaruh terhadap efektifitas dana ini dalam proses alokasinya. DAU yang ditujukan untuk penyediaan pelayanan publik di daerah, juga diharapkan dapat memperbaiki ketimpangan fiskal antar daerah. Perubahan progresif dalam alokasi DAU sesuai UU No.33/2005 dibandingkan dengan UU No.25/1999 antara lain: jumlah alokasi DAU sekurang-kurangnya 26% dari Pendapatan Dalam Negeri Netto (sebelumnya 25%), tidak adanya komponen *lumpsum*, serta hilangnya mekanisme *hold harmless* pada tahun 2008.<sup>6</sup>

*Hold harmless* sendiri merupakan sikap daerah yang tidak mau menerima DAU lebih rendah dibandingkan dengan alokasi DAU tahun sebelumnya. Karenanya, pada alokasi DAU tahun 2002 tidak boleh lebih rendah dibandingkan dengan DAU tahun 2001. Prinsip ini terus dipergunakan hingga alokasi DAU Tahun 2007<sup>7</sup>. Adanya mekanisme *hold harmless* ini memunculkan dana perimbangan yang baru yaitu Dana Penyeimbang (DP). Implikasi lebih jauh, perkembangan jumlah total alokasi DAU dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah tidak dapat dipisahkan dari DP Murni nya seperti yang ditunjukkan pada Tabel 1 berikut ini:

Tabel 1. Perkembangan Jumlah Total Alokasi DAU dan Dana Penyeimbang 2001 – 2005

Tahun	DAU (Milliar Rp)	DP (Milyar Rp)	DAU + DP	JUMLAH DAERAH
2001	60,516.70	3,092.30 <sup>8</sup>	63,609.00	30 Provinsi
	Keppres 181 Tahun 2000	KMK No 382 & 451 Tahun 2001		336 Kab/Kota
2002	69,114.10	2,054.77	71,168.87	30 Provinsi
	Keppres 131 Tahun 2001	KMK No 685 Tahun 2001	12%	348 Kab/Kota
2003	76,978.00	2,262.40	79,240.40	30 Provinsi
	Keppres 1 Tahun 2003	KMK No 23 Tahun 2003	11%	370 Kab/Kota
2004	82,130.94	1,008.43	83,139.37	32 Provinsi
	Keppres 109 Tahun 2003	KMK No 578 Tahun 2003	5%	410 Kab/Kota
2005	88,765.60	805.50	89,571.10	32 Provinsi
	Perpres 3 Tahun 2004	PMK No 626 Tahun 2004	8%	434 Kab/Kota

Sumber: Departemen Keuangan RI, 2005 dan dikutip dari: Menko Perekonomian (2006)

Formula alokasi DAU sesuai dengan UU No.34/2004 telah diaplikasikan secara keseluruhan sejak alokasi DAU tahun 2006 kecuali untuk mekanisme *hold harmless* yang

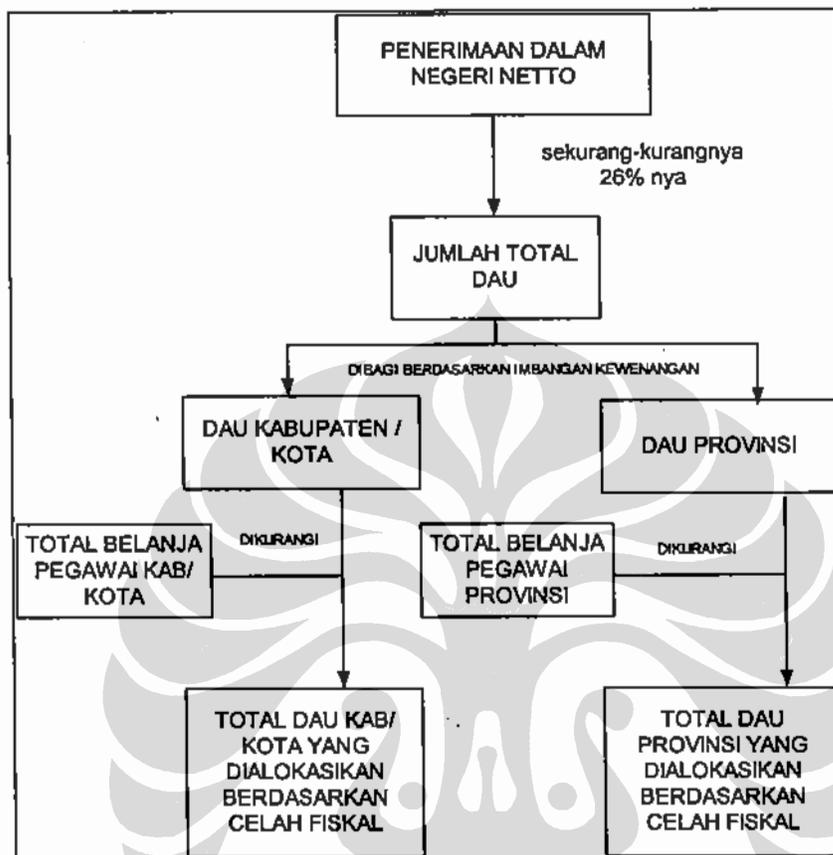
<sup>6</sup> Brodjonegoro dan Simanjuntak (2005).

<sup>7</sup> Sesuai dengan UU No.33/2004 maka *hold harmless* akan ditiadakan pada alokasi DAU tahun 2008. Implikasi lebih jauh, daerah dimungkinkan menerima alokasi DAU tahun 2008 lebih rendah atau tidak mendapatkan DAU sama sekali

<sup>8</sup> Tahun 2001, DP berupa Dana Kontijensi

akan dipertahankan hingga tahun 2007. Gambaran tentang kebijakan alokasi DAU berdasarkan UU No.34/2004 dapat ditunjukkan sebagai berikut:

Gambar 3. Kebijakan Jumlah Alokasi DAU Berdasarkan UU No.33/2004



Sumber: UU No.34/2004 seperti dikutip dari Menko Perekonomian (2006)<sup>9</sup>

Berbeda dengan UU No.25/1999 yang secara tegas menyatakan bahwa alokasi DAU Provinsi adalah 10% dari total alokasi DAU nasional sedangkan Kabupaten/Kota 90% nya. Dalam UU yang baru ini, pembagian tersebut berdasarkan imbalan kewenangan. Namun, perhitungan proporsi kewenangan tersebut hingga saat ini belum diketahui besarnya sehingga sesuai dengan PP No.55 Tahun 2005 maka proporsi yang lama masih tetap diberlakukan. Ke depan, Pemerintah perlu menghitung proporsi kewenangan ini sehingga diperoleh dasar yang kuat dalam mengalokasikan DAU.

Berbeda dengan formula sebelumnya, DAU tidak lagi memiliki Alokasi Minimum namun berganti nama menjadi Alokasi Dasar yang secara penuh menjamin terpenuhinya belanja pegawai seluruh pemerintah daerah. Sehingga total alokasi DAU dikurangi dengan belanja pegawai merupakan total alokasi DAU yang dibagikan dengan menggunakan formula celah fiskal. Alokasi berdasarkan celah fiskal ini mempertimbangkan kebutuhan dan kapasitas fiskal. Berbeda dengan formula sebelumnya, kebutuhan fiskal tidak lagi

<sup>9</sup> Lihat Pelengkap Buku Pegangan 2006 Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

mempertimbangkan indeks kemiskinan relatif, namun digantikan dengan dua indeks yaitu Indeks Pembangunan Manusia dan Indeks PDRB per kapita. Selain itu, dalam kapasitas fiskal yang digunakan bukan lagi PAD estimasi namun PAD Aktual. Bobot keseluruhan komponen kapasitas fiskal adalah 100% kecuali untuk pemerintah provinsi bobot PAD ini hanyalah 50% mengingat sebagian PAD pemerintah provinsi harus dibagikan kepada pemerintah kabupaten/kota.

Perkembangan formulasi DAU dari sudut pandang variabel serta bobot variabel yang digunakan dapat ditunjukkan pada Tabel 2 berikut ini:

Tabel 2. Komponen, Variabel dan Bobot Penyusun DAU Tahun 2001 – 2006

NO	Komponen atau Variabel Berdasarkan Depkeu	Sumber			Bobot		
		Data	2001	2002	2003	2004-2005	2006
I.	Komponen Kebutuhan Fiskal						
a	Penduduk	BPS	0,250	0,400	0,400	0,400	0,300
b	Wilayah	KMDN	0,250	0,100	0,100	0,100	0,150
c	Indeks Harga Bangunan	Bappenas	0,250	0,400			
d	Jumlah Penduduk Miskin	BPS	0,250				
e	Kemiskinan Relatif			0,100	0,100	0,100	
f	Indeks Kemahalan Konstruksi	BPS			0,400	0,400	0,300
g	PDRB Per kapita	BPS					0,150
h	Indeks Pembangunan Manusia						0,100
II	Komponen Kapasitas Fiskal						
a	PDRB SDA	BPS	0,330				
b	PDRB Industri	BPS	0,330				
c	Pekerja Produktif	BPS	0,330				
d	PAD Proyeksi	Depkeu		1,000	0,500	0,500	
e	PAD Aktual	Depkeu					1,000
f	BHP	Depkeu		1,000	1,000	1,000	1,000
g	BHSDA	Depkeu		0,750	0,750	1,000	1,000
III	DAU KABUPATEN/KOTA		1,000	1,000	1,000	1,000	1,000
IV	ALOKASI MINIMUM		0,815	0,600	0,500	0,450	0,500
	Lump Sum			0,100	0,050	0,050	0,000
	Alokasi Dasar			0,500	0,450	0,400	0,500
V	FORMULA		0,185	0,400	0,500	0,550	0,500

Sumber: Departemen Keuangan RI

### II.3 Perkembangan Dana Alokasi Khusus

Dana Alokasi Khusus (DAK) dialokasikan kepada Pemerintah Daerah tertentu untuk mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah. Kegiatan khusus tersebut sesuai dengan fungsi yang telah ditetapkan dalam APBN. Pada awal implementasi desentralisasi fiskal di Indonesia tepatnya periode 2001 – 2002, Dana Alokasi Khusus yang terdapat di dalam struktur belanja daerah dalam APBN adalah Dana Alokasi Khusus yang berasal dari Dana Reboisasi (DAK DR). Dengan adanya DAK DR ini, 40% dari

penerimaan negara yang berasal dari Dana Reboisasi disediakan kepada daerah sebagai DAK. Namun, sejak tahun 2003 terdapat jenis perkembangan DAK yaitu DAK yang bukan bersumber dari Dana Reboisasi atau biasa dikenal dengan DAK Non DR. Sejak adanya revisi UU No.25/1999, mulai tahun 2006 DAK DR dialihkan menjadi salah satu komponen dana bagi hasil.

Pada awalnya, bidang yang tercakup dalam DAK Non DR ini hanya terdiri dari 4 bidang yaitu pendidikan, kesehatan, infrastruktur dan prasarana pemerintah. Hingga tahun 2005, sudah terdapat 6 bidang dengan tambahan bidang kelautan dan perikanan serta bidang pertanian. Pada tahun 2006 yang akan datang, direncanakan akan ada tambahan satu bidang yaitu lingkungan hidup. Perkembangan jumlah alokasi DAK Non DR ini dapat ditunjukkan pada Tabel 3 berikut ini:

Tabel 3. Perkembangan Jumlah Alokasi DAK (Milyar Rp)

Bidang	Tahun					
	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Dana Reboisasi <sup>1)</sup>	658.1	700.6	320.0	290.0	309.1	
Pendidikan	-	-	625.0	652.6	1,221.0	2,919.5
Kesehatan	-	-	375.0	456.2	620.0	2,406.8
Infrastruktur	-	-	1,181.0	1,196.3	1,533.0	3,811.4
- Prasarana Jalan	-	-	824.0	839.1	945.0	2,575.7
- Prasarana Irigasi	-	-	338.5	357.2	384.5	627.7
- Prasarana Air Bersih Pedesaan	-	-	-	-	203.5	608.0
Prasarana Pemerintahan	-	-	88.0	228.0	148.0	438.7
Kelautan dan Perikanan	-	-	-	305.5	322.0	775.7
Pertanian	-	-	-	-	170.0	1,094.9
Lingkungan Hidup	-	-	-	-	-	112.9
<b>TOTAL</b>	<b>658.1</b>	<b>700.6</b>	<b>2,589.0</b>	<b>3,128.5</b>	<b>4,323.1</b>	<b>11,559.8</b>

1) Data RAPBN

Sumber: Departemen Keuangan RI, 2005

DAK dialokasikan kepada pemerintah daerah tertentu dengan menggunakan tiga kriteria yaitu kriteria umum, kriteria khusus dan kriteria teknis. Kriteria umum memperhitungkan kemampuan fiskal daerah yang ditunjukkan dalam bentuk Indeks Fiskal Netto (IFN)<sup>10</sup>. Secara sederhana, daerah yang memiliki kemampuan fiskal lebih rendah dibandingkan dengan rata-rata nasional maka daerah tersebut layak memperoleh DAK.

Namun, jika daerah dengan IFN lebih besar dari satu, maka daerah tersebut belum tentu tidak otomatis mendapatkan DAK. Perlu diperhatikan pengaturan yang bersifat khusus serta kriteria khusus lainnya yang ditunjukkan dengan Indeks Karakteristik Wilayah. Pengaturan khusus seperti otonomi khusus di Papua dan Nanggroe Aceh Darussalam telah

<sup>10</sup> Indeks Fiskal Netto merupakan rasio dari kemampuan fiskal daerah dibagi dengan kemampuan fiskal rata-rata seluruh daerah. Kemampuan fiskal sendiri didefinisikan sebagai hasil pengurangan Penerimaan Umum APBD dikurangi dengan Belanja Pegawai daerah. Penerimaan Umum merupakan penjumlahan dari Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, dan Dana Bagi Hasil yang dikurangi dengan Dana Reboisasi.

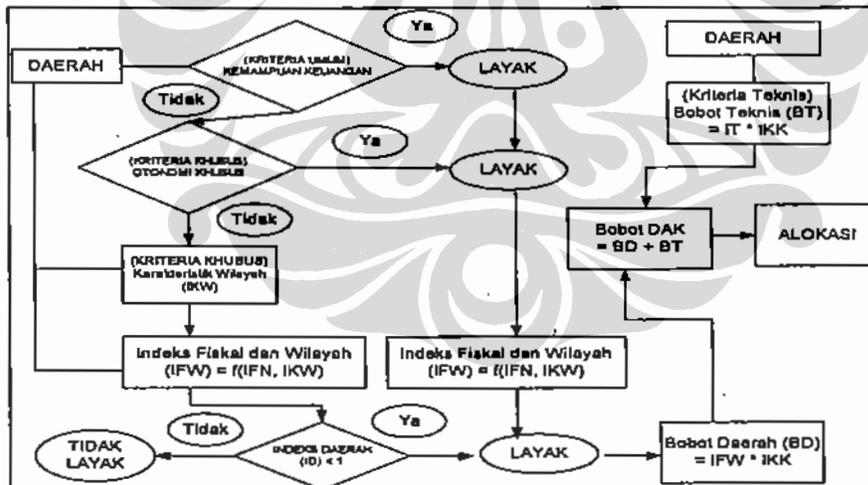
memberikan perlakuan khusus sehingga seluruh pemerintahan daerah di Papua dan NAD layak mendapatkan DAK. Namun, untuk kriteria khusus lainnya hal ini memiliki ruang yang sangat besar dikarenakan tidak adanya kepastian tentang indikator apa saja yang digunakan dalam penentuan DAK.

Sebagai ilustrasi, kriteria khusus yang sifatnya terbatas pada daerah rawan konflik, perbatasan, daerah terpencil dan lain-lain, bisa saja berkembang sesuai dengan hasil pembicaraan pemerintah dengan DPR RI. Implikasinya, kriteria khusus dapat saja berkembang luas sehingga terkadang berimplikasi terhadap besarnya jumlah daerah yang memiliki kemampuan fiskal tinggi, namun tetap memperoleh DAK. Ke depan, penulis merasa perlu dibuat sistem penentuan DAK untuk kriteria khusus yang lebih tegas dan sederhana, sehingga proses alokasinya dapat menjadi lebih transparan.

Penentuan daerah yang layak dalam alokasi DAK merupakan hal yang sangat krusial karena dari daerah yang layak ini lah kemudian bobot setiap daerah ditentukan dari alokasi berdasarkan kriteria teknis bergantung pada bidang DAK nya masing-masing. Kabarnya definisi dari kriteria khusus akan berimplikasi pada Indeks Fiskal Wilayah<sup>11</sup> menjadi lebih kecil dari satu sehingga daerah tersebut layak mendapatkan DAK padahal daerah tersebut memiliki kemampuan fiskal yang tinggi.

Proses alokasi DAK tersebut dapat ditunjukkan pada Gambar 4. Penulis sendiri memberikan harapan yang besar kepada DAK pada masa depan sebagai salah satu alat *matching grant* untuk mengatasi ketimpangan fiskal dan pembangunan daerah. Selain itu, terdapat juga komitmen yang sangat besar dari pemerintah pusat untuk mengalihkan dana dekonsentrasi menjadi DAK secara bertahap. Sifat dari DAK sebagai salah satu *specific grant* juga berimplikasi perlu diaturnya penggunaan anggaran DAK ini oleh pemerintah daerah untuk kegiatan tertentu. Pemerintah telah mengatur tentang arah penggunaan dana DAK setiap bidangnya.

Gambar 4. Mekanisme Alokasi DAK



Sumber: Menko Perekonomian (2006)

<sup>11</sup> Indeks Fiskal Wilayah (IFW) merupakan fungsi dari Indeks Fiskal Netto dan Indeks Karakteristik Wilayah.

## II.4 Perkembangan Dana Bagi Hasil

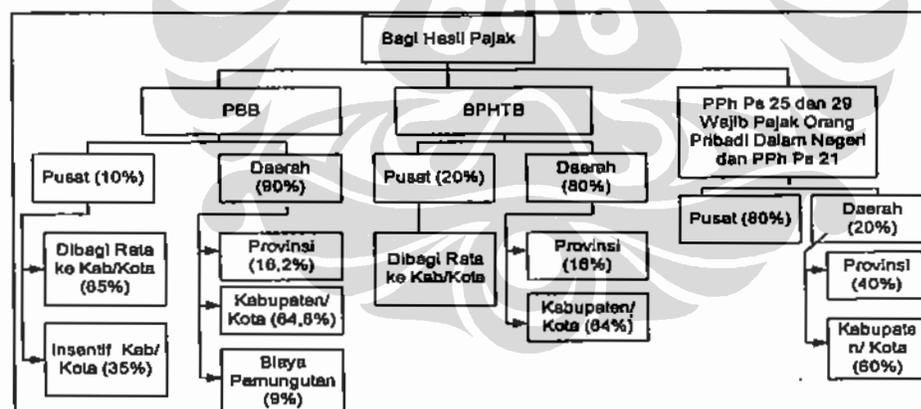
Bagi hasil merupakan salah satu komponen dana perimbangan yang jumlah dan porsinya terus mengalami peningkatan. Dana bagi hasil sendiri secara garis besar terbagi menjadi dua komponen besar yaitu bagi hasil pajak dan bukan pajak (sumber daya alam). Perkembangan dana bagi hasil dan berdasarkan komponennya sejak pelaksanaan otonomi daerah hingga saat ini dapat ditunjukkan pada Tabel 4 di bawah ini. Perkembangan pengaturan tentang dana bagi hasil itu sendiri tidak terlepas dari peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia, khususnya mengenai dana perimbangan.

Tabel 4. Rincian Dana Bagi Hasil 2001-2006

Keterangan (Miliar Rupiah)	2001	2002	2003	2004	2005	2006
	APBNP	APBN	APBNP	APBN	APBN	APBN
Dana Perimbangan	41.477	94.532	109.927	112.187	124.310	216.592
Dana Bagi Hasil	20.259	24.600	29.925	26.928	31.220	59.358
Pajak	8.551	11.946	15.834	16.419	19.500	26.238
PPh (Ps. 21, 25, dan 29)	3.104	4.071	5.466	6.042	6.400	6.001
PBB	4.272	5.670	8.519	7.710	9.800	14.957
PBHTB	1.176	2.205	1.850	2.668	3.200	5.280
Sumber Daya Alam	11.708	12.655	14.091	10.509	11.800	33.120
Minyak Bumi	5.897	5.785	6.231	3.837	4.700	16.736
Gas Alam	3.836	4.779	5.668	4.660	4.600	12.500
Pertambangan Umum	743	1.072	1.192	1.303	1.600	2.395
Kehutanan	999	786	570	228	300	1.158
Perikanan	233	233	430	480	600	331

Sumber : APBN, Departemen Keuangan

Gambar 5. Skema Bagi Hasil Pajak

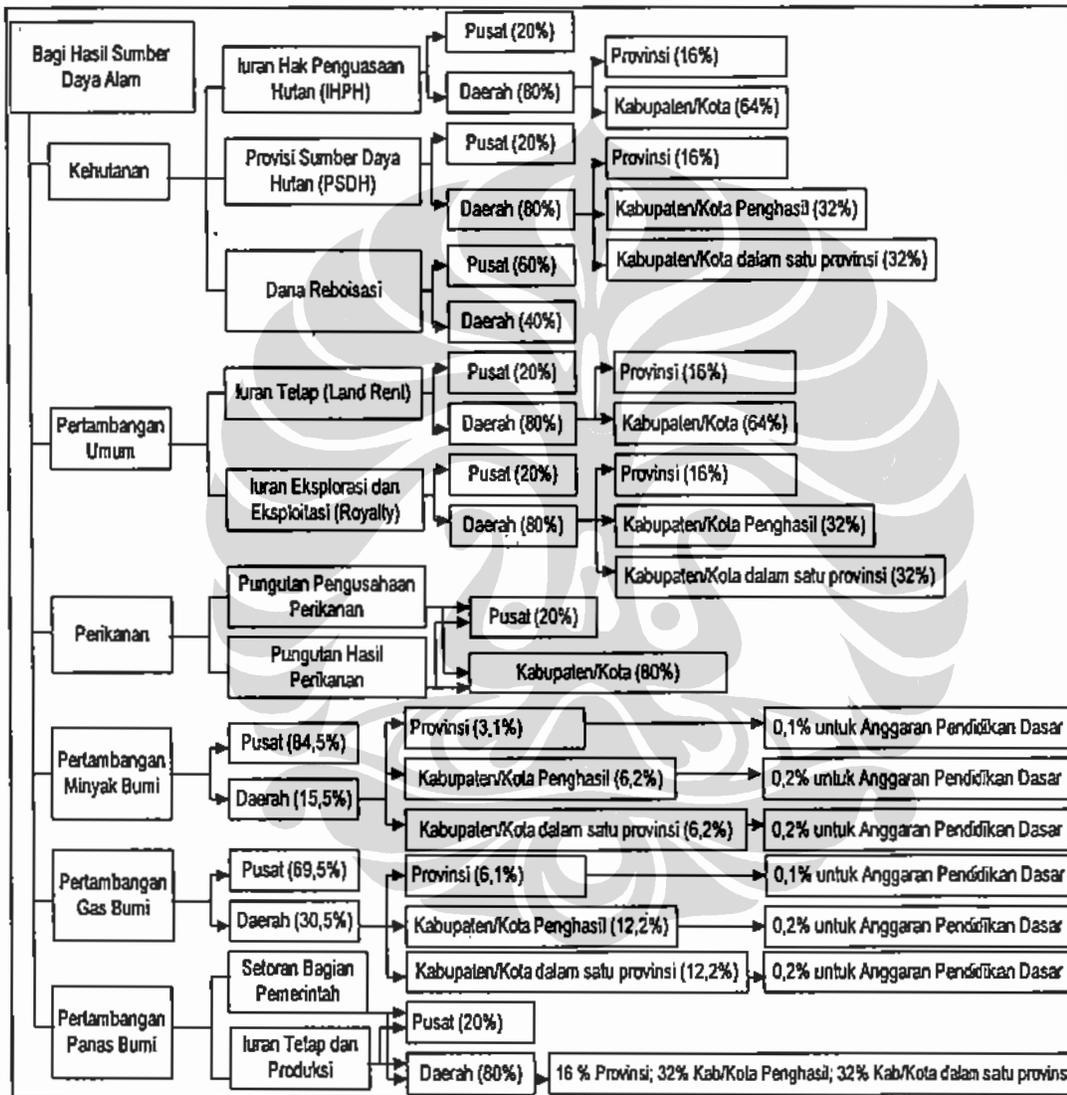


Sumber: UU No. 33/2004 dan dikutip dari Menko Perekonomian (2006)

Dana bagi hasil pajak sendiri terdiri dari 4 komponen jenis pajak yang dibagikan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Jenis dana bagi hasil pajak itu antara lain Pajak Penghasilan (PPh) Wajib Pajak Orang Pribadi Dalam Negeri, PPh Pasal 21, Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) dan Bea Perolehan atas Hak Tanah dan Bangunan (BPHTB). Skema pembagian bagi hasil pajak tersebut dapat ditunjukkan pada Gambar 5.

Bagi hasil sumber daya (BHSDA) sendiri terdiri dari 6 jenis sumber daya alam yaitu kehutanan, pertambangan umum, perikanan, pertambangan minyak bumi, pertambangan gas bumi, serta pertambangan panas bumi. Jenis dana bagi hasil yang terakhir merupakan jenis dana BHSDA hasil revisi dari UU No.25/1999. Selain itu, revisi UU tersebut juga memasukkan dana reboisasi sebagai salah satu jenis dana bagi hasil kehutanan. Skema bagi hasil sumber daya alam berikut porsi bagian pemerintahan daerah dan pemerintah pusat dapat terlihat pada Gambar 6.

Gambar 6. Skema Bagi Hasil Sumber Daya Alam



Sumber: UU No. 33/2004 dan dikutip dari Menko Perekonomian (2006)

Pengaturan baru ini juga mengatur tentang pengurangan porsi pemerintah pusat sebesar 0,5% dari bagi hasil minyak dan gas bumi. Namun, pemerintah menyaratkan bahwa tambahan alokasi bagi pemerintahan daerah ini diperuntukkan untuk anggaran pendidikan dasar. Formula bagi hasil migas ini akan berlaku efektif pada tahun 2009.

Penyaluran dana bagi hasil itu sendiri tak jarang menimbulkan banyak persoalan khususnya bagi hasil migas sehingga menimbulkan sejumlah resistensi pada daerah penghasil. Permasalahan itu antara lain: keterlambatan pencairan dana bagi hasil<sup>12</sup> serta tidak mengikutinya bagi hasil dengan realisasi perkembangan harga dan produksi, khususnya harga minyak bumi. Berdasarkan hal tersebut, pemerintah pusat menetapkan pengaturan tambahan pada UU No.33 Tahun 2004, antara lain:

1. Pemerintah menetapkan alokasi Dana Bagi Hasil yang berasal dari Sumber Daya Alam sesuai dengan penetapan dasar perhitungan dan daerah penghasil;
2. Dana Bagi Hasil yang merupakan bagian Daerah disalurkan berdasarkan realisasi penerimaan tahun anggaran berjalan;
3. Realisasi penyaluran Dana Bagi Hasil dari sektor minyak bumi dan gas bumi tidak melebihi 130% dari asumsi dasar harga minyak bumi dan gas bumi dalam APBN tahun berjalan; dan
4. Apabila melebihi 130%, penyalurannya dilakukan melalui mekanisme APBN Perubahan.

Implementasi desentralisasi fiskal di Indonesia selain menyebabkan peningkatan porsi anggaran pemerintah pusat yang harus didaerahkan, juga meningkatkan besaran APBD. Pengaruh dari desentralisasi fiskal terhadap keuangan daerah akan ditunjukkan pada bagian berikut ini.

### III. DESENTRALISASI DAN KEUANGAN DAERAH

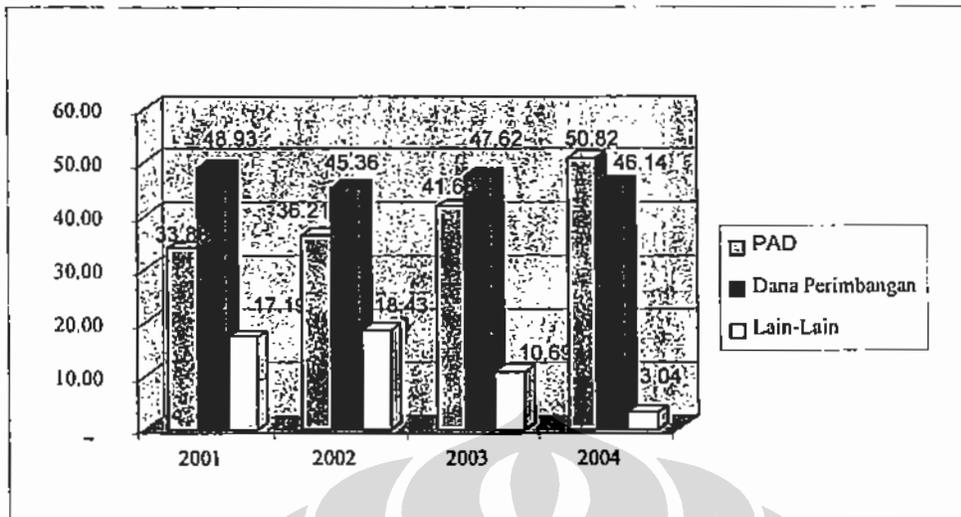
Pelimpahan kewenangan yang disertai dengan alokasi dana perimbangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah telah merubah pola dan jumlah APBD pemerintahan daerah. Dalam perkembangan lima tahun implementasi desentralisasi di Indonesia, terdapat kecenderungan tingginya ketergantungan pemerintahan daerah terhadap dana perimbangan dari pemerintah pusat.

Ketergantungan APBD yang tinggi terhadap dana perimbangan tersebut terjadi khususnya pada Pemerintah Kabupaten/Kota. Data Departemen Keuangan mengindikasikan pada tahun 2004, porsi dana perimbangan dalam APBD Kabupaten/Kota rata-rata sebesar 75,1%, sedangkan APBD Provinsi angka ini berkisar pada 46%. Lebih jauh, perkembangan proporsi APBD tersebut dapat ditunjukkan pada Gambar 7 dan 8.

Tingginya ketergantungan pada dana perimbangan ini khususnya Dana Alokasi Umum, memberikan implikasi pada tingginya pula tekanan politik dari pemerintah daerah dalam alokasi dana perimbangan. Salah satu studi yang mengindikasikan hal ini dilakukan oleh Syahril (2005) yang menemukan bahwa adanya tekanan politik dari daerah kaya yang ditunjukkan dengan berhubungan positifnya PAD dengan probabilitas daerah menerima DAU di atas rata-rata.

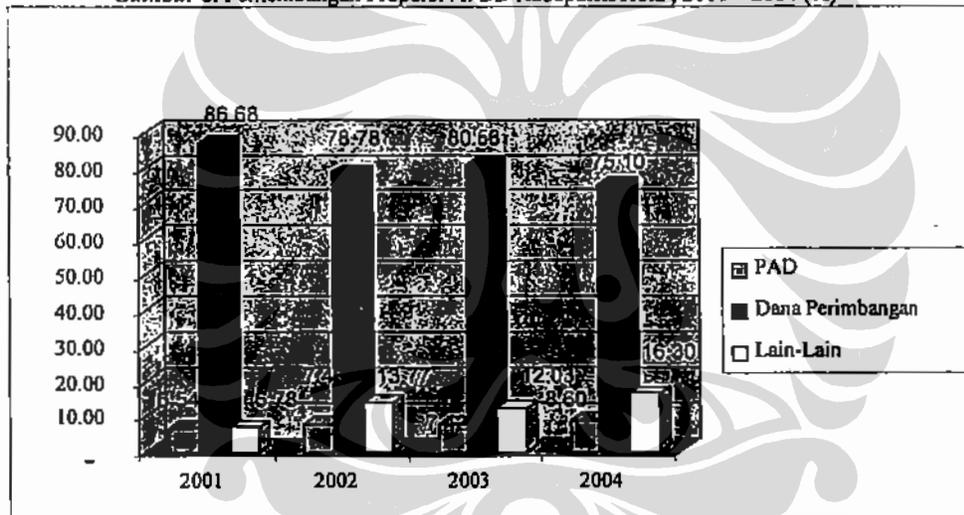
<sup>12</sup> Lihat studi LPEM FEUI (2003) tentang *Regional Public Expenditure Review*.

Gambar 7. Perkembangan Proporsi APBD Provinsi, 2001 – 2004 (%)



Sumber: Departemen Keuangan RI, 2005

Gambar 8. Perkembangan Proporsi APBD Kabupaten/Kota, 2001 – 2004 (%)



Sumber: Departemen Keuangan RI, 2005

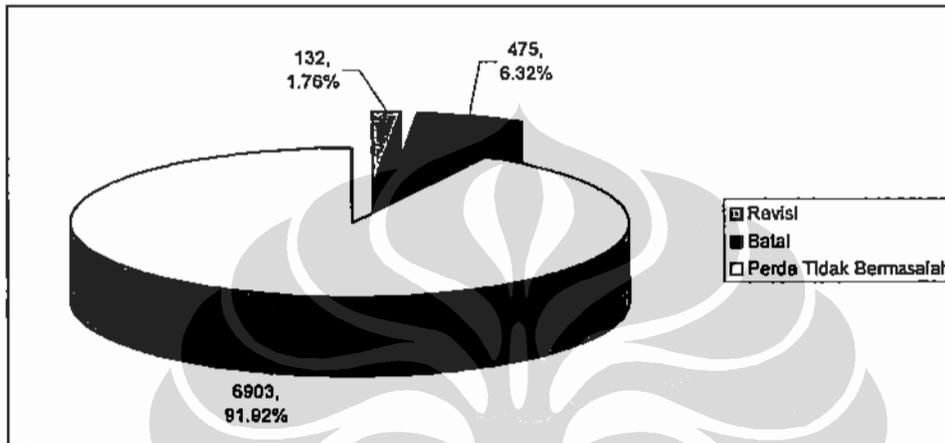
Seiring meningkatnya kebutuhan anggaran, pemerintah daerah berusaha menambah penerimaannya melalui Pendapatan Asli Daerah (PAD) khususnya Pajak dan Retribusi Daerah. Selain intensifikasi jenis pajak dan retribusi daerah yang ada, usaha ekstensifikasi pun dilakukan dengan penciptaan sumber penerimaan yang baru. Dalam melakukan hal ini, pemerintah daerah perlu menetapkan Peraturan Daerah (Perda).

Namun, dalam perjalanannya, usaha peningkatan pendapatan melalui pungutan daerah ini terkadang berdampak negatif terhadap iklim investasi yang ditunjukkan dengan adanya Perda bermasalah. Studi LPEM FEUI (2001) misalnya menunjukkan terjadinya tambahan biaya produksi perusahaan akibat pungutan ini. Studi lain yang dilakukan KPPOD (2003)

mengindikasikan hal yang sama. Adanya perda bermasalah yang mengatur tentang pungutan daerah ini jelas pada jangka panjang akan memberikan efek semakin memburuknya iklim investasi di daerah.

Hasil evaluasi Departemen Keuangan terhadap Perda yang berkaitan dengan pungutan daerah sendiri menunjukkan bahwa sekitar 607 Perda dari 7.510 Perda yang dievaluasi dari tahun 2001 hingga November 2005 merupakan Perda yang bermasalah. Komposisi Perda yang dievaluasi tersebut lebih jelasnya dapat ditunjukkan pada Gambar 9 berikut ini:

Gambar 9. Distribusi Evaluasi Perda mengenai Pungutan, 2001 – November 2005



Sumber: Departemen Keuangan RI, 2005

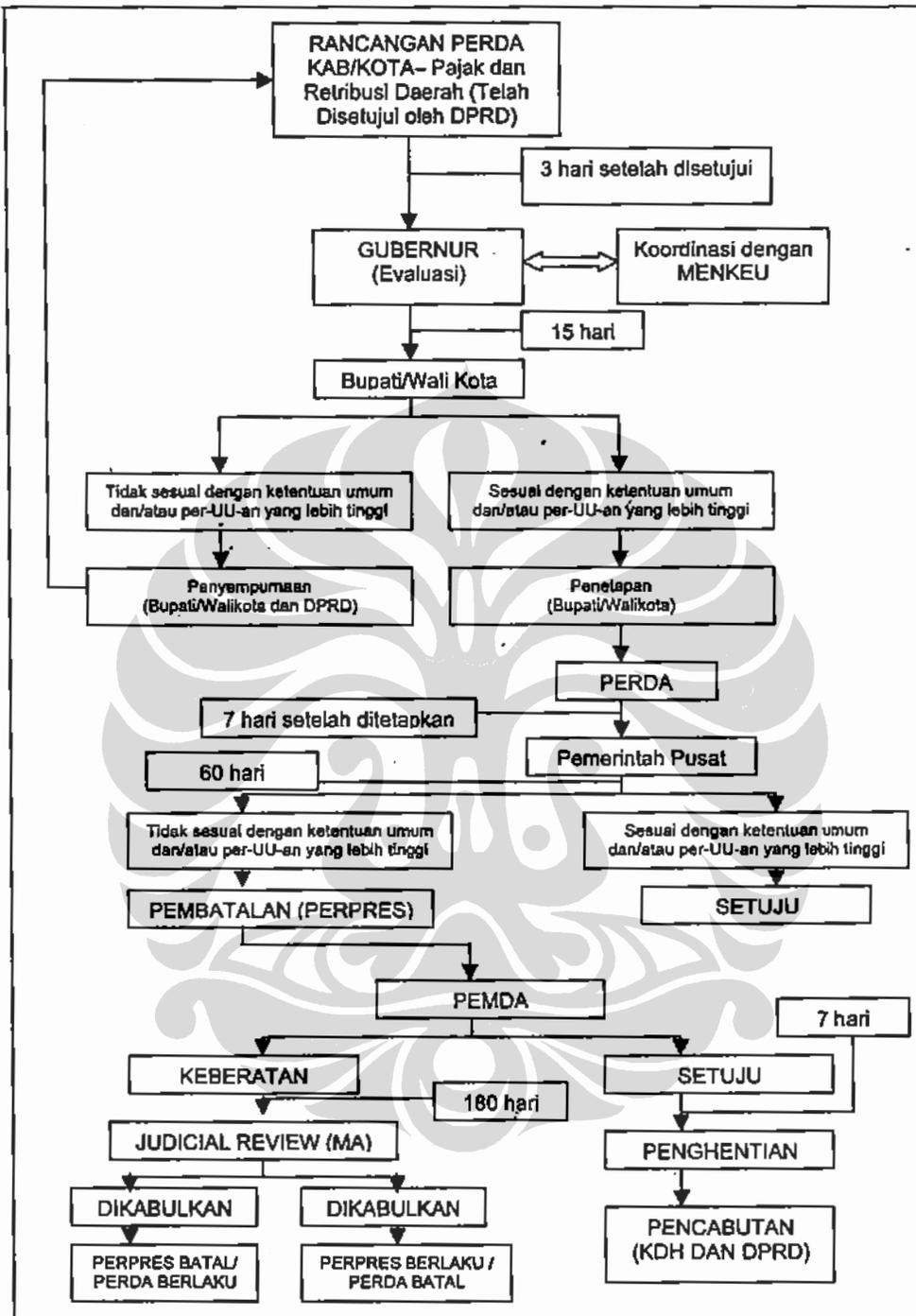
Masih besarnya jumlah Perda yang bermasalah tersebut membuat pemerintah pusat merubah pola evaluasi terhadap Rancangan Peraturan Daerah seperti yang diatur dalam UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Untuk pemerintah Provinsi, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang telah disetujui DPRD dikirimkan ke Menteri Dalam Negeri terlebih dahulu yang berkoordinasi dengan Menteri Keuangan. Sedangkan untuk Rancangan Perda Kabupaten/Kota, terlebih dahulu harus dikirimkan ke Gubernur. Secara lengkap, mekanisme kontrol pemerintah pusat terhadap Perda Kabupaten/Kota dapat ditunjukkan pada Gambar 10.

Dengan adanya pengaturan ini, diharapkan iklim investasi di daerah dapat menjadi lebih baik. Pada bagian berikut, akan ditunjukkan pengaruh dari desentralisasi terhadap pembangunan daerah.

#### IV. DESENTRALISASI DAN PEMBANGUNAN DAERAH

Tujuan besar dari desentralisasi tentunya tidak terlepas dari usaha untuk mendekatkan pelayanan publik kepada masyarakat. Implikasi, peningkatan kesejahteraan masyarakat setelah adanya implementasi otonomi daerah dan desentralisasi seharusnya menjadi tujuan utama yang harus dicapai. Salah satu indikator yang menunjukkan peningkatan kesejahteraan tersebut adalah peningkatan pertumbuhan ekonomi daerah dan nasional.

Gambar 10. Mekanisme Kontrol Pemerintah Pusat terhadap Perda Kab/Kota



Sumber: Diolah dari UU No.32/2004 dan dikutip dari Menko Perekonomian (2006)

Sulit sekali memisahkan efek pertumbuhan ekonomi yang diakibatkan oleh adanya desentralisasi fiskal atau pun tidak. Namun, Tabel 5 berikut ini akan menunjukkan pertumbuhan ekonomi pada saat sebelum adanya otonomi daerah, masa krisis ekonomi, dan empat tahun perjalanan otonomi daerah hingga 2004. Data pada tabel tersebut menunjukkan bahwa terjadi perbedaan pertumbuhan ekonomi antar daerah. Selain itu, jika dibandingkan periode sebelum krisis dan sebelum desentralisasi (1994 – 1997), tingkat pertumbuhan ekonomi pasca desentralisasi masih berada di bawah level periode 1994-1997 tersebut.

Tabel 5. Pertumbuhan Ekonomi Provinsi-Provinsi di Indonesia, 1994 – 2004 (%)

PROVINSI	TAHUN			
	1994-1997	1998	2001-2003	2004
Nanggroe Aceh Darussalam	1.27%	-9.26%	6.39%	-6.10%
Bangka Belitung	-	-	5.31%	4.21%
Bengkulu	5.76%	-6.27%	4.71%	5.34%
Jambi	7.34%	-5.41%	5.55%	5.38%
Lampung	7.43%	-6.95%	4.97%	4.98%
Riau	4.36%	-3.86%	2.29%	3.21%
Sumatera Selatan	7.26%	-6.81%	3.34%	4.34%
Sumatera Barat	7.34%	-6.73%	4.54%	5.46%
Sumatera Utara	8.32%	-10.90%	4.45%	5.74%
Banten	-	-	4.75%	5.63%
Jawa Tengah	6.16%	-11.74%	4.04%	5.13%
Jawa Timur	7.17%	-16.12%	4.11%	5.80%
Jawa Barat	7.34%	-17.77%	4.12%	5.08%
DKI Jakarta	8.02%	-17.49%	4.97%	5.88%
DI Yogyakarta	6.81%	-11.18%	4.45%	5.13%
Kalimantan Tengah	8.77%	-6.92%	4.39%	5.06%
Kalimantan Timur	7.14%	-0.76%	2.78%	1.79%
Kalimantan Selatan	8.11%	-5.53%	3.99%	5.04%
Kalimantan Barat	8.83%	-4.71%	3.43%	4.79%
Sulawesi Tengah	7.19%	-3.96%	5.64%	7.15%
Sulawesi Selatan	7.14%	-5.33%	4.82%	5.20%
Sulawesi Tenggara	6.27%	-5.78%	6.41%	7.66%
Sulawesi Utara	7.64%	-2.37%	3.31%	4.45%
Gorontalo	-	-	6.26%	6.93%
Bali	7.35%	-4.04%	3.38%	4.62%
Nusa Tenggara Timur	7.81%	-2.73%	4.72%	5.58%
Nusa Tenggara Barat	7.17%	-3.07%	4.85%	6.41%
Maluku	5.91%	-5.93%	2.38%	4.43%
Maluku Utara	-	-	2.65%	4.70%
Papua	12.25%	12.72%	4.79%	-3.36%
<b>INDONESIA</b>	<b>7.07%</b>	<b>-13.13%</b>	<b>4.36%</b>	<b>5.13%</b>

Sumber: Diolah dari CEIC Asia Database, 2006<sup>13</sup>

<sup>13</sup> Provinsi Bangka Belitung, Gorontalo, Banten dan Maluku Utara adalah provinsi-provinsi baru hasil pemekaran. Terdapat 3 provinsi baru lain yang belum terdapat datanya, yaitu Sulawesi Barat, Kepulauan Riau dan Irian Jaya Barat

Mekanisme kontrol yang diawali sejak Perda tersebut masih dalam tahap rancangan, diharapkan akan dapat mencegah berlakunya Perda yang distortif terhadap perekonomian.

Penulis menyadari bahwa masih terdapat efek dari krisis ekonomi dimungkinkan masih ada dalam periode pemulihan. Namun, satu hal yang dapat disimpulkan bahwa adanya desentralisasi fiskal belum mampu mengangkat pertumbuhan ekonomi daerah yang sangat tinggi di atas pertumbuhan periode sebelum krisis terjadi. Satu hal yang mengejutkan adalah kasus Provinsi Riau dan Kalimantan Timur. Kedua provinsi ini memiliki nilai dana perimbangan khususnya bagi hasil minyak yang tinggi serta ditandai dengan besarnya nilai APBD pemerintahan daerah di kedua provinsi tersebut. Namun, kedua provinsi tersebut memiliki tingkat pertumbuhan ekonomi yang relatif rendah pada periode setelah implementasi desentralisasi. Hal ini memberikan implikasi bahwa adanya dana APBD yang besar tidak menjamin bahwa daerah tersebut memiliki tingkat pertumbuhan ekonomi yang tinggi. Lebih jauh, efisiensi dari alokasi APBD diduga masih jauh dari kondisi ideal.

Selain tingkat pertumbuhan ekonomi, faktor lain yang harus diperhatikan dalam pembangunan ekonomi daerah adalah masalah pemerataan pembangunan antar daerah. Cara yang paling umum untuk mengukur distribusi antara daerah adalah dengan menggunakan indeks Williamson. Indeks ini mengukur dispersi tingkat pendapatan per kapita daerah relatif terhadap rata-rata nasional. Rumusan indeks Williamson ( $V_w$ ) tersebut adalah:

$$V_w = \frac{\sqrt{\sum (Y_i - \bar{Y})^2 * \left(\frac{f_i}{N}\right)}}{\bar{Y}} \quad (1)$$

Dimana  $Y_i$  = PDRB provinsi  $i$  dibagi dengan jumlah penduduk provinsi  $i$

$\bar{Y}$  = Jumlah PDRB seluruh provinsi dibagi dengan jumlah penduduk nasional

$f_i$  = Jumlah penduduk provinsi  $i$

$N$  = Jumlah penduduk nasional

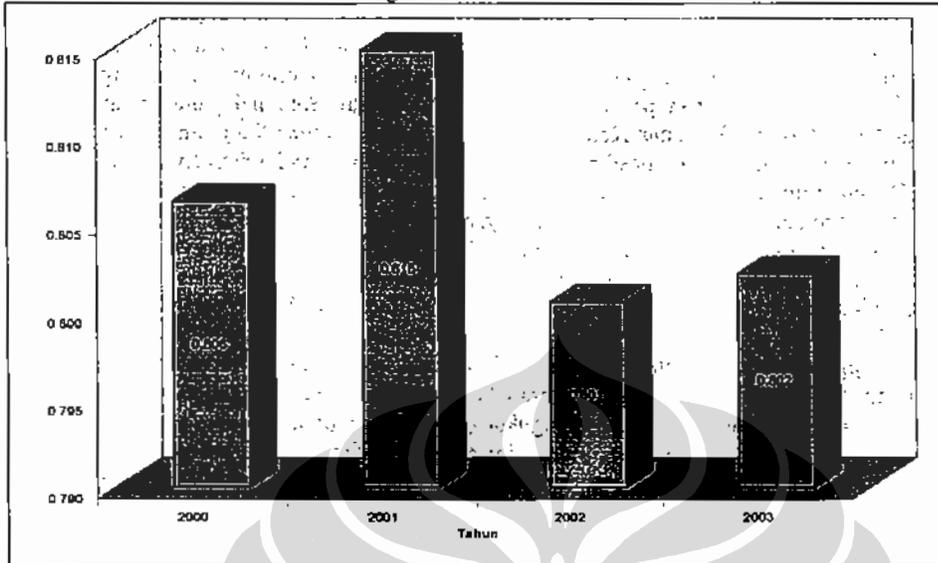
Hasil perhitungan Indeks Williamson dengan menggunakan data PDRB total harga berlaku dapat ditunjukkan pada Gambar 11.

Dari gambar di atas terlihat bahwa terjadi peningkatan ketidakmerataan setahun setelah pelaksanaan otonomi daerah dari tahun 2000 ke 2001. Hal ini tidak terlepas dari perbedaan kemampuan fiskal daerah yang berimplikasi terhadap perbedaan nilai tambah bruto (PDRB) dalam perekonomian antar daerah. Tahun 2001 telah terjadi peningkatan aktivitas kegiatan pemerintahan antar daerah mengingat adanya transfer kewenangan dan dana perimbangan dari pemerintah pusat kepada pemerintahan daerah. Dikarenakan setiap daerah memiliki perbedaan nilai dana perimbangan ini, khususnya bagi daerah yang kaya dan kaya sumber daya alam, berimplikasi lebih jauh meningkatkan ketidakmerataan pembangunan antar daerah.

Namun, pada tahun 2002, nilai Indeks Williamson ini mengalami penurunan seiring dengan membaiknya pemerataan pembangunan antar daerah. Pergerakan naik indeks ini pada tahun 2003 terjadi meskipun dalam kisaran yang relatif kecil. Temuan ini memberikan konsekuensi kepada pemerintah pusat untuk terus mengembangkan kebijakan yang lebih memperhatikan distribusi pembangunan antar daerah. Selain dengan menggunakan instrumen DAU, pemerintah pusat juga hendaknya memperhatikan

pertimbangan pemilihan lokasi proyek di daerah yang dibiayai melalui Dana Alokasi Khusus serta dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan.

Gambar 11. Perkembangan Indeks Williamson Tahun 2000 – 2003



Sumber: Hasil Perhitungan, 2006

Selain aspek pembangunan fisik, pembangunan sumber daya manusia pun mutlak diperlukan sebagai ukuran kesejahteraan yang lebih tepat dibandingkan dengan hanya tingkat pertumbuhan ekonomi. Dibandingkan dengan sebelum dan sesudah otonomi daerah, hampir seluruh provinsi mengalami peningkatan nilai Indeks Pembangunan Manusia. Namun, terdapat tiga provinsi yang perlu diperhatikan aspek pembangunan manusianya yang relatif mengalami penurunan nilai IPM pada tahun 2002 dibandingkan tahun 1999. Ketiga provinsi tersebut adalah Provinsi Nusa Tenggara Timur, Maluku dan Maluku Utara. Kondisi ini harus mendapatkan perhatian dari pemerintah pusat dan daerah untuk memberikan kebijakan yang sinergi dalam perbaikan kualitas manusia Indonesia.<sup>14</sup>

Perjalanan implementasi desentralisasi fiskal di Indonesia selama lima tahun ini merupakan perjalanan yang masih berumur pendek. Diperlukan perbaikan yang positif dalam meningkatkan kinerja desentralisasi dalam peningkatan kesejahteraan masyarakat Indonesia.

## V. PENUTUP

Perjalanan muda usia implementasi desentralisasi fiskal di Indonesia dirasakan telah memberikan kewenangan yang lebih besar bagi pemerintah daerah dalam proses perencanaan dan pembangunan daerah. Meskipun demikian, terdapat beberapa hal yang dapat disimpulkan dalam desentralisasi selama 5 tahun ini di Indonesia antara lain:

<sup>14</sup> Lebih jauh dapat dilihat pada Indonesia HDR 2004. UNDP

- 1) Telah terjadi peningkatan jumlah dan proporsi belanja daerah dalam anggaran pemerintah pusat. Besarnya jumlah ini pula telah meningkatkan secara signifikan besaran APBD. Selain itu, masih terdapat ketergantungan yang tinggi pemerintah daerah terhadap dana perimbangan dari pemerintah pusat.
- 2) Pemerintah hendaknya dapat terus memperbaiki transparansi alokasi dana perimbangan, khususnya Dana Alokasi Khusus. Penciptaan model alokasi yang lebih sederhana dapat meningkatkan transparansi serta kepercayaan pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat.
- 3) Adanya gejala ketimpangan pembangunan antar daerah hendaknya mendapatkan perhatian pemerintah melalui kebijakan yang komprehensif. Hal itu misalnya dapat dilakukan dengan memberikan pertimbangan aspek kebutuhan daerah dengan menerapkan analisa lokasi dalam penyaluran dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Kebijakan pengalihan secara bertahap dana dekonsentrasi menjadi Dana Alokasi Khusus merupakan kebijakan yang penting dan dapat mencapai tujuannya secara optimal dengan perbaikan formula DAK.
- 4) Perbaikan formula DAK tersebut dapat dilakukan dengan memberikan pembatasan tertentu pada kriteria khusus dalam formula alokasi DAK.
- 5) Kebijakan pemerintah untuk memperbaiki iklim investasi seharusnya dilakukan secara komprehensif dalam kerangka otonomi daerah. Pengawasan dan evaluasi yang tepat waktu terhadap Rancangan Perda dan implementasi Perda perlu mendapatkan perhatian yang serius dari pemerintah pusat.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Brodjonegoro, Bambang PS dan Robert Simanjuntak (2005). *Study on Decentralization Framework and Fiscal and Administrative Capacity of Local Governments in Indonesia*. Mimeo, Universitas Indonesia, 2005.
- De Mello JR, Lutz R. Fiscal Decentralization and Intergovernmental Fiscal Relations: A Cross-Country Analysis. *World Development* Vol. 28 No. 2, pp. 365 – 380, 2000.
- Departemen Keuangan RI. *Nota Keuangan, beberapa tahun publikasi*.
- LPEM FEUI (2001). *Cost of Doing Business*. Laporan Penelitian LPEM FEUI.
- LPEM FEUI (2003). *Regional Public Expenditure Review*. Laporan Penelitian LPEM FEUI
- Menko Perekonomian RI (2006). *Pelengkap Buku Pegangan 2006 Pemerintahan dan Pembangunan Daerah*.
- PP No. 55 Tahun 2005 tentang Dana Perimbangan
- Schroeder, Larry dan Smoke, Paul. "Intergovernmental Transfers: Concepts, International Practice, and Policy Issues," dalam Paul Smoke dan Yun-Hwan Kim, eds., *Intergovernmental Fiscal Transfers in Asia: Current Practice and Challenges for the Future*. ADB, 2003, hal. 20 – 59.
- Simanjuntak, Robert. "Politik Keuangan Daerah dan Perimbangan Keuangan Pusat-Daerah" Mimeo, Universitas Indonesia, 2005.
- Syahrial, Syarif, 2003. *Otonomi Khusus*. KPPOD News, Jakarta, 2003

- , 2005. Tekanan Politik Pemerintah Daerah dalam Alokasi DAU. Buletin Ekonomi, Moneter dan Perbankan, Bank Indonesia 2005
- UNDP (2004). *Indonesia Human Development Report 2004: The Economics of Development in Indonesia*.
- UU No.18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh Sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam
- UU No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua
- UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah
- UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah
- UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
- UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah

