

DAMPAK DANA ALOKASI UMUM (DAU) TERHADAP PEMERATAAN FISKAL KABUPATEN/KOTA DI NUSA TENGGARA BARAT

Siti Sriningsih dan Muadi Yasin

Staf Pengajar Fakultas Ekonomi Universitas Mataram

ABSTRACT

The main purpose of this research is to analyze how far General grant between every municipal in Province Nusa Tenggara Barat could lessen horizontal fiscal gap. This research is using serial data from period 2002-2006. The analyze result shows that general grant can't push fiscal gap between every municipal to minimum level. The gap is link to the spread of general grant in each municipal from the average point at Province Nusa Tenggara Barat. The gap is fluctuating but inclined to go up and still in to high horizontal fiscal gap category. Some instruments that could explain this condition is every municipal in Province Nusa Tenggara Barat have vary endowment, low ability to increase fiscal capacity, and limited accurate data, sufficiency oriented, and general grant which more concern to need equalization not revenue capacity.

Keywords: *Horizontal Fiscal Gap, General Grant*

1. PENDAHULUAN

Di Indonesia desentralisasi ekonomi sering disebut dengan desentralisasi fiskal yang diartikan sebagai kemandirian daerah, dalam hal ini pemerintah lokal diberikan kekuasaan penuh, tidak hanya melakukan operasional pemerintahan tetapi juga pembiayaan, pengadaan, dan mobilisasi dana untuk kepentingan daerahnya (Suhadak dan Trilaksono 2006:119).

Berbagai implementasi otonomi daerah yang sudah dilakukan, masih menimbulkan kebingungan masyarakat bahkan para pejabat. Efek otonomi yang melibatkan desentralisasi fiskal dengan tujuan menciptakan perimbangan keuangan antara pusat dan daerah masih sering menjadi topik yang hangat terutama mengenai Dana Alokasi Umum. Konsep desentralisasi fiskal ini mengundang pro dan kontra, yang mendukung konsep desentralisasi fiskal ini beranggapan bahwa desentralisasi fiskal adalah sebuah kebijakan yang tepat bagi pertumbuhan regional. Kebijakan ini akan cenderung menyebabkan dekatnya jarak antara pemerintah sebagai pengambil kebijakan dan para *stakeholder*-nya sehingga kebijakan yang diambil sesuai dengan kebutuhan *Stakeholder* (masyarakat). Sebaliknya bagi yang kontra desentralisasi fiskal merupakan syarat bagi terciptanya pemerataan tingkat ekonomi antar daerah serta pengelolaan keuangan yang profesional oleh perangkat administratif pusat daripada daerah, (Suhadak dan Trilaksono, 2006:120).

Salah satu kebijakan yang diambil oleh pemerintah pusat menyalurkan DAU adalah untuk pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk membiayai kebutuhan daerahnya dalam pelaksanaan desentralisasi. Bahkan pada Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 (pasal 161:ayat 2), dikatakan bahwa DAU yang diberikan ke daerah berdasarkan kriteria yang menekankan pada aspek pemerataan dan keadilan yang selaras dengan penyelenggaraan urusan pemerintah.

Hendrik dan Nurdin (Tahun 2008), mengatakan ketimpangan pendapatan masyarakat meningkat disebabkan akibat desain hubungan fiskal antara pusat dan daerah masih menempatkan pembiayaan pembangunan daerah dalam posisi tergantung dengan subsidi dari pusat. Daerah yang miskin sumber daya alam (SDA) umumnya menggantungkan pada Dana Alokasi Umum (DAU), daerah yang kaya akan SDA seperti Riau, Kaltim, Papua, Aceh, porsi bagi hasil SDA nya lebih menonjol daripada DAU dan PAD. Beberapa studi menunjukkan bagi hasil SDA dan DAU semakin memperlebar kesenjangan antar daerah di Indonesia,

Kondisi *endowment factors* setiap daerah yang berbeda seperti yang diungkapkan oleh Musgrave berdampak pada pertumbuhan ekonomi daerah dan berpotensi memperparah ketimpangan antar daerah dan wilayah (Musgrave,1980:10). Variasi pemilikan sumber daya alam dikatakan akan membuat ketimpangan antar daerah, dikatakan pula bahwa daerah yang miskin tentu memiliki PAD dan PDRB yang rendah. Sebagai konsekuensi negara kesatuan, maka pemerintah memainkan peran distribusi dari daerah yang kaya kepada daerah yang miskin agar tidak terjadi ketimpangan yang tajam. Kebijakan yang diambil adalah dengan dana perimbangan terutama melalui DAU, dan masing-masing daerah akan menerima DAU berbeda-beda tergantung pada kapasitas fiskal (PAD, PDRB) dan kebutuhan fiskal (jumlah penduduk, luas wilayah dan sebagainya). Jika kapasitas fiskal suatu daerah rendah sedangkan kebutuhan fiskalnya tinggi maka porsi DAU yang diterima akan besar pula. Transfer DAU kesetiap daerah harus mempertimbangkan kebutuhan fiskal dan kapasitas fiskal (potensi daerah) atau yang disebut dengan celah fiskal.

DAU dialokasikan dengan tujuan sebagai jaminan keseimbangan vertikal dan jaminan keseimbangan horisontal. DAU yang diharapkan sebagai instrumen pemerataan horisontal tetapi dalam pengalokasian dan penggunaan dana tersebut masih menjadi persoalan. Sesuai dengan kondisi yang terjadi di NTB yang karakteristik setiap Kabupaten/Kotanya berbeda-beda, perbedaan sumber daya alam (*endowment factors*) berpotensi memperparah ketimpangan antar daerah. Sehingga tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengkaji dan menganalisis sejauh mana DAU antar Kabupaten/Kota di NTB dapat mengurangi ketimpangan fiskal horisontal dan kecenderungannya selama kurun waktu 2002-2006.

2. KERANGKA TEORITIS

Desentralisasi Fiskal dan Kesejahteraan Masyarakat

Dalam teori *Fiscal Federalism* dikatakan bahwa melalui desentralisasi fiskal diharapkan meningkatkan kesejahteraan masyarakat sehingga diperlukan pentingnya *revenue* dan *expenditure* antar pemerintah dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Implikasi dari teori ini adalah desentralisasi akan mendorong pertumbuhan ekonomi daerah dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat lokal, dan hal tersebut tergantung dari insentif fiskal yang diberikan kepada masyarakat. Dalam pandangan *New Perspective*, teori tersebut diharapkan menjadi sebuah proses desentralisasi fiskal yang pada akhirnya mengantarkan masyarakat lokal menjadi sejahtera (Musgrave, 1980:77).

Dalam pandangan *theory of grants* (transfer fiskal) terdapat beberapa jenis bantuan yang sering dilakukan oleh pemerintah, baik pemerintah pusat maupun pemerintah provinsi. Dari bantuan atau subsidi yang diberikan akan berdampak pada ekonomi, dan meningkatkan *income* serta konsumsi masyarakat yang pada akhirnya akan berdampak positif terhadap pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat (Hyman, 1999:649).

Hubungan Fiskal Antar Level Pemerintah (*Intergovernmental Transfer*)

Menurut Balh dan Wallance, penerimaan daerah otonom ditentukan oleh kombinasi antara kapasitas fiskal (*fiscal capacity*) usaha perpajakan (*tax effort*) dan beberapa dana transfer sebagai anggaran tambahan, sedangkan pengeluaran/pembelanjaan anggaran tergantung pada total penerimaan anggaran, tingkat hak atas pembagian pajak (*share tax*), dan penerimaan *grant* yang diberikan. Beberapa instrumen fiskal yang digunakan seperti pengaturan pajak lokal, bantuan khusus, dan transfer horisontal antar pemerintah lokal sebagai instrumen pemerataan. Dari instrumen tersebut yang menjadi masalah adalah bagaimana semua instrumen tersebut dikombinasikan untuk mempengaruhi distribusi penerimaan dan pengeluaran pemerintah kabupaten/kota yang kaya dan miskin sehingga terwujudnya pemerataan (Balh dan Wallance, 2003:76).

Alokasi DAU VS Pemerataan Fiskal Antar Daerah

DAU adalah dana yang bersumber dari APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi, maka dikatakan DAU berperan dalam mengurangi tingkat kesenjangan antar daerah atau dengan kata lain pemerataan kemampuan keuangan antar daerah (*horizontal fiscal imbalance*). DAU ini juga dimaksudkan sebagai *equalization grant* untuk menetralisasi adanya perbedaan pembagian DBH berdasarkan daerah penghasil (Warta, 2006:212).

Bagaimana DAU ditetapkan dan dialokasikan

Secara umum formula alokasi DAU berdasarkan Undang-undang No 33 tahun 2004, terdapat beberapa variabel yaitu (Warta, 2006:218):

a. Kebutuhan Fiskal

Variabel-variabel yang digunakan untuk mengukur kebutuhan fiskal dalam perhitungan DAU adalah:

1. Jumlah Penduduk
2. Luas wilayah
3. Kemahalan konstruksi
4. Indeks Pembangunan Manusia (IPM)
5. Produk Domestik Regional Bruto (PDRB)

Sedangkan dalam Undang-undang No 25 tahun 1999, kebutuhan fiskal berdasarkan pada jumlah penduduk, luas wilayah, indek kemahalan konstruksi, tingkat kemiskinan.

b. Kapasitas Fiskal

Variabel-variabel yang digunakan dalam pengukuran alokasi DAU menurut Undang-undang 32 tahun 2004 sama dengan varabel pada Undang-undang No 25 tahun 1999, kapasitas fiskal terdiri dari:

1. Pendapatan Asli Daerah (PAD)
2. PBB dan BHPTB
3. PPh Orang Pribadi
4. Bagi Hasil SDA

c. Alokasi Dasar

Sesuai dengan Undang-undang Nomor 33 tahun 2004 bahwa Alokasi Dasar (AD) adalah jumlah gaji Pegawai Negeri Sipil Daerah (PNSD) yang terdiri dari gaji pokok ditambah tunjangan keluarga dan tunjangan jabatan sesuai dengan peraturan penggajian pegawai negeri sipil

$$\text{DAU} = \text{AD} + \text{Celah Fiskal}$$

$$\text{AD} = \text{Alokasi Dasar}$$

$$\text{CF} = \text{Kebutuhan Fiskal (KbF)} - \text{Kapasitas Fiskal (KpF)}$$

$$\text{Di mana: DAU} = \text{Dana Alokasi Umum}$$

$$\text{AD} = \text{Jumlah gaji PNSD}$$

Dari uraian tersebut perhitungan alokasi DAU masing-masing daerah tergantung pada kondisi masing-masing daerah yang dicerminkan oleh masing-masing variabel.

Ketimpangan Fiskal Horisontal

Dalam Ma (1997:1), dikatakan ada tiga alasan melakukan alokasi (transfer) antar Pemerintah: (1) terdapat ketidakseimbangan vertikal (*vertical fiscal imbalances*), seperti yang terjadi di Indonesia dikarenakan Pemerintah pusat menguasai pajak-pajak utama, sehingga pajak-pajak yang dikuasai oleh daerah tidak memadai untuk mendanai berbagai pengeluaran, (2) adanya ketidak seimbangan fiskal horisontal (*horizontal fiscal imbalances*) yaitu perbedaan kebutuhan dan kapasitas fiskal antar daerah, (3) adanya

efek pelimpahan antar daerah (*spill over effects*) yaitu eksternalitas ekonomis dan disekonomis dari suatu kegiatan di suatu daerah pada daerah lainya.

Penelitian Terdahulu

Wantchhekon dan Tamar (2002), meneliti tentang *Transfer Dependence and Regional Disparitas: the Case of Nigeria*. Tujuan dari penelitian ini adalah meneliti dampak dari desentralisasi fiskal terhadap adanya dana transfer yang diberikan oleh pemerintah pusat dalam mengurangi disparitas antar daerah. Metode yang digunakan adalah Indeks Williamson, hasil penelitian yang dilakukan adalah semakin tingginya ketergantungan setiap daerah di Nigeria terhadap pusat khususnya bagian transfer, pengalokasian dana transfer tidak berdasarkan pada kriteria yang jelas seperti SDA (potensi daerah). Korelasi yang paling tinggi pengaruhnya dalam pengalokasian dana transfer adalah indikator jumlah penduduk (populasi) jika dibandingkan dengan indikator yang lain.

Penelitian Hamid (2005), yang berjudul *Formula Alternatif Dana Alokasi Umum (DAU) Dalam Upaya Mengatasi Ketimpangan Fiskal dalam Era Otonomi Daerah*. Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji ketimpangan fiskal vertikal dan merumuskan formula transfer Pemerintah Pusat ke Daerah khususnya Formula Dana Alokasi Umum. Kesimpulan penelitian ini disarankan menggunakan formula DAU IPM untuk pewujudan pemerataan antar daerah dan penerimaan alokasi per kapita, Formula DAU IPM lebih sesuai diterapkan di Indonesia. Dengan formula ini dari segi distribusi DAU bisa mencapai sasaran sehingga terwujud pemerataan dan keadilan antar daerah atau memperkecil ketimpangan fiskal. Formula ini memasukkan unsur variabel pembangunan manusia, dan menghasilkan pemerataan penerimaan daerah dengan semakin kecilnya koefisien variasi dan Indeks Williamson-nya. Dengan formula ini juga menunjukkan provinsi yang kaya SDA (Riau, Kalimantan Timur, dan Irian Jaya) dan empat dari lima provinsi di Jawa (DKI Jakarta, Jawa Tengah, Jawa Barat, dan Jawa Timur) mengalami penurunan DAU-nya. Dikatakan juga transfer DAU yang diharapkan dapat memperkecil ketimpangan fiskal horisontal yang diakibatkan oleh hasil-hasil sumber daya alam yang merasa dieksploitasi tanpa kompensasi yang memadai.

Shah (1994), meneliti tentang *The Reform Of Intergovernmental Fiscal Relation In Developing and Emerging Market Economies*, menyatakan Filipina merupakan salah satu negara ASEAN yang karakteristik struktur pemerintahannya hampir sama atau mirip dengan Indonesia. Filipina dalam menentukan alokasi dana transfer mempertimbangkan aspek jumlah penduduk, luas wilayah, pertimbangan etnis. Tapi dalam kesimpulannya dikatakan bahwa walaupun Filipina sudah memasukkan variabel yang dianggap cukup obyektif dan rasional namun formula tersebut belum bisa mengoreksi ketimpangan fiskal horisontal, sehingga perlu dimasukkan dalam formula unsur potensi yang ada dalam daerah untuk meningkatkan pendapatan.

Mase (2003), meneliti *An Analysis Of South Africa's System of Fiscal Transfers To Local Government In Term Of How it Addresses Vertical and Horizontal Fiscal Imbalance*. Tujuan dari penelitian ini adalah menilai sistem dana transfer Afrika Selatan dalam kaitannya dengan fiskal vertikal dan horisontal. Penelitian dilakukan secara deskriptif, dari penelitian ini disimpulkan bahwa hubungan vertikal tidak didasarkan pada kriteria yang obyektif dan merupakan suatu proses politik dari alokasi pembebanan vertikal yang akibatnya akan berdampak pada sumber daya keuangannya. Perubahan yang dialami tidak memberi kemajuan pada Kota/daerah dalam mengembangkan instrumen-instrumen kapasitas fiskal lokal dalam usaha mengumpulkan pendapatan. Sedangkan dalam fiskal horisontal pada Afrika Selatan karena memiliki daerah yang berkarakteristik berbeda-beda, maka memiliki kapasitas fiskal yang berbeda pula. Dana tranasfer yang diberikan ke setiap Kota/daerah tidak mempertimbangkan kapasitas fiskal, tetapi cenderung berdasarkan pada jumlah rumah tangga miskin, jumlah populasi. Dengan kondisi tersebut sehingga ketidakseimbangan fiskal horisontal memiliki kecenderungan yang meningkat.

3. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan analisis data runtun waktu periode 2002-2003. Model yang digunakan adalah model kuantitatif, yaitu statistika deskriptif (Sekaran, 2006:158). Statistika deskriptif digunakan untuk menghitung disparitas (ketimpangan) fiskal horisontal. Adapun tahapan analisis dilakukan sebagai berikut:

1. Menghitung DAU per kapita dengan rumus:
2. Mencari rata-rata DAU per kapita semua daerah :

$$\mu = \frac{\sum Y_i}{n} \dots\dots\dots (1)$$

3. Menghitung disparitas (ketimpangan) Fiskal antar Kabupaten/Kota dengan metode *Indeks Williamson* (Hamid, 2005:51):

$$IW = \sqrt{\frac{\sum f_i (Y_i - \mu)^2}{\sum f_i Y_i^2 - \frac{(\sum f_i Y_i)^2}{n}}} \dots\dots\dots (2)$$

Keterangan :
 IW = adalah Indeks Williamson
 f_i = adalah Jumlah penduduk di Kabupaten/Kota ke i
 n = adalah Jumlah penduduk Nusa Tenggara Barat (NTB)
 Y_i = adalah DAU per kapita di Kabupaten/Kota ke i

\bar{y} = adalah rata – rata DAU per kapita NTB

I = adalah 1,2,3,4...,m

N = adalah Jumlah daerah

Kriteria tingkat ketimpangan dapat dilihat pada tabel di bawah:

Tabel 1
Tabel Kriteria Tingkat Ketimpangan

Koefisien Variasi	Tingkat Ketimpangan
< 0,35	Ringan
0,35 – 0,5	Sedang
> 0,5	Berat/tinggi

4. ANALISIS DAN PEMBAHASAN

Perkembangan Keuangan Daerah Kabupaten/Kota di NTB

Ciri utama suatu daerah otonomi adalah terletak pada kemampuan keuangan dan kemampuan untuk menggali sumber keuangan, mengelola dan menggunakan keuangannya. Pendapatan Asli daerah merupakan bagian dari sumber keuangan suatu daerah serta didukung oleh dana perimbangan keuangan pusat. Pendapatan Asli Daerah pada daerah penelitian diperoleh dari pajak daerah, retribusi daerah, bagian laba BUMD dan lain-lain pendapatan yang sah.

Perkembangan PAD per Kabupaten/Kota berfluktuasi, tetapi pada dasarnya mengalami peningkatan. Perkembangan PAD masih sangat rendah ditandai oleh rata-rata peningkatan hanya berkisar pada 0,07% pada tahun 2003, sedangkan pada tahun 2004 mengalami penurunan sebesar -0,0026%, selanjutnya pada tahun 2005 mengalami rata-rata PAD meningkat sebesar 0,12% dan 0,90% pada tahun 2006. Perkembangan PAD masih rendah bahkan pada tahun 2004 mengalami penurunan dan tidak ada peningkatan. Sedangkan pada tahun 2006 tidak berarti semua mengalami peningkatan di atas rata-rata namun ada beberapa Kabupaten/kota yang PAD nya meningkat sampai 0,5% pada Kota Bima, 0,8% pada Kabupaten Bima, dan 5,79% pertumbuhan terjadi pada Kabupaten Sumbawa Barat. Meskipun rata-rata mengalami kenaikan PAD namun tidak memberikan kontribusi yang besar terhadap APBD di Kabupaten/kota.

Secara teoritis kemampuan pemerintah daerah dalam membiayai sendiri pengeluaran untuk publik akan tergantung pada Pendapatan Asli Daerah (PAD). Berbagai upaya yang dilakukan oleh masing-masing Kabupaten/Kota dalam meningkatkan kemampuannya sehingga pendapatan yang bersumber dari PAD bisa membiayai kebutuhan daerah, semakin bertambahnya realisasi DAU setiap tahun diharapkan peningkatan terhadap PAD sehingga kebutuhan daerah dapat terpenuhi.

Pada daerah penelitian tingkat ketergantungan Kabupaten/Kota terhadap keuangan pemerintah pusat masih sangat tinggi, terlihat pada rata-rata per tahun di bawah 0,5% bahkan masih mendekati nol. Dari gambaran semakin tergantungnya anggaran daerah pada penerimaan pemerintah pusat tidak berarti bahwa daerah kurang berusaha meningkatkan PAD atau potensi daerah terbatas. Tetapi ketergantungan yang tinggi dikarenakan oleh alokasi penerimaan DAU yang besar dan dari dana bagi hasil daerah yang masih dianggap sebagai bagian dari transfer pusat ke daerah. Jika dana-dana dari hasil eksploitasi sumber daya alam dan pajak suatu daerah dianggap sebagai hak daerah dan masuk sebagai bagian dari PAD bisa jadi ketergantungan daerah semakin rendah atau dalam kata lain kemandirian semakin tinggi.

Seperti yang terjadi di Kabupaten Sumbawa Barat, walaupun memiliki sumber daya alam yang tinggi yaitu pertambangan namun eksploitasinya tidak sebagai milik daerah setempat. Dari 200 milyar per tahun yang dihasilkan tetapi hanya 50 milyar yang diberikan ke daerah dalam bentuk royalti. Dari salah satu sumber mengatakan keberadaan PT. Newmont sebagai potensi hanya sebagai lambang potensi saja tapi tidak memberikan manfaat bagi anggaran daerah (APBD). DAU yang diterima yang berkurang masih berada di bawah rata-rata per tahun diakibatkan oleh adanya penerimaan royalti, sedangkan royalti tersebut belum mampu mencukupi kebutuhan masyarakat di daerah.

Langkah yang diambil oleh pemerintah daerah Kabupaten Sumbawa Barat dalam era otonomi ini adalah apabila perusahaan masuk ke daerah maka perusahaan tersebut harus menginvestasikan perusahaannya, sehingga potensi yang ada masuk menjadi PAD yang merupakan pendapatan lain-lain daerah yang sah.

Peranan DAU terhadap APBD Kabupaten/Kota berkisar 67% - 73%, besarnya peranan ini menjelaskan dari total pendapatan daerah yang paling besar memberikan kontribusi adalah DAU. Ada beberapa Kabupaten/Kota yang kontribusi DAU nya terhadap Total Pendapatan Daerah pada APBD di bawah rata-rata penerimaan DAU yaitu pada tahun 2002 - 2004 adalah Kabupaten Dompu, Kabupaten Sumbawa dan Kota Mataram. Selanjutnya pada tahun 2005 - 2006 peranan DAU yang paling kecil diberikan pada APBD adalah Kota Mataram dan Kabupaten Sumbawa Barat. Jika dikaitkan dengan teori bahwa ketiga daerah tersebut memiliki kemandirian yang menghasilkan potensi-potensi untuk mendapatkan sumber penerimaan bagi daerahnya lebih besar jika di bandingkan dengan daerah lainnya. Sehingga alokasi DAU yang diberikan bagi setiap Kabupaten/Kota tergantung pada bobot dari celah fiskal.

Dampak Dana Alokasi Umum

Penelitian ini menggunakan variabel ketimpangan fiskal horisontal atau ketimpangan antar daerah dalam kemampuan keuangan Kabupaten/Kota diukur dengan menggunakan ketimpangan DAU per kapita. Ukuran disparitas yang digunakan dalam penelitian ini adalah indeks disparitas Williamson. Dengan Indeks disparitas ini mengukur penyebaran

DAU tiap daerah dari nilai rata-rata seluruh daerah tersebut. Sehingga dalam penelitian ini untuk mengukur ketimpangan horisontal atau ketimpangan kemampuan keuangan antar Kabupaten/Kota di NTB digunakan Indeks Williamson, yang memberikan proporsi jumlah penduduk tiap daerah terhadap total jumlah penduduk NTB sebagai bobot atau penimbang.

Dampak DAU yang dialokasikan ke setiap daerah belum mampu menekan tingkat ketimpangan antar Kabupaten/Kota, kategori tingkat ketimpangan yang termasuk pada kategori ketimpangan yang berat/tinggi. Dari angka-angka indeks tersebut bisa disimpulkan bahwa ketimpangan fiskal horisontal di NTB masih mengalami tingkat ketimpangan yang tinggi. Secara teoritis dengan adanya DAU yang diberikan pada setiap Kabupaten/Kota dapat menutupi celah fiskal yang terjadi akibat dari perbedaan pendapatan, kondisi geografis, SDA. DAU diharapkan dapat menekan ketimpangan antar Kabupaten/Kota akibat dari perbedaan tersebut. Namun perbedaan bobot dari celah fiskal berdasarkan pada indikator kebutuhan fiskal dan kapasitas fiskal sehingga ketimpangan masih tetap terjadi.

Tabel 5.1 menggambarkan bahwa ketimpangan antar Kabupaten/Kota di NTB sejak tahun 2002 sampai dengan tahun 2006 mengalami tren yang cenderung meningkat. Angka Indeks meningkat dari 0,57 tahun 2002 menjadi 0,58 tahun 2006. Kenaikan angka indeks yang relatif tinggi sangat dirasakan pada tahun 2004 sebesar 0,61.

Tabel 2
Indeks Williamson Kabupaten/Kota NTB Tahun 2002-2006

Tahun	Indeks Williamson
2002	0,57
2003	0,31
2004	0,61
2005	0,42
2006	0,58

Sumber: Dari hasil pengolahan

Jika dikaitkan dengan kondisi yang terjadi di daerah penelitian bahwa DAU sebagai pelaksanaan kebijakan yang diambil dalam rangka menekan ketimpangan keuangan antar Kabupaten/Kota belum mampu memberikan fiskal insentif yang besar kepada masyarakat. Alokasi bantuan dan dana perimbangan dari pusat ke daerah yang tujuannya menjembatani gap tersebut nampaknya belum berjalan dengan baik. Ketimpangan yang terjadi tidak terlepas dari penyebaran DAU tiap daerah dari nilai rata-rata seluruh daerah tersebut.

Disimpulkan bahwa semakin tinggi penyebaran DAU tiap daerah dari nilai rata-rata seluruh daerah semakin tinggi pula tingkat kesenjangan distribusi DAU antar Kabupaten/Kota. Hal ini bisa dilihat dari tingkat ketimpangan hasil perhitungan Indeks Williamson

yaitu pada tahun 2002 tingkat ketimpangan 0,57 dengan penyebaran rata-rata DAU seluruh kabupaten sebesar 0,40, namun pada tahun 2003 mengalami tingkat ketimpangan 0,31 dengan penyebaran rata-rata DAU seluruh kabupaten/kota sebesar 0,38. Begitu pula dengan tingkat penyebaran DAU tiap daerah tahun 2004 sebesar 0,44 dan tahun 2006 sebesar 0,75 mengalami peningkatan yang mengarah pada tingkat ketimpangan yang meningkat yaitu 0,61 dan 0,57.

Khusus di NTB formula DAU dari tahun 2002-2006 masih mengacu pada Peraturan Pemerintah Nomor 104 Tahun 2000, dan baru mengacu pada Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2005 pada tahun 2007 untuk anggaran 2008. Sehingga tingkat ketimpangan horisontal yang masih tinggi disebabkan oleh indikator-indikator yang masih lemah karena bobot yang sama pada variabel formula DAU.

Secara teoritis disebutkan bahwa DAU sebagai instrumen pemerataan fiskal antar Kabupaten/Kota, namun dari hasil pengolahan data masih terlihat DAU sebagai instrumen pemerataan belum mampu menekan ketimpangan dan justru ketimpangannya cenderung meningkat. Ada beberapa hal yang ditemukan dalam melakukan penelitian sehingga pemerataan belum tercapai yaitu:

Rendahnya Kemampuan Daerah dalam Meningkatkan Kapasitas Fiskal Daerah

Dalam pandangan *Theory of Grant* yang dikemukakan oleh Hyman, bantuan atau subsidi yang diberikan oleh pemerintah pusat akan berdampak pada ekonomi yang pada akhirnya meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat. Dan oleh Balh dan Wallance mengungkapkan pengaturan pajak lokal, bantuan khusus dan transfer antar pemerintah lokal merupakan instrumen pemerataan. DAU merupakan dana untuk menutupi celah fiskal, sehingga diharapkan distribusi DAU dapat membiayai kebutuhan fiskal dan anggaran dasar.

Kondisi yang terjadi pada daerah penelitian adalah pemamfaatan Dana Alokasi Umum yang seharusnya untuk kepentingan peningkatan kesejahteraan masyarakat lebih diutamakan untuk keperluan belanja rutin ataupun birokrat. Hal ini terlihat dari realisasi APBD setiap Kabupaten/Kota per tahun secara keseluruhan mengalami peningkatan dari tahun-ke tahun terhadap pengeluaran anggaran untuk kepentingan pemerintah yaitu belanja pegawai, belanja barang dan jasa, serta belanja perjalanan dinas. Sedangkan pelayanan terhadap publik masih sangat rendah ini bisa dilihat dari DAU per kapita/Kota.

Selama kurun waktu tahun 2002 Dana Alokasi Umum per kapita di enam daerah berada di bawah rata-rata provinsi yaitu Kabupaten Lombok Timur, Kabupaten Lombok Barat, Kabupaten Lombok Tengah, Kota Mataram, Kabupaten Sumbawa, dan Kota Bima. Hanya Kabupaten Dompu yang berada di atas rata-rata DAU per kapita sebesar 0,94. Pada tahun 2003 DAU per kapita mengalami penurunan, walaupun Kabupaten Dompu masih berada di atas rata-rata DAU pertahun sebesar 0,64 diikuti oleh Kota Mataram.

Tahun 2004 dengan adanya pemekaran wilayah yaitu Kabupaten Bima dan Kota Bima, DAU per kapita Kota Bima di atas DAU rata-rata sedangkan Kabupaten Bima berada

di bawah DAU rata-rata. Walaupun Kabupaten Dompu DAU per kapitanya masih di atas rata-rata tetapi mengalami penurunan dari tahun-tahun sebelumnya.

Secara umum DAU per kapita dari Kabupaten/Kota mengalami peningkatan tetapi dalam proporsi sangat kecil, kecuali Kabupaten Dompu yang sejak tahun 2002 – 2003 mengalami penurunan, setelah tahun 2005 – 2006 beberapa Kabupaten mendapatkan DAU per kapita di atas DAU rata-rata seperti Kabupaten Sumbawa Barat, Kabupaten Dompu, Kota Bima, Kabupaten Sumbawa, selain itu masih berada di bawah DAU rata-rata.

Dampak yang dihasilkan dengan adanya DAU belum mampu memberikan perubahan terhadap rata-rata pemerataan fiskal khususnya di antara Kabupaten/Kota. Jika dilihat dari perkembangan DAU per kapita maka suatu hal yang tidak mungkin untuk disalurkan sampai ke tingkat kecamatan dan desa. Besarnya DAU untuk mencukupi anggaran dasar saja akan menghambat pertumbuhan ekonomi dan peningkatan potensi di daerah, karena kurangnya biaya untuk mengembangkan potensi yang menghasilkan pajak sebagai sumber pendapatan daerah, dan pada akhirnya kapasitas fiskal sebagai penerimaan pendapatan daerah juga rendah. Pertumbuhan ekonomi yang rendah akan mengarah kepada kesejahteraan masyarakat belum bisa tercapai. Ketimpangan terjadi karena besarnya DAU diberikan sebagian besar digunakan untuk kebutuhan keperluan rutin.

Besarnya DAU Mendorong Pemekaran Wilayah

Kembali pada teori jika suatu daerah kemampuan keuangannya rendah maka pemerintah pusat akan memberikan *general grant* dengan tujuan sebagai jaminan keseimbangan fiskal horisontal. Dana Alokasi Umum (DAU) adalah sejumlah dana yang dialokasikan kepada setiap daerah otonom baik provinsi, kabupaten atau kota di Indonesia yang digunakan sebagai dana pembangunan. Hal ini merupakan salah satu bentuk desentralisasi fiskal sebagai konsekuensi dari adanya otonomi daerah. DAU ini merupakan salah satu komponen belanja pada APBN dan pendapatan pada APBD. Tujuan DAU ini adalah sebagai pemerata kemampuan keuangan antar daerah untuk mendanai kebutuhan daerah otonom dalam rangka desentralisasi.

Pemekaran Kabupaten/Kota terbukti di NTB dalam kurun waktu 2002 – 2006 bertambah satu Kabupaten dan satu Kota, yaitu Kabupaten Sumbawa Barat dan Kota Bima. Indikator-indikator yang menjadi dasar dalam pengalokasian DAU dipandang menjadi penyebab dari adanya pemekaran wilayah, sehingga tidak bisa dipungkiri bahwa pemekaran pemerintah daerah telah menimbulkan dana transfer yang semakin besar. Maka dari itu diperlukan kriteria yang jelas dalam pembentukan daerah baru. Ada beberapa kriteria yang disyaratkan kalau mengacu pada PP No. 129/2000 antara lain: kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, jumlah penduduk, luas wilayah (<http://www.mediaindo.co.id/cetak/berita>).

Dampak ini menyebabkan terjadi pemekaran wilayah yang semakin bertambah. Kondisi ini terjadi pada daerah penelitian, saat ini di Kabupaten Lombok Barat. Sampai penelitian

ini selesai dilakukan keinginan sebagian masyarakat untuk membentuk Kabupaten Baru yaitu Kabupaten Lombok Barat Selatan. Semakin bertambahnya Kabupaten/Kota akan menyebabkan faktor pembagi dari total DAU semakin besar.

Terbatasnya Ketersediaan Data Dasar Yang Akurat

Dari penelitian yang dilakukan menemukan bahwa dari seluruh Kabupaten/Kota data yang terkait dengan Kebutuhan Fiskal dan Kapasitas Fiskal masih belum tertata, dan bahkan hampir tidak ada. Kondisi ini akan berpengaruh pada pengajuan realisasi DAU untuk tahun berikutnya, pengarsipan data untuk indikator perhitungan DAU hampir tidak ada dari tahun 2002-2006 yang masih memakai Peraturan Pemerintah No.104/2000. Data yang tersedia adalah data tahun 2007 untuk anggaran 2008 yang memakai Peraturan Pemerintah No.55/2005. Kemungkinan untuk memanipulasi data pun bisa untuk dilakukan atau mengacu pada perkiraan tahun sebelumnya sehingga data tersebut tidak menggambarkan daerah yang sesungguhnya.

Adanya pemikiran DAU lebih menekankan pada *Need Equalization*

Jika dikaitkan dengan kondisi daerah penelitian ditemukan dengan adanya transfer dari pemerintah pusat tidak mengarah kepada perbedaan potensi tetapi lebih kepada perbedaan kebutuhan. Jika kembali pada pandangan teoritis menurut Musgrave, variasi sumber daya alam (*endowment factor*) merupakan penyebab ketimpangan antar daerah.

Dari hasil penelitian juga ditemukan bahwa seluruh Kabupaten/Kota di NTB masih menggunakan PP No 104 tahun 2000 mengenai formula DAU. Sedangkan Formula DAU yang menggunakan PP tersebut lebih mengkompensasikan kebutuhan fiskal. Indikator-indikator yang digunakan dalam penentuan DAU masih berkisar pada tingkat jumlah penduduk, luas wilayah, jumlah masyarakat miskin, tingkat kematian bayi, serta indeks harga bangunan. Sedangkan besarnya DBHP dan DBH SDA sampai sekarang masih sebagai dana yang ditransfer oleh pemerintah dan bukan sebagai dana potensi hasil eksploitasi daerah. Jika dikaitkan dengan teori bahwa kalau daerah memiliki PAD yang tinggi maka besarnya DAU yang diterima kecil.

Karena alokasi yang diberikan menunjukkan penekanan pada perbedaan kebutuhan (*needs equalization*) dan bukan pada upaya mengkompensasikan perbedaan dalam potensi ekonomi (*revenue capacity*), sehingga *grant* memiliki kecenderungan yang lemah dalam artian belum bisa menekan ketimpangan antar Kabupaten/Kota.

DAU Cenderung Menimbulkan Pandangan yang Bersifat *Sufficiency*

Adanya suatu pandangan lama yang masih terjadi di Kabupaten/Kota bahwa Dana Alokasi Umum sepenuhnya ditujukan untuk membayar gaji pegawai daerah. Ketika daerah tidak bisa membayar gaji pegawai maka daerah akan meminta dana dari pusat tanpa melihat sumber dana dari daerahnya sendiri termasuk PAD nya <http://www.nusatenggara.com>.

Secara teoritis menurut Devas dalam <http://www.investorrindonesia.com>. menyatakan bahwa, kebijakan keuangan perlu dirancang lebih cermat dan salah satu kriteria yang harus dipertimbangkan adalah *equity* (unsur pemerataan daerah). Seperti yang dikemukakan juga oleh Hendrik dan Nurdin (Tahun 2008) ketimpangannya meningkat disebabkan oleh desain hubungan fiskal masih menempatkan biaya pembangunan dalam posisi tergantung pada pusat, ketika daerah miskin akan SDA maka akan tergantung pada DAU.

Masih kurangnya kesadaran daerah mengenai pemahaman DAU sebagai *equalization grant* (instrumen pemerataan) yang berdampak pada pengelolaan DAU yang tidak efisien, dan bahkan seperti yang terlihat DAU tidak pernah mengalami penurunan bahkan jumlah rupiah DAU dari tahun-ketahun semakin meningkat.

Perbedaan yang terjadi antara kabupaten dan kota tidak perlu untuk perbedaan formula dalam alokasi DAU tetapi yang lebih penting dipegang adalah prinsip dasar alokasi DAU harus dipegang dan sesuai tujuan.

5. SIMPULAN DAN SARAN

Berdasarkan pembahasan yang telah diuraikan, maka dihasilkan simpulan terhadap permasalahan yang diajukan:

1. Dari hasil analisis Indek Williamson pada periode 2002-2006 ketimpangan fiskal horisontal mengalami kecenderungan yang meningkat. Data menunjukkan bahwa ketimpangan fiskal horisontal masih terjadi antar Kabupaten/Kota sehingga disimpulkan bahwa DAU belum mampu menekan ketimpangan fiskal horisontal di NTB.
2. Masih rendahnya kemampuan daerah di NTB dalam meningkatkan kapasitas fiskal daerah karena daerah lebih cenderung menggunakan DAU untuk belanja rutin.
3. Dana Alokasi Umum mendorong pemekaran wilayah sehingga faktor pembagi DAU semakin besar. Selama periode 2002-2006 semakin bertambahnya Kabupaten/Kota di NTB maka pembagi pendistribusian DAU semakin bertambah pula.
4. Terbatasnya kesediaan data dasar yang akurat dari seluruh Kabupaten/Kota khususnya di NTB. Data potensi daerah sampai data indikator kebutuhan fiskal dan kapasitas fiskal tidak tersedia di semua daerah penelitian.
5. Dana Alokasi Umum masih menekankan pada "*need equalization*" bukan pada upaya mengkompensasikan perbedaan dalam "*revenue capacity*". Selama periode penelitian khususnya di daerah penelitian bobot celah fiskal masih berdasarkan pada PP 104 Tahun 2000 sehingga lebih menekankan pada indikator kebutuhan fiskal sehingga DAU belum mampu menekan ketimpangan fiskal horisontal.
6. DAU cenderung menimbulkan pandangan yang bersifat "*sufficiency*", sehingga daerah yang miskin akan SDA tetap akan tergantung pada keuangan pusat.

Saran

Berdasarkan pada simpulan, maka diajukan beberapa rekomendasi penting terkait dengan penelitian, yaitu:

1. Pemerintah pusat perlu memberi kesempatan kepada daerah untuk memperoleh pendapatan dari sumber penerimaan yang potensial dan di pungut oleh Kabupaten/Kota sendiri sebagai PAD. Dana-dana dari hasil eksploitasi sumber daya alam dan pajak suatu daerah dianggap sebagai hak daerah dan masuk dalam PAD yang tujuannya meningkatkan kemandirian dan menekan ketimpangan keuangan antar Kabupaten/Kota akibat dari pengalokasian DAU.
2. Pemerintah daerah perlu melakukan pendataan kembali potensi-potensi yang ada di Kabupaten/Kota, serta indikator-indikator yang berkaitan dengan penentuan distribusi DAU ke setiap Kabupaten/Kota.
3. Pemerintah pusat perlu membuat formulasi Dana Alokasi Umum yang lebih mengkompensasikan perbedaan dalam "revenue capacity", daerah yang kaya akan sumber daya alam tidak diberikan DAU, sehingga akan tercipta pemerataan dan ketimpangan dapat ditekan.
4. Bagi peneliti yang berminat mengembangkan penelitian lebih lanjut, disarankan untuk menambah periode (tahun) penelitian, terutama setelah diberlakukannya Peraturan Pemerintah No.55 Tahun 2005 tentang perimbangan keuangan yang memasukkan indikator Indek Pembangunan Manusia dalam melihat bobot celah fiskal.

DAFTAR KEPUSTAKAAN

- Bahl, R. & Wallance.S. (2003). *Fiscal Decentralisation: The Provincial – Local Dimension. In Public Finance in Developing and Transitional Countries*, Martinez-Vazquez and Alm. J (ed). Cheltenham. Edward Elgar.
- Departemen Dalam Negeri. *Undang-undang No. 22 Tahun 1999 Mengenai Pemerintahan Daerah* .
- , Undang-undang No. 25 Tahun 1999 Mengenai Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah.
- , Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Mengenai Pemerintahan Daerah.
- , Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 Mengenai Primbangan Keuangan Pusat dan Daerah.
- , Peraturan Pemerintah No. 129 Tahun 2000 Mengenai Persyaratan Pembentukan dan Kriteria Pemekaran, Pengapusan, dan Penggabungan Daerah.

- , Peraturan Pemerintah No. 55 Tahun 2005 Mengenai Dana Perimbangan.
- Hamid, Edy Suandi, 2005, *Formula Alternatif Dana Alokasi Umum (DAU), Upaya Mengatasi Ketimpangan Fiskal Dalam Era Otonomi Daerah*, Yogyakarta, UII Press, Mei.
- Hendrik, Raja dan Nurdin Akhmad. 2008. *Ketimpangan Pendapatan Melebar*, <http://www.investorindonesia.com>
- Hyman, David.N. 1999. *Public Finance: A Contemporary Application Of Theory to Policy*, The Dryden Press.
- Ma, Jun. 1997. *Intergovernmental Fiscal Transfer: A Comparison of Nine Countries (Cases of the United States, Canada, the United Kingdom, Australi, Germany, Japan, Korea, India and Indonesia)*. Paper Prepared For Macroeconomic Management and Policy Division, Economic Development Insitute. The Work Bank
- Musgrave, Ricard.A. & Musgrave, Peggy.B. 1980. *Public Finance In Theory and Practice*, (3rded). London, Mcgrw – Hill Book Company.
- Mase, Khululekile, 2003, *Equitable Share? An Analysis Of South Africa's System Of Fiscal Transfers To Local Government In Term Of How it Addresses Vertical and Horizontal Fiscal Imbalance*, International Development Department, School Of Public Policy, University Of Birmingham.
- Shah, Anwar dan Qureshi. Zia. 1994. *Intergovernmental Fiskal Relations In Indonesia*, Word Bank Discussion Paper No. 239, The Word Bank, Wasington DC.
- Sekaran, Uma. 2006. *Research Methods For Business*, Jakarta, Salemba Empat .
-, Sistem Informasi Keuangan: *Data Laporan Realisasi APBD Kabupaten/ Kota*, <http://www.sikd.djapk.go.id>
-, Media Indonesia, <http://www.mediaindo.co.id/cetak/berita>
- Suhadak dan Nugroho, Trilaksono. 2006. *Paradigma Baru : Pengelolaan Keuangan Daerah Dalam Penyusunan APBD di Era Otonomi*, Malang. Bayumedia Publishing.
- Wantchhekon, Leonardo & Asadurian, Tamar. 2002. *Transfer Dependence and Regional Disparitas: the Case of Nigeria*, Working Paper No. 152, Stanford University.
- Warta, Anggaran. 2006. *Kapita Selekt: Keuangan Negara dan Keuangan Daerah*. Jakarta. Penerbit Direktorat Jendral Anggaran dan Perimbangan Keuangan Departemen Keuangan Republik Indonesia.