

METODE MENILAI TRANSFER PUSAT – DAERAH

Yogi Vidyattama, S.E.¹

I. PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Perubahan besar dalam sistem fiskal, termasuk diantaranya mengubah hubungan antara tingkat pemerintah dalam bidang fiskal, telah menjadi pembicaraan penting. Tujuan umum dari perubahan tersebut adalah untuk membentuk dan membangun sistem publik yang dapat menyediakan barang dan jasa publik lokal yang makin efektif dan efisien, dengan tetap menjaga stabilitas makroekonomi. Namun begitu, secara spesifik dalam perubahan itu masalah desentralisasi juga telah menjadi perdebatan yang semakin seru sejalan dengan semakin pedulinya kita dengan adanya ketidakadilan atau ketidaksamarataan antar daerah, khususnya dengan melihat adanya jurang pertumbuhan antara daerah kaya dan daerah miskin². Khusus untuk Indonesia kita melihat bahwa masalah desentralisasi juga berhubungan erat dengan tingkat ketergantungan fiskal yang tinggi terhadap pusat, yang dijadikan dalih untuk mengatakan terambilnya kebebasan dan kedaulatan daerah untuk tumbuh lebih baik.

Indonesia merupakan negara kesatuan yang berbentuk Republik dengan 27 propinsi, 249 kabupaten, 65 kotamadya, 4028 kecamatan dan 66545 desa (data tahun 1997). Dengan jumlah penduduk sebesar 194,8 juta jiwa (berdasarkan Supas 1995) yang tersebar secara tidak merata di 27 propinsi- 59% penduduk tinggal di 7% wilayah daratan Indonesia- tentunya tidak mudah mewujudkan perasaan berdaulat pada setiap individunya, apalagi menciptakan keadilan di seantero 7,9 juta km² luas laut dan hanya 1,9 juta km² luas daratan dengan sumber daya yang juga beragam di setiap propinsinya terlebih di setiap kabupatennya³.

¹ Staf Lembaga Penyelidikan Ekonomi dan Masyarakat (LPEM) – FEUI, asisten dosen mata kuliah Perekonomian Indonesia, Statistik 1 dan 2, serta Teori Mikroekonomi di FEUI, Ketua KANOPI periode 1998/1999.

² Kiichiro Fukasaku, "Fiscal Decentralisation and Macroeconomic Governance: Asian Perspective", *Fiscal Decentralisation in Emerging Economies: Governance Issues*, Fukasaku, Kiichiro Ed. (OECD, 1999)

³ Biro Pusat Statistik, *Statistik Indonesia 1998*, (Jakarta:1998).

Dalam usaha mencapainya Indonesia berusaha mengembangkan otonomi daerah. Istilah ini sebenarnya tidak muncul dalam tujuh kunci pokok sistem pemerintahan negara yang terdapat dalam penjelasan UUD 1945, namun landasan konstitusionalnya diambil pada penjelasan pasal 18 yang mengatakan bahwa daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah propinsi dan daerah propinsi akan dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil di daerah-daerah yang bersifat otonom (*streek* dan *locale rechtsgemeenschappen*) atau bersifat daerah administrasi belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan undang-undang. Menurut Moh. Hatta (1957), otonomisasi tidak saja berarti melaksanakan demokrasi, tetapi mendorong berkembangnya prakarsa sendiri, prakarsa sendiri berarti pengambilan keputusan dan pelaksanaan sendiri mengenai kepentingan masyarakat setempat. Maka kita dapat mengatakan bahwa otonomi adalah instrumen untuk mencapai kedaulatan dan kebebasan individu di daerahnya masing-masing dengan tidak melupakan perlunya usaha pencapaian keadilan antar daerah⁴.

Kenyataan di lapangan, otonomi masih menjadi mimpi. Indonesia adalah negara dengan sistem fiskal yang paling sentralistik⁵. Sebenarnya hal tersebut sudah terasa ketika TAP MPRS No XXI/MPRS/1966 yang memberikan rambu pada otonomi seluasnya dikoreksi dengan TAP MPR/NoIV/MPR/1973 tentang GBHN dalam strategi penyelenggaraan otonomi daerah. Dalam strategi ini, demi kelancaran pelaksanaan pembangunan di seluruh pelosok negeri dan dalam membina kestabilan politik, maka hubungan yang serasi antara Pusat dan Daerah diarahkan pada pelaksanaan otonomi daerah yang nyata dan bertanggung jawab, dapat menjamin perkembangan dan pembangunan daerah, dan dilaksanakan bersama-sama dekonsentrasi. Sejak saat itu alasan keutuhan negara dan kestabilan politik menjadikan penguasaan sumber daya lebih sentralistik, dalam arti pemerintah pusat mengedepankan alasan keadilan di tengah tidak meratanya sumber daya di seantero negeri ini. Secara organisatori hal tersebut makin terasa setelah DPRD dimasukkan dalam satu paket dengan kepala daerah selaku pemda, dan oleh karenanya kepala daerah tidak diwajibkan bertanggung jawab pada DPRD. Dalam situasi demikian peran DPRD menjadi minim dalam arti peran daerah yang otonom juga mengecil⁶.

⁴ Hatta, Mohammad, "Autonomi dan Auto-Aktiviteit" dalam *Indonesia Raya*, 13 Mei 1957.

⁵ Jun Ma, *Intergovernmental Fiscal Transfer: A Comparison of Nine Countries*, Makalah untuk Macroeconomic Management and Policy Division, Economic Development Institute, The World Bank, May 1997.

⁶ Hoessein, Bhenyamin, *Reformasi Pemerintahan Daerah Sebagai Upaya Pengembangan Otonomi Daerah Tingkat Dua Dalam Rangka Mengaktualisasikan UUD 1945 dan Era Globalisasi*, Makalah dalam Simposium

Perubahan yang cepat di masa ini, di tengah panasnya gejolak politik dan menurunnya semangat integrasi dari berbagai sisi, melahirkan undang-undang baru mengenai pemerintahan daerah yaitu UU RI No.22 tahun 1999. Ada beberapa pedoman dalam undang-undang ini yaitu *pertama*, bahwa penyelenggaraan otonomi daerah memperhatikan aspek demokrasi, keadilan, pemerataan, serta potensi dan keanekaragaman daerah. *Kedua*, bahwa pelaksanaannya berdasarkan otonomi luas, nyata dan bertanggung jawab. *Ketiga*, otonomi yang luas dan utuh diletakkan pada Dati II sedangkan otonomi yang terbatas diletakkan pada propinsi (propinsi bukan atasan kota dan kabupaten). *Keempat*, sesuai konstitusi dan keserasian pusat, daerah dan antar daerah. *Kelima*, wilayah administrasi dan kawasan pembinaan khusus dihapus. *Keenam*, meningkatkan peran legislatif sebagai legislasi, pengawas, maupun fungsi anggaran. *Ketujuh*, asas dekonsentrasi dilaksanakan pada daerah propinsi dalam kedudukan sebagai wilayah administrasi. *Kedelapan*, asas tugas perbantuan dimungkinkan.

Masyarakat tentu bertanya, mampukah berbagai pedoman tersebut bergerak sesuai dengan yang tertulis. Maka, sebagai pendukung UU No.22 Tahun 1999 dalam bidang fiskal dikeluarkan pula undang-undang tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah, yang esensinya adalah distribusi sumber daya keuangan sebagai implikasi dari distribusi kewenangan. Tujuan pokok UU No.25 tahun 1999 antara lain, memberdayakan dan meningkatkan kemampuan perekonomian daerah, serta menciptakan sistem pembiayaan yang adil, proposional, rasional, transparan, partisipatif, dan bertanggung jawab. Juga untuk mewujudkan perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemda yang mencerminkan pembagian tugas kewenangan dan tanggung jawab yang jelas, dan menjadi acuan dalam alokasi penerimaan negara. Tulisan ini akan membahas mengenai bagaimana kedua undang-undang baru tersebut akan diterapkan, apa dampaknya bagi pencapaian keadilan, dan kebebasan pemberdayaan masyarakat suatu daerah dilihat dari sisi fiskal.

B. PERUMUSAN MASALAH

Banyak pihak menyambut gembira peluncuran kedua UU baru diatas pada saat kondisi politik sedang dalam tahap emosional. Namun ada beberapa pertanyaan besar yang masih harus diungkapkan:

1. Apakah selama ini pembagian keuangan daerah memang belum adil?
2. Apakah selama ini pembagian keuangan daerah mengacu pada efektifitas dan efisiensi?

"Kepedulian Universitas Indonesia terhadap Tatanan Masa Depan-Indonesia", UI Depok,
30-31 Maret 1998.

3. Apakah undang-undang tersebut dapat memberikan keadilan dan pemerataan yang lebih baik bagi tiap daerah?

C. TUJUAN

Makalah ini mempunyai tujuan sebagai berikut:

1. Memberikan pengetahuan lebih mengenai bagaimana pengaturan keuangan pusat-daerah dan antar daerah setelah munculnya UU no 22/1999 dan UU no 25/1999.
2. Memberikan analisa terhadap adanya kebijakan baru dari sisi keadilan dan pemerataan daerah.

D. CAKUPAN MASALAH

Mengingat bidang yang ditekuni penulis, maka dalam penulisan makalah ini akan dilakukan pembatasan sebagai berikut:

1. Sisi yang dilihat pada makalah ini bertumpu pada permasalahan fiskal dan keuangan daerah (makalah ini tidak akan terlalu banyak menyentuh permasalahan politik dan ketatanegaraan).
2. Simulasi yang dilakukan berpegang pada UU No22 tahun 1999 dan UUNo25 tahun 1999
3. Mencoba dengan analisa statistik-baik non-parametrik maupun parametrik-terhadap tujuan dikeluarkannya undang-undang tersebut. Analisa akan dilakukan dengan berbagai variabel yang memungkinkan.
4. Hal ini dibatasi untuk data Indonesia dengan 286 dati II dan 26 dati I pada tahun 1997.

II. STUDI LITERATUR

A . LANDASAN EKONOMI DARI PENGATURAN DAERAH KEWENANGAN⁷

Teori yang dapat dijadikan alasan logis terhadap adanya desentralisasi menyangkut permasalahan efisiensi, akuntabilitas, kemampuan mengatur dan juga otonomi. **George Stigler (1957)** melihat ada dua prinsip sehubungan dengan hal ini, yaitu *pertama*, pemerintah sebagai wakil akan bekerja semakin baik bila ia makin dekat dengan masyarakatnya, dan *kedua*, masyarakat harus memiliki hak untuk menentukan jenis dan jumlah fasilitas publik yang mereka inginkan, karena itu pengambilan keputusan di tingkat yang paling rendah dalam pemerintahan sejalan dengan tujuan dari efisiensi alokasi. **Olson (1969)**

⁷ Sebagian besar disadur dari Anwar Shah, *The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies*, (World Bank , 1995).

berpendapat bahwa jika kewenangan politik dan daerah keuntungannya mempunyai area yang sama, maka masalah *free rider* dapat diatasi dan keuntungan marginal akan sama dengan biaya marginalnya. Pemikiran ini berimplikasi adanya kewenangan yang berbeda pada tiap fasilitas publik. Sejalan dengan pemikiran itu, Oates mengatakan bahwa pihak yang berwenang harus menyediakan fasilitas publik sesuai dengan set individu yang dinaunginya. Maka Oates mengembangkan *The Decentralization Theorem* yang menyatakan bahwa setiap fasilitas publik harus disediakan oleh kewenangan yang memiliki kontrol atas area geografi minimum yang dapat menginternalisasikan biaya dan keuntungan dari penyediaannya.

B. ALOKASI TANGGUNG JAWAB

Pengaturan alokasi dari pengeluaran dan penarikan pajak pada tiap tingkat pemerintahan adalah masalah paling mendasar dalam federasi. Dalam literatur ada pendapat bahwa pengaturan tugas daerah harus mengarahkan penentuan kewenangan pajak, karena besarnya penarikan akan tergantung dari berapa dana yang dibutuhkan daerah untuk pengeluarannya.

B.1 Titik perhatian dalam pengaturan pengeluaran

- Penyediaan fasilitas publik secara efisien, sangat tergantung dari bagaimana pemda mengenal keinginan masyarakatnya, menghilangkan tugas yang tidak diperlukan, kompetisi dan inovasi antar daerah, adanya externalities dari dan ke dalam daerah, skala ekonomi, dan biaya administrasi.
- Efisiensi fiskal yang berpangkal pada pengaturan arus penduduk, sehingga komposisi kapasitas pajak daerah dan masyarakat yang harus dilayani menjadi seefisien mungkin.
- Modal/Sumberdaya regional, perbedaan berbagai ciri (terutama demografi dan geografi) menyebabkan *net benefit* tiap daerah berbeda sehingga perlakuannya pun berbeda.
- Peran sektor publik untuk melakukan redistribusi serta kewajiban pemerintah pusat dan daerah untuk menciptakan pemerataan melalui mekanisme fiskal.
- Penyediaan barang dan jasa *quasi private*
- Penyediaan pasar bersama
- Stabilisasi ekonomi.
- *Spending Power*.

Sering kali antara pemda dan pusat memiliki kepentingan yang berbeda, namun dalam beberapa hal pusat dapat mengubah prioritas daerah melalui *matching grants*.

B.2. Titik Perhatian dalam Pengaturan Pajak

Pembagian sumber pendapatan daerah digambarkan oleh pengaturan pajak. Walaupun pengaturan pajak bisa dipisahkan dari pengaturan

pengeluaran daerah, namun usaha untuk melakukan perimbangan inilah yang menjadi sebab dilakukannya desentralisasi. Beberapa prinsip yang harus diperhatikan dalam pengambilan pajak.

- Pajak progresive dengan tujuan pemerataan harus di lakukan oleh pusat.
- Pajak yang berkenaan dengan stabilisasi ekonomi harus dilakukan terpusat.
- Basis pajak yang tidak seimbang
- Pajak untuk faktor yang bergerak harus terpusat
- Pajak berdasarkan rumah berada di Dati I, sedangkan pajak untuk faktor tak bergerak ada pada lokal.
- Pajak keuntungan dapat dilakukan oleh semua tingkat.

C. ALASAN LOGIS PENTINGNYA TRANSFER.

Bahan-bahan yang ada pada permasalahan mengenai *fiscal federalism* memberikan beberapa alasan logis mengenai adanya transfer di antara daerah pemerintahan⁸.

1. Untuk mengatur keseimbangan fiskal secara vertikal.

Di banyak negara, pemerintahan pusat memiliki bagian terbesar dalam unsur dan komponen pajak sehingga pemerintahan tingkat berikutnya, misalnya Dati I, tidak memiliki sumber pajak yang cukup untuk membiayai kebutuhan pengeluarannya. Hal itulah yang menyebabkan dibutuhkan adanya transfer ke daerah.

2. Untuk mengatur kesimbangan horisontal antar daerah.

Di satu sisi, beberapa daerah memiliki akses yang lebih baik terhadap SDA atau komponen pajak yang tidak terdapat di daerah lain, maka wajar terdapat perbedaan kapasitas pajak. Di sisi lain, beberapa daerah memiliki kebutuhan pengeluaran yang lebih besar karena tingginya tingkat kemiskinan, jumlah penduduk tua, dll. Jurang perbedaan antara kapasitas pajak dan kebutuhan daerah ini seringkali lebih ditentukan oleh faktor-faktor yang bebas(tidak dapat dikendalikan), karena itu membutuhkan pengaturan lebih lanjut melalui transfer pusat. Ada argumen setipe yang lebih lemah, yaitu bahwa pemerintah pusat seharusnya mengusahakan adanya fasilitas publik minimum untuk tiap daerah, sehingga daerah yang tidak mampu menyediakan fasilitas minimum layak di subsidi. Beberapa pemikiran beragumen bahwa pasar dapat melakukan fungsi pemerataan ini secara otomatis, sehingga pemerintah tidak perlu campur tangan. Argumen ini didasarkan pada asumsi bahwa populasi dan sumber daya lainnya memiliki mobilitas yang tinggi, yang terjadi karena penduduk berpindah ke daerah yang memiliki fasilitas yang lebih baik. Meningkatnya penduduk

⁸ Alasan-alasan ini dirumuskan oleh Broadway, Shah dan Rosen, namun sebagian besar disadur dari Jun Ma, *Intergovernmental Fiscal Transfer: A Comparison of Nine Countries*, Makalah untuk Macroeconomic Management and Policy Division, Economic Development Institute, The World Bank, May 1997

Metode Menilai Transfer Pusat-Daerah (Yogi Vidyattama, S.E.)

menyebabkan keuntungan fiskal per orang suatu daerah akan berkurang dan dengan begitu proses pemerataan dapat terjadi. Namun bagaimanapun juga tidak ada daerah yang memiliki mobilitas yang setinggi itu sehubungan dengan adanya batasan dana dan juga pengetahuan tentang keadaan antar daerah. Pada kenyataannya, daerah yang kuat secara financial akan dapat terus menabung dan melakukan investasi sehingga membangun lebih cepat. Hasilnya, tingkat ketidakimbangan antar daerah cenderung untuk selalu meningkat.

3. Untuk mengatur berbagai macam efek samping antar daerah. Sebagian fasilitas publik menyebabkan eksternalitas bagi daerah lainnya, baik yang negatif maupun positif. Karenanya, pada fasilitas publik semacam ini ada kecenderungan untuk *underinvest* sehingga pemerintah pusat harus dapat memberi insentif atau bantuan modal untuk pengadaannya.

D. KRITERIA DARI SISTEM TRANSFER YANG EFEKTIF

Sistem transfer dianggap efektif bila memenuhi beberapa kriteria

⁹:

1. Kecukupan pendapatan.
Pemda harus memiliki sumber daya yang memadai dengan adanya transfer, sehingga dapat menangani tanggung jawab yang dibebankan kepadanya.
2. Kontrol atas pengeluaran dan adanya usaha penanganan pajak.
Harus ada kepastian bahwa pemerintah cukup melakukan usaha dalam mengelola pendapatannya, dan sistem transfer tidak memancing timbulnya defisit.
3. Modal.
Besarnya transfer beragam, searah dengan besarnya kebutuhan daerah dan berlawanan arah dengan kapasitas daerah dalam memungut pajak dan retribusi.
4. Transparansi dan stabilitas.
Formula yang ada harus diumumkan dan dapat dihitung, sehingga memungkinkan daerah mengetahui berapa pendapatan totalnya masing-masing (termasuk transfer) dalam mempersiapkan anggaran. Formula juga harus stabil dalam beberapa tahun (3-5 tahun) untuk memungkinkan adanya planning untuk jangka yang lebih panjang.

E. JENIS TRANSFER ANTAR DAERAH.

Pada dasarnya ada dua macam jenis transfer yaitu *kondisional* dan *tidak kondisional*.

E.1 *Conditional Grants*.

⁹ Diambil dari *ibid.* dan Shah 1995 Loc. It.

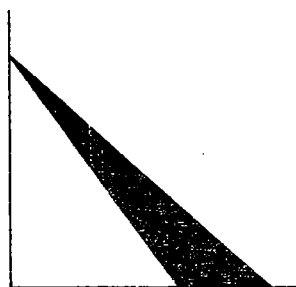
Grants ini umumnya digunakan untuk keperluan yang dianggap penting oleh daerah namun kurang dianggap oleh daerah. Contohnya adalah proyek yang menimbulkan eksternalitas positif untuk daerah-daerah lainnya. Pada *conditinal grants* dapat dibagi lagi menjadi :

1. *Matching Open-Ended Grants.*

Bagi setiap unit rupiah yang diberikan donor untuk keperluan tertentu, ada tambahan dana yang harus disertakan oleh penerima. Misalnya untuk dana QUE, dimana ketika Perguruan Tinggi mengeluarkan 100 rupiah untuk keperluan meningkatkan mutu pengajar, maka penyandang dana harus memberikan kontribusinya sebesar 90 rupiah.

Efek Open Ended matching grant

Dana dalam bentuk ini banyak berupa bantuan dana dan asisten pada proyek tertentu, dan amat tepat digunakan untuk mencegah terjadinya inefisiensi pemilihan proyek yang disebabkan eksternalitas positif proyek. Karena bantuan yang diberikan seiring dengan berjalan proyek tertentu, maka semakin besar proyek itu dijalankan maka bantuan yang diberikan semakin besar. Hal ini dapat dilihat dari rotasi yang terjadi pada budget line dari daerah tersebut. Keadaan ini menyebabkan



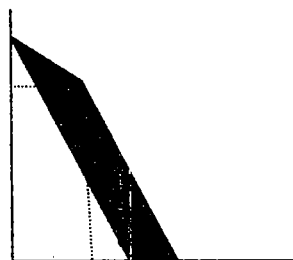
Fasilitas yang dibiayai grant yang diberikan oleh pusat justru menyebabkan ketidakmerataan antar daerah, karena daerah kaya akan mampu membuat proyek yang kaya pula, dan menjadi semakin kaya.

2. *Matching Closed-Ended Grants.*

Agar ada batasan biaya yang dikeluarkannya, maka pemerintah pusat dapat memberikan jumlah maksimum kontribusinya. Mekanisme ini digunakan oleh sebagian negara untuk memberikan kontrol pada anggarannya. Pada beberapa negara, jumlah total dari grants dibatasi dengan mekanisme seleksi.

Efek Closed ended matching grant

Fasilitas yang dibiayai



Fasilitas yang dibiayai

Pada bantuan jenis ini terdapat batasan jumlah dana maksimum yang dapat digunakan. Hal ini sangat disukai oleh pemberi bantuan, karena walaupun dana yang diberikan sesuai dengan besar proyek namun setelah besarnya melampaui jumlah tertentu, pemberi bantuan dapat mencukupkan bantuannya. Dalam gambar, terlihat bahwa rotasi pada budget line setelah batas tertentu slopenya menjadi sejajar dengan budget line awalnya.

Fasilitas yang dibantu

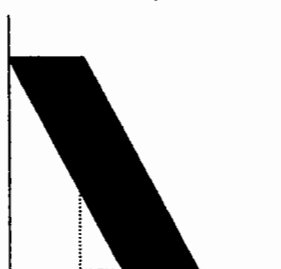
3. *Non Matching Grants.*

Pada kasus ini, pemerintah pusat menawarkan jumlah uang yang tetap dengan perjanjian bahwa dana tersebut akan digunakan pada untuk barang publik yang telah ditentukan. Daerah penerima tidak diharuskan untuk menyesuaikan besarnya kontribusi dari dana pusat.

Efek Conditional Non-Matching

Memberikan sejumlah dana untuk keperluan khusus tanpa diperlukannya dana pendamping akan mempengaruhi budget constraint pemda dengan shifting budget line ke luar pada fasilitas publik yang dibantu, namun tidak merubah batas maksimum fasilitas publik lainnya.

Fasilitas lainnya



Fasilitas yang dibantu

E.2. *Unconditional Grants.*

Pada *grants* ini tidak ada batasan pada penggunaan dana. Alasan utama pemerintah pusat k memberikan dana ini adalah untuk tujuan pemerataan kapasitas pajak dari daerah yang berbeda sehingga dapat menyediakan tingkat minimum fasilitas publik. Di kebanyakan negara, dana transfer untuk pemerataan ini didistribusikan dari

pusat ke daerah, sementara di Jerman transfer dilakukan dari daerah di atas rata-rata ke daerah di bawah rata-rata. Formula yang digunakan untuk mengalokasikan dana pemerataan ini menjadi tanggung jawab pusat dan masuk sebagai elemen dari sistem transfer itu sendiri.

Efek Unconditional Grant

Tidak ada batasan pada cara pembelanjaan fasilitas publik mana pun, hingga yang bertambah adalah jumlah budget. Hal ini digambarkan dengan shifting budget line yang sejajar. Akibatnya sangat wajar bila penerima lebih memilih *uncondisional* karena memungkinkan tercapainya kesejahteraan yang lebih tinggi yang muncul dari kemungkinan untuk memilih yang lebih besar. Namun demikian hal ini berarti juga kerugian bagi si pemberi karena tidak ada kepastian tercapainya tujuan bersama sesuai dengan maksud pemberian *grants* itu.

Fasilitas lain



Fasilitas yang dibantu

F. MELIHAT NEGARA LAIN

1. Amerika Serikat

Lebih memilih *condisional grant* dibanding *uncondisional* (berbeda dengan negara maju pada umumnya). Pada awal 90-an, *condisional transfer* meliputi 90% dari keseluruhan transfer (Rosen 1995), dimana 2/3nya diberikan pada pemerintah negara bagian sedangkan sisanya langsung pada pemda. Empat hal utama yang menjadi kategori adanya transfer untuk negara bagian adalah kesehatan, pengaman pendapatan, pendidikan dan pelatihan, dan juga transportasi. Sedangkan untuk pemua fungsi utamanya adalah untuk pendidikan, perumahan dan pembangunan kembali, penanganan sampah dan juga kontruksi lapangan udara (Hyman 1993). Bentuk yang paling sering digunakan adalah *Closed-ended Grants*.

Pada awal 80-an, di zaman Reagen, sempat dipopulerkan bentuk *Block Grants*, yang merupakan penyusutan konsolidasi dari *condisional grant*. Pada esensinya, bentuk ini mendekati *Non-matching Conditional Grants*, yang memungkinkan daerah lebih leluasa dalam menggunakan dananya. Namun demikian perubahan yang dilakukan Reagen dalam administrasinya tidak merubah dominasi *conditional grants* pada transfer ke daerah.

3. Australia.

Basis pajak di Australia diatur dengan pemerintah federal mendapat 2/3 dari keseluruhan penerimaan pemerintah. Namun, sepertiga dari penerimaan pemerintah tersebut dikembalikan ke daerah melalui berbagai transfer. Transfer yang dilakukan pemerintah Australia 47% merupakan *general purpose grants* dan sisanya *specific purpose*.

Pengaturan *general purpose grant* diatur oleh *Commonwealth Grants Commission*. Pembagian dilakukan dengan melakukan perhitungan atas kapasitas dan kebutuhan fiskal. Tujuan dari sistem ini adalah untuk memungkinkan daerah menyediakan fasilitas publik yang tidak jauh berbeda dengan daerah lainnya. Rumus umumnya adalah sebagai berikut:

$$\text{Transfer}_i = \text{bantuan keuangan standar} + \text{kebutuhan khusus atas penerimaan}_i + \text{kebutuhan khusus atas pengeluaran}_i - \text{kebutuhan yang telah dipenuhi oleh alokasi khusus}_i$$

Bantuan keuangan standar diberikan atas dasar pekapita, kebutuhan khusus atas penerimaan dihitung berdasarkan kekurangan kapasitas dari rata-rata nasional, kebutuhan khusus atas pengeluaran dihitung dengan menggunakan *disability ratio* dengan mempertimbangkan kesejahteraan, rekreasi dan budaya, fasilitas

umum, pembangunan lingkungan, jasa pada industri, pendidikan, kesehatan, keamanan umum, transportasi, usaha dagang, dan urusan ekonomi lain.

2. Jerman

Di Jerman, semua pajak yang besar dibagi antara pemerintah federal dan daerah, termasuk pajak pendapatan, pajak perusahaan dan VAT. Ketiga pajak ini merupakan 2/3 dari besar keseluruhan pajak. Transfer antar pemerintahan di Jerman terdiri dalam tiga bentuk yaitu: (1) Bagi hasil pendapatan. Bagi hasil yang paling penting berasal dari VAT, dan 44%nya dibagi kedaerah. Tiga perempatnya dibagi dengan dasar perkapita sedangkan seperempat lainnya dialokasikan untuk membantu daerah dengan kapasitas per kapita yang rendah. Selain itu, bagi hasil pajak pendapatan adalah 42.5% dan pajak perusahaan 50%.

(2) *Interstate equalization Payment*. Merupakan transfer langsung untuk kendala khusus (di masa lalu contohnya permasalahan pengungsi dan pelabuhan), sehingga bila transfer adalah selisih dari kapasitas fiskal dan kebutuhan, maka kapasitas fiskal harus disesuaikan dengan mengurangi kendala khusus tersebut (disebut *adjusted taxable capacity*). (3) *Supplementary Grants*, merupakan transfer khusus berupa bantuan untuk daerah yang masih lemah secara keuangan seperti bantuan untuk eks Jerman Timur.

3. U. K.

Inggris merupakan negara dengan sistem *unitary*, dimana penda menjadi perpanjangan dari pemerintah pusat. Hampir seluruh basis pajak yang besar dikuasai oleh pusat seperti pajak pendapatan dan pajak perusahaan. Penerimaan daerah terbagi menjadi tiga bagian, yaitu *grants* dalam bentuk bantuan dari pusat, pajak kemiskinan dan retribusi. *Grants* sendiri terdiri dalam dua bentuk yaitu spesifik dan umum (general). *General purpose grants* dinamakan juga RSG (*Revenue Support Grants*).

Formula untuk menghitung besarnya RSG terdiri dari tiga komponen, yaitu SSA (*Standard Spending Assessment*) yang menghitung kebutuhan pengeluaran daerah, pendapatan pajak standar daerah (yang menghitung kapasitas fiskal) dan pendapatan dari luar daerah (bentuk lain transfer dari pusat) dengan rumus umum:

$$\text{RSG} = \text{SSA} - \text{pendapatan pajak standar} - \text{pendapatan dari luar daerah.}$$

Yang paling rumit adalah perhitungan SSA. Perhitungannya dipecah menjadi tujuh macam kebutuhan pengeluaran yaitu untuk pendidikan, perawatan jalan, jasa sosial, kebakaran, polisi, jasa lain, dan pengeluaran modal (pembayaran hutang+bunga ke pusat).

4. India

Transfer antar pemerintahan di India terdiri dari tiga elemen, yaitu (1) Mekanisme *general purpose grants* yang di desain untuk membantu daerah terbelakang menggunakan pembagian pajak pendapatan dan juga pemotongan pajak. Sistem ini dioperasikan melalui *Finance Commission*, dan meliputi 58% dari keseluruhan transfer.(2)Transfer pemerintah federal ke daerah untuk perencanaan pembangunan daerah, yang berada di bawah wewenang *Planning Commission*. Tanggung jawab komisi ini meliputi pembuatan formula rencana pembangunan tahunan dan lima tahunan. Transfer ini berbentuk dari *uncondisional transfer* berdasarkan formula dan juga transfer spesifik yang sebagian berbentuk *matching grants*. Transfer melalui komisi ini meliputi 38% dari keseluruhan transfer. (3) Pinjaman daerah kepada pemerintah pusat. Tidak ada batasan dalam hal ini.

III. METODOLOGI PENULISAN.

A. MENGESTIMASI NILAI BAGI HASIL

1. Kehutanan :

- IHPH untuk propinsi diestimasi dengan mengubah bagian propinsi menjadi 16% dari 80%. Maka $IHPH_{prop} = 16/80 * IHPH_{APBD\ 1995/1996}$, sedangkan kabupaten mendapat 64% dari 80%, dan karena belum diketahui penghasilnya untuk sementara dibagi rata sehingga $IHPH_{kab} = 64/80 * IHPH/n-1$ dimana n adalah jumlah kabupaten.
- Provisi hasil hutan dihitung dari $SHU/NTB * NTB$ tiap kabupaten, setelah itu dibagi sesuai dengan UU. Untuk sektor kehutanan dari I-O 1995 diketahui bahwa SHU/NTB adalah 0.7272. maka untuk propinsi $Provisi = 0.7272 * \sum NTB_{hutan} * 16\%$, sedangkan untuk kabupaten bukan penghasil $Provisi = 0.7272 * \sum NTB_{hutan} * 32\%/n-1$, dan untuk kabupaten penghasil $Provisi = 0.7272 * NTB_{hutan} * 32\% + 0.7272 * (\sum NTB_{hutan} - NTB_{hutan}) * 32\%/n-1$.

2. Pertambangan umum:

- *Proxy Land Rent* untuk propinsi diestimasi dengan mengubah bagian propinsi menjadi 16% dari 80%. Maka $LANDRENT_{prop} = 16/80 * LANDRENT_{APBD\ 1995/1996}$, sedangkan kabupaten mendapat 64% dari 80% dan karena belum diketahui penghasilnya untuk sementara dibagi rata, maka $LANDRENT_{kab} = 64/80 * LANDRENT/n-1$, dimana n adalah jumlah kabupaten.
- Royalti hasil tambang dihitung dari $SHU/NTB * NTB$ tiap kabupaten, setelah itu dibagi sesuai dengan UU. Untuk sektor

pertambahan dari I-O 1995 diketahui bahwa SHU/NTB adalah 0.5. maka untuk propinsi $Royalty=0.5*\sum NTBtambang*16\%$, sedangkan untuk kabupaten bukan penghasil $Royalty=0.5*\sum NTBtambang*32\%/n-1$ dan untuk kabupaten penghasil $Royalty=0.5*NTBtambang*32\%+0.5*(\sum NTBtambang-NTBtambang)*32\%/n-1$

3. Proxy pembagian migas diolah dari data produksi minyak, harga, biaya dan kontrak dari setiap perusahaan dari KPS. Langkah-langkah pembuatan proxy adalah sebagai berikut:
 - Membagi produksi tiap perusahaan ke daerah berdasarkan jumlah sumur yang ada.
 - Mendefinisikan harga dan biaya produksi tiap perusahaan.
 - Laba perusahaan=(rata-rata harga-biaya)*produksi dan laba regional= \sum laba perusahaan
 - Bagi hasil migas hasil tambang dihitung dari laba regional tiap kabupaten, kemudian dibagi sesuai dengan UU. Maka untuk propinsi Bagi hasil migas= laba regional *16%, sedangkan untuk kabupaten bukan penghasil Bagi hasil migas= \sum laba regional *32%/n-1 dan untuk kabupaten penghasil Bagi hasil migas= laba regional *32%+0.5*(\sum laba regional - laba regional)*32%/n-1

B. ANALISA ASPEK KEADILAN DAN EFISIENSI

Pada analisa aspek ini penulis akan menggunakan beberapa metode pengujian statistik.

1. Pengujian yang akan dilakukan adalah pengujian korelasi, yaitu nilai kovarians antara dua variabel yang distandarisasi. Kovarians itu sendiri merupakan nilai harapan dari perkalian penyimpangan nilai-nilai variabel dengan masing-masing rata-ratanya. Standarisasi nilai kovarians diperoleh dengan membuat distribusi rata-ratanya adalah nol (0) dan standar deviasi sama dengan satu (1), sehingga suatu variabel dapat distandarisasi dengan membagi simpangan dari rata-rata dengan standar deviasinya. Maka korelasi adalah nilai kovarians yang dibagi dengan standar deviasi masing masing.
2. Korelasi yang dibentuk secara parametrik di atas sebenarnya membutuhkan sebuah asumsi yaitu data didistribusikan secara normal. Maka dalam analisa kita akan menggunakan metode nonparametrik untuk menghindari asumsi tersebut.

Metode yang digunakan adalah metode nonparametrik untuk uji korelasi pangkat Spearman. Metode ini adalah metode yang digunakan apabila terdapat dua data yang memiliki satuan yang berbeda dan diduga mempunyai distribusi yang tidak normal. Syarat yang diperlukan adalah terdapat dua kelompok observasi dengan

jumlah observasi yang sama dan random variabelnya dapat diurut berdasarkan pangkat. Misalnya pengurutan tersebut menghasilkan X^*1, X^*2, \dots, X^*n dan Y^*1, Y^*2, \dots, Y^*n , maka d_i adalah $X^*_i - Y^*_i$ dimana d_i adalah disparitas dari tiap pasang data yang dapat diurut menurut pangkat di atas dan koefisien korelasi pangkat Spearman¹⁰ diberikan sebagai :

$$r_s = 1 - \frac{6 \sum_{i=1}^n d_i^2}{n^3 - n}$$

Bila observasi terlalu banyak, rumus Spearman harus dimodifikasi untuk mengurangi dampak jumlah variabel dengan pangkat sama terhadap hasil hitungan.

Rumusnya menjadi:

$$r_s = \frac{\sum x^2 + \sum y^2 - \sum d^2}{2\sqrt{\sum x^2 \sum y^2}} ; \text{dimana } \sum x^2 = \frac{n^3 - n}{12} - \sum T_x$$

; dan,

$$\sum y^2 = \frac{n^3 - n}{12} - \sum T_y$$

T adalah faktor koreksi yang dirumuskan sebagai :

$$T = \frac{t^3 - t}{12} \quad t = \text{jumlah variabel yang memiliki pangkat sama}$$

Pengujian korelasi

Korelasi berarti kovarians dari dua variabel yang telah distandarkan, sehingga korelasi dapat dirumuskan sebagai kovarians x dan y dibagi standar deviasi masing-masing x dan y. Kita akan menggunakan statistik uji t guna menguji koefisien korelasi pangkat Spearman di atas. Statistik uji ini dapat dipakai dalam prosedur pengujian dengan sampel kecil maupun besar.

Tahap-tahap prosedur ujinya dapat diberikan sebagai berikut,

1. $H_0 : \rho=0$ $H_1 : \rho \neq 0$

2. $\alpha=0,05$

3. statistik uji (t), dengan d.f = n-2

4. Daerah kritis ialah $t > t_{(0,025, n-2)}$ dan $t < -t_{(0,025, n-2)}$

5. Kesimpulan menerima atau menolak H_0 (tidak berkorelasi)

Pengujian aspek kesamarataan ini akan dilakukan dalam dua periode yaitu untuk masa lalu dan untuk masa yang akan datang. Tujuannya adalah menjawab pertanyaan-pertanyaan sebagai berikut:

¹⁰ Penjelasan ini diambil dari Anto Dajan, *Pengantar Metode Statistik Jilid II*, Jakarta LP3ES, 1986 hlm.350-354.

SISI KEADILAN

Apakah daerah yang mendapatkan transfer yang besar dari pusat memang merupakan daerah yang pendapatannya kurang? Untuk itu akan dilakukan uji korelasi antara nilai transfer dengan PAD dan pengeluaran daerah tersebut (secara perkapita). Apakah daerah yang mendapatkan transfer dari pusat memang daerah kurang sejahtera? Pertanyaan ini akan coba dijawab dengan uji korelasi antara nilai transfer dengan HDI dan juga korelasi antara transfer per kapita dan presentase penduduk miskin

SISI EFISIENSI

Apakah daerah yang mendapatkan transfer dari pusat memang daerah yang inefisiensi? Yang akan dilakukan untuk menjawabnya adalah uji korelasi antara nilai transfer dengan jumlah penduduk, luas wilayah, dan jumlah kecamatan. Data yang akan digunakan adalah transfer melalui mekanisme umum dan khusus, yang kesemuanya tercakup dalam data dana Sumbangan Daerah Otonom (SDO) dan Inpres.

IV. PENGALAMAN INDONESIA

A. LATAR BELAKANG FISKAL INDONESIA

Indonesia merupakan salah satu negara dengan sistem pajak yang paling tercentralisasi. Pemerintah pusat mengambil lebih dari dua pertiga penerimaan pemerintah dan membagi lebih dari setengahnya kepada pemda. Selama ini pengeluaran pemerintah Dati I 65%-nya dibiayai oleh pusat, sedangkan untuk Dati II 70%-nya dibiayai dengan dana pusat. Ada dua metode pembagian dana pusat ke daerah yaitu bantuan untuk hal-hal umum dan subsidi atau bantuan untuk hal-hal yang khusus.

Subsidi yang dibagi untuk hal-hal umum besarnya sekitar 9% dari penerimaan daerah baik Dati I maupun Dati II, terdiri atas Inpres Dati I, Inpres Dati II dan Inpres Desa. Tujuan umum dari program Inpres ini adalah (1) membantu pencapaian sasaran pembangunan nasional (2) meningkatkan kesejahteraan sosial secara merata dan (3) mengembangkan kemampuan masyarakat dan kelembagaan daerah. Transfer model ini dapat dikelompokkan menjadi empat bagian. Bagian *pertama* adalah Inpres pembangunan Dati I yang 85% dibagikan sama untuk tiap daerah dan sisanya dibagi berdasarkan formula dengan variabel luas daerah. *Kedua*, Inpres pembangunan Dati II yang dibagikan dengan formula Rp 750 juta untuk tiap daerah dan Rp 4000/penduduk daerah tersebut. *Ketiga*, bantuan pembangunan desa sebesar Rp 4,5 juta per desa. Dan yang *terakhir* adalah bantuan desa tertinggal yang dikenal dengan nama IDT.

Transfer yang diberikan secara khusus pada bidang-bidang tertentu meliputi 80% dari transfer pemerintah pusat. Pembagian model

ini pun dibagi menjadi empat model transfer untuk pemerintah Dati I dan 6 jenis transfer untuk pemerintah Dati II.. Yang paling dikenal adalah sumbangan daerah otonom atau SDO. SDO dipisahkan menjadi SDO pegawai dan SDO non pegawai. SDO pegawai mencapai 91% dari total SDO (Jakarta=98%) sedangkan sisanya untuk subsidi rutin sekolah(3%), belanja daerah dan pelatihan staff(5%). Bagian lain dari transfer khusus adalah untuk Inpres Jalan Propinsi, Inpres Penghijauan/Reboisasi dan Dana Pendamping. Untuk pemerintah Dati II, terdiri atas (1) Subsidi Daerah Otonom (SDO) (2) Inpres Jalan Kabupaten/Kotamadya (3) Inpres Sekolah Dasar (4) Inpres Kesehatan (5) Inpres Penghijauan/Reboisasi; dan (6) Inpres Pasar.

B. SUMBER PENDAPATAN DAERAH

Pasal 55 UU no. 5/1974 menetapkan bahwa sumber pendapatan daerah terdiri atas:

- a. PAD sendiri yang terdiri dari:
 1. Hasil pajak daerah;
 2. Hasil retribusi daerah;
 3. Hasil perusahaan daerah;
 4. Lain-lain hasil usaha daerah yang sah;
- b. Pendapatan yang berasal dari pemberian pemerintah yang terdiri dari:
 1. Sumbangan dari pemerintah;
 2. Sumbangan-sumbangan lain, yang diatur dengan peraturan perundang-undangan;
- c. Lain-lain pendapatan yang sah.

Dalam pasal selanjutnya ditetapkan bahwa suatu pajak negara dapat diserahkan kepada daerah, dan bahwa perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah diatur dengan undang-undang. Dalam kerangka UU no. 5/1974, jenis-jenis penerimaan daerah masih diatur dengan UU no. 11 dan 12 tahun 1956 dan berbagai peraturan pemerintah. Sementara untuk daerah tingkat II, jenis-jenis pajak dan retribusi sangat beragam, namun hanya sebagian kecil yang dapat menghasilkan penerimaan yang cukup signifikan. Jenis-jenis pajak Dati II yang cukup besar antara lain adalah:

Pajak Pembangunan I (terutama di kota-kota besar dan daerah wisata)

- Pajak Penerangan Jalan Umum
- Pajak Reklame
- Pajak Tontonan dan Keramaian Umum
- Pajak Pendaftaran Perusahaan

Secara rata-rata, penerimaan asli daerah (PAD) yang berhasil dipungut oleh pemda, baik propinsi maupun kabupaten/kotamadya, kurang dari satu persen Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) bukan

migas. Untuk propinsi, PAD hanya mencapai 0,89% dari PDRB bukan migas, sementara untuk kabupaten/kotamadya, angka tersebut bahkan lebih rendah lagi.

Dikaitkan dengan pemda, rendahnya penerimaan daerah tentunya akan menyulitkan mereka melaksanakan tugas-tugasnya. Hanya sebagian kecil pemda yang PAD-nya dapat membiayai pengeluaran daerah. Untuk tingkat propinsi, hanya DKI Jakarta dan Bali yang PAD-nya mencapai lebih dari 50 persen dari total pengeluaran. Untuk tingkat kabupaten/kotamadya, sebagian besar daerah otonom ini hanya mampu menarik PAD kurang dari 50% dari pengeluaran mereka. Bahkan hampir separuh (156) dari daerah kabupaten/kotamadya di Indonesia hanya mampu mengumpulkan PAD kurang dari 10 persen dari pengeluaran.

Hal lain yang patut diperhatikan adalah jenis-jenis pungutan yang menjadi sumber penerimaan daerah. Seperti terlihat pada jenis-jenis pajak di atas, struktur penerimaan daerah sangat *bias* terhadap daerah otonom yang tingkat urbanisasinya tinggi. Misalnya Pajak Penerangan Jalan Umum, Pajak Reklame, serta Pajak Tontonan dan Keramaian Umum. Ketiga jenis pajak ini jelas hanya potensial di kota-kota besar. Seperti terlihat ada Tabel 3.6., pada umumnya daerah perkotaan lebih mampu menarik penerimaan ketimbang daerah yang berbasis perdesaan.(kabupaten). Namun, di Jawa dan Bali kondisinya ternyata berbeda. Kendati secara absolut PAD per kapita daerah perkotaan (di luar DKI Jakarta) lebih besar ketimbang di daerah perdesaan, namun dilihat dari *tax efforts*nya (perbandingan PAD dengan PDRB Nonmigas) ternyata jauh lebih rendah. Ini mengindikasikan bahwa pemerintah kota di Jawa belum secara maksimal memanfaatkan potensi yang tersedia.

Dengan UU no. 18/1997, sumber penerimaan pajak bagi propinsi dan kabupaten/kota disederhanakan. Sumber penerimaan propinsi (pajak) menjadi

- Pajak Kendaraan Bermotor
- Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor
- Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor (hasilnya dibagi dengan Dati II)

Sementara untuk daerah kabupaten/kota jenis-jenis pajak disederhanakan menjadi

- Pajak atas Hotel dan Restoran
- Pajak Reklame
- Pajak Hiburan
- Pajak Penerangan Jalan Umum
- Pajak atas Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Permukaan
- Pajak Bahan Galian C

UU no. 18/1997 tersebut pada dasarnya merupakan upaya untuk merasionalkan jenis-jenis pungutan. Dengan mengurangi jenis pungutan,

pemda dapat memusatkan perhatian pada sumber penerimaan yang potensial dan memaksimalkan hasil yang diperoleh, serta mengurangi distorsi terhadap proses alokasi ekonomi, efisiensi ekonomi dapat diperbaiki. Namun, jika dilihat dari sumber-sumber pungutan yang disebut dalam undang-undang tersebut, peraturan baru ini hanya memperkuat kecenderungan yang sudah ada, terutama yang berkaitan dengan adanya bias ke perkotaan.

Adanya pajak baru, seperti pajak atas pemanfaatan air bawah tanah, merupakan upaya untuk mengurangi bias tersebut. Namun, upaya ini akan cukup sulit dilakukan karena beberapa alasan. *Pertama*, tidak semua daerah memiliki sumber air dan cadangan bahan galian hingga daerah-daerah lain yang tidak memiliki kedua SDA tersebut akan tetap tertinggal. *Kedua*, penanganan atas kedua jenis pajak tersebut menuntut sofistikasi yang tinggi, sehingga jika mengingat bagaimana kualitas petugas pelaksana di daerah akan cukup sulit bagi mereka untuk memanfaatkan sumber penerimaan ini secara maksimal tanpa menimbulkan distorsi yang besar terhadap perekonomian. Dan *ketiga*, penolakan atas pungutan ini akan lebih besar di daerah yang berbasis perdesaan ketimbang yang berbasis perkotaan, sehingga kembali akan lebih menguntungkan daerah-daerah perkotaan, terutama kota-kota besar.

C. FUNGSI PEMDA MENURUT UU NO. 5/1974

UU no. 5 tahun 1974 tidak secara tegas menyebutkan fungsi-fungsi yang dilaksanakan oleh daerah, baik Dati I maupun Dati II. UU tersebut hanya menyebutkan bahwa (1) Dati I dan Dati II dibentuk dan disusun dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi (pasal 3 ayat 1); (2) perkembangan dan pengembangan otonomi selanjutnya didasarkan pada kondisi politik, ekonomi, sosial-budaya serta pertahanan dan keamanan Nasional (pasal 3 ayat 2); (3) daerah dibentuk dengan memperhatikan syarat-syarat kemampuan ekonomi, jumlah penduduk, luas daerah, pertahanan dan keamanan nasional dan syarat-syarat lain yang memungkinkan daerah melaksanakan pembangunan, pembinaan, kestabilan politik dan kesatuan bangsa dalam rangka pelaksanaan Otonomi Daerah yang nyata dan bertanggungjawab (pasal 4 ayat 1); (4) daerah berhak, berwenang dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku (pasal 7); (5) penambahan penyerahan urusan pemerintahan kepada daerah ditetapkan dengan peraturan pemerintah (pasal 8 ayat 1), dan (6) suatu urusan pemerintahan yang telah diserahkan kepada daerah dapat ditarik kembali dengan peraturan perundang-undangan yang setingkat (pasal 9).

Dengan berbagai undang-undang dan peraturan pemerintah, pemerintah pusat telah menyerahkan beberapa urusan pemerintahan

kepada daerah, baik yang bersifat desentralisasi (menjadi tugas daerah otonom) maupun yang bersifat pembantuan. **Shah dan Qureshi** (1994) mendaftar sejumlah tugas pemda (Lihat Tabel 3.1). Dari tabel tersebut terlihat bahwa tugas pemda, baik Dati I maupun Dati II, sangat beragam, dari yang bersifat barang publik murni, seperti pemerintahan umum, sampai ke hal yang bersifat barang swasta murni, seperti perdagangan eceran dan sebagainya. Kendati demikian, peranan pemerintah pusat dalam pelaksanaan fungsi-fungsi yang seharusnya merupakan tugas pemda masih sangat besar. [Shah dan Qureshi (1994)pp. 17-25].

D. DAMPAK DARI UU NO 22/1999 DAN NO 25/1999

Implikasi terbesar dari munculnya dua undang-undang baru tersebut adalah perubahan kewenangan, yang berakibat adanya perubahan besar dalam APBD baik dalam pengeluaran maupun pemasukan. Perubahan yang besar ini terjadi baik dari segi jumlah maupun dari sisi mata anggaran. Dalam pasal 7 UU No 22/1999 ayat 1 dikatakan bahwa kewenangan daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang politik luar negeri, pertahanan, keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lain. Dalam pasal 9 Undang-undang ini, Dati I sebagai daerah otonom mempunyai kewenangan yang mencakup hal-hal lintas kabupaten dan yang belum dapat dilaksanakan Dati II. Sementara kewenanga Dati II meliputi pekerjaan umum, kesehatan, pendidikan dan kebudayaan, pertanian, perhubungan, industri dan perdagangan, penanaman modal, lingkungan hidup, pertanahan, koperasi dan tenaga kerja.

Akibat perubahan kewenangan tersebut, maka anggaran proyek sebagian besar akan berpindah ke APBD Dati II. Pada tahun anggaran 1998/1999 pengeluaran pembangunan besarnya 31,481% dari anggaran total atau berarti 29,906% dari anggaran total harus didaerahkan (sudah termasuk pembiayaan rupiah yang di daerahkan). Berarti dana yang harus diberikan ke daerah berubah dari 12.445% total anggaran menjadi sekitar 36,489%.

Dari sisi pendapatan sendiri, terjadi perubahan dalam bagian ketiga tentang dana perimbangan yang terdiri dari bagi hasil, dana alokasi umum dan dana alokasi khusus. Dari perhitungan terhadap kemungkinan bagi hasil SDA dengan metodologi yang dijabarkan pada bab sebelumnya, maka didapat nilai sebesar Rp.6,832 trilyun untuk Dati II dan Rp 2,615 trilyun untuk Dati I atau sekitar 3,169% dari total anggaran 1999/2000 untuk Dati II dan 1,1213% untuk Dati I. Jumlah ini mungkin lebih kecil dari yang dibayangkan sebelumnya dikarenakan bagi hasil migas yang produksinya hampir 10% PDB masing-masing hanya dibagikan 15% dan 30% saja. Namun begitu bagi hasil migas masih bernilai 50% dari

keseluruhan nilai bagi hasil. Dana kedua yang akan diterima daerah adalah dana alokasi umum(DAU) yang nilai totalnya telah ditetapkan yaitu 22,5% dari total penerimaan dalam negeri untuk Dati II dan 2,5% untuk Dati I sehingga totalnya untuk daerah adalah 25%. Pada tahun anggaran 1999/2000 besar penerimaan dalam negeri (termasuk migas) adalah 71,03% dari anggaran penerimaan total sehingga nilai DAU diperkirakan sekitar 17,75% dari anggaran, dengan begitu total penerimaan yang akan dipindahkan ke daerah adalah sekitar 22% dari anggaran.

	Bagi hasil Migas (juta)	Estimasi royalti (juta)	JHPH Baru (Juta)	Estimasi Provisi hutan (Juta)	Total Penerimaan SDA (juta)	Bagian Pendapatan Asli Daerah	Jumlah SDO Tahun 1998/99 (juta)	pdrb non migas Tahun 1996/97 (juta)
DI ACEH	1204044.29	0.00	0.00	279405.95	1483450.24	44733.00	25678.72	9287000.00
SUMUT	53845.84	0.00	0.00	163417.55	217263.39	212843.00	59360.82	32324500.00
SUMBAR	0.00	83167.25	12.40	120287.61	208273.41	64318.00	38410.77	10760100.00
RIAU	1394227.36	68700.62	0.00	257476.50	1722974.28	129860.00	34535.20	10831900.00
JAMB'	11321.94	0.00	47.79	117527.74	128897.47	34127.00	21939.01	4442300.00
SUMSEL	223596.01	396207.07	150.14	236333.60	879148.54	90815.00	47261.44	17127600.00
BENGKU	0.00	33331.36	0.00	32223.69	66106.83	18698.00	24397.39	2459300.00
LAMPUN	119751.70	321.71	0.00	20546.02	140619.43	60544.00	39076.15	10553000.00
JAKARTA	69422.08	1947.15	0.00	1947.15	73316.39	1830739.00	450944.73	91375100.00
JABAR	349559.11	1952.97	0.00	71989.89	423501.97	592619.00	223288.89	99189000.00
JATENG	1148.26	0.00	0.00	390399.36	391609.30	363054.00	236363.38	57851800.00
YOGYA	0.00	0.00	0.00	495.66	495.66	60120.00	43256.89	7060100.00
JATIM	3389.73	1605.08	0.00	116614.96	121609.76	568300.00	228452.73	88119900.00
KALBAR	75208.24	15805.43	40.50	399314.83	491129.54	39664.00	25069.54	10258400.00
KALTEN	0.00	0.00	1815.17	0.00	4163.89	19431.00	42867.10	6008100.00
KALSEL	1063.88	332568.92	1235.17	98342.46	458480.29	56993.00	26924.67	7970900.00
KALTIM	754503.32	1019333.11	1658.92	973123.91	2748619.27	83176.00	35382.96	13862800.00
SULUT	0.00	57169.56	0.00	69266.67	127849.31	28380.00	32063.47	5614100.00
SULTENG	0.00	0.00	772.48	77624.24	78396.72	22497.00	25380.29	3355000.00
SULSEL	1590.23	222885.64	265.33	15386.97	240558.17	102794.00	51137.40	13538000.00
SULTRA	0.00	29334.08	0.00	27396.24	58448.22	13623.00	25602.52	2387200.00
BALI	0.00	0.00	0.00	351.96	351.96	103925.00	23874.17	9897400.00
NTB	0.00	0.00	0.00	27185.06	27345.66	30272.00	24598.80	4534100.00
NTT	0.00	0.00	0.00	11283.24	11283.24	29054.00	21919.10	4081100.00
MALUKU	0.17	94675.62	175.28	132387.63	228385.47	16557.00	24546.58	3976900.00
IRJA	3069.64	2369549.20	9018.07	301537.26	2738687.54	31150.00	59781.62	8585300.00

Dari dua sisi ini dapat dilihat adanya kemungkinan terjadi keterbatasan anggaran daerah dalam menjalankan wewenangnya. Namun jangan lupa bahwa pinjaman proyek yang sebelumnya berada di pusat juga akan dialirkan ke daerah. Pinjaman proyek yang nilainya pada tahun

anggaran 1999/2000 adalah 12,047% ini sangat mungkin akan disalurkan melalui dana alokasi khusus. Dengan kondisi sedemikian, maka pembagian keuangan secara tepat di satu sisi dan efisiensi pemakaiannya di daerah akan sangat penting dilakukan bila kita tidak menginginkan ada kebangkrutan di satu Dati II dan diikuti oleh melimpahnya dana di Dati II yang lain.

V. ANALISA REALOKASI ANGGARAN

A. ANALISA TERHADAP PEMBAGIAN MASA LALU

Pada bagian sebelumnya telah diketahui bahwa transfer dari pusat pada masa lalu terdiri dari Sumbangan Daerah Otonom dan Inpres. Namun dari skema tersebut sebenarnya terasa bahwa yang menjadi perhatian pemerintah dalam memberikan transfer ini adalah jumlah pegawai dan belanja daerah. Walau telah ditetapkan berbagai macam tujuan untuk transfer, bahkan telah diarahkan untuk masalah pendidikan (terutama sekolah), kesehatan, dan juga inpres pasar, namun jumlah sangatlah kecil. Dari sisi efisiensi juga terlihat bahwa walaupun komponen penduduk dan luas wilayah telah dimasukkan, namun jumlah terbesarnya masih diberikan berdasarkan jumlah administrasi negara seperti jumlah Dati II dan Dati I. Dengan keadaan ini bisa dikatakan bahwa pemerataan tiap Datilnya cukup berimbang, namun belum tentu menggambarkan keadaan penduduk itu sendiri. Karena itu, untuk melihat seberapa besar keterkaitan antara permasalahan kesejahteraan, kemiskinan, dan efisiensi maka perlu dilihat bagaimana nilai korelasi masing-masing komponen tersebut.

	sdoinpres	t-value
<i>Hdi</i>	-0.10392	-1.76693
<i>jumpend</i>	0.834555	25.61799
<i>Jpmisk</i>	0.718073	17.44866
<i>Lwil</i>	0.145517	2.487385
<i>Jkec</i>	0.856013	28.00338
<i>padjt</i>	0.354384	6.409122
<i>Peng</i>	0.664265	15.02847

t kritis untuk signifikansi adalah 1,96.

Rata-rata SDO dan Inpres untuk tiap daerah adalah 68 miliar dengan standar deviasi 36 miliar. Berarti koefisien variasi adalah 0,53 (artinya distribusinya relatif merata dibanding terhadap persebaran produk domestik bruto dengan koefisien variasi 1,73)

Keterangan:

- Sdoinpres = jumlah subsidi daerah otonom dan bantuan intruksi presiden
- HDI = Human Development Indeks
- Jumpend = jumlah penduduk
- Jpmisk = jumlah penduduk miskin
- Lwil = luas wilayah

Jkec = jumlah kecamatan
 Padjt = PAD (dalam juta)
 Peng = pengeluaran

Agar pengujian memberikan keputusan yang lebih tepat, sebaiknya dilakukan uji ulang dengan melihat data tersebut tanpa adanya asumsi kenormalan distribusi karena ada variabel yang tidak memenuhi asumsi tersebut. Adapun metode yang digunakan adalah pengujian korelasi Spearman dan menghasilkan data sbb:

	sdoimpres	t-value		
Rhdi	-0.16034	-2.74715	rHDI	= ranking Human Development Indeks
Rpad	0.456026	8.665617	rpend	= ranking jumlah penduduk
rpend	0.850516	27.34779	rmisk	= ranking jumlah penduduk miskin
rlwil	0.356828	6.459763	rlwil	= ranking luas wilayah
rjkec	0.847319	26.98149	rJkec	= ranking jumlah kecamatan
			rPad	= ranking PAD (dalam juta)

SISI KEADILAN DAN PEMERATAAN

Hasil korelasi Spearman ternyata menghasilkan nilai yang hampir sama dengan nilai korelasi yang dilakukan secara parametrik. Nilai yang menghasilkan kesimpulan yang berbeda adalah nilai korelasi transfer dan HDI; jika pada korelasi parametrik hubungannya kurang signifikan pada nilai korelasi Spearman hubungannya telah signifikan

Tabel di atas bisa menceritakan banyak. Jika mengingat salah satu alasan pentingnya transfer ini menurut Jun Ma adalah untuk mengatasi ketimpangan horisontal yang terjadi antar daerah, ketimpangan ini dilihat dari masalah kemampuan daerah menarik pajak dan juga kebutuhannya sehingga terjadi selisih yang perlu di tutup. Pada hasil korelasi dapat dilihat hubungan nilai transfer dengan kemampuan daerah menarik pajak (PAD) dan kebutuhannya (dilihat dari pengeluarannya). Dari hasil perhitungan korelasi dapat disimpulkan bahwa *korelasi antara transfer dan PAD tersebut ternyata berkorelasi positif secara signifikan*, artinya secara langsung atau tidak langsung daerah yang memiliki pendapatan yang lebih baik mendapatkan transfer yang lebih besar. Namun bila memperhatikan nilai korelasi antara transfer dan pengeluaran daerah yang ternyata lebih besar, bila dianalisa secara naif tentunya dapat dikatakan bahwa pemerintah lebih memperhatikan sisi pengeluaran daerah. Dengan nilai yang lebih besar tersebut artinya selisih antara pengeluaran dan penerimaan asli sangat diperhatikan (bila uji korelasi antara transfer dan selisih pengeluaran dan pendapatan asli ini dilakukan dapat diketahui bahwa korelasinya adalah 0.6767). Hal tersebut kemudian menjadi pertanyaan apabila melihat proses pembuatan anggaran daerah di Indonesia selama ini. Kita ketahui bahwa daerah membuat anggaran justru

setelah diketahui berapa transfer yang akan didapatkan, artinya pengeluaran adalah fungsi dari transfer dan bukanlah sebaliknya. Hal ini tentunya berbeda dengan asumsi Jun Ma tentang transfer untuk menutupi kekurangan dana di daerah.

Masalah pemerataan antar daerah ini juga memberi perhatian pada masalah kualitas hidup di masing-masing daerah yang dapat dicerminkan dengan nilai HDI (*Human Development Indeks*). Dari nilai korelasi (-0.10392) berarti nilai transfer berlawanan arah dengan nilai HDI. Artinya semakin baik nilai HDI, daerah tersebut mendapat transfer yang lebih kecil. Namun begitu, belum bisa langsung diambil kesimpulan karena nilai HDI (yang merupakan variabel komposit) tidak terdistribusi secara normal, dan karena tujuan pembentukan indeks ini adalah untuk membentuk ranking daerah maka nilai korelasi Spearman lebih tepat digunakan. Memang dalam hasil perhitungan, nilai yang menghasilkan kesimpulan yang berbeda adalah nilai korelasi transfer dan HDI: jika pada korelasi parametrik hubungannya kurang signifikan, maka pada nilai korelasi Spearman hubungannya telah signifikan. Dalam analisa masalah ini kita lebih berpegang dan mempercayai nilai korelasi yang dihasilkan Spearman mengingat sifat variabel HDI itu sendiri yang merupakan indeks. Maka kesimpulan yang dapat diambil dalam hal ini adalah bahwa pemerintah telah menaruh perhatian pada masalah kesejahteraan dan kualitas SDM di daerah

Sisi lain dari pemerataan ini tidak lain dan tidak bukan adalah masalah kemiskinan, dengan jumlah penduduk miskin sebagai indikator. Nilai korelasi yang di dapat 0.718, berarti ada hubungan positif secara signifikan. Namun juga perlu diperhatikan beberapa pendapat yang menyatakan bahwa hubungan positif tersebut dapat terjadi karena pada jumlah penduduk yang tinggi sangatlah wajar bahwa jumlah penduduk miskinnya juga tinggi, dan korelasi antara penduduk yang lebih tinggi mengindikasikan kemungkinan hubungan yang negatif antara transfer dan persentase penduduk miskin di satu daerah (uji korelasi antara transfer dan persentase penduduk miskin memang menunjukkan negatif namun tidak signifikan). Untuk menghindari perdebatan maka dilakukan uji korelasi antara transfer perkapita dengan persentase penduduk miskin yang ternyata bernilai positif dan signifikan.

Pada kenyataannya topik pemerataan menjadi satu hal yang tak dapat ditinggalkan di Indonesia karena dalam berbagai segi kehidupan memang telah terjadi ketimpangan yang cukup besar antar daerah di Indonesia. Secara singkat perlu diketahui bahwa salah satu indikator dispersi pendapatan antar daerah mencatat bahwa PDB per kapita antar daerah memiliki indeks Williamson hingga 2,43, bahkan untuk PAD nilainya mencapai 3,64. Kedua nilai ini sangat tinggi bila dibandingkan dengan berbagai negara yang umumnya memiliki nilai indeks Williamson

dibawah satu. Juga merupakan satu perhatian dalam membuat analisa ini bahwa jika menggunakan transfer sebagai indikator maka jumlahnya jauh lebih sama rata tiap daerah karena nilainya hanya berkisar di nilai 0,5 hingga 0,763¹¹.

SISI EFISIENSI

Bagian pertama yang perlu diperhatikan dalam analisa efisiensi pengadaan barang publik adalah individu pengguna fasilitas publik. Salah satu ciri dan bahkan definisi untuk fasilitas publik adalah marginal cost untuk pengguna kedua dan selanjutnya adalah nol, namun daya tampung untuk mencapai penyediaan yang maksimum adalah saat keuntungan marginalnya sama dengan biaya marginalnya. Sejalan dengan pemikiran itu, Oates mengatakan bahwa pihak yang berwenang harus menyediakan fasilitas publik sesuai dengan set individu yang dinaunginya. Nilai korelasi antara transfer dan jumlah penduduk ternyata positif-signifikan, dalam arti pemerintah memang menaruh perhatian pada pemenuhan kebutuhan fasilitas per penduduk. Dalam efisiensi ini selain dari pendapat Oates, Oslo juga mengingatkan akan jangkauan dari barang publik tersebut, artinya setiap jenis barang publik memiliki wilayah yang dapat dinaungi. Dengan keadaan yang demikian maka sangatlah wajar bila nilai transfer juga memperhatikan luas wilayah. Hasil korelasi yang didapat bernilai positif dan cukup signifikan, namun permasalahan timbul karena ada perbedaan yang cukup mencolok antara korelasi luas wilayah dan korelasi jumlah penduduk yang pada akhirnya mengalirkan dana transfer ke pulau Jawa. Hal ini sering menjadi argumen dasar atas ketidaktanggapan dan kurangperhatian pemerintah pusat terhadap Indonesia Timur yang notabene mempunyai wilayah luas dan penduduk relatif sedikit. Argumen ini ditambah lagi dengan kenyataan bahwa daerah yang luas namun berpenduduk sedikit disebabkan oleh kondisi geografi yang berat, sehingga daerah cakupan fasilitas publik menjadi lebih sempit dan ini berarti menambah lagi kebutuhan akan transfer dari pusat. Ada satu variabel lagi yang perlu diuji dalam masalah penyediaan barang publik, yaitu penyediannya atau yang menanganinya; dalam hal ini pemerintah dengan level daerah rendah dan penulis memilih kecamatan. Hasilnya ternyata menunjukkan korelasi positif yang relatif tinggi antara transfer dengan jumlah kecamatan, dan memang dalam memberikan transfer pemerintah memberikan nilai konstan yang signifikan untuk tiap daerah, untuk kesejahteraan dan kelangsungan hidup kantor pemerintahan wilayah. Yang menjadi pertanyaan justru kondisi

¹¹ Dapat dilihat dalam penelitian Alan G. Gilbert dan David E. Goodman, *Regional Income Disparities and Economic Development : A Critique*, John Wiley & Sons:1976

yang melatarbelakangi pembentukan sebuah kecamatan, apakah ia telah sesuai dengan jangkauan yang memang harus ditangani administrasinya, ataukah disesuaikan dengan jumlah penduduk yang harus dilayani? Hal tersebut menjadi penting untuk menghindari inefisiensi dari badan pemerintahan wilayah tersebut yang membawa dampak ketidakefisienan dana yang di transfer sementara daerah lain lebih membutuhkan. Di sisi lain keterkaitan yang tinggi tanpa pendefinisian yang jelas akan membuat penduduk beramai-ramai membentuk kecamatan tanpa banyak pertimbangan.

Keseluruhan pengamatan di atas masih mengandung kelemahan, yaitu bahwa korelasi yang dilakukan merupakan korelasi satu-satu sehingga tidak mengurangi pengaruh dari variabel lain pada saat yang bersamaan. Dengan kata lain, dengan menghitung korelasi saja hanya terlihat total efek dari variabel tersebut. Karena itu, untuk melengkapi analisa ini maka akan dicoba melakukan regresi pada variabel-variabel yang digunakan secara bersamaan dalam menentukan nilai transfer.

Mari kita lihat variabel apa saja yang ada. Dalam perhitungan transfer yang bersifat *Block Grants*, dimasukan nilai konstan untuk tiap Dati I dan variabel wilayah, kemudian nilai konstan untuk tiap Dati II dan variabel penduduk, ditambah lagi variabel desa dan desa tertinggal. Untuk transfer *Spesific Grants* yang dilihat adalah pendidikan, kesehatan, sarana umum seperti jalan dan fasilitas publik lainnya.

Melihat variabel-variabel tersebut, maka model ini terdiri dari konstanta sebagai nilai konstan per wilayah; variabel penduduk, luas wilayah, dan jumlah penduduk miskin sebagai perwakilan untuk kebutuhan desa tertinggal, serta jumlah kecamatan untuk proyeksi jumlah desa. Untuk *Spesific Grants* dimasukan variabel HDI untuk kebutuhan kesehatan dan pendidikan, kemudian PAD sebagai proxy untuk nilai kemampuan daerah itu. Maka modelnya adalah:

$$Sdoinpres = C_0 + \alpha_1 \text{Jumpend} + \alpha_2 \text{lwil} + \alpha_3 \text{jpmiskin} + \alpha_4 \text{Jkec} + \alpha_5 \text{HDI} + \alpha_6 \text{Padjt}$$

Sdoinpres = jumlah subsidi daerah otonom dan bantuan intruksi presiden

HDI = Human Development Indeks

Jumpend = jumlah penduduk

Jpmisk = jumlah penduduk miskin

Lwil = luas wilayah

Jkec = jumlah kecamatan

Padjt = PAD (dalam juta)

Hasilnya adalah R^2 model adalah 0,83 dan lainnya

	<i>Coefficients</i>	<i>t Stat</i>	<i>P-value</i>
Intercept	14858.21	1.079703	0.281207
Hdi	65.84026	0.327568	0.743484
jumpend	0.033031	7.908124	6.13E-14
Jpmisk	0.008262	1.148472	0.251758
Lwil	0.33473	4.41738	1.43E-05
Jkec	1938.787	9.693543	2.44E-19
Padjt	-0.18187	-1.61599	0.107226

Dari hasil regresi itu dapat disimpulkan bahwa bila pengaruh langsung yang diperhitungkan, maka perhatian terbesar dalam distribusi dana dari pusat ke daerah adalah jumlah penduduk, luas wilayah dan jumlah kecamatan (dan

dari ketiganya yang paling signifikan adalah jumlah kecamatan). Hal ini memperjelas prioritas pembiayaan dari dana alokasi khusus *Specific Grants*. Mengingat dana diberikan dengan sistem *Block Grants*, dimana penggunaan rumus yang memasukan variabel jumlah penduduk dan luas wilayah hanya 9% dari keseluruhan transfer. pemerintah memang masih sangat memperhatikan aspek administrasi yang mungkin saja tidak efisien.

B. ANALISA DAMPAK BAGI HASIL

Pada awal analisa anggaran telah dikemukakan bahwa nilai keseluruhan dari bagi hasil diestimasi hanya 5% dari keseluruhan anggaran. Namun demikian nilai tersebut menjadi sangat signifikan karena tersebar di sekitar 300 kabupaten dan kotamadya serta 26 Dati I secara tidak merata. Nilai bagi hasil ini memiliki rata-rata 23 miliar dan standar deviasi 54 miliar, jelas lebih tidak merata daripada persebaran nilai SDO dan inpres, karena koefisien variasinya bernilai 2,3 jauh lebih tinggi dari nilai koefisien variasi transfer yang hanya 0,5.

Saat ini pembagian yang diusulkan dalam UU No 25 ini pun masih banyak dirasakan kurang. Banyak daerah meminta proporsi lebih hingga 75% untuk daerah, terutama untuk daerah-daerah yang merasa menghasilkan migas. Hal tersebut harus disikapi dengan bijak karena nilai bagi hasil minyak dengan proporsi minyak yang rendah pun telah mencapai 50% dari keseluruhan bagi hasil. Selain itu penyebarannya yang sangat tidak merata dapat dilihat dari koefisien variasi penyebaran nilai tambah bruto migas yang mencapai 6,4 jauh lebih tinggi dari penyebaran PDB sebesar 1,73 (itu pun telah dinilai tidak merata oleh studi Williamson). Salah satu teknik yang dapat digunakan dalam mengatasi permasalahan ini adalah yang dilakukan oleh Jerman, yaitu transfer antar daerah-daerah itu sendiri, sesuai dengan perjanjian biregional.

Untuk lebih memperjelas kondisi yang diakibatkan oleh pembagian SDA menurut UU No25 1999, maka korelasi antar variabel:

	Bghasil	t-value
<i>hdi</i>	0.067324	1.141145
<i>sdo</i>	-0.01008	-0.17052
<i>inpres</i>	0.155838	2.66805
<i>jumpend</i>	-0.04603	-0.77922
<i>jpmisk</i>	-0.06537	-1.1079
<i>lwil</i>	0.448456	8.485172
<i>jkec</i>	0.06774	1.148222
<i>padjt</i>	-0.05207	-0.88178
<i>peng</i>	0.282035	4.971468

SISI KEADILAN DAN PEMERATAAN

H_1 : Ada hubungan yang signifikan antara nilai bagi hasil dengan PAD, pengeluaran daerah, HDI dan jumlah penduduk miskin
SISI EFISIENSI

H_1 : Ada hubungan yang signifikan antara nilai bagi hasil dengan jumlah penduduk, luas wilayah dan jumlah kecamatan

Keterangan :

- Sdo, inpres = jumlah subsidi daerah otonom dan bantuan intruksi presiden
- HDI = Human Development Indeks
- Jumpend = jumlah penduduk
- Jpmisk = jumlah penduduk miskin
- Lwil = luas wilayah
- Jkec = jumlah kecamatan
- Padjt = PAD (dalam juta)
- Peng = pengeluaran



Namun untuk kasus bagi hasil ini sangat perlu untuk melihat korelasi dari metode non parametrik Spearman karena persebaran nilai bagi hasil ini dapat diduga tidak normal. Metode Spearman menghasilkan nilai korelasi variabel sebagai berikut:

	Bghasil	t-value		
<i>rhdi</i>	0.158219	2.709852	<i>rHDI</i>	= ranking <i>Human Development Index</i>
<i>rpad</i>	-0.06031	-1.02181	<i>rpend</i>	= ranking jumlah penduduk
<i>rpend</i>	-0.01438	-0.24325	<i>rmisk</i>	= ranking jumlah penduduk miskin
<i>rmisk</i>	-0.03726	-0.63055	<i>rLwil</i>	= ranking luas wilayah
<i>rlwil</i>	0.285454	5.03705	<i>rJkec</i>	= ranking jumlah kecamatan
<i>rjkec</i>	0.052195	0.883909	<i>rPad</i>	= ranking PAD (dalam juta)

Nilai sebagian besar korelasi ini ternyata tidak signifikan untuk variabel utama yang digunakan. Hanya luas wilayah yang cukup signifikan untuk parametrik maupun non parametrik dan juga HDI yang korelasinya signifikan pada analisa nonparametrik. Pada tiga variabel yang ditambahkan di sini yaitu pengeluaran daerah (*peng*), subsidi daerah otonom (*SDO*) dan dana intruksi presiden (*inpres*) tercatat dua variabel yaitu pengeluaran dan *inpres* ternyata berkorelasi positif secara signifikan.

SISI KEADILAN DAN PEMERATAAN

Dari sisi pemerataan, terlihat adanya korelasi yang negatif namun tidak signifikan antara nilai bagi hasil dan PAD. Dari satu sisi bisa dinyatakan kemungkinan adanya kecenderungan pemerataan kepada daerah yang penerimaannya kurang namun tidak signifikan, namun di sisi lain hal ini dapat menimbulkan kecurigaan kita, mengapa nilai bagi hasil SDA ini tidak berkorelasi positif secara signifikan terhadap PAD? Artinya selama ini hasil SDA yang dieksploitasi di suatu daerah tidak memberi dampak bagi kondisi fiskal daerah itu (bahkan korelasinya negatif). Kondisi inilah yang menyebabkan rasa sakit hati di daerah penghasil SDA, terutama pemdanya.

Pada kondisi pemerataan, dari sisi kesejahteraan terdapat korelasi positif antara bagi hasil dan nilai HDI. Apakah hal ini berarti bahwa daerah yang mendapat bagi hasil sebenarnya daerah yang sejahtera? Mungkin terlalu naif untuk menjawab ya, karena adanya kenyataan bahwa pengelolaan SDA selama ini membutuhkan teknologi tinggi dan tenaga kerja berpendidikan. Jadi nilai HDI ini sangat mungkin terpengaruh oleh kehadiran para pekerja asing untuk usaha eksplorasi dan eksploitasi SDA tersebut. Namun diluar hal tersebut, adanya korelasi ini juga dapat menyebabkan dispersi yang makin tinggi antara daerah yang sejahtera dan tidak sejahtera secara agregat, karena korelasi antara nilai bagi hasil juga tidak signifikan pada jumlah penduduk miskin, bahkan korelasinya negatif walau tidak signifikan, yang berarti sedikit masyarakat miskin yang akan menerima bagi hasil tersebut.

SISI EFISIENSI

Kondisi yang paling menarik adalah melihat korelasi antara nilai inpres dan pengeluaran yang berkorelasi positif secara signifikan pada nilai bagi hasil. Aliran dana inpres bisa jadi merupakan salah satu usaha untuk meredam ketidakpuasan daerah di satu sisi, namun bisa juga merupakan usaha memenuhi infrastruktur yang dibutuhkan oleh usaha eksplorasi dan eksploitasi tersebut ataupun oleh karyawannya (hal ini didukung dengan nilai SDO yang justru berkorelasi negatif walau tidak signifikan). Hal itu pula yang menyebabkan pengeluaran daerah tersebut berkorelasi secara positif dengan signifikan pada SDA. Keadaan ini membuat pemerintah harus meninjau ulang transfer yang bersifat *Block Grants* setelah adanya sistem bagi hasil ini, karena memungkinkan daerah yang memiliki pengeluaran besar makin memperbesar pengeluarannya dan daerah yang tak mampu makin tidak kebagian apa-apa. Juga yang harus ditinjau ulang adalah pengeluaran pmda itu sendiri, serta distribusi fasilitas publik yang harusnya dapat diarahkan pada masyarakat yang

lebih membutuhkan peningkatan dan bukan semata memenuhi kebutuhan penanam modal.

Korelasi dengan jumlah penduduk yang negatif dimungkinkan karena tidak terjadinya proses aglomerasi di daerah pengelolaan SDA tersebut. Tidak berjalannya proses aglomerasi memperlihatkan bahwa proyek-proyek tersebut tidak bersifat tradisional yang padat karya, melainkan bersifat modern yang padat modal dan dampak ekonomi bagi daerah sekitar sangat kurang (apabila terjadi eksternalitas negatif yang tinggi memungkinkan terjadinya deaglomerasi). Pernyataan di atas didukung oleh korelasi positif yang signifikan antara nilai bagi hasil dengan luas wilayah. Sangat wajar memang daerah yang luas memiliki sumber daya yang lebih banyak, namun kedua faktor ini seharusnya faktor yang sangat memungkinkan untuk berkumpulnya penduduk pada daerah tersebut.

Hasil analisa pada bagian daerah untuk bagi hasil ini seharusnya membuka mata kita bahwa secara agregat per daerah bagi hasil memungkinkan adanya makin tidak meratanya pendapatan daerah-daerah di Indonesia ini. Namun dari sisi daerah itu sendiri juga dapat dilihat kesenjangan di dalam daerah dimana hasil SDA ini jatuh ke tangan pendatang yang menyebabkan ketidakpuasan sebagian besar masyarakat terutama penduduk asli.

VI. KESIMPULAN DAN SARAN

A. KESIMPULAN HASIL ANALISA

1. Implikasi terbesar dari munculnya UU No 22/1999 dan UU No 25/1999 adalah perubahan tanggung jawab atau kewenangan yang berakibat adanya perubahan besar dalam APBD, baik dalam pengeluaran maupun pemasukan. Perubahan yang besar ini terjadi baik dari segi jumlah dan juga dari sisi mata anggaran.
2. Akibat perubahan kewenangan tersebut, maka mata anggaran proyek sebagian besar akan berpindah ke APBD Dati II. Artinya 95% dari pengeluaran pembangunan harus diserahkan pengelolaannya kepada daerah.
3. Dana yang akan harus diberikan ke daerah berubah dari yang sebelumnya sebesar 12,445% dari total anggaran (yang terdiri dari SDO 6,583% dan anggaran yang didaerahkan 5,861%) akan menjadi sekitar 36,489%; sedangkan total penerimaan yang akan dipindahkan ke daerah adalah sekitar 22% dari anggaran.

SISI KEADILAN DAN PEMERATAAN

4. Selama ini secara langsung atau tidak langsung daerah yang memiliki pendapatan yang lebih baik mendapatkan transfer yang lebih besar,

namun begitu daerah tersebut juga memiliki pengeluaran yang lebih besar pula.

5. Pemerintah telah menaruh perhatian pada masalah kesejahteraan dan kualitas sumber daya manusia di daerah. Sisi lain dari pemerataan ini tidak lain dan tidak bukan adalah masalah kemiskinan yang ternyata berhubungan positif secara signifikan.
6. Selama ini hasil SDA yang dieksploitasi di suatu daerah tidak memberi dampak terhadap kondisi fiskal daerah itu (bahkan korelasinya negatif). Kondisi inilah yang memungkinkan terjadinya rasa sakit hati di daerah penghasil SDA, terutama pmdanya.
7. Ada kemungkinan daerah yang mendapatkan bagi hasil sebenarnya daerah yang sudah sejahtera, namun sangat dimungkinkan bahwa nilai sejahtera ini dipengaruhi oleh para pekerja di lokasi tersebut yang membutuhkan *skilled labour*.

SISI EFISIENSI

8. Perhatian terbesar dalam distribusi dana dari pusat ke daerah adalah jumlah penduduk, luas wilayah dan jumlah kecamatan (dan dari ketiganya yang paling signifikan adalah jumlah kecamatan).
9. Aliran dana inpres bisa jadi merupakan salah satu usaha untuk meredam ketidakpuasan daerah di satu sisi, namun bisa juga sebenarnya merupakan usaha memenuhi infrastruktur yang dibutuhkan oleh usaha eksplorasi dan eksploitasi tersebut ataupun oleh karyawannya.
10. Tidak terjadi proses aglomerasi di daerah pengelolaan SDA tersebut. Tidak berjalannya proses aglomerasi memperlihatkan bahwa proyek-proyek tersebut tidak bersifat tradisional yang padat karya, melainkan bersifat modern yang padat modal dan dampak ekonomi bagi daerah sekitar sangat kurang (apabila terjadi eksternalitas negatif yang tinggi memungkinkan terjadinya deaglomerasi).

B. SARAN-SARAN

1. Perubahan anggaran yang sangat besar telah ditemui dalam analisa ini baik dalam mata anggarannya maupun jumlah anggarannya, berkenaan dengan pemindahan kewenangan daerah dan hal ini akan berlaku mulai tahun anggaran 2001/2002. Karena itu sebaiknya sejak tahun anggaran ini (2000/2001), pemerintah telah mulai memindahkan mata anggaran tersebut ke dalam anggaran daerah walaupun masih ditanggung pusat.
2. Khusus untuk pemindahan anggaran proyek ke daerah, mulai saat ini pemerintah pusat harus telah memperjelas aliran pinjaman proyek ke daerah sehingga jelas posisi daerah dalam pinjaman proyek ini dan juga pada tahap pinjaman program berikutnya. Hal ini juga berkenaan

dengan kebebasan daerah melakukan pinjaman luar negeri yang menyangkut stabilitas mata uang dan juga memperjelas apakah ada kebocoran dalam aliran hutang ke daerah.

3. Dana yang lebih besar ke daerah pada masa yang akan datang diikuti oleh bentuknya yang semula sebagian besar berupa *Spesific Grants* menjadi *Block Grants* sehingga pengawasannya perlu ditangani. BPK sebaiknya mulai menjajaki tender untuk melakukan audit pada pemda secara independen.
4. Besarnya korelasi antara dana yang mengalir dengan kantor administrasi pemerintah memungkinkan adanya penumpukan pegawai di daerah-daerah yang pendapatannya lebih baik dan juga mendapat transfer lebih besar. Secara ekonomi sebaiknya pemerintah mulai mengurangi birokrasi dan mengurangi pegawai administratifnya. Dalam hal ini timbul masalah karena keadaan ini telah terjadi, dan yang paling memungkinkan adalah tidak menerima pegawai baru dan memberi pelatihan untuk kegiatan usaha dan kegiatan lain yang non kantor.
5. Hasil analisa menunjukkan kecenderungan timbulnya dua macam kecemburuan pada daerah dengan sumber daya yang melimpah, yaitu dari sisi pmdanya dan dari sisi penduduk aslinya. Sehubungan dengan hal itu maka harus diadakan kegiatan rutin yang menunjukkan manfaat keberadaan para pendatang di daerah tersebut, seperti pelatihan keterampilan, pelatihan guru atau yang semacamnya. Permasalahan lainnya yang juga harus segera diatasi juga berhubungan dengan sistem bagi hasil yang akan berlaku kemudian, yaitu harus segera dibentuk dewan perwakilan daerah untuk masalah transfer antar pemerintahan. Dewan ini bertugas untuk menegosiasikan besarnya dana yang dibutuhkan dari masing-masing daerah yang memungkinkan adanya hubungan bilateral khusus antar daerah bila otonomi luas diberlakukan.

DAFTAR PUSTAKA

- Biro Pusat Statistik, *Statistik Indonesia 1998*, (Jakarta:1998)
Dajan, Anto. *Pengantar Metode Statistik Jilid II*, Jakarta LP3ES, 1986
Duobinis, Stanley F. , "An Econometric Model of The Chicago Standard Metropolitan Statistical Area", *Journal of Regional Science*, Vol. 21 No 3, 1981
Fukasaku, Kiichiro. "Fiscal Decentralisation and Macroeconomic Governance: Asian Prespective", *Fiscal Decentralisation in Emerging Economies: Governance Issues*, Fukasaku, Kiichiro Ed. (OECD, 1999)

- Giarratani, Frank dan Soeroso , "A Neoclassical Model of Regional Growth in Indonesia", *Journal of Regional Science*, Vol. 25 No 3, 1985
- Gilbert, Alan G. dan David E. Goodman, *Regional Income Disparities and Economic Development : A Critique*, John Wiley & Sons:1976
- Gujarati, Damodar. *Basic Econometrics*, Mc Graw-Hill, Inc. 1978
- Hoessein, Bhenyamin. *Reformasi Pemerintahan Daerah Sebagai Upaya Pengembangan Otonomi Dati II Dalam Rangka Mengaktualisasikan UUD 1945 dan Era Globalisasi*, makalah dalam Simposium "Kepedulian Universitas Indonesia terhadap Tatanan Masa Depan Indonesia", UI Depok, 30-31 Maret 1998
- Ma, Jun. *Intergovernmental Fiscal Transfer: A Comparison of Nine Countries*, Makalah untuk Macroeconomic Management and Policy Division, Economic Development Institute, The World Bank, May 1997
- Oates, Wallace."Public Finance with Several Level of Government: Theories and Reflection" dalam Remy Prud'honme, ed. *Public Finance with Several Levels of Government*. The Hague: Foundation Journal Public Finance Press 1991.
- Olson, Mancur. "The Principle of Fiscal Equivalence: The Division of Responsibilities among Different Levels of Government Structure", *American Economic Review* 59(2) 1969
- Shah, Anwar. *The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies*, (World Bank , 1995)