

**ANALISIS KETIMPANGAN FISKAL VERTIKAL  
KABUPATEN DAN KOTA DI JAWA TENGAH  
SEBELUM DAN SESUDAH OTONOMI**



**Tesis**

Untuk memenuhi sebagian persyaratan  
Mencapai derajat sarjana S-2

Program Studi  
Magister Ilmu Ekonomi dan Studi Pembangunan

Sulistyowati  
C4B000129

**PROGRAM PASCASARJANA  
UNIVERSITAS DIPONEGORO  
SEMARANG**

**Oktober  
2006**

**TESIS**  
**ANALISIS KETIMPANGAN FISKAL VERTIKAL**  
**KABUPATEN DAN KOTA DI JAWA TENGAH**  
**SEBELUM DAN SESUDAH OTONOMI**

Disusun Oleh :  
Sulistyowati  
C4B000129

Telah dipertahankan di depan Dewan Penguji  
pada tanggal  
dan dinyatakan telah memenuhi syarat untuk diterima

Susunan Dewan Penguji

Pembimbing Utama

Anggota Penguji

**Dr. FX. Sugiyanto, MS**

**Dr. Dwi Setia Poerwono MSc**

Pembimbing Pendamping

**Dr. H. Purbaya Budi Santosa MS**

**Drs. Bagio Mudakir**

**Drs. Nugroho SBM. MT.**

Telah dinyatakan lulus Program Studi  
Magister Ilmu Ekonomi dan Studi Pembangunan  
Tanggal ( ..... )  
Ketua Program Studi

**Dr. Dwi Setia Poerwono MSc**

## **PERNYATAAN**

Dengan ini saya menyatakan bahwa tesis ini adalah hasil pekerjaan saya sendiri dan di dalamnya tidak terdapat karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar kesarjanaan di suatu perguruan tinggi dan lembaga pendidikan lainnya. Pengetahuan yang diperoleh dari hasil penerbitan maupun yang belum/ tidak diterbitkan, sumbernya dijelaskan di dalam tulisan dan daftar pustaka.

Semarang, Oktober 2006

Sulistyowati

## **ABSTRACT**

Transfer of fund from central government has been the most dominant source of revenue for local government in many developing countries, including Indonesia.

Among the reasons of the important position of the transfer is for ensuring the achievement of standard public service provision and for reducing gaps among local governments. The transfer has been positioned as a supplement for oiling governmental and developmental process in sub-national entities.

Fiscal gap among local governments emerged due to the limitation of natural resources at various level of governments.

Subsidy from the government includes two forms : general allocation fund (block grant) and special allocation fund (specific grant). This has been taken place before and after the implementation of regional autonomy. This shows that local dependency upon central government still remains high, as the fiscal gap continues.

## ABSTRAKSI

Transfer dan adari Pemerintah Pusat merupakan sumber penerimaan yang amat dominan bagi Pemerintah Daerah di banyak Negara berkembang termasuk Indonesia.

Salah satu alasan utama betapa pentingnya peran transfer dana adalah untuk menjamin tercapainya standar pelayanan publik minimum dan untuk mengurangi kesenjangan antar daerah. Sifat dari transfer dana adalah suplemen bagi pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan di daerah.

Adanya kesenjangan fiskal antar pusat dan daerah disebabkan oleh keterbatasan sumber daya dimasing level pemerintah

Bantuan dari pemerintah meliputi 2 bentuk yakni bantuan umum atau blok (*block grant*) dan bantuan khusus (*specipic grant*). Hal ini berlaku sejak sebelum otonomi hingga setelah otonomi , hanya saja dengan nama yang berbeda. Kenyataan ini mewujudkan bahwa tingkat ketergantungan daerah terhadap pemerintah masih tetap tinggi, sehingga kesenjangan fiskal tetap berlanjut.

## KATA PENGANTAR

Segala puji bagi Allah SWT , hanya karena rahmat taufiq dan hidayah-Nya, penyusunan Tesis ini akhirnya selesai. Tesis dengan Judul Analisis Ketimpangan Fiskal Vertikal Kabupaten dan Kota di Jawa Tengah Sebelum dan Sesudah Otonomi , disusun sebagai salah satu syarat guna menyelesaikan tugas akhir pada Program Studi Magister Ilmu Ekonomi dan Studi Pembangunan Universitas Diponegoro Semarang.

Keberhasilan penulis dalam menyelesaikan Tesis ini tidak terlepas dari bantuan dan dorongan berbagai pihak. Untuk itu pada kesempatan ini ijin penulis menyampaikan rasa terima kasih dan penghargaan yang setulus-tulusnya kepada yang terhormat :

1. Dr. FX. Sugiyanto,MS dan Drs. Bagio Mudakir, MT selalu pembimbing utama dan pembimbing yang dengan penuh kesabaran dan selalu mensupport serta memberi semangat , arahan kepada penulis dalam penulisan Tesis ini.
2. Dr. Dwisetia Poerwono, M.Sc , Dr. H. Purbayu Budi Santosa, MS. Dan Drs. Nugroho SBM,MT selaku ketua program, pengelola MIESP sekaligus penguji yang penuh kesabaran membantu penulis dalam setiap kesulitan dalam penulisan Tesis ini.
3. Para Dosen dan Karyawan Program Studi MIESP Universitas Diponegoro yang telah membantu kelancaran penyelesaian studi di Program MIESP.
4. Staf Perpustakaan Fakultas Ekonomi Undip dan Karyawan BPS Jawa Tengah yang membantu penulis memperoleh bahan bacaan dan data yang dibutuhkan.
5. Enni Kadarwati, SPd, yang selalu membantu dengan mengorbankan waktu dan penuh kesabaran hingga Tesis ini terselesaikan .
6. Bapak Soekarno dan Ibu Setyatun, kedua orangtuaku yang dengan penuh kasih sayang memberi bantuan spiritual.
7. Suami tercinta, Drs. H.M.Supangat ,MM , atas pengertian, kesabaran dan motivasinya serta memahami kemalasan penulis.

8. Anak – anak tersayang, Bimo, Daniek dan renny yang kadang kurang mendapat perhatian dari bunda
9. Pihak – pihak lain yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu.

Akhirnya penulis menyadari karena keterbatasan , Tesis ini masih banyak kekurangan dan jauh dari sempurna. Maka dari itu segala kritik dan saran akan penulis terima dengan hati terbuka.

Harapan penulis, meskipun kecil tulisan ini dapat bermanfaat bagi pihak – pihak yang memerlukannya.

Semarang, Oktober 2006

Penulis

## DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL .....	i
HALAMAN PENGESAHAN .....	ii
HALAMAN PERNYATAAN .....	iii
ABSTRACT .....	iv
ABSTRAKSI .....	v
KATA PENGANTAR .....	vi
DAFTAR ISI .....	viii
DAFTAR TABEL .....	ix
DAFTAR GAMBAR .....	x
DAFTAR LAMPIRAN .....	xi
BAB I. PENDAHULUAN .....	1
1.1. Latar Belakang .....	1
1.2. Perumusan Masalah .....	13
1.3. Tujuan dan Manfaat Penelitian .....	14
1.3.1. Tujuan Penelitian .....	14
1.3.2. Manfaat Penelitian .....	15
BAB II. TELAHAH PUSTAKA DAN KERANGKA PEMIKIRAN TEORITIS	16
2.1. Telaah Pustaka .....	16
2.1.1. Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah .....	16
2.1.2. Beberapa Pendekatan Hubungan Keuangan Pemerintahan Pusat dan Daerah .....	18



2.3.	Isu dan Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah .....	29
2.3.1.	Keseimbangan Vertikal Antara Pusat dan Daerah .....	29
2.3.2.	Keseimbangan Horizontal Antar Daerah .....	32
2.4.	Jenis-Jenis Bantuan .....	33
2.4.1.	Alokasi Khusus atau Serbaguna .....	37
2.4.2.	Bantuan Pengimbang (Matching Grant) .....	40
2.5.	Bantuan Pemerintahan Pusat .....	43
2.6.	Ketimpangan Fiskal .....	47
2.7.	Teori Ketimpangan Fiskal Vertikal .....	47
2.8.	Variabel-Variabel Yang Berpengaruh Terhadap Ketimpangan Fiskal Vertikal .....	50
2.9.	Penelitian Terdahulu .....	52
2.10.	Kerangka Pemikiran .....	53
BAB III. METODE PENELITIAN .....		56
3.1.	Definisi Operasional Variabel .....	56
3.2.	Jenis dan Sumber Data .....	57
3.3.	Metode Pengumpulan Data .....	59
3.4.	Teknik Analisis .....	59
3.5.	Lokasi dan Waktu Penelitian .....	61
BAB IV. GAMBARAN UMUM OBYEK PENELITIAN .....		62
4.1.	Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota se- Jawa Tengah .....	62

4.2. Rasio PAD dan SDO Terhadap TPD (Total Penerimaan Daerah) Periode Sebelum Otonomi Daerah Tahun 1997/1999 ...	64
4.3. Rasio PAD dan DAU Terhadap TPD Periode Sesudah Otonomi Daerah Tahun 2001-2003 .....	69
<b>BAB V. ANALISA KETIMPANGAN FISKAL VERTIKAL ATAS DASAR DEVIASI DAN KOEFISIEN FISKAL KABUPATEN/ KOTA DI JATENG TAHUN ANGGARAN 1997/1998 – 2003 .....</b>	
5.1. Perhitungan Ketimpangan Fiskal Vertikal .....	76
5.1.1. Ketimpangan Fiskal Vertikal Atas Dasar Standar Deviasi .....	77
5.1.2. Ketimpangan Fiskal Vertikal Atas Dasar Rumus KF (Koefisien Ketimpangan Fiskal) .....	81
5.1.3. Pengaruh Formula DAU .....	84
5.2. Faktor Yang Mempengaruhi Ketimpangan Fiskal (Fiskal Gap) .	92
<b>BAB VI. PENUTUP .....</b>	<b>95</b>
6.1. Simpulan .....	95
6.2. Limitasi dan Saran .....	96
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>98</b>
<b>BIODATA .....</b>	

## DAFTAR TABEL

Tabel 1.1. Sumbangan PAD Terhadap Total Pendapatan Daerah di 24 Propinsi.....	10
Tabel 1.2. Persentase PAD Terhadap TPD (Total Penerimaan Daerah) di Jawa Tengah Tahun Anggaran 1997 s/d 1999 .....	11
Tabel 1.3. Persentase PAD Terhadap TPD (Total Penerimaan Daerah) di Jawa Tengah Tahun Anggaran 2001 s/d 2003 .....	12
Tabel 4.1. Realisasi Penerimaan Daerah Kabupaten dan Kota se Jateng Tahun 1997/1998 – 1999/2000 .....	63
Tabel 4.3. Persentase PAD Terhadap TPD (Total Penerimaan Daerah) di Jawa Tengah Tahun Anggaran 1997 s/d 1999 .....	66
Tabel 4.4. Persentase Besarnya SDO dan Bantuan Pembangunan Terhadap Total Penerimaan Daerah di Jawa Tengah Tahun Anggaran 1997 s/d 1999 .....	67
Tabel 4.5. Persentase PAD Terhadap TPD (Total Penerimaan Daerah) di Jawa Tengah Tahun anggaran 2001 s/d 2003 .....	71
Tabel 4.6. Persentase Besarnya DAU dan Total Penerimaan Daerah di Jawa Tengah Tahun Anggaran 2001 s/d 2003. ....	72
Tabel 5.1. Kelompok Kabupaten dengan Ketimpangan Fiskal di bawah Rata-rata dan di atas Rata-rata atas dasar Standar Deviasi untuk SDO dan Sumbangan Pembangunan Tahun 1997 – 1999 .....	78
Tabel 5.2. Kelompok Kota dengan Ketimpangan Fiskal Di bawah Rata-rata dan Di atas Rata-rata Atas Dasar Standar Deviasi SDO	

dan Sumbangan Pembangunan Tahun 1997 – 1999 .....	79
Tabel 5.3. Kelompok Kabupaten dengan Ketimpangan Fiskal Di bawah Rata-rata dan Di atas Rata-rata Atas Dasar Standar Deviasi DAU Tahun 2001 – 2003 .....	80
Tabel 5.4. Kelompok Kota dengan Ketimpangan Fiskal Di bawah Rata-rata Dan Di atas Rata-rata Atas Dasar Standar Deviasi DAU Tahun 2001 – 2003 .....	81
Tabel 5.5. Kelompok Kabupaten Dengan Ketimpangan Fiskal Rendah, Relatif dan Tinggi Atas Dasar Koefisien Ketimpangan Fiskal Tahun 1997 – 2003 .....	83
Tabel 5.6. Kelompok Kabupaten Dengan Ketimpangan Fiskal Rendah Relatif dan Tinggi Atas Dasar Koefisien Ketimpangan Fiskal 1997-2003 .....	84

## DAFTAR GAMBAR

Gambar 5.1 Proses DAU Tahun2001 .....	86
Gambar 5.2 Proses Penetapan Bobot Daerah Model Dasar .....	87

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang**

Transfer dana dari Pemerintah Pusat merupakan sumber penerimaan yang amat dominan bagi Pemerintah Daerah di banyak Negara berkembang termasuk di Indonesia. Sumber ini (transfer dana) membiayai sekitar 72 % pengeluaran Provinsi dan 86% pengeluaran Kabupaten/Kota pada dekade 1990-an di Indonesia (Simanjuntak R.A., 2002)

Salah satu alasan utama betapa pentingnya peran dana transfer dari Pusat untuk Pemerintah Daerah adalah untuk menjaga / menjamin tercapainya standar pelayanan publik minimum di seluruh negeri. Peran pemerintah Pusat untuk mengurangi kesenjangan antar Daerah. Dalam hal ini diperlukan karena kondisi keuangan dan ekonomi daerah-daerah di banyak Negara cenderung tidak merata.

Sistem transfer yang dipakai di Indonesia merupakan hasil evolusi dalam kurun waktu lebih dari 50 (lima puluh) tahun sejak tahun 1945. Sistem transfer ini mempunyai arti yang sangat penting, karena pengeluaran Pemerintah Daerah sebagian besar, sekitar dua pertiganya, dibiayai dari transfer yang diberikan oleh Pemerintah Pusat (Mahi Raksaka,2002).

Secara umum, terdapat tiga jenis transfer di Indonesia, yaitu Subsidi (bertujuan untuk mencukupi kebutuhan rutin terutama gaji); Bantuan (bertujuan untuk memberikan bantuan pembangunan, baik yang bersifat umum maupun

khusus); dan DIP (Daftar Isian Proyek). Kedua jenis pertama dapat dikategorikan sebagai bantuan antar tingkat pemerintahan (*intergovernmental grants*) sebab menjadi bagian dari anggaran pemerintah daerah. Sementara DIP diklasifikasikan sebagai “*inkind allocation*”, artinya merupakan dana sebagai perwujudan mekanisme pelaksanaan azas dekonsetrasi. Dana ini termasuk dalam pengeluaran sektoral yang dialokasikan dari pusat (APBN) untuk membiayai proyek-proyek / pengeluaran pembangunan di daerah-daerah. Walaupun dana mengalir ke Daerah, namun tidak termasuk ke dalam anggaran Pemerintah Daerah.

Sebelum terbentuknya Undang-undang Nomor 32 Tahun 1956 tentang Perimbangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, sistem subsidi yang dipakai adalah system “*sluit post*”, yakni suatu bentuk subsidi yang memberikan tunjangan sebesar selisih antara besarnya rencana pengeluaran dan rencana penerimaan yang diajukan oleh Daerah kepada Pemerintah Pusat. Sistem seperti inilah yang dinamakan sistem “*sluit post*” murni. Artinya Daerah diberi subsidi sebesar selisih antara besarnya rencana pengeluaran dan rencana penerimaan yang diajukan oleh Daerah kepada Pusat. Namun dalam prakteknya sejak awal kemerdekaan (1945) hingga tahun 1956, sebetulnya yang dilaksanakan bukanlah system “*sluit post*” murni. Pemberian subsidi kepada Daerah sangat tergantung kepada kebijaksanaan se pihak yaitu Pemerintah Pusat. Hal yang demikian cukup menyulitkan Daerah dalam menyusun APBD, karena Daerah tidak dapat mengetahui kepastian mengenai besarnya subsidi yang akan diberikan Pusat kepada Daerah.

Pada tahun 1956 keluarlah Undang-undang Nomor 32 Tahun 1956 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan daerah, terjadilah perubahan pola hubungan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Terdapat 3 (tiga) hal utama yang secara konseptual berkaitan adanya pola hubungan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, yaitu :

- a. Penyerahan sumber Pendapatan Negara kepada Daerah;
- b. Pemberian bagian tertentu dari penerimaan berbagai pajak Negara kepada Daerah;
- c. Memberikan ganjaran, subsidi dan tunjangan kepada Daerah.

Khusus tentang pola pembagian pajak Negara kepada Daerah ternyata sangat sulit diimplementasikan. Bahkan berdasarkan catatan sejarah yang ada kebijakan ini tidak pernah diimplementasikan sama sekali hingga dicabutnya Undang-undang Nomor 32 Tahun 1956 dan digantikan oleh Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 dan telah diganti lagi dengan Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004. Untuk mengatasi hal tersebut maka sejak tahun 1958 hingga tahun 1964 setiap tahun dikeluarkan Peraturan Pemerintah yang mengatur besarnya persentase pembagian pajak negara. ( Suganda , 1981)

Sejak tahun 1965, seiring dengan perubahan dalam dunia politik di Indonesia, terdapat perubahan pola pembagian pajak negara kepada Daerah. Kebijakan pemberian subsidi kepada Daerah (melalui Menteri Dalam Negeri) disebut sebagai Subsidi Perimbangan Keuangan yang dikenal juga sebagai Subsidi Daerah Otonom (SDO). Subsidi kepada Daerah ini mendasarkan



kepada perhitungan besarnya jumlah pengeluaran untuk gaji pegawai Daerah otonom.

Namun kenyataan di Indonesia, terdapat berbagai jenis transfer yang sebenarnya tidak berdasarkan kepada suatu dasar hukum yang jelas. Adanya jenis transfer semacam ini lebih didominasi oleh kepentingan-kepentingan yang sifatnya politis. Selain itu berbagai macam transfer tersebut diatur dalam berbagai jenis peraturan, baik yang berupa Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden (Keppres) maupun dalam bentuk Instruksi Presiden (Inpres), yang tersebar dan tidak terpola dengan jelas. (Anne Both, 1989)

Peraturan Pemerintah sebagaimana dimaksud misalnya PP No.12 Tahun 1958 tentang Penerapan Prosentase Dari Beberapa Penerimaan Negara untuk Daerah. Peraturan Pemerintahan lain yang mengatur tentang hal yang sama adalah PP No. 14 Tahun 1959 dan PP No. 20 Tahun 1960; PP No. 3 Tahun 1957 tentang Penyerahan Pajak Negara Kepada Daerah, PP No. 4 Tahun 1957 tentang Pemberian Ganjaran, Subsidi dan Sumbangan Kepada Daerah.

Subsidi Daerah Otonom (SDO) bertujuan untuk mendukung anggaran rutin pemerintah daerah guna membantu menciptakan perimbangan keuangan antar tingkat pemerintahan. Sebagian besar dana SDO digunakan untuk membiayai gaji pegawai pemerintah di Daerah (sekitar 95 % dari total SDO). Sebagian kecil lainnya digunakan untuk keperluan selain pegawai, yaitu subsidi bagi pengeluaran rutin di bidang pendidikan dasar (SBP-SDN), ganjaran bagi pegawai pedesaan (TPAPD), subsidi untuk penyelenggaraan Rumah Sakit di

Daerah (SBBO-RSUD), dan subsidi untuk pembiayaan pelatihan pegawai pemerintah.

Dua pertiga dari total SDO diberikan kepada pemerintahan tingkat Provinsi (Dati I), sepertiga sisanya menjadi milik pemerintahan tingkat Kabupaten / Kotamadya (Dati II). Hal ini disebabkan karena sebagian besar gaji pegawai pemerintah di daerah dibayar melalui anggaran tingkat provinsi, termasuk seluruh gaji guru Sekolah Dasar. Jumlah total SDO untuk belanja pegawai (Subsidi Perimbangan Keuangan) ditentukan setiap tahun berdasarkan nilai upah dan gaji actual pegawai pemerintah dari seluruh tingkatan dan eselon. Skala gaji yang dibayar melalui SDO ditetapkan oleh pemerintah pusat berdasarkan struktur gaji terpadu yang bersifat seragam dan tidak memperhitungkan perbedaan kemampuan financial daerah dalam membiayai pegawainya. Adapun pegawai yang dibiayai dengan dana SDO adalah *Pegawai Daerah Otonom*, yaitu pegawai yang secara langsung bekerja bagi pemerintah daerah setempat dan *Pegawai yang diperbantukan*, yaitu pegawai pusat yang diperbantukan ke Daerah (Panggabean, 1997).

Subsidi Daerah Otonom ini termasuk dalam kategori transfer pusat yang bersifat khusus, karena Daerah tidak memiliki kewenangan dalam menetapkan penggunaan SDO. Penggunaan dana transfer tersebut sudah ditetapkan oleh Pemerintah. Sifat SDO sebagai alokasi yang bersifat khusus makin nyata lagi, mengingat bahwa struktur gaji dan alokasi jumlah yang ditempatkan di daerah ditentukan sepenuhnya oleh pusat.

Pada tahun 1999, keluarlah sebuah Undang-undang yang menghapuskan transfer utama dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah yang selama ini dilakukan melalui SDO yaitu UU Nomor 25 Tahun 1999. Jenis transfer yang secara teoritis merupakan bantuan yang bersifat khusus tersebut digantikan oleh jenis transfer yang bersifat umum yakni Dana Alokasi Umum (DAU). Untuk DAU jumlahnya ditetapkan sekurang-kurangnya 25% (dua puluh lima persen) dari penerimaan dalam negeri yang ditetapkan dalam APBN. Selanjutnya, 10% (sepuluh persen) dari dana tersebut akan diberikan kepada pemerintah provinsi dan sisanya 90% (sembilan puluh persen) akan diberikan kepada pemerintah kabupaten dan kota.

Tujuan pengalokasian DAU ini selain dalam kerangka otonomi pemerintahan di tingkat daerah, juga terdapat tujuan lain yakni dalam kerangka pemerataan kemampuan penyediaan pelayanan public di antara pemerintah daerah di Indonesia. Selain itu DAU juga dimaksudkan untuk memperbaiki pemerataan perimbangan keuangan yang ditimbulkan oleh bagi hasil sumber daya alam tersebut, dimana DAU dialokasikan kepada daerah berdasarkan potensi ekonomi dan kebutuhan belanja daerah masing-masing. Jadi daerah yang potensinya besar namun kebutuhannya relatif kecil akan memperoleh alokasi yang sedikit. Sebaliknya, daerah yang potensinya kecil, namun kebutuhannya besar akan memperoleh alokasi DAU besar. Secara implisit, pernyataan tersebut menegaskan fungsi DAU sebagai faktor pemerataan kapasitas fiskal. Dengan kata lain, daerah-daerah yang mempunyai kapasitas fiskal cukup besar sewajarnya menerima DAU yang relatif lebih sedikit

dibandingkan daerah-daerah yang kapasitasnya terbatas, apabila kebutuhan daerah-daerah tersebut tidak terlalu berbeda satu sama lain.

Adanya DAU berarti memberikan kepastian bagi daerah dalam memperoleh sumber-sumber pembiayaan untuk membiayai kebutuhan yang menjadi tanggungjawabnya. Kebutuhan DAU suatu daerah ditentukan dengan menggunakan konsep *fiscal gap*, dimana kebutuhan DAU suatu daerah ditentukan atas kebutuhan daerah (*fiscal needs*) dengan potensi daerah (*fiscal capacity*).

Dana Alokasi Umum ini merupakan seluruh alokasi umum untuk Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota. Adanya kenaikan DAU akan sejalan dengan penyerahan dan pengalihan kewenangan pemerintah dan pengalihan kewenangan Pemerintah Pusat kepada Daerah dalam rangka Desentralisasi Dalam hal terjadi perubahan kewenangan di antara Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota, persentase DAU untuk Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten /Kota disesuaikan dengan perubahan tersebut, yang ditetapkan dalam APBN. Adapun hasil perhitungan DAU untuk masing-masing Daerah ditetapkan dengan Keputusan Presiden (Keppres) berdasarkan usulan DPOD (Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah ). Dimana usulan DPOD dilakukan setelah mempertimbangkan factor penyeimbang. Faktor penyeimbang adalah suatu mekanisme untuk menghindari kemungkinan penurunan kemampuan Daerah dalam pembiayaan beban pengeluaran yang akan menjadi tanggungjawab Daerah.

Meskipun terjadi perubahan istilah dari subsidi Daerah otonom (berlaku s/d tahun 1999) menjadi Dana Rutin Daerah (khusus untuk tahun 2000) dan berubah lagi menjadi Dana Alokasi Umum (DAU) semenjak tahun 2001, namun yang pasti bahwa paling tidak besarnya DAU sama dengan besarnya bantuan SDO yang pernah diterima daerah sebelumnya.

Keragaman potensi dan kondisi masing-masing daerah melahirkan adanya variasi di dalam kebijakan desentralisasi fiskal tidak cukup hanya sistem transfer fiskal. Desentralisasi fiskal juga dapat diterapkan melalui penyusunan formula untuk menilai bobot dan kebutuhan suatu daerah. Dana Alokasi Umum (DAU) merupakan salah satu bentuk dari kebijakan desentralisasi fiskal dengan memakai formula.

Tujuan dari penggunaan formula adalah untuk memberikan gambaran yang jelas dan benar tentang keadaan riil suatu daerah, sehingga akan dapat diketahui apa saja kebutuhan masyarakat di suatu daerah dan berapa jumlah dana yang memadai guna memenuhi keperluan masyarakat. Jangan sampai terjadi dana yang ditransfer ternyata tidak bermanfaat bagi masyarakat padahal daerah lain sangat membutuhkan dana tersebut dalam rangka memenuhi kebutuhan masyarakat. Oleh sebab itu, tujuan DAU selain untuk mendukung sumber penerimaan daerah, juga sebagai pemerataan kemampuan keuangan pemula.

Esensi dari kebijakan desentralisasi fiskal adalah tercapainya suatu keseimbangan (perimbangan) keuangan antara pemerintah pusat dan daerah dalam bentuk dana perimbangan. Dalam pelaksanaan desentralisasi, pemerintah

daerah tentu tidak hanya bergantung kepada transfer dana dari pusat melalui dana perimbangan. Di era otonomi, daerah mempunyai kesempatan atau keleluasaan (*discretionary*) untuk menggali sumber-sumber pendapatan sendiri.

Jadi ketika otonomi mulai digulirkan muncul sebuah harapan yaitu daerah menjadi semakin mandiri di dalam pelaksanaan pemerintahan maupun perimbangan daerahnya masing-masing. Hal ini dikarenakan daerah diberi kebebasan untuk mengelola/mengurus dan mengatur daerahnya sendiri. Sendiri itu sesuai azas *Money follow function* daerah juga diberi sumber-sumber pembiayaan dimana kewenangan tersebut sebelumnya berada dipusat pada era ORBA. Salah satu untuk mengukur tingkat kemandirian daerah dimanifestasikan melalui PAD yang besar dan kuat. Sementara DAU dan berbagai bentuk transfer dari Pemerintah Pusat sebaiknya hanya bersifat suplemen bagi pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan di daerah. Namun tujuan tersebut tampaknya belum menunjukkan tanda-tanda arah itu. Bahkan yang terjadi dewasa ini justru sebaliknya yaitu daerah makin bergantung terhadap alokasi transfer dari Pemerintah Pusat terutama DAU. Sebuah penelitian bahkan menunjukkan suatu fakta yang sangat memprihatinkan yaitu hampir di semua daerah di Indonesia rasio DAU terhadap Total Pendapatan daerah melebihi angka 50% seperti yang terlihat pada Tabel 1 (untuk tingkat propinsi). Adapun untuk tingkat Propinsi Jateng dapat dilihat Tabel 2.

Tabel 1.1  
Sumbangan PAD terhadap Total Pendapatan Daerah di 24 Propinsi

No	Daerah	Propinsi PAD terhadap Total Pendapatan				
		1998	1999	2000	2001	2002
1	Propinsi NAD	0.26	0.13	0.12	0.09	0.04
2	Propinsi Sumut	0.35	0.36	0.42	0.40	0.45
3	Propinsi Sumbar	0.27	0.25	0.25	0.30	0.36
4	Propinsi Riau	0.27	0.24	0.26	0.19	0.18
5	Propinsi Jambi	0.17	0.20	0.24	0.29	0.29
6	Propinsi Sumatra Selatan	0.19	0.24	0.30	0.28	0.31
7	Propinsi Bengkulu	0.15	0.14	0.14	0.16	0.13
8	Propinsi Lampung	0.28	0.26	0.23	0.33	0.31
9	Propinsi DKI Jakarta	0.57	0.60	0.65	0.68	0.66
10	Propinsi Jawa Barat	0.43	0.42	0.50	0.53	0.53
11	Propinsi Jawa Tengah	0.38	0.36	0.34	0.43	0.44
12	Propinsi Jawa Timur	0.51	0.56	0.56	0.50	0.37
13	Propinsi Kalbar	0.21	0.21	0.27	0.21	0.48
14	Propinsi Kalteng	0.07	0.07	0.09	0.07	0.3
15	Propinsi Kalsel	0.07	0.07	0.07	0.27	0.15
16	Propinsi Kaltim	0.19	0.19	0.23	0.09	0.34
17	Propinsi Sulawesi Utara	0.18	0.14	0.17	0.28	0.16
18	Propinsi Sulawesi Tengah	0.20	0.16	0.13	0.11	0.17
19	Propinsi Sulawesi Selatan	0.16	0.18	0.18	0.24	0.21
20	Propinsi Sulawesi Tenggara	0.26	0.27	0.20	0.24	0.37
21	Propinsi Bali	0.49	0.68	0.54	0.14	0.12
22	Propinsi NTB	0.18	0.19	0.15	0.19	0.56
23	Propinsi NTT	0.18	0.19	0.15	0.28	0.26
24	Propinsi Papua	0.13	0.19	0.11	0.19	0.15

Sumber : DJ APK Depkeu, Data diolah

Tabel 1.2  
 Persentase PAD terhadap TPD (Total Penerimaan Daerah) di Jawa Tengah  
 Tahun Anggaran 1997 s/d 1999

No	Kabupaten /Kota	Tahun 1997 (%)	Tahun 1998 (%)	Tahun 1999 (%)
1	KAB. CILACAP	14	11	14
2	KAB. BANYUMAS	18	13	11
3	KAB. PURBALINGGA	10	7	7
4	KAB. BANJARNEGARA	11	10	6
5	KAB. KEBUMEN	12	8	6
6	KAB. PURWOREJO	18	8	7
7	KAB. WONOSOBO	14	11	5
8	KAB. MAGELANG	15	9	10
9	KAB. BOYOLALI	17	11	9
10	KAB. KLATEN	12	27	6
11	KAB. SUKOHARJO	17	8	9
12	KAB. WONOGIRI	17	11	9
13	KAB. KARANGANYAR	18	12	10
14	KAB. SRAGEN	21	10	9
15	KAB. GROBOGAN	14	21	8
16	KAB. BLORA	15	10	8
17	KAB. REMBANG	15	14	7
18	KAB. PATI	19	14	11
19	KAB. KUDUS	25	18	15
20	KAB. JEPARA	21	17	13
21	KAB. DEMAK	12	9	8
22	KAB. SEMARANG	19	15	12
23	KAB. TEMANGGUNG	13	9	9
24	KAB. KENDAL	19	16	12
25	KAB. BATANG	13	9	7
26	KAB. PEKALONGAN	13	5	12
27	KAB. PEMALANG	15	10	8
28	KAB. TEGAL	14	9	9
29	KAB. BREBES	11	9	8
30	KOTA MAGELANG	40	37	22
31	KOTA SURAKARTA	9	26	25
32	KOTA SALATIGA	25	22	17
33	KOTA SEMARANG	33	31	28
34	KOTA PEKALONGAN	15	14	9
35	KOTA TEGAL	22	25	17

Sumber : data Statistik Keuangan Jateng, Tahun 1997-1999, diolah



Tabel 1.3  
 Persentase PAD terhadap TPD (Total Penerimaan Daerah) di Jawa Tengah  
 Tahun Anggaran 2001 s/d 2003

No	Kabupaten /Kota	Tahun 2001 (%)	Tahun 2002 (%)	Tahun 2003 (%)
1	KAB. CILACAP	8	10	8
2	KAB. BANYUMAS	9	9	7
3	KAB. PURBALINGGA	6	7	8
4	KAB. BANJARNEGARA	4	7	8
5	KAB. KEBUMEN	4	6	14
6	KAB. PURWOREJO	6	7	6
7	KAB. WONOSOBO	6	7	6
8	KAB. MAGELANG	7	18	8
9	KAB. BOYOLALI	7	6	7
10	KAB. KLATEN	4	4	5
11	KAB. SUKOHARJO	6	7	5
12	KAB. WONOGIRI	4	7	6
13	KAB. KARANGANYAR	6	8	9
14	KAB. SRAGEN	6	8	11
15	KAB. GROBOGAN	6	8	12
16	KAB. BLORA	5	6	8
17	KAB. REMBANG	5	6	7
18	KAB. PATI	8	9	9
19	KAB. KUDUS	10	12	13
20	KAB. JEPARA	7	14	13
21	KAB. DEMAK	6	5	6
22	KAB. SEMARANG	7	10	11
23	KAB. TEMANGGUNG	5	7	6
24	KAB. KENDAL	6	8	8
25	KAB. BATANG	6	7	6
26	KAB. PEKALONGAN	5	6	7
27	KAB. PEMALANG	7	8	7
28	KAB. TEGAL	5	8	7
29	KAB. BREBES	4	5	6
30	KOTA MAGELANG	9	11	12
31	KOTA SURAKARTA	17	17	15
32	KOTA SALATIGA	10	11	13
33	KOTA SEMARANG	19	23	22
34	KOTA PEKALONGAN	7	8	7
35	KOTA TEGAL	8	10	14

Sumber : data Statistik Keuangan Jateng, Tahun 1997-1999 ,diolah

Pada tabel 1.2, ternyata bahwa sebagian besar kabupaten dan kota di Jawa Tengah sebelum otonomi masih sangat tergantung transfer dana dari pusat. Namun hal ini dapat dimaklumi oleh karena kekuasaan pusat sangat besar dan pada saat itu semua kewenangan berada di pusat sehingga sangat sentralistik, karena segalanya di atur oleh pusat (*Top down system*).

Tabel 1.3 menunjukkan bahwa ternyata meskipun daerah kabupaten dan kota telah menerima kewenangan yang besar dari pusat berdasar UU No.22/1999 dan UU No.33/1999, namun ketimpangan fiskal masih tetap terjadi.

Hal ini dapat kita maklumi, bahwa adanya perubahan SDO menjadi DAU sebetulnya hanyalah perubahan nama saja, karena esensinya tetap yaitu pemerataan antara Daerah.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Implikasi langsung fungsi yang diserahkan kepada Daerah sesuai dengan UU No. 22/1999 adalah kebutuhan dana yang besar, untuk membiayai tugas yang menjadi tanggungjawabnya tersebut. Maka kepada daerah diberikan sumber-sumber pembiayaan baik melalui pemberian kewenangan dalam pemungutan pajak/retribusi, sistem transfer, dan pemberian kewenangan untuk melakukan pinjaman. Sistem pembiayaan tersebut merupakan langkah maju bila dibandingkan dengan pengaturan-pengaturan yang selama ini berlaku. Dengan adanya kebijakan tersebut sistem pembiayaan Daerah menjadi sangat jelas.

Sementara itu, implementasi kebijakan perimbangan keuangan Pusat-Daerah melalui Dana Perimbangan ditujukan untuk mengurangi ketidakmampuan daerah dalam membiayai kebutuhan daerah yang sangat bervariasi. Dana bagi hasil tersebut diakui akan menyebabkan variasi antar Daerah karena didasarkan atas daerah penghasil sehingga hanya menguntungkan daerah-daerah tertentu. Namun demikian, variasi antar daerah tersebut dapat diantisipasi melalui DAU yang diberikan dan didesain dengan mempertimbangkan sisi kemampuan keuangan dan kebutuhan daerah. Hal ini pula yang terjadi di daerah kabupaten/kota yang ada di Jawa Tengah. Permasalahan yang ingin dilihat adalah ketimpangan fiskal vertikal antara kabupaten / kota di Jawa Tengah sebelum dan sesudah otonomi. Selain itu juga melakukan identifikasi penyebab ketimpangan fiskal tersebut.

### **1.3 Tujuan dan Manfaat Penelitian**

#### **1.3.1. Tujuan**

1. Mendiskripsikan adanya tingkat ketimpangan fiskal vertikal antara Kabupaten / Kota di Jawa Tengah sebelum dan sesudah otonomi
2. Mengidentifikasi penyebab ketimpangan fiskal sebelum dan sesudah otonomi di Jawa Tengah

#### **1.3.2. Manfaat**

1. Sebagai bahan masukan bagi Pemerintah Kabupaten / Kota yang ada di Jawa tengah dalam menyusun dan mengestimasi besaran

dana transfer yang dibutuhkan berdasarkan tingkat ketimpangan fiskal vertikal.

2. Dapat memberikan sumbangan informasi dan gambaran bagi para peneliti yang berminat terhadap permasalahan ketimpangan fiskal vertikal.
3. Memperluas khasanah pengkajian desentralisasi fiskal terutama setelah berlaku UU No. 22 dan 25 Tahun 1999.

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA DAN KERANGKA PEMIKIRAN TEORITIS**

#### **2.1. Tinjauan Pustaka**

##### **2.1.1. Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah**

Keuangan daerah, sebagai alat fiskal pemerintah daerah merupakan bagian integral dari keuangan negara dalam mengalokasikan sumber-sumber ekonomi, pemeratakan hasil pembangunan dan menciptakan stabilitas ekonomi selain stabilitas sosial politik. Peranan keuangan daerah makin penting, selain karena keterbatasan dana yang dapat dialihkan ke daerah berupa subsidi dan bantuan, tetapi juga karena makin kompleknya persoalan yang dihadapi daerah dan pemecahannya membutuhkan partisipasi aktif masyarakat daerah. Selain itu, peranan keuangan daerah yang makin meningkat akan mendorong terwujudnya otonomi daerah yang lebih nyata dan bertanggungjawab. (Elia Radianto, 1997)

Otonomi fiskal daerah merupakan salah satu aspek yang sangat penting dari otonomi daerah secara keseluruhan. Hal ini disebabkan karena pengertian otonomi fiskal daerah, menggambarkan kemampuan pemerintah daerah dalam meningkatkan PAD seperti pajak, retribusi dan lain-lain. Namun demikian, dari hasil penelitian IKR (Indeks Kemampuan Rutin) daerah-daerah Tingkat II masih sangat rendah (Elia Radianto, 1997). Artinya bahwa PAD Dati II seluruh Indonesia Belum

mampu membiayai pengeluaran rutin. Oleh karena itu otonomi daerah dan juga pemerintah dan pembangunan daerah dapat diwujudkan hanya apabila disertai otonomi keuangan yang efektif. Berarti bahwa pemerintah daerah secara finansial harus bersifat independen terhadap pusat dengan jalan sebanyak mungkin menggali sumber-sumber PAD, seperti pajak, retribusi dan sebagainya. (Elia Radianto, 1996)

Sementara di lain pihak, ada dua pandangan yang bertentangan mengenai masalah otonomi daerah. Ada yang berpendapat bahwa kemampuan pemerintah daerah untuk menjalankan fungsinya tergantung pada kemampuannya dalam menggali sumber-sumber penerimaan yang independen, misalnya, pajak dan retribusi. Alokasi dana dari pemerintah pusat kepada daerah akan disertai kontrol yang ketat terhadap pengeluaran daerah. Pemerintah daerah yang mempunyai pendapatan besar dan independent akan mempunyai posisi yang lebih baik daripada pusat.

Sedangkan pandangan lain mengatakan bahwa hubungan antara ketergantungan daerah atas dana pusat dan keleluasaan daerah akan pengeluaran-pengeluarannya adalah tidak langsung. Berdasarkan pandangan ini, yang penting bagi otonomi daerah adalah daerah mempunyai sumber pendapatan yang elastis, tidak tergantung pada asal dana tersebut, dan mempunyai keleluasaan terutama dalam menggunakan dana bagi kepentingan masyarakat daerah di dalam batas-batas yang ditentukan perundang undangan. ( Kenneth Davey, 1988)

Alokasi dana dari pemerintah pusat yang disertai kontrol yang ketat dalam penggunaannya tidak akan mendorong daerah dalam menggali dan mengembangkan sumber-sumber pendapatan daerah yang ada, tetapi justru dapat mematikan inisiatif daerah yang bersangkutan. Selain itu, akan membuat daerah menjadi makin bergantung pada alokasi dana dari pemerintah pusat.

### **2.1.2. Beberapa Pendekatan Hubungan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah.**

Secara teoritik terdapat beberapa pendekatan dalam merumuskan hubungan keuangan pemerintah pusat dan daerah.

#### **1. Pendekatan Kapitalisasi (Permodalan)**

Dalam pendekatan ini pemerintah daerah memperoleh modal permulaan yang diharapkan untuk diinvestasikan menurut cara-cara yang dapat menghasilkan pendapatan untuk menutup pengeluaran rutin. Dalam prakteknya, pendapatan itu juga dapat digunakan untuk mengembalikan modal, atau untuk menghasilkan deviden bahkan untuk menambah modal semula, tergantung strategi dan perhitungan masing-masing pihak.

Modal untuk pemerintah daerah sebagai pemberian pemerintah pusat dapat berbentuk bantuan (*grant*), sehingga tidak diperlukan adanya pembayaran kembali atau pengembalian dalam jangka waktu tertentu, akan tetapi, modal awal bagi pemerintah daerah menurut teori ini tidak harus berbentuk uang, tapi tidak juga

berbentuk barang-barang tertentu yang langsung berhubungan dengan program pembangunan daerah.

Konsekuensi dari pendekatan kapitalisasi ini adalah bahwa pemerintah daerah harus mampu memandirikan kegiatannya, sehingga mampu mencukupi kebutuhan sendiri. Tetapi, berhubung pemerintah daerah sekalipun memiliki hak otonom, banyak dipengaruhi atau mendapat "tekanan" dari pemerintah pusat atau pemerintah tingkat atasnya. Banyak keputusan pemerintah daerah, sekalipun telah ditetapkan, terpaksa mengalami perubahan hanya karena mendapat instruksi atau perintah khusus dari pemerintah pusat atau pemerintah tingkat yang lebih tinggi. Perubahan terhadap rencana kebijaksanaan pemerintah pusat, pada dasarnya hanya merugikan pemerintah daerah. tetapi dipihak lain akan semakin memperkuat atau menguntungkan kebijaksanaan nasional. Apabila hal ini dibiarkan terus menerus, maka akan menggagalkan rencana semula dari pendekatan ini, yakni memperkuat pemerintah daerah menuju kemandirian .

Memang pendekatan ini memiliki beberapa kelemahan, tetapi sejauh ini pendekatan kapitalis dinilai dapat menjamin pembiayaan yang cocok untuk kegiatan pemerintahan daerah (Davey, 1984). Hal ini tepat karena pada dasarnya, untuk memulai suatu aktivitas dan kegiatan pengelolaan urusan-urusannya, maka



pemerintah daerah pasti membutuhkan modal awal berupa bantuan keuangan.

## **2. Pendekatan Pendapatan**

Berbeda dengan pendekatan pertama yang memberikan bantuan awal kepada pemerintah daerah dalam menyelenggarakan urusan–urusan pemerintahan di daerah berupa modal awal, pendekatan kedua ini lebih mengandalkan perhatian pada pemerintah daerah dengan memberikan sejumlah sumber pendapatan yang dipandang potensial di daerah. Atas dasar pendekatan ini pemerintah daerah diberi otonomi untuk mengelola sejumlah urusan, yang kemudian menjadi sumber bagi pembiayaan daerah.

Kelebihan pendekatan pertama, yaitu memandirikan pemerintah daerah, maka kelebihan pendekatan kedua adalah, pemerintah daerah diajak untuk dapat bersaing dengan daerah lainnya. Kompetisi yang terbuka ini, akhirnya diharapkan akan memacu akselerasi pembangunan di daerah secara berkelanjutan. Jadi sebenarnya pendekatan ini juga akan mengarah pada upaya memandirikan daerah sedemikian rupa sehingga mampu menunjang berbagai program pemerintah pusat.

Persoalan yang mungkin perlu dikaji lebih lanjut dari pendekatan ini, bahwa setiap daerah yang ada dalam suatu negara pasti memiliki perbedaan potensi. Hal ini mengakibatkan perbedaan

jumlah pendapatan yang mampu diperoleh guna membiayai kebutuhan daerahnya.

Ada dua keuntungan dari pendekatan ini, yakni :

- (1) Pendekatan ini lebih mendudukan otonomi daerah pada posisi yang sebenarnya, karena daerah lebih leluasa mengatur dan menentukan alokasi pembiayaan serta obyek pajak dan tarifnya sesuai dengan pertimbangan daerah setempat. Hal ini akan membiasakan pemerintah daerah mengambil kebijakan untuk mengolah dan mengalokasikan sumber-sumber penerimaan yang ada.
- (2) Daerah akan lebih mampu mengambil langkah dan kebijakan tertentu, sehingga pendapatan dapat dioptimalkan, yang akhirnya dapat menunjang upaya perpajakan nasional, meskipun daerah gagal mengoptimalkan sumber-sumber pendapatan namun tidak membebani pemerintah pusat. Oleh karena bagi daerah terdapat dana bantuan yang berupa transfer dari pusat pada daerah.

Namun, hingga saat ini pola sentralisasi masih mendominasi asas desentralisasi, sehingga pemerintah pusat leluasa mengatur pembagian urusan kepada daerah-daerah. Adanya dominasi pusat kepada daerah-daerah dalam konteks hubungan keuangan, semakin memperlemah posisi pemerintah daerah dan mengakibatkan tingkat ketergantungan daerah kepada pusat semakin besar. Dapat dikatakan

pula bahwa terdapat ketimpangan yang tinggi antara pusat dan daerah. Maka diperlukan berbagai upaya agar pemerintah daerah semakin berdaya dan tidak terlalu bergantung kepada pemerintah pusat.

### **3. Pendekatan Pengeluaran**

Pendekatan ini menjamin daerah cukup memiliki biaya guna memenuhi kebutuhan masyarakat daerah. Untuk itu maka pemerintah pusat memberikan dana bantuan (sumbangan), pinjaman atau bagi hasil pungutan kepada pemerintah daerah. Pendekatan ini harus diupayakan agar tidak membiarkan tambahan tugas bagi daerah dari pemerintah pusat yang akan berakibat meningkatkan pengeluaran. Pendekatan ini merupakan upaya untuk meminimalkan kelemahan pada pendekatan pertama dan kedua.

### **4. Pendekatan komprehensif**

Pendekatan ini berusaha menggabungkan sasaran pengeluaran dengan sumber dananya. Berdasarkan pendekatan ini, sumber-sumber penghasilan diserahkan kepada daerah baik berupa pendapatan asli daerah ataupun bagian dari pajak nasional. Bantuan dan pinjaman ditujukan kepada pemerintah daerah guna menutupi fiskal gap antara kebutuhan dengan potensi daerah.

Melalui pendekatan komprehensif, maka Pemda pemerintah daerah tidak akan diberi tanggung jawab yang besar tanpa disertai pemberian sumber dana yang memadai. Pendekatan ini yang meletakkan tanggung jawab yang besar kepada pemerintah pusat

untuk menjamin agar pemerintah daerah mendapat sumber-sumber dana yang cukup, baik dari penyerahan pajak atau dari bantuan pusat dan pinjaman. Pendekatan ini juga akan mendorong pemerintah pusat untuk memperhatikan kapasitas pendapatan pemerintah daerah.

Dalam konteks pendekatan komprehensif, terdapat hal-hal yang perlu mendapat perhatian. Khususnya menyangkut masalah hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah yakni sebagai berikut :

- (1) Dasar perhitungan anggaran bagi pemerintah daerah harus ditetapkan dengan cara sedemikian rupa sehingga alokasi untuk menutup defisit anggaran didasarkan pada kriteria nasional yang standar, guna penentuan potensi penerimaan daerah dan kebut-kebut pengeluarannya. Perhitungannya bukan berdasarkan pada perkiraan saja dan diberitahukan sebelum pemerintah daerah memproses pembuatan anggaran .
- (2) Proporsi pendanaan pemerintah pusat dan daerah hendaknya memperhatikan argumentasi tentang otonomi swasembada dan pendekatan pendapatan, karena tanpa ketiga hal tersebut, maka pemerintah pusat atau pemerintah daerah kesulitan dalam menentukan proporsi pendoman terhadap berbagai urusan pemerintahan baik ditingkat pusat maupun di daerah. Ketergantungan keuangan dari alokasi pusat kepada

pemerintah daerah, pada taraf berat kemungkinan untuk menunjukkan tanggungjawab fungsional yang sangat beraneka ragam. Namun sebaliknya, hal ini akan membuat tingkat ketergantungan pemerintah daerah kepada pusat, sehingga keseimbangan tidak terjadi akibat proporsi pendanaan yang tidak seimbang.

- (3) Kebutuhan pengeluaran tiap daerah berbeda sesuai kompleksitas permasalahan dan cakupan pelayanan. Oleh sebab itu, jumlah pengeluaran dari tiap daerah harus diupayakan tetap diusahakan tetap terkendali, dengan kontrol dari pemerintah pusat.
- (4) Alokasi sumber dana dari pemerintah pusat kepada daerah untuk menyeimbangkan PAD dengan kebutuhan pengeluarannya. Dalam hal ini pemerintah pusat harus melihat potensi masing-masing daerah, karena ada daerah yang kaya dan miskin
- (5) Pendekatan komprehensif ini diharapkan akan menjamin pemerataan, sehingga setiap daerah akan berada dalam posisi seimbang baik proses pembangunan maupun hasil-hasil yang dicapainya.

Sebelum keluarnya UU25/1999 yang kemudian diganti dengan UU 33/2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan

Daerah, terdapat beberapa permasalahan yang sering dilontarkan dibawah UU 32/1956.

- (1) Campur tangan pemerintah pusat terlalu banyak terhadap berbagai sisi kegiatan pemerintahan daerah, terutama dalam kaitannya dengan keuangan. Hampir semua alokasi pembelanjaan pemerintah daerah, telah ditentukan oleh pemerintah pusat, menurut ukuran baku sesuai dengan pertimbangan pemerintah pusat.
- (2) Cara membiayai proyek dan layanan daerah yang sangat rumit. Dengan sistem ini, sangat sulit untuk memprediksikan besarnya dana yang menyelenggarakan urusan yang ada. Selain itu terdapat kesulitan mengontrol dana yang harus dipertanggungjawabkan kepada pemberi dana .
- (3) Adanya SDO, berarti pegawai bagi pemerintah daerah adalah sumber daya gratis, maka memungkinkan untuk mengangkat pegawai dalam jumlah yang besar tanpa memperhitungkan kebutuhan/biaya. Akibatnya, perencanaan tenaga kerja/ aparatur tidak mengutamakan kualitas SDM yang memadai, sehingga banyak aparat yang tidak profesional.

Menurut Hanif Nurcholis (2005), perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah adalah suatu sistem pembiayaan pemerintahan dalam kerangka negara kesatuan yang mencakup :

- 1) pembagian keuangan antara pemerintah pusat dan daerah,

- 2) pemerataan antar daerah secara proporsional, demokratis, adil, dan transparan dengan memperhatikan potensi, kondisi dan kebutuhan daerah. Hal ini dilakukan sejalan dengan kewajiban dan pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah, serta tata cara penyelenggaraan kewenangan tersebut, termasuk pengelolaan dan pengawasan keuangannya.

Tujuan pokok perimbangan keuangan tersebut adalah :

- a. Memberdayakan dan meningkatkan kemampuan perekonomian daerah
- b. Menciptakan sistem pembiayaan daerah yang adil proporsional, rasional, transparan, partisipatif, bertanggungjawab dan pasti.
- c. Mewujudkan sistem perimbangan keuangan antara pemerintahan pusat dan daerah, yang mencerminkan pembagian tugas kewenangan dan tanggungjawab yang jelas antara pemerintah pusat dan daerah. Mendukung pelaksanaan otonomi daerah dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang transparan, memperhatikan partisipasi masyarakat dan pertanggungjawaban kepada masyarakat. Mengurangi kesenjangan antar daerah dalam kemampuannya untuk membiayai tanggungjawab otonominya, memberikan kepastian sumber keuangan daerah yang berasal dari wilayah yang bersangkutan.
- d. Menjadi acuan dalam alokasi penerimaan negara bagi daerah.

- e. Mempertegas sistem pertanggungjawaban keuangan oleh pemerintah daerah
- f. Menjadi pedoman pokok tentang keuangan daerah

Pendapat lain berasal dari (Bachrul Elmi, 2002), yang menyatakan bahwa adanya Dana Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah merupakan salah satu bentuk kebijakan desentralisasi dibidang fiskal yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat kepada Daerah secara ideal tujuan kebijakan ini adalah:

- a. Dalam rangka pemberdayaan masyarakat dan pemerintah daerah yang selama ini tertinggal di bidang pembangunan
- b. Guna mengintensifikan aktivitas dan kreatifitas perekonomian masyarakat daerah yang berbasis pada potensi yang dimiliki daerah masing-masing.
- c. Mendukung terwujudnya *good governance* oleh pemerintah daerah melalui perimbangan keuangan yang transparan.
- d. Untuk menyeleggarakan otonomi daerah secara demokratis efektif dan efisien, membutuhkan SDM yang profesional dan bermoral. Oleh karena itu, desentralisasi fiskal dilaksanakan melalui perimbangan keuangan akan meningkatkan kemampuan daerah untuk membangun dan meningkatkan pemberian pelayanan kepada masyarakat daerah .



Ketidakseimbangan fiskal (*fiskal imbalance*) yang terjadi antara Pemerintah Pusat dan daerah selama ini telah menyebabkan ketergantungan keuangan Pemerintah Daerah terhadap bantuan dari pemerintah pusat yang mencapai lebih dari 70 persen kecuali provinsi DKI Jakarta (Bachrul Alam, 2000). Atau dengan kata lain terdapat ketimpangan fiskal daerah terhadap pusat yang cukup tinggi.

Pengembangan konsep desentralisasi fiskal banyak tergantung kepada keputusan politik pemerintah terhadap APBN (Juli Panglima Saragih, 2003) oleh sebab itu, kebijakan desentralisasi fiskal dalam mendukung otonomi daerah juga sedikit banyak bergantung pada kebijakan APBN dan kebijakan ekonomi makro.

Sistem hubungan keuangan pusat dan daerah merupakan suatu mekanisme distribusi sejumlah dana anggaran dari pemerintah pusat kepada daerah dalam kerangka otonomi daerah. Konsep perimbangan keuangan antara pusat dan daerah adalah konsekuensi dari adanya tanggungjawab terhadap kewenangan masing-masing tekanan pemerintahan. Maka dari itu setiap tingkatan pemerintahan berkepentingan terhadap kebijakan desentralisasi fiskal.

Secara prinsipil, ada lima (5) hal dasar yang harus dilakukan daerah dalam mengelola dana bantuan pusat. *Pertama*, (*acceptable*) artinya dana tersebut harus mudah diterima dan didayagunakan oleh

masyarakat. *Kedua, (accountable)* yaitu penggunaan dana pusat harus dapat dipertanggungjawabkan kepada publik secara transparan. *Ketiga, (Profitable)*, memberikan profit dan nilai tambah tertentu bagi kegiatan perekonomian masyarakat. *Keempat, (Sustainable)*, hasilnya dapat lestari dan berkelanjutan. *Kelima, (replicable)*, yakni pengelolaan dana dan kelangsungan hasilnya harus dapat dikembangkan oleh semua anggota masyarakat yang ada.

### **2.3. Isu Dalam Perimbangan Keuangan Pusat-Daerah**

#### **2.3.1 Keseimbangan Vertikal antara Pusat - Daerah (*Vertical Fiskal Imbalance*)**

Dalam realisasi di masyarakat berbagai isu, khususnya desentralisasi fiskal, kaitannya dengan pelaksanaan otonomi daerah ada dua isu. Pertama, isu perimbangan keuangan antara pusat dan daerah (*vertikal imbalance*). Kedua, isu perimbangan keuangan antar daerah (*horizontal imbalance*).

Dalam tingkat nasional, isu perimbangan keuangan pusat dan daerah merupakan hal yang sangat sensitif, terutama dilihat dari aspek ekonomi-politik. Hubungan keuangan pusat-daerah tidak dapat dilepaskan dari kecenderungan dan arah politik pemerintahan di dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan dan negara Republik Indonesia. Artinya hubungan keuangan pusat-daerah harus dilihat dalam konteks lebih luas seperti kesinambungan pemerintahan dan keutuhan wilayah

suatu negara. Maka, kebijakan perimbangan keuangan pusat-daerah tetap harus memperhatikan berbagai kepentingan sekaligus, baik kepentingan nasional maupun kepentingan daerah dalam proses pelaksanaan otonomi daerah. Isu perimbangan tidak akan habis dibicarakan, kecuali apabila penguasa di pemerintahan pusat menarik kembali ke bentuk sentralistik .

Aspek politik sangat mempengaruhi besar kecilnya konflik antara pusat dan daerah terkait isu perimbangan keuangan, artinya nuansa politik sangat kental di dalam pengambilan kebijakan perimbangan keuangan pusat dan daerah atau perimbangan vertikal. Oleh sebab itu, proses politik dalam pengambilan kebijakan perimbangan keuangan akan mempengaruhi derajat kualitas dari perimbangan keuangan pusat dan daerah.

Perimbangan keuangan pusat dan daerah merupakan masalah yang sangat kompleks. oleh karena adanya keterbatasan sumber daya di masing-masing level pemerintahan terutama keterbatasan potensi PAD, maka pada negara Indonesia yang masih dalam taraf transisi, kebijakan perimbangan keuangan tampak sering tidak memuaskan semua pihak, terutama bagi daerah yang relatif kaya. Hal ini disebabkan oleh beberapa hal sebagai berikut:

- (1) Perekonomian masih dalam masa transisi dari krisis ekonomi menuju pemulihan ekonomi Pemerintah pusat masih mempunyai otoritas dalam melakukan stabilitas, sehingga pengendalian

kebijakan ini tidak mungkin diberikan kepada pemerintah daerah karena berimplikasi luas terhadap perekonomian. Oleh karena itu, awal kebijakan ini masih belum dapat memuaskan semua daerah karena pemerintah pusat belum dapat memenuhi semua tuntutan daerah.

- (2) Arah kebijakan fiskal yang ekspansif jelas membutuhkan sumber dana ekstra, baik dari dalam negeri maupun luar negeri. Namun hal ini tetap diperlukan dalam menstimulasi pertumbuhan ekonomi (PDB) melalui pengeluaran pemerintah. Meskipun anggaran negara defisit, pemerintah mengambil jalan dengan cara melakukan pinjaman luar negeri untuk mengatasi kesulitan tersebut.
- (3) Masalah pembagian kewenangan pemerintahan antara semua level pemerintahan. Oleh karena itu, perlu dipertegas kewenangan bagi masing-masing tingkatan pemerintahan, agar isu perimbangan tidak muncul selamanya.

Selain itu masih belum ada standar pelayanan publik minimum dalam masing-masing pemerintahan. Oleh karena standar pelayanan minimum merupakan tolak ukur dalam merencanakan pengeluaran disetiap level pemerintahan, baik pusat maupun daerah. Apabila wewenang dan fungsi pemerintahan sudah diserahkan penuh kepada daerah, maka otomatis pemerintahan daerah harus memberikan standar pelayanan publik minimum yang didukung oleh sumber pembiayaan

yang memadai. Artinya anggaran pembiayaan untuk mendukung fungsi pemerintahan harus tersedia dan cukup.

Adanya kesenjangan fiskal antar pusat dan daerah yang disebabkan oleh keterbatasan sumber daya di masing-masing level pemerintah, maka kesenjangan fiskal ini didekati melalui kebijakan perimbangan keuangan pusat dan daerah.

### **2.3.2 Keseimbangan Horizontal Antar Daerah (*Horisontal Fiscal Imbalance*)**

Perbedaan antar daerah baik dalam hal ekonomi geografi, demografi, potensi sumber daya alam, sumber daya manusia, luas wilayah dan sebagainya, merupakan sesuatu yang tidak dapat dielakkan dalam konteks otonomi daerah. Perbedaan ini juga dikelola dengan baik akan menghasilkan suatu harmoni, di sisi lain hal ini dapat mengakibatkan makin lebarnya kesenjangan ekonomi antar daerah. Oleh karena tidak mungkin terdapat kesamaan antar daerah, maka perlu suatu desain guna memperkecil kesenjangan antar daerah melalui berbagai kebijakan fiskal. Adanya sistem transfer yang dilakukan dengan adanya potensi atau kondisi sumber daya alam yang berbeda antara daerah yang satu dengan lainnya. Namun sebesarnya sistem transfer umum ini mengandung aspek politik, yakni agar setiap daerah berupaya untuk dapat melaksanakan otonomi daerah dalam konteks negara kesatuan, sehingga tidak ada daerah yang sama sekali tidak melaksanakan otonomi.

#### 2.4. Jenis – Jenis Bantuan

Menurut KJ. Davey (1988) bantuan beraneka bentuknya dan pada tahap ini kiranya penting untuk mengelompokkannya. Bantuan-bantuan itu meliputi jenis-jenis utama berikut ini:

- (1) Bantuan untuk biaya pelepasan atau proyek khusus (*specific*), yang didasarkan atas suatu persentase tertentu dari pengeluaran regional yang disepakati. Jenis ini mungkin saja berupa subsidi 100 persen; alternatifnya, bantuan mungkin mengimbangi (*match*) sumbangan dari penerimaan pemerintahan regional, menurut imbalan yang ditetapkan sebelumnya. Pemerintah Swedia misalnya, memberikan 100 persen dari biaya gaji guru, namun 35 persen dari biaya ”bantuan perumahan ” (*home helps*). Bantuan pengimbang terutama sangat menonjol sebagai sumbangan bagi pengeluaran modal. Misalnya, Sri Lanka menyediakan 50% dari biaya proyek-proyek bangunan kotamadya, termasuk pula pengadaan air, jembatan, lapangan permainan dan perpustakaan.
- (2) Bantuan biaya satuan (*unit cost grants*) didasarkan atas suatu jumlah yang ditetapkan bagi setiap satu pelayanan (misalnya, £ 500 untuk setiap kilometer jalan yang dipelihara, £ 20 bagi setiap siswa Sekolah Dasar). Pemerintah Indonesia umpamanya, memberikan jumlah-jumlah uang tertentu bagi setiap Sekolah Dasar dan kelas untuk perbaikan, peralatan, buku dan olahraga kepada Pemerintah setempat. Biaya satuan dapat dihitung dengan memperhitungkan keragaman biaya regional. Bantuan

pemeliharaan jalan misalnya, dapat ditimbang menurut kepadatan lalu lintas, lebar jalan, topografi dan struktur tanah.

- (3) Bantuan untuk mengimbangi (*to match*) eksploitasi sumber-sumber penerimaan (*revenue*) regional. Penampang-penampang bagi perpajakan regional ini terutama cenderung berlaku bagi pemerintahan setempat yang menikmati kewenangan dalam kebijaksanaan perpajakan dan pengeluaran. Negara-negara Tamil Nadu di India memberikan bantuan kepada dewan (*panchayat*) desa guna mengimbangi hasil Bantuan Pengimbangan kepada dewan desa guna memberi 'Balas jasa' atas opsen terhadap pajak tanah; angka persentase imbangnya meningkat sejalan dengan angka persentase opsennya. (Bentuk balas jasa upaya pajak yang lebih rumit dipadukan dalam beberapa rumus bantuan umum atau pelengkap).
- (4) Bantuan Pembangunan Serbaguna (*multi-purpose development*) yang dapat dialokasikan dengan rinci oleh pemerintahan regional bagi serangkaian fungsi tertentu dan menurut pedoman tertentu seperti kepadatkayaan atau penciptaan kesempatan kerja. Contohnya banyak : dana pembangunan daerah Kenya; dana 'Inpres' bagi pemerintahan propinsi, kabupaten dan kotamadya Indonesia, program-program pekerjaan dan kesempatan kerja desa di daratan India, bantuan program perbaikan desa di Papua Nugini. Bantuan-bantuan ini cenderung mengutamakan prasarana-jalan, pengaliran limbah, irigasi, pengendalian banjir namun investasi langsung dalam program-program produksi

pertanian dan industri kadang-kadang terjangkau juga. Pengeluaran gaji, pemeliharaan rutin, atau pelayanan kemasyarakatan seringkali, namun tidak selalu dilarang. Sebuah bentuk bantuan yang agak menyimpang adalah *pork barrel* (ungkapan di Amerika Serikat tentang penggunaan sejumlah uang yang berasal dari negara federal atau bagian, bagi kepentingan setempat, demi pertimbangan politik ) sejumlah uang yang dialokasikan bagi pengeluaran di setiap daerah untuk proyek-proyek pilihan anggota dewan perwakilan rakyat nasional, yang berasal dari daerah. Sebagai bantuan yang bersal dari Amerika Serikat, *pork barrel* ini telah ditiru di beberapa negara dunia ketiga dalam sejarah masa kini, termasuk Filipina, Sri Langka dan Uganda, dengan hasil yang menjadi rahasia umum (*notorious*).

- (5) Bantuan Pelengkap (*equalization*) Serbaguna, yang dimaksudkan untuk mencukupi (top-up) pendapatan regional secara langsung di wilayah - wilayah yang kapasitas fiskalnya dibawah rata-rata atau dibawah 'standar'. Bantuan bagi hasil penerimaan kepada pemerintah negara bagian dan pemerintahan setempat di Amerka Serikat ditimbang dengan perbandingan terbalik terhadap imbangan antara pendapatan per kapita negara-negara terhadap angka rasionalnya. Dengan skala yang sangat berbeda, negara nagian India, Andhra Pradesh, mencukupi penerimaan dewan desa yang sasaran pendapatan daerahnya mencapai satu rupee lebih rendah , per jiwa.



- (6) Sumbangan-sumbangan (*contributions*) serbaguna, untuk mengimbangkan anggaran regional, secara menyeluruh, menyesuaikan penerimaan terhadap pengeluaran regionalnya. Jenis ini seringkali di kenal sebagai bantuan umum (*block*) atau penutup kekurangan (*deficiency*). Sumbangan ini dapat didasarkan atas kekurangan anggaran nyata; Pemerintah Sudan misalnya, telah memperhitungkan bantuan kepada Pemerintah Daerah propinsinya atas kekurangan anggarannya yang tersisa, sesudah memotong anggaran belanja yang diusulkan dan menyetujui sasaran penerimaannya. Pilihan lainnya, bantuan seperti itu dapat ditaksir untuk menutup kesenjangan antara kebutuhan pengeluaran dan penerimaan regional yang potensial, sebagaimana didefinisikan menurut standar nasional tertentu. Bantuan yang dibayar oleh pemerintah India kepada negara bagian yang 'difisit' didasarkan atas perkiraan defisit anggaran tahunan, dengan menganggap tingkat pengeluaran untuk berbagai mata anggaran, seperti jalan dan pemeliharaan, serta tingkat kemajuan dalam mobilisasi penerimaan yang potensial dengan standar tertentu. Bantuan umum di Inggris menutup ketimpangan antara penerimaan dan pengeluaran rutin bagi setiap pemerintahan lokal; penerimaan ditaksir dengan menerapkan tingkat pajak kekayaan (*property tax*, yang lazim disebut *rate*) baku (*standart*) pada seluruh 'nilai kena pajak' (*rateable value*, atau dasar pajak kekayaannya), yang terdapat dalam wilayah pemerintahan lokal; pengeluarannya adalah 'pengeluaran yang berkaitan

dengan bantuan ' sebuah tingkat pengeluaran baku yang berkaitan dengan luas dan fungsi pemerintahannya.

#### **2.4.1 Alokasi Khusus atau Serbaguna**

Bentuk-bentuk tertentu dari alokasi Pemerintah Pusat menetapkan tujuan pengeluarannya. Bantuan khusus, pengimbang (*matching*), dan biaya satuan, serta kebanyakan pinjaman termasuk dalam golongan ini; demikian pula modal yang ditanamkan dalam badan dengan tujuan tunggal. Jenis-jenis lainnya mewakili bantuan umum umum untuk pengeluaran pemerintahan regional, yang tetap menikmati kewenangan mengenai tujuan-tujuan dan program-program khusus yang menjadi beban tanggung jawabnya (terlepas dari masalah; apakah penggunaan akhir dari dana Pemerintah Pusat benar-benar dapat dibedakan dari sisa anggaran regional). Bagi hasil pajak, pinjaman pembangunan menyeluruh (*comprehensive*), bantuan pelengkap-penerimaan, bantuan pembangunan serba-guna, serta bantuan-bantuan umum dan khusus yang menyeluruh (semuanya) memiliki sifat serbaguna.

Perbedaan-perbedaannya tidaklah mutlak. Suatu alokasi untuk tujuan khusus masih memungkinkan pemerintahan penerima alokasi menikmati kewenangan yang besar, mengenai cara memanfaatkannya. Sebuah bantuan untuk membangun sekolah atau pusat kesehatan, seperti (bantuan) Inpres Sekolah Dasar dan Inpres Kesehatan di Indonesia, masih memungkinkan pemerintahan daerah untuk

menentukan pilihan lokasinya. Bantuan dan pinjaman Program Perbaikan Perumahan Inggris dapat diperuntukan bagi berbagai jenis pengadaan perumahan pembangunan yang baru, perbaikan rumah pribadi atau dinas, bantuan pengadaan harta tetap (*mortgage*) menurut prakasa masing-masing dewan pemerintahan daerah. Sebaliknya, pembatasan-pembatasan dapat dikenakan atas penggunaan bantuan serbaguna. Jenis-jenis pengeluaran tertentu dapat dikecualikan, program-program pekerjaan umum sangat khas, mengecualikan jasa-jasa kemasyarakatan atau perkantoran. Suatu tingkat pengeluaran minimum yang diwajibkan dapat ditetapkan bagi fungsi-fungsi tertentu. Sekali-sekali bantuan khusus mengantikan (bukannya melengkapi pengeluaran dari) penerimaan regional yang berasal dari pelayanan-pelayanan tertentu, dengan demikian menambah sumber dana yang tersedia, untuk tujuan lain bagi Pemerintah Regional.

Jelaslah pembatasan-pembatasan yang dikenakan atas kebebasan memilih Pemerintah regional, dalam menggunakan uang Pemerintah Pusat, berhubungan erat dengan faktor-faktor yang akan dibahas. Bantuan khusus cenderung mengarah pada pola-pola pengeluaran yang berbeda dari prioritas atau pilihan regional. Ketika bantuan khusus bagi perbaikan jalan telah diserap bersama-sama dengan bantuan lain dalam sebuah bantuan umum yang baru pada tahun 1972, pemerintah setempat Denmark mengurangi pengeluaran untuk jalan, terlepas dari kenaikan biaya pembangunan jalan sebesar 45 persen. Alokasi serbaguna

memperkuat kebijaksanaan pemerintah regional untuk mengalokasikan uang menurut gagasan mereka tentang kebutuhan dan prioritas setempat; biasanya sebuah tujuan desentralisasi utama yang sangat jelas.

Suatu alokasi khusus dapat dibenarkan apabila pemerintahan-pemerintahan regional perlu didorong untuk melakukan pengeluaran yang konsisten dengan cara dan skala yang dikendaki. Langkah ini mensyaratkan bahwa suatu tingkat pengeluaran minimum yang seragam atau ditetapkan sebelumnya secara nasional benar-benar penting, dan bahwa langkah ini mungkin bagi Pemerintah Pusat untuk merencanakannya. Kebijakan ini juga mensyaratkan bahwa Pemerintah Nasional tidak memiliki perangkat yang lebih baik untuk merangsang kesetiaan regional. Alokasi khusus mungkin teramat penting dalam negara-negara federal, seperti Amerika Serikat, yang Pemerintah Pusatnya tidak memiliki kekuasaan mengarahkan pemerintahan negara bagian maupun setempat.

Sekalipun demikian, alokasi-alokasi seperti itu seyogianya tidak melebih-lebihkan kemampuan pusat untuk menentukan pengeluaran-pengeluaran mana yang bermanfaat dan relevan bagi lingkungan setempat; banyak 'ketentuan-ketentuan sasaran' pembangunan nasional terperosok dalam perangkat ini. Dalam bidang investasi ekonomi, seperti industri atau pertanian kecil, alokasi ke arah serangkaian pilihan pembangunan yang leluasa lebih cenderung mengenai sasarannya;

Pemerintah Pusat boleh memegang veto atas pilihan regional, tetapi prakarsa dalam memilih program secara tepat akan lebih baik dilakukan setempat. Demikian pula alokasi-alokasi khusus seharusnya tidak berkepanjangan sehingga manfaatnya menurun. Sekali kegiatan yang dikehendaki telah terangsang, pemerintahan regional menjadi terlibat padanya dan bantuan keuangan dari pusat dapat ditarik menjadi bantuan serbaguna.

#### **2.4.2. Bantuan Pengimbang (*Matching Grants*)**

Sebuah permasalahan yang berkaitan adalah seberapa jauh bantuan kepada pemerintahan regional untuk tujuan-tujuan khusus seharusnya menggunakan dasar imbang, yang tergantung pada imbang tertentu dari iuran (*contribution*) yang berasal dari penerimaan langsung si penerima bantuan.

Bantuan pengimbang adalah sebuah rencana klasik untuk dorongan minat pemerintahan regional terhadap tugas baru atau yang terlantar, yang menjadi minat Pemerintah Pusat. Peluang untuk memperoleh lebih banyak dari Pemerintah Pusat melalui peningkatannya investasinya (pemerintah regional) sendiri menarik minat naluri perolehan (*acquisitive*) para pemimpin regional. Sebagai suatu campur tangan daripada bentuk-bentuk tertentu dari ketentuan perundangan.

Ada dua kritik utama tentang bantuan pengimbang. *Pertama* adalah jenis bantuan ini lebih menguntungkan daerah kaya daripada

yang miskin; dengan kemampuan melakukan pengeluaran lebih besar dari sumber daya mereka sendiri, daerah-daerah yang kaya dapat memperoleh bantuan pengimbang pusat yang lebih besar, sementara itu memperburuk kesenjangan tingkat pelayanan dan pembangunan yang ada. 'kepada mereka yang memiliki haruslah diberi '. ini adalah kritik yang kena terhadap banyak bantuan pengimbang, namun mereka tidak harus beroperasi dengan cara ini. Pemerintah Amerika Serikat membeda-bedakan imbangan (*ratio*) bagi banyak bantuan pengembangnya kepada negara-negara bagian, sesuai dengan pendapatan perjiwa rata-rata masing-masing negara bagian. Negara-negara yang pendapatannya tinggi memperoleh sumbangan (*contribution*) proporsional yang lebih rendah dari Pemerintah Daerah dan sebaliknya. Pengembangan tidak perlu 'terbuka' (*open-ended*), sebuah sumbangan dapat diberikan sebagai persentase x dari seluruh pengeluaran sampai batas yang ditentukan .

Kritik kedua adalah bahwa bantuan-bantuan pengimbang merusak pola prioritas pengeluaran regional. Pemerintahan regional mengadakan pergeseran dana dalam APBN-nya untuk menarik pengimbangan pusat yang lebih besar. Contoh-contoh, kembali lagi dikutip dari Amerika Serikat, yang negara-negara bagiannya telah memusatkan pengeluaran kesejahteraan rakyatnya pada golongan mata-anggaran itu (bantuan kepada orang jompo dan cacat jasmaniah) yang menarik bantuan federal, yang menyebabkan penurunan dana yang

tersedia bagi bantuan umum untuk orang miskin. Bantuan pengimbang, seperti halnya dengan alokasi khusus lainnya cenderung, mencerminkan pola yang berubah-ubah aliran darah terakhir menuju ke kepala politisi dan birokrat pusat. Mereka mendorong pengeluaran sesuatu pelayanan pada tingkat tertentu, tidaklah perlu menetapkan-serangkaian standar hasil pelayanan.

Suatu sistem pengimbangan yang disukai pemerintah-pemerintah pusat melibatkan penggunaan dana nasional untuk membangun suatu kekayaan modal jalan, sekolah atau rumah sakit, misalnya dengan syarat bahwa pemerintah regional mengoperasikan dan memeliharanya. Sikap ini dapat menimbulkan pelaksanaan yang merugikan. Pemerintah Pusat memperoleh segala 'kehormatan dan kebanggaan' dari pembangunan fasilitas baru tertentu yang mendatangkan 'dukungan suara' seringkali menurut standar atau lokasi yang tidak sesuai dengan prioritas setempat. Pemerintahan regional mendapatkan segala kesulitan dari pengoperasiannya, termasuk beban pengeluarannya pada akhirnya sangat mungkin banyak melampaui biaya modalnya. Kenyataan yang menyolok bahwa Pemerintah Pusat tidak akan memelihara proyek itu seringkali mengakibatkan rencana bangunan yang mendorong kenaikan biaya operasi secara berlebihan.

## 2.5. Bantuan Pemerintah Pusat

Adanya bantuan dari tingkat pemerintahan yang lebih tinggi kepada tingkat pemerintahan yang lebih rendah merupakan fakta di dalam pemerintahan dengan sistem multi tingkat. Pemberian bantuan mempunyai beberapa tujuan antara lain mengatasi masalah eksternalitas antar daerah, mengatasi perbedaan dalam kemampuan menarik pajak atau ketidakseimbangan fiskal/ketimpangan fiskal, mencapai redistribusi pendapatan yang lebih merata antar daerah dan mengatasi inefisiensi sebagai akibat mobilitas tenaga kerja antar daerah. ( Boadway, W.Robin and Wikdasin, e, David, 1984)

Secara umum, bantuan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dapat dibedakan menjadi dua. *Pertama*, bantuan umum atau blok (*general grant/block grant*) yaitu bantuan kepada daerah yang tidak disertai dengan ikatan atau syarat tertentu, dalam arti daerah dapat menggunakan/mengalokasi untuk kepentingan sesuai kebutuhan daerah. *Kedua*, bantuan khusus (*specific grant/conditional grant*), yaitu bantuan yang diberikan kepada daerah untuk menyediakan pelayanan atau jasa publik yang telah ditentukan oleh pemerintah pusat.

Jenis bantuan yang sesuai adalah sangat tergantung pada tujuan pemberian bantuan itu sendiri. Apabila tujuan pemberian bantuan tersebut adalah untuk mendorong jenis-jenis pengeluaran tertentu oleh pemerintah penerima, maka subsidi atau bantuan dalam bentuk *conditional matching grant* atas pengeluaran tersebut lebih tepat tetapi apabila tujuan pemberian bantuan adalah semata-mata untuk pengalihan daya beli dari tingkat pemerintahan yang



lebih lebih tinggi kepada tingkat pemerintahan yang lebih rendah, maka bantuan dalam bentuk *unconditional grant* adalah lebih tepat (Broadway dkk, 1994)

Di Indonesia bantuan yang diberikan pemerintah pusat kepada pemerintahan daerah terbagi atas dua kelompok. *Pertama*, subsidi/perimbangan keuangan daerah otonom. Subsidi Daerah Otonom (SDO) merupakan salah satu kebijakan pemerintah yang dimaksudkan untuk mengamankan pengeluaran pemerintah daerah yang terbesar yaitu gaji pegawai daerah otonom. Distribusi subsidi tersebut kepada daerah-daerah dilakukan berdasarkan kebijakan menteri dalam negeri yang diperhitungkan dari data pegawai terdiri dari belanja pegawai, belanja non-pegawai yang diarahkan, dan belanja non pegawai yang ditetapkan. Belanja non-pegawai yang ditetapkan terdiri dari dua katagori, yaitu subsidi/bantuan dan ganjaran.

*Kedua*, Bantuan Pembangunan Daerah (Bantuan Inpres). Bantuan Inpres terbagi dalam dua bentuk, yaitu bantuan umum yang terdiri dari Bantuan Pembangunan Daerah Tingkat I, Daerah Tingkat II dan Desa. Bantuan lainnya adalah bantuan khusus yang terdiri dari bantuan penunjang jalan dan jembatan kabupaten, bantuan pembangunan sarana kesehatan dan bantuan penghijauan dan reboisasi.

Menyangkut bantuan pembangunan dalam bentuk bantuan umum, pemerintah daerah berwenang menentukan penggunaannya, sesuai dengan program yang telah disetujui sebelumnya. Adapun yang berkaitan dengan bantuan khusus, pemerintah pusat menetapkan prioritas dan pembagian dana,

sementara pemerintah daerah hanya berwenang menentukan lokasi proyek dan cara pelaksanaan (Nick Devas, 1989)

Sejalan dengan upaya memperkuat otonomi daerah, maka bantuan dari pemerintah pusat sesungguhnya merupakan suatu instrumen yang diharapkan dapat memacu peningkatan PAD tersebut, dan bukan sebaliknya. Hal ini antara lain ditekankan oleh Nurjaman Arsyad (1990) bahwa hakekat bantuan adalah untuk memperkuat tingkat otonomi suatu daerah. Karenanya daerah perlu memiliki keleluasaan dalam menggunakan dana-dana bantuan yang ada sehingga mempunyai dampak positif terhadap peningkatan PAD. Dengan kata lain, adanya keleluasaan dalam menggunakan subsidi dari pemerintah pusat menyebabkan daerah betul-betul dapat memprioritaskan kegiatan-kegiatan yang bisa mendorong peningkatan PADnya.

Oleh karena itu, untuk melihat bagaimana dampak bantuan pemerintah terhadap kemampuan pemerintah daerah dalam peningkatan PAD akan digunakan besarnya sumbangan bantuan umum terhadap total bantuan pemerintah pusat, makin tinggi keleluasan daerah dalam menggunakan dana-dana bantuan dan sebaliknya.

Ada beberapa alasan perlunya dilakukan transfer dana dari Pusat ke Daerah. *Pertama*, untuk mengatasi persoalan ketimpangan fiskal vertikal. Umumnya pemerintah pusat menguasai sebagian besar sumber penerimaan utama negara, sedangkan daerah hanya berwenang untuk memungut pajak yang berbasis lokal. Kekurangan sumber penerimaan daerah untuk dapat memenuhi kebutuhannya diperlukan transfer dana dari pusat.

*Kedua*, kemampuan daerah dalam menghimpun pendapatan sangat bervariasi, tergantung kondisi daerah masing-masing. Begitu pula kebutuhan daerah bervariasi, hal ini mencerminkan besar kecilnya kebutuhan fiskal. Dengan membandingkan kebutuhan dan kapasitas fiskal maka dapat dihitung kesenjangan atau celah fiskal, yang seyogyanya ditutup oleh transfer dari pusat.

*Ketiga*, peran penting transfer dari pusat adalah dalam konteks adanya kewajiban untuk menjaga tercapainya standar pelayanan minimum. *Keempat*, untuk mengatasi persoalan yang timbul dari pemerintahnya efek pelayanan publik. *Kelima*, untuk stabilisasi . Jadi secara prinsip tujuan umum dari transfer dana pemerintah pusat adalah untuk :

- 1) Meniadakan atau meminimumkan ketimpangan fiskal vertikal ;
- 2) Meniadakan atau meminimumkan ketimpangan fiskal Horizontal;
- 3) Menginternalisasikan sebagian atau seluruh limpahan manfaat (biaya) kepada daerah yang menerima.

Ada beberapa kriteria umum terkait dengan desain transfer pusat ke daerah,

- a. Otonomi
- b. Penerimaan yang memadai (*revenue adequacy*)
- c. Keadilan (*equity*)
- d. Transparan dan stabil
- e. Sederhana (*simplicity*)
- f. Insentif

## 2.6 Ketimpangan Fiskal

Studi ini dimaksudkan untuk mengkaji sejauh mana tingkat ketergantungan daerah pada pusat. Tingkat ketimpangan dengan standart deviasi ini akan menunjukkan posisi daerah kabupaten/kota termasuk kriteria timpang atau tidak. Semakin jauh dari standart deviasi berarti daerah tersebut timpang baik kecil atau besar. Mengukur tingkat ketimpangan dilihat dari koefisien ketimpangan fiskal vertikal, yang besarnya 0 sampai dengan 1. Semakin kecil koefisien ini, ketimpangan fiskal semakin tinggi, yang berarti daerah semakin tergantung pada Pemerintah Pusat. Sebaliknya semakin besar koefisien ketimpangan fiskal ini menunjukkan semakin mandiri daerah-daerah tersebut dalam membiayai pengeluarannya.

## 2.7. Teori Ketimpangan Fiskal Vertikal

Untuk menghitung ketimpangan fiskal vertikal digunakan formula sebagai berikut (*Shah dan Qureshi, 1994:53* dalam *Edi Suandi Hamid*);

$$KF = 1 - \left( \frac{TR_{sp} + TR_{gp} + REV_{sh} + B}{EXP} \right) \quad (1)$$

dimana :

KF adalah koefisien ketimpangan fiskal vertikal

$TR_{sp}$  dan  $TR_{gp}$  adalah penjumlahan Subsidi Daerah Otonom (SDO) ditambah Bantuan Pembangunan (Inpres) untuk periode sebelum otonomi<sup>1</sup>

$TR_{sp}$  adalah Dana Alokasi Khusus (DAK) untuk periode setelah otonomi.

$TR_{gp}$  adalah Dana Alokasi Umum (DAU) untuk periode setelah otonomi.

B adalah Pinjaman Daerah.

EXP total Pengeluaran APBD.

$REV_{sh}$  adalah Bagi hasil Pajak (BHP) dan Bagi Hasil Bukan Pajak (BHBP).

Formula lain yang digunakan untuk menghitung ketidakseimbangan fiskal vertikal ini adalah dari *Rezk* (1998:206-238, dalam Edi Suandi Hamid):

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

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

dimana :

G1 dan G2 adalah penjumlahan Bantuan Pembangunan (Inpres) plus Subsidi Daerah Otonom (SDO) untuk periode sebelum otonomi.

G1 : adalah Dana Alokasi Umum (DAU) untuk periode setelah otonomi.

G2 : adalah Dana Alokasi Khusus (DAK) untuk periode setelah otonomi.

B : adalah Pinjaman Daerah

E : adalah total pengeluaran APBD.

Dalam analisis ketimpangan fiskal vertikal ini untuk periode sebelum otonomi daerah digunakan tahun 1997-1999, sedangkan periode setelah

---

<sup>1</sup> Sebelum otonomi daerah diterapkan, sulit dipisahkan secara tegas dalam SDO dan bantuan pembangunan (Inpres) unsur-unsur *specific grant* dan *block grant*, karena kedua variabel tersebut mengandung keduanya dengan dominasi bantuan bersifat khusus.

otonomi daerah adalah tahun 2001-2003, yang merupakan tahun pertama pelaksanaan otonomi daerah dengan menggunakan UU No. 22/1999.

Data yang digunakan adalah Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kabupaten/kota tahun 1997-1999 (sebelum DAU)<sup>2</sup> dan tahun 2001-2003 (setelah DAU).

### **Formulasi Dana Alokasi Umum (DAU)**

Fokus studi ini adalah memformulasikan model transfer dari pusat ke daerah, yang dalam hal ini dilihat dari Dana Alokasi Umum, serta variabel-variabel kebutuhan riil dan potensi penerimaan lainnya. Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan kesenjangan fiskal, sebagaimana dikemukakan *Ma* (2001) tanpa memasukkan transfer yang bersifat khusus yaitu :

$$DAU_i = FN_i - FC_i \quad (4)$$

dimana :

$DAU_i$  adalah Dana Alokasi Umum yang diterima Daerah  $i$

$FN_i$  adalah kebutuhan fiskal daerah  $i$

$FC_i$  adalah kapasitas fiskal daerah  $i$

---

<sup>2</sup> Penghitungan sebelum Otda menggunakan tahun anggaran 1999/2000 karena perhitungan anggaran untuk 12 bulan, sedangkan tahun anggaran 2000 hanya sembilan bulan.

## 2.8. Variabel-Variabel Yang Berpengaruh Terhadap Ketimpangan Fiskal Vertikal

Variabel-variabel yang digunakan dalam penelitian ini berdasarkan pada formula perhitungan dari variabel kebutuhan fiskal dan variabel kapasitas fiskalnya.

**Variabel Kebutuhan Fiskal** .Variabel yang digunakan untuk menentukan besarnya Kebutuhan fiskal adalah sebagai berikut :

1. Jumlah Penduduk ( $P$ ). Semakin besar jumlah penduduk mencerminkan semakin besar pula tingkat kebutuhan pelayanan publik yang harus disediakan oleh pemerintah daerah.
2. Luas Wilayah ( $W$ ). Luas wilayah mencerminkan cakupan atau area yang menjadi tanggungjawab pelayanan publik pemerintah daerah. Semakin besar cakupan wilayah pelayanan maka semakin besar pula kebutuhan fiskal yang diperlukan.
3. Indeks Harga Bangunan ( $K$ ). Variabel ini sebagai prokasi dari kondisi geografis daerah yang berimplikasi pada tingkat kemahalan suatu wilayah.
4. Tingkat Kemiskinan ( $Km$ ). Tingginya jumlah penduduk miskin menuntut peran fiskal pemerintah yang lebih besar untuk mengangkat kesejahteraan mereka.
5. Total Pengeluaran rata-rata (TPR) adalah rata-rata jumlah pengeluaran daerah dalam APBD yang ada di wilayah suatu Propinsi.

Dengan menggunakan variabel-variabel tersebut, dirumuskan formula Kebutuhan Fiskal daerah ( $FN_i$ ) sebagai berikut :

$$FN_i = \overline{Png} \times (\alpha_1 P_i + \alpha_2 W_i + \alpha_3 K_i + \alpha_4 Km_i + \alpha_5 Kb_i) \quad (5)$$

dimana :

$$\overline{Png} = \frac{\sum_{j=1}^n Png_j}{n} \quad (6)$$

$\overline{Png}$  = pengeluaran daerah rata – rata seluruh daerah

$\alpha$  merupakan bobot masing – masing variabel yang dihitung dari koefisien estimasi persamaan berikut dengan metode ekonometrika :

$$Png = \alpha_0 + \alpha_1 P_i + \alpha_2 W_i + \alpha_3 K_i + \alpha_4 Km_i$$

Dimana :

$$\alpha_1 + \alpha_2 + \alpha_3 + \alpha_4 = 1$$

**Variabel Kapasitas Fiskal.** Variabel yang digunakan untuk menentukan besarnya kapasitas fiskal adalah sebagai berikut :

1. Bagi Hasil SDA (S). Variabel ini mencerminkan besarnya potensi sumber daya alam suatu daerah. Semakin besar potensi sumber daya alam suatu daerah, akan semakin besar pola potensi penerimaan bagi hasilnya. Untuk memberikan kompensasi atas biaya-biaya pemulihan lingkungan akibat eksploitasi SDA dan insentif bagi daerah untuk melakukan pemulihan/ perbaikan kondisi lingkungannya maka SDA diperhitungkan 75 %.
2. Pajak Bumi dan Bangunan dan Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (B). Dalam ketentuan UU No. 25/1999, penerimaan dari kedua



variabel ini ( $B$ ) sebagian besar dikembalikan kepada daerah sehingga dapat secara langsung mencerminkan potensi penerimaan suatu daerah.

3. Pajak Penghasilan ( $H$ ). Variabel yang digunakan adalah Pajak Penghasilan (PPh) orang pribadi. Dalam PP Nomor 115 Tahun 2000, PPh orang pribadi merupakan bagian pendapatan yang sebagian (20%) dikembalikan ke daerah, sehingga menambah potensi penerimaan daerah.
4. Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan per-Undang-undangan

Dengan variabel-variabel tersebut, dirumuskan formula Kapasitas Fiskal daerah sebagai berikut :

$$\text{Kapasitas Fiskal} = (0,75 S + B + H) + \text{PAD} \quad (6)$$

Agar alokasi DAU sebesar persentase tertentu dari penerimaan dalam negeri dapat mencukupi secara tepat DAU semua daerah, maka besarnya DAU aktual ( $aDAU$ ) yang diterima daerah adalah :

$$aDAU_i = \left[ \frac{DAU}{\sum_{i=1}^n DAU_i} \right] DAU_i \quad (7)$$

## 2.9. Penelitian Terdahulu

Beberapa penelitian yang relevan dengan penelitian dapat dilihat pada tabel berikut ini:

No	Peneliti	Topik	Alat Analisis	Temuan
1	Nanga (1991)	Pengaruh bantuan Pemerintah Pusat terhadap Perkembangan Ekonomi Daerah	Regresi dan korelasi	Semakin tinggi perkembangan ekonomi daerah dan semakin besar bantuan pusat semakin berpengaruh positif
2	Edi Suandi Hamid (2004)	Formula alternatif DAU: Upaya mengatasi ketimpangan fiskal dalam era otonomi daerah	Pendekatan kesenjangan fiskal	Ketergantungan penerimaan daerah semakin besar, meningkatnya ketimpangan fiskal vertikal, ketergantungan daerah yang kaya SDA, DAU daerah kaya SDA tidak otomatis turun
3	LPEM UI (2000); PP No.104/2000 (DAU 2001)	Pembobotan masing – masing Variabel untuk DAU 2001	Pendekatan kesenjangan fiskal	Penetapan Variabel sesuai UU No.25/1999 dengan memberi bobot yang sama untuk variabel yang digunakan.
4	MEP UGM (2001)	Pembobotan secara proporsional masing-masing variabel DAU 2002	Pendekatan kesenjangan fiskal	Penetapan variabel secara proporsional ekonomi metri dan campuran. Hasil lebih baik dibanding formula DAU 2001

## 2.10. Kerangka Pemikiran

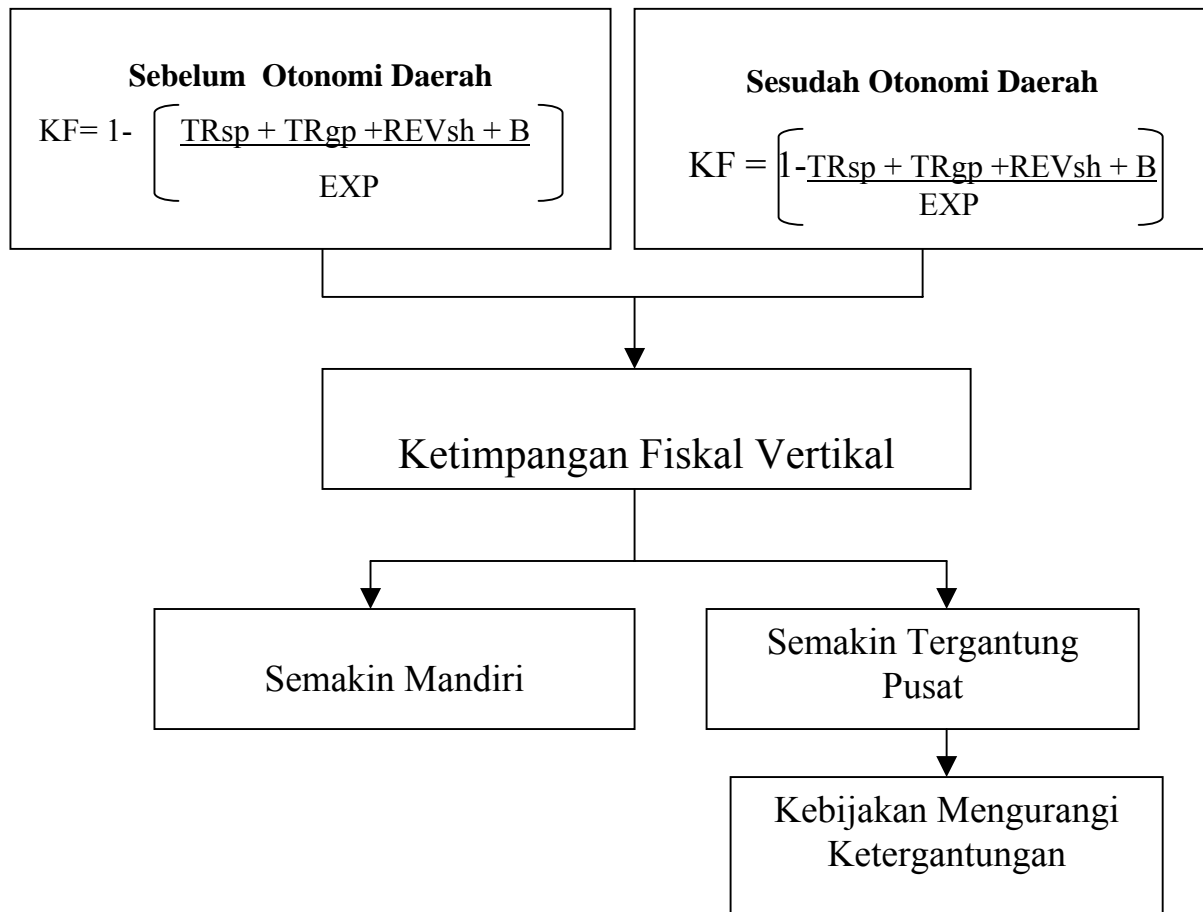
Berkaitan dengan model alokasi dana dari pemerintahan pusat ke pemerintahan tingkat bawahnya (daerah atau lokal), pada uraian tinjauan teoritik dan tinjauan empirik di atas diketahui adanya tiga model transfer dengan berbagai variannya untuk memenuhi kebutuhan anggaran pemerintah daerah atau lokal. Model/formula transfer tersebut adalah (1) formula yang didasarkan pada pemenuhan kebutuhan fiskal daerah. Dalam hal ini besaran dana yang dialokasikan oleh pemerintah pusat ke daerah, yang dihitung dengan menggunakan berbagai variabel, seperti jumlah penduduk, pendapatan per kapita, luas wilayah, jumlah penduduk miskin, dan sebagainya, (2) formula

yang didasarkan pada kemampuan anggaran daerah atau atas dasar kapasitas fiskalnya. Seperti halnya dalam pendekatan kebutuhan fiskal, pendekatan ini juga memiliki bermacam-macam dasar penentuan. Namun secara umum, pendekatan ini mendasarkan pada kemampuan daerah dalam menghimpun pajak lokal dan sumbangan daerah dalam penerimaan pajak yang dikumpulkan oleh Pemerintah Pusat; dan (3) formula yang didasarkan baik pada kebutuhan fiskal maupun kapasitas fiskal. Nilai transfer yang diberikan adalah berdasarkan selisih positif dari kebutuhan fiskal dikurangi kapasitas fiskalnya, yang disebut dengan kesenjangan fiskal..

Penelitian ini mendasarkan pada pendekatan yang ketiga (pendekatan kesenjangan fiskal). Pendekatan ini dianggap lebih realistis karena mendasarkan pada kondisi riil daerah, yakni dengan menghitung besaran kebutuhan daerah maupun kapasitasnya. Dengan pendekatan ini dapat dihindari adanya daerah yang menerima bantuan terlalu banyak atau sebaliknya terlalu sedikit. Transfer ke daerah betul-betul didasarkan pada pemenuhan anggaran yang memang harus ditutup oleh Pemerintah Pusat. Kendala utama dalam penerapan pendekatan ini adalah berkaitan dengan data baik menyangkut ketersediaannya maupun akurasi data yang tersedia tersebut. Adanya kebutuhan data yang demikian dapat mendorong daerah-daerah membantu penyediaan data yang akurat tersebut, karena ini akan berdampak pada alokasi dana yang diterimanya.

Gambar 2.1

## KERANGKA PEMIKIRAN TEORITIS

**KET :**

KF adalah koefisien Ketimpangan Fiskal Vertikal

TRsp dan TRgp adalah penjumlahan SDO ( Subsidi Daerah Otonom) ditambah Bantuan Pembangunan (Inpres) untuk periode sebelum otonomi

TRsp adalah Dana Alokasi Khusus (DAK) untuk periode setelah otonom

TRgp adalah Dana Alokasi Umum (DAU) untuk periode setelah otonomi

B adalah Pinjaman Daerah

EXP total Pengeluaran APBD

REVsh adalah Bagi Hasil Pajak ( BHP) dan Bagi Hasil Bukan Pajak (BHBP)

## **BAB III**

### **METODE PENELITIAN**

#### **3.1. Definisi Operasional Variabel**

Definisi operasional dari variabel-variabel adalah sebagai berikut:

1. Ketimpangan Fiskal Vertikal

Tingkat Ketimpangan ini dengan melihat koefisien ketimpangan fiskal vertikal, yang besarnya 0 (nol) samapai dengan 1 (satu). Semakin kecil koefisien berarti ketimpangan fiskal semakin tinggi, yang artinya daerah semakin tergantung pada Pemerintah. Sebaliknya semakin besar koefisien ketimpangan fiskal, menunjukkan semakin mandiri daerah dalam membiayai pengeluaran.

2. Subsidi Daerah Otonom (SDO) adalah bantuan dana dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah atas beban APBN untuk memenuhi kebutuhan “Belanja rutin daerah” karena belum dapat dipenuhi dari PAD

3. Bantuan Pembangunan (Inpres) adalah jenis bantuan yang berasal dari Pemerintah kepada Daerah guna membiayai program pembangunan Daerah Tingkat I dan Daerah Tingkat II yang dibiayai oleh dana APBN.

4. Dana Alokasi Umum adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemeratan kemampuan keuangan antar Daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan Desentralisasi.

5. Dana Alokasi khusus adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah tertentu dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional.
6. Pinjaman Daerah adalah semua transaksi yang mengakibatkan daerah menerima sejumlah uang atau menerima manfaat yang bernilai uang dari pihak lain sehingga daerah tersebut dibebani kewajiban untuk membayar kembali.
7. Total Pengeluaran APBD adalah penjumlahan semua pengeluaran baik rutin maupun pembangunan dalam APBD suatu Daerah.
8. Dana Bagi Hasil adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah baik Bagi Hasil Pajak (BHP) maupun Bagi Hasil Bukan Pajak (BHBP) berdasarkan angka persentase untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan Desentralisasi.

### **3.2. Jenis dan Sumber Data**

Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data runtun waktu dari periode Tahun 1997 sampai Tahun 2003, untuk semua Kabupaten/Kota Se-Jawa Tengah. Data dalam penelitian ini adalah data sekunder yang berupa publikasi resum dari berbagai instansi yang sejauh ini dianggap sebagai sumber penyaji data yang valid untuk data-data yang digunakan untuk menghitung dari inkonsistensi dalam definisi, untuk variabel yang sama dengan tahun berbeda, diupayakan dengan menggunakan sumber data yang sama. Namun, apabila

semua tidak dapat terpenuhi, maka diperoleh dari sumber yang berbeda yang secara desplisit menggunakan cara pengukuran yang sama.

Adapun sumber data yang digunakan adalah data sekunder, antara lain bersumber dari instansi pemerintah seperti Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Propinsi Jawa Tengah, Dinas Pendapatan Daerah Propinsi Jawa Tengah, Kantor Biro Pusat Statistik Propinsi Jawa Tengah, Biro Keuangan Sekretariat Daerah Propinsi Jawa Tengah. Selain itu juga menggunakan studi kepustakaan, sebagai referensi yang digunakan untuk melengkapi data dan menganalisis permasalahan.

Adapun data utama yang digunakan dalam tesis ini dan sumber-sumbernya adalah sebagai berikut :

- Tingkat Perkembangan Penduduk (*P*) tahun 1999/2000 - 2001 bersumber dari *Sensus Penduduk BPS 2000* dalam satuan ribuan jiwa.
- Luas Wilayah (*W*) bersumber dari *Kepmendagri dan Otda Nomor 13/2001* tentang Data Wilayah Administrasi Pemerintahan dalam satuan kilometer persegi (km<sup>2</sup>).
- Subsidi atau bantuan pemerintah tahun 1997/1998 - 2003 bersumber dari BPS Jawa Tengah berbagai tahun.
- Pendapatan Asli Daerah (PAD) tahun 1997/1998 - 2003 bersumber dari BPS Jawa Tengah berbagai tahun.
- Pengeluaran Daerah 1997/1998 - 2003 bersumber dari BPS Jawa Tengah berbagai tahun.

- DAU tahun 2001- 2003 bersumber dari bersumber dari BPS Jawa Tengah berbagai tahun.
- DAK tahun 2001-2003 bersumber dari BPS Jawa Tengah berbagai tahun.
- BPH dan BHP tahun 1997/1998 - 2003 bersumber dari BPS Jawa Tengah berbagai tahun.

### **3.3. Metode Pengumpulan Data**

Pengumpulan data yang dilakukan dalam penelitian ini dilakukan dengan metode studi kepustakaan yang meliputi populasi di Jawa Tengah. Metode ini merupakan cara pengumpulan data dengan mengadakan penelitian kepustakaan yaitu dengan mempelajari bahan-bahan bacaan yang berhubungan dengan penelitian untuk mendapatkan masukan yang dibutuhkan.

### **3.4. Teknik Analisis**

Untuk mencapai tujuan penelitian ini analisis yang digunakan adalah bersifat kualitatif dan kuantitatif. Analisis kualitatif digunakan untuk menjelaskan dan memberikan interpretasi atas hasil perhitungan pada tujuan penelitian tersebut. Analisis kuantitatif terutama untuk menghitung ketimpangan fiskal vertikal kabupaten/kota se-Jawa Tengah sebelum dan sesudah otonomi dengan menggunakan Standart Deviasi dan Koefisien Korelasi.

Untuk menempatkan posisi Kabupaten dan Kota atas Dasar perhitungan menggunakan standar Deviasi, hasilnya akan mendudukan posisi Kabupaten dan Kota dalam kriteria rata-rata/relatif atau timpang. Adapun ukuran yang



dipakai dalam penelitian ini adalah rata-rata dikurangi atau ditambah  $\frac{1}{2}$  Standar Deviasi. Dengan memakai ukuran ini, maka untuk Daerah Kabupaten/Kota yang berada pada posisi rata-rata  $\frac{1}{2}$  standar deviasi termasuk dalam tingkat Ketimpangan Relatif. Adapun daerah Kabupaten/Kota yang berada pada posisi dibawah  $\frac{1}{2}$  standar deviasi, berarti daerah-daerah Kabupaten/Kota tersebut termasuk dalam tingkat Ketimpangan Rendah. Daerah Kabupaten/Kota yang berada pada posisi diatas  $\frac{1}{2}$  standar deviasi, berarti Daerah Kabupaten/Kota tersebut berada dalam tingkat Ketimpangan Tinggi.

Untuk menghitung ketimpangan fiskal vertikal dalam penelitian ini menggunakan formula sebagai berikut (*Shah dan Qureshi*, 1994:53 dalam Edi Suandi Hamid);

$$\frac{1}{2} SD \ X + \frac{1}{2} SD = \text{Ketimpangan Relatif}$$

$$< \frac{1}{2} SD - \bar{X} = \text{Ketimpangan Rendah}$$

$$> \frac{1}{2} SD + \bar{X} = \text{Ketimpangan Tinggi}$$

Untuk menghitung ketimpangan fiskal vertikal dalam penelitian ini menggunakan formula sebagai berikut (*Shah dan Qureshi*, 1994:53 dalam Edi Suandi Hamid);

$$KF = 1 - \left( \frac{TR_{sp} + TR_{gp} + REV_{sh} + B}{EXP} \right) \quad (1)$$

dimana :

KF adalah koefisien ketimpangan fiskal vertikal

$TR_{sp}$  dan  $TR_{gp}$  adalah penjumlahan Subsidi Daerah Otonom (SDO) ditambah Bantuan Pembangunan (Inpres) untuk periode sebelum otonomi<sup>3</sup>

$TR_{sp}$  adalah Dana Alokasi Khusus (DAK) untuk periode setelah otonomi.

$TR_{gp}$  adalah Dana Alokasi Umum (DAU) untuk periode setelah otonomi.

B adalah Pinjaman Daerah.

EXP total Pengeluaran APBD.

$REV_{sh}$  adalah Bagi hasil Pajak (BHP) dan Bagi Hasil Bukan Pajak (BHBP).

### 3.5. Lokasi dan Waktu Penelitian

Penelitian ini dilakukan di Propinsi Jawa Tengah dan periode waktu yang digunakan dalam penelitian ini, yaitu tahun anggaran 1997/1998 - 2003. Adapun alasan penggunaan periode waktu tersebut adalah dengan pertimbangan teknik statistik, yaitu jumlah sampel yang tidak terlalu kecil untuk suatu penelitian empiris.

---

<sup>3</sup> Sebelum otonomi daerah diterapkan, sulit dipisahkan secara tegas dalam SDO dan bantuan pembangunan (Inpres) unsur-unsur *specific grant* dan *block grant*, karena kedua variabel tersebut mengandung keduanya dengan dominasi bantuan bersifat khusus.

## **BAB IV**

### **GAMBARAN UMUM OBYEK PENELITIAN**

#### **4.1 Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota se Jawa Tengah.**

Kemandirian daerah kabupaten dan kota sebenarnya sudah sejak lama diharapkan jauh sebelum diberlakukannya Undang-undang tentang otonomi daerah. Daerah seharusnya dapat mengoptimalkan segala potensi daerah yang dimilikinya semaksimal mungkin. Dengan demikian maka daerah tidak boleh terlalu mengharapkan bantuan dari pemerintah pusat untuk dapat melaksanakan kegiatan pembangunan daerah dalam rangka memenuhi kebutuhan masyarakatnya masing-masing.

Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang merupakan salah satu sumber utama keuangan daerah diharapkan jumlahnya akan semakin meningkat tiap tahunnya. Hal ini diperlukan agar daerah mampu memenuhi kepentingan masyarakatnya. PAD dapat diperoleh melalui pajak daerah, retribusi daerah, penerimaan dari dinas-dinas dan penerimaan lainnya yang sah. Tetapi di samping penerimaan dari PAD, sumber penghasilan daerah dapat pula berasal dari bagi hasil pajak dan bukan pajak, sumbangan dan bantuan, pinjaman dan juga penerimaan pembangunan.

Secara umum total realisasi penerimaan Pemerintah Daerah kabupaten dan kota se Jawa Tengah meningkat dari tahun ke tahun. Pada Tahun Anggaran 1997/1998, total realisasi penerimaan tercatat sebesar 1775 milyar kemudian meningkat pada Tahun Anggaran 1998/1999 naik menjadi sebesar 2606,8

milyar atau meningkat sebesar 48,54 persen. Kemudian pada Tahun Anggaran 1999/2000 juga meningkat lagi menjadi 3948,8 milyar atau terjadi kenaikan sebesar 52,47 persen. Kenaikan tersebut terjadi pada pos sumbangan dan bantuan dan bagi hasil pajak dan bukan pajak (lihat Tabel 4.1)

Tabel 4.1  
Realisasi Penerimaan Daerah Kabupaten dan Kota Se-Jateng  
Tahun 1997/1998 – 1999/2000

<b>Jenis Penerimaan</b>	<b>1997/1998 (Rp.000)</b>	<b>1998/1999 (Rp.000)</b>	<b>Perubahan (%)</b>	<b>1999/2000 (Rp.000)</b>	<b>Perubahan (%)</b>
1. Sisa lebih Penghitungan tahun lalu	137.421.968	157.320.781	58,29	137.890.718	140,55
2. Pendapatan Asli Daerah	296.472.224	380.909.796	28.48	376.223.179	12.30
3. Bagi Hasil Pajak / Bukan Pajak	208.550.568	197.367.704	5.36	536.884.229	172.02
4. Sumbangan Bantuan	1.060.884.536	1.903.197.615	79.40	2.923.821.128	53.02
5. Pembangunan	51.696.462	68.041.862	31.62	-	52.47
	1.775.025.758	2.606.837.758	48.54	3.974.819.254	19.9

*Sumber : data Statistik Keuangan Jateng, Tahun 1997-1999, diolah*

Desentralisasi fiskal adalah suatu proses distribusi anggaran dari tingkat pemerintahan yang lebih tinggi kepada pemerintahan yang lebih rendah, sesuai dengan banyaknya kewenangan bidang pemerintahan yang dilimpahkan. Jumlah bidang pemerintahan yang menjadi tanggungjawab birokrasi di Indonesia adalah sama di antara level pemerintahan Kabupaten/Kota, serta di antara pemerintahan propinsi. Sejak keluarnya UU tentang otonomi daerah, kewenangan daerah Kabupaten atau kota kini menjadi lebih besar dibandingkan

propinsi atau pusat. Masing-masing daerah melaksanakan kewenangannya tergantung kepada daerah yang bersangkutan sesuai dengan kreatifitas, kemampuan organisasi pemerintahan daerah, serta kondisi setiap daerah.

Dalam melaksanakan desentralisasi fiskal, setiap penyerahan atau pelimpahan wewenang pemerintahan membawa konsekuensi pada anggaran yang diperlukan untuk melaksanakan kewenangan masing-masing daerah. Adanya komponen dana perimbangan merupakan sumber penerimaan daerah yang sangat penting dalam pelaksanaan desentralisasi. Hal ini nampak dalam penelitian ini.

#### **4.2. Rasio PAD dan SDO Terhadap TPD (Total Penerimaan Daerah) Periode Sebelum Otonomi Daerah (TA 1997/1999)**

Kondisi keuangan daerah kabupaten dan kota di Jateng pada masa sebelum Otonomi Daerah (tahun 1997-1999) apabila dilihat dari besarnya rasio PAD terhadap Total Penerimaan Daerah ternyata tidak ada satu daerah-pun baik kabupaten/kota yang besarnya lebih dari 50%. Jika dilihat dari rata-rata untuk kabupaten/kota tergolong rendah/kecil, yaitu 17% untuk tahun 1997, 15% untuk tahun 1998 dan 11% pada tahun 1999. Berarti selama tiga tahun PADnya semakin menurun, yang berarti transfer dari pemerintah pusat terutama yang berupa SDO dan bantuan pembangunan sangat besar, atau dengan kata lain bahwa terdapat ketimpangan fiskal antara daerah dengan pusat (Jawa Tengah).

Pada tahun 1997, kabupaten-kabupaten dengan PAD di atas rata-rata Jateng, meliputi Banyumas, Purworejo, Klaten, Sukoharjo, Wonogiri,

Karanganyar, Sragen, Grobogan, Pati, Kudus, Jepara, Semarang dan Kendal. PAD tertinggi pada tahun tersebut adalah Kabupaten Kudus yaitu sebesar 25 (dua puluh lima) persen terhadap total Penerimaan Daerah. Kabupaten-kabupaten lainnya termasuk ke dalam kriteria penerimaan PAD yang lebih rendah dari rata-rata se-propinsi Jawa Tengah, Kabupaten Purbalingga merupakan daerah dengan PAD terendah yaitu 10 % (sepuluh ) persen.

Pada tahun anggaran 1998/1999 rasio rata-rata PAD Kabupaten di Propinsi Jawa Tengah adalah sebesar 15%. Daerah Kabupaten yang termasuk ke dalam kriteria diatas rata-rata tersebut adalah Klaten, Grobogan, Kudus, Jepara, Semarang dan Kendal. PAD tertinggi pada tahun anggaran ini diraih oleh Kabupaten Klaten yakni sebesar 27% (dua puluh tujuh) persen dan PAD terendah adalah Kabupaten Pekalongan yaitu sebesar 5 %. Ternyata pada tahun anggaran ini lebih banyak kabupaten di Jateng dengan PAD di bawah rata-rata propinsi Jateng. Bagi kota-kota di Jateng kesemuanya berada pada posisi di atas rata-rata propinsi.

Tahun Anggaran 1999/2000 rata-rata PAD kabupaten di Propinsi Jateng sebesar 11 %. Pada tahun anggaran ini kabupaten dengan kondisi PAD diatas rata-rata propinsi adalah Cilacap, Banyumas, Pati, Kudus, Jepara, Semarang, Pekalongan dan Kendal. Pati sebagai kabupaten dengan PAD terbesar yaitu 15% ( lima belas persen) dan terendah adalah kabupaten Wonosobo sebesar 5 (lima) persen. (lihat Tabel 4.3)

Tabel 4.3  
 Persentase PAD terhadap TPD (Total Penerimaan Daerah) di Jawa Tengah  
 Tahun Anggaran 1997 s/d 1999

No	Kabupaten /Kota	Tahun 1997 (%)	Tahun 1998 (%)	Tahun 1999 (%)
1	KAB. CILACAP	14	11	14
2	KAB. BANYUMAS	18	13	11
3	KAB. PURBALINGGA	10	7	7
4	KAB. BANJARNEGARA	11	10	6
5	KAB. KEBUMEN	12	8	6
6	KAB. PURWOREJO	18	8	7
7	KAB. WONOSOBO	14	11	5
8	KAB. MAGELANG	15	9	10
9	KAB. BOYOLALI	17	11	9
10	KAB. KLATEN	12	27	6
11	KAB. SUKOHARJO	17	8	9
12	KAB. WONOGIRI	17	11	9
13	KAB. KARANGANYAR	18	12	10
14	KAB. SRAGEN	21	10	9
15	KAB. GROBOGAN	14	21	8
16	KAB. BLORA	15	10	8
17	KAB. REMBANG	15	14	7
18	KAB. PATI	19	14	11
19	KAB. KUDUS	25	18	15
20	KAB. JEPARA	21	17	13
21	KAB. DEMAK	12	9	8
22	KAB. SEMARANG	19	15	12
23	KAB. TEMANGGUNG	13	9	9
24	KAB. KENDAL	19	16	12
25	KAB. BATANG	13	9	7
26	KAB. PEKALONGAN	13	5	12
27	KAB. PEMALANG	15	10	8
28	KAB. TEGAL	14	9	9
29	KAB. BREBES	11	9	8
30	KOTA MAGELANG	40	37	22
31	KOTA SURAKARTA	9	26	25
32	KOTA SALATIGA	25	22	17
33	KOTA SEMARANG	33	31	28
34	KOTA PEKALONGAN	15	14	9
35	KOTA TEGAL	22	25	17

Sumber : data Statistik Keuangan Jateng, Tahun 1997-1999 ,diolah

Apabila keuangan daerah di Jateng dilihat dari besaran persentase SDO dan Sumbangan Pembangunan rasio rata-ratanya termasuk tinggi yaitu sebesar 68% (enam puluh delapan persen). Berikut akan dijabarkan uraian

besarnya SDO dan Sumbangan Pembangunan terhadap Total Penerimaan Daerah selama 3 (tiga) tahun sebelum otonomi daerah (Tabel 4.4)

Tabel 4.4  
Persentase Besarnya SDO dan Bantuan Pembangunan  
Terhadap Total Penerimaan Daerah di Jawa Tengah  
Tahun Anggaran 1997 s/d 1999

No	Kabupaten /Kota	Tahun 1997 (%)	Tahun 1998 (%)	Tahun 1999 (%)
1	KAB. CILACAP	63	75	54
2	KAB. BANYUMAS	73	83	64
3	KAB. PURBALINGGA	70	88	64
4	KAB. BANJARNEGARA	72	81	70
5	KAB. KEBUMEN	76	86	68
6	KAB. PURWOREJO	70	84	70
7	KAB. WONOSOBO	64	76	50
8	KAB. MAGELANG	66	83	70
9	KAB. BOYOLALI	70	80	67
10	KAB. KLATEN	72	45	73
11	KAB. SUKOHARJO	61	77	81
12	KAB. WONOGIRI	68	80	73
13	KAB. KARANGANYAR	65	78	78
14	KAB. SRAGEN	66	82	70
15	KAB. GROBOGAN	69	71	65
16	KAB. BLORA	65	80	63
17	KAB. REMBANG	67	76	63
18	KAB. PATI	65	69	62
19	KAB. KUDUS	55	72	60
20	KAB. JEPARA	65	73	60
21	KAB. DEMAK	69	79	64
22	KAB. SEMARANG	64	74	58
23	KAB. TEMANGGUNG	62	79	66
24	KAB. KENDAL	64	79	74
25	KAB. BATANG	69	80	60
26	KAB. PEKALONGAN	80	40	65
27	KAB. PEMALANG	62	79	63
28	KAB. TEGAL	67	80	57
29	KAB. BREBES	45	81	89
30	KOTA MAGELANG	44	51	45
31	KOTA SURAKARTA	30	56	62
32	KOTA SALATIGA	50	59	51
33	KOTA SEMARANG	48	52	42
34	KOTA PEKALONGAN	65	31	50
35	KOTA TEGAL	48	61	67

Sumber : data Statistik Keuangan Jateng, Tahun 1997-1999 ,diolah



Pada tahun anggaran 1997/1998, Kabupaten Pekalongan sebagai penerima transfer dana SDO dan sumbangan pembangunan terbesar yaitu 80% (delapan puluh) persen. Ternyata tahun anggaran ini pada sebagian besar daerah kabupaten menerima transfer dana di atas rata-rata untuk tingkat Jateng, Kabupaten Sukoharjo, Kudus dan Brebes merupakan daerah penerima transfer dana di bawah rata-rata, dan Kabupaten Brebes yang terkecil menerima dana yaitu sebesar 45% (empat puluh lima) persen.

Tahun Anggaran 1998/ 1999, rata-rata transfer dana SDO dan sumbangan pembangunan se-JawaTengah sebesar 73% (tujuh puluh tiga persen). Pada tahun Anggaran ini hanya ada 5 (lima) Kabupaten yang posisinya berada dibawah rata-rata Jateng, yaitu Kabupaten Pekalongan, Kudus, Pati, Klaten, Grobogan dan terendah diterima Kabupaten Pekalongan yaitu sebesar 40% (empat puluh persen). Kabupaten Lainnya berada di atas rata-rata tingkat Jateng dengan kabupaten Purbalingga sebagai daerah yang menerima dana terbesar yakni 88%

Untuk Tahun Anggaran 1999/2000, rata-rata transfer dana SDO dan sumbangan pembangunan se-Jateng sebesar 62% (enam puluh dua) persen. Hanya ada 6 Kabupaten yang menerima transfer dibawah rata-rata Jateng yakni Cilacap, Wonosobo, Kudus, Jepara, Semarang dan Tegal. Pada Tahun Anggaran ini Kabupaten, Wonosobo merupakan daerah penerima transfer terendah yaitu 50% (lima puluh) persen dan kabupaten Brebes sebagai penerima transfer tertinggi sebesar 89.

Dari uraian tersebut di atas maka dapat diambil suatu kesimpulan bahwa sebagian besar daerah di Propinsi Jateng masih mengandalkan transfer dana dari pemerintah pusat. Hal ini dapat dimaklumi oleh karena pada masa-masa itu kekuasaan pemerintah pusat masih sangat dominan terhadap daerah serta bersifat sentralistik .

#### **4.3. Rasio PAD dan DAU Terhadap TPD Periode Sesudah Otonomi Daerah (2001-2003)**

1 Januari 2001 merupakan awal mulainya pelaksanaan otonomi daerah di bawah UU No.22/1999 dan UU No.25/1999 yang memberi kewenangan lebih besar dan keleluasaan di bidang keuangan. Hal ini nampak dengan adanya kebijakan desentralisasi fiskal yang bertujuan agar tidak terjadi ketimpangan baik secara vertikal maupun secara horisontal, selain itu adanya kewenangan yang besar bagi daerah khususnya kabupaten dan kota di Indonesia, maka dengan demikian diharapkan daerah-daerah dengan potensinya masing-masing dapat lebih mandiri, dalam arti tingkat ketergantungannya terhadap pemerintah pusat menjadi berkurang. Namun apakah harapan tersebut dapat terlaksana ? untuk itu marilah kita bahas dalam uraian berikut.

Tahun Anggaran 2001 besarnya rasio PAD terhadap TPD rata-rata se-Jateng adalah sebesar 7,1% (tujuh koma satu) persen, Kabupaten Kudus merupakan daerah dengan tingkat PAD terbesar yakni 10% (sepuluh) persen dan tertinggi di atas rata-rata Jateng. Adapun Kabupaten dan PAD terendah meliputi Brebes, Wonogiri, Klaten, Kebumen, dan Banjarnegara yaitu sebesar 4% (empat) persen.

Pada tahun anggaran 2002 PAD rata-rata se Jateng besarnya 8,8% (delapan koma delapan) persen. Daerah dengan perolehan PAD terbesar adalah kabupaten Magelang yaitu sebesar 18% (delapan belas) persen. Kabupaten Klaten merupakan daerah dengan PAD terendah pada Tahun Anggaran ini yaitu sebesar 4% (empat) persen.

Beralih ke Tahun anggaran 2003, tingkat rata-rata PAD kabupaten se Jateng adalah sebesar 9% (sembilan ) persen. Pada Tahun anggaran ini Kabupaten Kebumen merupakan daerah dengan perolehan PADnya untuk Tahun Anggaran ini terendah yaitu 5% (lima) persen.

PAD untuk wilayah perkotaan di Jateng umumnya melebihi besarnya PAD rata-rata tingkat Jateng (lihat Tabel 4.5)

Tabel 4.5  
 Persentase PAD terhadap TPD (Total Penerimaan Daerah) di Jawa Tengah  
 Tahun Anggaran 2001 s/d 2003

No	Kabupaten /Kota	Tahun 2001 (%)	Tahun 2002 (%)	Tahun 2003 (%)
1	KAB. CILACAP	8	10	8
2	KAB. BANYUMAS	9	9	7
3	KAB. PURBALINGGA	6	7	8
4	KAB. BANJARNEGARA	4	7	8
5	KAB. KEBUMEN	4	6	14
6	KAB. PURWOREJO	6	7	6
7	KAB. WONOSOBO	6	7	6
8	KAB. MAGELANG	7	18	8
9	KAB. BOYOLALI	7	6	7
10	KAB. KLATEN	4	4	5
11	KAB. SUKOHARJO	6	7	5
12	KAB. WONOGIRI	4	7	6
13	KAB. KARANGANYAR	6	8	9
14	KAB. SRAGEN	6	8	11
15	KAB. GROBOGAN	6	8	12
16	KAB. BLORA	5	6	8
17	KAB. REMBANG	5	6	7
18	KAB. PATI	8	9	9
19	KAB. KUDUS	10	12	13
20	KAB. JEPARA	7	14	13
21	KAB. DEMAK	6	5	6
22	KAB. SEMARANG	7	10	11
23	KAB. TEMANGGUNG	5	7	6
24	KAB. KENDAL	6	8	8
25	KAB. BATANG	6	7	6
26	KAB. PEKALONGAN	5	6	7
27	KAB. PEMALANG	7	8	7
28	KAB. TEGAL	5	8	7
29	KAB. BREBES	4	5	6
30	KOTA MAGELANG	9	11	12
31	KOTA SURAKARTA	17	17	15
32	KOTA SALATIGA	10	11	13
33	KOTA SEMARANG	19	23	22
34	KOTA PEKALONGAN	7	8	7
35	KOTA TEGAL	8	10	14

Sumber : data Statistik Keuangan Jateng, Tahun 2001-2003 ,diolah

Mengenai besarnya rasio DAU terhadap TPD di Jateng untuk jangka waktu 3 tahun setelah otonomi daerah dapat dilihat pada tabel 4.6.

Tabel 4.6  
 Persentase Besarnya DAU dan Total Penerimaan Daerah di Jawa Tengah  
 Tahun Anggaran 2001 s/d 2003

No	Kabupaten /Kota	Tahun 2001 (%)	Tahun 2002 (%)	Tahun 2003 (%)
1	KAB. CILACAP	81	71	65
2	KAB. BANYUMAS	82	79	75
3	KAB. PURBALINGGA	82	72	71
4	KAB. BANJARNEGARA	85	68	88
5	KAB. KEBUMEN	84	71	71
6	KAB. PURWOREJO	74	74	71
7	KAB. WONOSOBO	85	65	61
8	KAB. MAGELANG	83	73	68
9	KAB. BOYOLALI	85	77	86
10	KAB. KLATEN	87	89	84
11	KAB. SUKOHARJO	73	77	70
12	KAB. WONOGIRI	81	78	68
13	KAB. KARANGANYAR	78	77	92
14	KAB. SRAGEN	84	79	67
15	KAB. GROBOGAN	82	78	66
16	KAB. BLORA	88	70	73
17	KAB. REMBANG	78	76	76
18	KAB. PATI	81	74	66
19	KAB. KUDUS	77	71	76
20	KAB. JEPARA	85	71	62
21	KAB. DEMAK	76	84	81
22	KAB. SEMARANG	74	69	71
23	KAB. TEMANGGUNG	79	39	76
24	KAB. KENDAL	85	69	65
25	KAB. BATANG	86	67	59
26	KAB. PEKALONGAN	88	70	72
27	KAB. PEMALANG	81	77	69
28	KAB. TEGAL	85	64	69
29	KAB. BREBES	82	82	78
30	KOTA MAGELANG	79	63	59
31	KOTA SURAKARTA	52	67	65
32	KOTA SALATIGA	72	60	71
33	KOTA SEMARANG	57	49	48
34	KOTA PEKALONGAN	73	67	65
35	KOTA TEGAL	85	51	62

Sumber : data Statistik Keuangan Jateng, Tahun 2001-2003 ,diolah

Tahun pertama berlakunya otonomi daerah besarnya rasio DAU rata-rata untuk kabupaten dan kota se-Jateng adalah sebesar 79,68. Rasio DAU tertinggi adalah Kabupaten Pekalongan sebesar 88, dan rasio DAU terendah

adalah kabupaten Sukoharjo sebesar 73 untuk wilayah perkotaan pada Tahun Anggaran yang sama kota Tegal yang tertinggi yaitu 85 dan terendah kota Surakarta. Terdapat 23 Kabupaten dan Kota yang rasio DAUnya di atas rata-rata rasio DAU propinsi.

Pada Tahun Anggaran 2002 rasio DAU rata-rata se-Jateng adalah 70,51. Ada sebanyak 20 Kabupaten dan Kota yang rasio DAUnya di atas rata-rata Jateng. Kabupaten Klaten merupakan daerah dengan rasio DAU tertinggi yaitu sebesar 89 dan Kabupaten Temanggung terendah sebesar 39. Kota Pekalongan dan Surakarta merupakan wilayah perkotaan dengan rasio DAU tertinggi sebesar 67 dan kota Semarang terendah yaitu 49. Rasio DAU terhadap TPD tahun 2003 rata-rata se-Jateng adalah 70.45

Melihat hasil sebagaimana di atas, maka dapat disimpulkan bahwa sebagian besar daerah kabupaten maupun kota di Jateng PADnya masih rendah, baik waktu sebelum maupun sesudah otonomi daerah. Berbeda dengan hasil rasio DAU terhadap TPD sebagian besar daerah di Jateng berada pada posisi di atas rata-rata. Hal ini menunjukkan bahwa tingkat ketergantungan terhadap pemerintah pusat atas pemberian dana transfer masih besar. Atau dengan kata lain tingkat ketimpangan tetap besar baik sebelum maupun sesudah otonomi daerah diberlakukan. Berarti pula tingkat kemandirian daerah di Jateng masih rendah, meskipun kewenangan yang diberikan sangat luas.

**BAB V**

**ANALISIS KETIMPANGAN FISKAL VERTIKAL**

**ATAS DASAR STANDAR DEVIASI DAN KOEFISIEN FISKAL**

**KABUPATEN/KOTA DI JATENG TAHUN ANGGARAN 1997/1998 - 2003**

Sesuai dengan tujuan studi penelitian, dalam bab ini disajikan hasil analisis sejauh mana ketimpangan fiskal vertikal setelah diberlakukannya Undang-undang Nomor 22/1999 dan Undang-undang Nomor 25/1999 dibandingkan dengan periode sebelum diberlakukannya ke dua undang-undang tersebut untuk Kabupaten/Kota se-Jawa Tengah. Penelitian ini mengabaikan Tahun anggaran 2000 karena pada tahun tersebut hanya berlangsung selama 9 (sembilan) bulan. Hal ini disebabkan adanya perubahan anggaran dimana sebelum tahun anggaran 2001 dimulai 1 April dan berakhir tanggal 30 bulan Maret, tahun anggaran berikutnya. Kemudian berubah menjadi tanggal 1 bulan Januari sebagai awal tahun anggaran hingga berakhir bulan Desember tahun yang sama dan ini diberlakukan sejak Tahun Anggaran 2001, atau sejak diberlakukannya UU No.22/1999 dan UU No.25/1999.

Sejauh ini masih sangat besar perbedaan pendapat antara Pemerintah pusat dengan Pemerintah daerah tentang Dana Perimbangan yaitu dengan mengedepankan tujuan nasional untuk kepentingan seluruh daerah yang ada, dan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk membiayai kebutuhannya dalam rangka pelaksanaan desentralisasi (PP104/200). Sebagaimana tersurat dalam Penjelasan UU No.25/1999, pengalokasian dana perimbangan ini, khususnya DAU, dimaksudkan

untuk : (1) memberdayakan dan meningkatkan kemampuan perekonomian daerah; (2) menciptakan sistem pembiayaan daerah yang adil, proporsional, rasional, transparan, partisipatif, bertanggungjawab (akuntabel) dan pasti dan (3) mewujudkan sistem perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah daerah yang mencerminkan pembagian kewenangan dan tanggungjawab yang jelas antara Pemerintahan pusat (pembangunan) dan pemerintah daerah serta mengurangi kesenjangan antar daerah dalam kemampuannya untuk memberikan kepastian sumber keuangan daerah yang berasal dari daerah yang bersangkutan.

Melihat tujuan yang ingin dicapai yaitu bermaksud untuk mengurangi kesenjangan antar daerah dalam pembiayaan (*Horisontal fiskal imbalance*). Pemerintah pusat beranggapan bahwa pembangunan satu daerah tidak terlepas dengan daerah lainnya dan berjalan dalam satu kerangka yang menyeluruh. Disisi lain, Pemerintah daerah dalam memberikan interpretasi lebih berorientasi pada kecukupan anggaran daerahnya (*Sufficiency*), yaitu bagaimana dana lebih banyak mengalir ke daerahnya dengan mengedepankan alasan untuk mempercepat pembangunan atau berdasarkan tuntutan pembagian penerimaan yang lebih "adil" antara pusat dan daerah

Anne Booth (1977: 72-78) dalam studinya menunjukkan rendahnya desentralisasi fiskal di Indonesia. Hal ini disebabkan pola hubungan fiskal antara pusat dan daerah-daerah sangat terpusat dan upaya untuk mengembangkan keuangan daerah yang sangat rendah. Pemerintah daerah sangat tergantung pada bantuan dana pusat untuk menutupi kekurangan pengeluaran. Namun demikian, dana bantuan yang besar tidak selalu efektif karena diberikan dengan syarat prakondisi yang ketat, yang



membuat Pemerintah Daerah terbatas kekuasaannya untuk mengalokasikan bantuan tersebut dengan baik.

### **5.1 Perhitungan Ketimpangan Fiskal Vertikal**

Salah satu tujuan kebijakan desentralisasi fiskal yang merupakan bagian kebijakan otonomi daerah, adalah untuk lebih memandirikan daerah kab/kota. Kebijakan yang bersifat sentralistik yang menimbulkan ketergantungan daerah pada pusat, menghambat perkembangan pembangunan masyarakat daerah. Oleh karena itu daerah perlu diberi keleluasaan menetapkan kebijakan-kebijakan untuk mendukung keberhasilan pembangunan daerahnya. Sementara itu, dari sisi anggaran, desentralisasi fiskal dapat memberikan sumbangan dalam penyediaan jasa publik secara efisien yang sesuai dengan keinginan masyarakat lokal. Disamping itu, desentralisasi fiskal diharapkan dapat meningkatkan pendapatan dari sumber-sumber penerimaan di daerah. Dengan demikian dari sisi anggaran kebijakan ini dapat mengurangi ketergantungan dana dari pusat dan daerah, memiliki keleluasaan dalam mengelola anggaran yang dimilikinya, sehingga dapat dimanfaatkan secara optimal.

Penelitian ini menggunakan 2 (dua) cara guna melihat ketimpangan fiskal vertikal daerah Kab/Kota se-Jawa Tengah.

1. Ketimpangan fiskal dilihat dari perhitungan atas rata-rata dan standar Deviasi.
2. Ketimpangan fiskal dihitung dengan menggunakan rumus KF dari Shah dan Qureshi.

Atas dasar kedua cara tersebut maka akan terlihat apakah terjadi perubahan tingkat ketimpangan fiskal berubah menjadi lebih besar/kecil pada periode setelah berlakunya otonomi daerah dibanding dengan periode sebelumnya. Begitu pula dalam hal menggunakan sumber dana apakah tingkat ketergantungan menjadi semakin mengecil atau tetap besar pada periode sebelum dan sesudah otonomi daerah.

Oleh karena itu dengan diberlakukannya kedua Undang-Undang No.22/1999 dan UU No.25/1999 yang kemudian diubah menjadi UU No. 32/2004 dan UU No.33/2004 maka daerah khususnya kabupaten dan kota memiliki kewenangan yang lebih besar dalam mengurus dan mengatur rumah tangganya dibandingkan pada saat masih berada di bawah Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 yang bersifat lebih sentralistik. Artinya pemerintah pusat lebih banyak mengatur pemerintah daerah melalui berbagai macam peraturan, antara lain berupa Instruksi Presiden, Keputusan Presiden dan sebagainya. Selain itu adanya kebijakan yang demikian, sering kali mengakibatkan adanya kegiatan baik yang berupa program atau proyek di daerah saling tumpang tindih. Di samping berakibat lebih lanjut karena tidak adanya koordinasi antar departemen di pusat maka daerah dijadikan sebagai tumpuan bagi semua kegiatan pemerintah pusat.

#### **5.1.1. Ketimpangan Fiskal Vertikal Atas Dasar Standar Deviasi.**

Besarnya Subsidi Daerah Otonom dan Sumbangan Pembangunan selama Tahun 1997–1999 menjadi dasar dalam menghitung dan menempatkan posisi kabupaten dan kota atas dasar

perhitungan standar deviasi. Hasil perhitungan ini akan mendudukan posisi kabupaten maupun kota dalam kriteria rata-rata atau dibawah/diatas rata-rata (timpang). Artinya dengan perhitungan di bawah rata-rata dikurangi  $\frac{1}{2}$  standart deviasi, maka kabupaten/kota termasuk timpang dalam arti daerah tersebut menerima subsidi dan bantuan yang kecil/sedikit. Apabila kabupaten termasuk dalam hasil perhitungan di atas rata-rata ditambah  $\frac{1}{2}$  standar deviasi, maka kabupaten/kota tersebut timpang dengan makna subsidi dan sumbangan yang diterima daerah tersebut besar/banyak. Untuk hasil lebih lanjut dapat dilihat pada tabel 5.1

**Tabel 5.1**  
**Kelompok Kabupaten dengan Ketimpangan Fiskal di bawah Rata-rata dan di atas Rata-rata atas dasar Standar Deviasi untuk SDO dan Sumbangan Pembangunan Tahun 1997 - 1999**

Tahun	Kabupaten	
	Ketimpangan Di bawah Rata-rata	Ketimpangan Di atas Rata -rata
1997	Wonosobo, Sukoharjo, Karanganyar, Blora, Rembang, Kudus, Demak , Temanggung, Batang, Brebes	Cilacap, Banyumas, Kebumen, Purworejo, Klaten, Wonogiri, Pati, Pekalongan
1998	Wonosobo, Klaten, Sukoharjo, Rembang, Demak , Temanggung, Batang, Pekalongan	Cilacap, Banyumas, Kebumen, Magelang, Wonogiri, Sragen, Grobogan, Brebes
1999	Purbalingga, Wonosobo, Rembang, Kudus, Demak, Jepara, Temanggung, Batang, Pekalongan	Cilacap, Banyumas, Kebumen, Magelang, Wonogiri, , Brebes

*Sumber : Data Statistik Keuangan Jateng, Tahun 1997-1999 diolah, lihat lampiran 1*

Hasil perhitungan ini menunjukkan kabupaten-kabupaten yang termasuk dalam kriteria ketimpangan fiskal rendah/kecil selama (3) tiga tahun

berturut-turut adalah, Wonosobo, Rembang, Kudus, Demak, Temanggung dan Batang. Sedangkan yang termasuk ke dalam kriteria ketimpangan diatas rata-rata untuk periode yang sama adalah kabupaten Banyumas, Cilacap, Kebumen dan Wonogiri.

Kabupaten yang termasuk dalam kriteria ketimpangan fiskal kecil artinya bahwa SDO dan Sumbangan Pembangunan fiskal yang diberikan terhadap pemerintah daerah adalah kecil. Hal ini berbeda dengan kabupaten yang memiliki ketimpangan fiskal diatas rata-rata, berarti SDO dan Sumbangan Pembangunan yang diperoleh dari pemerintah pusat juga besar.

**Tabel 5.2**  
**Kelompok Kota dengan Ketimpangan Fiskal Di bawah Rata-rata dan Di atas Rata-rata Atas Dasar Standar Deviasi SDO dan Sumbangan Pembangunan Tahun 1997 - 1999**

Tahun	Kota	
	Ketimpangan Kurang dari rata-rata	Ketimpangan Lebih dari rata-rata
1997	Magelang, salatiga, Pekalongan, Tegal	Surakarta
1998	Magelang, Pekalongan	salatiga, Semarang
1999	Magelang, Pekalongan	salatiga, Semarang

*Sumber: data statistik keuangan Jawa Tengah tahun 1997-1999 diolah, (lihat lampiran 1)*

Adapun untuk wilayah perkotaan yang meliputi 6 (enam) kota di Jawa Tengah, hanya kota Semarang termasuk dalam kriteria ketimpangan tinggi atau di atas rata-rata selama 3 (tiga) tahun berturut-turut, sedangkan lainnya ternyata SDO dan Sumbangan Pembangunan meningkat dari kriteria di bawah rata-rata

naik ke dalam kriteria rata-rata, maka dengan demikian dapat dikatakan bahwa kota Semarang merupakan daerah otonom dengan SDO dan Sumbangan Pembangunan sangat besar apabila dibandingkan dengan kota lainnya di Jawa Tengah (lihat Tabel 5.2). Hal ini dapat dimaklumi, oleh karena kota Semarang berkedudukan pula sebagai Ibukota Propinsi Jawa Tengah yang memiliki wilayah paling luas (meliputi 16 kecamatan) jika dibandingkan dengan kota lainnya. Oleh karena mempunyai wilayah terluas dan tentu saja dengan jumlah penduduk paling banyak. Maka pemerintah daerah kota Semarang tentunya memerlukan biaya yang besar guna memenuhi kebutuhan warga yang semakin meningkat tiap tahunnya

**Tabel 5.3**  
**Kelompok Kabupaten dengan Ketimpangan Fiskal Di bawah Rata-rata dan Di atas Rata-rata Atas Dasar Standar Deviasi DAU Tahun 2001 – 2003**

Tahun	Kabupaten	
	Ketimpangan Di bawah Rata-rata	Ketimpangan Di atas Rata -rata
2001	Sukoharjo, Demak, Rembang, Temanggung, Kudus, Semarang, Purworejo, Boyolali, Karanganyar	Cilacap, Banyumas, Kendal, Blora, Tegal, Klaten, Brebes, Kebumen
2002	Rembang, Kudus, Temanggung, Demak, Pekalongan, Sukoharjo, Batang, Wonosobo, Banjarnegara, Semarang, Karanganyar	Cilacap, Banyumas, Brebes, Kendal, Blora, Kebumen, Tegal, Magelang, Pati, Grobogan
2003	Rembang, Batang, Kudus, Wonosobo, Temanggung, Pekalongan, Demak, , Banjarnegara	Klaten, Cilacap, Brebes, Banyumas, Grobogan, Kebumen, Wonogiri, Tegal, Pati

Sumber: data statistik keuangan Jawa Tengah tahun 2001-2003 diolah, ( lihat lampiran2)

Berdasarkan table 5.3 diatas, maka Kabupaten-kabupaten yang masuk ke dalam kriteria ketimpangan fiskal rendah artinya transfer DAU dari pusat kecil setelah diberlakukannya undang-undang No.22 tahun 1999 adalah

Kabupaten Demak, Rembang, Temanggung dan Kudus selama 3 (tiga) tahun berturut-turut. Adapun yang termasuk dalam kriteria ketimpangan fiskal tinggi yaitu perolehan DAU besar selama periode waktu yang sama meliputi Kabupaten Cilacap, Brebes Banyumas dan Tegal.

Khusus untuk wilayah perkotaan dengan waktu yang tidak berbeda, maka kota Pekalongan, Salatiga tetap berada pada posisi tingkat ketimpangan fiskal yang kecil yaitu perolehan DAU selalu kecil. ( Lihat Tabel 5.4)

**Tabel 5.4**  
**Kelompok Kota dengan Ketimpangan Fiskal Di bawah Rata-rata**  
**Dan Di atas Rata-rata Atas Dasar Standar Deviasi DAU**  
**Tahun 2001 – 2003**

Tahun	Kota	
	Ketimpangan Di bawah Rata-rata	Ketimpangan Di atas Rata -rata
2001	Pekalongan, Salatiga	Tegal
2002	Magelang, Pekalongan , Salatiga	Semarang
2003	Pekalongan, Magelang, Salatiga	Semarang, Surakarta

*Sumber: data statistik keuangan Jawa Tengah tahun 2001-2003 diolah, lihat lampiran 2*

### **5.1.2. Ketimpangan Fiskal Vertikal Atas Dasar Rumus KF (Koefisien Ketimpangan Fiskal)**

Atas dasar perhitungan dengan menggunakan rumus KF ternyata terdapat perbedaan hasil yang cukup mencolok (Lihat Tabel 5.5) untuk periode sebelum dan sesudah diberlakukannya UU NO.22/1999. Dari tabel 5.5 di atas nampak bahwa periode setelah otonomi sebarannya semakin merata dibandingkan sebelum otonomi tidak menumpuk dalam posisi ketimpangan relative. Bahkan kabupaten Cilacap dan Pemalang kriterianya berubah dratis. Pada waktu sebelum otonomi masuk dalam

kriteria ketimpangan fiskal rendah, kemudian berubah dan berada dalam posisi kriteria ketimpangan tinggi. Hal ini berarti setelah adanya UU 22/1999 bagi ke dua kabupaten tersebut tingkat ketergantungannya menjadi semakin besar terhadap pemerintah pusat. Dengan demikian dapat pula dikatakan bahwa tingkat kemandirian daerahnya menjadi menurun..

Untuk wilayah perkotaan, kota Semarang dan Surakarta selalu terletak pada kriteria ketimpangan fiskal tinggi, baik untuk waktu sebelum dan sesudah diberlakukannya UU No.22/99.

Ternyata dari hasil perhitungan dengan rumus KF maka ketimpangan fiskal sebelum dan sesudah berlakunya UU 22/99 untuk kabupaten di Jawa Tengah menjadi semakin besar yakni meningkat dari 0,07 menjadi 0,11. Hal ini berbeda bagi wilayah perkotaannya, yang terjadi malah sebaliknya yaitu menurun dari 0,17 menjadi -0,02 (lihat lampiran)

**Tabel 5.5**  
**Kelompok Kabupaten dengan Ketimpangan Fiskal Rendah, Relatif**  
**dan Tinggi atas Dasar Koefisien Ketimpangan Fiskal**  
**Tahun 1997- 2003**

<b>Kriteria</b>	<b>Tahun 1997</b>	<b>Tahun 1998</b>	<b>Tahun 1999</b>	<b>Tahun 2001</b>	<b>Tahun 2002</b>	<b>Tahun 2003</b>
<b>Ketimpangan Rendah</b>	Cilacap, Purbalingga, Banjarnegara, Kebumen , Jepara, Demak	Pemalang	Cilacap, Banyumas, Purbalingga	Banjarnegara, Purworejo, Wonosobo, Demak, Sukoharjo, Sragen, Karanganyar, Rembang, Pekalongan	Banjarnegara, Purworejo, Wonosobo, Boyolali, Wonogiri, Karanganyar, Kudus, Demak, Batang, Pekalongan	Purworejo, Sukoharjo, Sragen, Kudus, Demak, Temanggung, Kendal, Batang, Pekalongan
<b>Ketimpangan Relatif</b>	Purworejo, Magelang, Boyolali, Klaten, Sukoharjo, Grobogan, Blora, Tegal, Rembang, Temanggung, Batang, Brebes, Pemalang,	Cilacap, Banyumas, Purbalingga, Banjarnegara, Kebumen, Purworejo, Wonosobo, Magelang, Boyolali, Sukoharjo, Wonogiri , Karanganyar, Sragen Grobogan, Blora, Remabang, Pati, Kudus, Jepara, Demak, Semarang, Temanggung, Kendal, Batang, Pekalongan, Tegal, Brebes	Banjarnegara, Kebumen, Purworejo, Magelang, Brebes, Boyolali, Klaten, Sukoharjo, Wonogiri, Sragen, Karanganyar, Grobogan, Blora, Rembang, Pati, Jepara, Demak, Semarang, Temanggung, Kendal, Batang, Pekalongan, Pemalang, Tegal,	Banyumas, Purbalingga, Boyolali, Wonogiri, Blora, Kudus, Jepara	Banyumas, Purbalingga, Kebumen, Magelang, Klaten, Sukoharjo, Grobogan, Blora, Pati, Jepara, Temanggung, Pemalang	Banyumas, Purbalingga, Banjarnegara, Kebumen, Magelang, Boyolali, Karanganyar, Blora, Semarang, Tegal
<b>Ketimpangan Tinggi</b>	Banyumas, Wonogiri, Sragen, Pati, Kendal, Semarang	Klaten	Wonosobo, Kudus	Cilacap, Kebumen, Magelang, Klaten, Grobogan, Pati, Semarang, Kendal, Batang, Pemalang, Brebes	Cilacap, Sragen, Rembang, Semarang, Kendal, Tegal, Brebes	Cilacap, Klaten, Wonogiri, Grobogan, Rembang, Pati, Jepara, Pemalang, Brebes

*Sumber: data statistik keuangan Jawa Tengah tahun 1997--2003 diolah, lihat lampiran 3*



**Tabel 5.6**  
**Kelompok Kota Dengan Ketimpangan Fiskal Rendah, Relatif,**  
**Dan Tinggi atas Dasar Koefisien Ketimpangan Fiskal**  
**Tahun 1997- 2003**

Kriteria	Tahun 1997	Tahun 1998	Tahun 1999	Tahun 2001	Tahun 2002	Tahun 2003
<b>Ketimpangan Rendah</b>	Magelang	Magelang	Pekalongan	Tegal, Pekalongan, Salatiga	Pekalongan, Tegal	Pekalongan
<b>Ketimpangan Relatif</b>	Tegal, Salatiga, Pekalongan	Surakarta, Tegal, Pekalongan, Salatiga	Magelang, Salatiga, Semarang, Tegal	Magelang	Magelang, Salatiga	Magelang, Salatiga, Semarang, Tegal
<b>Ketimpangan Tinggi</b>	Surakarta, Semarang	Semarang	Surakarta	Semarang, Surakarta	Surakarta, Semarang	Surakarta

Sumber: Statistik Keuangan Daerah Jawa Tengah, Tahun 1997 s/d 2003, BPS 2003, data diolah.

### 5.1.3. Pengaruh Formula DAU

Sampai dengan sekarang telah terjadi tiga (3) kali perubahan formula dalam rumus DAU, yakni Rumus Umum DAU Tahun Anggaran 2001, Rumus Umum DAU Tahun Anggaran 2002 dan Formula DAU Tahun Anggaran 2004.

Khususnya untuk periode Tahun Anggaran 2001 – 2003 dengan adanya perubahan formulasi DAU ternyata dengan perhitungan standar Deviasi tidak banyak pengaruhnya, dalam arti Kabupaten yang termasuk dalam kelompok ketimpangan fiskal dibawah rata –rata posisinya tetap meskipun terjadi perubahan formula. Demikian pula untuk kabupaten –kabupaten yang termasuk dalam posisi kelompok ketimpangan fiskal diatas rata-rata tidak mengalami perubahan. Namun tidak demikian halnya dengan menggunakan perhitungan standar deviasi terdapat perubahan posisi kabupaten –kabupaten tertentu.

Kabupaten Sukoharjo posisinya berubah pada tahun 2002 termasuk dalam kelompok ketimpangan relatif dibandingkan tahun sebelumnya pada posisi ketimpangan rendah. Demikian pula untuk kabupaten Sragen dan Rembang mengalami perubahan pada Tahun Anggaran 2002 dari posisi ketimpangan rendah menjadi kelompok ketimpangan tinggi.

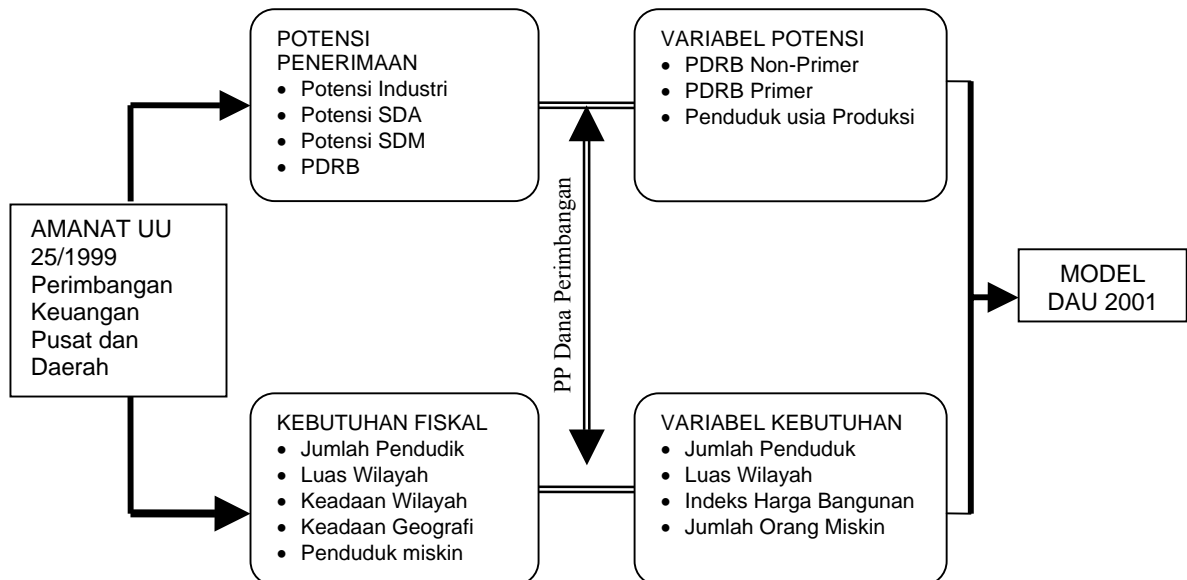
Pada Tahun Anggaran 2003 untuk Kabupaten Banjarnegara dan Karanganyar, posisinya meningkat dari Ketimpangan rendah menjadi kelompok ketimpangan relatif. Kabupaten Pati, Pemalang dan Grobogan mengalami peningkatan dari kriteria ketimpangan relatif berubah kedalam posisi Ketimpangan Tinggi

Dari perhitungan baik yang menggunakan Standar Deviasi maupun Koefisien Ketimpangan Fiskal , tidak ada kabupaten dan kota yang posisinya menurun dari ketimpangan tinggi ke ketimpangan rendah. Hal ini berarti bahwa penerimaan DAU bagi daerah kabupaten dan kota setiap tahunnya meningkat

### **Faktor Formula**

Dalam penetapan rumus untuk alokasi DAU menerapkan prinsip-prinsip dasar seperti tersebut diatas. Proses penetapan variabel dan rumus DAU Tahun Anggaran 2001.

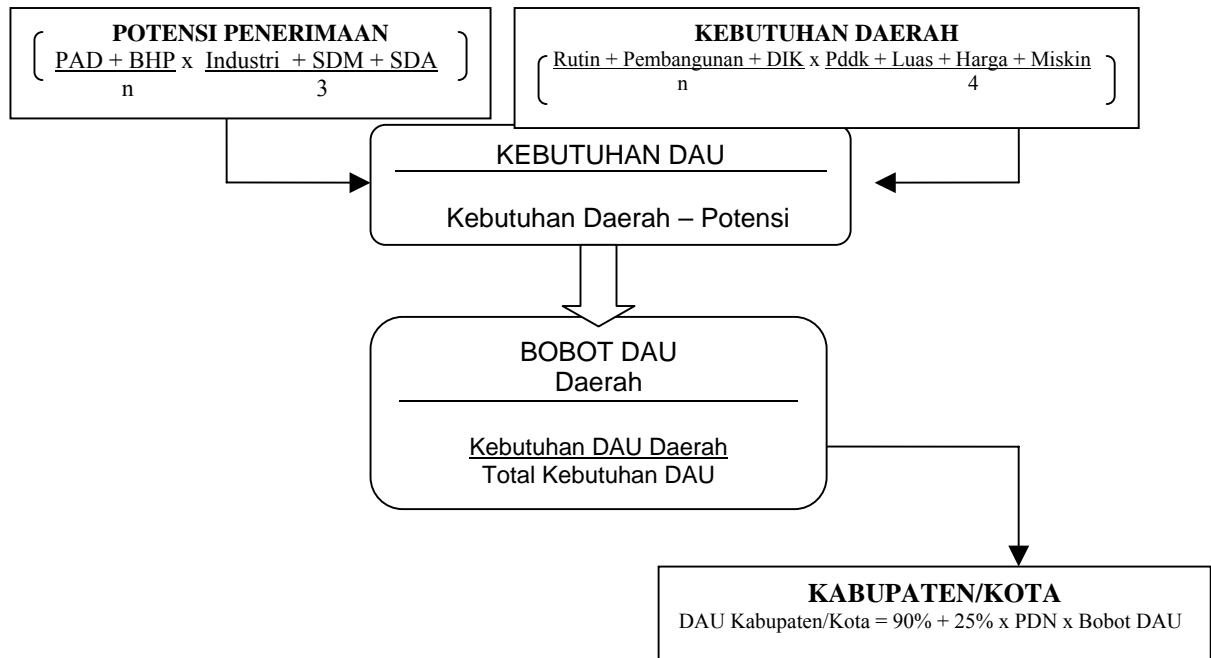
Gambar 5.1  
Proses DAU Tahun 2001



### Penentuan Bobot dan Alokasi Daerah

Untuk menentukan bobot model suatu daerah dalam alokasi DAU, dipergunakan suatu formula (rumus) yang mengikuti prinsip-prinsip dasar tersebut diatas.

Gambar 5.2  
Proses Penetapan Bobot Daerah Model Dasar



Prosedur penetapan bobot daerah dapat diuraikan sebagai berikut :

- *Langkah Pertama*, sesuai dengan bagan 2 diatas, rumus DAU yang akan dibentuk didasarkan atas pemikiran bahwa alokasi DAU akan diberikan kepada daerah yang tidak mampu memenuhi kebutuhannya dengan menggunakan potensi penerimaannya sendiri ini berarti besarnya kebutuhan DAU suatu daerah dinyatakan sebagai berikut :

Kebutuhan DAU = Kebutuhan Daerah - Potensi Penerimaan Daerah

- *Langkah kedua*, dilakukan perkiraan besarnya kebutuhan daerah, yang dalam hal ini diestimasi dengan menggunakan variabel-variabel kebutuhan di atas. Untuk itu digunakan perhitungan sebagai berikut :

Kebutuhan Daerah = Pengeluaran Rata-rata x  $\left[ \frac{I. Penduduk + I. Luas + I. Harga + I. Kemiskinan}{4} \right]$

*Artinya*, kebutuhan daerah merupakan perkalian dari pengeluaran rata-rata daerah dengan berbagai indeks kebutuhan yang menunjukkan variasi antar daerah, yaitu indeks penduduk, indeks luas, indeks harga bangunan dan indeks kemiskinan, dengan *bobot sama (yaitu 1/4)* untuk masing-masing indeks variabel tersebut.

Yang dimaksud dengan pengeluaran rata-rata daerah adalah total nasional belanja daerah ditambah dengan pengeluaran DIK yang akan didaerahkan untuk tahun 2001, dibagi dengan jumlah daerah (provinsi atau Kabupaten/Kota). Dengan kata lain :

$$\text{Pengeluaran Daerah Rata - rata} = \frac{\text{Total Belanja Daerah secara Nasional + Dana DIK yg didaerahkan}}{\text{Jumlah Daerah}}$$

- Langkah *Ketiga*, Memperkirakan besarnya potensi penerimaan daerah dengan menggunakan variabel-variabel potensi yang telah dijelaskan di atas. Untuk itu digunakan perhitungan sebagai berikut

$$\text{Potensi Penerimaan} = \text{Penerimaan Daerah Rata-rata} \frac{[\text{Indeks Industri} + \text{Indeks SDA} + \text{Indeks SDM}]}{3}$$

*Artinya*, penerimaan rata-rata daerah dikalikan dengan setiap indeks variabel potensi yang menunjukkan variasi potensi penerimaan antar-daerah, yaitu indeks SDA, indeks Industri dan Indeks SDM, dengan bobot yang sama (yaitu 1/3) untuk masing-masing indeks potensi tersebut.

Yang dimaksud dengan Penerimaan rata-rata daerah adalah total Pendapatan Asli Daerah (PAD) ditambah dengan Bagi Hasil Pajak (BHP), dibagi dengan jumlah daerah (Provinsi atau Kabupaten/Kota). Dengan kata lain:

$$\text{Penerimaan Daerah Rata-rata} = \frac{[\text{pendapatan Asli Daerah} + \text{Bagi Hasil/Pajak}]}{\text{Jumlah Daerah}}$$

- Langkah *Keempat*, ditetapkan selisih antara kebutuhan setiap daerah dengan potensi penerimaan dari daerah, selanjutnya kita sebut kebutuhan DAU suatu daerah. Bobot DAU daerah dihasilkan dengan membandingkan kebutuhan DAU daerah bersangkutan terhadap total kebutuhan DAU.

$$\text{Bobot DAU Daerah} = \frac{\text{Kebutuhan DAU Daerah}}{\text{Total Kebutuhan}}$$

Dengan menggunakan bobot DAU setiap daerah yang diperoleh dari perhitungan di atas, maka dapat dihitung besarnya alokasi DAU untuk setiap suatu Kabupaten/Kota ataupun suatu Propinsi.

Besarnya alokasi DAU ke suatu Kabupaten/Kota dihitung dengan mengalikan bobot kabupaten/kota bersangkutan dengan besarnya total dana DAU yang tersedia untuk kabupaten/kota. Total dana DAU untuk kabupaten/kota secara nasional adalah 90% dikalikan dengan 25% dari penerimaan Dalam Negeri (PDN). Dengan demikian besarnya alokasi DAU untuk suatu kabupaten/kota dapat ditulis sebagai berikut :

$$\text{Alokasi DAU suatu Kabupaten/Kota} = 90\% \times 25\% \times \text{PDN} \times \text{Bobot Kab/Kota}$$

#### Pedoman Dasar Penyusunan Formula DAU Tahun 2002

Beberapa ketentuan berikut ini menjadi pedoman dasar bagi penyusunan formula DAU Tahun 2002:

- Tetap mengacu pada kaidah-kaidah dasar dalam UU Nomor 25 Tahun 1999, di mana salah satu yang terpenting adalah DAU akan dialokasikan dengan menggunakan bobot daerah yang dihitung dengan formula yang didasarkan

atas perimbangan kebutuhan dan potensi daerah yang diwujudkan atas beberapa indikator variabel yang dipergunakan dalam memperkirakan besarnya kebutuhan dan potensi penerimaan daerah.

- Formula DAU tetap menggunakan perhitungan celah fiskal (*fiscal gap*), yaitu selisih antara *fiscal needs* (kebutuhan pembiayaan) dengan *fiscal capacity* (Potensi penerimaan), dengan kata lain alokasi DAU diarahkan untuk membantu daerah-daerah yang memerlukan pembiayaan kebutuhan daerah tetapi tidak mampu membiayai sendiri dengan kemampuan (potensi) yang ada. Dengan demikian, sangat jelas bahwa DAU harus diarahkan untuk menyeimbangkan kemampuan fiskal (keuangan) antar-daerah.
- Pendekatan *Fiskal gap* memungkinkan adanya daerah yang relative sudah dianggap mampu dari segi kapasitas fiskal, dan seharusnya tidak memerlukan lagi alokasi DAU. Walaupun demikian, memperhatikan kondisi politik yang ada pada saat ini, serta menyadari bahwa proses transfer urusan maupun pegawai dari pusat ke daerah masih dalam proses transisi, tampaknya sangat riskan apabila ada beberapa daerah yang tidak menerima DAU sama sekali sebagai akibat dari bobot *fiscal gap* yang bernilai 0 (nol) maupun negative. Untuk menghindari kemungkinan ini, maka diperlukan adanya “Faktor Penyeimbang” untuk menjamin tidak ada daerah yang tidak menerima DAU sama sekali. Namun demikian, penggunaan “factor penyeimbang” secara bertahap harus dikurangi, dan untuk alokasi DAU tahun 2002 peranannya harus lebih kecil dibandingkan tahun 2001.

- Menggunakan variabel-variabel yang dipertimbangkan dalam UU Nomor 25 Tahun 1999, tetapi sekaligus membuka kemungkinan penambahan beberapa variabel baru yang merupakan penyempurnaan dari variabel formula DAU dalam PP Nomor 104 Tahun 2000 tanpa menyimpang dari UU itu sendiri.
- Formula DAU harus sederhana dalam artian dapat dijelaskan dan mudah dipahami serta dimengerti oleh semua pihak yang berkepentingan. Dengan demikian, diharapkan daerah dapat menghitung sendiri alokasi DAU yang akan diterimanya. Selain itu, formula tersebut harus logis dalam artian memenuhi kaidah-kaidah prinsip teoritis serta tidak mempertentangkan prinsip yang satu dengan yang lain (konsisten)
- Akurasi data, baik untuk variabel fiscal needs maupun fiscal capacity yang akan digunakan untuk penghitungan DAU harus menjadi perhatian utama. Dengan demikian, formula DAU menggunakan variabel-variabel yang datanya tersedia di setiap daerah dan berasal dari sumber informasi yang dapat dipertanggungjawabkan.
- Salah satu misi atau tujuan keberadaan DAU adalah sebagai transfer yang menyeimbangkan kemampuan keuangan antar-daerah (*equqlization grant*). Dengan prinsip ini, dampak ketidakmerataan yang ditimbulkan oleh bagi hasil pajak maupun sumber daya alam (SDA) dapat dinetralisir. Dengan demikian, tolok ukur keberhasilan alokasi DAU Tahun 2002 adalah pada tercapainya pemerataan total penerimaan daerah per kapita yang sebaik-baiknya. Dalam bahasa teknis, diharapkan formula tersebut menghasilkan suatu indeks koefisien variasi penerimaan kapita per kapita yang sekecil



mungkin. Untuk memperoleh perhitungan koefisien variasi yang lebih baik, dapat digunakan *Williamson Index*.

Berdasarkan uraian tersebut, maka alur pemikiran dalam penyusunan formula DAU dapat digambarkan dalam suatu bagan sebagai berikut :

## **5.2. Faktor yang Mempengaruhi Ketimpangan Fiskal (*Fiscal Gap*)**

Terdapat dua (2) faktor penyebab ketimpangan fiskal

### **A. Periode Sebelum Otonomi**

Faktor yang mempengaruhi ketimpangan fiskal pada periode ini adalah :

1. Sentralisasi
  - menyebabkan masyarakat dan pemerintahan di daerah kehilangan inisiatif dan tidak produktif, karena setiap kebijakan dan pengambilan keputusan menunggu komando dari pusat.
  - terlambatnya pelaksanaan sistem otonomi daerah antara lain karena keengganan departemen teknis menyerahkan urusan yang dilaksanakan kepada pemerintah daerah.
  - penyerahan setiap urusan kepada pemerintah daerah tanpa disertai dengan perangkat, perlengkapan dan pembiayaan.
2. Sistem pembagian sumber-sumber dana yang kurang efisien dan tidak adil bagi daerah; terutama daerah yang hanya SDA. Hal ini menyebabkan :
  - a. inefisiensi biaya.
  - b. kebocoran dana.

c. lamanya koordinasi.

Kondisi sistem pemerintahan yang sentralistis terdapat kecenderungan:

1. Kesenjangan fiskal.
2. Mengakibatkan
3. Minimnya kreativitas

## **B. Periode sesudah otonomi**

Kesenjangan fiskal vertikal pada periode ini sebagai akibat :

1. Kesenjangan kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Meskipun kewenangan atau urusan pemerintah pusat sedikit yaitu hanya enam macam sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang No.32 Tahun 2004 pasal 10 ayat 3, namun sifatnya amat strategis, maka pada periode inipun masih terjadi kesenjangan fiskal.
2. Adanya dua aliran kepentingan yang terlibat dalam pembahasan formula alokasi pembagian DAU; yakni :
  - Daerah yang memiliki wilayah luas dengan jumlah penduduk sedikit.
  - Daerah yang memiliki wilayah relatif sempit dengan jumlah penduduk banyak. Masing-masing memberi argumentasi subyektif namun bukan berdasarkan pendekatan kebutuhan fiska secara nyata sehingga menyebabkan distorsi, dalam hubungan antara pusat dan

daerah karena pemantapan formula pembagian DAU dipandang berpihak pada satu kepentingan.

3. Tidak tepatnya formula distribusi. Hal ini disebabkan ketidakmampuan pemerintah pusat dalam mengidentifikasi kebutuhan daerah. Akibatnya beban APBN yang besar memberi dampak negatif terhadap perekonomian nasional karena beban pengeluaran negara akan semakin meningkat.
4. Adanya kebijakan pemerintah pusat yang bersifat kontra produktif terhadap pemerintah daerah antara lain :
  - Kebijakan penetapan
  - Jumlah PNS

Kebijakan kontra produktif tersebut sangat mempengaruhi efektivitas pemanfaatan DAU.

Keluarnya UU No. 32 Tahun 2004 dan UU No. 33 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah, telah menambahkan satu variabel dalam perhitungan formula DAU yakni Indeks Pembangunan Manusia. Hal ini akan membuat lebih adil bagi daerah dalam rangka distribusi DAU berdasarkan formula terbaru.

## **BAB VI**

### **P E N U T U P**

#### **6.1 Simpulan**

Berdasarkan pada hasil penelitian yang telah dijelaskan pada Bab sebelumnya, maka dapat diambil kesimpulan sebagai berikut:

1. Baik sebelum maupun sesudah otonomi daerah adanya tranfer dana dari pemerintah pusat ke daerah tetap besar, tidak ada bedanya, seolah-olah hanya berganti nama saja dari SDO dan Bantuan Pembangunan menjadi DAU dan DAK.
2. Berdasarkan hasil perhitungan rata-rata dan Standar Deviasi, Kabupaten yang berada pada posisi ketimpangan fiskal dibawah rata-rata sebelum otonomi daerah adalah Wonosobo, Rembang, Kudus, Demak, Temanggung dan Batang, artinya kabupaten-kabupaten tersebut menerima SDO dan Sumbangan Pembangunannya kurang dari rata-rata tingkat Jateng. Adapun yang berada pada posisi ketimpangan di atas rata-rata meliputi Kabupaten Banyumas, Cilacap, Kebumen dan Wonogiri yang berarti SDO dan sumbangan pembangunan besar atau di atas rata-rata di Jateng, Sedangkan untuk wilayah perkotaan maka kota Semarang yang paling besar penerimaan SDO-nya, hal ini karena posisinya sebagai ibukota Propinsi dan kemudian disusul oleh kota Surakarta.
3. Berdasarkan hasil perhitungan dengan rumus KF, maka terjadi perubahan pada saat sebelum dan sesudah otonomi daerah. Hasil perhitungan

menunjukkan adanya sebaran transfer dana dari pusat yang merata untuk tingkat ketimpangan fiskal setelah otonomi daerah apabila dibanding dengan periode sebelumnya. Dimana sebelum otonomi sebaran transfer dana termasuk dalam kriteria relatif, namun sebaliknya sesudah otonomi berubah ke dalam kriteria timpang, baik rendah maupun tinggi.

## 6.2 Limitasi dan Saran

Mengingat penelitian ini masih jauh dari sempurna, maka saran untuk penelitian selanjutnya adalah :

1. Adanya ketimpangan fiskal vertikal adalah sebagai akibat dari tingginya tingkat ketergantungan daerah terhadap pemerintah pusat. Hal ini sebenarnya dapat dihindari apabila sebagian tranfer dana dari pusat dimasukkan ke dalam sumber penerimaan daerah sebagai bagian dari PAD, khususnya tentang Dana Bagi Hasil.
2. Adanya penggunaan model penelitian dan alat analisa yang lebih komprehensif dalam menjelaskan adanya ketimpangan fiskal vertikal, akan lebih mencerminkan kondisi riil daerah, misalnya dengan memasukkan indikator Indeks Pembangunan Manusia.
3. Seyogyanya digunakan rumus DAU yang berbeda untuk daerah-daerah perkotaan dan perdesaan ,karena kebutuhan sarana dan prasarana untuk masing-masing wilayah tersebut berbeda.

Saran bagi pemerintah, dengan dasar hasil penelitian ini masih nampak bahwa pemerintah pusat terkesan masih ”setengah hati ” dalam rangka

memberikan sejumlah kewenangan bagi daerah khususnya kabupaten dan kota, hal ini terbukti dengan adanya tujuan pemberian kewenangan itu agar daerah otonom menjadi lebih mandiri, namun di sisi lain daerah justru masih diberi bantuan berupa transfer dana yang besarnya semakin meningkat. Dengan demikian maka daerah tidak akan dapat mandiri, selain itu daerah juga belum banyak yang berkreasi dalam mencari cara guna meningkatkan PAD selain melalui sumber-sumber penerimaan daerah yang konvensional.

## DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Halim, 2001. *Anggaran Daerah dan “Fiskal Stress”* (Sebuah Studi Kasus pada Anggaran Daerah Propinsi di Indonesia), **Jurnal ekonomi dan Bisnis Indonesia**, vol.16, No.4
- Asadin, Farid Wijaya, 2001. *Pertumbuhan Ekonomi dan Kesempatan Kerja: Terapan Model Kebijakan Prioritas Sektoral untuk Kalimantan Timur*, **Jurnal Riset Akuntansi, Manajemen, Ekonomi**, Vol.1.No1
- Bappeda dan BPS Propinsi Jawa Tengah, 1999. *Pendapatan Regional Jawa Tengah Tahun 1997-1999*, Bappeda dan BPS Propinsi Jawa Tengah.
- Bappeda dan BPS Propinsi Jawa Tengah, 2001. *Pendapatan Regional Jawa Tengah Tahun 2001 -2003*, Bappeda dan BPS Propinsi Jawa Tengah
- Bird, Richard M dan Francois Vaillancourt (eds), 1998, *Fiscal Decentralization in Developing Countries*, Cambridge Univetrstity Press, Cambridge
- BPS Jawa Tengah , *Data Statistik Keuangan Daerah Jawa Tengah 1997-1999*  
 \_\_\_\_\_, *Data Statistik Keuangan Daerah Jawa Tengah 2001-2003*
- Departemen Keuangan RI,dan Departemen Dalam Negeri dan Otonomi daerah, 2001, *Laporan Awal Studi Formulasi DAU Tahun 2002*, Jakarta
- Davey ,KJ., 1988. **Pembiayaan Pemerintahan Daerah : Praktek – praktek Internasional dan Relevansinya bagi Dunia Ketiga**, Jakarta, Penerbit Universitas Indonesia.
- Davey, KJ., 1989. **“Hubungan Keuangan Pusat – Daerah di Indonesia” Dalam Keuangan Pemerintah Daerah di Indonesia**, Terjemahan oleh Amanullah Dkk ,UI Press, Jakarta
- Devas, Nick, 1989. *Keuangan Pemerintah Daerah : Praktek- praktek Internasional dan Relevansinyabagi Dunia ke Tiga*, Jakarta, Penerbit Universitas Indonesia Press, 1988
- Elia Radianto, 1997. *Otonomi Keuangan Daerah Tingkat II : Suatu Studi di Maluku*, Prisma 3, edisi Maret.
- Guritno Mangkoesobroto,2000. *Ekonomi Publik*, Yogyakarta, BPFE.
- Haeruman , Herman, 1997, *“ Pembangunan Daerah dan Peluang Pemerataan” dalam PRISMA*, nomor khusus, edisi 25 tahun 1996, LP3ES, Jakarta

- Iwan Jaya Azis, 1994. *Ilmu Ekonomi Regional dan Beberapa Aplikasinya di Indonesia*, Editor Marsudi Djojodipura, Jakarta, Lembaga Penerbit fakultas Ekonomi Universitas Indonesia.
- \_\_\_\_\_, 1987, Sumber Energi dan Pertumbuhan Ekonomi Daerah, *Ekonomi dan Keuangan Indonesia*. Vol.35, Juni, 1987, hlm.173-210.
- Jaka Sriyana, 2001,. *Reformasi Perpajakan Dalam Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah* , **Jurnal Ekonomi Pembangunan**.
- Jhingan, M.L., 2000. *Kebutuhan Daerah Dalam Rangka Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, Wacana Alumni LPEM-FEUI, Volume III, No.5 , Juni 2002.
- Kuncoro, Mudrajad, 1995, “ *Desentralisasi Fiskal di Indonesia: Dilema Otonomi dan Ketergantungan* “ dalam PRISMA , April 1995, LP3ES, Jakarta
- Lincoln Arsyard, 1999. *Pengantar Perencanaan dan Pembangunan Ekonomi Daerah*, Edisi Pertama, Yogyakarta, BPF
- Mahi, Raksasa, 2001. *Manajemen Keuangan Publik Pemerintahan Daerah di Era Otonomi, makalah pada Diskusi Panel “ Manajemen Keuangan Publik dan Akuntansi Sektor Publik di Era Otonomi “*, Universitas Pancasila.
- Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, 1999. *Ketetapan – ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia : Hasil Sidang Umum MPR RI tahun 1999*, Jakarta, Sekretariat Jendral MPRRI
- Ma, Jun, 1997, “*Intergovernmental Fiscal Transfer : A. Comparison of Nine Countries ( Cases of the United States, Canada, the United Kingdom, Australia, Germany, Japan , Korea, India, and Indonesia)*” . **Paper Prepared for Macroeconomic Management and Policy Division, Economic Development Institue**. The World Bank (dalam Edi Suandi Hamid)
- Mardiasmo, 1999. *Pengelolaan Keuangan Daerah yang Berorientasi pada Kepentingan Publik*, PAU Studi Ekonomi,UGM, Yogyakarta.
- Muana Nanga, 1991. *Otonomi Keuangan Daerah Tingkat II ( Suatu Studi di Kabupaten Malang, Probolinggo dan Trenggalek, Propinsi Jawa Timur) , Tesis Program Pasca Sarjana, Yogyakarta, Universitas Gajah Mada, Tidak Dipublikasi*.
- Mubyarto, 2001. *Pemulihan Ekonomi Nasional Menuju Demokrasi Ekonomi*, **Jurnal Ekonomi dan Bisnis Indonesia**, Vol.16, No.1, Januari 2001, hlm.1-15
- M. Suparmoko, 2002. *Ekonomi Publik untuk Keuangan dan Pembangunan Daerah* , Yogyakarta, Penerbit Andi.



- Muh. Awal Satrio Nugroho, 2000. *Seputar Otonomi Daerah dan Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah*, Telaah Bisnis, Volume 1, No1 Juli 2000
- Musgrave, RA dan , Musgrave, Peggy,1991. *Keuangan Negara Dalam Teori dan Praktek*, edisi ke lima, Alih Bahasa : Alfonsus Sirait, Jakarta, Penerbit Erlangga..
- Pemerintahan Propinsi Jawa Tengah, 2001. **Peraturan daerah Propinsi Jawa Tengah nomor 5 tahun 2001 tentang Program Pembangunan Daerah (PROPEDA) Propinsi Jawa Tengah 2001-2005.**
- Pemerintah Propinsi Jawa Tengah, 2001. **Jawaban Gubenur Jawa Tengah atas Pandangan Umum Fraksi pada Penetapan APBD Jawa Tengah 2001.**
- Pemerintah Propinsi Jawa Tengah, 2000. **Undang – undang nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.**
- Pemerintah Propinsi Jawa Tengah, 2000. **Undang – undang nomor 34 Tahun 2000 tentang Perubahan atas Undang – undang nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.**
- Pemerintah Propinsi Jawa Tengah, 1999. **Undang – undang nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.**
- Pemerintah Propinsi Jawa Tengah, 1999. **Undang – undang nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintahan Pusat dan daerah.**
- Prijadi Praptosuharjo, 2000. **Perkiraan Pembiayaan Pembangunan Dalam Konteks Desentralisasi Fiskal**, Makalah pada Rakorbangnas 2000.
- Shah, Anwar dan Zia Qureshi, 1994, **Intergovernmental Fiscal Relations in Indonesia, World Bank Discussion Paper No.239**, The World Bank, Washington DC
- Shah, Anwar, 1994, **The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Indonesia, World Bank Discussion Paper No.239**, The World Bank, Washington DC
- Sidik, Machfud (eds), 2002, **Dana Alokasi Umum: Konsep, Hambatan dan Prospek di Era Otonomi Daerah**, LPEM FE UI, MPKKP FE UI, Dirjen PKPD, KOMPAS, Jakarta
- Simanjuntak , Robert, 2001, **“DAU dan Pemerataan Kemampuan Fiskal”** dalam KOMPAS, 10 Desember 2001, Jakarta
- Simanjuntak , Robert, 2002, **“Transfer Pusat ke daerah Konsep dan Praktek di Beberapa Negara”** dalam Sidik, Machfud (eds),2002, **Dana alokasi umum:**

**Konsep, Hambatan dan Prospek di Era Otonomi Daerah** , LPEM FE UI, MPKKP FE UI, Dirjen PKPD, KOMPAS, Jakarta

Simanjuntak , Robert dan Djoko Hidayanto , 2002, “**Dana Alokasi umum di Masa Depan ” dalam Sidik, Machfud (eds),2002, Dana alokasi umum: Konsep, Hambatan dan Prospek di Era Otonomi Daerah** , LPEM FE UI, MPKKP FE UI, Dirjen PKPD, KOMPAS, Jakarta

Sukanto Reksohadiprodjo, 2001. **Ekonomi Publik**, edisi Pertama, Yogyakarta, BPFE.

Sondakh, lucky W, 1994, ”**Pembangunan Daerah dan Perekonomian Rakyat” dalam Prisma**, Nomor 8, Agustus 1994, LP3ES, Jakarta.

Suryana, 2000. **Ekonomi Pembangunan Problematik dan Pendekatan**, Jakarta, Penerbit Salemba Empat.

Widodo, Hg. Suseno T., 1990. **Indikator Ekonomi dasar Perhitungan Perekonomian Indonesia**, Yogyakarta, Penerbit Kanisius.

World Bank,2002, **Concept Fiskal Desentralization and Worldwide Overvie**, **download** dari [Http://www.worldbank.org/](http://www.worldbank.org/)