

# PERUBAHAN PARADIGMA PEMBANGUNAN DAERAH DI INDONESIA

Izza Mafruhah  
Fakultas Ekonomi Universitas Islam Indonesia

## Abstract

*Every development process always demands the chancing of better condition. In 5 Pelita (Development for Five Year Period) of Orde Baru (new period), local government has less proportion that cause some unsatisfaction service in society. Considering to this problem, Indonesian government arranges and discusses a constitution that hopefully will be able to receive aspiration and give wide opportunity to local government to improve and compete with the others.*

*Keywords: local autonomy, decentralization policy, financial balance, General Purposed Transfer (Dana Alokasi Umum, DAU)*

## PENDAHULUAN

Di Indonesia, kesenjangan yang terjadi disebabkan oleh strategi pembangunan pada orde baru, di mana semboyan persatuan dan kesatuan, negara mempunyai kewenangan yang sangat luas dalam mengatur semua sumber daya yang dimiliki oleh seluruh wilayah. Hasil yang diperoleh dari tiap daerah akan dimasukkan ke keuangan pusat untuk kemudian baru dibagikan kepada daerah dengan proporsi yang cenderung lebih menguntungkan bagi daerah-daerah yang dekat dengan pusat pemerintahan. Sentralistik keuangan ini mengakibatkan kesenjangan yang cukup besar dari daerah-daerah Jawa (baca Jakarta) dengan daerah-daerah di luar Jawa. Secara makro memang pembangunan di Indonesia terlihat mengalami kemajuan yang sangat signifikan, namun apabila kita lihat dalam jajaran mikro akan sangat kentara terjadinya kesenjangan antar daerah.

Menurut Tambunan kesenjangan ekonomi bisa diukur dengan sejumlah indikator ekonomi makro. Yaitu Distribusi Produk Domestik Bruto, distribusi nilai tambah sektor manufaktur, distribusi investasi dan distribusi kemiskinan antar wilayah.

## Distribusi Produk Domestik Bruto

Berdasarkan data Biro Pusat Statistik, dalam menghitung PDRB dipakai konsep domestik. Berarti seluruh nilai tambah yang ditimbulkan oleh berbagai sektor atau lapangan usaha yang melakukan kegiatan usahanya di suatu wilayah dimasukkan tanpa melihat kepemilikan atas faktor produksi. Dengan kata lain PDRB secara agregatif menunjukkan kemampuan suatu propinsi dalam menghasilkan pendapatan dari faktor-faktor produksi yang ikut berpartisipasi dalam proses produksi di propinsi tersebut.

Untuk melihat kondisi pendapatan bruto dan juga pertumbuhannya pada masing-masing propinsi digunakan Klassen typologi, di mana daerah yang satu dengan daerah yang lain akan dibagi menjadi 4 tipe dengan ketentuan seperti nampak dalam tabel 1.

Tabel 1. Empat Macam Tipe Perkembangan Daerah Menurut Klassen Typologi

PDRB / Pertumbuhan	Pertumbuhan > rata-rata	Pertumbuhan < rata-rata
PDRB > Rata-rata	Maju	Maju tapi tidak berkembang
PDRB < Rata-rata	Berkembang dengan pesat	Tidak berkembang

Sumber: Tulus Tambunan, 2000

Kasus yang terjadi di Indonesia berdasarkan wilayah propinsi apabila kita sesuaikan dengan Klassen typologi menunjukkan kondisi seperti nampak dalam tabel 2.

Tabel 2. Pembagian Propinsi Di Indonesia Berdasarkan Klassen Typologi

Tipe	Propinsi
1. Maju	▪ DKI Jakarta, Jawa Barat, Jawa Timur, Sumatera Utara
2. Maju tapi tidak berkembang	▪ Riau, Kalimantan Timur, Jawa Tengah
3. Berkembang dengan pesat	▪ Sumatera Barat, Jambi, Bengkulu, NTB, NTT, Timor-Timur, Kalimantan Barat, Kalimantan Tengah, Sulawesi Utara, Sulawesi Tenggara, Irian Jaya, Bali
4. Tidak berkembang	▪ DI Aceh, Sumatera Selatan, Lampung, Kalimantan Selatan, Sulawesi Selatan, Sulawesi Tenggara, Maluku, DI Yogyakarta

Sumber: Tulus Tambunan, 2000

Kenyataan tersebut sangat memprihatinkan di mana terjadi polarisasi yang jelas dilihat dari segi total produksi. Sebagai contoh Daerah Istimewa Aceh yang merupakan pengekspor gas terbesar di dunia tetapi justru pendapatan dan pertumbuhan ekonominya relatif rendah.

### **Distribusi Nilai Tambah Sektor Industri Manufaktur**

Industri manufaktur merupakan sektor ekonomi yang secara potensial sangat produktif, tidak hanya dilihat pada sumbangan nilai tambah dari sektor itu sendiri, tetapi juga sumbangannya terhadap produk output yang lain dalam suatu wilayah tertentu. Suatu industri manufaktur akan mempunyai dampak *forward* dan *backward linkage* yang baik apabila dengan adanya industri manufaktur tersebut bisa menyebabkan muncul dan tumbuhnya berbagai kegiatan-kegiatan ekonomi lainnya baik yang terkait secara langsung maupun tidak langsung terhadap industri tersebut.

Suatu wilayah mampu mengembangkan suatu industri manufaktur yang mempunyai *linkage* baik ke depan maupun ke belakang akan mampu mengembangkan daerah tersebut. Karena dengan adanya industri manufaktur akan menyerap banyak tenaga kerja dan juga bisa mengembangkan pasar baik output maupun inputnya.

Menurut Kenichi Ohmae (1995), terdapat 4 I yang akan mendukung kemajuan suatu negara atau daerah. Yaitu industri, investasi, informasi dan konsumen individual. Keempat I tersebut tidak bisa berdiri sendiri namun saling berkesinambungan untuk kemajuan suatu daerah (Hari Dendi, 1996).

### **Distribusi Investasi**

Salah satu faktor terpenting dari industri adalah adanya modal, baik untuk membeli barang-barang modal seperti mesin maupun untuk membiayai pengembangan sumber daya manusia. Menurut Harrod Domar terdapat hubungan dinamik yang positif antara investasi dan pertumbuhan ekonomi.

Di Indonesia, pola distribusi investasi antar propinsi masih banyak ditentukan oleh otoritas pemerintah pusat, di mana daerah-daerah di Jawa dan Bali masih merupakan pilihan bagi pemerintah pusat. Hal ini terutama karena ketersediaan sumber tenaga kerja yang sangat besar dan lebih berketrampilan pada daerah Jawa dan Bali dibandingkan dengan daerah yang lain di luar pulau Jawa. Sementara

daerah-daerah seperti Irian Jaya, Kalimantan dan Maluku yang mempunyai sumber daya alam sangat besar justru tidak mendapatkan porsi yang berarti dalam total investasi. Hal inilah yang menyebabkan pertumbuhan pembangunan di luar Jawa sangat lambat.

### **Prinsip-prinsip Distribusi**

Hal pokok yang sebenarnya mendasari tuntutan desentralisasi adalah masalah keuangan. Aron Wildavsky dalam Henry (1992) mengatakan bahwa anggaran merupakan *darah kehidupan dalam pemerintah*. Karena itu anggaran menjadi sangat penting dalam setiap penentuan kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah. Perkembangan anggaran dapat dikelompokkan menjadi 6 kategori periode sebagai berikut:

1. Tradisional atau Line Item Budgeting dengan orientasi pengendalian.
2. Performance Budgeting dengan orientasi manajemen.
3. Planning Programming Budgeting dengan orientasi perencanaan ekonomi.
4. Management by Objective dengan orientasi pada anggaran desentralisasi.
5. Zero Base Budgeting dengan penekanan pada pengurutan program prioritas.
6. Top Down Budgeting dengan keterlibatan legislatif.

Perbedaan konsep-konsep anggaran tersebut bisa dilihat dalam **tabel 3**.

Indonesia sebagai negara yang lahir dan berdiri setelah tahun 1945 mencoba untuk melakukan adaptasi dengan menggabungkan beberapa konsep, tetapi hampir kesemuanya dilakukan secara setengah-setengah di mana kontrol yang dilakukan legislatif maupun yudikatif terhadap pemerintah eksekutif hampir tidak ada, sehingga pemerintah pusat terlihat sangat dominan dalam setiap sektor. Kondisi inilah yang menyebabkan ketidakpuasan beberapa daerah terhadap perencanaan pembangunan dan pemerataan hasil-hasilnya

**Tabel 3. Perkembangan Konsep-konsep Anggaran**

Ciri	LIB (1921-1939)	PB (1939-1959)	PPB (1960-1969)	MBO (1970-1976)	ZBB (1977-1980)	TDB (1981-skrng)
Dasar orientasi	Pengendalian	Manajemen	Perencanaan	Manajemen	Pembuatan keputusan	Pengendalian dan pencapaian tujuan sendiri & bersama
Cakupan	Input	Input & Output	Input, output, pengaruh & alternatif	Input, output & pengaruh	Alternatif	Tujuan input spesifik & pengaruh spesifik
Kemampuan personal	Perhitungan	Manajemen	Ekonomi & Perencanaan	Akal sehat manajerial	Manajemen & perencanaan	Politik, koordinasi & pengetahuan yang berhubungan dengan tujuan sistem secara keseluruhan
Informasi penting	Obyek pengeluaran	Aktivitas lembaga	Tujuan lembaga	Efektivitas program	Tujuan program atau lembaga	Tujuan program atau lembaga dalam sistem secara keseluruhan

Lanjutan Tabel 3....

Ciri	LIB (1921-1939)	PB (1939-1959)	PPB (1960-1969)	MBO (1970-1976)	ZBB (1977-1980)	TDB (1981-skrng)
Gaya pembuatan keputusan	Peningkatan	Peningkatan	Sistematis	Desentralisasi	Peningkatan & Partisipasi	Sistematis & Agresif
Tanggung jawab perencanaan	Secara luas tidak ada	Tersebar	Pusat	Komprehensif tetapi dialokasikan	Desentralisasi	Sentralisasi
Peranan lembaga pembuat anggaran	Kepatutan fiskal	Efisiensi	Kebijakan	Efektivitas & efisiensi program	Prioritas kebijakan	Penciptaan tujuan sendiri atau seluruh sistem

Sumber: Henry (1992)

Dalam pelaksanaan suatu pemerintah seharusnya terdapat kontrol atau pengendalian baik secara formal maupun informal dan internal maupun eksternal seperti dalam tabel 4.

**Tabel 4. Pengendalian Internal dan Eksternal**

Kontrol	Internal	Eksternal
Formal	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pimpinan lembaga</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Legislatif/ kehakiman</li> </ul>
Informal	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Profesional</li> <li>• Birokrasi</li> <li>• Minat Publik</li> <li>• Analisis Etika</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Perwakilan kelompok</li> <li>• Partisipasi penduduk</li> <li>• Media massa</li> </ul>

Sumber: Starling, 1993

Prinsip-prinsip pengendalian semacam ini yang dalam era reformasi sedang digerakkan untuk menuju tercapainya pemerintah yang bersih dan bertanggungjawab.

Desentralisasi menurut definisi yang dikeluarkan oleh Bank Dunia adalah pengalihan otoritas dan tanggung jawab sektor dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Di sini terdapat konsep yang sangat kompleks. Terdapat beberapa tipe-tipe dari desentralisasi yaitu politik, administrasi, pajak, dan pasar.

Tumbuhnya perhatian terhadap desentralisasi tidak hanya dikaitkan dengan gagalnya perencanaan terpusat dan populernya strategi pertumbuhan dengan pemerataan (*growth with equity*), tetapi juga adanya kesadaran bahwa pembangunan adalah proses yang kompleks. (Mudrajat, 1995)

Terdapat 3 alternatif hipotesis mengenai dampak tidak langsung desentralisasi terhadap pertumbuhan (World Bank, 1999)

1. Desentralisasi dapat meningkatkan efisiensi ekonomi dalam pengeluaran publik sehingga terjadi efek dinamis. Dengan adanya desentralisasi maka respon masyarakat terhadap informasi akan lebih baik dibandingkan dengan informasi pemerintah pusat. Sehingga masyarakat akan dapat berperan aktif minimal dengan memberikan evaluasi terhadap program-program yang akan dijalankan oleh pemerintah daerah. Selain itu warga masyarakat

akan bisa sebanyak mungkin menyeimbangkan preferensi yang mereka miliki. Selain itu dengan adanya mobilitas yang tinggi maka pemerintah daerah akan lebih kompetitif di dalam menyediakan pelayanan terhadap masyarakat.

2. Desentralisasi dapat mendorong terjadinya ketidakstabilan dalam ekonomi makro. Desentralisasi dapat mengakibatkan berkurangnya pajak yang diterima oleh pemerintah daerah yang biasanya dipakai untuk fungsi stabilisasi. Kebijakan desentralisasi yang salah arah dapat mengakibatkan ketidaksinambungan dan ketidakresponan pemerintah daerah dalam pengeluaran. Perbedaan dalam pendapatan antara daerah yang tidak diimbangi oleh adanya bantuan pemerintah pusat akan menyebabkan ketimpangan kesejahteraan antara regional. Pada beberapa kasus hal ini mengakibatkan defisit anggaran pemerintah pusat yang berdampak pada krisis secara keseluruhan di negara tersebut.
3. Terdapat perbedaan dampak desentralisasi pada negara yang sedang berkembang dengan negara yang sudah maju. Hal ini disebabkan pada negara yang sedang berkembang sumber daya manusia pada masing-masing daerah belum maju sementara pemerintah daerah belum punya kemampuan untuk memberikan pelatihan bagi sumber daya manusia agar bisa memanfaatkan informasi yang berkembang dan membuat perencanaan sesuai dengan kebutuhan mereka sendiri. Kurangnya kemampuan dalam mengelola keuangan akan mengakibatkan banyak terjadi pemborosan dan ketidakefisienan.

Tiga hipotesis tersebut merupakan hasil kesimpulan berbagai penelitian yang dilakukan oleh World Bank pada berbagai negara.

Menurut Rossen (1988) terdapat 3 keuntungan dalam sistem yang terdesentralisasi yaitu:

1. Output yang dihasilkan sesuai dengan kebutuhan masyarakat lokal.
2. Meningkatkan persaingan antar daerah (pemerintah lokal) sehingga lebih terjadi efisiensi dan perpindahan penduduk yang menyebabkan disparitas ekonomi tidak perlu terjadi.
3. Mendorong terjadinya inovasi-inovasi baru untuk kebutuhan masyarakat lokal.

Dalam pemerintahan yang terdesentralisasi terdapat 4 alasan penting pembiayaan secara lokal yaitu:

1. Pembiayaan untuk pemerintahan lokal menjadi bagian penting dari pembiayaan nasional.
2. Pembiayaan lokal menjadi penyedia jasa terbesar untuk masyarakat.
3. Keputusan-keputusan di tingkat lokal akan menjadi dasar keputusan pada tingkatan yang lebih tinggi.
4. Adanya masalah keanekaragaman dan mobilitas membuat analisa atas pemerintah lokal menjadi penting.

Dengan masyarakat dalam lingkup yang lebih kecil, hubungan antara pelaku ekonomi dan pembuat keputusan lebih dekat sehingga kebutuhan-kebutuhan dalam masyarakat bisa lebih terpenuhi. Hal ini dikarenakan pemerintah daerah mempunyai informasi yang lebih baik dibanding dengan sistem sentralistik.

Uraian-uraian di atas menunjukkan bagaimana pentingnya sistem desentralisasi. Namun demikian, peranan pemerintahan pusat juga tidak menjadi semakin kecil. World Bank membuat kriteria yang lebih jelas mengenai pembagian urusan pemerintahan pusat dan lokal dalam tabel 5.

**Tabel 5. Karakteristik Demand dan Supply Barang Publik Lokal dan Nasional**

Tingkatan Administrator	Faktor Demand	Faktor Supply
Lokal	Keragaman lokal - Jalan - Penerangan - Perwilayahan	Potensi persaingan antar wilayah - Perawatan Jalan - Penjagaan keamanan
Nasional	Eksternalitas konsumsi spasial - Pencegahan penyakit  Masalah-masalah yang terkait dengan pemerataan - Standar pendidikan	Skala ekonomi - Keamanan  Eksternalitas yang melibatkan antar wilayah - Jalan antar wilayah

Sumber: Bank Dunia, 1997, hal 122

## Otonomi dan Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah di Indonesia

Ditinjau dari segi politik dan ketatanegaraan, Koswara mengatakan bahwa bangsa Indonesia sekarang sedang memasuki masa transisi dari pemerintahan yang bercorak sentralistik menuju ke sistem pemerintahan yang lebih desentralistik, dengan memberikan keleluasan kepada daerah dalam wujud otonomi daerah yang luas dan bertanggung jawab untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasar aspirasi masyarakat sesuai dengan kemampuan wilayah dan peraturan perundang-undangan.

Di dalam Undang-Undang no. 22 tahun 1999 disebutkan bahwa otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintah oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sementara yang dimaksud dengan dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan atau perangkat pusat di daerah.

Dengan semakin berkembangnya jaman, maka pemerintah menyadari bahwa pembangunan daerah sebagai bagian integral dari pembangunan nasional dilaksanakan melalui otonomi daerah dan pengaturan sumber daya nasional yang memberikan kesempatan bagi peningkatan demokrasi dan kinerja daerah yang berdaya guna dan berhasil guna dalam penyelenggaraan pemerintahan, pelayanan masyarakat menuju masyarakat madani yang bebas korupsi, kolusi dan nepotisme. Untuk itu diperlukan keikutsertaan masyarakat, keterbukaan dan pertanggungjawaban kepada masyarakat. Bahwa untuk mendukung penyelenggaraan otonomi daerah melalui penyediaan sumber-sumber pembiayaan berdasarkan desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas bantuan, perlu diatur perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah, sistem keuangan yang diatur berdasarkan pembagian kewenangan, tugas dan tanggung jawab yang jelas antar tingkat pemerintahan (UU No. 25 th. 1999).

Menurut Undang-Undang No. 55 tahun 1974, penerimaan daerah terdiri atas:

- a. Pendapatan Asli Daerah
- b. Bagi hasil pajak dan bukan pajak
- c. Sumbangan dan bantuan pemerintah pusat
- d. Pinjaman Daerah
- e. Sisa lebih tahun sebelumnya.

Proporsi terbesar dalam penerimaan daerah terletak pada sumbangan dan bantuan pemerintah pusat, nampak dalam tabel 6. Kondisi ini menyebabkan ketergantungan daerah.

**Tabel 6. Proporsi Penerimaan Daerah Tingkat II Seluruh Indonesia**

No	Keterangan	1989 / 90	1993 / 94	1994 / 95	1996 / 97
1	Penerimaan Asli Daerah	15,86	11,24	12,86	14,00
2	Bagi hasil pajak & bukan pajak	14,16	13,27	14,09	16,57
3	Sumbangan & bantuan pusat	66,74	70,87	68,28	65,35
4	Pinjaman Daerah	0,88	0,62	0,89	1,15
5	Sisa lebih tahun sebelumnya	2,36	4,00	2,88	2,93
	Jumlah	100,00	100,00	100,00	100,00

Sumber: Nota Keuangan, 1999/2000

Terdapat 5 penyebab utama tingginya ketergantungan pemerintah daerah terhadap pusat.

- (1) Kurang berperannya perusahaan daerah sebagai sumber pendapatan daerah. Menurut penelitian pusat data bisnis Indonesia pendapatan BUMD hanya menyumbang 2,14 % tiap tahun dari tahun 1986/87 sampai dengan tahun 1990/91. Itupun penyumbang terbesar berasal dari Jakarta, Jawa Barat dan Jawa Tengah.
- (2) Tingginya sentralisasi di bidang pajak. Di mana hampir semua pajak dan royalti yang mempunyai nilai besar dipegang oleh pemerintah pusat, sedang daerah hanya memperoleh pajak yang mempunyai nilai rendah.
- (3) Hanya sedikit pajak daerah yang bisa diandalkan sebagai sumber penerimaan. Terlebih dengan adanya Undang-Undang No. 18 tahun 1997 mengenai perpajakan yang menurunkan besarnya penerimaan daerah dari sektor perpajakan.

- (4) Faktor keempat cenderung bersifat politis, di mana apabila daerah mempunyai sumber pendapatan yang tinggi maka dikhawatirkan akan menyebabkan disintegrasi bangsa. Dengan anggapan semacam ini maka pemerintah orde baru cenderung mematikan sumber pendapatan daerah.
- (5) Sumbangan dari pemerintah yang cenderung bersifat spesifik atau penggunaannya ditentukan oleh pusat sehingga daerah tidak mempunyai keleluasaan dalam penggunaannya. (Mudrajat, 1995).

Dengan munculnya banyak tuntutan terhadap pemerintah maka muncul Undang-Undang No. 25 tahun 1999, di mana sumber-sumber penerimaan daerah dalam pelaksanaan desentralisasi adalah:

- a. Pendapatan asli daerah
- b. Dana perimbangan
- c. Pinjaman daerah
- d. Lain-lain penerimaan yang sah

Faktor yang memegang peranan yang penting dalam UU No. 25 ini adalah dana perimbangan yang lebih adil bagi daerah. Berikut ini tabel perbedaan bagi hasil pajak bukan pajak (perimbangan) berdasarkan UU No. 5 tahun 1974 dan Dana Perimbangan berdasarkan UU No. 25 tahun 1999.

Menurut Undang-Undang No. 25 tahun 1999, bantuan dan sumbangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah akan diberikan dalam bentuk Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK). DAU akan diberikan kepada daerah yang dengan adanya perimbangan keuangan pusat dan daerah yang baru justru menurun penerimaannya sehingga untuk membiayai pengeluarannya masih menggantungkan diri pada pemerintah pusat. Sementara DAK adalah dana yang diberikan kepada masing-masing daerah tingkat I maupun tingkat II apabila terdapat kejadian khusus yang membutuhkan penanganan secepatnya dan merupakan prioritas atau komitmen nasional seperti adanya bencana alam.

Tabel 7. Sumber Dana Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah Menurut Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 dan Undang-Undang No. 25 Tahun 1999 (%)

Jenis Pungutan	Lama					Baru		
	Pusat	Prop	Kab	Pusat	Prop	Kabupaten/ Kota		
						Semua Kab/ Kota	Penghasilan	Kab/ Kota lain
<b>I. BAGIAN DAERAH</b>								
1. Pajak Bumi dan Bangunan	10	16,2	64,8	10	16,2	64,8		
2. Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan	20	16	64	20	16	64		
3. Iuran Hasil Hutan	55	30	15	20	16	-	32	32
4. Iuran Hak Pengusahaan Hutan	30	70	-	20	16	64	-	-
5. Royalti batu bara + emas (Royalti 3,3% dari 13,5%)	20	16	64	20	16	-	32	32
6. Land Rent	20	16	64	20	16	64	-	-
7. Royalti Migas								
a. Minyak Bumi	100	-	-	85	3	-	6	6
b. Gas alam	100	-	-	70	6	-	12	12
8. Agraria	40	40	20	100	-	-	-	-
9. Royalti Perikanan	-	-	-	20	-	80	-	-
<b>II. DANA ALOKASI UMUM</b>	-	-	-	75	2,5	22,5	-	-
<b>III. DANA ALOKASI KHUSUS</b>	-	-	-	-	-	-	-	-

Sumber: Undang-Undang No. 25 tahun 1999

Dana Alokasi Umum untuk propinsi diperoleh dengan rumusan sebagai berikut:

$$\text{DAU} = \text{Jumlah DAU untuk Propinsi} \times \frac{(\text{Bobot propinsi yang bersangkutan})}{(\text{Jumlah bobot dari seluruh propinsi})}$$

Dana Alokasi Umum untuk kabupaten/kotamadya adalah sebagai berikut:

$$\text{DAU} = \text{Jumlah DAU untuk Dati II} \times \frac{(\text{Bobot daerah kab/ kota yang bersangkutan})}{(\text{Jumlah bobot dari seluruh kab/ kota})}$$

Bobot daerah ditentukan berdasarkan hasil kajian empiris dengan memperhitungkan variabel-variabel yang relevan meliputi kebutuhan wilayah otonomi daerah dan potensi ekonomi daerah. Penghitungan mengenai dana alokasi umum akan dilakukan oleh Sekretaris Bidang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah.

### **Penelitian Terdahulu**

Sebelum munculnya berbagai tanggapan mengenai otonomi daerah berikut tuntutan perimbangan keuangannya, penelitian terhadap keuangan daerah di Indonesia masih sangat sedikit, namun beberapa tahun terakhir ini penelitian mengenai keuangan daerah mulai banyak dilakukan.

Uppal dan Suparmoko (1986) membahas mengenai hubungan keuangan antar pemerintah di Indonesia. Diperoleh hasil bahwa sentralisasi fiskal di Indonesia sangat tinggi dan distribusi bantuan antar propinsi sangat tidak merata. Di mana bantuan pemerintah pusat berkorelasi negatif terhadap upaya pengumpulan pajak dan kebutuhan fiskal. Padahal secara teoritis seharusnya hubungan antara pengumpulan pajak dengan kebutuhan fiskal adalah positif.

Devas (1988) dalam penelitian terhadap pajak di Indonesia mengemukakan terdapat beberapa masalah yang sering dihadapi sistem pajak secara keseluruhan di antaranya adalah kemampuan menghimpun dana yang berbeda-beda antara daerah yang satu dengan daerah yang lain. Hal ini disebabkan oleh perbedaan dalam sumber daya, tingkat pembangunan dan urbanisasi. Selain itu akibat tumpang tindihnya pajak daerah. Tidak terdapat perbedaan yang jelas antara pajak yang satu dengan pungutan yang lainnya. Selain itu biaya administrasi pajak juga sangat tinggi, sehingga diperlukan adanya perubahan dalam sistem pajak daerah.

Muana Nanga (1989) dalam tesisnya mengenai derajat desentralisasi daerah tingkat II di Jawa Timur mengungkapkan bahwa peranan PAD terhadap total penerimaan daerah masih sangat kecil. Hal ini terutama disebabkan oleh terbatasnya potensi dan juga kekurangan kemampuan daerah dalam mengelola potensi yang dimilikinya. Sementara terdapat hubungan yang positif antara derajat otonomi fiskal daerah dengan pertumbuhan ekonomi daerah dan dengan besarnya bantuan *block grant* dalam total bantuan pemerintah.

Richard Tumilaar (1992) dalam tesisnya mengenai otonomi keuangan dan ekonomi daerah tingkat II di Propinsi Sulawesi Utara menyatakan bahwa proporsi pendapatan asli daerah masih relatif kecil dibandingkan dengan penerimaan dari sektor yang lain.

Zhang and Zou dalam laporannya pada World Bank tahun 1997 menunjukkan terdapat hubungan yang positif dan signifikan antara desentralisasi dan pertumbuhan ekonomi di India. Sementara studi mereka di China dan studi Davoodi, Xie dan Zou (1995) di Amerika Serikat ditemukan bahwa terdapat hubungan antara desentralisasi fiskal dengan pertumbuhan ekonomi yang rendah. Davoodi dan Zou (1997) dalam studinya yang lebih luas terhadap negara yang sedang berkembang dan negara yang maju, menemukan bahwa desentralisasi mempunyai hubungan yang negatif pada negara yang sedang berkembang dan tidak dilihat efek pada pertumbuhan di negara yang sudah maju. Penelitian yang dilakukan terhadap negara-negara China dan Rusia ditemukan *link* yang jelas antara otonomi daerah terhadap peningkatan defisit pemerintah pusat. Tetapi kasus kedua negara ini spesifik karena sistem pemerintahan yang unik dari kedua negara tersebut. Sementara penelitian di Kanada menunjukkan peningkatan anggaran pemerintah daerah mempunyai efek stabilisasi. Pemerintah daerah dapat menggerakkan siklus bisnis yang spesifik di daerah tersebut. Sementara penelitian di Peru menunjukkan bahwa desentralisasi terhadap air minum dan sanitasi justru menurunkan mutu layanan karena pemerintah daerah tidak mempunyai kemampuan teknik dalam perencanaan infrastruktur.

Suhendri (1999), dalam tesisnya mengenai kesiapan Propinsi Riau dalam menghadapi otonomi daerah menyatakan bahwa tidak terdapat perbedaan yang signifikan antara daerah yang digunakan sebagai *pilot project* dengan daerah yang tidak digunakan sebagai *pilot project*.

Akhmad Makhfatih (2000) dalam penelitiannya mengenai kemampuan daerah tingkat II dalam menghadapi UU No. 25 tahun 1999 dengan studi kasus Jawa Tengah dan Banyumas menunjukkan bahwa dengan simulasi terjadi penurunan penerimaan untuk propinsi Jawa Tengah sehingga dengan tidak adanya bantuan dan sumbangan dari pemerintah pusat, Jawa Tengah sangat mengandalkan dari adanya Dana Alokasi Umum. Sementara Kabupaten Banyumas menunjukkan adanya peningkatan dalam jumlah penerimaan daerah walaupun selisihnya tidak terlalu besar.

Izza Mafruhah (2001) dalam penelitiannya memperoleh hasil bahwa terjadinya perbedaan antar wilayah propinsi di daerah maju dan berkembang, maju tapi tidak berkembang, berkembang dengan pesat dan tidak berkembang disebabkan oleh perbedaan dana yang digunakan untuk pembangunan yang didanai oleh pendapatan asli daerah.

Berdasarkan beberapa penelitian tersebut dapat disimpulkan bahwa pada kondisi daerah yang berbeda akan menyebabkan perbedaan hasil dari dilaksanakannya kebijakan desentralisasi, di mana apabila kebijakan dilakukan pada daerah yang sudah lama maju dan daerah yang miskin tidak akan memberikan dampak yang berarti, sementara apabila dilakukan pada daerah yang sedang berkembang cepat akan memberikan hasil yang sesuai dengan yang diharapkan.

## **PENUTUP**

Dengan semakin berkembangnya jaman, maka pemerintah menyadari bahwa pembangunan daerah sebagai bagian integral dari pembangunan nasional dilaksanakan melalui otonomi daerah dan pengaturan sumber daya nasional yang memberikan kesempatan bagi peningkatan demokrasi dan kinerja daerah yang berdaya guna dan berhasil guna dalam penyelenggaraan pemerintahan, pelayanan masyarakat menuju masyarakat madani yang bebas korupsi, kolusi dan nepotisme. Untuk itu diperlukan keikutsertaan masyarakat, keterbukaan dan pertanggungjawaban kepada masyarakat.

Bahwa untuk mendukung penyelenggaraan otonomi daerah melalui penyediaan sumber-sumber pembiayaan berdasarkan desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas bantuan, perlu diatur perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah, sistem keuangan yang

diatur berdasarkan pembagian kewenangan, tugas dan tanggung jawab yang jelas antar tingkat pemerintahan.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Davoodi, Xie, & Zou. 1995. Growth and Decentralization: The Empirical Studies. *World Bank Staff Working Paper*. Washington DC: The World Bank.
- Devas, Nick. 1987. *Keuangan Pemerintah Daerah di Indonesia*. Terjemahan oleh Masri Maris. Jakarta: Universitas Indonesia.
- Hari Dendi. 1999. *Otonomi Daerah dan Perspektif Investasi*. Makalah Seminar ISEI Pelaksanaan Otonomi Daerah pada Repelita VII, Yogyakarta., 2 Agustus.
- Henry, Nicholas. 1992. *Public Administration and Public Affairs*, 6<sup>ed</sup>. New Jersey: Prentice-Hall International. Inc.
- Hyman, David N. 1996. *Public Finance: A Contemporary Application of Theory to Policy*, 5<sup>ed</sup>. Texas: The Dryden Press.
- Kuncoro, Mudrajat. 1995. Desentralisasi Fiskal di Indonesia: Dilema Otonomi dan Ketergantungan, *Prisma* 1995(4):4-15, Jakarta: LP3ES.
- Muane, Nanga. 1989. *Otonomi Keuangan Daerah Tingkat II, Suatu Studi Kasus di Kabupaten Malang, Probolinggo dan Trenggalek Propinsi Jawa Timur*. Tesis. Yogyakarta: Program Pascasarjana Universitas Gadjah Mada.
- Pemerintah RI. 2000. *UU No. 22 dan No. 25 tahun 1999*. Jakarta.
- Richard, L.H.T. 1992. *Otonomi Keuangan dan Ekonomi Dati II di Propinsi Sulawesi Utara*. Tesis. Yogyakarta: Program Pasca-sarjana Universitas Gadjah Mada.
- Rosen S. Harvey. 1988. *Public Finance*, 2<sup>ed</sup>. Illinois: Richard D. Irwin. Inc.
- Starling, Grover. 1993. *Managing The Public Sector*, 4<sup>ed</sup>. California: Wadsworth Publishing Company.
- Tulus, Tambunan. 2000. *Langkah-langkah Strategis untuk Meningkatkan Daya Saing Ekonomi Daerah*. Kongres ISI ke 14, Makasar April 2000.

Uppal, J.B. & Suparmoko, M., 1986. Inter Governmental Finance in Indonesia, *Ekonomi dan Keuangan Indonesia* 34(t.n):429-430. Jakarta: LPPM Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia.