

Universitas Padjajaran - Bandung

Desentralisasi Fiskal dalam Perspektif Daerah Jawa Barat
(The Fiscal Decentralization Regional Perspective of West Java)

Semiloka Desentralisasi Fiskal di Indonesia
(Indonesian Fiscal Decentralization Seminar)

Project 497-0357 / 104-000
Strategic Objective 1
ECG, USAID/Indonesia
Contract No. 497-C-00-98-00045-00

Center for Institutional Reform and the Informal Sector (IRIS)
University of Maryland at College Park

June 19 – July 1, 2000

USAID-funded Partnership for Economic Growth (PEG Project).
The views expressed in this report are those of the author and not necessarily those of
USAID, the U.S. Government, or the Government of Indonesia.



M A K A L A H

DESENTRALISASI FISKAL DALAM PERSPEKTIF DAERAH JAWA BARAT

Oleh :

Armida S. Alisjahbana

SEMILOKA DESENTRALISASI FISKAL DI INDONESIA

Kerjasama

Lembaga Penelitian Universitas Padjadjaran

dengan

**IRIS, LPEM – UI, dan Pemerintah Propinsi Jawa Barat
Bandung, 29 Juni – 1 Juli 2000**

**Desentralisasi Fiskal Dalam Perspektif
Daerah Jawa Barat***

Armida S. Alisjahbana

**Fakultas Ekonomi
Universitas Padjadjaran**

29 Juni, 2000

* Makalah disampaikan pada Seminar dan Lokakarya: "Desentralisasi Fiskal di Indonesia" yang diselenggarakan atas kerjasama: Universitas Padjadjaran, IRIS – the University of Maryland, USA, LPEM FE-UI dan Pemerintah Daerah Propinsi Jawa Barat, Bandung, 29 Juni – 1 Juli, 2000.

Desentralisasi Fiskal Dalam Perspektif Daerah Jawa Barat

Armida S. Alisjahbana*

1. Pendahuluan

Rencana implementasi otonomi daerah selalu dikaitkan dengan aspek keuangannya. UU nomor 22 tahun 1999 yang mengatur tentang Pemerintahan Daerah diikuti oleh UU nomor 25 tahun 1999 (UU-PKPD) tentang Perimbangan Keuangan Pusat-Daerah yang mengatur aspek desentralisasi fiskal. Se jauh menyangkut hubungan keuangan pusat-daerah, konsep otonomi yang ditawarkan dari sisi fiskal melalui UU-PKPD lebih tepat dikategorikan sebagai desentralisasi "pengeluaran" pemerintah daerah. Jenis maupun mekanisme sumber-sumber penerimaan daerah masih sepenuhnya ditentukan Pusat. Perbedaan pokok terletak pada kewenangan dalam penggunaannya yang akan sepenuhnya diberikan ke daerah.

Menjelang implementasi otonomi daerah, kondisi fiskal daerah dengan mengambil potret Kabupaten/Kota di Jawa Barat pada tahun 1998/99 ditandai oleh peran PAD terhadap APBD yang umumnya rendah, dan ketergantungan pada transfer pusat yang sangat tinggi. Sampai saat ini, 6 bulan sebelum otonomi daerah direncanakan diimplementasikan secara penuh, masih belum jelas mekanisme alokasi Dana Perimbangan (bagian daerah, DAU, dan DAK), sementara daerah, kabupaten/kota pada khususnya, harus bersiap-siap menerima pelimpahan kewenangan yang jauh lebih besar dari sebelumnya.

Pertanyaan yang sering dikemukakan oleh daerah adalah, apakah daerah tidak akan mengalami kesulitan fiskal dengan diimplementasikannya otonomi daerah mengingat kondisi fiskal daerah pada umumnya saat ini serta masih belum

* Ketua Jurusan Ekonomi dan Studi Pembangunan, Fakultas Ekonomi Universitas Padjadjaran, Jl. Dipati Ukur 35, Bandung 40132.

jelasanya pengaturan alokasi dana perimbangan? Makalah singkat ini bertujuan untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan seperti tersebut di atas. Secara spesifik makalah ini mencoba untuk: pertama, memberikan “potret” variasi kondisi fiskal (kontribusi PAD/APBD dan ketergantungan fiskal) Kabupaten/Kota di Jawa Barat berdasarkan data tahun 1998/99. Kedua, memperkirakan implikasi implementasi UU-PKPD terhadap kondisi fiskal daerah Kabupaten/Kota di Jawa Barat, dan terakhir memberikan perspektif daerah yang terkait dengan pergeseran paradigma dari sentralisasi fiskal ke desentralisasi “pengeluaran”.

2. Kondisi Fiskal Kabupaten/Kota di Jawa Barat

Kontribusi PAD Terhadap APBD Kabupaten/Kota yang Rendah

Kontribusi PAD terhadap APBD Kabupaten/Kota di Jawa Barat secara rata-rata rendah, berkisar dari 4.86 persen (Kabupaten Indramayu) sampai dengan 32.26 persen (Kota Bandung) menurut data 1998/99. Lihat Tabel 1.

Kontribusi PAD terhadap APBD Kabupaten/Kota di tahun 1998/99 mengalami penurunan untuk semua Kabupaten/Kota dibandingkan dengan tahun 1997/98. Secara riil, nilai PAD tahun 1998/99 dibandingkan dengan tahun anggaran sebelumnya mengalami penurunan di hampir semua Kabupaten/Kota. Lihat Tabel 2.

Penurunan penerimaan PAD secara riil maupun sebagai persentase dari APBD dapat disebabkan oleh: dampak krisis ekonomi yang telah berlangsung sejak pertengahan 1997, dan/atau implikasi implementasi UU 18 tahun 1997 tentang pajak daerah dan retribusi daerah.

Puncak krisis ekonomi di Jawa Barat dirasakan pada tahun 1998, yang ditandai dengan laju pertumbuhan PDRB Jawa Barat terpuruk hingga – 14 persen. PAD yang terdiri dari komponen utamanya, pajak daerah dan retribusi daerah umumnya bersifat elastis terhadap perubahan PDRB.

Disamping krisis ekonomi, penurunan PAD bisa juga disebabkan atau dipertajam oleh implikasi pemberlakuan UU nomor 18 tahun 1997 yang merasionalisasikan dan mengefisiensikan jumlah dan pemungutan pajak serta retribusi daerah. Tetapi, dilain pihak UU tersebut juga mengalihkan sebagai retribusi potensial yang tadinya dipungut Propinsi menjadi pajak daerah kabupaten/kota (misalnya untuk bahan galian golongan C).

Kesimpulan secara tepat tentang penyebab penurunan riil PAD hanya dapat ditentukan dengan menghitung dampak penurunan PDRB terhadap penerimaan PAD, serta implikasi perubahan komponen pajak daerah dan retribusi daerah terhadap penerimaan PAD.

Tabel 1
**Kontribusi PAD/APBD Kabupaten Kota
 Jawa Barat, 1997/98 dan 1998/99**

No.	Kabupaten/Kota	Kontribusi PAD/APBD (%)	
		1997/98	1998/99
1	Kab. Pandeglang	7.50	6.69
2	Kab. Lebak	9.83	6.20
3	Kab. Bogor	32.11	25.66
4	Kab. Sukabumi	13.98	5.55
5	Kab. Cianjur	12.59	5.95
6	Kab. Bandung	14.40	12.21
7	Kab. Garut	8.50	7.51
8	Kab. Tasikmalaya	15.09	10.39
9	Kab. Ciamis	9.23	5.43
10	Kab. Kuningan	10.22	7.14
11	Kab. Cirebon	10.09	7.30
12	Kab. Majalengka	11.09	6.60
13	Kab. Sumedang	16.79	13.42
14	Kab. Indramayu	8.13	4.86
15	Kab. Subang	18.81	9.32
16	Kab. Purwakarta	24.32	23.64
17	Kab. Karawang	28.16	21.70
18	Kab. Bekasi	33.03	22.55
19	Kab. Tangerang	32.57	23.00
20	Kab. Serang	35.60	27.21
21	Kota Bogor	32.86	25.43
22	Kota Sukabumi	28.88	22.92
23	Kota Bandung	35.22	32.26
24	Kota Cirebon	32.62	29.11
25	Kota Tangerang	42.97	25.82
26	Kota Bekasi	na	21.87

Sumber: Diolah dari BPS, Statistik Keuangan Pemerintah Daerah Tingkat II, 1997/98 – 1998/99.

Tabel 2
 Realisasi PAD 1997/98 dan 1998/99 (Rp 000 Harga Berlaku)
 Kabupaten dan Kota di Jawa Barat

No.	Kabupaten/Kota	1997/98	1998/99	Perubahan (nominal)	Persentase Perubahan (nominal)	Persentase perubahan (riel)
1	Kab. Pandeglang	4,424,814	5,051,740	626,926	14.2	-24.9
2	Kab. Lebak	5,644,012	4,311,832	(1,332,180)	-23.6	-52.3
3	Kab. Bogor	57,649,331	64,003,405	6,354,074	11.0	-32.3
4	Kab. Sukabumi	11,045,438	6,698,769	(4,346,669)	-39.4	-62.6
5	Kab. Cianjur	9,486,744	7,515,807	(1,970,937)	-20.8	-53.0
6	Kab. Bandung	39,889,065	39,772,419	(116,646)	-0.3	-42.1
7	Kab. Garut	6,904,473	9,513,068	2,608,595	37.8	-18.2
8	Kab. Tasikmalaya	11,956,483	13,901,207	1,944,724	16.3	0.6
9	Kab. Ciamis	6,567,770	6,712,697	144,927	2.2	-37.5
10	Kab. Kuningan	4,649,057	5,896,296	1,247,239	26.8	-16.8
11	Kab. Cirebon	7,511,036	9,863,645	2,352,609	31.3	-21.8
12	Kab. Majalengka	5,728,508	6,538,995	810,487	14.1	-24.2
13	Kab. Sumedang	11,134,445	15,126,384	3,991,939	35.9	-13.5
14	Kab. Indramayu	8,052,777	5,662,814	(2,389,963)	-29.7	-64.4
15	Kab. Subang	13,296,349	8,791,117	(4,505,232)	-33.9	-55.0
16	Kab. Purwakarta	11,380,006	14,855,762	3,475,756	30.5	-2.3
17	Kab. Karawang	27,398,220	30,038,671	2,640,451	9.6	-34.3
18	Kab. Bekasi	48,268,870	24,408,533	(23,860,337)	-49.4	-70.8
19	Kab. Tangerang	40,468,229	33,807,864	(6,660,365)	-16.5	-49.1
20	Kab. Serang	34,744,168	36,433,020	1,688,852	4.9	-34.8
21	Kota Bogor	24,089,067	19,971,599	(4,117,468)	-17.1	-49.9
22	Kota Sukabumi	9,917,041	8,345,978	(1,571,063)	-15.8	-47.5
23	Kota Bandung	65,196,988	72,667,648	7,470,660	11.5	-31.8
24	Kota Cirebon	11,202,382	13,126,747	1,924,365	17.2	-33.8
25	Kota Tangerang	40,877,188	28,532,813	(12,344,375)	-30.2	-61.5
26	Kota Bekasi	na	17,809,206	-	-	-

Catatan: Persentase perubahan riel dihitung berdasarkan PAD harga konstan 1993.

Sumber: Diolah dari BPS, Statistik Keuangan Pemerintah Daerah Tingkat II, 1997/98 – 1998/99.

Atas dasar data realisasi PAD dan APBD Kabupaten/Kota di Jawa Barat tahun 1998/99, daerah kabupaten/kota dapat dikelompokkan menjadi tiga kelompok menurut persentase PAD/Total Penerimaan Daerah sebagai berikut:

- Hampir setengah dari jumlah Kabupaten/Kota di Jawa Barat memiliki rasio PAD/Penerimaan Daerah yang < 10 %;
- Hampir setengah dari jumlah Kabupaten/Kota di Jawa Barat yang memiliki rasio PAD/Penerimaan Daerah yang > 20 %;
- Hanya Kabupaten-kabupaten: Tasikmalaya, Bandung dan Sumedang memiliki rasio PAD/Penerimaan Daerah antara 10 – 20 %.

Daerah Kabupaten yang dekat dengan Ibu Kota (Jakarta) cenderung memiliki persentase PAD/Penerimaan Daerah yang relatif lebih tinggi dibandingkan dengan daerah Kabupaten lainnya. Hal yang sama dapat disimpulkan untuk daerah Kota. Hal ini berkaitan dengan sumber utama PAD, yaitu pajak daerah dan retribusi daerah yang berkorelasi positif dengan tingkat dan kinerja perekonomian daerah.

Tabel 3
Pengelompokan Kabupaten/Kota di Jawa Barat
Berdasarkan Rasio PAD/Penerimaan Daerah, 1998/99

Rasio PAD thd Total Penerimaan Daerah		
< 10%	10% s/d 20%	> 20%
Kab Indramayu	Kab Tasikmalaya	Kab Karawang
Kab Ciamis	Kab Bandung	kota Bekasi
Kab Sukabumi	Kab Sumedang	Kab Bekasi
Kab Cianjur		kota Sukabumi
Kab Lebak		Kab Tangerang
Kab Majalengka		Kab Purwakarta
Kab Pandeglang		kota Bogor
Kab Kuningan		Kab Bogor
Kab Cirebon		kota Tangerang
Kab Garut		Kab Serang
Kab Subang		kota Cirebon
		kota Bandung
11	3	12

Sumber: Diolah dari BPS, Statistik Keuangan Pemerintah Daerah Tingkat II, 1997/98 – 1998/99.

Ketergantungan Fiskal Terhadap Pemerintah Pusat yang Besar

Hubungan keuangan pusat-daerah, khususnya di tingkat Kabupaten/Kota di Jawa Barat ditandai dengan ketergantungan fiskal yang sangat besar terhadap transfer (sumbangan/bantuan) rutin dan pembangunan dari pusat.

Secara rata-rata, 70 persen penerimaan APBD daerah Kabupaten/Kota di Jawa Barat berasal dari pemerintah pusat dalam bentuk sumbangan/bantuan (data tahun 1998/99). Ketergantungan yang terendah tercatat untuk Kota Tangerang dengan transfer/APBD sebesar 44.81 persen, tertinggi untuk Kabupaten Ciamis dengan transfer/APBD sebesar 87 persen.

Sebagai ilustrasi, Tabel 4 menampilkan sisi penerimaan APBD Kabupaten Indramayu (PAD/APBD terendah) dan Kota Bandung (PAD/APBD tertinggi) untuk tahun 1998/99.

Tabel 4
Penerimaan APBD Kabupaten Indramayu dan Kota Bandung
Rp (000), 1998/99

	Kab. Indramayu	%	Kota Bandung	%
Penerimaan	116,619,650	100.00	225,281,858	100.00
1. Sisa lebih perhitungan anggaran tahun lalu	42,966	0.04	13,168,888	5.85
2. Pendapatan asli daerah	5,662,814	4.86	72,667,648	32.26
2.1. Pajak daerah	955,536	0.82	31,052,444	13.78
2.2. Retribusi	2,540,065	2.18	14,738,972	6.54
2.3. Laba BUMD	382,924	0.33	80,624	0.04
2.4. Penerimaan dari dinas-dinas	332,688	0.29	-	-
2.5. Penerimaan lain-lain	1,451,601	1.24	26,795,608	11.89
3. Bagi hasil pajak/bukan pajak	11,431,091	9.80	31,735,142	14.09
3.1. Bagi hasil pajak	11,400,656	9.78	31,735,142	14.09
3.2. Bagi hasil bukan pajak	30,435	0.03	-	-
4. Sumbangan dan bantuan	99,482,779	85.31	107,631,625	47.78
4.1. Sumbangan	54,381,901	46.63	84,379,656	37.46
4.2. Bantuan	45,100,878	38.67	23,251,969	10.32
5. Penerimaan pembangunan	-	-	78,555	0.03
5.1. Pinjaman pemerintah daerah	-	-	78,555	0.03
5.2. Pinjaman untuk BUMD	-	-	-	-

Sumber: Diolah dari BPS, Statistik Keuangan Pemerintah Daerah Tingkat II, 1997/98 – 1998/99.

3. Perkiraan Implikasi UU 25 Tahun 1999 Terhadap Kondisi Fiskal Kabupaten/Kota di Jawa Barat

Sumber-sumber penerimaan daerah menurut UU 25 Tahun 1999 (UU-PKPD) meliputi: (i). Pendapatan Asli Daerah (PAD); (ii). Dana Perimbangan; (iii). Pinjaman Daerah; (iv). Lain-lain pendapatan yang sah. Daerah melaksanakan semua kewenangannya yang berkaitan dengan desentralisasi dibiayai dari anggaran daerah.

Penerimaan daerah yang berupa PAD masih mengacu pada UU nomor 18 tahun 1997 tentang pajak daerah dan retribusi daerah, sehingga penerimaan daerah berupa PAD dengan diberlakukannya UU-PKPD diperkirakan tidak akan terlalu

berubah.¹ Dana Perimbangan terdiri dari: bagian daerah atas hasil Sumber Daya Alam, Pajak Bumi dan Bangunan, Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan; Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus. Dana Alokasi Umum merupakan transfer dari pusat ke daerah dalam bentuk *block grant*, dengan kriteria alokasi berdasarkan potensi ekonomi daerah dan kebutuhan obyektif daerah. Penggunaan Dana Alokasi Umum diserahkan sepenuhnya pada daerah.² Dana Alokasi Khusus merupakan transfer dari pusat ke daerah yang bersifat spesifik, yang peruntukannya ditetapkan pusat.³

Bagian Daerah dari PBB, BPHTB dan SDA. Perkiraan bagian daerah dari PBB, BPHTB tidak akan banyak berbeda dari sebelumnya, sedangkan perkiraan bagian daerah dari SDA secara signifikan, khususnya minyak dan gas bumi hanya akan dinikmati oleh daerah-daerah yang berada di Aceh, Riau, dan Kalimantan Timur.⁴

¹ Sedang dalam pertimbangan untuk direvisi. Salah satu usul yang sering dikemukakan sebagai revisi terhadap UU 18 tahun 1997 adalah dengan memberikan keleluasaan bagi daerah menentukan dua atau tiga jenis pajak daerah yang dinilai potensial yang belum ditentukan oleh pusat.

² Dana Alokasi Umum (DAU):

- Berfungsi sebagai dana untuk pemerataan antar daerah.
- Besarnya DAU ditetapkan minimal 25% dari penerimaan dalam negeri APBN dengan pembagian 10% untuk propinsi dan 90% untuk kabupaten/kota.
- DAU untuk suatu Daerah Propinsi (Kabupaten/Kota) tertentu ditetapkan berdasarkan perkalian jumlah DAU untuk seluruh Daerah Propinsi (Kabupaten/Kota) yang ditetapkan dalam APBN dengan porsi Daerah Propinsi (Kabupaten/Kota) yang bersangkutan.

Porsi Daerah Propinsi (Kabupaten/Kota) merupakan proporsi bobot Daerah Propinsi (Kabupaten/Kota) yang bersangkutan terhadap jumlah semua Daerah Propinsi (Kabupaten/Kota) yang bersangkutan. Bobot daerah ditetapkan berdasarkan: kebutuhan wilayah otonomi daerah dan potensi ekonomi daerah.

³ Dana Alokasi Khusus (DAK):

- Dialokasikan dari APBN kepada daerah tertentu untuk membantu pembiayaan kebutuhan khusus, dengan memperhatikan tersedianya dana dalam APBN.
- Kebutuhan khusus adalah: kebutuhan yang tidak dapat diperkirakan dengan menggunakan rumus DAU, dan/atau kebutuhan yang merupakan komitmen atau prioritas nasional.

⁴ Beberapa daerah lainnya yang merupakan penghasil minyak, tetapi dalam volume produksi yang jauh lebih kecil dari tiga daerah tersebut, antara lain: Jawa Barat, Irian Jaya, Sumatera Selatan dan Jambi.

Kesulitan utama memperkirakan berapa bagian daerah dari SDA adalah dalam memperoleh penerimaan daerah dari SDA menurut Kabupaten/Kota penghasil, karena data yang ada selama ini berdasarkan pada data di tingkat Propinsi. Akurasi penentuan bagian daerah dari SDA memerlukan upaya dari pemerintah untuk membuat semacam "mapping" dari daerah penghasil SDA menurut Kabupaten/Kota. Persentase bagian daerah atas hasil SDA memang sudah ditetapkan dalam UU nomor 25 tahun 1999, tetapi ketentuan yang ada masih belum sepenuhnya jelas. Misalnya, dalam menentukan bagian daerah dari hasil minyak bumi, UU mengatakan bahwa bagian daerah (Propinsi dan Kabupaten/Kota) adalah 15% dari penerimaan pemerintah pusat setelah dikurangi komponen pajak sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Berapa komponen pajak yang dimaksud masih merupakan tanda tanya, dan yang jelas tidak berdasarkan tarif umum pajak PPh.

Meskipun belum ada kejelasan pengaturan lebih lanjut tentang bagian daerah dari SDA, tetapi dapat diperkirakan penerimaan beberapa Kabupaten/Kota, khususnya Kabupaten/Kota penghasil SDA, dapat meningkat secara lebih drastis lagi dengan dimasukkannya bagian daerah dari SDA, sementara Kabupaten/Kota bukan daerah penghasil SDA, hanya mendapat tambahan bagian daerah yang relatif kecil dari bagian hasil SDA yang dibagi rata diantara Kabupaten/Kota yang berada di propinsi penghasil tersebut.

Kabupaten Indramayu merupakan daerah yang tercatat sebagai penghasil migas di Jawa Barat yang akan menerima bagian daerah dari migas. Data penerimaan pemerintah dari migas di Jawa Barat sebelum dikurangi pajak untuk tahun 1998/99 diperkirakan sebesar Rp 800 milyar. Berapa bagian daerah yang akan diterima Kabupaten Indramayu sangat tergantung pada ketentuan tentang komponen pajak yang harus dikurangi dari penerimaan pemerintah sebesar Rp 800 milyar tersebut, dimana Kabupaten Indramayu berhak atas bagian sebesar 6 %.

Dana Alokasi Umum (DAU). Sampai saat ini, Peraturan Pemerintah dari UU nomor 25 tahun 1999 belum dikeluarkan, sehingga rumus alokasi DAU dari Pusat ke Propinsi dan Kabupaten/Kota belum diketahui. Rumus alokasi DAU yang terdapat dalam UU nomor 25 tahun 1999 masih bersifat umum dan belum sampai pada operasionalisasi rumus ke dalam variabel-variabel dan bobot yang digunakan dalam menghitung kebutuhan obyektif daerah dan potensi ekonomi daerah sebagai dasar pembagian DAU.

Studi tentang model-model alokasi DAU yang mungkin diberlakukan sudah cukup banyak dilakukan, pada umumnya masih terbatas pada level Propinsi.⁵ Sebagaimana yang ditunjukkan oleh hasil simulasi studi-studi tentang DAU, jumlah DAU yang akan diterima masing-masing daerah akan sangat tergantung pada rumusan alokasi DAU, yang terdiri dari penetapan bobot daerah dan variabel-variabel yang digunakan.

Sebagai ilustrasi, studi yang dilakukan untuk Jawa Barat, mencoba memperkirakan penerimaan DAU Jawa Barat berdasarkan UU-PKPD dengan kesimpulan sebagai berikut (Alisjahbana, 2000)⁶.

- Hasil simulasi yang membandingkan transfer *block grant* antara pengaturan lama dengan implementasi UU-PKPD menunjukkan peningkatan nilai transfer berupa *block grant* dari pusat ke Daerah Jawa Barat (total Pemda Propinsi dan Kabupaten/Kota) sebesar antara 40% - 63%.

⁵ Misalnya yang dilakukan: M. Sidik (1999), IMF (1999), Mahi dan Panggabean (1999), Simanjuntak dan Pulungan (1999) mensimulasikan aplikasi DAU untuk tingkat Kabupaten/Kota dan Alisjahbana (2000) mensimulasikan untuk Daerah Jawa Barat.

⁶ Perhitungan DAU dilakukan dengan menggunakan bobot daerah: jumlah penduduk (bobot: 22.5%); luas wilayah (bobot: 22.5%); PDRB non-migas (bobot: 22.5%); Rasio PAD/APBD (bobot: 22.5%); Pemerataan (bobot: 10%). Pemilihan bobot ini didasarkan atas kriteria kebutuhan obyektif daerah otonom (penduduk, luar wilayah dan pemerataan) dan potensi ekonomi daerah (PDRB non-migas, PAD/APBD).

- Hasil simulasi menunjukkan terjadinya perubahan komposisi penerimaan transfer Pemerintah Propinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota secara sangat signifikan. *Transfer block grant* yang diterima Pemerintah Propinsi mengalami penurunan rata-rata 75%-80% dibandingkan dengan pengaturan lama. Sebaliknya, *transfer block grant* yang diterima Pemerintah Kabupaten/Kota diestimasikan meningkat antara 180%-223% dibandingkan dengan pengaturan lama.

Studi lain yang dilakukan oleh Simanjuntak dan Pulungan (Simanjuntak dan Pulungan, 1999) untuk mengestimasi alokasi DAU untuk daerah kabupaten/kota se Indonesia dengan data 1998/99 menghasilkan kesimpulan berikut⁷:

- Daerah Kabupaten di Jawa Barat disimulasikan akan menerima transfer dalam bentuk DAU yang meningkat rata-rata sebesar 200 persen dibandingkan dengan pengaturan lama. Kesimpulan akan berbeda jika model yang digunakan adalah model yang memperhitungkan penerimaan daerah dari SDA. Bagi daerah yang kaya SDA, misalnya Kabupaten Indramayu dapat tidak menerima transfer DAU, karena diperhitungkan telah menerima bagian daerah dari SDA secara signifikan sehingga kapasitas fiskal jauh melebihi kebutuhannya.
- Simulasi transfer DAU yang akan diterima Daerah Kota sangat bervariasi dan tergantung pada selisih dari perkiraan kebutuhan obyektif daerah dengan kapasitas fiskal daerah. Misalnya, bagi Daerah Kota dengan kapasitas fiskal yang tinggi relatif terhadap kebutuhannya, mungkin akan menerima transfer DAU yang lebih rendah dibandingkan dengan pengaturan lama.

⁷ Simanjuntak dan Pulungan (1999) mensimulasikan alokasi DAU untuk daerah Kabupaten/Kota se Indonesia ke dalam 8 alternatif model. Pada dasarnya model dibedakan antara model alokasi DAU yang memperhitungkan penerimaan daerah dari SDA, atau migas dengan model yang tidak memperhitungkan penerimaan daerah dari SDA dan migas. Jika suatu daerah menerima bagian dari SDA atau migas, menurut model yang memperhitungkan dampak penerimaan daerah dari SDA atau migas tsb, maka bagian DAU yang akan diterimanya relatif akan lebih kecil dibandingkan dengan daerah yang tidak memiliki SDA atau migas.

Dana Alokasi Khusus (DAK). Pengaturan Dana Alokasi Khusus ditentukan sepenuhnya oleh Pusat berdasarkan ketentuan-ketentuan berikut:

- DAK dapat dialokasikan untuk membantu membiayai kebutuhan khusus dengan memperhatikan dana yang tersedia dalam APBN (termasuk yang berasal dari dana reboisasi)
- Kebutuhan khusus merupakan kebutuhan yang tidak dapat diperkirakan dengan menggunakan DAU, dan/atau
- Kebutuhan yang merupakan komitmen/prioritas nasional

Kriteria pengalokasian serta jumlah DAK yang tersedia masih harus ditentukan melalui peraturan pemerintah. Jika mengacu pada perkiraan alokasi DAK untuk tahun anggaran 2001 yang relatif kecil, sebesar Rp 2,9 trilyun, maka diperkirakan jumlah DAK yang akan diterima daerah, khususnya Kabupaten/Kota di Jawa Barat, tidak akan mempengaruhi penerimaan daerah secara signifikan.⁸

Pada tahap selanjutnya, untuk keperluan perencanaan kebijakan pembangunan ekonomi daerah perlu diperkirakan dampak implementasi UU-PKPD terhadap APBD Propinsi dan APBD masing-masing Kabupaten/Kota, sehingga daerah dapat melakukan perencanaan implementasi otonomi daerah dengan memperhatikan aspek perubahan anggaran. Perkiraan implikasi implementasi UU-PKPD terhadap anggaran daerah masih belum dapat dilakukan selama PP tentang Perimbangan Keuangan Pusat-Daerah dan PP lainnya yang mengatur bagian daerah dan PP tentang DAK belum dirampungkan oleh Pemerintah.

4. Dari Sentralisasi Fiskal ke Desentralisasi Pengeluaran Pemerintah Daerah

Dari hasil simulasi perkiraan implikasi UU-PKPD terhadap anggaran daerah, pada umumnya menyimpulkan terjadinya peningkatan diskresi kewenangan daerah dalam penggunaan dana yang berasal dari transfer Pusat. Sebagian

besar transfer Pusat ke daerah akan berbentuk transfer umum (DAU). Meskipun diskresi kewenangan daerah dalam penentuan penggunaan penerimaan APBD menjadi sangat besar, tetapi harus diingat bahwa daerah tidak mempunyai kewenangan untuk mempengaruhi sumber maupun besar penerimaan itu sendiri. Alokasi DAU dan DAK dilakukan melalui mekanisme yang ditentukan Pusat, demikian pula dengan ketentuan Bagian Daerah dari SDA, PBB, BPHTB dan penerimaan PAD.

Istilah yang lebih tepat digunakan bagi implikasi implementasi UU-PKPD bagi daerah adalah terjadinya pergeseran hubungan keuangan pusat-daerah dari sentralisasi fiskal ke desentralisasi "pengeluaran", bukan desentralisasi fiskal dalam arti yang sesungguhnya.

Jika kriteria yang digunakan untuk mengalokasikan DAU mengacu pada selisih antara kebutuhan daerah dengan kapasitas fiskal daerah, maka besar kontribusi PAD terhadap APBD tidak perlu terlalu dikhawatirkan. Bagi daerah dengan kapasitas fiskal yang rendah (PAD ditambah dengan bagian daerah), melalui mekanisme DAU akan memperoleh transfer umum yang relatif lebih besar dari daerah-daerah lainnya.

Meskipun mekanisme DAU diharapkan dapat berfungsi sebagai unsur pemerataan fiskal antar daerah, di daerah sendiri disamping ada yang bersikap optimis, ada pula yang bersikap pesimis.

Bagi yang bersikap optimis, biasanya didasarkan atas asumsi bahwa transfer dana dari pusat ke daerah secara nasional akan meningkat dari 16% menjadi minimal 25% penerimaan dalam negeri (dengan ketentuan 10% untuk Propinsi dan 90% dibagikan diantara Kabupaten/Kota). Dengan adanya dana yang lebih besar dalam bentuk DAU, maka daerah akan lebih leluasa untuk

⁸ Data perkiraan alokasi anggaran untuk DAK Tahun anggaran 2001 diambil dari Machfud Sidik (2000).

menggunakannya sesuai dengan kepentingan daerah. Misalnya, kepentingan daerah untuk melakukan investasi yang akan berdampak pada peningkatan PAD, peningkatan kesejahteraan/penghasilan pegawai daerah, dsb.

Dilain pihak, mereka yang bersikap pesimis umumnya khawatir akan alokasi anggaran setelah penentuan kebijakannya diberikan ke daerah. Misalnya, di lingkungan Dinas Teknis yang selama ini memperoleh alokasi anggaran secara jelas/pasti dari anggaran pusat atau propinsi, terdapat kekhawatiran mengenai kejelasan alokasi anggaran tersebut.

Persoalan lain yang terasa mendesak adalah bagaimana mulai merencanakan dan mengadakan perubahan kelembagaan serta realokasi personalia sesuai dengan pengalihan kewenangan antara pemerintah pusat, propinsi dan kabupaten/kota. Misalnya, restrukturisasi tugas dan struktur Pemda, pengalihan/penyerahan pegawai yang berimplikasi pada anggaran pemerintah daerah.

Selanjutnya dari segi pembangunan daerah, pemerintah daerah dapat mengarahkan investasi di daerah yang memanfaatkan peluang otonomi daerah. Misalnya: pengembangan daerah yang memanfaatkan insentif fiskal nasional, seperti: Fasilitas Daerah Terpencil; Insentif Perpajakan di Daerah Kawasan Pengembangan Ekonomi Terpadu; Fasilitas Kawasan Berikat; serta Fasilitas Pajak Lainnya dalam kerangka UU Pajak Nasional.

Terakhir, daerah dapat memanfaatkan peluang kerjasama antar daerah dalam bentuk *netwroking*, antar daerah Kabupaten/Kota dalam satu propinsi atau *networking* dan kerjasama antar propinsi agar beberapa pelayanan/jasa publik dapat dilakukan dengan lebih efisien. Misalnya: kerjasama dalam masalah pengaturan irigasi, pasokan air, dsb.

Penutup

Menjelang implementasi otonomi daerah, kondisi fiskal daerah dengan mengambil potret Kabupaten/Kota di Jawa Barat pada tahun 1998/99 ditandai oleh peran PAD terhadap APBD yang umumnya rendah, dan ketergantungan pada transfer pusat yang sangat tinggi.

Bagi banyak daerah, aspek fiskal otonomi daerah dapat menjadi sederhana, yaitu sampai sejauh mana transfer dana dari pusat dapat mencukupi kebutuhan daerah dalam melaksanakan otonomi. Namun sampai saat ini, 6 bulan sebelum otonomi daerah direncanakan diimplementasikan secara penuh, masih belum jelas mekanisme alokasi Dana Perimbangan (bagian daerah, DAU, dan DAK), sementara daerah, kabupaten/kota pada khususnya, harus bersiap-siap menerima pelimpahan kewenangan yang jauh lebih besar dari sebelumnya.

Persoalan lain yang terasa mendesak tidak hanya menyangkut aspek fiskal saja tetapi meliputi aspek yang lebih luas mulai dari merencanakan dan mengadakan perubahan kelembagaan serta realokasi personalia sesuai dengan pengalihan kewenangan antara pemerintah pusat, propinsi dan kabupaten/kota.

Selanjutnya dari segi pembangunan daerah, pemerintah daerah dapat mengarahkan investasi di daerah yang memanfaatkan peluang otonomi daerah dan peluang kerjasama antar daerah dalam bentuk *netwroking*, antar daerah Kabupaten/Kota dalam satu propinsi atau *networking* dan kerjasama antar propinsi agar beberapa pelayanan/jasa publik dapat dilakukan dengan lebih efisien.

Referensi

- Armida S. Alisjahbana, 2000a, "Desentralisasi Fiskal dan Reorientasi Kebijakan Pembangunan Ekonomi Daerah", makalah disampaikan pada Kongres ISEI XIV, Makassar, 21-23 April.
- _____, 2000b, "Persiapan Terakhir Menuju Otonomi Daerah: Desentralisasi Fiskal dan Reorientasi Kebijakan Pembangunan Ekonomi Daerah", makalah disampaikan pada pada Lustrum I Program Magister Ekonomika Pembangunan, Universitas Gajah Mada, Yogyakarta, 3 Juni.
- Badan Pusat Statistik, 2000a, Produk Domestik Regional Bruto Kabupaten/Kotamadya di Indonesia, 1995-98.
- _____, 2000b, Statistik Keuangan Pemerintah Daerah Tingkat II, 1997/98 dan 1998/99.
- Machfud Sidik, 2000, "Kebijakan Fiskal untuk Mendukung Otonomi Daerah", makalah disampaikan pada pada Lustrum I Program Magister Ekonomika Pembangunan, Universitas Gajah Mada, Yogyakarta, 3 Juni.
- Republik Indonesia, 1999a, Undang-Undang 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah.
- _____, 1999b, Undang-Undang 25 Tahun 1999 Tentang Perimbangan Keuangan Pusat-Daerah.
- _____, 2000, Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000.
- Robert Simanjuntak dan Zulkarnain Pulungan, 1999, "An Equalization Transfer System for Indonesia: Model and Simulation Based on Law 25 1999", paper presented at Conference on "The Economic Issues Facing the New Government", organized by LPEM FEUI, USAID and PEG, Jakarta, August 18-19.

Lampiran

Tabel L.1.
PDRB Perkapita (Rp) dan Jumlah Penduduk (000)
Kabupaten/Kota di Jawa Barat, 1998

No.	Kab / Kota	PDRB Perkapita	Populasi	No.	Kab / Kota	PDRB Perkapita	Populasi
1	Kab Pandeglang	1,751,571	948	14	Kab Indramayu	9,040,863	1,534
2	Kab Lebak	1,863,013	990	15	Kab Subang	2,578,737	1,257
3	Kab Bogor	2,737,375	4,409	16	Kab Purwakarta	2,814,359	619
4	Kab Sukabumi	2,319,448	1,913	17	Kab Karawang	3,203,178	1,618
5	Kab Cianjur	2,606,273	1,793	18	Kab Bekasi	7,525,863	1,651
6	Kab Bandung	4,300,794	3,451	19	Kab Tangerang	3,205,721	2,734
7	Kab Garut	2,610,977	1,860	20	Kab Serang	6,067,895	1,713
8	Kab Tasikmalaya	1,711,828	1,899	21	kota Bogor	2,629,996	661
9	Kab Ciamis	2,814,593	1,568	22	kota Sukabumi	3,277,504	234
10	Kab Kuningan	1,764,213	931	23	kota Bandung	4,773,929	2,508
11	Kab Cirebon	1,796,145	1,825	24	kota Cirebon	8,676,548	265
12	Kab Majalengka	1,958,452	1,087	25	kota Tangerang	9,929,481	1,353
13	Kab Sumedang	2,494,063	875	26	kota Bekasi	4,604,467	1,506

Sumber: Diolah dari BPS, Produk Domestik Regional Bruto Kabupaten/Kotamadya di Indonesia 1995-98.