

KAJIAN KETIMPANGAN FISKAL (*FISCAL IMBALANCE*) DAN KEBIJAKAN DESENTRALISASI FISKAL PADA DAERAH OTONOM

Suyanto¹

Fakultas Ekonomi Universitas Dr. Soetomo

Yanto_dwa@yahoo.com

Abstrak :

*Tulisan ini mengkaji secara deskriptif ketimpangan fiskal (*fiscal imbalance*), baik sebelum maupun setelah otonomi daerah diterapkan. Ketimpangan fiskal (*fiscal imbalance*) pada tulisan ini, meliputi ketimpangan fiskal vertikal (*vertical fiscal imbalance*), maupun ketimpangan fiskal horisontal (*horizontal fiscal imbalance*) yang dikaji berdasarkan tingkatan pemerintahan, baik pada kabupaten / kota maupun provinsi.*

*Konsep perhitungan besarnya koefisien ketimpangan fiskal dilakukan menggunakan berbagai formula dari para ahli, dimana koefisien ketimpangan fiskal vertikal (*vertical fiscal imbalance*) nilainya antara 0 sampai dengan 1. Semakin kecil nilai koefisien berarti daerah semakin tergantung pada pemerintah pusat. Sebaliknya semakin besar koefisien ketimpangan fiskal menunjukkan semakin mandiri daerah-daerah tersebut dalam membiayai pengeluarannya.*

Kata Kunci : Ketimpangan fiskal, Desentralisasi fiskal, daerah otonom.

1. Latar Belakang

Kebijakan desentralisasi merupakan suatu refleksi dalam proses reformasi politik, sosial budaya, dan ekonomi, sehingga perubahan politik dan sosial budaya terutama di negara-negara berkembang telah diwarnai dengan kecenderungan pergeseran pelayanan publik dari wewenang pemerintah pusat beralih menjadi wewenang tingkat pemerintah yang lebih dekat dengan masyarakat. Oleh karena itu, desentralisasi merupakan sebuah alat untuk mencapai salah satu tujuan bernegara dalam memberikan pelayanan publik yang lebih baik dan menciptakan proses pengambilan keputusan publik yang lebih demokratis.

Kebijakan desentralisasi fiskal dapat dipandang sebagai transfer keuangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Transfer keuangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Hamid (2003) menyatakan bahwa desentralisasi fiskal di Indonesia diwujudkan dalam bentuk dana perimbangan, yang meliputi transfer Bagi Hasil, DAU dan DAK dari pemerintah pusat kepada daerah otonom sebagaimana diatur dalam UU No. 33 Tahun 2004. Kebijakan alokasi dana perimbangan ini dimaksudkan untuk (1) memberdayakan dan meningkatkan kemampuan perekonomian daerah, (2) menciptakan sistem pembiayaan daerah yang adil, proporsional, rasional, transparan, partisipatif, bertanggung jawab (akuntabel), dan pasti, serta (3) mewujudkan sistem perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang mencerminkan pembagian kewenangan dan tanggung jawab yang jelas antara pemerintah pusat dan daerah, sehingga pemerintah daerah dalam melaksanakan fungsinya bisa berjalan efektif.

Pelaksanaan pembangunan daerah di Indonesia selama ini mengandalkan sumber pembiayaan yang berasal dari pemerintah pusat. Hal ini terlihat dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang besarnya sekitar dua pertiga dari total pengeluaran pemerintah daerah dibiayai oleh bantuan dan sumbangan pemerintah pusat², bukan berasal dari penerimaannya sendiri.

Beberapa masalah yang sering dihadapi pemerintah daerah dalam membiayai pembangunan adalah adanya kesenjangan antara kebutuhan daerah (*fiscal need*) yang

² Kuncoro, Mudrajad, 2000, *Ekonomi Pembangunan, Teori, Masalah dan Kebijakan*, UPP AMP YKPN, Yogyakarta.

tidak seimbang dengan kapasitas fiskal (*Fiscal capacity*) yang dimiliki daerah sehingga timbulnya celah fiskal (*fiscal gap*). Untuk itu, agar pelaksanaan otonomi daerah berjalan baik, pemerintah daerah harus meningkatkan kapasitas fiskal untuk menutup terjadinya kemungkinan *fiscal gap* melalui pembenahan pengelolaan penerimaan daerah dari Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan transfer Dana Perimbangan.

2. Tujuan dan manfaat penulisan

Berdasarkan beberapa uraian dan pertimbangan diatas, paparan ini merupakan pemikiran untuk mengkaji secara komprehensif tentang ketimpangan fiskal (*fiscal imbalance*), baik ketimpangan fiskal vertikal (*vertical fiscal imbalance*) maupun ketimpangan horisontal (*horizontal fiscal imbalance*) yang terjadi pada tingkat pemerintahan yang berbeda pada daerah otonom. Selain itu mengkaji bagaimanakah ketimpangan fiskal dapat terjadi, serta dampak fenomena ketimpangan fiskal vertikal (*vertical fiscal imbalance*), dan horisontal (*horizontal fiscal imbalance*) terhadap keuangan daerah otonom. Tujuan penulisan ini adalah mengkaji secara deskriptif dan komprehensif ketimpangan fiskal (*fiscal imbalance*) yang terjadi di Indonesia sebelum dan sesudah pelaksanaan otonomi daerah.

Tulisan ini diharapkan dapat bermanfaat bagi para pengambil kebijakan, terutama pengelola keuangan daerah, pemerintah daerah, akademisi, peneliti serta pihak-pihak lain yang terkait dengan kebijakan fiskal, sedangkan secara empirik memberikan gambaran mengenai kondisi fiskal pemerintah kabupaten / kota maupun provinsi, serta menambah informasi sebagai bahan evaluasi pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal. Selanjutnya manfaat secara teoritik diharapkan dapat menambah wacana akademik dalam upaya memperbaiki dan meningkatkan pola transfer dari pemerintah pusat agar lebih baik, lebih adil, transparan dan merata pada setiap daerah otonom.

3. Tinjauan Pustaka

3.1. Ketimpangan Fiskal Vertikal (*Vertical Fiscal Imbalance*)

Ketimpangan fiskal vertikal (*vertical fiscal imbalance*) menunjukkan perbedaan kapasitas / potensi fiskal dan kebutuhan fiskal antara pemerintah pusat dengan tingkat

pemerintahan yang lebih rendah⁵. Pengalaman di Kanada, Istilah ketimpangan fiskal vertikal digunakan untuk menjelaskan ketimpangan monoter antara pemerintah federal Kanada dengan pemerintah provinsi (*Wikipedia, 2005: 1-3*), sehingga secara konvensional *Vertical Fiscal Imbalance* (VFI) digambarkan sebagai suatu ketidakseimbangan antara pembelanjaan dan pendapatan nyata pada tingkat pemerintahan yang berbeda selama periode waktu tertentu (*Ruggeri, 1993*).

Ketimpangan fiskal vertikal berkaitan erat dengan tanggung jawab pembelanjaan desentralisasi dengan pendanaan sentralisasi. Studi ini penting dalam upaya memperbaiki pengelolaan sistem anggaran pemerintah (*Ruggeri dan Howard, 2000*). Menurut *Jacson dan Wu (2001: 1-29)*, mendefinisikan VFI didasarkan pada ketidaksesuaian dalam keseimbangan anggaran struktural antara level pemerintah federal dengan pemerintah provinsi / teritorial. Ketidakseimbangan Fiskal Vertikal (*Vertikal Fiscal Imbalance / VFI*) ini dapat terjadi karena adanya distribusi sumber-sumber penerimaan antara pemerintah pusat dan provincial / territorial yang tidak konsisten dengan distribusi tanggung-jawab pengeluaran (*Anonymous, 2001: 3-4*).

Pengalaman di Australia, bahwa terjadinya ketimpangan fiskal dapat dilihat dari rendahnya investasi pada infrastruktur fisik dan sosial, sehingga perlunya pembagian tanggungjawab yang jelas antara negara bagian dengan pemerintah negara persemakmuran (*Grigg dan Quiggin, 2005*). Untuk memperbaiki ketimpangan fiskal tersebut, perlu dilakukan dengan transfer federal pada provinsi, ataupun antarprovinsi (*Anonymous, 2004: 25-26*). Usaha transfer ini dilakukan untuk perbaikan pemerataan agar provinsi mempunyai revenue yang memadai untuk memberikan level pelayanan dan perpajakan publik yang memadai.

Menurut *Zuker (2002: 1-4)*, ketimpangan fiskal vertikal merupakan produk dari ketidakseimbangan politik vertikal. Oleh karena itu, untuk mengurangi terjadinya *Vertical Fiscal Imbalance (VFI)*, negara persemakmuran mengambil alih beberapa fungsi dari negara bagian, tetapi ini menghadapi halangan politik dan legal (*Ricard Webb, 2002: 1-4*). Selain itu, ketimpangan fiskal terjadi ketika distribusi sumber-sumber

⁵ Hamid, E.S, 2005: 128, Formula alternatif Dana Alokasi Umum (DAU) Upaya Mengatasi Ketimpangan Fiskal Dalam Era Otonomi Daerah.

revenue antara pemerintah federal dengan pemerintah provinsi/teritorial tidak konsisten dengan biaya untuk memenuhi tanggung jawab pembelanjaan sesuai konstitusional (*Anonymous, 2002: 1-14*), sehingga pemerintah pusat harus memberikan transfer untuk mengurangi ketimpangan vertikal serta ketimpangan secara horisontal (pemerataan) (*Bird dan Tarasov, 2002: 1-24*).

Kebijakan fiskal memiliki peran penting dalam memperhalus siklus bisnis dan membuat negara-negara yang terpengaruh oleh krisis kembali pada jalur pertumbuhan (*Lau dan Zubaidi, 2004: 1-24*). Namun, ketimpangan fiskal mengakibatkan pula politik federal dan provinsi yang tidak sehat (*Poschmann, 2005: 1-10*), sehingga *Rao (2005: 1-20)*, menekankan perlunya memperbaiki produktivitas revenue dan prioritas dan kompresi pembelanjaan yang tidak produktif, meskipun membutuhkan kemauan politik kuat dan kompetensi administrasi dan keterlibatan publik dalam proses reformasi.

Pandangan *Hilaire (2005: 1-13)*, yang menyatakan bahwa ketimpangan Fiskal Vertikal (VFI) merupakan keinginan asimetri dalam menaikkan *revenue* antara pemerintah provinsi dengan pemerintah federal, dimana pada gilirannya mengubah pandangan tentang pembagian tanggung jawab yang optimal diantara mereka. Meskipun, pembagian revenue ini bukanlah solusi yang tepat bagi upaya mengatasi ketimpangan, tetapi yang perlu diperhatikan adalah masalah akuntabilitas dan responsivitas dalam pemerintahan (*Grewal, 1995: 33-34*). Selanjutnya ketimpangan fiskal merupakan masalah yang berkelanjutan dan problematis dari hubungan federal-provinsi (*Anonymous, 2001: 1-14*). Permasalahan ketimpangan antara pemerintah federal dengan pemerintah provinsi telah menjadi subjek pembahasan selama beberapa tahun. pertanyaan mendasar tentang ketimpangan ini menyangkut masalah revenue pemerintah dan pembelanjaan, dan tentang peranan dari pemerintah federal dan pemerintah provinsi (*Anonymous, 2001: 1-15*).

Salah satu tujuan desentralisasi fiskal adalah tercapainya pemerataan fiskal vertikal, yaitu antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah otonom. Karena ketimpangan fiskal vertikal terjadi karena pemerintah pusat telah mendapatkan sebagian besar pendapatan yang bersumber dari daerah otonom. Minimnya pendapatan daerah otonom menyebabkan banyak pelayanan publik pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan menjadi tidak optimal; pada hal daerah otonomlah yang merupakan

ujung tombak pelayanan publik tersebut. Untuk mengatasi hal tersebut maka pemerintah pusat mengalokasikan sebagian pendapatan yang telah diperolehnya dari daerah otonom, didistribusikan kembali ke daerah otonom berdasarkan aturan hukum dan formula tertentu yang dikenal sebagai desentralisasi fiskal (Langoday, 2006).

3.2. Ketimpangan Fiskal Horisontal (*Horizontal Fiscal Imbalance*)

Ketimpangan fiskal horisontal (*Horizontal fiscal imbalance*) menunjukkan perbedaan kapasitas / potensi fiskal dan kebutuhan fiskal antara daerah satu dengan daerah lainnya (Hamid, 2005). Menurut pandangan *The Commonwealth Grants Commission (CGC)* mendefinisikannya sebagai *Horizontal Fiscal Equalisation*. Pemerintah negara bagian seharusnya menerima dana dari negara persemakmuran, jika masing-masing melakukan usaha sama untuk menaikkan revenue dari sumber sendiri dan beroperasi pada level efisiensi sama, sehingga masing-masing akan mempunyai kapasitas menyediakan jasa standar sama. Ketimpangan fiskal menjelaskan situasi dimana satu atau lebih pemerintah tidak mempunyai kemampuan untuk memperoleh revenue yang memadai untuk mendanai tanggung jawab program mereka, sementara pemerintah lainnya mempunyai revenue yang berlebih untuk mendanai area yurisdiksi mereka (*Anonymous, 2002: 1-5*).

Semenjak pemerintahan orde baru setiap daerah mendapatkan alokasi anggaran program-program bantuan pembangunan serta proyek-proyek tertentu yang merupakan program nasional yang didaerahkan. Program-program ini dilakukan sebagai upaya pemerataan pembangunan antarwilayah serta mendorong peningkatan kemampuan keuangan daerah. Dalam kenyataannya tujuan pemerataan tersebut tidak terwujud dan ketimpangan pembangunan ekonomi antarwilayah tetap saja terjadi⁶. Ketidakseimbangan Fiskal Horisontal (*Horizontal Fiscal imbalance /HFI*) ini terjadi ketika sumber daya pendapatan tidak samarata dibagi-bagikan antar wilayah dan provinsi (*Anonymous, 2001 : 3-5*), sehingga tingginya perbedaan kebutuhan dan kemampuan antardaerah dapat menyebabkan terjadinya ketimpangan fiskal horisontal (*horisontal*

⁶ Kuncoro, 2000. Ekonomi pembangunan. Teori, masalah dan kebijakan, UPP AMP YKPN, Yogyakarta.

fiscal imbalance) antardaerah. Ketimpangan horisontal ini dapat mengakibatkan pada ketimpangan pembangunan antardaerah, baik dalam alokasi sumber ekonomi, distribusi hasil-hasil pembangunan maupun distribusi pendapatan. Apabila kondisi ini dibiarkan, maka akan menimbulkan ketidakpuasan dari daerah-daerah yang miskin dan tertinggal karena minimnya sumber-sumber pendanaan untuk mencukupi kebutuhan fiskal (*fiscal need*) daerahnya.

Untuk itu, upaya pemerataan fiskal horisontal dimaksudkan agar tidak terjadi kesenjangan fiskal yang menyolok dalam hal perolehan DAU antara daerah otonom yang satu dengan daerah otonom lainnya. Fakta-fakta empirik menunjukkan bahwa daerah otonom dengan sumber daya yang melimpah mempunyai perkembangan pembangunan yang jauh lebih pesat dibandingkan dengan daerah otonom yang minim sumberdaya. Untuk menjaga agar kesenjangan ini tidak bertambah lebar yang pada akhirnya dapat menimbulkan kecemburuan sosial, maka salah satu kebijakan yang ditempuh pemerintah pusat adalah dengan menjalankan desentralisasi fiskal. Untuk mencapai tujuan tersebut maka daerah dengan kapasitas fiskal yang rendah tetapi kebutuhan fiskal yang besar mestinya mendapatkan dana desentralisasi fiskal dalam jumlah yang lebih banyak daripada daerah dengan kapasitas fiskal yang tinggi (Langoday, 2006).

3.4. Kebijakan desentralisasi fiskal dan upaya mengatasi ketimpangan

Menurut Langoday (2006), tujuan utama desentralisasi fiskal, yaitu *pertama*, untuk memperkecil kesenjangan fiskal secara vertikal, khususnya antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah otonom; dan *kedua*, untuk memperkecil kesenjangan fiskal secara horisontal, yaitu antara daerah otonom yang satu dengan daerah otonom lainnya, baik yang berada di dalam satu wilayah provinsi, maupun daerah otonom yang berada di provinsi lain. Dengan kata lain, tujuan pemerataan fiskal horisontal adalah agar dana yang disiapkan pemerintah pusat untuk pemerintah daerah otonom sedapat mungkin didistribusikan secara merata untuk semua daerah otonom. Selain dua tujuan tersebut, ada pula tujuan tidak langsung daripada pelaksanaan desentralisasi fiskal yaitu agar tercapai distribusi pendapatan atau pembangunan yang merata antar daerah otonom. Tujuan ini dapat lebih cepat tercapai manakala diikuti dengan pemerataan fiskal vertikal maupun horisontal pada semua daerah otonom. Dengan menggunakan formula tertentu,

diharapkan pemerataan fiskal betul-betul merata, sesuai dengan indikator-indikator kapasitas fiskal dan kebutuhan fiskal sebagai penentu kesenjangan fiskal pada tiap daerah otonom.

Desentralisasi fiskal biasanya terjadi antara berbagai tingkat pemerintahan yang diwujudkan dalam bentuk transfer keuangan, bisa terjadi antara pemerintah pusat dengan pemerintah provinsi, kabupaten/kota, desa dan kelurahan maupun antar pemerintah sub nasional. Transfer biasanya dalam kaitan dengan pengeluaran dari satu pihak kepada pihak lain yang diterima sebagai penerimaan. Transfer keuangan ini selanjutnya menimbulkan hubungan fiskal antara pemerintah pusat dengan pemerintah sub nasional lainnya baik provinsi, kabupaten/kota maupun desa.

Hubungan fiskal antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah otonom dapat dilihat, baik dari aspek penerimaan anggaran maupun pengeluaran anggaran. Jumlah penerimaan anggaran dalam daerah otonom ditentukan oleh beberapa kombinasi antara lain kapasitas fiskal (*fiscal capacity*), usaha perpajakan (*tax effort*) dan seberapa besar transfer pendanaan sebagai anggaran tambahan; sedangkan total pengeluaran/pembelanjaan anggaran tergantung pada total penerimaan anggaran, tingkat hak atas pembagian pajak (*share tax*) dan penerimaan-penerimaan dari *grant* yang diberikan.

Sehubungan dengan *fiscal capacity* ini, Martinez-Vazquez dan Boex (2001b:16), bahwa *fiscal capacity* dapat didefinisikan sebagai suatu kemampuan distrik untuk mengumpulkan pendapatan atau penerimaan. Selanjutnya dikatakan bahwa *Fiscal Effort* dapat didefinisikan sebagai upaya-upaya dengan mana suatu pemerintah lokal memobilisasi sumber-sumber penerimaan sendiri. Atau dengan kata lain, *fiscal effort* adalah upaya suatu pemerintah atau pemerintah sub nasional untuk menggunakan atau memanfaatkan penerimaan berdasarkan apa yang ada atau berdasarkan kemampuannya.

Hubungan fiskal antara pemerintah provinsi dengan pemerintah lokal merupakan hubungan yang kompleks. Biasanya pemerintah provinsi menggunakan berbagai instrumen fiskal dalam mengatur hubungan tersebut. Beberapa instrumen fiskal yang biasa digunakan adalah pengaturan melalui pajak lokal, pembagian pajak (*tax sharing*), bantuan khusus dan transfer horisontal antar pemerintah lokal sebagai suatu instrumen pemerataan. Suatu masalah berkenaan dengan pemerataan dalam provinsi adalah

bagaimana semua instrumen dikombinasikan untuk mempengaruhi distribusi penerimaan dan pengeluaran pemerintah antara kabupaten/kota yang kaya dan miskin. Belakang ini terdapat tiga kebijakan penting yang dicoba dijawab oleh para ahli ekonomi dalam kaitan dengan hubungan fiskal antara pemerintah pusat dan sub nasional. Ketiga kebijakan tersebut, menurut Boex, Robert McNab dan Walker (2001:40) adalah *pertama*, sistem hubungan fiskal yang fair antar pemerintah pada tiap tingkat pemerintahan dengan menyediakan kecukupan sumber daya untuk memenuhi tanggungjawab pengeluaran; hal ini sering disebut dengan keseimbangan fiskal secara vertikal. *Kedua*, disparitas fiskal yang besar antar daerah; yaitu adanya perbedaan pemerataan dan keseimbangan kemampuan pemerintah regional atau lokal untuk memenuhi keperluan pelayanan publik; hal ini dikenal dengan nama ketidakseimbangan fiskal horisontal. *Ketiga*, penentuan dampak dari karakteristik regional yang berbeda dan kebijakan desentralisasi yang berbeda tentang alokasi sumber daya antara pemerintah sub nasional.

Kebijakan desentralisasi fiskal diharapkan dapat mengatasi terjadinya ketimpangan fiskal. Istilah ketimpangan Fiskal (*Fiscal Imbalance*) ini digunakan untuk menguraikan kondisi daerah otonom, baik kabupaten / kota, maupun provinsi yang mengalami keuangan publik, karena mereka tidak cukup memiliki pendapatan untuk membiayai tanggung-jawab pengeluaran mereka, sedangkan pemerintah pusat sendiri memiliki pendapatan yang lebih untuk membiayai pengeluarannya (*Anonymous, 2001a: 4-5*). Mempertimbangan kondisi tersebut, maka pemerintah pusat dituntut mampu memberikan bantuan bagi daerah otonom dalam bentuk transfer (*Boadway, 2005: 1-2*).

Ketimpangan fiskal adalah sebuah konsep yang bermanfaat, tetapi sesungguhnya definisi secara konvensional sendiri tidak sepenuhnya memadai sebagai pedoman bagi kebijakan publik (*Dahlby, 2005: 12-13*). Ketimpangan fiskal terjadi karena adanya perbedaan kekuasaan dalam mengelola sumber-sumber penerimaan (*revenue*) antara pemerintah pusat dan daerah, sehingga salah satu upaya untuk mengurangi ketimpangan fiskal adalah merestrukturisasi sektor keuangan yang ada (*Lozano E, 2000: 1-4*), yaitu melalui perubahan *revenue* dan kebijakan pembelanjaan pada tingkat pemerintahan tersebut (*Tremblay, 2005 : 185-190*)

Besarnya kekuatan pembelanjaan tingkat daerah dapat menyebabkan terjadinya ketimpangan fiskal vertikal, namun, karena pemerintah pusat memiliki tanggung jawab

konstitusional, maka sebagai gantinya diwujudkan dalam bentuk transfer. Pengalaman pada beberapa negara federal, adanya ketimpangan fiskal ini telah memberi pemerintah federal dua keuntungan tertinggi, terutama akses sumber penerimaan dan kemampuan untuk memotong transfer kepada provinsi ketika federal kesulitan fiskal (*Fed Reserve Bank, 2005: 1-7*).

Selanjutnya, *Halifax (2005)*, menyarankan mengenai perlunya pertimbangan dalam keseimbangan pembelanjaan dan penerimaan. Seperti dilaporkan sesuai pengalaman di Kanada, terjadi pertumbuhan surplus pada tingkat federal, namun defisit untuk provinsi-teritorial (*Anonymous, 2001b: 1-4*). Implikasi defisit fiskal secara kontinyu ini akan berhubungan dengan pertumbuhan hutang dan kenaikan beban bunga. Pengalaman di Amerika Serikat, defisit fiskal dapat dilihat dari pertumbuhan pada tiga program, yaitu perawatan medis, obat-obatan, serta jaminan sosial (*Kumar Pant dan Sinha (2004: 16-19)*

Kebijakan sentralistik yang telah diterapkan pemerintah Indonesia selama ini terbukti telah menimbulkan ketergantungan yang tinggi daerah pada pusat. Ketergantungan ini bisa dilihat dari besarnya sumbangan dari pusat yang jauh melebihi penerimaan dari PAD. Akibat pola kebijakan anggaran yang tersentral pada pusat tersebut menyebabkan terjadinya ketimpangan fiskal vertikal yang tinggi⁴. Ketimpangan fiskal dapat pula dilihat dari besarnya transfer yang tidak memadai untuk mendukung tanggung jawab pembelanjaan (*Boadway, 2004: 1-15*), untuk itu terjadi tekanan kuat pada pembelanjaan, terutama dalam perawatan kesehatan (*Anonymous, 2002 : 1-14*). Pada otonomi lokal sangat erat kaitannya dengan peningkatan pembelanjaan pendidikan, selain itu pembelanjaan juga diarahkan untuk investasi-investasi yang lebih ramah (*Eichengreen, 2005: 1-8*). Pengalaman di Amerika Serikat menunjukkan adanya ledakan yang besar terhadap biaya perawatan kesehatan.

Kebijakan desentralisasi fiskal diharapkan memberikan sumbangan dalam penyediaan jasa publik secara efisien sesuai keinginan masyarakat lokal serta meningkatkan pendapatan dari sumber-sumber penerimaan di daerah, melalui merekonfigurasi penugasan pajak (*Vasishtha dan Singh, 2004: 1-10*). Desentralisasi

⁴ Shah, Anwar, 1994. *The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies*, Policy and Research Series No. 23, The World Bank, Washington DC.

dapat mengurangi ketergantungan pusat dan daerah dan memiliki keleluasaan mengelola anggaran yang dimilikinya secara maksimal.

4. Metode Penelitian

4.1. Formula pengukuran ketimpangan fiskal (*fiscal imbalance*)

Pengukuran ketimpangan fiskal dapat dilakukan dengan beberapa formula. Menurut Hamid (2005), besarnya koefisien ketimpangan fiskal vertikal (*vertical fiscal imbalance*) suatu daerah dapat dihitung dengan menggunakan beberapa formula seperti yang ditulis dari Syah dan Qureshi (1994) sebagai berikut :

$$KF = 1 - \left[\frac{TR_{sp} + TR_{gp} + REV_{sh} + B}{EXP} \right]$$

di mana :

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.

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).

Selanjutnya formula lain untuk menghitung besarnya nilai koefisien ketidakseimbangan fiskal vertikal (*vertical fiscal imbalance*) dirumuskan menurut Rezk (1998), yaitu :

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

$$VI = 1 - [(G1 + G2 + B) / E]$$

Di mana :

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

Salah satu tujuan transfer Dana Alokasi Umum (DAU) diperlukan untuk upaya pemerataan kemampuan keuangan antardaerah sekaligus mengurangi ketimpangan kemampuan keuangan antardaerah (*horizontal fiscal imbalance*). Secara implisit fungsi DAU adalah sebagai faktor pemerataan kapasitas fiskal daerah⁷. Sebagai upaya melihat dampak alokasi DAU terhadap pemerataan penerimaan antardaerah, selanjutnya dapat dilakukan perhitungan, yaitu salah satunya menggunakan *Indeks Williamson* serta *indeks koefisien variasi* nominal dan per kapita tanpa bobot⁸. *Indeks Williamson* dihitung dengan rumus sebagai berikut :

$$V_w = \frac{\sqrt{\sum_i^m (Y_i - \bar{Y})^2 \frac{f_i}{n}}}{\bar{Y}}$$

V_w : Indeks Williamson

f_i : populasi daerah ke i

n : populasi nasional

Y_i : penerimaan DAU per kapita daerah ke i

\bar{Y} : rata-rata penerimaan DAU per kapita

i : 1,2,3,...,m

Selanjutnya untuk menghitung besarnya *Koefisien Variasi* dilakukan menggunakan cara sebagai berikut:

$$CV_u = \frac{\sigma_y}{\mu_y}$$

dimana :

s_y adalah standar deviasi = nilai observasi - nilai rata-rata observasi

⁷ Undang-Undang No. 33/2004 Tentang Dana Perimbangan Keuangan Pusat-Daerah.

⁸ Departemen Keuangan Republik Indonesia, 2001 : 26, Buku Panduan DAU 2002, Jakarta.

m_y adalah rata-rata DAU per kapita semua daerah, yang dihitung dengan

$$\mu_y = \frac{1}{N} \sum_i Y_i$$

N adalah jumlah daerah. Dengan membandingkan *koefisien variasi* akan diperoleh kesimpulan bahwa Dana Alokasi Umum (DAU) membawa dampak yang positif apabila terjadi peningkatan pemerataan kemampuan keuangan daerah pada daerah kabupaten dan kota maupun propinsi. Jika nilai *koefisien variasi* semakin meningkat, berarti formula DAU belum memberikan tingkat pemerataan penerimaan daerah dengan baik.

4.2. Analisis komparasi nilai koefisien ketimpangan fiskal (*fiscal imbalance*)

Sejak diberlakukannya Undang-Undang No. 25/1999 telah ditetapkan besarnya dana perimbangan minimal 25 % dari penerimaan dalam negeri, sehingga dari dana perimbangan ini dapat digunakan sebagai sumber pembiayaan desentralisasi sesuai dengan tujuan nasional. Mengingat pentingnya dana transfer ini bagi pembangunan daerah, maka pengelolaan keuangan daerah khususnya APBD perlu upaya-upaya efisiensi dalam pengelolaannya sehingga setiap pengeluaran harus dapat dipertanggungjawabkan.

Menurut Hamid (2005) dan Bank Dunia (1994) telah melakukan penelitian untuk mengetahui besarnya ketimpangan fiskal di Indonesia. Besarnya ketimpangan fiskal vertikal (*vertical fiscal imbalance*) suatu daerah dapat dilihat berdasarkan besarnya nilai koefisien ketimpangan fiskal yang besarnya antara 0 sampai dengan 1. Semakin kecil nilai koefisien, maka 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. Selanjutnya dilaporkan bahwa tingkat ketimpangan fiskal vertikal (*vertical fiscal imbalance*) semakin tinggi untuk pemerintah kabupaten dan kota di Indonesia saat awal diberlakukannya Undang-Undang No. 22 tahun 1999. Menurunnya koefisien ketimpangan fiskal vertikal (KF) pada tahun 1999/2000 dibandingkan pada tahun 2001, berarti semakin besar disparitas kemampuan keuangan pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, atau menurun pula kemandirian daerah dalam membiayai

pengeluarannya⁹. Koefisien Ketimpangan fiskal vertikal kabupaten dan kota sebelum dan sesudah otonomi tersebut dapat dilihat pada Tabel 1. Kecenderungan semakin tingginya koefisien ketimpangan fiskal vertikal (*vertical fiscal imbalance*) sudah terjadi sejak sebelum otonomi daerah.

Tabel 4.1
Koefisien Ketimpangan fiskal untuk Kabupaten dan Kota sebelum Otda (1999/2000) dan sesudah otda (2001) di Indonesia.

Periode	KF*	V*	V1*
Sebelum Otonomi Daerah	0,089	0,219	0,215
Setelah otonomi Daerah	0,007	0,166	0,160

Sumber : *Hamid (2005 : 59)*.

Keterangan :

KF adalah koefisien ketimpangan fiskal vertikal dengan formula Shah

V dan V1 koefisien ketimpangan fiskal vertikal dengan formula Rezk

Angka perhitungan adalah rerata seluruh kabupaten/kota.

*) Uji secara statistik menunjukkan KF, V dan V1 sebelum dan sesudah otonomi berbeda secara signifikan dengan interval keyakinan perbedaan (*confidence interval of difference*) 95 %.

Selanjutnya dilaporkan bahwa besarnya ketimpangan fiskal vertikal untuk propinsi berdasarkan data tahun 1999/2000 menunjukkan koefisien ketimpangan fiskal vertikal meningkat dibandingkan tahun 2001. Semakin rendahnya ketergantungan fiskal vertikal pemerintahan propinsi terjadi karena adanya pelimpahan berbagai kewenangan kepada daerah kabupaten dan kota sehingga pengeluaran pemerintah propinsi menurun. Penurunan ini lebih besar dibandingkan dengan penurunan pendapatan yang diterimanya,

⁹ Shah, Anwar, 1994 : 1. The reform of intergovernmental fiscal relations in developing and emerging market economies, Policy and research series No. 23, The World Bank, Washington DC.

sehingga secara proporsional kemandirian propinsi menjadi lebih tinggi dibandingkan sebelum otonomi. Koefisien ketimpangan fiskal vertikal (*vertical fiscal imbalance*) dengan menggunakan formula yang ada (KF, V dan V1) semakin besar. Jika dilihat dari besarnya V, ditemukan tingkat kemandirian daerah sebelum otonomi hanya 40,00 % meningkat menjadi 58,00%, atau ketergantungannya pada pusat menurun dari 60,00 % menjadi hanya 42,00% setelah otonomi daerah. Untuk itu pada level propinsi telah terjadi peningkatan desentralisasi dalam penerimaan daerah. Namun demikian perlu adanya kebijakan dan tanggung jawab yang tinggi pada sisi pengeluaran anggaran. Besarnya ketimpangan fiskal untuk propinsi sebelum dan sesudah otonomi daerah dapat dilihat Tabel 2.

Tabel 4.2
Koefisien Ketimpangan Fiskal Propinsi Sebelum Otonomi Daerah 1999/2000) dan
Sesudah Otonomi Daerah (2001).

Periode	KF**	V**	V1**
Sebelum Otonomi Daerah	0,245	0,400	0,396
Sesudah otonomi Daerah	0,359	0,580	0,580

Sumber : Hamid (2005 : 61).

*) Uji secara statistik menunjukkan KF, V dan V1 sebelum dan sesudah otonomi berbeda secara signifikan dengan interval keyakinan perbedaan (*confidence interval of difference*) 95 %.

Nilai ketimpangan fiskal dalam pandangan beberapa negara menunjukkan sangat variasi. *World Bank (1994)* melaporkan bahwa, sistem keuangan negara di Indonesia paling terpusat dibandingkan dengan China, Korea, India, Brazil, Argentina dan Kolombia¹⁰. Rasio penerimaan Pemda dengan pengeluaran Pemda hanya 30%. Angka ini mencerminkan tingkat kemandirian daerah dalam keuangannya hanya 30%. Sedangkan

¹⁰ World Bank, 1994. Indonesia Sustaining Development, Report No. 11737, Washington, D.C

China mencapai 100%, dan negara-negara lain berkisar 48%-76%. Hal ini mencerminkan pula adanya ketimpangan fiskal vertikal (*vertical fiscal imbalance*) yang tinggi, yakni adanya ketidaksepadanan antara penerimaan dengan pengeluaran yang dibutuhkan oleh daerah.

5. Kesimpulan

Kebijakan desentralisasi fiskal adalah suatu transfer keuangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah yang diwujudkan dalam bentuk dana perimbangan, yang meliputi transfer Bagi Hasil, DAU dan DAK.

Konsep ketimpangan fiskal vertikal (*vertical fiscal imbalance*) menunjukkan perbedaan kapasitas / potensi fiskal dan kebutuhan fiskal antara pemerintah pusat dengan tingkat pemerintahan yang lebih rendah, sedangkan ketimpangan fiskal horisontal (*Horizontal fiscal imbalance*) menunjukkan perbedaan kapasitas / potensi fiskal dan kebutuhan fiskal antara daerah satu dengan daerah lainnya.

Ketimpangan fiskal vertikal (*vertical fiscal imbalance*) suatu daerah dapat dihitung dengan menggunakan formula dari *Syah dan Qureshi (1994)* dan *Rezk (1998)*. Sedangkan perhitungan untuk melihat dampak pemerataan penerimaan antardaerah, dapat dilakukan perhitungan salah satunya menggunakan *Indeks Williamson*.

Sejak pemberlakuan UU No. 22 Tahun 1999, besarnya nilai koefisien ketimpangan fiskal vertikal (*vertical fiscal imbalance*) terlihat semakin tinggi untuk pemerintah kabupaten dan kota di Indonesia. Sedangkan ketimpangan fiskal vertikal untuk propinsi menunjukkan besarnya koefisien ketimpangan fiskal vertikal semakin meningkat. Semakin rendahnya ketergantungan fiskal vertikal pemerintahan propinsi ini dapat terjadi karena adanya pelimpahan berbagai kewenangan kepada daerah kabupaten dan kota sehingga pengeluaran pemerintah propinsi menurun.

Kebijakan desentralisasi fiskal diharapkan dapat mengatasi terjadinya ketimpangan fiskal vertikal maupun horisontal antardaerah serta berdampak positif pertumbuhan pembangunan antara daerah yang kaya dan miskin. Adanya kesenjangan ekonomi antar daerah yang menyolok dapat menyebabkan terjadinya hubungan pemerintah daerah

terutama kabupaten dan kota dengan pemerintahan provinsi dan pusat menjadi tidak sehat. Adanya kebijakan desentralisasi fiskal diharapkan daerah otonom mampu membiayai penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan, sehingga setiap daerah otonom dituntut berperan aktif dalam pengelolaan sumber-sumber keuangan daerah yang dimiliki secara efektif dan efisien.

DAFTAR KEPUSTAKAAN

- Anonymous, 2001a: 3-7, *Addressing Fiscal Imbalance, Report of Provincial and Territorial Finance Ministers*, Prepared for discussion at the 2001 Annual Premiers' Conference, Victoria, British Columbia, August 1-3, 2001.
- _____, 200b1: 1-4. *Response to Conference Board of Canada Report on Vertical Fiscal Imbalance*.
- <http://www.conferenceboard.ca/press/documents/futurehealth.pdf>.
- _____, 2001c: 4-5, *Fiscal Imbalance : Problems and Issues*, Commission on Fiscal Imbalance, Discussion Paper For Public Consultation, Quebec. www.dessequilibrefiscal.qouv.qc.ca.
- _____, 2001d:3-4, *Fiscal Imbalance and Equalization*, A New Brunswick Perspective, ISBN 1-55236-716-9, Department of Intergovernmental Affairs, Department of Finance, New Brunswick.
- _____, 2002a : 1-14, *Fiscal Prospects for The Federal and Provincial/Territorial Governments, Economic Performance and Trends*, ISBN 2-550-39628-6, Legal Deposit, Bibliotheque Nationale du Quebec.
- _____, 2002b, *Canada's Fiscal Imbalance, Resolving this Issue is Key to Sustaining Health Care and Other Social programs*, A Perspective from Canada's Provincial and Territorial Ministers of Finance, April, 25, 2002.
- _____, 2004:25-26, *Correcting Fiscal Imbalance*, Finances Quebec, ISBN 2-550-42381-X, Legal Deposit, Bibliotheque Nationale du Quebec.
- _____, Robert McNab and Mary Beth Walker. 2001. The analysis of Fiscal Decentralization Policies: A Review of Statistics and Regression Techniques. Fiscal Policy Training Program. Fiscal Decentralization in Developing and Transition Economies. World Bank Institute and Georgia State University. Andrew Young School of Policy Studies. Atlanta. Georgia. USA.
- Bird, Richard and Tarasov, Andrey V, 2002:1-24, *Closing The Gap: Fiscal Imbalances and Intergovernmental Transfer in Developed Federations*, International Studies Program, Working Paper 02-02, March 2002, Andrew Young, School of Policy Studies, Georgia State University.
- Boadway, Robin, 2004 : 1-15, *Should The Canadian Federation be Rebalanced?* Working paper # 2004-1, April 2004, RBC Financial Group, Economic Policy Research Institute EPRI Working Paper Series, The University of Western Ontario London, Ontario, N6A 5C2 Canada.
- _____, 2005, Decentralized Antipoverty Program Delivery in Developing Countries, *Journal of Public Economics* Vol. 89, pp. 675- 704.

- Dahlby, Bev, 2005: 12-13, *Is There a Fiscal Imbalance? I'm Not Sure*, University of Alberta, <http://www.economist.com/research/Economics/alphabetic>.
- Federal Reserve Bank of Philadelphia, 2005: 1-7. *Fiscal Imbalance: Problems, Solutions, and Implications*, The Philadelphia Fed Policy Forum. Research Department. Federal Reserve Bank of Philadelphia 6th and Arch Streets.
- Grewal, Bhajan, 1995:33-34, *Vertical Fiscal Imbalance In Australia: A Problem For Tax Structure, Not For Revenue Sharing*, CSES Working Paper No. 2, March 1995. Centre for Strategic Economic Studies, Victoria University, Melbourne, ISSN : 1322-5128 ISBN : 1-86272- 433-4.
- Grigg, Peter and Quiggin, John, 2005, *Fiscal Imbalance Drag on Infrastructure Investment*. www.infrastructurefirst.com.au
- Hamid, Edi Suandi, 2003, *Ketimpangan Fiskal Vertikal dan Formula Alternatif Dana Alokasi Umum (DAU)*, Disertasi UGM (tidak dipublikasikan), Yogyakarta.
- _____, 2005. *Formula Alternatif Dana Alokasi Umum (DAU) Upaya Mengatasi Ketimpangan Fiskal Dalam Era Otonomi Daerah*. UII Press, Jogjakarta.
- Hilaire-St, France, 2005 : 1-13, *Fiscal Gaps and Imbalances : The New Fundamentals of Canadian Federalism*, Institute for Research on Public Policy, Montreal, The Institut of Intergovernmental Relations, Queen's University.
- Halifax, N.S, 2005, Presentation to the House of Commons Subcommittee on Fiscal Imbalance, Honourable Mitch Murphy Treasurer of the Province of Prince Edward Island, Friday, February, 2005.
- Jackson, Harriet, Wu, Lisa and Matier, Chris, 2001: 1-29, *Analysing Vertical Fiscal Imbalance in a Framework of Fiscal Sustainability*, Department of Finance Working paper 2001-23
- Kumar Pant, Devendra and Sinha, Sunil Kumar, 2004:16-19, *Fiscal Imbalance and the Indian Economy: Implications for Growth*, Presented at a workshop held at IIM Kolkatta in December 2004.
- Langoday, O, T, 2006, Pengaruh Desentralisasi dan pemerataan Fiskal Terhadap Kapasitas dan Kebutuhan Fiskal serta Pajak Daerah Di Provinsi Nusa Tenggara Timur, Disertasi Universitas Brawijaya (Tidak dipublikasikan).
- Lozano E, Ignacio, 2000: 1-4, *Colombia's Public Finance in The 1990s: A Decade of Reforms, Fiscal Imbalance, and Debt*, Department of Economics Research Banco de la Republica, Columbia. Paper presented at the POE

Structure Meeting on Fiscal Policy Issues, Osaka, Japan,
September 28 and 29, 2000.

Lau, Evan and Baharumsyah, Zubaidi Ahmad, 2002:1-24, *Regime Changes and The Sustainability of Fiscal Imbalance in East Asian Countries*, Department of Economics, Faculty of Economics & Management 400 UPM Serdang, Selangor Darul Ehsan, Malaysia.

Martinez-Vasquez, J., and Jameson Boex. 2001. Russia's Transition to a new Federalism, Report No. 22026. World Bank Institute. *Learning Resource Series*, Washington, DC.

Poschmann, Finn, 2005 : 1-3, *The Fiscal Background to a Fiscal Gap*, Working Paper, September 2005, C.D. Howe Institut, www.cdhowe.org.

Rezk, Ernesto, 1998., "Argentina: Fiscal Federalism and Decentralization" dalam Bird, Ricard M dan Francois Vaillancourt (eds) *Fiscal Decentralization in developing countries*, Cambridge University Press, Cambridge University Press, Cambridge.

Ruggeri, 1993 : *Vertical Fiscal Imbalance and Reallocation of Tax Fields of Canada*. Canadian Public Policy. XIX : 2, PP. 4-5.

Ruggeri and Howard, R, 2000. *On the Concept and Measurement of Vertical Fiscal Imbalance*. Paper presented at the 2000 conference Fiscal Federalism: Working Out the Future, Regina.

Shah, Anwar dan Zia Qureshi, 1994., "Intergovernmental Fiscal Relations in Indonesia", World Bank Discussion paper No. 239, The World Bank, Washington DC.

Tremblay, Francois Jean and Boadway, Robin, 2005: 185-190, *A Theory of Vertical Fiscal Imbalance*, University of Ottawa and University of Canada, Canada.

Undang - Undang Nomor 22 Tahun 1999, Tentang Pemerintahan Daerah, Sekretariat Negara Republik Indonesia, Jakarta (Direvisi menjadi UU No. 32/2004).

Undang - Undang Nomor 25 Tahun 1999, Tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah, Sekretariat Negara Republik Indonesia, Jakarta (Direvisi menjadi UU No. 33/2004).

Vasishta, Garima and Sing, Nirvikar, 2004:1-10, *Some Patterns in Center-State Fiscal Transfers in India: An Illustrative Analysis*, Department of Economics, University of California, Santa Cruz, Paper 579. <http://repositories.cdlib.org/ucscecon/579>

World Bank, 1994., “*Indonesia Sustaining Development*”. Report No. 11737, Washington DC.

Webb, Richard 2002: 1-2, *Public Finance and Vertical Fiscal Imbalance*, Research Note No. 13 2002-03, Economics, Commerce and Industrial Relations Group, Commonwealth of Australia, web.library@aph.gov.au

Wikipedia, 2005:1-3, *Vertical Fiscal Imbalance in Canada*, The Free Encyclopedia.

Zuker, Richard, 2002:1-4, *Vertical Fiscal Imbalance is the Product of Vertical Political Imbalance*, the Financial and Fiscal Commission in the South African constitution.