

## KINERJA KEBIJAKAN FISKAL DAERAH DI INDONESIA PASCA KRISIS

Asnita Frida Sebayang

Fakultas Ekonomi Universitas Islam Bandung

### Abstract

*In 1999-2002, most of regions have a specific pattern in efficiency. This depends on characteristics of the regions. The greatest different among of regions is fiscal capacity. Using Data Envelopment Analysis, performance of fiscal policy can be measured. Some variables that used are General Transfer (DAU), Routine Expenditure, Expenditure for Transportation, Local Tax, and Local User Charge.*

*This study found, there are two regions that achieve best performance. They are DKI Jakarta and East Java. These regions are not only efficient but also consistent. Most of efficient region will be a benchmark to the others. On the other hand, each region that is inefficient has different source of inefficiency. Some of them are inefficient in DAU, expenditure, local tax and user charge.*

*The pattern of fiscal capacity and fiscal policy performance indicate that there is a regional development gap in Indonesia. Bali and Java have better performance relative to the others. Because of specific characteristic of region, it is important to make a specific approach for each region.*

**Keywords:** Fiscal Capacity, Fiscal Policy Performance, DEA.

### PENDAHULUAN

Otonomi daerah mendorong daerah mengoptimalkan kapasitas fiskalnya. Tujuan utamanya adalah pembiayaan pembangunan daerah. Seringkali upaya optimalisasi penerimaan ini tidak diimbangi dengan pertimbangan-pertimbangan lebih lanjut. Misalnya, pengaruh penambahan suatu jenis pajak dan retribusi baru terhadap sektor riil. Artinya, diperlukan sensitivitas yang tinggi dari pemerintah daerah dalam semua upaya mendorong Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Saad (2001) dan Lewis (2001) telah mengamati perilaku pemerintah daerah dalam mengoptimalkan PAD. Ada indikasi bahwa setelah diberlakukannya Undang-undang No. 22 dan No.25 Tahun 1999, daerah semakin intensif melakukan pungutan baru. Ini juga sejalan dengan temuan Komisi Pemantau Pelaksanaan Otonomi

Daerah (KPPOD) yang melakukan rekapitulasi jumlah Peraturan Daerah (Perda) setelah penerapan otonomi daerah. KPPOD menemukan penambahan yang signifikan pada jumlah Perda yang terkait dengan berbagai pajak dan pungutan.

Hingga saat ini, pajak dan retribusi masih menjadi andalan pemerintah untuk meningkatkan PAD. Di banyak daerah, kontribusi pajak dan retribusi daerah bisa mencapai lebih dari 50 persen dari PAD. Tidak mengherankan mengapa kemudian pemerintah daerah sangat tertarik pada dua komponen tersebut. Ketertarikan tersebut kemudian diwujudkan dalam bentuk intensifikasi dan ekstensifikasi pungutan.

Upaya peningkatan PAD hingga saat ini masih jauh dari optimal dan proporsinya masih terlalu kecil jika dibandingkan dengan struktur pengeluaran. Dana Alokasi Umum

masih menjadi andalan utama pembiayaan pembangunan. Di awal pelaksanaan otonomi daerah, belum ada perbedaan yang mendasar dengan pra-otonomi. Kedua periode ini terlihat masih sangat bergantung pada transfer pemerintah pusat. Temuan Indonesia Forum dan Usaid (2000) untuk wilayah Jawa Tengah juga menunjukkan bahwa pada awal pelaksanaan otda, struktur penerimaan pemerintah masih akan didominasi oleh transfer pemerintah pusat. Pada perkembangannya akan sangat dibutuhkan pemantauan kinerja keuangan daerah.

Salah satu teknik pengukuran kinerja yang banyak digunakan adalah *Data Envelopment Analysis (DEA)*. Pada awalnya, DEA banyak digunakan pada manajemen dan selanjutnya dikembangkan pula pada manajemen sektor publik (rumah sakit, pusat layanan kesehatan, pasar, pemerintah daerah, lembaga pemerintah, sekolah, dan lainnya). Pengembangannya didasarkan pada programasi linear didasarkan pada pengukuran kinerja relatif antar unit kegiatan ekonomi. (UKE). Kelebihannya antara lain; *pertama*, dapat mengakomodasi banyak (*multiple input* dan *output*). Hal ini tidak dapat dijawab oleh teknik pengukuran kinerja lainnya seperti rasio dan ekonometrika. *Kedua*, pengukuran efisiensi bersifat relatif sehingga dapat membandingkan kinerja suatu UKE dengan UKE lainnya. *Ketiga*, tidak membutuhkan variabel harga yang sulit ditemukan pada sektor publik. Meskipun demikian, teknik ini juga memiliki beberapa kelemahan yakni sensitif dengan adanya nilai ekstrim sehingga perlu kehati-hatian ekstra ketika memilih variabel dan UKE. Karenanya, peneliti harus memiliki informasi yang baik terhadap perilaku variabel dan UKE.

Pengukuran kinerja kebijakan fiskal daerah pada studi ini menggunakan lima

variabel (DAU, Belanja Rutin, Pengeluaran untuk Transportasi, Pajak, dan Retribusi). Wilayah yang diamati mencakup 26 propinsi pada empat periode (1999-2002). Analisis ini melibatkan banyak wilayah yang mempunyai kapasitas yang berbeda, khususnya perbedaan kapasitas fiskal. Untuk itu, dilakukan penghitungan nilai riil dengan membagi setiap variabel dengan inflasi (*deflator*). Variabel-variabel dalam nilai riil ini dianggap akan lebih mewakili perilaku daerah sebenarnya.

### **KEBIJAKAN DAN KAPASITAS FISKAL**

Kebijakan disuatu daerah bisa mempunyai konsekuensi jangka pendek dan jangka panjang. Suatu kebijakan publik mestinya lebih banyak diarahkan pada upaya pencapaian utilitas tertinggi dari masyarakat. Pada pelaksanaannya banyak sekali yang menjadi hambatan antara lain anggaran yang terbatas. Penerimaan suatu daerah malah seringkali tidak dapat menutup pos pengeluaran sekalipun belanja rutin. Kesulitan ini bertambah manakala pemerintah daerah dihadapan dengan perubahan kebijakan. Tidak dapat dipungkiri kemudian kekuatan kompromi politik kemudian menentukan arah kebijakan. Salah satu imbas yang dirasakan daerah adalah adanya perubahan perundang-undangan. Secara teoritis adanya perubahan itu bisa dibuat skim pelaksanaan dengan baik. Namun, pada praktek di dunia nyata hal ini tidak mudah dilakukan. Banyak hal yang menjadi pertimbangan yakni antara lain; *pertama*, penyamaan persepsi antara pemerintah daerah terhadap peraturan baru. *Kedua*, jangka waktu penyesuaian karena ritme kerja yang telah terpol. *Ketiga*, kesiapan aparat termasuk kesiapan secara mental (psikis). *Keempat*, pendanaan sosialisasi dan komunikasi. Ini sangat diperlukan apalagi jika menyangkut dengan pungutan.

**Tabel 1. Kapasitas Fiskal\* Daerah di Indonesia, 1999-2002**

No.	Propinsi	Tahun					Varians
		1999	2000	2001	2002	Rata-rata	
1	N. Aceh Darussalam	33,99	36,71	18,17	18,98	26,96	1,67
2	Sumatera Utara	92,76	116,17	67,34	71,48	86,94	95,12
3	Sumatera Barat	56,28	75,80	54,43	59,42	61,48	503,90
4	Riau	60,14	60,45	75,15	61,29	64,25	95,32
5	Jambi	54,58	69,05	50,21	38,69	53,13	52,96
6	Sumatera Selatan	60,52	51,93	53,51	47,07	53,26	157,53
7	Bengkulu	32,96	33,26	22,36	17,73	26,58	30,97
8	Lampung	56,11	67,28	63,17	46,81	58,34	60,49
9	DKI Jakarta	68,84	111,15	78,17	88,73	86,72	80,38
10	Jawa Barat	70,58	91,82	78,81	80,64	80,46	331,28
11	Jawa Tengah	59,33	87,34	73,90	69,24	72,45	76,48
12	DI Jogjakarta	55,65	78,19	51,74	47,17	58,19	135,42
13	Jawa Timur	129,80	203,13	188,67	107,88	157,37	189,79
14	Kalimantan Barat	56,20	55,21	44,71	43,14	49,81	2094,51
15	Kalimantan Tengah	21,06	28,01	21,73	23,62	23,60	46,83
16	Kalimantan Selatan	38,76	49,06	46,33	47,31	45,37	9,79
17	Kalimantan Timur	23,20	35,12	24,71	30,33	28,34	20,67
18	Sulawesi Utara	30,73	51,49	33,12	29,23	36,14	29,84
19	Sulawesi Tengah	51,08	44,64	32,35	25,79	38,47	107,21
20	Sulawesi Selatan	56,70	79,97	61,44	57,12	63,81	131,78
21	Sulawesi Tenggara	27,45	26,27	22,17	25,93	25,45	120,70
22	Bali	156,85	181,10	107,33	86,43	132,93	5,22
23	Nusa Tenggara Barat	59,94	43,42	30,46	37,16	42,74	1903,45
24	Nusa Tenggara Timur	33,00	32,59	27,40	18,90	27,97	159,34
25	Maluku	28,29	30,74	9,67	8,02	19,18	43,10
26	Papua	12,23	9,78	11,52	7,47	10,25	143,88

Sumber: Statistik Keuangan Daerah Propinsi, 1999-2002, diolah

\* : kapasitas fiskal diukur dengan rasio PAD terhadap Belanja Rutin di masing-masing propinsi.

Tabel 1 menunjukkan kapasitas fiskal daerah yang beragam di 26 propinsi di Indonesia. Hanya ada 2 daerah yang relatif konsisten memiliki kapasitas fiskal lebih besar dari 100 yakni Jawa Timur dan Bali. Selama

periode 1999-2002 rata-rata pencapaian kapasitas fiskal kedua daerah ini masing-masing 157,37 dan 132,93 persen. Artinya kedua daerah ini memiliki sumber "surplus" untuk mendanai belanja rutin. Dengan kata

lain, Jawa Timur dan Bali sudah mampu membiayai belanja rutin dari PAD.

Tabel 1 juga mengindikasikan adanya kesenjangan kapasitas fiskal yang cukup parah antar daerah. Di Sumatera misalnya, hanya Sumatera Utara yang memiliki kapasitas fiskal lebih dari 80 persen. Di lain pihak, kapasitas fiskal di Jawa relatif lebih merata (kecuali Jogjakarta). Bandingkan dengan pencapaian kapasitas fiskal di Kalimantan, Sulawesi, Maluku, dan Papua. Bahkan di daerah yang terkenal memiliki sumber daya alam melimpah seperti Riau dan Kalimantan Timur, pencapaian kapasitas fiskal tergolong rendah. Kondisi ini mengindikasikan bahwa daerah-daerah di Indonesia banyak bergantung pada “faktor pemberian alam”. Selain itu, eksplorasi sumber daya alam di daerah justru banyak menyumbang pada penerimaan pungutan pusat sehingga tidak memberi implikasi langsung pada PAD.

**TEKNIK PENGUKURAN KINERJA: DATA ENVELOPMENT ANALYSIS (DEA)**

*Data Envelopment Analysis (DEA)*

merupakan teknik programasi linear yang membandingkan berbagai input dan output dari masing-masing unit kegiatan ekonomi (UKE) dan memilih unit-unit yang relatif efisien terhadap unit-unit lainnya. Jadi, masing-masing unit kemudian menjadi referensi bagi kinerja unit-unit lainnya. Selanjutnya dilakukan pembobotan dengan DEA.

Metode ini dikenalkan oleh Charnes, Cooper dan Rhodes (1978) untuk mengatasi kesulitan pengukuran efisiensi relatif dengan keberadaan multiple input dan output. Selanjutnya input dan output ditransformasi dalam bentuk tunggal. Kinerja dalam hal ini diartikan sebagai efisiensi relatif. Sebuah UKE dikategorikan mencapai efisiensi dalam model ini diartikan sebagai UKE yang mampu mengoptimalkan tiga sumber daya (DAU, Belanja Rutin, dan Pengeluaran

Transportasi) untuk mencapai pajak dan retribusi daerah yang optimal.

Kriteria efisiensi pada suatu UKE terkait dengan tujuannya. UKE yang berorientasi pada laba akan berbeda tujuannya dengan UKE yang berorientasi pada maksimasi utilitas (sektor publik). Pengukuran kinerja kebijakan fiskal juga memiliki ciri yang spesifik. Pada sektor publik mengatasi sumber inefisiensi tidak bisa sefleksibel sektor swasta. Banyak variabel sudah bersifat “given”. Misalnya, anggaran daerah biasanya sudah tertentu dan sulit diintervensi. Informasi inefisiensi dapat digunakan pada pola anggaran berikutnya dengan berbagai pertimbangan.

Pengukuran biasa terhadap efisiensi relatif dapat dinyatakan sebagai berikut:

$$\text{Efisiensi Kebijakan Fiskal} = \frac{\text{Jumlah Output yang Dibobot}}{\text{Jumlah Input yang Dibobot}}$$

yang dapat ditulis dengan notasi berikut:

$$\text{Efisiensi Kebijakan Fiskal di Daerah } j = \frac{u_1 y_{1j} + u_2 y_{2j} + \dots + u_n y_{nj}}{v_1 x_{1j} + v_2 x_{2j} + \dots + v_n x_{nj}}$$

dimana:

- $u_1$  = bobot untuk output 1
- $y_{1j}$  = jumlah output 1 dari unit j
- $v_1$  = bobot untuk input 1
- $x_{1j}$  = jumlah input 1 untuk unit j

Bobot unit kegiatan ekonomi (UKE) yang didefinisikan mencapai efisiensi teknis adalah 1 (satu), sementara UKE yang tidak terletak pada frontier efisien ditandai dengan pencapaian bobot kurang dari 1 (satu) namun lebih besar dari 0 (nol). Semakin rendah angka yang dicapai, maka semakin tinggi tingkat inefisiensi. Solusi optimasi untuk memperoleh efisiensi relatif ditunjukkan oleh model aljabar sebagai berikut:

Maksimasi efisiensi Daerah j0,  
Dengan kendala seluruh unit adalah  $\leq 1$

$$\text{Maksimumkan } h_0 = \frac{\sum u_r Y_{rj_0}}{\sum v_i X_{ij_0}}$$

$$\text{Kendala: } \frac{\sum u_r Y_{rj}}{\sum v_i X_{rj}} \leq 0 \text{ untuk unit } j$$

$$\sum v_i X_{ij} = 1$$

$$u_r, v_i \leq 1$$

Model DEA diatas harus diubah dalam bentuk linear sehingga metode *linear programming* dapat diterapkan. Bentuk programasinya adalah berikut:

$$\text{Maksimumkan } h_0 = \frac{\sum u_r Y_{rj_0}}{r}$$

$$\text{Kendala: } \sum_r u_r Y_{rj} - \sum_i v_i X_{ij} \leq 0 \quad j=1,2,\dots,n$$

$$\sum_i v_i X_{ij} = 1$$

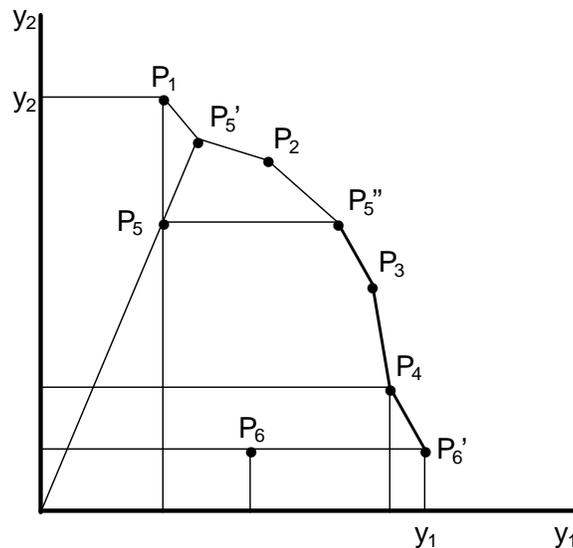
$Y_r$  (r=1,2,...) adalah berbagai output yang dihasilkan,  $X$  (i=1,2,...) adalah berbagai

input yang digunakan,  $U_r$  dan  $V_i$  adalah bobot yang diperoleh dari proses maksimasi.

Bobot efisiensi yang diperoleh oleh wilayah yang efisien akan dijadikan referensi oleh wilayah lain yang inefisien dengan memanfaatkan *shadow price*. Secara grafis dapat dilihat pada gambar 1.

Gambar 1 menunjukkan beberapa daerah yakni P1, P2,..., P6 dengan masing-masing daerah menggunakan sejumlah sumber daya sebagai input. Daerah yang menunjukkan penggunaan jumlah input yang lebih besar dan menghasilkan jumlah output yang berbeda ditunjukkan oleh  $y_1$  dan  $y_2$ . Untuk sejumlah input tertentu, daerah yang menghasilkan output lebih besar dikatakan efisien. Penerapan model DEA untuk unit set di atas mengidentifikasi daerah P1, P2, P3, dan P4 efisien dan membentuk suatu *envelope*. Sementara daerah P5 dan P6 yang terletak didalam *envelope* dikatakan inefisien. Kemudian *data envelope* dihubungkan dengan garis P1y2' dan P4y1.

**Gambar 1.**  
**Kinerja Kebijakan Fiskal dengan Pendekatan Grafis**



Untuk unit P5 *peer group* memuat P1 dan P2 sehingga set target P5 adalah P5'. Target-target ini dicapai dengan kenaikan rata-rata input dan output unit P5. Terdapat pula target lain yang mungkin untuk P5.

Target ini berfungsi sebagai kontrol jika pada tingkat output y2 tidak dapat dinaikkan untuk P5 kemudian target P5" disusun. Ini akan menyebabkan kenaikan output y1. P6' dibentuk dari set target P6. P6' didominasi oleh P4 yang memproduksi jumlah output y1 namun output y2 lebih banyak. Pada kasus tersebut, kenaikan rata-rata perlu diterapkan oleh suatu kenaikan output y2, sehingga ditemukan target efisien. Set target P5 dapat dicapai dari bobot rata-rata dari peers unit P1 dan P2. Kemudian P5 dapat disebut sebagai unit komposit yang membuat rata-rata tertimbang dari *peers* unit dan susunan unit komposit ini mengacu pada suatu target unit inefisien.

#### KINERJA KEBIJAKAN FISKAL DAERAH

Kebijakan fiskal disini diartikan sebagai kegiatan pemerintah dalam pengelolaan keuangan daerahnya. Terdapat dua komponen yang diamati yakni struktur penerimaan dan struktur belanja. Variabel terpilih didasarkan pada besarnya peranan terhadap kapasitas fiskal daerah dan kedekatan hubungan antar variabel. Artinya, variabel input dianggap sangat erat kaitannya dengan pencapaian variabel output.

Variabel yang dikategorikan sebagai variabel input adalah:

1. Dana Alokasi Umum (DAU) yang sering disebut dengan *General Purpose Grant*. Variabel ini digunakan sebagai indikator penerimaan di daerah yang mempunyai kontribusi penting dalam pembangunan.
2. Belanja Rutin: sebagai alokasi anggaran terbesar di daerah yang juga digunakan sebagai proksi terhadap penggunaan sumber daya manusia di daerah.
3. Pengeluaran Transportasi: sebagai proksi terhadap perhatian pemerintah terhadap keberadaan infrastruktur. Pengeluaran untuk sektor ini dapat dikategorikan sebagai belanja pembangunan terbesar di daerah.

Selanjutnya, disusun pula dua variabel output yakni pajak dan retribusi daerah. Variabel ini dijadikan variabel output mengingat pentingnya peranan kedua penerimaan ini pada perekonomian dan kapasitas fiskal daerah.

Pengukuran efisiensi didasarkan pada pengembangan programasi linear pada empat titik pengamatan (1999-2002). Pemilihan periode ini didasarkan pada pengamatan perilaku efisiensi kebijakan fiskal periode krisis.

Persamaan programasi linear dalam model ini diuraikan berikut:

Maksimumkan  $Z_{NAD99} = 10.900,38 \text{ PAJAK} + 622,98 \text{ RETRIBUSI}$

Kendala:

- |      |  |
|------|--|
| (1)  | NAD99: 10.900,38 PAJAK + 622,98 RETRIBUSI - 80.450,60 DAU - 35.608,88 BRUTIN - 16.449,86TRANSP ≤ 0     |
| (2)  | SUMUT'99: 60.897,53 PAJAK + 2.636,46 RETRIBUSI - 91.455,95 DAU - 74.779,45 BRUTIN - 14.546,55 TR ≤ 0   |
| (3)  | SUMBAR'99: 18.160,82 PAJAK + 897,51 RETRIBUSI - 58.167,44 DAU - 39.663,12 BRUTIN - 6.974,5 TRANSP ≤ 0  |
| ..   | ..   |
| (26) | PAPUA'99: 9.772,87 PAJAK + 822,98 RETRIBUSI - 179.352,18 DAU - 118.062,58 BRUTIN - 4.589,12 TRANSP ≤ 0 |
| (27) | 80.450,60 DAU + 35.608,88 BRUTIN + 16.449,86TRANSP = 100   |

**Tabel 2. Kinerja Keuangan Daerah Propinsi di Indonesia, 1999-2002  
(dalam persen)**

No.	Propinsi	Tahun				Rata-rata
		1999	2000	2001	2002	
1.	N. Aceh Darussalam	27,59	19,19	19,34	20,50	21,66
2.	Sumatera Utara	73,40	63,28	49,97	100	71,66
3.	Sumatera Barat	41,27	37,07	33,87	100	53,05
4.	Riau	42,64	31,41	38,20	51,06	40,83
5.	Jambi	49,67	34,58	43,10	76,37	50,93
6.	Sumatera Selatan	48,72	27,32	33,23	36,67	36,49
7.	Bengkulu	89,22	39,57	85,75	67,31	70,46
8.	Lampung	85,80	48,19	100	59,66	73,41
9.	DKI Jakarta	100	100	100	100	100
10.	Jawa Barat	76,11	57,15	68,48	86,15	71,97
11.	Jawa Tengah	93,13	66,62	100	100	89,94
12.	DI Jogjakarta	54,27	67,47	100	60,11	70,46
13.	Jawa Timur	100	100	100	100	100
14.	Kalimantan Barat	58,56	28,25	38,79	53,18	44,70
15.	Kalimantan Tengah	17,98	13,38	21,88	25,51	19,69
16.	Kalimantan Selatan	54,42	20,70	46,17	46,21	41,88
17.	Kalimantan Timur	63,85	40,52	62,16	53,70	55,06
18.	Sulawesi Utara	21,36	26,70	49,17	35,08	33,08
19.	Sulawesi Tengah	38,86	21,88	45,46	51,31	39,38
20.	Sulawesi Selatan	48,72	38,27	53,41	81,15	55,39
21.	Sulawesi Tenggara	12,80	10,57	23,64	28,13	18,79
22.	Bali	100	78,15	61,34	78,60	79,52
23.	Nusa Tenggara Barat	73,26	41,43	57,33	100	68,01
24.	Nusa Tenggara Timur	100	60,25	92,86	95,32	87,11
25.	Maluku	56,27	6,34	9,14	6,26	19,50
26.	Papua	15,78	6,47	20,46	7,30	12,50

Sumber: Statistik Keuangan Daerah, diolah.

Hasil perhitungan dengan teknik *Data Envelopment Analysis* dapat dilihat dari Tabel 2. Tabel 2 menunjukkan bahwa terdapat dua wilayah yang mencapai efisiensi terbaik yakni DKI Jakarta dan Jawa Timur. Kedua wilayah ini dikategorikan sebagai wilayah yang mampu memanfaatkan sumber daya keuangan daerah dengan optimal. Hasilnya, pada empat periode efisiensi kebijakan fiskalnya mencapai 100 persen dibanding dengan wilayah-wilayah lain di Indonesia. Dengan catatan, tolak ukur keberhasilannya adalah kemampuan mengoptimalkan penerimaan pajak dan retribusi. DKI Jakarta dan

Jawa Timur juga menjadi wilayah yang konsisten mencapai efisiensi terbaik.

Ada juga wilayah yang mencapai efisiensi yang baik, namun tidak konsisten seperti wilayah; Sumatera Utara, Sumatera Barat, dan Nusa Tenggara Barat. Di wilayah ini, bobot efisiensi relatif berfluktuasi. Sebanyak 23 wilayah (88,46 persen) mempunyai bobot di bawah 80 persen dan 42,31 persen diantaranya hanya mencapai efisiensi di bawah 50 persen. Wilayah-wilayah yang memiliki konflik internal juga cenderung memiliki efisiensi yang rendah. Daerah itu adalah; Papua, Maluku, Kalimantan Tengah,

dan Nangro Aceh Darussalam (NAD). Keempat wilayah ini teridentifikasi sebagai wilayah yang mencapai efisiensi terendah pada periode pengamatan.

Kondisi ini cukup memprihatinkan mengingat pajak dan retribusi merupakan sumber penting terhadap penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Kesenjangan pencapaian efisiensi kebijakan fiskal ini juga merupakan gambaran kesenjangan kemam-

puan pengelolaan keuangan daerah dan kesenjangan sumber daya antar wilayah. Ini dapat dilihat dari identifikasi sumber inefisiensi di masing-masing wilayah yang cukup beragam. Ada wilayah yang inefisien pada variabel input, namun banyak pula yang inefisien pada variabel output. Hasil identifikasi sumber inefisiensi dapat dilihat pada Tabel 3.

**Tabel 3. Sumber Inefisiensi Dominan\* pada Kebijakan Fiskal Daerah Propinsi di Indonesia, 1999-2002**

NO.	Propinsi	Sumber Inefisiensi			
		1999	2000	2001	2002
1	NAD	DAU,BRUTIN, TRANSP	DAU, BRUTIN,TRANSP, RETRIBUSI	DAU,BRUTIN, TRANSP	DAU,BRUTIN, TRANSP
2	Sumatera Utara	TRANSP	TRANSP,RETRIB	-	-
3	Sumatera Barat	DAU	DAU,TRANSP, RETRIB	DAU	-
4	Riau	DAU,TRANSP, RETRIB	DAU,BRUTIN, TRANSP,RETRIB	TRANSP,RETRIB	TRANSP,RETRIB
5	Jambi	DAU,TRANSP	DAU,BRUTIN	DAU	-
6	Sumatera Selatan	DAU,TRANSP, RETRIB	TRANSP,RETRIB	DAU,BRUTIN, TRANSP,RETRIB	TRANSP,RETRIB
7	Bengkulu	PAJAK	DAU,TRANSP, PAJAK	DAU,PAJAK	-
8	Lampung	-	DAU,TRANSP	-	DAU,TRANSP
9	DKI Jakarta	-	-	-	-
10	Jawa Barat	RETRIB	RETRIB	RETRIB	RETRIB
11	Jawa Tengah	PAJAK	-	-	-
12	DI Jogjakarta	DAU	DAU,RETRIB	-	DAU
13	Jawa Timur	-	-	-	-
14	Kalimantan Barat	-	DAU,TRANSP, RETRIB	DAU	DAU,TRANSP
15	Kalimantan Tengah	DAU,BRUTIN, TRANSP	DAU,BRUTIN, TRANSP,RETRIB	DAU,BRUTIN, TRANSP	DAU,BRUTIN, TRANSP
16	Kalimantan Selatan	PAJAK	DAU,BRUTIN, TRANSP	TRANSP	DAU,TRANSP
17	Kalimantan Timur	PAJAK	DAU,TRANSP, PAJAK	TRANSP,PAJAK	TRANSP,PAJAK

NO.	Propinsi	Sumber Inefisiensi			
		1999	2000	2001	2002
18	Sulawesi Utara	DAU,BRUTIN, TRANSP,RETRIB	DAU,BRUTIN, TRANSP,RETRIB	-	DAU
19	Sulawesi Tengah	DAU,TRANSP	DAU,BRUTIN, TRANSP	-	DAU
20	Sulawesi Selatan	-	DAU,TRANSP	-	DAU
21	Sulawesi Tenggara	DAU,BRUTIN, TRANSP	DAU,BRUTIN, TRANSP	DAU,BRUTIN, TRANSP	DAU,BRUTIN, TRANSP
22	Bali	-	RETRIB	RETRIB	RETRIB
23	Nusa Tenggara Barat	-	DAU,TRANSP, PAJAK	-	-
24	Nusa Tenggara Timur	-	DAU,TRANSP, PAJAK	PAJAK	-
25	Maluku	TRANSP	DAU,BRUTIN, TRANSP,PAJAK	DAU,BRUTIN, TRANSP,PAJAK	DAU,BRUTIN, TRANSP
26	Papua		DAU,BRUTIN, TRANSP,PAJAK	DAU,BRUTIN, TRANSP	DAU,BRUTIN, TRANSP

Sumber: Statistik Keuangan Daerah, diolah

Catatan:

\* : diasumsikan bahwa inefisiensi dominan sebagai pemanfaatan sumber daya kurang dari 50 persen.

DAU : Dana Alokasi Umum

BRUTIN : Belanja Rutin

TRANSP : Pengeluaran untuk Transportasi

PAJAK : Penerimaan Pajak Daerah

RETRIB : Penerimaan Retribusi Daerah

Tabel 3 menunjukkan masing-masing daerah kadangkala membentuk pola efisiensi tersendiri. Ada kecenderungan munculnya pola yang sama selama empat periode yang diamati. Lebih khusus dapat dilihat bahwa di beberapa daerah konflik, pencapaian efisiensi kebijakan fiskal rendah. Pada umumnya, wilayah-wilayah yang terdapat konflik (NAD, Kalimantan Tengah, Maluku, dan Papua) inefisien dalam alokasi sumber daya. Semua variabel input di wilayah ini hanya mampu diberdayakan kurang dari 50 persen dari potensinya. Ada juga daerah yang konsisten inefisien pada satu variabel. Misalnya, D.I. Jogjakarta inefisien pada pemanfaatan dana DAU

(kecuali tahun 2001). Jawa Barat dan Bali (kecuali 1999) konsisten inefisien pada pencapaian penerimaan retribusi. Meskipun demikian sumber inefisiensi antar daerah cukup bervariasi. Kondisi yang bervariasi antar daerah ini dapat dipetakan dalam gambar 2.

Gambar 2 disusun berdasarkan keterkaitan antara kinerja kebijakan fiskal dengan kapasitas fiskal di wilayah propinsi. Secara umum, korelasi kinerja kebijakan dan kapasitas fiskal sebesar 69,14 persen. Artinya, kapasitas fiskal mampu menjelaskan kinerja sebesar 69,14 persen. Gambar 2 juga secara tidak langsung menunjukkan adanya kesenjangan fiskal antar daerah. Wilayah Jawa

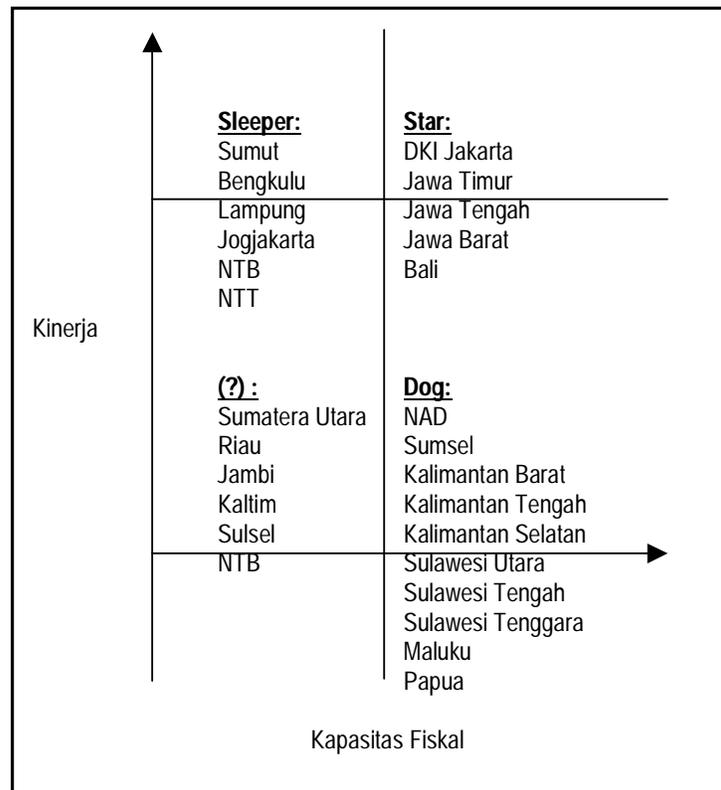
dan Bali secara mencolok mengungguli wilayah lain Indonesia khususnya kawasan timur Indonesia.

Di beberapa wilayah yang dikenal sebagai wilayah yang kaya akan sumber daya alam seperti Kalimantan Timur, Riau, dan NAD menunjukkan kapasitas fiskal dan kinerja kebijakan yang relatif rendah. Ini terjadi karena hasil kekayaan daerah tersebut sebagian besar dikelola pusat sehingga tidak

terlihat mempengaruhi kemampuan fiskal daerah.

Untuk itu diperlukan studi lebih lanjut yang akan menjawab “apakah daerah menikmati hasil kekayaan daerahnya?”. Pada periode pasca krisis menunjukkan wilayah pada posisi star adalah wilayah-wilayah yang sektor basisnya adalah industri dan/atau jasa.

**Gambar 2.**  
**Kinerja Keuangan Daerah**



## KESIMPULAN

Dari uraian di atas dapat ditarik beberapa kesimpulan berikut.

1. Kapasitas fiskal daerah di Indonesia sangat bervariasi bahkan cenderung menunjukkan adanya kesenjangan kapasitas fiskal antar daerah. Pada periode 1999-2002, wilayah yang mampu membiayai belanja rutin bersumber dari PAD hanya Jawa Timur dan Bali. Kondisi ini cukup mengkhawatirkan sehingga diperlukan upaya lebih lanjut agar daerah mampu “membiayai” pengeluarannya.
2. Dari perhitungan kinerja kebijakan fiskal menunjukkan adanya variasi bobot kinerja yang tinggi. Terdapat dua wilayah yang konsisten mencapai efisiensi tertinggi pada pungutan yakni DKI Jakarta dan Jawa Timur. Kedua daerah ini kemudian bisa menjadi referensi bagi daerah lain untuk peningkatan kinerja kebijakan fiskalnya. Kedua wilayah ini mampu mencapai efisiensi 100 persen selama empat periode.
3. Pada wilayah yang belum efisien memiliki sumber inefisiensi yang relatif beragam. Konsekuensinya, kebijakan untuk masing-masing daerah harus spesifik dengan tetap membandingkan terhadap perkembangan wilayah lain.
4. Dengan mengaitkan kapasitas fiskal dan kinerja kebijakan terdapat empat kategori daerah. *Pertama*, memiliki kapasitas fiskal dan kinerja kebijakan yang tinggi. *Kedua*, kinerja yang baik namun kapasitas fiskal yang rendah. *Ketiga*, kinerja dan kapasitas fiskal sedang. *Keempat*, kinerja dan kapasitas fiskal sama-sama rendah.

## DAFTAR PUSTAKA

- Ahmad, Ehtisham, Bert Hofman, (2000). “*Decentralization-Opportunities and Risks*”, IMF and World Bank Resident Mission.
- Bambang Brodjonegoro, “*Otonomi Daerah dan Kondisi Fiskal Indonesia*”, www.KPPOD.go.id.
- Bird, Richard M., Francois Vaillancourt, (2000). *Desentralisasi Fiskal di Negara-negara Berkembang*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Cetakan Pertama.
- Bohm, Hjalmar and Michael Funke, (2002). “*Optimal Investment Strategies under Demand and Tax Policy Uncertainty*”, CESifo Working Paper No.311 July.
- Charnes, A., W.W. Cooper, and E. Rhodes, (1978). “*Measuring the Efficiency of Decision Making Units*.” *European Journal of Operational Research*, 2(6).
- Daya Saing Daerah Konsep dan Pengukurannya di Indonesia*, (2002). Pusat Pendidikan dan Studi Kebanksentralan Bank Indonesia, BPFE Yogyakarta, Cetakan Pertama.
- Dula, J.H., Thrall, R.M., (2001). “*A Computational Framework for Accelerating DEA*”. *Journal of Productivity Analysis*, Kluwer Academic Publishers, Boston, No.16, pg. 63-78.
- Ehtisham, Ahmad and Bert Hofman, (2000). “*Indonesia: Decentralization—Opportunities and Risks*”, IMF and World Bank Resident Mission.
- Fisher, Ronald C., (1996). *State and Local Public Finance*, Second Edition, Times Mirror Higher Education Group.

- Hill, Hall, (1996). *Transformasi Ekonomi Indonesia Sejak 1966: Sebuah Studi Kritis dan Komprehensif*, Cetakan Pertama, Pusat Antar Universitas (studi Ekonomi) UGM.
- Hyman, David N., (1996). *Public Finance A Contemporary Application of Theory to Policy*, Fifth Edition, The Dryden Press.
- Lewis, Blane D., (2003). “*Some Empirical Evidence on New Regional Taxes and Charges in Indonesia*”, Research Triangle Institute, North Carolina, USA.
- Mardiasmo, (2002). *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, Penerbit Andi Yogyakarta.
- Meier, Gerald M. dan James E. Rauch, (2000). *Leading Issue In Economic Development*, Seventh Edition, Oxford University Press.
- Misra, Satish, (2001). “*Private Capital Flows and Their Effect on Developing Countries: Some Lesson from Indonesian Experience*”, Working Paper: 99/04, Unsfir.
- Sengupta, Jati K., (2000). *Dynamic and Sthocastic Efficiency Analysis: Economics of Data Envelopment Analysis*, World Scientific Publishing, Co. Pte. Ltd.
- Saad, Ilyas, (2001). “*Indonesia’s Decentralization Policy: The Budget Allocation and Its Implications for the Business Environment*”. The Smeru Research Institute, Smeru Working Paper.