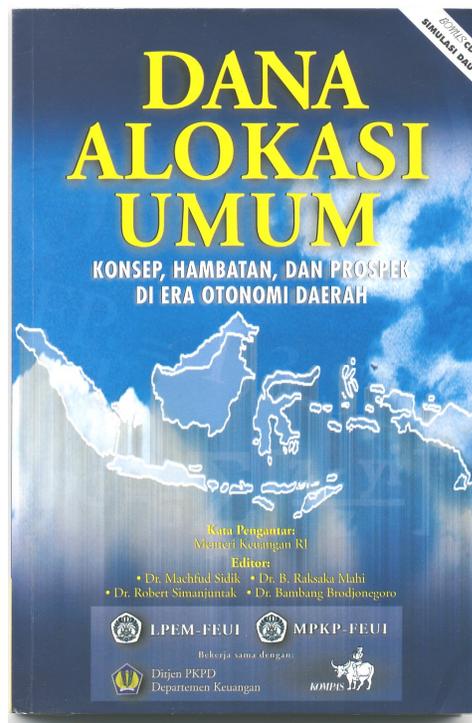


Judul buku : Dana Alokasi Umum – Konsep Hambatan,
dan Prospek di Era Otonomi Daerah
Penyunting : Mahfud Sidik, Raksaka Mahi, Robert Simanjuntak,
dan Bambang Brodjoneoro.
Penerbit : PT Kompas Media Nusantara Jakarta
Tebal : xvii + 191 halaman
Cetakan/tahun : Pertama Tahun 2002

DISTRIBUSI DAU DAN MASALAHNYA

OTONOMI Daerah (Otda) sudah berlangsung lebih dari dua tahun. Banyak masalah yang muncul pada awal pelaksanaan Otda tersebut. Misalnya saja sikap daerah yang kurang menghargai pusat, hubungan gubernur dengan bupati/walikota yang semakin “jauh”, peraturan-peraturan pusat yang lamban untuk mendukung jalannya Otda, atau berbagai Peraturan Daerah yang bertentangan dengan ketentuan pusat. Salah satu masalah yang juga selalu menjadi bahan perdebatan dan polemik adalah berkaitan dengan distribusi Dana Alokasi Umum (DAU), khususnya dalam hal besarnya. Adanya DAU ini merupakan konsekuensi diterapkannya desentralisasi dalam bidang fiskal.

Sebagai bagian terbesar (minimal 25% dari penerimaan dalam negeri APBN) dari Dana Perimbangan, pembagian DAU ini selalu menjadi pusat perhatian daerah. Masing-masing daerah menuntut jumlah alokasi yang layak menurut ukurannya masing-masing yang didasarkan pada aspek kecukupan (*sufficiency*). Di sisi lain pusat mengalokasikan berdasarkan prinsip-prinsip pemerataan. Pertanyaan yang muncul adalah: “Bagaimana menentukan besaran DAU untuk masing-masing daerah?” Ini memang bukan pekerjaan yang mudah. Sehingga tidak mengherankan setiap awal formula DAU disosialisasikan (untuk DAU 2001 dan 2002) berbagai protes dan ketidakpuasan muncul dari daerah-daerah yang merasa diperlakukan tidak adil.



Buku yang disunting oleh Mahfud Sidik dkk ini mengupas secara cukup dalam mengenai berbagai aspek berkaitan dengan DAU tersebut. Namun demikian buku ini tidak hanya membicarakan DAU 2001 dan 2002 saja, melainkan juga sebelumnya didahului dengan mengupas sejarah transfer pusat ke daerah (Bab I) dan juga praktik transfer di negara lain yang bisa menjadi acuan bagi Indonesia (Bab II).

Jika dilihat secara historik, maka dapat diketahui peran pemerintah pusat sangat dominan dalam menentukan bantuan kepada daerah. Akibat dari dominasi pusat ini bukan saja menimbulkan ketergantungan yang tinggi dari daerah kepada pusat, melainkan juga menimbulkan ketidakefisienan dan ketidakterapan dalam pemberian transfer tersebut. Pusat seolah tahu semuanya kebutuhan daerah, sehingga banyak bantuan yang tidak tepat. Kelemahan lainnya beberapa variabel dalam penetapan alokasi tidak jelas kaitannya dengan tujuan transfer. Namun demikian transfer masa lalu ada juga yang dianggap berhasil, seperti Inpres Sekolah Dasar dan Inpres Kesehatan (h. 20). Dalam sejarah transfer di Indonesia ini sayangnya penulis (Raksaka Mahi dan Adriansyah) tidak mengupas akibat kekeliruan transfer pada masa lalu, yang menimbulkan ketimpangan antar daerah, sehingga berakibat munculnya kecemburuan antara daerah satu dengan daerah lain. Bahkan ketidakpuasan ini menyemai benih-benih disintegrasi bangsa, yang untungnya cepat direspon dengan dikeluarkannya UU No. 22/1999 dan UU No. 25/1999.

Untuk memberikan wawasan mengenai pola transfer di negara lain, tulisan *Robert A Simanjuntak* dalam buku ini cukup memberikan wacana dengan menunjukkan beberapa prinsip dasar dan pola alokasi transfer pemerintah pusat di 13 negara, yaitu Cina, Filipina, India, Afrika Selatan, Brazil, Rusia, Jepang, Korea Selatan, Inggris, Amerika Serikat, Australia, Jerman, dan Kanada. Ini memberikan wacana yang sangat berarti, terlebih yang dicontohkan tidak saja dari negara berkembang, melainkan juga negara-negara maju. Hanya saja seharusnya “studi banding” ini lebih banyak dilakukan pada negara berkembang dan bukan sebaliknya.

Selain dalam kerangka penerapan Otda, DAU juga dimaksudkan untuk pemerataan kemampuan penyediaan pelayanan publik di antara pemerintah daerah di Indonesia (h.

53-54). DAU harus mampu menetralkan ketimpangan yang muncul akibat adanya dana Bagi Hasil dari Sumber Daya Alam (SDA). Dengan keragaman antar daerah yang ada, maka DAU dialokasikan dengan memperhatikan aspek kebutuhan dan kapasitas anggaran masing-masing daerah. Untuk itu diperlukan formula yang tepat dengan memperhatikan berbagai variabel yang dianggap relevan. Pada DAU 2001 potensi penerimaan dihitung dengan memperhatikan aspek Pendapatan Asli Daerah (PAD), Bagi Hasil Pajak, Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) Industri, Sumber Daya Manusia (SDM), dan SDA. Sedangkan kebutuhan daerah dilihat dari jumlah penduduk, luas wilayah, indeks kemahalan, dan jumlah penduduk miskin, yang dikalikan dengan pengeluaran daerah rata-rata.

Walaupun formula DAU ini sudah jauh lebih maju dibanding sebelum Otda, namun dalam penerapannya ternyata tidak gampang dan memerlukan berbagai penyesuaian. Alokasi DAU harus memperhatikan penerimaan-penerimaan pada masa sebelumnya (Dana Rutin Daerah dan Dana Pembangunan Daerah) dan mempertimbangkan faktor-faktor non-ekonomi lainnya. Akibatnya kontribusi variabel penyeimbang (*balancing factor*) ini sendiri jauh lebih besar (80%), dalam menentukan alokasi DAU ketimbang formula (20%). Namun demikian, menurut Bambang Brodjonegoro dan Arlen T Pakpahan yang menulis pada Bab III, hasil uji secara kuantitatif DAU 2001 sudah lebih menunjukkan arah pemerataan kemampuan fiskal antar daerah dibandingkan sebelumnya.

Salah satu kriteria formula transfer yang baik adalah formula tersebut bisa digunakan untuk jangka panjang. Namun ini tidak terjadi dengan Formula DAU. Formula DAU 2001 hanya digunakan sekali dan kemudian diganti dengan Formula DAU 2002, walaupun sebagian besar variabel yang digunakan masih sama. Perubahan ini

terjadi karena formula DAU 2001 masih belum mampu mewujudkan keseimbangan horisontal antar daerah. Daerah yang potensi penerimaannya besar, ternyata juga menikmati DAU yang besar (h. 85). Dengan melibatkan empat perguruan tinggi negeri terkemuka di Indonesia, Formula DAU 2002 disusun dengan tetap mendasarkan alokasi pada kesenjangan fiskal (*fiscal gap*). Modifikasi dilakukan baik dalam variabel maupun pembobotan atas variabel yang digunakan.

Ketika awal sosialisasi formula DAU 2002, reaksi keras muncul dari daerah-daerah kaya SDA, seperti Aceh, Riau, Kalimantan Timur, dan Papua. Ini terjadi karena DAU yang diterima lebih kecil dibandingkan sebelumnya. Akibatnya, dalam penerapan formula ini pun harus tetap dimasukkan faktor penyeimbang dan penyesuaian. Namun demikian, kontribusi faktor penyeimbang ini lebih kecil dibandingkan formula 2001. Kontribusi faktor penyeimbang dalam DAU 2002 hanya berkisar 50%-60%, sedangkan pada DAU 2001 berkisar 80%-82% (h. 108). Namun demikian adanya faktor penyeimbang ini sebenarnya cukup “menggangu” dalam pengalokasian DAU tersebut. Karena ini membuka lahan bagi terjadinya lobi-lobi dan tawar-menawar dalam pengalokasian DAU ke daerah-daerah. Sebagai suatu formula, seharusnya ini bisa diterapkan secara penuh dan berlaku untuk beberapa tahun sehingga tidak mengganggu jalannya anggaran, serta mencegah terjadinya ketegangan yang muncul setiap akan membagi DAU.

Buku ini juga mengungkap tentang penggunaan data dasar dalam penyusunan DAU 2001 dan DAU 2002. Ini penting untuk diketahui oleh daerah maupun pihak lain yang berkepentingan. Dengan formula yang sederhana dan data yang jelas, setiap daerah akan mampu memperkirakan DAU yang akan diterimanya. Ini merupakan bentuk transparansi alokasi DAU sehingga akuntabilitasnya menjadi lebih tinggi. Namun

diakui oleh penulis bab ini (Bambang Brodjonegoro dan C. Risyana), beberapa data memang kurang jelas dan relatif rumit cara menghitungnya sehingga menimbulkan kecurigaan daerah bahwa pemerintah pusat memanipulasi data (h. 145). Ini merupakan risiko dari lemahnya aspek pendataan di tanah air.

Walaupun buku ini berupa kumpulan karangan, namun di tengah kekosongan bahasan yang komprehensif tentang topik DAU ini, maka kehadirannya jelas sangat membantu bagi siapa saja yang tertarik untuk mempelajarinya, termasuk bagi pelaksana pembangunan di daerah (eksekutif maupun legislatif). Tulisan-tulisan yang ada terasa sangat tajam dan jelas, karena ditulis oleh orang-orang yang kompeten, dan terlibat langsung dalam penyusunan Formula DAU tersebut. Sayangnya sampai akhir tulisan belum muncul dari para penulisnya untuk menghadirkan Formula DAU di masa depan yang bisa lebih baik dibanding formula yang ada sekarang. Memang dengan kondisi sosial-politik yang ada saat ini tidak mudah membuat formula tersebut. Setiap formula harus juga mempertimbangkan kondisi faktual yang terjadi, yang sebetulnya di luar bidang ekonomi. Namun demikian paling tidak diharapkan ada gagasan tentang formula ideal, yang diharapkan bisa diterapkan untuk masa yang akan datang, khususnya ketika masa transisi sudah lewat.

Edy Suandi Hamid

Staff pengajar di Fakultas Ekonomi Universitas Islam Indonesia.