



KEMENTERIAN KEUANGAN REPUBLIK INDONESIA
Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan

Reformulasi DAU Untuk Memperkuat Peran Sebagai *Equalization Grant*

PENULIS

Prof. Dr. Bambang Juanda
Dr. Machfud Sidik
Dr. Riatu Mariatul Qibthiyah

Institut Pertanian Bogor
Pakar Desentralisasi Fiskal
Universitas Indonesia

EDITOR

Prof. Dr. Robert A. Simanjuntak
Dr. Hefrizal Handra

Universitas Indonesia
Universitas Andalas

TIM ASISTENSI KEMENTERIAN KEUANGAN
BIDANG DESENTRALISASI FISKAL

2012

Didukung oleh:

AUSTRALIA INDONESIA PARTNERSHIP
FOR DECENTRALISATION (AIPD)





KEMENTERIAN KEUANGAN REPUBLIK INDONESIA
Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan

Reformulasi DAU Untuk Memperkuat Peran Sebagai *Equalization Grant*

PENULIS

Prof. Dr. Bambang Juanda
Dr. Machfud Sidik
Dr. Riatu Mariatul Qibthiyah

Institut Pertanian Bogor
Pakar Desentralisasi Fiskal
Universitas Indonesia

EDITOR

Prof. Dr. Robert A. Simanjuntak
Dr. Hefrizal Handra

Universitas Indonesia
Universitas Andalas

TIM ASISTENSI KEMENTERIAN KEUANGAN
BIDANG DESENTRALISASI FISKAL

2012

Didukung Oleh:

AUSTRALIA INDONESIA PARTNERSHIP
FOR DECENTRALISATION (AIPD)





AUSTRALIA INDONESIA PARTNERSHIP
FOR DECENTRALISATION (AIPD)



Acknowledgement

Buku *Reformulasi DAU Untuk Memperkuat Peran Sebagai Equalization Grant* ini disusun oleh Tim Asistensi Kementerian Keuangan Bidang Desentralisasi Fiskal (TADF) Republik Indonesia dan didukung oleh Program Australia Indonesia Partnership for Decentralisation (AIPD).

Disclaimer

Pandangan dan pendapat dalam buku *Reformulasi DAU Untuk Memperkuat Peran Sebagai Equalization Grant* ini bersumber dari Tim Asistensi Kementerian Keuangan Bidang Desentralisasi Fiskal (TADF) Republik Indonesia dan tidak menggambarkan pandangan Pemerintah Australia.

Daftar Isi

Executive Summary	vii
Kata Pengantar Direktur Program AIPD	xi
Kata Pengantar Direktur Jenderal Perimbangan Keuangan.....	xiii
BAB I Pendahuluan	1
BAB II Karakteristik <i>Equalization Grant</i> dan Penerapannya di Indonesia	5
BAB III Metode Penelitian	19
BAB IV Perbandingan Formula	23
BAB V Hasil dan Pembahasan	34
BAB VI Kesimpulan dan Rekomendasi	55
Referensi	58
Lampiran	60

Executive Summary

Konsep *equalization grant* umumnya bertujuan untuk mengatasi disparitas horizontal antar daerah, yang dapat dilakukan dengan pemerataan melalui: 1) kapasitas fiskal, 2) kebutuhan fiskal seperti konsep penyediaan layanan berdasarkan SPM, dan 3) melalui pendekatan celah fiskal yaitu subsidi yang dilakukan pemerintah pusat ketika kebutuhan fiskal melebihi kapasitas fiskal pemerintah daerah secara relatif dibandingkan dengan daerah lainnya.

Sejak tahun 2001 fungsi DAU sebagai *equalization grant* menjadi instrumen utama dana transfer dari pusat ke daerah. Beberapa studi terdahulu (TADF 2011, Shah dkk 2012) telah memberi masukan dalam rangka penyempurnaan formula DAU untuk memperkuat fungsi DAU sebagai *equalization grant*. Beberapa kritik terhadap kebijakan DAU saat ini, diantaranya sebagai berikut:

- 1) *"One size fits all" formula*, dimana formula DAU saat ini cenderung memperlakukan sama antara daerah *"urbanized"* dan *"rural"*, meskipun dalam formula telah diakomodir melalui variabel jumlah penduduk. Solusi pengelompokan daerah (*clustering*) akan lebih dapat diterima secara akademik.

- 2) Penggunaan *baseline* rata-rata pengeluaran, untuk mengukur kebutuhan fiskal, dianggap oleh banyak ahli masih dimungkinkan diperbaiki melalui indikator pengeluaran daerah berdasarkan fungsi pelayanan.
- 3) Dari tahun ke tahun implementasi formula tidak konsisten untuk seluruh variabel, baik Alokasi Dasar, Kebutuhan Fiskal, maupun Kapasitas Fiskal, hanya untuk mendapatkan hasil indeks Williamson yang rendah. Simulasi demikian secara ilmiah tidak dibenarkan, dan berpeluang “menimbulkan” tarik ulur antara pemerintah dengan DPR yang lebih bernuansa politik dan kepentingan tertentu daripada justifikasi teori dan empiris (*best-practice*).
- 4) Penggunaan variabel realisasi PAD dan Dana Bagi Hasil Pajak dalam kapasitas fiskal yang men-*discourage* daerah untuk meningkatkan PAD dan upaya untuk bersinergi membantu Direktorat Jenderal Pajak dan Direktorat Jenderal Bea Cukai dalam meningkatkan penerimaan pajak khususnya PPH-OP dan Cukai.
- 5) Penggunaan Alokasi Dasar, dinilai oleh banyak ahli merupakan *double counting* dengan variabel kebutuhan fiskal yang di dalamnya sudah termasuk belanja PNSD.
- 6) Penggunaan variabel IKK dan IPM mendorong pemekaran daerah, karena kedua variabel tersebut secara relatif akan sama antara daerah induk dengan daerah pemekaran. Hal ini berbeda dengan variabel jumlah penduduk dan luas wilayah, ketika suatu daerah dimekarkan, maka total kedua variabel tersebut akan terbagi antara daerah induk dan daerah pemekaran.
- 7) Penggunaan variabel PDRB berstandar ganda, digunakan baik sebagai proksi kebutuhan maupun kapasitas fiskal.

Atas dasar kelemahan-kelemahan formula DAU tersebut, telah dikaji beberapa alternatif formula DAU dengan melakukan simulasi perhitungan transfer DAU berdasarkan studi *benchmark* dengan modifikasi pada fokus

proposal revisi UU 33 Tahun 2004, misalnya aspek yang mempertahankan *pool of fund* pendanaan DAU, pengelompokan (klaster) daerah untuk alokasi DAU yang mempertimbangkan kondisi spesifik perbedaan kebutuhan antar daerah, serta penyesuaian dalam perhitungan kapasitas dan kebutuhan fiskal daerah.

Selain data sekunder untuk simulasi beberapa alternatif formula DAU, data primer tentang persepsi daerah tentang berbagai aspek yang terkait dengan alternatif formula DAU yang dikaji, juga dikumpulkan melalui FGD dengan peserta yang mewakili unit SKPD dan wakil DPRD pemerintah daerah kabupaten, kota, dan provinsi. Ada 60 kuesioner yang terkumpul dari FGD yang dilakukan di 6 lokasi. Pemerintah daerah sampel dalam penelitian ini ada 10 daerah yang diambil menggunakan metode *purposive sampling*, yaitu: Pemerintah Kota Surakarta (Jawa Tengah), Kabupaten Indragiri Hilir (Riau), Kabupaten Lombok Barat (NTB), Kota Ternate (Maluku Utara), dan Kota Makassar (Sulawesi Selatan), serta FGD terakhir di Jakarta dengan peserta dari Pemda Provinsi Jawa Barat, Provinsi Banten, Kota Bogor, Kabupaten Bogor, dan Kota Serang.

Dari hasil penelitian ini, telah diusulkan berbagai perbaikan sebagai berikut: (1) Alokasi Dasar dihilangkan dari formula, (2) Perhitungan kapasitas fiskal berdasarkan formula potensi fiskal melalui perhitungan *effective rate* penerimaan dikalikan dengan total output masing-masing kelompok PDRB migas (SDA) dan non migas (non-SDA), (3) Perhitungan kebutuhan fiskal berdasarkan penjumlahan dari perkalian antara pengeluaran per kapita, bobot fungsi pengeluaran, indikator kebutuhan per fungsi di daerah, dibagi total nasional indikator kebutuhan per fungsi, (4) Pengeluaran dikelompokkan berdasarkan 10 fungsi pengeluaran, (5) Ada 3 alternatif dalam menghitung Celah Fiskal, yang dalam kajian ini hanya alternatif-1 yang dikembangkan secara mendalam sebagai bahan masukan penyempurnaan formula DAU.

Alternatif-1 Formula DAU ini, paling baik berdasarkan ukuran korelasi antara DAU per kapita dengan PDRB per kapita. Daerah dengan PDRB per-

kapita relatif rendah cenderung memperoleh DAU per kapita yang relatif besar. Begitu juga dilihat dari ukuran Indeks Williamson, nilainya paling rendah untuk Alternatif-1 Formula DAU tersebut. Dari ukuran angka gini untuk penerimaan per kapita setelah transfer, alternatif-1 ini mempunyai angka gini yang lebih kecil (lebih merata penerimaan per kapitanya). Selain itu, Alternatif-1 ini juga didukung oleh persepsi Satuan Kerja Perangkat daerah (SKPD) yang terkait, dan anggota DPRD dari berbagai daerah sampel.

Dalam model Alternatif-1 ini, jika tidak ada keterbatasan nilai pagu DAU (*Non Pool of Fund*), maka alokasi DAU untuk masing-masing daerah adalah celah fiskal per kapita dikalikan dengan jumlah penduduk di daerah yang bersangkutan. Jika ada keterbatasan nilai pagu DAU (*Pool of Fund*), alokasi DAU untuk masing-masing daerah adalah Indeks Celah fiskal per kapita yang sudah dikalikan dengan jumlah penduduk daerah yang bersangkutan, dikalikan dengan pagu DAU (*Pool of Fund*).

Untuk model Formula Revisi UU33/2004, secara agregat, berdasarkan korelasi dengan PDRB per kapita, pemerintah daerah dengan PDRB per kapita yang relatif tinggi juga cenderung memperoleh alokasi transfer per kapita yang relatif rendah dan vice versa. Dibandingkan dengan baseline alokasi DAU per kapita tahun 2012, korelasi dengan PDRB per kapita untuk Formula Revisi cenderung konsisten di hampir keseluruhan klaster. Sementara itu, untuk baseline DAU, terdapat korelasi yang positif antara PDRB per kapita dengan DAU per kapita seperti untuk sebagian pemerintah kota.

Dalam Formula Revisi, indikator IKK (Indeks Kemahalan Konstruksi) tetap dimasukkan dengan bobot yang disesuaikan karena dihilangkannya indikator PDRB per kapita dalam pengukuran kebutuhan fiskal. Sementara itu, untuk model Alternatif 1 dari Shah dkk (2012), walaupun indikator IKK yang merupakan indikator generik tidak dimasukkan dalam formula alokasi, acuan kebutuhan fiskal yang didasarkan pada agregat realisasi pengeluaran beberapa tahun terakhir setidaknya juga telah mencakup secara tidak langsung faktor kemahalan dari penyediaan suatu layanan publik.

Kata Pengantar Direktur Program AIPD

Pemerintah Australia mendukung usaha Pemerintah Indonesia untuk memperkuat implementasi kebijakan desentralisasi di Indonesia, terutama melalui *Australia Indonesia Partnership for Decentralisation* (Program AIPD). Tujuan AIPD adalah untuk mendorong perbaikan layanan publik melalui pengelolaan keuangan daerah yang lebih baik.

Pada tahun 2013 ini Program AIPD telah mendukung Tim Asistensi Kementerian Keuangan Bidang Desentralisasi Fiskal (TADF) untuk melakukan empat penelitian terkait desentralisasi fiskal. Buku ketiga dari hasil penelitian tersebut adalah ***Reformulasi DAU Untuk Memperkuat Peran Sebagai Equalization Grant***.

Buku hasil penelitian ini hadir pada momentum yang sangat tepat ketika Pemerintah memandang perlu untuk merevisi UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah. Fungsi DAU sebagai *equalization grant*, sejak tahun 2001 menjadi instrumen utama dana transfer dari pusat ke daerah. Namun, sebagaimana dijelaskan dalam hasil penelitian ini, formulasi DAU yang telah dipraktekkan selama ini masih mengandung sejumlah kele-

mahan. Formulasi DAU yang baru diharapkan pada satu sisi lebih mampu berfungsi untuk mencapai tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Dan pada sisi lain, formulasi DAU yang baru tidak menciptakan disinsentif bagi daerah, terutama dalam peningkatan pendapatan dan efisiensi pengelolaan keuangan daerah. Rekomendasi penelitian ini bisa menjadi masukan yang berharga untuk revisi UU No. 33 Tahun 2004.

Akhirnya, kami ingin menyampaikan penghargaan kami kepada Tim Peneliti dari TADF yang telah bekerja keras untuk terwujudnya buku hasil penelitian ini. Penghargaan yang setinggi-tingginya juga kami sampaikan kepada Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan (DJPK), Kementerian Keuangan Republik Indonesia. Berkat inisiatif dan komitmen DJPK yang tinggi untuk pengembangan kebijakan berbasis penelitian (*research based policy*), hasil penelitian ini telah berhasil didokumentasikan dan dibagikan ke masyarakat luas.

Richard Manning

Direktur Program AIPD

Kata Pengantar Direktur Jenderal Perimbangan Keuangan

Pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal selama lebih dari sepuluh tahun terakhir masih perlu secara terus-menerus dilakukan penyempurnaan. Melalui penyempurnaan kebijakan yang didasarkan pada hasil kajian yang sifatnya netral, jujur, dan ilmiah diharapkan dapat meningkatkan kualitas kebijakan tersebut. Untuk itu, Kementerian Keuangan bekerjasama dengan Tim Asistensi Kementerian Keuangan Bidang Desentralisasi Fiskal (TADF) yang beranggotakan para akademisi dari berbagai universitas terkemuka di Indonesia dan para pakar di bidang desentralisasi fiskal dan otonomi daerah terus berupaya melakukan kajian-kajian dimaksud.

Hasil kajian tahun 2012 yang menjadi rekomendasi kebijakan TADF kepada Menteri Keuangan meliputi empat hasil penelitian dan tujuh *policy brief*. Salah satu hasil penelitian tersebut adalah kajian mengenai reformulasi DAU untuk memperkuat peran sebagai *equalization grant*. Pada dasarnya kajian ini bertujuan untuk memperbaiki formula DAU

sehingga formula tersebut dapat memberikan dampak yang lebih optimal dalam upaya pemerataan kemampuan keuangan daerah.

Rekomendasi yang dihasilkan dari kajian ini antara lain menghilangkan Alokasi Dasar dari formula perhitungan DAU, perhitungan kapasitas fiskal berdasarkan formula potensi fiskal, perhitungan kebutuhan fiskal yang mengacu pada 10 fungsi pengeluaran daerah, serta menawarkan alternatif formula penghitungan alokasi DAU yang dapat diterapkan di masa mendatang. Kajian ini juga menguji secara ilmiah tingkat pemerataan yang terjadi dengan menggunakan beberapa indikator. Rekomendasi berdasarkan kajian ilmiah TADF ini diharapkan bisa memperkaya ragam rekomendasi kebijakan yang terkait dengan penyempurnaan kebijakan transfer ke daerah.

Kami menyampaikan ucapan terima kasih kepada semua pihak yang telah memberikan kontribusi dalam penelitian ini dan juga kepada *Australia Indonesia Partnership for Decentralization* (AIPD) yang telah mendukung terlaksananya kegiatan TADF 2012. Kami berharap bahwa hasil penelitian ini bermanfaat bagi kita semua dan pihak-pihak terkait lainnya dalam mendukung pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal yang lebih baik di Indonesia.

Marwanto Harjowiryo

Direktur Jenderal

BAB I

Pendahuluan

1.1. Latar Belakang

Desentralisasi fiskal di Indonesia dilakukan dengan pemberian diskresi belanja daerah yang luas dengan didukung oleh pendanaan transfer dari pusat yang signifikan, walaupun penguatan PAD relatif kurang memadai (*weak local taxing power*). Desentralisasi fiskal diharapkan dapat meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik di daerah. Pemahaman kebutuhan dan prioritas daerah diasumsikan lebih baik dengan semakin dekatnya tingkatan pemerintahan yang memberikan layanan dengan masyarakat yang dilayaninya.

Sejalan dengan otonomi yang luas ke daerah, pemerintah mendesentralisasikan kewenangan fiskal ke daerah untuk memberikan keleluasaan daerah dalam mendanai dan mengelola urusan pemerintahan yang diserahkan menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Dan melalui Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang “Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah”, salah satu tujuan pemerintah dalam menjalankan kebijakan desentralisasi

fiskal adalah untuk mengurangi ketimpangan distribusi pendapatan, baik vertikal maupun horisontal. Dalam era otonomi daerah, tujuan ini dilaksanakan dengan memberikan sumber pendanaan kepada daerah, baik dalam bentuk kewenangan untuk melakukan pungutan maupun transfer secara langsung kepada daerah, selaras dengan kewenangan pengelolaan urusan-urusan yang telah diserahkan kepada daerah (*money follow function*).

Dalam UU No. 33 Tahun 2004 telah dinyatakan bahwa DAU dibagikan dengan formula yang didasarkan atas alokasi dasar dan kesenjangan fiskal (*fiscal gap*). Upaya pemerataan kemampuan keuangan melalui DAU ditunjukkan dengan bentuk formula penghitungan DAU yang saat ini dialokasikan berdasarkan celah fiskal ditambah alokasi dasar. Yang dimaksudkan dengan celah fiskal adalah selisih antara proksi kebutuhan keuangan daerah dengan besarnya kapasitas keuangan daerah yang bersangkutan. Semakin besar celah fiskal suatu daerah (karena kebutuhan besar namun kemampuan keuangan rendah), maka akan semakin tinggi DAU yang akan diterimanya. Kebutuhan fiskal daerah diukur (diproksikan) dengan jumlah penduduk, luas wilayah, Indeks Kemahalan Konstruksi, Produk Domestik Regional Bruto per kapita, serta Indeks Pembangunan Manusia, sedangkan kapasitas fiskal daerah dihitung dengan menjumlah sumber pendanaan daerah yang berasal dari PAD dan DBH.

Berdasarkan naskah akademik revisi UU Nomor 33 Tahun 2004 (TADF, 2011), kondisi yang diharapkan dari DAU adalah: (1) DAU harus bisa mengurangi ketimpangan horizontal yang masih cukup tinggi, sebagai akibat adanya kebijakan yang mendistorsi formulasi DAU untuk mencapai tujuan tersebut, seperti alokasi dasar dengan menggunakan belanja pegawai sebagai penentu. (2) Agar lebih akurat, perhitungan kebutuhan fiskal dalam formulasi DAU seyogyanya bukan lagi menggunakan proksi, melainkan menggunakan alat ukur yang lebih mencerminkan kebutuhan riil tiap-tiap Daerah. (3) Penghitungan DAU dilakukan oleh lembaga yang

independen yang terlepas dari berbagai macam kepentingan politik. Pembagian DAU bukanlah demi kepentingan politik tetapi kepentingan daerah dalam pengertian yang sebenarnya, yaitu kepentingan pemenuhan kebutuhan pelayanan minimum.

Sementara itu, kritik juga muncul terhadap formula DAU ini (Shah dkk, 2012; TADF, 2011), seperti *one size fits all formula*, penggunaan Indeks Williamson yang sangat rumit, kurangnya transparansi karena berubah-ubahnya bobot variabel, penggunaan PAD dalam penghitungan kapasitas fiskal yang dinilai *men-discourage* daerah untuk meningkatkan PAD, dan berbagai kritik lainnya. Telah banyak pula telaah yang dilakukan mengenai kemungkinan penerapan formula DAU yang baru yang lebih sederhana namun juga lebih akuntabel (DSF, 2011; Martinez-Vazquez dkk 2007). Meskipun demikian, dari berbagai telaah yang ada, nampaknya belum secara komprehensif mengulas kelebihan maupun kelemahan dari setiap alternatif, serta alternatif strategi untuk mengurangi risiko perubahan yang akan terjadi. Hal tersebut tentu saja harus melalui penelitian dan simulasi yang cukup rinci terhadap setiap alternatif.

1.2. Perumusan Masalah

Dengan melihat dinamika perkembangan yang ada, perlu kiranya dilakukan penelitian yang komprehensif, mempertimbangkan konsep ekualisasi yang selayaknya diadopsi dan relatif dapat diaplikasikan sesuai dengan regulasi yang berlaku. Penelitian ini secara lengkap akan menangkap kelebihan dan kelemahan dari setiap alternatif, serta mekanisme untuk mengurangi risiko yang akan terjadi. Rekomendasi atas formula DAU ini juga diharapkan dapat menjadi tambahan masukan mengenai reformulasi DAU dalam rencana revisi UU 33/2004 yang tahun 2013 ini diupayakan untuk bisa masuk ke legislatif.

1.3. Tujuan Penelitian

Penelitian ini memfokuskan pada perbaikan atas formula DAU yang diharapkan dalam jangka menengah dapat meningkatkan pemerataan kemampuan keuangan daerah. Dengan demikian, tujuan penelitian ini adalah:

- a. Memberikan rekomendasi berupa formula DAU, yang secara teoritis akan memberikan pemerataan kemampuan keuangan daerah yang lebih baik;
- b. Memberikan rekomendasi alternatif atas formula DAU, yang meskipun secara teoritis bukan yang terbaik namun dapat meminimalkan berbagai risiko yang akan dihadapi dalam penerapan formula tersebut.

Hasil dari studi ini selain berupa rekomendasi, juga akan menyertakan hasil simulasi dan teknis perhitungan alternatif formula DAU terkait, serta analisa persepsi pemerintah daerah terkait dengan perubahan sistem transfer DAU.

BAB II

Karakteristik *Equalization Grant* dan Penerapannya di Indonesia

2.1. *Equalization Grant*: Konsep dan Aplikasinya

Konsep *equalization grant* umumnya bertujuan untuk upaya mengatasi disparitas horizontal antar daerah, yang dapat dilakukan dengan pemerataan melalui: 1) kapasitas atau kemampuan fiskal, 2) kebutuhan fiskal seperti konsep penyediaan layanan berdasarkan SPM, dan 3) atau keduanya melalui pendekatan celah fiskal yaitu subsidi yang dilakukan pemerintah pusat ketika kebutuhan fiskal melebihi kapasitas fiskal pemerintah daerah secara relatif dibandingkan dengan daerah lainnya.

Equalization grant dengan pendekatan penyamaan kapasitas fiskal pemerintah daerah didasarkan pada konsep penyamaan *playing field* untuk setidaknya pemerintah daerah dengan kemampuan fiskal yang sangat

terbatas dibantu, baik oleh pemerintah pusat atau melalui mekanisme *sharing* dari pemerintah daerah yang relatif kaya sehingga tetap dapat melakukan fungsi pelayanan. Penerapan ekualisasi dengan pendekatan kapasitas fiskal dapat didasarkan pada kondisi variasi kapasitas fiskal antar pemerintah daerah yang lebih disebabkan oleh faktor eksternal yang sulit dilakukan hanya dari peningkatan efisiensi pemerintah daerah. Hal seperti kondisi geografis dan rendahnya kepadatan penduduk di suatu daerah, misalnya, menyebabkan tidak banyak cara yang dapat dilakukan oleh pemerintah daerah untuk peningkatan kapasitas fiskal di daerah tersebut dengan upaya sendiri.

Penekanan pada ekualisasi kapasitas fiskal antar daerah dan tidak pada kebutuhan fiskal juga dilakukan dengan asumsi bahwa bentuk dan jenis pelayanan yang merefleksikan kebutuhan dari masyarakat di daerah tersebut relatif sangat beragam antar satu daerah dengan daerah lainnya baik dari kebutuhan secara kuantitas maupun kualitas dan selanjutnya memudahkan keterkaitan akuntabilitas pemerintah daerah sebagai penyedia layanan dengan penduduk sebagai klien atau yang menerima manfaat (Kotsogiannis dan Schwarger, 2008). Penerapan ekualisasi kapasitas fiskal juga dapat berimplikasi pada efisiensi apabila tanpa adanya *equalization grant*, kecenderungan yang terjadi adalah *tax competition race to the bottom* yang pada akhirnya dapat mengakibatkan keterbatasan pemerintah daerah untuk melakukan pelayanan publik yang memadai (Smart, 1998).

Sementara itu, *equalization grant* juga dapat dilakukan dengan pendekatan bantuan untuk pemerintah daerah untuk menjamin bahwa setiap penduduk setidaknya mendapatkan minimal standar pelayanan secara umum ataupun dalam konteks pemenuhan jenis pelayanan dasar tertentu. Dalam hal ini, terdapat standar biaya tertentu, standar minimal ataupun rata-rata, untuk pemenuhan kebutuhan fiskal tersebut dan berdasarkan dari skala pelayanan, alokasi transfer dapat didasarkan pada relatif kebutuhan fiskal yang tinggi di suatu daerah. Hal yang perlu menjadi perhatian adalah desain ekualisasi melalui kebutuhan fiskal tetap menjamin daerah

melakukan penyediaan pelayanan publik yang efisien, atau tetap melakukan penyediaan yang lebih tinggi dari standar pelayanan yang ditetapkan pemerintah pusat jika memang hal tersebut yang merefleksikan kebutuhan dari masyarakat di daerah tersebut dan dengan biaya yang paling minimum. Dalam hal ini, Petretto (2011) menunjukkan bahwa desain ekualisasi dengan pendekatan kebutuhan fiskal dapat menunjang pemenuhan efisiensi produksi layanan publik (*cost-efficiency*).

Berdasarkan pengalaman baik di negara maju ataupun di negara berkembang, desain hybrid ekualisasi kapasitas dan juga kebutuhan fiskal atau melalui pengukuran celah fiskal lebih banyak diadopsi (Martinez-Vazquez dan Boex, 2005). Untuk konteks Indonesia, DAU merupakan bagian dari dana transfer yang difokuskan untuk mengurangi kesenjangan fiskal horizontal antardaerah. Konsep kesenjangan fiskal untuk mengalokasikan DAU memang tepat untuk diadopsi di Indonesia, karena memperhitungkan dua aspek sekaligus, yaitu kebutuhan dan juga kemampuan fiskal Pemerintah Daerah. Formula DAU mungkin berbeda dengan model alokasi IRA (*Internal Revenue Allotment*) yang merupakan dana transfer di Filipina yang dimana alokasi transfer hanya didasarkan kebutuhan fiskal saja—menggunakan variabel luas wilayah dan jumlah penduduk. Formula DAU juga mungkin berbeda dengan alokasi transfer di Kanada yang alokasi transfernya hanya berdasarkan kemampuan pemungutan pajak daerah (sisi kapasitas fiskal daerah) saja.

Penyediaan dana transfer untuk mengisi kesenjangan fiskal, secara filosofis dapat diartikan sebagai upaya memberi kemampuan keuangan minimum bagi daerah untuk menyediakan pelayanan publik tertentu pada Standar Pelayanan Minimum nasional. Dengan kata lain, daerah yang kapasitas fiskalnya rendah diberi DAU agar memiliki kemampuan keuangan yang minimum. Pemerataan kemampuan keuangan daerah tidak dimaksudkan untuk membuat kemampuan keuangan seluruh daerah menjadi sama. Ini juga berarti bahwa daerah yang kapasitas fiskalnya sangat

tinggi, melebihi kebutuhan fiskal untuk memberikan pelayanan pada standar minimum nasional, tidak perlu mendapatkan DAU.

Karakteristik Pengukuran: Kapasitas dan Kebutuhan Fiskal

Formula kapasitas fiskal DAU saat ini didasarkan pada aktual penerimaan pemerintah daerah sehingga cenderung *by design* menurunkan keinginan pemerintah daerah meningkatkan penerimaan dari sumber sendiri. Realisasi penerimaan pemerintah daerah bukan merupakan pendekatan pengukuran yang representatif dan ideal untuk pengukuran kapasitas fiskal, karena beberapa hal berikut :

- 1) Realisasi penerimaan daerah dapat berbeda untuk daerah dengan karakteristik kemampuan fiskal yang sama, dan sangat tergantung dari basis pajak pemerintah daerah. Daerah dengan basis pajak yang tinggi, tentunya dapat memiliki penerimaan daerah yang tinggi dengan *tax effort* yang lebih rendah, sementara tidak demikian dengan daerah lainnya.
- 2) Kapasitas fiskal seharusnya didasarkan pada keseluruhan sumber penerimaan daerah. Dalam hal ini, tidak semua sumber penerimaan daerah masuk dalam perhitungan kapasitas fiskal. Shah dkk (2012) menunjukkan bagaimana terdapat bobot yang berbeda untuk jenis penerimaan daerah, misalnya antara PAD dan DBH, serta tidak dimasukkannya penerimaan transfer lain seperti DAK.
- 3) Kapasitas fiskal berdasarkan *nominal terms*, dan tidak terkait dengan *affordability* atau pengukuran berdasarkan *real terms*.
- 4) Karakteristik data rentan *gaming* dari pemerintah daerah. Untuk mendapatkan X rupiah transfer dapat dilakukan dengan menurunkan X rupiah dari sumber penerimaan daerah. Dalam hal ini, Shah dkk (2012) dan Shah (2012) menunjukkan terdapat kecenderungan penurunan *tax effort* baik ditingkat provinsi maupun pemerintah kabupaten dan kota.

Dalam hal ini, berdasarkan Martinez-Vazquez dan Boex (2005), pengukuran kapasitas fiskal dapat didasarkan pada: 1) keseluruhan basis pajak daerah (*total taxable resources*), 2) pendapatan per kapita daerah, 3) PDRB, ataupun 4) *representative tax system* (RTS). RTS dikaitkan dengan pola penerimaan daerah dari berbagai jenis basis pajak atau penerimaan daerah. RTS juga dapat diperoleh dari analisis regresi.

2.2. Perkembangan dan Transisi Skema DAU Sebagai *Equalization Grant*

Perkembangan Kebijakan DAU

Tujuan umum dari program desentralisasi fiskal di Indonesia adalah untuk membantu: (i) meningkatkan alokasi secara efisiensi, (ii) memenuhi aspirasi daerah, memperbaiki struktur fiskal secara keseluruhan, dan untuk memobilisasi pendapatan daerah dan nasional; (iii) meningkatkan akuntabilitas, meningkatkan transparansi, dan untuk memperluas partisipasi konstituen di dalam pengambilan keputusan di tingkat daerah; (iv) untuk mengurangi kesenjangan fiskal antara Pemerintah Daerah dan memastikan pelayanan dasar kepada masyarakat, (v) untuk meningkatkan kesejahteraan sosial Indonesia, dan (vi) untuk mendukung stabilitas makroekonomi (Sidik & Kadjatkiko, 2004).

Indonesia berada di tengah sebuah reformasi desentralisasi yang menarik, tugas merasionalisasi pengeluaran dan pendapatan, dan memperkenalkan struktur hibah baru antar tingkat pemerintahan. PEMDA sekarang bertanggung jawab untuk hampir semua pelayanan publik dengan pengecualian pertahanan dan keamanan, hubungan luar negeri, moneter dan kebijakan fiskal, peradilan dan urusan agama. Subsidi Daerah Otonom (SDO) yang sebelumnya dialokasikan untuk gaji bagi pegawai negeri sipil dan paket bantuan Inpres telah diganti dengan Hibah Alokasi Dasar lalu selanjutnya Dana Alokasi Umum (DAU), sedangkan pengaturan bagi hasil pajak

Pemerintah Pusat dengan pemerintah provinsi dan pemerintah daerah telah diperluas terutama mencakup sebagian dari pajak penghasilan orang pribadi dibagikan kepada daerah (20 persen), kehutanan (80 persen), pertambangan (80 persen), perikanan (80 persen), minyak (15 persen) dan bagi hasil gas (30 persen). Secara keseluruhan, pendapatan daerah dalam rangka tugas desentralisasi telah cukup mendanai tanggung jawab pengeluaran yang lebih besar. Pada tahun 2001, pemerintah daerah diperkirakan telah menerima sekitar Rp 21 triliun sebagai “pendapatan surplus”, atau sekitar 1,5 persen dari GDP (World Bank, 2007).

Hubungan fiskal antar-pemerintahan berperan penting dalam distribusi fiskal dan dapat berperan dalam mengatasi masalah keadilan sosial. Distribusi sumber daya keuangan berakibat langsung pada disparitas penyediaan pelayanan publik di berbagai jenjang tingkat pemerintahan dan lintas wilayah di berbagai negara. Terdapat variasi yang cukup lebar dari pendapatan pajak pada semua tingkat pemerintahan – tingkat provinsi, kabupaten, kota, kecamatan dan desa sehingga perlu dipastikan ada mekanisme yang efektif yang diterapkan dalam sistem fiskal untuk menyeimbangkan belanja pemerintah. Mekanisme redistribusi pendapatan secara vertikal dan horizontal lintas berbagai unit pemerintahan mencakup dana perimbangan terdiri dari bagi-hasil pajak dan sumber daya alam, DAU, DAK dan hibah keuangan. Pada setiap jenjang pemerintah provinsi, kabupaten, kota, kecamatan dan desa, terlihat jumlah belanja untuk pembangunan, perkapita masih kurang memadai penyebarannya bila dibandingkan dengan penyebaran pendapatan per kapita. Hal ini memberikan cukup bukti bahwa distribusi keuangan yang lebih adil dapat dilakukan melalui mekanisme transfer/alokasi, namun efektivitasnya dalam mencapai pemerataan dapat berbeda-beda.

Masalah pemerataan antar daerah harus dikaji dalam konteks desain hubungan fiskal antar tingkat pemerintahan secara menyeluruh. Sebagai dasar pijakan, alokasi pendapatan harus mengikuti alokasi dari suatu “fungsi” (*money follows function*). Ini lazimnya dilakukan melalui perubahan

an ketentuan perundangan secara bertahap. Tetapi seiring dengan berjalannya waktu, desentralisasi fungsi akan mendorong terjadinya evolusi terkait dengan perubahan preferensi dalam penyediaan layanan publik di daerah, atau perubahan pada teknologi yang mendukung penyediaan layanan masyarakat.

Otonomi daerah dan desentralisasi fiskal, secara legal formal, dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah. Kedua Undang-Undang ini mengatur pokok-pokok penyerahan kewenangan kepada pemerintah daerah serta pendanaan bagi pelaksanaan kewenangan tersebut. Selain itu, terdapat juga Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang mengatur hal-hal mengenai kewenangan Pemerintah Daerah dalam melakukan pemungutan kepada masyarakat daerah guna mendapatkan sumber pendanaan bagi pembangunan daerah.

Kedua Undang-Undang pokok dan Undang-Undang Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah tersebut di atas, pada dasarnya dihubungkan dalam suatu prinsip dasar yang sering disebut sebagai *money follows function*. Dengan prinsip ini, fungsi yang telah diserahkan ke daerah melalui Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 diikuti dengan pendanaan untuk menyelenggarakan fungsi-fungsi dimaksud. Namun, perlu dipahami bahwa ketersediaan pendanaan selalu mempunyai kendala, karena pada dasarnya anggaran selalu terbatas. Oleh karena itu, Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 mengatur sumber-sumber pendanaan yang terbatas tersebut yang dapat digunakan oleh daerah, yaitu melalui pemanfaatan sumber di daerah itu sendiri maupun melalui transfer ke daerah.

Aspek pengaturan keuangan dalam rangka pelaksanaan desentralisasi sangat dipengaruhi oleh Dana Alokasi Umum (DAU), seperti yang didefinisikan oleh Undang-Undang No 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah. DAU me-

upakan *block grant* untuk membiayai fungsi dan pelayanan yang dide-sentralisasikan ke pemerintah daerah. Mekanisme ini setidaknya memiliki dua masalah serius. Salah satunya adalah bahwa formula DAU tidak cukup memberikan hubungan keuangan antar daerah. DAU bertujuan untuk pemerataan kemampuan keuangan antar daerah. DAU dialokasikan berdasarkan suatu formula yang mempertimbangkan kebutuhan dan potensi daerah. DAU suatu daerah ditentukan atas besar kecilnya celah fiskal (*fiscal gap*), yang dihitung dari selisih antara kebutuhan daerah (*fiscal need*) dan potensi daerah (*fiscal capacity*). Variabel penghitungan kebutuhan fiskal disederhanakan sehingga hanya menggunakan variabel yang terkait dengan kebutuhan tersebut. Bagi daerah yang potensi fiskalnya besar tetapi kebutuhan fiskal kecil akan memperoleh alokasi DAU relatif kecil. Sebaliknya, daerah yang potensi fiskalnya kecil, namun kebutuhan fiskal besar akan memperoleh alokasi DAU relatif besar. Pemerintah sangat menyadari masalah ini, namun resolusi itu akan menuntut revisi mendasar Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 dan menimbulkan pertanyaan yang secara politis tentang variasi alokasi dana perimbangan khususnya DAU kepada masing-masing daerah yang dalam beberapa hal menimbulkan pendapat yang kontroversial.

Masalah lainnya adalah bahwa meskipun *block grant* dalam teori memungkinkan pemerintah daerah yang menerima dana transfer diberikan diskresi untuk memutuskan prioritas penggunaan dana desentralisasi sesuai dengan preferensi masing-masing daerah, akan tetapi banyak pemerintah daerah yang menerima dana transfer hanya cukup untuk menutup biaya administrasi dasar karena dana DAU tidak cukup atau karena kelebihan pegawai. Kelebihan pegawai pada gilirannya karena kurangnya peraturan tentang pegawai negeri sipil dan diakibatkan karena 2,5 juta pegawai negeri sipil Pemerintah Pusat dialihkan ke daerah pada tahun 2000 dan 2001. Dengan demikian harapan proses desentralisasi yang akan membawa pengambilan keputusan ke tingkat lokal, sehingga memungkinkan daerah untuk mengambil keputusan publik secara bebas—ternyata

banyak daerah menjadi frustrasi oleh persoalan mendasar di dalam keuangan publik yang tidak cukup untuk mendanai belanja wajib daerah yang bersangkutan. Hal-hal ini berhubungan erat dengan masalah krisis solvabilitas yang mungkin dihadapi oleh beberapa pemerintah daerah dan pertanyaan selanjutnya adalah apakah dana *bailout* diperlukan atau tidak layak untuk mendukung pemerintah daerah yang menghadapi krisis solvabilitas tersebut.

Proses desentralisasi harus meningkatkan pelayanan publik karena: (i) efisiensi alokatif lebih besar (menyesuaikan barang publik dengan preferensi lokal), (ii) peningkatan efisiensi produktif (sebagian karena akuntabilitas yang lebih besar, birokrasi kurang, dan pengetahuan yang lebih baik tentang biaya lokal); (iii) pemulihan biaya yang lebih baik (kesediaan yang lebih besar dari warga negara untuk membayar biaya dan pajak untuk peningkatan pelayanan publik), dan (iv) peningkatan kemungkinan bahwa pemerintah akan merespons tuntutan warga setempat dengan mempromosikan kompetisi di antara pemerintah sub-nasional.

Untuk memenuhi pemerataan fiskal secara horizontal dan vertikal, perlu dilakukan penyempurnaan formula dan kriteria pengalokasian dana perimbangan. Penyempurnaan sebagaimana dimaksud hendaknya juga diserasikan dengan berbagai aspek atau isu strategis penyelenggaraan pemerintahan daerah yang disempurnakan berdasarkan revisi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Hal ini mengingat Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 dipandang dari aspek hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah pada dasarnya merupakan *subordinate* dari pada undang-undang tentang pemerintahan daerah.

Bila undang-undang tentang hubungan keuangan tetap diatur secara terpisah dari undang-undang tentang pemerintahan daerah, sebaiknya pengaturan tentang pengelolaan keuangan daerah dan berbagai aspek pengaturan yang tidak berkaitan langsung dengan hubungan keuangan perlu dipertimbangkan untuk dikurangi. Hal ini penting mengingat banyak pengaturan yang telah diatur dalam undang-undang lainnya tetapi diatur

kembali di dalam undang-undang tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah, sehingga terkesan percuma. Kondisi ini juga dikeluhkan membingungkan pemerintah daerah karena adanya pengaturan terhadap obyek sama dalam berbagai undang-undang yang kadang kala saling bertentangan.

Transfer dari pemerintah pusat ke pemerintahan daerah harus dipandang sebagai transfer di antara dua entitas yang berbeda (*inter-governmental transfer*). Saat ini, transfer yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintahan daerah selalu dianggap sebagai bagian dari belanja pemerintah pusat. Hal ini perlu diperbaiki. Kaitannya dengan perubahan dalam prinsip pertanggungjawaban dan pelaporan keuangan negara. Hubungan keuangan antara pemerintah dan pemerintahan daerah merupakan suatu sistem yang menyeluruh dalam rangka pendanaan penyelenggaraan asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan. Tiga asas ini masih tetap relevan bagi Indonesia dimasa mendatang.

Desentralisasi fiskal diarahkan untuk mewujudkan alokasi sumber daya nasional yang efisien melalui hubungan keuangan pusat dan daerah yang transparan dan akuntabel. Untuk mewujudkan konsep pemikiran desentralisasi fiskal tersebut, maka serangkaian tujuannya adalah menyeimbangkan hubungan pusat dan daerah sehingga tidak terdapat lagi kesenjangan fiskal yang besar. Yang ingin dituju adalah daerah mempunyai sumber daya fiskal yang cukup signifikan untuk menunjang tugas otonominya tanpa membuat pusat kekurangan sumber daya fiskal untuk menjalankan fungsinya sebagai pemerintah negara kesatuan.

Untuk mencapai keseimbangan ini diperlukan pendapatan dan pembiayaan daerah yang efisien dan efektif. Satu pilar penting adalah adanya penguatan pajak daerah dengan tetap memperhatikan harmonisasi sistem pembagian sumber-sumber keuangan nasional dan daerah. Keadilan pembagian keseimbangan dan prinsip efisiensi secara nasional. Hal ketiga adalah menciptakan siklus dan proses belanja daerah yang efisien dan efektif. Diperlukan adanya keleluasaan belanja daerah yang bertanggung jawab

untuk mencapai standar pelayanan minimum. Daerah yang mempunyai kemampuan fiskal yang memadai harus mempunyai orientasi belanja pembangunan yang berkelanjutan. Keleluasaan belanja ini jangan sampai berjalan tanpa arah sehingga menimbulkan inefisiensi dan mengabaikan kesejahteraan rakyat. Menjadikan standar pelayanan minimum (SPM) sebagai tolok ukur rata-rata minimum nasional bagi daerah merupakan salah satu indikator yang terukur dan objektif, sehingga hal ini dianggap penting untuk dijadikan misi yang ketiga.

Adanya harmonisasi belanja pusat dan daerah demi mencapai pelayanan publik yang optimal. Di saat yang sama dengan penguatan pajak daerah dan keleluasaan belanja daerah, pusat juga mempunyai kewajiban dan wewenang untuk menjalankan program-program nasional terutama pada bidang yang menjadi prioritas pembangunan nasional. Hal ini jelas penting karena keberagaman daerah di Indonesia membuat potensi ketimpangan horizontal yang besar. Selain itu, adanya program nasional dan program daerah juga berpotensi terjadinya pengulangan dan belanja yang berlebihan (*over-supply*) untuk bidang tertentu dan belanja yang kurang (*under-supply*) di bidang lainnya. Hal ini perlu dihindari dengan membuat harmonisasi belanja pusat dan daerah tersebut.

Kebijakan dana perimbangan khususnya dana alokasi umum yang dilaksanakan sejak tahun 2001 mengalami penyempurnaan dengan memanfaatkan masukan baik dari dewan perwakilan rakyat, kementerian/ lembaga non kementerian terkait, pemerintah daerah, akademisi dan bahkan lembaga internasional. Oleh karena itu, pada tahun 2004 Undang-Undang No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah mengalami perubahan mendasar diubah masing-masing menjadi Undang-Undang No. 32 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang No. 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah. Kompleksitas hubungan wewenang dan hubungan keuangan antara

pemerintah pusat dan pemerintahan daerah dalam kurun waktu 12 tahun sejak digulirkannya ledakan besar (*big-bang*) tahun 2001 dalam kebijakan desentralisasi tersebut. Pada tahun 2013, pemerintah dan DPR sedang membahas perubahan Undang-Undang No. 32 tahun 2004 menjadi tiga rancangan undang-undang yaitu Rancangan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah, Rancangan Undang-Undang tentang Pemilihan Kepala Daerah dan Rancangan Undang-Undang tentang Pemerintahan Desa. Perubahan Undang-Undang Pemerintahan Daerah tersebut, membawa implikasi pada perubahan Undang-Undang No 33 tahun 2004. Perubahan mendasar mengenai penyelenggaraan pemerintahan daerah tersebut, harus diikuti dengan sistem hubungan keuangan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah yang lebih adil, dengan mempertimbangkan efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dalam konteks ini, formulasi DAU mendatang, diharapkan akan lebih mampu berfungsi untuk mencapai tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Beberapa kritik terhadap kebijakan DAU selama ini antara lain sebagai berikut :

- 1) "*One size fits all* " formula, dimana formula DAU saat ini cenderung memperlakukan sama antara daerah "*urbanized*" dan "*rural*", meskipun dalam formula telah diakomodir melalui variabel jumlah penduduk. Solusi pengelompokan daerah (*clustering*) akan lebih dapat diterima secara akademik.
- 2) Penggunaan *baseline* rata-rata pengeluaran, untuk mengukur kebutuhan fiskal, dianggap oleh banyak ahli masih dimungkinkan diperbaiki melalui indikator pengeluaran daerah berdasarkan fungsi pelayanan.
- 3) Implementasi formula DAU dari tahun ke tahun tidak konsisten untuk seluruh variabel, baik alokasi dasar, kebutuhan fiskal, maupun kapa-

sitas fiskal, hanya untuk mendapatkan hasil indeks williamson yang rendah. Simulasi demikian secara ilmiah tidak dibenarkan, dan berpeluang tarik-ulur antara pemerintah dengan DPR yang lebih bernuansa politik dan kepentingan tertentu daripada justifikasi teori dan empiris (*best-practice*).

- 4) Penggunaan variabel realisasi PAD dan dana bagi hasil pajak dalam kapasitas fiskal yang men-*discourage* daerah untuk meningkatkan PAD dan upaya untuk bersinergi membantu Direktorat Jenderal Pajak dan Direktorat Jenderal Bea Cukai dalam meningkatkan penerimaan pajak khususnya PPH-OP dan Cukai.
- 5) Penggunaan alokasi dasar, dinilai oleh banyak ahli merupakan *double counting* dengan variabel kebutuhan fiskal yang di dalamnya sudah termasuk belanja PNSD.
- 6) Penggunaan variabel IKK dan IPM mendorong pemekaran daerah, karena kedua variabel tersebut secara relatif akan sama antara daerah induk dengan daerah pemekaran. Hal ini berbeda dengan variabel jumlah penduduk dan luas wilayah, ketika suatu daerah dimekarkan, maka total kedua variabel tersebut akan terbagi antara daerah induk dan daerah pemekaran.
- 7) Penggunaan variabel PDRB berstandar ganda, dapat dipergunakan baik sebagai proksi kebutuhan maupun kapasitas fiskal.

Atas dasar kelemahan-kelemahan formula DAU yang dikemukakan di atas, kajian ini berusaha untuk memperbaiki formula DAU yang lebih *robust*, *justifiable*, transparan dan lebih mampu berfungsi sebagai "*equalization grant*".

Dana transfer seharusnya tidak menyebabkan inefisiensi, dan juga tidak menciptakan disinsentif kepada daerah. Disinsentif contohnya ialah bahwa DAU yang tinggi dapat mengurangi upaya daerah untuk menciptakan pendapatan asli daerah. Dana transfer seyogyanya tidak memberi

insentif bagi daerah untuk melakukan pemekaran, ataupun penggabungan daerah. Perlu dipikirkan bagaimana agar daerah otonomi baru (DOB) baru akan mendapatkan DAU setelah beberapa tahun berdiri sebagai DOB, misalnya 5 Tahun kemudian dana transfer baru diberikan kepada DOB sesudah perangkat daerah secara definitif telah terbentuk.

BAB III

Metode Penelitian

Studi ini melakukan simulasi perhitungan transfer DAU berdasarkan *benchmark* studi yang telah ada, dengan modifikasi yang dikaitkan pada fokus proposal revisi UU No. 33 Tahun 2004, misalnya aspek yang mempertahankan *pool of fund* pendanaan DAU, pengelompokan (klaster) daerah untuk alokasi DAU yang mempertimbangkan kondisi spesifik perbedaan kebutuhan antar daerah, serta penyesuaian dalam perhitungan kapasitas dan kebutuhan fiskal daerah.

Tahapan perhitungan simulasi berdasarkan Shah dkk (2012) dapat dilihat di Tabel 1-3 dalam Lampiran 3. Tabel 1-3 di Lampiran 3 menggambarkan formula alternatif perhitungan DAU, yang telah mempertimbangkan konteks transparansi *built-in* dalam mekanisme formulasi alokasi DAU, dan juga relatif melakukan perbaikan dalam proses perhitungan kebutuhan dan kapasitas fiskal daerah.

Perlu diperhatikan bahwa alternatif yang diajukan, dalam penelitian ini, lebih menekankan kepada ketepatan aplikasi konsep celah fiskal serta konsep desentralisasi fiskal yang baik pada umumnya, dan tidak menekankan pada faktor seperti kriteria dan indikator kebutuhan fiskal, jumlah sub-klaster, dan kriteria sub-klaster yang optimal.

Sehubungan dengan revisi UU No. 33 Tahun 2004, perbaikan yang ada terutama baru mencakup: (1) penghapusan alokasi dasar, dan (2) penghapusan variabel PDRB perkapita --- yang sebenarnya lebih mencerminkan kapasitas fiskal --- sebagai variabel yang digunakan dalam perhitungan kebutuhan fiskal. Dari evaluasi studi yang ada, termasuk *Grand Design of Fiscal Decentralization*, dan juga rancangan revisi UU 33 Tahun 2004, dalam studi ini juga akan dilakukan FGD tentang pandangan dari pemerintah daerah terkait dengan komponen perubahan yang sebaiknya dilakukan tersebut.

Oleh karena itu, untuk melakukan analisis dalam kajian ini maka dibutuhkan data sekunder dan data primer. Data sekunder terdiri dari data-data yang digunakan dalam simulasi dari beberapa alternatif formula DAU, yang dikumpulkan dari DJPK Kementerian Keuangan dan Badan Pusat Statistik.

Dalam penelitian ini dilakukan perbandingan beberapa pengukuran *alokasi equalization grant* yang mempertimbangkan konsep normatif mengenai *equalization grant* dan juga konteks *feasibility* terkait dengan bentuk kelembagaan dan transisi peraturan atau pandangan mengenai DAU sebagai salah satu bentuk dana perimbangan. Oleh karena itu, analisis dalam kajian ini mencakup perbandingan pengukuran DAU sesuai dengan substansi tujuan transfer berdasarkan hasil simulasi dan juga telaah kritisi dan persepsi pemerintah daerah dalam hal implementasi DAU selama ini.

Data primer yang dikumpulkan adalah tentang persepsi pemerintah daerah dan DPRD untuk menganalisis isu dan pandangan yang berkembang dalam hal kebijakan dana transfer DAU, terutama berkaitan dengan isu alternatif formula DAU. Data primer diperoleh dari beberapa daerah sampel, dengan menggunakan metode atau tahapan sebagai berikut :

1. *Focus Group Discussion* (FGD) di 6 daerah sampel. Pedoman FGD dapat dilihat dalam Lampiran 1. Pedoman FGD ini dikirim ke daerah

paling lambat satu minggu sebelum peneliti datang ke daerah sampel.

2. Dalam pedoman FGD, pemerintah daerah sampel juga diminta mempersiapkan data realisasi APBD selama dua tahun terakhir. Perkembangan dana perimbangan (DAU, DBH dan DAK) yang diterima daerah tersebut disinggung juga dalam FGD di daerah sampel.
3. Dalam pedoman FGD, pemerintah daerah sampel juga diminta mengundang 12 narasumber (*key informant*) untuk berpartisipasi dalam FGD.
4. Dalam FGD ini digunakan instrumen kuesioner yang menjadi pedoman dalam diskusi supaya terarah dengan baik. Kuesioner ini berisi tentang berbagai aspek yang terkait dengan reformulasi DAU untuk memperkuat peran sebagai *equalization grant*. Instrumen kuesioner dapat dilihat di Lampiran 2.

Kuesioner dibagikan ke responden ketika dilakukan FGD di daerah. Jika kuesioner dikirim sebelum FGD, kemungkinan besar, jawaban dalam FGD relatif sama dan dipersiapkan sebelumnya. Jumlah peserta FGD dari tiap daerah sampel berjumlah 12 orang yang terkait dengan penyusunan APBD, yang terdiri dari:

1. Ketua (perwakilan) Bappeda,
2. Kepala Biro Keuangan (perwakilannya),
3. Kepala Biro Ekonomi dan Pembangunan (perwakilannya),
4. 6 (enam) Kepala SKPD (penyedia layanan dasar)
5. 3 (tiga) orang dari DPRD yang terkait dengan penyusunan APBD.

Pemerintah Daerah sampel dalam penelitian ini ada 10 daerah, yaitu: Pemerintah Kota Surakarta (Jawa Tengah), Kabupaten Indragiri Hilir (Riau), Kabupaten Lombok Barat (NTB), Kota Ternate (Maluku Utara), dan Kota Makassar (Sulawesi Selatan), serta FGD terakhir di Jakarta dengan peserta dari Pemda Provinsi Jawa Barat, Provinsi Banten, Kota Bogor, Kabupaten Bo-

gor, dan Kota Serang, serta staf DJPK Kemenkeu. Pemilihan daerah sampel menggunakan metode *purposive sampling* dengan mempertimbangkan:

1. Keterwakilan wilayah atau geografis (pulau besar): Pulau Jawa, Sumatera, Sulawesi, Nusa Tenggara, dan Kepulauan Maluku.
2. Variasi karakteristik kemampuan fiskal berdasarkan tingkat dan jenis pemerintah daerah.
3. Daerah sasaran program AIPD: 2 daerah dari 10 daerah sampel.

Input terhadap implementasi alokasi DAU tidak dilakukan terhadap *stakeholder* penerima manfaat yaitu masyarakat di daerah tetapi dilakukan terhadap pemerintah daerah sebagai *service provider* (penyedia layanan) terutama mengingat konsep umum DAU sebagai *block grant* tidak mensyaratkan untuk penggunaan tertentu dari alokasi dana transfer yang dilakukan pemerintah pusat, termasuk apakah DAU pada prakteknya diprioritaskan untuk pendanaan jenis pengeluaran tertentu. Penggunaan tersebut sepenuhnya merupakan kewenangan dan sekaligus tanggung jawab dari pemerintah daerah.

Sebagai penyedia layanan, persepsi pemerintah daerah dapat juga dijadikan acuan untuk mengecek *popular belief* bahwa apakah pola pengeluaran daerah dapat dijadikan acuan untuk bentuk pelayanan yang mencerminkan perencanaan dan yang seharusnya dilakukan pemerintah daerah. Hal yang juga menjadi pertimbangan apakah praktek pelayanan pemerintah daerah mencerminkan urusan wajib yang harus dilakukan oleh pemerintah daerah.

BAB IV

Perbandingan Formula

Model formula yang dikembangkan menggunakan *benchmark* Shah dkk (2012), dengan pembatasan skenario yang didasarkan pada karakteristik *pool of fund* yang bersifat tetap, serta eksplorasi lebih lanjut untuk pengelompokan dan penetapan klaster pemerintah daerah. Studi ini juga melakukan perbandingan antara model formula berdasarkan usulan revisi UU Nomor 33 Tahun 2004 yaitu penghapusan alokasi dasar dan PDRB per kapita sebagai bagian dari indikator kebutuhan fiskal (TADF, 2011). Agar juga ekuivalen dengan model formula dari *benchmark* Shah dkk (2012), untuk simulasi model formula usulan revisi ini, studi ini juga mengadopsi penerapan klaster dan penetapan kapasitas fiskal yang relatif netral terhadap jenis sumber penerimaan.

Sementara itu, kemungkinan perubahan porsi *pool of fund* antara pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota dimana sebagian diskresi alokasi tingkat kabupaten/kota dilakukan oleh provinsi (provinsi spesifik) untuk pencapaian indikator kesejahteraan prioritas nasional tertentu, merupakan salah satu isu yang dieksplorasi dalam FGD di daerah sampel dan juga institusi terkait di pemerintah pusat. Hal yang menjadi pertimbangan adalah apakah dasar alokasi akan dilakukan untuk lebih

menunjang pencapaian target pelayanan pemerintah provinsi, atau lebih pada pencapaian *outcome* pelayanan dasar pemerintah daerah tingkat kabupaten dan kota. Diskresi pemerintah provinsi, ditunjuk berdasarkan perubahan total alokasi DAU dari formula celah fiskal dengan tambahan diskresi pengelompokan di tingkat provinsi, apabila diasumsikan bahwa alokasi di tingkat provinsi juga mengikuti formula yang relatif sama.

Pengelompokan klaster dari Shah dkk (2012) didasarkan pada pengelompokan kelompok di tiap jenis pemerintahan: 1) provinsi, 2) kabupaten (pengelompokan berdasarkan luas area), dan 3) kota (pengelompokan berdasarkan jumlah penduduk). Salah satu isu dari pengelompokan tersebut adalah, untuk tingkat kabupaten, karakteristik sejumlah kabupaten kemungkinan lebih cocok dimasukkan sebagai kota, dan hal yang sama untuk sebagian pemerintah kota yang kemungkinan memiliki karakteristik seperti kabupaten yaitu wilayah cukup luas sementara jumlah penduduk relatif sedikit. Untuk itu, pengelompokan daerah juga dilakukan berdasarkan densitas atau tingkat kepadatan penduduk. Tabel 4.1 menggambarkan pengelompokan pemerintah daerah berdasarkan masing-masing klaster. Untuk klaster berdasarkan densitas, pemerintah daerah tidak dibedakan berdasarkan status administrasi, karena cukup dibedakan berdasarkan tingkat kepadatan penduduk.

Tabel 4.1.
Karakteristik Pengelompokan Pemerintah Daerah Tingkat II
berdasarkan Jenis Klaster

1. Klaster Densitas	
Klaster Kota dan Kabupaten	Karakteristik
A1	0- <500 penduduk/km ²
A2	500- <1000 penduduk/km ²
A3	1000- <1500 penduduk/km ²

A4	1500- <3000 penduduk/km ²
A5	>3000 penduduk/km ²
2. Klaster Pemerintah Kota dan Kabupaten	
Klaster Kota (Populasi)	Karakteristik
C1	0-100 (ribu penduduk)
C2	100-500 (ribu penduduk)
C3	500-1000 (ribu penduduk)
C4	>1 juta penduduk
Klaster Kabupaten (Luas Area)	Karakteristik
D1	Kuartil 1 (area, km ²)
D2	Kuartil 2 (area)
D3	Kuartil 3 (area)
D4	Kuartil 4 (area)

Mempertimbangkan arah revisi dari UU Nomor 33 Tahun 2004, bahwa konsep pemerataan alokasi DAU yang diadopsi adalah perhitungan berdasarkan celah fiskal dan tetap memberlakukan *pool of fund* yang bersifat tetap (persentase tertentu) dari penerimaan di APBN. Untuk itu, sama halnya dengan formula DAU yang berlaku saat ini, alokasi dari *pool of fund* didasarkan pada indeks celah fiskal untuk setiap daerah dikalikan dengan total *pool of fund* untuk tingkat pemerintahan terkait (provinsi atau kabupaten dan kota). Dalam hal ini, Tabel 4.2 menggambarkan perbedaan dasar antara model alternatif DAU yang menggunakan *benchmark* dari Alternatif 1 dari studi Shah dkk (2012) dengan formula saat ini dan juga model simulasi yang mengacu pada usulan revisi UU Nomor 33 Tahun 2004 sesuai dengan naskah akademik dari TADF (TADF, 2011).

Penggunaan *fixed pool of fund* menunjukkan *affordability* atau kemampuan *pool of fund* dari pemerintah pusat. Untuk *pool of fund* yang

bersifat *built-in* di model formulasi, Shah dkk (2012) menyarankan untuk penentuan ekualisasi kapasitas atau ekualisasi kebutuhan didasarkan pada perbandingan relatif dengan kapasitas atau kebutuhan fiskal kelompok daerah terkait, dalam hal ini mengacu pada model Alternatif 2 di Shah dkk (2012). Sementara itu, aplikasi untuk penetapan alokasi transfer ekualisasi berdasarkan Alternatif 3, tidak menerapkan formula yang berlaku saat ini untuk celah fiskal tetapi lebih mengacu pada penetapan ekualisasi untuk kapasitas fiskal dan konteks transfer untuk pencapaian output pelayanan.

Tabel 4.2.
Karakteristik Model Alternatif Formula DAU
dan Model Formula DAU Saat ini

Formulasi	Model Alternatif 1 Shah dkk (2012)	Model Formula Revisi DAU	Formula DAU Saat Ini
<i>Metode Alokasi</i>	Metode celah fiskal berdasarkan selisih per kapita kebutuhan dengan kapasitas fiskal.	Metode celah fiskal berdasarkan selisih total kebutuhan dengan kapasitas fiskal.	Metode celah fiskal berdasarkan selisih total kebutuhan dengan kapasitas fiskal, ditambah Alokasi Dasar.
<i>Pengukuran Kapasitas Fiskal</i>	- Bobot kapasitas fiskal didasarkan pada rasio agregat PAD dan DBH SDA dengan basis penerimaan terkait (<i>Average Effective Taxes/Revenue Rate</i> atau <i>AETR</i>). - AETR mengacu pada AETR setiap klaster (kelompok daerah). - Penggunaan data basis dari sumber penerimaan untuk pajak (PDRB Non-Migas) dan penerimaan daerah dari SDA (PDRB Migas)	- Data kapasitas fiskal didasarkan pada data realisasi. - Tidak ada perbedaan bobot untuk tiap jenis penerimaan pemerintah daerah. - Bobot 100 persen untuk setiap jenis penerimaan pemerintah daerah.	- Data kapasitas fiskal didasarkan pada data realisasi. - Tidak keseluruhan sumber penerimaan dimasukkan dalam pengukuran kapasitas fiskal; dan - Terdapat bobot yang berbeda antar jenis penerimaan pemerintah daerah.

<i>Pengukuran Kebutuhan Fiskal</i>	- Formula kebutuhan fiskal didasarkan pada estimasi fungsi dan cakupan pelayanan. - Jenis atau fungsi pelayanan didasarkan pada pengeluaran per fungsi yang umum (dominan) dilakukan oleh tiap jenis pemerintahan (provinsi, kabupaten, dan kota). - Penggunaan rata-rata per pengeluaran per kapita untuk setiap klaster (kelompok daerah) - Bobot pengeluaran berdasarkan fungsi dibedakan berdasarkan jenis pemerintahan (provinsi, kabupaten dan kota) dihitung berdasarkan agregat rasio belanja fungsi terkait terhadap total belanja pemerintah daerah. - Indikator kebutuhan untuk setiap jenis pelayanan di daerah berkaitan dengan ukuran besar pelayanan (contoh: cakupan penerima layanan dan atau capaian output) di daerah tersebut.	- Formula kebutuhan fiskal saat ini didasarkan pada variabel yang sifatnya generik. - PDRB per kapita tidak dimasukkan sebagai indikator kebutuhan fiskal - Rata-rata pengeluaran mengacu pada rata-rata pengeluaran setiap klaster (kelompok daerah)	- Formula kebutuhan fiskal saat ini didasarkan pada variabel yang sifatnya generik. - Terdapat bobot yang berbeda antar indikator kebutuhan fiskal. - Rata-rata pengeluaran mengacu pada rata-rata pengeluaran seluruh Kabupaten/ Kota di Indonesia
---	--	---	---

Sumber: Shah dkk (2012), TADF (2011)

Model Alternatif 2 dan Alternatif 3 dari studi Shah dkk (2012) memerlukan perubahan konsep pengukuran transfer ekuivalisasi yang cukup besar seperti dalam hal perubahan penetapan *pool of fund* dan juga penggunaan

ekualisasi transfer yang lebih mengarah pada *output grant* dan dalam hal ini juga terkait dengan aplikasi jenis transfer lainnya terutama untuk konteks DAK. Untuk perubahan di jangka menengah dan dengan ketersediaan data yang ada saat ini, perbandingan formula alternatif fokus pada model Alternatif 1 dari Shah dkk (2012) dan formula Revisi UU, dimana pengukuran alokasi transfer dapat dilihat di Kotak 4.1.

4.1. Pengukuran Kapasitas Fiskal: Perbaikan Cakupan dan Jenis Data

Proposal pengukuran kapasitas fiskal yang ditawarkan Shah dkk (2012) menggunakan pendekatan total *taxable resources*, dengan mengukur terlebih dahulu AETR (*Average Effective Tax Rate*), atau dikenal dengan istilah ER (*Effective Revenue Rate*) dalam formula alokasi yang ditampilkan di Kotak 4.1. Dalam hal ini, kapasitas fiskal suatu daerah adalah ER dikalikan dengan PDRB daerah terkait. ER dapat dibedakan untuk penerimaan yang berasal dari migas ataupun untuk sumber penerimaan non-migas untuk pemerintah daerah. ER Non Migas adalah dari rasio total penerimaan PAD dan DBH Pajak dari total PDRB non-migas kelompok daerah (klaster), sedangkan ER sumber daya alam adalah rasio agregat total penerimaan DBH SDA dari total PDRB sektor migas kelompok daerah (klaster) terkait.

Pemisahan ER untuk penerimaan dari SDA karena distribusi SDA hanya ada di beberapa daerah, sehingga pengelompokan atau perhitungan ER secara langsung untuk keseluruhan sumber penerimaan justru akan menyebabkan besar ER yang kemungkinan terlalu tinggi untuk banyak daerah yang tidak memiliki SDA. Pemisahan pengukuran kapasitas untuk DBH SDA juga untuk mempertimbangkan kemungkinan penyesuaian yang perlu dilakukan untuk daerah yang memiliki kesepakatan khusus dengan pemerintah pusat seperti daerah dengan otonomi khusus seperti Papua dan Aceh.

Kotak 4.1.

Pengukuran Alokasi Pemerintah Daerah: Model Alternatif 1 dan Model Alternatif Formula Revisi

Model Alternatif 1	Model Formula Revisi
Besar Alokasi untuk Pemerintah Daerah i Alokasi PF_i = Indeks NPF_i x Total Pool of fund NPF_i = Per Kapita Celah Fiskal (CF_i) x Populasi$_i$ CF_i = Per Kapita Kebutuhan Fiskal$_i$ – Per Kapita Kapasitas Fiskal$_i$ Per Kapita Kebutuhan Fiskal$_i$ = $\sum_k$ Per Kapita Pengeluaran Klaster x δ_k x (indikator kebutuhan per fungsi$_k$ / Total indikator kebutuhan per fungsi$_k$ Klaster) Per Kapita Pengeluaran (Klaster) = Estimasi Total Realisasi Pengeluaran Klaster r / Total Penduduk Klaster δ_k = (rata-rata realisasi pengeluaran fungsi ke-k / rata-rata total realisasi pengeluaran) * 100 Per Kapita Kapasitas Fiskal$_i$ = (KpF Non Migas$_i$ + KpF Migas$_i$) / Penduduk$_i$ KpF Non Migas$_i$ = ER Non Migas (Klaster) x PDRB Non Migas$_i$ ER Non Migas Klaster = (PAD+DBH Pajak) Klaster / Total PDRB Non Migas Klaster KpF Migas$_i$ = ER Migas (Klaster) x PDRB Migas$_i$ ER Migas Klaster = (DBH SDA) Klaster / Total PDRB Migas Klaster Keterangan: PF : Pool of fund NPF: Non Pool of fund CF : Per Kapita Celah Fiskal k : jumlah fungsi pengeluaran j : jumlah pemerintah daerah dalam klaster Kpf : Kapasitas Fiskal δ_k : bobot fungsi pengeluaran ke -k Bobot fungsi pengeluaran sama untuk masing-masing jenis pemerintahan (provinsi/kabupaten/kota)	Besar Alokasi untuk Pemerintah Daerah i Alokasi PF_i = Indeks CF_i x Total Pool of fund CF_i = Total Kebutuhan Fiskal$_i$ – Total Kapasitas Fiskal$_i$ Total Kebutuhan Fiskal$_i$ = Rata-rata Realisasi Belanja (Klaster) x (α_1 indeks jumlah penduduk$_i$ + α_2 indeks luas wilayah$_i$ + α_3 indeks KK_i + α_4 indeks IPM_i) Indeks jumlah penduduk$_i$ = jumlah penduduk daerah i / rata-rata nasional jumlah penduduk Indeks luas wilayah$_i$ = jumlah penduduk daerah i / rata-rata nasional luas wilayah Indeks Kemahalan Konstruksi = IKK daerah i / rata-rata nasional IKK Indeks IPM_i = (100-IPM) daerah i / rata-rata nasional IPM gap Total Kebutuhan Fiskal$_i$ = (β_1 x PAD) + (β_2 x DBH Pajak) + (β_3 x DBH SDA) Keterangan: PF : Pool of fund CF : Total Celah Fiskal $\alpha_1, \alpha_2, \alpha_3$: bobot variabel kebutuhan fiskal α berbeda antara pemerintah provinsi dan kabupaten/kota Total bobot variabel kebutuhan fiskal sama dengan 1 $\beta_1, \beta_2, \beta_3$: bobot variabel kapasitas fiskal β berbeda antara pemerintah provinsi dan kabupaten/kota

4.2. Pengukuran Kebutuhan Fiskal yang didasarkan pada Pelayanan Dasar

Alternatif pengukuran bobot setiap pelayanan dasar dari Shah dkk (2012) didasarkan pada rasio agregat pola belanja daerah. Dalam hal ini, bobot setiap pelayanan dasar, seperti tercantum di Kotak 4.1, adalah sama untuk setiap klaster dan relatif berbeda hanya berdasarkan jenis pemerintahan (provinsi atau kabupaten atau kota). Hal ini juga lebih dikarenakan perbedaan terkait dengan jenis pelayanan lebih bervariasi antar jenis pemerintahan dibandingkan dengan antara pemerintah daerah yang sama dalam klaster. Acuan pengelompokan jenis pelayanan yang digunakan dalam studi Shah dkk (2012) lebih berdasarkan pada jenis pelayanan yang umum dilakukan berdasarkan *benchmark* pengalaman internasional di setiap jenis dan tingkat pemerintahan. Seperti juga diuraikan dalam hasil analisa data primer, salah satu isu dengan pendekatan ini adalah apakah proporsi agregat tersebut mencerminkan prioritas perencanaan daerah atau dalam hal ini apakah terdapat kesamaan antara pola belanja agregat pemerintah daerah dengan prioritas pelayanan yang seharusnya dilakukan.

Pelayanan yang dilakukan oleh pemerintah daerah berbeda tidak hanya antar tingkat pemerintahan, yaitu antara provinsi dan kabupaten/kota, tetapi juga antara kabupaten dengan kota misalnya. Untuk konteks pemerintah daerah di Indonesia, kewenangan relatif sama antara sesama tingkat pemerintahan, namun pola dan prioritas tentunya akan berbeda tergantung dari karakteristik daerah. Kemungkinan terdapat jenis pelayanan yang berbeda antara pemerintah kota dengan fungsi pelayanan yang pada prakteknya dilakukan oleh pemerintah kabupaten umumnya memiliki karakteristik area wilayah yang cukup luas namun jumlah penduduk relatif sedikit.

Untuk konteks Indonesia, juga perlu dipertimbangkan ketika suatu jenis pelayanan di-*earmarked* dari sumber penerimaan di luar DAU atau langsung dibebankan ke masyarakat. Contohnya adalah yang terkait de-

ngan penerangan jalan dan air minum, seperti terlihat sebelumnya dalam uraian di Tabel 4.3 terangkum hal-hal yang perlu diperhatikan dalam klasifikasi dan penggunaan bobot berdasarkan rata-rata pengeluaran.

Penyesuaian pengukuran kebutuhan fiskal dapat dilakukan dengan fokus di *operating cost* dari pemerintah daerah dan belanja pegawai dikaitkan dengan fungsi pelayanan operasional daerah misalnya di bidang regulasi, pendidikan, kesehatan, insfrastruktur jalan, dan *rural services* (untuk kabupaten). Dalam hal ini, pemerintahan umum dapat lebih dispesifikkan sebagai bagian regulasi dan administrasi pemerintah atau justru diperluas untuk layanan lainnya misalnya untuk perlindungan kondisi lingkungan misalnya (urusan pilihan).

Tabel 4.3.
Fungsi Pengeluaran Pemerintah Daerah dan Kemungkinan Relevansinya dengan Pelayanan Publik dan Kompleksitas Data

Fungsi Pengeluaran	Indikator Kebutuhan	Isu		
		Relevansi dengan Pelayanan Pemda	Keterangan	Kompleksitas Data
Pemerintahan Umum	Populasi (2/3) dan area (1/3)	Moderat	Kemungkinan rata-rata pola belanja lebih tinggi dari yang seharusnya	Rendah
Keamanan dan Ketertiban	Populasi	Rendah*	Apabila dikaitkan dengan kegiatan kepolisian – dilakukan oleh instansi terpisah (melalui pemerintah pusat)	Rendah
Pendidikan	Populasi usia sekolah	Tinggi		Moderat

Fungsi Pengeluaran	Indikator Kebutuhan	Isu		
		Relevansi dengan Pelayanan Pemda	Keterangan	Kompleksitas Data
Kesehatan	Populasi terbobot (50:50) dari kelompok usia 0-5 dan usia 65 ke atas	Tinggi		Moderat
Perlindungan Sosial dan Kesejahteraan	Jumlah pengangguran	Rendah*	Kemungkinan dicakup dari pengeluaran di sektor kesehatan atau pendidikan. Dan perlu untuk dilihat lagi bentuk kegiatan dari jenis pengeluaran ini.	Moderat
Perumahan	Jumlah <i>public housing</i>	Rendah*	Lebih dilakukan oleh pemerintah pusat. Kemungkinan pengeluaran perumahan terkait juga dengan pemerintahan umum.	Tinggi
Transportasi dan Jalan	Panjang jalan (km)	Tinggi		Moderat
Pertanian dan Kehutanan	Luas wilayah	Moderat		Rendah
Air Minum (Kota saja)	Jumlah unit tempat tinggal dan komersial/ industri	Moderat	Pelayanan di bidang penyediaan air minum dilakukan oleh instansi terpisah.	Tinggi

Fungsi Pengeluaran	Indikator Kebutuhan	Isu		
		Relevansi dengan Pelayanan Pemda	Keterangan	Komplek- sitas Data
Layanan Lainnya	Populasi	Tinggi	Dapat dikaitkan dengan urusan pilihan yang dapat dilakukan oleh pemerintah daerah	Rendah
Pelayanan Desa (Kab saja)	Luas wilayah	Moderat	Perlu dilihat kegiatan yang dicakup, dan apakah <i>rural services</i> berbeda dengan pelayanan yang dilakukan di tingkat kelurahan.	Rendah

BAB V

Hasil dan Pembahasan

5.1. Hasil Simulasi

Untuk mengkaji efektifitas dan konteks transisi dari alternatif formula alokasi DAU ini, pengukuran model alternatif alokasi DAU, terutama untuk model alternatif 1 dari Shah dkk (2012) dan model formula revisi berdasarkan naskah akademik TADF (2011) diperbandingkan dengan formula DAU yang saat ini berlaku, melalui deskripsi alokasi berdasarkan total alokasi dan per kapita alokasi transfer, analisa ukuran disparitas fiskal, dan pengukuran korelasi terkait dengan *proxy* kapasitas fiskal yaitu PDRB per kapita.

Alokasi Transfer Perubahan Formula DAU: Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota

Ringkasan simulasi dari beberapa alternatif perhitungan transfer yang bersifat ekualisasi (*equalization grant*) ditampilkan di Tabel 5.1 untuk hasil simulasi tingkat pemerintah provinsi dan tingkat pemerintah kabupaten

dan kota. Dalam hal ini, hasil simulasi di Tabel 5.1 mengasumsikan tidak ada perubahan dalam penetapan *pool of fund* untuk DAU yang bersifat *fixed*, yaitu 26 persen dari Pendapatan Domestik Netto (PDN) APBN, dan baseline yang digunakan adalah *pool of fund* DAU untuk tahun 2012.

Formulasi transfer pada model formula revisi mengacu usulan draft revisi UU No. 33 Tahun 2004 yang mewacanakan penghapusan alokasi dasar serta penghapusan penggunaan PDRB sebagai salah satu indikator kebutuhan fiskal. Berdasarkan *baseline* yang digunakan yaitu alokasi aktual DAU tahun 2012, maka formula alokasi transfer berdasarkan model formula revisi adalah perhitungan celah fiskal sesuai bobot formula DAU atau tahun 2012 dengan penyesuaian bobot untuk seluruh variabel kebutuhan sebagai implikasi tidak digunakannya variabel PDRB per kapita dalam perhitungan, dan juga penghilangan bobot kapasitas fiskal sehingga setiap jenis penerimaan tidak diperlakukan dengan bobot yang berbeda.

Tabel 5.1.
Jumlah Daerah Penerima, Total Alokasi, dan Per Kapita Alokasi Alternatif
Formulasi DAU dan DAU Tahun 2012

Klasifikasi Pemerintah Daerah	Model Formulasi		
	Formula Revisi	Alternatif 1	DAU 2012 (Baseline)
Provinsi			
JUMLAH PROVINSI PENERIMA DAU	30	28	32
JUMLAH PROVINSI YANG TIDAK MENERIMA DAU	2	4	0
RATA-RATA TOTAL ALOKASI (MILYAR RP)	847	847	847
Maksimum	5.470	4.920	1.570
Minimum			

RATA-RATA PER KAPITA TRANSFER (RP)	321.377	188.936	283.485
Maksimum	2.125.024	752.119	1.142.438
Minimum			
Kabupaten dan Kota			
		Densitas	
JUMLAH DAERAH PENERIMA DAU			491
Kabupaten	387	385	383
Kota	89	89	89
JUMLAH DAERAH YANG TIDAK MENERIMA DAU			
Kabupaten	11	13	15
Kota	4	4	4
TOTAL ALOKASI (MILYAR RP)			
Rata-Rata	502	502	502
TOTAL ALOKASI KABUPATEN	255.556		
TOTAL ALOKASI KOTA	30.877		
Rata-Rata A1	479	459	424
A2	627	619	718
A3	515	599	624
A4	598	532	646
A5	408	596	587
Rata-Rata C1	291	296	283
C2	286	370	371
C3	356	547	567
C4	594	910	915
Rata-Rata D1	521	530	560
D2	526	541	519
D3	531	513	489
D4	589	472	485
PER KAPITA ALOKASI (RP)			
Rata-Rata	2.920.539		2.293.378

Densitas		1.715.770	
Populasi atau Area		1.793.036	
Rata-Rata A1	3.894.023	2.333.759	2.848.592
A2	923.551	681.651	1.084.911
A3	841.170	657.368	1.058.589
A4	1.304.481	600.452	1.465.592
A5	902.408	845.582	1.238.479
Rata-Rata C1	4.553.305	4.334.814	4.433.431
C2	1.491.173	1.762.347	1.868.094
C3	512.304	748.359	805.361
C4	329.613	510.998	491.153
Rata-Rata D1	2.086.375	1.235.670	1.770.486
D2	2.058.792	1.450.080	1.740.391
D3	3.870.960	1.891.134	2.785.270
D4	4.932.164	2.246.378	3.297.812

Studi ini juga mengadopsi formula DAU dengan mengubah metode formulasi kebutuhan dan kapasitas fiskal mengacu pada formula transfer alternatif 1 dari studi Shah dkk (2012). Hasil simulasi alternatif 1 ini untuk tingkat kabupaten dan kota, dibedakan berdasarkan klaster. Dalam hal ini terdapat dua pengelompokan yaitu: 1) klaster yang digunakan adalah densitas, sedangkan 2) klaster terpisah untuk pemerintah kota dan pemerintah Kabupaten. Dalam hal ini, pemerintah kota diklasifikasikan berdasarkan jumlah penduduk sementara pemerintah Kabupaten dikelompokkan berdasarkan distribusi luas wilayah.

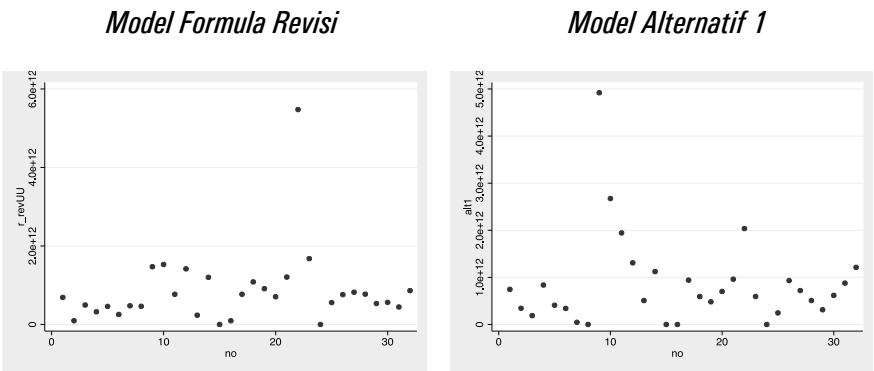
Hasil Simulasi Alokasi untuk Tingkat Pemerintah Provinsi

Berdasarkan Tabel 5.1, hasil simulasi untuk pemerintah provinsi menunjukkan distribusi alokasi yang cukup berbeda antara formulasi alternatif 1 dan formula usulan revisi UU dibandingkan dengan alokasi DAU 2012.

Rata-rata per kapita transfer relatif lebih tinggi untuk formula revisi dibandingkan dengan rata-rata DAU 2012, sementara untuk rata-rata per kapita transfer dari model alternatif 1 cenderung lebih rendah dibandingkan dengan rata-rata DAU 2012. Dalam hal ini, untuk model formula revisi, tidak ada perubahan pengukuran kebutuhan dan kapasitas fiskal, sementara untuk formulasi model alternatif 1 dari Shah dkk (2012), reformulasi justru menekankan perubahan pendekatan pengukuran kebutuhan dan kapasitas fiskal. Dari Tabel 5.1, alokasi transfer berdasarkan model formula revisi yang maksimum sebesar 5.47 triliun Rupiah adalah untuk pemerintah Provinsi Papua mencerminkan bahwa *outlier* kemungkinan tidak hanya DKI Jakarta tetapi juga termasuk untuk Pemerintah Papua. Dari Gambar 5.1, hasil simulasi berdasarkan alternatif 1 juga menunjukkan total alokasi yang relatif sangat tinggi untuk Provinsi Papua dibandingkan dengan provinsi lainnya.

Gambar 5.1.

Distribusi Alokasi Transfer Pemerintah Provinsi Berdasarkan Model Formula Revisi (TADF 2011) dan Model Alternatif 1 (Shah dkk 2012)

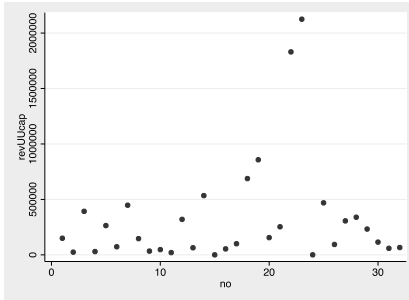


Catatan: Sumbu horizontal (sumbu x) adalah kode provinsi dan sumbu vertikal (sumbu y) adalah total alokasi transfer (Rupiah).

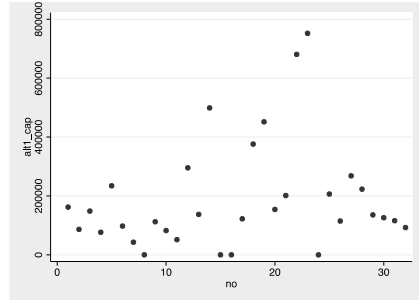
Gambar 5.2.

Distribusi Per Kapita Alokasi Transfer Pemerintah Provinsi Berdasarkan Formula Revisi (TADF, 2011) dan Model Alternatif 1 (Shah dkk, 2012)

Model Formula Revisi



Model Alternatif 1



Catatan: Sumbu horizontal (sumbu x) adalah kode provinsi dan sumbu vertikal (sumbu y) adalah alokasi transfer per kapita (Rupiah).

Berdasarkan formula usulan revisi UU (TADF, 2011), indikator IKK (Indeks Kemahalan Konstruksi) tetap dimasukkan dengan bobot yang disesuaikan karena dihilangkannya indikator PDRB per kapita dalam pengukuran kebutuhan fiskal. Sementara itu, untuk model Alternatif 1 dari Shah dkk (2012), walaupun indikator IKK yang merupakan indikator generik tidak dimasukkan dalam formula alokasi, acuan kebutuhan fiskal yang didasarkan pada agregat realisasi pengeluaran beberapa tahun terakhir setidaknya juga telah mencakup secara tidak langsung faktor kemahalan dari penyediaan suatu layanan publik. Dari Gambar 5.2, per kapita alokasi transfer baik berdasarkan formula revisi ataupun model alternatif 1 untuk wilayah yang ditengarai juga dihadapkan pada biaya penyediaan layanan yang cukup tinggi, seperti Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat, relatif jauh lebih tinggi dibandingkan dengan per kapita transfer di provinsi lainnya. Distribusi alokasi transfer dari model alternatif 1 ini, yang tidak secara langsung memasukkan indikator IKK cenderung juga telah mempertimbangkan faktor kemahalan.

Apabila alokasi transfer berdasarkan formula revisi UU dijadikan acuan dan diperbandingkan dengan alokasi DAU tahun 2012, terdapat 13 provinsi yang cenderung *underestimate* untuk alokasi DAU, atau sekitar 41 % dari keseluruhan 32 provinsi. Sebagai catatan, untuk perhitungan alokasi transfer, DKI Jakarta dikeluarkan dari perhitungan, dan berdasarkan formulasi terdapat 2 provinsi yang tidak menerima alokasi transfer yaitu Provinsi Kalimantan Timur dan Provinsi Riau.

Perubahan formulasi DAU dengan sepenuhnya menggunakan celah fiskal dapat memperbaiki alokasi transfer antar pemerintah provinsi terutama untuk pemerintah dengan kondisi kebutuhan fiskal yang secara relatif cukup tinggi. Namun demikian, perlu juga dipertimbangkan untuk mengevaluasi pendekatan pengukuran kebutuhan dan kapasitas fiskal, perbaikan yang dilakukan dalam formulasi di model Alternatif 1.

Pemerintah daerah dengan besar kemampuan fiskal yang lebih tinggi dari estimasi kebutuhan fiskal diasumsikan relatif mampu untuk mendanai kegiatan dan pelayanan pemerintahannya. Berdasarkan formula Alternatif 1, terdapat 4 provinsi yang tidak menerima alokasi DAU berdasarkan estimasi kapasitas fiskal per kapita yang melebihi kebutuhan fiskal per kapita di provinsi tersebut. Provinsi dengan kapasitas fiskal per kapita yang relatif lebih tinggi dibandingkan dengan kebutuhan fiskal per kapita sebagian besar adalah provinsi dengan sumber daya alam yang cukup berlimpah. Dalam hal ini, berdasarkan perhitungan untuk tahun 2012, provinsi yang tidak menerima alokasi transfer selain Provinsi DKI Jakarta, berdasarkan model formula Alternatif 1, adalah Provinsi Kalimantan Timur, Provinsi Riau, Provinsi Kepulauan Riau, dan Provinsi Jambi. Jika diperbandingkan dengan alokasi DAU tahun 2012, maka berdasarkan formula Alternatif 1 ini, terdapat sekitar 11 provinsi yang cenderung *underestimate* untuk alokasi DAU.

Terkait dengan besar alokasi transfer yang diterima pemerintah provinsi, terdapat peningkatan rata-rata transfer per kapita yang didasarkan pada reformulasi perhitungan transfer ekualisasi, baik mengacu pada perhitungan model Formula Revisi ataupun model Alternatif 1. Secara rata-

rata, seperti terlihat di Tabel 5.1, rata-rata transfer per kapita berdasarkan model Formula Revisi adalah Rp321.377,00, lebih tinggi dibandingkan rata-rata DAU per kapita di tahun 2012. Hal yang sama juga terjadi dari perbandingan rata-rata transfer per kapita berdasarkan model Formula Revisi dengan rata-rata DAU per kapita (*baseline*). Apabila diperbandingkan dengan alokasi DAU tahun 2012, rata-rata per kapita alokasi transfer berdasarkan model Alternatif 1 adalah Rp188.936,00 lebih rendah dibandingkan dengan rata-rata alokasi *baseline* DAU per kapita untuk pemerintah provinsi di tahun 2012 yang sebesar Rp 283.485,00.

Dalam implementasi alternatif formula, hal yang menjadi perhatian juga apakah reformulasi DAU ini akan menyebabkan kondisi penurunan alokasi transfer yang cukup tajam untuk sebagian besar daerah. Dalam hal ini, Tabel 5.2 memberikan gambaran mengenai besar alokasi transfer berdasarkan alternatif formula revisi UU dan model Alternatif 1 dibandingkan dengan DAU aktual tahun 2011.

Tabel 5.2.

**Jumlah Daerah yang Mengalami Kenaikan/Penurunan dari Alternatif
Formulasi DAU dibandingkan dari DAU Aktual Tahun 2011:
Pemerintah Provinsi, Kabupaten, dan Kota**

	ALT-1 (KAB/ KOTA)	ALT-1 (DENSITY)	UU REVISI KAB/KOTA	ALT-1 PROVINSI	UU REVISI PROVINSI
NAIK	298	296	378	15	22
TURUN	193	195	113	17	10
TOTAL	491	491	491	32	32
NAIK >50%	81	110	112	5	10
TURUN>50%	34	62	25	6	3
TOTAL	115	172	137	11	13

Untuk tingkat provinsi, seperti terlihat di Tabel 5.2 berikut, mayoritas provinsi mengalami peningkatan alokasi transfer baik berdasarkan model Formula Revisi maupun model Alternatif 1. Dalam hal ini, apabila diperbandingkan, formula model Alternatif 1 cenderung menunjukkan lebih banyak jumlah daerah yang mengalami penurunan dibandingkan dengan model Formula Revisi. Namun demikian, perbandingan model formulasi transfer dengan memperhatikan kondisi alokasi sebelum adanya perubahan formula, yang hanya bisa diterapkan untuk jangka pendek, seperti konteks historis aplikasi transfer DAU, perlu dipertimbangkan bahwa mekanisme *smoothing* hanya dilakukan untuk pemerintah daerah yang relatif mengalami penurunan yang cukup ekstrem, yang mungkin dapat dikompensasi sebagiannya dari daerah yang mengalami peningkatan yang juga sangat tinggi.

Hasil Simulasi Alokasi untuk Tingkat Kabupaten dan Kota

Dari Tabel 5.1 dapat dilihat bahwa persentase alokasi berdasarkan model Formula Revisi lebih besar untuk pemerintah kabupaten dibandingkan dengan alokasi total pemerintah kota. Apabila total alokasi DAU di tahun 2012 adalah 83 persen untuk pemerintah kabupaten dan 17 % untuk pemerintah kota, maka berdasarkan formula model Formula Revisi, alokasi total untuk pemerintah Kabupaten lebih tinggi yaitu 87 %.

Sementara itu, alokasi transfer berdasarkan perhitungan model Alternatif 1 menunjukkan distribusi yang relatif tidak berbeda antara pemerintah kabupaten dan pemerintah kota. Berdasarkan klaster area atau populasi, pemerintah kabupaten mendapatkan 83 % dari DAU sedangkan keseluruhan pemerintah kota menerima sekitar 17 % dari total alokasi DAU yang diperuntukkan untuk pemerintah kabupaten dan kota. Seperti terlihat di Tabel 5.1, hasil simulasi untuk model Alternatif 1 dengan klaster penduduk atau area, menunjukkan terdapat 19 pemerintah kabupaten

dan kota yang tidak akan menerima alokasi transfer ekualisasi, dengan rincian 15 pemerintah kabupaten dan 4 pemerintah kota.

Untuk pengelompokan pemerintah kabupaten dan kota didasarkan pada indikator densitas (jumlah penduduk per km²), Tabel 5.1 menunjukkan bahwa total alokasi untuk pemerintah Kabupaten (D1, D2, D3, D4) berdasarkan model Alternatif 1 relatif lebih besar untuk daerah dengan densitas kurang dari 500 ribu penduduk per km² (A1) dibandingkan dengan DAU tahun 2012 untuk kelompok daerah tersebut. Dalam hal ini, hasil simulasi berdasarkan model Alternatif 1 yang menggunakan *Cluster density* menunjukkan bahwa terdapat sekitar 17 daerah yang terdiri 4 pemerintah kota dan 13 pemerintah kabupaten tidak menerima alokasi transfer sebagai implikasi dari kondisi celah fiskal dengan kapasitas fiskal per kapita yang melebihi dari perhitungan kebutuhan fiskal per kapita.

Seperti terlihat di Tabel 5.1, apabila diperbandingkan berdasarkan besar alokasi transfer per kapita, dengan *pool of fund* yang sama yaitu total alokasi DAU 2012, rata-rata transfer per kapita untuk tingkat pemerintah kabupaten relatif lebih tinggi untuk model Formula Revisi dibandingkan dengan rata-rata per kapita transfer pemerintah kabupaten dari alokasi DAU 2012. Sementara untuk pemerintah kota, rata-rata transfer per kapita berdasarkan model Formula Revisi cenderung lebih rendah dibandingkan dengan alokasi *baseline*. Kemungkinan pengenaan alokasi dasar cenderung bias untuk pemerintah kota dibandingkan dengan pemerintah kabupaten. Sementara itu berdasarkan klaster densitas atau klaster pemisahan antara kabupaten dan kota (pengelompokan berdasarkan penduduk atau area), rata-rata per kapita transfer berdasarkan model Alternatif 1 relatif lebih rendah dibandingkan dengan rata-rata per kapita transfer dari alokasi *baseline*.

Sama halnya dengan pola hasil simulasi untuk tingkat pemerintah provinsi, jumlah daerah yang mengalami penurunan jauh lebih sedikit untuk formula model Formula Revisi dibandingkan dengan formula model Alternatif 1, baik berdasarkan klaster densitas maupun pembagian klaster

berdasarkan populasi untuk pemerintah kota dan luas area untuk pemerintah kabupaten. Konsep *smoothing* perlu dibatasi sebagai klausul yang hanya berlaku temporer dan sebaiknya bukan merupakan alokasi tambahan dari *pool* DAU yang ada, untuk menghindari klausul tersebut menjadi terus diadopsi. Perbandingan formula juga hanya dilakukan untuk penentuan formula yang relatif akan diambil, yang kemudian akan tetap diberlakukan untuk periode beberapa tahun (jangka menengah).¹

Ukuran Disparitas dari Perubahan Formula DAU

Tabel 5.3 berisi informasi mengenai ukuran disparitas yaitu ukuran Indeks Williamson dan koefisien Gini dari total penerimaan yang telah ditambah transfer model Formula Revisi atau Alternatif 1 atau dengan DAU aktual tahun 2012 baik untuk tingkat pemerintah provinsi maupun pemerintah kabupaten dan kota. Dalam hal ini, total penerimaan mengacu pada realisasi penerimaan pemerintah daerah sebelum adanya transfer ekualisasi di tahun 2011. Dalam hal ini, model Formula Revisi sebagai perbandingan juga mengadopsi penggunaan rata-rata pengeluaran berdasarkan klaster untuk pengukuran kebutuhan fiskal.

¹ Terkait dengan formulasi transfer yang didasarkan pada model perhitungan dengan konsep ekualisasi tertentu, perbandingan disparitas fiskal tidak selayaknya dilakukan untuk formula yang relatif dianggap sama, praktek yang dilakukan selama ini. Shah dkk (2012) dan Shah (2012) menggambarkan bagaimana penggunaan Indeks Williamson (IW) tidak juga relatif membaik antar periode yang mencerminkan kemungkinan objektif bukan semata rendahnya IW, tetapi kondisi "*hold harmless*" yang implisit dipertahankan.

Tabel 5.3.

**Indeks Williamson dan Koefisien Gini Per Kapita Total Penerimaan
dengan Alternatif Formulasi DAU dan DAU Aktual Tahun 2012:
Pemerintah Provinsi, Kabupaten, dan Kota**

Pemerintah Daerah	Indeks Williamson			Koefisien Gini		
	Total Penerimaan dengan Transfer					
	Formula Revisi	Alt-1	DAU 2012	Formula Revisi	Alt-1	DAU 2012 <i>Baseline</i>
Provinsi	0.74	0.70	0.71	0.461	0.422	0.708
Kabupaten dan Kota	0.76		0.68	0.519		0.449
Densitas	0.73	0.63	0.68	0.502	0.399	0.449
Populasi atau Area	0.74	0.60	0.68	0.502	0.384	0.449
Densitas A1				0.496	0.354	0.387
A2				0.287	0.199	0.220
A3				0.277	0.189	0.228
A4				0.350	0.204	0.312
A5				0.256	0.129	0.174
Kota (Populasi) C1				0.075	0.035	0.078
C2				0.076	0.062	0.071
C3				0.028	0.047	0.065
C4				0.006	0.011	0.032
Kabupaten (area) D1				0.482	0.293	0.394
D2				0.373	0.219	0.300
D3				0.586	0.411	0.510
D4				0.505	0.263	0.416

Seperti terlihat di Tabel 5.3, ukuran pengukuran disparitas fiskal dari total penerimaan berdasarkan beberapa model formulasi transfer menunjukkan pola yang berbeda antara ukuran berdasarkan Indeks Williamson

dan ukuran koefisien Gini. Dibandingkan dengan IW dari aktual DAU, Indeks Williamson cenderung lebih rendah untuk model Alternatif 1, yaitu perhitungan alokasi transfer yang didasarkan pada perubahan perhitungan kebutuhan dan kapasitas fiskal, sementara itu, ukuran IW untuk model Formula Revisi cenderung lebih tinggi. Tetapi apabila didasarkan pada koefisien Gini, total penerimaan antar pemerintah provinsi dengan alternatif formula DAU cenderung lebih merata dari distribusi total penerimaan dengan aktual alokasi DAU.

Sementara itu dari Tabel 5.3, terlihat bahwa untuk pemerintah Kabupaten dan kota, model alternative formulasi DAU cenderung lebih memeratakan kemampuan fiskal pemerintah daerah dibandingkan dengan alokasi aktual DAU. Nilai koefisien Gini dari total penerimaan dengan transfer model Alternatif 1 berdasarkan kluster densitas ataupun kluster populasi/area secara agregat relatif lebih rendah dibandingkan dengan koefisien Gini dari total penerimaan yang ditambahkan aktual alokasi DAU pemerintah kabupaten dan kota. Berdasarkan Tabel 5.3, nilai koefisien Gini untuk total penerimaan dengan transfer model Alternatif 1 relatif lebih rendah baik berdasarkan kluster densitas maupun kluster pembedaan pemerintah kota dan kabupaten, dibandingkan dengan nilai koefisien Gini dari total penerimaan yang ditambahkan aktual DAU. Sementara itu, walaupun secara agregat, koefisien Gini dari total penerimaan dengan transfer model Formula Revisi tidak lebih rendah dibandingkan dengan *baseline* DAU, namun berdasarkan kluster pemerintah kota, terlihat bahwa nilai koefisien Gini total penerimaan dengan transfer model Formula Revisi relatif lebih rendah dibandingkan dengan total penerimaan dengan transfer DAU (*baseline* DAU 2012). Hal ini menunjukkan bahwa untuk tingkat pemerintah kabupaten dan kota, pengelompokan daerah berdasarkan kluster cenderung akan memperbaiki disparitas fiskal antar wilayah.

Seperti juga telah dijelaskan sebelumnya, Worldbank (2011) dan Shah dkk (2012) mengkritisi penggunaan formula yang sama untuk keseluruhan daerah terutama untuk tingkat pemerintah dan kota (*one size fits all*

policy), yang cenderung mengurangi efektifitas transfer untuk perbaikan disparitas fiskal.

Korelasi Per Kapita Transfer dengan Per Kapita PDRB

Tabel 5.4 menunjukkan korelasi antara Per Kapita Transfer dengan Per Kapita PDRB, untuk menunjukkan bahwa idealnya pemerintah daerah dengan kapasitas fiskal yang relatif tinggi cenderung mendapatkan alokasi transfer yang rendah, sesuai dengan sifat dari ekualisasi transfer. Kecuali untuk tingkat pemerintah provinsi, dari Tabel 5.4 terlihat bahwa per kapita aktual DAU cenderung memiliki korelasi dengan PDRB per Kapita yang (absolut) rendah, dibandingkan dengan korelasi PDRB per kapita dengan per kapita transfer yang didasarkan dari formulasi transfer model Formula Revisi dan model Alternatif 1.

Tabel 5.4.
Korelasi Per Kapita Transfer dengan Per Kapita PDRB

Pemerintah	Per Kapita PDRB		
	Formula Revisi	Alt-1	DAU 2012 Baseline
Provinsi	-0.018	-0.161	-0.147
Kabupaten Agregat	-0.021		-0.021
Densitas		-0.164	
Populasi atau Area		-0.364	
A1	-0.048	-0.185	-0.030
A2	0.043	-0.752	0.164
A3	-0.234	-0.858	-0.032
A4	-0.170	-0.767	-0.086
A5	-0.139	-0.684	0.052

C1	-0.196	-0.606	0.238
C2	0.449	-0.863	-0.296
C3	-0.758	-0.862	-0.406
C4	-0.920	-0.958	0.124
D1	-0.085	-0.264	0.052
D2	-0.188	-0.271	-0.105
D3	-0.150	-0.175	-0.106
D4	-0.067	-0.410	-0.047

5.2. Hasil FGD

Setelah FGD dilakukan di 6 tempat, jumlah keseluruhan (Total) responden yang mengumpulkan kuesioner adalah 60 orang. Persentase responden yang setuju di masing-masing daerah sampel untuk tiap pertanyaan dapat dilihat dalam Tabel 5.5.

Semua responden setuju bahwa instrumen DAU adalah alat untuk mengatasi ketimpangan antara kemampuan keuangan dan kebutuhan pelayanan oleh pemerintah daerah, atau lebih dikenal sebagai suatu bentuk *equalization grant* (pertanyaan ke-1). Dengan konsep ini, berarti suatu daerah dapat saja menerima DAU lebih besar atau lebih kecil dari DAU tahun sebelumnya atau bahkan nol jika Kebutuhan Fiskal (ditambah AD-nya) lebih kecil dari Kapasitas Fiskal-nya (pertanyaan ke-2, sesuai penjelasan pasal 32 UU 33/2004). Akan tetapi ada 5% responden tidak setuju terhadap penjelasan pasal 32 UU 33/2004 tersebut, karena mereka merasa DAU harus dapat membiayai belanja pegawai, dan juga akan digunakan peningkatan infrastruktur.

Dalam FGD, sebagian responden berpendapat bahwa saat ini formula DAU dirasakan kurang adil, karena jumlahnya yang dari tahun ke tahun tergerus oleh belanja tidak langsung, terutama belanja pegawai. Padahal

pengangkatan dan pemindahan pegawai tidak sepenuhnya merupakan kewenangan Pemerintah Kabupaten. Pemekaran juga dirasa menyebabkan ketidakadilan, karena daerah yang dimekarkan dengan PNS yang lebih sedikit justru mendapat DAU relatif besar.

Dalam UU 33/2004, formula DAU terdistorsi dengan adanya variabel Alokasi Dasar (AD) yang dihitung berdasarkan kebutuhan belanja Pegawai Negeri Sipil Daerah (PNSD). Adanya Alokasi Dasar ini akan memberikan insentif bagi daerah untuk menambah pegawainya yang belum tentu merupakan tindakan yang efisien. Oleh karena itu, dalam formula DAU, 62% responden setuju bahwa alokasi dasar ini harus dihilangkan, sehingga DAU sama dengan Celah Fiskal (pertanyaan ke-3). Dengan catatan bahwa perhitungan fiskal harus lebih baik dan lebih berkeadilan. Sebagian yang setuju AD dihilangkan juga mengusulkan agar gaji PNSD dipindah ke Pusat.

Tabel 5.5.
Persentase Responden yang Setuju di Masing-masing Daerah Sampel untuk Tiap Pertanyaan

Pertanyaan	Solo	Inhil	Lombok	Makasar	Ternate	"Pusat"	Total
	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)
1. DAU berfungsi sebagai <i>Equalization Grant</i>	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
2. Daerah bisa menerima DAU lebih banyak/sedikit/atau tidak sama sekali sesuai celah fiskal	70%	100%	100%	100%	100%	100%	95%
3. Alokasi Dasar (AD) sebaiknya dihilangkan dalam formula perhitungan DAU.	70%	40%	73%	75%	91%	20%	62%
4. PDRB per kapita seharusnya menjadi proksi kapasitas fiskal.	30%	70%	73%	38%	100%	40%	60%
5. Penggunaan realisasi PAD dalam perhitungan kapasitas fiskal mengurangi insentif daerah dalam meningkatkan PAD.	80%	70%	36%	63%	82%	100%	72%
6. Perhitungan kapasitas fiskal berdasarkan potensi, bukan realisasi.	40%	80%	64%	63%	82%	40%	62%
7. Kebutuhan fiskal seharusnya mempertimbangkan SPM dasar, bukan IPM yang bersifat global.	100%	70%	91%	100%	91%	90%	90%
8. IKK menjadi faktor penyesuaian, bukan sebagai proksi kebutuhan fiskal.	90%	60%	100%	75%	82%	80%	83%
9. Kebutuhan fiskal dihitung berdasarkan fungsi pengeluaran prioritas daerah.	100%	70%	100%	100%	91%	80%	90%
11. Formula DAU harus dikelompokkan menurut klaster daerah	100%	90%	100%	100%	100%	80%	95%
12. Proporsi DAU Provinsi-Kab/Kota diubah dari 10:90 menjadi 20:80.	30%	50%	55%	25%	64%	10%	40%
13. Alokasi DAU untuk Kabupaten/Kota diserahkan kepada Provinsi	0%	10%	18%	88%	36%	10%	28%
14. Formula dan data dasar perhitungan DAU harus transparan	90%	100%	100%	100%	91%	100%	97%
N (Jumlah Partisipan)	10	10	11	8	11	10	60

Catatan: Pertanyaan No. 10 tidak dimasukkan karena pertanyaan ranking prioritas (lihat Lampiran 1)

Dalam memahami formula DAU saat ini, umumnya responden beranggapan bahwa formula tersebut hanya digunakan untuk daerahnya sendiri saja; tidak dikaitkan “nilainya relatif” terhadap daerah-daerah lainnya di Indonesia. Misalnya, dalam pertanyaan ke-3 ini, jika variabel Alokasi Dasar dihilangkan, mereka awalnya tidak setuju karena beranggapan bahwa belanja PNSD tidak bisa didanai. Tapi setelah dijelaskan dengan “ilustrasi”, sebagian besar responden (minimal 70%) setuju di tiap lokasi FGD, kecuali di Indragiri Hilir (40%) dan Jakarta (20%) karena mereka bingung mendengar penjelasan seorang dari pusat yang berbeda dengan fasilitator FGD, bahkan dia mengatakan Kemenkeu belum setuju dengan penghapusan AD dalam formula ini.

Salah satu kelemahan formula DAU saat ini adalah menggunakan variabel PDRB perkapita sebagai proksi kebutuhan fiskal. Proksi ini tidak tepat karena PDRB perkapita menggambarkan kondisi ekonomi atau kesejahteraan masyarakatnya, yang seharusnya menjadi variabel proksi kapasitas fiskal. Oleh karena itu, sebagian besar (60%) responden setuju bahwa dalam formula DAU, variabel PDRB perkapita dihilangkan sebagai proksi kebutuhan fiskal (pertanyaan ke-4). Mereka berpendapat jika PDRB per kapita dimasukkan dalam kebutuhan fiskal cenderung memperbesar ketimpangan antar daerah.

Sebagian besar responden (72%) setuju bahwa penggunaan realisasi Pendapatan Asli Daerah (PAD) dalam penghitungan kapasitas fiskal dapat *men-discourage* pemerintah daerah untuk meningkatkan PAD (pertanyaan ke-5). Begitu juga cukup banyak (62%) responden berpendapat bahwa pengukuran kapasitas fiskal dengan menggunakan potensi penerimaan lebih baik dibandingkan dengan realisasi penerimaan daerah agar perhitungan kapasitas fiskal tidak *men-discourage* daerah untuk meningkatkan PAD (pertanyaan ke-6).

Berkaitan dengan *proxy* untuk menghitung kebutuhan fiskal, banyak sekali (90%) responden berpendapat bahwa kebutuhan fiskal seharusnya diestimasi dengan mempertimbangkan SPM dasar (pendidikan, kesehatan,

dan infrastruktur dasar), dan tidak hanya dikaitkan dengan pencapaian *outcome* yang global seperti IPM (pertanyaan ke-7). Begitu juga, cukup banyak (83%) responden yang berpendapat bahwa IKK sebaiknya dijadikan faktor penyesuaian (*adjustment factor*) di dalam formula, dan bukan sebagai variabel kebutuhan fiskal (pertanyaan ke-8). Jika formula tetap memperlakukan variabel IPM dan IKK seperti saat ini akan memberi insentif untuk pemekaran daerah karena nilai kedua variabel tersebut relatif sama dengan daerah induknya.

Sebagian besar (90%) responden berpendapat bahwa kebutuhan fiskal sebaiknya diestimasi berdasarkan indikator kebutuhan dengan tingkat kepentingan sesuai pola belanja prioritas yang representatif mewakili bentuk pelayanan yang ada hampir di semua pemerintah daerah (pertanyaan ke-9).

Setelah responden diminta mengurutkan tingkat kepentingan (1-10 dengan 1 paling penting) atau prioritas pengeluaran daerah berdasarkan daftar fungsi pengeluaran daerah berikut, kemudian dianalisis untuk mendapatkan bobot untuk menghitung kebutuhan fiskal, maka diperoleh bobot yang dapat dilihat dalam Tabel 5.6 berikut.

Tabel 5.6.
Bobot Masing-masing Fungsi Pengeluaran
Berdasarkan Urutan Prioritas menurut Responden

Fungsi Pengeluaran	Tingkat kepentingan (prioritas)		
	Provinsi	Kabupaten	Kota
Pemerintahan Umum	0,075	0,117	0,094
Keamanan dan Ketertiban	0,107	0,065	0,081
Pendidikan	0,226	0,223	0,217
Kesehatan	0,238	0,153	0,191
Perlindungan Sosial dan Kesejahteraan	0,101	0,066	0,093

Perumahan	0,048	0,055	0,073
Transportasi dan Jalan	0,085	0,157	0,122
Pertanian dan Kehutanan	0,054	0,062	0,037
Air dan Pengairan (Kota saja)	0,040	0,039	0,061
Layanan Lainnya	0,008	0,022	0,024
Pelayanan Desa (Kab saja)	0,018	0,040	0,006

Hampir semua (95%) responden berpendapat bahwa formula DAU selayaknya mempertimbangkan variasi kondisi antar daerah yang signifikan seperti: demografis, geografis, dan ukuran. Jika tidak dapat menangkap perbedaan ukuran dan geografis daerah yang berbeda secara signifikan, maka formula dapat disesuaikan dengan klaster daerah berdasarkan jumlah penduduk atau luas daerah (pertanyaan ke-11). Ada juga yang berpendapat bahwa klaster dapat dibuat berdasarkan kombinasi antara jumlah penduduk dengan luas wilayah, seperti densitas yang dicoba penelitian ini.

Ketika diskusi pertanyaan ke-12, tentang usulan memperkuat peran provinsi dengan merubah proporsi DAU antara daerah provinsi dan kabupaten/kota diubah dari 10:90 menjadi 20:80, tapi minimum setengahnya harus dialokasikan oleh provinsi yang bersangkutan ke kabupaten/kota untuk tujuan pemerataan spesifik provinsi terkait, ternyata tidak sedikit (40%) responden setuju dengan mekanisme ini, dengan catatan formula-nya harus transparan dan adil. Jika tidak transparan, sebaiknya porsi-nya tetap bahkan seharusnya porsi untuk provinsi perlu dikurangi karena kadangkala bantuan diberikan karena ada hubungan tertentu dengan kabupaten/kota tertentu. Tentu saja ketika ditanya mekanisme lebih ekstrim lagi (pertanyaan ke-13), yaitu apabila transfer DAU diberikan ke provinsi saja dan provinsi yang mengalokasikan ke kab/kota di provinsinya, jumlah responden yang setuju lebih kecil lagi (28%).

Hampir semua (97%) responden sangat setuju jika ada regulasi penetapan alokasi DAU yang melampirkan juga formula dan data dasar yang digunakan dalam perhitungan DAU. Dengan ketentuan ini pemerintah daerah dapat membuat perencanaan anggaran jauh lebih baik lagi dari sekarang, karena pemerintah daerah dapat menghitung sendiri (memprediksi) jumlah DAU setelah diketahui total DAU Nasional.

BAB VI

Kesimpulan dan Rekomendasi

Fungsi DAU sebagai *equalization grant*, sejak Tahun 2001 menjadi instrumen utama dana transfer dari pusat ke daerah. Konfigurasi ini akan berlanjut, paling tidak dalam jangka menengah ke depan. Dalam kajian ini beberapa studi terdahulu (TADF, 2011; Shah dkk, 2012) yang telah memberi masukan dalam rangka penyempurnaan formula DAU untuk memperkuat fungsi DAU sebagai *equalization grant* tersebut, dilaah lebih lanjut dengan merangkum pandangan dari *stakeholder* yaitu pemerintah melalui *purposive sampling survey*. Selain itu, untuk beberapa kelemahan formula DAU, telah diusulkan berbagai perbaikan sebagai berikut: (1) AD dihilangkan dari formula, (2) Perhitungan kapasitas fiskal berdasarkan formula potensi fiskal melalui perhitungan *effective rate* penerimaan dikalikan dengan total output masing-masing kelompok PDRB migas (SDA) dan non migas (non-SDA), (3) Perhitungan kebutuhan fiskal berdasarkan penjumlahan dari perkalian antara pengeluaran perkapita, bobot fungsi pengeluaran, indikator kebutuhan per fungsi di daerah, dibagi total nasional indikator kebutuhan per fungsi, (4) Pengeluaran

dikelompokkan berdasarkan 10 fungsi pengeluaran, (5) Ada 3 alternatif dalam menghitung Celah Fiskal, yang dalam kajian ini hanya alternatif-1 yang dikembangkan secara mendalam sebagai bahan masukan penyempurnaan formula DAU.

Alternatif-1 Formula DAU ini, paling baik berdasarkan ukuran korelasi antara DAU per kapita dengan PDRB perkapita. Daerah dengan PDRB perkapita relatif rendah juga memperoleh DAU, dalam hal ini DAU per kapita yang relatif besar. Begitu juga dilihat dari ukuran Indeks Williamson, nilainya paling rendah untuk Alternatif-1 formula DAU tersebut. Dari ukuran angka gini untuk penerimaan perkapita setelah transfer, alternatif-1 ini mempunyai angka gini yang lebih kecil (lebih merata penerimaan per kapitanya). Selain itu, Alternatif-1 ini juga didukung oleh persepsi Satuan Kerja Perangkat daerah (SKPD) yang terkait, dan anggota DPRD dari berbagai daerah sampel.

Dalam model Alternatif-1 ini, jika tidak ada keterbatasan nilai pagu DAU (*Non Pool of Fund*), maka alokasi DAU untuk masing-masing daerah adalah celah fiskal per kapita dikalikan dengan jumlah penduduk di daerah yang bersangkutan. Jika ada keterbatasan nilai pagu DAU (*Pool of Fund*), alokasi DAU untuk masing-masing daerah adalah Indeks Celah Fiskal perkapita yang sudah dikalikan dengan jumlah penduduk daerah yang bersangkutan, dikalikan dengan pagu DAU (*Pool of Fund*).

Untuk model Formula Revisi, secara agregat, berdasarkan korelasi dengan PDRB per kapita, pemerintah daerah dengan PDRB per kapita yang relatif tinggi juga cenderung memperoleh alokasi transfer per kapita yang relatif rendah dan *vice versa*. Dibandingkan dengan *baseline* alokasi DAU per kapita tahun 2012, korelasi dengan PDRB per kapita untuk Formula Revisi cenderung konsisten di hampir keseluruhan klaster. Sementara itu, untuk *baseline* DAU, terdapat korelasi yang positif antara PDRB per kapita dengan DAU per kapita seperti untuk sebagian pemerintah kota.

Berdasarkan Indeks Williamson dan koefisien Gini, untuk ukuran pemerataan setelah adanya transfer, alokasi dari Formula Revisi walaupun

secara agregat cenderung tidak lebih pemeratakan dibandingkan dengan *baseline* DAU, namun berdasarkan klaster, terutama untuk klaster pemerintah kota, alokasi dari Formula Revisi relatif lebih pemeratakan penerimaan per kapita antar pemerintah daerah dibandingkan dengan alokasi dari formula DAU saat ini. Untuk tingkat provinsi, berdasarkan nilai koefisien Gini, distribusi penerimaan per kapita setelah adanya transfer berdasarkan Formula Revisi juga cenderung lebih merata dibandingkan dengan transfer berdasarkan formula saat ini.

Referensi

- Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan. 2009. *Grand Design Desentralisasi Fiskal : Menciptakan Alokasi Sumber Daya Nasional yang Efisien Melalui Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah Yang Transparan, Akuntabel, dan Berkeadilan*. Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan. Jakarta.
- DSF. 2011. *Fiscal Transfer Mechanism*, Decentralization Support Facility, World Bank.
- Kementerian Keuangan. 2012. Tinjauan Tahunan Keuangan Daerah dan Kinerja Pelayanan Publik. Kementerian Keuangan, Pemerintah Indonesia.
- Kotsogiannis, C., Schwager, R. 2008. Accountability and Fiscal Equalization. *Journal of Public Economics* 92, 2336–2349.
- Martinez-Vazquez, Jorge, dan Jameson Boex. 2005. Designing Intergovernmental Equalization Transfer with Imperfect Data. *ISP Working Paper*. Georgia State University.
- Martinez-Vazquez, Jorge, Jameson Boex, dan Gabe Ferrazi. 2004. Linking Expenditure Assignment and Intergovernmental Grants in Indonesia. *ISP Working Paper*. Georgia State University.

- Petretto, Alessandro. 2011. Need Equalization Transfer and Productive Efficiency of Local Governments. *Working Paper Series*. Università degli Studi di Firenze.
- Shah, Anwar. 2012. Lessons From Worldwide Practices of Intergovernmental Transfers : *Seminar on Fiscal Federalism, Azores, 5-6 July, 2012*.
- Shah, Anwar, Qibthiyyah, Riatu, dan Astrid Dita. 2012. General Purpose Central-Provincial-Local Transfers (DAU) in Indonesia, From Gap Filling to Ensuring Fair Access to Essential Public Services. *World Bank Working Paper*.
- Sidik, Machfud, dan Kadjatmiko. 2004. Combining Expenditure Assignment and Revenue Assignment. Chapter in Book Titled "*Reforming Intergovernmental Fiscal Relations And The Rebuilding of Indonesia*". Edward Elgar: USA.
- Smart, Michael. 1998. Taxation and Deadweight Loss in a System of Intergovernmental Transfer. *Canadian Journal of Economics*, 189-206.
- TADF. 2011. *Naskah Akademik Revisi UU Nomor 33 Tahun 2004*. Tim Asistensi Desentralisasi Fiskal Kementerian Keuangan.
- Undang Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang *Pajak Daerah dan Retribusi Daerah*. Pemerintah Indonesia.
- Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang *Pemerintahan Daerah*. Pemerintah Indonesia.
- Undang Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang *Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah*. Pemerintah Indonesia.
- World Bank. 2007. *Indonesia Public Expenditure Review*. World Bank: Jakarta.

Lampiran

Lampiran 1

A. Panduan FGD

(dikirim bersamaan dengan surat dari DJPK Kemenkeu ke Daerah).

TIM ASISTENSI MENTERI KEUANGAN RI BIDANG DESENTRALISASI FISKAL

Kajian Akademik REFORMULASI DAU UNTUK MEMPERKUAT PERAN SEBAGAI EQUALIZATION GRANT

Pengantar (diskusi)

Dana Alokasi Umum (DAU) adalah salah satu komponen Dana Perimbangan yang diberikan untuk mendukung pelaksanaan desentralisasi fiskal, yang tidak dikaitkan dengan persyaratan apapun (*Unconditional grant*) sehingga memberikan keleluasaan kepada daerah penerima untuk mengalokasikannya sesuai dengan urusan/fungsi daerah. Dengan kata lain, tujuan pemberian DAU ini adalah untuk mendukung ketersediaan dana bagi Pemerintah Daerah dalam menjalankan fungsi yang telah didesentralisasikan.

DAU juga digunakan sebagai instrumen utama pemerataan kemampuan fiskal antar daerah, sehingga disebut juga sebagai *equalization grant*. Hal ini tercantum dalam pasal 1 ayat 21 UU 33/2004 sebagai berikut:

Dana Alokasi Umum adalah dana yang berasal dari APBN, yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar-daerah untuk membiayai kebutuhan pengeluarannya dalam rangka pelaksanaan Desentralisasi.

Pemerataan kemampuan keuangan ini adalah untuk mewujudkan prinsip yang menyatakan bahwa seluruh warga negara dimanapun berada berhak mendapatkan pelayanan dasar (seperti pendidikan dasar, pelayanan kesehatan, infrastruktur daerah, dll) minimal pada standar tertentu. Oleh karena sebagian besar pelayanan dasar adalah merupakan tanggungjawab Pemerintah Daerah, maka pemda yang “miskin” harus diberi bantuan DAU yang relatif besar agar dapat memenuhi Standar Pelayanan Minimal (SPM) tersebut. Artinya pengalokasian DAU yang optimal adalah dapat memeratakan kemampuan keuangan daerah untuk mendanai penyediaan pelayanan dasar tertentu pada standar minimal nasional.

Upaya pemerataan kemampuan keuangan melalui DAU ditunjukkan dengan bentuk formula penghitungan DAU yang saat ini dialokasikan berdasarkan celah fiskal ditambah alokasi dasar. Yang dimaksudkan dengan celah fiskal adalah selisih antara proksi kebutuhan keuangan daerah dengan besarnya kapasitas keuangan daerah yang bersangkutan. Semakin besar celah fiskal suatu daerah (karena kebutuhan besar namun kemampuan keuangan rendah), maka akan semakin tinggi DAU yang akan diterimanya.

Persoalan utama, yang sampai sekarang selalu menjadi perdebatan dalam formula DAU sejak tahun 2001, adalah menghitung kebutuhan fiskal untuk penyediaan pelayanan dasar pada standar minimal nasional tersebut. Ketidaktersediaan data mengakibatkan Kebutuhan fiskal diukur (diproksikan) dengan jumlah penduduk, luas wilayah, Indeks Kemahalan Konstruksi (IKK), Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) per kapita, serta

Indeks Pembangunan Manusia (IPM); Sedangkan Kapasitas fiskal daerah dihitung dengan menjumlah sumber pendanaan daerah yang berasal dari PAD dan DBH. Kelemahan lainnya dalam mengukur kebutuhan fiskal, beberapa variabel seperti IKK dan IPM justru mendorong pemekaran wilayah yang tidak perlu, di samping penggunaan PDRB per kapita masih mengandung kontroversi.

Formula DAU memang diupayakan diperbaiki secara terus menerus, namun tidak ada perubahan yang *significant* dalam menghitung kebutuhan fiskal. Bahkan penerapan formula yang ada saja terkendala dengan penyiasatan penerapan penghitungan Kebutuhan Fiskal yang tidak perlu dan proses politik yang menyebabkan terjadinya distorsi. Hal ini dapat diamati dengan penerapan variabel Kapasitas Fiskal yang tidak konsisten yaitu PAD dan DBH hanya dihitung kurang dari 100% demi untuk mengakomodir kepentingan daerah tertentu dan diterapkan prinsip *hold-harmless* dimana DAU tidak boleh lebih kecil dari tahun sebelumnya. Hal ini berakibat tidak dipenuhinya pemerataan kemampuan keuangan antar daerah, bahkan ketimpangan antar daerah cenderung memburuk.

Formula DAU kemudian bertambah terdistorsi dengan UU 33/2004 dikarenakan adanya variabel Alokasi Dasar (AD) yang dihitung berdasarkan kebutuhan belanja pegawai daerah. Secara umum dapat dikatakan bahwa formula DAU tidak menjadi lebih baik dari formula DAU yang diatur oleh UU 25/1999. Namun yang cukup mengesankan dari UU 33/2004 adalah adanya pasal penghapusan prinsip *hold-harmless*. UU 33/2004 secara eksplisit menyatakan bahwa sebuah daerah dapat saja menerima DAU lebih kecil dari DAU sebelumnya atau bahkan nol jika Kebutuhan Fiskal ditambah AD nya lebih kecil dari Kapasitas Fiskal nya (lihat penjelasan pasal 32 UU 33/2004). Kebijakan ini yang kemudian mampu diterapkan oleh Pemerintah pada tahun 2009 dengan adanya daerah yang mendapat DAU nol dan turun dari tahun sebelumnya. Sayangnya pada tahun fiskal 2011 prinsip ini kembali dilanggar sehingga beberapa daerah dengan kesenjangan

fiskal negatif atau kapasitas fiskal melebihi kebutuhan fiskal (seperti DKI Jakarta, Kaltim dan beberapa daerah di Riau) mendapatkan DAU lagi.

Berbagai kritik juga muncul terhadap formula DAU ini, seperti *one size fits all formula*, penggunaan Indeks Williamson yang sangat rumit, kurangnya transparansi karena berubah-ubahnya bobot variabel, penggunaan PAD dalam penghitungan kapasitas fiskal yang dinilai *men-discourage* daerah untuk meningkatkan PAD, dan berbagai kritik lainnya. Telah banyak pula telaah yang dilakukan oleh ahli baik dari dalam maupun luar negeri mengenai kemungkinan penerapan formula DAU yang baru yang lebih sederhana namun juga lebih akuntabel. Meskipun demikian, dari berbagai telaah yang ada, nampaknya belum secara komprehensif dan dalam mengulas kelebihan maupun kelemahan dari setiap alternatif, serta alternatif strategi untuk mengurangi risiko perubahan yang akan terjadi.

Dengan melihat dinamika perkembangan yang ada, perlu kiranya dilakukan penelitian yang dalam dan komprehensif yang dapat memberikan rekomendasi bagi perubahan formula DAU. Rekomendasi atas formula DAU ini akan menjadi masukan bagi penetapan formula DAU dalam rencana revisi UU 33/2004 yang tahun 2012 ini diupayakan untuk dapat masuk ke legislatif

Untuk keperluan penelitian ini, kami mohon kesediaan Bapak/Ibu untuk berpartisipasi dalam *Focus Group discussion* (FGD) untuk mendiskusikan berbagai aspek yang terkait dengan **reformulasi DAU untuk memperkuat peran sebagai *equalization grant***. Jumlah Peserta FGD dari daerah ini **berjumlah 12 orang**, yang terdiri dari Eksekutif (Bappeda, Biro Keuangan, Biro Ekonomi dan Pembangunan, 6 SKPD lainnya) dan 3 orang dari DPRD yang terkait dengan penyusunan APBD.

Selain FGD, kami juga memerlukan data realisasi APBD lengkap (detail) dalam 2 tahun terakhir. Kami sangat apresiasi jika data ini sudah dapat kami terima ketika FGD tersebut dilakukan di daerah ini

Lampiran 2

A. Kuesioner atau Daftar Pertanyaan untuk FGD

(dibagikan kepada responden saat FGD)

Nama	
Alamat	
No Telp (HP)	
Posisi Responden	
Pewawancara	
Waktu Pengisian dan wawancara (Hari/Tgl/Jam)	

Tentukan pilihan pendapat Bapak/Ibu tentang 12 pertanyaan atau pernyataan berikut, dan jelaskan alasannya.

1. Instrumen DAU adalah alat untuk mengatasi ketimpangan antara kemampuan keuangan dan kebutuhan pelayanan oleh pemerintah daerah, atau lebih dikenal sebagai suatu bentuk *equalization grant*. Bagaimana menurut pendapat Bapak/Ibu? (setuju/tidak setuju)

2. Jika Bapak/Ibu setuju dengan prinsip dalam pertanyaan (1) tersebut, berarti Bapak/Ibu setuju bahwa suatu daerah dapat saja menerima DAU lebih besar atau lebih kecil dari DAU tahun sebelumnya atau bahkan nol jika Kebutuhan Fiskal (ditambah AD nya) lebih kecil dari Kapasitas Fiskal nya (lihat penjelasan pasal 32 UU 33/2004). Jelaskan pendapat Bapak/Ibu tentang ini? (ya/tidak)

3. Dalam UU 33/2004, formula DAU terdistorsi dengan adanya variabel Alokasi Dasar (AD) yang dihitung berdasarkan kebutuhan belanja pegawai daerah. Adanya Alokasi Dasar ini akan memberikan insentif bagi daerah untuk menambah pegawainya yang belum tentu merupakan tindakan yang efisien. Oleh karena itu, dalam formula DAU, alokasi dasar ini harus dihilangkan, sehingga DAU sama dengan Celah Fiskal. Jelaskan pendapat Bapak/Ibu tentang ini? (setuju/tidak setuju)

4. Salah satu kelemahan formula DAU saat ini adalah menggunakan variabel PDRB perkapita sebagai proksi kebutuhan fiskal. Proksi ini tidak tepat karena PDRB perkapita menggambarkan kondisi ekonomi atau kesejahteraan masyarakatnya, yang seharusnya menjadi variabel proksi kapasitas fiskal. Oleh karena itu, dalam formula DAU, variabel PDRB perkapita dihilangkan sebagai proksi kebutuhan fiskal. Jelaskan pendapat Bapak/Ibu tentang ini? (setuju/tidak setuju)

5. Penggunaan realisasi PAD dalam penghitungan kapasitas fiskal dapat *men-discourage* pemerintah daerah untuk meningkatkan PAD. Jelaskan pendapat Bapak/Ibu tentang ini? (setuju/tidak setuju)

6. Pengukuran kapasitas fiskal dengan menggunakan potensi penerimaan dibandingkan dengan realisasi penerimaan daerah lebih baik

agar perhitungan kapasitas fiskal tidak men-*discourage* daerah untuk meningkatkan PAD. Jelaskan pendapat Bapak/Ibu tentang ini? (setuju/tidak setuju)

7. Kebutuhan fiskal seharusnya diestimasi dengan mempertimbangkan SPM dasar (pendidikan, kesehatan, dan infrastruktur dasar), dan tidak hanya dikaitkan dengan pencapaian *outcome* yang global seperti IPM. Jelaskan pendapat Bapak/Ibu tentang ini? (setuju/tidak setuju)

8. Sesuai dengan tujuan penggunaan variabel, IKK sebaiknya dijadikan faktor penyesuaian (*adjustment factor*) di dalam formula, dan bukan sebagai variabel kebutuhan fiskal. Jelaskan pendapat Bapak/Ibu tentang ini? (setuju/tidak setuju)

9. Kebutuhan fiskal sebaiknya diestimasi berdasarkan indikator kebutuhan dengan tingkat kepentingan sesuai pola belanja prioritas yang representatif mewakili bentuk pelayanan yang ada hampir di semua pemerintah daerah. Jelaskan pendapat Bapak/Ibu tentang ini? (setuju/tidak setuju)

10. Berdasarkan daftar fungsi pengeluaran daerah berikut, bagaimana tingkat kepentingan (1-10 dengan 1 paling penting) dan prioritas pengeluaran daerah ini?

Fungsi Pengeluaran	Tingkat kepentingan (prioritas)			
	Pusat	Provinsi	Kabupaten	Kota
Pemerintahan Umum				
Keamanan dan Ketertiban				
Pendidikan				
Kesehatan				
Perlindungan Sosial dan Kesejahteraan				
Perumahan				
Transportasi dan Jalan				
Pertanian dan Kehutanan				
Air dan Pengairan (Kota saja)				
Layanan Lainnya				
Pelayanan Desa (Kab saja)				

12. Formula DAU selayaknya mempertimbangkan variasi kondisi antar daerah yang signifikan seperti: demografis, geografis, dan ukuran. Jika tidak dapat menangkap perbedaan ukuran dan geografis daerah yang berbeda secara signifikan, maka formula dapat disesuaikan dengan klaster daerah berdasarkan jumlah penduduk atau luas daerah. Jelaskan pendapat Bapak/Ibu tentang hal ini? (setuju/tidak setuju)

13. Proporsi DAU antara daerah provinsi dan kabupaten/kota tetap dapat dilanjutkan seperti saat ini yaitu 10:90 dengan asumsi perimbangan pembagian fungsi antara provinsi dan kabupaten/kota tetap seperti sediakala. Namun demikian, perlu dipertimbangkan pilihan memberikan kewenangan kepada provinsi untuk mendistribusikan sejumlah tertentu dari DAU dalam rangka pemerataan fiskal antar daerah kabupaten/kota spesifik dalam provinsi. Hal ini dilakukan misalnya dengan mengubah porsi DAU untuk provinsi dan kabupaten/kota menjadi 20:80. Dari porsi DAU untuk tiap provinsi (yang totalnya sebesar 20% tersebut), minimum setengahnya harus dialokasikan oleh provinsi yang bersangkutan ke kabupaten/kota untuk tujuan pemerataan spesifik provinsi terkait. Jelaskan pendapat Bapak/Ibu tentang hal ini? (setuju/tidak setuju)

14. Apabila transfer DAU diberikan ke provinsi saja dan provinsi yang mengalokasikan ke kab/kota di provinsinya, bagaimana pendapat Bapak/Ibu? (setuju/tidak setuju)

15. Regulasi penetapan alokasi DAU perlu untuk juga melampirkan formula dan data dasar yang digunakan dalam perhitungan DAU. bagaimana pendapat Bapak/Ibu? (setuju/tidak setuju)

Lampiran 3

Tahapan dan Perhitungan Formula DAU berdasarkan Shah dkk (2012)

Tabel L.3.1.
Formula DAU Alternatif (Shah dkk, 2012)

	Kabupaten	Kota	Provinsi	
Alternatif 1 (Formula sederhana penutupan celah fiskal)	Pembagian sub-klaster berdasarkan kuartil luas wilayah.	Pembagian sub-klaster berdasarkan jumlah penduduk.	Tidak dibagi ke dalam sub-klaster, DKI dikeluarkan.	Pembagian sub-klaster
	4 (berdasarkan kuartil luas wilayah)	4 (kota kecil berpenduduk < 100rb, kota sedang berpenduduk 100-500rb, kota besar berpenduduk 500rb-1 juta, metropolis berpenduduk > 1 jtua)	1	Jumlah sub-klaster
	Berdasarkan sub-klaster: $(SDA + non-SDA) / populasi_{t-1}$	Berdasarkan sub-klaster: $(SDA + non-SDA) / populasi_{t-1}$	$(SDA + non-SDA) / populasi_{t-1}$	Kapasitas fiskal per kapita daerah
	Persentase agregat anggaran untuk bidang tersebut terhadap total pengeluaran agregat selama 5 tahun terakhir	Persentase agregat anggaran untuk bidang tersebut terhadap total pengeluaran agregat selama 5 tahun terakhir	Persentase agregat anggaran untuk bidang tersebut terhadap total pengeluaran agregat selama 5 tahun terakhir	Bobot variabel kebutuhan fiskal

	<i>Berdasarkan sub-klaster:</i> (Administrasi + Hukum + Pendidikan + Kesehatan + Perlindungan sosial + Perumahan + Transportasi & Jalan + Pelayanan pedesaan) / populasi daerah _{t-1}	<i>Berdasarkan sub-klaster:</i> (Administrasi + Hukum + Pendidikan + Kesehatan + Perlindungan sosial + Perumahan + Transportasi & Jalan + Air & sanitasi + Lainnya) / populasi daerah _{t-1}	(Administrasi + Hukum + Pendidikan + Kesehatan + Perlindungan Sosial + Jalan & Transportasi + Pertanian + Lainnya) / populasi daerah _{t-1}	Kebutuhan fiskal per kapita daerah
	<i>Berdasarkan sub-klaster:</i> Kebutuhan fiskal per kapita daerah – kapasitas fiskal per kapita daerah	<i>Berdasarkan sub-klaster:</i> Kebutuhan fiskal per kapita daerah – kapasitas fiskal per kapita daerah	Kebutuhan fiskal per kapita daerah – kapasitas fiskal per kapita daerah	Celah fiskal per kapita
	<i>Berdasarkan sub-klaster:</i> (Celah fiskal per kapita daerah / Total celah fiskal per kapita) x Pool DAU _t	<i>Berdasarkan sub-klaster:</i> (Celah fiskal per kapita daerah / Total celah fiskal per kapita) x Pool DAU _t	(Celah fiskal per kapita daerah / Total celah fiskal per kapita) x Pool DAU _t	DAU1 (bila celah fiskal positif mendapatkan DAU)
Alternatif 2 (Penutupan celah fiskal berdasarkan perbedaan terhadap rerata sub-klaster)	Seluruh variabel sama seperti pada alternatif 1	Seluruh variabel sama seperti pada alternatif 1	Seluruh variabel sama seperti pada alternatif 1	
	<i>Perbedaan kapasitas fiskal + perbedaan kebutuhan fiskal</i>	<i>Perbedaan kapasitas fiskal + perbedaan kebutuhan fiskal</i>	<i>Perbedaan kapasitas fiskal + perbedaan kebutuhan fiskal</i>	Perbedaan celah fiskal per kapita terhadap rerata sub-klaster (bila nilai negatif berhak mendapatkan DAU)

	<i>Perbedaan kebutuhan fiskal:</i> Rerata kebutuhan fiskal per kapita sub-klaster – Kebutuhan fiskal per kapita daerah <i>Perbedaan kapasitas fiskal:</i> Kapasitas fiskal per kapita daerah – Rerata kapasitas fiskal sub-klaster	<i>Perbedaan kebutuhan fiskal:</i> Rerata kebutuhan fiskal per kapita sub-klaster – Kebutuhan fiskal per kapita daerah <i>Perbedaan kapasitas fiskal:</i> Kapasitas fiskal per kapita daerah – Rerata kapasitas fiskal sub-klaster	<i>Perbedaan kebutuhan fiskal:</i> Rerata kebutuhan fiskal per kapita – Kebutuhan fiskal per kapita daerah <i>Perbedaan kapasitas fiskal:</i> Kapasitas fiskal per kapita daerah – Rerata kapasitas fiskal	
	<i>Berdasarkan sub-klaster:</i> (-)(perbedaan celah fiskal per kapita thd rerata sub-klaster) x populasi daerah_{t-1}	<i>Berdasarkan sub-klaster:</i> (-)(perbedaan celah fiskal per kapita thd rerata sub-klaster) x populasi daerah_{t-1}	(-)(perbedaan celah fiskal per kapita thd rerata) x populasi daerah_{t-1}	DAU2
Alternatif 3 (Kompensasi terhadap kapasitas fiskal di bawah rerata sub-klaster & alokasi berdasarkan bidang layanan utama)	Perhitungan kapasitas fiskal sama seperti pada alternatif 1	Perhitungan kapasitas fiskal sama seperti pada alternatif 1	Perhitungan kapasitas fiskal sama seperti pada alternatif 1	
	Perbedaan kapasitas fiskal daerah dari Rerata kapasitas fiskal per kapita sub-klaster (hanya daerah dengan nilai perbedaan kapasitas fiskal per kapita	Perbedaan kapasitas fiskal daerah dari Rerata kapasitas fiskal per kapita sub-klaster (hanya daerah dengan nilai perbedaan kapasitas fiskal per kapita	Perbedaan kapasitas fiskal daerah dari Rerata kapasitas fiskal per kapita (hanya daerah dengan nilai perbedaan kapasitas fiskal per kapita negatif berhak	Perbedaan kapasitas fiskal per kapita terhadap rerata sub-klaster

	negatif berhak mendapatkan kompensasi, untuk daerah lain diset proporsi = 0)	negatif berhak mendapatkan kompensasi, untuk daerah lain diset proporsi = 0)	mendapatkan kompensasi, untuk daerah lain diset proporsi = 0)	
	Proporsi perbedaan kapasitas fiskal x total defisit kapasitas fiskal sub-klaster	Proporsi perbedaan kapasitas fiskal x total defisit kapasitas fiskal sub-klaster	Proporsi perbedaan kapasitas fiskal x total defisit kapasitas fiskal provinsi	Kompensasi kapasitas fiskal
	<i>Berdasarkan sub-klaster:</i> Pendidikan + Kesehatan + Perlindungan Sosial + Jalan & Transportasi	<i>Berdasarkan sub-klaster:</i> Pendidikan + Kesehatan + Perlindungan Sosial + Jalan & Transportasi	Pendidikan + Kesehatan + Perlindungan Sosial + Jalan & Transportasi	Layanan Utama
	Kompensasi kapasitas fiskal + Layanan utama	Kompensasi kapasitas fiskal + Layanan utama	Kompensasi kapasitas fiskal + Layanan utama	DAU3

Keterangan:

$$\text{SDA (pendapatan potensial SDA)} = (\text{PDRB migas}_{t-1}^{\text{daerah}} / \text{Total PDRB migas nasional}_{t-1}) \times \text{Total DBH SDA}_{t-1}$$

$$\text{Non-SDA (pendapatan potensial non-SDA)} = (\text{PDRB non-migas}_{t-1}^{\text{daerah}} / \text{Total PDRB non-migas nasional}_{t-1}) \times (\text{Total DBH Pajak}_{t-1} + \text{Total PAD}_{t-1})$$

Tabel L.3.2.
Variabel Kebutuhan Fiskal serta Indikatornya
(Shah dkk, 2012)

Bidang	Indikator	Rumus
Administrasi	Populasi, luas wilayah	Bobot bid. adm x pengeluaran _t x ((0,67 x pop daerah _{t-1} / total pop _{t-1}) + (0,3 x lw daerah _{t-1} / total lw _{t-1}))
Hukum	Populasi	Bobot bid. hukum x pengeluaran _t x (pop daerah _{t-1} / total pop _{t-1})
Pendidikan	Penduduk usia sekolah	Bobot bid. pendidikan x pengeluaran _t x (pop usia sekolah daerah _{t-1} / total pop usia sekolah _{t-1})
Kesehatan	Populasi balita, populasi usia produktif, populasi lansia	Bobot bid. kesehatan x pengeluaran _t x ((0,5 x balita daerah _{t-1} / total balita _{t-1}) + (0,125 x produktif daerah _{t-1} / total produktif _{t-1}) + (0,375 x lansia daerah _{t-1} / total lansia _{t-1}))
Perlindungan Sosial	Pengangguran	Bobot bid. sosial x pengeluaran _t x (pop pengangguran daerah _{t-1} / total pengangguran _{t-1})
Perumahan	Jumlah rumah tangga gol. C1 (tidak dihitung karena indikator kurang representatif)	Bobot bid. sosial x pengeluaran _t x (RT C1 daerah _{t-1} / total RT C1 _{t-1})
Jalan & Transportasi	Panjang jalan	Bobot bid. transportasi x pengeluaran _t x (panjang jalan daerah _{t-1} / total panjang jalan _{t-1})
Pertanian	Luas wilayah	Bobot bid. pertanian x pengeluaran _t x (lw daerah _{t-1} / total lw _{t-1})
Pelayanan pedesaan	Luas wilayah	Bobot bid. pelayanan desa x pengeluaran _t x (lw daerah _{t-1} / total lw _{t-1})
Air dan sanitasi	Pelanggan PDAM atau rumah dengan akses air ledeng	Bobot bid. air x pengeluaran _t x (ledeng daerah _{t-1} / total ledeng _{t-1})
Lainnya	Populasi	Bobot bid. lainnya x pengeluaran _t x (pop daerah _{t-1} / total pop _{t-1})

Keterangan:

Pengeluarant = forecast agregat pengeluaran semua daerah dalam 1 sub-klastr (Provinsi/ Kabupaten/Kota) untuk tahun-t

Tabel L.3.3.
Layanan Utama Berdasarkan Satuan Pelayanan (Alternatif 3)
(Shah dkk, 2012)

Bidang	Formula	Biaya per Unit dalam Sub-Klaster	Unit Layanan
Pendidikan	Penduduk usia sekolah daerah _{t-1} x biaya per unit	Bobot bid. pendidikan x pengeluaran _t / total penduduk usia daerah _{t-1}	Penduduk usia sekolah
Kesehatan	$((0,5 \times \text{balita daerah}_{t-1}) + (0,125 \times \text{produktif daerah}_{t-1}) + (0,375 \times \text{lansia daerah}_{t-1})) \times \text{biaya per unit}$	Bobot bid. kesehatan x pengeluaran _t / $((0,5 \times \text{total balita}_{t-1}) + (0,125 \times \text{total produktif}_{t-1}) + (0,375 \times \text{total lansia}_{t-1}))$	Penduduk
Perlindungan sosial	Penganggur daerah _{t-1} x biaya per unit	Bobot bid. sosial x pengeluaran _t / total pengangguran _{t-1}	Penganggur
Transportasi & jalan	Panjang jalan daerah _{t-1} x sub-klaster	Bobot bid. transportasi x pengeluaran _t / total panjang jalan daerah _{t-1}	KM jalan

Lampiran 4

Daftar Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota Berdasarkan Klaster

Tabel L.4.1.
Daftar dan Jumlah Pemerintah Daerah Berdasarkan Klaster Densitas

A1	A2	A3	A4	A5
Kab. Aceh Barat	Kab. Bangkalan	Kab. Badung	Kab. Bandung	Kab. Sidoarjo
Kab. Aceh Barat Daya	Kab. Banjarnegara	Kab. Bandung Barat	Kab. Bantul	Kota Banda Aceh
Kab. Aceh Besar	Kab. Batang	Kab. Banyumas	Kab. Bekasi	Kota Bandar Lampung
Kab. Aceh Jaya	Kab. Blitar	Kab. Demak	Kab. Bogor	Kota Bandung
Kab. Aceh Selatan	Kab. Bojonegoro	Kab. Gianyar	Kab. Cirebon	Kota Banjarmasin
Kab. Aceh Singkil	Kab. Boyolali	Kab. Jepara	Kab. Klaten	Kota Bekasi
Kab. Aceh Tamiang	Kab. Brebes	Kab. Jombang	Kab. Kudus	Kota Binjai
Kab. Aceh Tengah	Kab. Ciamis	Kab. Karanganyar	Kab. Sleman	Kota Blitar
Kab. Aceh Tenggara	Kab. Cianjur	Kab. Karawang	Kab. Sukoharjo	Kota Bogor
Kab. Aceh Timur	Kab. Cilacap	Kab. Kediri	Kab. Tangerang	Kota Bukittinggi
Kab. Aceh Utara	Kab. Deli Serdang	Kab. Lampung Selatan	Kab. Tegal	Kota Cimahi
Kab. Agam	Kab. Garut	Kab. Magelang	Kota Banjar	Kota Cirebon
Kab. Alor	Kab. Gresik	Kab. Mojokerto	Kota Bengkulu	Kota Denpasar
Kab. Asahan	Kab. Grobogan	Kab. Pamekasan	Kota Cilegon	Kota Depok
Kab. Asmat	Kab. Indramayu	Kab. Pasuruan	Kota Gorontalo	Kota Jambi

Kab. Balangan	Kab. Jember	Kab. Pekalongan	Kota Kotamobagu	Kota Kediri
Kab. Banggai	Kab. Kebumen	Kab. Pemalang	Kota Manado	Kota Kupang
Kab. Banggai Kepulauan	Kab. Kendal	Kab. Purbalingga	Kota Metro	Kota Madiun
Kab. Bangka	Kab. Klungkung	Kab. Purwakarta	Kota Padang Panjang	Kota Magelang
Kab. Bangka Barat	Kab. Kulon Progo	Kota Ambon	Kota Padang Sidempuan	Kota Makassar
Kab. Bangka Selatan	Kab. Kuningan	Kota Balikpapan	Kota Pangkal Pinang	Kota Malang
Kab. Bangka Tengah	Kab. Lamongan	Kota Batam	Kota Salatiga	Kota Mataram
Kab. Bangli	Kab. Lombok Barat	Kota Batu	Kota Serang	Kota Medan
Kab. Banjar	Kab. Lombok Tengah	Kota Padang	Kota Sibolga	Kota Mojokerto
Kab. Bantaeng	Kab. Lombok Timur	Kota Pare Pare	Kota Ternate	Kota Palembang
Kab. Banyuasin	Kab. Lumajang	Kota Pariaman		Kota Pasuruan
Kab. Banyuwangi	Kab. Madiun	Kota Payakumbuh		Kota Pekalongan
Kab. Barito Kuala	Kab. Magetan	Kota Pekan Baru		Kota Pematang Siantar
Kab. Barito Selatan	Kab. Majalengka	Kota Tanjung Balai		Kota Pontianak
Kab. Barito Timur	Kab. Malang	Kota Tanjung Pinang		Kota Probolinggo
Kab. Barito Utara	Kab. Nganjuk			Kota Semarang
Kab. Barru	Kab. Ngawi			Kota Sukabumi
Kab. Batang Hari	Kab. Pati			Kota Surabaya
Kab. Batu Bara	Kab. Ponorogo			Kota Surakarta
Kab. Belitung	Kab. Pringsewu			Kota Tangerang
Kab. Belitung Timur	Kab. Probolinggo			Kota Tangerang Selatan
Kab. Belu	Kab. Purworejo			Kota Tasikmalaya

Kab. Bener Meriah	Kab. Rembang			Kota Tebing Tinggi
Kab. Bengkalis	Kab. Sampang			Kota Tegal
Kab. Bengkulu	Kab. Semarang			Kota Yogyakarta
Kab. Bengkulu Selatan	Kab. Serang			
Kab. Bengkulu Tengah	Kab. Sragen			
Kab. Bengkulu Utara	Kab. Subang			
Kab. Berau	Kab. Sukabumi			
Kab. Biak Numfor	Kab. Sumedang			
Kab. Bima	Kab. Sumenep			
Kab. Bireuen	Kab. Tasikmalaya			
Kab. Blora	Kab. Temanggung			
Kab. Boalemo	Kab. Trenggalek			
Kab. Bolaang Mongondow	Kab. Tuban			
Kab. Bolaang Mongondow Selatan	Kab. Tulungagung			
Kab. Bolaang Mongondow Timur	Kab. Wonogiri			
Kab. Bolaang Mongondow Utara	Kab. Wonosobo			
Kab. Bombana	Kota Banjar Baru			
Kab. Bondowoso	Kota Baubau			
Kab. Bone	Kota Bima			
Kab. Bone Bolango	Kota Bitung			

Kab. Boven Digoel	Kota Kendari			
Kab. Buleleng	Kota Langsa			
Kab. Bulukumba	Kota Lhokseumawe			
Kab. Bulungan	Kota Lubuk Linggau			
Kab. Bungo	Kota Palopo			
Kab. Buol	Kota Palu			
Kab. Buru	Kota Prabumulih			
Kab. Buru Selatan	Kota Samarinda			
Kab. Buton	Kota Solok			
Kab. Buton Utara	Kota Tarakan			
Kab. Dairi	Kota Tomohon			
Kab. Deiyai				
Kab. Dharmasraya				
Kab. Dogiyai				
Kab. Dompu				
Kab. Donggala				
Kab. Empat Lawang				
Kab. Ende				
Kab. Enrekang				
Kab. Fak fak				
Kab. Flores Timur				
Kab. Gayo Lues				
Kab. Gorontalo				
Kab. Gorontalo Utara				
Kab. Gowa				

Kab. Gunung Kidul				
Kab. Gunung Mas				
Kab. Halmahera Barat				
Kab. Halmahera Selatan				
Kab. Halmahera Tengah				
Kab. Halmahera Timur				
Kab. Halmahera Utara				
Kab. Hulu Sungai Selatan				
Kab. Hulu Sungai Tengah				
Kab. Hulu Sungai Utara				
Kab. Humbang Hasundutan				
Kab. Indragiri Hilir				
Kab. Indragiri Hulu				
Kab. Intan Jaya				
Kab. Jayapura				
Kab. Jayawijaya				
Kab. Jembrana				
Kab. Jeneponto				
Kab. Kaimana				
Kab. Kampar				
Kab. Kapuas				

Kab. Kapuas Hulu				
Kab. Karang Asem				
Kab. Karimun				
Kab. Karo				
Kab. Katingan				
Kab. Kaur				
Kab. Kayong Utara				
Kab. Keerom				
Kab. Kep. Siau Tagolandang Biaro (Sitaro)				
Kab. Kepahiang				
Kab. Kepulauan Anambas				
Kab. Kepulauan Aru				
Kab. Kepulauan Mentawai				
Kab. Kepulauan Meranti				
Kab. Kepulauan Riau				
Kab. Kepulauan Sangihe				
Kab. Kepulauan Sula				
Kab. Kepulauan Talaud				
Kab. Kerinci				
Kab. Ketapang				
Kab. Kolaka				
Kab. Kolaka Utara				
Kab. Konawe				

Kab. Konawe Selatan				
Kab. Konawe Utara				
Kab. Kota Baru				
Kab. Kotawaringin Barat				
Kab. Kotawaringin Timur				
Kab. Kuantan Singingi				
Kab. Kubu Raya				
Kab. Kupang				
Kab. Kutai				
Kab. Kutai Barat				
Kab. Kutai Timur				
Kab. Labuhan Batu				
Kab. Labuhan Batu Selatan				
Kab. Labuhan Batu Utara				
Kab. Lahat				
Kab. Lamandau				
Kab. Lampung Barat				
Kab. Lampung Tengah				
Kab. Lampung Timur				
Kab. Lampung Utara				
Kab. Landak				
Kab. Langkat				

Kab. Lanny Jaya				
Kab. Lebak				
Kab. Lebong				
Kab. Lembata				
Kab. Lima Puluh Koto				
Kab. Lingga				
Kab. Lombok Utara				
Kab. Luwu				
Kab. Luwu Timur				
Kab. Luwu Utara				
Kab. Majene				
Kab. Malinau				
Kab. Maluku Barat Daya				
Kab. Maluku Tengah				
Kab. Maluku Tenggara				
Kab. Maluku Tenggara Barat				
Kab. Mamasa				
Kab. Mamberamo Raya				
Kab. Mamberamo Tengah				
Kab. Mamuju				
Kab. Mamuju Utara				
Kab. Mandailing Natal				

Kab. Manggarai				
Kab. Manggarai Barat				
Kab. Manggarai Timur				
Kab. Manokwari				
Kab. Mappi				
Kab. Maros				
Kab. Maybrat				
Kab. Melawi				
Kab. Merangin				
Kab. Merauke				
Kab. Mesuji				
Kab. Mimika				
Kab. Minahasa				
Kab. Minahasa Selatan				
Kab. Minahasa Tenggara				
Kab. Minahasa Utara				
Kab. Morowali				
Kab. Muara Enim				
Kab. Muaro Jambi				
Kab. Mukomuko				
Kab. Muna				
Kab. Murung Raya				
Kab. Musi Banyuasin				

Kab. Musi Rawas				
Kab. Nabire				
Kab. Nagan Raya				
Kab. Nagekeo				
Kab. Natuna				
Kab. Nduga				
Kab. Ngada				
Kab. Nias				
Kab. Nias Barat				
Kab. Nias Selatan				
Kab. Nias Utara				
Kab. Nunukan				
Kab. Ogan Ilir				
Kab. Ogan Komering Ilir				
Kab. Ogan Komering Ulu				
Kab. Ogan Komering Ulu Selatan				
Kab. Ogan Komering Ulu Timur				
Kab. Pacitan				
Kab. Padang Lawas				
Kab. Padang Lawas Utara				
Kab. Padang Pariaman				
Kab. Pakpak Bharat				
Kab. Pandeglang				

Kab. Pangkajene Kepulauan				
Kab. Paniai				
Kab. Parigi Moutong				
Kab. Pasaman				
Kab. Pasaman Barat				
Kab. Pasir				
Kab. Pelalawan				
Kab. Penajam Paser Utara				
Kab. Pesawaran				
Kab. Pesisir Selatan				
Kab. Pidie				
Kab. Pidie Jaya				
Kab. Pinrang				
Kab. Pohuwato				
Kab. Polewali Mandar				
Kab. Pontianak				
Kab. Poso				
Kab. Pulang Pisau				
Kab. Pulau Morotai				
Kab. Puncak				
Kab. Puncak Jaya				
Kab. Raja Ampat				
Kab. Rejang Lebong				
Kab. Rokan Hilir				

Kab. Rokan Hulu				
Kab. Rote Ndao				
Kab. Sabu Raijua				
Kab. Sambas				
Kab. Samosir				
Kab. Sanggau				
Kab. Sarmi				
Kab. Sarolangun				
Kab. Sekadau				
Kab. Selayar				
Kab. Seluma				
Kab. Seram Bagian Barat				
Kab. Seram Bagian Timur				
Kab. Serdang Bedagai				
Kab. Seruyan				
Kab. Siak				
Kab. Sidenreng Rappang				
Kab. Sigi				
Kab. Sijunjung				
Kab. Sikka				
Kab. Simalungun				
Kab. Simeulue				
Kab. Sinjai				
Kab. Sintang				
Kab. Situbondo				
Kab. Solok				

Kab. Solok Selatan				
Kab. Soppeng				
Kab. Sorong				
Kab. Sorong Selatan				
Kab. Sukamara				
Kab. Sumba Barat				
Kab. Sumba Barat Daya				
Kab. Sumba Tengah				
Kab. Sumba Timur				
Kab. Sumbawa				
Kab. Sumbawa Barat				
Kab. Supiori				
Kab. Tabalong				
Kab. Tabanan				
Kab. Takalar				
Kab. Tambrau				
Kab. Tana Tidung				
Kab. Tana Toraja				
Kab. Tanah Bumbu				
Kab. Tanah Datar				
Kab. Tanah Laut				
Kab. Tanggamus				
Kab. Tanjung Jabung Barat				

Kab. Tanjung Jabung Timur				
Kab. Tapanuli Selatan				
Kab. Tapanuli Tengah				
Kab. Tapanuli Utara				
Kab. Tapin				
Kab. Tebo				
Kab. Teluk Bintuni				
Kab. Teluk Wondama				
Kab. Timor Tengah Selatan				
Kab. Timor Tengah Utara				
Kab. Toba Samosir				
Kab. Tojo Una- Una				
Kab. Toli Toli				
Kab. Tolikara				
Kab. Toraja Utara				
Kab. Tulang Bawang				
Kab. Tulang bawang Barat				
Kab. Wajo				
Kab. Wakatobi				
Kab. Waropen				
Kab. Way Kanan				
Kab. Yahukimo				
Kab. Yalimo				

Kab. Yapen Waropen				
Kota Bontang				
Kota Dumai				
Kota Gunung sitoli				
Kota Jayapura				
Kota Pagar Alam				
Kota Palangka Raya				
Kota Sabang				
Kota Sawah lunto				
Kota Singkawang				
Kota Sorong				
Kota Subulussalam				
Kota Sungai Penuh				
Kota Tidore Kepulauan				
Kota Tual				
Kab. Pegunungan Bintang				
328	68	30	25	40

Tabel L.4.2.
Daftar dan Jumlah Pemerintah Kota
Berdasarkan Klaster Jumlah Penduduk

C1	C2	C3	C4
Kota Padang Panjang	Kota Ambon	Kota Balikpapan	Kota Bandung
Kota Pariaman	Kota Banda Aceh	Kota Bandar Lampung	Kota Bekasi
Kota Sawah Lunto	Kota Banjar	Kota Banjarmasin	Kota Depok
Kota Sibolga	Kota Banjar Baru	Kota Batam	Kota Makassar
Kota Solok	Kota Batu	Kota Bogor	Kota Medan
Kota Subulussalam	Kota Baubau	Kota Cimahi	Kota Palembang
Kota Sungai Penuh	Kota Bengkulu	Kota Denpasar	Kota Semarang
Kota Tidore Kepulauan	Kota Bima	Kota Jambi	Kota Surabaya
Kota Tomohon	Kota Binjai	Kota Malang	Kota Tangerang
Kota Tual	Kota Bitung	Kota Padang	Kota Tangerang Selatan
Kota Sabang	Kota Blitar	Kota Pekanbaru	
	Kota Bontang	Kota Pontianak	
	Kota Bukittinggi	Kota Samarinda	
	Kota Cilegon	Kota Serang	
	Kota Cirebon	Kota Surakarta	
	Kota Dumai	Kota Tasikmalaya	
	Kota Gorontalo		
	Kota Gunung sitoli		
	Kota Jayapura		
	Kota Kediri		
	Kota Kendari		
	Kota Kotamobagu		
	Kota Kupang		
	Kota Langsa		
	Kota Lhokseumawe		

	Kota Lubuk Linggau		
	Kota Madiun		
	Kota Magelang		
	Kota Manado		
	Kota Mataram		
	Kota Metro		
	Kota Mojokerto		
	Kota Padang Sidempuan		
	Kota Pagar Alam		
	Kota Palangka Raya		
	Kota Palopo		
	Kota Palu		
	Kota Pangkal Pinang		
	Kota Pare Pare		
	Kota Pasuruan		
	Kota Payakumbuh		
	Kota Pekalongan		
	Kota Pematang Siantar		
	Kota Prabumulih		
	Kota Probolinggo		
	Kota Salatiga		
	Kota Singkawang		
	Kota Sorong		
	Kota Sukabumi		
	Kota Tanjung Balai		
	Kota Tanjung Pinang		
	Kota Tarakan		
	Kota Tebing Tinggi		
	Kota Tegal		
	Kota Ternate		
	Kota Yogyakarta		
11	56	16	10

Tabel L.4.3.
Daftar dan Jumlah Pemerintah Kabupaten
Berdasarkan Klaster Luas Area

D1	D2	D3	D4
Kab. Badung	Kab. Aceh Barat Daya	Kab. Aceh Barat	Kab. Aceh Timur
Kab. Bandung Barat	Kab. Aceh Singkil	Kab. Aceh Besar	Kab. Asmat
Kab. Bangkalan	Kab. Aceh Tamiang	Kab. Aceh Jaya	Kab. Banggai
Kab. Bangli	Kab. Agam	Kab. Aceh Selatan	Kab. Banyuasin
Kab. Banjarnegara	Kab. Balangan	Kab. Aceh Tengah	Kab. Banyuwangi
Kab. Bantaeng	Kab. Bandung	Kab. Aceh Tenggara	Kab. Barito Selatan
Kab. Bantul	Kab. Bangka Tengah	Kab. Aceh Utara	Kab. Barito Utara
Kab. Banyumas	Kab. Belitung	Kab. Alor	Kab. Batang Hari
Kab. Barru	Kab. Belitung Timur	Kab. Asahan	Kab. Bengkalis
Kab. Batang	Kab. Belu	Kab. Banggai Kepulauan	Kab. Berau
Kab. Batu Bara	Kab. Bener Meriah	Kab. Bangka	Kab. Boven Digoel
Kab. Bekasi	Kab. Biak Numfor	Kab. Bangka Barat	Kab. Bulungan
Kab. Bengkulu Selatan	Kab. Bireuen	Kab. Bangka Selatan	Kab. Fak fak
Kab. Bengkulu Tengah	Kab. Blitar	Kab. Banjar	Kab. Gayo Lues
Kab. Bolaang Mongondow Timur	Kab. Blora	Kab. Barito Kuala	Kab. Gunung Mas
Kab. Boyolali	Kab. Boalemo	Kab. Barito Timur	Kab. Halmahera Selatan
Kab. Bulukumba	Kab. Bojonegoro	Kab. Bengkayang	Kab. Halmahera Timur
Kab. Cirebon	Kab. Bolaang Mongondow Selatan	Kab. Bengkulu Utara	Kab. Indragiri Hilir
Kab. Deiyai	Kab. Bolaang Mongondow Utara	Kab. Bima	Kab. Indragiri Hulu
Kab. Demak	Kab. Bondowoso	Kab. Bogor	Kab. Jayapura
Kab. Gianyar	Kab. Bone Bolango	Kab. Bolaang Mongondow	Kab. Jayawijaya

Kab. Gresik	Kab. Brebes	Kab. Bombana	Kab. Kaimana
Kab. Hulu Sungai Utara	Kab. Buleleng	Kab. Bone	Kab. Kampar
Kab. Jembrana	Kab. Buton Utara	Kab. Bungo	Kab. Kapuas
Kab. Jeneponto	Kab. Ciamis	Kab. Buol	Kab. Kapuas Hulu
Kab. Jepara	Kab. Cilacap	Kab. Buru	Kab. Katingan
Kab. Jombang	Kab. Dairi	Kab. Buru Selatan	Kab. Keerom
Kab. Karang Asem	Kab. Deli Serdang	Kab. Buton	Kab. Kepulauan Aru
Kab. Karanganyar	Kab. Dompu	Kab. Cianjur	Kab. Kepulauan Mentawai
Kab. Karimun	Kab. Empat Lawang	Kab. Dharmas raya	Kab. Ketapang
Kab. Kebumen	Kab. Ende	Kab. Dogiyai	Kab. Kolaka
Kab. Kendal	Kab. Enrekang	Kab. Donggala	Kab. Konawe Selatan
Kab. Kep. Siau Tagolandang Biaro (Sitiro)	Kab. Flores Timur	Kab. Garut	Kab. Kota Baru
Kab. Kepahiang	Kab. Gorontalo	Kab. Halmahera Tengah	Kab. Kotawaringin Barat
Kab. Kepulauan Anambas	Kab. Gorontalo Utara	Kab. Halmahera Utara	Kab. Kotawaringin Timur
Kab. Kepulauan Riau	Kab. Gowa	Kab. Intan Jaya	Kab. Kubu Raya
Kab. Kepulauan Sangihe	Kab. Grobogan	Kab. Jember	Kab. Kupang
Kab. Kepulauan Talaud	Kab. Gunung Kidul	Kab. Kayong Utara	Kab. Kutai
Kab. Klaten	Kab. Halmahera Barat	Kab. Kepulauan Meranti	Kab. Kutai Barat
Kab. Klungkung	Kab. Hulu Sungai Selatan	Kab. Kepulauan Sula	Kab. Kutai Timur
Kab. Kudus	Kab. Hulu Sungai Tengah	Kab. Kerinci	Kab. Lahat
Kab. Kulon Progo	Kab. Humbang Hasundutan	Kab. Kolaka Utara	Kab. Lamandau
Kab. Kuningan	Kab. Indramayu	Kab. Konawe	Kab. Lampung Timur
Kab. Lampung Selatan	Kab. Karawang	Kab. Konawe Utara	Kab. Landak

Kab. Lembata	Kab. Karo	Kab. Kuantan Singingi	Kab. Langkat
Kab. Lombok Barat	Kab. Kaur	Kab. Labuhan Batu Selatan	Kab. Luwu Timur
Kab. Lombok Tengah	Kab. Kediri	Kab. Labuhan Batu Utara	Kab. Luwu Utara
Kab. Lombok Timur	Kab. Labuhan Batu	Kab. Lampung Barat	Kab. Malinau
Kab. Lombok Utara	Kab. Lamongan	Kab. Lampung Tengah	Kab. Maluku Tengah
Kab. Madiun	Kab. Lanny Jaya	Kab. Lampung Utara	Kab. Mamberamo Raya
Kab. Magelang	Kab. Lebong	Kab. Lebak	Kab. Mamuju
Kab. Magetan	Kab. Lingga	Kab. Lima Puluh Koto	Kab. Mandailing Natal
Kab. Majalengka	Kab. Lumajang	Kab. Luwu	Kab. Manokwari
Kab. Majene	Kab. Manggarai	Kab. Malang	Kab. Mappi
Kab. Maluku Tenggara	Kab. Manggarai Barat	Kab. Maluku Barat Daya	Kab. Maybrat
Kab. Mamberamo Tengah	Kab. Manggarai Timur	Kab. Maluku Tenggara Barat	Kab. Melawi
Kab. Minahasa	Kab. Maros	Kab. Mamasa	Kab. Merangin
Kab. Minahasa Tenggara	Kab. Mesuji	Kab. Mamuju Utara	Kab. Merauke
Kab. Minahasa Utara	Kab. Minahasa Selatan	Kab. Mukomuko	Kab. Mimika
Kab. Mojokerto	Kab. Nagekeo	Kab. Muna	Kab. Morowali
Kab. Nganjuk	Kab. Natuna	Kab. Nagan Raya	Kab. Muara Enim
Kab. Ngawi	Kab. Nduga	Kab. Ogan Ilir	Kab. Muaro Jambi
Kab. Nias Barat	Kab. Ngada	Kab. Ogan Komering Ulu	Kab. Murung Raya
Kab. Nias Utara	Kab. Nias	Kab. Ogan Komering Ulu Timur	Kab. Musi Banyuasin
Kab. Padang Pariaman	Kab. Nias Selatan	Kab. Padang Lawas	Kab. Musi Rawas
Kab. Pakpak Bharat	Kab. Pacitan	Kab. Padang Lawas Utara	Kab. Nabire
Kab. Pamekasan	Kab. Pasuruan	Kab. Pandeglang	Kab. Nunukan

Kab. Pangkajene Kepulauan	Kab. Pati	Kab. Parigi Moutong	Kab. Ogan Komerling Ilir
Kab. Pekalongan	Kab. Pesawaran	Kab. Pasaman	Kab. Ogan Komerling Ulu Selatan
Kab. Pemalang	Kab. Pinrang	Kab. Pasaman Barat	Kab. Paniai
Kab. Pidie Jaya	Kab. Polewali Mandar	Kab. Penajam Paser Utara	Kab. Pasir
Kab. Ponorogo	Kab. Probolinggo	Kab. Pidie	Kab. Pegunungan Bintang
Kab. Pringsewu	Kab. Pulau Morotai	Kab. Pohnuato	Kab. Pelalawan
Kab. Purbalingga	Kab. Rejang Lebong	Kab. Pontianak	Kab. Pesisir Selatan
Kab. Purwakarta	Kab. Samosir	Kab. Puncak Jaya	Kab. Poso
Kab. Purworejo	Kab. Selayar	Kab. Seram Bagian Barat	Kab. Pulang Pisau
Kab. Rembang	Kab. Seluma	Kab. Sigi	Kab. Puncak
Kab. Rote Ndao	Kab. Serang	Kab. Sijunjung	Kab. Raja Ampat
Kab. Sabu Raijua	Kab. Serdang Bedagai	Kab. Simalungun	Kab. Rokan Hilir
Kab. Sampang	Kab. Sidenreng Rappang	Kab. Solok	Kab. Rokan Hulu
Kab. Semarang	Kab. Sikka	Kab. Solok Selatan	Kab. Sambas
Kab. Sidoarjo	Kab. Simeulue	Kab. Sorong Selatan	Kab. Sanggau
Kab. Sinjai	Kab. Situbondo	Kab. Sukabumi	Kab. Sarmi
Kab. Sleman	Kab. Soppeng	Kab. Sukamara	Kab. Sarolangun
Kab. Sragen	Kab. Subang	Kab. Tabalong	Kab. Sekadau
Kab. Sukoharjo	Kab. Sumba Barat	Kab. Tambrau	Kab. Seram Bagian Timur
Kab. Supiori	Kab. Sumba Barat Daya	Kab. Tana Tidung	Kab. Seruyan
Kab. Tabanan	Kab. Sumba Tengah	Kab. Tanah Bumbu	Kab. Siak
Kab. Takalar	Kab. Sumbawa Barat	Kab. Tanah Laut	Kab. Sintang
Kab. Tanah Datar	Kab. Sumedang	Kab. Tanggamus	Kab. Sorong
Kab. Tangerang	Kab. Sumenep	Kab. Tanjung Jabung Barat	Kab. Sumba Timur
Kab. Tegal	Kab. Tana Toraja	Kab. Tapanuli Utara	Kab. Sumbawa

Kab. Temanggung	Kab. Tapanuli Tengah	Kab. Tapin	Kab. Tanjung Jabung Timur
Kab. Toraja Utara	Kab. Tasikmalaya	Kab. Teluk Wondama	Kab. Tapanuli Selatan
Kab. Trenggalek	Kab. Toba Samosir	Kab. Timor Tengah Selatan	Kab. Tebo
Kab. Tulang bawang Barat	Kab. Tuban	Kab. Timor Tengah Utara	Kab. Teluk Bintuni
Kab. Tulungagung	Kab. Wajo	Kab. Tolikara	Kab. Tojo Una-Una
Kab. Wakatobi	Kab. Wonogiri	Kab. Tulang Bawang	Kab. Toli Toli
Kab. Wonosobo	Kab. Yapen Waropen	Kab. Way Kanan	Kab. Waropen
Kab. Yalimo			Kab. Yahukimo
100	99	99	100

KEMENTERIAN KEUANGAN REPUBLIK INDONESIA

Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan

Gedung Radius Prawiro Lantai 9
Jl.Dr. Wahidin No.1 Jakarta Pusat
www.djpk.depkeu.go.id