

EKSPLORASI FORMULASI DANA ALOKASI UMUM (DAU) BAGI KABUPATEN KUTAI KARTANEGARA

Oleh:
Irwan Gani

*(Peneliti pada Lembaga Kajian Independen Kalimantan Timur (LKI-KT)
dan Dosen Fakultas Ekonomi Universitas Mulawarman Samarinda)*

Rendahnya besaran DAU Tahun 2008 dan rencana DAU Tahun 2009, telah mengusik rasa ketidakadilan Provinsi Kalimantan Timur terutama Kabupaten Kutai Kartanegara (Kukar) terhadap Pemerintah Pusat. Muncul banyak diskusi yang pada umumnya menginginkan perbaikan formulasi perhitungan DAU. Pada Tahun 2008, Kabupaten Kukar menerima DAU sebesar Rp. 0,- (meskipun mendapat dana penyesuaian Rp. 75 M). Jauh menurun dibandingkan Tahun 2007 yang menerima Rp. 300 M. Tahun 2009 Kabupaten Kukar rencananya kembali tidak akan memperoleh DAU, karena Kukar adalah daerah yang memiliki nilai Celah Fiskal (CF) negatif yang lebih besar dari Alokasi Dasar (AD), atau $(CF < 0 ; |CF| \geq AD)$. Penulis berpendapat bahwa penentuan DAU berdasarkan UU Nomor 33 Tahun 2004 adalah “vonis” agar transfer dana pemerintah pusat kepada daerah kaya seperti Kalimantan Timur dan Kutai Kartanegara harus dikurangi. Formulasi “*Non Harmless*” hanya alat untuk mencapai tujuan itu.

Secara matematis, “mudah” untuk membuat besaran nilai DAU tidak bernilai Rp. 0,-. Caranya adalah dengan menurunkan sub-sub komponen Kapasitas Fiskal (KpF) atau menaikkan sub-sub komponen Kebutuhan Fiskal (KbF). Namun, langkah ini perlu dicermati dengan hati-hati, karena memerlukan pemikiran yang jernih dan tidak boleh bertentangan dengan peraturan-peraturan yang telah berlaku. Berkaitan dengan hal ini, terdapat beberapa pointer yang dapat dieksploitasi, yaitu:

1. Interpretasi Definisi Komponen DAU

Kapasitas fiskal (KpF) daerah merupakan sumber pendanaan daerah yang berasal dari PAD dan Dana Bagi Hasil (DBH Pajak dan DBH SDA). Definisi ini sudah benar karena merupakan cerminan sisi kanan (penerimaan) dari APBD. Namun sub komponen dalam kapasitas fiskal dapat diperdebatkan. Perdebatan dapat terjadi pada Sub Komponen Bagi Hasil Sumberdaya Alam (DBH SDA). Hakekat kepemilikan SDA, menurut hemat penulis selayaknya mengacu pada Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945, yaitu milik negara, termasuk SDA yang ada di Wilayah Kaltim. Hal ini diperkuat dengan penggunaan istilah

| oleh: Irwan Gani



”Daerah Penghasil” (*by origin*), dan bukannya ”daerah pemilik” sebagai pola dari bagi hasil penerimaan SDA. Artinya, DBH SDA bukanlah kapasitas fiskal daerah, karena SDAny sendiri, tidak dimiliki oleh pemerintah daerah, tapi oleh pemerintah pusat. Sehingga menurut penulis, peruntukkan DBH SDA adalah untuk menangani masalah-masalah yang ditimbulkan dari pengeksploitasian SDA di Kabupaten Kutai Kartanegara. Misalnya: masalah lingkungan, dampak sosial, pemulihan alam yang rusak dsb. Artinya, mengeluarkan sub komponen DBH SDA, sebagai usaha untuk menurunkan KpF, cukup logis untuk diargumentasikan. Opsi ini cukup berat untuk direalisasikan, karena harus merevisi UU Nomor 33 Tahun 2004. Namun, usaha lain dapat juga ditempuh, misalnya mengurangi eksploitasi SDA di wilayah Kaltim. (misalnya: minyak, gas, dan batubara), namun dampaknya adalah, DBH SDA bagi Kukar juga akan menurun, di samping pemerintah daerah tidak memiliki kewenangan untuk itu.

Kebutuhan Fiskal (KbF) daerah merupakan kebutuhan pendanaan daerah untuk melaksanakan fungsi layanan dasar umum. Kebutuhan pendanaan diukur dengan jumlah penduduk, luas wilayah, Indeks Kemahalan Konstruksi, Indeks Produk Domestik Regional Bruto per kapita, dan Indeks Pembangunan Manusia. Penulis kurang sependapat dengan definisi ini. Seharusnya, secara filosofis kebutuhan fiskal diukur dari sisi kiri APBD, yang merupakan sisi pengeluaran suatu daerah. Bukankah kebutuhan (*needs*), adalah froksi dari pengeluaran (*consumptions*) yang dilakukan seseorang? Masalahnya adalah APBD merupakan *product politics* antara pemerintah daerah dan DPRD, yang menurut pemerintah pusat relatif rendah mutunya. Namun, bukankah sisi kanan APBD sudah dihargai sebagai KpF? Lalu mengapa sisi kiri APBD tidak bisa dihargai sebagai KbF? Opsi ini juga cukup berat direalisasikan, karena harus merevisi UU Nomor 33 Tahun 2004.

Formula Kebutuhan Fiskal yang dapat diperdebatkan, adalah penentuan koefisien indeks yang ”hanya” merupakan kesepakatan Panitia Kerja Belanja Daerah dalam pembahasan RUU RAPBN TA yang bersangkutan. Artinya, koefisien indeks (α_i) dapat dinegosiasikan (*ad hog*) dengan komposisi yang sama-sama menguntungkan (*win-win solution*). Mengacu pada koefisien indeks kebutuhan fiskal TA 2006, nampak jelas bahwa tidak terdapat keadilan antara wilayah padat penduduk (Jawa Bali) dengan wilayah luas, tapi penduduknya sedikit (Kalimantan). Indeks Jumlah Penduduk sebesar 30%, sementara Indeks Luas Wilayah hanya 15%. Walaupun dikonversi oleh Indeks Kemahalan Konstruksi (30%), namun tidak terdapat perbedaan yang signifikan angka IKK Jawa dengan Kalimantan. Bahkan secara rata-rata, IKK Pulau Jawa masih lebih tinggi dibandingkan IKK Kalimantan. Lebih jauh, penentuan IKK oleh BPS juga memiliki masalah. Provinsi Kalimantan Timur (baca: Kutai Kartanegara), ternyata tidak termasuk daerah sampel Susenas

untuk konsumsi non makanan. Padahal, Susenas konsumsi non makanan inilah yang mengeluarkan angka IKK. Artinya, tidak menutup kemungkinan IKK Provinsi Kaltim tidak riil.

Berdasarkan hasil simulasi penulis terhadap beberapa skenario bobot indeks yang berbeda, pergeseran (elastisitas) yang proporsional antara Jumlah Penduduk dengan Luas Wilayah sangat elastis mempengaruhi besaran KbF. Semakin besar pergeseran bobot indeks Luas Wilayah (yang di *switching* dari Indeks Jumlah Penduduk), semakin memperbesar KbF Kabupaten Kutai Kartanegara, namun memperkecil KbF Wilayah padat penduduk.

Penulis, di sisi lain menyarankan, komponen jumlah penduduk sebaiknya diganti dengan pertumbuhan penduduk. Alasan yang logis untuk memperkuat argumen pergantian komponen ini adalah, karena Kebutuhan Fiskal dihitung per tahun. Artinya, pertumbuhan penduduk lebih layak diperhitungkan untuk menghindari pemenuhan kebutuhan orang yang sama secara terus menerus setiap tahunnya. Selain itu, untuk mengakomodir kebutuhan daerah yang tingkat pertumbuhan penduduknya tinggi, yang notabene berasal dari masyarakat pendatang, seperti Kabupaten Kutai Kartanegara.

Bentuk formula KpF yang menganut sistem pembobotan (dikali angka indeksnya) menurut hemat penulis juga patut untuk dicermati. Perhitungan Angka Indeks, sebenarnya telah memproporsionalkan semua komponen KbF. Sebagai contoh, Indeks Jumlah Penduduk adalah hasil pembagian antara Jumlah Penduduk Daerah tertentu dengan Rata-rata Jumlah Penduduk Nasional. Artinya, Daerah yang jumlah penduduknya sedikit, akan memiliki angka indeks yang rendah (mendekati nol, dalam range 0 s.d. 1). Angka 0 s.d. 1 secara matematik adalah angka proporsi. Jadi angka indeks telah cukup untuk digunakan sebagai alat memproporsional perbedaan jumlah penduduk antar daerah. Masalahnya, dalam formulasi perhitungan KbF, angka indeks ini dikali lagi dengan Bobot Indeks (Misalnya Jumlah penduduk sebesar 30%). Implikasinya, untuk daerah yang sedikit jumlah penduduknya, angka indeks yang sudah rendah, akan menjadi semakin rendah, karena hanya dikali dengan 30% bobot indeks. Sebaliknya, untuk daerah yang jumlah penduduknya banyak, angka indeks yang sudah tinggi (mendekati 1) akan tetap tinggi, meskipun telah dikali dengan bobot indeks (30%).

Menurut hemat penulis, bobot indeks kelima komponen KbF (jumlah penduduk, luas wilayah, IKK, PDRB perkapita, dan IPM), yang adil haruslah sama besar (masing-masing 20%). Alasannya, pertama, angka indeks telah cukup memadai untuk memproporsionalisasikan perbedaan antar wilayah. Kedua, kelima komponen KbF adalah sama penting. Dengan demikian tidak ada wilayah yang diuntungkan atau dirugikan. Ketiga, Tidak ada satu pasalpun

dalam UU Nomor 33 Tahun 2004 yang menyebutkan bahwa kelima komponen KbF harus berdasarkan bobot indeks seperti yang ditetapkan oleh kesepakatan Panitia Kerja Belanja Daerah dalam pembahasan RUU RAPBN.

Alokasi Dasar dihitung berdasarkan jumlah gaji Pegawai Negeri Sipil Daerah (Pasal 27 Ayat 4 UU 33 Tahun 2004). Definisi ini sudah benar. Dengan demikian argumen sebagian kalangan yang menyebutkan bahwa formulasi DAU berdasarkan UU No 33 Tahun 2004, bertentangan dengan UU Nomor 32 Tahun 2004, menjadi lemah dan sumir. UU Nomor 32 Tahun 2004 menyebutkan bahwa Gaji PNSD dibayarkan dari DAU, tidak berbeda dengan UU Nomor 33 Tahun 2004, yang juga menyebutkan bahwa $DAU = AD + CF$. Jadi, menurut hemat penulis tidak ada pertentangan antara kedua UU tersebut terkait dengan Gaji PNSD. Perdebatan sebenarnya dapat lebih dieksploitasi pada penempatan alokasi dasar sebagai komponen terakhir dari perhitungan besaran DAU.

Penempatan alokasi dasar sebagai komponen terakhir dari perhitungan besaran DAU, memiliki implikasi yang merugikan bagi daerah dengan Celah Fiskal yang negatif.

- a. Bagi daerah yang memiliki CF negatif ($KbF < KpF$), maka seluruh atau sebagian gaji PNSD tidak dibayar dari DAU, tetapi dari komponen lain dalam KpF. Pertanyaan penulis adalah, dimana tanggungjawab pemerintah pusat, jika Gaji PNSD seluruhnya dibayar pemerintah daerah? Padahal, tugas dan fungsi PNSD, juga menjalankan visi dan misi pemerintah pusat.
- b. Tidak ada apresiasi dari pemerintah pusat terhadap daerah yang memiliki KpF lebih tinggi dari KbF. Di sebagian negara lain (utamanya di Eropa dan USA), daerah/negara bagian yang memiliki KpF tinggi justru diberi apresiasi dalam bentuk insentif. Di Negara ini (dalam konteks UU No 33 Tahun 2004), daerah penyumbang devisa tertinggi (KpF tinggi) malah dikediri, melalui pengurangan DAU, dengan argumen harus berbagi dengan daerah lain. Jika demikian adanya, negara ini *set back* ke masa-masa, dimana “sama rata sama rasa” menjadi doktrin utama. Lalu, kemana larinya prinsip keadilan dan saling menghargai antara pemerintah pusat dan daerah? Kemana larinya jargon “bersama kita bisa”, saat pemimpin negeri ini mengkampanyekan “semangat 100 tahun kebangkitan nasional”, beberapa waktu yang lalu?. Imbasnya adalah tidak kunjung muncul kondisi “*Pareto Optimum*” Sebuah kondisi di mana tidak ada satu kelompok orangpun yang menerima kerugian/pengurangan jika sebagian orang lainnya menerima keuntungan/penambahan tingkat kesejahteraan.

2. Implikasi Besaran DAU Tahun 2009

Formulasi DAU berdasarkan UU Nomor 33 Tahun 2004, membuat KbF Kabupaten Kutai Kartanegara menjadi tidak sebesar KbF riilnya. Hal ini terjadi karena ketidakmampuan formula tersebut untuk merumuskan dengan baik semua kebutuhan sisi kiri (pengeluaran) APBD Kabupaten Kutai Kartanegara. Implikasinya adalah:

- a. RAPBD Kabupaten Kutai Kartanegara Tahun 2009 akan mengalami koreksi. Padahal proses perancangannya telah dilakukan jauh sebelum besaran DAU Tahun 2009 dirancang dan diumumkan. Pendapat pemerintah pusat yang menyebutkan mutu APBD Kabupaten/Kota rendah mutunya, menurut hemat penulis bukan hanya disebabkan oleh kinerja eksekutif dan legislatif di daerah. Pemerintah pusat justru adalah penyumbang terbesar rendahnya mutu RAPBD tersebut. Ketidakakuratan dan ketidaktransparanan data DBH SDA, DAU, dan DAK dari pemerintah pusat adalah pemicu utama rendahnya mutu RAPBD. Formula APBD yang diterapkan saat ini, sejatinya tidak mentolerir adanya ketidakakuratan data dan asumsi. Jika data dan asumsi penerimaan lebih besar dari penerimaan riil, maka Silpa akan menggelembung, padahal riilnya tidak sebesar yang tertera di realisasi APBD. Sebaliknya, jika data dan asumsi penerimaan lebih kecil dari penerimaan riilnya, maka item pinjaman dalam APBD akan muncul dengan sendirinya. Hal inilah yang terjadi pada APBD Kutai Kartanegara. Silpa sedemikian besar, karena estimasi dan asumsi penerimaan dari pemerintah pusat, ternyata tidak sebesar penerimaan riilnya.
- b. Pengeluaran pemerintah daerah Kabupaten Kutai Kartanegara (*Government Expenditure*) secara otomatis akan menurun, karena pemerintah daerah tentu akan merasionalisasi semua pengeluarannya. Sub pengeluaran yang paling depan dikurangi tentu saja sub pengeluaran pembangunan. Akibatnya, pertumbuhan ekonomi akan melambat (Formula Keynes $Y = C + I + G + X - M$). Pertumbuhan ekonomi yang melambat akan membawa dampak ikutan yang lebih serius, di antaranya; kesempatan kerja menurun dan tersendatnya investasi. Meskipun impor menurun, namun secara umum kinerja ekonomi dapat merosot (Analisis IS LM).
- c. Dikhawatirkan terjadi penurunan kinerja keuangan dan kinerja aparatur pemerintah, yang dipicu oleh ketakutan tersendatnya pembayaran insentif, terutama bagi pegawai golongan rendah dan Pegawai Tidak Tetap.
- d. Munculnya suasana kurang sehat antar pemerintah dan masyarakat dan

saling tuding antara pejabat pemerintah. Masyarakat, banyak yang menuding pengurangan DAU disebabkan oleh ketidakbecusan pemerintah daerah dalam mengelola keuangan termasuk tudingan KKN (merujuk pada banyaknya pesan pendek Kaltim Post).

Akhirnya penulis akan menyampaikan pesan utama dalam tulisan ini, yaitu pembahasan besaran DAU bagi Kalimantan Timur dan secara khusus bagi Kutai Kartanegara berada pada Panitia Kerja Belanja Daerah dalam pembahasan RUU RAPBN TA yang bersangkutan. Penekanan pembahasan dilakukan pada perbaikan pemahaman pada penentuan bobot indeks Kebutuhan Fiskal yang lebih adil bagi Provinsi dan Kabupaten/Kota di Kalimantan Timur. Namun, jika statement awal penulis yang menyebutkan bahwa UU No 33 Tahun 2004 adalah bentuk vonis kepada Kaltim dan Kukar untuk tidak menerima DAU adalah benar, maka langkah di atas tidak banyak memberikan harapan. Jika ini vonis, maka komitmen pemerintah pusat untuk “melindungi” daerah patut dipertanyakan. Artinya, loby kepada pemerintah pusat perlu ditingkatkan. Dalam konteks ini, penulis apresiasi dengan loby yang telah dilakukan Pemprov Kaltim, namun hanya sebatas intensitasnya. Kualitas loby masih terlihat sangat kurang, utamanya loby kepada orang yang tepat yang memang benar-benar seorang pengambil keputusan (Presiden atau Wakil Presiden?).

Tenggarong, 14 Juli 2008.