



LEMBUSUANA

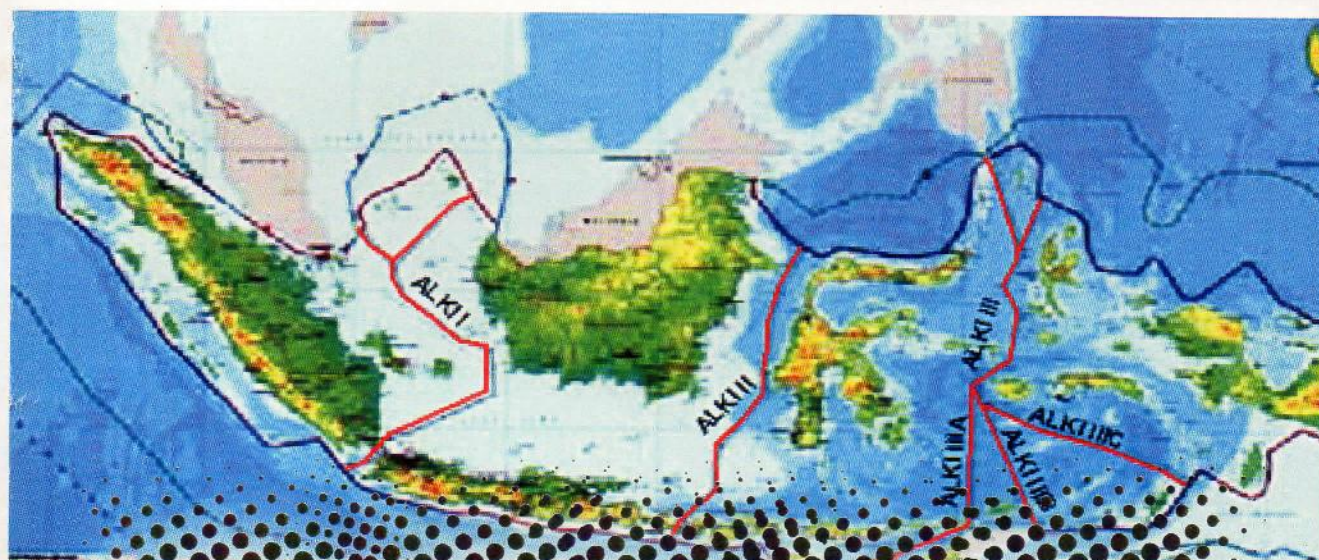


MEDIA PENELITI - SEJARAWAN - BUDAYAWAN

VOLUME VIII

NOMOR 86

BULAN MEI 2008



ALKI 2 dan Potensi PAD Kaltim



PENERBIT
BADAN PENELITIAN DAN PENGEMBANGAN DAERAH
PROPINSI KALIMANTAN TIMUR

LEMBUSUANA

MEDIA PENELITI - SEJARAWAN - BUDAYAWAN

VOLUME VIII

NOMOR 86

BULAN MEI 2008

SUSUNAN PENGASUH

Pelindung : Gubernur Kalimantan Timur
Penasehat : Kepala Balitbangda
Prov. Kaltim
Pengarah : DR. Daroni

Ketua Penyunting :
DR. Syachrumsyah Asri, SH., M. Si

Dewan Penyunting :
Drs. Endro Utomo; H. Nofiarsyah, SE, MM;
Baihaqi Hazami, ST; Ir. Yusuf Ansori, MP,
M. Nasir, SPT, M.Si. Ir H. Abd. Fatah, MAgr

Peliputan / Dokumentasi :
Anwar Salim, M Lutfie, Amin Haryanto

Distribusi :
Romautilua, Eka Nor Santi

DAFTAR ISI

	Hal.
Pengembangan potensi kawasan di sekitar alur laut kepulauan Indonesia (ALKI) ii di propinsi Kalimantan Timur. <i>Syachrumsyah Asri, Noor Albarakati</i>	1
Desentralisasi fiskal sebagai sumber dana pembangunan untuk mewujudkan otonomi daerah dan mengurangi ketergantungan terhadap dana dari pusat. <i>Michael</i>	8
Implementasi formulasi dau tahun 2008 dalam perspektif keadilan dan kesamarataan. <i>Irwan Gani, Muhammad Ikbil</i>	12
Mencermati Gusty dan Puting Beliung (Menggugah Hubungan Manusia dan Cuaca). <i>Akas Pinarining Sujalu</i>	17
Mengenal jenis-jenis awan dan karakteristiknya. <i>Karyati</i>	25
Sosialisasi Perundang-Undangan Nomor 41 tahun 1999 tentang Kehutanan	29
Hasil Inventarisasi Sementara Penelitian di Lingkungan Provinsi Kalimantan Timur, Lembaga-Lembaga Penelitian Pusat dan Daerah Serta Perguruan Tinggi Negeri dan Swasta di Indonesia. Bidang Ekonomi, Bagian V	34

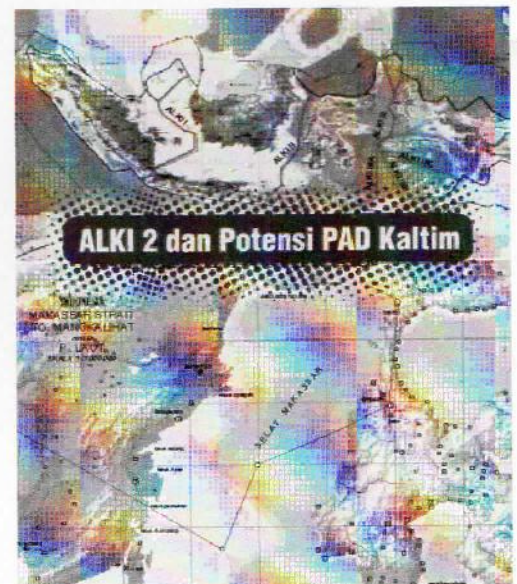
PENGANTAR REDAKSI

Salam Jumpa

Keberadaan Lembusuana ini ada karena dukungan anda semua, terma kasih atas dukungannya. Tidak terasa kita telah diposisi bulan Mei 2008 dan banyak pengirim Artikel ke Redaksi di episode ini akan kami sajikan antara lain : Pengembangan Potensi Kawasan di Sekitar Alur Laut Kepulauan Indonesia (ALKI) II di Provinsi Kalimantan Timur, Desentralisasi Fiskal sebagai Sumber Dana Pembangunan Untuk Mewujudkan Otonomi Daerah dan Mengurangi Ketergantungan Terhadap Dana Dari Pusat, Implementasi Formulasi DAU Tahun 2008 Dalam Perspektif Keadilan dan Kesamarataan, Mencermati Gusty dan Putting Beliung (Menggugah Hubungan Manusia dan Cuaca), Mengenal Jenis-jenis Awan dan Karakterisasinya, Pembangunan Pemerintahan Kota Samarinda terpadu Menuju Pelayanan Prima.

Demikian sekiranya ada tata naskah yang kurang berkenan di hati para pembaca mohon di ma'afkan dan sampai bersua di edisi berikutnya.

Hormat Kami
Dewan Redaksi



Penerbit :

Balitbangda Propinsi Kalimantan Timur
Alamat Jl. MT. Haryono Telp. (0541) 201446 Ex.118 Fax (0541) 732286
Email : nwr_salim@yahoo.com

IMPLEMENTASI FORMULASI DAU TAHUN 2008 DALAM PERSPEKTIF KEADILAN DAN KESAMARATAAN

Irwan Gani

Dosen IESP Fakultas Ekonomi Universitas Mulawarman Samarinda

Muhammad Ikbal

Dosen Akuntansi Fakultas Ekonomi Universitas Mulawarman Samarinda

PENDAHULUAN

Tulisan ini mencoba untuk menggali berbagai permasalahan yang ditimbulkan oleh formulasi penentuan DAU Tahun 2008, sebagai refleksi dari penerapan UU Nomor 33 Tahun 2004, tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Dengan tidak mengurangi rasa hormat pada usaha-usaha pemerintah daerah untuk melakukan judicial review UU tersebut, tulisan ini mencoba berfikir dengan asumsi bahwa jumlah DAU untuk Kalimantan Timur sebesar 750 milyar adalah final, paling tidak untuk tahun 2008. Terdapat beberapa alasan penulis untuk berfikir dengan asumsi di atas.

1. Judicial review membutuhkan waktu relatif lama, sementara pembangunan harus tetap berjalan. Artinya, komposisi APBD Tahun 2008 mau tidak mau harus mengacu kepada perhitungan jumlah DAU sebesar 750 milyar.
2. Perhitungan DAU oleh pemerintah pusat terkait dengan komposisi APBN Tahun 2008, yang relatif sulit untuk berubah, mengingat proses penganggarannya telah berjalan.
3. Tahun 2008 pemerintah pusat memiliki banyak agenda nasional, yang menuntut dukungan sumberdana besar. Agenda nasional tersebut di antaranya adalah:

pembayaran bunga hutang yang telah jatuh tempo, sebesar hampir 300 triliun, penanggulangan ganti rugi Lumpur Lapindo, dan bencana lainnya di Indonesia.

4. Kendala politik dan etika pemerintahan yang menempatkan posisi pemerintah daerah dalam posisi lemah. Secara struktur, pemerintah daerah berada di bawah pemerintah pusat. Pemerintah pusat dapat saja menggunakan "pressure politik" kepada pemerintah daerah, jika melakukan judicial review terhadap UU Nomor 33 Tahun 2004.

Disamping itu, penulis juga akan mencoba mengeksploitasi kemungkinan-kemungkinan interpretasi yang berbeda dari formulasi penghitungan DAU. Interpretasi yang berbeda ini, dilakukan dengan tetap mengacu pada pasal-pasal UU Nomor 33 tahun 2004. Artinya, tulisan ini mencoba menyajikan argumentasi yang memiliki implikasi hasil perhitungan yang berbeda, sehingga dapat merubah besaran DAU yang lebih adil bagi Provinsi Kalimantan Timur.

SEKILAS TENTANG FORMULASI DAU MENURUT UU NOMOR 33 TAHUN 2004

Formula DAU menurut UU Nomor 33 Tahun 2004, dapat ditunjuka dalam persamaan-persamaan sebagai berikut:

$$\begin{aligned} \text{DAU} &= \text{AD} + \text{CF} \dots\dots\dots(1) \\ \text{CF} &= \text{KbF} - \text{KpF} \dots\dots\dots(2) \\ \text{KbF} &= \text{TBR} (\alpha 1 \text{IJP} + \alpha 2 \text{ILW} + \alpha 3 \text{IPM} + \alpha 4 \text{IKK} + \alpha 5 \text{IPDRB/k}) \dots\dots\dots(3) \\ \text{KpF} &= \text{PAD} + \text{DBH P} + \text{DBH SDA} \dots\dots\dots(4) \end{aligned}$$

Dimana:

DAU = Dana Alokasi Umum
AD = Alokasi Dasar (Gaji PNSD)
Celah Fiskal

IKK = Indeks Kemahalan Konstruksi
IPDRB/k = Indeks PDRB per kapita
 α = Bobot Indeks

KbF	=	Kebutuhan Fiskal	PAD	=	Pendapatan Asli Daerah
KpF	=	Kapasitas Fiskal	DBH P	=	Dana Bagi Hasil dari Penerimaan Pajak
TBR	=	Total Belanja Rata-rata APBD	DBH SDA	=	Dana Bagi Hasil dari Penerimaan Sumber Daya Alam
IJP	=	Indeks Jumlah Penduduk			
ILW	=	Indeks Luas Wilayah			
IPM	=	Indeks Pemba. Manusia			

Nilai α pada formula (3), ditentukan oleh hasil kesepakatan panitia kerja Belanja Daerah dalam pembahasan RUU RAPBN TA yang bersangkutan, misalnya, pada TA 2006 telah disepakati bahwa *Indeks Penduduk memiliki bobot 30 %, Indeks Luas Wilayah 15 %, Indeks Kemahalan Konstruksi 30 %, Indeks PDRB per Kapita 15 % dan IPM sebesar 10 %*. Sementara itu, TBR dihitung berdasarkan total belanja daerah dalam realisasi tahun sebelumnya (APBD TA.2004), dibagi dengan jumlah daerah dengan mengecualikan daerah-daerah yang memiliki data belanja yang outlier (pencilan) sangat tinggi.

Implikasi dari formulasi diatas. membuat besaran DAU bagi setiap daerah adalah:

- daerah yang memiliki nilai CF yang lebih besar dari nol ($CF > 0$) akan menerima DAU sebesar AD (Alokasi Dasar) ditambah dengan CF.
- Daerah yang memiliki nilai $CF = 0$ akan menerima alokasi DAU sebesar AD
- daerah yang memiliki nilai CF negatif ($CF < 0$) dan nilai negatif tersebut lebih kecil dari AD ($CF < 0; |CF| < AD$), akan menerima DAU sebesar AD setelah dikurangi dengan nilai CF.
- Daerah yang memiliki nilai CF negatif dan nilai tersebut sama dengan atau lebih besar dari AD ($CF < 0; |CF| \geq AD$), maka DAU yang diterima daerah tersebut adalah negatif atau disesuaikan menjadi 0 (nol).

Mengacu pada empat implikasi formula, maka jumlah DAU Kalimantan Timur Tahun 2008, berada pada posisi ©, yaitu CF negatif dengan nilai yang lebih kecil dari AD, yaitu sebesar 750 M.

INTERPRETASI FORMULA DAU

Rendahnya besaran DAU Tahun 2008, telah mengusik rasa ketidakadilan Provinsi Kalimantan Timur terhadap Pemerintah Pusat. Muncul banyak diskusi yang pada umumnya

menginginkan banyak perbaikan formulasi perhitungan DAU. Tujuannya adalah agar besarnya DAU Tahun 2008 dan seterusnya tidak menurun drastis dari tahun-tahun sebelumnya (Mis: 3,1 T tahun 2007 menjadi 750 M pada tahun 2008). Secara matematis, gampang untuk menaikkan besaran nilai DAU. Caranya adalah dengan menurunkan sub-sub komponen KpF atau menaikkan sub-sub komponen 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 daerah merupakan sumber pendanaan daerah yang berasal dari PAD dan Dana Bagi Hasil (DBH Pajak 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 peneliti selayaknya mengacu pada pasal 33 Ayat (3) UUD 1945, yaitu milik negara, termasuk SDA yang ada di wilayah kalim. Hal ini diperkuat dengan penggunaan istilah "Daerah Penghasil" (by origin), bukan "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 peruntukan DBH SDA adalah untuk menangani masalah-masalah yang ditimbulkan dari pengeksploitasian SDA di wilayah yang bersangkutan. Misalnya masalah linkunga, dampak sosial, pemulihan alam yang rusak dsb. Artinya mengeluarkan sub komponen DBH SDA, sebagai usaha 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 (gas dan batubara). Namun pertanyaannya adalah, apakah pemerintah daerah mempunyai kewenangan untuk itu?.

Kebutuhan Fiskal 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, 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. Bukannya kebutuhan (needs), adalah froksi dari pengeluaran (consumption) yang dilakukan seseorang? masalahnya adalah APBD merupakan product politics antara pemerintah daerah DPRD, yang menurut sebagian orang relatif rendah mutunya. Namun, bukanlah sisi kanan APBD sudah dihargai sebagai KpF? lalu mengapa sisi kiri 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 dal pembahasan RUU RAPBN TA yang bersangkutan. Artinya koefisien indeks (α_1) dapat dinegosiasikan (ad hog) dengan komposisi yang sama-sama menguntungkan. Mengacu pada koefisien indeks kebutuhan fiskal TA 2006, nampak jelas bahwa tidak terdapat keadilan antara wilayah padat penduduk (Jawa dan Bali) dengan wilayah luas, tapi penduduknya sedikit (Kalimantan). Indeks Jumlah Penduduk sebesar 30 %, sementara Indeks Luas Wilayah hanya 15 %. Walaupun di konversi 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. Berdasarkan hasil

simulasi penulisterhadap beberapa skenario bobot indeks yang berbeda, pergeseran (elastisitas) yang proposional 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 besar KbF Kalimantan Timur, namun memperkecil KbF wilayah penduduk padat.

Penulis, di sisi lain menyarankan, komponen jumlah penduduk sebaiknya diganti dengan pertumbuhan penduduk. Alasan yang logis untuk memperkuat argumen penggantian komponen ini adalah, karena Kebutuhan Fiskal dihitung per tahun. Artinya, pertumbuhan penduduk lebih layak diperhitungkan untuk menghindari pemenuhan kebutuhan 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 di Kalimantan Timur.

Bentuk formula KpF yang menganut sistem pembobotan (dikali 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 0-1). Angka 0 s.d.1 secara matematik adalah angka proposi. Jadi angka indeks telah cukup untuk digunakan sebagai alat memproporsional perbedaan jumlah penduduk antar daerah. Masalahnya, dalam formulasi perhitungan KbF, angka indeks ini dikali dengan Bobot Indeks (30 %). Implikasinya untuk daerah yang sedikit jumlah penduduknya, angka indeks yang sudah rendah, akan menjadisemakin rendah, karena hanya dikali dengan 30 % bobot indeks. Sebaliknya, untuk daerah dengan jumlah penduduk banyak, indeks yang sudah tinggi (mendekati 1) akan tetap tinggi, meskipun telah dikali dengan bobot indeks (30%).

Menurut 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 No. 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 tidak ada pertentangan antara kedua UU tersebut terkait 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. Pertanyaannya, dimana tanggung jawab 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

AS), 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 dikebiri, melalui pengurangan 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 pemerintah negeri ini berkampanye menjelang pilpres beberapa tahun lalu?.

2. Implikasi Besaran DAU Tahun 2008

Formulasi DAU berdasarkan UU Nomor 33 Tahun 2008, membuat KbF Provinsi Kalimantan Timur menjadi tidak sebesar KbF riilnya. Hal ini terjadi karena ketidakmampuan formula tersebut untuk mempetakan dengan baik semua kebutuhan sisi kiri (pengeluaran) APBD Kalimantan Timur. Implikasinya adalah:

- a. RAPD kabupaten/kota dan provinsi Tahun 2008 akan mengalami koreksi besar-besaran. Padahal proses perancangannya telah dilakukan jauh sebelum besaran DAU Tahun 2008 diumumkan dan dirancang dengan asumsi minimal jumlah DAU adalah sebesar DAU Tahun sebelumnya.
- b. Pengeluaran pemerintah daerah (Government Expenditure) secara otomatis akan menurun, karena pemerintah 13 kabupaten/kota ditambah provinsi tentu akan merasionalisasi semua pengeluarannya. Akibatnya, pertumbuhan ekonomi akan melambat (Formula Keynes $Y = C + I + G + X - M$). Pertumbuhan ekonomi yang melambat akan membawa dampak ikutan yang lebih serius, diantaranya; kesepakatan kerja menurun dan tersendatnya investasi. Meskipun impor menurun, namun secara umum kinerja ekonomi dapat merosot.
- c. Penurunan kinerja keuangan dan kinerja aparat pemerintah, yang dipicu oleh ketakutan tersendatnya pembayaran insentif, terutama bagi pegawai golongan rendah.

d. Pelaksanaan PON XVII 2008 akan terganggu, baik menyangkut penyelesaian sarana fisik, maupun biaya penyelenggaraan yang memerlukan biaya besar.

Munculnya suasana kurang sehat antar pemerintah dan masyarakat dan saling tuding

antara pejabat pemerintah di Kalimantan Timur Masyarakat banyak yang menuding pengurangan DAU disebabkan ketidakbacaan pemerintah daerah dalam mengelola keuangan termasuk tuduhan KKN.