



Dana Transfer dan Kesenjangan Wilayah



RINGKASAN

Tulisan ini menganalisis kesenjangan wilayah, baik ketimpangan ekonomi maupun tingkat layanan publik di Indonesia setelah desentralisasi fiskal. Seterusnya, juga dianalisis hubungan antara dana transfer ke daerah dengan kesenjangan wilayah dan faktor penyebab terjadinya kesenjangan wilayah di Indonesia.

Kebijakan desentralisasi fiskal di Indonesia melalui sistem transfer ke daerah telah berlangsung selama satu setengah dekade. Di satu sisi, jumlah dana transfer terus meningkat dan distribusinya relatif bias ke wilayah yang tertinggal dan luar Jawa-Bali, walaupun

kontribusi perekonomian wilayah luar Jawa-Bali terhadap ekonomi nasional justru menurun dalam 15 tahun terakhir. Wilayah Jawa-Bali masih menjadi pusat pertumbuhan perekonomian Indonesia.

Dari analisis disimpulkan bahwa dana transfer tidak berhasil mengurangi ketimpangan ekonomi antarwilayah meskipun ketimpangan antarprovinsi memperlihatkan kecenderungan yang menurun. Meskipun demikian telah terjadi penurunan kesenjangan (*gap*) layanan publik antarwilayah dan antarprovinsi di Indonesia, yang diperlihatkan oleh berkurangnya *gap* indeks pembangunan manusia (IPM) dan angka melek huruf (AMH) yang tertinggi

dan yang terendah. Penurunan kesenjangan ini kemungkinan disebabkan oleh distribusi dana transfer yang bias ke wilayah yang rendah IPM dan indikator layanan lainnya.

Ketidakberhasilan dana transfer menurunkan kesenjangan ekonomi dan layanan publik antarwilayah antara lain disebabkan oleh investasi swasta yang masih terkonsentrasi di wilayah Jawa-Bali dan lemahnya pengelolaan keuangan daerah yang terlihat dari kinerja kesehatan fiskal dan peringkat daerah, struktur belanja daerah yang kurang ideal, pola penyerapan anggaran yang tidak merata, dan SILPA (dana menganggur) yang relatif besar. Untuk itu, perlu dilakukan evaluasi terhadap sistem transfer ke daerah dalam kaitannya dengan upaya untuk mengurangi kesenjangan layanan publik antarwilayah. Perlu pengelompokan daerah (klasterisasi) menurut efisiensi pemanfaatan dana transfer. Daerah-daerah yang efisien didorong untuk semakin efisien dengan mekanisme *reward*. Daerah-daerah yang *inefficient* perlu diintervensi melalui kontrol dengan melakukan evaluasi yang lebih ketat terhadap pemanfaatan dana transfer umum.

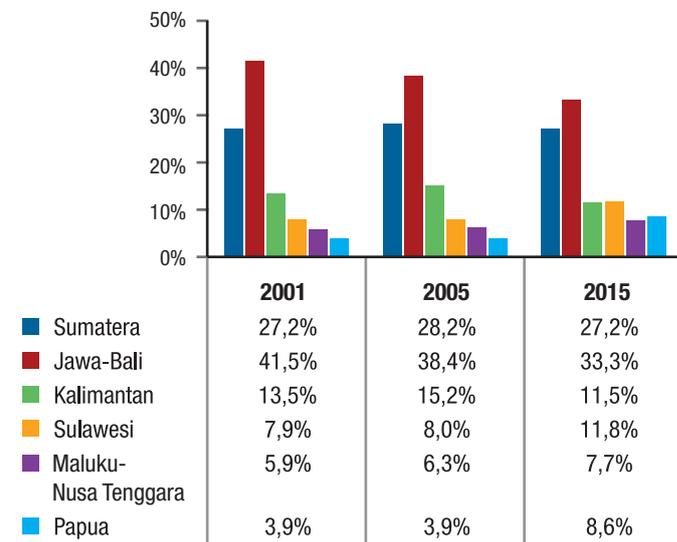
LATAR BELAKANG

Instrumen utama desentralisasi fiskal di Indonesia adalah kebijakan transfer ke daerah, yang terdiri dari dana perimbangan, dana otonomi khusus, dan dana insentif daerah. Dana perimbangan merupakan komponen terbesar dari dana transfer ke daerah. Dana ini bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Dana perimbangan terdiri dari dana alokasi umum (DAU), dana alokasi khusus (DAK), dan dana bagi hasil (DBH) yang bersumber dari penerimaan pajak dan sumber daya alam (SDA). Setiap jenis dana perimbangan ini memiliki fungsinya masing-masing. DBH berperan sebagai penyeimbang fiskal antara pusat dan daerah, DAU berperan sebagai pemerataan fiskal antardaerah (*fiscal equalization*), dan DAK berperan sebagai dana khusus yang membiayai pelaksanaan program prioritas nasional di daerah. Keseluruhan dana tersebut dikelola oleh pemerintah daerah, dan diharapkan mereka dapat menggunakan dana secara efektif dan efisien untuk peningkatan pelayanan pada masyarakat—sehingga memberi stimulus bagi peningkatan kegiatan (aktivitas) ekonomi di daerah—yang pada akhirnya akan mampu mendorong peningkatan kesejahteraan masyarakat daerah.

Dalam 15 tahun terakhir dapat dikatakan bahwa telah terjadi redistribusi dana transfer ke daerah dari wilayah Jawa-Bali ke wilayah luar Jawa-Bali, terutama wilayah timur Indonesia.

Distribusi dana transfer ke wilayah Jawa-Bali dalam 15 (lima) tahun terakhir terus menurun. Jika pada tahun 2001 proporsi dana transfer ke wilayah Jawa-Bali adalah sebesar 41,5% dari total dana transfer, maka pada 2015 proporsi tersebut telah menurun menjadi hanya sebesar 33,3% (lihat Tabel 1).

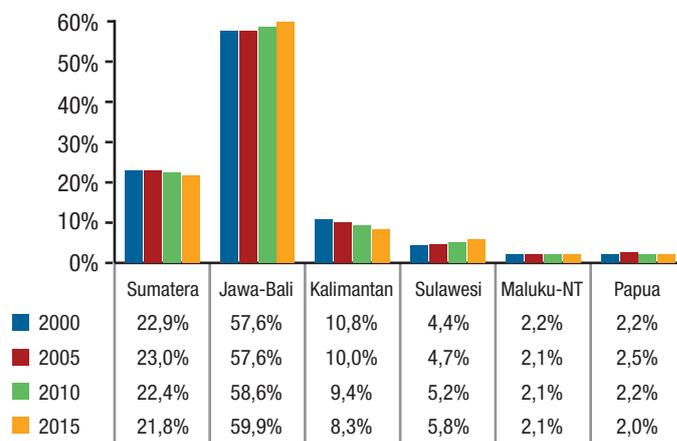
Tabel 1. Distribusi Dana Transfer di Indonesia, Tahun 2001-2005



Sumber: Data dari DJPK Kemenkeu diolah.

Proporsi dana transfer yang semakin besar ke wilayah luar Jawa-Bali, ternyata tidak memengaruhi kontribusi Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) wilayah luar Jawa-Bali terhadap Produk Domestik Bruto (PDB) nasional. Kontribusi PDRB wilayah Jawa-Bali malah meningkat dari 57,6% di tahun 2000 menjadi 59,9% di tahun 2015. Selain Sulawesi, peranan perekonomian wilayah luar Jawa-Bali cenderung menurun. Peranan wilayah Kalimantan misalnya, turun dari 10,8% di tahun 2000 menjadi 8,3% di tahun 2015 (lihat Tabel 2). Penurunan juga dialami oleh wilayah Sumatera, Maluku-Nusa Tenggara (Maluku-NT), dan Papua.

Tabel 2. Peran Wilayah Dalam Pembentukan PDB Nasional, Tahun 2000-2015



Sumber: BPS diolah.

Fenomena di atas memperlihatkan bahwa redistribusi dana transfer ke luar wilayah Jawa-Bali tidak berpengaruh terhadap peranan perekonomian wilayah luar Jawa-Bali. Wilayah Jawa-Bali masih menjadi pusat pertumbuhan ekonomi Indonesia. Dengan kata lain, kebijakan distribusi dana transfer selama hampir 15 tahun ini diduga tidak mengurangi ketimpangan wilayah di Indonesia.

Untuk itu tulisan ini akan menganalisis:

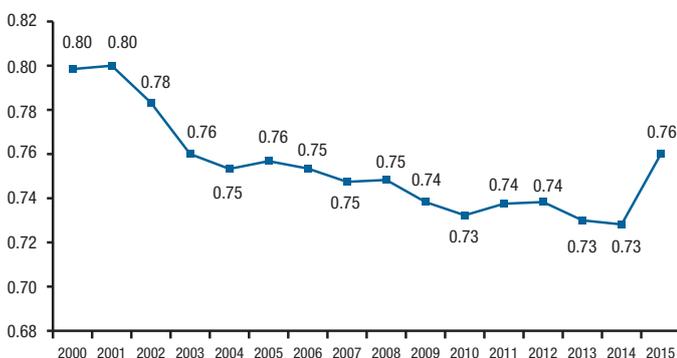
1. Perkembangan kesenjangan ekonomi dan fiskal antarwilayah di Indonesia.
2. Hubungan antara dana transfer ke daerah dengan kesenjangan ekonomi dan layanan publik antarwilayah di Indonesia.
3. Faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya kesenjangan wilayah di Indonesia.

KESEJANGAN ANTAR WILAYAH

KESEJANGAN EKONOMI

Data yang ditampilkan pada Tabel 2 menunjukkan bahwa dalam 15 tahun terakhir kesenjangan ekonomi antarwilayah semakin besar. Kontribusi wilayah Jawa-Bali meningkat, sebaliknya kontribusi wilayah luar Jawa-Bali menurun. Penurunan terbesar dialami oleh wilayah di kawasan timur Indonesia (Kalimantan, Sulawesi, Maluku-Nusa Tenggara, dan Papua) yang kontribusinya menurun dari 19,5% tahun 2000 menjadi hanya 18,3% pada 2015.

Grafik 1. Indeks Williamson PDRB (Atas Dasar Harga Konstan 2010) Perkapita Provinsi se-Indonesia



Sumber: Data BPS diolah.

¹ Rumus Indeks Williamson adalah: $IW = \frac{\sqrt{\sum (Y_i - Y)^2/n}}{Y}$, $0 < IW < 1$

Dimana: IW = Indeks Williamson; f_i = Jumlah penduduk provinsi ke-i (jiwa); n = Jumlah penduduk nasional (jiwa); Y_i = PDRB per kapita provinsi ke-i (Rupiah); Y = PDRB per kapita rata-rata nasional (Rupiah)

Salah satu ukuran yang umum digunakan dalam menilai kesenjangan antarwilayah adalah indeks williamson (IW).¹ Indeks ini merupakan koefisien variasi tertimbang yang dibuat oleh Williamson pada 1965 yang sangat sensitif untuk mengukur perbedaan daerah dan mencermati tren kesenjangan yang terjadi. Angka IW mendekati nol menunjukkan kesenjangan yang semakin kecil dan sebaliknya, angka IW mendekati satu menunjukkan kesenjangan yang makin melebar. Berikut ini adalah data perkembangan (tren) IW PDRB Indonesia dari tahun 2000–2015.

Dari Grafik 1 tampak bahwa angka IW Indonesia berfluktuasi dengan kecenderungan menurun dari 0,8 tahun 2000 menjadi 0,73 pada 2014, dan sedikit meningkat menjadi 0,76 di tahun 2015. Artinya, pada periode 2000–2014 telah terjadi pengurangan kesenjangan di Indonesia. Meskipun demikian, apabila kita memerhatikan besaran angka IW tahun 2015 (0,76) dapat disimpulkan bahwa kesenjangan wilayah di Indonesia masih berada pada level tinggi. Matolla dalam Puspandika (2007) menetapkan sebuah kriteria yang digunakan untuk menentukan apakah kesenjangan berada pada level rendah, sedang, atau tinggi. Berikut ini adalah kriterianya, kesenjangan level rendah, jika $IW < 0,35$; kesenjangan level sedang, jika $0,35 \leq IW \leq 0,5$; dan kesenjangan level tinggi, jika $IW > 0,5$.

Di samping menggunakan Indeks Williamson PDRB, kesenjangan wilayah juga dapat dinilai menggunakan data indikator makro seperti perkembangan kontribusi daerah terhadap PDB nasional dan data perkembangan besaran pertumbuhan ekonomi daerah. Data dalam Tabel 3 menunjukkan perkembangan kontribusi daerah terhadap PDB nasional di mana terdapat kecenderungan berkurangnya kesenjangan wilayah di Indonesia. Hal ini tampak dari terjadinya peningkatan kontribusi sebagian besar provinsi di wilayah timur Indonesia terhadap PDB nasional. Jika dilihat untuk PDRB tanpa migas pada 2011–2013, terjadi peningkatan kontribusi di sekitar 21 provinsi. Sedangkan untuk PDRB termasuk migas, periode 2011–2015, terjadi peningkatan kontribusi di 22 provinsi. Dengan kata lain, hanya sekitar 10 dari 34 provinsi di Indonesia yang mengalami penurunan kontribusi. Sepuluh provinsi itu adalah Papua, Papua Barat, Kalimantan Utara, Kalimantan Timur, Kalimantan Selatan, Yogyakarta, Jawa Tengah, Sumatera Selatan, Riau, dan Aceh.

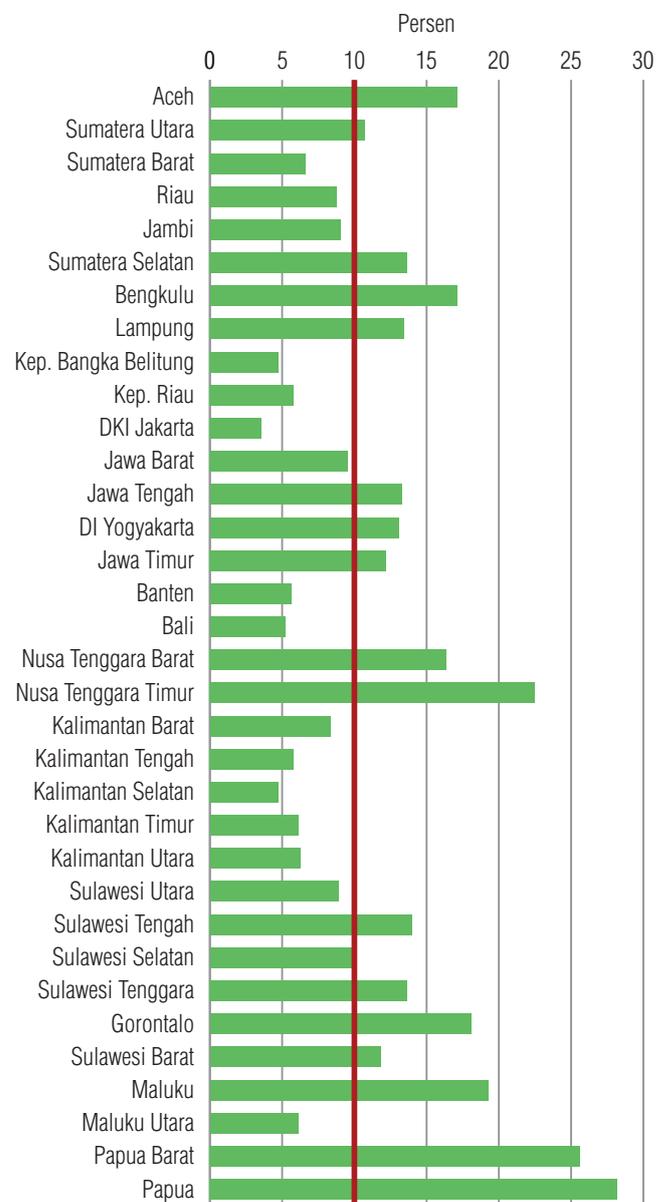
Tabel 3. Peranan PDRB Provinsi Terhadap PDB Nasional (PDRB atas Dasar Harga Berlaku)

Provinsi	Tanpa Migas		Termasuk Migas		
	2011	2013	2011	2013	2015
Aceh	1,33%	1,27%	1,38%	1,26%	1,11%
Sumatera Utara	5,66%	5,71%	4,82%	4,89%	4,91%
Sumatera Barat	1,80%	1,81%	1,52%	1,53%	1,53%
Riau	4,60%	4,85%	6,21%	6,32%	5,60%
Jambi	0,96%	1,05%	1,32%	1,35%	1,33%
Sumatera Selatan	2,45%	2,57%	2,90%	2,92%	2,86%
Bengkulu	0,39%	0,39%	0,41%	0,42%	0,43%
Lampung	2,29%	2,31%	2,17%	2,13%	2,17%
Kep. Bangka Belitung	0,54%	0,54%	0,52%	0,52%	0,52%
Kep. Riau	1,36%	1,34%	1,62%	1,70%	1,74%
DKI Jakarta	17,73%	17,80%	15,64%	16,10%	17,02%
Jawa Barat	14,97%	14,66%	13,06%	13,11%	13,09%
Jawa Tengah	8,00%	8,00%	8,85%	8,64%	8,70%
DI Yogyakarta	0,94%	0,91%	0,91%	0,88%	0,87%
Jawa Timur	15,97%	16,12%	14,32%	14,39%	14,50%
Banten	3,49%	3,48%	3,91%	3,93%	4,10%
Bali	1,34%	1,35%	1,34%	1,40%	1,52%
Nusa Tenggara Barat	0,89%	0,80%	0,87%	0,77%	0,88%
Nusa Tenggara Timur	0,57%	0,58%	0,62%	0,64%	0,66%
Kalimantan Barat	1,21%	1,21%	1,24%	1,24%	1,26%
Kalimantan Tengah	0,89%	0,90%	0,84%	0,85%	0,86%
Kalimantan Selatan	1,22%	1,18%	1,26%	1,21%	1,18%
Kalimantan Timur	4,40%	4,04%	6,58%	5,40%	4,31%
Kalimantan Utara			0,55%	0,54%	
Sulawesi Utara	0,76%	0,76%	0,73%	0,74%	0,78%
Sulawesi Tengah	0,79%	0,82%	0,78%	0,83%	0,92%
Sulawesi Selatan	2,49%	2,63%	2,53%	2,69%	2,93%
Sulawesi Tenggara	0,58%	0,58%	0,71%	0,74%	0,75%
Gorontalo	0,17%	0,17%	0,22%	0,23%	0,24%
Sulawesi Barat	0,23%	0,23%	0,26%	0,26%	0,28%
Maluku	0,17%	0,17%	0,22%	0,23%	0,24%
Maluku Utara	0,11%	0,11%	0,22%	0,22%	0,23%
Papua Barat	0,30%	0,32%	0,57%	0,55%	0,54%
Papua	1,39%	1,33%	1,38%	1,28%	1,31%
Total	100%	100%	100%	100%	100%

Sumber: Statistik Indonesia 2016

Kotak berwarna biru menggambarkan peningkatan kontribusi dan kotak berwarna putih menggambarkan penurunan kontribusi atau tetap (tidak ada perubahan kontribusi).

Kecenderungan berkurangnya kesenjangan wilayah di Indonesia juga diperoleh dari data pertumbuhan ekonomi daerah. Tahun 2015 terdapat sebanyak 25 provinsi yang mengalami pertumbuhan ekonomi lebih tinggi dibanding pertumbuhan ekonomi nasional (4,79%). Dengan kata lain, hanya ada sembilan provinsi yang pertumbuhan ekonominya berada di bawah pertumbuhan ekonomi nasional, yaitu Papua Barat, Kalimantan Utara, Kalimantan Timur, Kalimantan Selatan, Kepulauan Bangka Belitung, Sumatera Selatan, Jambi, Riau, dan Aceh. Daerah-daerah yang mengalami pertumbuhan ekonomi lebih rendah dari pertumbuhan ekonomi nasional dalam jangka panjang akan mengalami penurunan kontribusi terhadap perekonomian nasional.

Grafik 2. Tingkat Kemiskinan Provinsi, Tahun 2015

Sumber: Statistik Indonesia 2016, diolah.

Data tingkat kemiskinan sebagaimana ditunjukkan pada Grafik 2 juga dapat digunakan untuk menilai kesenjangan antarwilayah. Grafik tersebut memperlihatkan bahwa kondisi kesenjangan antara wilayah timur dengan wilayah barat Indonesia masih relatif tinggi. Hal itu dapat dilihat dari besaran rata-rata tingkat kemiskinan di provinsi-provinsi di wilayah timur yang relatif lebih tinggi dari provinsi-provinsi di wilayah barat. Di samping itu, Grafik 2 juga menunjukkan bahwa masih terdapat 17 provinsi di Indonesia yang memiliki tingkat kemiskinan di atas 10%.

Namun jika dianalisis berdasarkan selisih antara provinsi dengan tingkat kemiskinan tertinggi dan terendah, maka terlihat bahwa telah terjadi perbaikan ketimpangan dari waktu ke waktu. Kalau pada tahun 2010 selisih angka tingkat kemiskinan tertinggi (36,8% di Papua) dan terendah (3,48% di DKI Jakarta) masih sebesar 33,32%, maka pada tahun 2015 selisih tersebut sudah menurun menjadi hanya sebesar 24,79%.

Tabel 4. Persentase Tingkat Kemiskinan

Tingkat Kemiskinan	2010	2015
Indonesia	13,33	11,13
Provinsi		
Tertinggi	36,80	28,40
Terendah	3,48	3,61
Jarak	33,32	24,79

Sumber: Diolah dari data di berita resmi statistik, BPS, 2010 dan 2015

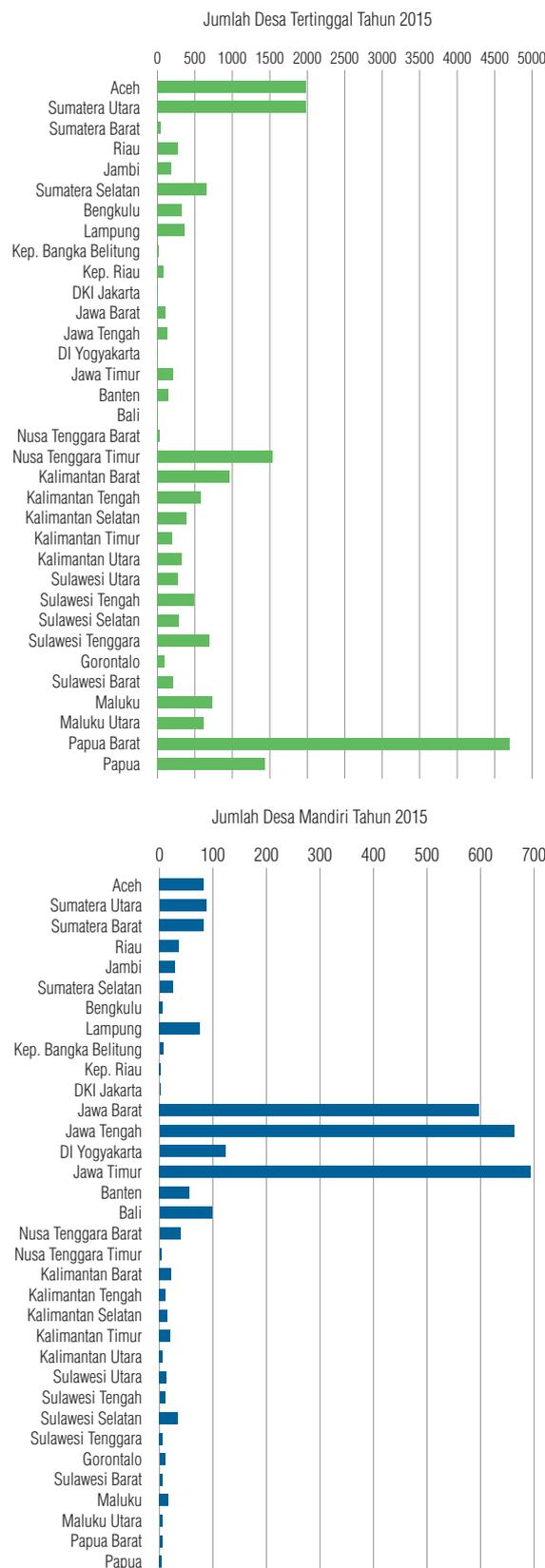
Dari analisis di atas dapat diambil kesimpulan bahwa ketimpangan ekonomi antara wilayah di Indonesia masih relatif tinggi, terutama antara wilayah Jawa-Bali dengan wilayah lainnya. Namun secara umum telah terlihat kecenderungan penurunan ketimpangan antarprovinsi.

KESENJANGAN LAYANAN PUBLIK

Indikator lain seperti jumlah desa tertinggal, jumlah desa mandiri, IPM, dan AMH, juga dapat digunakan untuk menilai perkembangan kesenjangan wilayah di Indonesia, terutama kesenjangan layanan publik antardaerah. Disebut kesenjangan layanan publik karena indikator-indikator ini menunjukkan seberapa besar perbedaan kemampuan pemerintah daerah memberikan layanan kepada masyarakat. IPM merupakan hasil dari kemajuan layanan dalam bidang pendidikan, kesehatan, dan ekonomi. AMH merupakan hasil dari kemajuan layanan dalam bidang pendidikan. Jumlah desa tertinggal dan jumlah desa mandiri merupakan hasil dari kemajuan layanan dalam bidang infrastruktur, pendidikan,

kesehatan, ekonomi, dan sosial di pedesaan. Uraian berikut ini akan menampilkan analisis terhadap perkembangan masing-masing indikator tersebut.

Grafik 3. Jumlah Desa Tertinggal Dan Mandiri Per Provinsi, Tahun 2015



Sumber: Statistik Indonesia 2016, diolah.

Tabel 5. Indeks Pembangunan Manusia Provinsi 2010–2014

Provinsi	2010	2011	2012	2013	2014
Aceh	67,09	67,45	67,81	68,30	68,81
Sumatera Utara	67,09	67,34	67,74	68,36	68,87
Sumatera Barat	67,25	67,81	68,36	68,91	69,36
Riau	68,65	68,90	69,15	69,91	70,33
Jambi	65,39	66,14	66,94	67,76	68,24
Sumatera Selatan	64,44	65,12	65,79	66,16	66,75
Bengkulu	65,35	65,96	66,61	67,50	68,06
Lampung	63,71	64,20	64,87	65,73	66,42
Kep. Bangka Belitung	66,02	66,59	67,21	67,92	68,27
Kepulauan Riau	71,13	71,61	72,36	73,02	73,40
DKI Jakarta	76,31	76,98	77,53	78,08	78,39
Jawa Barat	66,15	66,67	67,32	68,25	68,80
Jawa Tengah	66,08	66,64	67,21	68,02	68,78
DI Yogyakarta	75,37	75,93	76,15	76,44	76,81
Jawa Timur	65,36	66,06	66,74	67,55	68,14
Banten	67,54	68,22	68,92	69,47	69,89
Bali	70,10	70,87	71,62	72,09	72,48
Nusa Tenggara Barat	61,16	62,14	62,98	63,76	64,31
Nusa Tenggara Timur	59,21	60,24	60,81	61,68	62,26
Kalimantan Barat	61,97	62,35	63,41	64,30	64,89
Kalimantan Tengah	65,96	66,38	66,66	67,41	67,77
Kalimantan Selatan	65,20	65,89	66,68	67,17	67,63
Kalimantan Timur	71,31	72,02	72,62	73,21	73,82
Kalimantan Utara	0,00	0,00	0,00	67,99	68,64
Sulawesi Utara	67,83	68,31	69,04	69,49	69,96
Sulawesi Tengah	63,29	64,27	65,00	65,79	66,43
Sulawesi Selatan	66,00	66,65	67,26	67,92	68,49
Sulawesi Tenggara	65,99	66,52	67,07	67,55	68,07
Gorontalo	62,65	63,48	64,16	64,70	65,17
Sulawesi Barat	59,74	60,63	61,01	61,53	62,24
Maluku	64,27	64,75	65,43	66,09	66,74
Maluku Utara	62,79	63,19	63,93	64,78	65,18
Papua Barat	59,60	59,90	60,30	60,91	61,28
Papua	54,45	55,01	55,55	56,25	56,75
Indonesia	66,53	67,09	67,70	68,31	68,90

Sumber: Statistik Indonesia 2016

Berdasarkan data jumlah desa tertinggal dan jumlah desa mandiri tahun 2015 (lihat Grafik 3) dapat disimpulkan bahwa kesenjangan layanan publik antara wilayah timur dengan wilayah barat Indonesia masih relatif tinggi. Sebagian besar desa tertinggal berada di provinsi-provinsi di wilayah timur Indonesia dan sebaliknya sebaran desa mandiri dominan berada di wilayah barat Indonesia, tepatnya di Pulau Jawa dan Sumatera.

Indikator lain terkait dengan kesenjangan layanan publik antardaerah adalah indeks pembangunan manusia (IPM). IPM adalah indeks komposit yang disumbangkan oleh dua indikator layanan yaitu indikator bidang pendidikan dan kesehatan dan satu indikator ekonomi yaitu pendapatan per kapita yang disesuaikan dengan daya beli (*purchasing power parity*). Data IPM (menggunakan metode baru) tahun 2010–2014 juga menunjukkan bahwa kesenjangan antarwilayah di Indonesia masih tinggi (lihat Tabel 5).

Tingginya kesenjangan antarwilayah terutama tampak dari data IPM tahun 2014, di mana masih terdapat 25 provinsi di Indonesia yang nilai IPM-nya lebih rendah dari nilai IPM nasional (68,90). Dengan kata lain, lebih dari 2/3 (dua pertiga) provinsi di Indonesia menikmati tingkat kesejahteraan yang lebih rendah dari rata-rata tingkat kesejahteraan secara nasional. Di samping itu data dalam Tabel 5 juga menunjukkan bahwa provinsi-provinsi di wilayah timur sebagian besar memiliki nilai IPM yang lebih rendah dari provinsi-provinsi di wilayah barat.

Namun jika diperhatikan jarak antara provinsi dengan IPM tertinggi dan terendah, maka terlihat bahwa telah terjadi perbaikan ketimpangan dari waktu ke waktu. Kalau tahun 2010 selisih IPM tertinggi (76,31 di DKI Jakarta) dan terendah (54,45 di Papua) masih sebesar 21,86, maka pada 2015 selisih tersebut menurun sedikit menjadi hanya sebesar 21,64.

Tabel 6. Indeks Pembangunan Manusia Tahun 2010 dan 2015

IPM	2010 (Metode Baru)	2015 (Metode Baru)
Indonesia	66,53	69,55
Provinsi		
Tertinggi	76,31	78,39
Terendah	54,45	56,75
Jarak	21,86	21,64

Sumber: Diolah dari data di berita resmi statistik, BPS, 2010 dan 2015

Tabel 7. Angka Melek Huruf (AMH) Penduduk 15 Tahun ke Atas, 2011-2015

Provinsi	2011	2012	2013	2014	2015
Aceh	95,84	96,11	96,70	97,42	97,63
Sumatera Utara	96,83	97,35	97,80	98,57	98,68
Sumatera Barat	96,20	96,67	97,40	98,44	98,56
Riau	97,61	97,79	97,90	98,75	98,87
Jambi	95,52	95,97	96,70	97,77	97,84
Sumatera Selatan	96,65	96,90	97,20	98,14	98,22
Bengkulu	95,13	95,69	96,50	97,52	97,63
Lampung	95,02	95,13	95,80	96,54	96,67
Kep. Bangka Belitung	95,60	95,88	96,40	97,60	97,63
Kepulauan Riau	97,67	97,80	97,90	98,71	98,79
DKI Jakarta	98,83	99,07	99,10	99,54	99,59
Jawa Barat	95,96	96,18	96,70	97,96	98,01
Jawa Tengah	90,34	90,45	91,30	92,98	93,12
DI Yogyakarta	91,49	92,02	92,80	94,44	94,50
Jawa Timur	88,52	89,28	90,10	91,36	91,47
Banten	96,25	96,51	96,60	97,24	97,37
Bali	89,17	90,17	90,80	92,56	92,77
Nusa Tenggara Barat	83,24	83,68	84,70	86,96	86,97

Indikator berikutnya yang bisa digunakan untuk menilai kesenjangan layanan publik, khususnya layanan pendidikan adalah angka melek huruf (persentase penduduk usia 15 tahun ke atas yang melek huruf), sebagaimana ditampilkan pada Tabel 7.

Data pada Tabel 7 memberikan kesimpulan bahwa sebenarnya telah terjadi perbaikan layanan pendidikan kepada masyarakat dari waktu ke waktu, yang ditunjukkan oleh semakin rendahnya angka buta huruf atau semakin tingginya AMH penduduk usia 15 tahun ke atas. AMH telah meningkat dari 90,21% tahun 2011 menjadi 95,50% tahun 2015. Meskipun provinsi-provinsi di wilayah timur Indonesia cenderung memiliki besaran AMH yang lebih rendah dibandingkan dengan provinsi-provinsi di wilayah barat, namun peningkatan AMH terjadi secara cepat di semua daerah. Hal itu dapat dilihat dari jarak antara provinsi dengan AMH tertinggi dan terendah yang menunjukkan bahwa sebenarnya telah terjadi perbaikan ketimpangan layanan dari waktu ke waktu. Kalau pada 2011 selisih AMH tertinggi (98,85 di Sulawesi

Provinsi	2011	2012	2013	2014	2015
Nusa Tenggara Timur	87,63	88,73	90,40	91,18	91,45
Kalimantan Barat	90,03	91,13	91,30	92,30	92,32
Kalimantan Tengah	96,86	97,48	97,90	98,82	98,88
Kalimantan Selatan	95,66	96,43	97,00	98,19	98,21
Kalimantan Timur	96,99	97,55	97,50	98,59	98,69
Kalimantan Utara	-	-	-	-	94,99
Sulawesi Utara	98,85	98,85	99,10	99,60	99,63
Sulawesi Tengah	94,51	94,95	96,00	97,08	97,34
Sulawesi Selatan	88,07	88,73	90,20	91,26	91,29
Sulawesi Tenggara	91,29	91,49	92,60	94,03	94,10
Gorontalo	94,69	95,22	96,80	97,90	98,24
Sulawesi Barat	87,61	88,79	90,80	92,27	92,64
Maluku	96,63	97,08	97,80	98,77	98,85
Maluku Utara	96,01	96,43	97,40	98,36	98,49
Papua Barat	92,41	94,74	95,60	96,75	96,88
Papua	64,08	65,69	67,30	70,78	70,83
Indonesia	90,21	90,76	91,50	92,60	95,50

Sumber: Statistik Indonesia 2016

Utara) dan terendah (64,48 di Papua) masih sebesar 34,77%, maka tahun 2015 selisih tersebut jauh menurun menjadi hanya sebesar 28,80%.

Tabel 8. Angka Melek Huruf (AMH) Tahun 2010 dan 2015

AMH	2011	2015
Indonesia	90,21	95,50
Provinsi		
Tertinggi	98,85	99,63
Terendah	64,08	70,83
Jarak	34,77	28,80

Sumber: Diolah dari data di berita resmi statistik, BPS, 2010 dan 2015

Dari analisis tersebut dapat disimpulkan bahwa meskipun masih terdapat kesenjangan layanan publik antardaerah dan antarwilayah di Indonesia, namun sudah terlihat adanya penurunan kesenjangan tersebut dari waktu ke waktu.

Tabel 9. Perbandingan Distribusi Dana Transfer, Penduduk, dan PDRB Antar Wilayah di Indonesia Tahun 2015

Wilayah	Total Transfer ke Daerah 2015 (Rp ribu)	% Share	Penduduk (ribu)	% Share	PRDB ADHK 2015 (Rp miliar)	% Share
Sumatera	169.428.068.024	27,2	55.272,9	22,5	1.960.873	21,8
Jawa-Bali	207.340.997.375	33,3	139.118,5	56,7	5.379.690	59,9
Kalimantan	71.661.019.496	11,5	15.343,0	6,3	741.758	8,3
Sulawesi	73.833.868.059	11,8	18.724,1	7,6	525.020	5,8
Maluku-Nusa Tenggara	47.761.694.261	7,7	12.804,5	5,2	190.908	2,1
Papua	53.306.233.849	8,6	4.020,9	1,6	183.618	2,0
Total	623.331.881.063	100,0	245.283,8	100,0	8.981.866	100,0

Sumber: Data DJPK dan BPS diolah.

HUBUNGAN DISTRIBUSI DANA TRANSFER DENGAN KETIMPANGAN WILAYAH

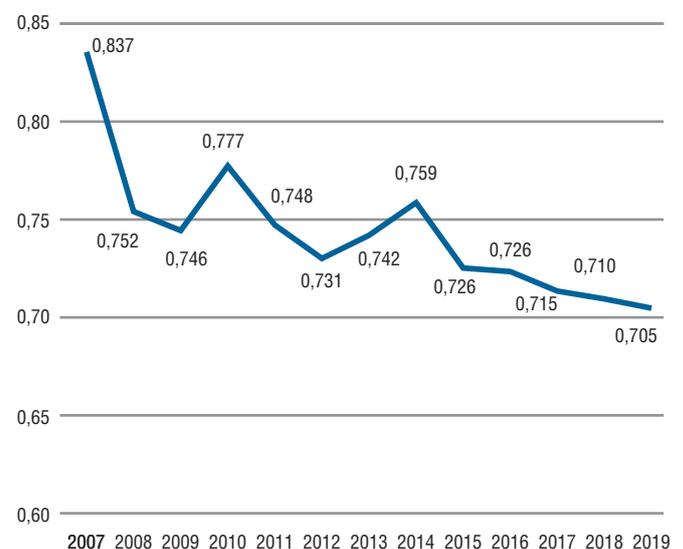
Sebelum menganalisis hubungan antara dana transfer dengan ketimpangan wilayah di Indonesia, terlebih dahulu akan diuraikan perbandingan distribusi dana transfer, penduduk, dan PDRB antarwilayah seperti tampak pada Tabel 9. Hal ini dilakukan terutama untuk mengetahui apakah distribusi dana transfer antardaerah sudah adil terutama jika dibandingkan dengan proporsi jumlah penduduk dan kontribusi masing-masing wilayah terhadap pendapatan nasional.

Tabel 9 menunjukkan bahwa distribusi dana transfer sudah relatif bias ke wilayah timur. Kondisi ini telah berlangsung selama 15 tahun terakhir sebagaimana terlihat pada Tabel 1. Proporsi dana transfer yang dinikmati oleh wilayah timur jauh lebih besar baik dari proporsi penduduknya maupun dari proporsi kontribusinya terhadap ekonomi nasional. Sebagai contoh, Papua menikmati dana transfer sebesar 8,6%, padahal penduduk yang dilayani di wilayah ini hanya sebesar 1,6% dan kontribusinya terhadap ekonomi nasional hanya 2%. Hal yang sama terjadi untuk wilayah Kalimantan dan Sulawesi dengan proporsi dana transfer yang mereka nikmati masing-masing sebesar 11,5% dan 11,8%. Padahal kedua wilayah ini hanya melayani penduduk masing-masing sekitar 6,3% dan 7,6% serta dengan kontribusi masing-masing hanya sebesar 8,3% dan 5,8%. Bandingkan dengan wilayah Jawa-Bali yang menikmati dana transfer hanya sebesar 33,3% untuk melayani penduduk sebanyak 56,7% dan dengan kontribusi terhadap ekonomi nasional hampir 60%.

Desain alokasi dana transfer Indonesia sebenarnya sudah mempertimbangkan pentingnya percepatan pembangunan di

wilayah timur dengan memberikan proporsi dana transfer yang relatif besar. Kebijakan ini sebenarnya “kurang adil” bagi wilayah barat, terutama Jawa-Bali dan kemungkinan kebijakan seperti inilah yang menyebabkan tetap tingginya ketimpangan kapasitas fiskal daerah per kapita di Indonesia yang diukur dengan indeks williamson, sebagaimana tampak pada Grafik 4 berikut ini.

Grafik 4. Perkembangan Indeks Williamson Kapasitas Fiskal Daerah Per Kapita Indonesia, Tahun 2007-2015 dan Target Tahun 2016-2019



Sumber: DJPK Kemenkeu, 2016.

Indeks williamson juga dapat digunakan sebagai alat untuk mengukur tingkat ketimpangan fiskal antardaerah. Dengan menggunakan data pendapatan pemerintah daerah per kapita dari tahun 2007–2015, dapat dilihat perkembangan IW-nya sebagaimana dilakukan oleh DJPK Kementerian Keuangan, disertai dengan target IW Indonesia dari tahun 2016–2019. Dari grafik terlihat bahwa angka IW kapasitas fiskal antardaerah di Indonesia berfluktuasi dengan kecenderungan menurun dari

0,837 pada 2007 menjadi 0,726 tahun 2015 dan diperkirakan akan menjadi 0,705 pada 2019. Artinya, pada periode 2007–2015 telah terjadi pengurangan kesenjangan fiskal di Indonesia. Meskipun demikian, apabila kita memerhatikan besaran angka IW tahun 2015 (0,726) dapat disimpulkan bahwa kesenjangan fiskal di Indonesia masih berada pada level tinggi sebagaimana kriteria yang diberikan oleh Matolla.

Untuk memastikan pola hubungan antara dana transfer dengan ketimpangan wilayah, maka pada bagian ini ditampilkan hasil perhitungan korelasi antara ketimpangan fiskal dengan ketimpangan wilayah sebagai berikut.

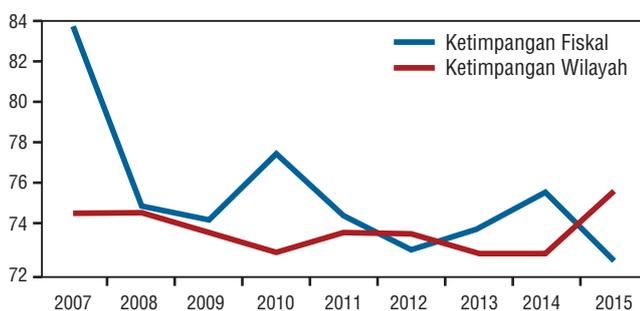
Tabel 10. Hasil Uji Korelasi Pearson Antara Ketimpangan Fiskal Dengan Ketimpangan Wilayah

	Ketimpangan Fiskal	Ketimpangan Wilayah
Ketimpangan Fiskal	1.000000	0.019367
Ketimpangan Wilayah	0.019367	1.000000

Sumber: BKPM, 2016, diolah

Berdasarkan uji korelasi pearson (menggunakan software e-views 9), didapatkan hasil uji korelasi antara ketimpangan wilayah dengan ketimpangan fiskal sebesar 0,019367 yang artinya ketimpangan wilayah dan ketimpangan fiskal tidak memiliki hubungan karena nilai hasil uji korelasi sangat kecil (1,9%). Ketiadaan hubungan itu juga dapat dilihat dari Grafik 5 berikut.

Grafik 5. Hubungan Antara Ketimpangan Fiskal dan Ketimpangan Wilayah, Tahun 2007-2015



Sumber: Paparan Direktur Dana Perimbangan Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan Kemenkeu, 2016.

Grafik 5 di atas menggambarkan bahwa **ketimpangan fiskal tidak memiliki hubungan dengan ketimpangan wilayah**. Pada 2007–2008 saat ketimpangan fiskal menurun ternyata ketimpangan wilayah justru konstan, lalu tahun 2008–2010

saat ketimpangan fiskal berfluktuasi, ketimpangan wilayah justru mengalami penurunan. Kemudian pada 2010–2012 dan juga tahun 2014–2015 saat ketimpangan fiskal menurun ternyata ketimpangan wilayah malah mengalami peningkatan.

FAKTOR PENYEBAB KETIDAKBERHASILAN DANA TRANSFER MENGURANGI KETIMPANGAN ANTAR WILAYAH

PENANAMAN MODAL

Pada bagian sebelumnya sudah ditunjukkan bahwa dalam 15 tahun terakhir ini peningkatan dana transfer belum mampu berperan mengurangi kesenjangan ekonomi antarwilayah di Indonesia. Dana transfer yang semakin besar ke luar Jawa-Bali ternyata tidak mampu mendorong pertumbuhan ekonomi yang lebih tinggi di wilayah tersebut. Pengecualian terjadi hanya untuk wilayah Sulawesi yang kontribusinya meningkat dalam 15 tahun terakhir karena pertumbuhan ekonomi yang berada di atas rata-rata nasional. Akibat pertumbuhan yang lebih rendah dari pertumbuhan di wilayah Jawa-Bali, dalam 15 tahun terakhir, empat wilayah (Sumatera, Kalimantan, Maluku-Nusa Tenggara, dan Papua) mengalami penurunan kontribusi perekonomian.

Salah satu faktor penyebabnya adalah karena wilayah Jawa-Bali masih merupakan lokasi tujuan utama investasi/penanaman modal di Indonesia, baik penanaman modal dalam negeri (PMDN) maupun penanaman modal asing (PMA). Pertumbuhan ekonomi suatu daerah di Indonesia sangat ditentukan oleh faktor investasi swasta, karena peranan belanja pemerintah (termasuk dana transfer) masih relatif rendah. Belanja pemerintah, baik pusat maupun daerah baru mencapai sekitar 20% PDB, dan jika PDB dilihat dari sisi pengeluaran, kontribusi konsumsi pemerintah tahun 2014 terhitung hanya sekitar 7,5% terhadap PDB nasional. Sedangkan pembentukan modal tetap bruto (PMTB) tahun 2014 terhitung berkontribusi sebesar hampir 25%. Dengan kata lain, investasi jauh lebih berperan dari belanja pemerintah dalam menentukan pertumbuhan ekonomi.

Data realisasi PMDN dan PMA menunjukkan bahwa dalam enam tahun terakhir, rata-rata PMDN sebesar 56% berada di wilayah Jawa-Bali, sedangkan rata-rata PMA sebesar 62% berlokasi di Jawa-Bali. Wilayah lainnya seperti Sulawesi, Maluku-Nusa Tenggara, dan Papua relatif sangat sedikit jumlah penanaman modalnya, baik untuk PMA maupun PMDN.

Tabel 11. Persentase PMDN Per Wilayah di Indonesia Tahun 2010–2015

Wilayah	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Rata-Rata
Sumatera	7,0%	21,5%	15,5%	17,9%	18,9%	21,0%	20,4%
Jawa-Bali	58,5%	49,3%	60,5%	54,2%	62,3%	58,5%	55,8%
Kalimantan	24,0%	17,7%	18,2%	22,4%	13,7%	11,1%	16,7%
Sulawesi	7,2%	9,5%	5,3%	2,8%	4,6%	7,6%	5,2%
Maluku-Nusa Tenggara	3,0%	0,1%	0,4%	2,0%	0,2%	0,9%	1,1%
Papua	0,4%	1,9%	0,1%	0,7%	0,2%	0,7%	0,8%
Total	100,0%						

Sumber: BKPM, 2016, diolah

Tabel 12. Persentase PMA Per Wilayah di Indonesia Tahun 2010–2015

Wilayah	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Rata-Rata
Sumatera	4,6%	10,0%	15,2%	11,9%	13,5%	12,8%	13,2%
Jawa-Bali	72,6%	65,8%	57,6%	61,9%	55,6%	54,4%	62,1%
Kalimantan	12,4%	9,9%	13,1%	9,7%	16,4%	20,0%	12,3%
Sulawesi	5,3%	3,7%	6,1%	5,2%	7,2%	5,3%	5,6%
Maluku-Nusa Tenggara	2,9%	3,1%	3,0%	2,9%	2,4%	3,6%	3,3%
Papua	2,1%	6,9%	5,0%	8,4%	5,0%	3,9%	3,6%
Total	100,0%						

Sumber: BKPM, 2016, diolah

Rendahnya penanaman modal di wilayah luar Jawa-Bali disebabkan oleh berbagai faktor antara lain ketersediaan infrastruktur wilayah dan energi, sumber daya manusia, dan lain-lain. Perlu pendalaman untuk mengkaji faktor-faktor yang menyebabkan lokasi investasi masih tertuju ke wilayah Jawa-Bali.

PENGELOLAAN KEUANGAN DAERAH YANG KURANG EFISIEN

Ketidakberhasilan dana transfer secara signifikan untuk mengurangi ketimpangan ekonomi dan layanan publik antardaerah diduga juga dipengaruhi oleh faktor pengelolaan keuangan daerah dan alokasi sumber daya yang belum efisien dan efektif. Meskipun dana transfer sudah terdistribusi ke wilayah luar Jawa-Bali, namun jika pengelolannya belum efisien dan efektif, dana yang jumlahnya terbatas tersebut dipastikan tidak akan mampu mengejar ketertinggalan wilayah. Pada bagian ini akan diuraikan beberapa permasalahan pengelolaan fiskal daerah, antara lain kinerja kesehatan fiskal dan kualitas pengelolaan keuangan daerah yang tergambar dari peringkat daerah dalam pengalokasian dana insentif daerah

(DID), kondisi struktur belanja daerah, penyerapan anggaran daerah yang tidak merata serta SILPA dan dana menganggur yang membesar.

KINERJA KESEHATAN FISKAL DAN PENGELOLAAN KEUANGAN DAERAH

Pada 2016 Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan Kementerian Keuangan memberikan DID kepada daerah yang memiliki kinerja baik dalam tiga aspek, yaitu kesehatan fiskal dan pengelolaan keuangan daerah, pelayanan dasar publik, dan ekonomi/kesejahteraan.

Kinerja kesehatan fiskal dan pengelolaan keuangan daerah dihitung berdasarkan agregasi nilai dari 11 indikator, yaitu:

1. Realisasi Pendapatan Asli Daerah/Realisasi Total Pendapatan Daerah
2. Realisasi Pendapatan APBD/Target Pendapatan APBD
3. $(\text{Realisasi Total Pendapatan Daerah} + \text{Realisasi Penerimaan Pembiayaan}) / (\text{Realisasi Total Belanja} + \text{Realisasi Total Pengeluaran Pembiayaan})$

4. *Growth* (Realisasi PDRD/Realisasi Total Pendapatan Daerah)
5. Realisasi Pendapatan PDRD/Realisasi PDRB nonmigas
6. Realisasi Belanja Modal/Realisasi Total Belanja APBD
7. Realisasi Belanja Pegawai/Realisasi Total Belanja APBD
8. Realisasi Belanja APBD/Pagu Belanja APBD
9. Realisasi Ruang Fiskal/Realisasi Total Pendapatan APBD
10. Defisit APBD/Total Pendapatan APBD; dan
11. Realisasi SILPA Tahun Sebelumnya/Realisasi Total Belanja APBD.

Hasil perhitungan DID 2016 menunjukkan bahwa skor kinerja kesehatan fiskal bervariasi antara 17–48 poin. Berdasarkan data itu daerah-daerah kemudian dikelompokkan berdasarkan wilayah dan klasifikasi tinggi, sedang, dan rendah **untuk mengetahui apakah kinerja kesehatan fiskal ikut memengaruhi kesenjangan ekonomi wilayah.**

Hasilnya tampak pada Tabel 13 yang menunjukkan bahwa wilayah Jawa-Bali memiliki persentase daerah terbesar yang masuk kategori kinerja kesehatan fiskal tinggi yaitu 12,8%, jauh lebih besar dari Papua (4,5%), Maluku-Nusa Tenggara (6,7%), dan Kalimantan (1,8%). Sebaliknya wilayah Kalimantan memiliki persentase daerah terbesar yang masuk kategori kinerja kesehatan fiskal rendah yaitu sebesar 57,9%, diikuti Papua (45,5%), Sumatera (43,5%), dan Sulawesi (38,7%). Artinya, daerah-daerah di wilayah Jawa-Bali secara umum memiliki kinerja kesehatan fiskal yang jauh lebih baik dari wilayah luar Jawa-Bali. Kecenderungan yang sama akan diperoleh dari data peringkat daerah tahun 2015 sebagaimana tampak pada Tabel 14.

Tabel 13. Persentase Pemerintah Daerah Menurut Wilayah dan Kinerja Kesehatan Fiskal dan Pengelolaan Keuangan Daerah Tahun 2015

Wilayah	Kinerja Kesehatan Fiskal (%)			
	Tinggi	Sedang	Rendah	Total
Sumatera	7,5	49,0	43,5	100
Jawa-Bali	12,8	64,0	23,2	100
Kalimantan	1,8	40,4	57,9	100
Sulawesi	10,7	50,7	38,7	100
Maluku-Nusa Tenggara	6,7	66,7	26,7	100
Papua	4,5	50,0	45,5	100

Sumber: Data Perhitungan DID 2015 DJPK-Kemenkeu. Diolah
Keterangan: Kategori Rendah (17-28); Sedang (29-38); dan Tinggi (39-48)

Tabel 14. Persentase Pemerintah Daerah Menurut Wilayah dan Peringkat Daerah Tahun 2015

Wilayah	Peringkat Daerah (%)			
	Tinggi	Sedang	Rendah	Total
Sumatera	2,5	75,5	22,0	100
Jawa-Bali	11,0	83,5	5,5	100
Kalimantan	0,0	67,2	32,8	100
Sulawesi	2,6	80,5	16,9	100
Maluku-Nusa Tenggara	7,3	67,3	25,5	100
Papua	2,3	34,9	62,8	100

Sumber: Data Perhitungan DID 2015 DJPK-Kemenkeu. Diolah
Keterangan: Rendah (DD- hingga CC); Sedang (CC+ hingga BB); dan Tinggi (BB+-AA+)

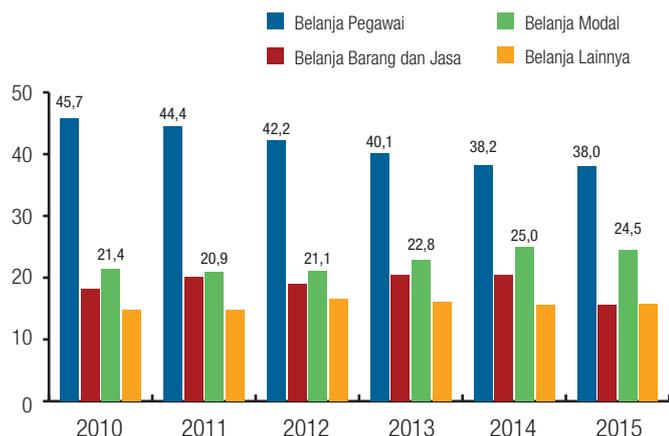
Peringkat daerah tersebut disusun menggunakan tiga indikator, yaitu kinerja kesehatan fiskal dengan bobot 50%, kinerja pelayanan dasar publik dengan bobot 25%, dan kinerja ekonomi dan kesejahteraan dengan bobot 25%. Tabel 14 menunjukkan masih banyak persoalan terkait dengan pengelolaan keuangan daerah. **Wilayah Papua yang menerima dana transfer cukup besar ternyata sebagian besar (62,8%) daerahnya masih memiliki peringkat daerah dengan kategori rendah (pengelolaan keuangan buruk), demikian juga dengan wilayah Kalimantan (32,8%).** Hal ini diduga menjadi salah satu faktor yang ikut menyebabkan relatif rendahnya dampak dari peningkatan dana transfer di Papua dan Kalimantan terhadap perekonomian nasional.

Sebaliknya daerah-daerah di wilayah Jawa-Bali yang mengalami penurunan proporsi penerimaan dana transfer sebagian besar memiliki peringkat daerah tinggi (pengelolaan keuangan baik), hanya 5,5% daerah yang masuk kategori rendah. Kemungkinan hal ini yang menjadi salah satu faktor yang menyebabkan terus meningkatnya kontribusi Jawa-Bali terhadap perekonomian nasional.

STRUKTUR BELANJA DAERAH

Data menunjukkan bahwa struktur belanja daerah masih bermasalah di mana rasio belanja pegawai masih tinggi dan sebaliknya rasio belanja modal relatif rendah. Rasio belanja pegawai terhadap total belanja daerah agregat provinsi, kabupaten, dan kota pada APBD tahun 2010–2015 masih terlalu besar, yaitu rata-rata mencapai 41,4% sementara rasio belanja modal masih di bawah 25%, seperti ditunjukkan pada Grafik 6.

Grafik 6. Struktur Belanja APBD Tahun 2010-2015



Sumber: Paparan DJPK Kemenkeu, 25 Mei 2015

Pengalaman internasional memang tidak menunjukkan batasan angka pasti untuk menentukan batas minimal rasio belanja modal atau batas maksimal rasio belanja pegawai yang masuk kategori baik. Namun Undang-Undang APBN 2017 sudah mengatur minimal 25% dari dana transfer umum harus dialokasikan untuk belanja infrastruktur. Dengan demikian apabila alokasi belanja modal suatu daerah kurang dari 25% dari total belanja APBD, berarti struktur belanja daerah itu relatif kurang baik. Karena tidak adanya *“benchmark”* dalam struktur belanja, maka tulisan ini menggunakan rata-rata rasio belanja nasional sebagai pembandingnya. Jika rasio belanja modal suatu daerah lebih rendah dari rata-rata rasio belanja modal nasional, maka daerah itu masuk kategori kurang baik. Demikian halnya untuk rasio belanja pegawai, jika suatu daerah lebih tinggi dari rata-rata rasio belanja pegawai nasional, maka daerah itu juga masuk kategori kurang baik.

Pada 2015, sebagian besar daerah di Indonesia (18 provinsi) memiliki struktur belanja yang kurang baik karena rasio belanja pegawainya melebihi rata-rata nasional. Bahkan terdapat lima provinsi yang memiliki rasio belanja pegawai lebih dari 50%, yaitu Provinsi Nusa Tenggara Barat, Provinsi Bengkulu, Provinsi Sumatera Barat, Provinsi Jawa Tengah, dan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

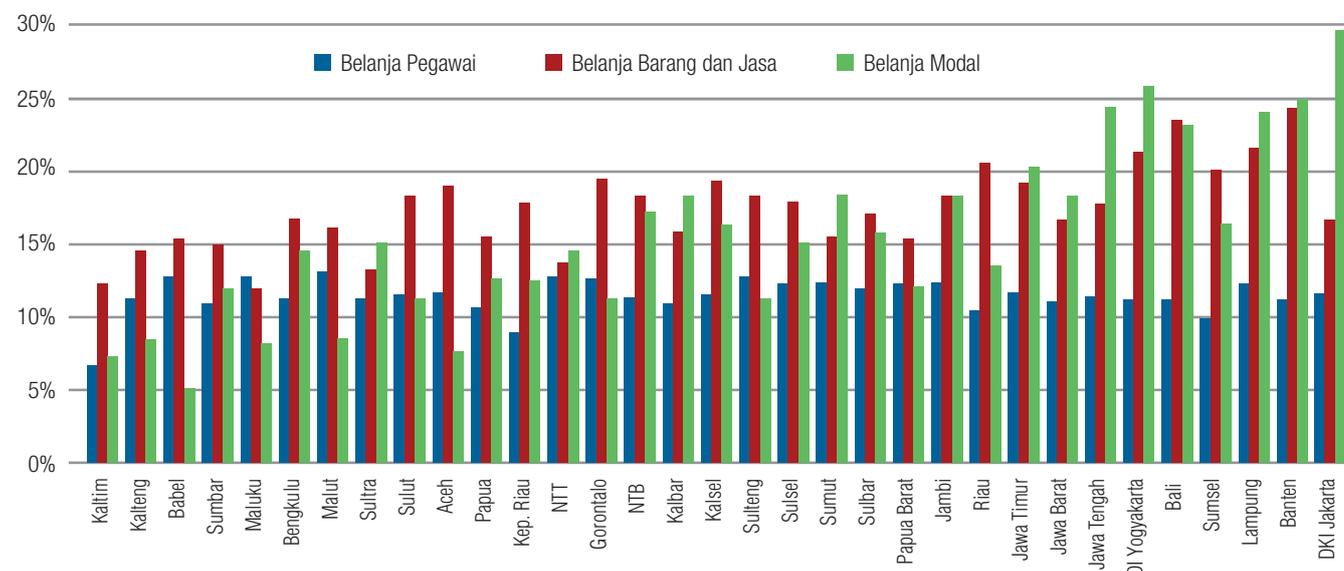
Struktur belanja APBD ideal seperti ini belum bisa diwujudkan karena pada periode tahun 2010–2014 masih terdapat **sembilan provinsi yang memiliki rata-rata pertumbuhan belanja pegawai lebih tinggi dari pertumbuhan belanja modal** (lihat Grafik 7).

Kondisi ini tentu harus menjadi perhatian, karena secara implisit daerah-daerah tersebut memiliki keterbatasan anggaran untuk mendanai program dan kegiatan yang secara langsung dapat meningkatkan pelayanan publik.

PENYERAPAN ANGGARAN YANG TIDAK MERATA

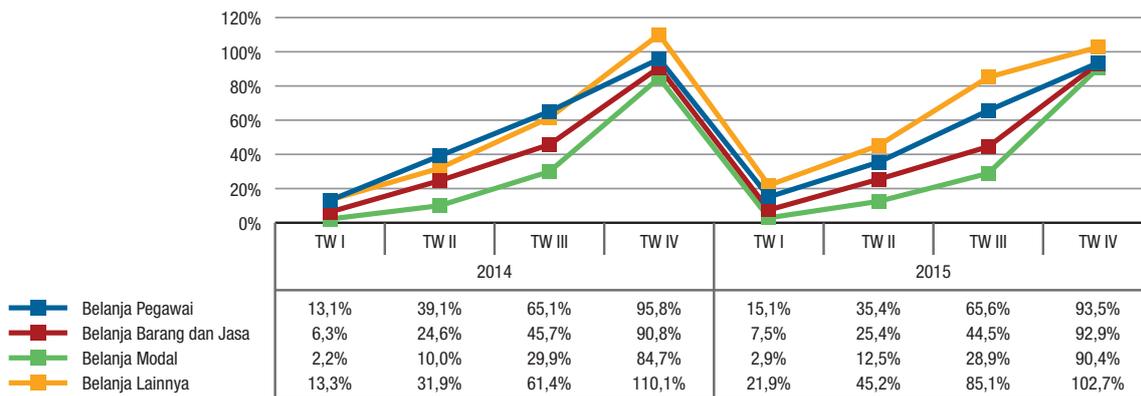
Di samping struktur belanja yang kurang ideal, daerah juga masih menghadapi masalah penyerapan anggaran yang belum membaik, khususnya anggaran belanja modal. **Setiap tahun anggaran, penyerapan belanja modal pada triwulan 1–triwulan 3 selalu sangat rendah, untuk kemudian melonjak tinggi di triwulan 4 (akhir November s/d Desember)**. Pada tahun anggaran 2015 misalnya, penyerapan belanja modal hingga triwulan 3 baru mencapai 28,9% lalu kemudian melonjak menjadi 90,4% pada triwulan 4 (lihat Grafik 8).

Grafik 7. Rata-Rata Pertumbuhan (2010–2014) Belanja Daerah Per Agregat Provinsi, Kabupaten, dan Kota



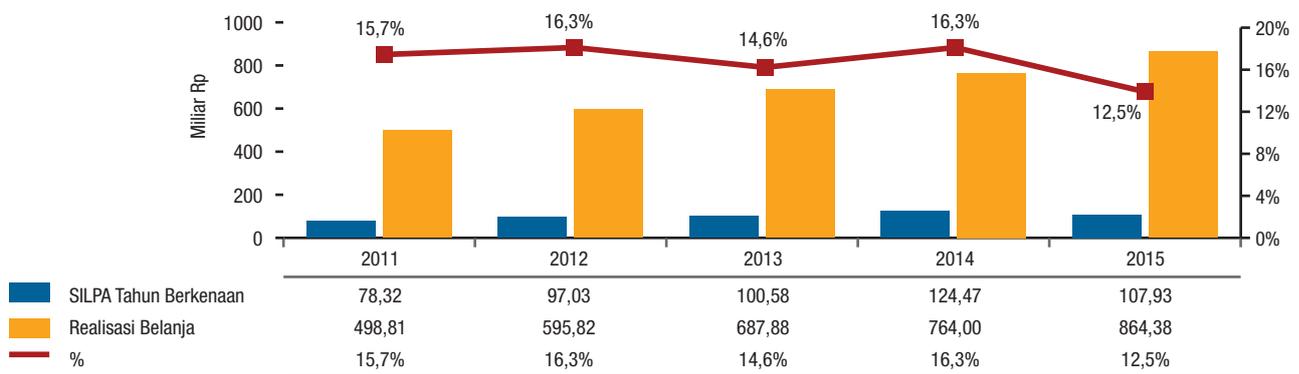
Sumber: Deskripsi Analisis APDB 2014, DJPK, 2015

Grafik 8. Persentase Realisasi Belanja Daerah Per Jenis Agregat Nasional Tahun 2014 dan Tahun 2015



Sumber: DJPK Kemenkeu, 2016

Grafik 9. Rata-Rata Pertumbuhan (2010–2014) Belanja Daerah Per Agregat Provinsi, Kabupaten, dan Kota



Sumber: DJPK Kemenkeu, 2016

Hal ini terjadi karena perencanaan belanja modal yang kurang baik, juga karena **belum diterapkannya kebijakan kerangka pendanaan jangka menengah (MTEF) di sebagian besar daerah yang memungkinkan daerah melakukan belanja sejak awal tahun**. MTEF diperlukan di samping untuk membantu meningkatkan penyerapan anggaran sejak awal tahun juga untuk menghindari pembahasan yang “boros waktu” dan untuk lebih memberikan kepastian. Akan tetapi sampai sekarang masih banyak daerah yang belum menjalankannya karena kecenderungan daerah yang lebih senang melakukan negosiasi setiap tahun untuk tiap kegiatan yang dianggarkan. Rendahnya penyerapan anggaran tentu saja akan merugikan masyarakat karena dapat menyebabkan tertundanya penyediaan layanan publik yang bisa mereka nikmati.

SILPA DAN DANA MENGGANGUR YANG MENINGKAT

Indikasi menurunnya penyerapan anggaran tersebut juga dapat dilihat dari meningkatnya SILPA APBD. Rasio SILPA APBD terhadap realisasi belanja mengalami peningkatan dari tahun ke tahun, jika tahun 2011 baru mencapai 15,7% (Rp78,32 triliun),

maka pada 2014 mencapai 16,3% (Rp124,47 triliun). Pada 2015 diperkirakan menjadi sekitar 12,5% (Rp107,93 triliun) dibanding dengan realisasi belanja tahun 2015 (lihat Grafik 9). Terdapat tiga faktor penyebab terjadinya SILPA, yaitu:

1. realisasi pendapatan yang melampaui target
2. efisiensi belanja
3. rendahnya penyerapan anggaran.

Faktor penyebab pertama dan kedua sering disebut sebagai sumber SILPA yang baik, meskipun jika kelebihannya terlalu besar tentu juga menggambarkan kelemahan dalam perencanaan anggaran. Sementara faktor penyebab ketiga merupakan sumber SILPA yang harus dihindari karena sangat mengganggu pencapaian target kinerja ekonomi dan sosial daerah. Beberapa hasil penelitian menunjukkan bahwa SILPA yang bersumber dari kegagalan menyerap anggaran antara lain disebabkan oleh ketidakjelasan aturan yang menyebabkan pengelola keuangan daerah takut melaksanakan pekerjaan, kualitas SDM pengelola keuangan yang kurang baik, faktor alam yang mengganggu pelaksanaan pekerjaan, kualitas pelaksana pekerjaan di daerah (pihak ketiga), dan lain-lain.²

² Diperlukan kajian tersendiri untuk mengetahui faktor dominan penyebab terjadinya SILPA

Jika dilihat dari sebaran SILPA pada 2012 dan 2013, maka wilayah yang terbesar persentase SILPA-nya terhadap belanja adalah Kalimantan, diikuti oleh Sumatera dan Jawa. Tiga wilayah lainnya mengalami SILPA yang cukup rendah. Data memperlihatkan bahwa pemerintah daerah di wilayah Kalimantan relatif kurang baik serapan anggarannya, karena SILPA di atas 20%. Kondisi ini sejalan dengan pertumbuhan ekonomi wilayah Kalimantan yang lamban. Sementara itu wilayah Jawa-Bali memperlihatkan SILPA yang relatif normal dengan indikasi adanya upaya efisiensi anggaran. Untuk

wilayah Maluku-Nusa Tenggara dan Papua perlu diteliti lebih lanjut penyebab relatif rendahnya SILPA.

Besaran SILPA tersebut sudah barang tentu akan menyebabkan meningkatnya dana menganggur (idle) pemerintah daerah di perbankan. Dana menganggur merupakan dana yang tidak atau belum digunakan oleh pemerintah daerah. Meskipun sedikit menurun dari tahun 2014 (Rp113,08 triliun), namun jumlah dana menganggur pemda di perbankan pada Desember 2015 masih sekitar Rp100 triliun sebagaimana tampak pada Grafik 10.

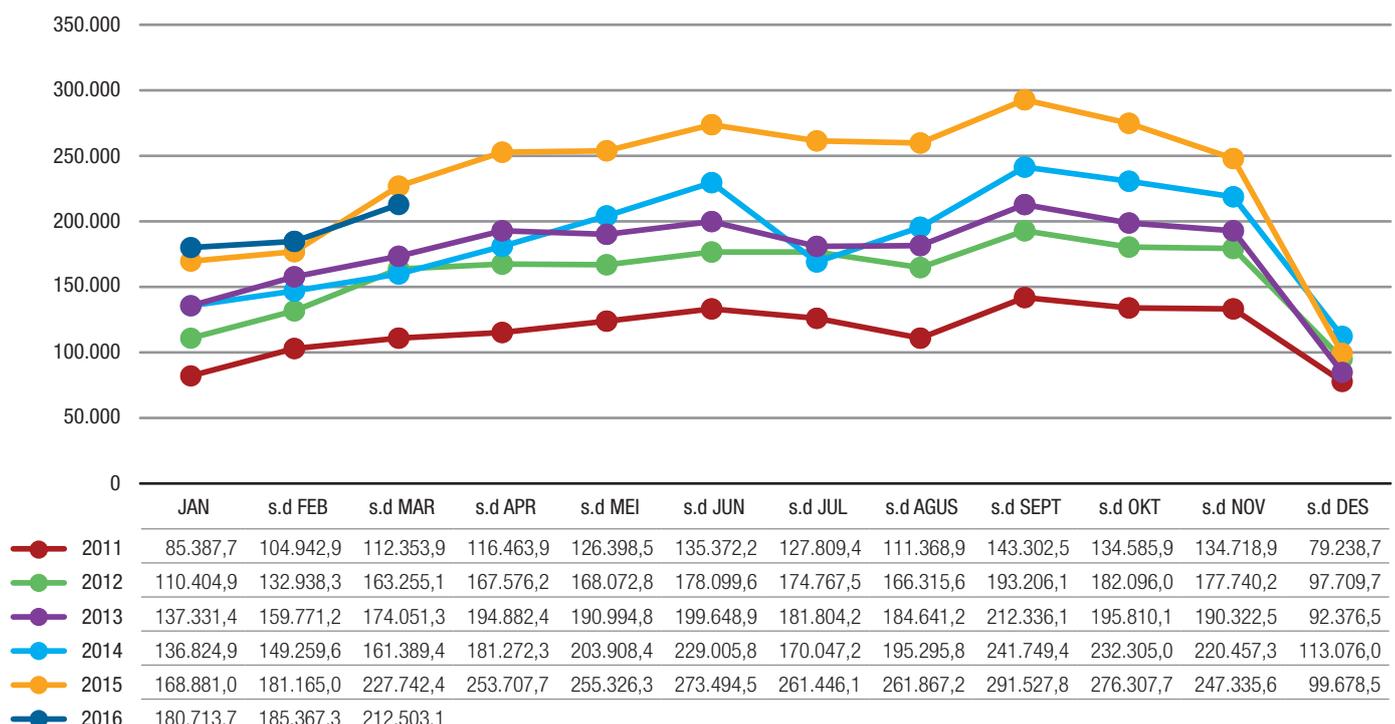
Tabel 15. Distribusi SILPA Tahun 2012 dan 2013

Wilayah	Realisasi Belanja		SILPA			
	2012	2013	2012		2013	
	Juta Rp	Juta Rp	Juta Rp	%	Juta Rp	%
Sumatera	157.674.814	176.519.974	19.534.635	12,4%	34.427.313	19,5%
Jawa-Bali	202.183.325	234.703.046	22.964.869	11,4%	29.212.336	12,4%
Kalimantan	69.817.254	103.583.092	16.520.340	23,7%	21.403.543	20,7%
Sulawesi	55.706.142	56.279.230	5.964.181	10,7%	4.020.882	7,1%
Maluku-NT	34.512.538	40.297.912	2.730.385	7,9%	3.006.268	7,5%
Papua	38.447.725	37.302.705	4.510.138	11,7%	2.860.963	7,7%
Total	558.341.799	648.685.959	72.224.548	12,9%	94.931.306	14,6%

Sumber: Data Realisasi APBD DJPK-Kemenkeu, diolah.

Catatan: Data Jawa-Bali yang diolah tidak termasuk DKI Jakarta

Grafik 10. Dana Pemerintah Daerah di Perbankan, Tahun 2011–2016



Sumber: DJPK Kemenkeu, 2016

Pemerintah sebenarnya sudah berupaya untuk mengurangi jumlah dana menganggur pemda di perbankan dengan mengeluarkan PMK Nomor 235/PMK.01/2015 tentang Konversi Penyaluran DBH dan/atau DAU dalam Bentuk Nontunai. Namun karena definisi uang kas dan/atau simpanan pemda di bank dalam jumlah tidak wajar yang relatif longgar menyebabkan aturan ini belum begitu efektif. Sebagai contoh, besaran konversi penyaluran DAU bulan April 2016 hanya Rp359 miliar, sangat kecil dibandingkan dengan besaran dana transfer pada periode yang sama.

PENUTUP

SIMPULAN

1. Dalam 15 tahun terakhir ini kesenjangan ekonomi antarwilayah semakin besar. Kontribusi wilayah Jawa-Bali meningkat, sebaliknya kontribusi wilayah luar Jawa-Bali menurun. Penurunan terbesar dialami oleh wilayah di kawasan timur Indonesia (Kalimantan, Sulawesi, Maluku-NT, dan Papua) yang kontribusinya menurun dari 19,5% pada 2000 menjadi hanya 18,3% tahun 2015.
2. Distribusi dana transfer yang bias ke luar Jawa-Bali dalam lima belas tahun terakhir, ternyata tidak berhasil menggeser dominasi perekonomian wilayah Jawa-Bali secara nasional. Dengan kata lain, distribusi dana transfer tidak berhasil mengurangi ketimpangan perekonomian antarwilayah meskipun ketimpangan antarprovinsi memperlihatkan kecenderungan yang menurun. Uji korelasi memperlihatkan bahwa tidak ada hubungan antara ketimpangan fiskal dengan ketimpangan ekonomi antarwilayah. Artinya distribusi dana transfer yang pro wilayah relatif miskin dan luar Jawa-Bali, tidak berkorelasi dengan pertumbuhan ekonomi luar Jawa-Bali.
3. Telah terjadi penurunan kesenjangan (*gap*) layanan publik antarwilayah dan antarprovinsi di Indonesia, sebagaimana diperlihatkan oleh berkurangnya gap IPM dan AMH (yang tertinggi dan yang terendah). Jarak antara provinsi dengan IPM tertinggi dan terendah semakin mengecil yaitu dari 21,86 poin tahun 2010 menjadi hanya sebesar 21,64 poin tahun 2014, dan selisih antara provinsi dengan AMH tertinggi dan terendah juga membaik dari 34,77% tahun 2010 menjadi hanya sebesar 28,80% tahun 2015. Penurunan kesenjangan ini kemungkinan disebabkan oleh distribusi dana transfer yang bias ke wilayah yang rendah IPM dan indikator layanan lainnya.
4. Ketidakberhasilan dana transfer menurunkan kesenjangan perekonomian dan layanan publik antarwilayah, disebabkan oleh investasi swasta yang masih cenderung berlokasi di wilayah Jawa-Bali, lemahnya pengelolaan keuangan daerah di wilayah luar Jawa-Bali, struktur belanja daerah yang kurang ideal, penyerapan anggaran yang tidak merata sepanjang tahun, dan SILPA (dana menganggur) yang relatif besar.

REKOMENDASI

Berikut rekomendasi agar dana transfer daerah dapat memperbaiki ketimpangan layanan antarwilayah sekaligus membantu penurunan ketimpangan ekonomi wilayah:

1. Mengevaluasi sistem transfer ke daerah dalam kaitannya dengan mengurangi kesenjangan (*gap*) layanan publik antarwilayah.
2. Melakukan pengelompokkan daerah (klasifikasi) menurut efisiensi pemanfaatan dana transfer. Daerah-daerah yang efisien didorong untuk semakin efisien dengan mekanisme reward. Sebaliknya daerah-daerah yang kurang efisien (*inefficient*) perlu diintervensi melalui kontrol terhadap pemanfaatan dana transfer umum dan pembinaan/pendampingan yang lebih intensif. Misalnya, daerah-daerah yang ranking pengelolaan keuangannya berkategori rendah, sejumlah DAU yang diterimanya diarahkan penggunaannya untuk peningkatan layanan publik atau dikonversi ke DAK bidang tertentu yang tingkat layanan publiknya rendah.
3. Secara umum, bagi semua daerah perlu dorongan perbaikan pengelolaan keuangan daerah melalui mekanisme insentif (*reward*) bagi daerah yang berprestasi. Untuk itu dana insentif daerah perlu diteruskan sebagai bagian dari mekanisme tersebut dengan melakukan perbaikan formula dan penyederhanaan indikatornya.
4. Formula dan variabel yang digunakan dalam perhitungan DID perlu ditinjau kembali terutama variabel dalam aspek pengelolaan keuangan daerah dan kesehatan fiskal. Variabel yang digunakan dalam kelompok tersebut lebih dominan variabel fiskal daerah yang tidak sepenuhnya merefleksikan kinerja pengelolaan keuangan daerah. Di samping itu, variabel yang masuk dalam indikator kinerja layanan publik dasar dan indikator kinerja ekonomi dan kesejahteraan tidak dibedakan terkait dengan perbedaan urusan/kewenangan provinsi, kabupaten, dan kota.

5. Tingginya proporsi investasi di wilayah Jawa-Bali, baik PMA maupun PMDN, terutama karena kondisi infrastruktur yang lebih baik, menjadi salah satu faktor pendorong peningkatan kontribusi wilayah Jawa-Bali terhadap perekonomian nasional. Akibatnya, pengurangan kesenjangan ekonomi wilayah berjalan lambat. Oleh karena itu, untuk mempercepat pengurangan kesenjangan ekonomi wilayah di Indonesia harus ada percepatan perbaikan infrastruktur di luar Jawa-Bali dengan mengalokasikan belanja modal APBN dan DAK infrastruktur yang lebih besar melalui mekanisme DAK penugasan/afirmasi.
6. Perlu dilakukan kajian lebih lanjut terutama untuk mengetahui:
 - a. Faktor-faktor yang menyebabkan lokasi investasi masih tertuju ke wilayah Jawa-Bali.
 - b. Faktor-faktor penyebab besarnya SILPA APBD.

REFERENSI

- RPJMN 2015-2019, BAPPENAS, 2015.
- Bahan Paparan DJPK, Kemenkeu, 2016
- Statistik Indonesia, BPS, 2016
- Data strategis Tahun 2015, BPS, 2016.
- Diskripsi Analisis APBD Tahun 2014, DJPK Kemenkeu RI, 2015
- Puspendika, B.A. (2007). Analisis ketimpangan pembangunan di era otonomi daerah: Hubungan antara pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat. Fakultas Ekonomi dan Manajemen Institut Pertanian Bogor.

Catatan Kebijakan ini disusun oleh: Eddy Suratman.

Dukungan terhadap studi dan publikasi ini diberikan oleh Pemerintah Australia melalui KOMPAK. Anda dipersilahkan untuk menyalin, menyebarkan dan mengirimkan karya ini untuk tujuan non-komersial.

Untuk meminta salinan catatan kebijakan ini atau untuk keterangan lebih lanjut mengenai laporan ini, silakan hubungi Tim Komunikasi KOMPAK (communication@kompak.or.id).

Laporan ini juga tersedia pada situs web KOMPAK.

KOMPAK

Jalan Diponegoro No. 72, Jakarta 10320 Indonesia

T: +62 21 8067 5000 F: +62 21 3190 3090

E: info@kompak.or.id

www.kompak.or.id