

Region Augmentation and Development Distribution in Lampung Province

Pemekaran Kabupaten dan Pemerataan Pembangunan di Propinsi Lampung

Ambya¹⁾

*¹⁾ Staf pengajar pada Jurusan Ekonomi Pembangunan Fakultas Ekonomi Universitas Lampung.
Jl. Soemantri Brojonegoro No. 1 Bandar Lampung*

Abstract

Regency augmentation performs interesting phenomenon approximating the new autonomous region in Lampung Province. There had been 10 the new autonomous regions since 1991 until 2008. The regency augmentation has been presenting the opportunity and new hope for the autonomous region to arrange its own region dialed with welfare escalation and enlargement distribution. Even though, Regency financing still depend on centralization transfer called general fund allocation. This paper purposes to analyze the regional inequality between regency and the regency dependency on fiscal toward general fund allocation in Lampung Province. This study did in June until October 2010 with the purposive sampling regency included West Lampung, Tanggamus, Tulang Bawang, East Lampung, Way Kanan and Metro regency. Time series data analysis with Williamson inequality index and finance dependency with share portion. Based on the analysis, the Williamson index on region inequality between the new autonomous region and the elderly region performed on lower condition. It is indicating that regency augmentation has been succeeding in creating the development distribution in Lampung Province. Fiscal dependency on general fund allocation accessible is more than 60% until 80% on income region. In general, this means that the new autonomous region still depend on general fund allocation significantly, except Tanggamus regency.

Key words: augmentation, the regional inequality, general fund allocation

Pendahuluan

Proses desentralisasi (1999) telah mendorong pemerintah daerah untuk melakukan pemekaran kabupaten/kota. Program tersebut diharapkan dapat menciptakan keseimbangan antara beban fungsi dan sumber daya finansial yang dimiliki suatu daerah. Pertimbangan utama daerah melakukan pemekaran didasarkan pada keyakinan bahwa kabupaten/kota hasil pemekaran akan meningkatkan kesejahteraan masyarakat diantaranya melalui peningkatan pelayanan kepada masyarakat, percepatan pembangunan perekonomian daerah, serta pengelolaan potensi sumberdaya daerah.

Pengalaman pemekaran yang di lakukan di beberapa negara seperti Slovakia dan Hungaria menjadi isu perdebatan antara akademisi dan politisi. Menurut Szabo (1991) pemerintah daerah yang kecil tidak dapat menyediakan pelayanan publik yang baik dan

mengalami kesulitan dalam proses desentralisasi. Selain itu pemekaran wilayah juga dapat meningkatkan permasalahan yang terkait dengan *spillovers*. Pemekaran di Slovakia telah meningkatkan jumlah daerah perkotaan dari 2.689 pada tahun 1989 menjadi 2883 pada tahun 2000, masalah pemekaran di Slovakia ternyata semakin banyak daerah yang dimekarkan ternyata penyediaan pelayanan publik tidak akan maksimal (Nurkholis, 2006).

Terkait dengan penentuan pemekaran atau penggabungan wilayah khususnya di Eropa, Fox dan Gurley (2005) menjelaskan bahwa masing-masing negara memiliki pertimbangan yang berbeda seperti latar belakang, tujuan, dan motivasi politiknya. Pertimbangan utama adalah tersedianya biaya transisi yang cukup signifikan terhadap kegiatan pemerintahan yang baru. Kondisi ini berbeda dengan pemekaran wilayah yang terjadi di Maroko dan Tunisia, pertimbangan pemekaran pada wilayah yang lebih kecil, dan masyarakatnya homogen bertujuan agar pemerintah pusat dapat dengan mudah melakukan kontrol terhadap kebijakan yang dijalankan. Hambatan yang muncul setelah pemekaran adalah sulitnya mendapatkan aparatur pemerintah yang berkualitas (Bird dan Vaillacount, 2000)

Pemekaran kabupaten/kota atau pembentukan Daerah Otonomi Baru (DOB) di Indonesia menggunakan Dasar hukum Undang-undang No 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah yang kemudian direvisi dengan Undang-undang No 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan Daerah dan Undang-Undang RI No. 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Sampai dengan Desember 2008 di Indonesia telah terbentuk DOB sebanyak 208 kabupaten/kota yang terdiri dari 173 kabupaten, dan 35 kota. Kondisi ini menunjukkan bahwa pemekaran memiliki tujuan yang mulia dan strategis yaitu meningkatkan kesejahteraan rakyat, pelayanan publik, dan pemerataan pembangunan. Namun karena keberlangsungan kegiatan pemerintahan sangat ditentukan oleh dana transfer pemerintah pusat khususnya Dana Alokasi Umum (DAU) maka menimbulkan keraguan terhadap kelangsungan pembangunan ekonomi kabupaten hasil pemekaran dan kabupaten induk.

Wicaksono (2008) menyatakan bahwa desentralisasi dimaksudkan untuk mengurangi ketimpangan vertikal (antara pemerintah pusat dan daerah). Ketidakmerataan secara vertikal terjadi karena pada era sentralistik penerimaan negara melalui pajak maupun bukan pajak terutama dari sumber daya alam, lebih banyak masuk ke “kantong” pemerintah pusat dibandingkan pemerintah daerah. Daerah sebagai penghasil seharusnya merasakan hasil lebih banyak dari sumber daya alam yang dimilikinya. Pembangunan di daerah tersebut harus meningkat dan pertumbuhan ekonomi dirasakan oleh seluruh lapisan masyarakat secara lebih merata.

Meskipun otonomi daerah telah memberikan wewenang (*authority*) kepada daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan termasuk dalam mengelola sumber

dana asli daerah. Kewenangan tersebut tidak serta merta membuat persoalan ketimpangan menjadi menurun. Dengan adanya desentralisasi justru akan membuat ketimpangan tidak lebih baik dari sebelumnya. Hal itu dikarenakan adanya perbedaan potensi yang menyebabkan masing-masing daerah memiliki sumbangan yang berbeda terhadap keuangan daerah, sehingga apabila dikelola langsung oleh pemerintah daerah, maka akan ada daerah yang sangat kaya dan ada daerah yang sangat miskin. Di sinilah peran pemerintah pusat diperlukan dalam mengontrol ketimpangan antar daerah melalui mekanisme transfer pusat ke daerah sehingga pembangunan tidak hanya terjadi di daerah yang mempunyai potensi sumber daya alam yang besar, melainkan seluruh daerah di Indonesia.

DAU merupakan komponen terbesar dalam dana perimbangan. Perubahan UU yang mengatur desentralisasi fiskal di Indonesia akan mempengaruhi efektifitas dana ini dalam proses alokasinya. Sebagai contoh pada UU No 25 Tahun 1999 dinyatakan bahwa alokasi DAU provinsi adalah 10% dari total alokasi DAU nasional sedangkan kabupaten/kota sebesar 90%. Dalam UU tentang pembiayaan keuangan daerah yang baru yaitu UU No 33 Tahun 2004, pembagian dana-dana tersebut berdasarkan imbalan kewenangan. Formula yang digunakan dalam penghitungan DAU adalah dengan pendekatan *fiscal gaps* yaitu kebutuhan fiskal daerah (*fiscal needs*) dibandingkan dengan potensi penerimaan fiskal daerah (kapasitas fiskal). Dengan demikian DAU digunakan untuk menutup *gap* yang terjadi apabila kebutuhan daerah melebihi potensi penerimaan daerah tersebut (Wicaksono, 2008). Tujuan diberikannya DAU menurut UU No 33 Tahun 2004 adalah untuk pemerataan kemampuan keuangan antar-daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Daerah diharapkan mempunyai tingkat kesiapan fiskal yang relatif sama dalam mengimplementasikan otonomi daerah sehingga tidak ada lagi disparitas fiskal horizontal.

Otonomi daerah juga menimbulkan fenomena menarik untuk dicermati, yaitu maraknya pemekaran atau munculnya daerah-daerah otonom baru di Provinsi Lampung. Sejak tahun 1991 sudah ada 10 Daerah Otonom Baru di Lampung. Pada Tabel 1 berikut memperlihatkan perkembangan pemekaran wilayah yang terjadi di Provinsi Lampung.

Tabel 1. Perkembangan Pemekaran Wilayah Yang Terjadi di Provinsi Lampung

No	Daerah Otonom Baru	Daerah Induk	Tanggal Penetapan
1	Kab. Lampung Barat	Kab. Lampung Utara	16 Agustus 1991
2	Kab. Tanggamus	Kab. Lampung Selatan	3 Januari 1997
3	Kab. Tulang Bawang	Kab. Lampung Utara	3 Januari 1997
4	Kab. Lampung Timur	Kab. Lampung Tengah	20 April 1999
5	Kota Metro	Kab. Lampung Tengah	20 April 1999
6	Kab. Way Kanan	Kab. Lampung Utara	20 April 1999
7	Kab. Pesawaran	Kab. Lampung Selatan	2 Januari 2007
8	Kab. Pringsewu	Kab. Tanggamus	26 November 2008

9	Kab. Mesuji	Kab. Tulang Bawang	26 November 2008
10	Kab. Tulang Bawang Barat	Kab. Tulang Bawang	26 November 2008

Sumber : Direktorat Otonomi Daerah (data diolah), 2010

Pemekaran wilayah menunjukkan bahwa penerapan otonomi daerah menjadi angin segar sekaligus peluang bagi seluruh kabupaten/kota di Lampung untuk mengelola daerahnya sendiri demi peningkatan kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan publik, pengembangan kehidupan berdemokrasi, keadilan, pemerataan pembangunan, pengelolaan potensi daerah, dan pemeliharaan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antar daerah.

Menurut PP No 78 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan dan Penggabungan Daerah, yang merupakan revisi dari PP No 129 Tahun 2000 telah memperketat persyaratan kelulusan dengan menetapkan nilai mutlak atau nilai minimal yang harus dipenuhi, yaitu: kependudukan, kemampuan ekonomi, potensi daerah, dan kemampuan keuangan. Ketersediaan sarana dan prasarana dalam pelaksanaan pelayanan minimal juga menjadi syarat mutlak dalam penilaian usulan pembentukan daerah otonom baru.

Meskipun DOB di Lampung telah memenuhi syarat dalam PP tersebut, namun mesti disadari pula bahwa pemekaran wilayah harus menguntungkan kedua daerah yang bersangkutan (DOB dan Daerah Induk) untuk dapat melaksanakan otonomi daerah yang lebih baik lagi. Dengan kata lain pembentukan suatu daerah otonom baru tidak boleh mengakibatkan Daerah Induk tidak mampu lagi melaksanakan otonomi daerahnya sesuai ketentuan yang berlaku.

Secara umum, daerah otonom baru ternyata tidak berada dalam kondisi awal yang lebih baik dibandingkan daerah induk. Bahkan evaluasi setelah lima tahun perjalanannya, daerah otonom baru secara umum masih tertinggal. Selain itu, berdasarkan data Kementerian Negara Pembangunan Daerah Tertinggal, 80 persen kabupaten baru hasil pemekaran dari tahun 1999 sampai dengan tahun 2006 termasuk kategori kabupaten tertinggal.

Pelaksanaan otonomi daerah dalam pelaksanaannya menghadapi suatu kendala serius yaitu masalah ketimpangan antar daerah di mana tidak semua daerah mempunyai kesiapan fiskal dalam implementasi otonomi secara utuh. Untuk itu pemerintah pusat memberikan DAU dengan tujuan untuk mengurangi ketimpangan horizontal dan vertikal serta sebagai stimulus peningkatan kemandirian daerah atau pendorong dalam meningkatkan PAD sebagai sumber utama dalam pembiayaan pengeluaran pemerintah daerah. Namun, tujuan tersebut dewasa ini menimbulkan permasalahan baru yakni ketergantungan daerah terhadap DAU. Tujuan yang ingin dicapai dalam penulisan ini adalah sebagai berikut; (1) menganalisis tingkat ketimpangan pembangunan antar wilayah dan (2) mengukur tingkat ketergantungan fiskal kabupaten/kota

hasil pemekaran dan kabupaten induk terhadap Dana Alokasi Umum (DAU) di Provinsi Lampung.

Kerangka Teoritis

Desentralisasi merupakan sebuah alat untuk mencapai salah satu tujuan bernegara, yaitu terutama memberikan pelayanan publik yang lebih baik dan menciptakan proses pengambilan keputusan publik yang lebih demokratis. Dengan desentralisasi akan diwujudkan dalam pelimpahan kewenangan kepada tingkat pemerintahan untuk melakukan pembelanjaan, kewenangan untuk memungut pajak (*taxing power*), terbentuknya Dewan yang dipilih oleh rakyat, Kepala Daerah yang dipilih oleh DPRD, dan adanya bantuan dalam bentuk transfer dari Pemerintah Pusat (Sidik, 2002).

Dorongan desentralisasi yang terjadi di berbagai negara di dunia terutama di negara-negara berkembang, dipengaruhi oleh beberapa faktor, misalnya, latar belakang atau pengalaman suatu negara, peranannya dalam globalisasi dunia, kemunduran dalam pembangunan ekonomi, tuntutan terhadap perubahan tingkat pelayanan masyarakat, tanda-tanda adanya disintegrasi di beberapa negara, dan yang terakhir, banyaknya kegagalan yang dialami oleh pemerintahan sentralistis dalam memberikan pelayanan masyarakat yang efektif (Sidik, 2002).

Desentralisasi tidaklah mudah untuk didefinisikan, karena menyangkut berbagai bentuk dan dimensi yang beragam, terutama menyangkut aspek fiskal, politik, perubahan administrasi dan sistem pemerintahan dan pembangunan sosial dan ekonomi. Secara umum, konsep desentralisasi terdiri atas Desentralisasi Politik (*Political Decentralization*), Desentralisasi Administratif (*Administrative Decentralization*), Desentralisasi Fiskal (*Fiscal Decentralization*), dan Desentralisasi Ekonomi (*Economic or Market Decentralization*).

Dana Alokasi Umum (DAU) sebagai instrumen kebijakan fiskal pemerintah mempunyai peran yang sangat strategis dalam proses otonomi daerah. DAU diharapkan dapat menjembatani tidak hanya kesenjangan fiskal antara pusat dan daerah (*vertical fiscal gap*), tetapi juga sebagai alat pemerataan kemampuan fiskal antar daerah (*horizontal fiscal equization*). Lebih dari itu DAU merupakan instrumen kebijakan pemerintah dengan persetujuan legislatif yang dipakai untuk menstabilkan keamanan dari pergolakan daerah yang dipicu oleh rasa ketidakadilan ekonomi dan social (*economic and social injustice*) masyarakat daerah. Kesenjangan fiskal antara pusat dan daerah yang selama ini menjadi isu sensitif sehubungan dengan ketidakseimbangan pembagian hasil sumber daya alam akan diperbaiki dengan sistem pembagian bagi hasil sumber daya alam yang lebih adil. Sedangkan kesenjangan

kemampuan fiscal antara daerah yang surplus dan daerah yang defisit akan ditutup dengan DAU.

Hirschmann (1950) dengan teori *polarization effect* dan *trickling down effect* dengan argumen bahwa perkembangan suatu wilayah tidak terjadi secara bersamaan (*unbalanced development*). Teori *polarization effect* menjelaskan kecenderungan semakin besarnya kesenjangan akibat terjadinya aliran faktor produksi dari wilayah yang terbelakang ke wilayah maju. Teori *trickling down effect* menjelaskan kecenderungan kesenjangan yang semakin mengecil karena berpindahnya sumber daya (terutama modal) ke wilayah yang maju. Menurut Hirschmann, pada suatu saat *trickling down effect* akan bekerja lebih kuat daripada *polarization effect* sehingga kesenjangan akan berkurang.

Meskipun ketimpangan adalah suatu keniscayaan dalam perkembangan wilayah, namun kecenderungan semakin membesarnya kesenjangan (divergensi) atau semakin mengecilnya kesenjangan (konvergensi) selalu menjadi kajian yang menarik. Simon Kuznets merupakan pelopor dalam analisis empirik terhadap pola-pola pertumbuhan distribusi pendapatan akan cenderung memburuk tetapi akan membaik pada tahap-tahap berikutnya. Observasi ini dikenal luas sebagai konsep kurva U terbalik Kuznets.

Pada tingkat wilayah, Williamson mencoba menjelaskan fenomena divergensi dan konvergensi wilayah secara empirik, yaitu dengan mengamati tingkat kesenjangan di berbagai negara yang mempunyai tingkat perkembangan (dinyatakan dengan PDRB) yang berbeda. Williamson menemukan bahwa selama tahap awal pembangunan, disparitas atau kesenjangan regional menjadi lebih besar dan pembangunan terkonsentrasi pada daerah-daerah tertentu. Namun pada tahap pertumbuhan ekonomi yang lebih matang tampak adanya keseimbangan antar daerah dan disparitas berkurang secara signifikan.

Cara yang dapat digunakan untuk mengukur ketimpangan atau ketidakmerataan distribusi pendapatan tersebut telah diperkenalkan oleh Williamson yang biasa disebut Indeks Williamson. Nilai indeks ini dapat diperoleh dari perhitungan pendapatan regional per kapita dan jumlah penduduk masing-masing daerah. Sedangkan hasil pengujian Indeks Williamson akan menunjukkan nilai antara 0 sampai 1. Dengan semakin besar nilai Indeks Williamson, maka semakin besar ketidakmerataan antar daerah dan sebaliknya semakin kecil nilai Indeks Williamson, maka tingkat ketidakmerataan antar daerah juga akan semakin kecil (Kuncoro, 2003).

Metode Penelitian

Data yang digunakan di dalam penelitian ini adalah data sekunder dalam runtun waktu (*time series*), yaitu tahun 2001-2009 yang diperoleh dari Badan Pusat Statistik (BPS) Provinsi

Lampung dan Dinas Pendapatan Daerah (Dispenda) Provinsi Lampung, serta akses internet (*download*) dari portal Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan (www.djpk.depkeu.go.id). Untuk menunjang penulisan ini, digunakan juga metode kepustakaan guna mencari literatur yang berkaitan dengan tema penulisan.

Penelitian ini dilakukan pada bulan Juni-Oktober 2010. Populasi penelitian yaitu Daerah Otonom Baru di Provinsi Lampung yang berjumlah 10 kabupaten/kota. Namun, dari kesepuluh DOB tersebut ada beberapa kabupaten yang relatif baru, sehingga perlu dilakukan pemilihan sampel secara *purposive* sesuai dengan lingkup studi dan asumsi yang digunakan. Adapun lingkup studi yang digunakan adalah daerah hasil pemekaran yang sudah lebih dari 5 tahun. Melalui proses pemilihan sampel seperti di atas, maka didapatkan daerah sampel studi sebagai berikut; Kabupaten Lampung barat, Tanggamus, Tulang Bawang, Lampung Timur Way Kanan dan Kota Metro.

Alat Analisis

Untuk mengukur ketimpangan pembangunan wilayah antar kabupaten/kota yang terjadi di Daerah Otonom Baru (DOB) di Provinsi Lampung, tahun 2001 hingga 2009, dapat dianalisis menggunakan indeks ketimpangan regional (*regional inequality*) yang dinamakan indeks ketimpangan Williamson dengan rumus sebagai berikut :

Rumus :

$$IW = \frac{\sqrt{\sum (Y_i - Y)^2 f_i / n}}{Y}$$

Keterangan:

- IW = Indeks Williamson
- Y_i = PDRB per kapita Kabupaten/Kota i
- Y = PDRB per kapita rata-rata Provinsi Lampung
- f_i = Jumlah Penduduk di Kabupaten/Kota i
- n = Jumlah Penduduk Provinsi Lampung

**Jika Indeks Williamson (IW) mendekati satu, maka tingkat ketimpangan dalam kategori sangat timpang, dan jika koefisien Indeks Williamson mendekati nol maka sangat merata.*

Ketergantungan Daerah Terhadap DAU

Untuk mengukur tingkat ketergantungan daerah terhadap DAU pada kabupaten/kota DOB dan daerah induk di Provinsi Lampung, tahun 2001 hingga 2008 menggunakan dua perhitungan, yaitu rasio perbandingan antara DAU terhadap total penerimaan serta rasio antara DAU non belanja pegawai terhadap total penerimaan atau dapat diformulasikan sebagai berikut. Rasio DAU terhadap total penerimaan daerah

$$\text{Ketergantungan Daerah} = \frac{\text{DAU}}{\text{Total Penerimaan Daerah}} \times 100\%$$

Rasio DAU (non belanja pegawai) terhadap total penerimaan daerah

$$\text{Ketergantungan Daerah} = \frac{\text{DAU non Belanja Pegawai}}{\text{Penerimaan Daerah}} \times 100\%$$

Hasil dan Pembahasan

Ketimpangan pembangunan antar Daerah Otonom Baru (DOB) dan kabupaten Indukdi Provinsi Lampung, Periode 2001-2009 dapat dijelaskan bahwa DOB yang telah dimekarkan lebih dari 5 tahun, memiliki tingkat pembangunan yang berbeda akibat adanya perbedaan potensi sumber daya alam, sumber daya manusia dan faktor produksi lainnya. Perbedaan potensi tersebut mengakibatkan laju pertumbuhan ekonomi dan PDRB per kapita juga berbeda, sehingga tingkat kesejahteraan penduduk juga berbeda.

Ketimpangan pembangunan antar DOB dan kabupaten induk dalam penelitian ini dihitung menggunakan Indeks Williamson, di mana dasar perhitungannya menggunakan data pendapatan per kapita menurut harga konstan tahun 2000 dan jumlah penduduk. Digunakan pendapatan perkapita karena pendapatan per kapita dapat menggambarkan laju pertumbuhan kesejahteraan masyarakat dan corak perbedaan tingkat kesejahteraan masyarakat, serta tingkat kemajuan ekonomi antar daerah. Namun demikian, secara sadar diketahui juga bahwa indikator ini tidak sepenuhnya mencerminkan tingkat kemakmuran bagi setiap penduduk di suatu daerah.

Hasil perhitungan Indeks Williamson berdasarkan PDRB per kapita atas dasar harga konstan tahun 2000 selama periode 2001-2009, kondisi tingkat ketimpangan pembangunan DOB dan kabupaten induk di Provinsi Lampung disajikan pada Tabel 2.

Tabel 2. Indeks Williamson pada DOB dan kabupaten induk di Provinsi Lampung, periode 2001-2009

Tahun	Rata-Rata PDRB Per Kapita DOB dan Daerah Induk (rp)	Indeks Williamson
2001	3.311.661,11	0,139
2002	3.452.302,22	0,137
2003	3.468.204,44	0,152
2004	3.567.238,89	0,148
2005	3.718.708,89	0,155
2006	3.911.860,00	0,134
2007	4.112.168,89	0,129
2008	4.278.831,11	0,135
2009	4.374.493,01	0,137

Rata-rata PDRB per kapita di DOB dan kabupaten induk secara umum meningkat sejak tahun 2001 sampai dengan 2009. Pada tahun 2001 rata-rata PDRB di DOB dan kabupaten induk sebesar Rp 3.311.661,11 terus meningkat hingga tahun 2009 menjadi Rp 4.374.493,01. Sementara, perkembangan Indeks Williamson di DOB dan kabupaten induk sejak tahun 2001 hingga tahun 2009 memiliki nilai Indeks Williamson yang berfluktuatif dengan kisaran antara 0,129 sampai dengan 0,155. Ketimpangan pembangunan antar wilayah di DOB dan kabupaten induk cenderung konstan masih berkisar antara 0,1 – 0,2 atau berada pada tingkat ketimpangan rendah. Hal ini mengindikasikan bahwa adanya pemekaran daerah mampu menciptakan pemerataan pembangunan di Provinsi Lampung. Kondisi ini dipengaruhi oleh adanya dana transfer dari pemerintah pusat berupa DAU.

Ketergantungan daerah terhadap DAU pada DOB dan kabupaten induk di Provinsi Lampung, periode 2001-2009 dilakukan dengan menghitung tingkat ketergantungan fiskal pada kabupaten/kota di DOB dan daerah induk terhadap DAU, diantaranya dapat menggunakan dua perhitungan, yaitu rasio perbandingan antara DAU terhadap total penerimaan daerah, serta rasio antara DAU non belanja pegawai terhadap total penerimaan daerah. Perbandingan antara DAU dengan total penerimaan daerah, maka diperoleh hasil sebagai berikut.

Tabel 3. Rasio proporsi DAU terhadap total penerimaan daerah kabupaten/kota di DOB dan daerah induk Provinsi Lampung, periode 2001-2009 (Persen)

Tahun	Way Kanan	Tulang Bawang	Lampung Barat	Lampung Utara*	Kota Metro	Lampung Timur	Lampung Tengah*	Tang gamus	Lampung Selatan*
2001	80,30	75,07	70,33	83,63	81,77	78,05	81,02	82,29	80,58
2002	62,92	81,37	69,87	81,18	63,29	74,42	80,01	84,66	78,82
2003	72,05	72,59	63,80	77,73	60,05	65,16	69,09	77,23	78,57
2004	81,76	71,28	70,88	74,74	69,03	66,09	75,12	81,34	80,80
2005	66,14	72,86	68,00	69,11	64,29	65,56	74,67	78,7	71,26
2006	68,06	71,23	68,82	70,06	65,80	70,40	79,12	78,82	73,67
2007	62,51	72,52	65,02	72,91	65,50	68,95	77,13	79,08	70,53
2008	59,71	68,91	64,04	71,55	64,92	70,08	76,53	76,31	75,11
2009	57,10	67,80	72,60	69,13	57,86	71,24	74,26	76,01	54,03
Rata-rata	67,84	72,63	68,15	74,45	65,83	69,99	76,33	79,38	73,71

Keterangan: *) Kabupaten Induk

Perkembangan rasio DAU terhadap total penerimaan daerah DOB dan kabupaten induk di Provinsi Lampung secara rata-rata terlihat bahwa rasio DAU terhadap total penerimaan daerah di DOB adalah lebih rendah dibandingkan dengan daerah induknya kecuali Kab. Tanggamus.

Pada Kabupaten Lampung Utara dengan DOB-nya Kabupaten Way Kanan, Lampung Barat, dan Tulang Bawang terlihat bahwa rasio DAU di Kabupaten induk adalah sebesar 74,5%, rasio tersebut lebih tinggi dibandingkan dengan DOB di daerah tersebut yakni Way Kanan sebesar 67,84%, Tulang Bawang sebesar 72,63%, dan Lampung Barat sebesar 68,15%. Sementara pada Kabupaten Lampung Selatan sebagai daerah induk, dan Kabupaten Tanggamus sebagai DOB, terlihat bahwa perkembangan rasio DAU terhadap total penerimaan daerah di Kabupaten Tanggamus masih sangat tinggi yakni sebesar 79,38%, rasio ini tidak hanya lebih tinggi dibandingkan dengan daerah induknya, bahkan lebih tinggi dibandingkan seluruh kab/kota DOB dan daerah induk di Provinsi Lampung. Hal ini mengindikasikan bahwa Kabupaten Tanggamus masih belum mampu mendapatkan manfaat positif atas pemekaran daerah terutama dalam hal perkembangan rasio DAU terhadap penerimaan daerah.

Pada daerah pemekaran lainnya yaitu di Kabupaten Lampung Tengah sebagai daerah induk, serta Kabupaten Lampung Timur dan Kota Metro sebagai DOB, terlihat bahwa Kabupaten Lampung Tengah memiliki rasio DAU sebesar 76,33% lebih tinggi dibandingkan rasio di DOB yakni Kabupaten Lampung Timur sebesar 69,99% dan Kota Metro sebesar 65,83%.

Secara umum rasio DAU terhadap total penerimaan daerah di Kabupaten induk adalah masih lebih tinggi dibandingkan dengan DOB kecuali Kabupaten Tanggamus. Hal ini dikarenakan masih rendahnya kemampuan fiskal serta dibarengi dengan besarnya beban belanja pegawai. Kondisi ini mengakibatkan pemerintah pusat perlu memberikan bantuan berupa DAU dalam jumlah yang sebanding.

Fungsi DAU menurut UU No 33 Tahun 2004 menegaskan bahwa DAU adalah sebagai faktor pemerataan fiskal dan sebagai wujud fungsi distribusi keuangan pemerintah. Namun, di dalam komponen DAU sendiri terdapat alokasi dasar yang merupakan gaji Pegawai Negeri Sipil Daerah (PNSD) yang merupakan tanggung jawab pemerintah pusat secara umum. Oleh karena itu, agar dapat menggambarkan tingkat ketergantungan daerah pemekaran (kabupaten induk dan DOB) terhadap DAU, maka komponen belanja pegawai harus dikurangi terlebih dahulu dari DAU (Bappenas, 2008:16). Melalui perbandingan DAU (non belanja pegawai) terhadap total pendapatan, maka diperoleh gambaran ketergantungan daerah kabupaten/kota di DOB dan daerah induk terhadap DAU seperti yang terlihat pada Tabel 4 di bawah ini.

Tabel 4. Rasio proporsi DAU (non-belanja pegawai) terhadap total penerimaan daerah kabupaten/kota DOB dan daerah induk di Provinsi Lampung, periode 2001-2009 (%)

Th	Way Kanan	Tulang Bawang	Lampung Barat	Lampung Utara*	Kota Metro	Lampung Timur	Lampung Tengah*	Tang gamus	Lampung Selatan*
2001	45,39	24,83	23,89	39,60	49,31	23,88	20,53	13,54	33,19
2002	35,93	37,55	36,94	25,93	35,12	16,66	21,60	17,91	25,10

2003	25,82	37,44	29,65	26,54	28,19	19,09	14,23	18,57	27,06
2004	26,33	20,49	22,00	10,38	23,26	12,12	5,73	13,62	14,27
2005	24,76	24,60	24,99	9,53	21,07	15,07	10,61	17,46	11,60
2006	35,06	33,53	37,91	27,79	27,53	29,67	31,70	29,83	27,81
2007	26,35	34,00	27,33	16,33	18,59	24,35	24,20	25,36	21,95
2008	21,38	24,87	17,96	16,13	10,47	20,47	21,49	14,90	17,90
2009	19,98	14,21	15,13	4,23	3,35	1,56	6,98	13,83	-2,72
Rata-rata	29,00	27,95	26,20	19,61	24,10	18,10	17,45	18,34	19,57

Keterangan: *) Kabupaten Induk

Perkembangan rasio proporsi DAU (non-belanja pegawai) terhadap total penerimaan daerah DOB dan kabupaten induk di Provinsi Lampung secara rata-rata terlihat bahwa rasio DAU (non belanja pegawai) terhadap total penerimaan daerah di DOB adalah lebih tinggi dibandingkan dengan daerah induknya kecuali Kabupaten Tanggamus. Pada daerah pemekaran di Kabupaten Lampung Utara dengan Kabupaten Way Kanan, Lampung Barat, dan Tulang Bawang sebagai DOB, terlihat bahwa rasio DAU (non-belanja pegawai) di Kabupaten induk sebesar 19,61%, rasio tersebut lebih rendah dibandingkan dengan DOB di daerah tersebut yakni Way Kanan sebesar 29%, Tulang Bawang sebesar 27,95%, dan Lampung Barat sebesar 26,20%.

Kemudian, di Kabupaten Lampung Selatan sebagai daerah induk, dan Kabupaten Tanggamus sebagai DOB, terlihat bahwa perkembangan rasio DAU (non belanja pegawai) terhadap total penerimaan daerah di Kabupaten Tanggamus sebesar 18,34%, rasio ini lebih rendah dibandingkan kabupaten induknya karena Kabupaten Lampung Selatan sebesar 19,57%. Sementara itu, di Kabupaten Lampung Tengah dengan DOB Kabupaten Lampung Timur dan Kota Metro terlihat bahwa rasio DAU (non belanja pegawai) di Kab. Lampung Tengah sebesar 17,45% lebih rendah dibandingkan rasio di DOB yakni Kabupaten. Lampung Timur sebesar 18,10% dan Kota Metro sebesar 24,10%.

Secara umum rasio DAU (non belanja pegawai) terhadap total penerimaan daerah selama periode penelitian, menunjukkan bahwa DOB memiliki rasio proporsi DAU (non-belanja pegawai) yang lebih tinggi dibandingkan dengan Kabupaten induknya. Hal ini mengindikasikan bahwa DOB masih belum mampu mengurangi besarnya proporsi DAU terhadap penerimaan daerah meskipun telah dikurangi komponen belanja pegawai.

Kesimpulan

Berdasarkan hasil pembahasan, maka dapat disimpulkan hal-hal berikut ini:

1. Hasil perhitungan menggunakan Indeks Williamson menunjukkan kondisi ketimpangan pembangunan antar DOB dan kabupaten induk di Provinsi Lampung tahun 2001-2009

- berada dalam kategori tingkat ketimpangan rendah. Hal ini mengindikasikan bahwa adanya pemekaran daerah berhasil menciptakan pemerataan pembangunan di Provinsi Lampung.
2. Ketergantungan fiskal pada DOB dan kabupaten induk di Provinsi Lampung dilihat dari rasio proporsi DAU terhadap total penerimaan daerah, periode 2001- 2009 belum ada penurunan yang signifikan tingkat ketergantungan fiskal pada DOB dan kabupaten induk terhadap DAU. Secara umum proporsi DAU terhadap penerimaan daerah masih sangat tinggi, yaitu berkisar antara 60% - 80%. Selain itu, secara umum ketergantungan di DOB cenderung lebih rendah dibandingkan dengan daerah induknya kecuali Kabupaten Tanggamus.

Daftar Pustaka

- Badan Pusat Statistik. 2009. *Lampung Dalam Angka 2009*. Kantor Statistik Provinsi Lampung. Lampung.
- Fox, William F., dan Gurley. T (2005), *Will Consolidation Improve Sub-National Government?*, The University of Tennessee, US
- Kuncoro, Haryo. 2004. *Pengaruh transfer antar pemerintah pada kinerja fiskal pemerintah daerah kota dan kabupaten di Indonesia*. Jurnal Ekonomi Pembangunan. Jakarta.
- Kuncoro, Mudrajad. 2003. *Ekonomi Pembangunan Edisi Ketiga*. UPP PMP YKPN. Yogyakarta.
- Nurkholis (2006) “Ukuran Optimal Pemerintah Daerah Di Indonesia: Studi Kasus Pemekaran Wilayah Kabupaten/Kota Dalam Era Desentralisasi”, Tesis Magister Sains Ekonomi, Program Pascasarjana Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia.
- Pemerintah Republik Indonesia, (1999), Undang-Undang No. 25/1999 tentang Perimbangan Keuangan antar Pemerintah Pusat dan daerah, Jakarta.
- Pemerintah Republik Indonesia, (2000), Undang-Undang No.34/2000 tentang Perubahan atas UU Republik Indonesia No. 18.1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, Jakarta.
- Pemerintah Republik Indonesia. 2007. *Peraturan Pemerintah No. 78/2007 tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah*. (www.indonesia.go.id).
- Pemerintah Republik Indonesia. 2004. *UU Otonomi Daerah Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah beserta Penjelasannya*. Citra Umbara. Bandung.
- Sidik, Machfud. 2002. *Perimbangan keuangan pusat dan daerah sebagai pelaksanaan desentralisasi fiskal (antara teori dan aplikasinya di Indonesia)*. (Makalah) Yogyakarta.
- Wicaksono, A.T. 2008. *Determinan pemekaran wilayah*. (Skripsi). Universitas Indonesia. Jakarta.