

KESENJANGAN REGIONAL DAN DAMPAKNYA TERHADAP PERIMBANGAN KEUANGAN PUSAT DAN DAERAH

FAISAL SIAGIAN

Konsentrasi ekonomi bukan saja terjadi antar sektor, tapi juga – dan lebih parah – adalah kesenjangan antara perimbangan keuangan pusat dan daerah. Kesenjangan jenis ini bahkan akan bisa memicu proses disintegrasi bangsa. Sebenarnya proses kesenjangan ini merupakan proses rekayasa dari kebijakan orde sebelumnya. Karena itu, lewat tulisan ini -- selagi digalak-galakannya arus reformasi -- maka reformasi kebijakan keuangan antar pusat dan daerah mesti dikaji dan direvisi ulang. Data-data yang disajikan tulisan ini akan memberikan masukan yang berharga.

Reformasi yang mulai menggelinding bulan Mei 1998, berpengaruh besar terhadap eksistensi pemerintah daerah. Wilayah-wilayah geografis dan kelembagaannya yang terdesentralisasi dan otonomi memiliki tingkat signifikansi dari dampak reformasi dengan skala variabel yang berbeda-beda. Salah satu tuntutan daerah yang makin marak dewasa ini adalah perlunya

TINJAUAN

pengaturan yang jelas dan transparan dalam pembagian kekayaan daerah khususnya dalam bentuk undang-undang perimbangan keuangan antara pusat dan daerah secara adil dan makmur.

Selama ini isu kesenjangan pusat dan daerah dari perspektif desentralisasi dan otonomi dengan titik berat pada daerah tingkat II, bersifat sektoral dan spasial. Oleh sebab itu permasalahan kesenjangan dari perspektif regional harus ditanggulangi, baik dengan menganjurkan pendekatan yang mendorong pertumbuhan ekonomi regional, maupun dengan cara pilihan strategi kebijakan pembangunan ekonomi regional yang mampu memberdayakan pemerintah daerah. Secara ekonomi-politik, pelaksanaan otonomi di daerah tingkat II harus mengandung keinginan untuk menyeimbangkan hasil pembangunan secara regional dan sektoral.

Bagaimana implikasi kesenjangan regional dan dampaknya terhadap perimbangan keuangan pusat akan tertuang dalam aksi dan wacana :

- Otonomi dan desentralisasi
- Kesenjangan perimbangan keuangan pusat dan daerah dalam perspektif regional dan implikasinya terhadap pelaksanaan otonomi daerah tingkat II.
- Usaha untuk mengatasi kesenjangan perimbangan keuangan pusat dan daerah dalam perspektif regional dalam kerangka pelaksanaan otonomi di daerah tingkat II.

Dari 413 daerah tingkat II, sebenarnya tidak semua mempunyai kemampuan yang sama dalam melaksanakan Dati II, sebab terdapat keterkaitan antara kesenjangan dalam perspektif regional dengan keterbelakangan ekonomi (sumber dana), sosial maupun politik dari daerah-daerah tingkat II tersebut, sehingga pelaksanaan otonomi pada daerah tingkat II ini menjadi pilihan yang bersifat dilematis.

TINJAUAN

Kesenjangan Regional

Dalam telaahnya mengenai Pembangunan Nasional dan Kesenjangan Regional J.G. Williamson (1965 : 3-45) meramalkan bahwa bagi negara yang mengalami disparitas regional dalam bentuk ketimpangan pendapatan dan pemerataan dalam pembangunannya, akan melewati tiga tahap untuk maju dan keluar dari keterbelakangan menuju kemajuan.

Dalam tahap pertama dari pembangunan nasional, kesenjangan regional semakin besar, hal ini disebabkan ketimpangan pendapatan dan pemerataan dari hasil-hasil pembangunan. Tahap kedua akan diikuti dengan periode stabilitas yang ditandai dengan kesenjangan yang makin melebar antara wilayah. Tahap terakhir secara relatif sangat kontraproduktif terhadap pembangunan secara nasional. Menurut J G Williamson, keseluruhan kesenjangan antar wilayah ini akan menghasilkan "kurva -U-".

Ada berbagai pendekatan, kerangka teoritik dan model pembangunan untuk dapat dapat memperjelas sebab-sebab timbulnya kesenjangan dari perspektif regional.

Pertama, suatu kelompok teoritisi pembangunan wilayah berpendapat bahwa kesenjangan dari perspektif regional adalah suatu proses yang akan terjadi dan tidak dapat dihindarkan seiring dengan kemajuan dalam pembangunan ekonomi nasional suatu negara.

Kedua, kelompok teoritisi yang lain berpendapat bahwa kesenjangan dari perspektif regional bagi negara berkembang dewasa ini berasal dari paradigma globalisasi berhadapan dengan tantangan pembangunan nasional yang jauh berbeda sebelumnya.

Ketiga, para ekonom dari aliran "developmentalist" menganjurkan diterapkannya pendekatan kebijakan pembangunan regional yang dalam jangka pendek terarah pada program "social development" serta dalam jangka panjang dapat mendorong pertumbuhan ekonomi yang tinggi (Gunnar Myrdal 1978, Bela Balasa

1979, Takahiro Akita dan Rizal Affandi Lukman 1995 : 61-82, L.W. Sondakh 1993). Tetapi ternyata efikasi pendekatan ini masih terutama ditentukan oleh kemampuan manajemen nasional untuk lebih melonggarkan kontrol yang ketat dari negara (*state*) terhadap *civil society*.

Secara signifikan hal ini sebenarnya dapat mempercepat proses desentralisasi dan pemberian otonomi yang lebih besar kepada prakarsa masyarakat dalam iklim yang demokratis. Tanpa adanya kebijakan tersebut maka kesenjangan dari perspektif regional akan dapat "memicu" kekuatan disintegratif yang sulit diatasi secara cepat.

Keempat, sedangkan ekonom dari aliran dependensia (*dependence theorist*) dan aliran strukturalis menganggap bahwa kesenjangan dari perspektif regional disebabkan oleh kolonialisme dan neo-kolonialisme dan adanya bentuk penghisapan dari negara maju kepada negara berkembang. (Michael Todaro 1978, Samir Amin 1973, Sritua Arief/Adi Sasono 1994, Ian Roxobrough, 1983).

Kelima, kesenjangan dari perspektif regional sudah menjadi masalah nasional yang terlihat nyata melalui analisa lintas spatial dan analisa lintas sektoral. Analisa lintas *spatial* akan membedakan tingkat pendapatan antara satu propinsi dengan propinsi, misalnya antara Kawasan Barat Indonesia (KBI) dengan Kawasan Timur Indonesia (KTI), antara desa dan kota, sedangkan analisa lintas sektoral menunjukkan perbedaan tingkat pendapatan antara sektor pertanian dan industri.

Secara kuantitatif kesenjangan dari perspektif regional dapat diketahui berdasarkan sejumlah tolak ukur antara lain :

- (1). Berdasarkan "keterisolasian daerah" antara pusat dan daerah.
- (2). Berdasarkan tingkat pendapatan dan pemerataan hasil-hasil pembangunan.

TINJAUAN

Hubungan antara kesenjangan wilayah dengan pendapatan berkapita sering dilukiskan sebagai "kurve genta" (3). Berdasarkan penyebaran prasarana sosial dari pembangunan:

- (4). Pola penyebaran investasi PMA/PMDN
- (5). Baik berdasarkan index pembangunan manusia (*human development index*)/index kualitas kehidupan maupun laju pertumbuhan PDRB.
- (6). Berdasarkan personil dan mutu sumber daya manusia.
- (7). Berdasarkan lokasi geografis dan kultural (Koentjaraningrat 1987).
- (8). Berdasarkan hubungan keuangan pusat-daerah (Dick Evans 1993).

Situasi pada sebuah negara yang secara geografis dan budaya sangat heterogen seperti Indonesia, diperumit lagi oleh kebutuhan untuk memasukkan arti penting perspektif regional (daerah) dalam setiap proses perumusan kebijakan. Singkatnya dalam mengeksploitasi suatu wilayah demi kepentingan wilayah yang lain sesungguhnya mungkin merupakan pendekatan yang efisien untuk memaksimalkan pertumbuhan secara keseluruhan dalam jangka panjang dan jangka pendek.

Namun kenyataannya berbeda dengan teori atau konsep, sebab telah terjadi disparitas regional dalam melaksanakan pembangunan. Dan pada gilirannya yang lebih ironis lagi adalah daerah-daerah yang relatif kaya dengan sumber daya alam ternyata menderita kemiskinan kronis. Artinya daerah yang relatif kaya dengan tingkat pertumbuhan tinggi, tapi mempunyai tingkat pendapatan dan pemerataan yang rendah seperti Propinsi Aceh, Riau, Kalimantan (Barat, Timur, Tengah dan Selatan), Irian, dan lain-lain/dan sebagainya.

TINJAUAN

Salah satu dari komitmen formallegalistik untuk menerima bentuk negara kesatuan R.I. adalah Undang-undang Dasar 1945 dan UU Nomor 5/1974 tentang pokok-pokok pemerintahan di daerah yang sudah berusia 24 tahun. Pelaksanaan Undang-undang No 5/1974 ditinjau dari aspek pembangunan regional adalah bahwa pembangunan harus dilakukan secara berimbang dengan melihat faktor-faktor produksi yang memungkinkan terjadinya pemerataan pendapatan dan kemakmuran/kesejahteraan secara berkelanjutan.

Sejak awal Orde Baru, Indonesia telah menampilkan keberhasilan pembangunan secara meyakinkan. Angka pertumbuhan rata-rata selama lima Pelita (1970-1994) 7% suatu angka yang cukup meyakinkan, pendapatan perkapita juga naik menjadi 1000 dollar AS. Namun di balik keberhasilan itu, masih terdapat 27 juta rakyat yang berada di bawah garis kemiskinan, kesenjangan regional yang semakin parah dan kegagalan -- yang merupakan subyek perdebatan -- dalam menanggulangi ketimpangan dan kesenjangan dari perspektif regional.

Sebagaimana yang telah dijelaskan di atas, maka salah satu faktor penyebab munculnya kesenjangan antar wilayah Dati II adalah karena belum tumbuh dan berkembangnya kemandirian pemerintah daerah tingkat II. Salah satu tolak ukur dari kesenjangan antar wilayah itu adalah tidak samanya daya saing yang kuat bagi daerah yang bersangkutan sebagai hasil proses pertumbuhannya.

Masing-masing Dati II tidak akan mempunyai peluang dan kesempatan yang sama untuk menumbuhkembangkan dan merumuskan daya saing ini, di samping itu kebutuhan serta permasalahan yang menjadi kepentingan masing-masing Dati II juga berbeda. Melalui usaha bersama dan partisipasi masyarakat dengan pemerintah daerah tingkat II usaha untuk menumbuhkembangkan

TINJAUAN

kemandirian ini selanjutnya akan dapat memberikan solusi dari kesenjangan antar wilayah dari Dati II ini.

Berbicara mengenai kesenjangan antar wilayah umumnya dan kesenjangan antara Kawasan Barat Indonesia (KBI) dengan Kawasan Timur Indonesia (KTI) pada khususnya, maka upaya untuk menghilangkan kesenjangan regional itu belum tuntas sepenuhnya. Persoalan kesenjangan pembangunan antar wilayah Dati II diantara KTI dan KBI sudah merupakan akumulasi persoalan yang harus segera ditangani dengan serius. Kalaupun sekarang dibentuk Badan Pembangunan KTI yang diketuai oleh Bapak Presiden BJ Habibie waktu menjabat Menteri Ristek/Ketua BPPT, namun kegiatannya baru sampai pada identifikasi masalah dalam mencari model pembangunan yang sesuai dengan KTI. (lihat *tabel 1*)

Tabel 1 : Perbandingan Beberapa Indikator Ekonomi KB dan KTI

INDIKATOR	KBI	KTI
Proporsi Tenaga Kerja Yang Bekerja:		
- Sektor Pertanian	52,57 %	65,34 %
- Sektor Pertambangan	0,69 %	0,61 %
- Sektor Industri	14,13 %	9,30 %
- Sektor Tertier	32,10 %	24,74 %
Peran PDRB Yang Disumbang:		
- Sektor Pertanian	19,44 %	35,42 %
- Sektor Pertambangan	9,51 %	8,81 %
- Sektor Industri	29,72 %	12,41 %
- Sektor Tertier	41,37 %	43,01 %
PDRB Perkapita	Rp 1.527.864	Rp 1.357.818
Konsumsi rumah tangga perkapita	Rp 770.077	Rp 513.945
Dana Perbankan Perkapita	Rp 1.588.594	Rp 281.272

TINJAUAN

Kredit Perbankan perkapita	Rp 956.588	Rp 235.890
Dana Perbankan Nasional	94 %	6 %
Kredit Perbankan nasional	9 %	5 %
Proporsi Megaproyek PMDN Nasional	85 %	15 %
Proporsi Megaproyek PMA Nasional	91 %	9 %
Proporsi Megaproyek PMDN Yang dimiliki		
Pribadi/Badan Usaha Pusat	74 %	88 %
Pribadi/Badan Usaha Daerah	15 %	9 %
BUMN	8 %	0 %
Gabungan/Publik	3 %	3 %
Proporsi Megaproyek PMA yang saham dimiliki Indonesia		
Pribadi/Badan Usaha Pusat	79 %	60 %
Pribadi/Badan Usaha Daerah	9 %	5 %
BUMN	5 %	0 %
Gabungan/Publik	7 %	35 %

Sumber : Christianto Wibisono, Indonesian Regional Profile PDBI Jakarta 1995.

- Kawasan Barat Indonesia (KBI) meliputi Pulau Sumatera, Jawa, Bali. Sedangkan Kawasan lain termasuk dalam Kawasan Timur Indonesia (KTI). Semua data adalah untuk tahun 1993, kecuali (*) 1995. Suatu ironi yang menyedihkan juga terlihat dari total kredit perbankan yang disalurkan. KTI hanya menikmati 5 % dari kredit perbankan nasional pada posisi bulan Maret 1995, turun dari 9 %. Padahal dana perbankan yang dikumpulkan dari masyarakat mengalami kenaikan dari 5 % menjadi 6 %. Dana yang dikumpulkan dari masyarakat KTI makin banyak, tapi penyaluran kredit ke KTI semakin sedikit.

Dari *Tabel 1* di atas besarnya kredit yang disalurkan ke KTI yang penduduknya 11% dari total penduduk Indonesia, hanya mencapai 5%, sementara Pulau Jawa dan kawasan barat lain mendapat 95% kredit perbankan. Sama pula halnya dengan APBN dan APBD. KTI hanya memperoleh 6% dibandingkan dengan KBI 94%.

Secara regional, 85 % dari megaproyek PMDN (yang memiliki investasi Rp 100 miliar lebih) dan 91 % megaproyek PMA (yang memiliki investasi 50 juta dollar AS lebih) berada di KBI. Megaproyek di KTI pun dikuasai oleh bisnis pusat. Selain itu, ham-

pir semua bidang kegiatan ekonomi, dari industri minyak, bank, pangan dan lainnya bermarkas seputar Jabotabek. Hal ini menunjukkan pemusatan (konsentrasi) ekonomi yang sangat tinggi di Jabotabek.

Demikian pula dengan PMA/PMDN, KTI hanya kebagian 9% sedangkan Pulau Jawa dan KBI mendapat 91%. Untuk masalah investasi, PMA/PMDN yang dilakukan di KTI belum mampu untuk mendorong pembangunan wilayah. Hal ini disebabkan investasi yang ditanamkan di KTI, hasilnya tidak digunakan lagi untuk investasi di KTI, melainkan ditarik kembali ke pusat. Akibatnya di KTI terlihat secara absolut memang terjadi pertumbuhan ekonomi tapi dengan percepatan yang sangat lambat dibandingkan dengan pertumbuhan ekonomi KBI.

Faktor-faktor di atas telah menyebabkan mengapa secara relatif peringkat pertumbuhan KTI terus menurun. Secara umum tabel ringkasan tentang Profil Pertumbuhan Ekonomi Regional (PDBI 1995) dalam PDRB/per-kapita, sejumlah propinsi di KTI dibandingkan dengan beberapa propinsi di Pulau Jawa terhadap PDRB/per-kapita nasional, mengalami proses "keterbelakangan relatif" (Lucky Sondakh 1995).

Misalnya pada tahun 1970, peringkat Propinsi Sulawesi Utara dalam PDRB (Produk Domestik Bruto) per-kapita sekitar 11. Pada Tahun 1994 menurun ke peringkat 18, bahkan proses penurunan ini berlanjut terus. Menurut hasil studi BAPPENAS (1993) peringkat PDRB Propinsi Sulawesi Utara yang sudah melorot pada urutan 18 pada tahun 1993, diproyeksikan akan semakin melorot pada peringkat ke 21 pada tahun 2020. ((Lucky W.Sondakh 1993 dan 1995)

Hal ini menunjukkan bahwa proses pertumbuhan ekonomi Propinsi Sulawesi Utara merupakan fenomena dari suatu proses *increase at decreasing rate* yaitu suatu proses di mana PDRB nya naik secara absolut, tapi tingkat kenaikannya relatif lebih lambat

terhadap pertumbuhan ekonomi nasional (Lucky W. Sondakh 1995).

Demikian pula dengan profil yang ditampilkan oleh propinsi lainnya di KTI. Yang sangat parah yaitu Propinsi NTT dan Timor Timur di mana PDRB/per-kapitanya hanya sekitar 40 % dari rata-rata PDRB/kapita nasional. Proses keterbelakangan ini nampaknya akan terus berlanjut pada 25 tahun mendatang. Kesenjangan antara KBI dan KTI sudah diakui secara nasional dan sudah masuk dalam GBFIN 1993. (lihat *tabel 2*).

Tabel 2 : Indeks KTI 1988 dan KBI 1995 (KBI pada tahun yang sama = 100)

	1998	1995
PDRB per-Kapita	89,5	88,5*
Konsumsi rumah tangga per-Kapita	80,4	66,7*
Dana perbankan per-Kapita	25,3	17,7
Kredit perbankan per-Kapita	44,6	24,7
DISTRIBUSI PDRB, DANA DAN KREDIT PERBANKAN DI KTI		
Proporsi PDRB Nasional Untuk KTI	15,34%	15,78%
Proporsi Dana Perbankan Nasional di KTI	5%	6%
Proporsi Kredit perbankan nasional di KTI	9%	5%

- Data Tahun 1993

Sumber : Christianto Wibisono : Indonesia Regional Profile PDBI-Jakarta 1995.

Pada *tabel 2* di atas, diikhtisarkan ketimpangan KBI-KTI yang sudah banyak disinggung di media massa. Jika melihat indikator-indikator yang ada, maka keadaan KTI keadaannya tidak lebih baik ketimbang awal Pelita V. PDRB perkapita KTI hanya 88,9 % dari nilai KBI, turun dari 89,5 % pada tahun 1988. Demikian pula konsumsi rumah tangga turun drastis dari 80,4 % nilai KBI pada tahun 1988, menjadi 66,7 % pada tahun 1993. Dana perbankan perkapita juga semakin timpang, turun dari 25,3 % nilai KBI menjadi 17,7 %. Selain itu kredit perbankan perkapita KTI juga turun dari 44,6 % nilai KBI menjadi 24,7 %.

TINJAUAN

Ditinjau dari kriteria ketimpangan menurut persentase pendapatan yang diterima oleh KTI, secara menyeluruh tidak terlihat perbaikan secara berarti, lebih-lebih lagi bila kita melihat disparitas antara kota-kota, desa-desa, desa-kota antara KBI dan KTI yang relatif lebih besar. Untuk sementara ini profil ketimpangan KBI dan KTI menunjukkan sesuatu yang berbeda antar wilayah.

TABEL 3

PERINGKAT RELATIF KONSUMSI RUMAH TANGGA (KRT) DAN PDRB PERKAPITA DAN PERINGKAT PROPINSI KRT/KAPITA PROPINSI PDRB/KAPITA

PDRB KRT +/	Propinsi (RP)	PERINGKAT	(RP)
3 1 2	DKI Jawa	1 Kalimantan *	7.127.091
6 2 4	Bah	2 Riau	4.197.451
1 3 2	Kaltim *	3 DKI Jakarta	4.127.229
8 4 4	Kalteng *	4 Aceh	3.123.623
9 5 4	Sumut	5 Iri	1.925.610
11 6 5	Jatim	6 Bali	1.627.937
12 7 5	Kalbar *	7 Sumsel	1.605.110
4 8 4	Aceh	8 Kalteng *	1.520.326
7 9 2	Sumsel	9 Sumut	2.509.371
2 10 8	Riau	10 Kalsel *	1.394.444
14 11 3	Sumbar	11 Jatim	1.342.388
13 12 1	Jabar	12 Kalbar *	1.249.945
24 13 11	Sulteng *	13 Jabar	1.237.645
10 14 4	Kalsel	14 Sumbar	1.194.555
15 15 0	Jateng	15 Jateng	1.171.628
20 16 4	Sulse *	16 Maluku *	1.106.768
21 17 4	Sulut	17 Bengkulu	996.992
18 18 0	DIY	18 DIY	995.784
16 19 3	Maluku *	19 Jambi	964.613
23 20 3	Sultra *	20 Sulse *	934.618
19 21 2	Jambi	21 Sulut *	872.692
17 22 5	Bengkulu	22 Lampung	803.396
22 23 1	Lampung	23 Sultra *	795.106
25 24 1	NTB	24 Sulteng *	782.533
27 25 2	NTT *	25 NTB *	647.202
26 26 0	Timtim *	26 Timtim *	559.700
5 27 22	Iri	27 NTT *	559.246
	Indonesia	Indonesia	1.609.997

Keterangan : Peringkat adalah untuk masing-masing PDRB/Kapita dan KRT/kapita.

* adalah propinsi di Kawasan Timur Indonesia.

Sumber : Christianto Wibisono : Indonesian Regional PDBI-Jakarta 1995.

Sebenarnya, dengan melihat urutan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) per-kapita, orang yang belum pernah ke Indonesia tidak akan menyangka bahwa Pulau Jawa adalah pusat pertumbuhan yang timpang di Indonesia, seperti yang terbaca dari Tabel 3 di atas. PDRB per-kapita tertinggi dicapai oleh Propinsi Kalimantan Timur (Rp 7,1 juta), diikuti oleh Propinsi Riau (Rp 4,2 juta), DKI Jakarta (Rp 4,1 juta), Propinsi D.I Aceh (Rp 3,1 juta) dan Propinsi Irian Jaya (Rp 1,9 juta). Semua wilayah bagian barat, tengah dan timur terwakili di sini. Propinsi lain di Jawa hanya menduduki papan tengah, di urutan ke 11 (Propinsi Jawa Timur), urutan ke 13 (Propinsi Jawa Barat) dan urutan ke 18 (D.I Yogyakarta).

Ini menandakan bahwa Propinsi Kalimantan Timur, Riau, DKI Jakarta, D.I Aceh dan Irian Jaya unggul dari propinsi lain di dalam produksi dan kegiatan ekonomi. Namun apakah kegiatan ekonomi dan produksi tersebut dinikmati oleh rakyat setempat? Jika PDRB per-kapita secara langsung menunjukkan kesejahteraan, maka tidak ada yang akan menyebut-nyebut Irian Jaya sebagai daerah tertinggal dibandingkan dengan daerah lain. Irian Jaya adalah propinsi terkaya kelima di Indonesia.

Akan tetapi produk suatu daerah (yang ditunjukkan melalui (PDRB), tidak semuanya jatuh ke dompet rakyat setempat. Ada yang dipergunakan untuk membayar gaji karyawan dari daerah atau negara lain, membayar deviden bagi pemegang saham daerah dan negara lain, membayar bunga dan hutang luar negeri dan luar daerah serta dipergunakan untuk re-investasi.

Seberapa besar yang dapat dinikmati oleh rakyat setempat? Konsumsi rumah tangga per-kapita menunjukkan seberapa banyak dari PDRB tersebut yang dinikmati dan dibelanjakan oleh rakyat di daerah. Dalam *Tabel 4* ini juga kita dapati bahwa konsumsi rumah tangga di sebagian daerah tidak sebanding dengan PDRB-nya. Atau dengan kata lain : usaha ekonomi dan bisnis di beberapa

TINJAUAN

daerah, kurang dinikmati oleh penduduk di daerah tersebut. Jika Irian Jaya adalah propinsi terkaya ke-5 dari segi PDRB perkapita, ia adalah propinsi termiskin ke-1 (urutan ke-27) dari segi konsumsi rumah tangga per-kapita (hanya Rp 309.740,-/orang/tahun).

Jika D.I Aceh adalah propinsi ke-4 terkaya dari segi PDRB perkapita, ia hanya menduduki peringkat ke-8 dari segi konsumsi rumah tangga per-kapita (Rp 750.030). Propinsi Riau hanya menduduki urutan ke-10 dari segi konsumsi rumah tangga per-kapita (Rp 656.040,-), padahal Propinsi Riau memiliki PDRB terkaya ke (2) setelah Kalimantan Timur. Dengan demikian di propinsi-propinsi dengan PDRB yang sangat besar, terdapat kesenjangan antara usaha ekonomi dengan porsi ekonomi yang dikonsumsi oleh rakyat banyak.

Ciri khas dari propinsi-propinsi tersebut adalah tekanannya pada sektor pertambangan yang menyumbang 32 % dari PDRB Propinsi D.I Aceh, 67 % dari PDRB Propinsi Riau dan 55 % dari PDRB Propinsi Irian Jaya. Padahal rata-rata nasional hanya mencapai 10 %. Sektor pertambangan mendatangkan hasil ekonomi yang besar, namun kurang menyentuh perekonomian rakyat karena dikerjakan oleh badan usaha yang besar, yang umumnya berinduk ke pusat maupun MNC (*Multinational Corporation*) dan konsorsium luar negeri.

Di samping terdapat kesenjangan dalam PDRB, konsumsi rumah tangga, investasi, SDM, kredit perbankan, maka salah satu tolak ukur dari kesenjangan dari perspektif regional adalah perimbangan keuangan pusat-daerah dalam P.A.D. (pendapatan asli daerah). Pendapatan asli daerah (PAD) adalah kemampuan Pemda Tingkat I dan tingkat II dalam bidang ekonomi untuk menggali sendiri berbagai sumber dana lokalnya. Sumber hukumnya adalah UU No 32/1956 tentang perimbangan keuangan.

Sumber-sumber pendapatan asli daerah, selama ini jauh dari mencukupi untuk bisa membiayai rumah tangga daerah. Dalam

kurun waktu hampir tiga dasawarsa, PAD Dati I dan Dati II hanya mampu memberikan sumbangan antara 15 % hingga 35 % terhadap total pendapatan daerah. Dari 299 Dati II yang diteliti oleh Departemen Dalam Negeri dan Universitas Gadjah Mada tahun 1991/1992, tercatat 71,23 % Dati II yang ber PAD kurang dari 20 %, kemudian 22,26 % Dati II ber PAD antara 20,1 % sampai 40 %, lalu 5,83 % Dati II ber PAD 40,1 %, dan sisanya (dua daerah) ber PAD lebih dari 50 %. (Depdagri-UGM 1992).

Data-data di atas sudah menunjukkan lemahnya posisi keuangan Dati II dalam berhadapan dengan pemerintah pusat. Dengan demikian sebagian besar dana keuangan Dati II berasal dari "subsidi" dan "sumbangan" dari pusat. Kecilnya PAD Dati II tersebut berkaitan erat dengan :

Pertama, sistem pembagian sumber-sumber pendapatan yang kurang proporsional selama ini. Bukan hanya pusat saja yang menikmati sumber-sumber yang "gemuk" (bea cukai, pajak penghasilan, bea ekspor-impor dsb), Dati I pun agaknya berusaha menguasai sumber-sumber pendapatan yang cukup besar. Dengan demikian, Dati II hanya menikmati "sisa" berupa sumber-sumber pendapatan yang sebagian besar tergolong sebagai sumber pendapatan asli daerah yang "kurus" seperti pajak radio, pajak anjing, pajak kendaraan bermotor dan lain-lain.

Kedua, kecilnya PAD Dati II juga berkaitan erat dengan terlalu sedikitnya kewenangan yang diberikan kepada Dati II untuk menangani urusan rumah tangganya sendiri (urusan-urusan otonom).

Sebagaimana yang telah dijelaskan sebelumnya, kesenjangan dari perspektif regional akan mempunyai implikasi terhadap pelaksanaan otonomi pada daerah tingkat II. Ada 6 (enam) implikasi dari kesenjangan dari perspektif regional terhadap pelaksanaan otonomi di daerah tingkat II.

TINJAUAN

Implikasi *pertama* berkaitan erat dengan "layak/tidak layak" suatu Dati II untuk berstatus otonom, kalau mengacu pada tolak ukur kesenjangan dari perspektif regional. Kalau pemerintah pusat sudah memberlakukan pelaksanaan otonomi daerah tingkat II di seluruh Indonesia, maka daerah-daerah tingkat II yang "belum layak" akan mengalami "kesenjangan" yang sangat parah jika dibandingkan dengan daerah-daerah tingkat II yang "lebih layak".

Implikasi *kedua*, berhubungan dengan beban pembiayaan pemerintah daerah. Daerah-daerah tingkat II yang relatif terbelakang akan menanggung beban pembiayaan yang semakin bertambah besar karena banyaknya urusan dan wewenang kepada instansi/dinas otonom. Dilihat dari kesenjangan dari perspektif regional, maka daerah-daerah tingkat II yang relatif lebih miskin (sumber daya alam, SDM) akan menderita paling parah, karena relatif kurang mandiri dan relatif tergantung pada subsidi anggaran dari pemerintah pusat yang antara lain tercermin dari rendahnya PAD dalam struktur APBD dan besarnya kontribusi dan bantuan pemerintah pusat terhadap struktur APBD.

Implikasi *ketiga*, berkaitan dengan restrukturisasi kelembagaan pemerintah daerah. Pengalihan tugas dan status daerah tingkat II selain akan memberikan implikasi terhadap semakin meningkatnya beban otonomi, juga akan memberikan implikasi terhadap semakin bertambahnya porsi urusan yang akan dilaksanakan oleh instansi vertikal. Daerah-daerah tingkat II yang relatif maju lebih mudah menerima urusan dan beban otonomi ketimbang Dati II yang terbelakang.

Implikasi *keempat*, berkenaan dengan restrukturisasi anggaran pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Adanya restrukturisasi kelembagaan berimplikasi pada restrukturisasi anggaran. Pola anggaran pembiayaan pembangunan berupa transfer APBN yang selama ini dialokasikan ke Kandep/Dinas Tingkat I, dialihkan ke

Dinas Tingkat II. Hal ini akan mengakibatkan semua Dati II harus makin kuat menggali sumber-sumber dananya sendiri. Dalam hal penyediaan anggaran pembangunan pemerintah yang ditujukan kepada pemerintah daerah tingkat II, pengelolaan dipercayakan kepada Dati II sendiri seperti yang tercermin dalam dana-dana Inpres berbentuk "*block grant*".

Implikasi *kelima* bersifat politis. Dati-dati II yang lebih maju memiliki muatan politis yang lebih besar ketimbang dengan Dati II yang terkebelakang. Dati II sebagai daerah otonom yang maju memiliki "nilai politis" yang lebih berat bobotnya dibandingkan sekedar nilai teknis yang lebih mudah dikembangkan penerapannya.

Implikasi *Keenam* berkenaan dengan "*regional dispersion*" yaitu usaha dari Dati II yang relatif maju untuk menyebarkan keberhasilannya kepada Dati II yang relatif kurang maju, sehingga tercipta semacam "dispersion" ke tingkat lebih lanjut. Terjadi "pemberdayaan" daerah tingkat II untuk secara obyektif menkondisikan pertumbuhan secara regional. (*regional empowerment*).

Keenam implikasi yang telah dijelaskan di atas dengan sendirinya perlu direfleksikan dalam upaya konkret untuk meninjau kembali kekuatan disintegratif yang dikandung oleh kesenjangan dari perspektif regional umumnya serta signifikansinya dengan pelaksanaan otonomi di Dati II. III.

Upaya Mengatasi Kesenjangan Antar Wilayah dalam Perspektif Pelaksanaan Otonomi Dati II

Pemerintah pusat telah melakukan berbagai upaya untuk mengatasi kesenjangan dari perspektif regional, upaya mana merupakan suatu tema pokok dari pembangunan regional (*regional development*). Namun selama pola pendekatan pembangunan regional di Indonesia masih dilakukan dengan pola sentralisme ketat, maka selama itu pula pembangunan secara regional tidak akan

terasa pada tingkat "*civil society*", tidak akan menyebar ke daerah dan hanya terkonsentrasi pada pusat-pusat pertumbuhan ekonomi seperti wilayah Jabotabek dll/dsb. Sehingga kesenjangan dari perspektif regional antara KBI dan KTI tetap akan menganga lebar.

Meskipun terdapat kesenjangan antara KBI dan KTI, namun kesenjangan itu oleh mantan Menteri Negara Perencanaan Pembangunan/Ketua BAPPENAS Ir Ginandjar Kartasasmita tidak melebar selama Pelita V, dinilai telah mengalami perbaikan. Sebagai contoh PDRB non-migas KTI naik 8,01 % lebih tinggi dari KBI yang hanya naik 7,63 %. Demikian pula pangsa PDRB KTI yang naik dari 15,34 % menjadi 15,78 % dari PDRB nasional dalam kurun waktu Pelita V. (Ginandjar Kartasasmita, 1995).

Hasil kajian yang dikemukakan oleh Ir Ginandjar Kartasasmita sejalan dengan hasil studi seorang pakar ekonomi dari Australia Dr. Hall Hill (1993), yang memperlihatkan tidak terjadi suatu pelebaran kesenjangan dari perspektif regional di Indonesia. Data yang ada memang menunjukkan kenaikan yang pesat pada Propinsi-propinsi dari luar Jawa, termasuk Kawasan Timur Indonesia.

A. Otonomi dan Desentralisasi

Berhubung dengan masalah-masalah yang aktual yang diperkirakan akan muncul dalam pelaksanaan pemberian otonomi kepada daerah tingkat II, khususnya dalam masa dua tahun pembinaan, pemantauan dan evaluasi, maka tindakan yang perlu dilakukan dalam pelaksanaan ujia coba otonomi adalah sbb :

1. Melaksanakan pemantauan dan pelaporan secara obyektif dan terus menerus atas jalannya penyerahan sebagian urusan serta pelaksanaannya di daerah disertai hasil dan kesulitan-kesulitannya.
2. Dapat juga diduga bahwa aspek teknis pelaksanaannya merupakan kesulitan utama di daerah tingkat II dalam menerima sebagian urusan pemerintahan ini. Diharapkan

TINJAUAN

agar kesulitan itu tidak mengubah gagasan, melainkan diusahakan untuk menemukan cara-cara atau metoda kerja dan pengorganisasian kerja yang lebih memadai. Selain organisasi kerja dan cara kerja, juga perhatian pada peningkatan kemampuan pegawai dalam melaksanakan tugas dan memahami pekerjaannya, hendaknya lebih keras diusahakan. Dalam penerimaan pengalihan tugas pegawai dari tingkat pusat maupun tingkat I hendaknya Pemda Tingkat II membuat negosiasi yang sebaik-baiknya agar terdapat "The right Man On The right Job, In The right Time".

3. Kita perlu membuat berbagai laksanakan pola kerjasama baik antar daerah tingkat II maupun antara daerah tingkat II dengan tingkat I dan pusat agar ikatan antar daerah maupun efisiensi dan efektifitas serta suasana kerja yang terbaik dapat dicapai. Makin banyaknya sebagian urusan dikerjakan oleh daerah tingkat II jangan sampai membuat daerah tingkat II khususnya jangan disalahartikan menjadi perasaan mampu mengerjakan segalanya sendiri secara berlebihan, melainkan terutama harus ditekankan pada adanya kebebasan untuk menentukan metoda kerja mana yang paling sesuai untuk mencapai hasil terbaik sesuai dengan maksud dasarnya.

Untuk keperluan itu selama masa uji coba percontohan Dati II dalam kerangka otonomi akan dilakukan hal-hal sebagai berikut:

1. Di bidang kepegawaian akan dilakukan pembinaan oleh Biro Kepegawaian Departemen Dalam Negeri, Kantor Wasbang/PAN dan Diklat untuk mengambil langkah-langkah kebijaksanaan yang menyangkut mutasi pegawai, pembinaan karier dan meningkatkan kemampuan pegawai.

TINJAUAN

2. Di bidang kelembagaan akan diambil langkah-langkah oleh Biro Organisasi Direktorat Bina Pemda dan Kantor Wasbang/PAN guna menentukan pola organisasi Dinas-dinas di Daerah Tingkat II, Sekwilda Tingkat II dan Cabang Dinas, sehingga pelaksanaan organisasinya sesuai dengan bobot volume kegiatannya.
3. Di bidang keuangan akan dilakukan pembinaan oleh Direktorat Keuangan Daerah, Ditjen PUOD, Departemen Keuangan dan Bappenas guna menentukan pola-pola pembinaan yang sumber-sumbernya berasal dari subsidi daerah otonom, anggaran dari Departemen Teknis terkait (APBN) maupun APBD.
4. Melakukan inventarisasi kekayaan daerah tingkat II percontohan yang dilakukan oleh Direktorat Keuangan Daerah, Ditjen PUOD dan Departemen Keuangan.
5. Di bidang pendapatan daerah akan dilakukan langkah-langkah pembinaan yang menyangkut kemungkinan peningkatan dan penyerahan sumber-sumber pendapatan asli daerah (PAD), yang melibatkan Direktorat Pendapatan Daerah, Direktorat Bina Pemda Ditjen PUOD dan Departemen Keuangan.
6. Di bidang pembangunan daerah akan dilakukan pembinaan guna menentukan pola-pola pendanaan dan sistem perencanaan pembangunan yang dilakukan oleh Ditjen Bangda, Dirjen PMD, Bappenas dan Departemen Keuangan.
7. Menetapkan tolak ukur (*parameter*) evaluasi 78 Dati II percontohan guna mengukur tingkat perkembangan otonomi daerah tingkat II sebelum dan sesudah program percontohan Dati yang dilakukan oleh Universitas Indonesia, Institut Ilmu Pemerintahan dan Badan Litbang, Badan Analisis Keuangan dan Monoter (BAKM) Departemen Keuangan.

TINJAUAN

- Departemen Keuangan dan Direktorat Bina Pemda Ditjen PUOD.
8. Kemungkinan melakukan penyerahan urusan yang belum diserahkan oleh dua Departemen yaitu Departemen Agama dan Departemen penerangan serta lembaga pemerintahan lingkungan hidup dsb.
 9. Melakukan inventarisasi urusan-urusan Dati I dan Dati II yang diatur dalam undang-undang pembentukan daerah sebagai kewenangan pangkal dan yang diatur oleh peraturan pemerintah dan peraturan daerah tingkat I sebagai kewenangan tambahan yang dilakukan oleh Direktorat Bina Pemda Badan Litbang dan Kantor Wasbang/PAN.
 10. Kemungkinan perluasan pelaksanaan otonomi daerah tingkat II pada Kabupaten/Kotamadya Dati II secara nasional dilakukan oleh Direktorat Bina Pemda, Badan Litbang dan kantor Menpan.
 11. Menerbitkan peraturan pemerintah tentang penyerahan sebagian urusan pemerintahan dalam bidang tertentu dari setiap Departemen pada Dati I dan Dati II seluruh Indonesia.

B. Kesenjangan Dalam Perspektif Regional.

Bagaimana mengatasi ketidakberimbangan keuangan pusat-daerah, secara nyata, serasi, dinamis dan bertanggung jawab sembari mengatasi kesenjangan dari perspektif regional? Jalan keluar untuk "mengatasi" kesenjangan dalam perspektif regional adalah sebagai berikut:

Pertama, dengan jalan mematahkan kendala utama ketimpangan dan keterbelakangan. Menurut pola pendekatan ekonomi, kendala utama ini dapat dipatahkan melalui dua kombinasi yaitu (a) kebijakan pembangunan sosial dan (b) kebijakan ekonomi standar. Kombinasi dua pola kebijakan ini akan "memberdayakan"

civil society responsif terhadap peluang-peluang ekonomi dalam segala strata di daerah-daerah yang relatif terbelakang secara efektif dan efisien. Dalam arti yang diberdayakan bukan hanya sumber daya manusianya melainkan memperjuangkan martabat manusianya melalui saluran demokrasi dan partisipasi secara luas.

Kedua, mobilisasi kelembagaan. Masalah pokok yang dihadapi sekarang bukanlah ada atau tidak kesenjangan wilayah dari perspektif regional, melainkan bagaimana pola pembangunan regional dapat dikonsepsikan dalam perspektif jangka panjang. Dalam konteks perkembangan sosial-ekonomi dunia dewasa ini, maka arah yang dituju dalam pembangunan regional dalam jangka panjang adalah wilayah harus mandiri dan memiliki daya saing tinggi sehingga mampu untuk berintegrasi ke dalam sistem perekonomian nasional dan global. Salah satu upaya strategis adalah memobilisasi seluruh potensi kelembagaan dalam pembangunan regional dengan menciptakan "networking" antara kemandirian lembaga-lembaga dengan "pemberdayaan" ekonomi regional sehingga kondusif untuk melaksanakan otonomi daerah dengan titik berat pada Dati II secara nyata, dinamis, bertanggung jawab dan berkesinambungan.

Kesimpulan dan Saran-saran :

1. Suatu pergeseran fundamental perlu dilakukan untuk merancang pembangunan regional yang seimbang dan serasi.
2. Dalam rangka menghilangkan disparitas atau kesenjangan pembangunan regional di daerah-daerah tingkat I/II, maka intervensi pemerintah sangat diperlukan untuk daerah-daerah yang sangat kekurangan dalam rangka penyediaan dan subsidi pembangunan infrastruktur.
3. Sementara untuk daerah tingkat II yang sudah melaju dengan kekuatan sendiri, intervensi pemerintah dapat

TINJAUAN

secara gradual dikurangi. Untuk menciptakan keseimbangan regional, dibutuhkan pemerataan dan pembagian lahan-lahan usaha ke daerah lain. Harus ada spesialisasi regional. Dengan kata lain dari "regional concentration of industries" dapat menjadi "daerah-daerah industri khusus" seperti Jabotabek.

4. Dengan adanya spesialisasi regional ini maka dapat diciptakan "segi tiga pertumbuhan" (Misalnya SIJORI) antara Dati II dengan negara lain yang terdekat yang langsung menanamkan investasi dan mengadakan perdagangan langsung/memasarkan produknya langsung ke mancanegara.

5. Untuk menciptakan spesialisasi regional yang berarti penyebaran investasi dan bisnis dari luar pemerintah pusat ke Dati II, haruslah ditentukan bidang dan sektor atau produk tertentu apa yang paling potensial yang dimiliki oleh daerah. Setelah spesialisasi regional terpenuhi, diharapkan persebaran semua industri menuju tingkat yang lebih lanjut.

6. Pergeseran fundamental ini harus mengambil bentuk perbaikan sumber daya manusia (SDM). Perlu ada insentif khusus untuk pembangunan KTI, dan insentif khusus ini sebaiknya dikaitkan dengan pengembangan sumber daya manusia. Insentif perlu dipikirkan untuk merangsang perusahaan melakukan "job training" dan mengurangi tenaga kerja dari luar daerah dan luar negeri.

7. Pemda Dati II dapat berperan untuk membangun perangkat lunak untuk menyeimbangkan pembangunan regional (misalnya melalui sarasehan dan konsultasi).

8. Pembangunan infrastruktur sosial seperti jalan, jembatan dan pasar perlu dipercepat di Dati II

TINJAUAN

9. Produk unggulan daerah perlu mendapat prioritas. Hal ini dihubungkan dengan pemberian otonomi dengan titik berat pada Dati II. Diharapkan agar masyarakat di Dati II dapat menghasilkan produk unggulan, khususnya yang memang sesuai dengan kondisi alam Dati II dan setara dengan pengetahuan serta keterampilan masyarakatnya, sehingga diharapkan PAD Dati II yang bersangkutan dapat meningkat.
10. Perlu dikembangkan metoda dan hasil usaha yang khas daerah tingkat II dalam jangka panjang dalam skala besar yang akan memberikkan sumbangan yang penting bagi Dati II untuk mengantisipasi arus globalisasi yang nampaknya makin deras dan besar.

TINJAUAN

Daftar Pustaka

Akita, Takahiro, Affandi, dan Lukman Rizal *Interregional Inequalities in Indonesia : A Sectoral Decomposition Analysis for 1975 - 1992*

Bulletin of Indonesian Economic Studies, 11 (May) 1993.

Amin, Samir. *The Economy of Backwardness* Monthly Review New York, 1973.

Arief, Sritua, Adi Sasono. *Indonesia : Ketergantungan dan Keterbelakangan*. Lembaga Studi Pembangunan (LSP) Jakarta 1994.

Atkinson, A.B. *On the Measurement of Inequality*. *Journal of Economic Theory*, London 1970

Belasa, Bela. *The Stages Approach to Comparative Advantage* Maxmillan London 1979.

Depdagri, -- *Penelitian Pengukuran Kemampuan Daerah Tingkat II* dalam Rangka Pelaksanaan Otonomi Yang Nyata dan Bertanggung Jawab Kerjasama DEP DAGRI - UGM, Jakarta 1992.

Esmara, Hendra, *Regional Income Disparities*. *Bulletin of Indonesian Economics Studies* 11 (1) 1975.

Evans, Dick., *The Local Government*. U.I. Press, Jakarta 1990.

Hill, Hall, *Regional Development and Indonesian Patterns and Issues* Oxford University Press, Singapore 1989.

Kartasmita, Giñanjar, *Kesenjangan KBI Dan KTI*. Pidato Pada Dies Natalis ke 39 UNHAS. Ujung Pandang 8 September 1995

Koentjaraningrat *Manusia dan Kebudayaan Indonesia* Penerbit Djambatan Jakarta 1987

Legge, John.D. -- *Central Authority And Regional Autonomy in Indonesia. : A Study in Local Administration 1950-1960*. Cornell University Press, Ithaca 1961.

Maskun, Sumitro. *Otonomi dan Upaya Peningkatan PAD*, CIDES, Jakarta 26 Juni 1995

TINJAUAN

Maskun, Sumitro *Otonomi dan Pembangunan Daerah* CIDES, Jakarta 26 Juni 1995.

Maskun, Sumitro, *Pembangunan Masyarakat Desa*. Yogyakarta 1993.

Myrdal, Gunnar. *Asian Drama : Four Volume*, Singapore 1967.

Oey, Mayling/Gardner Peter, *Lepas Landas Ekonomi dan Kesenjangan Regional* Prisma No 3 Tahun XIX 1990.

Oshima, T.H, *Income Inequality and Economic Growth : The Postwar Experience in Asian Countries*, Wiley Eastern, New Delhi 1976

Ramli, Rizal. *Optimalisasi dan Efisiensi Anggaran : Prasyarat Menuju Good Governance*. Media Indonesia 17 Januari 1994

Roxoborough, Ian *Teori-teori Keterbelakangan* LP3ES Jakarta 1989.

Smith, B, *The Local Government*. Maxmillan London 1982.

Sondakh, L.W, *Disparitas Regional Dan Kelanjutan Pembangunan*; Makalah Pada Seminar Nasional X AIPI Manado 1993.

Sundrum, R.M, *Indonesias Rapid Economic Growth*. Bulletin Of Indonesian Economic Studies No 22 (3) 1986.

Todaro, Michael. *Pembangunan Ekonomi di Dunia Ketiga* PT Bina Aksara Jakarta 1983.

Thee Kian Wie. *Industrialisasi di Indonesia*. PT Gramedia Jakarta 1994.

Wibisono Christianto, *Indonesian Regional Profile*. PDBI Jakarta 1995.

Williamson, J.G, *Regional Inequality and The Process of National Development A Description of the patterns*. Economic Development and Cultural Change, 13 (4) 1965.

Yogie.S.M, *Pengarahannya Menteri Dalam Negeri Pada Peman-tapan Otonomi Daerah*. Jakarta 25 April 1995. ■