

**ANALYTIC HIERARCHY PROCESS (AHP) :
SEBUAH METODE PEMBOBOTAN ALTERNATIF DALAM
PEMBAGIAN DANA ALOKASI UMUM (DAU)
Studi Kasus di Propinsi D.I. Yogyakarta**

Bambang Kustituantio

Pengelola Magister Manajemen, UGM

Yansekardias

Alumni Magister Ekonomika Pembangunan UGM

ABSTRACT

The title of this study is "Analytic Hierarchy Process (AHP): An Alternative Weightiness Method for General Purposed Transfer (Dana Alokasi Umum, DAU) Distribution, a Case Study in D.I. Yogyakarta Province". This research purposed to examines regional government perspective about the factors that influence DAU distribution in Indonesia. This research is used AHP method, which designed to examines the individual perspective, that will be concluded as a regional government perspective, closely related to the objectives that will be achieved. By using the individual perspective in decision making process, it can be answer the prominent weakness of decision making method that solely concern to the secondary data. The method can be the best alternative, while the quality of secondary data in developing countries occasionally incredible. In term of the suggested model, it is used to measure the weight of each variable in the model.

According to regional government perspective in this study, we identified that the prominent consideration in DAU distribution is concentrated to fulfill the regional minimum requirement, then to support the financing of authority delegation, and the last to create fiscal equalization horizontally. By integrating the three aspects, we know weight or priority of variables used in DAU distribution as follows: regional revenue, poverty rate, gross domestic regional product (excluding oil and gas), population, area covered, and accessibility.

Keywords: *general purposed transfer distribution, regional government perspective, regional revenue, authority delegation, regional minimum requirement, fiscal equalization.*

PENDAHULUAN

Bantuan/sumbangan atau yang umum disebut sebagai transfer antar tingkat pemerintahan (*intergovernmental transfer*) merupakan salah satu bentuk hubungan keuangan/fiskal yang umum di banyak negara. Shah (1994:24)

menyebutkan, transfer merupakan sumber dominan dalam pembiayaan pengeluaran pemerintah daerah di kebanyakan negara berkembang. Hal yang sama juga terjadi di Indonesia. Sekitar dua per tiga dari total pengeluaran pemerintah daerah dibiayai oleh

bantuan dan sumbangan dari pemerintah pusat (Shah, *et al.*, 1994 :72).

Mengingat sumbangan dan bantuan merupakan sumber penerimaan yang dominan di kebanyakan negara berkembang, maka dalam mendukung keberhasilan pelaksanaan desentralisasi, perlu adanya rancangan alokasi transfer antar pemerintahan yang tepat, di samping kejelasan mengenai pembagian jenis pajak dan pengeluaran untuk masing-masing tingkat pemerintahan (Litvack, *et al.*, 1998:10). Untuk menghasilkan formula DAU yang ideal diperlukan berbagai faktor pendukung, misalnya kondisi data dan informasi pendukung yang memadai. Namun sayangnya, bagi kebanyakan negara berkembang termasuk Indonesia, minimnya informasi (*poor information*) dan lemahnya kapasitas kelembagaan menimbulkan kesulitan dalam pertanggungjawaban hirarkis di negara berkembang (Litvack, *et al.*, 1998:2).

Sejalan dengan tuntutan reformasi, dalam hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah telah terjadi berbagai perubahan mendasar. Salah satunya berupa UU No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 25/1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Khusus untuk dana perimbangan, termasuk pengaturan Dana Alokasi Umum (DAU), telah diterbitkannya Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 104 Tahun 2000 tentang Dana Perimbangan, yang kemudian diatur lebih lanjut dalam Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 181 Tahun 2000 tentang Dana Alokasi Umum Daerah Propinsi dan Daerah Kabupaten/Kota Tahun Anggaran 2001.

Namun demikian, kenyataan yang muncul di daerah menunjukkan bahwa formula yang dirancang dalam PP tersebut telah menimbulkan ketidakpuasan bagi sebagian daerah, termasuk Propinsi D.I. Yogyakarta. Terlepas dari kenyataan sangat terbatasnya jumlah DAU yang dialokasikan ke daerah, PP ini juga memiliki sejumlah permasalahan. *Pertama*, aspek yang dipertimbangkan dalam formula

DAU sangat terbatas dan lebih didasarkan atas persepsi pemerintah pusat. *Kedua*, formula tersebut sangat mengandalkan data sekunder, yang justru di sebagian negara berkembang termasuk di Indonesia, seringkali masih sangat terbatas dan diragukan keabsahannya (Azis, 1994:200).

Sejalan dengan hal tersebut di atas, permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini adalah: bagaimana formulasi penyaluran Dana Alokasi Umum yang mempertimbangkan berbagai aspek terkait secara integratif menurut perspektif daerah? Sebagai batasan permasalahan, dalam penelitian ini formula hanya memfokuskan pada pengalokasian Dana Alokasi Umum (DAU) bagi daerah propinsi di Indonesia.

TUJUAN PENELITIAN

Mengetahui persepsi daerah tentang faktor-faktor yang harus dipertimbangkan dalam pendistribusian DAU, menentukan skala prioritas atau bobot dari masing-masing variabel penentu DAU, merancang formulasi pendistribusian DAU untuk daerah propinsi secara integratif menurut perspektif daerah, membuat simulasi pengalokasian DAU untuk Daerah propinsi dan menemukenali dampak pendistribusian DAU terhadap kondisi keuangan daerah.

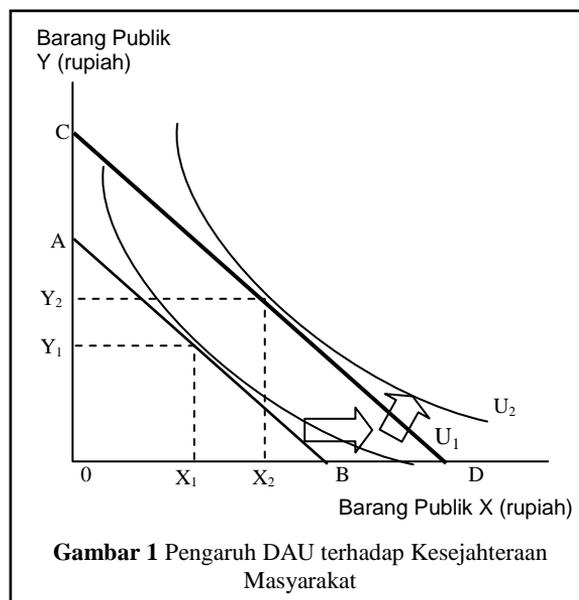
TINJAUAN PUSTAKA

Dana Alokasi Umum (DAU) merupakan salah satu bentuk dana perimbangan sebagaimana yang diatur oleh UU nomor 25 tahun 1999. Pembagian DAU -sebagai fokus studi ini- merupakan sejumlah dana yang dialokasikan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah propinsi dan kabupaten/kota yang peruntukannya diserahkan sepenuhnya kepada pemerintah daerah, tanpa campurtangan dari pemerintah pusat. Dalam berbagai literatur, istilah DAU dikenal sebagai *general purpose transfer* atau *block/unconditional grants*.

Secara konseptual, bagi daerah penerima, DAU umumnya lebih disenangi dibandingkan bentuk transfer lainnya, misalnya Dana Alokasi Khusus (DAK). Hal ini disebabkan karena DAU memberikan kebebasan bagi daerah penerima dalam mengalokasikan dana yang dikuasainya sesuai dengan preferensi dan skala prioritas masing-masing daerah. Tanpa campurtangan pemerintah pusat, daerah penerima akan mampu mencapai tingkat kesejahteraan dan kemakmuran yang optimal. Hal ini disebabkan karena pada dasarnya daerahlah yang lebih mengetahui apa yang menjadi keinginan dan kebutuhannya.

Secara grafis, hal ini ditunjukkan dalam gambar 1. Misalkan daerah penerima memiliki preferensi untuk mengalokasikan dananya untuk barang/jasa publik X dan barang/jasa

publik Y. Asumsikan pula bahwa dari sisi kuantitasnya, kedua barang/jasa publik ini belum menjangkau seluruh lapisan masyarakat dan kedua barang publik ini sama pentingnya bagi daerah tersebut. Tanpa adanya DAU, kapasitas fiskal (*fiscal capacity*) yang dimiliki oleh daerah ini adalah garis anggaran (*budget line*) AB. Dengan kapasitas fiskal sebesar garis AB, maka tingkat kesejahteraan optimal yang dapat dicapai oleh daerah ini ditunjukkan oleh kurva indiferen U_1 . Titik singgung antara garis anggaran AB dan kurva indiferen U_1 menunjukkan tingkat kesejahteraan optimal yang dapat dicapai daerah ini, dengan jumlah barang/jasa publik X yang dapat dihasilkan adalah sebesar OX_1 dan barang/jasa publik Y yang dapat dihasilkan adalah sebesar OY_1 .



Misalkan daerah ini memperoleh DAU sebesar AC (yang juga sama dengan BD), akan menyebabkan kapasitas fiskal daerah ini bertambah. Adanya DAU akan menggeser garis anggaran AB sejajar ke atas, menjadi garis CD. Tanpa adanya keharusan bagi daerah penerima untuk mengalokasikan tambahan dana tersebut kepada satu satu barang/jasa

publik tertentu (dalam hal ini barang/jasa publik X atau barang/jasa publik Y), maka daerah penerima dapat mengoptimalkan penggunaan dana yang dikuasainya pada kombinasi penyediaan barang publik terbaik (*the least cost combination*) yang mungkin dicapainya. Dalam kasus ini, daerah penerima akan mengkombinasikan barang/jasa publik

yang dihasilkannya sebesar OX_2 untuk barang/jasa publik X dan sebesar OY_2 untuk barang dan jasa publik Y. Ini merupakan tingkat optimal penyediaan barang/jasa publik yang dapat dihasilkan daerah ini karena jumlah ini dihasilkan dari titik singgung antara garis anggaran CD dan kurva indiferen U_2 .

Bantuan umum tidak memiliki pengaruh terhadap harga (*price effect*), melainkan hanya berpengaruh terhadap penerimaan (*income effect*). Dengan kata lain, pembagian DAU, tidak menyebabkan terjadinya perubahan harga relatif suatu barang/jasa publik terhadap barang/jasa publik lainnya, melainkan hanya berdampak pada peningkatan anggaran pendapatan daerah. Dampak lebih lanjut dari adanya peningkatan pendapatan ini akan terjadi apa yang disebut Gramlich (1977) sebagai *flypaper effect* (Shah, 1994:25), yaitu pengeluaran daerah yang relatif lebih besar dibandingkan dengan kapasitas fiskal yang sesungguhnya dimiliki daerah yang bersangkutan.

Dilihat dari tujuannya, alokasi transfer ditujukan untuk:

(i) mendorong terciptanya pemerataan fiskal; (ii) menjalankan fungsi redistributif sektor publik; (iii) mengatasi dampak *spillovers* atas suatu pelayanan publik; (iv) mengatasi perbedaan manfaat fiskal bersih antar daerah; (v) memenuhi kebutuhan standar minimum pelayanan publik; dan (vi) memelihara stabilisasi.

Efektivitas pendistribusian DAU dalam mencapai tujuan dan sasaran yang ditetapkan akan sangat tergantung pada model DAU yang dirancang. Selain memperhatikan kondisi riil daerah dan karakteristik khusus suatu pelayanan publik, pembagian DAU secara teoritis perlu memperhatikan beberapa prinsip berikut: (i) desentralistis; (ii) adil dan transparan; (iii) sederhana; (iv) pasti dan dapat diprediksi; (v) netral; dan (vi) memberikan insentif bagi daerah penerima.

Menurut Ma (1997:33-36), model alokasi transfer yang diterapkan di berbagai negara di seluruh dunia dapat diklasifikasikan dalam 4 (empat) kategori. Penerapannya di masing-masing negara bervariasi, tergantung pada sistem politik, kelembagaan dan birokrasi yang dianut masing-masing negara.

1. Model alokasi transfer yang mempertimbangkan kesenjangan fiskal (*fiscal gap*). Model ini merupakan model yang paling ideal, karena didasarkan atas pertimbangan selisih antara kebutuhan dan kapasitas fiskal. Namun demikian, persyaratan utama untuk menggunakan model ini adalah ketersediaan data, khususnya yang terkait dengan pengeluaran (*expenditure need*). Karena persyaratan ini, tidak mengherankan kalau model ini lebih banyak diterapkan di negara-negara maju yang memiliki teknologi informasi yang relatif maju, misalnya Australia, Jerman, Jepang, Korea dan Inggris.
2. Model alokasi transfer berdasarkan pertimbangan kapasitas fiskal (*fiscal capacity*) antar daerah. Model ini relatif lebih mudah diterapkan, karena alokasi lebih didasarkan atas kapasitas fiskal antar daerah. Namun demikian, model ini cenderung mengabaikan perbedaan kebutuhan fiskal antar daerah.
3. Model alokasi transfer yang didasarkan atas berbagai indikator "kebutuhan". Dalam model ini alokasi transfer dimaksudkan sebagai upaya agar setiap daerah mampu memenuhi kebutuhan pelayanan publik minimumnya. Model semacam ini diterapkan misalnya di Spanyol, India dan Italia (Ma, 1997:35).
4. Model alokasi transfer berdasarkan kesamaan basis pajak perkapita. Model alokasi ini merupakan model yang paling sederhana dan tidak membutuhkan persyaratan data yang kompleks. Namun demikian, model ini kurang memiliki pengaruh terhadap pemerataan kapasitas

fiskal antar daerah. Model ini digunakan untuk *Value Added Tax (VAT) sharing* di Jerman, *Non Domestic Rate (NDR)* di Inggris, *the Established Programs Financing (EPF)* di Kanada dan beberapa jenis transfer di Indonesia (sebelum diterapkannya UU nomor 25 tahun 1999).

ALAT ANALISIS

Model pembagian DAU yang diusulkan sebagai alternatif, mempertimbangkan secara integratif aspek pemerataan fiskal antar daerah, pemenuhan kebutuhan minimum daerah dan pendelegasian wewenang kepada daerah. Formula alternatif pembagian DAU ini dirumuskan:

$$DAU_i = \text{Kebutuhan Fiskal}_i - \text{Kapasitas Fiskal}_i \quad \dots\dots (1)$$

Variabel-variabel penentu kebutuhan fiskal dalam model ini diwakili oleh variabel jumlah penduduk (P), luas wilayah (L), kesulitan medan (KM), dan tingkat kemiskinan (TKMS). Variabel-variabel penentu kapasitas fiskal diwakili oleh variabel Pendapatan Daerah Sendiri (PDS), dan Produk Domestik Regional Bruto Non Migas (PDRB). Di dalam model, masing-masing kelompok variabel ini akan memiliki perlakuan yang berbeda. Variabel-variabel yang mewakili kebutuhan fiskal memiliki hubungan yang searah dengan proporsinya. Dengan kata lain, semakin besar nilai variabel ini, semakin besar pula proporsinya. Perlakuan yang sebaliknya (*invers*) diterapkan untuk variabel-variabel yang mewakili kapasitas fiskal.

Dengan ketentuan di atas, maka model atau formula pendistribusian DAU dirumuskan sebagai berikut:

$$DAU_i = \omega_P(P_i/\sum P_i) + \omega_L(L_i/\sum L_i) + \omega_{KM}(KM_i/\sum KM_i) + \omega_{TKMS}(TKMS_i/\sum TKMS_i) + \omega_{PDS}[\text{invers}(PDS_i/\sum PDS_i)] +$$

$$\omega_{PDRB}[\text{invers}(PDRB_i/\sum PDRB_i)] \quad \dots\dots (2)$$

Di mana: ω_P , ω_L , ω_{KM} , ω_{TKMS} , ω_{PDS} , ω_{PDRB} adalah bobot masing-masing variabel yang dihitung dengan menggunakan metode AHP.

Σ adalah nilai total masing-masing komponen

Pada dasarnya, terdapat beberapa metode yang dapat digunakan dalam menentukan bobot variabel-variabel dalam model (lihat misalnya Bappenas dan PPE-FE UGM (1995); Panggabean (1999); Subroto (2000); Ditjen PUOD-DEPDAGRI dan PAU-SE UGM (2000); dan PP 104/2000), salah satunya adalah metode *Analytic Hierarchy Process* (AHP).

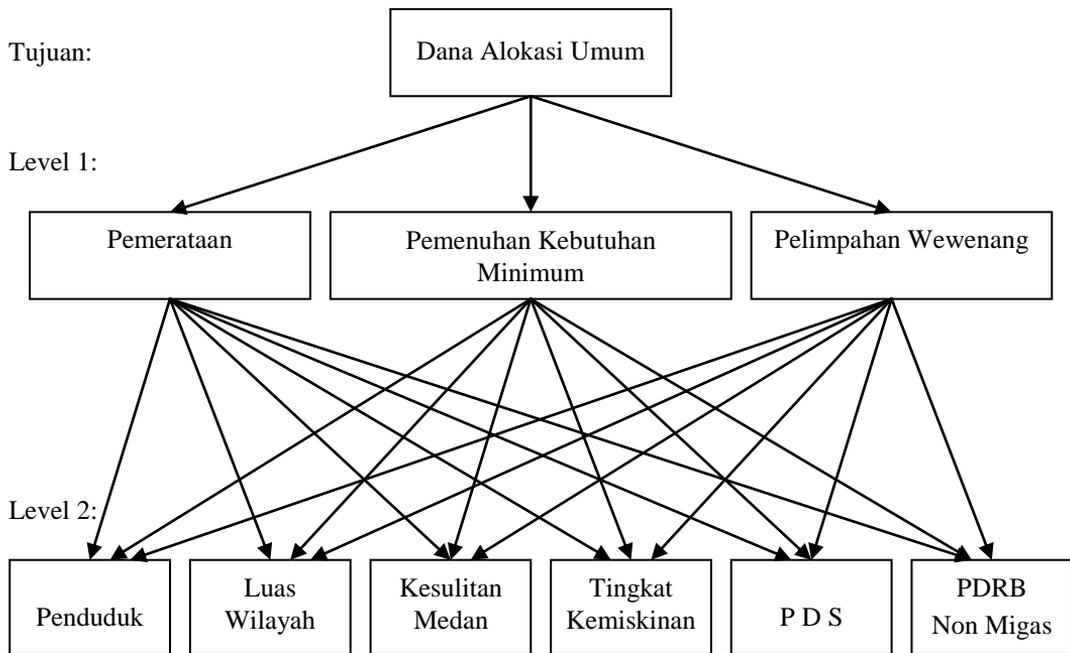
AHP dirancang untuk mengetahui persepsi orang yang berhubungan erat dengan tujuan/permasalahan tertentu melalui prosedur yang dirancang untuk sampai pada suatu skala preferensi di antara berbagai alternatif. Metode AHP ini didasarkan pada prinsip bahwa dalam pengambilan keputusan, pengalaman dan pengetahuan seseorang minimal sama nilainya dengan data-data yang digunakan dalam proses pengambilan keputusan tersebut. Dengan memasukkan persepsi seseorang dalam proses pengambilan keputusan, maka AHP dapat menutupi kelemahan utama dari metode pengambilan keputusan yang selama ini ada, yaitu bagaimana memasukkan unsur-unsur kuantitatif dalam metode pengambilan keputusan (BAPPENAS dan PPE-FE UGM, 1995:37). Di samping itu, sifat data yang diperlukan membuat AHP mudah digunakan, terutama di negara berkembang dengan kualitas data sekunder yang seringkali dipertanyakan (Azis, 1994:284).

Metode AHP merupakan metode sederhana dan fleksibel untuk memecahkan suatu masalah yang tidak terstruktur di bidang ekonomi, sosial dan manajemen (Saaty, 1980:1). Untuk menerapkannya, suatu masalah

yang rumit dan tidak terstruktur, terlebih dahulu harus dipecah menurut komponennya masing-masing. Setelah komponen-komponen tersebut tersusun berdasarkan skala prioritasnya, selanjutnya diberi nilai dalam bentuk angka pada setiap bagian yang menunjukkan penilaian subjektif terhadap relatif pentingnya setiap bagian itu. Dengan menggunakan *eigenvector*¹, penilaian tersebut selanjutnya disintesis, sehingga diketahui variabel mana yang mempunyai skala prioritas tertinggi sebagai hasil akhirnya. Nilai akhir inilah yang digunakan sebagai bobot variabel dalam model pembagian DAU.

Penerapan model AHP dilakukan melalui dua tahap kegiatan, yaitu penyusunan hirarki dan evaluasi hirarki. Proses penyusunan hirarki yang juga dikenal dengan istilah dekomposisi, merupakan proses iterasi, di mana konsep, pertanyaan dan jawabannya, menentukan elemen dan level suatu hirarki. Proses ini mencakup tiga hal yang saling berkaitan, yaitu: mengidentifikasi tingkat dan elemen, mendefinisikan konsep dan memformulasikan pertanyaan.

Dalam kaitannya dengan studi penilaian persepsi daerah terhadap pola pendistribusian DAU di Indonesia, hirarki permasalahan disusun sebagai berikut:



Gambar 2. Model Hirarki Pendistribusian Dana Alokasi Umum (DAU)

Penjaringan persepsi daerah dilakukan dengan metode *purposive random sampling* melalui kuesioner yang disebar di lingkungan pemerintah daerah Propinsi D.I. Yogyakarta, yang terdiri dari DPRD, Dinas Kesehatan, Dinas Sosial, Dinas Pendidikan dan

Pengajaran, Bappeda, Dinas Tenaga Kerja, Dinas Perindustrian, dan Dinas Perikanan. Setelah kuesioner tersebut diisi, selanjutnya direkapitulasi dan dicari nilai rata-ratanya dengan menggunakan nilai rata-rata geometrik (RG).

¹ Rumusan dan proses penurunan *eigenvector* ini dapat dibaca lebih lanjut, misalnya pada Saaty, 1980:49-53.

$$RG = \sqrt[n]{a_1 x a_2 x a_3 x \dots x a_n} ; \quad (3)$$

Di mana: $a_1, a_2, a_3, \dots, a_n$ menunjukkan jawaban responden 1, 2, 3 n untuk pertanyaan a.

Nilai rata-rata inilah yang dimasukkan sebagai data untuk pengisian matriks perbandingan berpasangan (*pairwise comparison matrix*) dengan menggunakan perangkat lunak *expert choice*.

ANALISIS HASIL PENELITIAN

Persepsi pejabat daerah propinsi DIY tentang pengalokasian DAU ini secara singkat ditampilkan dalam Tabel 1. Penilaian atas jawaban responden yang ditampilkan dalam tabel 1 memiliki tingkat konsistensi yang sangat baik, yaitu di atas 90 persen (*inconsistency index* < 0,10)². Hal ini berarti bahwa hasil pengolahan persepsi pejabat di lingkungan Pemda Propinsi DIY ini dapat dijadikan dasar melakukan analisis pembagian DAU lebih lanjut.

Tabel 1. Sintesis Prioritas Global Variabel Penentu Distribusi DAU

LEVEL 1	NILAI PRIORITAS	LEVEL 2	NILAI PRIORITAS	TOTAL / GLOBAL	NILAI PRIORITAS
EQUITY	= 0,085	P	= 0,018	P	= 0,182
		L	= 0,007		
		KM	= 0,004		
		TKMS	= 0,018		
		PDS	= 0,022		
		PDRB	= 0,016		
BSCNEEDS	= 0,634	P	= 0,118	L	= 0,090
		L	= 0,049	KM	= 0,048
		KM	= 0,029	TKMS	= 0,207
		TKMS	= 0,154	PDS	= 0,282
		PDS	= 0,168	PDRB	= 0,191
		PDRB	= 0,117		
DELEGATE	= 0,281	P	= 0,046		
		L	= 0,034		
		KM	= 0,016		
		TKMS	= 0,035		
		PDS	= 0,092		
		PDRB	= 0,058		

Hal yang sangat menarik dari hasil

² Indeks Konsistensi (CI) dihitung dengan rumus:

$$CI = \frac{\lambda_{maks} - n}{n - 1}$$

di mana: n adalah orde matriks dan λ_{maks} adalah *eigenvalue* terbesar atau nilai baris *eigenvectors* terbesar.

pengolahan kuesioner ini adalah menyangkut pandangan responden terhadap tujuan alokasi pembagian DAU itu sendiri. Bagi Pemda Propinsi DIY pengalokasian DAU seyogyanya lebih ditujukan pada upaya untuk memenuhi kebutuhan pelayanan minimum daerah (63,4 persen), termasuk di dalamnya gaji pegawai. Prioritas kedua ditujukan untuk membiayai pendelegasian wewenang yang diserahkan pengelolaannya kepada daerah (28,1 persen). Setelah kedua tujuan di atas, barulah pemerintah pusat mempertimbangkan aspek pemerataan fiskal antar daerah (8,5 persen). Dari sisi pemerintah daerah, pemerataan fiskal bukanlah tujuan utama dalam pengalokasian DAU, setidaknya untuk sekarang ini. Setidaknya terdapat tiga faktor penyebab sulitnya tercapai pemerataan fiskal yang sempurna (*full-equalization*) antar daerah, yaitu pertimbangan politis, keterbatasan data pendukung dan terbatasnya kemampuan fiskal pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Hasil sintesis variabel penentu pengalokasian DAU, terlihat bahwa prioritas variabel adalah sebagai berikut: Pendapatan Daerah Sendiri (PDS), tingkat kemiskinan, Pendapatan Domestik Regional Bruto Non Migas, jumlah penduduk, luas wilayah dan kesulitan medan. Dengan memasukkan bobot masing-masing variabel ke dalam model, diperoleh formula pendistribusian DAU berikut:

$$DAU_i = 0,182(P_i/\sum P_i) + 0,090(L_i/\sum L_i) + 0,048(KM_i/\sum KM_i) + 0,207(TKMS_i/\sum TKMS_i) + 0,282[invers(PDS_i/\sum PDS_i)] + 0,191[invers(PDRB_i/\sum PDRB_i)] \quad (4)$$

Berdasarkan hasil sintesis persepsi daerah Propinsi D.I.Y. sebagai dasar penentuan bobot setiap variabel dalam model (lihat persamaan 4), dan dengan menggunakan data variabel

seluruh daerah propinsi, dapat diketahui pola pembagian DAU untuk masing-masing daerah propinsi, sebagaimana yang ditunjukkan dalam Tabel 2.

Berdasarkan hasil simulasi pengalokasian DAU di atas, terlihat bahwa daerah propinsi yang menerima alokasi terbesar masih terpusat di Pulau Jawa, khususnya Jawa Tengah (9,13%), Jawa Barat (6,84%), dan Jawa Timur (8,81%). Hal ini cukup beralasan mengingat jumlah penduduk yang berdomisili di tiga propinsi ini jumlahnya lebih dari separuh jumlah penduduk Indonesia, yaitu 53,5%. Dengan jumlah penduduk yang demikian besar, maka rata-rata DAU perkapita yang diterima di masing-masing propinsi ini relatif kecil, yaitu sebesar Rp 17.900,44 untuk propinsi Jawa Tengah, Rp 15.435,47 untuk propinsi Jawa Timur dan Rp 9.499,37 untuk propinsi Jawa Barat, jauh di bawah rata-rata DAU perkapita nasional yang jumlahnya mencapai Rp 65.098,46.

DAU yang dialokasikan ke propinsi-propinsi lain di luar Jawa, umumnya relatif kecil, yaitu di bawah lima persen, kecuali Propinsi Bengkulu (5,7%), Sulawesi Tengah (5,3%) dan Sulawesi Utara (5,9%). Besarnya alokasi DAU di tiga propinsi ini terutama disebabkan oleh rendahnya PDS dan PDRB propinsi tersebut. Dengan jumlah penduduk yang relatif rendah, maka DAU perkapita yang diterima propinsi ini jauh di atas rata-rata DAU perkapita nasional, yaitu masing-masing sebesar Rp 245.608,35, Rp 153.320,63, dan Rp 200.730,14.

Dengan formula ini, DKI Jakarta hanya menerima DAU sebesar Rp 63,50 milyar atau hanya sebesar 1 persen dari total DAU propinsi. Rendahnya DAU yang diperoleh propinsi ini didasarkan atas pertimbangan bahwa kapasitas PDS dan PRDB propinsi ini cukup mampu mendukung kebutuhan fiskalnya.

Tabel 2. Simulasi Pendistribusian DAU Daerah Propinsi Seluruh Indonesia, 2001

NO.	PROPINSI ¹⁾	BOBOT	TOTAL DAU	DAU
-----	------------------------	-------	-----------	-----

		P	L	TK	TKMS	PDS	PDRB	TOTAL	PROPINSI ²⁾	Perkapita
		0,182	0,090	0,048	0,207	0,282	0,191	1,000	(Milyar Rp)	(Rp)
1	D.I. Aceh	0,36%	0,27%	0,16%	0,33%	1,06%	0,57%	2,76%	166,78	41.581,41
2	Sumut	1,03%	0,33%	0,19%	0,39%	0,89%	0,16%	2,99%	180,72	15.747,73
3	Sumbar	0,38%	0,20%	0,17%	0,04%	0,96%	0,47%	2,21%	133,91	31.672,84
4	Riau	0,42%	0,44%	1,34%	0,22%	0,75%	0,46%	3,63%	219,89	46.448,11
5	Jambi	0,21%	0,25%	0,00%	0,15%	1,49%	1,18%	3,27%	198,14	82.525,68
6	Sumsel	0,69%	0,53%	0,07%	0,68%	0,48%	0,31%	2,76%	167,27	21.563,72
7	Bengkulu	0,13%	0,09%	0,02%	0,10%	3,29%	2,07%	5,70%	345,08	245.608,35
8	Lampung	0,60%	0,15%	0,09%	1,09%	1,24%	0,52%	3,68%	222,65	33.461,09
9	DKI Jakarta	0,75%	0,00%	0,08%	0,08%	0,08%	0,05%	1,05%	63,50	7.572,85
10	Jabar	3,90%	0,20%	0,05%	2,52%	0,12%	0,06%	6,84%	413,73	9.499,37
11	Jateng	2,76%	0,15%	0,03%	5,91%	0,19%	0,09%	9,13%	552,35	17.900,44
12	D I Y	0,28%	0,01%	0,00%	0,30%	1,26%	0,70%	2,55%	154,27	49.620,30
13	Jatim	3,09%	0,22%	0,14%	5,15%	0,14%	0,06%	8,81%	532,93	15.435,47
14	Bali	0,28%	0,03%	0,01%	0,08%	0,31%	0,50%	1,21%	73,05	23.374,77
15	N T B	0,34%	0,09%	0,04%	0,53%	1,59%	1,12%	3,72%	224,84	58.829,09
16	N T T	0,35%	0,22%	0,11%	0,90%	1,66%	1,34%	4,59%	277,68	70.674,59
17	Kalbar	0,33%	0,68%	0,10%	0,15%	1,29%	0,55%	3,10%	187,63	50.168,75
18	Kalteng	0,16%	0,71%	0,00%	0,12%	0,80%	0,92%	2,71%	164,09	91.058,85
19	Kalsel	0,27%	0,17%	0,12%	0,15%	0,76%	0,61%	2,09%	126,49	42.590,86
20	Kaltim	0,22%	0,98%	0,09%	0,09%	0,34%	0,34%	2,06%	124,56	51.112,37
21	Sulut	0,25%	0,13%	0,26%	0,26%	1,22%	1,01%	3,13%	189,62	67.216,47
22	Sulteng	0,18%	0,29%	0,14%	0,26%	2,74%	1,62%	5,23%	316,76	153.320,63
23	Sulsel	0,70%	0,29%	0,40%	0,37%	0,52%	0,38%	2,66%	160,92	20.665,77
24	Sultra	0,16%	0,18%	0,13%	0,22%	2,94%	2,25%	5,88%	355,69	200.730,14
25	Maluku	0,18%	0,40%	0,80%	0,23%	1,28%	1,20%	4,08%	246,72	124.731,50
26	Papua	0,19%	1,96%	0,28%	0,37%	0,81%	0,56%	4,17%	252,40	119.448,80
	TOTAL	18,20%	9,00%	4,80%	20,70%	28,20%	19,10%	100,00%	6.051,67	65.098,46

Keterangan:

- 1) Propinsi baru dibentuk, masuk kelompok propinsi sebelumnya.
- 2) DAU Propinsi = $25\% \times 10\% \times \text{Total Penerimaan Dalam Negeri RAPBN TA 2001 setelah dikurangi dengan penerimaan negara yang dibagikan}$
 $= 25\% \times 10\% \times \text{Rp } 242.066,80 \text{ milyar} = \text{Rp } 6.051,67 \text{ milyar.}$

Sumber : Hasil olahan data.

Khusus untuk propinsi DIY, jumlah DAU yang dialokasikan ke propinsi ini dengan menggunakan formula AHP nilainya lebih besar dibanding yang ditetapkan dalam Keppres No. 181 Tahun 2000. Melalui Keppres No. 181 Tahun 2000 alokasi DAU untuk propinsi DIY hanya sebesar Rp 110,36 milyar atau sama dengan 1,8 persen,

sedangkan dengan formula AHP jumlah DAU yang diperoleh propinsi DIY adalah sebesar Rp 154,27 milyar atau sama dengan 2,6 persen dari total DAU yang dialokasikan ke seluruh propinsi. Jika dilihat dari DAU perkapita, dengan formula AHP jumlahnya sebesar Rp 49.620,30, sedangkan yang diatur dalam Keppres No. 181/2000 hanya sebesar Rp

35.496,94, jauh di bawah rata-rata DAU perkapita nasional yang besarnya Rp 65.098,46. Perbedaan ini terjadi karena adanya perbedaan dalam proses penentuan bobot variabel dan model yang digunakan.

Tabel 3. Perbandingan Jumlah Alokasi DAU Propinsi DIY

	Alokasi DAU	Proporsi	DAU Perkapita
Formula Keppres No. 181/2000	Rp 110,36 milyar	1,8 %	Rp 35.496,94
Formula AHP	Rp 154,27 milyar	2,6 %	Rp 49.620,30
Rata-rata Nasional	Rp 232,76 milyar	3,9 %	Rp 65.098,46

Sumber: Tabel 2 dan Keppres No. 181/2000, data diolah

Tabel 4. Perkiraan Pendapatan dan Belanja Propinsi DIY, 2001

PENERIMAAN	Rp milyar	BELANJA	Rp milyar
Sisa Anggaran Tahun Lalu	23,97	Belanja Rutin	279,86
Pendapatan Daerah Sendiri	86,44	Belanja Pembangunan	134,79
Dana Alokasi Umum (DAU)	154,27	Defisit	- 149,97
TOTAL	264,68	TOTAL	264,68

Sumber: Biro Keuangan Propinsi DIY, *RAPBD TA 2001* dan Tabel 2, data diolah

Sekalipun jumlah DAU yang diterima propinsi DIY dengan menggunakan pendekatan AHP mengalami peningkatan sebesar Rp 43,91 milyar (39,79 persen), namun jumlah ini masih menyebabkan keuangan propinsi DIY mengalami defisit sebesar Rp 149,97 milyar. Defisit ini disebabkan karena total perkiraan pendapatan propinsi ini hanya sebesar Rp 264,68 milyar, sedangkan total pengeluarannya mencapai Rp 414,65 milyar yang terdiri dari Belanja Rutin sebesar Rp 279,86 milyar dan Belanja Pembangunan sebesar Rp 134,79 milyar.

Dengan kondisi keuangan yang demikian, Pemda propinsi DIY diperkirakan hanya akan mampu membiayai 94,58 persen kebutuhan Belanja Rutinnya. Jika tidak terjadi perubahan kebijakan, baik di tingkat pemerintah pusat (misalnya melalui perubahan kebijakan pengalokasian DAU) maupun di Pemda propinsi DIY (misalnya melalui perbaikan dalam pengelolaan APBD), dikhawatirkan Pemda propinsi DIY tidak akan mampu menjalankan

aktivitas rutin pemerintahan sehari-hari sebagaimana mestinya.

PENUTUP

1. Kesimpulan.

1. Terdapat perbedaan pandangan antara pemerintah pusat dan daerah terhadap tujuan alokasi DAU. Pemerintah pusat cenderung lebih menekankan pada aspek pemerataan antar daerah, sedangkan berdasarkan persepsi daerah, prioritas tujuan alokasi DAU adalah pemenuhan kebutuhan pelayanan minimum (63,4 persen), pendelegasian wewenang (28,1 persen) dan pemerataan fiskal antar daerah (8,5 persen).
2. Skala prioritas atau bobot variabel yang harus dipertimbangkan dalam formula alokasi DAU ke daerah propinsi secara berurutan adalah: Pendapatan Asli Daerah Sendiri (28,2 persen), Tingkat Kemiskinan (20,7 persen), Produk Domestik Regional

Bruto Non Migas (19,1 persen), Jumlah Penduduk (18,2 persen), Luas Wilayah (9,0 persen) dan Tingkat Kesulitan medan (4,8 persen).

3. Hasil simulasi alokasi DAU dengan pendekatan AHP menunjukkan bahwa sebagian besar porsi DAU akan terkonsentrasi di Pulau Jawa, khususnya di Jawa Barat, Jawa Tengah dan Jawa Timur. Namun demikian, dengan jumlah penduduk yang relatif besar, rata-rata DAU perkapita di propinsi ini relatif lebih rendah dibandingkan rata-rata DAU perkapita nasional.
4. Bagi propinsi D.I. Yogyakarta, sekalipun alokasi DAU dengan formulasi AHP lebih besar dibandingkan dengan yang ditetapkan dalam Keppres No. 181/2000, namun dilihat dari perkiraan kebutuhannya, pada tahun anggaran 2001, propinsi D.I.Y diperkirakan akan mengalami defisit anggaran sebesar Rp. 149,97 milyar. Dengan kata lain, total kapasitas fiskalnya hanya mampu membiayai 94,58 persen dari total Belanja Rutin.

2. Saran

1. Perancangan formula DAU harus mempertimbangkan aspirasi dan inisiatif daerah (*bottom-up approach*), tidak semata-mata didasarkan atas pertimbangan pemerintah pusat (*top-down approach*).
2. Representasi persepsi daerah dalam pola alokasi DAU ini dapat ditingkatkan dengan melibatkan daerah-daerah lain, di Jawa dan luar Jawa.
3. Pemerintah pusat perlu mempertimbangkan kembali jumlah 25 persen Penerimaan Dalam Negeri dalam APBN. Hal ini karena terbatasnya alokasi DAU yang diterima daerah bisa berdampak pada terbatasnya daerah dalam menyelenggarakan aktivitas pemerintahan dan pembangunan. Guna mengatasi hal tersebut, pemerintah pusat

diharapkan dapat meningkatkan total DAU yang dialokasikan ke daerah.

4. Bagi daerah, dengan terbatasnya kapasitas fiskal yang dimiliki perlu dilakukan langkah-langkah efisiensi dan efektivitas dalam pengelolaan anggaran daerah, baik dalam pengelolaan pendapatan maupun pengeluarannya.

DAFTAR PUSTAKA

- Anonim, 2000, "Peraturan Pemerintah Nomor 104 Tahun 2000, tentang Dana Perimbangan" (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2000 Nomor 250, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4021).
- _____, 2000, "Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 181 Tahun 2000, tentang Dana Alokasi Umum Daerah Propinsi dan Daerah Kabupaten/Kota Tahun Anggaran 2001".
- _____, 1999, "Undang-undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah", CV. Novindo Pustaka Mandiri, Jakarta.
- Azis, Iwan Jaya, 1994, *Ilmu Ekonomi Regional dan Beberapa Aplikasinya di Indonesia*, Lembaga Penerbit FEUI, Jakarta.
- BAPPENAS dan PPE-FE UGM, 1995, "Studi Penyusunan Sistem Perencanaan Alokasi Bantuan Kepada Pemerintah Daerah", *Laporan Akhir*.
- Biro Keuangan Propinsi DIY, 2001, "Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD) Tahun Anggaran 2001", tidak dipublikasikan.
- Ditjen PUOD-DEPDAGRI dan PAU-SE UGM, 2000, "Studi Pengembangan Infrastruktur Untuk Alokasi Dana Pembiayaan Penyelenggaraan Otonomi Dati II", *Laporan Akhir*.

- Litvack, Jennie, Junaid Akhmad dan Richard Bird, 1998, "Rethinking Decentralization in Developing Countries", *Sector Studies Series*, World Bank, Washington, D.C.
- Ma, Jun, 1997, "Intergovernmental Fiscal Transfer: A Comparison of Nine Countries (Cases of the United States, Canada, the United Kingdom, Australia, Germany, Japan, Korea, India and Indonesia)", *Policy Research Working Paper*, No. 1822, World Bank, Washington, D.C.
- Panggabean, Adrian, T.P., 1999, "Principles for Allocating the Block Grants", Lokakarya Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, Salah Satu Pilar Utama Penyelenggaraan Otonomi Daerah, *Laporan Akhir*.
- Saaty, Thomas L., 1980, *The Analytic Hierarchy Process*, USA : McGraw-Hill, Inc.
- Shah, Anwar, 1994, "The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies", *Policy & Research Series*, No. 23, World Bank, Washington, D.C.
- Shah, Anwar dan Zia Qureshi dengan Amaresh Bagchi, Brian Binder, dan Heng-fu Zou, 1994, "Intergovernmental Fiscal Relations in Indonesia: Issues and Reform Options", *Discussion Papers*, World Bank, Washington, D.C.
- Subroto, Hadi, 2000, "Suatu Studi Empiris Menentukan Bobot Dana Alokasi Umum untuk Propinsi Irian Jaya", *Tesis S-2*, Program Pasca Sarjana, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, (tidak dipublikasikan).

LAMPIRAN

Synthesis of Leaf Nodes with respect to GOAL

Distributive Mode

OVERALL INCONSISTENCY INDEX = 0.0

LEVEL 1	LEVEL 2	LEVEL 3	LEVEL 4	LEVEL 5
EQUITY =.085				
	P =.018			
	L =.007			
	KM =.004			
	TKMS =.018			
	PDS =.022			
	PDRB =.016			
BSCNEEDS=.634				
	P =.118			
	L =.049			
	KM =.029			
	TKMS =.154			
	PDS =.168			
	PDRB =.117			
DELEGATE=.281				
	P =.046			
	L =.034			
	KM =.016			
	TKMS =.035			
	PDS =.092			
	PDRB =.058			

