

DAMPAK KEBIJAKAN DESENTRALISASI FISKAL PADA DAERAH TERTINGGAL DI INDONESIA

(Fiscal Decentralization Policy on Disadvantaged Regions in Indonesia)

Rafika Sari*

*P3DI Bidang Ekonomi dan Kebijakan Publik, Gedung Nusantara 1 Lantai 2 Setjen DPR RI
Jl. Jend. Gatot Subroto, Jakarta Pusat, 10270
email: rafika.sari@dpr.go.id

Naskah diterima: 1 Februari 2014

Naskah direvisi: 30 Mei 2014

Naskah diterbitkan: 25 Juni 2014

Abstract

Fiscal decentralization policy is introduced in order to improve the quality of public services in the regions. Special Allocation Fund (DAK), a form of fiscal transfers to local governments, aims to reduce national and regional fiscal imbalances. The increasing DAK as an affirmative action for disadvantaged regions give effect to both economic growth and the alleviation of disadvantaged regions. This study is aimed to determine the financial characteristics and the condition of fiscal decentralization in disadvantaged regions, and DAK influence on their economic growth in 2010-2012. This study uses both quantitative and qualitative analysis. The quantitative methods used are the analysis of financial capability and independence ratio of disadvantaged regions, and comparison of DAK and economic growth per capita of disadvantaged regions. The population used in this study are 183 disadvantaged regions in Indonesia in 2010-2012. The study result shows that the level of fiscal decentralization in disadvantaged regions are very low, and the increase of the DAK allocation did not give significant relationship to the welfare of their people.

Keywords: *fiscal decentralization, disadvantaged region, special allocation fund, fiscal transfer, economic growth*

Abstrak

Kebijakan desentralisasi fiskal di Indonesia bertujuan untuk memberikan peran dan kemandirian daerah lebih dalam peningkatan kualitas pelayanan publik di daerah. Dana Alokasi Khusus (DAK) merupakan salah satu instrumen transfer daerah yang mengatasi kesenjangan fiskal daerah. Semakin meningkatnya DAK sebagai tindakan afirmatif bagi daerah tertinggal seyogyanya memberikan pengaruh terhadap peningkatan pertumbuhan ekonomi dan pengentasan daerah tertinggal. Tujuan dari studi ini adalah mengetahui karakteristik keuangan dan kondisi desentralisasi fiskal daerah tertinggal di Indonesia, serta hubungan DAK terhadap pertumbuhan ekonomi di daerah tertinggal pada periode tahun 2010-2012. Dalam studi ini akan digunakan analisis kuantitatif dan analisis kualitatif. Metode kuantitatif yang digunakan adalah rasio kemampuan keuangan daerah, rasio kemandirian keuangan daerah tertinggal, serta membandingkan pertumbuhan alokasi DAK per kapita dan pertumbuhan ekonomi per kapita daerah tertinggal. Populasi yang digunakan dalam studi ini adalah 183 kabupaten daerah tertinggal di Indonesia pada tahun 2010-2012. Hasil studi menunjukkan bahwa derajat desentralisasi fiskal pada daerah tertinggal sangat rendah, dan meningkatnya alokasi DAK pada daerah tertinggal tidak memiliki hubungan yang signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi masyarakat.

Kata kunci: desentralisasi fiskal, daerah tertinggal, DAK, dana transfer, pertumbuhan ekonomi

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Kebijakan otonomi di Indonesia muncul sebagai respon atas keinginan daerah yang mengharapkan adanya peran, kewenangan, dan tanggung jawab yang lebih besar terhadap peningkatan pelayanan publik dan pembangunan daerah. Dengan otonomi tersebut, maka desentralisasi merupakan konsekuensi dari penyerahan wewenang yang diikuti dengan wewenang penggunaan anggaran untuk melaksanakan wewenang tersebut. Di sinilah konsep *Money Follows Function* diterapkan. Dana transfer yang berasal dari Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) ke daerah dialokasikan dalam bentuk dana perimbangan, yang terdiri dari dana bagi hasil (DBH), dana alokasi umum (DAU), dana alokasi khusus (DAK), dana otonomi khusus, dan dana penyesuaian.

Kesemuanya memiliki fungsinya masing-masing dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.

Sebagai bentuk otonomi, pada wilayah provinsi terbentuk daerah kabupaten/kota¹. Dari 500 lebih kabupaten/kota yang ada di Indonesia, 36 persen di antaranya dikategorikan sebagai daerah tertinggal pada tahun 2013, yaitu sejumlah 183 kabupaten daerah tertinggal². Daerah tertinggal merupakan salah satu fenomena ketimpangan antar wilayah yang ada di Indonesia, di mana wilayah tersebut relatif kurang berkembang dibandingkan dengan wilayah lain dalam skala nasional. Oleh karena itu, pembangunan daerah tertinggal merupakan salah satu dari 11 prioritas nasional yang telah ditetapkan oleh Pemerintah pada Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) tahun 2010-2014 dengan kebijakan pengentasan daerah tertinggal

¹ Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

² Kementerian Pembangunan Daerah Tertinggal, 2013.

Tabel 1. Keuangan Daerah Tertinggal Tahun 2009-2012

(Rp triliun)

Deskripsi	2009		2010		2011		2012	
Total Penerimaan DT	84,3	100%	89,0	100%	115,9	100%	110,4	100%
Pendapatan Asli Daerah	3,1	3,6%	4,2	4,7%	4,7	4,0%	5,6	5,1%
Dana Perimbangan	74,3	88,1%	77,4	87%	91,7	79,1%	104,8	95,0%
Dana Lain-lain	7,0	8,3%	7,5	8,4%	19,5	16,85%	n.a	n.a

Keterangan: n.a = *not available*, artinya data tidak tersedia.

Sumber: diolah dari Bappenas dan Direktorat Jenderal Perimbangan Kemenkeu tahun 2009-2012.

paling sedikit 50 kabupaten. Daerah tertinggal tersebut tersebar 70 persen di Kawasan Timur Indonesia (KTI) sebanyak 128 kabupaten, dan sisanya 30 persen ada di Kawasan Barat Indonesia (KBI) sebanyak 55 kabupaten. Di KTI, daerah tertinggal terbanyak terletak di Papua (35), dan Sulawesi (34) sementara di KBI, daerah tertinggal terbanyak ada di Sumatera (46).

Permasalahan yang dihadapi oleh daerah tertinggal sangat beragam. Rendahnya kemampuan keuangan lokal (celah fiskal) merupakan salah satu indikator yang signifikan dari enam kriteria dasar yang menyebabkan suatu kabupaten masuk ke dalam kategori tertinggal. Selain itu, indikator lainnya adalah perekonomian masyarakat, sumber daya manusia, prasarana dan sarana (infrastruktur), aksesibilitas dan karakteristik daerah, serta berdasarkan kabupaten yang berada di daerah perbatasan antar negara dan gugusan pulau-pulau kecil, daerah rawan bencana, dan daerah rawan konflik. Melihat potensi asli daerah tertinggal, berdasarkan Tabel 1, rata-rata proporsi pendapatan asli daerah (PAD) terhadap total penerimaan daerah (TPD) seluruh daerah tertinggal pada tahun 2011 sebesar 4 persen, menurun dibandingkan tahun sebelumnya yang hanya 4,7 persen dari TPD daerah tertinggal. Kondisi ini menunjukkan bahwa tingkat kemampuan fiskal di daerah tertinggal sangat rendah, dan rendahnya kemampuan fiskal merupakan salah satu faktor penyebab ketertinggalan daerah. Dorongan kebutuhan untuk membiayai pembangunan di daerahnya menyebabkan ketergantungan fiskal daerah tertinggal terhadap dana perimbangan sangat besar. Lebih dari 79 persen Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) dari 183 kabupaten daerah tertinggal berasal dari pemerintah pusat dalam bentuk dana transfer. Menurut Nukman dan W. Sutjipto³, ketergantungan tersebut timbul sebagai konsekuensi dari rendahnya kemampuan daerah dalam menggali

sumber-sumber PAD ataupun terbatasnya potensi sumber daya lokal yang dioptimalkan untuk meningkatkan pendapatan daerah.

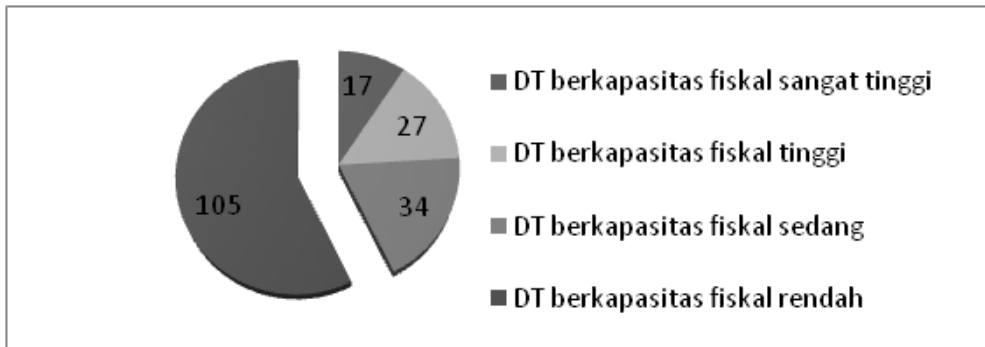
Terlihat pada Gambar 1, setelah DBH dan DAU dialokasikan dari pusat, 76 persen dari total kabupaten daerah tertinggal masih saja berkapasitas fiskal relatif rendah, atau sebanyak 139 kabupaten. Sisanya, hanya 24 persen atau 44 kabupaten masuk dalam kategori berkapasitas fiskal tinggi dan sangat tinggi. Hal ini disebabkan karena sebagian besar bahkan hampir semua pendapatan daerah digunakan untuk belanja pegawai. Padahal, kebutuhan pembangunan di daerah tertinggal tinggi, karena sebagian besar indikator pembangunan di daerah tertinggal relatif kurang baik. Konsekuensinya, DAK menjadi salah satu tumpuan daerah sebagai dana tambahan untuk penyelenggaraan pelayanan publik. Dari hasil penelitian oleh Luky⁴ pada tahun 2011, diketahui bahwa DAK merupakan jenis dana transfer ke daerah yang relatif berpengaruh langsung terhadap peningkatan layanan publik di daerah dibandingkan dana transfer lainnya.

Dari Gambar 2 diketahui bahwa rata-rata alokasi DAK daerah tertinggal selama periode tahun 2010-2013 cenderung terus meningkat. Rata-rata alokasi DAK untuk daerah tertinggal berada di atas rata-rata alokasi DAK daerah maju di mana rata-rata alokasi daerah maju selama periode tahun 2010-2012 nilainya di bawah Rp50 miliar per kabupaten sementara daerah tertinggal mencapai Rp57 miliar per kabupaten pada tahun 2011 dan 2012, dan meningkat dibandingkan tahun sebelumnya sebesar Rp44 miliar. Hal ini disebabkan karena sebagai salah satu kebijakan afirmatif yang diambil oleh Pemerintah dalam hal ini Kementerian Percepatan Pembangunan Daerah Tertinggal (KPDT)⁵

³ Nukman dan Widyono Soetjipto, "Pengaruh Desentralisasi Fiskal dalam Hal Perimbangan Keuangan Terhadap Pertumbuhan Ekonomi Daerah Tertinggal di Indonesia", Tesis, Depok: Program Pascasarjana Ilmu Ekonomi Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, 2013.

⁴ Luky Alfirman, "Analisis Hubungan Dana Perimbangan dengan Kinerja Pelayanan Dasar Publik di Indonesia: Improving the Policy Framework for Fiscal Decentralisation (The Grand Design of Fiscal Decentralization)", Jakarta: Pusat Kebijakan APBN-Badan Kebijakan Fiskal Kementerian Keuangan Ridan Bank Dunia, 2011.

⁵ Helmy Faishal Zaini, "Tindaklanjut Pembahasan RUU Tentang Percepatan Pembangunan Daerah Tertinggal", Makalah pada Rapat Badan Legislasi DPR RI, Jakarta, 10 Oktober 2013.



Sumber: diolah, dari data Kementerian PPDT dan Permenkeu RI Nomor 226 Tahun 2012.

Gambar 1. Klasifikasi Daerah Tertinggal Menurut Kapasitas Fiskal Tahun 2012

untuk pengentasan daerah tertinggal, pemerintah menaikkan DAK bagi daerah tertinggal pada tahun 2013 meningkat 42 persen menjadi Rp81 miliar per kabupaten dari Rp57 miliar per kabupaten pada tahun sebelumnya, dan direncanakan pada tahun 2014 menjadi sekitar Rp86 miliar per kabupaten dan kemudian pada tahun 2014. Dalam usaha percepatan pembangunan daerah tertinggal, kegiatan pembangunan akan difokuskan kepada perbaikan infrastruktur dasar, pelayanan kesehatan, pendidikan, dan pemberdayaan ekonomi masyarakat. Pertanyaan yang muncul kemudian adalah apakah dengan meningkatnya alokasi DAK bagi daerah tertinggal sebagai salah satu instrumen kebijakan desentralisasi fiskal maka masalah terhadap minimnya pelayanan publik dapat efektif diselesaikan, program pengentasan kemiskinan di daerah tertinggal dapat efektif dilakukan, dan perekonomian masyarakat dapat ditingkatkan sehingga ketimpangan antarwilayah dapat diatasi.

B. Permasalahan

Permasalahan dalam studi ini berkaitan dengan kebijakan desentralisasi fiskal pada daerah tertinggal di Indonesia dengan karakteristik yang berbeda-beda ini adalah (a) bagaimana karakteristik keuangan dari daerah tertinggal di Indonesia dan bagaimana kemandirian daerah tertinggal selama periode tahun 2010-2012, (b) bagaimana hubungan antara peningkatan alokasi DAK sebagai salah satu keberpihakan daerah tertinggal dan tingkat pertumbuhan ekonomi di daerah tertinggal selama periode tahun 2010-2012, dan (c) bagaimana upaya pemerintah untuk mengurangi ketimpangan pembangunan daerah tertinggal dengan daerah maju.

C. Tujuan

Studi ini dilakukan untuk mendapatkan gambaran mengenai karakteristik keuangan dan tingkat kemandirian dari daerah tertinggal di Indonesia. Sehingga diharapkan dari deskripsi tersebut bisa menjadi masukan bagi pembuat kebijakan untuk melakukan

upaya dalam rangka mengurangi ketimpangan pembangunan daerah tertinggal dengan daerah maju.

II. KERANGKA TEORI

A. Kebijakan Desentralisasi Fiskal

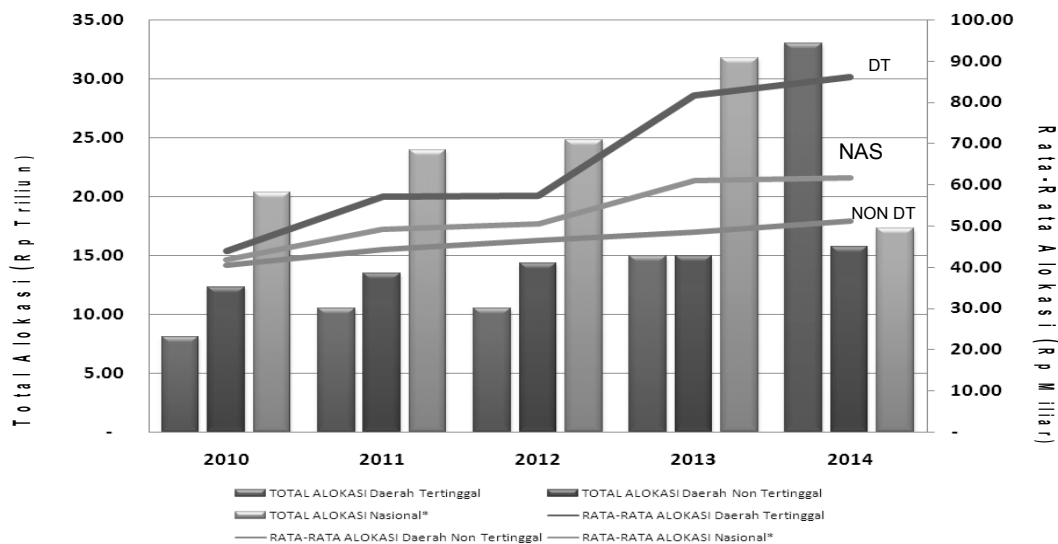
Desentralisasi fiskal diartikan sebagai alat atau instrumen untuk mewujudkan tata kelola pemerintah yang efisien dan partisipatif. Menurut Kumorotomo⁶, gagasan dasar desentralisasi fiskal ialah penyerahan beban tugas pembangunan, penyediaan layanan publik dan sumber daya keuangan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah sehingga tugas-tugas itu akan lebih dekat kepada masyarakat.

Menurut Yuna⁷, bahwa desentralisasi fiskal di Indonesia cenderung lebih kepada pelimpahan wewenang terhadap pengelolaan sumber penerimaan negara dari pemerintah pusat kepada daerah. Sehingga esensi dari desentralisasi fiskal adalah adanya kewenangan (diskresi) ataupun keleluasaan daerah dalam mengalokasikan anggarannya sesuai kebutuhan dan prioritas daerahnya. Salah satu instrumennya adalah dana transfer. Pelaksanaan kebijakan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal didasarkan atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang telah direvisi menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah serta Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 yang telah direvisi menjadi Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.

Berkaitan dengan hal tersebut, Pasal 155 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 secara umum menggariskan perlunya pemisahan sumber-sumber pendanaan dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintahan. Penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah didanai dari dan atas beban APBD, sedangkan yang menjadi kewenangan pemerintah di daerah didanai dari dan atas beban

⁶ Wahyudi Kumorotomo, *Desentralisasi Fiskal: Politik dan Perubahan Kebijakan 1974-2004*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2008), hal. 5-6.

⁷ Yuna Farhan, dkk, "Kupas Tuntas Hubungan Keuangan Pusat Daerah", *Laporan Penelitian*, Jakarta: Yayasan Tifa, 2012, hal. 33.



Sumber: KPDT, Oktober 2013.

Gambar 2. Alokasi DAK Daerah Tertinggal dan Non Tertinggal Tahun 2010-2014

APBN. Secara lebih spesifik, pola pendanaan urusan pemerintahan yang menganut prinsip *money follows function* juga dipertegas di dalam Pasal 4 Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004, yaitu: (1) penyelenggaraan tugas pemerintah daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi didanai APBD; (2) penyelenggaraan tugas pemerintah pusat yang dilaksanakan oleh perangkat daerah provinsi dalam rangka pelaksanaan dekonsentrasi didanai APBN; (3) penyelenggaraan tugas pemerintah pusat yang dilaksanakan oleh perangkat daerah dalam tugas pembantuan didanai APBN; dan (4) pelimpahan kewenangan dalam rangka pelaksanaan dekonsentrasi dan/atau penugasan dalam rangka pelaksanaan tugas pembantuan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah diikuti dengan pemberian dana.

Dari beberapa jenis pola pendanaan penyelenggaraan pemerintahan di atas, menurut Rochjadi⁸, di Indonesia, konsep desentralisasi lebih dominan dibandingkan dengan konsep dekonsentrasi, dan pertanggungjawaban lebih bersifat horisontal daripada vertikal, serta pelimpahan kewenangan pengelolaan keuangan yang diberikan secara utuh kepada daerah. Dengan demikian, kebijakan desentralisasi fiskal di Indonesia adalah desentralisasi fiskal di sisi pengeluaran yang didanai terutama melalui transfer belanja ke daerah dalam APBN, yang nilainya dari tahun ke tahun terus mengalami peningkatan. Dengan desain desentralisasi fiskal ini, maka menurut Badrudin⁹, esensi otonomi pengelolaan fiskal daerah dititikberatkan pada diskresi untuk membelanjakan

dana sesuai kebutuhan dan prioritas masing-masing daerah.

Dalam rangka pelaksanaan desentralisasi, dikenal tiga jenis transfer dari pemerintah pusat ke daerah yakni melalui pelaksanaan dana perimbangan yang terdiri dari DBH, DAU, dan DAK. DBH berperan sebagai penyeimbang fiskal antara pusat dan daerah dari pajak yang dibagihasilkan. DAU berperan sebagai pemerata fiskal antardaerah dengan mempertimbangkan potensi daerah, luas daerah, keadaan geografi, jumlah penduduk dan tingkat pendapatan masyarakat di daerah. Sedangkan, DAK dialokasikan untuk kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah yang ditentukan Pemerintah Pusat atas dasar prioritas nasional dan kegiatan khusus yang diusulkan oleh daerah tertentu.¹⁰ DAK tidak dapat digunakan untuk mendanai administrasi kegiatan, penyiapan kegiatan fisik, penelitian, pelatihan, dan perjalanan dinas. Oleh karena itu, secara umum, tujuan pelaksanaan dari dana perimbangan adalah untuk mewujudkan pelaksanaan otonomi daerah mencapai keadilan horisontal maupun vertikal, wujud lainnya adalah mencapai tata pemerintahan yang dikategorikan sebagai pemerintahan yang bersih dari penyelewengan dan korupsi atau mengarah kepada *clean government*, serta mewujudkan tata pemerintahan yang baik atau *good governance*.

Menurut Bahl dan Linn dalam Kumorotomo¹¹ mengemukakan bahwa ada tiga argumentasi mengenai pentingnya desentralisasi fiskal. *Pertama*, jika unsur-unsur belanja dan tingkat pajak ditentukan pada jenjang pemerintahan yang lebih dekat ke masyarakat, maka layanan publik di daerah akan

⁸ Achmad Rochjadi, *Tinjauan Pelaksanaan Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah Tahun 2004-2005*, (Jakarta: Kementerian Keuangan, 2006), hal. 11.

⁹ Rudy Badrudin, *Ekonomika Otonomi Daerah*, (Yogyakarta: UPP STIM YKPN, 2012), hal. 41-42.

¹⁰ Pasal 162 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

¹¹ Wahyudi Kumorotomo, *Op.Cit.*, hal. 6.

dapat diperbaiki dan masyarakat akan lebih puas dengan layanan yang diberikan pemerintah. *Kedua*, pemerintah daerah yang lebih kuat akan menunjang pembangunan bangsa karena betapapun masyarakat lebih mudah mengidentifikasi diri dengan pemerintah daerah dari pada dengan pemerintah pusat. *Ketiga*, keseluruhan mobilisasi sumber daya akan bertambah baik karena pihak pemerintah daerah dapat lebih tanggap dan mudah menarik pajak dari sektor-sektor ekonomi yang tumbuh cepat jika dibandingkan pemerintah pusat. Pemerintah daerah akan dapat melakukan mobilisasi sumber daya yang lebih baik jika diberi tanggung jawab yang lebih besar, sementara pemerintah pusat sering terkendala oleh kondisi geografis dan rentang kendali.

Berikut adalah beberapa pendapat yang berkaitan dengan pengaruh desentralisasi fiskal terhadap pertumbuhan yang telah dibuktikan dengan studi empiris. Menurut hasil penelitian Davoodi¹², bahwa desentralisasi fiskal tidak mempunyai dampak signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi di negara-negara berkembang. Sementara menurut Akai¹³, bagi negara-negara maju, desentralisasi fiskal memberikan kontribusi terhadap pertumbuhan ekonomi. Simpulan ini diperoleh berdasarkan hasil penelitian dengan menggunakan sampel beberapa negara bagian di Amerika Serikat.

Selanjutnya, penelitian tentang pelaksanaan desentralisasi fiskal pada daerah tertinggal di Indonesia pernah dilakukan oleh Nukman¹⁴ pada tahun 2013 terhadap 199 daerah tertinggal selama periode tahun 2005 hingga tahun 2009. Dengan menggunakan analisis regresi berganda, diketahui bahwa walaupun kebijakan desentralisasi fiskal yang diterapkan berpengaruh positif dan signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi di daerah tertinggal, namun nilai pertumbuhan yang dihasilkan relatif masih sangat kecil sehingga rata-rata PDRB per kapita di daerah tertinggal masih jauh di bawah rata-rata PDRB per kapita nasional. Analisis tersebut lebih difokuskan pada indikator pengeluaran serta menggunakan satu set variabel kontrol yang terdiri dari level awal pertumbuhan, pertumbuhan penduduk, investasi, dan *human capital* sebagai variabel independen dan pertumbuhan PDRB per kapita sebagai variabel dependen.

Karena jaranganya penelitian terhadap pelaksanaan daerah tertinggal di Indonesia, maka

mendorong penulis untuk mengkaji lebih dalam pelaksanaan daerah tertinggal. Namun berbeda dengan penelitian sebelumnya, penelitian ini dilakukan terhadap 183 kabupaten karena selama periode RPJMN tahun 2004-2009, terdapat 50 daerah tertinggal yang telah berubah menjadi daerah maju. Sementara itu, ada 34 kabupaten Daerah Otonom Baru (DOB) hasil pemekaran dari daerah induk yang masih berstatus daerah tertinggal, sehingga jumlah daerah tertinggal pada tahun 2013 ini menurun sebanyak 16, yang sebelumnya berjumlah 199 daerah tertinggal. Selain itu, perbedaan dengan penelitian sebelumnya adalah terdapat pembagian wilayah daerah tertinggal berdasarkan kapasitas fiskal yaitu daerah tertinggal kapasitas fiskal tinggi dan daerah tertinggal kapasitas fiskal rendah. Berbeda dengan penelitian sebelumnya yang juga melihat peranan dana perimbangan, dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan terhadap pertumbuhan ekonomi di daerah tertinggal, maka studi ini hanya akan difokuskan pada kebijakan pemerintah melalui peningkatan DAK terhadap pertumbuhan ekonomi di daerah tertinggal. Studi ini juga menggambarkan mengenai rasio kemampuan keuangan daerah dan rasio kemandirian keuangan daerah tertinggal selama periode tahun 2010 hingga tahun 2012 dalam tiga kelompok wilayah, yang meliputi zona 1 (Pulau Jawa dan Sumatera), zona 2 (Sulawesi dan Kalimantan), dan zona 3 (Maluku, Nusa Tenggara, dan Papua).

B. Daerah Tertinggal dan Ketimpangan Antarwilayah

Definisi daerah tertinggal adalah daerah kabupaten yang masyarakat serta wilayahnya relatif kurang berkembang dibandingkan daerah lain dalam skala nasional. Smith¹⁵ menggunakan istilah “keterbelakangan” untuk mengacu pada “ketertinggalan”. Menurutnya, keterbelakangan berarti secara struktur sulit untuk mengatur sumber pendapatan yang akan memperkuat kemandirian fiskal di tingkat lokal. Pemerintah daerah yang sekarang bahkan lebih rentan terhadap fluktuasi harga atau kuantitas penjualan sumber daya bangsa yang paling penting.

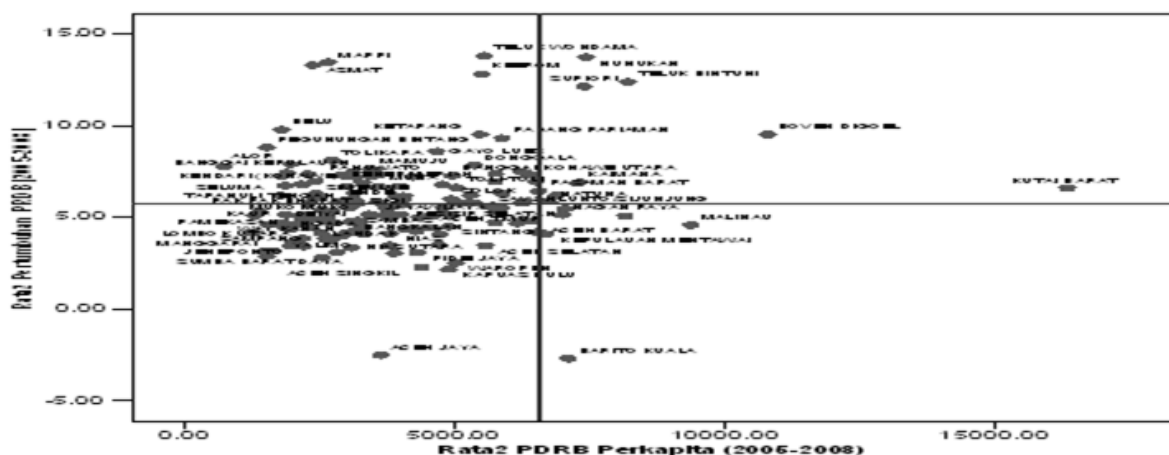
Menurut KPDT, suatu daerah dikategorikan sebagai daerah tertinggal dapat disebabkan karena beberapa faktor. *Pertama*, faktor geografis. Umumnya secara geografis daerah tertinggal relatif sulit dijangkau karena letaknya yang jauh di pedalaman, perbukitan/pegunungan, kepulauan, pesisir, dan pulau-pulau terpencil atau karena faktor geomorfologis lainnya sehingga sulit dijangkau oleh jaringan baik transportasi maupun media komunikasi.

¹² H. Davoodi and H. Zou, “Fiscal Decentralization and Economic Growth: A Cross-Country Study”, *Journal of Urban Economics*, 1998, 43, pp. 224–257.

¹³ Nobuo Akai and Masayo Sakata, “Fiscal Decentralization Contributes to Economic Growth: Evidence From State-Level Cross-Section Data for The United States”, *Journal of Urban Economics*, Academic Press, 2002, 52, pp. 93-108.

¹⁴ Nukman dan Soetjipto, *Op.Cit.*, hal. 17.

¹⁵ Brian C. Smith, *Decentralization: The Territorial Dimension of The State*, (Jakarta: Masyarakat Pemerintahan Indonesia, 2012), hal. 277.



Sumber: Widodo, Samsul, 2011.

Keterangan:

Kuadran I : DT yang cepat maju dan cepat tumbuh, dengan tingkat pertumbuhan tinggi dan PDRB per kapita tinggi

Kuadran II : DT yang berkembang cepat, dengan tingkat pertumbuhan tinggi dan PDRB per kapita rendah

Kuadran III : DT yang relatif tertinggal, dengan tingkat pertumbuhan rendah dan PDRB per kapita rendah

Kuadran IV : DT yang maju dan tertekan, dengan tingkat pertumbuhan rendah dan PDRB per kapita tinggi

Gambar 3. Pertumbuhan PDRB dan PDRB per Kapita Daerah Tertinggal 2005-2008

Kedua, faktor sumber daya alam. Beberapa daerah tertinggal tidak memiliki potensi sumber daya alam, daerah yang memiliki sumber daya alam yang besar namun lingkungan sekitarnya merupakan daerah yang dilindungi atau tidak dapat dieksploitasi, dan daerah tertinggal akibat pemanfaatan sumber daya alam yang berlebihan. *Ketiga*, sumber daya manusia. Pada umumnya masyarakat di daerah tertinggal mempunyai tingkat pendidikan, pengetahuan, dan keterampilan yang relatif rendah serta kelembagaan adat yang belum berkembang. *Keempat*, prasarana dan sarana. Keterbatasan prasarana dan sarana komunikasi, transportasi, air bersih, irigasi, kesehatan, pendidikan, dan pelayanan lainnya yang menyebabkan masyarakat di daerah tertinggal tersebut mengalami kesulitan untuk melakukan aktivitas ekonomi dan sosial. *Terakhir*, daerah terisolasi, rawan konflik, dan rawan bencana. Daerah tertinggal secara fisik lokasinya amat terisolasi, di samping itu seringkali suatu daerah mengalami konflik sosial bencana alam seperti gempa bumi, kekeringan, dan banjir, dan dapat menyebabkan terganggunya kegiatan pembangunan sosial dan ekonomi.

Menurut Widodo¹⁶, berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh Bappenas dengan membandingkan rata-rata pertumbuhan PDRB dan rata-rata pertumbuhan per kapita daerah tertinggal selama periode tahun 2005-2008, 55 persen dari 183 kabupaten daerah tertinggal berada di kuadran III, yaitu daerah tertinggal yang termasuk kategori relatif tertinggal, yaitu sejumlah 102 kabupaten. Sisanya adalah 10 kabupaten yang berada di kuadran I, 63

kabupaten yang berada di kuadran II dan 8 kabupaten berada di kuadran IV (Gambar 3).

Berikut adalah pendapat beberapa pakar mengenai ketimpangan antarwilayah dan strategi mengatasinya. Paul Narcyz Rosenstein-Rodan¹⁷ pada tahun 1943 melalui *Big Push Model* dalam penelitiannya di negara-negara Eropa Timur dan Tenggara, mengemukakan bahwa cara untuk mencapai distribusi pendapatan yang lebih merata adalah melalui peningkatan pendapatan di wilayah yang kurang maju dengan tingkat yang lebih tinggi dibandingkan wilayah yang maju untuk mengejar skala ekonomi. Adapun karakteristik umum wilayah yang kurang maju di negara tersebut adalah sektor pertanian. Daya dorong (*push*) yang paling efektif adalah dengan cara industrialisasi dengan investasi berskala besar di wilayah tertinggal yang memiliki kelebihan tenaga kerja yang menganggur di sektor pertanian, yaitu mencapai 25 persen dari total penduduk. Yang pertama dilakukan dalam proses industrialisasi adalah mempersiapkan tenaga kerja dengan pelatihan dan pembinaan dan mengubah kebiasaan dan cara pandang dari tenaga kerja sektor pertanian menjadi tenaga kerja sektor industri. Upah yang diberikan dalam sektor industri pun harus lebih tinggi daripada pendapatan sebelumnya di sektor pertanian.

Selanjutnya, Nurkse¹⁸ pada tahun 1953 melalui Teori Pertumbuhan Berimbang (*balance growth*) menjelaskan bahwa pembangunan untuk mewujudkan keberimbangan kesejahteraan masyarakat, baik dalam arti daerah maupun sektoral memerlukan adanya

¹⁶ Samsul Widodo, "Arah Kebijakan Pembangunan Daerah Tertinggal", Makalah FGD Penelitian Kelompok "Tatanan Pembangunan Daerah Tertinggal", Mei 2011.

¹⁷ P. N. Rosenstein-Rodan, "Problems of Industrialisation of Eastern and South-Eastern Europe", *The Economic Journal*, 53 (210/211), 1943.

¹⁸ Nurkse, *Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries*, (Oxford: Basil Blackwell, 1953).

sinergi antara daerah yang mempunyai pertumbuhan dan pendapatan per kapita tinggi terhadap daerah dengan pertumbuhan dan pendapatan per kapita rendah. Ketertinggalan secara relatif dapat diatasi dengan memprioritaskan sektor-sektor yang mempunyai pertumbuhan tinggi. Jalur pembangunan dan investasi perlu diseimbangkan agar semua sektor ekonomi berfungsi, contohnya proporsi sektor industri dan sektor pertanian perlu diseimbangkan.

Berbeda halnya dengan Hirschman pada tahun 1958 dalam Teori Pertumbuhan Tidak Berimbang (*unbalance growth*), menjelaskan bahwa realisasi dorongan besar yang dikemukakan oleh *Big Push Model* dalam praktiknya sulit dilakukan, sehingga investasi dalam pembangunan harus dikonsentrasikan pada sektor tertentu, namun dapat dilakukan berdasarkan kaitan-kaitan antarindustri (*linkages*).¹⁹

Selain itu, ada upaya eksternal yang mendukung daerah dalam peningkatan pertumbuhan daerah. Menurut Nurkse²⁰, bahwa koordinasi dengan lembaga swasta seperti sektor perbankan merupakan salah satu solusi sebagai pendorong pertumbuhan ekonomi suatu daerah. Sejalan dengan hal tersebut, "Grameen Bank" yang didirikan pada tahun 1974 di Bangladesh oleh Muhammad Yunus merupakan salah satu contoh dorongan koordinasi yang dilakukan oleh pihak non pemerintah, yang mampu memberdayakan ekonomi rakyat miskin yang umumnya tinggal di perdesaan. Sistem pembiayaan kredit bagi pengusaha mikro tersebut telah mengangkat anggotanya dari kategori miskin menjadi di atas miskin. Hadirnya akses permodalan di wilayah yang miskin mampu menumbuhkan perekonomian di daerah yang tertinggal, dan akhirnya meningkatkan perekonomian wilayah tersebut

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa pembangunan pada daerah tertinggal memang memerlukan investasi yang besar sebagai bentuk daya dorong, namun perlu difokuskan pada sektor-sektor tertentu yang terkait. Masalah yang dihadapi oleh daerah tertinggal adalah dana yang diperlukan untuk pembangunan tidak memadai, padahal, rendahnya tingkat investasi di daerah tertinggal justru diakibatkan karena kemiskinannya. Selama ini, investasi cenderung dialokasikan pada daerah-daerah yang mampu memberikan tingkat pengembalian yang tinggi dan menarik. Pembangunan tidak bisa diserahkan ke pasar karena kurangnya informasi dan ketidaktepatan arah investasi, sehingga di sini diperlukan peran pemerintah dalam bentuk "investasi yang terkoordinasi".

¹⁹ Albert O. Hirschman, "The Strategy of Economic Development", *Studies in Economics*, 10, New Haven, (Conn: Yale University Press, 1958).

²⁰ Nurkse, *Op.Cit.*

Dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) periode tahun 2010 hingga tahun 2014, KPDT berhasil mengentaskan 70 kabupaten dari target 50 kabupaten yang terentaskan pada tahun 2014.²¹ Hal ini menunjukkan bahwa dalam kurun waktu tersebut 70 kabupaten tersebut mampu meningkat laju pertumbuhan ekonomi, mengurangi angka kemiskinan, meningkatkan angka Indeks Pembangunan manusia (IPM) dan meningkatkan cakupan dan pelayanan sarana dan prasarana dasar ekonomi dan sosial untuk mendekati angka rata-rata nasional.

III. METODOLOGI

A. Metode Pengumpulan Data

Untuk mencapai tujuan studi yang telah dipaparkan dalam bagian sebelumnya, maka dalam studi ini akan digunakan pendekatan kuantitatif dan kualitatif dengan teknis pengumpulan data studi dokumentasi. Daerah yang dijadikan objek studi dalam tulisan ini adalah seluruh kabupaten di Indonesia yang dinyatakan berstatus sebagai daerah tertinggal oleh KPDT pada tahun 2013, yaitu berjumlah 183 kabupaten. Pada Tabel 2 terlihat 183 kabupaten daerah tertinggal berdasarkan provinsi.

Untuk mengetahui kondisi daerah tertinggal (DT) yang tersebar di Indonesia dengan berbagai macam faktor ketertinggalan seperti yang dipaparkan di bagian sebelumnya, maka wilayah DT akan dikelompokkan berdasarkan regional (zona) menjadi 3 zona, yaitu: zona 1 meliputi kabupaten DT yang berada di wilayah Sumatera, Jawa, dan Bali; zona 2 meliputi kabupaten DT yang berada di wilayah Kalimantan dan Sulawesi; dan zona 3 meliputi kabupaten DT yang berada di wilayah Nusa Tenggara, Maluku, Papua, dan Papua Barat. Wilayah kabupaten DT dalam zona secara detail dapat dijelaskan dalam Lampiran 1.

Data yang digunakan pada studi ini adalah data sekunder yang bersumber dari Kementerian Keuangan, Badan Pusat Statistik Pusat di Jakarta dan Badan Pusat Statistik Daerah. Adapun data tersebut adalah a) kapasitas fiskal yang bersumber dari Peraturan Menteri Keuangan; b) Realisasi Pendapatan Asli Daerah dan Realisasi Dana Alokasi Khusus yang dipublikasikan oleh Direktorat Jenderal Perimbangan Kementerian Keuangan; dan c) produk domestik regional bruto dan jumlah penduduk bersumber dari Provinsi/Kabupaten Dalam Angka yang dipublikasikan oleh Badan Pusat Statistik. Data yang diolah adalah data mulai tahun 2010 hingga tahun 2012. Alasan mengapa data yang digunakan pada studi ini dimulai sejak tahun 2010

²¹ Ayunda Savitri, "Helmy: 70 dari 183 Kabupaten Daerah Tertinggal di Indonesia Berhasil Terentaskan", *detiknews.com*, 19 Februari 2014, (<http://news.detik.com/read/2014/02/19/101002/2501754/10/helmy-70-dari-183-kabupaten-daerah-tertinggal-di-indonesia-berhasil-terentaskan>, diakses 26 Februari 2014).

Tabel 2. Daerah Tertinggal di Indonesia Tahun 2013

Provinsi	Jumlah DT	Provinsi	Jumlah DT	Provinsi	Jumlah DT
Wilayah Sumatera		Wilayah Nusa Tenggara		Wilayah Sulawesi	
NAD	12	Nusa Tenggara Barat	8	Sulawesi Utara	3
Sumatera Utara	6	Nusa Tenggara Timur	20	Sulawesi Tengah	10
Sumatera Barat	8			Sulawesi Selatan	4
Sumatera Selatan	7	Wilayah Kalimantan		Sulawesi Tenggara	9
Bengkulu	6	Kalimantan Barat	10	Gorontalo	3
Lampung	4	Kalimantan Tengah	1	Sulawesi Barat	5
Bangka Belitung	1	Kalimantan Selatan	2		
Kepulauan Riau	2	Kalimantan Timur	3		
Wilayah Jawa & Bali		Wilayah Maluku		Wilayah Papua	
Jawa Barat	2	Maluku	8	Papua Barat	8
Jawa Timur	5	Maluku Utara	7	Papua	27
Banten	2				

Sumber: KPDT, 2013.

adalah karena kebijakan afirmatif dari pemerintah terhadap daerah tertinggal difokuskan sejak tahun 2010 dengan peningkatan alokasi DAK kepada daerah tertinggal. Sedangkan, alasan mengapa hanya sampai tahun 2012 adalah karena data realisasi DAK dan PDRB per kabupaten daerah tertinggal pada tahun 2013 selama studi ini dilakukan belum tersedia dan dipublikasikan oleh Badan Pusat Statistik.

B. Batasan Masalah

Dana transfer ke daerah sebagai wujud kebijakan desentralisasi sangat bermacam-macam, seperti DAK, DAU, DBH, Dana Penyesuaian, Dana Insentif Daerah (DID) dan Dana Percepatan Pembangunan Infrastruktur Daerah (DPPID), dan lain-lain. Oleh karena itu, penulis memandang perlu memberi batasan masalah yang menjadi obyek penelitian, sehingga masalah dibatasi hanya pada DAK, dengan alasan bahwa peningkatan alokasi DAK yang digulirkan oleh pemerintah merupakan salah satu bentuk keberpihakan kepada daerah tertinggal (*affirmative action*) sehingga melalui penelitian ini dapat melihat implikasi kebijakan desentralisasi berupa peningkatan alokasi DAK terhadap pertumbuhan perekonomian daerah pada daerah tertinggal.

Alasan mengapa DAU tidak digunakan sebagai obyek studi ini adalah karena menurut hasil penelitian dari Luky²², walaupun DAU sebagai dana transfer terbesar, namun pengaruhnya justru sangat kecil terhadap peningkatan pelayanan publik. Hal ini dapat disebabkan karena di sebagian daerah, DAU digunakan untuk membayar gaji pegawai sehingga tidak terdapat sisa lagi untuk meningkatkan pelayanan publik.

C. Metode Analisis Data

Metode untuk menganalisis data yang digunakan adalah sebagai berikut:

1. rasio kemampuan keuangan daerah tertinggal (KpKDT) digunakan untuk mengukur derajat desentralisasi fiskal daerah tertinggal, bertujuan untuk mengetahui kemampuan pemerintah dalam membiayai kegiatan pemerintah. Rasio KpKDT dapat dihitung dengan rumus sebagai berikut:

$$\text{Rasio KpKDT} = \frac{\text{PAD tahun } t}{\text{TP tahun } t} \times 100\% \dots\dots\dots (2.1)$$

Keterangan:

PAD : Pendapatan Asli Daerah.

TP : Total Pendapatan Daerah.

Tabel 3. Derajat Desentralisasi Fiskal Daerah Tertinggal

Kemampuan Keuangan Daerah Tertinggal (persen)	Derajat Desentralisasi Fiskal Daerah Tertinggal
0 – 10,00	Sangat Kurang
10,01 – 20,00	Kurang
20,01 – 30,00	Cukup
30,01 – 40,00	Sedang
40,01 – 50,00	Baik
> 50,00	Sangat Baik

Sumber: Anita Wulandari, 2001

2. rasio Kemandirian Keuangan Daerah Tertinggal (KmKDT) bertujuan untuk mengetahui tingkat ketergantungan suatu daerah tertinggal untuk membiayai kegiatan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan publik yang berasal dari bantuan pemerintah pusat/provinsi. Rasio KmKDT dapat dihitung dengan rumus sebagai berikut:

$$\text{Rasio KmKDT} = \frac{\text{PAD}}{\text{Bantuan}} \times 100\% \dots\dots\dots (2.2)$$

²² Luky Alfirman, *Op.Cit.*, hal. 33.

Paul dan Kennet Blanchar²³ memperkenalkan hubungan situasional dalam pelaksanaan otonomi daerah, yaitu:

- pola hubungan instruktif, di mana peranan pemerintah pusat lebih dominan daripada kemandirian pemerintah daerah.
- pola hubungan konsultif, di mana campur tangan pemerintah pusat sudah mulai berkurang, karena daerah dianggap sedikit lebih mampu melaksanakan otonomi.
- pola hubungan partisipatif, di mana peranan pemerintah pusat semakin berkurang mengingat daerah yang bersangkutan tingkat kemandiriannya mendekati mampu melaksanakan urusan otonomi.
- pola hubungan delegatif di mana campur tangan pemerintah sudah tidak ada karena daerah telah benar-benar mampu dan mandiri dalam melaksanakan urusan otonomi daerah.

Tabel 4. Pola Hubungan Tingkat Kemandirian Keuangan Daerah Tertinggal

Rasio Kemandirian Keuangan Daerah Tertinggal (persen)	Pola Hubungan
0 -25,00	Instruktif
25,01-50,00	Konsultatif
50,01-75,00	Partisipatif
75,01-100	Delegatif

Sumber: Paul dan Kennet Blanchar dalam Abdul Halim, 2004.

Dalam era otonomi daerah, tuntutan peningkatan PAD semakin besar seiring dengan semakin besarnya kewenangan pemerintahan yang dilimpahkan kepada daerah. Pola hubungan di atas menunjukkan bahwa semakin besar PAD suatu daerah maka semakin rendah ketergantungan daerah terhadap bantuan eksternal (terutama pemerintah pusat dan pemerintah provinsi), dan demikian pula sebaliknya. Semakin besarnya PAD memberikan kesempatan daerah untuk meningkatkan keleluasaan dalam membelanjakan APBD-nya. Daerah yang berpola hubungan delegatif memiliki kewenangan yang sangat besar untuk melaksanakan urusan otonomi daerah dengan membelanjakan APBD-nya sesuai kebutuhan daerah. Sebaliknya dengan keterbatasan PAD yang dimiliki, daerah yang berpola hubungan instruktif tidak memiliki keleluasaan dalam membelanjakan APBD-nya, sehingga daerah hanya melaksanakan otonomi daerah sesuai dengan instruksi yang ditetapkan oleh pemerintah pusat.

- Untuk mencapai tujuan penelitian mengenai hubungan antara alokasi DAK dan tingkat pertumbuhan ekonomi, maka dari 183 kabupaten daerah tertinggal tersebut, akan dikelompokkan

berdasarkan kategori kapasitas fiskal²⁴ menjadi dua yaitu daerah dengan kapasitas fiskal tinggi dan daerah dengan kapasitas fiskal rendah. Adapun kapasitas fiskal tinggi, yaitu daerah yang indeks kapasitas fiskalnya lebih dari atau sama dengan 1 (indeks ≥ 1), berjumlah 44 kabupaten DTI. Sementara daerah dengan kapasitas fiskal rendah, yaitu daerah yang indeks kapasitas fiskalnya antara lebih dari 0,5 sampai kurang dari 1 (indeks < 1), berjumlah 139 kabupaten DT.

Selanjutnya penelitian ini akan menggunakan beberapa variabel yaitu DAK dan pertumbuhan ekonomi per kapita. Variabel DAK yang digunakan adalah variabel tingkat pertumbuhan DAK per kapita. Sementara, variabel tingkat pertumbuhan ekonomi per kapita yang digunakan adalah pertumbuhan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) per kapita atas dasar harga konstan yang berguna untuk mengetahui pertumbuhan ekonomi per kapita penduduk suatu wilayah. Pertumbuhan DAK per kapita dan pertumbuhan PDRB per kapita dapat dihitung dengan rumus sebagai berikut:

$$\text{Growth DAK per kapita} = \frac{(\text{DAK per kapita})_t - (\text{DAK per kapita})_{t-1}}{(\text{DAK per kapita})_{t-1}} \times 100\% \dots (2.3)$$

$$\text{Growth PDRB per kapita} = \frac{(\text{PDRB per kapita})_t - (\text{PDRB per kapita})_{t-1}}{(\text{PDRB per kapita})_{t-1}} \times 100\% \dots (2.4)$$

Dengan rumus di atas, dapat dilihat apakah hubungan antara pertumbuhan DAK per kapita dan pertumbuhan PDRB per kapita bersifat searah atau tidak searah. Untuk itu, wilayah DT dikelompokkan dahulu menjadi dua kelompok sebagai berikut:

- DT berkapasitas fiskal tinggi dan membandingkan antara DT yang mendapat alokasi DAK per kapita besar dan DT yang mendapat alokasi DAK per kapita kecil
- DT berkapasitas fiskal rendah dan membandingkan antara DT yang mendapat alokasi DAK per kapita besar dan DT yang mendapat alokasi DAK per kapita kecil.

IV. HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Karakteristik Keuangan dan Kemandirian Daerah Tertinggal

Tabel 5 menunjukkan bahwa rata-rata derajat desentralisasi fiskal daerah tertinggal selama periode tahun 2010-2012 masih dalam skala interval yang

²³ Abdul Halim, *Manajemen Keuangan Daerah Edisi Revisi*, (Yogyakarta: UPP UMP YKPN, 2004), hal. 188-189.

²⁴ Peraturan Menteri Keuangan RI No. 226/PMK.02/2012 tentang Peta Kapasitas Fiskal Daerah.

Tabel 5. Proporsi PAD terhadap TPD di Daerah Tertinggal Tahun 2010-2012

Deskripsi	Jumlah DT		Persen PAD/TPD					
			2010		2011		2012	
Zona I				3,84%		4,49%		4,92%
Sumatera	46	Max:	Kep. Mentawai	7,03%	Kep. Mentawai	8,28%	Dharmasraya	7,56%
		Min:	Nias Barat	0,86%	Bengkulu Tengah	0,99%	Bengkulu Tengah	1,42%
		Mean:		3,06%		3,64%		3,96%
Jawa	12	Max:	Situbondo	6,84%	Sukabumi	8,18%	Sukabumi	9,11%
		Min:	Pandeglang	3,40%	Pandeglang	4,60%	Pandeglang	4,20%
		Mean:		5,78%		6,58%		7,35%
Zona II				3,29%		3,54%		4,15%
Kalimantan	16	Max:	Malinau	7,05%	Sintang	6,32%	Kayong Utara	12,01%
		Min:	Kayong Utara	1,75%	Melawi	2,00%	Melawi	2,27%
		Mean:		3,68%		4,00%		4,55%
Sulawesi	34	Max:	Pangkajene Kep.	8,60%	Pangkajene Kep.	8,42%	Pangkajene Kep.	9,78%
		Min:	Konawe Utara	0,84%	Buton Utara	1,57%	Mamasa	1,59%
		Mean:		3,01%		3,19%		3,82%
Zona III				3,46%		3,95%		4,58%
Nusa Tenggara	28	Max:	Lombok Barat	7,70%	Lombok Barat	15,4%	Lombok Barat	11,08%
		Min:	Sabu Rajua	1,23%	Sabu Rajua	1,88%	Sabu Rajua	3,07%
		Mean:		4,76%		6,13%		5,87%
Maluku	15	Max:	Halmahera Utara	15,03%	Halmahera Utara	19,86%	Halmahera Utara	19,41%
		Min:	Buru Selatan	0,44%	Seram Bgn Barat	0,51%	Seram Bgn Barat	0,89%
		Mean:		3,14%		4,17%		4,72%
Papua	35	Max:	Mimika	8,14%	Mimika	9,76%	Mimika	25,52%
		Min:	Mamberamo Tgh	0,19%	Mamberamo Raya	0,18%	Dogiyai	0,61%
		Mean:		2,62%		2,38%		3,55%
Daerah Tertinggal				4,7%		4,0%		4,57%

Sumber: diolah, dari Direktorat Jenderal Perimbangan Kementerian Keuangan Tahun 2010-2012.

sangat kurang, yaitu berada di bawah 10 persen. Kondisi tersebut berarti bahwa secara umum PAD daerah tertinggal sangat kurang dalam membiayai pembangunan daerahnya. Proporsi rata-rata PAD terhadap TPD pada daerah tertinggal selama periode tahun 2010-2012 adalah sebesar 4,4 persen.

Namun secara regional (zona), setiap DT di Indonesia memiliki karakteristik keuangan yang berbeda-beda. Dari ketiga zona diketahui bahwa derajat desentralisasi fiskal DT pada zona 1 yang paling tertinggi, berada di atas zona lainnya, yaitu mencapai 4,92 persen pada tahun 2012. Artinya DT yang berada di Pulau Sumatera dan Jawa memiliki kemampuan lebih untuk meningkatkan PAD dibandingkan daerah tertinggal di luar wilayah tersebut. Berdasarkan potensi tersebut, akan mendorong DT pada

zona 1 untuk lebih dahulu terlepas dari ketertinggalan di bandingkan dengan DT lainnya.

Sementara itu, ada pula beberapa DT di luar wilayah zona 1 yang derajat desentralisasinya di atas 10 persen yaitu pada zona 2 khususnya Kabupaten Kayong Utara di Kalimantan dan pada zona 3 pada Kabupaten Lombok Barat, Kabupaten Halmahera, dan bahkan ada satu kabupaten yang mencapai 25 persen yaitu Kabupaten Mimika sebesar 25,52 persen terjadi pada tahun 2012. Kabupaten-kabupaten ini ternyata memiliki sumber daya alam yang berpotensi untuk dikembangkan dan ditingkatkan dalam peningkatan penerimaan daerah bagi pertumbuhan perekonomian daerah, namun karena minimnya sumber daya manusia yang berkualitas menjadi penghambat dalam peningkatan pendapatan daerahnya.

Tabel 6. Kemandirian Keuangan Daerah Tertinggal Tahun 2010-2012

Deskripsi	Jumlah DT	2010		2011		2012	
		%PAD/BP	Pola Hubungan	%PAD/BP	Pola Hubungan	%PAD/BP	Pola Hubungan
Zona I							
Sumatera	46	3,61%	Instruktif	4,53%	Instruktif	4,65%	Instruktif
Jawa	12	7,49%	Instruktif	9,50%	Instruktif	9,72%	Instruktif
Zona II							
Kalimantan	16	4,37%	Instruktif	4,81%	Instruktif	5,39%	Instruktif
Sulawesi	34	3,65%	Instruktif	4,10%	Instruktif	4,41%	Instruktif
Zona III							
Nusa Tenggara	28	5,67%	Instruktif	7,93%	Instruktif	6,91%	Instruktif
Maluku	15	4,41%	Instruktif	5,09%	Instruktif	5,15%	Instruktif
Papua	35	3,25%	Instruktif	2,92%	Instruktif	4,22%	Instruktif

Sumber: diolah, dari Direktorat Jenderal Perimbangan Kementerian Keuangan Tahun 2010-2012.

Hal yang juga menarik bahwa dari 53 kabupaten daerah otonomi baru (DOB) yang terbentuk selama periode tahun 2004 hingga 2009, 15 persen di antaranya (atau 34 kabupaten) berasal dari induk yang memiliki status DT. Hanya 35,85 persen dari total DOB (atau 19 kabupaten) yang berasal dari induk yang bukan DT. Daerah tertinggal yang merupakan DOB terbanyak berada pada zona 3, terutama pada Papua. Kecenderungan yang terjadi pada kabupaten hasil pemekaran dari induk yang berstatus DT adalah proporsi PAD terhadap TPD juga rendah. Dalam hal ini, kebijakan pemerintah dalam pemekaran wilayah yang seharusnya menjadi solusi atas permasalahan daerah tertinggal dalam pelayanan publik, justru telah menciptakan masalah baru dengan menambah jumlah DT. Menurut Jaweng²⁵, salah satu alasan mengapa DT yang merupakan daerah otonomi baru hingga saat ini belum berhasil dientaskan adalah disebabkan pemekaran yang berbasis insentif fiskal semata. Tentunya ini berimplikasi semakin meningkatnya DAK yang diberikan pusat kepada daerah tertinggal. Oleh karena itu, kekeliruan dalam penetapan DT akan menyebabkan tujuan peningkatan alokasi dana ke DT menjadi salah sasaran.

Selanjutnya, melalui data Tabel 6, diketahui selama tahun 2010-2012 hampir semua rasio kemandirian keuangan DT berada di bawah 25 persen. Berdasarkan data tersebut, diketahui bahwa rasio kemandirian keuangan sebagian besar DT selama periode tahun 2010-2012 relatif masih dalam skala interval berpola hubungan *instruktif*, yaitu di bawah 25 persen. Nilai tersebut mengindikasikan bahwa walaupun dari

tahun 2010 rasio kemandirian keuangan cenderung menunjukkan peningkatan dari tahun ke tahun, kemampuan DT untuk menyelenggarakan tugas pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan publik relatif rendah, karena ketergantungan terhadap sumber dana eksternal sangat besar. Kondisi ini menunjukkan bahwa di era otonomi daerah, peranan pemerintah pusat pada daerah tertinggal masih bersifat dominan, walaupun DT telah berupaya untuk meningkatkan potensi asli daerahnya, namun daerah tetap tidak mampu melaksanakan otonomi daerah karena beberapa faktor penghambat. Dengan demikian, DT yang berpola hubungan *instruktif* tidak memiliki keleluasaan dalam membelanjakan APBD-nya, sehingga dalam melaksanakan otonomi daerah dan harus mengacu kepada program/proyek yang telah ditetapkan oleh pemerintah pusat untuk kebutuhan daerahnya.

Namun, dari sejumlah daerah tertinggal, ada beberapa kabupaten yang memiliki rasio kemandirian keuangan daerah di atas 25 persen, yaitu Kabupaten Mimika pada tahun 2012 (38,82 persen) dan Kabupaten Halmahera Utara pada tahun 2011 (27,38 persen) dan tahun 2012 (25,77 persen), yang terletak pada zona 3. Kabupaten Mimika dan Kabupaten Halmahera tergolong dalam pola hubungan *konsultatif*, di mana peran pemerintah pusat sudah mulai berkurang, dan daerah sudah mulai mampu melaksanakan otonomi daerah.

Jika ditelusuri secara regional (zona), maka tren tingkat kemandirian keuangan DT di zona 1 khususnya Jawa yang cenderung meningkat selama periode tahun 2010-2012 dibandingkan daerah lainnya. Ini menunjukkan bahwa secara umum daerah tertinggal di Pulau Jawa memiliki potensi untuk lebih dapat mengembangkan tingkat kemandirian keuangannya sehingga dapat terentaskan.

²⁵ Robert Endi Jaweng, "Kaji Lagi Hasrat Memekarkan Wilayah", *Sumber Pembaharuan*, 13 Oktober 2010, (<http://www.kppod.org/index.php/en/berita/berita-media/114-kaji-lagi-hasrat-memekarkan-wilayah>, diakses 30 Mei 2014).

Tabel 7. Rata-Rata DAK per Kapita Daerah Tertinggal Tahun 2010-2012 (Rp juta)

		ZONA 1		ZONA 2		ZONA 3			
	Rata-rata DAK per kapita	Sumatera (46 DT)	0,25	Kalimantan (16 DT)	0,28	Nusa Tenggara (28 DT)	0,24		
	Rata-rata DAK per kapita	Jawa (12 DT)	0,07	Sulawesi (34 DT)	0,30	Maluku (15 DT)	0,45		
	Rata-rata DAK per kapita					Papua (35 DT)	1,28		
	ZONA 1								
Sumatera	Pakpak Bharat	0,64	Aceh Barat Daya	0,31	Nias Selatan	0,20	Way Kanan	0,13	
	Nias Barat	0,56	Nias Utara	0,30	Sijunjung	0,19	Lahat	0,13	
	Kep. Anambas	0,51	Lebong	0,30	Dharmas Raya	0,19	Lampung Barat	0,13	
	Simeulue	0,51	Pidie Jaya	0,29	Bangka Selatan	0,18	Aceh Besar	0,13	
	Bengkulu Tengah	0,47	Bener Meriah	0,26	Empat Lawang	0,17	Lampung Utara	0,13	
	Gayo Lues	0,44	Kepahiang	0,25	Tapanuli Tengah	0,16	Oku Selatan	0,11	
	Nias	0,41	Seluma	0,23	Pesisir Selatan	0,16	Ogan Ilir	0,11	
	Aceh Jaya	0,39	Mukomuko	0,23	Padang Pariaman	0,15	Musi Rawas	0,11	
	Natuna	0,38	Aceh Selatan	0,21	Aceh Timur	0,15	Banyuasin	0,10	
	Kep. Mentawai	0,37	Solok Selatan	0,21	Solok	0,15	Ogan Komering Ilir	0,10	
	Aceh Singkil	0,35	Nagan Raya	0,21	Pesawaran	0,14			
	Kaur	0,34	Aceh Barat	0,21	Pasaman Barat	0,13			
	Jawa	Bondowoso	0,09	Pandeglang	0,08	Lebak	0,05		
		Situbondo	0,09	Sampang	0,08	Garut	0,05		
Bangkalan		0,08	Pamekasan	0,07	Sukabumi	0,05			
	ZONA 2								
Kalimantan	Malinau	0,72	Kutai Barat	0,32	Bengkayang	0,24	Sanggau	0,19	
	Kayong Utara	0,44	Sekadau	0,28	Hulu Sungai Utara	0,21	Landak	0,18	
	Nunukan	0,36	Seruyan	0,28	Barito Kuala	0,21	Sambas	0,16	
	Kapuas Hulu	0,35	Melawi	0,25	Sintang	0,19	Ketapang	0,16	
Sulawesi	Konawe Utara	0,80	Selayar	0,35	Toraja Utara	0,25	Banggai	0,18	
	Kep. Sitaro	0,66	Pohuwato	0,30	Poso	0,24	Mamuju	0,17	
	Kep. Talaud	0,57	Buol	0,30	Muna	0,23	Pangkajene Kep.	0,16	
	Buton Utara	0,55	Boalemo	0,30	Konawe	0,23	Jeneponto	0,16	
	Kep. Sangihe	0,46	Bombana	0,29	Morowali	0,23	Parigi Moutong	0,14	
	Wakatobi	0,44	Kolaka Utara	0,28	Donggala	0,22	Polewali Mandar	0,14	
	Gorontalo Utara	0,39	Majene	0,28	Konawe Selatan	0,22	Sigi	0,10	
	Mamasa	0,38	Mamuju Utara	0,27	Buton	0,20			
	Tojo Una-Una	0,36	Banggai Kep.	0,27	Toli-Toli	0,20			
	ZONA 3								
Nusa Tenggara	Sumba Tengah	0,64	Alor	0,27	Flores Timur	0,20	Sikka	0,15	
	Sabu Raijua	0,62	Manggarai Timur	0,26	Kupang	0,20	Sumbawa	0,14	
	Sumba Barat	0,39	Sumba Timur	0,24	Dompu	0,19	Timor Tengah Selatan	0,14	
	Nagekeo	0,35	Timor Tengah Utara	0,23	Manggarai Barat	0,19	Bima	0,13	
	Lembata	0,35	Sumbawa Barat	0,22	Lombok Utara	0,18	Lombok Barat	0,09	
	Ngada	0,30	Ende	0,21	Manggarai	0,18	Lombok Tengah	0,07	
	Rote Ndao	0,29	Belu	0,20	Sumba Barat Daya	0,17	Lombok Timur	0,07	
Maluku	Morotai	0,92	Halmahera Timur	0,49	Kepulauan Aru	0,40	Seram Bagian Barat	0,25	
	Halmah, Tengah	0,91	Halmahera Barat	0,44	Seram Bagian Timur	0,40	Halmahera Selatan	0,24	
	Buru Selatan	0,66	Mlk. Tenggara Brt	0,42	Kepulauan Sula	0,30	Maluku Tengah	0,16	
	Maluku Barat Daya	0,52	Buru	0,42	Halmahera Utara	0,28			
Papua	Tambrau	8,48	Maybrat	1,41	Kaimana	0,83	Merauke	0,49	
	Keerom	3,41	Raja Ampat	1,34	Boven Digoel	0,82	Dogiyai	0,47	
	Supiori	2,14	Sorong Selatan	1,26	Teluk Bintuni	0,78	Biak Numfor	0,47	
	Mamb. Raya	2,06	Sarmi	1,10	Asmat	0,77	Nabire	0,46	
	Intan Jaya	2,02	Peg. Bintang	1,09	Mappi	0,71	Paniai	0,45	
	Mamb. Tengah	1,91	Nduga	1,01	Puncak Jaya	0,67	Yahukimo	0,37	
	Yalimo	1,85	Deiyai	1,01	Yapen Waropen	0,59	Jayawijaya	0,36	
	Waropen	1,64	Puncak	0,92	Lanny Jaya	0,58	Mimika	0,29	
Teluk Wondama	1,48	Sorong	0,86	Tolikara	0,57				

Sumber: Diolah, Direktorat Jenderal Perimbangan Kementerian Keuangan 2010-2011 dan PMK 2012.

B. Hubungan DAK terhadap Pertumbuhan Ekonomi Daerah Tertinggal

Sejak awal periode desentralisasi, jumlah total alokasi DAK daerah tertinggal telah meningkat hingga mencapai Rp81 miliar per kabupaten daerah tertinggal pada tahun 2013. Hal ini seiring dengan jumlah cakupan sektoral DAK yang juga meningkat secara pesat. Awalnya pada tahun 2001, DAK hanya diberikan dalam bentuk dana reboisasi dan sejak tahun 2003, DAK mulai dialokasikan untuk beberapa sektor strategis seperti infrastruktur (jalan dan irigasi), pendidikan, kesehatan, serta prasarana pendidikan. DAK untuk sektor kelautan dan perikanan diberikan mulai tahun 2004, dan pada tahun berikutnya muncul DAK untuk sektor pertanian, air minum dan sanitasi, serta lingkungan hidup. Pada tahun 2008, mulai dialokasikan DAK untuk sektor kehutanan dan keluarga berencana, dan pada tahun 2009, dialokasikan DAK untuk sarana perdesaan serta perdagangan, sehingga sampai dengan tahun 2009 DAK telah berkembang menjadi 14 bidang.

Pada Tabel 7 terlihat DAK per kapita terendah terdapat pada zona 1, khususnya di Kabupaten Sukabumi yaitu sebesar Rp47.560, diikuti Kabupaten Garut sebesar Rp51.240 dan Kabupaten Lebak Rp54.306 pada urutan kedua dan ketiga terendah. Kondisi ini diperkirakan karena jumlah penduduk ketiga kabupaten yang tinggi (merupakan tertinggi di antara daerah tertinggal di Indonesia, yaitu Kabupaten Sukabumi mencapai 2,41 juta orang, Kabupaten Garut 2,48 juta orang, dan Kabupaten Lebak 1,26 juta orang.

Sementara, DAK per kapita tertinggi terdapat pada zona 3, khususnya di Kabupaten Tambrau sebesar Rp8,5 juta. Hal ini diperkirakan karena jumlah penduduk Kabupaten Tambrau yang rendah (merupakan terendah di antara seluruh daerah tertinggal di Indonesia), yaitu mencapai 6.400 orang pada tahun 2012. Selain itu, Kabupaten Tambrau termasuk salah satu daerah otonomi baru, hasil pemekaran daerah yang dibentuk pada tahun 2009.

Dari ketiga zona, perbedaan jumlah rata-rata DAK per kapita terlihat cukup signifikan dalam zona 3. Kabupaten Tambrau sebagai daerah tertinggal yang memiliki DAK per kapita tertinggi dengan jumlah penduduk terendah. Sedangkan daerah dengan DAK per kapita terendah pada zona 3 ada pada Kabupaten Lombok Timur yaitu sebesar Rp72.423 dengan penduduk terbanyak di antara seluruh DT pada zona ini, yaitu mencapai 1,1 juta orang pada tahun 2012. Kondisi ini menjelaskan bahwa jumlah penduduk sangat berpengaruh terhadap alokasi DAK.

Dari Tabel 8, terlihat bahwa DT berkapasitas fiskal tinggi terbanyak berada pada zona 3, khususnya di wilayah Papua (termasuk Papua Barat) sebanyak 20 kabupaten. Kehadiran sumber daya alam terutama migas di Papua yang secara signifikan, ditunjukkan dengan kapasitas fiskal yang tinggi, telah mendorong pertumbuhan

ekonomi yang tinggi, namun belum berhasil mendorong terentaskannya daerah tertinggal pada wilayah ini. Kondisi ini ditandai dengan angka kemiskinan yang tinggi dan tingginya pengangguran masih mendominasi pada sebagian besar daerah tertinggal. Hal ini disebabkan karena mata pencaharian sebagian besar masyarakat di wilayah Papua sangat tergantung pada sektor primer yaitu nelayan atau petani. Hanya sebagian kecil masyarakat yang berusaha pada sektor pertambangan dan perdagangan. Oleh karena itu, yang diharapkan adanya kebijakan pemerintah untuk program DAK yang berkaitan kepada pemberdayaan ekonomi kerakyatan yang mampu mengurangi kemiskinan dan menciptakan lapangan pekerjaan yang menyerap tenaga kerja. Peningkatan partisipasi masyarakat aktif tentunya akan meningkatkan pembangunan di daerah tertinggal.

Dan yang tidak kalah pentingnya adalah karena faktor aksesibilitas yang sulit terjangkau sehingga menyebabkan ongkos transportasi tinggi. Tingginya biaya transportasi telah mendorong harga barang-barang di wilayah tersebut menjadi mahal. Contohnya harga tanah di Papua yang rendah tidak sebanding dengan harga semen yang dipatok dua kali atau lebih dari harga jual sebenarnya. Kondisi ini yang menyebabkan harga barang riil menjadi rendah.

Dengan membandingkan rata-rata pertumbuhan alokasi DAK per kapita dan rata-rata pertumbuhan per kapita DT selama periode tahun 2010-2012 pada Tabel 8 diketahui bahwa sebagian besar DT berkapasitas fiskal tinggi mendapat alokasi DAK per kapita yang rendah yaitu sebanyak 34 kabupaten, dan hanya sebagian kecil DT berkapasitas fiskal tinggi yang mendapat alokasi DAK per kapita yang tinggi yaitu sebanyak 10 kabupaten.

Dari 34 DT berkapasitas fiskal tinggi yang mendapat alokasi DAK per kapita rendah, 38 persen di antaranya (atau 13 kabupaten) merupakan DT yang menunjukkan hubungan searah antara pertumbuhan DAK per kapita dan pertumbuhan PDRB per kapita selama periode tersebut, seperti Kabupaten Bangka Selatan, Kabupaten Natuna, Kabupaten Gayo Lues, Kabupaten Kutai Barat, Kabupaten Bengkayang, Kabupaten Sekadau, Kabupaten Mamuju Utara, Kabupaten Halmahera Tengah, Kabupaten Halmahera Utara, Kabupaten Sorong Selatan, Kabupaten Sarmi, Kabupaten Sorong, dan Kabupaten Mimika. Sementara 50 persen di antaranya (atau 17 kabupaten) merupakan daerah tertinggal yang tidak menunjukkan hubungan searah antara pertumbuhan DAK per kapita dan pertumbuhan PDRB per kapita. Yang terbanyak adalah daerah tertinggal yang berada pada zona 2, khususnya di Kalimantan.

Selanjutnya, seluruh DT berkapasitas fiskal tinggi yang mendapat DAK per kapita besar berada pada zona 3. Dari 10 kabupaten DT berkapasitas fiskal tinggi yang mendapat alokasi DAK per kapita besar pada zona ini, hanya 20 persen (atau dua kabupaten) yang menunjukkan

hubungan searah antara pertumbuhan DAK per kapita dan pertumbuhan PDRB per kapita selama periode tersebut, yaitu Kabupaten Tambrau dan Kabupaten Keerom.

Tabel 8. Hubungan Pertumbuhan DAK dan PDRB per Kapita pada DT Berkapasitas Fiskal Tinggi Tahun 2010-2012

	Hubungan antara Pertumbuhan DAK per Kapita & PDRB per Kapita	Jumlah Daerah Tertinggal (DT)		
		Total	Alokasi DAK Rendah	Alokasi DAK Tinggi
Zona 1	Sumatera	7	7	-
	Hubungan searah		3	-
	Hubungan tidak searah		4	-
Zona 2	Kalimantan	9	9	-
	Hubungan searah		3	-
	Hubungan tidak searah		6	-
	Sulawesi	4	4	-
	Hubungan searah		1	-
	Hubungan tidak searah		1	-
Zona 3	n.a		2	-
	Maluku	4	4	-
	Hubungan searah		2	-
	Hubungan tidak searah		2	-
	Papua	20	10	10
	Hubungan searah		4	2
	Hubungan tidak searah		4	4
n.a		2	4	
	Total	44	34	10
	Hubungan searah	15	13	2
	Hubungan tidak searah	21	17	4
	n.a	8	4	4

Keterangan: n.a = *not available*, artinya data tidak tersedia untuk tahun 2012.

Sumber: diolah, dari Badan Pusat Statistik, 2010-2013.

Selanjutnya Tabel 9 menunjukkan kelompok DT berkapasitas fiskal rendah terbanyak berada pada zona 3. Selama periode tahun 2010-2012, sebagian besar DT berada pada kelompok DT berkapasitas fiskal rendah memiliki alokasi DAK per kapita yang rendah yaitu sejumlah 137 kabupaten. Hanya 1 persen dari 139 kabupaten DT berkapasitas fiskal rendah yang memiliki alokasi DAK per kapita yang tinggi yaitu sejumlah 2 kabupaten. Dua kabupaten tersebut adalah Kabupaten Teluk Wandama dan Kabupaten Yalimo pada zona 3 yang berada di wilayah Papua.

Dengan melihat hubungan antara pertumbuhan alokasi DAK per kapita dan pertumbuhan PDRB per kapita, maka hanya 36 persen dari 137 kabupaten DT berkapasitas fiskal rendah yang mendapat alokasi DAK per kapita rendah memiliki hubungan searah, yaitu sejumlah 49 kabupaten DT. Sementara 58 persen dari 137 kabupaten merupakan DT yang tidak memiliki hubungan searah antara pertumbuhan alokasi DAK

per kapita dan pertumbuhan PDRB per kapita selama periode tersebut.

Sedangkan pada kelompok DT berkapasitas fiskal rendah yang mendapat alokasi DAK per kapita tinggi, diketahui bahwa Kabupaten Wandama tidak memiliki hubungan searah antara pertumbuhan alokasi DAK per kapita dan pertumbuhan PDRB per kapita. Dengan kata lain selama periode tahun 2010-2012, alokasi DAK per kapita yang meningkat yang diberikan kepada Pemerintah Kabupaten Wandama tidak berbanding lurus dengan pertumbuhan PDRB per kapita di daerah tersebut.

Tabel 9. Hubungan Antara Pertumbuhan DAK dan PDRB per Kapita pada DT Berkapasitas Fiskal Rendah Tahun 2010-2012

	Hubungan antara Pertumbuhan DAK per Kapita & PDRB per Kapita	Jumlah Daerah Tertinggal (DT)		
		Total	Alokasi DAK Rendah	Alokasi DAK Tinggi
Zona 1	Sumatera	39	39	-
	Hubungan searah		14	-
	Hubungan tidak searah		25	-
	Jawa	9	9	-
	Hubungan searah		4	-
	Hubungan tidak searah		5	-
Zona 2	Kalimantan	7	7	-
	Hubungan searah		4	-
	Hubungan tidak searah		3	-
	Sulawesi	30	30	-
	Hubungan searah		11	-
	Hubungan tidak searah		19	-
Zona 3	Nusa Tenggara Barat	28	28	-
	Hubungan searah		12	-
	Hubungan tidak searah		16	-
	Maluku	11	11	-
	Hubungan searah		2	-
	Hubungan tidak searah		9	-
	Papua	15	13	2
	Hubungan searah		2	-
	Hubungan tidak searah		2	1
n.a		9	1	
	Total	139	137	2
	Hubungan searah	49	49	-
	Hubungan tidak searah	80	79	1
	n.a	10	9	1

Keterangan : n.a = *not available*, artinya data tidak tersedia untuk tahun 2012.

Sumber: diolah, dari Badan Pusat Statistik, 2010-2013.

Dari hasil penelitian di atas diketahui bahwa selama periode tahun 2010-2012, secara umum transfer daerah bagi DT dalam bentuk peningkatan alokasi DAK per kapita tidak memiliki hubungan yang signifikan terhadap pertumbuhan perekonomian masyarakat baik untuk DT berkapasitas fiskal rendah maupun DT berkapasitas fiskal tinggi. Kondisi ini terbukti dengan hanya 35 persen dari total DT (atau 64 kabupaten) yang memiliki hubungan searah antara alokasi DAK per kapita dan pertumbuhan PDRB per kapita, sedangkan 55 persen dari total DT (atau 101 kabupaten) tidak memiliki hubungan searah. Namun, dari tabel di atas terlihat bahwa dari 2 kelompok DT dengan kapasitas fiskal yang berbeda, maka kelompok DT berkapasitas fiskal rendahlah memiliki prosentase jumlah DT yang menunjukkan hubungan searah dengan nilai sedikit lebih besar dibandingkan DT berkapasitas fiskal tinggi. Hal ini diperkirakan karena pelaksanaan desentralisasi fiskal saat ini masih belum berdampak secara langsung kepada masyarakat yang berkaitan dengan pembangunan ekonomi dan pelayanan publik.

Beberapa faktor yang menimbulkan permasalahan desentralisasi fiskal sehingga belum mampu memberikan pengaruh terhadap peningkatan kualitas pembangunan masyarakat DT. *Pertama*, masyarakat lokal tidak mempunyai pengaruh dan kendali terhadap kebijakan fiskal daerah. Banyak program pembangunan yang diluncurkan pemerintah seringkali tidak sesuai dengan kebutuhan masyarakat setempat. Hal ini disebabkan perencanaan pembangunan daerah tertinggal yang dilakukan oleh pemerintah cenderung bersifat sentralistik. Padahal, perencanaan pembangunan daerah tertinggal yang bersifat "*bottom-up*" sudah dilakukan melalui Rapat Musyawarah Rencana Pengembangan Desa (Musrenbangdes), dan diteruskan ke rapat yang lebih tinggi yaitu Rapat Musyawarah Rencana Pengembangan Nasional (Musrenbangnas). Namun sering kali kebutuhan masyarakat yang semula sudah dituangkan dalam Musrenbangdes, ternyata pada akhirnya yang disetujui sebagai program kegiatan adalah program kegiatan yang berbeda dan tidak sesuai dengan keinginan masyarakat. Oleh karena itu, metode perencanaan pembangunan dengan mengkombinasikan antara "*top-down*" dan "*bottom-up*"²⁶ adalah solusi yang diharapkan dapat membantu masyarakat yang masih memiliki keterbatasan

²⁶ Perencanaan pembangunan "*top-down*" merupakan pembangunan yang inisiatif perencanaannya berasal dari pemerintah pusat. Perencanaan pembangunan yang "*bottom-up*" memberikan keleluasaan bagi daerah sesuai keinginan dan kebutuhan masyarakat dalam merencanakan pembangunan sedangkan pemerintah yang akan memfasilitasi dan mendorong agar masyarakat desa dapat memberikan partisipasi aktifnya dalam pembangunan daerahnya.

dalam menyusun suatu perencanaan melaksanakan pembangunan yang baik dan komprehensif dengan melibatkan peran aktif masyarakat dan pemerintah sesuai dengan kondisi dan kebutuhan daerah tersebut.

Timbulnya masalah ketidaksesuaian program DAK dengan kebutuhan masyarakat akan pelayanan publik disebabkan oleh tidak fleksibelnya (*rigid*) menu program yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat sehingga pemerintah daerah sulit menyesuaikan kebutuhan masyarakat dengan menu program yang ada. Selain itu, lokasi pelaksanaan sudah ditetapkan oleh pemerintah pusat sebelumnya tanpa meminta data prioritas kebutuhan dari pemerintah daerah.

Faktor *kedua*, program yang dilakukan oleh sebagian besar daerah tertinggal hanya ingin mencapai tingkat pertumbuhan ekonomi secara instan untuk melepaskan diri dari status "ketertinggalan", tanpa menumbuhkembangkan keunggulan komparatif di daerah tertinggal yang relatif minim akan sumberdaya alamnya. Alokasi DAK yang diberikan ditujukan hanya sebatas penyediaan sarana dan prasarana pelayanan publik. Kondisi inilah yang menyebabkan kebijakan desentralisasi belum mampu mewujudkan kesejahteraan rakyat berbasis keunggulan komparatif daerah. Menurut Kaputra²⁷, yang seharusnya diprioritaskan untuk dilakukan terlebih dahulu oleh pemerintah terhadap daerah tertinggal adalah upaya pengembangan dan pemberdayaan sumber daya di daerah tertinggal.

Faktor *ketiga* adalah berkaitan dengan jadwal petunjuk teknis (juknis) dan petunjuk pelaksanaan (juklak) DAK yang diterima oleh pemerintah daerah dari Kementerian terkait. Akibat keterlambatan penerimaan juknis dan juklak ini menyebabkan jadwal pelaksanaan menjadi mundur. Bahkan seringkali karena terkendala dengan proses kontrak kerja, maka program yang belum dapat direalisasikan pada tahun berjalan dialihkan ke tahun berikutnya. Keterlambatan ini juga menyebabkan hanya sebagian kecil dari alokasi DAK yang dapat diserap oleh pemerintah daerah, dan sisanya akan dikembalikan ke pemerintah pusat.

Selain faktor di atas, sebagian daerah tertinggal juga mengalami kesulitan untuk menyediakan dana pendamping sebagai komitmen daerah terhadap bidang kegiatan yang didanai dari DAK yang merupakan kewenangan daerah. Dalam penyaluran DAK, pemerintah mewajibkan daerah untuk menganggarkan dana pendamping dalam APBD sekurang-kurangnya 10 persen dari jumlah alokasi DAK yang ditetapkan masing-masing daerah. Berdasarkan hasil wawancara dengan Kepala Bappeda

²⁷ Iswan Kaputra dan Amrin Banjarnahor, dkk, *Dampak Otonomi Daerah di Indonesia: Merangkai Sejarah Politik dan Pemerintahan Indonesia*, (Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2013), hal. 142.

Kabupaten Lombok Barat diketahui bahwa tidak semua daerah memiliki kesanggupan yang sama untuk menyediakan dana pendamping. Kondisi ini tentunya menjadi hambatan khususnya bagi DT berkapasitas fiskal rendah untuk dapat menggunakan alokasi DAK yang sudah ditetapkan oleh Pemerintah Pusat. Oleh karena itu, diperlukan adanya perlakuan khusus bagi DT berkapasitas fiskal rendah dalam bentuk besaran penyediaan dana pendamping. Sebagai contoh, DT hanya berkewajiban menganggarkan dana pendamping dalam APBD sebesar 2-5 persen, dan bahkan tidak perlu menganggarkan dana pendamping sama sekali bagi DT yang berkapasitas fiskal sangat rendah. Tentunya hal ini memberikan kelonggaran bagi DT berkapasitas fiskal sangat rendah untuk menggunakan alokasi DAK yang diberikan oleh pemerintah.

C. Upaya Pemerintah untuk Mengurangi Ketimpangan Pembangunan Daerah Tertinggal dengan Daerah Maju

Masalah yang terjadi di daerah tertinggal adalah banyak masyarakat yang hidup dalam kemiskinan, tingkat pendidikan masyarakat yang rendah, potensi sumber daya alam yang minim sehingga kemampuan fiskal daerah rendah, dan faktor rawan bencana. Oleh karena itu, telah banyak program pemerintah yang digulirkan untuk pengentasan kemiskinan khusus daerah tertinggal, baik dari DAK, PNPM, dan bantuan sosial lainnya. Sayangnya, walaupun banyak program pembangunan dilakukan baik oleh pemerintah daerah maupun oleh pemerintah pusat, sering kali program-program pembangunan di daerah tertinggal belum terintegrasi (konflik sektoral), sehingga masalah utama dan penting yang dialami oleh daerah tertinggal tidak dapat diselesaikan secara optimal.

Berdasarkan hasil wawancara dengan Nuradhi²⁸ pada tahun 2011 bahwa dengan tingkat kemiskinan yang ada dan tingkat pendidikan penduduk yang rendah (tidak tamat sekolah dasar), maka penduduk cenderung mengelola sumber daya yang ada di sekitarnya secara tidak teratur, sehingga dampak negatif yang akan timbul adalah kerusakan lingkungan. Hal ini dapat dilihat daerah bekas galian tambang timah rakyat pada sebagian besar wilayah Prov. Kep. Babel, khususnya di Pulau Bangka yang ditinggalkan begitu saja tanpa dilakukan reboisasi di atas lahan tersebut. Peningkatan kualitas manusia merupakan hal yang berpengaruh dalam pembangunan daerah tertinggal.

Samsul Widodo berpendapat bahwa sangat sulit bagi daerah tertinggal untuk sejajar dengan tingkat

²⁸ Hasil Wawancara dengan Kabid Bappeda Kab. Lombok Barat, Bp. Arief Nuradhi, Dalam Penelitian Kelompok "Tatanan Pembangunan Daerah Tertinggal", 13 Juni 2011.

pembangunan di daerah maju lainnya²⁹. Dengan kondisi normal, ketimpangan antara daerah maju dan daerah tertinggal akan semakin tajam, sehingga kebijakan keberpihakan terhadap daerah tertinggal dalam bentuk DAK yang semakin besar hanya dapat diharapkan untuk membantu daerah tertinggal dalam penyediaan standar pelayanan publik yang minimal.

Berdasarkan masalah-masalah di atas, perlu suatu upaya pemerintah untuk mengatasi ketimpangan pembangunan antara daerah tertinggal dengan daerah maju. *Pertama*, melakukan sinergi beberapa kegiatan daerah yang saling berkaitan. Salah satu cara yang telah dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Lombok Barat sebagai contoh bentuk inisiatif daerah dalam mengantisipasi kecilnya dana untuk pengentasan daerah tertinggal dalam bidang pendidikan, kesehatan dan infrastruktur adalah melalui sinergi beberapa kegiatan yang berkaitan. Sinergi kegiatan tersebut dilakukan melalui mekanisme koordinasi yang berasal dari inisiatif daerah. Misalnya memadukan PNPM Mandiri untuk pemberdayaan masyarakat dan program pembangunan oleh Dinas Pekerjaan Umum, misalnya kebutuhan akan jalan yang tidak bisa diaspal pada jalan poros desa dengan adanya PNPM, dapat distimulan dari dana yang berasal dari APBD, dan bantuan sosial (bansos) dari Kementerian Perumahan berupa bantuan pembangunan rumah untuk rumah kumuh diintegrasikan dengan bansos Kementerian PPDT berupa penyediaan air bersih, dan integrasi program-program dalam satu areal tertentu,

Kedua, mendorong pembangunan di daerah tertinggal serta mendorong keterkaitan kegiatan ekonomi di daerah tertinggal berupa sentra-sentra ekonomi. Hal ini diperlukan untuk mengendalikan pertumbuhan daerah maju yang telah padat penduduknya. Misalnya dengan kepindahan bandar udara ke daerah yang tertinggal yang akan menumbuhkan dan meningkatkan perekonomian masyarakat daerah tersebut. Seperti pindahnya bandar udara dari Kota Medan ke Kabupaten Deli Serdang tentunya akan memberi dampak positif bagi wilayah tersebut dan sekitarnya atau bandara dari Kota Mataram ke Kabupaten Praya di Lombok.

Ketiga, melakukan integrasi antara daerah tertinggal dengan wilayah-wilayah sekitarnya yang relatif maju. Akibatnya, kemajuan yang berlangsung di wilayah strategis dan cepat tumbuh dapat memberikan pengaruh positif kepada wilayah tertinggal di sekitarnya.

Keempat, membuka peluang dan kesempatan swasta untuk mengembangkan daerah tertinggal.

²⁹ Samsul Widodo, "Analisa Alokasi DAK di Daerah Tertinggal", *Makalah* dalam Penyusunan RUU Pembangunan Daerah Tertinggal, Jakarta: P3DI Setjen DPR, 11 Mei 2011.

Kondisi ini tentunya akan menghadapi tantangan yang berat mengingat pilihan investasi di daerah yang berpotensi menguntungkan yang akan diminati oleh swasta. Di sinilah diharapkan peran pemerintah untuk menumbuhkembangkan sumber daya di daerah tertinggal yang relatif minim, sehingga mampu mencapai kondisi ideal dalam pembangunan berbasis daya saing. Akhirnya, swasta menganggap investasi pada daerah tertinggal memiliki dampak positif.

Namun, melihat faktor ketertinggalan daerah tertinggal yang beraneka ragam seperti yang dipaparkan di bab sebelumnya, kendala yang dihadapi oleh suatu daerah tertinggal juga akan berbeda antara satu daerah dengan yang lainnya, Misalnya daerah tertinggal yang minim kualitas sumber daya manusia belum tentu minim sumber daya alam, begitu pula sebaliknya. Berdasarkan hal tersebut, program pengentasan daerah tertinggal tidak bisa diseragamkan untuk seluruh daerah tertinggal. Bagi daerah tertinggal yang minim kualitas sumber daya manusia, perlu peran pemerintah untuk melakukan pemberdayaan masyarakat miskin. Di daerah ini masih memiliki peluang untuk menarik investasi swasta dengan pembangunan sentra-sentra ekonomi. Selain itu, perlu upaya peningkatan keterampilan dan kemampuan sumber daya manusia di daerah tersebut. Sementara itu, ada daerah yang seharusnya tidak tergolong daerah tertinggal, namun dimasukkan ke dalam golongan kabupaten tertinggal karena sering mengalami bencana alam. Misalnya Kabupaten Nias, Kabupaten Nias Selatan, Kabupaten Nias Barat, dan Kabupaten Nias Utara di Sumatera Utara. Peran pemerintah untuk membangun sarana dan prasarana sangat diperlukan karena daerah-daerah ini tidak sanggup lagi melaksanakan pembangunan akibat bencana alam yang dialami.

Dengan demikian, tantangan utama bagi sukses tidaknya kebijakan desentralisasi pada daerah tertinggal di Indonesia bukan hanya sekedar pemberian dana alokasi yang terus meningkat dari tahun ke tahun kepada daerah tertinggal, namun bagaimana memastikan alokasi dana tersebut dapat tersalur dan dimanfaatkan bagi pelayanan masyarakat sebaik-baiknya sesuai kebutuhan masyarakat di daerah tertinggal sehingga pertumbuhan ekonomi masyarakat di daerah tertinggal dapat lebih baik.

V. SIMPULAN DAN SARAN

A. Simpulan

Pada era otonomi daerah, derajat desentralisasi fiskal daerah tertinggal secara umum rendah, namun setiap daerah tertinggal di Indonesia memiliki karakteristik keuangan yang berbeda-beda. Daerah tertinggal yang berada pada zona 1 memiliki potensi kemampuan untuk meningkatkan

potensi asli daerahnya yang relatif lebih tinggi dibandingkan dengan daerah tertinggal pada zona lainnya. Sementara itu, ada beberapa daerah tertinggal di luar zona 1 yang telah berupaya untuk meningkatkan potensi asli daerahnya namun karena terdapat beberapa faktor penghambat seperti minimnya sumber daya manusia yang berkualitas dan kurang memadainya aksesibilitas, menyebabkan daerah tersebut belum bisa terentaskan dari status ketertinggalan. Sehingga transfer dana dalam bentuk DAK menjadi suatu alternatif bentuk tindakan afirmatif bagi pengentasan daerah tertinggal.

Dengan mempertimbangkan kapasitas fiskal yang dimiliki oleh daerah tertinggal, kebijakan afirmatif dalam alokasi DAK lebih difokuskan pada pemberdayaan ekonomi kerakyatan dan pada peningkatan kualitas pelayanan publik bagi daerah tertinggal berkapasitas fiskal tinggi seperti peningkatan kualitas sumber daya manusia melalui pembinaan sumber daya manusia dan pembinaan usaha. Sementara bagi daerah tertinggal berkapasitas fiskal rendah, kebijakan afirmatif dalam alokasi DAK lebih difokuskan pada program peningkatan kemampuan dalam menggali potensi ekonomi daerah melalui pembinaan sumber daya dan peningkatan ketersediaan infrastruktur.

Sejak awal periode desentralisasi, jumlah total alokasi DAK daerah tertinggal telah meningkat seiring dengan jumlah cakupan sektoral DAK yang juga meningkat secara pesat. Namun hingga kini pertumbuhan DAK belum menunjukkan hubungan yang searah terhadap pertumbuhan ekonomi masyarakat daerah tertinggal. Oleh karena itu, kebijakan afirmatif dengan meningkatkan alokasi DAK yang semakin besar kepada daerah tertinggal tidak akan memberikan arti yang bernilai apabila hambatan-hambatan dalam penggunaan DAK tidak segera diminimalisir bahkan dihapuskan.

Untuk itu, peran dan upaya pemerintah diperlukan untuk mengurangi ketimpangan pembangunan daerah tertinggal dengan daerah maju dengan program percepatan pembangunan yang disesuaikan dengan karakteristik faktor ketertinggalan daerah tertinggal yang berbeda antara satu daerah dengan yang lainnya.

B. Saran

Masalah dan kondisi daerah tertinggal yang ada di Indonesia sangat beragam dan sangat kompleks. Hal ini memerlukan penanganan yang khusus dan berbeda antara daerah tertinggal yang satu dengan yang lainnya. Dan tentunya hal ini merupakan pekerjaan rumah yang besar buat pemerintah pusat bersama-sama dengan pemerintah daerah mengatasi permasalahan daerah tertinggal yang

dihadapi melalui kebijakan desentralisasi fiskal yang telah menguras anggaran yang tidak sedikit.

Oleh karena itu, diperlukan suatu kajian yang intensif terhadap perencanaan dan pengawasan penggunaan dana perimbangan khususnya DAK, sehingga dapat memberikan hasil optimal dalam peningkatan pertumbuhan ekonomi dan masyarakat di daerah tertinggal.

Diharapkan setiap daerah semakin kreatif meningkatkan potensi daerah masing-masing untuk meningkatkan penerimaan asli daerah dan mengurangi ketergantungan dengan dana perimbangan khususnya DAK.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Badrudin, Rudy. *Ekonomika Otonomi Daerah*. Yogyakarta: UPP STIM YKPN, 2012.
- Kaputra, Iswan dan Banjarnahor, Amrin, dkk. *Dampak Otonomi Daerah di Indonesia: Merangkai Sejarah Politik dan Pemerintahan Indonesia*. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2013.
- Kementerian Pembangunan Daerah Tertinggal (KPDT). *Membangun Daerah Tertinggal, Percepatan Menuju Kesetaraan, Jejak Langkah KPDT*. Jakarta: KPDT, 2010.
- Kumorotomo, Wahyudi. *Desentralisasi Fiskal: Politik dan Perubahan Kebijakan 1974-2004*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2008.
- Halim, Abdul. *Manajemen Keuangan Daerah Edisi Revisi*. Yogyakarta: UPP UMP YKPN, 2004.
- Nurkse, Ragnar. *Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries*. Oxford: Basil Blackwell, 1953.
- Rochjadi, Achmad. *Tinjauan Pelaksanaan Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah Tahun 2004-2005*. Jakarta: Kementerian Keuangan, 2006.
- Smith, Brian C. *Decentralization: The Territorial Dimension of The State*. Jakarta: Masyarakat Pemerintahan Indonesia, 2012.
- Waluyono, Joko. *Dampak Desentralisasi Fiskal terhadap Pertumbuhan Ekonomi dan Ketimpangan Pendapatan antar-Daerah di Indonesia*. Parallel Session IA: Fiscal Decentralization, Depok: Kampus Universitas Indonesia, 2007.

Jurnal

- Akai, Nobuo and Sakata, Masayo. "Fiscal Decentralization Contributes To Economic Growth: Evidence From State-Level Cross-Section Data for The United States". *Journal of Urban Economics*, 52, 2002, pp. 93-108.
- Aryanto, Rudi. "Analisis Kemandirian Keuangan Daerah Dan Pertumbuhan Ekonomi Kabupaten/Kota di Sumatera Selatan". *Ilmiah*, 3(2), 2011. ISSN: 1979-0759. (portal.kopertis2.or.id/jspui/bitstream/123456789/210/1/Rudi32.pdf).
- Davoodi, H. & Zou, H. "Fiscal Decentralization and Economic Growth: A Cross-Country Study". *Journal of Urban Economics*, 43, 1998, pp. 224-257.
- Riyanto dan Siregar, Hermanto. "Dampak Dana Perimbangan terhadap Perekonomian Daerah dan Pemerataan Antarwilayah". *Jurnal Kebijakan Ekonomi*, 1(1), Agustus 2005.
- Rosenstein, P. N. and Rodan. "Problems of Industrialisation of Eastern and South-Eastern Europe". *The Economic Journal*, 53(210/211), 1943.
- Sumarsono, Hadi dan Hadi Utomo, Sugeng. "Deliberate Inflation pada Kebijakan Desentralisasi Fiskal Jawa Timur dan Dampaknya bagi Pertumbuhan Daerah". *Jurnal Ekonomi Studi Pembangunan (JESP)*, Universitas Malang, 1(3), 2009, hal. 157-168.
- Suyanto. "Flypaper Effect Theory Dalam Implementasi Kebijakan Desentralisasi Fiskal". *Jurnal Ekonomi Pembangunan*, 11(1), Juni 2010, hal. 69-92 (http://publikasiilmiah.ums.ac.id/bitstream/handle/123456789/1287/JEP_No.11_Vol.1_6_Suyanto.pdf?sequence=1, diakses 25 Maret 2014).
- Wulandari, Anita. "Kemampuan Keuangan Daerah Studi Kasus Kota Jambi dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah". *Jurnal Kebijakan dan Administrasi Publik*, 1(2), 2001.

Makalah

- Farhan, Yuna, dkk. "Kupas Tuntas Hubungan Keuangan Pusat Daerah", *Laporan Penelitian*, Jakarta: Yayasan Tifa, 2012. (<http://seknasfitra.org/wpcontent/uploads/2012/10/Keuangan-Pusat-dan-Daerah.pdf>, diakses 25 Februari 2014).
- Hirschman, Albert O. "The Strategy of Economic Development". *Studies in Economics*, 10, New Haven, Conn: Yale University Press, 1958.
- Kementerian Keuangan. "Policy Brief Regional Economist BKF Kementerian Keuangan Tahun 2012". Jakarta, 2012.
- Widodo, Samsul. "Analisa Alokasi DAK di Daerah Tertinggal". Makalah Diskusi FGD Penyusunan RUU Pembangunan Daerah Tertinggal. Bappenas. Direktorat Kawasan Khusus dan Daerah Tertinggal, 24 Maret 2011.

Zaini, Helmy F. "Tindak Lanjut Pembahasan RUU Tentang Percepatan Pembangunan Daerah Tertinggal". Makalah pada Rapat Badan Legislasi DPR RI, Jakarta, 10 Oktober 2013.

Tesis

Nukman dan Soetjipto, Widyono. "Pengaruh Desentralisasi Fiskal dalam Hal Perimbangan Keuangan terhadap Pertumbuhan Ekonomi Daerah Tertinggal di Indonesia". Tesis. Depok: Program Pascasarjana Ilmu Ekonomi Fakultas Ekonomi, Universitas Indonesia, 2013.

Laporan

Alfirman, Luky. "Analisis Hubungan Dana Perimbangan dengan Kinerja Pelayanan Dasar Publik di Indonesia: Improving the Policy Framework for Fiscal Decentralisation (the Grand Design of Fiscal Decentralization)". Laporan. Jakarta: Pusat Kebijakan APBN- Badan Kebijakan Fiskal Kementerian Keuangan RI dan Bank Dunia, 2011.

Tulisan dalam Koran dan Website

"91 Persen Daerah Tak Mandiri Fiskal". *Kompas*, 28 Januari 2014.

Jaweng, Robert Endi. "Kaji Lagi Hasrat Memekarkan Wilayah", *Sumber Pembaharuan*, 13 Oktober 2010. (<http://www.kppod.org/index.php/en/berita/berita-media/114-kaji-lagi-hasrat-memekarkan-wilayah>, diakses 30 Mei 2014).

Savitri, Ayunda. "Helmy: 70 dari 183 Kabupaten Daerah Tertinggal di Indonesia Berhasil Terentaskan", *Detiknews.com*, 19 Februari 2014. (<http://news.detik.com/read/2014/02/19/101002/2501754/10/helmy-70-dari-183-kabupaten-daerah-tertinggal-di-indonesia-berhasil-terentaskan>, diakses 26 Februari 2014).

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.

Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 209/PMK.07/2011 tentang Pedoman Umum dan Alokasi Dana Khusus Tahun Anggaran 2012.

Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 201/PMK.07/2012 tentang Pedoman Umum dan Alokasi Dana Khusus Tahun Anggaran 2013.

Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 226/PMK.07/2012 tentang Peta Kapasitas Fiskal Daerah.

Lampiran 1. Kabupaten Daerah Tertinggal Berdasarkan Zona, Tahun 2013

ZONA 1			
• NAD	• Sumatera Barat	• Bengkulu	• Jawa Barat
1. Kab. Simeulue	1. Kab. Kep. Mentawai	1. Kab. Kaur	1. Kab. Sukabumi
2. Kab. Aceh Singkil	2. Kab. Pesisir Selatan	2. Kab. Seluma	2. Kab. Garut
3. Kab. Aceh Selatan	3. Kab. Solok	3. Kab. Mukomuko	• Jawa Timur
4. Kab. Aceh Timur	4. Kab. Sijunjung	4. Kab. Lebong	1. Kab. Bondowoso
5. Kab. Aceh Barat	5. Kab. Padang Pariaman	5. Kab. Kepahiang	2. Kab. Situbondo
6. Kab. Aceh Besar	6. Kab. Solok Selatan	6. Kab. Bengkulu Tengah	3. Kab. Bangkalan
7. Kab. Aceh Barat Daya	7. Kab. Dharmas Raya	• Lampung	4. Kab. Sampang
8. Kab. Gayo Lues	8. Kab. Pasaman Barat	1. Kab. Lampung Barat	5. Kab. Pamekasan
9. Kab. Nagan Raya	• Sumatera Selatan	2. Kab. Lampung Utara	• Banten
10. Kab. Aceh Jaya	1. Kab. Ogan Komering Ilir	3. Kab. Way Kanan	1. Kab. Pandeglang
11. Kab. Bener Meriah	2. Kab. Lahat	4. Kab. Pesawaran	2. Kab. Lebak
12. Kab. Pidie Jaya	3. Kab. Musi Rawas	• Bangka Belitung	
• Sumatera Utara	4. Kab. Banyuasin	Kab. Bangka Selatan	
1. Kab. Nias	5. Kab. Oku Selatan	• Kepulauan Riau	
2. Kab. Tapanuli Tengah	6. Kab. Ogan Ilir	1. Kab. Natuna	
3. Kab. Nias Selatan	7. Kab. Empat Lawang	2. Kab. Kep. Anambas	
4. Kab. Pakpak Bharat			
5. Kab. Nias Barat			
6. Kab. Nias Utara			

ZONA 2			
• Kalimantan Barat	• Kalimantan Timur	• Sulawesi Utara	• Gorontalo
1. Kab. Kayong Utara	1. Kab. Kutai Barat	1. Kab. Kep. Sangihe	1. Kab. Boalemo
2. Kab. Sambas	2. Kab. Malinau	2. Kab. Kep. Talaud	2. Kab. Pohuwato
3. Kab. Bengkayang	3. Kab. Nunukan	3. Kab. Kep. Sitaro	3. Kab. Gorontalo Utara
4. Kab. Landak	• Sulawesi Tenggara	• Sulawesi Tengah	• Sulawesi Barat
5. Kab. Sanggau	1. Kab. Buton	1. Kab. Banggai Kep.	1. Kab. Majene
6. Kab. Ketapang	2. Kab. Muna	2. Kab. Banggai	2. Kab. Polewali Mandar
7. Kab. Sintang	3. Kab. Konawe	3. Kab. Morowali	3. Kab. Mamasa
8. Kab. Kapuas Hulu	4. Kab. Konawe Selatan	4. Kab. Poso	4. Kab. Mamuju
9. Kab. Sekadau	5. Kab. Bombana	5. Kab. Donggala	5. Kab. Mamuju Utara
10. Kab. Melawi	6. Kab. Wakatobi	6. Kab. Toli-Toli	• Sulawesi Selatan
• Kalimantan Tengah	7. Kab. Kolaka Utara	7. Kab. Buol	1. Kab. Selayar
1. Kab. Seruyan	8. Kab. Buton Utara	8. Kab. Parigi Moutong	2. Kab. Jeneponto
• Kalimantan Selatan	9. Kab. Konawe Utara	9. Kab. Tojo Una-Una	3. Kab. Pangkajene Kep.
1. Kab. Barito Kuala		10. Kab. Sigi	4. Kab. Toraja Utara
2. Kab. Hulu Sungai Utara			

ZONA 3				
• Nusa Tenggara Timur	• Nusa Tenggara Barat	• Maluku Utara	Kab. Biak Numfor	
1. Kab. Sumba Barat	1. Kab. Lombok Barat	1. Kab. Morotai	1. Kab. Paniai	
2. Kab. Sumba Timur	2. Kab. Lombok Tengah	2. Kab. Halmahera Barat	2. Kab. Puncak Jaya	
3. Kab. Kupang	3. Kab. Lombok Timur	3. Kab. Halmahera Tengah	3. Kab. Mimika	
4. Kab. Timor Tengah Selatan	4. Kab. Sumbawa	4. Kab. Kepulauan Sula	4. Kab. Boven Digoel	
5. Kab. Timor Tengah Utara	5. Kab. Dompu	5. Kab. Halmahera Selatan	5. Kab. Mappi	
6. Kab. Belu	6. Kab. Bima	6. Kab. Halmahera Utara	6. Kab. Asmat	
7. Kab. Alor	7. Kab. Sumbawa Barat	7. Kab. Halmahera Timur	7. Kab. Yahukimo	
8. Kab. Lembata	8. Kab. Lombok Utara	• Papua Barat	8. Kab. Pegunungan Bintang	
9. Kab. Flores Timur	• Maluku	1. Kab. Kaimana	9. Kab. Tolikara	
10. Kab. Sikka	1. Kab. Buru Selatan	2. Kab. Teluk Wondama	10. Kab. Sarmi	
11. Kab. Ende	2. Kab. Maluku Barat Daya	3. Kab. Teluk Bintuni	11. Kab. Keerom	
12. Kab. Ngada	3. Kab. Maluku Tenggara Barat	4. Kab. Sorong Selatan	12. Kab. Waropen	
13. Kab. Manggarai	4. Kab. Maluku Tengah	5. Kab. Sorong	13. Kab. Supiori	
14. Kab. Rote Ndao	5. Kab. Buru	6. Kab. Raja Ampat	14. Kab. Deiyai	
15. Kab. Manggarai Barat	6. Kab. Kepulauan Aru	7. Kab. Maybrat	15. Kab. Dogiyai	
16. Kab. Manggarai Timur	7. Kab. Seram Bagian Barat	8. Kab. Tambrau	16. Kab. Intan Jaya	
17. Kab. Nagekeo	8. Kab. Seram Bagian Timur	• Papua	17. Kab. Lanny Jaya	
18. Kab. Sabu Raijua		1. Kab. Merauke	18. Kab. Mamberamo Raya	
19. Kab. Sumba Barat Daya		2. Kab. Jayawijaya	19. Kab. Mamberamo Tengah	
20. Kab. Sumba Tengah		3. Kab. Nabire	20. Kab. Nduga	
		4. Kab. Yapen Waropen	21. Kab. Puncak	
			22. Kab. Yalimo	

Sumber: diolah, berdasarkan KPDT, 2013.

HALAMAN INI SENGAJA DIKOSONGKAN