

# KAJIAN EVALUASI DAMPAK PENGHAPUSAN KEBIJAKAN “HOLD HARMLESS” DALAM ALOKASI DAU: PENDEKATAN MODEL SYSTEM DYNAMICS

(Study on Evaluation of The Elimination Impact of “Hold Harmless” Policy in DAU Allocation: System Dynamics Model Approach)

Joko Tri Haryanto\* dan Budhi Purwandaya\*\*

\*Pusat Kebijakan Pembiayaan Perubahan Iklim dan Multilateral,  
Badan Kebijakan Fiskal, Kementerian Keuangan  
Jl. Dr. Wahidin Raya No. 1, Jakarta Pusat, Email: Djohar78@gmail.com

\*\*Sekolah Bisnis, Universitas Trilogi,  
Jl. TMP Kalibata No. 1, Email: bpurwandaya@universitas-trilogi.ac.id

Naskah diterima: 06 Juli 2015

Naskah direvisi: 23 September 2015

Naskah diterbitkan: 29 Desember 2015

## Abstract

*The implementation of the regional autonomy policy has transformed Indonesia from centralized into decentralized state. The immediate implication of this policy is the need of funds to finance the implementation of a function that has become the regional authority. To help finance various programs and those which have been given to the regions authority, the central government has applied transfer principle to the regions in accordance with their authority and functions including General Allocation Funds (DAU) allocation. In DAU policy, the government applies hold harmless policy, where the DAU allocation will not be reduced compared to previous years. The policy is then considered to be negative for the DAU formula calculation. This study is conducted to evaluate the elimination of hold harmless policy that has been adopted since 2008. By using system dynamics, in general, the elimination of hold harmless policy will provide a better equal fiscal performance. However, the selection criteria or the determination of fiscal equalization among regions need to be made more objective, in accordance with the original purpose of DAU allocation to avoid mistakes in assessing the perception of equity among regions. This study recommends that by considering a better fiscal equalization, the elimination of hold harmless policy should be maintained. The elimination is also becomes a lesson to all stakeholders to be more national minded (in contrast to regional minded way of thinking which concerns only over each region), as well as efforts to increase the independence of the regions, particularly regions with high potential of fiscal capacity.*

*Keywords: hold harmless, system dynamics, general allocation funds (DAU), fiscal capacity, transfer to regions, regional authority*

## Abstrak

Pelaksanaan kebijakan otonomi daerah telah mengubah Indonesia dari negara terpusat menjadi negara yang terdesentralisasi. Adapun implikasi langsung dari kebijakan ini adalah kebutuhan dana untuk membiayai pelaksanaan fungsi yang telah menjadi kewenangan daerah. Untuk membantu daerah dalam mendanai berbagai urusan dan yang telah didelegasikan kewenangan, pemerintah pusat menerapkan prinsip transfer ke daerah sesuai dengan kewenangan dan fungsi termasuk alokasi Dana Alokasi Umum (DAU). Dalam kebijakan DAU, pemerintah kemudian melakukan kebijakan *hold harmless*, di mana alokasi DAU tidak akan berkurang dibandingkan dengan tahun-tahun sebelumnya. Kebijakan itu kemudian dianggap negatif bagi proses perhitungan formula DAU. Oleh karena itu, penelitian ini dilakukan untuk mengevaluasi penghapusan kebijakan *hold harmless* sejak tahun 2008. Dengan menggunakan *system dynamics*, secara umum penghapusan kebijakan *hold harmless* akan memberikan kinerja pemerataan fiskal yang lebih baik. Namun demikian, kriteria pemilihan atau penetapan penyetaraan fiskal antardaerah perlu dibuat lebih objektif sesuai dengan tujuan awal alokasi DAU untuk menghindari kesalahan dalam menilai persepsi ekuitas antardaerah. Penelitian ini memberikan rekomendasi bahwa dengan mempertimbangkan pemerataan fiskal yang lebih baik, pelaksanaan penghapusan kebijakan *hold harmless* perlu dipertahankan. Penghapusan kebijakan ini juga pembelajaran untuk semua pemangku kepentingan untuk lebih berpikiran nasional (tidak hanya peduli dengan daerah masing-masing), serta upaya untuk meningkatkan kemandirian daerah, terutama daerah dengan kapasitas fiskal potensi tinggi.

Kata kunci: *hold harmless, system dynamics, DAU, kapasitas fiskal, transfer ke daerah, kewenangan daerah*

## I. PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Kebijakan otonomi daerah yang dilaksanakan secara efektif sejak tanggal 1 Januari 2001 telah membawa pengaruh cukup besar bagi arah perkembangan perekonomian daerah. Kebijakan tersebut dilaksanakan sesuai amanat Undang-Undang (UU) No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 25 Tahun 1999

tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (PKPD) yang keduanya telah direvisi dengan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (Sidik, 2004).

Kedua UU tersebut telah menetapkan pemberian kewenangan kepada pemerintah daerah (pemda) secara luas, nyata, dan bertanggung jawab sekaligus

merupakan dasar penetapan paket-paket kebijakan desentralisasi fiskal. Tujuan utama pelaksanaan otonomi adalah mengarahkan pemda agar secara bertahap dapat menjadi lebih demokratis, mandiri, kreatif, dan inovatif dalam mengatur dan menangani urusan domestiknya, dan pada gilirannya dapat menyediakan pelayanan publik yang lebih baik sehingga masyarakat menjadi lebih sejahtera (Kemenkeu, 2005).

Pelaksanaan kebijakan otonomi daerah tersebut juga telah mengubah Indonesia dari negara sentralistik menjadi negara desentralisasi. Sebagai konsekuensinya, kebutuhan terhadap dana untuk membiayai pelaksanaan fungsi-fungsi yang telah menjadi kewenangan daerah juga meningkat. Untuk membantu daerah dalam membiayai berbagai urusan dan kewenangan yang telah dilimpahkan tersebut, pemerintah pusat melaksanakan transfer belanja dari pusat ke daerah melalui Dana Perimbangan (Daper) sesuai dengan asas *money follows function* (Faisal, 2002 dan Bappeki, 2006).

Adapun mekanisme Daper terdiri atas Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Umum (DAU), serta Dana Alokasi Khusus (DAK). Selain untuk membantu pembiayaan daerah, alokasi Daper juga ditujukan untuk mengurangi ketimpangan fiskal antara pemerintah pusat dan daerah, serta mengurangi kesenjangan kemampuan fiskal antardaerah. Selain Daper, pemda juga dapat membiayai pelaksanaan pembangunan melalui Pendapatan Asli Daerah (PAD) berupa pajak daerah, retribusi daerah, laba Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), dan lain-lain PAD yang sah. Namun demikian, secara umum kemampuan daerah dalam meningkatkan PAD masih relatif rendah (Kuncoro, 2010).

Di antara ketiga komponen Daper, DAU merupakan komponen yang memiliki proporsi terbesar. Berdasarkan UU No. 33 Tahun 2004, DAU adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antardaerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. DAU dapat diartikan juga sebagai sejumlah nilai rupiah tertentu yang dialokasikan oleh pemerintah pusat kepada daerah di seluruh daerah otonom di Indonesia dengan pemanfaatan sepenuhnya oleh pemda yang bersangkutan.

Hingga tahun 2007 alokasi DAU ditetapkan sekurang-kurangnya 25,5 persen dari Penerimaan Dalam Negeri (PDN) Neto, yaitu penerimaan negara yang berasal dari pajak dan bukan pajak dikurangi dengan penerimaan negara yang dibagikan kepada daerah. Sementara itu mulai tahun 2008, alokasi DAU ditetapkan sekurang-kurangnya 26 persen dari PDN Neto. Untuk mengalokasikan DAU yang jumlahnya cukup besar dipergunakan suatu

formula di mana rumusan serta variabel-variabelnya didasarkan atas konsep kesenjangan fiskal (celah fiskal), yaitu selisih antara perkiraan kebutuhan dengan potensi ekonomi daerah yang bersangkutan.

Pelaksanaan alokasi DAU dimulai pada tahun 2001. Namun demikian, pada pelaksanaan alokasi DAU pertama kali tersebut terdapat pandangan dari sebagian kalangan bahwa alokasi DAU tahun 2001 belum mencerminkan keseimbangan fiskal antardaerah karena masih terdapat daerah-daerah dengan kapasitas fiskal relatif besar mendapatkan alokasi DAU yang relatif besar pula. Untuk menghasilkan perhitungan alokasi DAU yang lebih baik, pemerintah pusat kemudian meninjau kembali formula DAU tahun 2001, serta melakukan upaya penyempurnaan formula alokasi DAU untuk tahun 2002 dan tahun-tahun selanjutnya.

Dalam perhitungan alokasi DAU tahun 2002, pemerintah pusat dan DPR Republik Indonesia menetapkan kesepakatan sedemikian rupa sehingga tidak ada daerah yang mengalami penurunan penerimaan DAU pada tahun 2002 dibandingkan dengan penerimaan DAU tahun 2001. Kebijakan inilah yang dikenal sebagai kebijakan *hold harmless*, di mana DAU suatu daerah dipastikan tidak akan berkurang dibandingkan tahun sebelumnya.

Dengan diberlakukannya kebijakan *hold harmless*, maka daerah-daerah yang memiliki kapasitas fiskal tinggi dibandingkan dengan kebutuhan fiskalnya justru kembali diberikan semacam 'insentif' untuk menutupi penurunan DAU-nya, sementara daerah-daerah yang mengalami peningkatan DAU memperoleh 'disinsentif' karena kenaikan DAU-nya harus dikurangi untuk menutupi penurunan DAU pada daerah-daerah lain.

Sebagai transisi untuk memberlakukan formula murni dalam alokasi DAU mulai tahun 2008, maka dalam Penjelasan Pasal 107 ayat (2) UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah mengamanatkan bahwa alokasi DAU yang diberlakukan untuk masing-masing daerah ditetapkan tidak lebih kecil daripada alokasi DAU tahun 2005 dan berlaku sampai dengan tahun 2007. Dengan demikian sebenarnya kebijakan *hold harmless* ini seharusnya hanya berlaku hingga tahun 2007 saja.

Selain itu, dalam Pasal 32 UU yang sama juga diatur beberapa kondisi pengalokasian DAU sesuai kemampuan fiskal masing-masing daerah. Dengan adanya ketentuan tersebut diharapkan tujuan pengalokasian DAU kembali pada konsep awal di mana mulai tahun 2008 daerah-daerah yang mempunyai potensi kapasitas fiskal relatif besar dimungkinkan mengalami penurunan DAU atau bahkan tidak menerima DAU sama sekali.

## B. Permasalahan

Secara teori, perhitungan DAU dengan menggunakan formula celah fiskal, menganut prinsip *zero sum game* di mana jika ada suatu daerah yang menerima alokasi DAU lebih besar, maka daerah lainnya akan mengalami penurunan. Artinya, kebijakan *hold harmless* sendiri sudah bertentangan dengan teori yang berlaku secara umum. Untuk itulah penghapusan *hold harmless* menjadi sangat mendesak untuk dijalankan. Namun demikian, kondisi yang menyebabkan adanya potensi penurunan alokasi DAU tersebut dapat menimbulkan resistensi pada beberapa daerah, khususnya daerah yang memiliki kapasitas fiskal yang jauh lebih besar daripada kebutuhan fiskalnya. Perumusan masalah yang akan dikaji dalam penelitian adalah bagaimana pengaruh penghapusan kebijakan *hold harmless* bagi daerah, khususnya daerah-daerah yang diperkirakan akan mengalami potensi penurunan alokasi DAU.

## C. Tujuan

Tujuan utama dalam penelitian ini adalah menganalisis berbagai dampak yang mungkin akan terjadi pada daerah-daerah dengan penghapusan kebijakan *hold harmless* dalam pengalokasian DAU. Dampak yang dianalisis dalam kajian ini meliputi dampak terhadap Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) serta pendapatan daerah dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Dengan adanya simulasi dampak tersebut, harapannya daerah dapat melakukan mitigasi dampak secara lebih menyeluruh.

## II. KERANGKA TEORI

### A. Konsep Desentralisasi Fiskal

Desentralisasi fiskal merupakan "derajat kebebasan dalam membuat keputusan mengenai pembagian pelayanan publik dalam berbagai tingkat pemerintahan" (Oates, 1999). Berdasarkan tingkat kebebasannya, maka desentralisasi fiskal dapat dibedakan menjadi 3 hal yaitu dekonsentrasi, delegasi, dan devolusi (Bird dan Vaillancourt, 2012). *Pertama*, dekonsentrasi merupakan dispersi tanggung jawab antara pemerintah pusat dengan pemda mengenai unit administrasi. Pemerintah pusat menggeser beberapa kewenangannya kepada pemda, sehingga pemerintah pusat memiliki sedikit kewenangan dalam membuat keputusan. *Kedua*, delegasi merupakan kondisi di mana pemda bertindak sebagai wakil pemerintah pusat dalam melaksanakan fungsi-fungsi pemerintah pusat yang telah didelegasikan kepada pemda. Dalam hal ini, pemda memiliki keleluasaan yang lebih besar dalam mengatur proporsi pelayanan publik dengan tetap mengikuti aturan dari pemerintah pusat.

*Ketiga*, devolusi merupakan kondisi di mana pemda tidak hanya mengimplementasikan kebijakan Pusat tetapi juga memiliki otoritas untuk menentukan kebijakannya sendiri. Dalam pengambilan keputusan, pemda tidak tergantung kepada pemerintah pusat, sehingga preferensi dan kebutuhan atas pelayanan sektor publik masyarakat setempat dapat ditentukan oleh pemda. Desentralisasi tersebut dalam perkembangannya memiliki banyak tujuan dan pemanfaatan. Martinez dan McNabb (2011) menyebutkan bahwa desentralisasi fiskal memiliki dampak baik secara langsung maupun tidak langsung terhadap pertumbuhan ekonomi dan stabilitas makro nasional ketika terjadi penyerahan sumber-sumber perpajakan pusat kepada daerah. Dampak tersebut bahkan semakin signifikan untuk kasus pelaksanaan desentralisasi fiskal di negara-negara berkembang seperti India dan China (Martinez dan Rider, 2006).

### B. Kebijakan Dana Alokasi Umum

DAU merupakan salah satu komponen dana perimbangan yang dialokasikan berdasarkan formula dengan konsep kesenjangan fiskal (celah fiskal). Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, salah satu tujuan dialokasikannya DAU adalah untuk meningkatkan pemerataan kemampuan keuangan antardaerah. DAU bersifat umum (*block grants*) di mana pemanfaatannya ditetapkan sepenuhnya oleh daerah.

Beberapa kriteria yang digunakan dalam pengalokasian DAU adalah sebagai berikut:

1. Keadilan (*equity*)  
Besarnya dana transfer dari pusat kepada daerah berhubungan positif dengan kebutuhan fiskal daerah dan berbanding terbalik dengan besarnya kapasitas fiskal daerah yang bersangkutan.
2. Transparan dan stabil (*transparency and stable*)  
Formula dan perhitungan DAU dapat dipublikasikan secara terbuka sehingga mudah diakses oleh masyarakat (transparan).
3. Sederhana (*simplicity*)  
Formula yang dipakai hendaknya mudah untuk dipahami.

Dalam menghitung alokasi DAU untuk setiap daerah digunakan suatu formula yang disusun berdasarkan konsep celah fiskal (kebutuhan fiskal dikurangi dengan kapasitas fiskal) ditambah dengan alokasi dasar (AD). Kebutuhan fiskal dapat diartikan sebagai kebutuhan daerah untuk membiayai semua pengeluaran daerah dalam rangka menjalankan fungsi/kewenangan daerah dalam penyediaan pelayanan publik (*expenditure needs*). Dalam menentukan kebutuhan fiskal, daerah perlu mempertimbangkan struktur dan jenis belanja daerah, aktivitas yang

membutuhkan sumber daya, serta pemicu biaya (*cost driver*). Beberapa hal yang memerlukan pembiayaan antara lain (Jhingan, 2003: 281):

1. biaya penyelenggaraan pemerintahan khususnya belanja administrasi umum, mencakup keseluruhan biaya yang diperlukan untuk menjalankan organisasi pemerintahan daerah agar dapat berjalan secara efektif dan efisien dalam memberikan pelayanan kepada publik. Komponen biaya ini terdiri dari belanja pegawai, belanja barang, belanja pemeliharaan, serta belanja perjalanan dinas. Namun demikian, besar kecilnya biaya penyelenggaraan pemerintahan dan atau belanja administrasi umum seharusnya tidak dikaitkan dengan jumlah pegawai, karena hal ini dapat mendorong pemda untuk mengangkat atau menambah jumlah pegawai tanpa melakukan analisis kebutuhan.
2. pemeliharaan fasilitas publik, mencakup keseluruhan biaya yang diperlukan untuk menjalankan aktivitas operasional guna menjaga dan memelihara sarana dan prasarana publik yang dimiliki agar dapat beroperasi secara sempurna. Biaya ini tidak terkait dengan jumlah pegawai, ukuran organisasi, dan luas wilayah.
3. kebutuhan akan akselerasi belanja pembangunan merupakan pengeluaran yang bukan saja ditujukan untuk meningkatkan kapasitas pemerintah, tetapi juga perekonomian dan kesejahteraan masyarakat. Menurut Kuncoro (2000: 44), pengeluaran pemerintah dapat diklasifikasikan sebagai pengeluaran investasi yang dapat menambah kekuatan dan ketahanan ekonomi di masa depan, pengeluaran yang langsung memberikan kesejahteraan bagi masyarakat, pengeluaran yang merupakan penghematan untuk masa akan datang, serta pengeluaran untuk menyediakan kesempatan kerja yang lebih banyak. Sebagai investasi, pengeluaran pembangunan sangat diperlukan guna menjaga dan memelihara momentum pembangunan secara berkelanjutan dan bersama-sama dengan investasi swasta domestik. Dengan demikian, pengeluaran ini tidak hanya memengaruhi sisi permintaan, tetapi juga berpengaruh pada sisi penawaran agregat sebagaimana dikemukakan dalam Teori Pertumbuhan Harrod Domar.

Sementara itu, kapasitas fiskal daerah merupakan kemampuan pemda untuk menghimpun pendapatan berdasarkan potensi yang dimilikinya. Potensi penerimaan daerah merupakan penjumlahan dari potensi PAD dengan DBH pajak dan DBH-SDA yang diterima oleh masing-masing daerah.

### III. METODOLOGI

Untuk menganalisis dampak tersebut, digunakan metode analisis dengan menggunakan model *system dynamics*. *System dynamics* diperkenalkan pertama kali oleh Jay W. Forrester ahli matematika teknik dari Massachusetts Institute of Technology (MIT) pada akhir tahun 1950-an, yang merupakan bagian dari cabang ilmu pengambilan keputusan kuantitatif, *management science*. Sejak itu, *system dynamics* terus menerus mengalami perkembangan yang pesat dan banyak digunakan untuk berbagai macam penerapan dalam bisnis dan ekonomi.

Secara singkat *system dynamics* dapat diartikan sebagai hal berikut ini:

1. *System dynamics can be interpreted as the branch of management science which deals with the dynamics and controllability of managed systems (Coyle, 1996).*
2. *... the investigation of the information-feedback characteristics of [managed] systems and the use of models for the design of improved organizational form and guiding policy (Forrester, 1971).*

Dalam pengertian yang sederhana, dalam kajian ini pemahaman sistem dinamik diartikan sebagai proyeksi yang mungkin terjadi dalam suatu sistem alokasi atau transfer DAU secara runtut waktu. Studi pustaka memperlihatkan bahwa aplikasi *system dynamics* telah dilakukan pada berbagai macam kasus, di antaranya adalah pada *world dynamics*, dengan dukungan *The Club of Rome*, oleh Forrester (1971). Kemudian kasus-kasus; *New Zealand Forestry Industry*, *Air Traffic Control System*, *Drugs Usage* (Coyle, 1996), dan berbagai contoh aplikasi lainnya.

Selain itu, penerapan *system dynamics* dilakukan juga di sektor transportasi di negara-negara maju. Beberapa contoh antara lain adalah *Producing Reliable Forecasts of New Jet Aircraft Orders* oleh Airbus Industrie (Lyneis, 2000), *Restructuring London underground* (Mayo, Callaghan, and Dalton, 2001), dan *Improving performance of US Shipping Firms* (Mayo, 2003). Aplikasi model-model simulasi dinamik ini sebenarnya juga sudah mulai digunakan di Indonesia, hanya saja kasus yang dilakukan belum banyak yang terpublikasikan.

Sistem itu sendiri merupakan suatu mekanisme keseluruhan interaksi antara unsur dari sebuah objek dalam batas lingkungan tertentu yang bekerja mencapai tujuan. Sedangkan perilaku dinamis dapat dijelaskan dari munculnya penjelasan atas gabungan simpul-simpul umpan balik yang menggambarkan perilaku masing-masing variabel. Dalam Aminullah dan Soesilo (2011: 35) dijelaskan bahwa kelebihan dari sistem dinamis adalah kemampuannya dalam

menjelaskan persoalan-persoalan yang senantiasa berulang setiap tahunnya serta memiliki tingkat kompleksitas yang sangat tinggi.

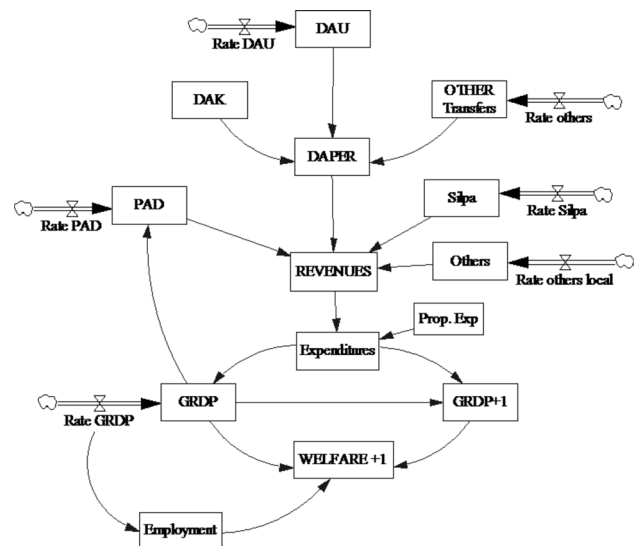
Ada dua model yang dipakai dalam penerapan *system dynamics* untuk menganalisis dampak penghapusan kondisi *hold harmless* pada alokasi DAU pada kajian ini. Model tersebut dibentuk dengan latar belakang pemikiran bahwa tujuan pemberian transfer berupa DAU adalah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat di daerah yang bersangkutan. Dengan demikian ada dua macam dampak yang terkait erat dengan penghapusan kondisi *hold harmless* dalam DAU. Dampak tersebut masing-masing adalah:

1. dampak langsung, berupa perubahan yang akan terjadi pada anggaran pemda (APBD) dan
2. dampak tidak langsung, melalui APBD terhadap aktivitas perekonomian dan kesejahteraan masyarakat.

Karena adanya dua macam dampak tersebut, maka dibangun pula dua macam model untuk analisis *system dynamics*. Selain itu, kelengkapan data yang digunakan dalam simulasi juga mempunyai andil dalam penerapan dan pemodelan *system dynamics* yang digunakan. Model yang akan digunakan adalah Model 1.

Berdasarkan Gambar 1 dapat dijelaskan bahwa variabel DAU sangat dipengaruhi oleh tingkat laju DAU sebagai bagian dari komponen Daper bersama dengan DAK dan DBH, serta lainnya. Daper ini nantinya akan menjadi penentu besaran pendapatan (*revenue*) bersama dengan komponen PAD, yang akan menjadi sumber dari belanja (*expenditure*) di daerah. Dengan belanja inilah nantinya pemda akan memengaruhi laju perekonomian di daerah yang menghasilkan PDRB serta meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui penciptaan lapangan kerja. Sama halnya dengan besaran DAU, besaran PAD dan PDRB juga dipengaruhi oleh laju dari PAD dan PDRB itu sendiri.

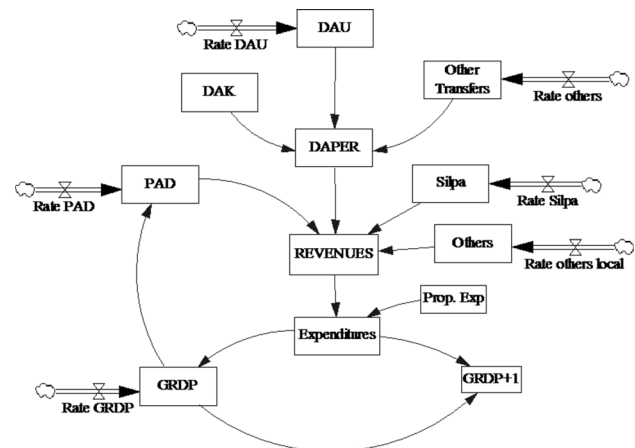
Model 1 dapat digunakan untuk melakukan simulasi penghapusan *hold harmless* pada daerah-daerah di kawasan tersebut. Provinsi, termasuk kabupaten dan kota, belum menampilkan data tentang kondisi kesejahteraan masyarakat yang tergolong lengkap. Jika nantinya informasi yang dibutuhkan juga tersedia di daerah-daerah atau kawasan lain, maka simulasi dinamik dapat pula diaplikasikan di daerah-daerah tersebut. Sementara itu, pada kondisi di mana data tentang ketenagakerjaan dan kesejahteraan masyarakat yang dinyatakan dalam Indeks Pembangunan Manusia (IPM) tidak tersedia, digunakan model kedua sebagai alternatifnya yang dinyatakan dalam Model 1A.



**Gambar 1.** Model 1: Dampak Penghapusan Kondisi *Hold Harmless*

Beberapa daerah yang dijadikan sampel dalam kajian ini adalah (1) Provinsi Riau, (2) Provinsi Sumatera Barat, (3) Provinsi Nusa Tenggara Timur, (4) Provinsi Jawa Timur, (5) Kabupaten Jember, (6) Kota Surabaya, dan (7) Kota Ternate. Pemilihan daerah-daerah sampel tersebut selain didasarkan kepada pertimbangan ketersediaan data, juga didasarkan kepada keterwakilan berdasarkan pertimbangan daerah yang relatif kaya, daerah tergolong menengah, dan daerah yang relatif miskin. Khusus untuk daerah yang tergolong berpendapatan tinggi dibedakan menjadi (1) kaya sumber daya alam (SDA) dan (2) kaya sumber daya pajak.

Pada masing-masing daerah yang dijadikan sampel tersebut, disusun simulasi yang terdiri dari dua skenario yang diperkirakan dapat terjadi. Masing-masing skenario tersebut adalah (1) kondisi dengan *hold harmless* tetap (*baseline scenario*) dan (2) kondisi *hold harmless* dihapuskan, yang terdiri dari penurunan DAU dibandingkan tahun



**Gambar 2.** Model 1A: Dampak Penghapusan Kondisi *Hold Harmless* tanpa Data Ketenagakerjaan dan IPM

sebelumnya dan peningkatan DAU dibandingkan tahun sebelumnya.

Penurunan dan peningkatan penerimaan DAU yang lebih besar maupun lebih kecil, disimulasikan dengan persentase yang tidak seragam, disesuaikan dengan besar-kecilnya peranan DAU dalam APBD daerah yang bersangkutan. Simulasi ini didasarkan kepada angka-angka terakhir tahun 2006 dan dilakukan pada periode tengah tahunan di tahun 2008 dan tahun 2009.

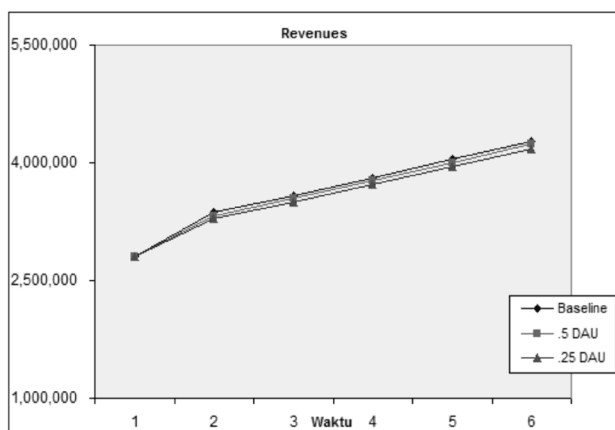
Dengan demikian, nilai proyeksi tiga tahun ke depan dibaca dengan nilai di mana tahun 2006 digunakan sebagai tahun dasar. Untuk memperkirakan nilai pada tahun-tahun berikutnya (*current prices*), maka nilai proyeksi tadi perlu di “deflated” atau “inflated” disesuaikan dengan laju inflasi yang terjadi di masing-masing daerah.

#### IV. HASIL DAN PEMBAHASAN

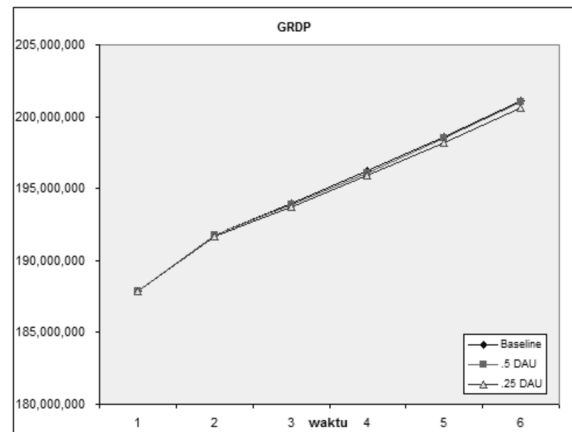
##### A. Provinsi Riau

Hasil simulasi yang dilakukan dengan Vensim 5 disajikan dalam bentuk gambar dan difokuskan pada pendapatan dan PDRB (Gambar 3 dan 4). Simulasi dinamik yang dilakukan pada Provinsi Riau dilakukan dengan menghapus kondisi *hold harmless*, yang diartikan bahwa DAU tahun 2008 diturunkan masing-masing menjadi 50 persen dan 25 persen daripada yang diterima pada tahun 2007. Hasil simulasi memperlihatkan bahwa penurunan DAU menjadi 50 persen daripada tahun sebelumnya mulai tahun 2008 dan seterusnya, akan menurunkan penerimaan Pemerintah Provinsi Riau sebesar 1,1 persen dan *output regional* (PDRB) sebesar 0,05 persen. Sementara itu, jika DAU diturunkan 25 persen daripada sebelumnya, maka pendapatan akan merosot sebesar 2,43 persen dan PDRB juga mengalami penurunan sebesar 0,16 persen. Masing-masing hasil tersebut dibandingkan dengan kondisi di mana *hold harmless* tetap berlaku sepanjang periode pengamatan.

Hasil simulasi pada Provinsi Riau memperlihatkan bahwa meskipun alokasi DAU diturunkan dalam porsi yang cukup besar (50 persen dan 25 persen),



Gambar 3. Hasil Proyeksi Pendapatan di Provinsi Riau



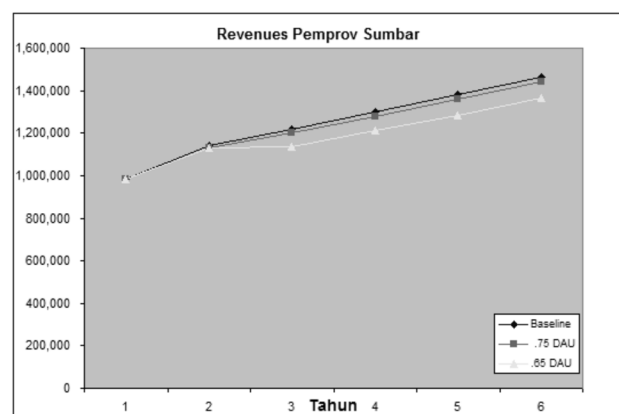
Gambar 4. Hasil Proyeksi PDRB di Provinsi Riau

dampaknya terhadap total pendapatan di provinsi tersebut lebih kecil dari penurunan DAU. Hal ini antara lain disebabkan peranan DAU dalam pendapatan daerah tersebut memang relatif kecil.

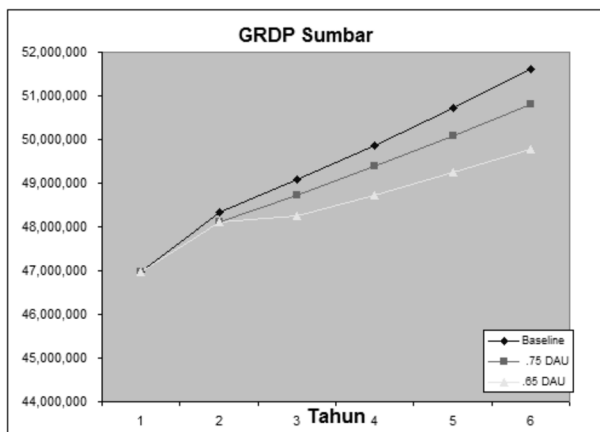
Secara rata-rata selama periode tahun 2001-2006, penerimaan DAU hanya menyumbang sekitar 6 persen terhadap total penerimaan pemerintah provinsi. Sementara sumbangan variabel “*other*” yang merupakan penerimaan dari bagi hasil (pajak dan SDA) mencapai lebih dari 57 persen. Bila porsi ini ditambah dengan sumbangan PAD, maka kedua variabel tersebut sudah menyumbang lebih dari 83 persen penerimaan Pemerintah Provinsi Riau.

##### B. Provinsi Sumatera Barat

Gambar 5 dan 6 memperlihatkan hasil simulasi untuk kasus Provinsi Sumatera Barat. Peran DAU bagi penerimaan Provinsi Sumatera Barat mempunyai kedudukan yang unik. Meskipun peranan dapat dikatakan relatif besar (40 persen), namun PAD mempunyai kontribusi yang lebih besar (44 persen). Bila hal ini ditambah dengan kontribusi penerimaan bagi hasil pajak dan SDA, maka porsi ini mempunyai posisi yang lebih dominan dibandingkan dengan penerimaan DAU.



Gambar 5. Hasil Proyeksi Pendapatan di Provinsi Sumatera Barat



**Gambar 6.** Hasil Proyeksi PDRB di Provinsi Sumatera Barat

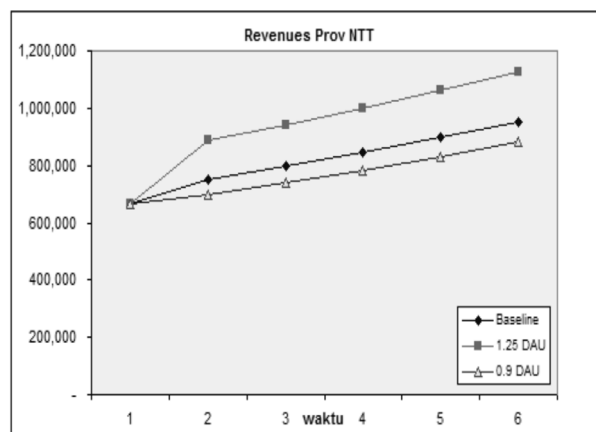
Dengan mempertimbangkan laju pertumbuhan PAD yang relatif lebih besar daripada laju pertumbuhan DAU selama masa pengamatan, maka hal ini memperlihatkan masih mungkin bagi Provinsi Sumatera Barat untuk meningkatkan PAD-nya. Dengan kata lain, penurunan DAU masih mungkin dikompensasi dengan peningkatan penerimaan pemerintah provinsi yang berasal dari dalam provinsi itu sendiri. Hasil simulasi memperlihatkan kondisi yang menarik untuk diamati lebih lanjut. Meskipun secara umum tampak bahwa penurunan, baik yang 25 persen maupun 35 persen, akan membawa dampak menurunnya penerimaan pemerintah provinsi dan PDRB di Provinsi Sumatera Barat.

Penurunan DAU sebesar 25 persen akan menurunkan penerimaan Provinsi Sumatera Barat sebesar 1,4 persen, dan PDRB akan merosot sebesar 0,06 persen. Namun bila penurunan DAU dilakukan lebih besar lagi menjadi 35 persen, penerimaan provinsi akan menurun lebih drastis menjadi hampir 7 persen, dan PDRB-nya menurun sebesar 1,5 persen. Dengan demikian dapat diartikan bahwa ada daerah kritis antara penurunan DAU di antara 25 persen dan 35 persen, karena penurunan DAU yang lebih besar daripada 25 persen dapat membawa dampak penurunan penerimaan maupun *output* regional yang jauh lebih besar.

Oleh sebab itu, penurunan proporsi DAU lebih dari 25 persen akan memasuki suatu wilayah sensitif yang dapat memberi dampak lebih berat bagi Provinsi Sumatera Barat. Karena itu diperlukan ekstra kehati-hatian dalam melakukan pengurangan transfer DAU di Provinsi Sumatera Barat setelah mencapai penurunan 25 persen.

### C. Provinsi Nusa Tenggara Timur

Gambar 7 dan 8 menyajikan proyeksi pendapatan daerah dan PDRB di Provinsi Nusa Tenggara Timur (NTT). Provinsi NTT termasuk daerah yang relatif kurang mampu bila dibandingkan dengan Provinsi Riau dan

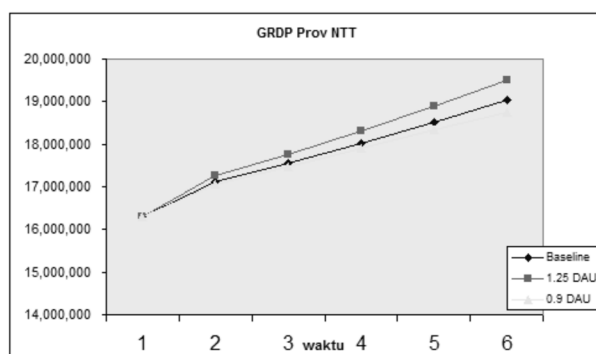


**Gambar 7.** Hasil Proyeksi Pendapatan di Provinsi Nusa Tenggara Timur

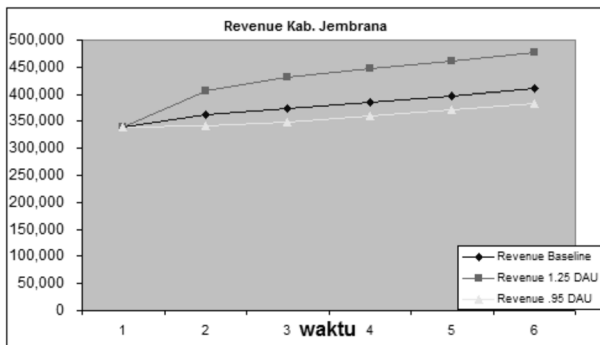
Sumatera Barat. Salah satu indikator kondisi itu adalah besarnya kontribusi DAU terhadap APBD di Provinsi NTT. DAU menyumbang lebih dari 60 persen terhadap penerimaan Provinsi NTT. Berdasarkan kondisi tersebut, maka simulasi terhadap penghapusan *hold harmless* yang dilakukan kepada Provinsi NTT dibagi menjadi dua. Masing-masing adalah peningkatan DAU sebesar 25 persen daripada sebelumnya dan penurunan porsi DAU sebesar 10 persen.

Hasil simulasi menunjukkan bahwa pengurangan DAU sebesar 10 persen daripada sebelumnya akan menurunkan pendapatan Provinsi NTT sebesar 6 persen, sementara peningkatan DAU sebesar 25 persen akan meningkatkan pendapatan lebih dari 15 persen. Atau dengan perkataan lain, penambahan DAU akan memberi dampak yang lebih besar (lebih elastis) daripada pengurangannya terhadap penerimaan pemda.

Perubahan DAU, baik berupa penambahan maupun pengurangan, memberi dampak yang hampir mirip terhadap *output* regional yang dinyatakan oleh PDRB. Penambahan DAU sebesar 25 persen memberi dampak penambahan PDRB sebesar 0,014 persen, sementara pengurangan sebesar 10 persen DAU membawa penurunan PDRB sebesar 0,006 persen. Dengan demikian, dapat diartikan



**Gambar 8.** Hasil Proyeksi PDRB di Provinsi Nusa Tenggara Timur



**Gambar 9.** Hasil Proyeksi Pendapatan di Kabupaten Jembrana

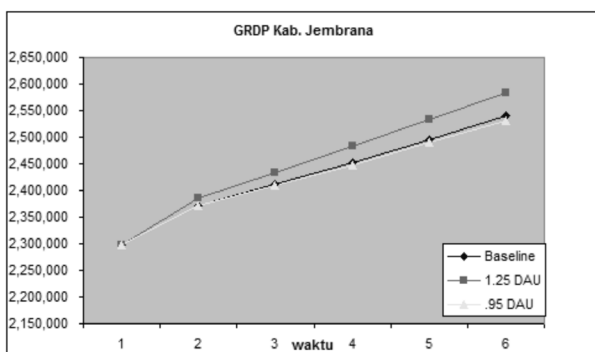
bahwa baik penambahan maupun pengurangan DAU memberi dampak yang tidak proporsional (inelastis) terhadap *output* regional.

Inelastisitas perubahan DAU terhadap *output* regional ini diduga disebabkan oleh lebih besarnya pengaruh variabel-variabel ekonomi makro lainnya selain DAU, terhadap perubahan PDRB. Variabel DAU mempunyai pengaruh yang tidak langsung terhadap ekonomi, karena bagian terbesar DAU lebih banyak digunakan untuk pembiayaan rutin dan masuk ke dalam ekonomi melalui konsumsi.

#### D. Kabupaten Jembrana

Pada Gambar 9 dan 10 menyajikan proyeksi pendapatan daerah dan PDRB di Kabupaten Jembrana. Kabupaten tersebut memiliki karakteristik yang hampir mirip dengan Provinsi NTT. Meskipun digolongkan dalam daerah yang relatif kurang mampu, kabupaten ini dianggap mempunyai keberhasilan-keberhasilan tertentu dalam pengelolaan pemerintahan daerah di era otonomi. Meskipun demikian, daerah ini memiliki ketergantungan yang cukup tinggi dalam penerimaan daerah akan DAU. Hampir 70 persen penerimaan di kabupaten ini berasal dari DAU, sementara sumbangan PAD rata-rata hanya sebesar 4 persen.

Atas pertimbangan tersebut, maka skenario yang diberlakukan terhadap keuangan daerah dan perekonomian di Kabupaten Jembrana juga terdiri



**Gambar 10.** Hasil Proyeksi PDRB di Kabupaten Jembrana

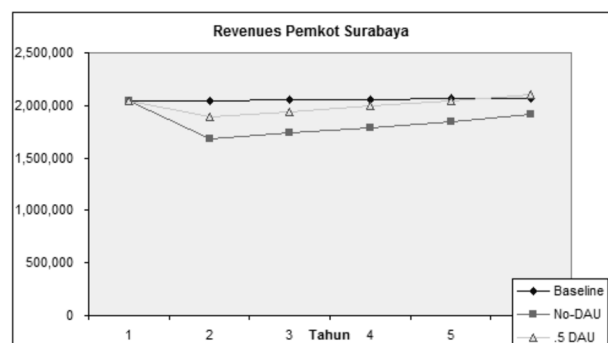
dari dua kasus. Kasus pertama, DAU ditingkatkan sebesar 25 persen dari tahun sebelumnya, sementara kasus kedua, ada penurunan DAU sebesar 5 persen.

Meskipun dari dua skenario perubahan DAU ditambah dengan tanpa perubahan DAU menunjukkan kecenderungan yang meningkat, baik untuk penerimaan daerah maupun *output* regional, Gambar 8 memperlihatkan kenaikan tersebut berbeda-beda untuk setiap kasus. Penurunan DAU memang menunjukkan kecenderungan yang terendah dibandingkan kedua kasus lainnya, sementara kenaikan tertinggi terjadi apabila DAU ditingkatkan sebesar 25 persen. Kenaikan ini membawa dampak berupa meningkatnya penerimaan daerah rata-rata sebesar 15 persen selama 3 tahun masa proyeksi. Selain itu, hal tersebut juga meningkatkan PDRB sebesar 1,2 persen.

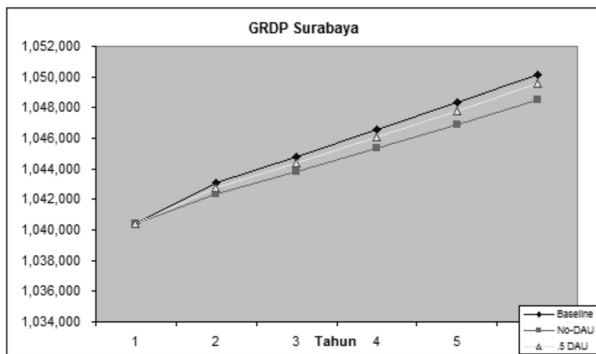
Di lain pihak, penurunan DAU sebesar 5 persen akan menurunkan penerimaan pemda rata-rata sebesar 6,14 persen dan *output* regional sebesar 1,35 persen. Dengan demikian, penurunan DAU mempunyai dampak yang relatif lebih besar terhadap penerimaan daerah dan regional *output*, dibandingkan dengan kenaikan DAU. Mengingat kondisi-kondisi tersebut dan prestasi pengelolaan pemerintahan daerah di Kabupaten Jembrana, maka sebaiknya untuk beberapa tahun ke depan, alokasi DAU untuk daerah ini tidak diturunkan terlebih dahulu sebelum kabupaten ini mampu membiayai kebutuhan fiskalnya sendiri. Hal ini sekaligus digunakan sebagai salah satu implementasi mekanisme *reward and punishment* bagi daerah ke depannya.

#### E. Kota Surabaya

Dari pengamatan terhadap APBD Kota Surabaya dari tahun 2001 hingga 2006, tampak bahwa penerimaan daerah didominasi oleh dua sumber pendapatan yang hampir seimbang, masing-masing PAD dan DAU. Namun demikian, PAD mengalami peningkatan sementara DAU turun dari tahun ke tahun. Atau dengan perkataan lain, penurunan DAU ditutup oleh peningkatan PAD dengan besaran



**Gambar 11.** Hasil Proyeksi Pendapatan di Kota Surabaya



**Gambar 12.** Hasil Proyeksi PDRB di Kota Surabaya

yang hampir seimbang. Selama lima tahun tersebut, rata-rata setiap tahunnya PAD meningkat sebesar 6 persen, sementara DAU menurun dengan laju 6 persen.

Mengamati perilaku keuangan daerah selama tahun 2001-2006, dapat diartikan bahwa DAU yang cenderung menurun dari tahun ke tahun tersebut sebenarnya dapat tergantikan dengan meningkatnya PAD dan dari sumber pendanaan lainnya. Simulasi yang dilakukan dengan menurunkan DAU sebesar 75 persen dan 50 persen (daripada sebelumnya), memberi pengaruh yang hampir sama terhadap penerimaan daerah Kota Surabaya, yaitu penurunan pada variabel ini. Penurunan yang terjadi memang tidak dalam besaran yang sama, masing-masing 0,12 persen (jika DAU diturunkan hingga 25 persen) dan 0,03 persen (jika DAU diturunkan sampai 50 persen).

Jika pengurangan DAU ini mempunyai pengaruh yang searah (positif) dengan penerimaan daerah Kota Surabaya, tidak demikian halnya dengan regional *output* dan variabel kesejahteraan masyarakat lainnya, kesempatan kerja, dan IPM. Beberapa variabel tersebut justru mengalami hubungan yang bersifat berlawanan arah (negatif). Walaupun DAU dikurangi, ketiga variabel tersebut memperlihatkan kecenderungan yang tetap meningkat, meskipun dalam besaran yang berbeda. Pengurangan DAU hingga mencapai 25 persen dari sebelumnya, PDRB akan merosot dari kondisi tanpa *hold harmless* sebesar 0,0001 persen. Jika pengurangan tersebut dilakukan sebesar 50 persen, maka regional *output* akan lebih rendah sebesar 0,0004 persen.

Angka-angka ini memperlihatkan sebetulnya pengaruh pengurangan DAU tersebut tidak terlalu signifikan bagi pembentukan regional *output*. Dampaknya hanya agak terasa pada penerimaan daerah kota Surabaya. Kondisi ini didukung pula oleh fakta yang memperlihatkan pengaruh pengurangan DAU terhadap kesempatan kerja dan kesejahteraan masyarakat, yang dinyatakan dengan IPM. Hasil simulasi menunjukkan bahwa pengurangan DAU tidak punya dampak yang signifikan pula bagi

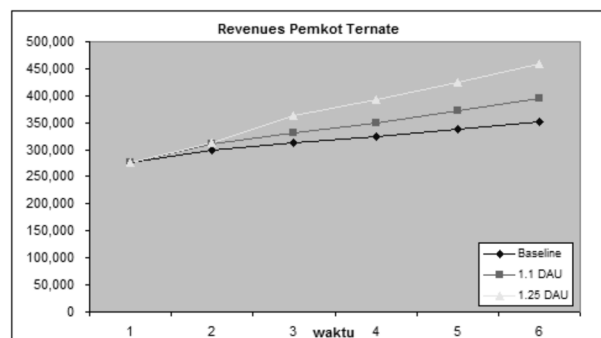
kesejahteraan masyarakat, yang dinyatakan oleh besaran IPM, maupun bagi kesempatan kerja.

## F. Kota Ternate

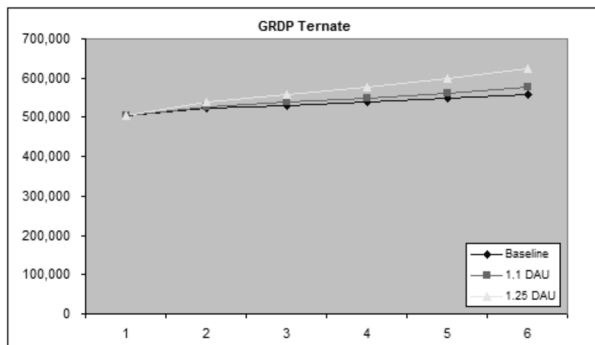
Dilihat dari kontribusi masing-masing sumber dana bagi pembentukan pendapatan daerah, Kota Ternate mempunyai karakteristik yang hampir sama dengan Kabupaten Jember. Daerah-daerah ini mewakili pemerintahan daerah yang penerimaan daerahnya sangat tergantung atas DAU. Proporsi DAU dalam keuangan daerah tersebut cukup besar, lebih dari 70 persen penerimaan daerah ini, sementara PAD-nya hanya sebesar 5 persen. Perbedaannya terletak pada wilayah pemerintahan di mana di Kota Ternate memiliki wilayah yang relatif lebih kecil dibandingkan Kabupaten Jember. Selain itu, kota ini belum dianggap sebagai salah satu kisah sukses dalam pengelolaan pemerintahan daerah di era otonomi daerah.

Pada Gambar 13 dan 14 menyajikan proyeksi pendapatan daerah dan PDRB di Kota Ternate. Hasil simulasi dengan melakukan peningkatan DAU masing-masing sebesar 10 persen dan 25 persen serta *baseline case* berupa kondisi dengan *hold harmless*, menunjukkan bahwa kondisi tersebut mencapai peningkatan yang terendah dibandingkan kedua kasus lainnya. Peningkatan DAU sebesar 10 persen membawa dampak kenaikan penerimaan daerah di Kota Ternate sebesar hampir 7 persen. Sementara itu bila DAU dinaikkan 25 persen, maka penerimaan daerah juga akan meningkat sebesar 16 persen. Kedua kenaikan yang terjadi tersebut harus dibaca sebagai peningkatan dibandingkan dengan bila DAU tidak mengalami perubahan (kondisi *hold harmless*).

Pengaruh kenaikan DAU tersebut juga akan meningkatkan PDRB, di mana kenaikan DAU sebesar 10 persen akan meningkatkan *output* regional di Kota Ternate sebesar 1,6 persen. Bila kenaikan DAU mencapai 25 persen, maka pengaruh yang lebih besar akan terjadi, yaitu PDRB Kota Ternate akan naik hingga 6 persen. Dampak yang relatif besar ini tercapai karena di wilayah Kota Ternate yang



**Gambar 13.** Hasil Proyeksi Pendapatan di Kota Ternate



**Gambar 14.** Hasil Proyeksi Pendapatan dan PDRB Kota Ternate

terletak di sebuah pulau kecil, peranan pemda cukup dominan dalam perekonomian daerah tersebut.

Sebagai ilustrasi, pengeluaran pemerintah (APBD) besarnya hampir mencapai separuh dari pembentukan *output* regional. Dengan demikian, bila perekonomian dan selanjutnya kesejahteraan masyarakat ingin ditingkatkan, maka penghapusan kondisi *hold harmless* di daerah ini dilakukan dengan meningkatkan porsi DAU. Kebijakan yang sebaliknya hanya akan menurunkan aktivitas ekonomi dan penundaan perbaikan kesejahteraan masyarakat.

## V. SIMPULAN DAN SARAN

### A. Simpulan

Berdasarkan penjelasan secara umum, penghapusan kebijakan *hold harmless* akan memberikan kinerja pemerataan fiskal yang lebih baik. Namun demikian, pemilihan atau penentuan kriteria pemerataan fiskal antardaerah perlu dilakukan secara lebih objektif sesuai dengan tujuan awal alokasi DAU. Hal ini agar tidak menimbulkan kekeliruan persepsi dalam menilai tingkat pemerataan antardaerah.

Untuk itulah, sekiranya simulasi yang dilakukan dengan kriteria pemerataan yang berbeda dapat memberikan hasil yang berbeda, bahkan berlawanan. Selisih nilai-nilai indikator pemerataan antara perhitungan dengan dan tanpa kebijakan *hold harmless* tidak cukup signifikan untuk menilai peningkatan pemerataan fiskal antardaerah secara nasional akibat dihapuskannya kebijakan *hold harmless*. Kondisi ini disebabkan karena besarnya anggaran yang direalokasikan kepada daerah-daerah akibat dihapuskannya kebijakan *hold harmless* relatif sangat kecil bila dibandingkan dengan total pagu DAU nasional. Namun demikian, besaran anggaran tersebut cukup berarti/signifikan bagi masing-masing daerah yang mendapatkan realokasinya. Jadi, perbandingan terhadap hasil perhitungan nilai-nilai indikator pemerataan dengan dan tanpa kebijakan *hold harmless* tidak dapat dijadikan landasan untuk mengabaikan manfaat dari penghapusan kebijakan *hold harmless*.

## B. Saran

Adapun rekomendasi dan saran yang diberikan adalah dengan melihat bahwa penghapusan *hold harmless* akan memberikan dampak pemerataan fiskal yang lebih baik, kebijakan untuk menghapus *hold harmless* sejak tahun 2008 oleh pemerintah selanjutnya perlu terus dipertahankan. Selain pertimbangan pemerataan fiskal yang lebih baik, pelaksanaan penghapusan kebijakan tersebut menunjukkan adanya komitmen dan konsistensi pemerintah pusat dalam menjalankan kebijakan desentralisasi fiskal sesuai UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- Aminullah, E. dan Soesilo, Budhy. (2011). *Analisis sistem dinamis*. Jakarta: UMJ Press.
- Bird, R. M. dan Francois, V. (2012). *Desentralisasi fiskal di negara-negara berkembang* (Terjemahan). Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.
- Coyle, R. G. (1996). *System dynamics modelling, a practical approach*. London: Chapman & Hall.
- Jhingan, M. L. (2003). *Ekonomi pembangunan dan perencanaan*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Kemenkeu. (2005). *Tinjauan Pelaksanaan Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah Tahun 2004-2005*. (2005) Jakarta: Kementerian Keuangan.
- Kuncoro, M. (2010). *Ekonomi pembangunan: Teori, masalah dan kebijakan*. Yogyakarta: UPP AMP YKPN.
- Randers, J. (1980). *Guidelines for model conceptualization*. In Randers, J. (ed.). *Elements of the system dynamics method*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Sidik, M. (2004). *Perimbangan keuangan pusat dan daerah: Antara teori dan aplikasinya di Indonesia*. Bunga Rampai Desentralisasi Fiskal. Jakarta: PKPD Jakarta.

### Jurnal dan Working Paper

- Forrester, J. (1971). Industrial dynamics after the first decade. *Management Science*, 14(7), 398-415.

- Lyneis, J. M. (2000). System dynamics for business strategy: A phased approach. *System Dynamics Review*, 15(1), 1-34.
- Lyneis, J. M. (2000). System dynamics for market forecasting and structural analysis. *System Dynamic Review*, 16(1), 3-25.
- Oates, W. (1999). An essay on fiscal federalism. *Journal of Economic Literature*, 37(3), 1.120-1.149.
- Vazquez, J. M. and McNabb, R. M. (2011). Fiscal decentralization, macrostability and growth. Economics Department and International Studies Program. Working Paper. Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University.
- Vazquez, J. M. and Rider, M. (2006). Fiscal decentralization and economic growth. A comparative study of China and India. *Indian Journal of Economic & Bussiness*, 3(1), 45-46.
- Mayo, D. D., Chick, S., Sanchez, P. J., Ferrin, D., and Morrice, D. J. (2003). Steering strategic decisions at london underground: Evaluating management options with system dynamics. In *Proceeding of the 2003 Winter Simulation Conference*, New Jersey: Institute of Electrical and Electronic Engineers.

#### **Tesis**

- Faisal. (2002). Fiscal decentralization and economic growth at provincial level in Indonesia 1995-1999. *Mini thesis*, Georgia State University.

#### **Makalah**

- Mayo, D. D. and Wichman, K. E. (2003). Tutorial on business and market modelling to aid strategic decision making: System dynamic in perspective and selecting appropriate analysis approaches. In *Proceeding of the 2003 Winter Simulation Conference*, Chick, S., Sanchez, P. J., Ferrin, D., and Morrice, D. J., (eds.). New Jersey: Institute of Electrical and Electronic Engineers.