

DAMPAK DESENTRALISASI FISKAL TERHADAP DISPARITAS REGIONAL DI PROVINSI RIAU

Oleh : *Mardiana dan Syafril Basri*

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk mengidentifikasi dampak desentralisasi fiskal terhadap disparitas antara daerah di Provinsi Riau, mengetahui dampak desentralisasi fiskal terhadap sumber disparitas antara daerah di Provinsi Riau, Merumuskan kebijakan yang harus ditempuh untuk mengurangi disparitas antara daerah di Provinsi Riau berkaitan dengan desentralisasi fiskal. Penelitian ini dilaksanakan di Provinsi Riau yang meliputi 12 wilayah yaitu 2 kota dan 10 kabupaten. Metode analisis siklus kemajuan ekonomi digunakan untuk membandingkan laju pertumbuhan ekonomi daerah dengan laju pertumbuhan ekonomi Riau dan nisbah pendapatan per kapita wilayah dengan pendapatan per kapita Riau. Selanjutnya untuk mengetahui ketimpangan digunakan Indeks variasi Williamson merupakan indikator utama dan juga memperhatikan indikator Theil T sebagai indikator menguraikan disparitas spasial.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa daerah-daerah bukan penerima dana bagi hasil minyak dan gas cenderung lebih maju dengan pertumbuhan dan rata-rata pendapatan tinggi. Setelah adanya desentralisasi fiskal, disparitas pendapatan antar daerah di Riau menurun hingga tahun 2006, dan kembali meningkat hingga tahun 2009. Tahun 2010 disparitas kembali mengalami penurunan. Sumber disparitas terutama karena adanya ketimpangan pendapatan di antara daerah di dalam satu kelompok, bukan karena ketimpangan pendapatan antara kelompok daerah penerima DBH migas dengan kelompok bukan penerima. Koefisien disparitas terbesar bersumber dari ketimpangan pendapatan antara daerah-daerah di dalam kelompok penerima DBH migas.

Keyword : Pertumbuhan ekonomi, Williamson, Theil

A. PENDAHULUAN

Membaiknya situasi keamanan dan mulai pulihnya kepercayaan masyarakat akan penyelenggaraan pemerintah di tingkat nasional ditandai dengan pencapaian pertumbuhan nasional, yang dapat dilihat dari pertumbuhan ekonomi nasional. Hal ini membawa dampak positif bagi iklim usaha di Riau, keadaan ini ditunjukkan dengan meningkatnya laju pertumbuhan ekonomi Riau hampir disetiap sektor lapangan usaha, keadaan yang sama juga diikuti oleh kabupaten/kota di Provinsi Riau pada umumnya.

Perkembangan ekonomi daerah merupakan serangkaian usaha dan kebijakan yang bertujuan untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat di suatu daerah, perluasan lapangan kerja, meningkatkan hubungan ekonomi dari sektor ekonomi primer ke sektor ekonomi sekunder dan tersier. Hasil pembangunan yang dilakukan oleh setiap daerah dapat dilihat dari Produk Domestik Regional Bruto (PDRB).

Mayoritas kegiatan ekonomi penting dibanyak negara terkonsentrasi hanya di suatu kawasan, tertentu. Terkonsentrasinya kegiatan ekonomi hanya disuatu daerah tertentu ini secara langsung berdampak pada disparitas pendapatan daerah yang sangat bervariasi. Daerah yang satu dapat memberikan pendapatan yang tinggi, sebaliknya daerah yang lain memberikan pendapatan yang relatif rendah. Pada gilirannya, semua itu akan berimbas kembali pada kedapatan regional untuk tumbuh dan berkembang dimasa mendatang.

Hal diataslah yang mendorong pemerintah Indonesia untuk melaksanakan otonomi daerah sebagai usaha untuk pemeratakan pendapatan dan meningkatkan pertumbuhan ekonomi setiap daerah di Indonesia. Pada tanggal 1 Januari 2001 pemerintah Indonesia memberlakukan kebijakan otonomi daerah di setiap kota maupun kabupaten di seluruh Provinsi. Dengan adanya otonomi daerah ini diharapkan terjadi pembangunan ekonomi yang lebih mandiri dan lebih baik serta terjadi keadilan dalam hal pemerataan pembangunan.

Pembangunan ekonomi yang dilaksanakan pada era otonomi daerah sekarang ini di fokuskan pada daerah-daerah yang selama ini cukup jauh tertinggal. Otonomi daerah yang telah ditetapkan cukup berhasil di daerah-daerah. Hal ini terbukti dengan adanya pemekaran-pemekaran daerah yang tujuannya adalah pembangunan yang merata.

Adanya otonomi daerah membawa pengaruh bagi perkembangan ekonomi di Provinsi Riau. Ini tercermin dengan adanya pemekaran wilayah terdiri dari 7 kabupaten/kota menjadi 16 kabupaten/kota pada tahun 2000. Namun hingga saat ini jumlah kabupaten/kota yang ada di Provinsi Riau berjumlah 11 kabupaten/kota, setelah Kepulauan Riau memisahkan diri dari Provinsi Riau sesuai dengan Undang-Undang Nomor 25 tahun 2002 tentang pembentukan Provinsi Kepulauan Riau. Kembali bertambah jumlah kabupaten dengan adanya pemekaran Kabupaten Bengkalis menjadi 2 kabupaten, yakni Kabupaten Bengkalis dan Kabupaten Meranti.

Laju pertumbuhan ekonomi merupakan salah satu indikator untuk melihat perkembangan pembangunan suatu daerah. Laju pertumbuhan ekonomi Riau pada tahun 2011 pada triwulan ketiga tumbuh sebesar 7,64 persen. Tingginya pertumbuhan ekonomi Provinsi Riau tersebut tidak terlepas dari angka-angka pertumbuhan ekonomi setiap kabupaten/kota yang ada.

Adanya perbedaan pertumbuhan ekonomi di Provinsi Riau, membawa pengaruh terhadap tingkat pembangunan antara daerah. Ketimpangan tingkat pembangunan antara daerah menyebabkan penduduk terdorong atau tertarik untuk melakukan pergerakan dari satu daerah ke daerah lainnya atau dengan kata lain penduduk melakukan migrasi. Oleh karena itu pembangunan daerah perlu diarahkan untuk lebih mengembangkan dan menyetarakan laju pertumbuhan antara daerah, antara daerah perkotaan dan daerah perdesaan, serta dapat membuka daerah terisolasi dan mempercepat pembangunan kawasan yang tertinggal.

Ketertinggalan antara daerah yang satu dengan daerah yang lainnya masih disebabkan belum digunakannya secara optimal sumberdaya yang ada di daerah tersebut dan masih minimnya sarana dan prasarana yang dibuat oleh pemerintah untuk mendukung investasi yang dilakukan oleh pihak swasta. Dengan kata lain bahwa masyarakat atau daerah yang memiliki faktor produksi yang rendah kurang mendapat kesempatan sehingga tidak mendapat manfaat dari pertumbuhan ekonomi. Hal ini tercermin dari perbedaan dalam distribusi pendapatan yang cukup besar.

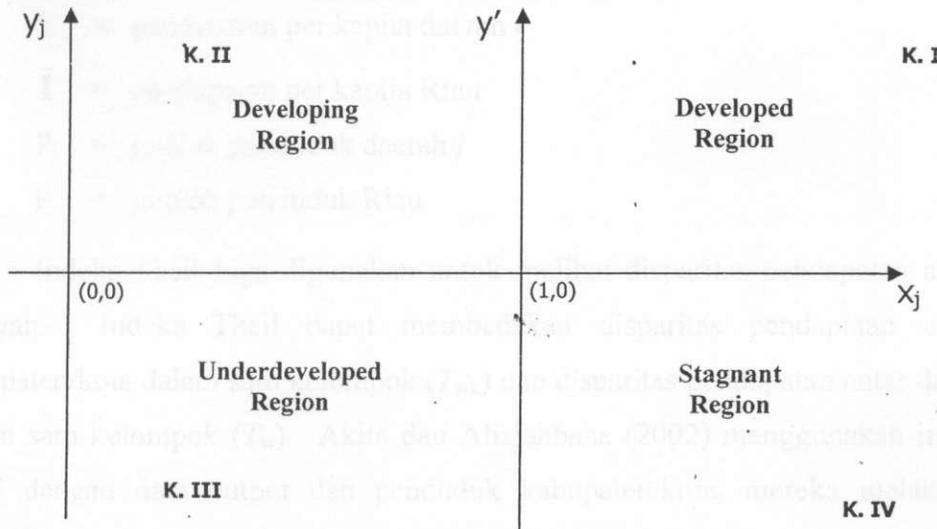
Pemerintah Daerah Provinsi Riau telah berupaya untuk di dalam membenahi kehidupan masyarakat melalui anggaran belanja yang terus meningkat. Dalam perencanaan Anggaran dan Belanja Negara, pemerintah menganut prinsip anggaran berimbang dan dinamis. Jumlah anggaran menurut kewenangannya tahun 2009 berjumlah 3.749,80 milyar rupiah, dimana bidang administrasi umum pemerintah diberikan sebesar 1.480,28 milyar rupiah, disusul bidang pekerjaan umum sebesar 751,73 milyar rupiah dan bidang pendidikan sebesar 372,30 milyar rupiah.

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengidentifikasi dampak desentralisasi fiskal terhadap disparitas antara daerah di Provinsi Riau; mengetahui dampak desentralisasi fiskal terhadap sumber disparitas antara daerah di Provinsi Riau; Merumuskan kebijakan yang harus ditempuh untuk mengurangi disparitas antara daerah di Provinsi Riau berkaitan dengan desentralisasi fiskal.

B. METODOLOGI

Metodologi ini merangkumi wilayah penelitian, jenis dan sumber data, dan metode analisis yang digunakan. Penelitian ini dilaksanakan di Provinsi Riau yang meliputi 12 wilayah yaitu 2 kota dan 10 kabupaten. Pengelompokan daerah berdasarkan Permenkeu No. 11/PMK.02/2006 tentang Daerah Penerima Dana Bagian dari SDA minyak dan gas alam. Hampir semua kabupaten dan kota di Provinsi Riau adalah daerah penerima bagi hasil DBH migas kecuali Kota Dumai, Kabupaten Indragiri Hilir dan Kabupaten Kuantan Singingi.

Metode analisis siklus kemajuan ekonomi digunakan untuk membandingkan laju pertumbuhan ekonomi daerah dengan laju pertumbuhan ekonomi Riau dan nisbah pendapatan per kapita wilayah dengan pendapatan per kapita Riau. Bidang datar (x) menggambarkan nisbah pendapatan dan bidang tegak lurus (y) menggambarkan perbedaan pertumbuhan.



Gambar 1 : Siklus Pertumbuhan

Sumber: Diadaptasi dari Klaassen (1972)

Sebelum menganalisis masalah disparitas wilayah perlu untuk menjelaskan apa yang difahami sebagai disparitas. Analisis disparitas dirancang untuk menangani masalah-masalah perbedaan di antara individu namun sebagian besar indikator boleh dengan mudah diubahsuai untuk analisis disparitas pendapatan per kapita antara wilayah. Tidak ada ukuran terbaik dari sebuah disparitas pendapatan antara daerah sehingga beberapa indikator yang paling umum digunakan sebagai alat analisis. Indeks variasi Williamson merupakan indikator utama dan juga memperhatikan indikator Theil T sebagai indikator menguraikan disparitas spasial.

Analisis disparitas Williamson digunakan untuk membandingkan disparitas pembangunan antara wilayah. Semakin besar indeks variasi wilayah maka semakin besar disparitas antara wilayah tersebut. Indeks variasi Williamson (*weighted coefficient of variation*) dirumuskan sebagai berikut :

$$V_w = \frac{\sqrt{\sum_{i=1}^n (I_i - \bar{I})^2 \frac{P_i}{P}}}{\bar{I}} \dots\dots\dots (1)$$

Di mana :

- V_w = Koefisien variasi Williamson
- I_i = pendapatan per kapita daerah i
- \bar{I} = pendapatan per kapita Riau
- P_i = jumlah penduduk daerah i
- P = jumlah penduduk Riau

Indeks Theil juga digunakan untuk melihat disparitas pendapatan antara wilayah. Indeks Theil dapat membedakan disparitas pendapatan antara kabupaten/kota dalam satu kelompok (T_{wk}) dan disparitas pendapatan antar daerah dalam satu kelompok (T_w). Akita dan Alisjahbana (2002) menggunakan indeks Theil dengan data output dan penduduk kabupaten/kota, mereka melakukan analisis dekomposisi disparitas antara wilayah ke dalam beberapa unsur. Demikian pula dengan Tadjoeidin *et al* (2001) memisahkan indeks Theil dan indeks L menggunakan data output dan penduduk.

Indeks Theil yang dikembangkan oleh Henri Theil, berguna untuk menguraikan keseluruhan disparitas yang terjadi antar kelompok dan di dalam kelompok (*within*) masing-masing. Di dalam penelitian ini kelompok yang dimaksud ialah kelompok penerima DBH migas dan bukan penerima. Indeks Theil berguna untuk mengetahui apakah disparitas di Provinsi Riau disebabkan oleh adanya disparitas antara kelompok atau karena disparitas antara kabupaten/kota yang ada di dalam wilayah.

Rumus biasa untuk menguraikan T ke dalam unsur ‘antar-kelompok dan ‘di dalam-kelompok’ sebagai berikut (persamaan 3):

$$T = \sum_{i=1}^u \sum_{j=1}^v \left(\frac{y_{ij}}{Y} \right) \ln \left(\frac{y_{ij}/Y}{n_{ij}/n} \right)$$

$$= \sum_{i=1}^u \left(\frac{Y_i}{Y}\right) \left[\sum_{j=1}^v \left(\frac{y_{ij}}{Y_i}\right) \ln \left(\frac{y_{ij}/Y_i}{n_{ij}/n_i}\right) \right] + \sum_{i=1}^u \left(\frac{Y_i}{Y}\right) \left[\sum_{j=1}^v \left(\frac{y_{ij}}{Y_i}\right) \ln \left(\frac{Y_i/n_i}{Y/n}\right) \right] \quad \dots (2)$$

Di mana:

y_{ij} = PDRB kabupaten/kota j di kelompok i

Y_i = jumlah PDRB kelompok i

Y = PDRB Provinsi Riau

n_{ij} = jumlah penduduk kabupaten/kota j di kelompok i

n_i = jumlah penduduk kelompok i

n = jumlah penduduk Provinsi Riau

dan persamaan (2) dapat ditulis menjadi berikut (persamaan 3):

$$T = \sum_{i=1}^u \left(\frac{Y_i}{Y}\right) \left[\sum_{j=1}^v \left(\frac{y_{ij}}{Y_j}\right) \ln \left(\frac{y_{ij}/Y_i}{n_{ij}/n_j}\right) \right] + \sum_{i=1}^u \left(\frac{Y_i}{Y}\right) \ln \left(\frac{Y_i/n_i}{Y/n}\right) \quad \dots (3)$$

adalah nilai T jika masing-masing penduduk di kabupaten/kota i menerima pendapatan secara rata-rata aritmatik dari pada kelompok wilayah tersebut,

selanjutnya:

$$T = \sum_{i=1}^u \left(\frac{Y_i}{Y}\right) T_i + \sum_{i=1}^u \left(\frac{Y_i}{Y}\right) \ln \left(\frac{Y_i/Y}{n_i/n}\right) \quad \dots (4)$$

$$= T_W + T_B$$

Di mana:

T_i

$$= \sum_{j=1}^v \left(\frac{y_{ij}}{Y_i}\right) \ln \left(\frac{y_{ij}/Y_i}{n_{ij}/n_i}\right) \quad \dots (5)$$

$$T_W = \sum_{i=1}^u \left(\frac{Y_i}{Y}\right) T_i \quad \dots$$

(6)

dan

T_B

$$= \sum_{i=1}^u \left(\frac{Y_i}{Y}\right) \ln \left(\frac{Y_i/Y}{n_i/n}\right) \quad (7)$$

T_W adalah unsur disparitas 'di dalam wilayah', yang merupakan rata-rata tertimbang dari wilayah indeks T_i , bagian sumbangan pendapatan Y_i/Y dari masing-masing wilayah i . T_B adalah unsur disparitas 'antara wilayah' yang diperoleh dari perbedaan pendapatan 'di dalam kelompok' yang dianalisis.

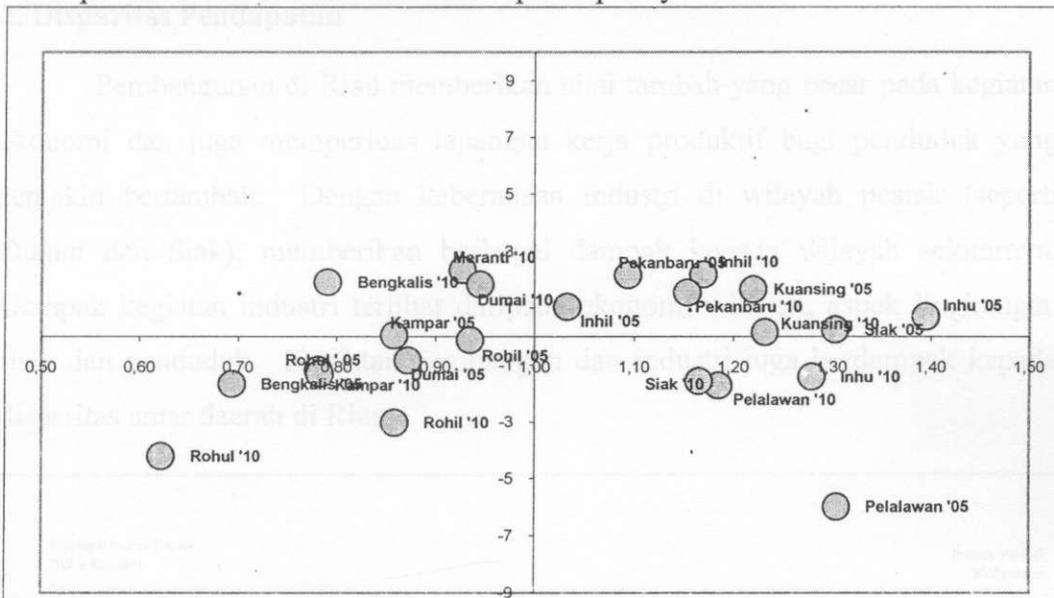
C. TEMUAN EMPIRIS

1. Pertumbuhan Ekonomi

Perkembangan ekonomi kabupaten dan kota di Riau selama tahun 2000 – 2010 dapat dilihat di dalam Gambar 2. Pada periode pembangunan tahun 2000 – 2005, dua daerah kelompok bukan penerima DBH berada dalam maju, yaitu Kabupaten Kuantan Singingi dan Indragiri Hilir. Sedangkan Kota Dumai berada dalam kategori daerah terbelakang di dalam pembangunan ekonominya dengan pertumbuhan yang lambat dan rata-rata PDRB per kapitanya lebih rendah dibandingkan dengan Riau.

Pada periode tersebut Kota Pekanbaru, Kabupaten Siak dan Indragiri Hulu dikategorikan sebagai daerah yang maju. Sedangkan Kabupaten Rokan Hulu, Rokan Hilir dan Bengkalis tergolong sebagai daerah yang terbelakang. Hal ini menjelaskan bahwa tidak serta-merta di dalam proses pembanguna 5 tahun pertama setelah desentralisasi fiskal dilaksanakan daerah penerima DBH migas akan tumbuh dan maju meninggalkan daerah bukan penerima DBH. Fenomena yang berbeda dapat juga dilihat di Kabupaten Pelalawan, walaupun memiliki industri besar dan memperoleh DBH migas namun daerah ini tidak mengalami pertumbuhan yang pesat.

Pada periodè pembangunan tahun 2005 – 2010, tidak banyak perubahan yang berarti. Bahkan Kabupaten Siak masuk ke dalam kategori stagnan dengan PDRB per kapita yang tinggi namun pertumbuhannya lambat seperti halnya Kabupaten Pelalawan dan Indragiri Hulu. Kabupaten Kampar sebagai sebuah kabupaten induk, selama satu dekade pembangunan tidak mengalami kemajuan di mana pertumbuhan dan rata-rata PDRB per kapitanya rendah.



Sumber: Analisis Data BPS Provinsi Riau tahun 2000 – 2010

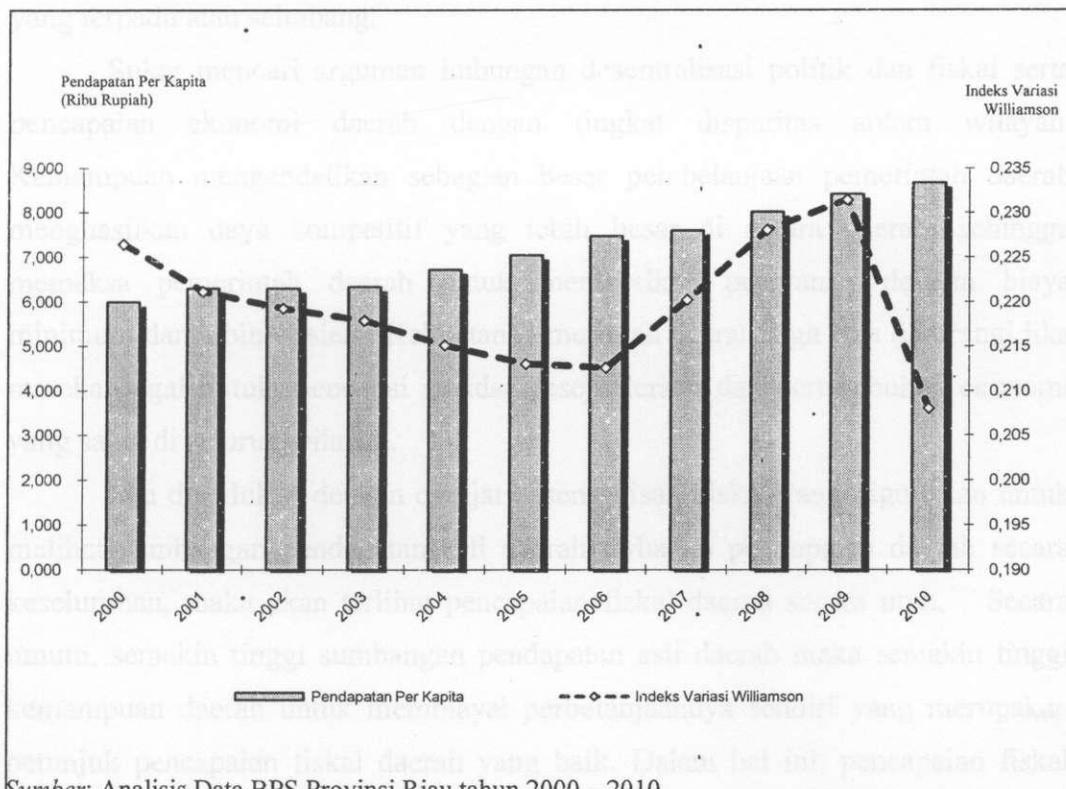
Gambar 2.
Pertumbuhan Ekonomi Kabupaten Kota di Riau Tahun 2000 - 2010

Pada periode pembangunan 2005 – 2010 hanya Kota Pekanbaru yang tergolong sebagai daerah yang maju dari kelompok daerah penerima DBH migas. Sedangkan daerah bukan penerima migas ada dua kabupaten yang tergolong maju, yaitu Kabupaten Kuantan Singingi dan Indragiri Hilir. Kota Dumai pada periode tersebut belum tergolong sebagai daerah maju, namun pertumbuhannya di atas rata-rata provinsi atau digolongkan sebagai daerah yang sedang tumbuh. Kabupaten Bengkalis sebagai daerah dengan penerima DBH migas terbesar selama periode ini mengalami pertumbuhan yang pesat walaupun rata-rata PDRB per kapita nya masih di bawah rata-rata. Kabupaten Kepulauan Meranti sebagai daerah pemekaran dari Bengkalis juga sedang mengalami pertumbuhan yang tinggi di atas rata-rata provinsi.

Rata-rata pendapatan per kapita penduduk di daerah bukan penerima DBH migas terus meningkat, bahkan masih lebih tinggi dibandingkan dengan rata-rata daerah penerima. Selama satu dekade desentralisasi fiskal berjalan cenderung hanya menghasilkan gejala *core-periphery* yang ditampilkan oleh ketergantungan daerah-daerah terhadap pusat (Achjar et al., 2003).

2. Disparitas Pendapatan

Pembangunan di Riau memberikan nilai tambah yang besar pada kegiatan ekonomi dan juga memperluas lapangan kerja produktif bagi penduduk yang semakin bertambah. Dengan keberadaan industri di wilayah pesisir (seperti Dumai dan Siak), memberikan berbagai dampak kepada wilayah sekitarnya. Dampak kegiatan industri terlihat daripada ekonomi wilayah, aspek lingkungan fisik dan penduduk. Kegiatan pembangun dan industri juga berdampak kepada disparitas antar daerah di Riau.



Sumber: Analisis Data BPS Provinsi Riau tahun 2000 – 2010

Gambar 2. Disparitas Pendapatan Per Kapita di Riau Tahun 2000 - 2010

Gambar 2 di atas menjelaskan adanya satu penurunan disparitas setelah tahun 2000 atau setelah implementasi desentralisasi fiskal. Keadaan di atas sesuai dengan konsep pemikiran Kuznets (1955) yang dituangkan dalam bentuk kurva "U" terbalik, yaitu di masa pendapatan per kapita naik, disparitas mulai muncul dan mencapai maksimum ketika pendapatan berada pada tingkat menengah dan kemudian menurun ketika telah dicapai tingkat pendapatan yang sama dengan ciri negara industri.

Galbraith (2009) memaparkan satu skim dari penurunan pada kurva Kuznets. Untuk masyarakat pertanian yang luas, sebagai contoh China, urbanisasi masih meningkatkan disparitas. Namun di negara-negara sedang membangun, selain di Afrika, kenaikan pendapatan menurunkan slop kurva. Penurunan disparitas memperluas makna dari pembangunan wilayah dan tempatan (Haughton dan Counsell, 2004; Keating, 2005). Hal ini hampir dipastikan membawa ke arah peningkatan kualitas hidup, ikatan sosial dan kesejahteraan yang terpadu atau seimbang.

Sukar mencari argumen hubungan desentralisasi politik dan fiskal serta pencapaian ekonomi daerah dengan tingkat disparitas antara wilayah. Kemampuan mengendalikan sebagian besar pembelanjaan pemerintah daerah menghasilkan daya kompetitif yang lebih besar di antara daerah, sehingga memaksa pemerintah daerah untuk memberikan pelayanan dengan biaya minimum dan lebih efisien. Kekuatan pemerintah daerah juga bisa dikurangi jika mereka gagal untuk mencapai standar kesejahteraan dan pertumbuhan ekonomi yang sama di seluruh wilayah.

Jika dipadukan dengan derajat desentralisasi fiskal yang digunakan untuk melihat sumbangan pendapatan asli daerah terhadap pendapatan daerah secara keseluruhan, maka akan terlihat pencapaian fiskal daerah secara utuh. Secara umum, semakin tinggi sumbangan pendapatan asli daerah maka semakin tinggi kemampuan daerah untuk membiayai perbelanjaannya sendiri yang merupakan petunjuk pencapaian fiskal daerah yang baik. Dalam hal ini, pencapaian fiskal positif boleh diartikan sebagai kemandirian fiskal daerah di dalam membiayai perbelanjaan daerah dan mendukung pelaksanaan otonomi daerah di daerah tersebut.

Desentralisasi bisa memberikan pejabat pemerintahan daerah suatu daya yang aktif untuk menggalakkan kebijakan pembangunan ekonomi. Kebijakan ini mencakup tidak hanya lebih baik dan sesuai dengan keperluan atau kemampuan daerah, melainkan juga beberapa bentuk persaingan antara pemerintah kabupaten dan kota seperti memberikan fasilitas pajak dan menawarkan bentuk-bentuk fasilitas lainnya untuk investor menanamkan modalnya di tempat mereka (Martinez dan McNab, 2001). Namun sukar untuk memberikan pernyataan apakah desentralisasi ini memberikan sumbangan terhadap disparitas wilayah.

Davoodi dan Zou (1998) menemukan desentralisasi fiskal menyebabkan pertumbuhan ekonomi melambat. Castles (1999) menunjukkan bahawa rendahnya derajat sentralisasi fiskal bisa mengontrol inflasi yang tinggi disertai dengan pertumbuhan ekonomi. Lancaster dan Hicks (2000) juga menemukan dampak signifikan federalisme terhadap pertumbuhan PDRB. Ezcurra dan Pascual (2008) juga menemukan devolusi kekuatan fiskal terhadap pemerintahan daerah berhubungan negatif dengan disparitas di negara-negara Uni-Eropa.

3. Dekomposisi Disparitas Wilayah

Hasil perhitungan dan dekomposisi disparitas wilayah ditunjukkan pada Tabel 3. Perhitungan rasio penduduk di lajur kedua, perhitungan besaran pendapatan atau PDRB per kapita di lajur ketiga, perhitungan disparitas wilayah menggunakan koefisien variasi Williamson di lajur keempat dan lajur kelima menguraikan disparitas antara wilayah di Provinsi Riau. Nilai-nilai dalam kurungan di bawah koefisien T ialah persentase sumbangan disparitas 'di dalam' setiap kelompok untuk disparitas agregat.

Keunggulan menggunakan koefisien variasi Williamson didalam menjelaskan disparitas ialah mampu dijalankan untuk jumlah pengamatan kecil di dalam suatu wilayah atau di satu provinsi, namun tidak mampu menjelaskan unsur-unsur yang menyebabkan disparitas tersebut; apakah karena unsur yang ada di dalam kelompok atau karena unsur antar kelompok. Oleh karena itu, diperlukan perhitungan koefisien disparitas Theil, yang secara umum disebut sebagai Theil T (T_T).

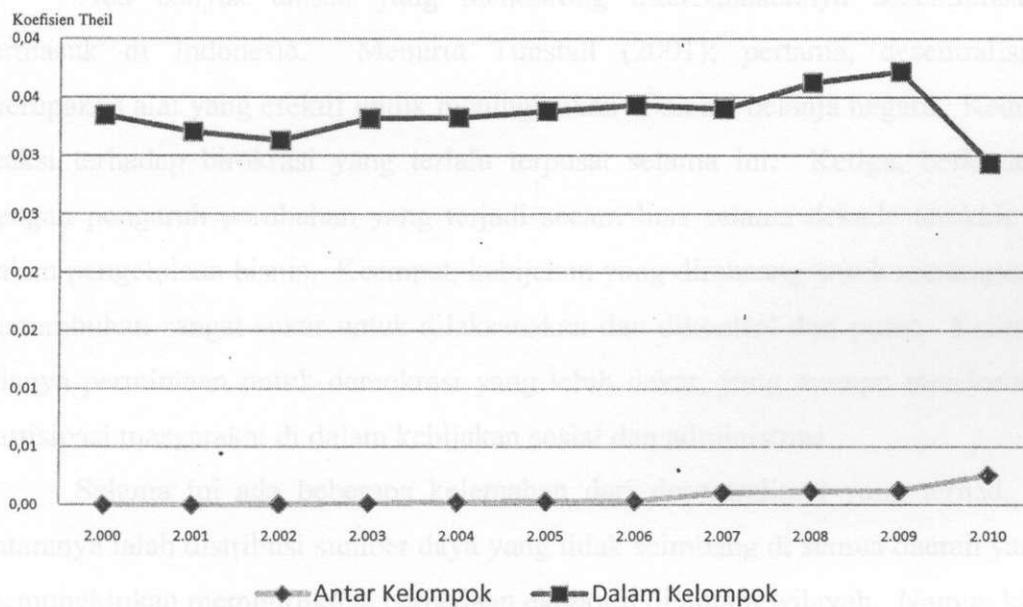
Jadual 1: Perhitungan dan Dekomposisi Disparitas Di Riau Tahun 2010

Faktor Kelompok	Rasio Penduduk (n_i)	PDRB Per Kapita (Rupiah)	Koefisien Williamson (V_w)	Koefisien Theil (T_T)
Penerima DBH	0.782	8.346.351		0.022 (75.22)
Bukan Penerima	0.278	9.869.602		0.007 (24.78)
Kelompok Unsur				
Dalam Kelompok (T_w)				0.029 (92.01)
Antara Kelompok (T_B)				0.003 (7.99)
Riau	1.000	8.678.228	0.208	0.032

Sumber: Hasil Analisis Data Statistik Riau, 2012

Perbedaan rasio penduduk antar kelompok daerah nampaknya sangat besar, dengan dominasi yang sangat kentara antara daerah penerima DBH dan bukan penerima. Tidak demikian halnya dengan PDRB per kapita wilayah. Penduduk di daerah kelompok penerima DBH tiga kali lebih besar, namun PDRB per kapita kelompok bukan penerima DBH lebih besar. Temuan ini penting karena menggambarkan walaupun pemerintah pusat telah mendistribusikan dana kepada daerah, namun tingkat disparitas wilayah tidak mengalami banyak perubahan.

Ada satu kecenderungan yang realistis; wilayah yang lebih maju telah meningkatkan kemampuan untuk menjadi bagian terpadu dari ekonomi yang lebih luas dan PMA akan terus mengalir masuk ke wilayah ini (Enyedi, 2000). Keadaan ini menyebabkan kekalnya disparitas antar kelompok daerah di Riau, walaupun tidak terjadi peningkatan berarti.



Sumber: Analisis Data BPS Provinsi Riau tahun 2000 - 2010

Gambar 3
Trend Disparitas Antar Kelompok
dan Di Dalam Kelompok Tahun 2000 – 2010

Kurva U terbalik menggambarkan disparitas antara wilayah akan menumpu ketika pendapatan semakin tinggi. Amos (1988) menambahkan satu pembetulan terhadap bentuk kurva yang berbeda dari apa yang dikemukakan oleh Williamson-Kuznets. Menurut Amos, disparitas tidak lagi membentuk kurva U terbalik tetapi menjadi sebuah sinusoida, dimana setelah terjadi penurunan disparitas pada taraf kemajuan pembangunan tertentu, disparitas justru naik semula. Terdapat banyak faktor yang mampu menyebabkan terjadinya kenaikan di dalam disparitas di Riau, terutamanya karena proses desentralisasi atau pemberian otonomi yang lebih luas kepada daerah. Otonomi luas yang diserahkan kepada kabupaten dan kota di Indonesia semenjak tahun 2001 bertujuan untuk meningkatkan pencapaian ekonomi daerah dan meningkatkan kesejahteraan masyarakatnya. Untuk mencapai tujuan tersebut, pemerintah pusat menyerahkan kekuasaan politik, administrasi dan keuangan kepada kabupaten dan kota.

Ada banyak alasan yang mendorong dilaksanakannya desentralisasi, termasuk di Indonesia. Menurut Tunstall (2001); pertama, desentralisasi merupakan alat yang efektif untuk meningkatkan efisiensi belanja negara. Kedua, reaksi terhadap birokrasi yang terlalu terpusat selama ini. Ketiga, berkenaan dengan pengaruh perubahan yang terjadi secara luas selama dekade terakhir di dalam pengelolaan bisnis. Keempat, kebijakan yang dirancang untuk merangsang pertumbuhan sangat sukar untuk dilaksanakan dan dikontrol dari pusat. Kelima, adanya permintaan untuk demokrasi yang lebih dekat, yang mampu mendorong partisipasi masyarakat di dalam kebijakan sosial dan administrasi.

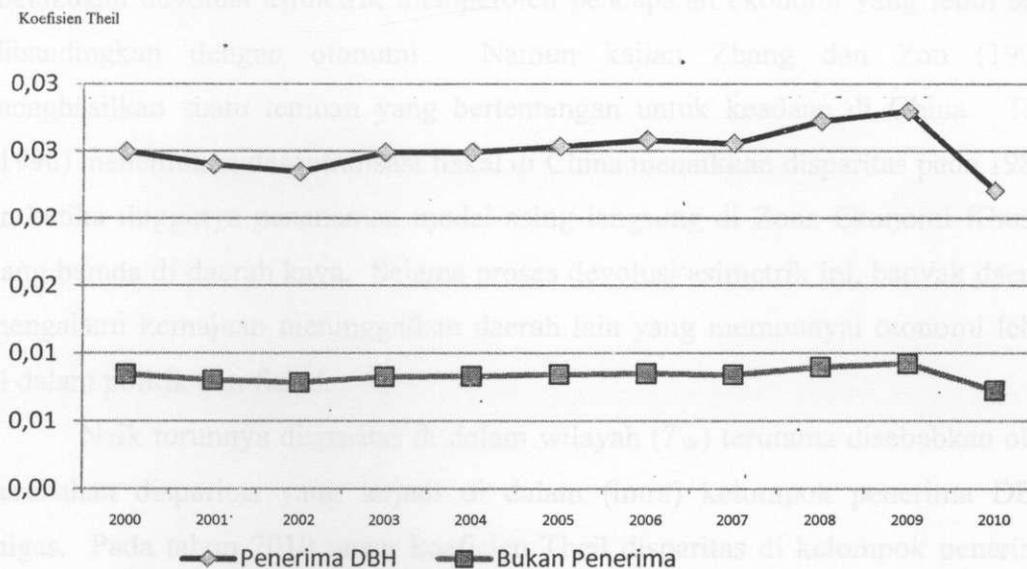
Selama ini ada beberapa kelemahan dari desentralisasi yang terhad, di antaranya ialah distribusi sumber daya yang tidak seimbang di semua daerah yang memungkinkan memburuknya perbedaan ekonomi di antara wilayah. Namun kini menjadi satu pertanyaan apakah desentralisasi telah menyebabkan adanya distribusi sumber penerimaan pemerintah tempatan yang lebih seimbang.

T_B merupakan koefisien Theil untuk unsur disparitas antara wilayah (*between*) dan T_W merupakan koefisien Theil untuk unsur disparitas di dalam wilayah (*within*). $T_B + T_W = T$. Seiring dengan pembangunan ekonomi wilayah di Riau, disparitas wilayah juga mengalami perubahan naik dan turun. Sama halnya dengan unsur-unsur penyebab disparitas. Sumbangan terhadap pembentukan koefisien disparitas total dari unsur T_W naik menjadi 99,985%, sedangkan dari unsur T_B hanya 0,015% pada tahun 2000. Untuk tahun-tahun selanjutnya sumbangan terhadap disparitas mengalami perubahan, dimana peranan dari T_B semakin besar menjadi 7,99% dan T_W sebesar 92,01%.

Pelaksanaan otonomi dimulai pada tahun 2001, dimana telah diserahkan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah berbagai kuasa atau pengurusan, seperti pemerintahan dan keuangan. Untuk daerah-daerah yang memiliki potensi sumber alam yang banyak, akan memperoleh keuntungan karena adanya pendapatan transfer dalam bentuk bagi hasil minyak dan gas serta dana perimbangan. Dampak desentralisasi terhadap disparitas wujud karena perbedaan kemampuan memperoleh pendapatan daerah.

Pada masa awal pelaksanaan otonomi daerah, Dana Alokasi Umum (DAU) yang menjadi sumber utama pendapatan daerah sebagian besar akan digunakan untuk membiayai pembelanjaan rutin, sehingga anggaran untuk pembangunan menjadi kecil (Lewis, 2001). Siregar (2001) mengemukakan bahwa bagi banyak daerah, pembelanjaan untuk pembangunan pada anggaran 2001 (setelah otonomi daerah) lebih rendah dibandingkan tahun 2000 (sebelum desentralisasi). Akibatnya dampak desentralisasi fiskal tidak terlalu besar terhadap perbedaan pendapatan per kapita daerah.

Desentralisasi di Riau semenjak tahun 2001 menunjukkan satu gejala menurunkan disparitas antara wilayah (Theil T_w). Oates (1995) pernah menanyakan, adakah desentralisasi fiskal sebagai suatu ‘penyebab’ atau ‘hasil’ pembangunan ekonomi? Seperti halnya yang terjadi di China, disparitas antara wilayah Pantai dan Pedalaman terus meningkat selama tahun setelah tahun 1990-an, manakala disparitas di dalam wilayah naik pada periode 1980-an hingga 1990 (Fujita dan Hu, 2001).



Sumber: Analisis Data BPS Provinsi Riau tahun 2000 – 2010

Gambar 4

Dekomposisi T_w Kelompok Penerima DBH dan Bukan Penerima 2000 – 2010

Gambar 4 menunjukkan naik turunnya koefisien disparitas di dalam kelompok kabupaten/kota penerima DBH dan bukan penerima. Kajian Williamson (1965) yang menggunakan data di Amerika Serikat untuk peringkat negara bagian pada tahun 1950 mendapati bahawa rata-rata Negara bagian berpendapatan terendah memiliki koefisien disparitas dalam wilayah sekitar dua kali lipat dari tujuh negara bagian terkaya. Pada tahun 1960 perbedaan antara wilayah semakin besar, meningkat karena rendahnya tingkat pembangunan di negara-negara bagian tersebut tersebut.

Dari pendekatan Keynesian, pemerintah pusat semakin kecil perannya di dalam mendistribusikan pendapatan di antara wilayah dan tidak mampu menggunakan kebijakan sisi permintaan, seperti investasi pemerintah untuk menggalakkan pertumbuhan ekonomi di wilayah miskin. Kebijakan penyebaran pendidikan atau kesehatan juga mampu menyebabkan naiknya disparitas di antara daerah-daerah otonom.

Studi Freinkman dan Yossifov (1999) mendapati negara-negara yang melakukan devolusi asimetrik memperoleh pencapaian ekonomi yang lebih baik dibandingkan dengan otonomi. Namun kajian Zhang dan Zou (1998) menghasilkan suatu temuan yang bertentangan untuk keadaan di China. Tsui (1996) menemukan desentralisasi fiskal di China menaikkan disparitas pada 1980-an ketika tingginya penanaman modal asing langsung di Zona Ekonomi Khusus yang berada di daerah kaya. Selama proses devolusi asimetrik ini, banyak daerah mengalami kemajuan meninggalkan daerah lain yang mempunyai otonomi lebih di dalam politik dan fiskal.

Naik turunnya disparitas di dalam wilayah (T_w) terutama disebabkan oleh perubahan disparitas yang terjadi di dalam (intra) kelompok penerima DBH migas. Pada tahun 2010 unsur koefisien Theil disparitas di kelompok penerima BDH telah terjadi penurunan yang drastis di dalam unsur koefisien Theil dari 0.028 menjadi 0.022 atau sekitar 21,165%.

D. PENUTUP

Daerah-daerah bukan penerima dana bagi hasil minyak dan gas cenderung lebih maju dengan pertumbuhan dan rata-rata pendapatan tinggi. Pada periode 2005 – 2010 hanya Kota Pekanbaru yang digolongkan sebagai daerah maju dari kelompok daerah penerima DBH migas. Setelah adanya desentralisasi fiskal, disparitas pendapatan antar daerah di Riau menurun hingga tahun 2006, dan kembali meningkat hingga tahun 2009. Tahun 2010 disparitas kembali mengalami penurunan. Sumber disparitas terutama karena adanya ketimpangan pendapatan di antara daerah di dalam satu kelompok, bukan karena ketimpangan pendapatan antara kelompok daerah penerima DBH migas dengan kelompok bukan penerima. Koefisien disparitas terbesar bersumber dari ketimpangan pendapatan antara daerah-daerah di dalam kelompok penerima DBH migas.

Untuk penguatan desentralisasi fiskal perlu melakukan perancangan, pengelolaan dan pengendalian fiskal daerah yang mantap, meningkatkan profesionalisme pegawai pengelola keuangan daerah dan meningkatkan efisiensi BUMD. Pemerintah daerah mesti lebih memperhatikan pembiayaan pembangunan, khususnya untuk pembangunan prasarana ekonomi di wilayah-wilayah tertinggal selagi memperoleh DBH migas dalam porsi yang besar melalui pemberian prioritas pada perintisan transportasi, elektrifikasi kampung dan menggalakan ekonomi yang bersumber dari potensi lokal. Perlu mendorong kerjasama antar pemerintah daerah pada masa otonomi terkait dengan usaha meningkatkan kemampuan daerah mandiri dalam menyelenggarakan pembangunannya dan meningkatkan kerja sama antara pemerintah daerah melalui sistem jejaring kerja yang saling menguntungkan.

DAFTAR REFERENSI

- Achjar, N., G.J.D. Hewings dan M. Sonis, 2003. *Two-Layer Feedback Loop Structure of the Regional Economies of Indonesia: An Interregional Block Structural Path Analysis*, mimeo The Regional Economics Applications Laboratory 03-T-17. Urbana, University of Illinois at Urbana- Champaign.
- Akita, T. dan A. Alisjahbana, 2002. Regional Income Inequality in Indonesia and the Initial Impact of the Economic Crisis, *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 38 (2). hal. 201 – 222.
- Amos, O.M., 1988. Unbalance Regional Growth and Regional Income Inequality in the Latter Stages of Development. *Regional Sciences and Urban Studies* 18. hal. 549 – 566
- Castles, F.G., 1999. Decentralization And The Post-War Economy. *European Journal of Political Research* 36(1). hal. 27 – 53.
- Davoodi, H. dan H. Zou, 1998. Fiscal Decentralization and Economic Growth – A Cross-Country Study. *Journal of Urban Economics* 43. hal. 244 – 57.
- Enyedi, Gy., 2000. Globalisation and Hungarian Spatial Development. *Journal of Space and Society* 14(1). hal. 2 – 3.
- Ezcurra R. dan P. Pascual, 2008. Fiscal Decentralization and Regional Disparities: Evidence From Several European Union Countries. *Environment and Planning A* 40(5), hal. 1185 – 1201.
- Freinkman, L. dan P. Yossifov. *Decentralization in Regional Fiscal Systems in Russia: Trends and Links to Economic Performance*. Washington, DC. The World Bank, Policy Research Working Paper No. 2100 April 1999.
- Fujita, M. dan D. Hu, 2001. Regional disparity in China: effects of globalization and economic liberalization. *The Annals of Regional Science* 35. hal. 3 – 37
- Galbraith, J. K., 2009. Inequality, Unemployment and Growth: New Measures for Old Controversies. *Journal of Economic Inequality* 7. hal. 189.
- Haughton, G. dan D. Counsell, 2004. *Regions, Spatial Strategies and Sustainable Development*. London dan Seaford. Routledge and Regional Studies Association,
- Keating, M., 2005. Policy Convergence and Divergence in Scotland Under Devolution, *Regional Studies* 39. hal. 453 – 464.
- Klaassen, L.H., 1972. Growth Poles In Economic Theory and Policy. Dalam A. Kuklinski dan R. Petrella (ed.) *Growth Poles and Regional Policies*. The Hague, Mouton. hal. 1- 10

- Kuznets, S., 1955. Economic Growth and Income Inequality, *American Economic Review*, 45 (1), Maret. hal. 1 – 28.
- Lancaster, T. D. dan A.M. Hicks, 2000. The Impact Of Federalism And Neo-Corporatism On Economic Performance. Di dalam (ed.) U. W. Schmidt (ed) *Federalism and Political Performance*. London/New York. Routledg. hal. 228 – 242.
- Lewis, B.D., 2001. The New Indonesian Equalisation Transfer. *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 37(3). hal. 325-343.
- Martinez-Vazquez, J. dan R. McNab, 2001. *Fiscal Decentralisation and Economic Growth*, Kertas Kerja 01-1, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia, Atlanta. Georgia State University.
- Oates, W.E., 1995: Comment on ‘Conflicts and Dilemmas of Decentralization’ by R. Hommes”, di dalam (ed.) M. Bruno dan B. Pleskovic. *Annual World Bank Conference on Development Economics*, hal. 351 – 353.
- Siregar, R.Y., 2001. Survey of Recent Developments. *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 37(3). hal. 277 – 303.
- Tadjoeddin, M.Z, W.I. Suharyo dan S. Mishra, 2001. *Aspirasi Terhadap Ketidakmerataan. Disparitas Regional dan Konflik di Indonesia*, Kertas Kerja UNSFIR 12/01/102-1, Februari, Jakarta, United Nations Support Facility for Indonesia Recovery.
- Tsui, K., 1996. Economic Reform and Interprovincial Inequalities in China. *Journal Development Economic* 50. hal. 353 – 368
- Williamson, J.G., 1965. Regional Inequality and the Process of National Development: A Description of the Pattern. *Economic Development and Cultural Change* 13 (4). hal. 3 – 45.