

**DESENTRALISASI FISKAL DAN TINGKAT KEMANDIRIAN DAERAH
(Studi Pada Kabupaten dan Kota Di Provinsi Jawa Barat)**

**FISCAL DECENTRALIZATION
AND LOCAL GOVERNMENT INDEPENDENCY LEVEL
(Study in Districts and Cities of the Province of West Java)**

Pupung Puad Hasan
Bidang Diklat Aparatur
Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur I Lembaga Administrasi Negara
(PKP2A 1 LAN)
Jl. Kiara Payung KM. 4, 7, Jatinangor, Sumedang, Jawa Barat
Telp. (022) 7790048/ 7782178
Email: pupungph@gmail.com

Abstract

Fiscal decentralization is a form of delegated authority of the central government to local governments in matters of financial management. Local governments are given the authority to explore potential sources of local revenue in accordance with applicable regulations. Submission sources of revenue for local governments in the region should ideally be able to encourage self-finance its expenditure. Minimum local governments are able to finance expenditures of local government employee nevertheless remains dependent on central government transfers, it is shown by the local government is still dependent on the balance of funds by the central government through the DAU, DAK and other legal equalization funds. This study aims to determine the level of regional dependency on the central government decentralization era during his journey in the past 10 years (2001-2011). The sample in this study are some regencies/districts and cities in the Province of West Java. The results showed that the degree of independence of local government is still low, which means dependence on the central government is still high. Some areas even shows for local income can not afford to finance recurrent expenditure.

Keywords: decentralization, local government, level of regional dependency.

A. PENDAHULUAN

Reformasi yang digulirkan di negeri ini memberikan arah perubahan yang cukup besar terhadap tatanan pemerintahan di Indonesia. Salah satu perubahan tersebut adalah lahirnya kebijakan otonomi daerah yang mengatur hubungan pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Kebijakan tersebut memberikan angin segar terhadap kejumudan sistem sentralistik yang dinilai tidak adil dalam pelaksanaan pembangunan. Otonomi daerah memberikan pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk

mengatur urusan pelayanan dan pelaksanaan pembangunan sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku. Kebijakan ini memberikan ruang bagi pemerintah daerah dalam membangun dan mengembangkan daerahnya secara mandiri.

Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 dan kemudian diganti dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah merupakan kebijakan yang mengatur tentang otonomi daerah. Otonomi daerah merupakan salah satu instrumen yang dinilai efektif dalam pelaksanaan pemerataan pembangunan di tiap

daerah, yang harapannya terjadi efisiensi dan keefektifan dalam pelaksanaan pemerintahan di daerah serta mampu menjadi solusi atas ketimpangan antar daerah yang dianggap sebagai dampak dari sistem sentralistik yang kurang adil. Kebijakan tersebut memberikan kesempatan kepada daerah dalam menjalankan fungsi pelayanan dan pelaksanaan pembangunan dalam mengejar ketertinggalannya dari daerah lain sesuai dengan kewenangan yang diaturnya. Implikasinya terhadap daerah adalah menjadikan daerah memiliki peran yang penting dalam mengatasi masalah pemerataan pembangunan dan pengelolaan pemerintahan secara mandiri. Sebagai pelaksana utama pembangunan didaerahnya daerah memiliki kewajiban dalam melaksanakan program- program pembangunan yang memiliki dampak terhadap kesejahteraan masyarakatnya. Hal ini sesuai dengan amanat dalam Undang- undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah yang mengamanatkan bahwa Daerah memiliki kewenangan dalam mengelola daerahnya sendiri secara mandiri dan bertanggung jawab terhadap kepentingan masyarakatnya. Daerah diberikan kewenangan dalam mengelola daerahnya sendiri secara mandiri dan mampu memenuhi kepentingan masyarakat setempat sesuai peraturan perundangan. Pada prinsipnya kebijakan otonomi daerah ini adalah untuk mendukung pembangunan nasional di negeri ini demi tercapainya pemerataan kapasitas daerah dari berbagai aspek. Pemerintah daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya dalam menjalankan otonomi seluas- luasnya berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Hubungan antara pemerintah pusat, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten kota saling terkait, tergantung

dan sinergis sebagai suatu sistem pemerintahan.

Salah satu wujud pelaksanaan otonomi daerah ini adalah dengan adanya otonomi dalam aspek pengelolaan keuangan daerah yang disebut otonomi fiskal atau desentralisasi fiskal. Pemerintah daerah diberikan sumber- sumber keuangan untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah. Desentralisasi fiskal memberikan kewenangan kepada daerah untuk mengelola keuangan daerahnya. Daerah diberikan kewenangan dalam menggali sumber- sumber penerimaan sesuai dengan potensi yang dimiliki. Undang- undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah mengatur hubungan keuangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah². Kebijakan tersebut mengatur kewenangan daerah dalam menggali pendapatan asli daerah dan dana transfer dari pemerintah pusat. Prinsip dari desentralisasi fiskal tersebut adalah *money follow functions*, dimana pemerintah daerah mendapat kewenangan dalam melaksanakan fungsi pelayanan dan pembangunan di daerahnya. Pemerintah pusat memberikan dukungan dengan menyerahkan sumber- sumber penerimaan kepada daerah untuk dikelola secara optimal agar mampu membiayai daerahnya dalam melaksanakan tugas dan fungsinya. Disamping pemerintah pusat juga memberikan dana transfer yang dapat dikelola daerah dalam pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Tujuannya adalah untuk mengatasi ketimpangan fiskal dengan pemerintah

² UU No. 33 tahun 2004 sebelumnya telah didahului oleh Penggantian UU No. 25 tahun 1999 yang tujuan penggantinya adalah untuk mengakomodasi perubahan dalam penyelenggaraan otonomi daerah sehingga menjadi sesuai dengan perkembangan yang ada.

pusat dan antar pemerintah daerah lainnya. Untuk meminimalisir ketergantungan Pemerintah Daerah kepada Pemerintah Pusat melalui dana transfer tersebut, daerah dituntut dapat mengoptimalkan kemampuannya dalam menggali potensi pendapatannya. Sumber- sumber pendapatan asli daerah tersebut adalah pajak daerah, retribusi daerah, laba usaha milik daerah dan pendapatan lain yang sah. Undang-undang No. 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dengan Daerah mengamanatkan bahwa daerah boleh meningkatkan pendapatan asli daerahnya sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku. Kemudian dengan ditetapkannya Undang- undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak dan Retribusi Daerah menyempurnakan pelaksanaan desentralisasi fiskal dengan adanya tambahan terhadap sumber- sumber penerimaan daerah dalam bentuk pajak dan retribusi daerah. Kebijakan tersebut pada dasarnya semakin memperluas daerah untuk menggali sumber- sumber pendapat asli daerahnya dari komponen- komponen pajak dan retribusi daerah.

Pada prinsipnya kebijakan desentralisasi fiskal mengharapkan ketergantungan daerah terhadap pusat berkurang, sehingga mampu mencapai kemandirian daerah sebagaimana tercapainya tujuan otonomi itu sendiri. Menurut Halim (2007), ketergantungan kepada bantuan pusat harus seminimal mungkin, sehingga Pendapatan Asli Daerah (PAD) harus menjadi sumber keuangan terbesar yang didukung oleh kebijakan perimbangan keuangan pusat dan daerah. Sejalan dengan Waluyo, (2007) yang mengatakan bahwa idealnya semua pengeluaran daerah dapat dipenuhi dengan menggunakan Pendapatan Asli Daerah (PAD) sehingga daerah dapat benar- benar otonom, tidak lagi tergantung ke pemerintah pusat.

Dengan demikian Pendapatan Asli Daerah (PAD) memiliki peran yang sangat sentral dalam membiayai pelaksanaan pemerintahan daerah. Dalam UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat Daerah disebutkan bahwa PAD bertujuan memberikan kewenangan kepada pemerintah Daerah untuk mendanai pelaksanaan otonomi daerah sesuai dengan potensi daerah sebagai perwujudan desentralisasi.

Santosa dan Rahayu (2005) menyebutkan bahwa PAD sebagai salah satu penerimaan daerah mencerminkan tingkat kemandirian daerah. Semakin besar PAD maka menunjukkan bahwa daerah mampu melaksanakan desentralisasi fiskal dan ketergantungan terhadap Pemerintah Pusat berkurang. Namun demikian kebijakan- kebijakan desentralisasi fiskal yang ada tidak sertamerta dapat membangun kemandirian daerah dengan cepat. Landiyanto (2005) dalam penelitiannya tentang Kinerja Keuangan Dan Strategi Pembangunan Kota Di Era Otonomi Daerah Di Kota Surabaya menemukan bahwa ketergantungan daerah terhadap pusat masih tinggi karena belum optimalnya penerimaan dari PAD dan belum optimalnya pendapatan/laba BUMD. Sampai saat ini potensi pendapatan asli daerah masih menitikberatkan pada perolehan pajak dan retribusi daerah. Butuh waktu yang lama untuk membangun kemandirian daerah dalam membiayai anggaran pengeluaran belanja daerah minimal belanja pegawainya. Sampai saat ini ketergantungan daerah terhadap pemerintah pusat melalui dana perimbangan masih cukup besar. Kawung (2008) meneliti kemampuan keuangan Daerah Provinsi Sulawesi Utara masih rendah yakni sebesar 30,66% terhadap penerimaan daerah, yang artinya peranan PAD masih kurang dan perlu ditingkatkan. Dari uraian

diatas menunjukan bahwa kemampuan keuangan daerah yang direpresentasikan dari pendapatan asli daerah (PAD) masih menitik beratkan pada komponen pajak dan retribusi. Kemampuan PAD dalam mengurangi ketergantungan masih perlu di teliti dalam perannya mengakomodasi pembiayaan belanja daerah minimal belanja rutinnya. Kapasitas PAD sebagai salah satu indikator pembentuk kemandirian sebuah daerah perlu di teliti dan dievaluasi selama perjalanan desentralisasi fiskal di negeri ini untuk melihat sejauh mana tingkat kemandirian dari daerah selama 10 tahun berjalan.

B. RUMUSAN MASALAH

Desentralisasi fiskal adalah bentuk pelimpahan kewenangan Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah dalam urusan pengelolaan keuangan. Daerah diberikan kewenangan dalam menggali potensi sumber- sumber pendapatan daerah sesuai pertaturan yang berlaku. Penyerahan sumber- sumber pendapatan bagi daerah idealnya mampu mendorong daerah dalam membiayai pengeluarannya secara mandiri. Seyogyanya daerah minimal mampu membiayai belanja pegawai namun demikian pemerintah daerah masih tetap bergantung kepada transfer pemerintah pusat, hal ini ditunjukkan dengan masih tergantungnya daerah terhadap dana perimbangan yang diberikan pemerintah pusat melalui DAU, DAK dan dana perimbangan lainnya yang sah. Hal tersebut memunculkan pertanyaan bagaimanakah kemampuan keuangan daerah khususnya pendapatan asli daerah (PAD) dalam membiayai belanja rutin daerah, bagaimanakah derajat desentralisasi fiskal, tingkat ketergantungan daerah terhadap pemerintah pusat dan kemampuan PAD dalam membiayai belanja rutin daerah

dalam kurun waktu 10 tahun berjalannya desentralisasi fiskal khususnya daerah beberapa kabupaten dan kota di Jawa Barat?

C. TUJUAN PENELITIAN

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui pola penerimaan daerah dari PAD, kemampuan daerah dalam membiayai belanja rutin/ belanja pegawai, derajat desentralisasi fiskal daerah dan tingkat ketergantungan daerah terhadap pemerintah pusat selama berjalannya pelaksanaan desentralisasi fiskal yakni dari tahun 2001 sampai 2011 beberapa kabupaten dan kota di lingkungan Provinsi Jawa Barat

D. TINJAUAN PUSTAKA

1. Otonomi Daerah dan Desentralisasi Fiskal

Penerapan otonomi dan desentralisasi fiskal ditandai dengan diberlakukannya UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 25 Tahun 1999 pada 1 Januari 2001. Dalam perjalanannya kedua undang-undang tersebut menimbulkan beberapa permasalahan yang kemudian diperbaiki oleh pemerintah melalui revisi undang-undang tersebut menjadi UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan daerah yang diberlakukan pada Bulan Desember 2004. Kebijakan tersebut memungkinkan daerah- daerah untuk mampu mengelola keuangannya secara mandiri untuk mendukung pelaksanaan otonomi daerah. Hal ini sejalan dengan apa yang dikemukakan oleh Living Stone dan Charlton (1998 : 499), yaitu bahwa desentralisasi pemerintah dan desentralisasi keuangan pemerintah merupakan suatu tujuan yang penting di banyak negara sedang berkembang dan bahwa kabupaten atau kota lebih memungkinkan untuk lebih

dekat dengan masyarakat, sehingga dapat mengetahui kebutuhan masyarakat dan pelayanan yang perlu disediakan untuk masyarakat. Dampaknya masyarakat akan memiliki kesadaran untuk membayar kewajiban pajak sebagai kontribusinya, karena jumlah yang mereka kontribusikan kepada pemerintah langsung terlihat hasilnya.

Dalam UU No. 32 Tahun 2004, desentralisasi diartikan sebagai penyerahan wewenang pemerintah, oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam Sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Menurut Ebel dan Yilmaz (2002) pada prinsipnya ada tiga bentuk desentralisasi, dalam kaitannya dengan derajat kemandirian pengambilan keputusan yang dilakukan di daerah, yaitu sebagaimana berikut ini:

a. Dekonsentrasi (*Decontretation*)

Merupakan pelimpahan kewewenangan dari agen-agen pemerintah pusat yang ada di ibukota negara, pada agen-agen di daerah.

b. Delegasi (*Delegation*)

Merupakan penunjukan oleh pemerintah pusat pada pemerintah daerah untuk melaksanakan tugas-tugas pemerintahan dengan tanggung jawab pada pemerintah pusat.

c. Devolusi (*Devolution*)

Merupakan penyerahan urusan fungsi-fungsi pemerintah pusat, pada pemerintah daerah, dimana daerah juga diberi kewenangan dalam mengelola penerimaan dan pengeluaran daerahnya.

Mengingat prinsip *money follow function* dalam pelaksanaan otonomi daerah, maka desentralisasi fiskal di Indonesia merupakan bentuk dari desentralisasi yang ketiga yaitu devolusi (*Devolution*).

Menurut Prawirosetoto, 2002, desentralisasi fiskal adalah pendelegasian tanggungjawab dan kewenangan untuk pengambilan keputusan di bidang fiskal yang meliputi aspek penerimaan (*tax assignment*) maupun aspek pengeluaran (*expenditure assignment*). Desentralisasi fiskal ini dikaitkan dengan tugas dan fungsi pemerintah daerah dalam penyediaan barang dan jasa publik (*public goods/public services*). Ada dua keuntungan yang dapat dicapai dari penerapan desentralisasi fiskal (Ebel dan Yilmaz, 2002), antara lain:

a. Efisiensi dan alokasi sumber-sumber ekonomi

Desentralisasi akan meningkatkan efisiensi karena pemerintah daerah mampu memperoleh informasi yang lebih baik (dibandingkan dengan pemerintah pusat) mengenai kebutuhan rakyat yang ada di daerahnya. Oleh karena itu, pengeluaran pemerintah daerah lebih mampu merefleksikan kebutuhan/pilihan masyarakat di wilayah tersebut dibandingkan bila dilakukan oleh pemerintah pusat.

b. Persaingan antara pemerintah daerah

Penyediaan barang publik yang dibiayai oleh pajak daerah akan mengakibatkan pemerintah daerah berkompetisi dalam menyediakan fasilitas publik yang lebih baik. Karena dalam sistem desentralisasi fiskal, warga negara menggunakan metode "*vote by feet*" dalam menentukan barang publik di wilayah mana, yang akan dimanfaatkan.

Untuk mengukur desentralisasi fiskal di suatu wilayah, terdapat dua variabel umum yang sering digunakan,

yaitu pengeluaran dan penerimaan daerah. Ebel dan Yilmaz (2002) menyatakan terdapat variasi dalam pemilihan indikator untuk mengukur desentralisasi antara negara yang satu dengan negara yang lain. Meskipun sama-sama menggunakan variabel yang pengeluaran dan penerimaan pemerintah, yang menjadi pembeda adalah variabel ukuran (*size variables*) yang digunakan oleh peneliti yang satu dengan peneliti yang lain. Ada tiga ukuran variabel yang umum digunakan, seperti: jumlah penduduk, luas wilayah, dan GDP. Lebih lanjut Ebel dan Yilmaz (2002) bahwa baik penerimaan dan atau pengeluaran pemerintah bukanlah indikator yang sempurna untuk mengukur desentralisasi fiskal.

2. Kemandirian Daerah

Lahirnya kebijakan otonomi daerah diikuti oleh kebijakan – kebijakan lainnya yang turut mendukung pelaksanaan otonomi daerah di negeri ini, harapannya daerah mampu untuk mengembangkan diri sehingga tercipta suatu pola kemandirian Daerah yang selain memajukan Daerah itu sendiri sekaligus mampu mensejahterakan masyarakatnya. Kemandirian daerah merupakan salah satu kriteria untuk melihat berhasil tidaknya salah satu kebijakan pemerintah yaitu otonomi daerah yang mulai dilaksanakan pada tahun 2001. Kemandirian suatu daerah dapat didefinisikan sebagai seberapa besarkah tingkat ketergantungan pemerintah daerah kepada pemerintah pusat dalam melaksanakan pembangunan di daerahnya dengan kemampuan keuangan daerah dalam membiayai daerahnya. Mengingat pelaksanaan program pembangunan daerah di berbagai bidang membutuhkan biaya yang cukup besar. Daerah yang mampu memperkecil tingkat ketergantungannya kepada

pemerintah pusat dapat dikatakan sebagai daerah yang mandiri.

Menurut Mardiasmo (2002:3) menjelaskan bahwa pemberlakuan otonomi daerah merupakan tuntutan reformasi total yang disebabkan karena pertama, intervensi pemerintah pusat yang terlalu besar di masa yang lalu telah menimbulkan masalah rendahnya kapabilitas dan efektivitas pemerintah daerah dalam mendorong proses pembangunan dan kehidupan demokrasi di daerah. Kedua, tuntutan pemberian otonomi itu juga muncul sebagai jawaban untuk memasuki era *new game* yang membawa *new rules* pada aspek kehidupan manusia di masa yang akan datang. Di era seperti ini, dimana *globalization cascade* sudah semakin meluas, pemerintah akan semakin kehilangan kendali pada banyak persoalan.

Sebelum otonomi daerah mulai diberlakukan, semua urusan dilakukan oleh pemerintah pusat dengan alasan yaitu, untuk menjaga stabilitas nasional, dan kondisi sumberdaya manusia daerah yang dirasa masih relatif lemah. Otonomi yang diberikan kepada daerah kabupaten dan kota dilaksanakan dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggungjawab kepada pemerintah daerah secara proporsional. Artinya, pelimpahan tanggung jawab akan diikuti oleh pengaturan pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan, serta perimbangan keuangan antara pusat dan daerah.

Adanya pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dalam mengelola keuangan daerah khususnya terkait dengan penyerahan sumber- sumber ekonomi dalam pendapatan asli daerah harus dioptimalkan oleh daerah untuk membangun kemandirian dalam pembiayaan belanja daerah. Ketergantungan kepada bantuan pusat

harus seminimal mungkin, sehingga pendapatan asli daerah harus menjadi bagian sumber keuangan terbesar, yang didukung oleh kebijakan perimbangan keuangan pusat dan daerah sebagai prasyarat mendasar dalam sistem pemerintahan Negara (Halim, 2001 : 370).

Hal utama yang menunjukkan suatu daerah otonom mampu berdiri sendiri dalam pembangunannya terletak pada kemampuan keuangan daerah tersebut untuk menggali sumber keuangan sendiri dan ketergantungan terhadap pemerintah pusat harus seminimal mungkin, sehingga PAD harus menjadi sumber keuangan besar yang didukung oleh kebijakan pembagian keuangan pusat dan daerah sebagai prasyarat mendasar dalam sistem pemerintahan negara.

Jika rasio ketergantungan suatu daerah terhadap pemerintah pusat semakin kecil, maka dapat dikatakan bahwa daerah tersebut adalah daerah yang mandiri. Oleh karena itu suatu daerah harus mampu menyusun anggaran daerah dengan baik yang digunakan untuk membiayai kegiatan pemerintah dalam rangka melaksanakan pembangunan yang tujuannya adalah melayani kepentingan umum atau masyarakat daerahnya.

3. Penerimaan Daerah

Dalam mengalokasikan pembelajaran atas sumber-sumber penerimaannya terkait dengan fungsi desentralisasi, daerah memiliki kebijakan penuh untuk menentukan besaran dan sektor apa yang akan dibelanjakan (kecuali transfer DAK yang digunakan untuk kebutuhan khusus). Menurut UU No. 25 Tahun 1999 jo UU No 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah, maka sumber penerimaan daerah terdiri dari Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana

Perimbangan, dan lain-lain pendapatan (Nurcholis, 2005).

4. Pendapatan Asli Daerah

Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan salah satu sumber penerimaan yang harus selalu terus menerus dipacu pertumbuhannya. Dalam otonomi daerah ini kemandirian pemerintah daerah sangat dituntut dalam membiayai pembangunan daerah dan pelayanan kepada masyarakat di daerah. Oleh sebab itu pertumbuhan investasi di pemerintah kabupaten dan kota di Provinsi Jawa Barat perlu diprioritaskan karena diharapkan memberikan dampak positif terhadap peningkatan perekonomian regional. Menurut UU No. 33 Tahun 2004, definisi dari Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah sebagai berikut : Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. PAD merupakan hak setiap daerah. Oleh karena itu setiap daerah diwajibkan untuk menggali sumber-sumber potensial masing-masing daerah untuk meningkatkan pendapatan daerahnya.

Berdasarkan uraian di atas maka dapat disimpulkan bahwa penggalan sumber-sumber potensial daerah wajib dilakukan sejalan dengan diberlakukannya otonomi daerah. Salah satunya dengan mengoptimalkan penerimaan pajak dan retribusi, yang nantinya akan meningkatkan total hasil penerimaan daerah. Jika penerimaan pajak dan retribusi daerah meningkat, maka akan memberikan peluang kepada peningkatan Pendapatan Asli Daerah. Sehingga secara otomatis akan mengurangi rasio ketergantungan pemerintah daerah kepada pemerintah pusat. Oleh karena itu suatu daerah harus mampu menyusun anggaran daerah dengan baik yang digunakan untuk membiayai kegiatan pemerintah

dalam rangka melaksanakan pembangunan yang tujuannya adalah melayani kepentingan umum atau masyarakat daerahnya.

Berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004, PAD terdiri dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain PAD yang sah. Lain-lain PAD yang sah dapat berupa hasil penjualan kekayaan daerah yang tidak dipisahkan, jasa giro, pendapatan bunga, keuntungan selisih nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing, dan komisi, potongan, ataupun bentuk lain sebagai akibat dari penjualan dan atau pengadaan barang dan jasa oleh daerah. Pajak daerah dan retribusi daerah merupakan aspek pendapatan yang paling utama dalam PAD karena nilai dan proporsinya yang cukup dominan. Menurut Halim dalam Landiyanto, 2005, ciri utama suatu daerah mampu melaksanakan suatu otonomi adalah (1) kemampuan keuangan daerah, yang berarti daerah tersebut memiliki kemampuan dan kewenangan untuk menggali sumber-sumber keuangan, mengelola dan menggunakan keuangannya sendiri untuk mengelola pemerintahan; (2) ketergantungan kepada bantuan pusat harus seminimal mungkin, oleh karena itu, Pendapatan Asli Daerah (PAD) harus menjadi sumber keuangan terbesar yang didukung oleh kebijakan perimbangan keuangan pusat dan daerah.

PAD mencerminkan *local taxing power* yang "cukup" sebagai *necessary condition* bagi terwujudnya otonomi daerah yang luas. Jadi keinginan daerah untuk meningkatkan penerimaan dari pajak dan retribusi adalah legal dengan tetap memenuhi prinsip keuangan negara (perpajakan) agar pajak dan retribusi daerah tidak distortif dan menyebabkan inefisiensi ekonomi (Simanjuntak, 2005).

5. Dana Perimbangan

Dana perimbangan merupakan hasil kebijakan pemerintah pusat di bidang desentralisasi fiskal demi keseimbangan fiskal antara pusat dan daerah, yang terdiri dari Dana Bagi Hasil (pajak dan sumber daya alam), Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK)

6. Dana Bagi Hasil

Dana Bagi Hasil (DBH), merupakan salah satu jenis dari dana perimbangan antara pusat dan daerah di bidang desentralisasi fiskal. Melalui UU No. 32 Tahun 2004 dan UU No. 33 Tahun 2004 Dana Bagi Hasil (DBH), dibagimenjadi dua, yaitu:

- a. Dana Bagi Hasil Pajak
Dalam UU No. 32 Tahun 2004 pasal (11) disebutkan bahwa bagian daerah dari bagi hasil pajak berasal dari Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), Bea Perolehan Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB), dan Pajak Penghasilan (PPh) perorangan dalam negeri.
- b. Dana Bagi Hasil Sumber Daya Alam
Sesuai dengan UU No. 33 Tahun 2004, SDA yang dibagihasilkan adalah minyak bumi, gas alam, panas bumi, pertambangan umum (seperti batu bara, nikel, emas, dsb), hasil hutan dan hasil perikanan. Bagi hasil dilakukan antara pusat dengan daerah dimana SDA itu berada. Jadi, daerah yang tidak memiliki SDA atau yang tidak berada dalam satu provinsi dengan daerah kaya, pada dasarnya tidak akan memperoleh bagian (Simanjuntak, 2005).

7. Dana Alokasi Umum

Dana alokasi umum adalah transfer yang bersifat umum *black grant*

yang diberikan kepada semua kabupaten kota untuk tujuan mengisi kesenjangan antara kapasitas dan kebutuhan fiskalnya dan didistribusikan dengan formula berdasarkan prinsip-prinsip tertentu yang secara umum mengindikasikan bahwa daerah miskin dan terbelakang harus menerima lebih banyak dari daerah kaya. Tujuan pengalokasian DAU adalah dalam rangka pemerataan kemampuan penyediaan pelayanan publik diantara pemerintah daerah di Indonesia. Secara implisit, DAU bertujuan untuk menetralkan dampak peningkatan ketimpangan antar daerah sebagai akibat bagi hasil pajak dan SDA yang tidak merata. DAU untuk satu wilayah dialokasikan atas dasar celah fiskal (*fiscal gap*) dan alokasi dasar (Simanjuntak, 2005). Dengan kata lain tujuan alokasi DAU adalah dalam rangka pemerataan kemampuan penyediaan pelayanan publik antar pemda di Indonesia (Kuncoro, 2004).

Dana alokasi umum adalah dana yang berasal dari APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan keuangan antar daerah untuk membiayai kebutuhan pengeluarannya dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Berkaitan dengan perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah, hal tersebut merupakan konsekuensi adanya penyerahan kewenangan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Dengan demikian terjadi transfer yang cukup signifikan di dalam APBN dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah, dan pemerintah daerah dapat secara leluasa dapat menggunakan dana ini apakah untuk member pelayanan yang lebih baik kepada masyarakat atau untuk keperluan lain yang tidak penting. DAU merupakan salah satu alat bagi pemerintah sebagai alat pemerataan pembangunan di Indonesia yang bertujuan untuk mengurangi

ketimpangan dalam kebutuhan pembiayaan dan penguasaan pajak antara pusat dan daerah (dengan kebijakan bagi hasil dan DAU minimal sebesar 25% dari penerimaan dalam negeri).

8. Dana Alokasi Khusus

DAK merupakan dana perimbangan yang berasal dari APBN (Nurcholis, 2005). Kriteria umum DAK adalah pembiayaan kebutuhan yang tidak dapat diperkirakan dengan menggunakan formula DAU, dan kebutuhan yang merupakan komitmen atau prioritas nasional di daerah, dimana sumbernya dinyatakan secara spesifik. DAK dilandasi oleh pemikiran bahwa tidak semua bentuk pelayanan daerah bisa dituangkan dalam bentuk formula dan variabel-variabelnya sebagaimana halnya DAU.

9. Pendapatan Lain- Lain

Lain-lain pendapatan terdiri atas pendapatan hibah dan pendapatan dana darurat (Nurcholis, 2005). Hibah kepada daerah, yang bersumber dari luar negeri, dilakukan melalui pemerintah (pusat). Pemerintah mengalokasikan dana darurat yang berasal dari APBN untuk keperluan mendesak (bencana nasional dan atau peristiwa luar biasa) yang tidak dapat diatasi oleh daerah dengan menggunakan sumber APBD.

10. Pengeluaran Pemerintah

Penerapan otonomi daerah pada tahun 2001 mengakibatkan pendelegasian kewenangan dari pusat ke daerah. Pemerintah daerah yang awalnya adalah manifestasi dari pemerintah pusat dan bertindak atas perintah dari pusat, dengan diberlakukannya otonomi daerah berubah menjadi sebuah pemerintahan yang memiliki kewenangan dan tanggungjawab otonom untuk mengatur wilayahnya (berdasarkan kebutuhan

wilayah), dalam koridor hukum yang telah ditentukan. Hal ini tercantum dalam *European Charter of Local Self Government* dalam Bailey (1999)³. Sehingga dengan sistem otonomi daerah tiap wilayah kabupaten/kota dapat menyediakan berbagai pelayanan publik yang beragam, sesuai dengan kebutuhan daerahnya. Pembagian kewenangan antara pusat dan daerah haruslah berdasarkan pada prinsip efisiensi, agar sistem otonomi ini dapat berjalan dengan optimal (Suparmoko, 2002). Pengeluaran pemerintah harus dilakukan guna membiayai berbagai aktifitas atau fungsi yang menjadi tanggung jawabnya (Muluk, 2005). Menurut Guritno Mangkoesobroto, 2001 ada 3 fungsi pemerintahan, yaitu:

- a. Fungsi alokasi, yaitu fungsi pemerintah untuk mengusahakan agar alokasi sumber-sumber ekonomi (barang publik, barang swasta, barang campuran) dilaksanakan secara efisien;
- b. Fungsi distribusi, yaitu fungsi pemerintah untuk mewujudkan distribusi pendapatan atau kekayaan yang merata;
- c. Fungsi stabilitas, yaitu fungsi pemerintah untuk menjaga kestabilan kondisi perekonomian, karena perekonomian yang diserahkan kepada pasar akan rentan

terhadap goncangan (inflasi dan deflasi).

Suparmoko, 1994, menyebutkan bahwa pengeluaran pemerintah dapat dibedakan menjadi dua berdasarkan tujuannya, yaitu: (1) *exhaustive*, yaitu pengeluaran yang bertujuan untuk mengalihkan sektor-sektor produksi dari sektor swasta ke sektor pemerintah (berupa pembelian barang dan jasa dalam perekonomian yang dapat langsung dikonsumsi maupun untuk menghasilkan barang lain); (2) *transfer payment*, yaitu pengeluaran yang bertujuan untuk memindahkan daya beli dari unit ekonomi yang satu ke unit ekonomi yang lain, dan menyerahkan keputusan penggunaan daya beli tersebut pada unit terakhir (dapat berupa pemindahan daya beli pada individu untuk kepentingan sosial, pada perusahaan sebagai subsidi, maupun pada pemerintah sebagai hibah/grants).

Dalam mengalokasikan pembelanjaan atas sumber-sumber penerimaannya terkait dengan fungsi desentralisasi, daerah memiliki kebijakan penuh untuk menentukan besaran dan sektor apa yang akan dibelanjakan (kecuali transfer DAK yang digunakan untuk kebutuhan khusus) yang dituangkan dalam APBD. APBD pada dasarnya memuat rancangan keuangan yang diperoleh dan dipergunakan oleh pemerintah daerah dalam melaksanakan kewenangannya untuk penyelenggaraan urusan pemerintahan dan pelayanan umum selama satu tahun anggaran.

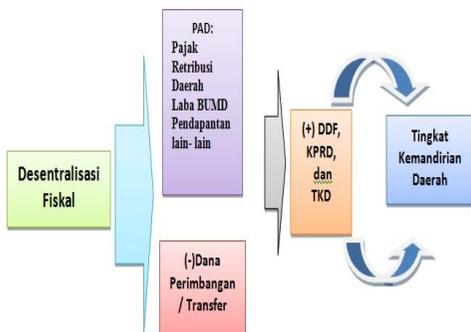
E. KERANGKA PEMIKIRAN

Pada dasarnya penyerahan kewenangan pemerintah pusat kepada daerah melalui kebijakan desentralisasi fiskal adalah untuk tercapainya kemandirian daerah sesuai dengan prinsip *money follow function*, yakni daerah melaksanakan fungsi pelayanan publik di daerahnya. Dalam melaksanakan kebijakan tersebut

³ *Local self government denotes the right and the ability of local authorities, within the limits of the law, to regulate and manage a substantial share of public affairs under their own responsibility and in the interest of the local population... local authorities shall be entitled within national economic policy to adequate financial resources of their own, of which they may dispose freely within the framework of their powers.*

tentunya daerah membutuhkan sumber daya keuangan yang besar atas konsekuensi diberlakukannya kebijakan otonomi daerah termasuk didalamnya otonomi fiskal. Berikut adalah bagan kerangka pemikiran penelitian ini:

Gambar 1 Kerangka Pemikiran Penelitian



Sumber- sumber pendapatan asli daerah yaitu pajak daerah, retribusi daerah, pengelolaan kekayaan yang dipisahkan dan pendapatan lain- lain yang sah harusnya mampu dieksplorasi dengan optimal oleh daerah. Idealnya PAD harus memiliki kontribusi dalam pembiayaan pengeluaran atau belanja pemerintah, minimal belanja rutin sehingga mengurangi ketergantungan terhadap pemerintah pusat. Penelitian ini akan menganalisis sejauh mana tingkat kemampuan keuangan daerah dalam membiayai belanja daerahnya atau derajat desentralisasi fiskal serta tingkat ketergantungan daerah terhadap pusat dengan melihat rasio dana transfer atau Dana Alokasi Umum (DAU) terhadap total PAD.

F. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan deskriptif dan metode kuantitatif dalam menganalisis data dan menjawab tujuan penelitian. Pendekatan deskriptif dilakukan dengan mengkaji dan menganalisis dokumen dalam bentuk laporan keuangan, dokumen

kebijakan desentralisasi fiskal, sedangkan studi pustaka dilakukan untuk mendapatkan landasan teoritis tentang otonomi daerah dan desentralisasi fiskal. Pendekatan metode kuantitatif digunakan formulasi-formulasi atau perhitungan dalam menganalisis data. Data dalam penelitian ini menggunakan data laporan keuangan pemerintah daerah, Anggaran Pengeluaran Belanja Daerah (APBD) yang diperoleh dari dinas pendapatan pemerintah Provinsi Jawa Barat dan Direktorat Jendral Perimbangan Keuangan Kementerian Keuangan. Data – data yang diperoleh adalah data APBD tahun 2001 sampai tahun 2011. Dari data-data yang ada terdapat beberapa data atau informasi yang tidak ada untuk mengatasinya dilakukan teknik *forecasting* dengan asumsi melihat pertumbuhan rata-rata kenaikan atau penurunan penerimaan maupun pengeluaran rutin daerah sehingga data menjadi lengkap.

1. Teknik Analisis Data

Penelitian ini mencoba mendeskripsikan data- data laporan keuangan daerah yang terakomodir melalui anggaran pengeluaran belanja daerah (APBD) dan realisasinya. Kemudian data yang ada dianalisis tren pertumbuhannya dengan bantuan diagram kurva sehingga dapat dengan mudah diperbandingkan.

Kemampuan keuangan daerah dan kemandirian daerah dianalisis dengan menggunakan perhitungan derajat desentralisasi fiskal dan rasio kemampuan daerah dalam membiayai belanja rutin daerah serta tingkat ketergantungan daerah terhadap pemerintah pusat dengan menggunakan rasio antara DAU terhadap total pendapatan daerah.

Berikut adalah formulasi perhitungan derajat desentralisasi fiskal, kemampuan daerah dalam membiayai

belanja rutin daerah dan tingkat ketergantungan daerah terhadap pemerintah pusat:

- a. Mengukur Derajat Desentralisasi Fiskal dalam penelitian ini tingkat kemampuan keuangan daerah dihitung dengan menggunakan rasio antara PAD terhadap total penerimaan daerah, menurut Kuncoro, 1995 dapat digunakan rasio antara Total pendapatan asli daerah (PAD) terhadap total pendapatan daerah, hal ini sejalan dengan formulasi perhitungan derajat otonomi fiskal yang rumuskan oleh Balitbang Depdagri dan Fisipol UGM, sehingga dalam penelitian ini untuk menghitung derajat desentralisasi fiskal formulasinya adalah sebagai berikut:

$$DDF/TKKD = \frac{PAD}{TPD} \times 100\%$$

Dimana:

DDF/TKKD : Derajat Desentralisasi Fiskal/ Tingkat kemampuan keuangan daerah

PAD : Pendapatan Asli Daerah

TPD : Total penerimaan daerah

- b. Kemampuan daerah dalam membiayai belanja rutinya diukur tingkat kemampuan PAD dalam membiayai pengeluaran/belanja rutin dengan cara menghitung antara rasio total pendapatan asli daerah terhadap total pengeluaran atau belanja rutin daerah, dengan formula sebagai berikut :

$$KPRD = \frac{TPAD}{TPRD} \times 100\%$$

Dimana:

KRD : Kemampuan Pembiayaan Rutin Daerah

TPAD : Total Pendapatan Asli Daerah

TPRD : Total pengeluaran/belanja rutin daerah

- c. Mengukur tingkat ketergantungan terhadap Pemerintah Pusat dari pemerintah daerah adalah dengan menghitung rasio antara Dana Alokasi Umum (DAU) dengan total pendapatan pemerintah daerah, juga bisa dengan menghitung rasio antara transfer pemerintah pusat dengan total pendapatan daerah. Namun pada penelitian ini untuk mengukur tingkat ketergantungan pemerintah daerah terhadap pusat adalah dengan menggunakan rasio antara DAU dengan TPD, hal ini karena DAU merupakan dana transfer yang digunakan untuk mengurangi ketimpangan antar daerah akibat hasil pajak dan SDA yang tidak merata. Sehingga formulaanya adalah sebagai berikut:

$$TKD = \frac{DAU}{TPD} \times 100\%$$

Dimana:

TKD : Tingkat ketergantungan daerah

DAU : Dana Alokasi Umum

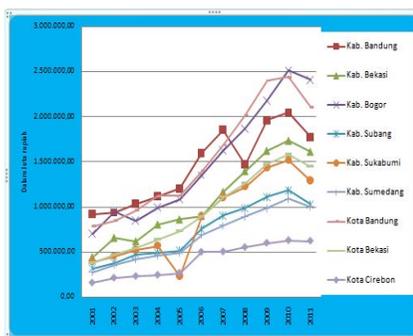
TPD : Total penerimaan daerah

G. ANALISIS DAN PEMBAHASAN

1. Total Pendapatan Daerah

Untuk melihat pola penerimaan daerah dianalisis data *time series* dari APBD pemerintah provinsi dan kabupaten kota yang menjadi sampel dalam penelitian ini yakni Kabupaten Bandung, Kabupaten Bekasi, Kabupaten Bogor, Kabupaten Subang, Kabupaten Sukabumi, Kabupaten Sumedang, Kota Bandung, Kota Bekasi Dan Kota Cirebon. Berikut dapat dilihat total pendapatan beberapa kabupaten kota yang menjadi sampel penelitian selama kurun waktu 10 tahun masa perjalanan desentralisasi fiskal dari 6 kabupaten dan 3 kota:

Gambar 2
Total Pendapatan Daerah Kabupaten dan Kota Tahun 2001- 2011



Sumber: APBD Kab/ Kota di Jawa Barat 2011

Dari gambar diatas dapat dilihat bahwa pertumbuhan total pendapatan daerah dari beberapa kabupaten dan kota secara umum mengalami kenaikan namun ada beberapa daerah yang total pendapatan daerahnya mengalami fluktuasi. Terjadinya gap yang cukup besar antara total pendapatan daerah provinsi dengan kabupaten dan kota selain dari besaran proporsi transfer pemerintah pusat juga disebabkan kemampuan dalam memperoleh penerimaan sumber- sumber pendapatan daerah khususnya pendapatan pajak

yang besaran pendapatannya berbeda-beda antar`daerah.

2. Derajat Desentralisasi Fiskal

Tingkat keberhasilan otonomi dan tingkat ketergantungan daerah dapat diukur dengan derajat desentralisasi fiskal yang juga menunjukkan tingkat kemampuan keuangan daerah. Analisis perhitungan derajat desentralisasi fiskal dapat dihitung dengan memperbandingkan antara pendapatan asli daerah dengan total pendapatan daerah. Untuk melihat kriteria derajat desentralisasi fiskal dapat digunakan tabel kriteria derajat desentralisasi fiskal sesuai dengan yang ditentukan oleh Litbang Depdagri (1991) berikut ini:

Tabel 1 Kriteria Derajat Desentralisasi

Derajat Desentralisasi Fiskal	Kriteria
0,00 - 10,00	Sangat Kurang
10,10 - 20,00	Kurang
20,10 - 30,00	Sedang
30,10 - 40,00	Cukup
40,10 - 50,00	Baik
Di atas 50,00	Sangat baik

Sumber : Litbang Depdagri 1991

Berdasarkan hasil perhitungan derajat desentralisasi fiskal pemerintah kabupaten masih sangat rendah atau kurang. Hal ini ditunjukkan dari hasil perhitungan formula derajat desentralisasi fiskal yakni rasio PAD terhadap total pendapatan daerah dari beberapa kabupaten diwilayah Provinsi Jawa Barat sebagai berikut:

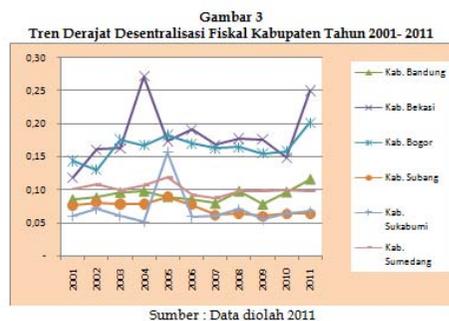
Tabel 2 Derajat Desentralisasi 6 Kabupaten di wilayah Provinsi Jawa Barat Tahun 2001 - 2011 (dalam prosen)

Tahun	Kab. Bandung	Kab. Bekasi	Kab. Bogor	Kab. Subang	Kab. Sukabumi	Kab. Sumedang
2001	9	12	14	8	6	10
2002	9	16	13	8	7	11
2003	10	16	18	8	6	10
2004	10	27*	17	8	5	11
2005	9	17	18	9	16	12
2006	9	19	17	8	6	9
2007	8	17	16	6	6	9
2008	10	18	16	6	7	10
2009	8	18	16	6	6	10
2010	10	15	16	6	6	10
2011	12	25*	20	6	7	10

Sumber: data APBD diolah.

Hasil perhitungan pada tabel diatas dapat dilihat bahwa derajat desentralisasi fiskal Kabupaten Bandung, Kabupaten Bekasi, Kabupaten Bogor, Kabupaten Subang, Kabupaten Sukabumi, dan Kabupaten Sumedang masih berada di bawah 20% artinya masuk kriteria kurang. Kecuali Kabupaten Bekasi pada tahun 2004 dan 2011 masuk kriteria sedang dengan rasio desentralisasi fiskal sebesar 27% dan 25%. Hal ini menunjukkan bahawa tingkat ketergantungan pemerintah kabupaten diatas terhadap pemerintah pusat masih sangat tinggi. Artinya apabila mengacu kepada aturan Bank Dunia yakni ukuran suatu daerah dikatakan dapat menjadi daerah otonom apabila rasio PAD terhadap TPD adalah 20%, maka hanya Kabupaten Bekasi yang dinyatakan mampu menjadi daerah otonom, daerah kabupaten lainnya belum layak menjadi otonom karena tingkat kemampuan keuangan daerahnya rendah yang artinya ketergantungan yang sangat tinggi terhadap pemerintah pusat yang

ditunjukkan dengan kriteria yang kurang sampai sangat kurang dalam perhitungan derajat desentralisasi fiskalnya. Berikut digambarkan tren pertumbuhan tingkat kemampuan keuangan daerah dalam gambar dibawah ini:



Tren derajat desentralisasi fiskal dalam gambar diatas dapat dilihat hanya satu daerah yang memiliki tingkat kemampuan keuangan daerah atau dalam hal ini derajat desentralisasi fiskal diatas 20% yakni Kabupaten Bekasi. Sedangkan 5 kabupaten lainnya masih berada dibawah 20% dan tren pertumbuhannya relatif tidak signifikan.

Sama halnya dengan pemerintah kabupaten dari sampel penelitian untuk pemerintah kota. Dari sampel daerah pemerintah kota hanya satu daerah kota yang memiliki tingkat kemampuan keuangan dengan kriteria sedang yakni diatas 20%. Derajat desentralisasi pemerintah kota dapat dilihat pada tabel berikut ini:

Tabel 3 Derajat Desentralisasi Kota Bandung, Kota Bekasi, dan Kota Cirebon Tahun 2001 - 2011 (dalam prosen)

Tahun	Kota Bandung	Kota Bekasi	Kota Cirebon
2001	16	14	14
2002	22	16	13
2003	22	16	13
2004	20	15	13
2005	34	17	16
2006	18	16	10
2007	17	15	11
2008	16	15	12
2009	15	16	12
2010	18	19	12
2011	26	22	14

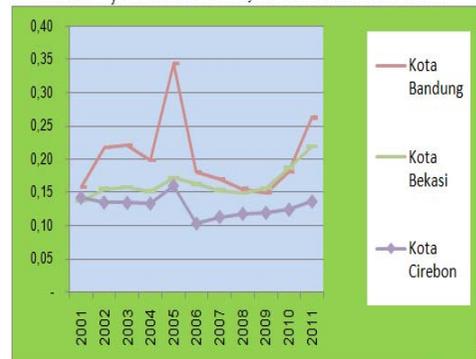
Sumber: data APBD diolah.

Dari tabel diatas dapat dilihat Pemerintah Kota Bandung tahun 2002 setahun pasca digulirkannya kebijakan desentralisasi fiskal sudah memiliki kemampuan keuangan dengan kriteria sedang, hal ini dilihat dari hasil perhitungan derajat desentralisasi fiskal yang mencapai 20%, kemudian tahun 2005 naik menjadi 34% hal ini menunjukkan bahwa Kota Bandung Tahun itu memiliki derajat desentralisasi fiskal dengan kriteria cukup, dan layak menjadi daerah otonom dilihat dari tingkat kemampuan keuangan daerahnya apabila mengacu kepada kriteria daerah otonom yang ditentukan oleh Bank Dunia. Namun demikian Tahun 2006- 2010 terjadi penurunan, hal ini bisa saja diakibatkan semakin besarnya kebutuhan keuangan daerah dan lemahnya kemampuan PAD dalam membiayai daerah sehingga dana transfer yang dibutuhkan lebih besar, meskipun dana transfer ditentukan berdasarkan formulasi yang sudah ditentukan berdasar kebutuhan dan kapasitas fiskal daerah. Tahun 2011 terjadi kenaikan sebesar 26% hal ini cukup baik artinya derajat desentralisasi fiskal Kota Bandung memiliki kriteria sedang.

Derajat desentralisasi Kota Bekasi dari tabel diatas menunjukkan bahwa dari tahun 2001 - 2010 memiliki kriteria derajat desentralisasi yang kurang artinya daerah belum memiliki kemampuan sebagai daerah otonom. Baru pada tahun 2011 Kota Bekasi

memiliki derajat desentralisasi fiskal sebesar 22% yakni dengan kriteria sedang yang menunjukkan bahwa Kota Bekasi memiliki kemampuan keuangan yang sedang dan sudah layak menjadi daerah otonom berdasarkan kriteria perhitungan derajat desentralisasi fiskal. Pemerintah Kota Cirebon dari tahun 2001 sampai 2011 derajat desentralisasi fiskalnya hanya berada direntang 10 - 16% hal ini menunjukkan bahwa Kota Cirebon memiliki derajat desentralisasi dengan kriteria kurang. Artinya kemampuan keuangan daerah Kota Cirebon relatif rendah. Pada gambar tren derajat desentralisasi kota menunjukkan tren pertumbuhan derajat desentralisasi fiskal Kota Bandung, Kota Bekasi dan Kota Cirebon selama kurun waktu dimulainya derajat desentralisasi fiskal sampai tahun 2011.

Gambar 4
Tren Derajat Kota Di Provinsi Jawa Barat Tahun 2001- 2011



Sumber : Data APBD diolah

3. Kemampuan PAD Dalam Membiayai Anggaran Rutin Daerah

Sebagaimana UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat Daerah disebutkan bahwa PAD bertujuan memberikan kewenangan kepada pemerintah Daerah untuk mendanai pelaksanaan otonomi daerah sesuai dengan potensi daerah sebagai perwujudan desentralisasi. Pendapatan asli daerah memiliki peran strategis sebagai indikator kemandirian

suatu daerah. Idealnya pendapatan asli daerah dapat menjadi sumber pembiayaan bagi daerah sehingga secara perlahan daerah tidak bergantung lagi kepada pusat. Namun demikian dalam perjalanan otonomi fiskal selama 10 tahun berjalan belum sepenuhnya kemampuan PAD dapat membiayai daerahnya secara mandiri, baru beberapa daerah saja yang memiliki kemampuan dalam membiayai belanja rutinya.

Untuk melihat kemampuan pembiayaan rutin daerah digunakan rasio antara total penerimaan daerah terhadap pengeluaran rutin daerah. Dari hasil perhitungan ditemukan bahwa Pemerintah kabupaten kemampuannya dalam membiayai belanja rutin masih berada dibawah 50%, tabel kemampuan pembiayaan rutin kabupaten berikut menunjukkan kemampuan Kabupaten Bandung, Bekasi, Bogor, Subang, Sukabumi, Dan Sumedang dalam membiayai belanja rutinya:

Tabel 4. Kemampuan Pembiayaan Rutin Daerah Kabupaten Tahun 2001 - 2011 (dalam persen)

Kabupaten	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Bandung	13%	14%	10%	10%	10%	10%	8%	10%	9%	10%	13%
Bekasi	24%	42%	16%	34%	21%	19%	17%	24%	15%	15%	36%
Bogor	24%	21%	19%	17%	19%	17%	18%	17%	16%	15%	25%
Subang	11%	12%	15%	11%	9%	8%	6%	6%	6%	6%	8%
Sukabumi	10%	12%	11%	5%	5%	6%	6%	7%	6%	6%	8%
Sumedang	12%	13%	15%	11%	12%	9%	9%	10%	10%	10%	12%

Sumber: data APBD diolah.

Pada tabel diatas menunjukkan bahwa kemampuan dalam membiayai belanja rutinya Kabupaten Bandung sebesar 8-13% hal ini menunjukkan ketergantungan pembiayaan belanja rutin saja bisa mencapai 87% terhadap Pemerintah Pusat. Berbeda dengan Kabupaten Bekasi dan Kabupaten Bogor yang relatif lebih baik. Kabupaten Bekasi dalam sepuluh tahun terakhir kemampuan membiayai belanja rutin daerahnya mencapai 15- 42%. Terakhir

pada tahun 2011 KPRD Kabupaten Bekasi mencapai 36% artinya 64% dalam membiaya belanja rutin masih bergantung kepada Pemerintah Pusat. KPRD Kabupaten Bogor dalam kurun waktu 10 tahun terus mengalami penurunan dari 24% pada tahun 2001, tahun 2011 mencapai 15% artinya kemampuan daerahnya dalam membiayai belanja rutin masih bergantung pada pemerintah pusat sebesar 85%. Kabupaten Subang dan Kabupaten Sukabumi relatif merupakan daerah yang paling rendah diantara sampel penelitian dilihat dari kemampuannya membiaya belanja rutin. Selain dari tahun ke tahun mengalami penurunan kemampuan, KPRD Kabupaten Subang hanya 6- 15% saja. Sedangkan Kabupaten Sukabumi hanya mampu 5-12%. Begitupula Kabupaten Sumedang yang memiliki kemampuan membiayai belanja rutin setiap tahunnya antara 9-12% saja. Temuan ini sejalan dengan temuan derajat desentralisasi fiskal ketiga kabupaten tersebut yang hanya mencapai kriteria sangat kurang – kurang.

Sama halnya dengan daerah kabupaten, daerah kota juga memiliki kemampuan yang rendah dalam membiayai belanja rutinnya. Dalam penelitian ini dari ketiga sampel penelitian yaitu Kota Bandung, Kota Bekasi dan Kota Cirebon, ketiganya memiliki kemampuan dalam membiayai belanja rutin yang masih rendah yakni di bawah 50% dan cukup fluktuatif dari tahun ke tahun, berikut tabel kemampuan pembiayaan rutin daerah kota:

Tabel 5 Kemampuan Pembiayaan Rutin Daerah Kota Tahun 2001 - 2011

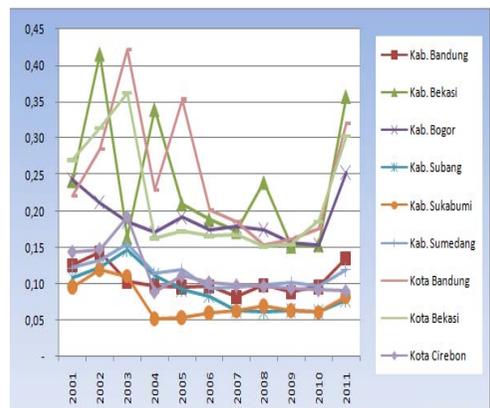
Kota	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Bandung	22%	28%	42%	23%	35%	20%	18%	15%	16%	18%	32%
Bekasi	27%	31%	36%	16%	17%	17%	17%	15%	15%	19%	30%
Cirebon	14%	15%	19%	9%	11%	10%	10%	10%	9%	9%	9%

Sumber: data APBD diolah.

Pada tabel kemampuan pembiayaan rutin daerah kota diatas dditunjukkan kemampuan pembiayaan rutin Kota Bandung cukup fluktuatif. Dalam sepuluh tahun terakhir, 2001-2011 Kota Bandung memiliki kemampuan PAD dalam membiayai belanja rutin sebesar 15-42%, terakhir tahun 2011 KPRD Kota Bandung sebesar 32% artinya dalam membiayai belanja rutin Kota Bandung masih bergantung kepada pemerintah pusat sebesar 68%. Fluktuasi KPRD Kota Bekasi adalah sebesar 15-36%, tahun 2011 KPRDnya sebesar 30% artinya 70% masih bergantung pada pemerintah pusat. Berbeda dengan Kota Cirebon yang relatif lebih rendah dari dua kota lainnya. Kemampuan Kota Cirebon dalam membiayai belanja rutinnya menurun dari tahun 2001 - 2011, KPRD Kota Cirebon sebesar 9 -19%, tahun 2011 KPRDnya hanya mencapai 9%, artinya pemerintah Kota Cirebon bergantung kepada pemerintah pusat sebesar 91%. Temuan dalam tabel diatas sejalan

dengan hasil analisis derajat desentralisasi fiskal. Kota Bandung mencapai kriteria yang sedang - cukup, Kota Bekasi sedang sampai kurang dan Kota Cirebon memiliki derajat desentralisasi kurang. Berikut dalam gambar 5 ditunjukkan tren KPRD Kabupaten dan Kota.

Gambar 5 Tren Kemampuan Daerah Dalam Membiayai Pengeluaran Rutin Daerah Tahun 2001- 2011



Sumber: Data diolah

4. Tingkat Ketergantungan Terhadap Pemerintah Pusat

Dalam mengukur tingkat ketergantungan pemerintah daerah terhadap pusat selain dengan menghitung derajat desentralisasi dan menghitung rasio kemampuan daerah dalam membiayai belanja rutin juga dapat dilakukan dengan menghitung rasio antara Dana Alokasi Umum (DAU) dengan total pendapatan daerah yakni PAD dan dana transfer dari pusat. Semakin rendah rasio tingkat ketergantungan, maka semakin rendah ketergantungan daerah terhadap pemerintah pusat.

Dari hasil analisis data dengan menggunakan formulasi perhitungan rasio antara DAU terhadap total pendapatan daerah diperoleh hasil sebagaimana dalam tabel berikut:

Tabel 6 Tingkat Ketergantungan Pemerintah Kabupaten Terhadap Pemerintah Pusat

Kabupaten	Tahun 2001 - 2011 (dalam persen)										
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Bandung	80	71	76	68	67	73	73	68	55	53	57
Bekasi	45	35	37	31	33	32	37	38	38	31	35
Bogor	68	55	61	60	58	60	59	57	51	44	46
Subang	75	69	71	68	65	67	62	63	60	60	60
Sukabumi	77	71	80	73	197	76	69	68	60	57	63
Sumedang	71										
g	71	70	65	64	73	70	68	62	58	61	

Sumber: data APBD diolah.

Pada tabel. diatas dapat dilihat bahwa untuk Kabupaten Bandung tingkat ketergantungannya relatif menurun dan cukup signifikan, tahun 2001 Tingkat ketergantungannya sebesar 80% namun setelah berjalan 10 tahun, pada tahun 2011 tingkat ketergantungannya menjadi 57% terhadap dana transfer pemerintah pusat dalam hal ini dana alokasi umum. Tingkat ketergantungan Pemerintah Kabupaten Bekasi juga menurun meskipun tidak signifikan, tahun 2001 sebesar 45% kemudian tahun 2011 menjadi 35%. Sama halnya dengan Kabupaten Bandung, Kabupaten Bogor juga mengalami penurunan tingkat ketergantungan yang cukup signifikan dari 68% pada tahun 2001 menjadi 46% pada tahun 2011. Sedangkan untuk Kabupaten Subang, Kabupaten Sukabumi dan Kabupaten Sumedang, meskipun terjadi penurunan namun perubahannya tidak terlalu signifikan, rata-rata penurunan dari tahun 2001 sampai 2011 sebesar 10%. Tahun 2005 Kabupaten Sukabumi mengalami tingkat ketergantungan yang sangat tinggi hingga mencapai 197% hal ini menunjukkan kemampuan PAD yang sangat kecil sekali, sehingga dalam

memenuhi kebutuhan keuangan daerah sangat bergantung pada transfer pemerintah pusat. Tingginya tingkat ketergantungan pemerintah daerah khususnya kabupaten kota terhadap pemerintah pusat adalah karena rendahnya kemampuan pendapatan daerah yang di *generate* dari pendapatan pajak khususnya.

Tabel 7 Tingkat Ketergantungan Pemerintah Kota Terhadap Pemerintah Pusat

Kota	Tahun 2001 - 2011 (dalam persen)										
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Bandung	44	46	48	39	41	45	49	48	41	37	40
Bekasi	51	45	54	43	43	47	47	47	43	41	42
Cirebon	90	79	91	83	80	60	71	72	73	70	72

Sumber: data APBD diolah.

Pada tabel tingkat ketergantungan pemerintah kota terhadap pemerintah pusat diatas dapat kita lihat bahwa Pemerintah Kota Bandung, tingkat ketergantungannya cukup fluktuatif atau naik turun, dari tahun 2001 sampai dengan tahun 2011 tidak terjadi perubahan yang cukup signifikan malah menurun sebesar 4% artinya ketergantungannya naik sebesar nilai tersebut. Begitupula dengan pemerintah Kota Bekasi yang penurunan dari tahun 2001 sampai 2011 hanya sebesar 9% saja. Sedangkan untuk Pemerintah Kota Cirebon penurunannya cukup signifikan yaitu sebesar 90% pada tahun 2001 menjadi 72% pada tahun 2011. Meskipun terjadi penurunan tingkat ketergantungan dalam perhitungan diatas, namun tingkat ketergantungan terhadap pemerintah pusat tetap saja masih besar untuk beberapa daerah. Hal ini menunjukkan bahwa desentralisasi fiskal belum mampu mendukung pemerintah daerah untuk dapat menjadi mandiri dan layak menjadi daerah otonom dilihat dari aspek kemampuan keuangannya dalam membiayai daerahnya.

H. KESIMPULAN DAN SARAN

1. Kesimpulan

Dari hasil analisis data deskriptif dan kuantitatif dalam penelitian ini dapat disimpulkan beberapa hal sebagai berikut:

- a. Total pendapatan daerah kabupaten dan kota mengalami kenaikan, namun juga cukup fluktuatif, hal ini disebabkan karena potensi PAD yang berbeda antara kabupaten kota disamping proposrsi dana transfer yang berbeda cukup besar antara provinsi dengan kabupaten dan kota.
- b. Derajat desentralisasi fiskal selama 10 tahun berjalannya otonomi fiskal yakni 2001 - 2011 pemerintah kabupaten kota berada di kriteria sangat kurang sampai sedang. Pada tingkat daerah kabupaten kota dilihat dari derajat desentralisasi fiskal kemampuan keuangannya masih rendah dan artinya ketergantungan terhadap pemerintah pusat masih sangat besar.
- c. Kemampuan daerah dalam membiayai belanja rutin dari beberapa kabupaten dan kota berada dibawah 40% kecuali kabupaten bekasi pada tahun 2002 kemampuan membiayai belanja rutinya sebesar 42%, artinya untuk membiayai belanja rutin saja masih harus tergantung pada pemerintah pusat.
- d. Tingkat ketergantungan untuk pemerintah kabupaten penurunan tingkat ketergantungannya mencapai 46 – 63% kecuali Kabupaten Bekasi yang mencapai 31%. Sedangkan untuk pemerintah kota, yang tingkat ketergantungannya

dinilai masih tinggi adalah Kota Cirebon yakni 71- 72 % pada akhir 2007-2011.

2. Saran

- a. Kebijakan desentralisasi fiskal sampai saat ini belum mampu mendorong kemampuan daerah khususnya kemampuan PAD dalam membangun kemandirian daerah sehingga pemerintah pusat dan daerah perlu mengevaluasi kebijakan desentralisasi fiskal dan merumuskan kembali terkait kebijakan yang mampu mendorong daerah dalam membangun kemandirian daerahnya.
- b. Untuk mendukung kemandirian daerah, pemerintah daerah sebaiknya tidak hanya bersandar pada potensi pajak dan retribusi daerah saja namun harus mampu menggali pendapatan dari sektor investasi daerah dan perusahaan milik daerah. Hal ini perlu dilakukan mengingat potensi pajak dan retribusi sampai saat ini belum mampu membiayai belanja daerah sehingga dengan menggali pendapatan lain diluar pajak dan retribusi mampu mendorong kemandirian daerah.

DAFTAR PUSTAKA

- Departemen dalam Negeri (1991), *Pengukuran Kemampuan Daerah Dalam Rangka Pelaksanaan Otonomi Daerah Yang Nyata Dan Bertanggungjawab*, Litbang Depdagri: Jakarta
- Ebel, Robert D dan Seidar Yilmaz, 2002, *Concept of Fiscal Decentralization and World*

- Wide Overview. World Bank Institute. <http://www.worldbank.org>
- Halim, A. dan Damayanti, T. W. (2007) *Bunga Rampai Manajemen Keuangan Daerah*. UPP AMP YKPN, Jogjakarta.
- Halim, Abdul., (2001) *Bunga Rampai Manajemen Keuangan Daerah*, UPP AMP YKPN: Yogyakarta
- Irawan, M. Suparmoko, 2002, *Ekonomika Pembangunan Edisi ke 6*. BFE-UGM, Yogyakarta.
- Kawung, George M. V., (2008), Analisis Kemampuan Keuangan dan Tingkat Ketergantungan Daerah Provinsi Sulawesi Utara Pada Era Desentralisasi Fiskal, *Jurnal Formas*, Vol 1, No. 4 Juni 2008:212-220.
- Kuncoro, M., (1995). "Desentralisasi Fiskal di Indonesia : Dilema Otonomi dan Ketergantungan", *Prisma*, No. 4, 3-17
- Kuncoro, Mudrajat, (1997). *Otonomi Daerah Dalam Transisi*, Temu Alumni dan Seminar Nasional Manajemen Keuangan Daerah Dalam Era Global, KKD- FE UGM, 12 April 1997: Yogyakarta
- Landiyanto, Erlangga Agustino (2005) *Kinerja Keuangan dan Strategi Pembangunan Kota di Era Otonomi Daerah: Studi Kasus Kota Surabaya*. CURES Working Paper No. 05/01, Fakultas Ekonomi Universitas Airlangga: Surabaya
- Living Stone, Ian and Chartlon, Roger, (1998), "Raising Local Authority District Renvenues Through Direct Taxation in A Law-Income Developing Country: Evaluation Uganda's GPT", *Public Administration and Development Journal*, Vol 18, No.5, December, 499-517
- Mangkoesebroto, Guritno (1997) *Ekonomi Publik*. BPFE: Yogyakarta
- Mardiasmo, (2004), *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*. Andi Press: Yogyakarta
- Mardiasmo, 2010, Dampak Implementasi UU No. 28 Tahun (2009) terhadap penerimaan Pemerintah, *Seminar Nasional Implementasi UU No.28/2009: Transisi, Tantangan, & Hambatan*, 6 Maret 2010 UGM: Yogyakarta
- PAU – SE UGM., (2000). Perhitungan Potensi Pajak dan Retribusi Daerah di Kabupaten Magelang, *Kerjasama Pemerintah Daerah Magelang dengan Pusat Antar Universitas – Studi Ekonomi, Universitas Gadjah Mada*, Yogyakarta (tidak dipublikasikan).
- Prawirosetoto, Yuwonono, (2002), Desentralisasi Fiskal di Indonesia, *Jurnal Ekonomi dan Bisnis*, Vol. 2 Agustus, Unika Atmajaya, Jakarta
- Rasyid, M. Ryaas, (2005), *Desentralisasi dan Otonomi Daerah*. Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI): Jakarta

- Santosa, Purbayu Budi dan Retno Puji Rahayu., (2005), Analisis Pendapatan Daerah (PAD) dan Faktor-faktor Yang Mempengaruhinya Dalam Upaya Pelaksanaan Otonomi Daerah Di Kabupaten Kediri, *Jurnal Dinamika Pembangunan*, Vol 2 No.01, 9-18. Undip: Semarang.
- Slinko, Irina (2002) *Fiscal Decentralization on The Budget Revenuelnequity among Munipacalities and Growth Russian Regions.* (online) <http://www.econpapers.rpec.org> diakses tanggal 10 Juli 2012.
- Waluyo, Djoko, (2007), *Dampak Desentralisasi Fiskal Terhadap Pertumbuhan Ekonomi Dan Ketimpangan Pendapatan Antar Daerah,* (online) diakses melalui: <http://www.scribd.com/doc/19166741/Dampak-Desentralisasi-Fiskal-Terhadap-Pertumbuhan-Ekonomi-Dan-Ketimpangan-an-Antardaerah-Di-Indonesia#> diakses tanggal 20 Juli 2012
- Peraturan Perundangan:
 UU No 25 Tahun 1999 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Daerah
 UU No 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah
 UU No 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah
 UU No 28 Tahun 2009 Tentang Pajak dan Retribusi Daerah