

ANALISIS DERAJAT DESENTRALISASI FISKAL STUDI DI KABUPATEN REMBANG PERIODE 2004-2008

Oleh:

Muhammad Tahwin*

PENDAHULUAN

Dengan diberlakukannya UU. No. 22 dan 25 Tahun 1999 Tentang Pemerintah Daerah dan Perimbangan Keuangan antara pemerintah daerah dan pusat yang telah diubah dengan UU No. 33 dan 34 Tahun 2004, telah memberikan angin segar bagi pemerintah daerah di seluruh Indonesia untuk bisa mandiri dalam mengelola keuangan daerah. Konskuensi dari pelaksanaan kedua Undang-Undang tersebut adalah bahwa daerah harus mampu mengembangkan otonomi daerah secara luas, nyata dan bertanggung jawab dalam rangka pemberdayaan masyarakat, serta seluruh potensi yang ada dalam masyarakat. Di sisi lain, saat ini kemampuan keuangan beberapa daerah masih sangat tergantung pada penerimaan yang berasal dari pemerintah pusat.

Berkaitan dengan hal tersebut Susilo (2002:19)

mengemukakan setidaknya ada tiga masalah pokok yang dihadapi dengan pelaksanaan otonomi daerah yaitu:

1. Bagi hasil pengelolaan sumber daya alam
2. Sumber-sumber pembiayaan pembangunan yang masih sangat tergantung kepada pemerintah pusat.
3. Persoalan penentuan arah, program kebijakan dan kewenangan mengalokasikan dana yang diperoleh bagi pembangunan daerah.

Pelaksanaan hubungan keuangan pusat dan daerah yang terlalu sentralistik di masa lalu telah mematikan inisiatif dan kreativitas daerah, yang menjadikan pemerintah daerah sangat tergantung pada dana pemerintah pusat. Sehingga dengan dilaksanakannya desentralisasi fiskal, menjadikan kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah daerah akan semakin besar, yang berarti bahwa tanggung

jawab yang ada juga akan bertambah banyak. Implikasi dari adanya kewenangan urusan pemerintahan yang begitu luas yang diberikan kepada daerah dalam rangka otonomi daerah, dapat merupakan berkah bagi daerah. Namun di sisi lain bertambahnya kewenangan daerah tersebut sekaligus juga merupakan beban yang menuntut kesiapan daerah untuk pelaksanaannya, karena semakin bertambah urusan pemerintahan yang menjadi tanggung jawab pemerintah daerah. Oleh karena itu ada beberapa aspek yang harus dipersiapkan antara lain sumber daya manusia, keuangan, sarana dan prasarana daerah (Udjianto, 2005:59).

Aspek keuangan merupakan salah satu dasar kriteria untuk dapat mengetahui secara nyata kemampuan daerah dalam mengurus rumah tangganya sendiri. Kemampuan daerah yang

*Dosen Tetap STIE YPPI
Rembang

dimaksud adalah seberapa jauh daerah dapat menggali sumber-sumber keuangannya sendiri guna membiayai kebutuhan keuangan daerah tanpa harus selalu bergantung pada bantuan dan subsidi dari pemerintah pusat.

Salah satu kriteria penting untuk mengetahui secara nyata kemampuan daerah dalam mengatur dan mengurus rumah tangga adalah kemampuan *self-supporting* dalam bidang keuangan. Hal tersebut menunjukkan bahwa keuangan merupakan faktor penting dalam mengukur tingkat kemampuan daerah dalam melaksanakan otonominya.

Sedangkan menurut Sasana (2006:223) pendanaan atas penyerahan urusan kepada pemerintah daerah menganut prinsip *money follow function*, dimana pendanaan mengikuti fungsi pemerintahan yang menjadi kewajiban dan tanggung jawab masing-masing tingkat pemerintahan. Masalah keuangan daerah timbul karena keterbatasan dana yang dapat dihimpun oleh

pemerintah daerah yang bersumber dari PAD untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan dalam rangka membangun daerahnya.

Namun menurut Kuncoro (2003:527) realitas hubungan fiskal antara pusat-daerah ditandai dengan tingginya kontrol pusat terhadap proses pembangunan daerah. Ini terlihat jelas dari rendahnya proporsi PAD (Pendapatan Asli Daerah) terhadap total pendapatan daerah dibanding besarnya subsidi (*grants*) yang didrop dari pusat. Indikator desentralisasi fiskal adalah rasio antara PAD dengan total pendapatan daerah.

Berdasar uraian tersebut diatas maka penulis tertarik untuk mengkaji bagaimana kondisi fiskal Kabupaten Rembang selama pelaksanaan desentralisasi fiskal. Secara khusus tujuan studi ini adalah untuk menganalisis sejauh mana derajat desentralisasi fiskal Kabupaten Rembang dalam era otonomi daerah ini.

LANDASAN TEORI

Secara konseptual, pola hubungan antara pemerintah

pusat dengan pemerintah daerah, harus dilakukan sesuai dengan kemampuan keuangan daerah dalam membiayai pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan.

Sistem hubungan keuangan pusat-daerah menunjukkan peran masing-masing dalam pengalokasian anggaran pembangunan. Sistem ini di Indonesia dirangkum dalam tiga prinsip, yaitu desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Bahwa titik berat desentralisasi di Indonesia lebih dititikberatkan pada Kabupaten dan Kota, kiranya mudah dipahami karena Kabupaten dan Kota merupakan ujung tombak pembangunan yang lebih mengetahui permasalahan di daerah (Sriyana, 1999:105).

Sedangkan desentralisasi sendiri menurut UU No. 32 Tahun 2004 adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Berkaitan dengan jenis desentralisasi, terdapat 4 (empat) jenis desentralisasi yang dikenal selama ini yaitu: desentralisasi politik, desentralisasi administrasi, desentralisasi fiskal dan desentralisasi pasar. Selanjutnya pembahasan akan difokuskan pada desentralisasi fiskal. Tanggung jawab fiskal merupakan komponen inti dari desentralisasi. Jika pemerintah daerah dan organisasi swasta harus melaksanakan fungsi desentralisasi secara efektif, maka mereka harus memiliki penerimaan sendiri baik yang dihimpun dari dana lokal atau dari transfer pemerintah pusat. Mereka juga harus memiliki kekuasaan membuat keputusan untuk melakukan belanja (Susilo, 2002:21).

Kenyataan yang terjadi dari sumber pendapatan daerah, Pendapatan Asli Daerah (PAD) hampir diseluruh kabupaten dan kota di Indonesia kontribusinya kecil sekali dibandingkan dengan Dana Perimbangan (Mursito, 2005:197). Padahal menurut Halim (2001:167) ciri utama yang menunjukkan suatu

daerah mampu melaksanakan otonomi adalah:

1. Kemampuan keuangan daerah, artinya daerah harus memiliki kewenangan untuk menggali sumber-sumber keuangan, mengelola dan menggunakan keuangannya sendiri yang cukup memadai untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahannya.

2. Ketergantungan kepada bantuan pusat harus seminimal mungkin agar Pendapatan Asli Daerah (PAD) harus menjadi bagian sumber keuangan terbesar yang didukung oleh kebijakan perimbangan keuangan pusat dan daerah, sehingga peranan pemerintah daerah menjadi lebih besar.

Angka ketergantungan fiskal menunjukkan betapa kuatnya peran pemerintah pusat dalam alokasi anggaran dibandingkan dengan pemerintahan daerah. Angka ini dapat dilihat dari porsi bantuan pemerintah pusat kepada masing-masing daerah (Sriyana, 1999:106)

STUDI TERKAIT

Studi mengenai derajat desentralisasi fiskal dian-

taranya dilakukan oleh Udjiyanto (2005). Daerah yang menjadi studinya adalah Kabupaten Sragen, dengan kesimpulan yang diambil:

1. Derajat otonomi fiskal (DOF) kabupaten Sragen pada tahun 1998-2002 mempunyai rata-rata sebesar 10,3 %.

2. Nilai rata-rata Rasio Dana Alokasi Umum (RDAU) tahun 1998-2002 masih cukup tinggi yaitu sebesar 28,42 %

3. Indeks Kemampuan rutin (IKR) kabupaten Sragen sangat baik dengan nilai rata-rata sebesar 78,45 %. Hal ini berarti bahwa pemerintah daerah Kabupaten Sragen telah mampu membiayai belanja rutin dengan baik.

4. Rasio ketergantungan Kabupaten Sragen tahun 2000-2002 semakin menurun, walaupun secara keseluruhan mempunyai nilai rata-rata yang relatif tinggi sebesar 47,09 %. Berdasarkan nilai rata-rata di atas, maka pemerintah daerah masih mempunyai potensi yang cukup besar untuk memperkecil tingkat ketergantungannya.

Hasil studi lain yang dilakukan oleh Yulianti dalam Halim (2004:21) di Kabupaten Malang adalah bahwa secara rata-rata dalam kurun waktu lima tahun (1995/1996-1999/2000), proporsi PAD terhadap total APBD sebesar 15 %. Jika digabungkan antara PAD dengan bagi hasil pajak dan bukan pajak rata-rata selama tahun hanya memberikan proporsi 29 %. Kondisi ini menunjukkan bahwa ketergantungan terhadap Pemerintah pusat semakin besar yang dibuktikan dengan hasil perhitungan rata-rata selama kurun waktu lima tahun proporsi bantuan pemerintah pusat terhadap total APBD sebesar 71 % terlebih dalam tahun 1999/2000 bantuan pemerintah pusat ini mencapai 82,62 %.

Selanjutnya Hariyadi dalam Halim (2004:339) dalam studinya mengenai derajat desentralisasi fiskal di Kabupaten Belitung adalah dengan hasil bahwa perbandingan antara PAD dengan total penerimaan daerah pada tahun 2001 adalah sebesar 11,61 %. Sedangkan perbandingan antara bagi hasil pajak/bukan pajak dengan total penerimaan daerah adalah sebesar 7,18 % dan perbandingan antara dana sumbangan daerah dengan total penerimaan daerah adalah sebesar 81,21%.

GAMBARAN UMUM PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH

KABUPATEN REMBANG

Selanjutnya dalam rangka melaksanakan program-program pembangunannya, Pemerintah Daerah Kabupaten Rembang, juga berdasar pada APBD. Untuk lebih jelasnya mengenai pendapatan dan Belanja

Kabupaten Rembang dapat dilihat pada Tabel 1.

Tabel 1.
Pendapatan dan Belanja Daerah
Kabupaten Rembang Tahun 2004-2008

Uraian	2004	2005	2006	2007	2008
dapatan	275.515.278.685	306.755.902.040	485.955.033.044	506.489.833.000	576.004.241.000
Belanja	18.783.404.352	28.589.410.082	39.875.926.531	40.029.635.000	47.342.347.000
Pajak Daerah	4.521.690.495	5.197.341.312	5.342.911.486	5.651.040.000	6.115.000.000
Subsidi Daerah	12.781.393.147	14.526.434.563	23.634.030.063	26.228.193.000	29.710.714.000
Bagian Laba Perusahaan	704.999.940	745.719.911	813.243.500	1.590.656.000	6.161.040.000
lain-lain PAD	770.330.770	8.119.914.296	10.085.741.482	6.559.746.000	5.355.593.000
Dana Perimbangan	236.050.345.940	265.115.431.958	436.050.622.607	435.466.014.000	497.738.763.000
Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak	17.234.657.548	21.868.436.084	26.178.141.927	32.585.014.000	48.257.063.000
AU	196.642.000.000	215.234.000.000	342.777.000.000	361.876.000.000	398.410.700.000
AK	8.130.000.000	11.280.000.000	45.910.000.000	41.005.000.000	51.071.000.000
Dana Bantuan PS	14.043.688.392	16.732.995.874	21.185.480.680	-	-
lain-lain	20.681.528.393	13.051.060.000	10.028.483.906	30.994.184.000	30.923.131.000
pendapatan yang					
Belanja	277.440.883.892	278.421.580.579	348.493.776.515	565.911.849.000	596.094.166.000
struktur Negara/	177.831.563.321	182.474.632.971	209.118.503.531	293.014.416.000	365.628.140.000
Belanja	99.609.320.571	95.946.947.608	139.375.272.984	272.897.433.000	240.466.026.000

Source: Bagian Keuangan Setda Kab. Rembang (series)

METODE ANALISIS

Sumber Data

Data yang dipergunakan adalah data sekunder yang diperoleh dari Bagian Keuangan Setda Kabupaten Rembang yaitu berupa data Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) periode 2004 sampai dengan 2008.

Metode Analisis Data

Untuk mengukur seberapa besar tingkat kemandirian suatu daerah dapat digunakan beberapa alat analisa yaitu: derajat desentralisasi fiskal, kebutuhan fiskal, dan

kapasitas fiskal. Namun demikian pada pembahasan ini indikator yang digunakan adalah dengan derajat desentralisasi fiskal. Sedangkan untuk mengukur derajat desentralisasi fiskal sendiri dapat digunakan beberapa indikator atau rasio. Tetapi menurut Reksohadiprojo dalam Halim (2004:339) untuk mengukur derajat desentralisasi fiskal antara pemerintah pusat dan daerah dapat digunakan rumus:

$$1. \text{ Rumus 1} = \frac{\text{Pendapatan Asli Daerah (PAD)}}{\text{Total Penerimaan Daerah (TPD)}}$$

$$2. \text{ Rumus 2} = \frac{\text{Bagi Hasil Pajak/ Bukan Pajak (BHP/BP)}}{\text{Total Penerimaan Daerah (TPD)}}$$

$$3. \text{ Rumus 3} = \frac{\text{Sumbangan Daerah (SD)}}{\text{Total Penerimaan Daerah (TPD)}}$$

$$\text{Total Penerimaan Daerah} = \text{PAD} + \text{BHP/BP} + \text{SD}$$

$$\text{SD} = \text{DAU}$$

PEMBAHASAN

Kesiapan dari Pemerintah Kabupaten Rembang dalam melaksanakan otonomi daerah dapat dilihat dari segi posisi fiskal keuangan daerah didalam memberikan andil penerimaan APBD.

Untuk dapat melihat derajat desentralisasi fiskal Kabupaten Rembang dapat diketahui melalui:

1. Perbandingan antara PAD dengan Total Penerimaan Daerah

Berdasar data pada tabel 1, dengan menggunakan rumus 1 maka diperoleh hasil sebagaimana pada tabel 2.

Tabel 2
Tingkat Perbandingan antara PAD dengan Total Penerimaan Daerah

Tahun	Derajat Desentralisasi Fiskal (%)
2004	6,82
2005	9,32
2006	8,21
2007	7,90
2008	8,22
Rata-rata	8,09

Berdasar pada tabel 2, terlihat bahwa derajat desentralisasi fiskal Kabupaten Rembang pada tahun 2004 – 2008 bersifat fluktuatif. Hal ini terjadi karena penerimaan yang berasal dari PAD juga bersifat fluktuatif. Derajat desentralisasi fiskal tertinggi sebesar 9,32 terjadi pada 2005. Jika dilihat secara rata-rata selama kurun waktu lima tahun besarnya derajat desentralisasi fiskal Kabupaten Rembang masih rendah yaitu sebesar 8,09. Hal ini berarti bahwa sumbangan PAD terhadap APBD Kabupaten sangat rendah sehingga tingkat ketergantungan terhadap pemerintah pusat masih cukup besar.

2. Perbandingan antara Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak dengan Total Penerimaan Daerah

Berdasar data pada tabel 1, dengan menggunakan rumus 2 maka diperoleh hasil sebagaimana pada tabel 3.

Tabel 3
Tingkat Perbandingan
antara Bagi Hasil Pajak dan Bukan
Pajak dengan Total Penerimaan Daerah

Tahun	Derajat Desentralisasi Fiskal (%)
2004	6,26
2005	7,13
2006	5,39
2007	6,43
2008	8,38
Rata-rata	6,72

Berdasar pada tabel 3, terlihat bahwa proporsi penerimaan Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak terhadap Total Penerimaan Daerah Kabupaten Rembang pada tahun 2004 – 2008 juga bersifat fluktuatif. Proporsi tertinggi sebesar 8,38 terjadi pada 2008. Sedangkan jika dilihat besarnya proporsi secara rata-rata selama kurun waktu lima tahun adalah sebesar 6,72. Ini berarti derajat desentralisasi fiskal Kabupaten Rembang berdasar pada rasio penerimaan Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak dengan Total Penerimaan Daerah masih rendah. Hal ini menjadikan tingkat ketergantungan terhadap pemerintah pusat cukup besar.

3. Perbandingan antara Sumbangan Daerah terhadap Total Penerimaan Daerah
Berdasar data pada tabel 1, dengan menggunakan rumus 3 maka diperoleh hasil sebagaimana pada tabel 4.

Tabel 4
Tingkat Perbandingan
antara Sumbangan Daerah terhadap
Total Penerimaan Daerah

Tahun	Derajat Desentralisasi Fiskal (%)
2004	71,37
2005	70,16
2006	70,54
2007	71,45
2008	69,17
Rata-rata	70,54

Berdasar pada tabel 4, terlihat bahwa proporsi sumbangan daerah yang berasal dari DAU terhadap Total Penerimaan Daerah Kabupaten Rembang pada tahun 2004–2008 juga bersifat fluktuatif. Proporsi tertinggi sebesar 71,45 terjadi pada 2007 dan terendah sebesar 69,17 terjadi pada tahun 2008. Ini berarti bahwa pada tahun 2008 terjadi peningkatan kemandirian daerah yang ditunjukkan dengan turunnya proporsi sumbangan daerah terhadap total penerimaan daerah. Sedangkan jika dilihat besarnya proporsi secara rata-rata selama kurun waktu lima tahun adalah sebesar 70,54. Ini berarti derajat desentralisasi fiskal Kabupaten Rembang berdasar pada rasio sumbangan daerah dengan Total

Penerimaan Daerah masih rendah. Hal ini menjadikan tingkat ketergantungan terhadap pemerintah pusat cukup besar.

SIMPULAN

Berdasar pada uraian-uraian sebelumnya maka dapat ditarik kesimpulan:

1. Derajat desentralisasi fiskal Kabupaten Rembang berdasar pada rasio antara PAD dengan Total Penerimaan Daerah pada tahun 2004 – 2008 mempunyai rata-rata sebesar 6,72 %. Ini berarti Derajat desentralisasi fiskal Kabupaten Rembang masih rendah dan menunjukkan bahwa tingkat ketergantungan terhadap pemerintah pusat cukup besar.

2. Jika derajat desentralisasi fiskal dilihat dari rasio penerimaan Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak dengan Total Penerimaan Daerah pada tahun 2004 – 2008 mempunyai rata-rata sebesar 6,72 %. Ini berarti Derajat desentralisasi fiskal Kabupaten Rembang berdasar pada rasio tersebut masih rendah dan menunjukkan bahwa tingkat ketergantungan terhadap pemerintah pusat cukup besar.

3. Dan apabila dilihat rasio sumbangan daerah dengan Total Penerimaan Daerah pada tahun 2004 – 2008 mempunyai rata-rata sebesar 70,54 %. Dengan masih tingginya rasio sumbangan daerah terhadap Total Penerimaan Daerah tersebut, berarti berarti bahwa tingkat ketergantungan daerah terhadap pusat juga masih tinggi.

SARAN

Dari hasil kesimpulan terlihat bahwa kemandirian keuangan Pemerintah Kabupaten Rembang masih kurang. Untuk itu harus ada upaya agar terjadi peningkatan PAD secara signifikan, baik secara intensifikasi maupun ekstensifikasi. Secara intensifikasi dapat dilakukan dengan cara memperbaiki kinerja pengelolaan pemungutan pajak. Secara ekstensifikasi, dapat dilakukan dengan mengidentifikasi potensi-potensi daerah sehingga akan muncul peluang-peluang baru sebagai sumber penerimaan daerah.

Daftar Pustaka

- Bagian Keuangan Setda Kabupaten Rembang, "APBD", 2004-2008.
- Cahyono, Budi, (2005), "Analisis Potensi Sumber-Sumber Pendapatan Asli daerah (PAD) Kabupaten Grobogan", *Jurnal Riset Bisnis Indonesia*, Vol. 1 (2) Juli.
- Davey, KJ. (1988), "Pembiayaan Pemerintah Daerah", penerjemah Amanullah, dkk. Jakarta: UI Press.
- Devas, Nick; Binder, Brian; Booth, Anne, Davey, Kenneth; dan Kelly, Roy, (1989), "Keuangan Pemerintah Daerah di Indonesia", Penerjemah Masri Maris. Jakarta: UI Press
- Halim, Abdul, (2001), "Bunga Rampai Manajemen Keuangan Daerah" Yogyakarta: UPP AMP YKPN.

- Kuncoro, Mudrajat, (2003),
" *E k o n o m i*
Pembangunan: Teori,
Masalah dan Kebijakan",
Yogyakarta:UPP AMP
YKPN
- Mursinto, Joko, (2005),
" *O p t i m a l i s a s i*
Penerimaan Pendapatan
asli daerah (PAD)",
Majalah Ekonomi. Tahun
XIV. No. 2 Agustus.
- Pemerintah Republik
Indonesia, *Undang-*
Undang Republik
Indonesia Nomor 33
Tahun 2004 Tentang
Pemerintahan Daerah.
- Undang-*
Undang Republik
Indonesia Nomor 33
Tahun 2004 Tentang
Perimbangan Keuangan
Antara Pemerintah Pusat
dan Daerah.
- Sasana, Hadi, (2006),
"Analisis Dampak
Transfer Pemerintah
terhadap Kinerja Fiskal Di
Kabupaten/Kota Propinsi
Jawa Tengah Dalam
P e l a k s a a n
Desentralisasi Fiskal",
Jurnal Ekonomi
Pembangunan, Vol. 7,
No. 2, Desember.
- Sriyana, Jaka, (1999),
"Hubungan Keuangan
P u s a t - D a e r a h ,
Reformasi Perpajakan
Dan Kemandirian
P e m b i a y a a n
Pembangunan Daerah",
Jurnal Ekonomi
Pembangunan, Vol. 4 No.
1.
- Soeratno dan Suparmono,
(2002), "Urgensi Pajak
Daerah dan Penghasilan
Daerah Dalam Struktur
Pendapatan Asli Daerah
Propinsi daerah Istimewa
Yogyakarta", *Jurnal*
- Akuntansi dan*
Manajemen, Agustus.
- Susilo, Y. Sri, (2002),
"Dampak Kebijakan
Desentralisasi Fiskal
Terhadap Ekonomi
Regional Dan Sektoral",
Jurnal Empirika, Vol. 11.
No. 1, Juni
- Udjianto, Didit W., (2003),
"Pendapatan Asli Daerah
Dalam Pembiayaan
Pengeluaran Rutin
Daerah Kabupaten Kulon
Progo", *Jurnal Ilmu*
Ekonomi Studi
Pembangunan, Vol. 4.
No. 1., April.
- (2005),
"Kemampuan Keuangan
Daerah Dalam
Mendukung Pelaksanaan
Otonomi Daerah (Studi
Kasus di Kabupaten
Sragen Periode 1998-
2002)", *Jurnal EKOBIS*,
Vol. 6, No. 1, Januari.