

DESENTRALISASI FISKAL DAN MANAJEMEN ANGGARAN DAERAH: STUDI DI JAWA TIMUR

Moh. Khusaini

Fakultas Ekonomi Universitas Brawijaya

Abstract

Indonesia has implemented a new era of fiscal decentralization and regional autonomy since January 2001. One important aspect of fiscal decentralization is good governance, public budgeting management, and decentralization of government functions in lower level leads to achieve efficiency in allocating public goods despite differences in preferences of regions. This research aims at analyzing the influence of fiscal decentralization on public budgeting management especially case of District and City in East Java Province. There is an argument that decentralization can improve the quality of governance and public services by bringing government closer to people. By using descriptive analysis and literature review indicated that fiscal decentralization in Indonesia was not fully consistent in explaining theory of fiscal decentralization. The impact of fiscal decentralization to public budgeting management indicated that there was greater nominal change on local budget. However, the allocation of public budget for basic services were very low and still far from transparency, accountability, and efficiency. This findings also indicated that local budget were not really public oriented yet.

Keywords: *fiscal decentralization, good governance, public budgeting management*

A. LATAR BELAKANG

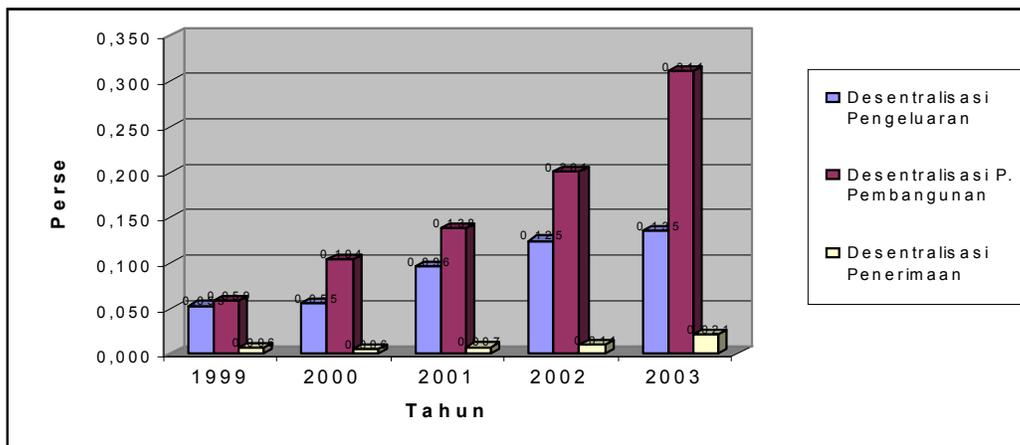
Lahirnya UU No. 22 tahun 1999 (sudah digantikan UU No. 32 tahun 2004) dan UU No. 25 tahun 1999 (sudah digantikan UU No. 33 tahun 2004) yang dikenal dengan undang-undang otonomi daerah adalah merupakan pijakan ias atas implementasi desentralisasi ias di Indonesia. Dengan ditetapkannya UU No. 22 Tahun 1999, maka akan terjadi perluasan wewenang pemerintah daerah tingkat II, dan dengan UU No. 25 Tahun 1999 akan tercipta peningkatan kemampuan keuangan daerah. Oleh karena itu, otonomi daerah diharapkan ias menjadi formula terbaik untuk meningkatkan kesejahteraan penduduk ias melalui berbagai efek multiplier dari desentralisasi yang diharapkan ias terwujud. Secara teoretis, kehadiran kedua undang-undang tersebut cukup menjanjikan bagi terwujudnya *local accountability*, yakni meningkatkan kemampuan pemerintah daerah dalam memperhatikan hak-hak dari komunitasnya. Meski demikian, perlu disadari bahwa tujuan ideal desentralisasi dan otonomi daerah tidak dengan serta merta dapat dicapai hanya dengan kehadiran kedua UU tersebut.

Untuk mencapai atau paling tidak mendekati tujuan dari proses desentralisasi sedikitnya ada tiga persoalan mendasar yang perlu mendapat perhatian khusus dalam waktu dekat, yaitu (1) *political commitment* dari pemerintah pusat dan *political will* dari pemerintah daerah itu sendiri untuk menata kembali hubungan kekuasaan pusat-daerah; (2) pengaturan hubungan keuangan pusat-daerah yang lebih didasari oleh “itikad” untuk memperkuat kemampuan keuangan daerah (bukan sebaliknya); dan (3) perubahan perilaku elite lokal dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Tanpa itu semua tujuan desentralisasi tidak akan pernah tercapai.

Gambaran Desentralisasi Fiskal Di Indonesia: Studi Di Jawa Timur

Proses desentralisasi fiskal di Indonesia yang dimulai tahun 2001 diharapkan mampu membawa perubahan tata pemerintahan di Indonesia khususnya dalam hal manajemen fiskal (*public finance management*) di Indonesia. Desentralisasi fiskal dapat diartikan sebagai pelimpahan kewenangan di bidang penerimaan anggaran atau keuangan yang sebelumnya tersentralisasi, baik secara administrasi maupun pemanfaatannya diatur sekaligus dilakukan oleh pemerintah pusat menjadi kewenangan pemerintah daerah. Berbagai kajian teori mengungkapkan bahwa penerimaan dan pengeluaran pemerintah daerah relatif terhadap penerimaan dan pengeluaran pemerintah pusat dapat menjadi ukuran implementasi desentralisasi fiskal di suatu daerah.

Berdasarkan Gambar 1 terlihat bahwa terdapat perubahan yang cukup besar dari sisi pengeluaran (*expenditure side*). Dari data yang ada menunjukkan bahwa sejak diimplementasikan desentralisasi fiskal pada tahun 2001 telah terjadi peningkatan pengeluaran daerah yang cukup besar relatif terhadap pengeluaran nasional. Begitu juga dari aspek pengeluaran pembangunan terlihat peningkatan yang lebih besar pada era tersebut. Fenomena ini mengindikasikan bahwa sejak otonomi daerah, wewenang-wewenang pengeluaran (*expenditure assignment*) sebagian besar telah diserahkan pemerintah pusat kepada kepada daerah. Program-program pembangunan yang sebelumnya ditangani oleh pemerintah pusat sekarang banyak yang dilakukan oleh pemerintah daerah. Sebelum desentralisasi fiskal, proses pembangunan daerah, mulai dari perencanaan, pelaksanaan, dan monitoring sangat kental dengan campur tangan Pemerintah Pusat. Dengan sistem perencanaan pembangunan yang terpusat biasanya pemerintah sering mengabaikan keunikan lokal dan potensi yang dimiliki oleh daerah atau dengan kata lain pemerintah sering menyeragamkan program pembangunan di setiap daerah. Namun demikian, setelah desentralisasi fiskal terlihat bahwa pemerintah pusat sudah memberikan kewenangan kepada daerah untuk mendesain dan merencanakan pembangunan di daerah sesuai dengan potensi dan karakteristik yang dimilikinya, sehingga dalam perencanaan dan implementasi dana publik (APBD) untuk pembangunan daerah seharusnya pemerintah daerah melibatkan partisipasi masyarakat secara intensif dan berkesinambungan, karena itulah hakikat desentralisasi fiskal itu. Tanpa adanya unsur



Sumber: Hasil Pengolahan Data

Gambar 1. Grafik Rata-rata Desentralisasi Fiskal di Jawa Timur (dalam persen)

partisipasi masyarakat dalam proses pembangunan di daerah, maka tidak ada bedanya antara desentralisasi dengan sentralisasi.

Walaupun pengeluaran daerah mengalami peningkatan yang cukup besar di era desentralisasi fiskal, namun hal ini bukan berarti pemerintah pusat lepas tangan terhadap pembangunan di daerah. Pemerintah pusat masih melakukan pengeluaran-pengeluaran terutama untuk urusan-urusan yang menjadi tanggung jawabnya yang pelaksanaannya dikoordinasikan dengan pemerintah daerah.

Pemerintah pusat juga memberikan dana pembangunan kepada daerah berupa dana dekonsentrasi yang pelaksanaannya dikoordinasikan kepala daerah dengan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah. Biasanya dana dekonsentrasi ini diberikan oleh pemerintah untuk sektor-sektor strategis, misalnya sektor pendidikan dan kesehatan.

Namun demikian, dari sisi penerimaan (*revenue side*) keadaannya berbeda dengan aspek pengeluaran, di mana terlihat bahwa penerimaan relatif pemerintah daerah terhadap penerimaan nasional relatif tidak mengalami perubahan yang signifikan, baik sebelum maupun setelah penerapan otonomi daerah. Kalaupun terjadi perubahan penerimaan, namun jumlahnya sangat kecil apalagi jika dibandingkan dengan sisi pengeluaran. Hal ini menunjukkan bahwa implementasi desentralisasi penerimaan di Indonesia masih semu. Artinya, masih banyak aspek-aspek penerimaan yang masih menjadi wewenang pemerintah pusat. Oleh karena itu dari sudut pandang tersebut, revenue decentralization sebenarnya masih belum terimplementasikan dengan baik di Indonesia khususnya di Jawa Timur.

Keadaan ini dapat dipahami karena pada kenyataannya masih banyak sumber-sumber penerimaan (pajak) yang kewenangnya masih berada di pusat. Sementara daerah hanya memiliki kewenangan terhadap sumber-sumber penerimaan yang relatif kecil nilainya.¹ Terkait dengan keuangan daerah ini, pemerintah daerah tidak memiliki taxing power yang besar seperti halnya pemerintah provinsi dan pusat. Bahl (2001) menyatakan bahwa salah satu aturan dalam implementasi desentralisasi fiskal (*implementation rules*) adalah harus memperbesar kewenangan pajak (*taxing power*) dan peningkatan penerimaan daerah. Sebagai perbandingan, pemimpin-pemimpin daerah (*local executive*) di Philippina dan Amerika Serikat dipilih langsung oleh pemilih lokal dan setiap orang tahu dan menyadari bahwa setiap ada penambahan pelayanan daerah (*public service*) harus dibayar dari penerimaan daerah bahkan masyarakat juga tahu untuk apa pengeluaran digunakan oleh Pemerintah Daerah.

Pendapat para ahli mengungkapkan sumber-sumber yang baik bagi penerimaan pemerintah daerah adalah pajak properti (PBB), Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB), pajak kendaraan bermotor dan bahan bakar, serta pajak pelayanan seperti penggunaan air dan pembuangan sampah. PBB merupakan pajak properti, sementara BPHTB adalah pajak perolehan atas properti. Sebagai pajak yang berkaitan dengan properti, maka obyek pajak PBB dan BPHTB merupakan obyek pajak yang immobile. Secara natural obyek pajak yang immobile dimungkinkan dipungut secara lokal.² Namun demikian, untuk mewujudkan wacana tersebut ada beberapa faktor yang perlu dipertimbangkan. *Pertama*, adalah biaya koleksi pajak. Selama ini, setelah dikurangi biaya koleksi, hampir semua penerimaan PBB dan BPHTB diterima oleh daerah³. *Kedua*, dengan mendaerahkan PBB dan BPHTB juga berarti mendaerahkan pegawai dan juga perangkat lunak dan keras. *Ketiga*, dapat meningkatkan kesenjangan pendapatan antar daerah karena hilangnya unsur sumbangan dan distribusi pendapatan antar daerah. Oleh karena itu, wacana pajak properti sebagai pajak daerah nampaknya perlu ditanggapi serius dan penuh kehati-hatian agar tidak menimbulkan permasalahan baru bagi daerah.

¹ Berdasarkan UU No. 34 tahun 2000 tentang pajak daerah, pajak lokal meliputi: pajak hotel dan pajak restoran; pajak hiburan; pajak reklame; pajak penerangan jalan; pajak pengambilan bahan galian golongan C; pajak parkir; dan retribusi. Sementara pajak provinsi meliputi: pajak kendaraan bermotor dan kendaraan di atas air; bea balik nama kendaraan bermotor dan kendaraan di atas air; pajak pengambilan dan pemanfaatan air bawah tanah dan air permukaan. Untuk pajak-pajak besar seperti Pajak Penghasilan (PPH), Pajak Pertambahan Nilai (PPn), Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), Bea perolehan atas tanah dan bangunan (BPHTB), Pajak Cukai, dan lain-lain masih menjadi hak pemerintah pusat.

² Pengelolaan PBB di dunia dapat dikategorikan dalam tiga model.

Pertama, model sentralistik seperti yang dilakukan di Indonesia, Perancis, Swedia, dan Chili. Model kedua adalah PBB sebagai pungutan lokal seperti yang dilakukan di Amerika Serikat, Banglades, Canada, Jerman, dan Papua Nugini. Model ketiga adalah model yang memadukan kedua model di atas seperti yang diterapkan di Malaysia, Argentina, Inggris, Jepang, China, dan Pakistan.

³ Penerimaan daerah dari PBB adalah sebagai berikut: dari (1) bagi hasil sebesar 64,8%; (2) bagian pusat yang kembali ke daerah sebesar 6,5%; dan (3) bagian pusat yang kembali sebagai insentif daerah sebesar 3,5%. Dengan demikian, bagian yang diserahkan kembali ke daerah sekitar 74,8 %.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang merupakan aktualisasi perencanaan pembangunan daerah jangka pendek (satu tahun) harus benar-benar menjadi dokumen publik yang dapat diakses oleh publik secara mudah. Keadaan seperti ini sangat berbeda dengan di Indonesia, di mana proses perencanaan, penyusunan, dan implementasi APBD sangat jauh dari aspek transparansi dan akuntabilitas publik. Dokumen APBD dianggap sebagai dokumen rahasia yang dapat diakses oleh pemerintah daerah semata, bahkan sangat sulit masyarakat umum untuk mendapatkannya. Hal ini tentu saja bertolak belakang dengan apa yang menjadi hak publik di era desentralisasi fiskal seperti saat ini.

Di negara-negara dengan sistem pemerintahan federal, misalnya Amerika juga menunjukkan bahwa subsidi (*grants*) dari pemerintah pusat juga memegang peranan penting dan juga merupakan sumber penerimaan utama bagi pemerintah negara bagian dan pemerintah daerah, di mana besarnya lebih dari 20% dari total penerimaan daerah. Begitu juga pemerintah daerah di negara maju seperti Inggris juga sangat menggantungkan dari subsidi atau bantuan dari pemerintah negara bagian untuk membiayai pengeluaran mereka.

Beberapa tipe bantuan atau subsidi yang sering diberikan pemerintah negara bagian adalah subsidi untuk kesehatan (*health care*) bagi masyarakat miskin yang menempati proporsi terbesar dari berbagai subsidi yang diterima oleh Pemerintah Daerah. Sedangkan subsidi yang berasal dari Pemerintah Pusat adalah bantuan untuk pendidikan⁴. Secara teori banyak sekali jenis subsidi yang diberikan oleh pemerintah pusat atau negara bagian kepada pemerintah daerah, tetapi pada prinsipnya dapat dikelompokkan menjadi dua, yaitu *conditional grants* dan *unconditional grants* atau yang lebih dikenal dengan *revenue sharing*. Berbagai tipe subsidi yang masuk dalam *conditional grants* adalah *matching grants* dan *nonmatching grants*.

Dampak Desentralisasi Fiskal Terhadap Manajemen, Struktur, dan Perilaku Anggaran Daerah

1. Struktur APBD dari Sisi Penerimaan (Revenue Side)

Sejak implementasi otonomi yang luas dan desentralisasi yang sekarang ini dinikmati pemerintah daerah kabupaten dan kota, membuka jalan bagi pemerintah daerah untuk melakukan pembaharuan dalam Sistem Pengelolaan Keuangan Daerah dan Anggaran Daerah. Pada Tabel 1, ditunjukkan bahwa rata-rata APBD Kabupaten dan Kota di Jawa Timur sebelum desentralisasi fiskal mencapai Rp. 111,533 milyar. Sedangkan setelah desentralisasi fiskal telah mengalami peningkatan yang cukup besar, yakni mencapai rata-rata Rp. 356,9 milyar. Peningkatan nilai APBD di berbagai daerah ini karena setelah penerapan UU. No. 25 tahun 1999 telah terjadi banyak perubahan sistem perimbangan keuangan antara daerah dan pusat. Sistem bagi hasil yang dulunya sangat timpang ke Pemerintah Pusat sekarang sudah mencerminkan pembagian yang lebih adil dan fair ke pemerintah daerah.

Tabel 1. Total Nilai APBD Kabupaten/Kota di Jatim

Kab/Kota	Sebelum Desentralisasi Fiskal (1999)		Setelah Desentralisasi Fiskal (2002)	
	APBD (Rp. Juta)	Kontribusi Terhadap Total APBD (%)	APBD (RpJuta)	Kontribusi Terhadap Total ABPD (%)
Total	4.126.753	100,0	13.205.334	100,0
Rata-rata	111.533	2,7	356.900	2,7

Sumber: APBD Kabupaten/Kota di Jawa Timur, berbagai tahun (data diolah)

⁴ Cara yang bermanfaat dalam mengaplikasikan optimal federalism di Amerika Serikat adalah bagaimana membiayai pendidikan, yang merupakan sektor terpenting dalam anggaran pemerintah negara bagian dan pemerintah daerah. Pemerintah Daerah di Amerika Serikat mengalokasikan sekitar 40% dari total pengeluaran daerah untuk sektor pendidikan, dan berdasarkan hasil laporan sensus pada tahun 1999 menunjukkan bahwa sembilan dari sepuluh anak-anak bersekolah di sekolah publik (pemerintah) yang sebagian besar pembiayaannya berasal dari property tax.

Namun demikian, apabila diperhatikan lebih mendalam mengenai APBD berbagai daerah di Jawa Timur menunjukkan adanya distorsi yang cukup besar, di mana sebesar 15% daerah yang memiliki APBD di atas rata-rata, sedangkan 22 daerah APBD-nya di bawah rata-rata APBD Jawa Timur. Daerah yang memiliki APBD relatif besar didominasi oleh beberapa daerah yang memiliki sektor industri dan perdagangan cukup besar, misalnya Kota Surabaya, Kabupaten Pasuruan, dan Kabupaten Sidoarjo.

Dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal, pemerintah daerah diharapkan memiliki kemandirian yang lebih besar dalam keuangan daerah. Oleh karena itu, peranan PAD sangat menentukan kinerja keuangan daerah. Pengukuran kinerja keuangan daerah yang banyak dilakukan saat ini adalah rasio antara Pendapatan Asli Daerah (PAD) dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Prinsipnya, semakin besar sumbangan PAD kepada APBD akan menunjukkan semakin kecil ketergantungan daerah kepada pusat. Selain itu, adanya perkembangan peningkatan pendapatan dari pos PAD di suatu daerah, juga dapat memberikan gambaran bahwa daerah tersebut memiliki kinerja fiskal yang semakin baik. Satu hal yang perlu dicatat adalah peningkatan PAD bukan berarti daerah harus berlomba-lomba membuat pajak-pajak baru, tetapi lebih pada upaya memanfaatkan potensi daerah secara optimal.

Tabel 2. Proporsi PAD terhadap Total Penerimaan

Kab/Kota	Sebelum Desentralisasi Fiskal (1999)			Setelah Desentralisasi Fiskal (2002)			Ket.
	PAD (RP. Juta)	Total Penerimaan (RP. Juta)	%	PAD (RP. Juta)	Total Penerimaan (RP. Juta)	%	
Total	458.020	4.126.753	7,0	1.190.092	13.205.334	11,1	Naik
Rata-rata	12.378	111.533	6,1	32.164	289.818	9,8	Naik

Sumber: APBD Kabupaten/Kota di Jawa Timur, berbagai tahun (data diolah)

Tabel 2 menunjukkan bahwa kontribusi PAD terhadap APBD di berbagai daerah di Jawa Timur rata-rata hanya sebesar 6,1% sebelum desentralisasi fiskal dan mengalami kenaikan menjadi 9,8% setelah desentralisasi fiskal. Hal ini menunjukkan bahwa tingkat ketergantungan pemerintah daerah terhadap pusat masih sangat besar. Oleh karena itu, pemerintah daerah diharapkan dapat meningkatkan PAD untuk mengurangi ketergantungan terhadap pembiayaan dari pusat, sehingga meningkatkan otonomi dan keleluasaan daerah (*local discretion*). Langkah penting yang harus dilakukan Pemerintah Daerah untuk meningkatkan penerimaan daerah adalah menghitung potensi PAD riil yang dimiliki daerah.

Tabel 3. Proporsi Dana Perimbangan terhadap Total Penerimaan

Kab/Kota	Sebelum Desentralisasi Fiskal (1999)			Setelah Desentralisasi Fiskal (2002)			Ket.
	Dana Perimbangan (RP. Juta)	Total Penerimaan (RP. Juta)	%	Dana Perimbangan (RP. Juta)	Total Penerimaan (RP. Juta)	%	
Total	6.578.943	7.036.964	93,5	10.723.281	11.913.373	90,0	Turun
Rata-rata	177.809	190.188	94,5	289.818	289.818	91,3	Turun

Sumber : APBD Kabupaten/Kota di Jawa Timur, berbagai tahun (data diolah)

Sementara peranan dana perimbangan yang berasal dari pemerintah yang lebih tinggi terhadap APBD setelah desentralisasi fiskal masih menunjukkan nilai yang sangat besar, yakni mencapai rata-rata sebesar 91,3%. Sedangkan sebelum desentralisasi fiskal kontribusi dana perimbangan mencapai 94,5%. Aliran dana perimbangan yang diperoleh daerah sebenarnya berasal dari bagi hasil pajak dan bukan pajak, DAU (Dana Alokasi Umum) serta DAK (Dana Alokasi Khusus). Bagi hasil pajak dan

Desentralisasi Fiskal dan Manajemen Anggaran Daerah

Moh Khusaini

bukan pajak tersebut sebenarnya merupakan potensi penerimaan daerah yang pengumpulannya melalui Pemerintah Pusat sehingga sebagian dikembalikan lagi ke daerah dalam bentuk dana bagi hasil.

Bahkan yang lebih ironis adalah kontribusi PAD dalam penerimaan daerah di Kabupaten/Kota di Indonesia jauh lebih kecil jika dibandingkan dengan kontribusi PAD dalam penerimaan daerah di tingkat provinsi. Keadaan ini seharusnya menjadi perhatian Pemerintah Pusat karena otonomi daerah menurut UU.22 dan 25/1999 dan UU. No.32 dan 33/2004 justru bertumpu pada pemerintah Kabupaten dan Kota, bukan di level provinsi (lihat tabel 4). Dari tabel tersebut terlihat bahwa tahun 2001 kontribusi PAD untuk Kabupaten/Kota di Indonesia kurang dari 5% sementara dana perimbangan mencapai 75,5%. Tetapi untuk daerah Provinsi kontribusi PAD rata-rata 32,23%.

Tabel 4. Komposisi Penerimaan Daerah di Indonesia, 1999-2001

	1999 (%)	2000 (%)	2001 (%)
Provinsi	100,00	100,00	100,00
PAD	37,22	32,30	32,23
Dana Bagi Hasil	18,66	15,94	25,89
DAU/DAK	44,12	51,76	41,88
Kabupaten/Kota	100,00	100,00	100,00
PAD	10,31	9,04	4,99
Dana Bagi Hasil	12,39	11,31	22,43
DAU/DAK	77,30	79,65	72,58

Sumber: Departemen keuangan dalam Simanjuntak & Mahi, 2003

Sedangkan sumbangan terhadap PAD masih didominasi oleh pajak daerah, yakni rata-rata sebesar Rp. 5.505 milyar sebelum desentralisasi dan meningkat menjadi Rp. 11,459 milyar setelah desentralisasi fiskal. Namun dari segi proporsinya sebenarnya justru mengalami penurunan dari 36% menjadi 26,6%. Daerah yang proporsi pajak daerahnya naik sebanyak 8 daerah dan yang menurun sebanyak 29 daerah. Kondisi ini mengindikasikan bahwa taxing power pemerintah daerah sebenarnya masih rendah dan tidak mengalami perubahan yang berarti baik sebelum maupun sesudah desentralisasi fiskal. Pajak-pajak yang kecil saja yang kewenangannya dimiliki pemerintah daerah, sedangkan pajak-pajak yang gemuk masih ada di tangan pusat atau di provinsi.⁵ Beberapa jenis pajak yang dijadikan objek pemungutan pajak oleh Provinsi antara lain :

Tabel 5. Proporsi Pajak Daerah terhadap PAD

Kab/Kota	Sebelum Desentralisasi Fiskal (1999)			Setelah Desentralisasi Fiskal (2002)			Ket
	PAD (Rp. Juta)	Pajak Daerah (Rp. Juta)	%	PAD (Rp. Juta)	Pajak Daerah (Rp. Juta)	%	
TOTAL	458.020	203.711	44,5	1.190.092	424.009	35,6	Turun
Average	12.378	5.505	36,0	32.164	11.459	26,6	Turun

Sumber : APBD Kabupaten/Kota di Jawa Timur, berbagai tahun (data diolah)

Keterangan: Daerah yang mengalami kenaikan: 8 (21,6%), Daerah yang mengalami penurunan: 29 (78,4%), Diatas Rata-rata: 14 (37,8%) dan Dibawah Rata-rata: 23 (62,2%)

Sama halnya dengan peranan retribusi daerah dalam menopang PAD Kabupaten/Kota di Jawa Timur menunjukkan nilai yang tidak begitu besar, yakni rata-rata sebesar Rp. 10,4 milyar setelah desentralisasi fiskal. Secara nominal hal ini mengalami kenaikan dibandingkan dengan sebelum

desentralisasi fiskal, yaitu hanya sebesar Rp.5 milyar. Dari struktur APBD, peranan retribusi daerah tersebut menempati urutan kedua setelah pajak daerah, yakni sebesar 48,3 %.

Tabel 6. Proporsi Retribusi Daerah terhadap PAD

Kab/Kota	Sebelum Desentralisasi Fiskal (1999)			Setelah Desentralisasi Fiskal (2002)			Ket
	PAD (RP. Juta)	Retribusi Daerah (RP. Juta)	%	PAD (RP. Juta)	Retribusi Daerah (RP. Juta)	%	
TOTAL	458.020	186.643	40,7	1.190.092	386.767	32,5	Turun
Average	12.378	5.044	48,3	32.164	10.453	33,8	Turun

Sumber : APBD Kabupaten/Kota di Jawa Timur, berbagai tahun (data diolah)

Keterangan:

- Daerah yang mengalami kenaikan: 4 (10,8%)
- Daerah yang mengalami penurunan: 33 (89,2%)

Mengenai peranan BUMD dalam menopang PAD (Pendapatan Asli Daerah), dari data yang ada pada tabel 7.7 berikut menunjukkan bahwa kontribusi BUMD sangat kecil, yakni rata-rata hanya sebesar Rp. 1 milyar (3,1%) setelah desentralisasi fiskal. Bahkan sampai saat ini masih banyak ditemui bahwa BUMD-BUMD tersebut seringkali masih menjadi beban pembiayaan bagi daerah. Hal ini menunjukkan bahwa banyak BUMD yang dimiliki pemerintah daerah tidak dikelola dengan baik oleh daerah. Keadaan ini berbeda dengan BUMD (*state enterprise*) di negara-negara maju yang dapat memberikan kontribusi cukup besar dalam anggaran daerah.⁶

Dalam upaya peningkatan penerimaan bagian laba BUMD kepada Pemerintah Daerah, kinerja dan kesehatan BUMD supaya ditingkatkan melalui penerapan praktek good corporate governance, antara lain mendorong peran aktif dan tanggungjawab Dewan Pengawas memberikan pendapat kepada manajemen, memperjelas peran dan tanggung jawab serta profesionalisme Direksi untuk selalu berusaha mencapai visi dan misi serta tujuan utama masing-masing BUMD, menetapkan target kinerja dan indikator lain yang harus dipertanggungjawabkan BUMD dan menerapkan sistem insentif dalam upaya mendorong kinerja direksi.

Tabel 7. Proporsi Hasil BUMD terhadap PAD

Kab/Kota	Sebelum Desentralisasi Fiskal (1999)			Setelah Desentralisasi Fiskal (2002)			Ket
	PAD (RP. Juta)	Hasil BUMD (RP. Juta)	%	PAD (RP. Juta)	Hasil BUMD (RP. Juta)	%	
TOTAL	458.020	20.419	4,46	1.190.092	37.149	3,12	Turun
Average	12.378	551	2,13	32.164	1.004	3,17	Naik

Sumber : APBD Kabupaten/Kota di Jawa Timur, berbagai tahun (data diolah)

⁵ Beberapa jenis pajak yang dijadikan objek pemungutan pajak oleh Provinsi antara lain :
 a. Kendaraan bermotor
 b. Bea balik nama kendaraan bermotor
 c. Bahan bakar kendaraan bermotor
 d. Pengambilan dan pemanfaatan air bawah tanah dan permukaan

Keterangan:

- Daerah yang mengalami kenaikan: 25 (67,6%)
- Daerah yang mengalami penurunan: 10 (27,0%)
- Tidak ada: 2 (5,4%)

2. Struktur APBD dari Sisi Pengeluaran (*Expenditure Side*)

Struktur APBD disisi pengeluaran dibedakan menjadi pengeluaran rutin dan pengeluaran pembangunan. Pada tabel 7.8 menunjukkan bahwa proporsi pengeluaran rutin terhadap total pengeluaran di Kabupaten/Kota di Jawa Timur rata-rata sebesar 75,1% sebelum desentralisasi fiskal dan turun menjadi 68,85 setelah desentralisasi fiskal. Berdasarkan pada data yang ada memang terlihat bahwa secara nominal pengeluaran rutin setelah desentralisasi fiskal mengalami peningkatan yang sangat besar yaitu dari rata-rata Rp. 2,9 milyar menjadi Rp 7,8 milyar. Peningkatan pengeluaran rutin yang sangat besar tersebut antara lain disebabkan oleh pelimpahan beberapa pegawai ke daerah. Dalam banyak kasus sebagian besar pengeluaran rutin digunakan untuk membayar gaji para guru.

Tabel 8. Proporsi Pengeluaran Rutin terhadap Total Pengeluaran

Kab/Kota	Sebelum Desentralisasi Fiskal (1999)			Setelah Desentralisasi Fiskal (2002)			Ket
	Pengeluaran Rutin (Rp. Juta)	Pengeluaran (Rp. Juta)	%	Pengeluaran Rutin (Rp. Juta)	Pengeluaran (Rp. Juta)	%	
TOTAL	2.988.885	3.967.607	75,3	7.892.713	11.416.874	69,1	Turun
Average	80.780	107.232	75,1	213.316	308.564	68,8	Turun

Sumber : APBD Kabupaten/Kota di Jawa Timur, berbagai tahun (data diolah)

Keterangan:

- Daerah yang mengalami kenaikan: 7 (18,9%)
- Daerah yang mengalami penurunan: 30 (81,1%)

Sementara untuk pengeluaran pembangunan, data yang ada menunjukkan adanya kecenderungan yang semakin besar baik nominalnya maupun proporsinya. Seperti terlihat pada Tabel 9 bahwa pengeluaran pembangunan sebelum desentralisasi fiskal rata-rata sebesar Rp. 26,4 milyar (24,9%) naik menjadi Rp. 308,5 milyar (31,2%) setelah desentralisasi fiskal. Keadaan ini mencerminkan adanya trend yang menggembirakan karena alokasi dana publik sudah seharusnya lebih banyak untuk keperluan yang langsung berkaitan dengan kepentingan publik.

Tabel 9. Proporsi Pengeluaran Pembangunan terhadap Total Pengeluaran

Kab/Kota	Sebelum Desentralisasi Fiskal (1999)			Setelah Desentralisasi Fiskal (2002)			Ket
	Pengeluaran Pembangunan (RP. Juta)	Pengeluaran (RP. Juta)	%	Pengeluaran Pembangunan (RP. Juta)	Pengeluaran (RP. Juta)	%	
TOTAL	978.721	3.967.607	24,7	3.524.160	11.416.874	30,9	Naik
Average	26.451	107.232	24,9	95.247	308.564	31,2	Naik

Sumber : APBD Kabupaten/Kota di Jawa Timur, berbagai tahun (data diolah)

Keterangan:

- Daerah yang mengalami kenaikan: 29 (78,4%)
- Daerah yang mengalami penurunan: 8 (21,6%)

⁶ Keterangan lebih lanjut tentang peranan BUMD (state enterprise) di negara-negara maju dapat dilihat dalam Bird, R.M., and F. Vaillancourt (1998) *Fiscal Decentralization in Developing Countries*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Konsekuensi logis pelaksanaan otonomi daerah adalah alokasi anggaran daerah harus mencerminkan *local demand* dan *public oriented*. Kinerja anggaran daerah harus mencerminkan efisiensi dan efektivitas pelayanan publik, yang berarti harus berorientasi pada kepentingan publik. Prinsip-prinsip yang mendasari pengelolaan keuangan daerah tersebut adalah transparansi, akuntabilitas, dan *value for money*. Transparansi adalah keterbukaan dalam proses perencanaan, penyusunan, pelaksanaan anggaran daerah. Transparansi memberikan arti bahwa anggota masyarakat memiliki hak dan akses yang sama untuk mengetahui proses anggaran karena menyangkut aspirasi dan kepentingan masyarakat, terutama pemenuhan kebutuhan-kebutuhan hidup masyarakat.

Namun demikian, tabel 7.10 menunjukkan bahwa dalam anggaran daerah proporsi pengeluaran miscellaneous (pengeluaran yang tidak jelas) menunjukkan kecenderungan yang semakin meningkat di era desentralisasi fiskal, yakni rata-rata sebesar Rp. 26,1 milyar (11,3%). Keadaan seperti ini seharusnya tidak terjadi karena pengelolaan keuangan publik harus efektif yang berarti bahwa penggunaan anggaran tersebut harus mencapai target-target atau tujuan kepentingan publik.

Tabel 10. Proporsi Pengeluaran Miscellaneous terhadap Pengeluaran Rutin

Kab/Kota	Sebelum Desentralisasi Fiskal (1999)			Setelah Desentralisasi Fiskal (2002)			Ket
	Pengeluaran Rutin (RP. Juta)	Pengeluaran Miscellaneous (RP. Juta)	%	Pengeluaran Rutin (RP. Juta)	Pengeluaran Miscellaneous (RP. Juta)	%	
TOTAL	2.988.885	291.663	9,8	7.892.713	966.802	12,2	Naik
Average	80.780	7.882	8,8	213.316	26.129	11,3	Naik

Sumber : APBD Kabupaten/Kota di Jawa Timur, berbagai tahun (data diolah)

Keterangan:

- Daerah yang mengalami kenaikan: 28 (75,8%)
- Daerah yang mengalami penurunan: 9 (24,2%)

Aspek lain dalam manajemen anggaran daerah adalah perubahan paradigma anggaran daerah yang benar-benar mencerminkan kepentingan dan pengharapan dari masyarakat daerah setempat terhadap pengelolaan keuangan daerah secara ekonomis, efisien dan efektif. Apa yang menjadi kebutuhan masyarakat seharusnya menjadi prioritas dalam anggaran daerah, misalnya terhadap sektor kesehatan dan pendidikan. Data yang ada menunjukkan bahwa rata-rata alokasi anggaran daerah terhadap sektor pendidikan hanya sebesar Rp. 9,7 milyar (2,9%) dari total APBD di Kabupaten/Kota di Jawa Timur. Keadaan ini sangat memprihatinkan, apalagi menurut UU sisdiknas bahwa alokasi anggaran untuk sektor pendidikan minimal sebesar 20% dari APBN dan APBD tidak termasuk gaji guru.

Tabel 11. Proporsi Pengeluaran Pendidikan terhadap APBD

Kab/Kota	Sebelum Desentralisasi Fiskal (1999)			Setelah Desentralisasi Fiskal (2002)			Ket
	Sektor pendidikan (RP. Juta)	APBD (RP. Juta)	%	Sektor Pendidikan (RP. Juta)	APBD (RP. Juta)	%	
TOTAL	82.395	4.126.753	2,0	362.097	13.205.334	2,7	Naik
Average	2.226	111.533	2,2	9.786	356.900	2,9	Naik

Sumber : APBD Kabupaten/Kota di Jawa Timur, berbagai tahun (data diolah)

Keterangan:

- Daerah yang mengalami kenaikan: 26 (70,3%)
- Daerah yang mengalami penurunan: 11 (29,7%)

Desentralisasi Fiskal dan Manajemen Anggaran Daerah

Moh Khusaini

Sementara alokasi untuk sektor kesehatan yang juga merupakan kebutuhan dasar masyarakat menunjukkan nilai yang lebih kecil dibandingkan dengan sektor pendidikan, yakni hanya sebesar Rp. 6,6 milyar (1,9%) dari total APBD Kabupaten/Kota di Jawa Timur. Keadaan ini juga mencerminkan bahwa anggaran daerah di berbagai daerah di Jawa Timur masih belum benar-benar public oriented. Padahal pengeluaran daerah yang notabene dibiayai oleh uang rakyat tersebut seharusnya dialokasikan dan diprioritaskan untuk meningkatkan kewajiban daerah dalam meningkatkan kualitas kehidupan dan kesejahteraan masyarakat di daerah, yang diwujudkan dalam bentuk peningkatan: Pelayanan dasar, misalnya pengeluaran untuk sektor pendidikan dan kesehatan, fasilitas sosial, dan fasilitas umum yang layak (*basic infrastructure*).⁷

Tabel 12. Proporsi Pengeluaran Kesehatan terhadap APBD

Kab/Kota	Sebelum Desentralisasi Fiskal (1999)			Setelah Desentralisasi Fiskal (2002)			Ket
	Sektor Kesehatan (RP. Juta)	APBD (RP. Juta)	%	Sektor Kesehatan (RP. Juta)	APBD (RP. Juta)	%	
TOTAL	47.242	4.126.753	1,1	245.714	13.205.334	1,9	Naik
Average	1.276	111.533	1,1	6.640	356.900	1,9	Naik

Sumber : APBD Kabupaten/Kota di Jawa Timur, berbagai tahun (data diolah)

Keterangan:

- Daerah yang mengalami Kenaikan: 31 (83,8%)
- Daerah yang mengalami Penurunan: 6 (16,2%)

B. KEMAMPUAN ANGGARAN DAERAH DALAM MEMBIAYAI PEMBANGUNAN DAERAH

Dalam menilai kemampuan keuangan daerah dapat dilihat dari sejauhmana kemampuan PAD dalam membiayai berbagai pengeluarannya. Ketergantungan yang tinggi terhadap penerimaan dari pusat di satu sisi dan rendahnya peranan PAD dalam penerimaan daerah di sisi lain membawa konsekuensi

Tabel 13. Lima Kabupaten/Kota yang Memiliki Proporsi PAD terhadap Total Pengeluaran (tertinggi dan terendah)

No	Kabupaten/Kota	Tahun			
		1999 (%)	2000 (%)	2001 (%)	2002 (%)
	<i>Rasio Tertinggi</i>				
1	Kota SURABAYA	38,20	34,40	33,19	30,33
2	SIDOARJO	24,22	21,00	19,68	19,66
3	GRESIK	18,76	20,00	15,76	16,60
4	Kota MALANG	17,17	18,28	12,10	15,16
5	TUBAN	12,96	16,85	10,97	15,03
	<i>Rasio Terendah</i>				
1	MADIUN	4,60	4,48	3,09	4,70
2	PACITAN	4,39	5,26	4,08	4,93
3	SAMPANG	4,37	4,28	3,78	4,80
4	BLITAR	4,25	3,82	3,93	5,15
5	PAMEKASAN	5,21	5,01	3,81	5,27

Sumber : APBD Kabupaten/Kota di Jawa Timur, berbagai tahun (data diolah)

Keterangan:

- Proporsi PAD terhadap Pengeluaran di atas 10% sebanyak 11 daerah⁸
- Proporsi PAD terhadap Pengeluaran kurang dari 10% sebanyak 26 daerah

rendahnya kemampuan PAD dalam membiayai pengeluaran daerah. Kondisi semacam ini tentu saja sangat menyulitkan Pemerintah Daerah dalam melaksanakan otonomi daerah secara nyata dan bertanggung jawab seperti diamanatkan dalam UU No. 32 dan 33 tahun 2004. Dari data yang ada menunjukkan bahwa rata-rata peranan PAD Kabupaten/Kota di Jawa Timur dalam membiayai pengeluaran daerah hanya sebesar 19.6% pada tahun 2002. Hal ini mengimplikasikan betapa tingginya peranan dana perimbangan yang berasal dari pemerintah pusat.

Kemampuan PAD dalam membiayai pengeluaran daerah sangat bervariasi untuk setiap kabupaten dan kota di Jawa Timur.⁹ Seperti terlihat dalam Tabel 13 menunjukkan bahwa daerah yang peranan PAD-nya relatif besar merupakan daerah yang sektor industri manufakturnya cukup banyak dan juga merupakan daerah pusat perdagangan misalnya Kota Surabaya, Kabupaten Gresik dan Sidoarjo. Sedangkan daerah yang peranan PAD-nya sangat rendah biasanya merupakan daerah yang berbasis pada sektor pertanian (sektor industrinya kurang berkembang), misalnya Madiun, Pacitan dan Pamekasan.

Tabel 14. Proporsi PAD terhadap Pengeluaran Rutin

No	Kabupaten/Kota	Tahun			
		1999 (%)	2000 (%)	2001 (%)	2002 (%)
1	Total	467,10	457,74	370,17	499,61
2	Rata-rata	12,62	12,37	10,00	13,50

Sumber : APBD Kabupaten/Kota di Jawa Timur, berbagai tahun (data diolah)

Keterangan:

- Proporsi PAD terhadap Pengeluaran Rutin di atas 20% sebanyak 8 daerah
- Proporsi PAD terhadap Pengeluaran Rutin sebesar 10% sd 20% sebanyak 13 daerah
- Proporsi PAD terhadap Pengeluaran Rutin kurang dari 10% sebanyak 16 daerah

Kontribusi PAD Kabupaten/Kota di Jawa Timur terhadap pengeluaran rutin dan pengeluaran pembangunan terlihat pada Tabel 14 dan Tabel 15 yang menunjukkan rata-rata sebesar 13,5% dan 31,1% pada tahun 2002. Hal ini menunjukkan bahwa kemampuan daerah untuk membiayai pengeluaran rutin saja sangat kecil jika diukur dari kemampuan Pendapatan Asli Daerah (PAD) saja. Namun, demikian sebenarnya di dalam pos dana bagi hasil pajak terdapat bagian (hak) yang seharusnya menjadi bagiannya daerah. Oleh karena itu, kemampuan daerah akan menjadi lebih besar jika ditambahkan komponen tersebut.

Tabel 15. Proporsi PAD terhadap Pengeluaran Pembangunan

No	Kabupaten/Kota	Tahun			
		1999 (%)	2000 (%)	2001 (%)	2002 (%)
1	Total	1.457,28	1.567,78	1.475,39	1.153,45
2	Rata-rata	39,39	42,37	39,88	31,17

Sumber : APBD Kabupaten/Kota di Jawa Timur, berbagai tahun (data diolah)

Keterangan:

- Surabaya memiliki Proporsi PAD terhadap Pengeluaran Pembangunan di atas 100%

⁹ Sebagai bahan perbandingan tentang proporsi pengeluaran pemerintah daerah di sektor kesehatan di negara Argentina rata-rata 6% dan 45% untuk provinsi serta 48% oleh pemerintah pusat. Sedangkan di negara maju seperti Amerika Serikat pengeluaran pemerintah di sektor kesehatan dan medicare yang dilakukan oleh pemerintah federal sekitar 20% di luar jaminan sosial, sementara yang dilakukan oleh pemerintah daerah masuk dalam pos kesejahteraan sosial (*public welfare*) sebesar 17%. (disarikan dari buku Desentralisasi Fiskal di Negara-Negara Berkembang, Richar M. Bird dan Francois Vaillancourt, 2000 dan Bukunya Harold M. Groves dan Robert L. Bish, Financing Government).

Desentralisasi Fiskal dan Manajemen Anggaran Daerah

Moh Khusaini

Elastisitas PAD adalah mengukur responsivitas perubahan PAD yang disebabkan oleh perubahan PDRB, dimana semakin elastis menunjukkan semakin responsif dan sebaliknya semakin elastis menunjukkan hubungan yang semakin tidak responsif. Tabel 16 menunjukkan bahwa rata-rata elastisitas PAD terhadap PDRB di Kabupaten/Kota di Jawa Timur sebesar 6,56 (*elastis*) pada tahun 2003. Dari perhitungan tersebut dapat diketahui bahwa laju pertumbuhan PDRB berpengaruh cukup besar terhadap PAD, yaitu apabila PDRB naik sebesar 1% maka PAD akan naik sebesar 6,56%.

Tabel 16. Elastisitas PAD terhadap PDRB

No	Kabupaten/Kota	Tahun				
		1999	2000	2001	2002	2003
1	Total	498.37	-73.16	1,691.18	537.03	242.75
2	Rata-rata	13.47	-1.98	45.71	14.51	6.56

Sumber : APBD Kabupaten/Kota di Jawa Timur; berbagai tahun (data diolah)

Untuk elastisitas Pajak Daerah terhadap PDRB dapat diketahui bahwa nilainya lebih kecil dibandingkan dengan nilai elastisitas PAD terhadap PDRB. Dari hasil perhitungan menunjukkan bahwa elastisitasnya juga menunjukkan nilai yang elastis, dimana pada tahun 2003 sebesar 1,69 yang artinya kenaikan PDRB sebesar 1% akan menyebabkan kenaikan Pajak Daerah sebesar 1,69%.

Tabel 17. Elastisitas Pajak Daerah terhadap PDRB

No	Kabupaten/Kota	Tahun				
		1999	2000	2001	2002	2003
1	Total	658.90	-51.14	1,156.58	373.39	62.58
2	Rata-rata	17.81	-1.38	31.26	10.09	1.69

Sumber : APBD Kabupaten/Kota di Jawa Timur; berbagai tahun (data diolah)

C. GAMBARAN DANA PERIMBANGAN (BAGI HASIL PAJAK, BAGI HASIL BUKAN PAJAK, DAU)

Seperti dikemukakan oleh Rondinelli et.all (1983) dalam Kuncoro (2004) secara teoritis, kemampuan pemerintah daerah untuk membiayai sendiri anggaran pengeluaran rutin dan pembangunan, merupakan salah satu tolak ukur utama dalam menilai kualitas otonomi yang dimiliki. Atau dengan kata lain, semakin besar kontribusi pendapatan asli daerah (PAD) terhadap anggaran belanja daerah, maka kualitas otonomi daerah akan semakin tinggi. Demikian juga sebaliknya, bila semakin besar ‘subsidi’ pemerintah pusat terhadap anggaran belanja daerah, maka akan mengakibatkan semakin meningkatkan ‘ketergantungan’ pemerintah daerah terhadap pusat, yang pada akhirnya akan memperlemah eksistensi otonomi daerah.

Argumen teoritis seperti ini secara eksplisit menunjukkan pentingnya meningkatkan kemampuan keuangan daerah dalam menopang keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah. Sebuah kajian tentang hubungan keuangan antara pusat dan daerah di Indonesia yang dilakukan oleh Devas (1989), memperlihatkan adanya tingkat ketergantungan daerah terhadap pusat yang sangat dominan. Kendati sejumlah upaya telah dilakukan (pada level kebijaksanaan) untuk meningkatkan kemampuan keuangan

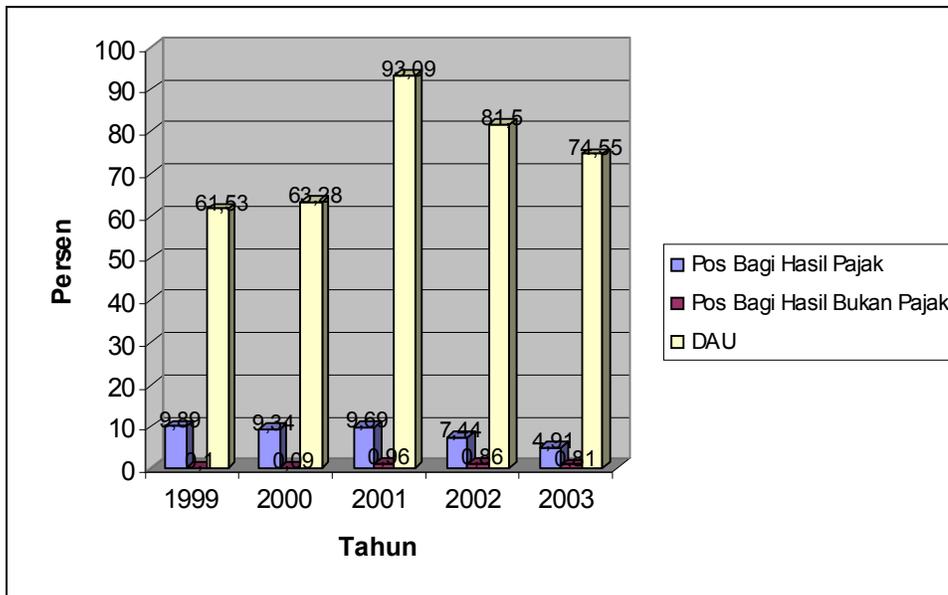
⁸ Urutan berikutnya adalah Kabupaten Pasuruan (13,41), Kabupaten Jombang (13,75), Kota Pasuruan (11,34), Kota Kediri (11,26), Kota Probolinggo (11,26), Kota Blitar (10,72).

⁹ Berdasarkan hasil penelitian tentang kemampuan keuangan daerah di Era orde Baru oleh Kuncoro, 2002, menunjukkan bahwa sebagian besar daerah Kabupaten/Kota di Indonesia, tepatnya 173 Dati II atau 59,25% dari total Dati II di Indonesia memiliki angka persentase PAD terhadap total belanja daerah kurang dari 15%.

daerah, namun penerimaan daerah dari PAD tetap rendah. Ini, utamanya, karena sumber-sumber pendapatan yang didesentralisasikan kepada daerah tergolong kurang menguntungkan.

Kajian lain tentang kemampuan keuangan Pemerintah Daerah menunjukkan kesimpulan yang sama dengan apa yang telah dikemukakan oleh Devas. Secara singkat dikemukakan bahwa peran Pemerintah Pusat dalam membantu anggaran belanja daerah sangat dominan. Pada tahun 1994, misalnya, rata-rata sekitar 76% dari anggaran belanja pemerintah daerah di Indonesia disubsidi oleh pemerintah pusat (Hal Hill, 1997). Temuan ini, tentunya kurang menggembirakan karena secara implisit menggambarkan tingginya tingkat ketergantungan daerah terhadap pusat.

Hal penting lain yang perlu digarisbawahi dari uraian di atas adalah baik argumen yang dikemukakan oleh Devas (1989) bermuara pada suatu titik temu yang menyebutkan bahwa kebijakan tentang pengaturan hubungan keuangan antara pusat dan daerah di Indonesia, khususnya selama periode Orde Baru selalu diwarnai oleh adanya ambivalensi antara keinginan untuk mewujudkan prinsip desentralisasi di satu sisi dan sentralisasi dan sentralisasi disisi lain. Akibatnya, kendati sejumlah reformasi kebijakan telah dilakukan oleh pemerintah, namun belum mampu menciptakan peningkatan kemampuan keuangan pemerintah daerah.



Sumber: Hasil Pengolahan Data

Gambar 2. Grafik Dana Perimbangan

Berdasarkan pada data yang ada terlihat bahwa peranan dana perimbangan dalam APBD masih sangat besar baik sebelum maupun sesudah desentralisasi fiskal, bahkan setelah desentralisasi fiskal masih menunjukkan nilai yang sangat besar yakni mencapai rata-rata sebesar 91,3%. Sementara jika dilihat secara detail, nampak bahwa DAU merupakan pos dana perimbangan yang sangat besar disusul oleh pos bagi hasil pajak dan yang paling kecil adalah pos bagi hasil non pajak. Pada tahun 2003 rata-rata DAU di Kabupaten/Kota di Jawa Timur mencapai 74,5% dari total penerimaan daerah. Tingginya ketergantungan fiskal di beberapa daerah di Indonesia, khususnya di Jawa Timur karena disebabkan beberapa hal yaitu: pertama, tingginya derajat sentralisasi dalam bidang perpajakan. Semua pajak utama, yang paling produktif dan elastisitas baik pajak langsung maupun tidak langsung ditarik oleh pusat. Kedua, walaupun pajak daerah cukup beragam, ternyata hanya sedikit yang bisa diandalkan sebagai sumber penerimaan daerah.

Menurut Halim (2001), ciri utama suatu daerah mampu melaksanakan otonomi adalah: (1) kemampuan keuangan daerah, yang berarti daerah tersebut memiliki kemampuan dan kewenangan

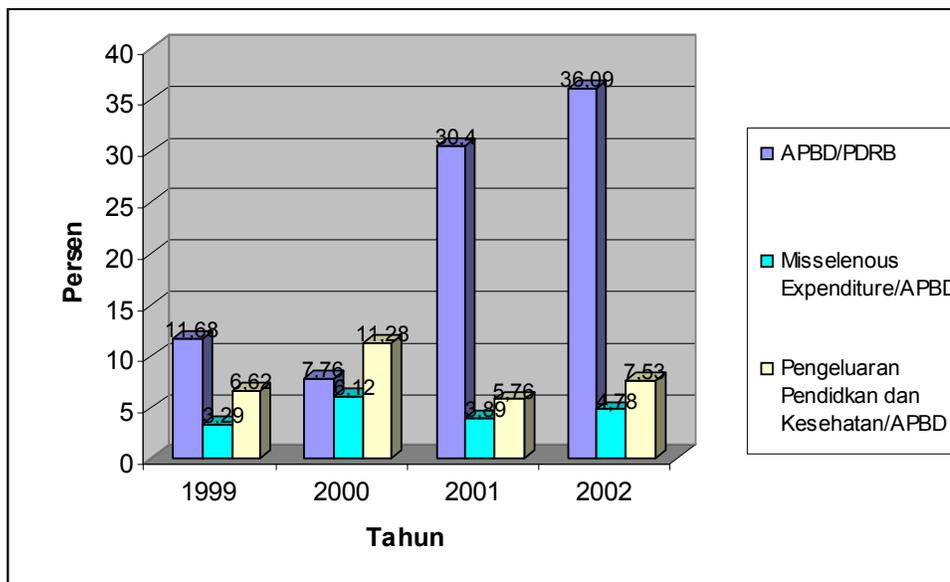
untuk menggali sumber-sumber keuangan, mengelola dan menggunakan keuangannya sendiri untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan; (2) ketergantungan kepada bantuan pusat harus seminimal mungkin, oleh karena itu, PAD harus menjadi sumber keuangan terbesar yang didukung oleh kebijakan perimbangan keuangan pusat dan daerah. Kedua ciri tersebut akan mempengaruhi pola hubungan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Secara konseptual, pola hubungan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah harus sesuai dengan kemampuan daerah dalam membiayai pelaksanaan pemerintahan.

D. GAMBARAN EFISIENSI EKONOMI SEKTOR PUBLIK

Litvack et. al. (1998) yang mengatakan bahwa pelayanan publik yang paling efisien seharusnya diselenggarakan oleh wilayah yang memiliki kontrol geografis yang paling minimum atau paling rendah tingkat birokrasi (hierarkinya). Efisiensi tersebut berangkat dari pemikiran dimana dengan desentralisasi fiskal membuat Pemerintah Daerah lebih mampu memahami apa yang menjadi kebutuhan masyarakatnya sehingga akan membuat pemerintah daerah lebih tepat dalam mengalokasikan sumberdaya yang ada (*allocative efficiency*). Peningkatan efisiensi ini bisa didefinisikan sebagai peningkatan kesejahteraan konsumen (*tax payer*) atas sumberdaya yang ada.

Isu strategis yang harus diperhatikan oleh Pemerintah Daerah di era desentralisasi fiskal adalah menyangkut pelayanan publik terhadap kebutuhan dasar masyarakat (*basic needs*) yaitu masalah pendidikan, kesehatan, infrastruktur dasar dan pelayanan administrasi. Pemerintah Daerah seharusnya mampu menyediakan fasilitas pendidikan dan kesehatan yang murah, mudah terjangkau dan merata. Indikator keberhasilan lain adalah kecukupan sumber daya manusia, sarana dan prasarana, sistem perlindungan kesehatan bagi masyarakat dan ketersediaan serta komitmen anggaran publik untuk sektor strategis tersebut.

Pada Gambar 3 terlihat bahwa efisiensi sektor publik terutama dari aspek efisiensi alokasi yakni alokasi anggaran daerah terhadap kebutuhan dasar masyarakat (pendidikan dan kesehatan) tidak menunjukkan perubahan yang signifikan baik sebelum maupun sesudah desentralisasi fiskal. Keadaan ini menunjukkan bahwa walaupun sektor pendidikan dan kesehatan merupakan isu strategis di era desentralisasi fiskal tetapi komitmen anggaran Pemerintah Daerah terhadap sektor ini masih kecil. Jika dilihat dari persentasenya, alokasi anggaran kedua sektor tersebut masih di bawah 10%.



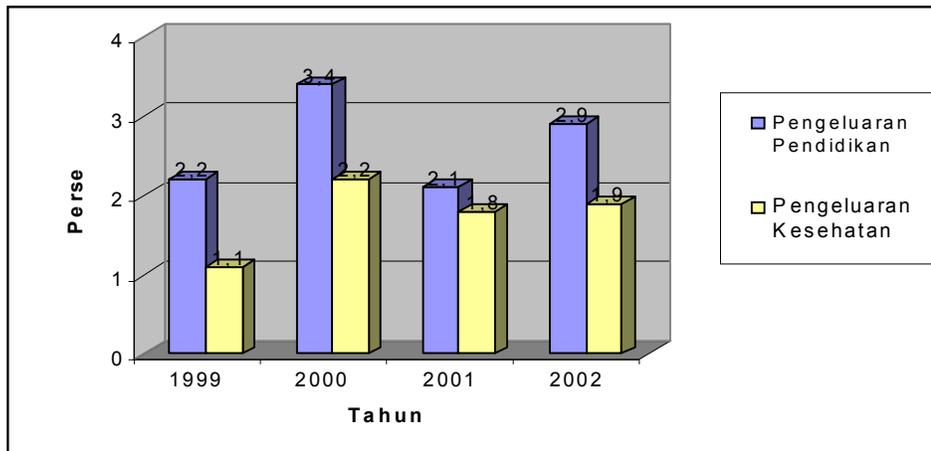
Sumber: Hasil Pengolahan Data

Gambar 3. Grafik Efisiensi Ekonomi Sektor Publik

Mardiasmo (2002) mengatakan bahwa salah satu indikator efisiensi sektor publik adalah dilihat dari alokasi anggaran untuk pengeluaran yang tidak jelas (*miscellaneous expenditure*). Data yang ada menunjukkan bahwa pengeluaran yang tidak jelas dalam anggaran publik di Kabupaten/Kota di Jawa Timur tidak menunjukkan perubahan yang berarti di era desentralisasi fiskal. Keadaan ini bisa jadi disebabkan masih rendahnya kemampuan SDM daerah dalam menyusun APBD.

Konsep *value for money*, efisiensi, efektifitas, transparansi dan akuntabilitas dalam penyusunan anggaran publik seakan hanya menjadi wacana belaka. Dalam pelaksanaannya, proses penyusunan dan penetapan APBD seringkali jauh dari prinsip-prinsip tersebut sehingga seringkali alokasi dana publik tidak sesuai dengan kebutuhan dasar masyarakat. Namun, jika dilihat dari rasio alokasi APBD terhadap PDRB menunjukkan kecenderungan yang semakin besar dari waktu ke waktu. Artinya, dari sisi fiskal kemampuan daerah (*public money*) dalam menopang pembangunan di daerah melalui APBD menunjukkan perkembangan yang semakin baik.

Data yang ada menunjukkan bahwa rata-rata alokasi anggaran daerah terhadap sektor pendidikan hanya sebesar Rp. 9,7 milyar (2,9%) dari total APBD di Kabupaten/Kota di Jawa timur. Keadaan ini sangat memprihatinkan, apalagi menurut UU 1945 hasil amandemen dan UU No. 20/2003 tentang sistem pendidikan nasional (sisdiknas) yang secara tegas menjelaskan bahwa alokasi anggaran untuk sektor pendidikan minimal sebesar 20% dari APBN dan APBD. Bahkan di dalam UU sisdiknas dinyatakan bahwa alokasi anggaran pendidikan tersebut tidak termasuk gaji guru dan pendidikan kedinasan. Hal ini tentu sangat bertolak belakang dengan fakta yang ada. Pemerintah mempunyai komitmen anggaran minimal 20% tersebut akan dipenuhi pada tahun 2009. Namun demikian, komitmen tersebut rasanya sulit terealisasi. Pada tahun 2006 anggaran pendidikan baru mencapai 4,1% dari APBN atau 8,1% dari belanja negara.



Sumber: Hasil Pengolahan Data

Gambar 4. Grafik Alokasi Anggaran Sektor Pendidikan dan Kesehatan

Sementara alokasi untuk sektor kesehatan yang juga merupakan kebutuhan dasar masyarakat menunjukkan nilai yang lebih kecil dibandingkan dengan sektor pendidikan, yakni hanya sebesar Rp. 6,6 milyar (1,9%) dari total APBD Kabupaten/Kota di Jawa Timur. Keadaan ini juga mencerminkan bahwa anggaran daerah di berbagai daerah di Jawa Timur masih belum benar-benar public oriented dengan kata lain tidak efisien.

Namun demikian, perlu dicatat bahwa walaupun alokasi anggaran publik di sektor tersebut sangat kecil, bukan berarti Pemerintah Pusat lepas tangan terhadap sektor tersebut. Pemerintah Pusat juga mengalokasikan anggarannya melalui dana dekonsentrasi yang diberikan kepada daerah. Dalam implementasi dana dekonsentrasi ini biasanya dibutuhkan dana pendamping yang harus disediakan oleh pemerintah daerah yang bersangkutan.

E. PENUTUP

Berdasarkan hasil analisis deskripsi tentang implementasi desentralisasi fiskal terutama jika dilihat dari manajemen keuangan publik (*public budgeting management*) menunjukkan bahwa masih banyak aspek-aspek dan prasarat keberhasilan desentralisasi yang belum sepenuhnya dilakukan oleh pemerintah daerah. Di sisi penerimaan, daerah Kabupaten/Kota di Jawa Timur yang seharusnya memiliki taxing power yang besar ternyata sangat kecil. Kemampuan keuangan daerah dalam menopang pembangunan di daerah yang masih sangat rendah dan disparitas yang sangat tinggi antar kabupaten/kota. Bahkan peranan dana perimbangan yang berasal dari pusat sangat besar.

Di sisi pengeluaran, dengan desentralisasi fiskal, pemerintah daerah seharusnya semakin dekat dengan masyarakatnya dan semakin memahami apa yang menjadi kebutuhan masyarakat. Namun demikian, alokasi dana publik yang seharusnya public oriented ternyata masih banyak yang jauh dari apa yang menjadi kebutuhan dan harapan masyarakat. Hal ini ditandai dengan sangat kecilnya anggaran publik terhadap pendidikan dan kesehatan yang menjadi kebutuhan dasar masyarakat. Sebaliknya, alokasi untuk pengeluaran yang tidak jelas proporsinya semakin membesar. Maraknya berbagai kasus korupsi di daerah yang melibatkan pejabat-pejabat daerah baik eksekutif dan legislatif menunjukkan bahwa proses akuntabilitas dan transparansi publik di daerah masih jauh dari yang diharapkan.

Belum lagi permasalahan rendahnya kualitas sumber daya manusia aparat pemerintah dan anggota DPRD yang semakin menghambat proses keberhasilan desentralisasi fiskal di Indonesia dan di Jawa Timur khususnya. Sejak desentralisasi fiskal di Indonesia, kemampuan anggaran daerah semakin besar, namun jika tidak dikelola dengan baik justru akan menciptakan ketidakefisienan dan pemborosan terhadap dana publik tersebut.

Walaupun dalam pelaksanaannya banyak mengalami kendala dan permasalahan di lapangan, nampaknya terlalu dini mengatakan bahwa desentralisasi fiskal di Indonesia mengalami kegagalan. Namun, bukan pula berarti mengalami kesuksesan. Nampaknya masih diperlukan kerja keras dan komitmen semua pihak dalam mengawal proses desentralisasi di Indonesia.

Oleh karena itu, ada beberapa prinsip-prinsip utama desentralisasi fiskal yang harus diperhatikan agar berhasil, yaitu:

- **Perencanaan Partisipatif (*Demand Driven*)**
Perencanaan bottom up akan mengangkat isu penggunaan pendekatan partisipatif oleh pemerintah daerah. Membuat mekanisme perencanaan dan pembiayaan baru dengan menggunakan pendekatan partisipatif untuk merencanakan pelayanan yang relevan dengan kebutuhan lokal dan berorientasi pelanggan. Itu dilakukan untuk lebih mendengarkan pendapat masyarakat dalam proses identifikasi, perencanaan, pelaksanaan, monitoring dan evaluasi terhadap inisiatif pembangunan sosial dan ekonomi. Dengan memperkenalkan sistem perencanaan partisipatif akan sekaligus meningkatkan transparansi dan akuntabilitas pemerintah daerah terhadap masyarakat yang dilayaninya dengan melibatkan masyarakat sebagai elemen utama dalam proses pengambilan keputusan pemerintah. Mendorong partisipasi aktif masyarakat dalam mengidentifikasi, merencanakan, melaksanakan, memonitor dan mengevaluasi pelayanan pemerintah.
- **Peningkatan Alternatif Sumber-sumber Keuangan Baru**
Kesuksesan inisiatif desentralisasi fiskal dan otonomi daerah ditentukan oleh kapasitas pemerintah daerah untuk membangkitkan sumber-sumber keuangan. Sumber-sumber keuangan ini dapat berbentuk pemasukan pajak yang diatur oleh pemerintah lokal (pengumpulan Pajak Daerah) ataupun transfer dari pemerintah yang lebih tinggi.
- **Penerapan Prinsip Keadilan dalam Pembagian Dana Perimbangan**
Pembagian sumber-sumber daya yang seimbang di antara berbagai tingkatan pemerintahan akan menjamin bahwa daerah-daerah yang kaya akan sumberdaya akan memperoleh manfaat dari eksploitasi sumber-sumberdaya tersebut, sementara daerah-daerah yang miskin sumberdaya akan memperoleh pembagian yang adil dari pendapatan yang dihasilkan.

- **Penentuan Prinsip-prinsip Pengeluaran (*Expenditure Assignment*)**
Pemerintah pusat perlu mengeluarkan perangkat undang-undang yang mengatur tentang “minimum requirement” dan mengarahkan pemerintah daerah dalam mendesain pengeluarannya, misalnya berapa pengeluaran yang harus dialokasikan untuk keperluan pembangunan yang terkait langsung dengan pelayanan masyarakat (*development expenditure*) dan berapa seharusnya pengeluaran untuk keperluan yang tidak terkait langsung dengan pelayanan masyarakat (*routine expenditure*). Termasuk didalamnya adalah mensinergikan antara pengeluaran pemerintah daerah dengan pengeluaran dana dekonsentrasi dan tugas perbantuan yang berasal dari level pemerintah yang lebih tinggi.
- **Penerapan Good Governance dalam Pemerintahan**
Dalam pengelolaan tata pemerintahan dan keuangan publik, pemerintah daerah harus berpegang pada prinsip-prinsip pengelolaan keuangan daerah yang baik. Prinsip manajemen keuangan daerah yang diperlukan untuk mengontrol kebijakan keuangan daerah tersebut meliputi: Akuntabilitas; Value for Money; Kejujuran dalam mengelola keuangan publik (*probity*); Transparansi; dan Pengendalian.
- **Penerapan Standard Pelayanan Minimal**
Dalam rangka memberikan pelayanan kepada masyarakat, pemerintah perlu menetapkan “standar pelayanan minimal” sehingga memudahkan dalam penilaian kinerja pelayanan pemerintah. Akhirnya, prospek desentralisasi fiskal di Indonesia sangat ditentukan oleh kesiapan dan kemauan pemerintah daerah untuk melaksanakan desentralisasi fiskal dengan benar dan kemampuan pemerintah pusat dan provinsi untuk memonitor dan mengawal proses desentralisasi di daerah dengan perangkat undang-undang yang memadai.

DAFTAR PUSTAKA

- Bird, R.M., and F. Vaillancourt (1998) *Fiscal Decentralization in Developing Countries*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Devas, Nick (1989), *Kuangan Pemerintah Daerah di Indonesia*, Terjemah: Masri Maris, UI Press, Jakarta.
- Harold M. Groves dan Robert L. Bish, 1973, *Financing Government*, Holt, Rine hart and Winston, Inc., Atlanta
- Hyman, David N., (1993). *Public Finance: A Contemporary Application of Theory to Policy*, Fourth Edition, Irwin, Boston.
- Mardiasmo (2002a), “*Akuntansi Sektor Publik*”, Penerbit Andi Yogyakarta.
- Mardiasmo (2002b), *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah : Serial Otonomi Daerah*. Penerbit ANDI Yogyakarta. Yogyakarta.
- Pemerintah Republik Indonesia. (2002), Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 29 Tentang *Pedoman Pengurusan, Pertanggungjawaban dan Pengawasan Keuangan Daerah Serta Tata Cara Penyusunan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah, Pelaksanaan Tata Usaha Keuangan Daerah Dan Penyusunan Perhitungan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah*.
- Pemerintah Republik Indonesia. (2001), Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 39 tahun 2001 tentang *Penyelenggaraan Dekonsentrasi*.
- , *Indikator Ekonomi Makro Jawa Timur*, 2003

Desentralisasi Fiskal dan Manajemen Anggaran Daerah
Moh Khusaini

- , *Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kabupaten dan Kota di Jawa Timur*, berbagai tahun
- , Undang-undang Republik Indonesia No. 22 Tahun 1999 tentang *Pemerintahan Daerah*.
- , Undang-undang Republik Indonesia No. 25 Tahun 1999 tentang *Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah*.
- , Undang-undang No. 32 tahun 2004 tentang *Pemerintah Daerah*
- , Undang-undang No. 33 tahun 2004 tentang *Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat –daerah*
- , Undang-undang No. 17 tahun 2003 tentang *Keuangan Negara*
- , Undang-undang No. 25 tahun 2004 tentang *Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional*