

## Desentralisasi dan kesehatan keuangan daerah di Indonesia

Dhea Tikha Q.A. 1<sup>a</sup>\* dan Sujarwoto 2<sup>a</sup>

<sup>a</sup> Universitas Brawijaya, Malang, Jawa Timur, Indonesia

### INFORMASI ARTIKEL

#### Article history:

Dikirim tanggal: 01 April 2015

Revisi pertama tanggal: 15 Mei 2015

Diterima tanggal: 15 Mei 2015

Tersedia *online* tanggal 20 Juni 2015

### ABSTRACT

Local government fiscal health is important for effective fiscal decentralisation. This study examines local government fiscal decentralisation in Indonesia. Data comes from Indonesian Financial Information System 2013. The findings show that after more than four decades decentralisation, most of local governments are still strongly depend on central government in financing local development. The wide gap of fiscal capacity exists between local government at Java and outside Java. The findings suggest that improving local government capacity in mobilising and managing fiscal resources is vital to improve local government fiscal health in decentralised Indonesia.

*Keywords: decentralisation, fiscal health, Indonesia*

### INTISARI

Kesehatan keuangan daerah sangat menentukan bagi keberhasilan desentralisasi fiskal. Penelitian ini mengkaji bagaimana kesehatan keuangan daerah di Indonesia setelah hampir satu setengah dasawarsa desentralisasi. Dengan menganalisis data Sistem Informasi Keuangan Daerah Departemen Keuangan tahun 2013, penelitian ini menemukan bahwa sebagian besar kabupaten/kota di Indonesia memiliki rasio kemandirian yang rendah. Kesenjangan kemandirian keuanganan daerah nampak antara kabupaten/kota di Pulau Jawa dan luar Jawa. Meningkatkan kompetensi kabupaten/kota khususnya di luar Jawa dalam mengelola sumber-sumber keuangan daerah sangat penting dilakukan untuk mempersempit kesenjangan kesehatan keuangan daerah dan memajukan desentralisasi di Indonesia.

2015 FIA UB. All rights reserved.

### 1. Pendahuluan

Pelaksanaan desentralisasi fiskal di Indonesia telah mengubah tata kelola keuangan daerah yang semula terpusat menjadi terdesentralisir. Desentralisasi fiskal memberikan kewenangan yang cukup luas kepada pemerintah kabupaten/kota untuk mengelola keuangannya sendiri, baik dalam bentuk kegiatan menggali sumber-sumber pendapatan daerah dan menetapkan prioritas anggaran dalam pembangunan daerah. Kewenangan dalam menetapkan prioritas anggaran ini penting untuk memastikan bahwa sumber-sumber keuangan daerah benar-benar dapat digunakan untuk menyelenggarakan berbagai kegiatan pembangunan yang dibutuhkan oleh masyarakat daerah.

Brojonegoro (2003) menjelaskan ada dua sumber utama keuangan daerah di masa desentralisasi fiskal: (1) *intergovernmental transfer* yakni sumber-sumber penerimaan keuangan yang berasal dari transfer pemerintah pusat ke daerah baik dalam bentuk dana alokasi umum, dana alokasi khusus, dan dana bagi hasil (pajak dan non pajak); (2) pendapatan asli daerah yakni sumber-sumber penerimaan daerah yang digali dan digunakan sendiri sesuai dengan potensinya masing-masing. Contohnya sumber-sumber keuangan daerah yang diperoleh dari pajak daerah dan retribusi daerah.

Bank Dunia (2008) melaporkan jumlah dana transfer pemerintah pusat ke daerah selama kurun waktu tahun 2000-2007 telah meningkat tajam dari sekitar 48 Triliun rupiah di tahun 2000 menjadi hampir 145 Triliun rupiah di tahun 2007 (meningkat hampir empat kali lipat selama kurun waktu tujuh tahu). Peningkatan transfer sumber-sumber finansial ke daerah ini diikuti oleh penurunan peran pemerintah pusat dalam pengelolaan keuangan negara sebagaimana ditunjukkan dari menurunnya pengeluaran pemerintah pusat sejak tahun 2000. Pada tahun 2007 proporsi pengeluaran pemerintah pusat dibandingkan dana transfer pusat ke daerah telah mencapai seperempatnya.

Peningkatan jumlah sumber keuangan ke pemerintah kabupaten/kota tersebut menjadi berkah sekaligus tantangan bagi seluruh pemerintah kabupaten/kota di Indonesia. Menjadi berkah karena pemerintah kabupaten/kota memiliki keleluasaan fiskal untuk membiayai kegiatan-kegiatan pembangunan daerah. Menjadi tantangan karena pemerintah kabupaten/kota dituntut untuk mengelola sumber-sumber keuangan daerah dengan baik. Dengan kata lain prestasi atau kinerja pemerintah kabupaten/kota dalam mengelola keuangan daerah akan menentukan

\* Corresponding author. e-mail: [dheppynz.23@gmail.com](mailto:dheppynz.23@gmail.com)

keberhasilan daerah dalam melaksanakan desentralisasi fiskal di Indonesia.

Kinerja keuangan daerah yang baik yang menjadi harapan desentralisasi fiskal masih sulit untuk diwujudkan sampai saat ini. Sidik (2002) menjelaskan tiga isu atau permasalahan utama dihadapi pemerintah kabupaten/kota dalam hubungannya dengan kinerja keuangan daerah dalam pelaksanaan desentralisasi fiskal. Pertama, masih besarnya ketergantungan pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat yang ditunjukkan oleh besarnya proporsi transfer pemerintah pusat ke daerah dibandingkan dengan pendapatan asli daerah. Tingginya ketergantungan keuangan pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat ini sangat tidak baik bagi keberlanjutan pembangunan daerah maupun pembangunan nasional karena pada akhirnya akan menguras cadangan keuangan negara. Kedua, masih rendahnya kemampuan daerah dalam menggali sumber-sumber penerimaan yang berasal dari potensi daerah. Salahsatu faktor penyebab rendahnya kemampuan daerah menggali potensi daerah adalah masih lemahnya kompetensi sumber daya manusia untuk mengelola potensi-potensi lokal. Ketiga, rendahnya efisiensi penggunaan anggaran yang ditunjukkan dari besarnya proporsi anggaran daerah yang dikeluarkan untuk biaya operasional dibandingkan dengan pengeluaran daerah yang digunakan untuk pembiayaan kegiatan pembangunan.

Pelaksanaan desentralisasi fiskal telah berlangsung selama hampir satu setengah dasawarsa. Dalam jangka waktu yang cukup lama tersebut perlu untuk dikaji kembali bagaimana kinerja keuangan pemerintah kabupaten/kota di Indonesia. Penelitian ini ditujukan untuk menjelaskan dan menganalisis kesehatan keuangan pemerintah kabupaten/kota di Indonesia tahun 2013. Kajian ini penting dilakukan sebagai masukan bagi pengambil kebijakan untuk menilai kembali sejauhmana prestasi daerah dalam pelaksanaan desentralisasi fiskal dan juga menjadi informasi penting untuk memperbaiki kinerja keuangan daerah di masa depan.

## 2. Data and metode

### 2.1. Data: SIKD 2013

Untuk menganalisis kesehatan keuangan daerah digunakan data Sistem Informasi Keuangan Daerah (SKID) dari Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan Daerah. SKID memuat berbagai informasi mengenai rincian Anggaran Pembangunan Belanja Daerah berdasarkan jenis, fungsi maupun urusan untuk seluruh kabupaten/kota di Indonesia tahun 2013. Populasi dalam penelitian ini adalah seluruh kabupaten dan kota di Indonesia yang berjumlah 412 kabupaten dan 98 kota.

### 2.2. Metode: rasio keuangan

Analisis kesehatan keuangan APBD dilakukan dengan menghitung rasio kesehatan keuangan daerah dari sisi penerimaan yaitu kemandirian daerah dan ruang fiskal. Rasio kemandirian daerah dihitung dengan membagi Pendapatan Asli Daerah (PAD) dengan total pendapatan daerah. Sedangkan ruang fiskal dihitung dengan rumus berikut:

$$\text{Ruang Fiskal} = \frac{(\text{PAD} + \text{DAU} + \text{DBH} + \text{LP}) - \text{BP}}{\text{Jumlah Penduduk Miskin}}$$

Dimana PAD = Pendapatan Asli Daerah, DAU = Dana Alokasi Umum, DBH = Dana Bagi Hasil, LP = Lain-lain pendapatan yang sah, dan BP = Belanja Pegawai.

### 2.3. Teknik analisis

Analisis deskriptif untuk mendeskripsikan kinerja keuangan kabupaten/kota melalui rasio kemandirian dan ruang fiskal. Analisis visualisasi spasial digunakan untuk menggambarkan peta kemandirian daerah dan ruang fiskal. Analisis korelasi digunakan untuk melihat hubungan antara beberapa rasio keuangan dengan faktor yang mempengaruhinya.

## 3. Hasil penelitian

### 3.1. Rasio kemandirian daerah

Rasio kemandirian daerah ditunjukkan oleh total pendapatan asli daerah terhadap total pendapatan. Semakin tinggi pendapatan asli daerah maka kemandirian daerah semakin tinggi. Oleh karena itu, daerah yang mempunyai tingkat kemandirian yang baik adalah daerah yang mempunyai pendapatan asli daerah yang tinggi. Tabel 1 berikut adalah data 10 daerah yang memiliki tingkat kemandirian tertinggi di Indonesia pada tahun 2013. Kabupaten Badung dan Kota Surabaya adalah kabupaten/kota dengan rasio kemandirian terbesar di tahun 2013.

Tabel 1: 10 Kabupaten/kota yang memiliki rasio kemandirian tertinggi tahun 2013

Kab/Kota	Pendapatan	PAD	Rasio Kemandirian	Rangking
Badung	2.500.000	1.900.000	0.75	1
Kota Surabaya	5.100.000	2.600.000	0.50	2
Kota Medan	4.300.000	1.800.000	0.40	3
Kota Denpasar	1.300.000	513.062	0.40	4
Bekasi	2.800.000	913.788	0.33	5
Kota Bandung	4.200.000	1.300.000	0.32	6
Sidoarjo	2.200.000	721.795	0.32	7
Kota Bekasi	2.800.000	871.275	0.32	8
Kota Batam	1.700.000	511.135	0.30	9
Kota Tangerang Selatan	1.600.000	485.737	0.30	10
Rata-rata			0.40	

Sumber : SIKD 2013, diolah oleh penulis

Tabel 2: 10 Kabupaten/kota yang memiliki rasio kemandirian terendah tahun 2013

Kab/Kota	Pendapatan	PAD	Rasio Kemandirian	Rangking
Yalimo	710.520	1000	0.001	1
Mamberamo Tengah	706.906	1100	0.002	2
Dogiyai	563.310	1125.28	0.002	3
Intan Jaya	778.891	2500	0.003	4
Puncak	881.385	3193.29	0.004	5
Buru Selatan	394.561	1490.18	0.004	6
Maybrat	592.087	2455.96	0.004	7
Mamberamo raya	872.301	3800	0.004	8
Puncak Jaya	767.649	3509.94	0.005	9
Tolikara	756.384	3916.22	0.005	10
Rata-rata			0.003	

Sumber : SIKD 2013, diolah oleh penulis

Sedangkan tabel 2 menunjukkan 10 kabupaten/kota yang memiliki tingkat kemandirian terendah, dimana kabupaten Yalimo memiliki rasio kemandirian yang paling rendah di Indonesia dengan rasio kemandirian sebesar 0.0014, kemudian di urutan sepuluh terendah ditempati oleh Tolikara dengan rasio kemandirian sebesar 0.0051.

3.2. Ruang fiskal

Ruang fiskal merupakan rasio yang menggambarkan besarnya pendapatan yang masih bebas digunakan oleh daerah untuk mendanai program/kegiatan sesuai kebutuhannya. Tabel 3 menggambarkan 10 kabupaten/kota dengan ruang fiskal tertinggi. Kabupaten Mamberamo Tengah dan Mamberamo Raya memiliki ruang fiskal yang tertinggi.

Tabel 3: 10 Kabupaten/kota dengan ruang fiskal tertinggi tahun 2013

Kabupaten/kota	Ruang fiskal	Rangking
Mamberamo Tengah	68.419	1
Mamberamo Raya	37.320	2
Nduga	30.879	3
Tambrauw	18.162	4
Supiori	8.393	5
Lannyjaya	8.101	6
Asmat	6.757	7
Maybrat	6.397	8
Dogiyai	6.363	9
Sarmi	5.413	10
Rata-rata	19.620	

Sumber : Diolah dari data SIKD, Departemen Keuangan

Tabel 4 menggambarkan 10 kabupaten/kota dengan ruang fiskal terendah. Tampak kota Ambon dan kabupaten Klaten memiliki ruang fiskal yang paling rendah di tahun 2013.

Tabel 4: 10 Kabupaten/kota dengan ruang fiskal terendah tahun 2013

Kabupaten/kota	Ruang fiskal	Ranking
Kota Ambon	24.3	1
Karangayar	26.7	2
Klaten	33.00	3
Kota Kupang	36.55	4
Simalungun	39.45	5
Kuningan	40.74	6
Sragen	44.49	7
Minahasa	46.89	8
Kota Padang	47.14	9
Padang Pariaman	49.30	10
Rata-rata	39.61	

Sumber : Diolah dari data SIKD, Departemen Keuangan

3.3. Distribusi spasial kesehatan keuangan daerah

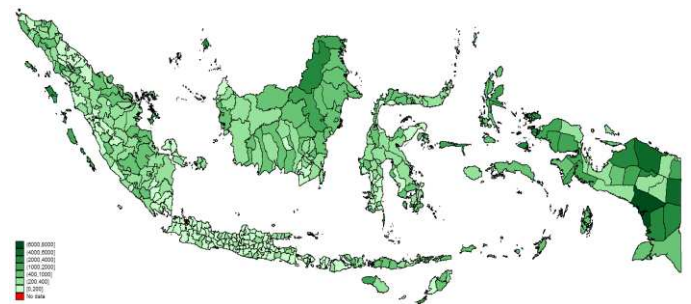
Peta 1 dan 2 menunjukkan distribusi rasio kemandirian daerah dan ruang fiskal kabupaten/kota di seluruh Indonesia.

Peta 1: Distribusi rasio kemandirian daerah tahun 2013



Tampak bahwa sebagian besar kabupaten/kota diluar pulau Jawa memiliki rasio kemandirian yang lebih rendah di bandingkan dengan kabupaten/kota di pulau Jawa. Sebaliknya, beberapa kabupaten/kota di luar Jawa khususnya Papua memiliki ruang fiskal yang relatif tinggi. Hal ini disebabkan tingginya transfer pemerintah pusat baik melalui DAU dan DBH ke daerah-daerah tersebut.

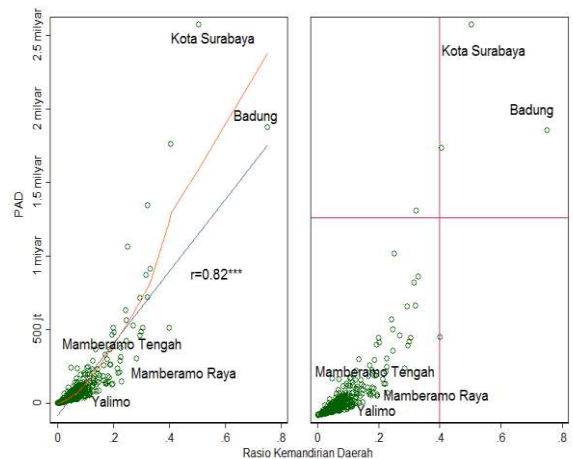
Peta 2: Distribusi ruang fiskal daerah tahun 2013



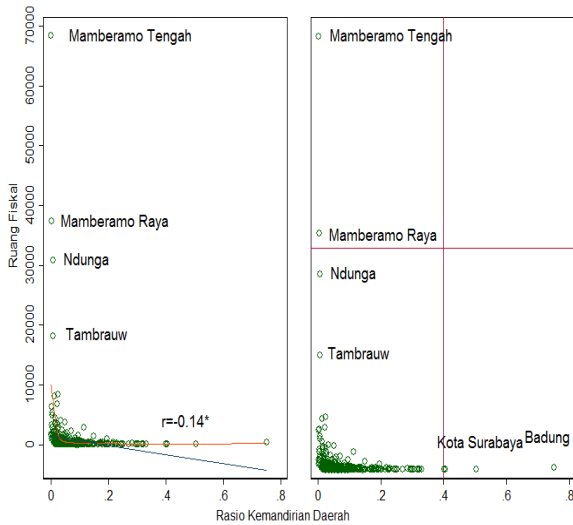
3.3. Analisis korelasi

Gambar 1 menunjukkan korelasi antara PAD dan rasio kemandirian daerah, sedangkan gambar 2 menunjukkan korelasi antara ruang fiskal dan rasio kemandirian daerah.

Gambar 1: Korelasi PAD dan Rasio kemandirian daerah 2013



Gambar 2: Korelasi Ruang Fiskal dan Rasio kemandirian daerah 2013



Korelasi antara PAD dan rasio kemandirian daerah positif artinya semakin tinggi PAD semakin tinggi kemandirian daerah ( $r=0.82$ ,  $p<0.01$ ). Sebaliknya ruang fiskal memiliki hubungan negatif terhadap rasio kemandirian daerah. Artinya semakin besar ruang fiskal semakin rendah kemandirian daerah ( $r=-0.14$ ,  $p<0.01$ ). Nampak bahwa kabupaten Badung dan Kota Surabaya memiliki rasio kemandirian yang tinggi tetapi memiliki ruang fiskal yang rendah, sebaliknya kabupaten Mamberamo Raya dan Tengah memiliki ruang fiskal yang tinggi tetapi rasio kemandiriannya rendah.

#### 4. Diskusi dan kesimpulan

Desentralisasi fiskal di Indonesia yang dimulai sejak tahun 1999 telah memberikan kewenangan yang luas bagi kabupaten/kota dalam mengelola keuangan daerah. Kewenangan yang luas tersebut menuntut setiap kabupaten/kota meningkatkan kesehatan keuangannya. Kesehatan keuangan daerah sangat penting bagi kelangsungan pembangunan kabupaten/kota di masa desentralisasi.

Kesehatan keuangan daerah mencerminkan kemampuan daerah dalam memobilisasi dan mengelola sumber-sumber keuangannya (Sidik, 2002). Dari sisi penerimaan sehat tidaknya keuangan suatu daerah dapat dilihat dari rasio kemandirian

daerah dan ruang fiskal. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa setelah satu setengah dasawarsa pelaksanaan desentralisasi sebagian besar kabupaten/kota di Indonesia masih belum mandiri. Ini ditunjukkan oleh kecilnya rasio Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap total pendapatan. Rendahnya rasio PAD tersebut menunjukkan rendahnya kompetensi kabupaten/kota dalam memobilisasi dan mengelola sumber-sumber keuangan selama desentralisasi. Hubungan negatif antara ruang fiskal dan rasio kemandirian daerah memperkuat hasil temuan tersebut. Penelitian ini menunjukkan bahwa kabupaten/kota yang memiliki ruang fiskal cukup besar justru memiliki rasio kemandirian yang rendah.

Kesenjangan dalam rasio kemandirian daerah juga tampak jelas antara kabupaten/kota di pulau Jawa dan luar Jawa, khususnya pedalaman Sumatra, Kalimantan, Sulawesi, dan Papua. Pulau Jawa adalah pusat pemerintahan, pendidikan, ekonomi dan industri sejak jaman Orde Baru, sehingga pada umumnya kabupaten/kota di Pulau Jawa memiliki kompetensi yang lebih baik dibandingkan dengan kabupaten/kota di luar Jawa. Penelitian ini mengindikasikan bahwa transfer keuangan yang cukup besar di kabupaten/kota selama lima belas tahun terakhir belum mampu meningkatkan kompetensi kabupaten/kota diluar Jawa secara berarti.

#### Daftar pustaka

Badan Pusat Statistik (2010) Indonesia dalam angka 2010. BPS: Indonesia

Brodjonegoro, B. (2003). Fiscal decentralization in Indonesia. In *Governance in Indonesia: Challenges facing the Megawati Presidency*, edited by Hadi Soesastro, Anthony L. Smith, and Han Mui Ling. Singapore: The Institute of Southeast Asian Studies.

Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, Kementerian Keuangan Republik Indonesia, 2011. *Deskripsi dan Analisis APBD TA 2011*. Jakarta.

Sidik, M. (2002). Format hubungan pemerintah pusat dengan daerah yang mengacu pada pencapaian tujuan nasional, *Makalah dalam seminar nasional "Public Sector Scorecard" UI Salemba Jakarta*.

World Bank. (2008). *Spending for development: making the most of Indonesia's new opportunities*. Jakarta: World Bank