

Analisis Desentralisasi Fiskal di Kabupaten Jombang

Siti Nur Qomariyah

Fakultas Ekonomi Universitas K.H.A Wahab Hasbullah

ABSTRAKSI

Penyelenggaraan pemerintahan dalam era otonomi daerah memerlukan manajemen baru yang sesuai dengan dinamika yang terjadi. Desentralisasi fiskal adalah sebuah bentuk pemindahan tanggung jawab, wewenang dan sumber-sumber daya ekonomi dari pemerintah pusat ke level pemerintahan daerah. Desain kajian ini menggunakan kuantitatif analisis dan deskripsi analitis yang bertujuan untuk mengukur dan menganalisa derajat desentralisasi fiskal di Kabupaten Jombang selama kurun waktu 2012 sampai 2016 serta mengukur derajat kepekaan penerimaan daerah PAD karena adanya perubahan PDRB. Hasil penelitian menunjukkan rata-rata derajat desentralisasi fiskal PAD sebesar 13,24 % dengan kriteria kurang, rata-rata derajat desentralisasi fiskal Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak hanya sebesar 4,92% dengan kriteria sangat kurang. Sementara derajat desentralisasi fiskal dari sumbangan dan Bantuan sebesar 9,27% dengan kriteria sangat kurang. Indikasi ini menunjukkan tingkat ketergantungan keuangan terhadap pendapatan transfer di Kabupaten Jombang masih relative tinggi yaitu dengan rata- rata 86,61%, meskipun dari tahun 2012 sampai 2016 mengalami penurunan setiap tahunnya. Penelitian ini juga menunjukkan, elastisitas PAD terhadap PDRB Kabupaten Jombang berdasarkan harga berlaku adalah 2,53 (elastis), ini berarti bahwa laju pertumbuhan PDRB berpengaruh terhadap PAD yaitu jika PDRB naik 1 %, maka PAD akan naik sebesar 2,53%. Elastisitas PAD terhadap PDRB berdasarkan harga konstan tahun 2010 adalah 4,72 (elastis), ini berarti bahwa laju pertumbuhan PDRB berpengaruh terhadap PAD yaitu jika PDRB naik 1 %, maka PAD akan naik sebesar 4,72%

Kata kunci : Otonomi Daerah, Desentralisasi Fiskal

PENDAHULUAN

Otonom daerah dan desentralisasi fiskal yang dicanangkan pelaksanaannya pada awal tahun 2001 sebagai tindak lanjut *political will* pemerintah untuk menyukseskan implementasi UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan UU No 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, serta peraturan pemerintah sebagai pendukung pelaksanaannya. Hal tersebut berdampak pada perubahan besar dan mendasar terhadap tata pemerintahan (otonomi) dan tata hubungan keuangan pusat dan daerah (desentralisasi fiskal).

Otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri. Berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Begitu pula desentralisasi fiskal adalah penyerahan sumber-sumber keuangan dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah sebagai konsekuensi dari penyerahan wewenang, hal ini terkait dengan reformasi keuangan. (Mardiasmo, 2001: 1-8).

Desentralisasi fiskal daerah bertujuan untuk kemandirian daerah. Sidik (2002) menyatakan bahwa dalam era ini pemerintah daerah diharapkan mampu menggali dan mengoptimalkan keuangan daerah, terutama Pendapatan Asli Daerah. Pemerintah Daerah harus berinisiatif untuk lebih menggali potensi daerahnya yang pada akhirnya dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi daerah. Beberapa studi menemukan kemandirian daerah tidak meningkat secara signifikan setelah otonomi, perolehan PAD secara absolut memang mengalami peningkatan, akan tetapi secara persentasi kenaikan PAD masih lebih kecil jika dibandingkan dengan dana perimbangan.

Kemampuan keuangan daerah dapat diukur dengan derajat sentralisasi keuangan Negara, yaitu menggambarkan ketergantungan daerah terhadap bantuan dan sumbangan dari Pemerintah Pusat. Apabila derajat sentralisasi tinggi (derajat desentralisasi rendah) berarti tingkat kemampuan daerah rendah, demikian sebaliknya yaitu apabila derajat sentralisasi rendah, maka derajat desentralisasi tinggi yang

artinya tingkat kemampuan daerah tinggi dan tingkat ketergantungan daerah terhadap bantuan/sumbangan dari Pemerintah Pusat rendah.

Dalam konteks ini, Kabupaten Jombang sebagai daerah otonom dalam menyelenggarakan otonomi daerah perlu memperhatikan prinsip-prinsip demokrasi, peran masyarakat, keadilan, pemerataan, serta potensi keanekaragaman yang dimiliki. Dengan pemberian otonomi kepada Kabupaten Jombang yang didasarkan kepada azas desentralisasi, dalam wujud otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab maka diharapkan lebih meningkatkan kemandirian Kabupaten Jombang.

Dengan adanya desentralisasi fiskal, Pemerintah Daerah Kabupaten Jombang harus bisa menggunakan segala potensi yang ada di daerah secara optimal, sehingga dapat diharapkan meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan sumber-sumber keuangan lainnya yang pada akhirnya dapat mengurangi ketergantungan dengan daerah lain dan Pemerintah Pusat.

Besarnya bantuan pemerintah bukan berarti Pemerintah Daerah Kabupaten Jombang kurang berinisiatif untuk menghimpun dana dari penerimaan daerah, karena fakta menunjukkan peningkatan penerimaan yang cukup signifikan dari tahun 2012 sebesar Rp. 139.612.120.593,00 meningkat menjadi Rp. 345.234.635.643,00 di tahun 2016 atau meningkat sebesar 147,28 %.

Beranjak dari hal tersebut dengan melihat Perkembangan pertumbuhan Ekonomi Kabupaten Jombang selama tiga tahun terakhir ini mengalami perkembangan yang cukup signifikan dan beragam. Perkembangan ini dapat kita lihat melalui angka perkembangan PDRB Kabupaten Jombang pada tahun 2012 – 2016 menunjukkan peningkatan yang berarti. Pada Tahun 2012 PDRB Kabupaten Jombang atas dasar harga berlaku sebesar Rp. 21.580.502,8 juta angka ini terus berkembang dari tahun ke tahun, pada tahun 2016 mencapai Rp 31.983.572,7 juta .

Jika dilihat dari harga konstan dengan tahun dasar 2010, PDRB yang dihasilkan Kabupaten Jombang tahun 2012 mencapai Rp 19.514.847,2 juta,

ini menunjukkan Kabupaten Jombang mengalami perkembangan PDRB di tahun 2016 menjadi 24.199.071,8 juta atau berkembang sebesar 24 %

Alasan peneliti melakukan penelitian di Kabupaten Jombang karena potensi yang dimiliki Kabupaten Jombang semakin berkembang dengan semakin lengkapnya sarana prasarana yang ada, khususnya sejak otonomi daerah yang diikuti dengan pelaksanaan kebijakan desentralisasi fiskal.

Rumusan Masalah

Rumusan masalah dari penelitian ini dapat dipaparkan sebagai berikut: (1) Bagaimana derajat desentralisasi fiskal daerah Kabupaten Jombang? (2) Bagaimana derajat kepekaan Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Pendapatan Domestik Regional Bruto (PDRB) dan sumbangan atau bantuan?

KAJIAN PUSTAKA

Pemerintah Daerah

Institusi Pemerintah Daerah di Indonesia merupakan suatu sub system dari system Pemerintah Indonesia, berada di bawah garis komando dan kendali Pemerintah Pusat. System Indonesia atas daerah besar dan kecil, kemudian dijabarkan di dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.

Menurut Devas (1998:2) Pembagian besar dan kecil dipahami sebagai berjenjang sifatnya yaitu ada tiga tingkat pemerintah wilayah dan atau dengan Tingkat Pertama yaitu Propinsi dan Tingkat Kedua yaitu Kabupaten dan Kota. Tingkat ketiga yaitu Tingkat Desa (disebut Pedesaan atau Kelurahan di kota). Diantara kedua dan ketiga ada lapis pemerintah lagi yaitu tingkat Kecamatan. Pembagian wilayah dan atau daerah yang bersifat berjenjang dimaksud ikut memberi makna bahwa kemandirian Pemerintah Daerah/Wilayah yang berada di bawahnya tidak bisa terlepas sama sekali dari pengaruh dan kendali pemerintah di tingkat atasnya. Oleh karena itu sekalipun sasaran otonomi daerah berada di Tingkat

kabupaten/kota.

Azas desentralisasi dilaksanakan dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggungjawab kepada daerah secara proporsional yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan, serta perimbangan keuangan Pusat dan Daerah. Untuk pelaksanaan azas dekonsentrasi diletakkan pada daerah propinsi dalam kedudukannya sebagai wilayah administrasi untuk melaksanakan kewenangan pemerintahan tertentu yang dilimpahkan kepada Gubernur sebagai pemerintah. Sedangkan pelaksanaan azas tugas pembantuan, dimungkinkan, tidak hanya dari Pemerintah kepada daerah, tetapi juga pada pemerintah dan daerah kepada Desa yang disertai dengan pembiayaan sarana dan prasarana.

Kaho (2002:9) mengatakan bahwa pelaksanaan desentralisasi akan membawa efektivitas dalam pemerintahan, kerana system sentralisasi tidak dapat menjamin kesesuaian tindakan pemerintah dengan keadaan khusus di daerah-daerah. Demikian juga dengan kesimpulan Mariun, bahwa maksud dan tujuan diadakannya Pemerintahan Daerah, pertama adalah untuk mencapai efektivitas Pemerintahan (*Doelmatigheid van het bestuur*). Komentar-komentar tersebut diatas ikut menggarisbawahi tujuan pemberian otonomi kepada daerah sesuai dengan amanat Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.

Otonomi Daerah

Istilah otonomi berasal dari bahasa Yunani, yaitu *outus* yang berarti sendiri dan *nomos* berarti undang-undang. Menurut UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 ayat 5. "Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan." (Undang-Undang Otonomi Daerah 2004: 4).

Otonomi daerah sebagai salah satu bentuk desentralisasi pemerintahan, pada hakekatnya bertujuan untuk memenuhi kepentingan bangsa

secara keseluruhan. Berdasarkan ide hakiki yang terkandung dalam konsep otonomi, maka Sarundajang (2002) juga menegaskan tujuan pemberian otonomi kepada daerah meliputi 4 aspek sebagai berikut : (1) Dari segi politik adalah mengikutsertakan, menyalurkan aspirasi dan inspirasi masyarakat, baik untuk kepentingan daerah sendiri, maupun untuk mendukung politik dan kebijakan nasional; (2) Dari segi manajemen pemerintahan, adalah untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan; (3) Dari segi kemasyarakatan, untuk meningkatkan partisipasi serta menumbuhkan kemandirian masyarakat melalui upaya pemberdayaan masyarakat untuk mandiri; (4) Dari segi ekonomi pembangunan, adalah untuk melancarkan pelaksanaan program pembangunan guna tercapainya kesejahteraan rakyat.

Sejak diberlakukannya otonomi daerah pada tanggal 1 Januari 2001 lalu, telah terjadi pelimpahan kewenangan yang semakin luas kepada pemerintahan daerah dalam rangka meningkatkan efektifitas dan efisiensi penyelenggaraan fungsi pemerintah daerah.

Pemberian otonomi daerah diharapkan dapat meningkatkan efisiensi, efektivitas, dan akuntabilitas sektor publik di Indonesia. Dengan otonomi, daerah dituntut untuk mencari alternatif sumber pembiayaan pembangunan tanpa mengurangi harapan masih adanya bantuan dan bagian (*sharing*) dari pemerintah pusat dan menggunakan dana publik sesuai dengan prioritas dan aspirasi masyarakat (Mardiasmo, 2002).

Otonomi daerah tersebut juga termasuk di dalamnya desentralisasi fiskal yang mengharuskan daerah mempunyai kemandirian keuangan yang tinggi. Desentralisasi fiskal dilakukan pada saat daerah mempunyai tingkat kemampuan yang berbeda-beda (Adi, 2006). Beberapa daerah dengan sumber daya yang dimiliki mampu menyelenggarakan otonomi daerah, namun tidak tertutup kemungkinan ada beberapa daerah akan menghadapi kesulitan dalam menyelenggarakan tugas desentralisasi mengingat keterbatasan sumber daya yang dimiliki (Bappenas, 2003).

Desentralisasi Fiskal

Pengertian desentralisasi fiskal terdiri dari dua kata yaitu desentralisasi dan kebijakan fiskal. Untuk lebih jelasnya akan diuraikan terlebih dahulu pengertian desentralisasi dan kebijakan fiskal. Pengertian desentralisasi sebagaimana dikemukakan dalam Undang-Undang 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pada pasal 1 huruf e adalah penyerahan wewenang pemerintah oleh Pemerintah kepada Daerah Otonom dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Sedangkan pengertian kebijakan fiskal meliputi dua aspek yaitu pertama berhubungan dengan program pemerintah untuk pengeluaran belanja pemerintah dalam hal pembelian barang dan jasa serta pengeluaran untuk pembayaran transfer, kedua penerimaan dari jumlah dan bentuk tarif pajak. Fiskal merupakan bagaimana pemerintah memungut sumber-sumber keuangan dari masyarakat dan kemudian dialokasikan untuk membiayai dari pajak (Samuelson dan Nordhaus,1999).

Fungsi fiskal meliputi: fungsi alokasi, Fungsi distribusi dan fungsi stabilisasi. Fungsi alokasi, fungsi yang mengadakan alokasi sumber dana untuk pengadaan kebutuhan perorangan dan sarana yang dibutuhkan untuk kepentingan umum, semuanya diarahkan untuk keseimbangan. Fungsi distribusi merupakan fungsi menyeimbangkan dan menyesuaikan pembagian pendapatan dan kesejahteraan masyarakat. Fungsi stabilisasi adalah penggunaan anggaran untuk mempertahankan kesempatan kerja, stabilitas harga barang kebutuhan dan menjamin peretumbuhan ekonomi (Musgrave,1984).

Menurut Juli Panglima saragih (2003:830) desentralisasi fiskal adalah suatu proses distribusi anggaran dari tingkat pemerintah yang lebih tinggi kepada pemerintah yang lebih rendah untuk mendukung fungsi atau tugas pemerintahan dari pelayanan publik.

Sedangkan menurut Ibnu Syamsi (1983:47) kebijakan fiskal adalah tindakan kebijaksanaan yang dilakukan oleh Pemerintah, berkaitan dengan pendapatan dan

pengeluaran uang.

Derajat desentralisasi fiskal yang dimaksud adalah kemampuan suatu daerah untuk membiayai kegiatan pembangunan dan pelayanan publik, dengan melihat Pendapatan Asli Daerah. Derajat Desentralisasi Fiskal dapat diukur dari nisbah (rasio) antara realisasi PAD yang terdiri dari Pajak, Retribusi, Laba BUMD dan lain-lain pendapatan dengan Total Pendapatan Daerah.

Dari penjelasan di atas dapat dikatakan bahwa walaupun infrastruktur desentralisasi fiskal belum memadai tetapi kebijakan ini telah cukup menstimulus pemerintah daerah menuju kemandirian daerah baik dalam administrasi pemerintahan maupun keuangan daerahnya. Sehingga dengan demikian dapat dikatakan bahwa, dalam konteks keuangan, terlaksananya desentralisasi fiskal dapat diprosikan dengan pendapatan asli daerah (PAD) kabupaten/kota, yang dengan adanya desentralisasi fiskal diharapkan mengalami peningkatan dari tahun ke tahun.

Kemandirian Fiskal Daerah

Hasil penelitian otonomi daerah yang dilakukan oleh Fisipol UGM bekerja sama dengan Depdagri (1991) menyatakan bahwa ada 6 macam faktor yang digunakan untuk mengukur kemampuan suatu daerah melaksanakan otonomi daerah, yaitu kemampuan keuangan daerah, kemampuan aparatur, kemampuan aspirasi masyarakat, kemampuan ekonomi, kemampuan organisasi dan demografi. Adapun yang dimaksud dengan kemampuan keuangan itu sendiri adalah kemampuan daerah membiayai segala urusan rumah tangganya baik pemerintahan maupun pembangunan dengan mengandalkan sumber-sumber pendapatan yang berasal dari daerah itu sendiri atau PAD. Kemampuan keuangan ini biasa disebut derajat fiskal dimana indikator yang digunakan adalah persentase PAD dibandingkan dengan seluruh penerimaan yang bersangkutan, sehingga peningkatan PAD erat kaitannya dengan kemandirian fiskal suatu daerah. Hal yang sama dikatakan bahwa indikator desentralisasi fiskal adalah rasio antara PAD dengan Total APBD (Kuncoro, 1995: 8)

Kemandirian fiskal merupakan salah satu aspek yang sangat penting dari otonomi daerah secara keseluruhan. Menurut Mardiasmo (1999) disebutkan bahwa manfaat adanya kemandirian fiskal adalah :

- a. Mendorong peningkatan partisipasi prakarsa dan kreativitas masyarakat dalam pembangunan serta akan mendorong pemerataan hasil-hasil pembangunan (keadilan) diseluruh daerah dengan memanfaatkan sumberdaya serta potensi yang tersedia di daerah.
- b. Memperbaiki alokasi sumber daya produktif melalui pergeseran pengambilan keputusan publik ke tingkat pemerintahan yang lebih rendah yang memiliki informasi lebih lengkap.

Dari hal tersebut diatas, kemandirian fiskal daerah menggambarkan kemampuan pemerintah daerah dalam meningkatkan PAD seperti pajak dan retribusi daerah dan lain-lain, dan pembangunan daerah bisa diwujudkan hanya apabila disertai kemandirian fiskal yang efektif.

Menurut Halim (2007), kemandirian keuangan daerah (otonomi fiskal) menunjukkan kemampuan Pemda dalam membiayai sendiri kegiatan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan kepada masyarakat yang telah membayar pajak dan retribusi sebagai sumber pendapatan yang diperlukan daerah. Kemandirian keuangan daerah ditunjukkan oleh besar kecilnya Pendapatan Asli Daerah (PAD) dibandingkan dengan pendapatan daerah yang berasal dari sumber lain, misalnya bantuan pemerintah pusat ataupun pinjaman. Rasio kemandirian menggambarkan ketergantungan daerah terhadap sumber dana eksternal. Semakin tinggi rasio kemandirian mengandung arti bahwa tingkat ketergantungan daerah terhadap bantuan pihak eksternal (terutama pemerintah pusat dan provinsi) semakin rendah, dan demikian pula sebaliknya.

Selanjutnya semakin tinggi kemandirian suatu daerah menunjukkan bahwa daerah tersebut semakin mampu membiayai pengeluarannya sendiri tanpa bantuan dari pemerintah pusat. Apabila dipadukan dengan derajat desentralisasi

fiskal yang digunakan untuk melihat kontribusi pendapatan asli daerah terhadap pendapatan daerah secara keseluruhan, akan terlihat kinerja keuangan daerah secara utuh

Ketergantungan Fiskal Daerah Terhadap Pusat

Permasalahan yang sering terjadi terkait dengan diberlakukannya otonomi daerah dan desentralisasi adalah bagaimana daerah dapat mengatasi ketergantungan terhadap pemerintah pusat dalam hak ketergantungan fiskal untuk kebutuhan segala kegiatan pembangunan daerah (Kuncoro, 2004). Keberhasilan otonomi daerah tidak terlepas dari kemampuan dalam bidang keuangan yang merupakan salah satu indikator penting dalam menghadapi otonomi daerah. Dalam hal ini pemerintah daerah dituntut untuk menjalankan roda pemerintahan secara efektif dan efisien untuk mendorong peran serta masyarakat dalam pembangunan, serta meningkatkan kesejahteraan dengan meningkatkan pemerataan dan keadilan.

Untuk melihat ketergantungan fiskal pemerintah daerah dapat dilakukan dengan mengukur kinerja/kemampuan keuangan pemerintah daerah dan mengukur kesiapan pemerintah daerah dalam menghadapi otonomi daerah khususnya dibidang keuangan, dapat diukur dari seberapa jauh kemampuan pembiayaan bila didanai sepenuhnya oleh Pendapatan Asli Daerah dan Bagi Hasil. Mengukur kinerja/kemampuan keuangan pemerintah daerah dapat

dilakukan dengan menggunakan indikator Derajat Desentralisasi Fiskal (Musgrave & Musgrave, 1980). Sedangkan untuk melihat kesiapan pemerintah daerah dalam menghadapi otonomi daerah khususnya dibidang keuangan, dapat diukur dari seberapa jauh kemampuan pembiayaan urusan bila didanai sepenuhnya oleh Pendapatan Asli Daerah dan Bagi Hasil (Sumarsono, 2009).

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. Oleh karena itu, untuk melihat kemampuan daerah dalam menjalankan otonomi daerah, salah satunya dapat diukur melalui kinerja keuangan daerah.

Pemerintah daerah akan berinisiatif untuk lebih menggali potensi – potensi daerah yang pada akhirnya meningkatkan pertumbuhan ekonomi. Pertumbuhan PAD secara berkelanjutan akan menyebabkan peningkatan pertumbuhan ekonomi daerah itu (Tambunan, 2006). Namun, beberapa studi menemukan kemandirian daerah-daerah tersebut setelah otonomi daerah tidak meningkat bahkan dapat dikatakan menurun karena walaupun jumlah absolutnya meningkat tetapi persentase kenaikan PAD tidak lebih besar daripada prosentase kenaikan dari transfer dana perimbangan (Adi, 2006). Transfer dana antar pemerintah merupakan fenomena umum yang terjadi di semua negara di dunia terlepas dari sistem pemerintahannya (Fisher, 1996) dan bahkan sudah menjadi ciri yang paling menonjol dari hubungan keuangan antara pusat dan daerah (Nemec dan Wright, 1997). Akibatnya, dari tahun ke tahun pemerintah daerah selalu menuntut transfer yang lebih besar lagi dari pusat (Shah, 1994), bukannya mengeksplorasi basis pajak lokal secara lebih optimal (Oates, 1999). Keadaan tersebut juga ditemui pada kasus pemerintah daerah kota dan kabupaten di Indonesia (Mardiasmo, 2002).

Jika Pemerintah Daerah menetapkan anggaran belanja pembangunan lebih besar dari pengeluaran rutin, maka kebijakan ekspansi anggaran daerah ini akan mendongkrak pertumbuhan ekonomi daerah (Saragih, 2003; Lin dan Liu, 2000; Adi, 2006). Namun, bila alokasi belanja modal bukan untuk pengembangan

infrastruktur penunjang perekonomian maka diperoleh keserasian belanja daerah semu yang tentu tidak akan mendorong tingkat produktifitas penduduk. Kushaeni (2006) memetakan empat (4) kelemahan infrastruktur desentralisasi fiskal yang masih perlu mendapat perhatian serius, salah satunya adalah alokasi belanja pembangunan fasilitas umum (misalnya: terminal dan pasar) yang tidak terlalu mendesak, spesifikasi teknisnya tidak sesuai dan atau pemanfaatannya tidak optimum sehingga relevansinya dengan pertumbuhan ekonomi daerah sangat rendah.

Penelitian ini dimotivasi oleh adanya dugaan bahwa desentralisasi fiskal yang diikuti dengan kenaikan PAD tidak serta merta akan meningkatkan pertumbuhan ekonomi, kemandirian keuangan daerah dan keserasian belanja daerah. Skema transfer dana perimbangan yang dimaksudkan untuk memperkecil kesenjangan infrastruktur fiskal antar daerah otonom namun kenyataannya tidak mampu meningkatkan kemandirian keuangan daerah sehingga diperkirakan ikut andil dalam menahan laju pertumbuhan ekonomi. Dengan fakta ini sangat patut diduga bahwa teori *Fiscal Federalism* yang menyatakan bahwa pertumbuhan ekonomi dapat dicapai melalui desentralisasi fiskal nampak perlu diuji kebenarannya dan bilamana ternyata diperoleh hasil empiris yang signifikan maka layak dilakukan rekonstruksi atas pemikiran teori ini. Beberapa penelitian sejenis telah dilakukan oleh peneliti sebelumnya. *Pertama*, Halim dan Abdulah (2003) meneliti pengaruh Dana Alokasi Umum (DAU) dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Belanja Pemerintah Daerah: Studi Kasus Kabupaten/Kota di Jawa dan Bali tahun 2001-2002. *Kedua*, Hadi (2005) meneliti hubungan antara Pertumbuhan Ekonomi Daerah, Belanja Pembangunan, dan Pendapatan Asli Daerah, Studi Kasus pada Kabupaten dan Kota se Jawa-Bali. *Ketiga*, Darwanto dan Yustikasari (2006) meneliti pengaruh Pertumbuhan Ekonomi, Pendapatan Asli Daerah, dan Dana Alokasi Umum terhadap pengalokasian Anggaran Belanja Modal, Studi Kasus Kabupaten/Kota se-Jawa Bali tahun 2004-2005. *Keempat*, Harianto dan Adi (2006) meneliti hubungan antara DAU, Belanja Modal, PAD, dan PDRB Per Kapita.

METODE PENELITIAN

Data dan Sumber Data

Dalam penelitian ini seluruhnya menggunakan data sekunder runtun waktu selama periode 2015 – 2017 yang tersedia pada instansi yang berkaitan dengan penelitian, antara lain BPKAD, BPS dan instansi lain yang terkait.

Alat Analisis

1. Derajat desentralisasi fiskal daerah

Struktur hubungan Pemerintah Pusat dan daerah dapat diketahui dengan menggunakan indicator derajat desentralisasi fiskal (DDF).

DDF antara Pemerintah Pusat dan daerah dapat diukur dengan menggunakan ratio(%) antara PAD terhadap Total Pendapatan Daerah (TPD). Sebagai pembanding akan dianalisis derajat desentralisasi fiskal, perpajakan daerah, yaitu persentase bagi hasil pajak pusat dan bukan pajak untuk daerah terhadap TPD, kemudian sumbangan dan bantuan bantuan Pemerintah Pusat yang merupakan % dari sumbangan dan bantuan Pemerintah Pusat terhadap TPD .

Berikut ini disampaikan alat analisis Menurut konsep Hikmah (1999) dalam Halim (2004:24), Untuk melihat Derajat desentralisasi fiskal antara pemerintah Pusat dan Daerah yaitu:

$$1. \quad DDF = \frac{\text{Pendapatan Asli Daerah}}{\text{Total Penerimaan Daerah}} \times 100\%$$

$$2. \quad DDP = \frac{\text{Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak}}{\text{Total Penerimaan Daerah}} \times 100\%$$

$$3. \quad DDB = \frac{\text{sumbangan Daerah}}{\text{Total Penerimaan Daerah}} \times 100\%$$

Keterangan:

DDF = Derajat desentralisasi fiskal

DDP = Derajat desentralisasi perpajakan daerah

DDB = Derajat desentralisasi sumbangan dan bantuan

Dengan menggunakan formula tersebut mengidentifikasi bahwa apabila prosentase yang diperoleh semakin mendekati 100%, maka suatu daerah akan semakin mandiri untuk membiayai program pembangunan dan pelayanan public dengan mengandalkan sumber-sumber penerimaan PAD.

Berdasarkan kriteria yang dibuat oleh Fisipol UGM bekerjasama dengan Badan Litbang Depdagri pada tahun 1991 (Tan,2010) tolak ukur derajat desentralisasi fiskal adalah sebagai berikut :

- a. Nilai rasio antara 0,00% s/d 10% dikategorikan kriteria **sangat kurang**
- b. Nilai rasio antara 10,1 s/d 20% dikategorikan kriteria **kurang**
- c. Nilai rasio antara 20,1% s/d 30% dikategorikan kriteria **sedang**
- d. Nilai rasio antara 30,1% s/d 40% dikategorikan kriteria **cukup**
- e. Nilai rasio antara 40,1% s/d 50% dikategorikan kriteria **baik**
- f. Nilai rasio di atas 50% dikategorikan **sangat baik**.

2. Analisis Elastisitas

Untuk mengetahui derajat kepekaan penerimaan daerah PAD karena adanya perubahan PDRB.

$$\text{Elastisitas PDRB (EY)} = \frac{\% \text{ perubahan PAD}}{\% \text{ Perubahan PDRB}}$$

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

a. Desentralisasi Fiskal Pendapatan Asli Daerah (DDF PAD).

Rata-rata Desentralisasi Fiskal Pendapatan asli daerah (DDF PAD) selama periode 2012 – 2016 adalah 13% kondisi ini menggambarkan bahwa Derajat Desentralisasi Fiskal (DDF) kurang. Meski demikian DDF PAD dari tahun 2012 sampai 2016 mengalami peningkatan setiap tahunnya. DDF PAD tertinggi terjadi tahun 2016 yaitu 15,68% dan terendah tahun 2012 yaitu 9,99%. Jika dianalisis lebih lanjut pada komponen PAD ternyata Hasil Kekayaan Daerah yang dipisahkan

rata-rata DDF-nya hanya 0,15%, disusul oleh rata-rata DDF retribusi Daerah 1,85 %, kemudian rata-rata Pajak Daerah 2,68% DDF Lain-lain PAD 8,56% Retribusi Daerah 4,27%. Dengan demikian penyebab utama dari sangat kurangnya DDF PAD adalah DDF Hasil Kekayaan Daerah yang dipisahkan dan DDF Retribusi Daerah.

Sangat kurangnya derajat desentralisasi fiskal dari komponen PAD menunjukkan Kabupaten Jombang selama periode 2012–2016 masih sangat tergantung kepada penerimaan yang bersumber diluar PAD, seperti dana perimbangan dan lain-lain penerimaan yang sah. Rincian lebih lanjut atas derajat desentralisasi fiskal dari komponen Pendapatan Asli Daerah (PAD) di Kabupaten Jombang selama periode 2012 – 2016 adalah sebagai mana tabel berikut :

Tabel1. Derajat Desentralisasi Fiskal dari PAD (DDF PAD) Kabupaten Jombang

PAD			DDF PAD %				
	2012	2013	2014	2015	2016	Rata-rata	Keterangan
Pendapatan Asli Daerah	9.99	11.01	14.13	15.38	15.68	13.24	Kurang
Pendapatan Pajak Daerah	1.75	2.05	2.95	3.09	3.55	2.68	sangat Kurang
Hasil Retribusi Daerah	1.64	2.17	1.73	1.86	1.85	1.85	sangat Kurang
Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan	0.16	0.14	0.17	0.15	0.12	0.15	sangat Kurang
Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang Sah	6.44	6.66	9.28	10.28	10.16	8.56	sangat Kurang

Sumber: DPPKAD Kabupaten Jombang (data diolah,1917)

b. Desentralisasi Fiskal Dana Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak (DDF BHPBP).

Rata-rata DDF Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak (DDF BHPBP) selama periode 2012 - 2016 adalah 4,92% yang berarti termasuk dalam kategori sangat kurang. Dari data tersebut juga menunjukkan DDF BHPBP tertinggi terjadi tahun 2012 yaitu 5,63%, dan terendah tahun 2016 yaitu 3,87%. DDF BHPBP tertinggi pada tahun 2016 sebesar 3,87%.

Tabel 2. Derajat Desentralisasi Fiskal dari Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak (DDF BHPBP kabupaten Jombang)

Tahun	DDF BHPBP						Keterangan
	2012	2013	2014	2015	2016	Rata-rata	
Bagi Hasil Pajak/Bagi Hasil Bukan Pajak	5.63	5.55	4.88	4.65	3.87	4.92	sangat Kurang

Sumber: DPPKAD Kabupaten Jombang (Data diolah, 2017)

c. Desentralisasi Fiskal Dana Sumbangan/ Hibah dan Bantuan Keuangan (DDF SB).

Rata-rata DDF Sumbangan/Hibah dan Bantuan Keuangan berupa Bagi Hasil Pajak dan bantuan dari Pemerintah Provinsi serta Hibah Daerah selama periode 2012 -2016 adalah 9,27% yang berarti termasuk kriteria sangat kurang. Jika dianalisis lebih lanjut pada komponen Sumbangan/Hibah dan Bantuan Keuangan ternyata Pendapatan bagi hasil lainnya dari propinsi rata-rata DDF-nya hanya 0,01%, disusul oleh rata-rata DDF Pendapatan Hibah 0,15%, kemudian rata-rata DDF Bantuan keuangan pusat sebesar 3,6%, yang tertinggi DDF dari Dana bagi hasil sebesar 5,51%. Dengan demikian penyebab utama dari sangat kurangnya DDF Sumbangan/Hibah dan Bantuan Keuangan adalah DDF Pendapatan bagi Hasil lainnya dari Propinsi dan DDF Pendapatan Hibah.

Tabel 3. Derajat Desentralisasi Fiskal dari Sumbangan/Hibah dan Bantuan Keuangan (DDF SB) Kabupaten Jombang

DDF SUMBANGAN DAN BANTUAN (%)							
Tahun	2012	2013	2014	2015	2016	Rata-rata	Keterangan
Pendapatan Hibah	0.09	0.40	0.08	0.06	0.10	0.15	sangat Kurang
Dana Bagi Hasil Pajak dari Provinsi dan Pemerintah Daerah Lainnya	4.58	5.24	5.14	6.35	6.25	5.51	sangat Kurang
Bantuan Keuangan dari Pemerintah Pusat	2.47	1.21	1.47	4.15	8.71	3.60	sangat Kurang
Pendapatan Bagi Hasil Lainnya dari Provinsi	0.01	0.01	0.01	0.00	0.00	0.01	sangat Kurang
DDF Sumbangan dan Bantuan	7,16	6,86	6,69	10,57	15,9	9,27	sangat Kurang

Sumber: DPPKAD Kabupaten Jombang (Data diolah,2017)

d. Rasio Ketergantungan Keuangan Daerah

Untuk melihat ketergantungan keuangan daerah dapat dianalisis dengan membandingkan pendapatan transfer dengan total pendapatan daerah.

Pendapatan transfer merupakan penerimaan daerah yang diterima dari otoritas pemerintah di atasnya, yaitu Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah Provinsi Jatim yang meliputi Dana Perimbangan, Dana Penyesuaian, Bagi

Hasil dari Pemerintah Provinsi Jatim dan Bantuan dari Pemerintah Provinsi Jatim. Dari hasil analisis rata-rata ketergantungan keuangan daerah terhadap pendapatan transfer dari Pemerintah Pusat dan Pemerintah Provinsi Jatim selama periode 2012 – 2016 adalah 86,61%, dari hasil tersebut menunjukkan rasio ketergantungan keuangan Kabupaten Jombang juga mengalami penurunan setiap tahunnya, tertinggi terjadi tahun 2012 yaitu 89,92% dan terendah tahun 2016 yaitu 84,22% .Ketika rasio ketergantungan keuangan daerah tinggi, ternyata derajat desentralisasi fiskal (DDF) dalam kriteria sangat kurang. Hal ini terlihat pada tahun 2012 saat rasio ketergantungan keuangan daerah tinggi, DDF

PAD adalah 9,99% (sangat kurang), DDF BHPBP sebesar 5,63% (sangat kurang) dan DDF SB sebesar 7,16% (sangat kurang).

Selanjutnya dari komponen pendapatan transfer ternyata rata-rata kontribusi terbesar adalah berasal dari Dana Alokasi Umum (DAU) yaitu sebesar 54,6%, dan kontribusi terkecil adalah yang berasal dari Pendapatan Bagi hasil lainnya dari propinsi Jatim yaitu sebesar 0,01 %.

Tabel 4. Rasio Ketergantungan Keuangan Daerah Kabupaten Jombang

RASIO KETERGANTUNGAN (%)						
TAHUN	2012	2013	2014	2015	2016	Rata-rata
Komponen Pendapatan Transfer						
Kontribusi perimbangan	70.30	67.75	63.47	58.27	67.22	65.40
a. DAU	57.91	58.50	55.96	50.17	50.47	54.60
b. DAK	6.76	3.71	2.63	3.44	12.88	5.88
Dana Penyesuaian dan Otonomi Khusus	12.55	14.37	15.70	15.78	2.05	12.09
Dana Bagi Hasil Pajak dari Provinsi dan Pemerintah Daerah Lainnya	4.58	5.24	5.14	6.35	6.25	5.51
Bantuan Keuangan dari Pemerintah Pusat	2.47	1.21	1.47	4.15	8.71	3.60
Pendapatan Bagi Hasil Lainnya dari Provinsi	0.01	0.01	0.01	0.00	0.00	0.01
Rasio Ketergantungan	89,92	88,59	85,79	84,56	84,22	86,61

Sumber: DPPKAD Kabupaten Jombang (Data diolah,2017)

e. Rasio Kemandirian Keuangan Daerah

Untuk melihat kemandirian keuangan daerah dapat dianalisis dengan membandingkan PAD dengan total pendapatan transfer. Rata-rata rasio kemandirian keuangan daerah selama periode 2012 – 2016 adalah sebesar 15,37% dengan kriteria kurang. Rasio kemandirian keuangan Kabupaten Jombang menunjukkan adanya peningkatan setiap tahunnya. Hasil terendah terjadi pada tahun 2012 yaitu sebesar

11,11% dan tertinggi terjadi pada tahun 2016 sebesar 18,62%.

Hasil penelitian juga menunjukkan bahwa peningkatan rasio kemandirian keuangan daerah akan dibarengi dengan penurunan rasio ketergantungan keuangan daerah, dan sebaliknya.

Tabel 5. Rasio Kemandirian Keuangan Daerah Kabupaten Jombang

TAHUN	Rasio Kemandirian (%)
2012	11,11
2013	12,43
2014	16,48
2015	18,19
2016	18,62
Rata-rata	15,37

Sumber: DPPKAD Kabupaten Jombang (Data diolah,2017)

f. Elastisitas PAD terhadap PDRB

Tabel 6. Pertumbuhan PAD dan PDRB Kabupaten Jombang Tahun Anggaran 2012/2013 – 2016 (dalam juta rupiah)

TAHUN	PAD	%	PDRB adhb	%	PDRB adhk	%
2012	139,612.12		21,580,502.80		19,514,847.20	
2013	173,214.03	24.07	23,829,801.40	10.42	20,672,304.50	5.93
2014	254,380.72	46.86	26,339,071.00	10.53	21,793,190.80	5.42
2015	316,493.43	24.42	29,147,967.90	10.66	22,960,246.90	5.36
2016	345,234.64	9.081	31,983,572.70	9.728	24,199,071.80	5.4
	Rata-rata	26.11		10.34		5.53

Sumber: BPS dan DPPKAD Kabupaten Jombang (Data diolah,2017)

Berdasarkan hasil perhitungan tabel di atas, maka elastisitas PAD terhadap PDRB Kabupaten Jombang adalah sebagai berikut:

- a. Elastisitas PAD terhadap PDRB berdasarkan harga berlaku adalah $26,11/10,34 = 2,53$ (elastis), ini berarti bahwa laju pertumbuhan PDRB berpengaruh terhadap PAD yaitu jika PDRB naik 1 %, maka PAD akan naik

sebesar 2,53%

- b. Elastisitas PAD terhadap PDRB berdasarkan harga konstan tahun 2010 adalah $26,11/5,53 = 4,72$ (elastis), ini berarti bahwa laju pertumbuhan PDRB berpengaruh terhadap PAD yaitu jika PDRB naik 1 %, maka PAD akan naik sebesar 4,72%

Hasil elastisitas di atas menunjukkan bahwa besarnya elastisitas PAD terhadap PDRB berdasarkan harga konstan tahun 2010 lebih besar bila dibandingkan dengan elastisitas PAD terhadap PDRB berdasarkan harga berlaku. Hal ini dapat dijelaskan secara nominal PDRB berdasarkan harga konstan lebih kecil bila dibandingkan dengan PDRB atas dasar harga berlaku, demikian juga dengan pertumbuhan setiap tahunnya. Perbedaan ini terjadi karena dalam PDRB atas harga konstan sudah memasukkan unsur inflasi, sehingga pengukuran PDRB nya juga menghasilkan nilai yang tinggi.

DAFTAR PUSTAKA

- Adi, Priyo Hari. 2005. Dampak Desentralisasi Fiskal terhadap Pertumbuhan Ekonomi (Studi pada Kabupaten dan Kota Se Jawa Bali). *Jurnal Studi pembangunan KRITIS*. Universitas Kristen Satya
- Adi, Priyo Hari. 2006. Hubungan antara Pertumbuhan Ekonomi Daerah, Belanja Pembangunan dan Pendapatan Asli Daerah (Studi Pada Kabupaten dan Kota Se Jawa-Bali). *Simposium Nasional Akuntansi IX*. Padang
- Bappenas. 2003. *Peta Kemampuan Keuangan Propinsi Dalam Era Otonomi Daerah: Tinjauan Atas Kinerja PAD dan Upaya yang dilakukan Daerah*. Direktorat Pengembangan Otonomi Daerah. Salatiga.
- Darwanto dan Yustikasari. 2006. *Pengaruh Pertumbuhan Ekonomi, Pendapatan Asli Daerah, dan Dana Alokasi Umum terhadap pengalokasian Anggaran Belanja Modal, Studi Kasus Kabupaten/Kota se- Jawa Bali Tahun 2004-2005*.

- Devas, N. Davey, Kenneth, Brian Binder, Anne Booth, Roy Kelly 1989. Penerjemah Masri Maris. *Keuangan Pemerintah Daerah di Indonesia*, Cetakan Pertama Jakarta, UI Press.
- Harianto dan Adi, Priyo Hadi. 2006. Hubungan antara DAU, Belanja Modal, PAD, dan PDRB Per Kapita. *Simposium Nasional Akuntansi IX*. Padang.
- Halim, Abdul, 2002, *Bunga Rampai Manajemen Keuangan Daerah*, UPP AMP YKPN, Yogyakarta
- Harun, Syamsi, 1983, *Menghitung Potensi Pajak dan Retribusi Daerah*, Yogyakarta, BPFE
- Kuncoro, Mudrajat. Ph.D. 2004. *Otonomi dan Pembangunan Daerah : Reformasi, Perekonomian, Strategi dan Peluang*. Penerbit Erlangga
- Khusaini, Muhammad Dr. 2006. *Ekonomi Publik: Desentralisasi Fiskal dan Pembangunan Daerah*. BPFE Unibraw.
- Litbang Depdagri, 1991, *Pengukuran Kemampuan Daerah Tingkat II Dalam Rangka Pelaksanaan Otonomi nyata dan Bertanggungjawab*, Jakarta.
- Mardiasmo. 2002. *Otonomi dan Manajemen keuangan Daerah*. Penerbit ANDI, Yogyakarta.
- Saragih, Juli Panglima. 2003. *Desentralisasi Fiskal dan Keuangan Daerah dalam otonomi*. Penerbit Ghalia Indonesia.
- Sidik, Machfud. 2002. *Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah sebagai Pelaksanaan Desentralisasi Fiskal (Antara Teori dan Aplikasin ya di Indonesia)*. Jogyakarta
- Supriyadi, *Analisis Desentralisasi Fiskal di Kabupaten Bungo*, Jurnal Perspektif Pembiayaan dan Pembangunan Daerah Vol. 1 No. 1, Juli 2013
- Richard A. Musgrave & Peggy B. Musgrave, 1980, *Public Finance in theory and Practice*, edisi ke-3, McGraw Hill International Book Company, Tokyo, 1980
- Tan, Syamsurijal, 2010, *Perencanaan Pembangunan –Teori dan implementasi pada Pembangunan Daerah*, Fakultas Ekonomi Universitas Jambi, Jambi
- Tambunan, Tulus. 2006. *Upaya-Upaya Meningkatkan Daya Saing Daerah*.
www.kardin-indonesia.or.id