

Jurnal

EMAS

Ekonomi, Manajemen dan Bisnis

**FAKULTAS EKONOMI
UNIVERSITAS MAYJEN SUNGKONO
(UNIMAS)
MOJOKERTO**

Emas

Volume III

Nomor 1

Desember 2009

Diterbitkan Oleh : Fakultas Ekonomi Universitas Mayjen Sungkono Mojokerto
(UNIMAS)
Jl. Irian No. 4 Mojokerto Telp. (0321) 334055-Faks. (0321) 334055

EMAS

JURNAL EKONOMI, MANAJEMEN DAN BISNIS

Ketua Penyunting

Dr. Sumani, SE., M.Si., Ak.

Wakil Ketua Penyunting

Dr. Ludi Wisnu Wardana, SE., MM.

Penyunting Pelaksana

Dr. Sundjoto, Ir., MM.

Dr. Drs. Djarot Santoso, MA.

H.M. Wahyudi, SE., MM.

Dra. Cicik Widyastuti S., M.Pd.

Drs. Suherman, SE., SH., MM.

Dra. Masruroh, MM.

Penyunting Ahli

Prof. Dr. H. M. Saleh, SE., M.Ec. (Guru Besar FE UNEJ)

Prof. Dr. H. Mulyadi P.S., SE., SU. (Guru Besar FE UNBRAW)

Prof. Dr. Agus Suroso, SE., MS. (Guru Besar FE UNSOED)

Prof. Dr. H. Imam Syakir, SE. (Guru Besar FE UNAIR)

Pelaksana Tata Usaha

Makfyah Ryza Kurniawati, SE.

Alamat Penyunting dan Tata Usaha Redaksi :

Gedung Fakultas Ekonomi Universita Mayjen Sungkono (UNIMAS)
Jl. Irian Jaya 04 Mojokerto Telp. (0321) 334055, Faks. (0321) 334055

JURNAL EKONOMI, MANAJEMEN DAN BISNIS (EMAS)

Pelindung
Penanggungjawab

: Ir. H. Tirtohadi, MM. (Rektor)
: Drs. H. Soetikno, MM. (Dekan FE)

JURNAL EKONOMI, MANAJEMEN DAN BISNIS (EMAS)
FAKULTAS EKONOMI
UNIVERSITAS MAYJEN SUNKONO (UNIMAS) MOJOKERTO
Volume 3, Nomor 1, Desember 2009

DAFTAR ISI

Eny Rachmawati	Analisis Pengaruh Kredibilitas Merek Terhadap Sensitivitas Harga Konsumen Untuk Kategori Produk Shampoo, 1 – 11
Dinda Fatmah	Pemberdayaan Usaha Mikro Dan Kecil guna Menanggulangi Kemiskinan, 12 – 23
Endang Sriastuti	Pengaruh Earnings, Arus Kas Operasi, Residual Income, dan EVA Terhadap Return Pada Perusahaan Telekomunikasi Yang Terdaftar di BEI, 24 - 36
Lia Rachmawati	Pengaruh Kinerja Keuangan Terhadap Risiko Sistematis Saham Perbankan Yang <i>Listed</i> Di BEI, 37 – 44
Ludi Wishnu Wardana	Analisis Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Konsumen Mengambil Keputusan Membeli Rumah Di Perumahan Kraton Harmoni Pasuruan, 40 – 55
Satia Nur Maharani	<i>Sustainability Reporting</i> Sebagai Media Perusahaan dalam Mengembangkan dan Melaporkan Kebijakan Bisnis Berkelanjutan, 56 – 65.
Suyanto	Studi Kebijakan Desentralisasi di Indonesia (a study on the policy of decentralization in Indonesia), 66 – 81
Wening Patmi Rahayu	Evaluasi Karakteristik Lahan Pertanian dengan Aplikasi
Sudarmiatin	Sistem Pakar, 81 – 90
Mohamad Dimyati	Hubungan Antara Kepuasan Konsumen Dan Loyalitas Pelanggan, 91 - 97
Ririn Irmadariyani	Analisis Komparasi Kinerja Berbasis Penyesuaian Risiko Antara Reksadana Syariah dengan Reksadana Konvensional, 98 – 113
Bambang Wahyu Irianto	Analisis Manfaat KUT (Kredit Usaha Tani) Program Aksi Pemberdayaan Masyarakat Tani Era Reformasi Terhadap efisiensi Input Produksi dan Distribusi Pendapatan Petani di Kota Batu – Malang, 114 - 127

STUDI KEBIJAKAN DESENTRALISASI DI INDONESIA (A STUDY ON THE POLICY OF DECENTRALIZATION IN INDONESIA)

Suyanto

Dosen Universitas Dr. Soetomo Surabaya .

Abstract

This article descriptively and qualitatively explains aspects concerning decentralization. The meaning of decentralization as well as its concept, its forms, its factors determining its success, and the method to measure the degree of fiscal decentralization are discussed in this article.

Decentralization concerns many aspects; fiscal, politics, administration and system of government, economy, social aspect and so on. Generally, there some types of decentralization; political decentralization; administrative decentralization (deconcentration, devolution, delegation or institutional pluralism), fiscal decentralization, and market or economic decentralization.

The success of decentralization depends on its design, the process of implementation, political supports at the level of decision making at every level of government, popular support, readiness of government administration, institutional development and human resources, mechanism of coordination for improving the performance of bureaucrats, the change of value system and bureaucracy's attitude in meeting the expectation of public service.

The dimension of fiscal decentralization can be measured among other thing by looking at the contribution of local revenue to regional revenue. By doing so, the performance of regional finance can be observed comprehensively. The higher contribution to regional revenue and the higher the ability of a region to finance its own program will show the positive performance of local finance.

Desentralisasi merupakan sebuah alat untuk mencapai salah satu tujuan bernegara dalam memberikan pelayanan publik yang lebih baik dan menciptakan proses pengambilan keputusan publik yang lebih demokratis. Selain itu untuk mewujudkan pelimpahan kewenangan kepada tingkat pemerintahan daerah dalam melakukan pembelanjaan, kewenangan untuk memungut pajak (*taxing power*), terbentuknya dewan dan kepala daerah yang dipilih oleh rakyat, serta adanya bantuan dalam bentuk transfer dari pemerintah pusat untuk melakukan pembangunan.

Pembangunan daerah merupakan bagian integral dari pembangunan nasional dimana dilaksanakan dengan berdasarkan atas prinsip otonomi daerah dan pengaturan sumber daya nasional yang memberikan kesempatan bagi peningkatan demokrasi dan kinerja daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat menuju masyarakat madani yang bebas korupsi, kolusi dan nepotisme, untuk itu maka penyelenggaraan pemerintahan daerah merupakan subsystem pemerintahan negara yang dimaksudkan untuk meningkatkan efektivitas dan

efisiensi penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan masyarakat.

Prinsip dasar pemberian otonomi daerah adalah didasarkan atas pertimbangan bahwa daerahlah yang lebih mengetahui akan kebutuhan dan standar pelayanan bagi masyarakat di daerahnya. Dari pertimbangan ini maka pemberian otonomi diharapkan akan mampu memacu pertumbuhan ekonomi daerah dan kesejahteraan masyarakat. Sementara itu dalam pelaksanaan pembangunan di negara kita yang selama ini dilakukan, pembiayaan pembangunan bagi kebanyakan daerah masih sangat mengandalkan sumber pembiayaan pembangunan yang berasal dari pemerintah pusat. Hal ini terlihat dalam gambaran Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), sekitar dua pertiga dari total pengeluaran pemerintah daerah masih dibiayai oleh bantuan dan sumbangan dari pemerintah pusat.

Berdasarkan pada pertimbangan-pertimbangan diatas, serta dalam upaya mengakomodasikan berbagai tuntutan yang berkembang di daerah, pemerintah telah men-sahkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Kedua UU tersebut selanjutnya mengalami revisi menjadi UU No. 32 Tahun 2004 dan UU No. 33 Tahun 2004. Dengan diberlakukannya kedua Undang-Undang ini diharapkan membawa perubahan terhadap pertumbuhan ekonomi daerah yang lebih baik.

Menurut Suparmoko (2002), bahwa tujuan kebijakan desentralisasi adalah : a). Mewujudkan keadilan antara kemampuan dan hak daerah, b). Peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan pengurangan subsidi dari pemerintah pusat, serta c). Mendorong pembangunan daerah sesuai dengan aspirasi masing-masing daerah. Namun realitasnya hubungan fiskal antara pusat-daerah masih adanya kendala yang

ditandai dengan tingginya kontrol pusat terhadap proses pembangunan daerah. Hubungan ini dapat dilihat dari rendahnya proporsi Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Total Pendapatan Daerah dibanding besarnya subsidi (*grants*) yang didrop dari pusat.

Semenjak diberlakukannya Undang-Undang Otonomi daerah di Indonesia sejak tahun 1999, banyak reaksi yang bermunculan di berbagai daerah, banyak yang menyikapinya secara positif maupun secara negatif. Bagi daerah-daerah yang memiliki kekayaan sumber daya alam yang besar menyambut otonomi daerah dengan penuh harapan, tetapi sebaliknya bagi daerah-daerah yang miskin sumber daya alam menanggapi dengan pesimistis.

Misi utama kebijakan desentralisasi fiskal adalah untuk meningkatkan kualitas dan kuantitas pelayanan publik dan kesejahteraan rakyat, terciptanya efektifitas dan efisiensi pengelolaan sumberdaya daerah serta menciptakan ruang bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pembangunan¹. Desentralisasi fiskal didorong karena adanya desakan untuk menyediakan pelayanan-pelayanan pemerintahan yang lebih efisien dan aspiratif². Dalam desentralisasi fiskal diusahakan agar kesenjangan antara penerimaan dengan tanggung jawab pengeluarannya perlu sekecil mungkin.

Suatu negara dengan sistem pemerintahan yang sentralistik, berbagai kebijakan akan ditentukan secara nasional oleh pemerintah pusat. Kebijakan sistem pemerintahan yang sentralisasi dilakukan oleh suatu negara dengan berbagai alasan dan pertimbangan, diantaranya karena agar pemerintah pusat dapat mengalokasikan ang-

¹ Mardiasmo, 2001, "Manajemen Penerimaan Daerah dan Struktur APBD Dalam Era Otonomi Daerah", Makalah workshop Kerjasama SIAGA Project dan STIE Kerjasama, Yogyakarta.

² Rao, M. Govinda, 2000, "India: Intergovernmental fiscal relations in planned economy" dalam Bird, Richard M dan Francois Vaillancourt (eds) dalam *Fiscal Decentralization in Developing Countries*, Cambridge University Press, Cambridge.

garan yang ada untuk menghasilkan barang dan jasa yang bisa dimanfaatkan secara nasional⁴. Indonesia adalah termasuk negara dengan sistem sintralistik, meskipun sekarang ini pemerintahan Indonesia telah melakukan desentralisasi, namun sebagian besar dari program pembangunan masih dikendalikan oleh pusat.

Desentralisasi dalam bidang keuangan adalah pelimpahan wewenang untuk mendistribusikan kewenangan, tanggung jawab dan sumber-sumber keuangan untuk menyediakan pelayanan publik. Pelimpahan tanggung jawab ini menyangkut perencanaan, pendanaan dan manajemen fungsi-fungsi pemerintahan dari pemerintah pusat kepada aparatnya di daerah, tingkat pemerintahan yang lebih rendah, badan otoritas tertentu, atau perusahaan tertentu. Dari beberapa pemikiran dan pertimbangan tersebut, maka tulisan ini dilakukan untuk mengetahui perkembangan pelaksanaan desentralisasi di Indonesia.

1.2 Rumusan Permasalahan

Berdasarkan latar belakang permasalahan tersebut diatas, maka rumusan masalah dalam tulisan ini disusun sebagai berikut :

1. Bagaimanakah konsep dan pengertian desentralisasi menurut tinjauan secara teoritik ?
2. Bagaimanakah bentuk-bentuk desentralisasi yang selama ini dikembangkan oleh para ahli ?
3. Faktor-faktor apa sajakah yang menjadi pertimbangan dalam keberhasilan pelaksanaan desentralisasi ?

1.3 Tujuan Penulisan

Berdasarkan latar belakang permasalahan tersebut diatas, maka rumusan masa-

lah dalam tulisan ini disusun sebagai berikut :

1. Mengkaji secara teoritik konsep dan pengertian desentralisasi.
2. Menelaah dan mengkaji bentuk-bentuk desentralisasi yang selama ini dikembangkan para ahli.
3. Menentukan Faktor-faktor yang menjadi pertimbangan dalam keberhasilan pelaksanaan desentralisasi menurut kajian teoritik.

1.4 Manfaat Penulisan

Penulisan ini merupakan studi diskriptif tentang desentralisasi di Indonesia. Penulisan ini diharapkan dapat bermanfaat bagi peneliti, akademisi serta para pengambil kebijakan khususnya bagi pemerintah daerah maupun pusat dalam upaya mengelola sistem keuangannya agar menjadi lebih baik sehingga pemerintahan daerah bisa lebih mandiri. Secara teoritik tulisan ini dapat menambah wacana akademik dalam upaya memperbaiki sistem desentralisasi serta meningkatkan sistem transfer pemerintah pusat pada daerah agar mereka memiliki kemampuan yang lebih baik.

II. TINJAUAN KEPUSTAKAAN

Berdasarkan UU No. 33/2004, desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia

Desentralisasi menyangkut berbagai bentuk dan dimensi yang beragam, baik aspek fiskal, politik, administrasi dan sistem pemerintahan, ekonomi, sosial dan sebagainya. Secara umum konsep desentralisasi terdiri atas : Desentralisasi politik (*Political decentralization*); Desentralisasi administratif (*Administrative decentralization*); Desentralisasi fiskal (*Fiscal decentralization*) dan Desentralisasi ekonomi (*Economic or Market Decentralization*).

⁴ Bahl, Roy W, dan Johannes F. Linn, 1988, *Urban Public Finance in Developing Countries*, World Bank- Oxford University Press, New York.

Menurut Studi Bank Dunia yang dilakukan oleh Rondinelli, desentralisasi dapat dibagi menjadi empat jenis, yaitu : (1). Dekonsentrasi (*Deconsentration*), yaitu pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pejabat yang berada dalam garis hierarki dengan pemerintah pusat di daerah. (2). Pendelegasian (*Delegation*), yaitu pelimpahan wewenang untuk tugas tertentu kepada organisasi yang berada di luar struktur birokrasi reguler yang dikontrol secara tak langsung oleh pemerintah pusat. Pendelegasian wewenang ini biasanya diatur dengan ketentuan perundangan. Pihak yang menerima wewenang mempunyai kekuasaan (*discretion*) dalam penyelenggaraan pendelegasian tersebut, walaupun wewenang terakhir tetap pada pihak pemberi wewenang (*Sovereign authority*). (3). Devolusi (*Devolution*), yaitu pelimpahan wewenang kepada tingkat pemerintahan yang lebih rendah dalam bidang keuangan atau tugas pemerintahan dan pihak pemerintah daerah mendapat *discretion* yang tidak dikontrol oleh pemerintah pusat. Dalam hal tertentu dimana pemerintah daerah belum sepenuhnya mampu melaksanakan tugasnya, pemerintah pusat akan memberikan supervisi secara tidak langsung atas pelaksanaan tugas tersebut. Dalam melaksanakan tugasnya, pemerintah daerah memiliki wilayah administratif yang jelas dan legal dan diberikan kewenangan sepenuhnya untuk melaksanakan fungsi publik, menggali sumber-sumber penerimaan serta mengatur penggunaannya, serta; (4). *Privatization* yaitu pelimpahan wewenang kepada organisasi non pemerintah atau swasta. Hal ini dimaksudkan untuk memberikan peluang bagi organisasi tersebut untuk ambil bagian secara nyata dalam proses pembangunan nasional. Gagasan ini lebih menonjol dalam rangka debirokratisasi dalam arti pengambilan keputusan untuk melaksanakan fungsi - fungsi tertentu dengan melibatkan organisasi - organisasi non pemerintah.

Menurut Campo dan Sundaram, 2002 ; Sidik (2002); Martinez-Vazquez dan McNab (1997),): menurut jenisnya, desentralisasi juga dapat dibedakan dalam beberapa konsep, yaitu :

- (a) Desentralisasi geografis atau desentralisasi teritorial, yakni pembagian suatu wilayah menjadi wilayah-wilayah yang lebih kecil dengan kewenangan yurisdiksi yang jelas diantara daerah-daerah tersebut;
- (b) Desentralisasi fungsional yakni pendistribusian kewenangan dan tanggungjawab negara kepada unit-unit fungsional yang berbeda-beda dalam suatu pemerintahan;
- (c) Desentralisasi politik dan administrasi. Desentralisasi politik berkenaan dengan kewenangan pembuatan keputusan yang bergeser dari pemerintah yang lebih tinggi ke tingkat pemerintahan yang lebih rendah. Dalam konteks ini partisipasi masyarakat lokal dalam proses pembuatan keputusan mendapat peluang yang sangat luas. Sedangkan desentralisasi administratif erat kaitannya dengan desentralisasi politik, bahkan secara faktual keduanya sulit dibedakan. Namun lebih difokuskan pada operasionalisasi atau implementasi kebijakan/ keputusan publik agar berhasil secara optimal.
- (d) Desentralisasi finansial, yakni berkaitan dengan pelimpahan tanggung jawab pembelanjaan dan pendapatan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Bentuk-bentuk desentralisasi finansial ini antara lain adalah *self-financing* beberapa penyelenggaraan pembangunan di daerah, *cofinancing* atau *coproduction* dengan pihak-pihak swasta, intensifikasi dan ekstensifikasi pajak-pajak daerah dan retribusi, pinjaman daerah, serta transfer atau subsidi antar tingkatan pemerintahan.

Menurut Behrman (2003) dan Sidik (2002), bahwa dorongan desentralisasi yang terjadi di berbagai negara dunia terutama negara-negara berkembang, dipengaruhi oleh beberapa faktor misalnya latar belakang atau pengalaman suatu negara, peranannya dalam globalisasi dunia, kemunduran dalam pembangunan ekonomi, tuntutan terhadap perubahan tingkat pelayanan masyarakat, tanda-tanda adanya disintegrasi, dan banyaknya kegagalan yang dialami oleh pemerintah sentralistik dalam memberikan pelayanan masyarakat yang efektif.

Kegagalan penyelenggaraan pelayanan masyarakat yang kemudian memunculkan pemikiran perlunya pengaturan desentralisasi termasuk desentralisasi fiskal adalah berkaitan dengan siklus pengelolaan dana yang berasal dari pusat kepada daerah berupa subsidi dan bantuan (Inpres). Permasalahan yang muncul dari pengelolaan yang terpusat meliputi: (1) aspek perencanaan, dominannya peranan pusat dalam menetapkan prioritas pembangunan (top down) di daerah dan kurang melibatkan stakeholder, (2) aspek pelaksanaan, harus tunduk kepada berbagai arahan berupa petunjuk pelaksanaan maupun petunjuk teknis dari pusat, dan (3) aspek pengawasan, banyaknya institusi pengawasan fungsional, seperti BPKP, Irjen Departemen, Irjenbang, Inspektorat Daerah yang dapat saling tumpang tindih (Boediono, 2002; Sidik, 2002; dan, Widjaja, 2002).

Menurut Bahl dan McMullen (2000) dan Widjaja (2002) yang terpenting dari desentralisasi adalah makin dekatnya hubungan antara pemerintah dengan rakyat. Jika keinginan rakyat sangat beragam dan Pemerintah Daerah memiliki tanggungjawab untuk menyediakan pelayanan-pelayanan yang tidak memiliki dampak eksternal yang besar, maka manfaat yang dapat diperoleh berupa pelayanan publik yang lebih baik, pejabat pemerintah yang ber-

tanggungjawab dan kesadaran masyarakat dalam membayar pajak akan meningkat.

Desentralisasi administrasi merupakan pelimpahan wewenang untuk mendistribusikan kewenangan, tanggung jawab, dan sumber-sumber keuangan untuk menyediakan pelayanan publik. Pelimpahan tanggung jawab tersebut terutama menyangkut perencanaan perencanaan, pendanaan, dan pelimpahan manajemen fungsi-fungsi pemerintahan dari pemerintah pusat kepada aparatnya di daerah, tingkat pemerintahan yang lebih rendah, badan otoritas tertentu, atau perusahaan tertentu. Selanjutnya desentralisasi secara garis besarnya terdiri atas dekonsentrasi (*deconcentration*), devolusi (*devolution*) dan pendelegasian (*delegation or institutional pluralism*)

Alasan utama perlunya pemerintahan desentralistik lainnya adalah karena adanya pertimbangan efisiensi, akuntabilitas, kemampuan pengelolaan (*manageability*), dan otonomi. Pada negara berkembang, desentralisasi ditujukan untuk menghindari pengeolaan pemerintahan yang tidak efektif dan efisien, ketidakstabilan makroekonomi serta tidak cukupnya pertumbuhan ekonomi.

Menurut Litvack (1988), argumen untuk mendukung desentralisasi, karena pelayanan publik yang paling efisien dapat diselenggarakan oleh wilayah yang memiliki kontrol geografis paling minimum, hal ini dikarenakan; (a) pemerintah lokal sangat menghayati kebutuhan masyarakatnya, (b) Keputusan pemerintah lokal sangat responsif terhadap kebutuhan masyarakat, sehingga mendorong pemerintah lokal untuk melakukan efisiensi dalam penggunaan dana yang berasal dari masyarakat; (c). Persaingan antardaerah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat akan mendorong pemerintah lokal untuk meningkatkan inovasinya. Jika masyarakat tidak senang pada kebijakan pemerintah lokal dalam pembebanan pajak untuk

pembiayaan barang publik bersifat lokal, maka hanya ada dua pilihan bagi warga masyarakat, yaitu meninggalkan wilayah tersebut atau tetap tinggal di wilayah tersebut dengan berusaha mengubah kebijakan pemerintah lokal melalui DPRD-nya.

Keberhasilan desentralisasi sangat tergantung pada desain, proses implementasi, dukungan politis baik pada tingkat pengambilan keputusan di masing-masing tingkat pemerintahan, maupun masyarakat keseluruhan, kesiapan administrasi pemerintahan, pengembangan kelembagaan dan sumberdaya manusia, mekanisme koordinasi untuk meningkatkan kinerja aparat birokrasi, perubahan sistem nilai dan perilaku birokrasi dalam memenuhi keinginan masyarakat khususnya dalam pelayanan sektor publik.

Pemerintahan yang bersifat sentralistik akan dapat mengalokasikan anggaran yang ada untuk menghasilkan barang dan jasa yang bisa dimanfaatkan secara nasional (Bahl dan Linn, 1992 : 388). Seperti halnya di Indonesia, Pemerintahan Indonesia telah melakukan kebijakan desentralisasi, meskipun sebagian besar dari program pembangunan masih dikendalikan oleh pusat. Kebijakan desentralisasi di Indonesia dewasa ini telah dikuatkan dalam Undang-Undang No. 32/2004 dan Undang-Undang No. 33/2004 yang merupakan revisi dari Undang-Undang No. 22/1999 dan Undang-Undang No. 25/1999. Menurut Undang-Undang tersebut dijelaskan pengertian desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Desentralisasi tidaklah mudah untuk didefinisikan, karena menyangkut berbagai bentuk dan dimensi yang beragam, baik aspek fiskal, politik, administrasi dan sistem pemerintahan, ekonomi, sosial dan

sebagainya. Namun secara umum konsep desentralisasi terdiri atas : Desentralisasi politik (*Political decentralization*); Desentralisasi administratif (*Administrative decentralization*); Desentralisasi fiskal (*Fiscal decentralization*) dan Desentralisasi ekonomi (*Economic or Market Decentralization*)⁵.

Dalam kebijakan desentralisasi fiskal, misi utamanya adalah untuk meningkatkan kualitas dan kuantitas pelayanan publik dan kesejahteraan rakyat, terciptanya efektifitas dan efisiensi pengelolaan sumberdaya daerah serta menciptakan ruang bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pembangunan⁶. Sehingga desentralisasi fiskal untuk menyediakan pelayanan-pelayanan pemerintahan yang lebih efisien dan aspiratif⁷.

Sistem pemerintahan dengan melakukan desentralisasi fiskal karena didorong adanya pertimbangan efisiensi, akuntabilitas, kemampuan pengelolaan (*manage ability*), dan otonomi. Pemerintahan Indonesia melakukan proses desentralisasi fiskal karena untuk menghindari pengelolaan pemerintahan yang tidak efektif dan efisien, ketidakstabilan makroekonomi dan tidak cukupnya pertumbuhan ekonomi⁸.

Berdasarkan hasil studi empiris menunjukkan tidak kuatnya korelasi tingkat desentralisasi dengan : (i). Jumlah dan tingkat kepadatan penduduk serta luasnya suatu negara, (ii). Tingkat urbanisasi, dan (iii). Struktur konstitusi dan komposisi kelompok etnis penduduk. Sedangkan hasil studi

⁵ Machfud, Sidik, 2002, Kebijakan Implementasi dan Pandangan ke depan Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, Makalah Seminar UGM, Jogjakarta.

⁶ Mardiasmo, 2001: 1, Manajemen Penerimaan Daerah dan Struktur APBD Dalam Era Otonomi Daerah, Makalah Workshop Kerjasama SIAGA Project dan STIE Kerjasama, Jogjakarta.

⁷ Rao, M. Govinda, 2000: 78, "India: Intergovernmental Fiscal Relations in a Planned Economy" dalam Bird, Richard M dan Francois Vaillancourt (eds) dalam Fiscal Decentralization in Developing Countries, Cambridge University Press, Cambridge.

⁸ World Bank, 2002., *Concept of Fiscal Decentralization and Worldwide Overview*, download dari <http://www.worldbank.org/>

lain menunjukkan adanya korelasi yang kuat di antara tingkatan desentralisasi dengan faktor - faktor ekonomi dan teknologi sehingga membuktikan bahwa desentralisasi dari berbagai tipe hanya dapat terwujud bila kesatuan nasional telah tinggi, sehingga desentralisasi lebih merupakan permasalahan idiologis yang dihubungkan dengan pencapaian tujuan kemandirian, demokrasi, partisipasi rakyat, dan pertanggungjawaban pemerintah serta aparatnya kepada rakyat secara keseluruhan⁹.

Menurut Ananda (2002), penggunaan dana dari pemerintah pusat dan daerah akan mencerminkan atau memberikan gambaran tentang desentralisasi fiskal, antara lain : (a). untuk mengalokasikan barang-barang dan jasa publik yang bermanfaat dan eksternalitasnya berskala regional dan lokal, (b). pemerintah daerah dapat lebih cepat menginterpretasikan kebutuhan rakyat, dan (c). memungkinkan kebebasan individu dan tanggung jawab politik yang lebih besar. Secara konseptual hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah harus sesuai dengan kemampuan daerah untuk membiayai pelaksanaan pemerintahan. Untuk melihat kemampuan daerah dalam menjalankan otonomi daerah, salah satunya dapat diukur melalui kinerja keuangan daerah.

Pengalaman internasional dengan jelas memperlihatkan bahwa jika suatu negara mendesentralisasikan tanggung jawab pengeluaran yang lebih besar dibanding dengan sumber-sumber yang tersedia, maka tingkat pelayanan akan menurun, atau daerah-daerah akan menekan pusat-biasanya berhasil-untuk mendapatkan tambahan kucuran yang lebih besar, atau

pinjaman yang lebih besar, atau keduanya.

Untuk menjamin hubungan keuangan Pusat-Daerah yang baik, maka harus diberikan pembagian kewenangan yang rasional dari berbagai tingkat pemerintahan mengenai penggalian sumber dana pemerintah dan kewenangan penggunaannya, menyajikan suatu bagian yang memadai dari sumber-sumber dana masyarakat secara keseluruhan untuk membiayai pelaksanaan fungsi-fungsi penyediaan pelayanan dan pembangunan yang diselenggarakan pemerintah daerah; sejauh mungkin membagi pengeluaran pemerintah secara adil diantara daerah-daerah, atau sekurangnya memberikan prioritas pada pemerataan pelayanan kebutuhan dasar tertentu serta pajak dan retribusi yang dikenakan pemerintah daerah harus sejalan dengan distribusi yang adil atas beban keseluruhan dari pengeluaran pemerintah dalam masyarakat¹⁰. Selanjutnya dalam desentralisasi fiskal diusahakan agar kesenjangan antara penerimaan dengan tanggung jawab pengeluarannya perlu sekecil mungkin¹¹.

III. METODE PENULISAN

3.1 Ruang Lingkup Studi

Penulisan ini merupakan studi deskriptif kualitatif tentang fiscal policy. Penulisan ini menyangkut konsep dan pengertian desentralisasi menurut tinjauan teoritik, bentuk-bentuk desentralisasi yang selama ini dikembangkan oleh para ahli, faktor-faktor keberhasilan pelaksanaan desentralisasi.

⁹ Pusat Antar Universitas (PAU) UGM, 2000, *Laporan Akhir Kajian Profil Daerah Tingkat II Ditinjau Dari Aspek Potensi Penerimaan Daerah*, Kerjasama Direktorat Jenderal Pembangunan Daerah, Departemen Dalam Negeri dan Pusat Antar Universitas-Studi Ekonomika UGM, Yogyakarta.

¹⁰ Sidik, Machfud, 1999, *Hubungan Keuangan Pusat-Daerah, Studi Empiris dan Rekomendasi Kebijakan Bagi Indonesia*, Makalah seminar pokok-pokok pemikiran tentang perimbangan keuangan pusat-daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, Jakarta.

¹¹ Syah, Anwar, 1994 : 44, *The Reform of Intergovernmental Fiscal Relation in Developing and Emerging Market Economies*, Policy and Reserch series No. 23, The World Bank, Washington DC.

tralisasi serta cara pengukuran derajat desentralisasi (fiskal).

3.2 Jenis Penulisan

Penulisan ini merupakan studi kepustakaan tentang kebijakan desentralisasi. Pendekatan yang dilakukan adalah dengan pendekatan deskriptif kualitatif.

3.3 Sumber Data

Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder yang berupa hasil-hasil kajian kepustakaan yang berkaitan dengan masalah yang ditulis.

3.5 Metode Penulisan

Penulisan ini dilakukan secara deskriptif kualitatif, yaitu memberikan gambaran tentang keadaan yang terjadi serta berdasarkan atas kajian kepustakaan yang berhubungan dengan masalah desentralisasi.

IV. HASIL DAN PEMBAHASAN

4.1 Konsep dan Pengertian Desentralisasi

Konsep desentralisasi didefinisikan dalam berbagai pengertian. Pada tahun 1962, PBB mengartikan desentralisasi sebagai berikut : Dekonsentrasi yang disebut juga sebagai desentralisasi birokrasi atau administrasi; serta Devolusi, yang sering disebut juga sebagai desentralisasi demokrasi atau politik, yang mendelegasikan wewenang pengambilan keputusan kepada badan perwakilan yang dipilih melalui pemilihan lokal.

Dalam Pasal 18 UUD 1945, desentralisasi mengandung makna bahwa penyelenggaraan pemerintah di daerah harus melibatkan rakyat. Untuk itu dalam realisasinya pemerintah daerah harus mempunyai hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.

Desentralisasi adalah sebuah alat untuk mencapai salah satu tujuan bernegara dalam memberikan pelayanan publik yang lebih baik dan menciptakan proses pengambilan keputusan publik yang lebih demokratis. Dengan desentralisasi akan diwujudkan pelimpahan kewenangan kepada tingkat pemerintahan untuk melakukan pembelanjaan, kewenangan untuk memungut pajak (*taxing power*), terbentuknya Dewan yang dipilih oleh rakyat, Kepala Daerah yang dipilih oleh rakyat dan adanya bantuan dalam bentuk transfer dari pemerintahan pusat¹².

4.2 Bentuk-bentuk desentralisasi

Studi Bank Dunia yang dilakukan oleh Rondinelli pada dasarnya desentralisasi dapat dibagi menjadi empat jenis, yaitu : (1). Dekonsentrasi (*Deconsentration*), yaitu pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pejabat yang berada dalam garis herarki dengan pemerintah pusat di daerah. (2). Pendelegasian (*Delegation*), yaitu pelimpahan wewenang untuk tugas tertentu kepada organisasi yang berada di luar struktur birokrasi reguler yang dikontrol secara tak langsung oleh pemerintah pusat. Pendelegasian wewenang ini biasanya diatur dengan ketentuan perundangan. Pihak yang menerima wewenang mempunyai kekuasaan (*discretion*) dalam penyelenggaraan pendelegasian tersebut, walaupun wewenang terakhir tetap pada pihak pemberi wewenang (*Sovereign authority*). (3). Devolusi (*Devolution*), yaitu pelimpahan wewenang kepada tingkat pemerintahan yang lebih rendah dalam bidang keuangan atau tugas pemerintahan dan pihak pemerintah daerah mendapat *discretion* yang tidak dikontrol oleh pemerintah pusat. Dalam hal tertentu dimana pemerintah daerah belum sepenuhnya

¹² Sidik, 2002:1-3, Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah Sebagai Pelaksanaan Desentralisasi Fiskal, Bahan Seminar, Jogjakarta.

mampu melaksanakan tugasnya, pemerintah pusat akan memberikan supervisi secara tidak langsung atas pelaksanaan tugas tersebut. Dalam melaksanakan tugasnya, pemerintah daerah memiliki wilayah administratif yang jelas dan legal dan diberikan kewenangan sepenuhnya untuk melaksanakan fungsi publik, menggali sumber-sumber penerimaan serta mengatur penggunaannya, serta; (4). *Privatization* yaitu pelimpahan wewenang kepada organisasi non pemerintah atau swasta. Hal ini dimaksudkan untuk memberikan peluang bagi organisasi tersebut untuk ambil bagian secara nyata dalam proses pembangunan nasional. Gagasan ini lebih menonjol dalam rangka debirokratisasi dalam arti pengambilan keputusan untuk melaksanakan fungsi-fungsi tertentu dengan melibatkan organisasi-organisasi non pemerintah.

Desentralisasi administrasi merupakan pelimpahan wewenang untuk mendistribusikan kewenangan, tanggung jawab, dan sumber-sumber keuangan untuk menyediakan pelayanan publik. Pelimpahan tanggung jawab tersebut terutama menyangkut perencanaan perencanaan, pendanaan, dan pelimpahan manajemen fungsi-fungsi pemerintahan dari pemerintah pusat kepada aparatnya di daerah, tingkat pemerintahan yang lebih rendah, badan otoritas tertentu, atau perusahaan tertentu.

Dalam desentralisasi administratif ini secara garis besarnya terdiri atas dekonsentrasi (*deconcentration*), devolusi (*devolution*) dan pendelegasian (*delegation or institutional pluralism*)¹³.

4.3. Faktor-faktor yang Menentukan keberhasilan Desentralisasi

Beberapa alasan utama perlunya pemerintahan desentralistik adalah karena adanya pertimbangan efisiensi, akuntabi-

litas, kemampuan pengelolaan (*manageability*), dan otonomi¹⁴. Banyak negara berkembang melakukan proses desentralisasi dengan tujuan untuk menghindari pengelolaan pemerintahan yang tidak efektif dan efisien, adanya ketidakstabilan makroekonomi serta tidak cukupnya pertumbuhan ekonomi¹⁵.

Dalam desentralisasi, pelayanan publik yang paling efisien seharusnya diselenggarakan oleh wilayah yang memiliki kontrol geografis yang paling minimum, karena dengan alasan; Pemerintah lokal sangat menghayati kebutuhan masyarakatnya; Keputusan pemerintah lokal sangat responsif terhadap kebutuhan masyarakat, sehingga mendorong pemerintah lokal untuk melakukan efisiensi dalam penggunaan dana yang berasal dari masyarakat; Persiapan antardaerah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat akan mendorong pemerintah lokal untuk meningkatkan inovasinya¹⁶. Untuk itu, jika masyarakat tidak senang pada kebijakan pemerintah lokal dalam pembebanan pajak untuk pembiayaan barang publik bersifat lokal, maka hanya ada dua pilihan bagi warga masyarakat, yaitu meninggalkan wilayah tersebut atau tetap tinggal di wilayah tersebut dengan berusaha mengubah kebijakan pemerintah lokal melalui DPRD-nya¹⁷.

Sebagai gambaran pelaksanaan desentralisasi fiskal serta besarnya persentase dari penerimaan pajak pada beberapa negara maju dapat dilihat Tabel 4.1.

¹³ Sidik, Sidik, 2002, Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah Sebagai Pelaksanaan Desentralisasi Fiskal, Bahan seminar, Jogjakarta.

¹⁴ Syah, Anwar, 1994 : 6, The Reform of Intergovernmental Fiscal Relation in Developing and Emerging Market Economics, Policy and Reserch Series No. 23, The World Bank, Washington DC.

¹⁵ Bird, M Richard, 2000. Desentralisasi Fiskal di Negara-Negara Berkembang, PT. Gramedia Pustaka, Jakarta.

¹⁶ Litvack, Jennie, Ahmad, Jundid and Bird Richard, 1998, De Decentralization in Developing Country, Whasington, DC.

¹⁷ Hyman, David, N, 1993, Public finance: A Contemporary Application of Theory to Policy, Fourth Edition, Irwin, Boston.

Tabel 4.1 Besarnya Persentase Penerimaan Pada Tingkat Pemerintahan Negara-Negara Maju Tahun 1991

	Australia	Canada	Germany	USA
Federal	77,5	49,4	70,9	68,2
State	18,5	34,1	20,5	18,8
Local	3,9	9,4	7,7	13,0

Sumber : Bhajan Grewal, 1995 : 5-8

Keberhasilan desentralisasi akan sangat tergantung pada desain, proses implementasi, dukungan politis baik pada tingkat pengambil keputusan di masing-masing tingkat pemerintahan, maupun masyarakat keseluruhan, kesiapan administrasi pemerintahan, pengembangan kelembagaan dan sumberdaya manusia, mekanisme koordinasi untuk meningkatkan kinerja aparat birokrasi, perubahan sistem nilai dan perilaku birokrasi dalam memenuhi keinginan masyarakat khususnya dalam pelayanan sektor publik¹⁸.

4.4 Pengukuran Derajat Desentralisasi Fiskal

Secara konseptual pola hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah harus sesuai dengan kemampuan daerah dalam membiayai pelaksanaan pemerintahan. Untuk melihat kemampuan daerah dalam menjalankan otonomi daerah, salah satunya dapat diukur melalui kinerja keuangan daerah. Menurut Musgrave dan Musgrave (1991) bahwa dalam mengukur kinerja keuangan daerah dapat digunakan derajat desentralisasi fiskal antara pemerintah pusat dan daerah, antara lain :

- 1). Pendapatan Asli Daerah (PAD) / Total Penerimaan Daerah (TPD).
- 2). Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak (BHPBP) / Total Penerimaan Daerah (TPD).
- 3). Sumbangan Daerah (Sum) / Total Penerimaan Daerah (TPD).

$$TPD = PAD + BHPBP + Sum^{19}$$

Besarnya derajat desentralisasi dapat dinyatakan dalam persentase. Semakin besar derajat desentralisasi, maka semakin mandiri daerah tersebut. Derajat desentralisasi fiskal digunakan untuk melihat kontribusi pendapatan asli daerah terhadap pendapatan daerah secara keseluruhan, maka akan terlihat kinerja keuangan daerah secara utuh. Semakin tinggi kontribusi PAD dan semakin tinggi kemampuan daerah untuk membiayai kemampuannya sendiri akan menunjukkan kinerja keuangan daerah yang positif. Menurut Halim (2001), derajat kemandirian daerah untuk mengukur seberapa jauh penerimaan yang berasal dari daerah dalam memenuhi kebutuhan daerah, yaitu :

- 1). Pendapatan Asli Daerah (PAD) / Pengeluaran Total Daerah (PTD)
 - 2). Pendapatan Asli Daerah (PAD) / Pengeluaran Rutin Daerah (PRD).
 - 3). Pendapatan Asli Daerah (PAD) + Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak (BHPBP) / Pengeluaran Total Daerah (PTD).
 - 4). Pendapatan Asli Daerah (PAD) + Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak (BHPBP) / Pengeluaran Rutin Daerah (PTD).
- Besarnya derajat kemandirian daerah dapat dinyatakan dalam persentase.

Besarnya perbandingan antara Total PAD dan Pengeluaran pemerintahan Daerah terhadap Konsolidasi APBD dan APBN,

¹⁸ Sidik, Sidik, 2002, Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah Sebagai Pelaksanaan Desentralisasi Fiskal, Bahan Seminar, Jogjakarta.

¹⁹ Musgrave, R.A. and Musgrave, P.B., (1991). *Keuangan Negara Dalam teori dan praktek*. Penerbit Erlangga, Jakarta.

termasuk Perkiraan pengaruh dari transfer PBB, BPHTB dan PPH untuk menjadi pen-

dapatan Kabupaten /kota dapat dilihat pada Table 4.2

Tabel 4.2 Besarnya Persentase Total PAD terhadap Pengeluaran dan Pendapatan Daerah

Negara	Persentase Terhadap Total Pendapatan	Persentase Terhadap Total Pengeluaran
Negara Berkembang tahun 1990-an	9,27	13,78
Negara Transisi tahun 1990-an	16,59	26,12
Negara OECD tahun 1990-an	19,13	32,41
Republik Indonesia TA 1989/1990	4,69	16,62
Republik Indonesia TA 1994/1995	6,11	22,97
Republik Indonesia TA 2001	5,30	27,78

Selama pemerintahan orde baru hingga kini ketergantungan pemerintah daerah Propinsi maupun kabupaten dan kota masih sangat kuat. Ketergantungan tersebut meliputi sisi penerimaan dan sisi pengeluaran. Dari sisi penerimaan lebih dari 90% peneri-

maan pajak merupakan pajak yang dipungut oleh pusat. Keadaan ini dapat berlangsung terus menerus karena penerimaan pajak utama yaitu pajak pertambahan nilai (penjualan) dikelola oleh pemerintah pusat.

Tabel 4.3 Anatomi Penerimaan Daerah Tingkat II Seluruh Indonesia 1986/1987-1991/1992 (Rp Milyar).

Pos-pos penerimaan	1986 / 1987	1988 / 1989	1989 / 1990	1991 / 1992
	Jumlah % (milyar)	Jumlah % (milyar)	Jumlah % (milyar)	Jumlah % (milyar)
1. PAD	19,6	15,8	16,7	12,9
2. BHP/BHBP	9,9	10,4	14,2	12,4
3. Bantuan pusat	63,0	69,7	65,8	70,3
4. Pinjaman Daerah	3,7	1,2	0,9	1,5
5. Sisa lebih th lalu	3,8	2,9	2,4	2,9
JMLH PENERIMAAN	100	100	100	100

Sumber : Diolah dari Nota Keuangan RAPBN, berbagai tahun.

V. KESIMPULAN DAN SARAN

5.1 Kesimpulan

Desentralisasi menyangkut berbagai bentuk dan dimensi yang beragam, baik aspek fiskal, politik, administrasi dan sistem pemerintahan, ekonomi, sosial dan sebagainya. Secara umum konsep desentralisasi terdiri atas : Desentralisasi politik (*Political decentralization*); Desentralisasi administratif (*Administrative decentraliza-*

tion); Desentralisasi fiskal (*Fiscal decentralization*) dan Desentralisasi ekonomi (*Economic or Market Decentralization*). Desentralisasi administratif secara garis besarnya terdiri atas dekonsentrasi (*deconcentration*), devolusi (*devolution*) dan pen-delegasian (*delegation or institutional pluralism*).

Negara-negara berkembang melakukan proses desentralisasi dengan tujuan untuk menghindari pengelolaan pemerinta-

han yang tidak efektif dan efisien, adanya ketidakstabilan makroekonomi serta tidak cukupnya pertumbuhan ekonomi, sehingga keberhasilan desentralisasi tersebut akan sangat tergantung pada desain, proses implementasi, dukungan politis baik pada tingkat pengambilan keputusan di masing-masing tingkat pemerintahan, maupun masyarakat keseluruhan, kesiapan administrasi pemerintahan, pengembangan kelembagaan dan sumberdaya manusia, mekanisme koordinasi untuk meningkatkan kinerja aparat birokrasi, perubahan sistem nilai dan perilaku birokrasi dalam memenuhi keinginan masyarakat khususnya dalam pelayanan sektor publik.

Besarnya derajat desentralisasi dinyatakan dalam persentase. Semakin besar derajat desentralisasi, maka semakin mandiri daerah tersebut. Derajat desentralisasi fiskal digunakan untuk melihat kontribusi pendapatan asli daerah terhadap pendapatan daerah secara keseluruhan, maka akan terlihat kinerja keuangan daerah secara utuh. Semakin tinggi kontribusi PAD dan semakin tinggi kemampuan daerah untuk membiayai kemampuannya sendiri akan menunjukkan kinerja keuangan daerah yang positif. Sejak pemerintahan orde baru ketergantungan pemerintah daerah provinsi maupun kabupaten dan kota masih tinggi. Keadaan ini dapat saja berlangsung terus menerus karena penerimaan pajak utama dikelola oleh pemerintah pusat.

5.1 Saran

- Dewasa ini telah terjadi peningkatan dana desentralisasi dari pemerintah pusat pada daerah otonom kabupaten dan kota menunjukkan telah terdesentralisasinya sistem pemerintahan maupun perekonomian Indonesia. Berdasarkan ketentuan UU No. 32 Tahun 2004 dan UU No. 33 Tahun 2004, pemerintah daerah otonom telah memiliki keleluasan dan kewenangan mengatur dana

desentralisasi yang semakin meningkat jumlahnya. Untuk itu, kepala daerah dan DPRD perlu menentukan pola belanja, program-program, serta proyek-proyek prioritas yang harus didanai oleh APBD untuk mendorong pertumbuhan ekonomi daerah. Pengelolaan dana-dana desentralisasi sebagai sumber utama pembiayaan APBD perlu dilakukan lebih efisien dan efektif agar pengeluaran APBD betul-betul menyentuh pada kebutuhan masyarakat lokal sesuai preferensi yang dibutuhkan, terutama layanan dasar bidang pendidikan dan kesehatan, serta infrastruktur.

- Pembangunan daerah sebagai bagian integral dalam pembangunan nasional diharapkan pengelolaan APBD dipergunakan untuk mendukung menangani krisis nasional. Oleh karena itu, sebaiknya pengeluaran-pengeluaran APBD lebih diprioritaskan dan bernuansa pada penanganan krisis untuk menekan angka kemiskinan dan pengangguran.
- Untuk meningkatkan efisiensi sektor publik, perlu diciptakan sistem akuntabilitas publik dan sistem informasi keuangan publik yang melibatkan unsur masyarakat (perguruan tinggi, LSM, dan organisasi masyarakat lainnya), agar masyarakat memiliki kekuatan hukum dalam mengawasi kinerja keuangan daerah. Selain itu, perlu pula adanya peningkatan partisipasi publik dalam pengelolaan keuangan daerah.

DAFTAR PUSTAKA

- Ananda, Candra Fajri, 2002. *"Problem of the Implementation of fiscal Decentralization in Regional Autonomy: the Case of Malang Municipality and Trenggalek District"*. USAID / Indonesia. Center for Institutional Reform and the Informal Sector (IRIS)

han yang tidak efektif dan efisien, adanya ketidakstabilan makroekonomi serta tidak cukupnya pertumbuhan ekonomi, sehingga keberhasilan desentralisasi tersebut akan sangat tergantung pada desain, proses implementasi, dukungan politis baik pada tingkat pengambilan keputusan di masing-masing tingkat pemerintahan, maupun masyarakat keseluruhan, kesiapan administrasi pemerintahan, pengembangan kelembagaan dan sumberdaya manusia, mekanisme koordinasi untuk meningkatkan kinerja aparat birokrasi, perubahan sistem nilai dan perilaku birokrasi dalam memenuhi keinginan masyarakat khususnya dalam pelayanan sektor publik.

Besarnya derajat desentralisasi dinyatakan dalam persentase. Semakin besar derajat desentralisasi, maka semakin mandiri daerah tersebut. Derajat desentralisasi fiskal digunakan untuk melihat kontribusi pendapatan asli daerah terhadap pendapatan daerah secara keseluruhan, maka akan terlihat kinerja keuangan daerah secara utuh. Semakin tinggi kontribusi PAD dan semakin tinggi kemampuan daerah untuk membiayai kemampuannya sendiri akan menunjukkan kinerja keuangan daerah yang positif. Sejak pemerintahan orde baru ketergantungan pemerintah daerah provinsi maupun kabupaten dan kota masih tinggi. Keadaan ini dapat saja berlangsung terus menerus karena penerimaan pajak utama dikelola oleh pemerintah pusat.

5.1 Saran

- Dewasa ini telah terjadi peningkatan dana desentralisasi dari pemerintah pusat pada daerah otonom kabupaten dan kota menunjukkan telah terdesentralisasinya sistem pemerintahan maupun perekonomian Indonesia. Berdasarkan ketentuan UU No. 32 Tahun 2004 dan UU No. 33 Tahun 2004, pemerintah daerah otonom telah memiliki keleluasan dan kewenangan mengatur dana

desentralisasi yang semakin meningkat jumlahnya. Untuk itu, kepala daerah dan DPRD perlu menentukan pola belanja, program-program, serta proyek-proyek prioritas yang harus didanai oleh APBD untuk mendorong pertumbuhan ekonomi daerah. Pengelolaan dana-dana desentralisasi sebagai sumber utama pembiayaan APBD perlu dilakukan lebih efisien dan efektif agar pengeluaran APBD betul-betul menyentuh pada kebutuhan masyarakat lokal sesuai preferensi yang dibutuhkan, terutama layanan dasar bidang pendidikan dan kesehatan, serta infrastruktur.

- Pembangunan daerah sebagai bagian integral dalam pembangunan nasional diharapkan pengelolaan APBD dipergunakan untuk mendukung menangani krisis nasional. Oleh karena itu, sebaiknya pengeluaran-pengeluaran APBD lebih diprioritaskan dan bernuansa pada penanganan krisis untuk menekan angka kemiskinan dan pengangguran.
- Untuk meningkatkan efisiensi sektor publik, perlu diciptakan sistem akuntabilitas publik dan sistem informasi keuangan publik yang melibatkan unsur masyarakat (perguruan tinggi, LSM, dan organisasi masyarakat lainnya), agar masyarakat memiliki kekuatan hukum dalam mengawasi kinerja keuangan daerah. Selain itu, perlu pula adanya peningkatan partisipasi publik dalam pengelolaan keuangan daerah.

DAFTAR PUSTAKA

- Ananda, Candra Fajri, 2002. *"Problem of the Implementation of fiscal Decentralization in Regional Autonomy: the Case of Malang Municipality and Trenggalek District"*. USAID / Indonesia. Center for Institutional Reform and the Informal Sector (IRIS)

- University of Maryland at College Park. PEG project.
- Bahl, Roy W, dan Johannes F. Linn, 1992, *Urban Public Finance in Developing Countries*, World Bank-Oxford University Press, New York.
- Bird, M Richard, 2000. Desentralisasi Fiskal di Negara-Negara Berkembang, PT. Gramedia Pustaka, Jakarta.
- Hyman, David, N, 1993, *Public finance: A Contemporary Application of Theory to Policy*, Fourth Edition, Irwin, Boston.
- Litvack, Jennie, Ahmad, Jundid and Bird Richard, 1998, *Decentralization in Developing Country*, Whashington, DC.
- Machfud, Sidik, 2002, Kebijakan Implementasi dan Pandangan ke depan Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, Makalah Seminar UGM, Jogjakarta.
- Mardiasmo, 2001, "*Manajemen Penerimaan Daerah dan Struktur APBD Dalam Era Otonomi Daerah*", Makalah workshop Kerjasama SIAGA Project dan STIE Kerjasama, Yogyakarta.
- Musgrave, R.A. and Musgrave, P.B., (1991). *Keuangan Negara Dalam teori dan praktek*. Penerbit Erlangga, Jakarta.
- Pusat Antar Universitas (PAU) UGM, 2000, *Laporan Akhir Kajian Profil Daerah Tingkat II Ditinjau Dari Aspek Potensi Penerimaan Daerah*, Kerjasama Direktorat Jenderal Pembangunan Daerah, Departemen Dalam Negeri dan Pusat Antar Universitas-Studi Ekonomika UGM, Yogyakarta.
- Rao, M. Govinda, 2000, "India: Intergovernmental fiscal relations in planned economy" dalam Bird, Richard M dan Francois Vaillancourt (eds) dalam *Fiscal Decentralization in Developing Countries*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Shah, Anwar, 1994. "*The reform of inter-governmental fiscal relation in developing and emerging market economics*", Policy and reserch series No. 23, The Word Bank, Washington DC.
- Sidik, Machfud, 1999, Hubungan Keuangan Pusat-Daerah, Studi Empiris dan Re-komendasi Kebijakan Bagi Indonesia, Makalah seminar pokok-pokok pemikiran tentang perimbangan keuangan pusat-daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, Jakarta.
- _____, 2002 :1-3, Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah Sebagai Pelaksanaan Desentralisasi Fiskal, Bahan Seminar, Jogjakarta.
- Suyamto, 1990, Otonomi Daerah Yang Nyata dan Bertanggung Jawab, Edisi revisi, Penerbit Ghalia, Jakarta..
- Shah, Anwar and John Whalley, 1991, Tax incidence analysis of developing countries: An alternative view, The World Bank Economic Review 5 (3): 535-52.
- Shah, Anwar, 1994. "*The Reform of Intergovernmental Fiscal Relation in Developing and Emerging Market Economics*", Policy and reserch series No. 23, The Word Bank, Washington DC.
- Shah, Anwar dan Zia Qureshi, 1994., "*Intergovernmental Fiscal Relations in Indonesia*", Word Bank Discussion paper No. 239, The Word Bank, Waashington DC.
- Sinring, Bahar, 2002 : 65-66. *Analisis Kemandirian Pemerintah Daerah Dalam Manajemen Pembangunan*

- Ekonomi Memasuki Era Otonomi Daerah Di Sulawesi Selatan*. Disertasi Universitas Airlangga, Surabaya.
- Sidik, M, 2002, "Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah Sebagai Pelaksanaan Desentralisasi Fiskal (antara teori dan aplikasinya di Indonesia)", Makalah seminar Nasional yang diselenggarakan oleh Program S2 Politik Lokal dan Otonomi Daerah Universitas gadjah Mada, Yogyakarta.
- Sidik, M. 2002. Format Hubungan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah yang Mengacu pada Pencapaian Tujuan Nasional. Paper disampaikan pada Seminar Nasional Public Sector Scorecard, Jakarta 17-18 April 2002. Jakarta.
- Sidik, M., and Kadjatmiko. 2003. Indonesia's Fiscal Decentralization: Combining Expenditure Assignment and Revenue Assignment. Ministry of Finance Republic of Indonesia. Not Published.
- _____, 2003. Dana Alokasi Umum. Konsep, Hambatan dan Prospek di Era Otonomi Daerah. Editor. Penerbit Kompas. Jakarta.
- Singarimbun, Masri dan Sofyan Effendi, 1989, *Metode Penelitian Survei*, LP3ES, Cetakan Kedua, Jakarta.
- Solimun, 2002. Multivariate Analysis: Structural Equation Modelling (SEM) Lisrel dan AMOS. MIPA. Universitas Brawijaya. Malang
- Subhash Sharma, 1996, *Applied Multivariate Technique*, First Edition, John Wiley and Sons, Inc, Toronto.
- Sondakh, Lucky W, 1994, "Pembangunan Daerah dan Perekonomian Rakyat" dalam PRISMA, No. 8, Agustus 1994, LP3ES, Jakarta.
- Smoke, Paul. 2001. Fiscal Decentralization in Developing Countries. A Review of Current Concepts and Practice. Democracy, Governance and Human Rights Programme Paper Number 2 February 2001. United Nations Research Institute for Social Development.
- Sarundajang, S.H. 2001. *Arus Balik Keuangan Pusat ke Daerah*. Pusataka Sinar Harapan. Jakarta.
- Sumodiningrat, Gunawan, 1997, *Pembangunan Daerah dan Pengembangan Masyarakat*, Penerbit PT. Bina Renna Perwira, Jakarta.
- Subramaniam, N., and N. M. Ashkanasy. 2001. The Effect of Organizational Culture Perceptions on the Relationship Between Budgetary Participation and Managerial Job-Related Outcomes. *Australian Journal of Management*. 26 (1): 35-59.
- Sukirno, S, 2004, Makroekonomi, PT. Raja Grafindo Pusaka, Jakarta.
- _____, 2005, Makroekonomi Modern, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Suparmoko.M. 2001. *Ekonomi Politik: Untuk Keuangan dan Pembangunan daerah*. Andi. Yogyakarta.
- _____, 2002, *Ekonomi Publik Untuk Keuangan & Pembangunan Daerah*, Penerbit Andi, Yogyakarta.
- Syaukani, HR. 2000. Pengalaman Pahit Otonomi Setengah Hati, Harian Suara Kaltim, 10-08-2000.
- Saragih, J.P. 2003. *Desentralisasi Fiskal dan Keuangan Daerah dalam Otonomi*. Penerbit Ghalia Indonesia. Jakarta.
- Sekaran, Uma. 2003. *Research Methods for Business: A Skill Building Approach*, Fourth Edition, New York: John Willey & Sons, Inc.

- SMERU, 2000, Perubahan Tingkat kemiskinan Selama Masa krisis di Indonesia, Monitoring The Social Crisis in Indonesia, No. 09/ Januari- April.
- Sung Tai, Kim 1997. "The role of local public sectors in regional economic growth in Korea", Asean Economic Journal, Vol. 11 No. 21. 166-168.
- Sewell, D.O., 1996, The dangers of decentralization according to Prud'homme: Some further aspects" World Bank Research Observer, 11 (1): 143-150.
- Sugiono, 2002. Metode Penelitian Administrasi, cet. Kedelapan. Alfabeta. Bandung
- Solimun, 2002. Multivariate Analysis: Structural Equation Modelling (SEM) Lisrel dan AMOS. MIPA. Universitas Brawijaya. Malang
- Subhash Sharma, 1996, Applied Multivariate Technique, First Edition, John Wiley and Sons, Inc, Toronto.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, Sekretariat Negara Republik Indonesia, Jakarta.
- Undang - Undang Nomor 22 Tahun 1999, Tentang Pemerintahan Daerah, Sekretariat Negara Republik Indonesia, Jakarta (Direvisi menjadi UU No. 32/2004).
- Undang - Undang Nomor 25 Tahun 1999, Tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah, Sekretariat Negara Republik Indonesia, Jakarta (Direvisi menjadi UU No. 33/2004).
- World Bank, 2002., *Concept of Fiscal Decentralization and Worldwide Overview*, download dari <http://www.worldbank.org/>