

I. PENDAHULUAN

A. Latar belakang

Kebijakan tentang Otonomi Daerah yang berupa Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat-Daerah telah mengubah sistem pengambilan keputusan pembangunan daerah dari konsep *top down* menjadi *bottom up*. Pelaksanaan kedua Undang-Undang tersebut secara resmi dimulai pada tanggal 1 Januari 2001. Babak baru manajemen pemerintahan dan keuangan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi kembali ditegaskan dengan Undang-Undang yang telah diamandemen dalam Undang-Undang Nomor 32 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintahan Pusat dan Pemerintahan Daerah. Pada intinya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menegaskan kembali pelaksanaan ekonomi dengan menitikberatkan daerah (Kabupaten dan Kota) untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, peran serta masyarakat, dan peningkatan daya saing daerah, serta peningkatan efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, kekhususan potensi dan keanekaragaman daerah, peluang dan tantangan persaingan global (Citraumbara, 2004).

Pembangunan daerah dapat dilakukan melalui dua pendekatan, yakni *pertama*, pendekatan sentralistis dan *kedua*, pendekatan desentralisasi. Pendekatan sentralistis mengandung arti bahwa pelaksanaan pembangunan sepenuhnya merupakan wewenang pusat dan dilaksanakan oleh para birokrat di pusat. Pelaksanaan pembangunan yang sentralisasi ini ternyata belum dapat menghasilkan pemerataan pembangunan baik di tingkat pusat maupun di tingkat Provinsi sehingga mendorong dilaksanakannya otonomi daerah. Sedangkan pendekatan desentralisasi mengandung arti bahwa pembangunan daerah sebagian besar merupakan wewenang daerah dan dilaksanakan sendiri oleh daerah secara otonom. Pembangunan daerah yang melalui desentralisasi atau otonomi daerah memberikan peluang dan kesempatan bagi terwujudnya pemerintahan yang bersih dan baik (*good governance*) di daerah. Hal ini berarti pelaksanaan tugas pemerintahan daerah harus didasarkan atas prinsip efektif, efisien, partisipatif, terbuka (*transparency*), dan akuntabel (*accountability*) (Saragih, 2003).

Desentralisasi pada dasarnya adalah pelimpahan atau penyerahan kekuasaan atau wewenang di bidang tertentu secara vertikal dari institusi/lembaga/fungsionaris/ sehingga yang disertai/dilimpahi kekuasaan wewenang tertentu itu berhak bertindak atas nama sendiri atas urusan tertentu tersebut (Pide, dalam Joko Widodo 2001, hal.39). Menurut The Ling Gie “Desentralisasi adalah pelimpahan wewenang dari pemerintahan pusat dari satuan-satuan organisasi pemerintah untuk menyelenggarakan segenap kepentingan setempat dari sekelompok penduduk yang mendiami suatu wilayah” (Widodo, 2001). Satuan organisasi berikut wilayahnya disebut “daerah otonom”, wewenang untuk menyelenggarakan

segenap kepentingan setempat tersebut berikut kewajibannya, tugas dan tanggung jawabnya tercakup dalam istilah “pemerintah daerah”. Desentralisasi diartikan pula sebagai pemerintah sendiri, atau hak atau pula kekuasaan untuk memerintah sendiri.

Kebijakan desentralisasi fiskal telah memberikan keleluasaan daerah untuk menentukan prioritas pembiayaan pembangunan dan peluang peningkatan jumlah dana pembangunan yang dikelola oleh pemerintah daerah. Dalam hal peningkatan penerimaan, pemerintah daerah mempunyai keleluasaan untuk membelanjakan dana alokasi yang diterima dan kewenangan untuk meningkatkan pendapatan asli daerahnya. Demikian kebijakan desentralisasi fiskal diharapkan mampu membuka peluang pemerintah daerah untuk meningkatkan efektifitas pencapaian kesejahteraan masyarakat dan pemerataan pembangunan, selanjutnya diharapkan akan berdampak positif terhadap pertumbuhan ekonomi daerah. Namun demikian, perbedaan potensi sumberdaya daerah dan potensi penerimaan fiskal yang dibagihasilkan diperkirakan berdampak negatif terhadap pemerataan pendapatan antar daerah (Bagchi, 1995).

Untuk mewujudkan amanat UU No. 22 Tahun 1999 yang kemudian disempurnakan dengan UU No. 32 Tahun 2004, Provinsi Lampung telah menata kembali daerahnya dengan mengembangkan wilayah administrasi menjadi 12 kabupaten dan 2 kota. Pemekaran wilayah ini didasari pertimbangan geografis wilayah Provinsi Lampung yang cukup luas, sehingga perlu penataan kembali untuk memudahkan pelayanan administrasi dan pengendalian terhadap

pelaksanaan pembangunan. Hingga saat ini wilayah Provinsi Lampung terdiri dari 11 kabupaten dan 2 kota yaitu: (1) Kabupaten Lampung Utara, (2) Kabupaten Lampung Selatan, (3) Kabupaten Lampung Timur, (4) Kabupaten Lampung Barat, (5) Kabupaten Lampung Tengah, (6) Kabupaten Tanggamus, (7) Kabupaten Tulang Bawang, (8) Kabupaten Way Kanan, (9) Kabupaten Peringsewu, (10) Kabupaten Pesawaran, (11) Kabupaten Mesuji dan (12) Kabupaten Pesisir Barat. Sedangkan wilayah kota terdiri dari (1) Kota Bandarlampung, dan (2) Kota Metro. Penataan kembali wilayah administrasi di Provinsi Lampung ini diharapkan dapat mengefektifkan peranan pemerintah daerah dalam melaksanakan pembangunan yang pada akhirnya akan dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Diberlakukannya desentralisasi fiskal sudah tentu akan membawa konsekuensi pada pembiayaan. Harapannya dengan adanya otonomi daerah, masalah pembiayaan akan dapat ditanggulangi oleh pemerintah daerah yang bertumpu pada penerimaan daerah yang bersumber dari Pendapatan Asli Daerah (PAD). Sebagai gambaran tentang penerimaan daerah Provinsi Lampung sebelum dan sesudah diberlakukannya kebijakan desentralisasi fiskal seperti terlihat pada Tabel 1.

Dari Tabel 1 terlihat bahwa laju pertumbuhan penerimaan daerah Provinsi Lampung sebelum dan sesudah kebijakan desentralisasi fiskal mengalami peningkatan rata-rata sebesar 4,59 persen dan 21,28 persen pertahun.

Jika dilihat perkembangan per tahun nampak peningkatan tersebut mengalami fluktuatif, bahkan pada tahun 1993/1994, 1998/1999 dan 2000 sempat mengalami penurunan sebesar 46,03 persen, 0,52 persen dan 8,17 persen dibanding dengan tahun sebelum dan sesudahnya.

Tabel 1. Perkembangan Penerimaan Daerah Provinsi Lampung Tahun 1991/1992–2010 (dalam jutaan rupiah).

Tahun	Sebelum Kebijakan Desentralisasi Fiskal					
	PAD	Dana Perimbangan	Lain-lain Pendapatan yang Sah	Pembiayaan Penerimaan	Total	% Pertumbuhan
1991/1992	18.847	5.035	133.672	0	157.554	0
1992/1993	19.162	4.600	160.062	0	183.824	16,67
1993/1994	24.077	5.189	69.937	0	99.203	-46,03
1994/1995	36.304	6.185	77.792	0	120.281	21,25
1995/1996	53.474	7.095	76.865	0	137.434	14,26
1996/1997	61.540	8.587	82.809	0	152.936	11,28
1997/1998	60.544	8.846	94.517	0	163.907	7,17
1998/1999	46.352	12.436	104.260	0	163.048	-0,52
1999/2000	57.904	11.711	142.476	0	212.091	30,08
2000	46.070	7.312	141.384	0	194.766	-8,17
Rata-rata						4,59
Tahun	Setelah Kebijakan Desentralisasi Fiskal					
	PAD	Dana Perimbangan	Lain-lain Pendapatan yang Sah	Pembiayaan Penerimaan	Total	% Pertumbuhan
2001	148.064	273.625	0	0	421.689	0,00
2002	237.012	328.184	0	0	565.196	34,03
2003	306.859	393.449	63	0	700.371	23,92
2004	410.682	410.775	1.268	174.908	997.633	34,03
2005	549.673	496.061	63	239.525	1.285.322	34,03
2006	631.982	662.967	0	46.108	1.341.057	34,03
2007	674.694	686.785	12.618	338.625	1.712.722	27,71
2008	891.782	817.633	13.662	0	1.723.077	0,60
2009	860.358	829.026	53.002	183.672	1.926.058	11,78
2010	1.118.341	908.420	64.923	79.029	2.170.713	12,70
Rata-rata						21,28

Sumber: Badan Pusat Statistik Provinsi Lampung, 2013

Seperti telah dijelaskan di atas bahwa prinsip otonomi daerah juga menginginkan pengelolaan keuangan daerah yang lebih efisien dan transparansi. Implikasi dari pernyataan ini maka pengeluaran pemerintah daerah harus benar-benar mencerminkan keinginan dan kebutuhan masyarakat akan pembangunan. Oleh karenanya dalam penyusunan rencana pembangunan harus bersifat *bottom up* dan bersifat partisipatif. Sebagai gambaran tentang pengeluaran pemerintah daerah Provinsi Lampung sebelum dan sesudah diberlakukannya desentralisasi fiskal seperti terlihat pada Tabel 2.

Dari Tabel 2 terlihat bahwa pengeluaran pemerintah daerah Provinsi Lampung sebelum dan sesudah kebijakan desentralisasi fiskal mengalami peningkatan rata-rata 5,60 persen dan 19,94 persen pertahun. Dari pengeluaran tersebut porsi terbesar masih didominasi oleh pengeluaran rutin pada masa sebelum dan sesudah kebijakan desentralisasi fiskal yang mencapai rata-rata 58,67 persen dan 58,08 pertahun, sedangkan pengeluaran pembangunan hanya mencapai rata-rata 41,33 persen dan 41,92 persen pertahun. Hal ini menunjukkan bahwa pelaksanaan pembangunan di Provinsi Lampung belum sepenuhnya memenuhi tuntutan desentralisasi fiskal.

Otonomi daerah sebagai suatu kebijakan publik dari pemerintah pusat, bukanlah suatu cara yang menjamin adanya peningkatan kemampuan pembiayaan daerah dan tingkat desentralisasi fiskal serta menjamin adanya kehematan dalam pengelolaan belanja, bila regulasi tersebut tidak secara tegas dan transparan mampu mengatur seluruh aspek pengelolaan keuangan.

**Tabel 2. Pengeluaran Daerah Provinsi Lampung Tahun 1991/1992-2010
(dalam jutaan rupiah)**

Sebelum Kebijakan Desentralisasi Fiskal						
Tahun	Pengeluaran Rutin	Pengeluaran Pembangunan	Total Pengeluaran	% Pertumbuhan	% Proporsi	
					Rutin	Pembangunan
1991/1992	118.868	38.434	157.302	0	75,57	24,43
1992/1993	145.761	39.674	185.435	17,88	78,60	21,40
1993/1994	56.740	41.239	97.979	-47,16	57,91	42,09
1994/1995	61.757	51.078	112.835	15,16	54,73	45,27
1995/1996	76.669	64.257	140.926	24,90	54,40	45,60
1996/1997	97.431	75.956	173.387	23,03	56,19	43,81
1997/1998	100.526	73.256	173.782	0,23	57,85	42,15
1998/1999	80.278	75.875	156.153	-10,14	51,41	48,59
1999/2000	114.357	104.402	218.759	40,09	52,28	47,72
2000	96.224	105.094	201.318	-7,97	47,80	52,20
Rata-rata				5,60	58,67	41,33
Setelah Kebijakan Desentralisasi Fiskal						
Tahun	Pengeluaran Rutin	Pengeluaran Pembangunan	Total Pengeluaran	% Pertumbuhan	% Proporsi	
					Rutin	Pembangunan
2001	234.388	122.400	356.788	0	65,69	34,31
2002	328.713	212.910	541.623	51,81	60,69	39,31
2003	415.817	228.042	643.859	18,88	64,58	35,42
2004	436.229	324.880	761.109	18,21	57,31	42,69
2005	467.664	397.531	865.195	13,68	54,05	45,95
2006	600.409	402.346	1.002.755	15,90	59,88	40,12
2007	783.842	748.560	1.532.402	52,82	51,15	48,85
2008	1.062.019	648.997	1.711.016	11,66	62,07	37,93
2009	1.053.357	793.751	1.847.108	7,95	57,03	42,97
2010	968.441	1.036.458	2.004.899	8,54	48,30	51,70
Rata-rata				19,94	58,08	41,92

Sumber: Badan Pusat Statistik Provinsi Lampung, 2013

Munculnya paradigma baru dalam sistem pemerintahan, terutama sejak diberlakukannya kebijakan desentralisasi fiskal yang mulai efektif sejak tahun 2001 dituntut adanya dua aspek penting yang harus lebih baik dibandingkan dengan sebelum adanya kebijakan desentralisasi fiskal. Aspek tersebut adalah: (1) Di sisi penerimaan daerah, bahwa daerah diberi kewenangan mengelola pembiayaan daerah dengan bertumpu pada kemampuan PAD,

(2) Di sisi pengeluaran daerah, bahwa pengelolaan pengeluaran daerah harus lebih transparan dan akuntabel, yang berarti daerah dituntut lebih efisien dan efektif dalam hal pengeluaran.

Memperhatikan tuntutan dari prinsip otonomi daerah ini, nampak di satu sisi penerimaan yang tercermin dari perkembangan PAD mengalami fluktuatif. Sedangkan PAD merupakan tumpuan penerimaan daerah yang akan digunakan untuk membiayai pengeluaran daerah baik rutin maupun pembangunan. Di lain pihak pengeluaran pemerintah masih lebih menekankan pada pengeluaran rutin, sementara pengeluaran yang langsung menyentuh pada pembangunan masyarakat adalah pengeluaran pembangunan. Demikian terlihat bahwa tuntutan dari kebijakan desentralisasi fiskal semakin jauh dari sasaran yang diinginkan. Atas dasar inilah penulis tertarik untuk membandingkan kinerja keuangan daerah Provinsi Lampung antara sebelum dan sesudah diberlakukannya kebijakan desentralisasi fiskal. Oleh karena itu penulis mengambil judul **“Perbandingan Indikator Kinerja Keuangan Provinsi Lampung Sebelum dan Sesudah Penerapan Desentralisasi Fiskal”**.

B. Perumusan Masalah

Dari latar belakang di atas timbul beberapa pertanyaan sebagai berikut:

1. Apakah terdapat perbedaan tingkat desentralisasi fiskal pada kinerja keuangan pemerintah daerah Provinsi Lampung sebelum dan sesudah penerapan kebijakan desentralisasi fiskal?

2. Apakah terdapat perbedaan tingkat kemampuan dan kemandirian pembiayaan pada kinerja keuangan pemerintah daerah Provinsi Lampung sebelum dan sesudah penerapan kebijakan desentralisasi fiskal?
3. Apakah terdapat perbedaan tingkat efisiensi penggunaan anggaran pada kinerja keuangan pemerintah Provinsi Lampung sebelum dan sesudah penerapan kebijakan desentralisasi fiskal?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui perbedaan tingkat desentralisasi fiskal pada kinerja keuangan pemerintah daerah Provinsi Lampung sebelum dan sesudah penerapan kebijakan desentralisasi fiskal.
2. Untuk mengetahui perbedaan tingkat kemampuan dan kemandirian pembiayaan pada kinerja keuangan pemerintah daerah Provinsi Lampung sebelum dan sesudah penerapan kebijakan desentralisasi fiskal.
3. Untuk mengetahui perbedaan tingkat efisiensi penggunaan anggaran pada kinerja keuangan pemerintah daerah Provinsi Lampung sebelum dan sesudah penerapan kebijakan desentralisasi fiskal.

D. Kerangka Pemikiran

Otonomi daerah sebagai suatu kebijakan publik dari pemerintahan pusat dalam bentuk regulasi bukanlah suatu cara yang menjamin adanya peningkatan kemampuan pembiayaan daerah dan tingkat desentralisasi fiskal serta menjamin adanya kehematan dalam pengelolaan belanja bila regulasi yang dikeluarkan tidak

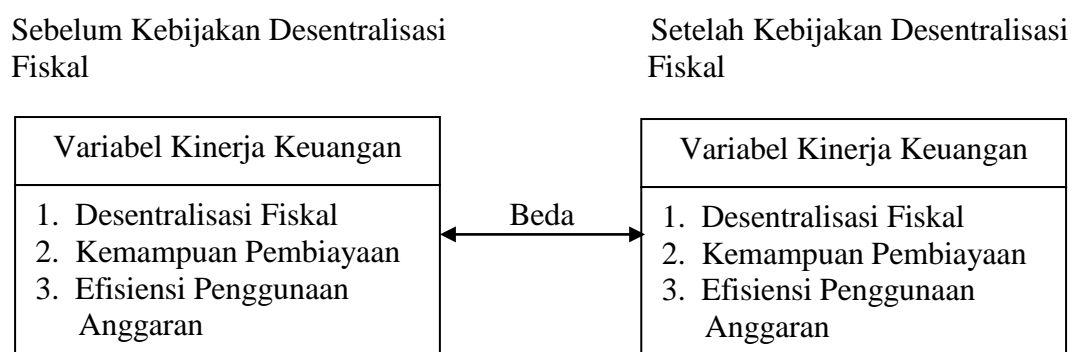
secara tegas dan transparan mampu mengatur seluruh aspek pengelolaan keuangan. Otonomi diartikan pula sebagai suatu sistem di mana bagian-bagian tugas negara diserahkan penyelenggaraannya kepada organ mandiri. Organ mandiri ini wajib atau berwenang melakukan tugasnya atas inisiatif dan kebijakan sendiri. Ciri yang penting bagi organ yang di desentralisasi ialah, mempunyai sumber-sumber keuangan sendiri untuk membiayai pelaksanaan tugasnya. Menurut The Liang Gie “Desentralisasi adalah pelimpahan wewenang dari pemerintahan pusat kepada satuan-satuan organisasi pemerintahan untuk menyelenggarakan segenap kepentingan setempat dari sekelompok penduduk yang mendiami suatu wilayah” (Widodo, 2001). Satuan organisasi berikut wilayahnya disebut “daerah otonom”, wewenang untuk menyelenggarakan segenap kepentingan setempat tersebut berikut kewajiban, tugas dan tanggung jawabnya tercakup dalam istilah “pemerintahan daerah”. Desentralisasi diartikan pula sebagai pemerintahan sendiri, atau hak atau pula kekuasaan untuk memerintah sendiri.

Terdapat dua aspek kinerja keuangan yang dituntut agar lebih baik dibanding dengan era sebelum otonomi daerah. Aspek pertama adalah kemampuan pendapatan asli daerah (desentralisasi fiskal). Aspek kedua yaitu bahwa pengelolaan keuangan daerah harus lebih akuntabel dan transparan tentunya menuntut daerah agar lebih efisien dan efektif dalam pengeluaran daerah. Kedua aspek tersebut dapat juga disebut sebagai *financing reform*.

Financing Reform merupakan bagian integral dari reformasi pengelolaan keuangan daerah. Reformasi ini dilaksanakan melalui regulasi/ ketentuan/ instrumen

keuangan daerah. Instrumen yang mengatur penerimaan daerah adalah UU Nomor 34 Tahun 2000 tentang Pajak dan Retribusi Daerah yang diikuti dengan peraturan pelaksana berupa Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 65 dan PP Nomor 66 Tahun 2001. Dibiidang pengeluaran daerah, telah dikeluarkan PP Nomor 105, PP Nomor 106, PP Nomor 107, PP Nomor 108 dan PP Nomor 109 serta Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 2002. Reformasi pengelolaan keuangan daerah sendiri diawali dengan adanya tuntutan terwujudnya pemerintahan yang baik (*good governance*) guna mewujudkan pemerintahan yang baik, diperlukan reformasi kelembagaan dan reformasi manajemen sektor publik. “Reformasi manajemen sektor publik harus dan sangat ditentukan oleh reformasi di bidang pengelolaan keuangan daerah” (Mardiasmo2002). Reformasi pengelolaan keuangan daerah meliputi *a) Financing Reform, b) Budget Reform, c) Accounting Reform, dan d) Audit Reform.*

Kerangka Konseptual



Gambar 1. Konsep Kerangka Pemikiran

E. Hipotesis

1. Diduga terdapat perbedaan antara kinerja keuangan pemerintahan daerah dalam bentuk desentralisasi fiskal sebelum dan sesudah penerapan kebijakan desentralisasi fiskal.
2. Diduga terdapat perbedaan antara kinerja keuangan pemerintahan daerah dalam bentuk kemampuan dan kemandirian pembiayaan sebelum dan sesudah penerapan kebijakan desentralisasi fiskal.
3. Diduga terdapat perbedaan antara kinerja keuangan pemerintahan daerah dalam bentuk efisiensi penggunaan anggaran sebelum dan sesudah penerapan kebijakan desentralisasi fiskal.