

ANALISIS TINGKAT KETERGANTUNGAN PEMERINTAH DAERAH TERHADAP PEMERINTAH PUSAT PADA KABUPATEN/KOTA SE JAWA TIMUR

Nurharibnu Wibisono¹⁾ Lya Yuliana²⁾

¹⁾Dosen Fakultas Ekonomi Universitas Merdeka Madiun

²⁾Mahasiswa Fakultas Ekonomi Universitas Merdeka Madiun

Abstract

The purpose of this research are to know the analysis of reliance on local government in the central district / cities of East Java and to know the existing loan of government in the districts / cities in East Java as an alternative to reduce dependence on central government. The population in this study is the county / city of East Java. Samples used in this study amounted to 29 districts and 9 in the City of East Java Province. Period of observation in this study is the year 2008 to 2010. Type of data used in this study is secondary data and quantitative from www.djpk.depkeu.co.id. The purpose of this study were 1) to analyze the degree of dependence of local government regency / city of the central government, 2) to analyze the ability of the regency / city to get the long-term loans called Debt Service Coverage Ratio (DSCR). This study used descriptive research method that is the case study approach. The data used in this study is a secondary data reports: local original revenue (PAD), sharing tax and non tax revenue, grants, donations subsidies, general allocation fund (DAU), mandatory or routine expenditure, loans and interest maturity, and budget revenue and expenditure (APBD), and others. The results are: 1) Rate dependence districts / cities in East Java to the central government is still high. It is characterized by the structure of revenues, which is still dominated by the donations and assistance from the central government. The ability of local government of East Java to raise revenue is not maximized, 2) The amount of borrowing capacity region (DSCR) districts / cities in East Java in the cover or reduce the central government dependence is still low. This shows that the districts / cities in East Java has not exploit the revenue sources derived from the loan.

Keywords: Level of Dependent, Local Government, Central District

PENDAHULUAN

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui tingkat ketergantungan keuangan daerah terhadap pemerintah pusat pada kabupaten/kota se Jawa Timur serta untuk mengetahui Pinjaman Daerah kabupaten/kota se Jawa Timur sebagai alternatif untuk mengurangi ketergantungan terhadap Pemerintah Pusat.

Salah satu asas pembangunan daerah adalah desentralisasi, menurut Ketentuan Umum UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, Desentralisasi yaitu penyerahan wewenang pemerintah oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom untuk

mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Perwujudan dari asas desentralisasi adalah berlakunya otonomi daerah.

Prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberi kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan diluar yang menjadi urusan pemerintah pusat. Otonomi bagi setiap daerah tidak selalu sama dengan daerah lainnya, adapun yang dimaksud dengan otonomi yang bertanggung jawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud

pemberian otonomi, yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan bagian utama dari tujuan nasional (Penjelasan UU Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah: 167).

Untuk menyelenggarakan otonomi daerah yang nyata dan bertanggung jawab, diperlukan kewenangan dan kemampuan menggali sumber keuangan sendiri yang didukung oleh perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah, serta antara propinsi dan kabupaten/kota yang merupakan prasyarat dalam sistem pemerintah daerah (Bratakusumah dan Solihin, 2001: 169).

Fenomena yang muncul pada pelaksanaan otonomi daerah dari hubungan antara sistem pemerintah daerah dengan pembangunan adalah ketergantungan pemerintah daerah yang tinggi terhadap pemerintah pusat. Pembangunan daerah terutama fisik memang cukup pesat, tetapi tingkat ketergantungan fiskal antara daerah terhadap pusat sebagai akibat dari pembangunan juga semakin besar. Ketergantungan terlihat dari relatif rendahnya Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan dominannya transfer dari pusat. Adalah ironis, Kendati pelaksanaan otonomi menitik beratkan pada kabupaten/kota sebagai ujung tombak, namun justru dibanding propinsi (Kuncoro, 2004: 18).

Dalam masalah keuangan daerah, perimbangan pembiayaan pemerintah pusat dan daerah dengan pendapatan yang secara leluasa digali sendiri untuk mencukupi kebutuhan sendiri masih mempunyai kelemahan sehingga keterbatasan dalam potensi penerimaan daerah tersebut bisa menjadikan ketergantungan terhadap transfer pusat. Pemerintah Daerah selama ini memiliki keterbatasan pembiayaan dari potensi sendiri (PAD). Selama ini komponen pembiayaan terbesar berasal dari dana

transfer dari pusat yaitu Dana Alokasi Umum dan hanya sebagian kecil dari PAD, potensi pembiayaan lain yang belum dikelola yaitu dari pinjaman daerah (Santoso, 2003:148).

Pinjaman daerah sebagai alternatif pembiayaan pembangunan memiliki keuntungan, antara lain dapat mengatasi keterbatasan kemampuan riil atau nyata pada saat ini dari suatu daerah yang sebenarnya potensial dan memiliki kapasitas fiskal yang memadai. Dengan pinjaman dapat mendorong percepatan proses pelayanan masyarakat dan pembangunan daerah-daerah yang dimaksud. Jenis pinjaman ini merupakan pinjaman jangka panjang. Pinjaman jangka menengah dipergunakan untuk membiayai layanan masyarakat yang tidak menghasilkan penerimaan. Sedang pinjaman jangka pendek dipergunakan untuk membiayai belanja administrasi umum serta belanja operasional dan pemeliharaan. Untuk mengurangi ketergantungan daerah kepada pusat pinjaman jangka panjang dianggap lebih efektif daripada jangka pendek (Santoso, 2003:148).

Persamaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya, hasil penelitian terdahulu menunjukkan beberapa bukti empiris anatara lain bahwa pertumbuhan ekonomi daerah mempunyai dampak yang signifikan terhadap peningkatan PAD. Tetapi pertumbuhan ekonomi pemerintah daerah kabupaten/kota masih kecil. Akibatnya penerimaan PAD-nyapun kecil. Berkaitan dengan PAD, penerimaan yang menjadi andalan adalah retribusi dan pajak daerah. Belanja pembangunan memberikan dampak yang positif dan signifikan terhadap PAD maupun pertumbuhan ekonomi. Sehingga dapat ditarik kesimpulan bahwa tingkat ketergantungan terhadap pemerintah pusat masih tinggi. Perbedaan penelitian yang dilakukan kali ini adalah penulis ingin mengetahui "Analisis Tingkat Ketergantungan

Pemerintah Daerah Terhadap Pemerintah Pusat Pada Kabupaten/Kota se-Jawa Timur". Sedangkan sampel yang digunakan yakni kabupaten dan kota se Jawa Timur periode anggaran menggunakan periode tahun 2008-2010 yang memenuhi kriteria yang telah ditentukan oleh penulis.

TINJAUAN PUSTAKA

Pengertian Otonomi Daerah

Menurut Ketentuan Umum UU No. 32 Th. 2004 tentang Pemerintah Daerah, 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.

Tingkat Ketergantungan

Tingkat ketergantungan daerah menunjukkan seberapa besar ketergantungan pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat dalam membiayai pembangunan. Untuk mengetahui seberapa besar tingkat ketergantungan tersebut maka dilakukan dengan menggunakan ukuran apa yang disebut Derajat Desentralisasi Fiskal dengan berbagai proksi sebagaimana penelitian yang dilakukan oleh Rouhaty Nur Hikmah (Reksohadiprojo, 2001).

Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah

Perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah menurut Ketentuan Umum UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Pemerintah Daerah adalah suatu sistem pembagian keuangan yang adil, proporsional, demokratis, transparan, dan bertanggung jawab dalam rangka pendanaan penyelenggaraan desentralisasi, dengan mempertimbangkan potensi, kondisi, dan kebutuhan daerah.

Dana perimbangan ini terdiri dari dana bagi hasil, dana alokasi umum, dan dana alokasi khusus. Jumlah dana perimbangan ditetapkan setiap tahun anggaran dalam APBN (UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Pemerintah Daerah Pasal 10 tentang Dana Perimbangan: 273).

Pinjaman Daerah

Pinjaman daerah adalah semua transaksi yang mengakibatkan daerah menerima sejumlah uang atau menerima manfaat yang bernilai uang dari pihak lain sehingga daerah tersebut terbebani kewajiban untuk membayar kembali (Ketentuan Umum UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Pemerintah Daerah). Dalam undang-undang tersebut mengatur tentang sumber dan jenis pinjaman, penggunaan pinjaman, batas maksimum, jangka waktu, prosedur pinjaman, pembayaran kembali, pembukuan dan pelaporan, serta ketentuan lainnya. Menurut Bratakusumah dan Solihin (2001: 191) terdapat beberapa sumber diperolehnya pinjaman daerah bagi pemerintah daerah, adapun sumber pinjaman daerah tersebut adalah yaitu (1) Dalam Negeri meliputi pinjaman dari Pemerintah Pusat, Lembaga Keuangan Bank, Lembaga Keuangan Bukan Bank, Masyarakat, dan Sumber Lainnya serta (2) Luar Negeri meliputi Pinjaman Bilateral dan Pinjaman Multilateral.

Penelitian Terdahulu

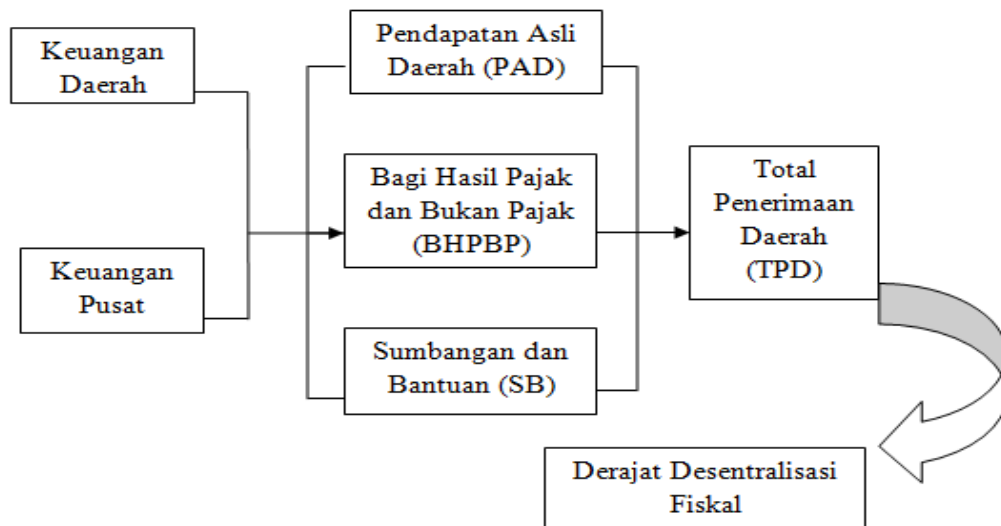
1. Kusumanegara (1998), melakukan penelitian yang bertujuan menganalisis kontribusi PAD terhadap total penerimaan daerah, analisis perkembangan PADS, dan evaluasi derajat sentralisasi. Rumus yang dipakai : $(PADSt / PDt) * 100\%$, di mana PADSt = penerimaan asli daerah sendiri pada tahun t, PDt =

- penerimaan daerah pada tahun t. Kesimpulannya PADS Kabupaten Dati II Kudus relatif kecil (rata-rata 29,52%) terhadap total penerimaan daerah.
2. Tumilaar (1997), dalam tesisnya menganalisis derajat otonomi fiskal di Propinsi Sulawesi Utara, menyimpulkan bahwa faktor yang paling berpengaruh adalah tingkat bantuan pemerintah pusat. Sementara tingkat ekonomi dan transfer menunjukkan pengaruh yang bervariasi pada masing-masing daerah. Tetapi yang terpenting adalah aspek ekonomi dan keuangan adalah yang paling besar pengaruhnya untuk mengukur derajat otonomi fiskal. Penelitian memakai metode OLS dengan model koreksi kesalahan (*Engle Granger ECM*) dengan data runtut waktu tahun 1979-1993. Variabel yang digunakan adalah : derajat otonomi fiskal (Y); perkembangan ekonomi daerah (X_1); bantuan pemerintah pusat (X_2); dan transfer (X_3).
 3. Yulianti (2001) pada penelitiannya tentang kemampuan keuangan daerah dalam menghadapi otonomi daerah di Kabupaten Malang menyebutkan bahwa untuk mencapai kemandirian dengan mengandalkan PAD + bagi hasil, efeknya relatif lebih cepat daripada hanya mengandalkan PAD saja. Sementara penghitungan rasio PAD terhadap PDRB dengan menggunakan harga berlaku, menunjukkan hasil yang kurang baik. Penelitian ini menggunakan data runtut waktu (1995/1996-1999-2000), dengan pengelompokan beberapa alat analisis, yaitu :
 - a. Derajat desentralisasi fiskal, yaitu: rasio PAD dengan total pendapatan; rasio PAD + bagi hasil dengan total pendapatan; rasio PAD dengan pengeluaran rutin; dan rasio PAD + bagi hasil dengan pengeluaran rutin.
 - b. Kebutuhan fiskal, dihitung dari total antara pengeluaran daerah dibagi jumlah penduduk, kemudian dibagi dengan jumlah kabupaten/kota.
 - c. Kapasitas fiskal diperoleh dari jumlah antara PDRB dibagi jumlah penduduk, lalu dibagi dengan jumlah kabupaten/kota.
 - d. Upaya fiskal, dihitung dengan mencari koefisien elastisitas pertumbuhan rata-rata PAD terhadap PDRB (harga konstan dan berlaku).
 4. Radianto (1997), dalam penelitiannya tentang Otonomi Keuangan Daerah Tingkat II di Maluku, menyimpulkan bahwa variabel tingkat perkembangan ekonomi (PE) dan bantuan pemerintah pusat (G), baik dalam jangka pendek maupun jangka panjang berpengaruh positif terhadap derajat otonomi fiskal daerah (Y). Menggunakan alat analisis linier dinamis yaitu *Partial Adjustment Model* (PAM) dengan data kurun waktu tahun 1986/1987-1994/1995.
 5. Kerjasama LP21 Semarang dengan Pemerintah Propinsi Jawa Tengah (2000) tentang penggalian sumber-sumber pendapatan baru di Jawa Tengah, menyebutkan bahwa kondisi geografis, pelaksanaan UU No. 22 tahun 1999 dan PP nomor 25 tahun 2000, merupakan peluang utama dalam penelitian tersebut. Variabel lainnya adalah kondisi demografi, sosial budaya, serta kondisi pemerintahan. Kontribusi terbesar pada PAD adalah retribusi yang diikuti pajak, sumber lain, dinas, dan BUMD. Namun secara keseluruhan masih lebih baik daripada kondisi yang ada di 35 kabupaten/kota di Propinsi Jawa Tengah. Penelitian tersebut menggunakan analisis SWOT dari hasil diskusi kelompok dengan

beberapa instansi terkait serta para pakar di bidang keuangan publik yang

dilanjutkan dengan analisis diskriptif.

Gambar 1
Kerangka Pemikiran



METODA PENELITIAN

Populasi dan Sampel

Populasi dalam penelitian ini adalah kabupaten/kota se Jawa Timur. Sampel yang digunakan dalam penelitian ini berjumlah 29 Kabupaten dan 9 Kota di Propinsi Jawa Timur. Periode pengamatan dalam penelitian ini adalah tahun 2008 – 2010.

Sumber Data

Jenis data yang digunakan dalam penelitian adalah data sekunder yang bersifat kuantitatif. Sedangkan sumber data diperoleh melalui situs internet departemen keuangan dengan alamat www.djpk.depkeu.co.id. Data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah Pendapatan Asli Daerah, Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak, Bantuan,

Sumbangan Subsidi, Dana Alokasi Umum, Belanja Wajib atau Belanja Rutin, Pinjaman dan Bunga yang Jatuh Tempo dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), dan lain-lain.

Definisi Operasional dan Pengukuran Variabel

Definisi variabel dalam penelitian ini adalah :

- a. Ketergantungan pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat yang diukur dengan membandingkan PAD (Pendapatan Asli Daerah) dan DAU (Dana Alokasi Umum) terhadap TPD (Total Penerimaan Daerah). Analisis ini menggunakan metode rasio, yaitu membandingkan antara nilai (Ariyanti, 2002: 10):

$$\begin{aligned}
 (a) & \frac{\text{Pendapatan Asli Daerah (PAD)}}{\text{Total Penerimaan Daerah (TPD)}} \times 100 \% \\
 (b) & \frac{\text{Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak untuk Daerah (BHPBP)}}{\text{Total Penerimaan Daerah (TPD)}} \times 100\% \\
 (c) & \frac{\text{Sumbangan Daerah (SB)}}{\text{Total Penerimaan Daerah (TPD)}} \times 100\%
 \end{aligned}$$

Berdasarkan rasio ketiga komponen tersebut dalam struktur penerimaan APBD akan diketahui derajat desentralisasi fiskal daerah (Ariyanti, 2002: 10);

- 1.) Tingkat Ketergantungan rendah bila kontribusi pos sumbangan dan bantuan terhadap total penerimaan daerah lebih besar dari kontribusi pendapatan asli daerah dan bagi hasil pajak dan bukan pajak terhadap total penerimaan daerah yang berarti keuangan daerah masih tergantung pada pemerintah pusat.
- 2.) Tingkat Ketergantungan tinggi jika kontribusi pendapatan asli daerah dan bagi hasil pajak dan bukan pajak

terhadap total penerimaan daerah lebih besar dari kontribusi bantuan dan sumbangan terhadap total penerimaan daerah yang berarti keuangan daerah dikatakan mandiri.

- b. Pinjaman Daerah merupakan pinjaman yang dimiliki kabupaten/kota digunakan untuk mengurangi ketergantungan terhadap pemerintah pusat diukur dengan rumus DSCR. Besarnya pinjaman jangka panjang daerah yang dapat menutupi/mengurangi ketergantungan pemerintah pusat, dihitung dengan rumus :

$$DSCR = \frac{(PAD+DAU+(PBH-DBHDR)-BW)}{(P+B+BL)} \geq 2,5$$

Keterangan:

- DSCR = *Debt Service Coverage Ratio* atau ratio kemampuan membayar kembali pinjaman
- PAD = Pendapatan Asli Daerah
- DAU = Dana Alokasi Umum
- DBH = Dana Bagi Hasil
- DBHDR = Dana Bagi Hasil Dana Reboisasi
- BW = Belanja Wajib
- P = Angsuran pokok pinjaman yang jatuh tempo pada tahun anggaran yang bersangkutan
- B = Bunga pinjaman yang jatuh tempo pada tahun anggaran yang bersangkutan
- BL = Biaya lain (biaya komitmen, biaya bank dan lain-lain) yang jatuh tempo

Secara Umum DSCR merupakan jumlah penerimaan yang tersedia untuk membayar pinjaman dibandingkan dengan jumlah pembayaran pinjaman yang diwajibkan untuk suatu pinjaman. Sesuai dengan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 107 tahun 2000 Tentang Pinjaman Daerah mengenai Persyaratan Pinjaman Daerah, nilai dari DSCR paling sedikit 2,5 (dua setengah), jadi bila nilai DSCR suatu daerah lebih besar atau sama dengan 2,5 ($\geq 2,5$) maka daerah boleh melakukan pinjaman daerah jangka panjang, sebaliknya jika nilai DSCR suatu daerah lebih kecil dari

2,5 ($\leq 2,5$) maka daerah tidak boleh melakukan pinjaman daerah jangka panjang.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Hasil Pengumpulan Data

Setelah dilakukan pengumpulan data yang berupa Laporan Realisasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Timur dan sampel yang digunakan adalah 38 Kabupaten dan Kota di Provinsi Jawa Timur. Yang terdiri dari 29 kabupaten dan 9 kota di Provinsi Jawa Timur. Periode penelitian yang diambil

dalam penelitian ini yaitu tahun 2008-2010, selanjutnya peneliti melakukan analisis data. Analisis data ini bertujuan untuk mengetahui tingkat ketergantungan pemerintah daerah terhadap pemerintah

pusat Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Timur.

Statistik Deskriptif

Hasil analisis deskriptif terhadap variabel penelitian ditunjukkan pada tabel 1 berikut.

Tabel 1. Statistik Deskriptif (n= 38, dalam jutaan rupiah)

Nama Variabel	Terendah			Tertinggi		
	2008	2009	2010	2008	2009	2010
PAD	7.072,39	8.415,31	11.050,38	417.361,04	497.190,07	538.389,94
BHPBP	99.344	104.489	159.797,31	484.995	513.563	795.059,05
SB	168.950,59	172.104,24	225.666,72	661.416,26	712.545,91	927.224,31
TPD	107.734	124.117	185.429,02	382.345	404.869	661.263,13

Sumber : data diolah

Nilai PAD tertinggi terjadi di Tahun 2010 yaitu Kota Surabaya dengan nilai PAD sebesar Rp 538.389.940.000,-. Nilai terendah PAD terjadi di Tahun 2008 yaitu Kota Batu sebesar Rp 7.072.390.000,-.

Nilai BHPBP tertinggi terjadi di Tahun 2010 yaitu Kabupaten Malang dengan nilai BHPBP sebesar Rp 795.059.050.000,-. Nilai terendah BHPBP terjadi di Tahun 2008 yaitu Kota Batu sebesar Rp 99.344.000,-.

Nilai SB tertinggi terjadi di Tahun 2010 yaitu Kota Malang dengan nilai SB sebesar Rp 927.224.310.000,-. Nilai terendah SB terjadi di Tahun 2008 yaitu Kota Madiun sebesar Rp 168.950.590.000,-.

Nilai TPD tertinggi terjadi di Tahun 2010 yaitu Kabupaten Jember dengan nilai TPD sebesar Rp 661.262.130.000,-. Nilai terendah TPD terjadi di Tahun

2008 yaitu Kota Madiun sebesar Rp 107.734.000,-.

Hasil Pengujian Hipotesis

a. Analisis Derajat Tingkat Ketergantungan

Derajat tingkat ketergantungan suatu daerah digunakan untuk menilai hubungan antara keuangan pusat dengan daerah dan untuk mengukur tingkat kemandirian pembiayaan keuangan daerah. Derajat tingkat ketergantungan diukur dengan membandingkan Rasio Pendapatan Asli Daerah (PAD), Rasio Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak (BHPBP), Rasio Sumbangan dan Bantuan (SB). Berdasarkan ketiga rasio di atas selama kurun waktu 3 tahun, yaitu tahun 2008-2010 dapat dilihat hasil perhitungan derajat tingkat ketergantungan kabupaten/kota se Jawa Timur pada tabel 2.

Tabel 2. Derajat Tingkat Ketergantungan Kabupaten/Kota SE Jawa Timur Tahun 2008-2010

NO	KABUPATEN / KOTA	TAHUN 2008			TAHUN 2009			TAHUN 2010		
		PAD/TPD	BHPBP/TPD	SB/TPD	PAD/TPD	BHPBP/TPD	SB/TPD	PAD/TPD	BHPBP/TPD	SB/TPD
1	Kab. Bangkalan	0,08	0,94	1,32	0,08	0,93	1,37	0,07	0,92	1,20
2	Kab. Banyuwangi	0,10	0,99	1,30	0,10	0,99	1,32	0,09	1,04	1,19
3	Kab. Blitar	0,10	1,46	1,54	0,13	1,51	1,39	0,11	1,62	1,21
4	Kab. Bojonegoro	0,13	1,06	1,32	0,13	1,13	1,30	0,11	1,20	1,09

5	Kab. Bondowoso	0,06	0,84	1,32	0,07	0,80	1,37	0,05	0,74	1,08
6	Kab. Gresik	0,20	0,00	1,27	0,22	0,65	1,16	0,17	1,26	1,04
7	Kab. Jember	0,11	1,25	1,34	0,13	1,27	1,41	0,10	1,17	1,25
8	Kab. Jombang	0,17	1,13	1,30	0,17	1,12	1,28	0,16	1,14	1,20
9	Kab. Kediri	0,24	1,08	1,43	0,10	1,11	1,31	0,10	1,14	1,14
10	Kab. Lamongan	0,13	0,00	1,49	0,15	1,17	1,45	0,11	1,23	1,34
11	Kab. Lumajang	0,10	0,96	1,26	0,12	1,00	1,37	0,11	1,04	1,17
12	Kab. Madiun	0,06	0,68	1,26	0,04	0,68	1,14	0,05	0,72	1,15
13	Kab. Magetan	0,08	0,88	1,38	0,08	0,91	1,28	0,08	0,99	1,35
14	Kab. Malang	0,10	1,27	1,29	0,13	1,27	1,29	0,11	1,25	1,15
15	Kab. Mojokerto	0,16	1,19	1,54	16,03	11,23	18,73	0,12	1,11	1,33
16	Kab. Nganjuk	0,12	0,99	1,37	0,12	0,97	1,34	0,10	0,98	1,24
17	Kab. Ngawi	0,06	0,87	1,40	0,04	0,84	1,34	0,04	0,88	1,13
18	Kab. Pacitan	0,16	0,91	1,48	0,05	0,88	1,40	0,04	0,90	1,27
19	Kab. Pamekasan	0,05	0,74	1,13	67,29	17,56	10,57	0,07	7,61	0,94
20	Kab. Pasuruan	0,25	1,53	1,16	0,25	1,44	1,06	0,17	1,19	1,07
21	Kab. Ponorogo	0,09	1,01	1,32	99,40	1,03	13,51	0,08	1,02	1,23
22	Kab. Probolinggo	0,10	1,33	1,93	0,10	1,30	1,88	0,09	1,28	1,73
23	Kab. Sampang	0,09	0,80	1,36	51,15	30,48	13,03	0,05	0,80	1,29
24	Kab. Sidoarjo	0,42	1,21	1,34	44,53	11,18	13,87	0,38	1,12	1,27
25	Kab. Situbondo	0,05	0,00	1,25	0,09	0,81	1,21	0,05	0,82	1,16
26	Kab. Sumenep	0,11	1,12	1,36	0,10	1,05	1,26	0,08	0,85	1,19
27	Kab. Trenggalek	0,15	0,87	1,07	0,09	1,10	1,10	0,07	1,07	1,17
28	Kab. Tuban	0,18	0,85	1,29	0,18	0,88	0,90	0,15	0,81	1,15
29	Kab. Tulungagung	0,13	1,33	1,52	0,13	1,31	1,37	0,10	1,43	1,21
30	Kota Blitar	0,21	0,93	1,43	0,18	0,97	1,37	0,13	0,79	1,12
31	Kota Kediri	0,22	0,95	1,44	0,30	0,99	1,36	0,25	1,71	1,24
32	Kota Madiun	0,15	0,00	1,57	0,18	0,00	1,39	0,10	1,16	1,22
33	Kota Malang	0,16	0,68	2,13	0,18	0,00	2,15	0,12	0,72	1,80
34	Kota Mojokerto	0,06	0,00	1,51	0,14	0,00	1,56	0,06	0,59	1,41
35	Kota Pasuruan	0,07	0,00	1,41	0,08	0,00	1,39	0,11	0,97	1,54
36	Kota Probolinggo	0,07	0,44	1,36	0,08	0,44	1,31	0,07	0,46	1,16
37	Kota Surabaya	1,36	1,11	1,01	1,56	0,00	0,90	1,11	0,93	0,95
38	Kota Batu	0,04	0,50	2,43	0,04	0,52	2,53	0,03	0,50	1,92
	Rata-Rata	0,16	0,84	1,41	7,47	2,62	3,02	0,13	1,19	1,24
	Maksimum	1,36	1,53	2,43	99,40	30,48	18,73	1,11	7,61	1,92
	Minimum	0,04	0,00	1,01	0,04	0,00	0,90	0,03	0,46	0,94

Sumber : www.djpk.depkeu.co.id, 2012 (Data Diolah)

Dari tabel 2 dapat dilihat bahwa tingkat ketergantungan kabupaten/kota se Jawa Timur terhadap pemerintah pusat masih tinggi. Angka ini dapat dilihat dari porsi bantuan pemerintah pusat terhadap masing-masing kabupaten jauh lebih besar dari pos Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak (BHPBP), dapat diketahui kontribusi Pendapatan Asli Daerah, Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak, dan Sumbangan terhadap Total Penerimaan Daerah selama tahun 2008-2010.

1.) Pendapatan Asli daerah

Pada tahun 2008-2010 kontribusi Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Total Penerimaan Daerah terbesar adalah Kota Ponorogo dengan prosentase 99,40% pada tahun 2009, sedang kontribusi terendah adalah Kota Batu sebesar 0,03% pada tahun 2010. Pada tahun 2008-2010 kontribusi rata-rata Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Total Penerimaan Daerah terbesar terjadi pada tahun 2009 sebesar 7,47%, sedang kontribusi terkecil terjadi pada tahun 2010 sebesar 0,13%.

2.) Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak

Pada tahun 2008-2010 Porsi Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak (BHPBP) Kabupaten/Kota Se Jawa Timur terbesar adalah Kabupaten Sampang sebesar 30,48% pada tahun 2009. Sedang prosentase terendah adalah pada tahun 2009 pada Kota Pasuruan, Kota Mojokerto, Kota Madiun, Kota Situbondo, Kabupaten Lamongan dan Kabupaten Gresik sebesar 0,00%. Sedang prosentase terendah tahun 2010 terendah pada Kota Surabaya, Kota Pasuruan, Kota Mojokerto, Kota Malang, dan Kota Madiun yaitu sebesar 0,00%. Pada tahun 2008-2010 prosentase rata-rata penerimaan dari pos Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak (BHPBP) terbesar adalah 2,62% terjadi pada tahun

2009, Prosentase terkecil yaitu sebesar 0,46% terjadi pada tahun 2008.

3.) Sumbangan dan Bantuan

Pada tahun 2008-2010 porsi bantuan pemerintah pusat rata-rata terbesar adalah Kabupaten Mojokerto yaitu sebesar 18,73% terjadi pada tahun 2009, sedangkan porsi bantuan pemerintah pusat terkecil adalah Kota Surabaya yaitu sebesar 0,90% terjadi pada tahun 2009. Porsi bantuan pemerintah pusat rata-rata pada tahun 2008-2010 terbesar yaitu sebesar 3,02% pada tahun 2009, sedang yang memiliki proporsi terkecil bantuan pemerintah pusat rata-rata yaitu sebesar 1,24% pada tahun 2010.

Berdasarkan hasil pada tabel 2 dapat dilihat bahwa kontribusi rata-rata PAD dan juga rata-rata BHPBP terhadap Total Penerimaan daerah turun setelah pelaksanaan otonomi daerah tahun 2010 di setiap kabupaten dan kota. Yang paling mencolok terjadi di tahun 2010, sebelum otonomi daerah rata-rata kontribusi PAD terhadap Total Penerimaan daerah sebesar 7,47% tahun 2009, sedang pada tahun 2010 turun menjadi 0,13%. Penurunan pos BHPBP paling mencolok yaitu dari rata-rata 2,62% pada tahun 2009 menjadi sebesar 1,19% pada tahun 2010. Pada pos Sumbangan dan Bantuan, Kabupaten/Kota Se Jawa Timur mengalami penurunan yaitu sebesar 1,24% pada tahun 2010 yang mana pada tahun 2009 sebesar 3,02. Dari hasil perhitungan tersebut, otonomi daerah lebih banyak membawa dampak negatif daripada dampak positifnya bagi keuangan daerah, terutama jika dilihat dari pos Pendapatan Asli Daerah dan Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajaknya. Hal ini dikarenakan pemerintah daerah yang belum siap dalam menghadapi otonomi daerah sehingga tidak bisa maksimal dalam mengelola potensi wilayahnya untuk meningkatkan PAD.

Berdasarkan rendahnya proporsi PAD dan BHPBP seluruh kabupaten/kota terhadap total penerimaan daerah, yaitu untuk rata-rata proporsi PAD terhadap total penerimaan daerah dan untuk rata-rata proporsi BHPBP terhadap total penerimaan daerah serta tingginya proporsi sumbangan dan bantuan daerah seluruh kabupaten dan kota se Jawa Timur terhadap total penerimaan daerah yaitu untuk rata-rata proporsi sumbangan dan bantuan terhadap total penerimaan daerah menunjukkan bahwa tingkat ketergantungan seluruh kabupaten/kota se Jawa Timur masih rendah. Keadaan ini menggambarkan betapa kabupaten/kota se Jawa Timur masih tergantung pada pemerintah pusat.

Rendahannya derajat tingkat ketergantungan tersebut disamping karena kemampuan dari pemerintah daerah se Jawa Timur untuk meningkatkan PAD belum maksimal, juga karena pemungutan pajak dan bukan pajak yang diserahkan oleh pusat kepada daerah juga mengalami penurunan, walaupun nilai nominalnya bertambah

tapi kontribusinya terhadap total penerimaan daerah menurun.

Dari berbagai sumber penerimaan daerah, Pinjaman daerah jangka panjang merupakan salah satu alternatif untuk meningkatkan derajat tingkat ketergantungan sehingga pemerintah daerah tidak terlalu tergantung terhadap pemerintah pusat. Berikut akan disajikan analisis tentang pinjaman daerah jangka panjang kabupaten/kota se Jawa Timur.

b. Debt Service Coverage Ratio

Kemampuan daerah untuk mendapatkan pinjaman daerah jangka panjang menurut penjelasan pasal 54 huruf (b) UU 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah dapat diukur dengan cara menghitung *Debt Service Coverage Ratio* (DSCR). Dalam PP No. 107 Th. 2000 disebutkan bahwa batasan DSCR adalah minimal 2,5 (dua setengah). Hasil perhitungan rasio DSCR selama kurun waktu 3 tahun, yaitu tahun 2008-2010 dengan data realisasi APBD Kabupaten/Kota Se Jawa Timur pada Tabel 3 sebagai berikut:

Tabel 3. Penghitungan Kapasitas Debt Service Coverage Ratio (DSCR) Kabupaten/Kota Se Jawa Timur Tahun 2008-2010 (jutaan rupiah)

No	Kabupaten/Kota	TAHUN		
		2008	2009	2010
1	Kab. Bangkalan	1,49	5,18	21,11
2	Kab. Banyuwangi	8,01	12,34	8,60
3	Kab. Blitar	6,52	6,99	8,71
4	Kab. Bojonegoro	5,08	9,87	3,77
5	Kab. Bondowoso	8,80	7,52	8,97
6	Kab. Gresik	15,82	8,89	13,27
7	Kab. Jember	14,22	15,44	13,45
8	Kab. Jombang	8,20	16,21	13,86
9	Kab. Kediri	5,39	10,98	20,22
10	Kab. Lamongan	7,62	12,00	9,03
11	Kab. Lumajang	3,79	13,70	5,60
12	Kab. Madiun	6,45	18,47	19,13
13	Kab. Magetan	4,77	5,22	13,58
14	Kab. Malang	4,12	38,57	14,19
15	Kab. Mojokerto	2,72	8,78	12,93
16	Kab. Nganjuk	0,73	13,87	6,95
17	Kab. Ngawi	1,94	14,14	2,63
18	Kab. Pacitan	3,08	14,15	2,53

19	Kab. Pamekasan	0,76	3,95	8,42
20	Kab. Pasuruan	3,61	12,99	8,13
21	Kab. Ponorogo	0,88	9,93	6,91
22	Kab. Probolinggo	2,47	5,73	4,31
23	Kab. Sampang	4,48	5,49	3,67
24	Kab. Sidoarjo	4,50	22,38	4,09
25	Kab. Situbondo	4,63	14,76	2,33
26	Kab. Sumenep	19,83	16,27	4,25
27	Kab. Trenggalek	10,72	3,10	6,27
28	Kab. Tuban	1,01	4,44	3,87
29	Kab. Tulungagung	2,56	14,39	6,13
30	Kota Blitar	0,42	0,98	8,83
31	Kota Kediri	1,05	1,61	6,52
32	Kota Madiun	6,34	2,77	10,10
33	Kota Malang	6,58	4,78	8,03
34	Kota Mojokerto	4,71	1,11	5,10
35	Kota Pasuruan	6,34	1,73	6,15
36	Kota Probolinggo	4,65	1,49	8,15
37	Kota Surabaya	11,00	12,35	11,77
38	Kota Batu	14,72	0,78	3,23
	Rata-Rata	5,79	9,83	8,55

Sumber : www.djpk.depkeu.co.id, 2012 (Data Diolah)

Pada tabel 3 dapat diketahui bahwa rata-rata *Debt Service Coverage Ratio* (DSCR) terbesar pada tahun 2009 yaitu sebesar 9,83. Sedangkan daerah yang memiliki rata-rata *Debt Service Coverage Ratio* (DSCR) terkecil adalah pada tahun 2008 sebesar 5,79. Besarnya *Debt Service Coverage Ratio* (DSCR) sebelum dan sesudah otonomi daerah tersebut juga jauh lebih besar dibandingkan dengan ketentuan dalam UU No. 34 Tahun 2004 dengan batas minimal *Debt Service Coverage Ratio* (DSCR) yang dipersyaratkan yaitu lebih kecil atau sama dengan dua setengah ($\leq 2,5$). Kabupaten/Kota se Jawa Timur sebelum otonomi daerah Dari analisis di atas, terlihat bahwa kabupaten/kota se Jawa Timur belum memanfaatkan sumber penerimaan yang berasal dari pinjaman daerah. Padahal pinjaman daerah, terutama pinjaman jangka panjang merupakan salah satu alternatif bagi daerah untuk mengurangi ketergantungan terhadap transfer dari pusat, yaitu dengan mengoptimalkan

pinjaman daerah yang didapat untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah.

Beberapa penyebab kenapa daerah belum bisa mengoptimalkan pinjaman daerah antara lain karena lemahnya kinerja BUMD dalam menjalankan usahanya sehingga sering merugi sehingga menunggak mengembalikan pinjaman, juga karena sumber dana dari penerbitan obligasi daerah belum dapat dimanfaatkan karena ketidakpercayaan masyarakat terhadap perusahaan dan pemerintah daerah. Penyebab lain adalah belum terbentuknya lembaga pasar modal yang mampu menyediakan dana secara murah dan mudah diperoleh oleh pemerintah daerah, sehingga daerah tergantung pada pemerintah pusat dalam memperoleh dana pinjaman daerah.

KESIMPULAN

1. Tingkat ketergantungan kabupaten/kota se Jawa Timur masih tinggi atau kabupaten/kota masih tergantung pada pemerintah pusat. Hal ini ditandai oleh struktur

penerimaan APBD yang masih didominasi oleh sumbangan dan bantuan dari pusat. Kemampuan dari pemerintah daerah se Jawa Timur untuk meningkatkan PAD belum maksimal, karena pemungutan pajak dan bukan pajak yang diserahkan oleh pusat kepada daerah juga mengalami penurunan, walaupun nilai nominalnya bertambah tapi kontribusinya terhadap total penerimaan daerah menurun.

2. Besarnya kemampuan pinjaman daerah kabupaten/kota se Jawa Timur dalam menutupi atau mengurangi ketergantungan pemerintah pusat masih rendah. Dilihat dari besarnya *Debt Service Coverage Ratio* (DSCR) sebelum dan sesudah otonomi daerah jauh lebih besar dibandingkan dengan ketentuan dalam UU No. 34 Tahun 2004 dengan batas minimal *Debt Service Coverage Ratio* (DSCR) yang dipersyaratkan yaitu lebih kecil atau sama dengan dua setengah ($\leq 2,5$). Hal ini menunjukkan bahwa kabupaten/kota se Jawa Timur belum memanfaatkan sumber penerimaan yang berasal dari pinjaman daerah.

Keterbatasan, Penelitian Berikutnya

Dalam penelitian ini terdapat keterbatasan yang dialami oleh penulis, yang dialami penulis antara lain.

1. Sampel yang digunakan dalam penelitian ini hanya meliputi wilayah Propinsi Jawa Timur. Penelitian selanjutnya diharapkan dapat melakukan pengamatan terhadap seluruh kabupaten/kota seluruh Indonesia agar diperoleh hasil yang dapat digeneralisasi.
2. Periode pengamatan dalam penelitian ini relative pendek yaitu tahun 2008 – 2010, penelitian selanjutnya diharapkan dapat mengambil periode pengamatan yang lebih panjang.

DAFTAR PUSTAKA

- Ariyanti, Tri Nurmani. 2002. “*Analisis Kesiapan Keuangan Daerah Dalam Rangka Otonomi Daerah di Kabupaten Klaten Tahun 1989/1990-1999-2000*”, Skripsi Sarjana (Tidak Dipublikasikan) Fakultas Ekonomi, Universitas Sebelas Maret, Surakarta.
- Bratakusumah dan Solihin. 2001. *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Kuncoro, Mudrajad. 2004. *Otonomi & Pembangunan Daerah*. Erlangga, Jakarta.
- Kusuma Negara, Andi. 1998. Analisis Kemampuan Keuangan Daerah pada Kabupaten Dati II Kudus.
- LP2I Semarang dan Pemerintah Propinsi Jawa Tengah. 2000. “*Penyusunan Data Potensi Dan Kemandirian Daerah-Daerah di Propinsi Jawa Tengah*”.
- Radianto. 1997. “Otonomi Keuangan Daerah Tingkat II : Suatu Studi di Maluku”, *PRISMA* nomor 42.
- Reksohadiprojo, Sukanto. 2001. *Ekonomika Publik*. Edisi Pertama. Yogyakarta: BPF.
- Santoso, Rokhedi P. 2003. “Analisis Pinjaman Sebagai Potensi Pembiayaan Pembangunan Daerah: Studi Kasus Daerah Istimewa Yogyakarta”, *Jurnal Ekonomi Pembangunan*, Volume VIII, No. 2, 147-158.
- Tumilar, Richard, L.H. 1997. “*Otonomi Keuangan dan Ekonomi Dati II di Propinsi Sulawesi Utara*”, Thesis. Program Pasca Sarjana Universitas Gajah Mada, Yogyakarta.
- UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
- UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah.
- Yulianti. 2001. “*Kemampuan Keuangan Daerah dalam Menghadapi Otoda di Kabupaten Malang*”, Penelitian. <http://www.djpk.depkeu.co.id> (2012)