

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Sejak bergulirnya gelombang reformasi, terjadi perubahan paradigma pembangunan sebagai landasan kerja pemerintahan menuju paradigma pelayanan dan pemberdayaan sebagai landasan kerja pemerintahan yang baru. Kegagalan pemerintah pusat dalam memahami dan mengantisipasi gejala krisis ekonomi dan keuangan global merupakan salah satu penyebab terjadinya perubahan tersebut. Hal ini dikarenakan pemerintah pusat terlalu banyak menggunakan waktunya untuk mengurus masalah-masalah domestik dimana hal tersebut seharusnya bisa diurus oleh pemerintah daerah. Implementasi otonomi daerah mulai berjalan secara komprehensif pada tahun 2001, meskipun beberapa kewenangan seperti pemilihan kepala daerah dengan kewenangan penuh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan pengesahan peraturan daerah oleh DPRD sudah berjalan sejak tahun 2000 (Haris, 2007). Pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia menjadi latar belakang lahirnya Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang No. 25 Tahun 1999. Kedua regulasi tersebut berisi tentang pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dan perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Sampai saat ini, kedua regulasi tersebut sudah mengalami beberapa revisi hingga yang terakhir diubah dengan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah serta Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.

Berdasarkan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014, tujuan dari pelaksanaan otonomi daerah adalah mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Selain itu, mengurangi ketergantungan fiskal dan meningkatkan kemandirian daerah juga merupakan tujuan dari otonomi daerah. Menurut Mardiasmo (dalam Frediyanto, 2010) terdapat 3 misi yang harus dicapai dalam pelaksanaan otonomi daerah, misi tersebut antara lain menciptakan efektivitas dan efisiensi pengelolaan sumberdaya daerah, meningkatkan kesejahteraan dan kualitas pelayanan umum kepada masyarakat, dan menciptakan ruang untuk masyarakat agar berpartisipasi dalam proses pembangunan. Pelaksanaan otonomi daerah tanpa dukungan fiskal dari pemerintah pusat adalah suatu hal yang tidak mungkin. Pelimpahan kekuasaan dan kewenangan kepada pemerintah daerah harus disertai dengan pelimpahan keuangan (*money follow functions*), hal ini merupakan sebuah konsekuensi dari pelimpahan kekuasaan dan kewenangan karena pemerintah daerah membutuhkan biaya yang cukup untuk

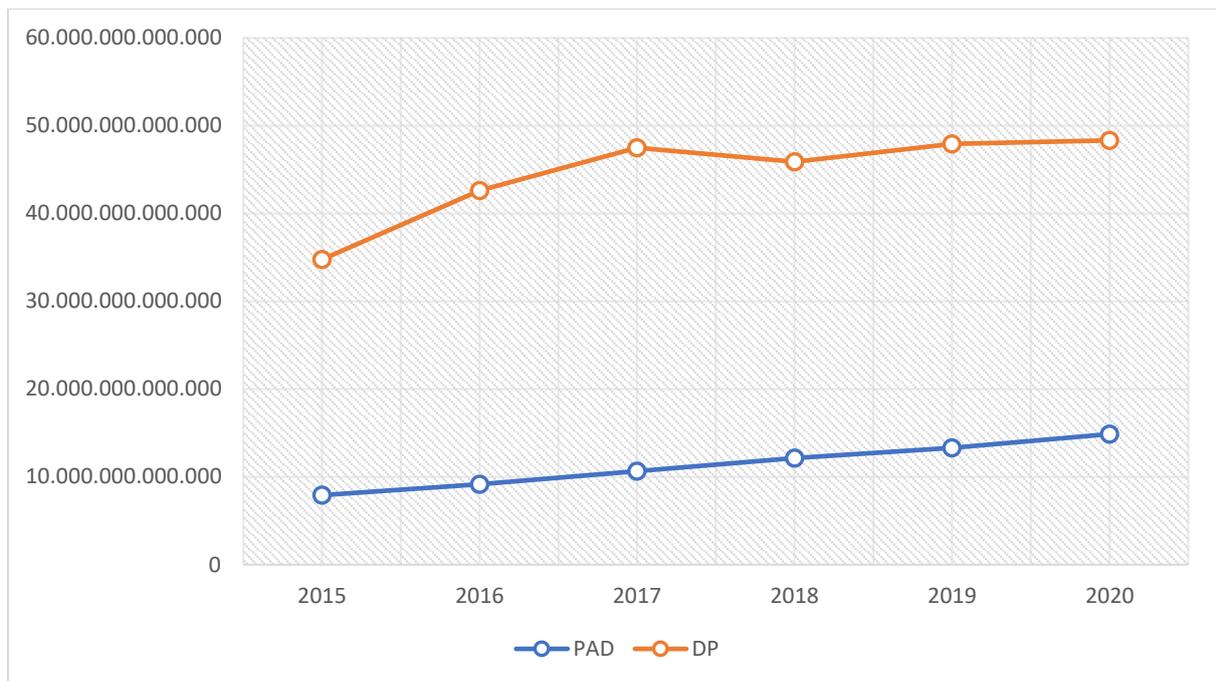
penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah (Hastuti, 2018). Oleh karena itu dapat disimpulkan bahwa desentralisasi fiskal merupakan pemberian dana dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk membantu penyelenggaraan urusan pemerintah daerah dengan sistem transfer ke daerah sesuai dengan asas *money follows function*. Dalam pelaksanaan otonomi daerah, pemerintah daerah mendapatkan seluruh kewenangan untuk menjalankan pemerintahannya kecuali kewenangan di bidang politik luar negeri, pertahanan dan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, dan keagamaan.

Peningkatan jumlah penduduk membuat pemerintah daerah menghadapi permasalahan dalam kebutuhan pembiayaan yang cukup besar. Hal ini dikarenakan jumlah penduduk yang semakin meningkat juga akan menuntut pembiayaan pemerintah daerah untuk jaminan sosial, jaminan kesehatan, dana pensiun, dan fasilitas-fasilitas lain dalam jumlah yang lebih banyak (Sriyana, 2009). Oleh karena itu, pemerintah daerah dituntut untuk meningkatkan pendapatan asli daerah (PAD) agar dapat membiayai penyelenggaraan pemerintahannya sendiri. Jika pemerintah daerah tidak memaksimalkan sumber-sumber keuangan daerah untuk dapat meningkatkan PAD dengan potensi-potensi SDA yang dimiliki, maka pemerintah daerah akan terus membutuhkan bantuan pemerintah pusat sebagai sumber pembiayaan daerah. Hal ini akan berakibat pada tingkat ketergantungan daerah terhadap pusat semakin meningkat. Kemampuan suatu daerah dapat dilihat dari besar kecilnya PAD yang diperoleh daerah tersebut. Semakin besar sumbangan PAD pada anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD), maka akan semakin kecil tingkat ketergantungan pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat (Basri et al., 2013).

Tingkat ketergantungan pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat dapat dihitung melalui pengukuran kinerja keuangan daerah. Pengukuran kinerja keuangan dapat membantu pemerintah daerah untuk fokus terhadap tujuan dan sasaran program unit kerja yang pada akhirnya akan meningkatkan efisiensi dan efektivitas dalam meningkatkan kesejahteraan dan pelayanan umum masyarakat, dapat digunakan untuk pengalokasian sumberdaya, dan mewujudkan pertanggungjawaban kepada publik (Elim et al., 2014). Pengukuran kinerja keuangan daerah pada pemerintahan daerah menjadi informasi penting untuk membuat kebijakan-kebijakan terkait pengelolaan keuangan daerah serta menilai keberhasilan pemerintah dalam mengelola keuangan daerah dari satu periode ke periode lain (Labi, 2019). Mardiasmo (dalam Karlina & Handayani, 2017) menyebutkan tujuan dari pengukuran kinerja keuangan daerah yaitu memperbaiki kinerja pemerintah daerah, membantu mengalokasikan sumberdaya dan pengambilan kebijakan, mewujudkan pertanggungjawaban publik, dan memperbaiki komunikasi kelembagaan. Jika suatu daerah memiliki kinerja keuangan daerah yang baik, maka daerah tersebut memiliki kemampuan keuangan untuk membiayai urusan pemerintahannya secara mandiri.

Pengelolaan keuangan daerah merupakan rangkaian proses yang dimulai dari perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban dan pengawasan keuangan daerah (Kaunang et al., 2016). Pengelolaan keuangan daerah merupakan salah satu faktor penting dalam pelaksanaan otonomi daerah. Semakin baik pengelolaan keuangan daerah dapat meningkatkan kinerja keuangan suatu pemerintah daerah dan juga sebaliknya, semakin buruk pengelolaan keuangan daerah maka dapat membuat kinerja keuangan pemerintah daerah menurun (D. A. D. Nasution, 2018). Penting bagi pemerintah daerah untuk melakukan tahap perencanaan, pelaksanaan, pengendalian, dan evaluasi terhadap kinerja keuangan daerah. Selain itu, dalam rangka mewujudkan *good government*, pengelolaan keuangan daerah harus dipastikan dilakukan secara transparansi dan akuntabilitas. Pengelolaan keuangan daerah yang dilakukan secara efisien, efektif, dan ekonomis atau memenuhi prinsip *value of money* juga transparatif, partisipatif, akuntabilitas, dan adil dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan kemandirian fiskal suatu daerah (Agustina, 2013). Selain kemampuan keuangan daerah, menurut Syamsi (dalam Frediyanto, 2010) kemampuan struktural organisasi, kemampuan aparatur pemerintah daerah, dan kemampuan mendorong partisipasi masyarakat juga dapat menjadi tolak ukur dalam menilai sebuah daerah menjalankan otonomi daerahnya.

Pendanaan pemerintah daerah berasal dari APBD yang disusun setiap tahunnya oleh pemerintah daerah untuk meningkatkan pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat. Pengelolaan APBD juga menjadi salah satu kewenangan yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada daerah. Pengelolaan APBD oleh pemerintah daerah terdiri dari mengelola dana transfer, mengelola fiskal daerah melalui pajak daerah dan retribusi, serta mengelola penerimaan lain-lain yang sah sebagai sumber PAD (Karianga, 2017). Pengelolaan APBD bisa menjadi indikator untuk pengukuran kinerja keuangan daerah dan mengetahui tingkat ketergantungan daerah kepada pemerintah pusat. Daerah yang memiliki tingkat ketergantungan yang rendah pada pemerintah memiliki nilai pendapatan asli daerah yang lebih besar jika dibandingkan dengan dana bantuan dari pemerintah. Karena pendapatan asli daerah merupakan salah satu sumber pembiayaan untuk penyelenggaraan pemerintahan.



Sumber: Hasil Analisis, 2021

Gambar 1. 1 Grafik PAD dan Dana Perimbangan Provinsi Jawa Tengah Tahun 2015 – 2020

Berdasarkan grafik diatas, Provinsi Jawa Tengah tahun 2015 – 2020, dana perimbangan memiliki nilai yang lebih besar dari PAD. Dana perimbangan merupakan bantuan dana dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah yang berasal dari APBN dengan tujuan mendanai kebutuhan fiskal daerah. Hal ini dapat disimpulkan bahwa Provinsi Jawa Tengah kurang memaksimalkan daerah-daerahnya dalam meningkatkan sumbangan PAD kepada APBD. Selain itu, Provinsi Jawa Tengah berpotensi memiliki tingkat ketergantungan yang tinggi terhadap pemerintah pusat karena Provinsi Jawa Tengah memiliki nilai dana perimbangan yang lebih besar dari PAD. Berkaitan dengan hal tersebut, dalam penelitian ini akan dilakukan pemetaan tipologi kinerja APBD dan tingkat ketergantungan fiskal Provinsi Jawa Tengah yang bertujuan untuk mengetahui kinerja APBD dan tingkat ketergantungan pemerintah daerah kepada pemerintah pusat.

1.2 Rumusan Masalah

Peningkatan jumlah penduduk juga dapat berdampak kepada jalannya otonomi daerah. Hal ini menuntut pemerintah daerah untuk menyediakan pembiayaan yang lebih dalam mendanai kebutuhan fiskal daerah yang juga meningkat. Pemerintah daerah harus memiliki pendapatan daerah yang cukup untuk mendanai kebutuhan fiskal daerah dan kegiatan pemerintahan yang lain. Jika pemerintah tidak dapat memaksimalkan potensi-potensi dan sumberdaya yang dimiliki daerah untuk meningkatkan pendapatan, maka pemerintah daerah kemungkinan besar akan memiliki tingkat ketergantungan yang tinggi terhadap pemerintah.

Hal ini dikarenakan pemerintah pusat memberikan transfer ke daerah berupa dana perimbangan yang bertujuan untuk membantu pendanaan kebutuhan fiskal daerah. Pada tahun 2015 – 2020, Provinsi Jawa Tengah memiliki dana perimbangan yang lebih tinggi jika dibandingkan dengan pendapatan asli daerah (PAD). Hal ini dapat disimpulkan bahwa Provinsi Jawa Tengah belum memaksimalkan daerah-daerah yang ada di Provinsi Jawa Tengah dan berpotensi untuk memiliki tingkat ketergantungan yang tinggi terhadap pemerintah pusat. Tingkat ketergantungan daerah dapat dihitung menggunakan pengukuran kinerja keuangan daerah yaitu menggunakan APBD Provinsi Jawa Tengah. Penelitian ini diarahkan untuk mengetahui bagaimana kinerja APBD dan tingkat ketergantungan fiskal Provinsi Jawa Tengah.

1.3 Tujuan dan Sasaran

Penjelasan dari tujuan dan sasaran dalam penelitian ini sebagai berikut:

1.3.1 Tujuan

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah, tujuan dari penelitian ini adalah untuk melakukan pemetaan tipologi kinerja APBD dan tingkat ketergantungan fiskal setiap kabupaten/kota di Provinsi Jawa Tengah.

1.3.2 Sasaran

Berdasarkan tujuan diatas, maka sasaran yang dilakukan untuk mencapai tujuan dari penelitian ini sebagai berikut:

- a. Mengidentifikasi rasio pertumbuhan anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) setiap kabupaten/kota di Provinsi Jawa Tengah tahun 2015 – 2020
- b. Menganalisis tipologi kinerja anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) setiap kabupaten/kota di Provinsi Jawa Tengah tahun 2015 – 2020
- c. Mengidentifikasi kapasitas fiskal daerah setiap kabupaten/kota di Provinsi Jawa Tengah tahun 2015 – 2020
- d. Menganalisis tingkat kemandirian daerah setiap kabupaten/kota di Provinsi Jawa Tengah tahun 2015 – 2020
- e. Merumuskan kesimpulan dan rekomendasi

1.4 Ruang Lingkup

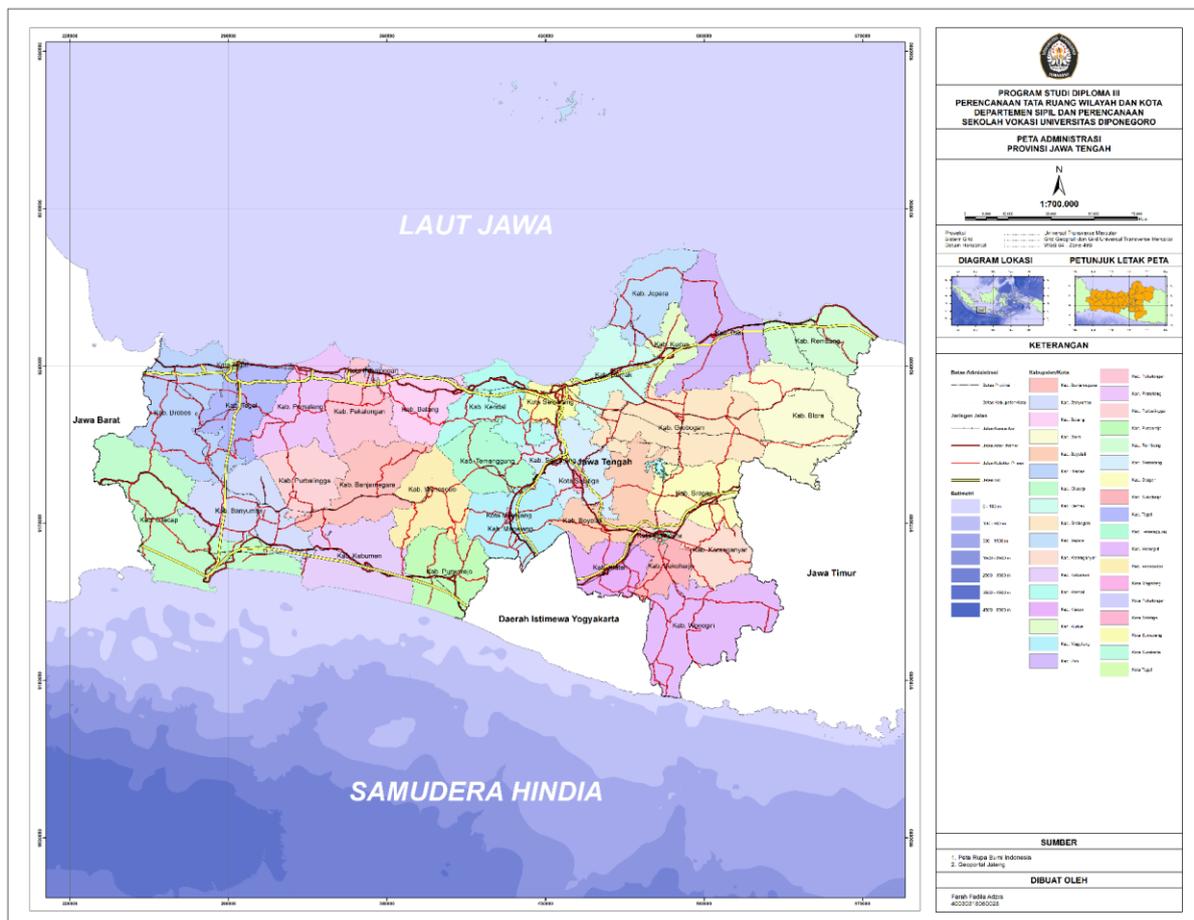
Ruang lingkup pada penelitian ini terbagi menjadi 2 yaitu ruang lingkup wilayah dan ruang lingkup materi. Berikut penjelasan dari ruang lingkup wilayah dan ruang lingkup materi:

1.4.1 Ruang Lingkup Wilayah

Ruang lingkup wilayah penelitian ini adalah Provinsi Jawa Tengah. Provinsi Jawa Tengah merupakan salah satu provinsi di Pulau Jawa yang terletak di antara Provinsi Jawa

Barat dan Jawa Timur. Secara astronomis, Provinsi Jawa Tengah terletak pada koordinat 5° 40' – 8° 30' LS dan 108° 30' – 111° 30' BT (termasuk Pulau Karimunjawa). Provinsi Jawa Tengah terdiri dari 29 kabupaten dan 6 Kota dan memiliki luas wilayah sebesar 3,25 juta hektar. Jumlah penduduk Provinsi Jawa Tengah sebanyak 36,52 juta penduduk pada tahun 2020. Kota Semarang menjadi ibukota Provinsi Jawa Tengah. Berikut batas administrasi Provinsi Jawa Tengah:

- Utara : Laut Jawa
- Timur : Provinsi Jawa Timur
- Selatan : Samudra Hindia
- Barat : Provinsi Jawa Barat



Sumber: Hasil Analisis, 2021

Peta 1. 1 Peta Administrasi Provinsi Jawa Tengah

1.4.2 Ruang Lingkup Materi

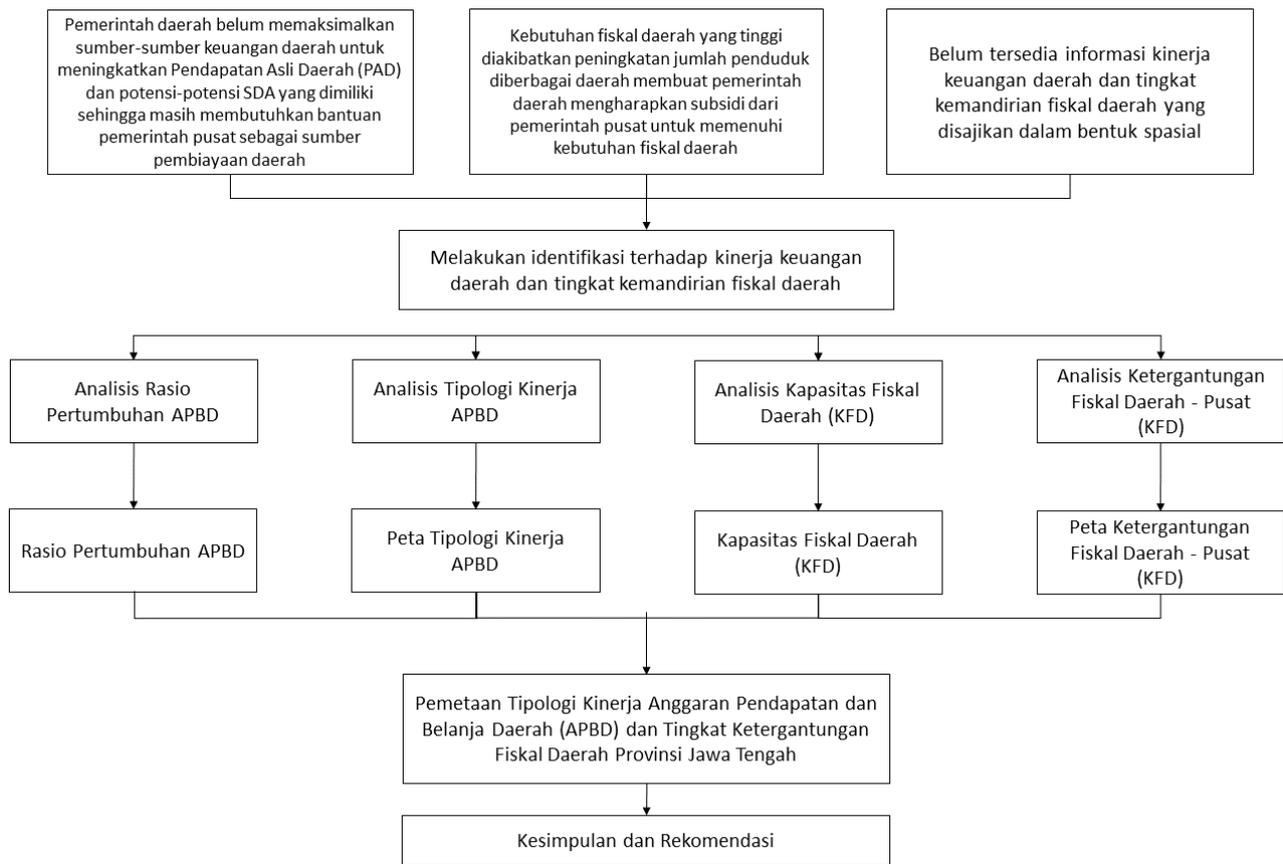
Ruang lingkup pada penelitian ini membahas mengenai pemetaan tipologi kinerja APBD dan tingkat ketergantungan fiskal setiap kabupaten/kota di Provinsi Jawa Tengah menggunakan data anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) Provinsi Jawa Tengah.

Data anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) yang digunakan dalam penelitian ini merupakan data *time series* dari tahun 2015 – 2020. Dalam penelitian ini menggunakan metode analisis deskriptif dan kuantitatif. Metode analisis deskriptif dilakukan dengan penyajian dan penyusunan data ke dalam tabel – tabel sebelum dianalisis. Sedangkan metode analisis kuantitatif digunakan dalam analisis rasio pertumbuhan APBD, tipologi kinerja APBD, kapasitas fiskal daerah (KFD), dan ketergantungan fiskal daerah – pusat (KFDP).

Analisis rasio pertumbuhan APBD dilakukan untuk melihat pertumbuhan APBD dari tahun ke tahun. Rasio pertumbuhan dapat diketahui dengan melakukan pengurangan APBD tahun yang dihitung dengan APBD tahun sebelumnya kemudian dibagi dengan APBD tahun sebelumnya. Setelah melakukan perhitungan rasio pertumbuhan APBD, maka akan diketahui rata-rata dari rasio pertumbuhan APBD. Kemudian dapat dilakukan analisis tipologi kinerja APBD menggunakan APBD per kapita, rasio pertumbuhan APBD, rata-rata APBD per kapita, dan rata-rata rasio pertumbuhan APBD. Setelah diketahui tipologi kinerja APBD, dilakukan analisis spasial untuk menghasilkan dan menyajikan data tipologi kinerja APBD dalam bentuk spasial. Analisis kapasitas fiskal daerah (KFD) dilakukan untuk mengetahui kapasitas fiskal suatu daerah dengan membagi pendapatan asli daerah (PAD) dengan total penerimaan daerah (TPD). Analisis ketergantungan fiskal daerah – pusat (KFDP) dilakukan untuk melihat tingkat ketergantungan fiskal suatu daerah dengan membagi pendapatan asli daerah (PAD) dengan dana perimbangan.

1.5 Kerangka Pikir

Kerangka pikir merupakan konsep pemikiran yang dijadikan acuan untuk menyusun laporan proyek akhir ini. Identifikasi kinerja APBD dan tingkat ketergantungan fiskal Provinsi Jawa Tengah diperlukan adanya analisis APBD per kapita, rasio pertumbuhan APBD, tipologi kinerja APBD, kapasitas fiskal daerah (KFD), dan ketergantungan fiskal daerah – pusat (KFDP). Hasil dari analisis-analisis tersebut dianalisis kembali menggunakan analisis spasial untuk menghasilkan informasi dalam bentuk spasial. Berikut kerangka pikir pada penelitian ini.



Sumber: Hasil Analisis, 2021

Gambar 1. 2 Kerangka Pikir

1.6 Sistematika Penulisan

BAB I PENDAHULUAN

Bab ini menjelaskan mengenai latar belakang, rumusan masalah, tujuan dan sasaran, ruang lingkup yang terdiri dari ruang lingkup wilayah dan ruang lingkup materi, kerangka pikir, dan sistematika penulisan.

BAB II KAJIAN LITERATUR PEMETAAN TIPOLOGI KINERJA APBD DAN TINGKAT KETERGANTUNGAN FISKAL PROVINSI JAWA TENGAH

Bab ini menjelaskan mengenai kajian literatur yang berkaitan dengan pertumbuhan ekonomi, pembangunan ekonomi, otonomi daerah dan desentralisasi fiskal, anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD), dan metode penelitian.

BAB III GAMBARAN UMUM PROVINSI JAWA TENGAH

Bab ini menjelaskan mengenai konstelasi ekonomi Jawa Tengah terhadap Pulau Jawa dan gambaran umum dari wilayah studi yang terdiri dari penggunaan lahan, kependudukan, dan perekonomian wilayah.

BAB IV HASIL ANALISIS PEMETAAN TIPOLOGI KINERJA APBD DAN TINGKAT KETERGANTUNGAN FISKAL PROVINSI JAWA TENGAH

Bab ini menjelaskan mengenai perhitungan dan analisis seperti rasio pertumbuhan APBD, tipologi kinerja APBD, kapasitas fiskal daerah (KFD), ketergantungan fiskal daerah – pusat (KFDP), dan hasil pemetaan tipologi kinerja APBD & ketergantungan fiskal daerah – pusat.

BAB V PENUTUP

Bab ini menjelaskan mengenai kesimpulan dan rekomendasi dari hasil penelitian pemetaan tipologi kinerja APBD dan tingkat ketergantungan fiskal kabupaten/kota Provinsi Jawa Tengah.