

KINERJA KEUANGAN DAERAH PADA ERA OTONOMI DAERAH

(Suatu Kajian Empiris di Propinsi Jawa Timur)

Triptono Adi Prabowo

Dosen Jurusan Ilmu Ekonomi – Fakultas Ekonomi Unijoyo

ABSTRACT

The objectives of this study were to empirically compare and analyze the financial performance of municipal/city government before and after the autonomy policy. Using three measurements for financial performance – expenditure capability, mobility capability and fiscal decentralization – this study performs the comparison due to “the autonomy policy” in the economic condition of fiscal stress (economic crisis). The hypotheses were tested using paired sample t test and wilcoxon match pairs test. The results show that generally there are no different of the municipal/city government financial performance before and after the autonomy policy, except for the financial decentralization.

Key Words : *Autonomy Policy, Financial Performance, Municipal/city Government*

PENDAHULUAN

Latar Belakang

Sepanjang dekade terakhir perjalanan otonomi daerah di Indonesia menarik untuk dicermati. Berdasarkan UU No. 22 dan No. 25 tahun 1999 tentang otonomi daerah, mendorong berkurangnya peran dan pengaruh pemerintah pusat pada pemerintah daerah. Sementara itu berlakunya UU No. 34 tahun 2000 yang merupakan perubahan dari UU No. 18 tahun 1997 tentang pajak dan retribusi daerah telah membatasi penerimaan pemerintah daerah. Pembatasan penerimaan pemerintah daerah ini telah mengakibatkan tingkat kepastian pendapatan daerah menjadi lebih rendah dibandingkan dengan sebelum berlakunya UU tersebut (Halim, 2001)

Pada kondisi pemerintah daerah yang mengalami tekanan keuangan (*fiscal stress*) ini dan pelaksanaan UU otonomi daerah mengakibatkan ketidakpastian pemerintah daerah, utamanya dari segi keuangannya. Hal ini dibuktikan dengan adanya kinerja keuangan pemerintah kabupaten/kota yang lebih rendah daripada sebelum adanya *fiscal stress* yang ditandai dengan adanya krisis ekonomi (Haryadi, 2002)

Berdasarkan latar belakang yang telah disampaikan di atas, kebijakan otonomi daerah mendorong berkurangnya peran pemerintah

pusat dan menurunnya bantuan pemerintah pusat pada keuangan daerah. Dengan berkurangnya sektor penerimaan daerah, akan berpengaruh terhadap sektor pengeluaran daerah. Sehingga permasalahan yang timbul adalah apakah terjadi perbedaan kinerja keuangan pemerintah daerah sebelum dan sesudah adanya otonomi daerah ?

Penelitian ini bertujuan untuk memperoleh bukti empiris mengenai perkembangan kebijakan otonomi daerah yang terjadi pada pemerintah daerah kabupaten/kota di Jawa Timur pada kondisi *fiscal stress*. Perkembangan kebijakan yang baik akan menghasilkan kinerja keuangan pemerintah daerah yang lebih baik. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan pada pemerintah daerah dalam melakukan upaya-upaya sinergis untuk meningkatkan pendapatan dan pelayanan kepada publik di daerahnya.

Landasan Teori dan Pengembangan Hipotesis

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (Tap MPR) Nomor IV/MPR/1973 mengenai Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) mengarahkan otonomi pada otonomi yang nyata dan bertanggungjawab. Menurut Kristiadi (2000) istilah nyata mengandung arti otonomi daerah harus didasarkan pada faktor-faktor, perhitungan-perhitungan dan kebijakan-kebijakan yang benar-benar secara nyata menjamin daerah mampu mengurus rumah tangganya sendiri. Sedangkan istilah bertanggungjawab mempunyai makna bahwa pemberian otonomi kepada daerah harus benar-benar sejalan dengan tujuannya. Perumusan ini mencerminkan bahwa hakikat otonomi lebih merupakan kewajiban daripada hak, yaitu kewajiban daerah untuk lebih melancarkan jalannya pembangunan sebagai sarana untuk mencapai jalannya kesejahteraan rakyat yang harus diterima dan dilaksanakan dengan penuh tanggungjawab. Kinerja keuangan pemerintah daerah yang baik akan mendorong tercapainya tujuan otonomi daerah.

Fenomena yang dialami negeri kita saat ini menunjukkan bahwa Indonesia mengalami *fiscal stress*. Sesuai dengan teori yang dikemukakan Spicer dan Bingham (1991) dalam Halim (2000), yang menyatakan sebagai berikut : *When changing economic, demographic and political factor limit the growth of revenues, containment of hunger becomes much more difficult, and fiscal stress may be resulted* (Spicer and Bingham; 1991, p.107)

Hingga saat ini penelitian mengenai otonomi daerah dan *fiscal stress* masih relative sedikit. Penelitian banyak difokuskan pada penganggaran pemerintah daerah, yang lebih banyak membahas sisi penerimaan daerah. Mardiasmo (2000) dalam Halim (2001), dalam studinya mengenai penerapan UU No. 25 tahun 1999 pada propinsi Nusa Tenggara Timur dan Kabupaten Timor Tengah Selatan, menganalisis dampak UU tersebut pada struktur penerimaan yang dikaitkan dengan estimasi dana perimbangan. Hasilnya menunjukkan dampak yang

negative, yang berarti bahwa proporsi struktur PAD dua daerah tersebut mengalami penurunan.

Nazara (1997) dalam Halim (2001), memfokuskan penelitian pada ketimpangan struktur penerimaan daerah untuk propinsi kawasan Barat dan Timur Indonesia. Hasilnya menunjukkan bahwa pada kawasan Barat dan Timur tidak mencerminkan ketimpangan struktur penerimaan, kecuali pada Jawa dan luar Jawa.

Suhartono (2001) meneliti UU No. 18 tahun 1997 pada struktur PAD Kabupaten Situbondo. Hasilnya menunjukkan bahwa kontribusi retribusi daerah terhadap PAD mengalami penurunan, sebaliknya kontribusi pajak daerah mengalami kenaikan.

Halim (2001) meneliti peran PAD dalam APBD sebelum dan sesudah *fiscal stress* pada propinsi di Indonesia. Hasilnya menunjukkan bahwa tidak ada perbedaan kontribusi PAD dalam APBD.

Haryadi (2002) dalam studi kasus di propinsi Jawa Timur mengenai kinerja keuangan pemerintah Kabupaten/Kota dalam menghadapi pelaksanaan otonomi daerah menunjukkan hasil bahwa *fiscal stress* yang ditandai dengan krisis ekonomi membawa pengaruh yang besar pada kinerja keuangan pemerintah daerah.

Mendasarkan pada berbagai hasil penelitian di atas, maka pada penelitian ini akan dianalisis dampak berlakunya kebijakan otonomi daerah terhadap kinerja keuangan daerah. Untuk itu dikembangkan empat hipotesis nol yaitu;

H1 : Tidak terdapat perbedaan kinerja keuangan pemerintah daerah antara sebelum dan sesudah diberlakukannya UU otonomi daerah
Ketiga hipotesis berikut ini merupakan pengembangan dari hipotesis pertama, yaitu :

H2 : Tidak terdapat perbedaan kemampuan pembiayaan pemerintah daerah antara sebelum dan sesudah diberlakukannya UU otonomi daerah

H3 : Tidak terdapat perbedaan kemampuan mobilisasi daerah antara sebelum dan sesudah diberlakukannya UU otonomi daerah

H4 : Tidak terdapat perbedaan tingkat desentralisasi fiskal antara sebelum dan sesudah diberlakukannya UU otonomi daerah

Keempat hipotesis tersebut menekankan pada tetap atau tidak berubahnya kinerja keuangan daerah. Hal ini logis karena dengan adanya *fiscal stress* dan perubahan kebijakan otonomi pemerintah yang baru berjalan, maka pemerintah daerah masih mengandalkan bantuan dari pemerintah pusat.

METODOLOGI PENELITIAN

Populasi dan Sampel

Populasi penelitian ini adalah pemerintah kabupaten/kota diseluruh propinsi di Indonesia. Oleh karena penelitian ini dirancang

sebagai suatu studi kasus, maka dipilih suatu propinsi yaitu Propinsi Jawa Timur semata-mata dengan alasan praktis. Sampel penelitian adalah seluruh kabupaten/kota di Jawa Timur yang berjumlah 37, terdiri atas 29 pemerintah kabupaten dan 8 pemerintah kota.

Data tentang realisasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) pemerintah kabupaten/kota untuk periode sebelum dan sesudah otonomi daerah diambil dari laporan statistik keuangan pemerintah daerah kabupaten/kota propinsi Jawa Timur yang diterbitkan oleh Biro Pusat Statistik (BPS). Periode APBD yang menjadi pengamatan adalah tahun anggaran 1998/1999 sebagai periode sebelum otonomi daerah dan periode anggaran tahun 2000 sebagai periode sesudah otonomi daerah, sedangkan tahun anggaran 1999/2000 tidak dimasukkan dalam penelitian karena merupakan periode berlakunya kebijakan otonomi daerah.

Variabel Penelitian

Variabel penelitian adalah kinerja keuangan pemerintah daerah sebelum dan sesudah diberlakukannya UU otonomi daerah, yang terdiri dari :

a. Kemampuan Pembayaran Daerah

Adalah kemampuan daerah dalam membiayai pengeluarannya, diukur dengan rasio pendapatan asli daerah terhadap jumlah pengeluaran rutin non belanja pegawai

b. Kemampuan Mobilisasi Daerah

Adalah kemampuan daerah dalam menghimpun pendapatan, diukur dengan rasio pajak daerah terhadap pendapatan asli daerah

c. Tingkat Desentralisasi Fiskal

Adalah tingkat kewenangan dan tanggungjawab yang diberikan kepada pemerintah daerah untuk melaksanakan pembangunan, diukur dengan rasio pendapatan asli daerah terhadap total penerimaan daerah

Teknik Analisis

Pengujian hipotesis dilakukan dengan uji t untuk dua sampel yang berpasangan (*Paired Sample T Test*). Uji ini digunakan dengan menguji dua buah rata-rata dari data sampel yang berpasangan, yaitu dengan membandingkan rata-rata dua sampel yang berpasangan dimana subyek yang sama mengalami dua perlakuan atau pengukuran yang berbeda (Santoso, 2001:100)

Penggunaan statistik parametris dengan *Paired Sample T Test* bekerja dengan asumsi bahwa setiap variabel penelitian yang akan dianalisis membentuk distribusi normal. Normalitas data diuji dengan menggunakan teknik uji *Liliefors*. Jika data tidak normal, maka untuk membuat keputusan hasil penelitian digunakan teknik statistik non parametris dengan *Wilcoxon Match Paires Test* (Sugiyono, 1999:69)

HASIL DAN PEMBAHASAN

Pengujian Normalitas Data

Hasil pengujian normalitas data variabel penelitian dengan uji *Liliefors* (Kolmogorov-Smirnov) pada tabel 1 menunjukkan bahwa semua data tidak terdistribusi secara normal.

Tabel 1. Uji Normalitas Data dengan $\alpha = 5\%$

Rasio	Sig. Sebelum	Sig. Sesudah	Keputusan
Kemampuan Pembiayaan	0,032	0,017	Tidak Normal
Kemampuan Mobilisasi	0,007	0,017	Tidak Normal
Desentralisasi Fiskal	0,002	0,005	Tidak Normal

Pengujian Hipotesis

Hasil pengujian hipotesis dengan *Paired Sample t Test* ditunjukkan pada tabel 2, sedangkan pengujian dengan *Wilcoxon Match Pairs Test* ditunjukkan pada tabel 3. Hasil pengujian dengan *Paired Sample t Test* terhadap hipotesis kedua dan ketiga adalah tidak terdapat perbedaan kinerja keuangan yang diukur dengan kemampuan pembayaran dan kemampuan mobilisasi antara sebelum dan sesudah berlakunya UU otonomi daerah. Hal ini tampak pada hasil *t value* sebesar 0,444 dengan probabilitas 0,660 untuk kemampuan pembiayaan dan *t value* sebesar -0,764 dengan probabilitas 0,450 untuk kemampuan mobilisasi. Nilai mean sebelum dan sesudah berlakunya otonomi, meskipun mengalami perubahan, menurun untuk kemampuan pembiayaan dan meningkat untuk kemampuan mobilisasi, tetapi perubahan tersebut tidak signifikan yaitu masing-masing sebesar 1,4685 dan -1,2432.

Tabel 2. Uji Hipotesis dengan *Paired Sample t Test* ($\alpha = 5\%$)

Pair	Mean	"t"	Sig.	Keputusan
Kemampuan Pembiayaan	64,6757 ^a 63,1892 ^b	0,444	0,660	Ho Diterima
Kemampuan Mobilisasi	34,7568 ^a 36,0000 ^b	-0,764	0,450	Ho Diterima
Desentralisasi Fiskal	11,8378 ^a 9,1892 ^b	4,535	0,000	Ho Ditolak

Keterangan

^a : sebelum berlakunya UU otonomi daerah

^b : sesudah berlakunya UU otonomi daerah

Hasil pengujian terhadap hipotesis keempat adalah terdapat perbedaan kinerja keuangan yang diukur dengan desentralisasi fiskal antara sebelum dan sesudah berlakunya UU otonomi daerah. Hal ini dibuktikan dengan *t value* sebesar 4,535 dengan probabilitas 0,000. Dari nilai rata-rata sebelum dan sesudah berlakunya UU otonomi daerah

tampak bahwa terjadi penurunan nilai mean yang signifikan sebesar 2,6486

Tabel 3. Uji Hipotesis dengan *Wilcoxon Match Pairs Test* ($\alpha = 5\%$)

Pair	Z	Asymp.Sig.	Keputusan
Kemampuan Pembiayaan	-0,715	0,475	Ho Diterima
Kemampuan Mobilisasi	-0,156	0,876	Ho Diterima
Desentralisasi Fiskal	-3,764	0,000	Ho Ditolak

Hasil pengujian dengan *Wilcoxon Match Pairs Test* terhadap hipotesis kedua, ketiga dan keempat menunjukkan hasil yang sama dengan hasil pengujian dengan *Paired Sample t Test*. Berdasarkan hasil pengujian hipotesis kedua sampai keempat, dapat disimpulkan bahwa hasil pengujian hipotesis pertama tidak dapat menolak hipotesis nol. Pengujiannya dilakukan dengan menghitung nilai rata-rata kinerja keuangan berdasarkan ketiga pengukuran di atas yang selanjutnya diuji dengan *Paired Sample t Test* dan *Wilcoxon Match Pairs Test* (table 4). Dari kedua alat uji tersebut diperoleh *t value* sebesar 0,776 dengan probabilitas 0,443. Z sebesar -1,592 dengan probabilitas 0,111. Hal ini berarti bahwa tidak terdapat perbedaan kinerja keuangan antara sebelum dan sesudah berlaku UU otonomi daerah.

Tabel 4. Uji Kinerja Keuangan dengan *Paired Sample t Test* dan *Wilcoxon Match Pairs*

Pair	Mean	T	Sig.	Z	Asymp.Sig.	Keputusan
Kinerja	37,0811 ^a	0,776	0,443	-1,592	0,111	Ho
Keuangan	36,0541 ^b					Diterima

Keterangan

^a: sebelum berlakunya UU otonomi daerah

^b: sesudah berlakunya UU otonomi daerah

KESIMPULAN

Berdasarkan hasil pengujian hipotesis dan analisisnya, dapat dikemukakan beberapa kesimpulan antara lain;

1. Apabila dilihat dari aspek kemampuan pembiayaan dan mobilitas, bukti empiris menunjukkan bahwa tingkat kemampuan pembiayaan dan mobilitas pemerintah daerah kabupaten/kota sebelum berlakunya UU otonomi daerah tidak mengalami perubahan
2. Apabila dilihat dari aspek desentralisasi fiskal, bukti empiris menunjukkan bahwa terdapat perbedaan desentralisasi fiskal antara sebelum dan sesudah berlakunya UU otonomi daerah. Perubahan yang terjadi adalah menurun, yang berarti bahwa meskipun sudah diterapkan otonomi daerah tetapi satu tahun

anggaran setelah kebijakan ditetapkan, tingkat kewenangan dan tanggungjawab yang diberikan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah masih belum meningkat.

3. Secara keseluruhan kinerja keuangan pemerintah kabupaten/kota tidak berbeda antara sebelum dan sesudah diberlakukannya UU otonomi daerah.

Kelemahan yang terdapat dalam penelitian ini antara lain adalah pemilihan *sample* yang hanya diambil dari propinsi Jawa Timur menyebabkan generalisasi masih sulit dilakukan dan pengukuran kinerja keuangan hanya menggunakan tiga pengukuran yang seharusnya bisa dilakukan pengukuran lain. Oleh karena itu, penelitian selanjutnya diharapkan dapat memperluas *sample* penelitian dan dapat menggunakan pengukuran kinerja keuangan yang lebih mencakup setiap aspek keuangan pemerintah daerah.

DAFTAR PUSTAKA

- Biro Pusat Statistik. *Statistik Keuangan Pemerintah Daerah Tingkat II (Kabupaten/Kota) Propinsi Jawa Timur Tahun Anggaran 1996/1997-1998/1999 dan 1999/2000-2000*
- Halim, Abdul (2001). "Anggaran Daerah dan Fiscal Stress (Sebuah Studi Kasus pada Anggaran Daerah Propinsi di Indonesia)". *Jurnal Ekonomi dan Bisnis Indonesia*, Vol. 16. No. 4, p.346-357
- Haryadi, Bambang (2002). "Analisis Pengaruh Fiscal Stress terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Kabupaten/Kota dalam Menghadapi Pelaksanaan otonomi Daerah" *Simposium Nasional Akuntansi*, Semarang, September
- Kristiadi, J.B. (2000). "Kebijakan Alokasi Biaya dan Otonomi Daerah (kontribusi untuk UU No. 22 dan No. 25 tahun 1999)". *Manajemen*, Pebruari
- Santoso, Singgih (2001). *Buku Latihan SPSS Statistik Parametrik*. Elex Media Komputindo, Jakarta, cetakan kedua, April
- Sugiyono, Dr. (1999). *Statistika untuk Penelitian*. CV. Alfabeta, Bandung, Cetakan Kedua
- Suhartono. (2002). *Analisis Kemampuan Keuangan Akibat Pelaksanaan UU No. 18 Tahun 1997 dan Persiapan Pelaksanaan Otonomi Daerah di Kabupaten Situbondo*. Tesis S2 UGM, tidak dipublikasikan
- Suryaningrum, Diah Hari (2003). *Kinerja Keuangan Daerah pada Era Otonomi Daerah (sebuah kajian empiris di propinsi Jawa Timur)*. *Jurnal Penelitian Ilmu Ekonomi*, Vol.2 Nomor 1, April