

ANALISIS KINERJA PENGELOLAAN KEUANGAN PEMERINTAH PROVINSI JAWA TIMUR TAHUN 2008-2013

Tripitono Adi Prabowo
Universitas Trunojoyo Madura

Abstract

This study analyzes the financial performance of the province of East Java in 2008 until 2013. Through a quantitative approach, this study describes the degree of fiscal decentralization, fiscal independence and activity ratios East Java provincial budget in 2008 until 2013. The results showed that: the performance of financial management of East Java Province has been very good, although the ratio of expenditure activity showed a dominance ratio of indirect expenditure on direct spending. Thus, the recommendation to the Government of East Java are: 1)To accelerate SKPD and other related agencies to increase revenue, 2)Provide a planning on budgeting for autonomous regions based on the needs of real people in East Java and in accordance with the mission and the mission of the Governor and Deputy Governor of East Java, 3)To increase the ratio of direct expenditure to total expenditure.

Keywords: financial performance, Fiscal Decentralization, Fiscal Self-Reliance, Activity Ratio

PENDAHULUAN

Amanat konstitusi dalam perubahan UUD 1945 menyebutkan, pemerintah daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat untuk mencapai kemandirian daerah dan masyarakat. Dalam kerangka itulah seharusnya pelaksanaan kebijakan otonomi daerah dipahami, bukan justru hanya menjadi fenomena pemindahan kekuasaan politik dari pusat ke daerah, yang melahirkan raja-raja kecil dengan keinginan untuk dilayani bukan melayani, serta kepentingan menumpuk kekayaan pribadi.

Dalam sejarah NKRI, setidaknya ada 7 undang-undang yang mengatur pemerintahan daerah, dari UU Nomor 1 tahun 1945 sampai UU Nomor 32 tahun 2004. Pasca reformasi 1998, rakyat menuntut adanya desentralisasi yang lebih luas dan nyata bagi daerah, sehingga lahirlah UU nomor 22 tahun 1999 dan UU nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, serta UU nomor 25 tahun 1999 dan UU nomor 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintahan Daerah. Secara filosofis, empat undang-undang tersebut lahir sebagai euforia kebebasan pasca lengsernya rezim orde baru yang otoritarian, baik melalui kelembagaan yang represif, depolitisasi masyarakat, dominasi militer dan birokrasi maupun sentralisasi kekuasaan (Syaukani, et.al., 2002). Dengan demikian, undang-undang tersebut bertujuan untuk

memberikan jawaban atas berbagai problem penataan kekuasaan antara pusat dengan daerah, demi mewujudkan kemandirian daerah dan masyarakat.

Dengan demikian penyelenggaraan otonomi daerah harus dipahami sebagai hak, yaitu hak masyarakat daerah untuk mengatur dan mengelola kepentingannya sendiri serta mengembangkan potensi dan sumber daya untuk memberdayakan masyarakat, menumbuhkan prakarsa dan kreativitas, meningkatkan peran serta masyarakat, serta mengembangkan peran dan fungsi lembaga-lembaga pemerintahan di daerah (Mardiasmo, 2004). Untuk mewujudkan hal itu, maka implementasi kebijakan desentralisasi harus disertai dengan penguatan kapasitas fiskal pemerintah daerah.

Kemandirian fiskal dapat dilakukan dengan menggali sumber-sumber keuangan, khususnya untuk memenuhi kebutuhan pembiayaan pemerintahan dan pembangunan di daerahnya melalui peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) (Radianto, 1997). Dengan demikian, ketergantungan pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat akan semakin kecil dan peran PAD menjadi semakin besar. Upaya penguatan kapasitas fiskal tersebut dituangkan dalam Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah (APBD) atau kebijakan keuangan daerah yang disusun setiap tahun anggaran. Berdasarkan undang-undang nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintah daerah, APBD didefinisikan sebagai rencana operasional keuangan pemerintah daerah, yang menggambarkan perkiraan pengeluaran untuk membiayai kegiatan-kegiatan dan proyek-proyek daerah serta menggambarkan perkiraan penerimaan dan sumber-sumber penerimaan daerah dalam satu tahun anggaran.

Secara konseptual keuangan daerah memuat semua hak dan

kewajiban yang dapat dinilai dengan uang, demikian pula segala sesuatu baik berupa uang maupun barang yang dapat dijadikan kekayaan daerah sepanjang belum dimiliki/ dikuasai oleh negara atau daerah yang lebih tinggi serta pihak-pihak lain sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku (Mamesah, dalam Halim, 2004). Dengan demikian, kajian terhadap kinerja pengelolaan keuangan daerah menjadi urgen dilakukan pada setiap pemerintahan daerah.

Beberapa penelitian terdahulu terkait kinerja keuangan daerah menyebutkan bahwa pada periode tahun 2000-2002. Apabila dilihat dari indikator kinerja PAD, secara umum provinsi-provinsi di Kawasan Barat Indonesia (KBI) mempunyai kemampuan keuangan lebih baik jika dibanding provinsi-provinsi di Kawasan Timur Indonesia (KTI). Selain itu, Provinsi yang mempunyai sumberdaya alam melimpah tidak serta merta memiliki kinerja PAD yang baik. Namun, kajian tersebut menunjukkan bahwa terjadi peningkatan PAD di seluruh Propinsi dalam era otonomi daerah (Bappenas, 2003).

Kajian serupa juga dilakukan di Kabupaten Ngawi pada tahun 2003 dan tahun 2004, hasilnya menyebutkan bahwa tingkat kemandirian fiskal Kabupaten Ngawi relatif rendah dengan ketergantungan fiskal yang masih tinggi. Selain itu, pengelolaan PAD-nya dikategorikan tidak efektif, meski dari tingkat efisiensinya dikatakan efisien (Sudrajat, 2005). Sedangkan kajian terhadap evaluasi kinerja keuangan daerah Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Barat tahun 2003 sampai tahun 2007 yang dilakukan I Dewa Gde Bisma dan Hery Susanto (2010) menunjukkan bahwa; ketergantungan keuangan daerah masih sangat tinggi dan tingkat kemandirian daerah sangat

kurang. Namun demikian, efektifitas pengelolaan APBD-nya sudah sangat efektif, meski efisiensi pengelolaan APBD-nya tergolong tidak efisien.

Berdasarkan landasan teoritis dan praktis tersebut maka analisis terhadap kinerja keuangan daerah menjadi sangat urgen untuk dilakukan. Sehingga, pertanyaan yang diajukan penelitian ini adalah Bagaimana Kinerja Keuangan Pemerintah Provinsi Jawa Timur tahun 2008 sampai tahun 2013?. Melalui rumusan masalah tersebut, penelitian ini bertujuan memperoleh gambaran mengenai kinerja keuangan daerah Pemerintah Provinsi Jawa Timur, mengetahui dan menjelaskan tingkat desentralisasi fiskal Provinsi Jawa Timur, mengetahui dan menjelaskan rasio keuangan dan efektifitas APBD Provinsi Jawa Timur tahun anggaran 2008 sampai tahun 2013.

LANDASAN TEORI

Penelitian Terdahulu

Sebuah penelitian yang memetakan kemampuan keuangan Pemerintahan Provinsi ditinjau dari kinerja PAD pada periode tahun 2000-2002, dengan menggunakan ukuran elastisitas, *share*, *growth*, pemetaan dan analisis kemampuan keuangan daerah dengan metode kuadran dan metode indeks. Hasil penelitian ini menunjukkan; 1) Indikator kinerja PAD, secara umum propinsi-propinsi di Kawasan Barat Indonesia (KBI) mempunyai kemampuan keuangan lebih baik jika dibanding propinsi-propinsi di Kawasan Timur Indonesia (KTI); 2) Propinsi yang mempunyai sumberdaya alam melimpah tidak serta merta memiliki kinerja PAD yang baik; 3) Berbagai upaya telah dilakukan daerah untuk meningkatkan kemampuan keuangan daerah dan mendorong potensi ekonomi

lokal, melalui peningkatan PAD dan investasi berdasarkan potensi yang dimilikinya; 4) Adanya peningkatan PAD di seluruh Propinsi dalam era otonomi daerah (Bappenas, 2003).

Selanjutnya kajian tentang kinerja keuangan pemerintah Kabupaten Ngawi tahun 2003 dan tahun 2004, dengan menggunakan Rasio Kemandirian Keuangan Daerah, Rasio Efektifitas PAD, Rasio Efisiensi PAD, Rasio Aktivitas, *Debt Service Coverage Ratio* (DSCR), dan Rasio Pertumbuhan. Hasil penelitian tersebut adalah; 1) Kemandirian pemerintah Kabupaten Ngawi relative rendah dan ketergantungan terhadap bantuan pihak ekstern (bantuan pemerintah pusat) masih tinggi; 2) Kemampuan pemerintah Kabupaten Ngawi dalam merealisasikan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dikategorikan tidak efektif, karena rasio yang dicapai dibawah 100%; 3) Pemerintah Kabupaten Ngawi dalam merealisasikan penggunaan dana APBD untuk mendapatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dapat dikatakan efisien. Hal tersebut ditunjukkan dengan besarnya rasio efisiensi diatas 0%; 4) Pendapatan daerah pemerintah Kabupaten Ngawi pada tahun anggaran 2003-2004 diprioritaskan untuk mencukupi kebutuhan belanja pelayanan publik; 5) Aktivitas penyerapan dana per triwulan pemerintah Kabupaten Ngawi sudah merata dari triwulan I sampai dengan triwulan IV, tetapi untuk belanja tidak tersangka masih terkonsentrasi pada triwulan terakhir; 6) Pada tahun anggaran 2004 DSCR yang dimiliki pemerintah Kabupaten Ngawi > 2,5 yaitu sebesar 3,40 dengan maksimal angsuran pokok pinjaman yang dapat dibayar sebesar Rp.26.391.925.280,00; 7) Tingkat pertumbuhan pemerintah Kabupaten Ngawi tahun anggaran 2003-2004 pada masing-masing komponen menunjukkan pertumbuhan yang positif.

Tetapi perlu mendapatkan perhatian adalah pos belanja bagi hasil dan bantuan keuangan, karena menunjukkan tingkat pertumbuhan negatif (Sudrajat, 2005)

Sedangkan kajian terhadap evaluasi kinerja keuangan daerah Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Barat tahun 2003 sampai tahun 2007 yang dilakukan I Dewa Gde Bisma dan Hery Susanto (2010) menunjukkan bahwa; Berdasarkan analisis kinerja keuangan daerah, secara umum Provinsi NTB pada Tahun Anggaran 2003- 2007 menggambarkan kinerja yang tidak optimal dalam pelaksanaan otonomi daerah, hal ini ditunjukkan oleh indikator kinerja keuangan yang antara lain; 1) Ketergantungan Keuangan Daerah sangat tinggi terhadap Pemerintah Pusat sehingga tingkat Kemandirian Daerah Sangat Kurang. Desentralisasi Fiskal Cukup mengingat ketergantungan keuangan terhadap pemerintah pusat sangat tinggi. Efektifitas pengelolaan APBD sangat efektif, namun Efisiensi pengelolaan APBD menunjukkan hasil Tidak Efisien; 2) Dilihat dari indikator kinerja PAD, secara umum sumbangan PAD (*share*) terhadap total pendapatan daerah Provinsi NTB TA 2003-2007 masih rendah, namun pertumbuhan (*growth*) PAD tinggi. Kendati tetap terjadi peningkatan pada PAD, namun apabila dibandingkan dengan peningkatan Belanja, maka proporsi peningkatan PAD sangat kecil; 3) Berdasarkan pengukuran Indeks Kemampuan Keuangan (IKK), Provinsi NTB berada pada skala indeks 0,54 selanjutnya diklasifikasikan menurut Kriteria Tingkat Kemampuan Keuangan Daerah adalah Provinsi dengan kemampuan keuangan Tinggi. Tingginya tingkat kemampuan keuangan daerah Provinsi NTB lebih disebabkan karena besaran subsidi atau bantuan keuangan yang diberikan oleh Pemerintah Pusat melalui

Dana Perimbangan. Hal ini tentu sangat bertolak belakang dengan amanat otonomi daerah yang menunjukkan kemandirian daerah dan kewenangan luas dalam menyelenggarakan urusan rumah tangga pemerintahan daerah.

Tinjauan Otonomi Daerah

Otonomi daerah merupakan suatu perwujudan pelaksanaan desentralisasi dan merupakan penerapan konsep teori “*areal division of power*” yang membagi kekuasaan secara vertikal, yaitu daerah dibawahnya. Konsep desentralisasi atau otonomi daerah merupakan konsekuensi dari bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia, dimana konsep tersebut merupakan sistem perencanaan dan pelaksanaan pembangunan yang akomodatif terhadap inisiatif dan tanggung jawab masyarakat daerah.

Penyelenggaraan otonomi daerah lebih dipahami sebagai hak yaitu hak masyarakat daerah untuk mengatur dan mengelola kepentingannya sendiri serta mengembangkan potensi dan sumber daya untuk memberdayakan masyarakat, menumbuhkan prakarsa dan kreativitas, meningkatkan peran serta masyarakat, serta mengembangkan peran dan fungsi lembaga-lembaga pemerintahan di daerah (Mardismo, 2004). Namun, kewenangan untuk mengurus rumah tangga itu di negara kita tetap berada dalam konteks dan rambu-rambu Negara Kesatuan Republik Indonesia (Yani, 2004).

Dari pengertian diatas dapat dilihat bahwa tujuan dari diselenggarakan otonomi daerah adalah untuk memberikan hak pada daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan masyarakat dalam rangka pembangunan perekonomian daerah yang efektif dan

efisien. Selain itu, tujuan lain dari diselenggarakan otonomi daerah adalah untuk memberikan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada daerah secara proporsional yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan, serta perimbangan keuangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah, serta lebih ditekankan kepada prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, dan memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah (Mardiasmo, 2004).

Tentang Keuangan Daerah

Keuangan daerah adalah alat fiskal pemerintah daerah, yang menjadi bagian integral dari keuangan negara dalam mengalokasikan sumber-sumber ekonomi, pemeratakan hasil pembangunan dan menciptakan stabilitas ekonomi. Keuangan daerah merupakan semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk didalamnya segala bentuk kekayaan daerah sepanjang belum dimiliki atau dikuasi oleh negara atau daerah yang lebih tinggi serta pihak-pihak lain sesuai dengan ketentuan atau peraturan perundang-undangan yang berlaku dan juga yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut, dalam kerangka Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) (Yani, 2004).

Dari pengertian sebelumnya dapat dilihat bahwa daerah mempunyai keterkaitan yang erat dengan pengelolaan sumber daya atau potensi untuk menciptakan kondisi keuangan yang mantap. Menggali potensi kekayaan daerah adalah solusi bagi peningkatan penerimaan daerah dengan keterbatasan obyek yang tidak dimiliki dan dikuasai oleh negara (pusat). Oleh karena itu,

pengelolaan keuangan daerah harus efisien, transparan dan akuntabel.

Kinerja Keuangan Daerah

Definisi tentang kinerja dapat diketahui melalui Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 Pasal 1 ayat 2, yang mendefinisikan kinerja adalah keluaran/hasil dari kegiatan/program yang hendak atau telah dicapai sehubungan dengan penggunaan anggaran dengan kuantitas dan kualitas terukur. Oleh karena itu, Dalam pelaksanaan tugas dan fungsi pemerintahan, pembangunan serta pelayanan, pemerintah daerah wajib menyampaikan laporan pertanggungjawaban keuangan daerahnya yang merupakan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD karena dalam pasal 21 Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 disebutkan bahwa APBD merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah dalam masa 1 (satu) tahun anggaran terhitung mulai tanggal 1 Januari sampai dengan tanggal 31 Desember.

Peraturan pemerintah Nomor 8 Tahun 26 Pasal 1 ayat 3, mendefinisikan laporan kinerja sebagai ikhtisar yang menjelaskan secara ringkas dan lengkap tentang capaian kinerja yang disusun berdasarkan rencana kerja yang ditetapkan dalam rangka pelaksanaan APBN/APBD. Sehingga untuk mengetahui kinerja keuangan pemerintah daerah dapat dilihat dari keberhasilan pemerintah daerah dalam melaksanakan APBD yang ditetapkan.

Rasio Keuangan Daerah

Analisis kinerja keuangan diukur melalui penghitungan rasio-rasio keuangan yang merupakan alat ukur kinerja keuangan. Untuk mengetahui kinerja keuangan daerah, dapat diukur dengan rasio berikut (Halim, 2001):

Rasio desentralisasi fiskal

Desentralisasi fiskal merupakan salah satu komponen utama dari otonomi daerah. Desentralisasi fiskal dapat diartikan sebagai suatu proses distribusi anggaran dari tingkat pemerintah yang lebih tinggi kepada pemerintah yang lebih rendah, untuk mendukung fungsi atau tugas pemerintah dan pelayanan publik sesuai dengan banyaknya kewenangan bidang pemerintahan yang dilimpahkan.

Dalam melaksanakan desentralisasi fiskal, terdapat prinsip *money follow function* yang merupakan salah satu prinsip yang harus diperhatikan dan dilaksanakan. Prinsip ini memiliki arti bahwa setiap penyerahan atau pelimpahan wewenang pemerintahan akan membawa konsekuensi pada anggaran yang diperlukan untuk melaksanakan kewenangan tersebut.

Sedangkan Derajat Desentralisasi Fiskal antara pemerintah pusat dan daerah dapat menggunakan ukuran sebagai berikut (Reksohadiprojo, 2001):

$$DDF = \frac{PAD}{TPD} \times 100\%$$

$$DDF = \frac{BHPBP}{TPD} \times 100\%$$

$$DDF = \frac{SD}{TPD} \times 100\%$$

Dimana:

DDF : derajat desentralisasi fiskal

PAD : pendapatan asli daerah

TPD : total penerimaan daerah

BHPBP : pendapatan hasil pajak dan bukan pajak

SD : sumbangan daerah

TPD = PAD + BHPBP + SD

Dari formulasi tersebut, dapat diketahui tingkat desentralisasi fiskal pemerintah daerah, yang ditunjukkan dengan tingginya persentasi yang dihasilkan. Artinya, semakin tinggi persentasenya maka derajat desentralisasinya semakin besar atau mandiri.

Tim peneliti FISIPOL UGM bekerja sama dengan Litbang Depdagri (1991) menentukan tolak ukur kemampuan daerah dilihat dari rasio PAD terhadap total APBD sebagai berikut:

Tabel 1. Skala Interval Derajat Desentralisasi Fiskal

PAD / TPD (%)	Kemampuan Keuangan Daerah
00-10,00	Sangat kurang
10,01-20,00	Kurang
20,01-30,00	Cukup
30,01-40,00	Sedang
40,01-50,00	Baik
>50,00	Sangat baik

Sumber: Tim Litbang Depdagri – Fisipol UGM, 1991

Rasio kemandirian keuangan daerah

Kemandirian keuangan daerah (otonomi fiskal) menunjukkan kemampuan pemerintah daerah dalam membiayai sendiri kegiatan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan kepada masyarakat yang telah membayar pajak dan retribusi sebagai sumber pendapatan yang diperlukan daerah. Kemandirian keuangan daerah ditunjukkan oleh besar kecilnya pendapatan asli daerah (PAD) dibandingkan dengan pendapatan daerah yang berasal dari sumber yang lain, misalnya bantuan pemerintah pusat atau pinjaman. Rasio kemandirian daerah dapat dihitung dengan rumus (Halim, 2004) :

$$DKF = \frac{R}{S} \times 100\%$$

Dimana:

DKF : kemandirian keuangan daerah

R : realisasi PAD tahun – x

S : sumber pendapatan dari pihak ekstern tahun – x

Rasio kemandirian menggambarkan ketergantungan daerah terhadap sumber dana ekstern. Semakin tinggi rasio kemandirian mengandung arti bahwa tingkat ketergantungan daerah terhadap bantuan pihak ekstern (terutama pemerintah pusat dan propinsi, semakin rendah dan demikian pula sebaliknya. Rasio kemandirian juga menggambarkan tingkat partisipasi masyarakat dalam pembangunan daerahnya. Semakin tinggi rasio kemandirian, semakin tinggi partisipasi masyarakat dalam membayar pajak dan retribusi daerah yang merupakan komponen utama pendapatan asli daerah. Semakin tinggi masyarakat membayar pajak dan retribusi daerah akan menggambarkan tingkat kesejahteraan masyarakat semakin tinggi. Untuk mengetahui pola hubungan pemerintah daerah dengan pemerintah pusat melalui derajat kemandirian fiskal, maka digunakan kriteria berikut.

Tabel 2. Kriteria Kemandirian Fiskal Daerah dan Pola Hubungan dengan Pemerintah Pusat

Kemampuan keuangan	Kemandirian (%)	Pola hubungan
Rendah sekali	0-25%	Instruktif
Rendah	25-50%	Konsultatif
Sedang	50-75%	Partisipatif
Tinggi	75-100%	Delegatif

Sumber: Tim Litbang Depdagri – Fisipol UGM, 1991

Rasio aktivitas

Rasio ini menggambarkan bagaimana pemerintah daerah memprioritaskan alokasi dananya pada belanja tidak langsung dan belanja langsung, karena itulah rasio ini juga disebut dengan rasio keserasian. Semakin tinggi persentase dana yang dialokasikan untuk belanja rutin berarti persentase belanja investasi (belanja pembangunan) yang digunakan untuk menyediakan sarana prasarana ekonomi masyarakat cenderung semakin kecil. Rasio keserasian itu dapat diformulasikan: (Halim, 2004):

$$RBTL = \frac{TBTL}{TB} \times 100\%$$

$$RBL = \frac{TBL}{TB} \times 100\%$$

Dimana

RBTL : rasio belanja tidak langsung

TBTL : total belanja tidak langsung

TB : total belanja

RBL : rasio belanja langsung

TBL : total belanja langsung

Belum ada patokan yang pasti berapa besarnya rasio belanja rutin maupun pembangunan terhadap APBD yang ideal, karena sangat dipengaruhi oleh dinamisasi kegiatan pembangunan dan besarnya kebutuhan investasi yang diperlukan untuk mencapai pertumbuhan yang ditargetkan. Namun demikian sebagai daerah di negara berkembang, peranan pemerintah daerah untuk memacu pelaksanaan pembangunan masih relatif besar. Oleh karena itu, rasio belanja langsung yang relatif masih kecil perlu ditingkatkan sesuai dengan kebutuhan pembangunan daerah.

METODE PENELITIAN

Pendekatan metodologis yang digunakan adalah kuantitatif, yaitu penelitian yang menggunakan suatu skala numerik (angka), menggunakan data kuantitatif dan biasanya meng-

gunakan teknik analisis statistik (Sugiyono, 2005). Adapun metode yang digunakan adalah deskriptif, dimana aktivitas penelitian bertujuan melukiskan dan mendeskripsikan (deskripsi) sejumlah variabel yang berkenaan dengan masalah dan unit-unit yang diteliti, tanpa mempersoalkan hubungan antar variabel-variabel (yakni menjalin antar variabel) berdasarkan fakta yang ada dilapangan, tanpa melakukan pengujian hipotesa (Faisal, 2001; Nazir, 2003; Singarimbun, 2006). Sedangkan metode analisis yang digunakan adalah rasio desentralisasi fiskal, rasio kemandirian keuangan daerah serta rasio aktivitas APBD (Halim, 2004)

HASIL DAN PEMBAHASAN

Derajat Desentralisasi Fiskal

Desentralisasi fiskal adalah suatu proses distribusi anggaran dari tingkat pemerintahan yang lebih tinggi kepada pemerintahan yang lebih rendah, untuk mendukung fungsi atau tugas pemerintahan dan pelayanan publik sesuai dengan banyaknya kewenangan bidang pemerintah yang dilimpahkan. Oleh karena diperlukan informasi terkait tingkat desentralisasi fiskal suatu daerah.

Tingkat Desentralisasi Fiskal (DF) adalah ukuran untuk menunjukkan tingkat kewenangan dan tanggung jawab yang diberikan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk melaksanakan pembangunan. Melalui analisis DDF (Derajat Desentralisasi Fiskal) dapat diukur besarnya anggaran yang diserahkan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah.

Berdasarkan formula pengukuran derajat desentralisasi, maka dapat diketahui rasio desentralisasi fiskal Provinsi Jawa Timur tahun 2008 sampai tahun 2013 dapat diketahui bahwa kemampuan keuangan daerah Provinsi Jawa Timur sudah sangat baik.

Tabel 3. Derajat Desentralisasi Fiskal Provinsi Jawa Timur, Tahun 2008-2013

Tahun	PAD	TPD	Rasio DDF (%)	Kemampuan Keuangan Daerah
2008	5.212.319.315.953,91	6.028.457.317.622,91	86,46	Sangat Baik
2009	5.708.040.337.081,51	6.669.182.546.061,51	85,59	Sangat Baik
2010	7.275.089.493.848,55	8.479.019.507.180,55	85,80	Sangat Baik
2011	8.898.616.683.296,90	10.061.645.336.285,90	88,44	Sangat Baik
2012	9.733.647.787.006,10	13.971.768.050.337,10	69,67	Sangat Baik
2013	11.596.810.129.480,00	15.671.945.237.309,00	74,00	Sangat Baik

Sumber: Hasil Analisa data sekunder

Dari perhitungan di atas dapat diketahui bahwa derajat desentralisasi fiskal Provinsi Jawa Timur pada periode tahun 2008–2013 rata-rata mencapai 81,66 persen per tahun dengan kemampuan keuangan yang sangat baik. Dimana pada tahun 2008, derajat desentralisasi fiskal (DDF) Provinsi Jawa Timur mencapai 86,46 persen dengan kemampuan keuangan daerah sangat baik. Selanjutnya, Derajat desentralisasi fiskal Provinsi Jawa Timur tahun 2009 mengalami sedikit penurunan menjadi sebesar 85,59 persen dengan status kemampuan keuangan sangat baik. Tahun 2010, derajat desentralisasi fiskal Jawa Timur mengalami sedikit peningkatan menjadi sebesar 85,80 persen dengan status kemampuan keuangan juga sangat baik, dan peningkatan DDF kembali terjadi pada tahun 2011 menjadi 88,44 persen, kemudian pada tahun 2012, DDF Jawa Timur mengalami sedikit penurunan menjadi hanya 69,67 persen, dan pada tahun 2013, DDF Provinsi Jawa Timur mencapai 74 persen dengan tingkat kemampuan keuangan daerah sangat baik.

Rasio Kemandirian Keuangan Daerah dan Pola Hubungan

Pola hubungan keuangan Provinsi Jawa Timur dengan pemerintah pusat

tercermin dari penerimaan dana perimbangan dari APBN ke APBD Provinsi Jawa Timur. Melalui perbandingan antara rasio-rasio PAD dan Dana Perimbangan dari pusat maka dapat menjadi gambaran tingkat kemandirian fiskal suatu daerah.

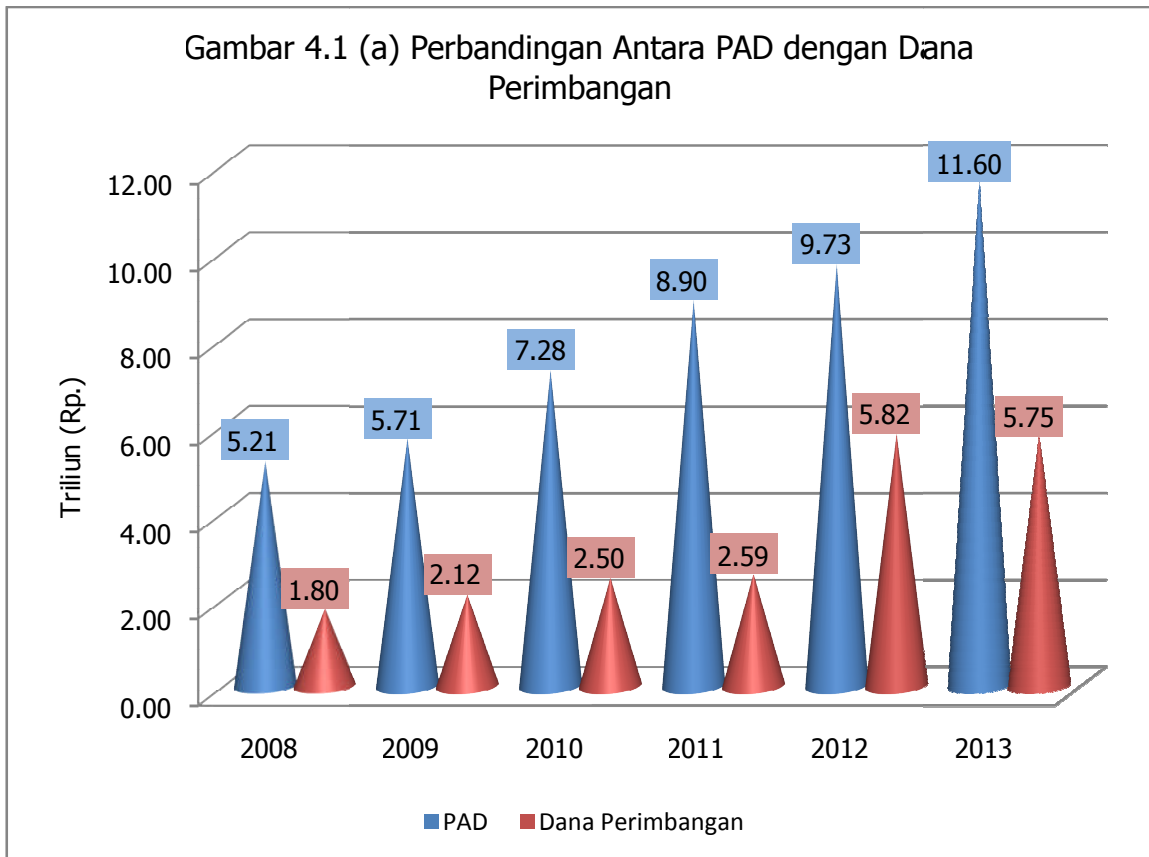
Perbandingan antara PAD dengan Dana Perimbangan dan DAU

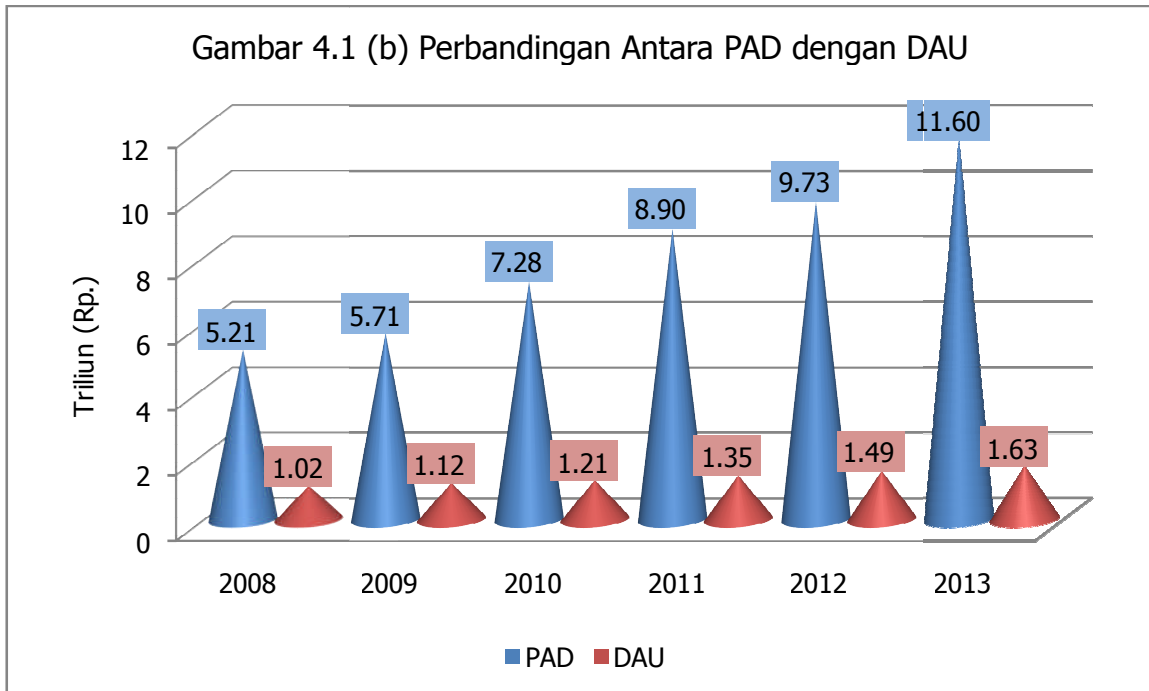
Seperti tergambar pada gambar 4.1, dapat dijelaskan bahwa, selama periode tahun 2008 sampai tahun 2013, realisasi Pendapatan Asli Daerah (PAD) Provinsi Jawa Timur jauh melebihi realisasi pendapatan dari sumber dana perimbangan. Dimana berdasarkan data realisasi APBD, pada tahun 2008 diketahui bahwa realisasi PAD mencapai Rp. 5,21 triliun, sedangkan realisasi Dana Perimbangan pada tahun 2008 hanya sebesar Rp. 1,80 triliun. Kemudian pada tahun 2009, berdasarkan data realisasi APBD, diketahui bahwa realisasi PAD mencapai Rp. 5,71 triliun dan pada tahun yang sama, pendapatan dari sumber dana perimbangan hanya sebesar Rp. 2,09 triliun. Pada tahun 2010, pendapatan dari sumber pendapatan asli daerah (PAD) mengalami peningkatan menjadi sebesar Rp. 7,28 triliun dan pada tahun yang

sama pendapatan dari dana perimbangan hanya sebesar Rp. 2,45 triliun. Kemudian pada tahun 2011, PAD Provinsi Jawa Timur meningkat hingga mencapai Rp. 8,90 triliun, sedangkan Dana Perimbangan hanya sebesar Rp. 2,53 triliun. Peningkatan pendapatan daerah dari sumber PAD kembali terjadi pada tahun 2012, menjadi sebesar Rp. 9,73 triliun, dimana angka tersebut melebihi pendapatan dari dana perimbangan yang hanya sebesar Rp.3,07 triliun. Pertumbuhan positif realisasi PAD terus dapat dipertahankan pada tahun 2013 yang mencapai Rp. 11.596.810.129.480,00, sedangkan realisasi Dana Perimbangan hanya sebesar Rp. 5.753.699.644.895,00.

Perbedaan yang cukup tajam juga terjadi pada perbandingan antara PAD dengan Dana Alokasi Umum (DAU).

Dimana pada tahun 2008 realisasi pendapatan dari Dana Alokasi Umum (DAU) hanya sebesar Rp. 1,02 triliun dan pada tahun 2009 DAU meningkat menjadi Rp. 1,12 triliun, kemudian pada tahun 2010 pendapatan dari sumber DAU sedikit meningkat menjadi Rp. 1,21 triliun. Selanjutnya pada tahun 2011, kembali meningkat menjadi Rp. 1,35 triliun dan pada tahun 2012 peningkatan kembali terjadi pada pendapatan dari sumber DAU menjadi sebesar Rp. 1,49 triliun, serta tahun 2013 realisasi DAU hanya sebesar Rp. 1.632.648.287.000,00. Dengan demikian, berdasarkan prolehan pendapatan daerah dari sumber Dana Alokasi Umum (DAU) pada periode tahun 2008 sampai 2013 masih jauh lebih kecil dibandingkan dengan pendapatan dari sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD).





Sumber: BPKAD Provinsi Jawa Timur, 2013 (data diolah)

1.1. Tingkat Kemandirian Fiskal

Kemandirian fiskal daerah tercermin dari besarnya PAD sebagai kekuatan pengembangan potensi daerah dan sumber keuangan daerah. Maka jika dalam laporan APBD menunjukkan bahwa besarnya dana PAD lebih kecil dibandingkan besarnya dana perimbangan yang diberikan pemerintah pusat ke daerah maka kemandirian fiskal daerah rendah.

Rasio kemandirian keuangan daerah menunjukkan tingkat kemampuan suatu daerah dalam membiayai sendiri kegiatan pemerintah, pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat yang telah membayar pajak dan retribusi sebagai sumber pendapatan yang diperlukan daerah. Semakin tinggi rasio kemandirian mengandung arti bahwa tingkat ketergantungan daerah terhadap bantuan pihak ekstern semakin rendah dan demikian pula sebaliknya. Rasio kemandirian juga menggambar-

kan tingkat partisipasi masyarakat dalam pembangunan daerah. Semakin tinggi rasio kemandirian, semakin tinggi partisipasi masyarakat dalam membayar pajak dan retribusi daerah yang merupakan komponen utama pendapatan asli daerah. Semakin tinggi masyarakat membayar pajak dan retribusi daerah menggambarkan bahwa tingkat kesejahteraan masyarakat semakin tinggi.

Berdasarkan analisis terhadap komponen pendapatan daerah, dengan mencari persentase Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap pendapatan daerah yang bersumber dari sumber lain (eksternal), dapat diketahui bahwa tingkat kemandirian fiskal Provinsi Jawa Timur tahun 2008 sampai tahun 2013 menunjukkan tingkat kemandirian yang sangat tinggi, dengan tingkat kemandirian rata-rata per tahun mencapai 261,40 persen, seperti pada Tabel 4. berikut.

Tabel 4. Tingkat Kemandirian Fiskal Provinsi Jawa Timur tahun 2008-2013

Tahun	PAD	Dana dari Pihak Eksternal	Kemandirian (%)	Pola Hubungan
2008	5.212.319.315.953,91	1.798.151.002.969,00	289,87	Delegatif
2009	5.708.030.337.081,51	2.119.654.478.450,99	269,29	Delegatif
2010	7.275.089.493.848,55	2.502.014.670.128,00	290,77	Delegatif
2011	9.071.930.556.916,07	2.594.758.900.104,50	349,63	Delegatif
2012	9.733.647.787.006,10	5.817.411.980.011,00	167,32	Delegatif
2013	11.596.810.129.480,00	5.753.699.644.895,00	201,55	Delegatif

Sumber: Hasil Analisis Data Sekunder

Berdasarkan tabel tersebut dapat dijelaskan bahwa, tingkat kemandirian fiskal Provinsi Jawa Timur sangat tinggi, artinya realisasi PAD Provinsi Jawa Timur jauh lebih besar dibandingkan dengan dana perimbangan. Berdasarkan perhitungan dengan rasio kemandirian fiskal, tingkat kemandirian rata-rata berkisar 75-100 persen, maka pola hubungannya dengan pemerintah pusat bersifat delegatif.

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa Provinsi Jawa Timur memiliki kemandirian yang sangat tinggi dalam bidang keuangan, yang disebabkan oleh perbandingan antara Pendapatan Asli Daerah (PAD) dengan pendapatan daerah dari pihak eksternal. Artinya, aktivitas pembangunan di Jawa Timur tidak memiliki ketergantungan terhadap sumber pendapatan dari pihak eksternal, karena dalam periode tahun 2008 sampai tahun 2013, pendapatan daerah dari sumber PAD di Jawa Timur jauh lebih besar melampaui pendapatan daerah dari sumber non-PAD.

Oleh karena itu, berdasarkan tingkat kemandirian fiskal Provinsi Jawa Timur tahun 2008 sampai tahun 2013, maka pola hubungan keuangan antara pemerintah pusat dengan Pemerintah Provinsi Jawa Timur bersifat delegatif. Melalui pola

hubungan ini maka Provinsi Jawa Timur tidak memiliki ketergantungan keuangan terhadap Pemerintah Pusat.

1.2. Rasio Aktivitas

Rasio aktivitas juga dikenal sebagai rasio keserasian. Secara teoritis, rasio aktivitas merupakan alat yang dapat digunakan untuk melihat keserasian antara belanja rutin atau belanja tidak langsung dan belanja pembangunan atau belanja langsung dalam APBD. melalui rasio ini, analisis terhadap pengelolaan keuangan daerah dapat menggambarkan bagaimana pemerintah daerah memprioritaskan alokasi dananya pada belanja rutin dan belanja pembangunan secara optimal. Semakin tinggi persentase dana yang dialokasikan untuk belanja rutin berarti persentase belanja pembangunan yang digunakan untuk menyediakan sarana dan prasarana ekonomi masyarakat cenderung semakin kecil.

Belum ada patokan yang pasti berapa besarnya belanja rutin maupun belanja pembangunan terhadap APBD yang ideal, karena sangat dipengaruhi oleh dinamisasi kegiatan pembangunan dan besarnya kebutuhan investasi yang diperlukan untuk mencapai pertumbuhan yang ditargetkan.

Tabel 5. Rasio Belanja tidak Langsung Terhadap APBD, tahun 2008-2013

Tahun	Total APBD	Total Belanja Tidak Langsung	Rasio Belanja Tidak Langsung
2008	6.737.780.929.165,05	4.322.174.904.387,05	64,15
2009	9.888.941.344.072,19	4.318.899.232.507,57	43,67
2010	11.652.753.278.646,70	5.869.875.506.441,50	50,37
2011	13.230.931.927.869,60	6.589.867.568.031,73	49,81
2012	16.902.514.590.707,00	9.633.570.876.338,18	56,99
2013	17.328.254.932.077,90	10.601.239.655.355,80	61,18

Sumber: Hasil Analisis Data Sekunder

Berdasarkan hasil analisis data yang dilakukan maka dapat diketahui rasio aktivitas pengelolaan keuangan daerah Provinsi Jawa Timur selama tahun 2008 sampai tahun 2013, seperti pada tabel diatas. Rasio belanja tidak langsung terhadap APBD Provinsi Jawa Timur tahun 2008 sangat tinggi yaitu 64,15 persen, selanjutnya pada tahun 2009 mengalami sedikit penurunan menjadi 43,67 persen, dan kemudian meningkat kembali menjadi 50,37 persen pada tahun 2010. Kemudian pada tahun 2011, rasio belanja rutin terhadap APBD mengalami sedikit penurunan dari tahun sebelumnya menjadi 49,81 persen, dan kembali mengalami peningkatan pada tahun

2012 menjadi 56,99 persen. Selanjutnya pada tahun 2013 rasio belanja tidak langsung terhadap total APBD kembali meningkat menjadi 61,18 persen.

Berdasarkan rasio tersebut, dapat diketahui bahwa rata-rata rasio belanja tidak langsung terhadap total APBD Provinsi Jawa Timur tahun 2008 sampai tahun 2013 adalah sebesar 54,36 persen per tahun. Hal tersebut berbeda dengan rasio belanja langsung terhadap total APBD Provinsi Jawa Timur Tahun 2008 sampai tahun 2013 yang mencapai angka rata-rata hanya sebesar 35,30 persen per tahun. Rendahnya rasio belanja langsung terhadap APBD tersebut, dapat dilihat pada Tabel 6 berikut.

Tabel 6. Rasio Belanja tidak Langsung Terhadap APBD, tahun 2008-2013

Tahun	Total PAD	Total Belanja Langsung	Rasio Belanja Langsung
2008	6.737.780.929.165,05	2.317.606.024.778,00	34,39
2009	9.888.941.344.072,19	3.283.139.575.019,30	33,20
2010	11.652.753.278.646,70	4.087.435.723.928,00	35,08
2011	13.230.931.927.869,60	5.268.038.900.796,46	39,82
2012	16.902.514.590.707,00	5.677.971.455.328,12	33,59
2013	17.328.254.932.077,90	6.186.181.943.388,68	35,70

Sumber: Hasil Analisis Data Sekunder

Berdasarkan Tabel 6 tersebut dapat diketahui bahwa persentase belanja langsung atau belanja pembangunan terhadap jumlah total APBD Provinsi Jawa Timur tahun 2008 hanya sebesar 34,39 persen, kemudian pada tahun 2009 rasio belanja langsung terhadap total APBD hanya sebesar 33,20 persen. Kemudian, pada tahun 2010 rasio tersebut mengalami peningkatan menjadi sebesar 35,08 persen dan kembali meningkat menjadi 39,82 persen pada tahun 2011. Namun, pertumbuhan yang sama tidak terjadi pada rasio belanja langsung terhadap total APBD tahun 2012, sebaliknya pada tahun 2012, rasio belanja pembangunan justru mengalami penurunan sebesar 6,23 persen hanya sebesar 33,59 persen. Selanjutnya pada tahun 2013, rasio belanja langsung terhadap total APBD mengalami sedikit peningkatan dibandingkan dengan rasio tahun 2012 yang hanya 33,59 persen, menjadi 35,70 persen.

Berdasarkan dua Tabel 5 dan 6 dapat disimpulkan bahwa kinerja pengelolaan keuangan daerah Provinsi Jawa Timur tahun 2008 sampai tahun 2013, bahwa pada sisi rasio aktivitas atau rasio keserasian, antara belanja langsung dengan belanja tidak langsung terhadap total APBD belum berimbang, dimana berdasarkan analisis yang dilakukan, belanja tidak langsung atau belanja rutin masih mendominasi terhadap keseluruhan APBD Provinsi Jawa Timur.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa, belanja pembangunan atau belanja langsung, yang merupakan belanja daerah yang langsung dapat dinikmati oleh kelompok sasaran program melalui program-program pembangunan Pemerintah Provinsi Jawa Timur, proporsinya masih jauh lebih kecil dibandingkan dengan belanja tidak langsung.

SIMPULAN DAN SARAN

Simpulan

Derajat desentralisasi fiskal Provinsi Jawa Timur tahun 2008 sampai tahun 2013 dapat diketahui menunjukkan kemampuan keuangan yang sangat baik, dengan rasio DDF rata-rata mencapai 81,66 persen per tahun.

Terkait kemandirian fiskal dan pola hubungan keuangan, *pertama*, perbandingan antara PAD dengan dana perimbangan dan DAU. Hasil analisis menunjukkan bahwa selama periode tahun 2008 sampai tahun 2013, realisasi Pendapatan Asli Daerah (PAD) Provinsi Jawa Timur jauh melebihi realisasi pendapatan dari sumber dana perimbangan, serta realisasi lebih besar dibandingkan realisasi pendapatan dari sumber Dana Alokasi Umum (DAU). *Kedua*, Tingkat Kemandirian Fiskal, pada sisi kemandirian dapat diketahui bahwa tingkat kemandirian fiskal Provinsi Jawa Timur tahun 2008 sampai tahun 2013 menunjukkan tingkat kemandirian yang sangat tinggi, dengan tingkat kemandirian rasio rata-rata per tahun mencapai 261,40 persen. Oleh karena itu, pola hubungan keuangan antara pemerintah pusat dengan Pemerintah Provinsi Jawa Timur bersifat delegatif.

Rasio Aktivitas, analisis terhadap rasio aktivitas APBD Provinsi Jawa Timur, dapat diketahui bahwa rata-rata rasio belanja tidak langsung terhadap total APBD Provinsi Jawa Timur tahun 2008 sampai tahun 2013 adalah sebesar 54,36 persen per tahun. Hal tersebut berbeda dengan rasio belanja langsung terhadap total APBD yang rata-rata hanya sebesar 35,30 persen per tahun

Saran

Pemerintah Provinsi Jawa Timur hendaknya terus dapat memacu SKPD dan Instansi terkait, khususnya yang

bertanggungjawab terhadap pendapatan daerah untuk terus mengoptimalkan sumber-sumber pendapatan daerah, baik dari sisi pajak, retribusi, kekayaan yang dipisahkan maupun lain-lain PAD yang sah, hal ini untuk mempertahankan DDF Provinsi Jawa Timur pada kategori sangat baik dengan tingkat persentase diatas 50,00 persen.

Berdasarkan tingkat kemandirian fiskal, dimana Jawa Timur berada pada level sangat baik dengan pola hubungan keuangan yang delegatif, hendaknya Pemerintah Provinsi Jawa Timur dapat melakukan perencanaan penganggaran belanja daerah yang lebih otonom berdasarkan kebutuhan masyarakat Jawa Timur yang riil serta sesuai dengan misi dan visi Gubernur dan Wakil Gubernur Jawa Timur. Dengan demikian, akan ada keterkaitan antara misi kepala daerah dengan program kerja SKPD, sasaran program serta kegiatan-kegiatan pembangunan.

Dari sisi rasi aktivitas, hendaknya Pemerintah Provinsi Jawa Timur dapatdimana rasio aktivitas APBD Provinsi Jawa Timur dapat meningkatkan rasio belanja langsung terhadap total belanja dari rata-rata per tahun sebesar 35,30 persen pada periode tahun 2008 sampai tahun 2013, menjadi 45,00 persen sampai 50,00 persen pada tahun anggaran mendatang.

DAFTAR PUSTAKA

- Bappenas. 2003. *Peta Kemampuan Keuangan Provinsi dalam Era Otonomi Daerah : Tinjauan Atas Kinerja PAD dan Upaya yang Dilakukan Daerah*. Jakarta: Direktorat Pengembangan Otonomi Daerah.
- Bisma, I Dewa Gde dan Hery Susanto. (2010). *Evaluasi Kinerja Keuangan Daerah Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Barat Tahun Anggaran 2003 – 2007*. Ganec Swara, Edisi Khusus. Vol. 4 (3), Desember: 75-86
- Faisal, Sanapiah. 2001. *Desain Penelitian Sosial (Format Kuantitatif-Kualitatif)*, dalam Metodologi Penelitian Kualitatif: Aktualisasi Metodologis ke Arah Ragam Varian Kontemporer. Burhan Bungin (Eds). Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada.
- Fisipol-UGM. 1991. *Pengukuran Kemampuan Keuangan Daerah Tingkat II Dalam Rangka Otonomi Daerah Yang Nyata Dan Bertanggung Jawab*. Jakarta: Badan Litbang Depdagri RI dan FISIPOL – UGM.
- Halim, Abdul. 2001. *Bunga Rampai Manajemen Keuangan Daerah*. Yogyakarta: AMP YKPN.
- Halim, Abdul. 2004. *Akuntansi Sektor Publik: Akuntansi Keuangan Daerah*. Jakarta : Salemba Empat.
- Mardiasmo. 2004. *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*. Yogyakarta: Penerbit Andi.
- Nazir, Moh. 2003. *Metode Penelitian*. Jakarta: PT. Ghalia Indonesia.
- Radianto, Elia. 1997. Otonomi Keuangan Daerah Tingkat II, Suatu Studi di Maluku. *Prisma* 3 (16): 86-99
- Reksohadiprodjo, Soekanto. 2001 *Manajemen Personalia*, Edisi Kedua, Cetakan Pertama. Yogyakarta: Penerbit BPFE UGM.
- Singarimbun, Masri. 2006. *Metode dan Proses Penelitian*, dalam Metode Penelitian Survei, Masri Singarimbun dan Sofyan Effendi (ed). Jakarta: LP3ES
- Sudrajat, M. Agus. 2005. *Analisis Rasio Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah (APBD) Sebagai Salah Satu Alat Untuk Menilai Kinerja Keuangan Pemerintah*

- Daerah (Studi Kasus Pada Pemerintah Kabupaten Ngawi).* Skripsi. Tidak Dipublikasikan. Jember: Universitas Jember
- Sugiyono. (2005). *Metode Penelitian Administrasi.* Bandung: Alfabeta.
- Syaukani, dkk. (2002). *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan.* Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Yani, Ahmad. (2004). *Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia.* Jakarta: Raja Grafindo Persada.