

ANALISIS PETA KEMAMPUAN KEUANGAN PROVINSI SEBELUM DAN SETELAH OTONOMI DAERAH

The Analysis of Provincial Financial Capacity Mapping Before and After Autonomy Regional

Ratna Christianingrum dan Ade Nurul Aida

Pusat Kajian Anggaran, Badan Keahlian Dewan Perwakilan Rakyat RI

e-mail: ratna.christianingrum@dpr.go.id dan ade.aida@dpr.go.id

Abstract

This analysis aims to study the implementation of regional autonomy in terms of the regional financial capacity before the existence of regional autonomy and to compare the regional financial capabilities after the existence of regional autonomy. The parameters used are the calculation and analysis of PAD performance using the index method, the quadrant method, and the difference test.

The results of the analysis show that after regional autonomy the financial capacity of the region has decreased, as indicated by the number of provinces that have high IKK has decreased from before regional autonomy. In addition, based on the test results, it is found that the implementation of decentralization does not improve the financial capacity of provinces in Indonesia. The map of the financial capacity of the provinces in Indonesia before and after regional autonomy also shows that changes in the regional capacity map are significant. A total of 15 provinces have a decline in the classification of their regional financial capacity. Meanwhile, only 2 provinces have an increase in the classification of regional financial capacity. For this reason, the government encourages local governments to be able to innovate in finding potential sources of regional income.

Keywords: *regional financial capabilities, autonomy regional, index and quadrant method, difference test*

1. Pendahuluan

Berlakunya Undang-Undang (UU) No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah menandakan dimulainya era otonomi daerah. Dalam perkembangannya, peraturan perundangan yang menjadi dasar penerapan otonomi daerah mengalami

pembaharuan. UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah merupakan dasar hukum pelaksanaan otonomi daerah, menggantikan undang-undang sebelumnya.

Otonomi daerah diberlakukan sejak tanggal 1 Januari 2001. Penerapan otonomi daerah ini membawa implikasi adanya pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat ke daerah dalam berbagai bidang. Penerapan otonomi daerah memberi peluang bagi daerah untuk menggali potensi lokal dan meningkatkan kinerja keuangannya. UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah membagi kewenangan dan fungsi antara pemerintah pusat dan daerah. Sedangkan UU No. 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah mengatur pembagian sumber daya keuangan antara pusat dan daerah. Pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada daerah juga disertai dengan penyerahan sumber-sumber pembiayaan yang sebelumnya dipegang oleh pemerintah pusat (Mahi, 2001).

Berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004, tujuan dari otonomi daerah adalah otonomi yang diarahkan untuk memacu pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya, meningkatkan kesejahteraan masyarakat, menggalakkan prakarsa dan peran aktif masyarakat serta meningkatkan pendayagunaan potensi daerah secara optimal dan terpadu secara nyata dan bertanggungjawab, sehingga memperkuat persatuan dan kesatuan bangsa mengurangi beban dan campur tangan pemerintah pusat di daerah yang akan memberi peluang untuk koordinasi lokal.

Penerapan otonomi daerah diharapkan dapat menjadi jembatan bagi pemerintah daerah untuk mendorong efisiensi ekonomi, efisiensi pelayanan publik sehingga mampu mendorong pertumbuhan ekonomi daerah serta meningkatkan kesejahteraan penduduk lokal melalui berbagai efek *multiplier* dari desentralisasi (Khusnaini, 2016). Mardiasmo (2002) menyatakan bahwa sebelum era otonomi daerah, harapan pemerintah daerah untuk dapat membangun daerah berdasarkan kemampuan dan kehendak sendiri sangat sulit untuk dilakukan. Ketergantungan fiskal dan subsidi serta bantuan pemerintah pusat merupakan wujud ketidakberdayaan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dalam membiayai belanja daerah.

Penerapan otonomi daerah memberikan wewenang yang lebih kepada daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Sejalan dengan wewenang tersebut, pemerintah daerah diharapkan mampu menggali sumber-sumber keuangan daerah. Sumber-sumber keuangan daerah digali melalui PAD. Dengan adanya penerimaan daerah melalui PAD, diharapkan pemerintah daerah dapat membiayai pembangunan di daerah.

Dalam menjamin terselenggaranya otonomi daerah yang lebih baik, maka diperlukan usaha pemerintah daerah untuk meningkatkan kemampuan keuangan daerah sendiri. Peningkatan kemampuan keuangan ini berupa peningkatan penerimaan PAD, baik dengan meningkatkan penerimaan sumber yang sudah ada maupun menggali sumber PAD yang baru sesuai dengan ketentuan yang

ada serta memperhatikan kondisi dan potensi ekonomi masyarakat (Davey, 1988:95).

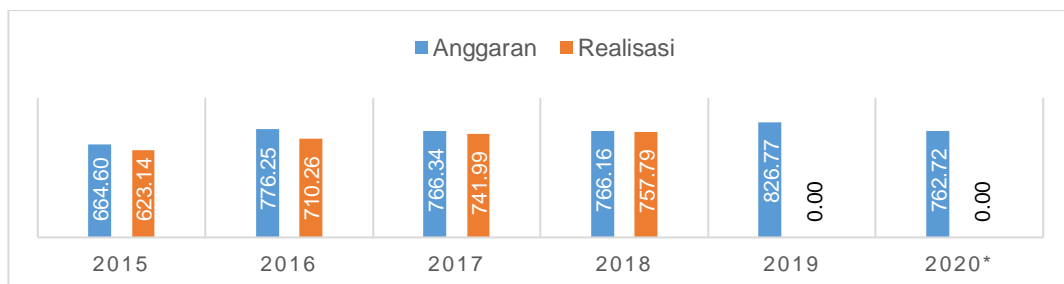
Kondisi saat ini berbanding terbalik dan masih jauh dari yang diharapkan oleh pemerintah. Menurut Menteri Keuangan, ketergantungan daerah terhadap Transfer ke Daerah dan Dana Desa (TKDD) masih sangat tinggi. Secara rata-rata nasional, ketergantungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) terhadap TKDD sebesar 80,1 persen. Sementara itu, kontribusi PAD hanya sekitar 12,87 persen (Nugraha, 2019). Hal ini menunjukkan bahwa saat ini kemampuan keuangan pemerintah daerah sangat tergantung pada penerimaan yang berasal dari pemerintah pusat (dana perimbangan).

Peningkatan PAD sangat menentukan penyelenggaraan otonomi daerah. Semakin tinggi PAD suatu daerah, maka daerah tersebut semakin mampu untuk mandiri dan mengurangi ketergantungan kepada pemerintah pusat. PAD merupakan salah satu modal dasar pemerintah daerah dalam mendapatkan dana pembangunan dan memenuhi belanja daerah. Rendahnya penerimaan PAD dapat menjadi indikasi besarnya ketergantungan daerah kepada pusat terhadap pembiayaan pembangunan.

Kriteria yang biasa digunakan untuk mengetahui kemampuan daerah dalam mengurus rumah tangganya sendiri adalah peningkatan PAD. Untuk itu, PAD diharapkan menjadi salah satu sumber pembiayaan penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan daerah, untuk pemerataan pembangunan daerah, meningkatkan dan meratakan kesejahteraan masyarakat (Kusumah, 2001:264).

Melihat kondisi keuangan daerah di seluruh Indonesia pada era otonomi sangat berbeda dengan kondisi keuangan daerah sebelum berlakunya otonomi daerah. Bentuk dana perimbangan, khususnya dana transfer dari pusat yang dialokasikan untuk pembiayaan kegiatan otonomi daerah telah mengalir dan meningkat dari tahun ke tahun dalam jumlah yang relatif besar. Gambar 1 menunjukkan bahwa besaran TKDD cenderung mengalami peningkatan sejak tahun 2015 hingga 2019. Peningkatan nilai TKDD dapat mengindikasikan besarnya kepercayaan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk secara mandiri menjalankan kewenangannya di semua bidang kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter, fiskal, dan keagamaan (Nugraha, 2019).

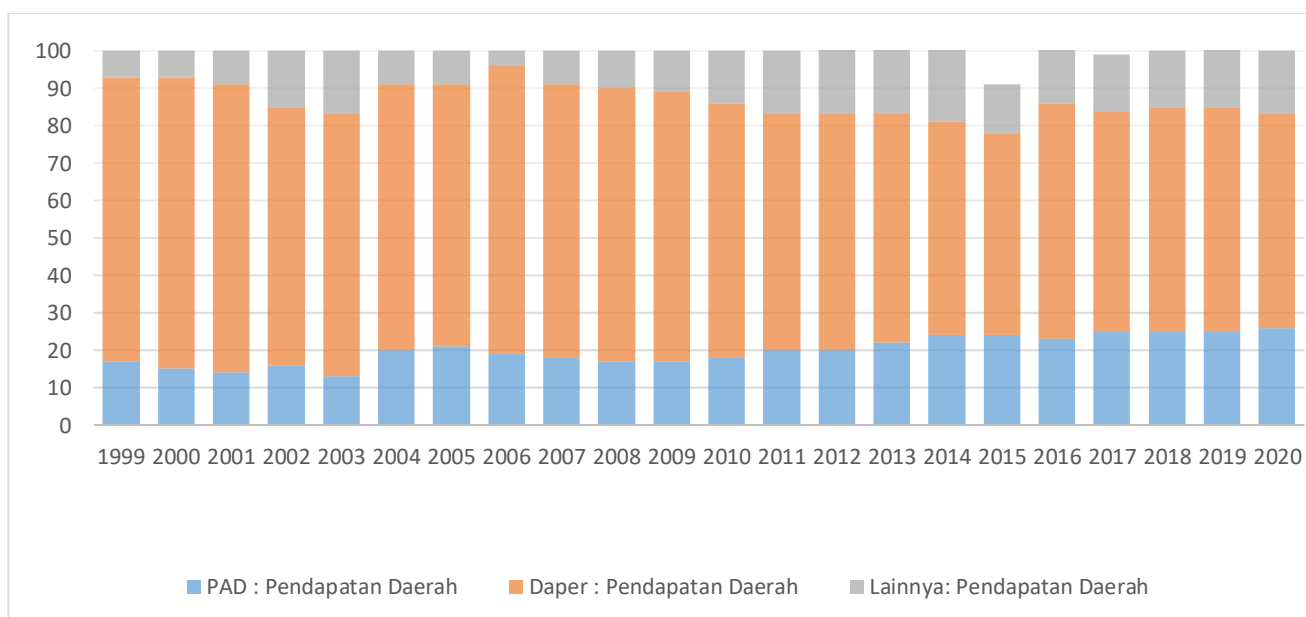
Gambar 1. Perkembangan TKDD Tahun Anggaran 2015-2020 (triliun rupiah)



Sumber: LKPP, UU APBN, PMK No. 35/PMK.07/2020

Berdasarkan data Direktorat Jenderal Perimbangan (DJPK), bahwa rata-rata komposisi APBD tahun 1999-2019 adalah berasal dari PAD sebesar 25,66 persen, Dana Perimbangan sebesar 58,54 persen, dan Pendapatan lain-lain sebesar 15,81 persen (Gambar 2). Hal ini menunjukkan bahwa kemandirian daerah selama hampir 22 tahun terakhir berada dalam tingkat yang masih rendah. Ketergantungan daerah terhadap pusat masih cukup besar yang ditandai dengan lebih dari setengah pendapatan daerah berasal dari transfer pusat (dana perimbangan) baik berupa Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Bagi Hasil (DBH) ataupun Dana Alokasi Khusus (DAK).

Gambar 2. Komposisi APBD Daerah (persen)



Ket: *) Data Anggaran

Sumber: DJPK, 2020

Otonomi daerah sudah dilaksanakan selama dua dekade, sehingga perlu dilakukan evaluasi tentang pelaksanaan otonomi daerah. Sehingga dalam penelitian ini akan dilakukan evaluasi tentang pelaksanaan otonomi daerah dilihat dari kemampuan keuangan daerah sebelum penerapan otonomi daerah dan membandingkannya dengan kemampuan keuangan daerah setelah adanya otonomi daerah.

2. Tinjauan Pustaka

2.1. Otonomi Daerah

Dalam pelaksanaan pemerintahannya, Indonesia menganut sistem otonomi daerah. Hruza (2015) menjelaskan bahwa otonomi merupakan suatu keadaan tidak bergantung kepada siapa pun atau secara populis dapat dimaknai sebagai kewenangan yang dimiliki daerah untuk mengatur sistem administrasi birokrasi, keuangan serta kebijakan publiknya dalam batasan-batasan yang

telah ditetapkan dan disepakati bersama. Sementara sebagaimana termuat dalam UU No. 22 Tahun 1999 yang kemudian diubah menjadi UU No. 32 Tahun 2004 tentang Otonomi Daerah (Otda) menjelaskan bahwa otonomi daerah merupakan kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai peraturan perundang-undangan. Untuk itu, pemerintah daerah dalam hal ini berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Tujuan pemberian otonomi sesuai penjelasan terhadap Pasal 1 huruf h, yakni peningkatan pelayanan dan kesejahteraan yang semakin baik, pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan dan pemerataan, serta pemeliharaan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antar daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. 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).

Otonomi daerah merupakan suatu perwujudan pelaksanaan desentralisasi dan merupakan penerapan konsep teori "*areal division of power*" yang membagi kekuasaan secara vertikal, yaitu daerah di bawahnya. Konsep desentralisasi atau otonomi daerah merupakan konsekuensi dari bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia. Konsep tersebut merupakan sistem perencanaan dan pelaksanaan pembangunan yang akomodatif terhadap inisiatif dan tanggung jawab masyarakat daerah (Prabowo, 2013). Untuk melaksanakan otonomi daerah terdapat empat elemen penting yang diserahkan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Keempat elemen tersebut adalah desentralisasi politik, derajat desentralisasi fiskal, desentralisasi administrasi dan desentralisasi ekonomi. Keempat elemen tersebut menjadi kewajiban daerah untuk mengelola secara efisien dan efektif. Sehingga dengan demikian akan terjadi kemampuan/kemandirian suatu daerah untuk melaksanakan fungsinya dengan baik (Wulandari, 2001). Dari keempat elemen tersebut, derajat desentralisasi fiskal merupakan komponen utama dari desentralisasi pelaksanaan otonomi daerah dan menandai dimulainya babak baru dalam membangun daerah serta masyarakatnya dalam mengelola sumber daya yang dimiliki untuk mewujudkan kesejahteraan dan kemajuan daerah (Kamaroelah, 2017). Kemudian menurut Halim (2009) dalam Sijabat dkk, 2013, dalam pelaksanaan otonomi daerah, salah satu kriteria untuk mengetahui secara nyata kemampuan daerah dalam mengatur rumah tangganya adalah *self supporting* di dalam bidang keuangan. Untuk mewujudkan hal itu, maka implementasi kebijakan desentralisasi harus disertai dengan penguatan kapasitas fiskal pemerintah daerah. Artinya daerah harus mampu untuk menggali sumber-sumber keuangan sendiri serta mengelola dan menggunakan

keuangan sendiri yang cukup memadai untuk membiayai penyelenggaraan daerahnya.

2.2. Keuangan Daerah

Dalam agenda penyelenggaraan pemerintahan di daerah faktor keuangan menjadi hal yang sangat penting. Keuangan daerah menempati posisi utama dalam kemajuan suatu daerah serta bagi efisiensi dan efektivitas pembangunan di daerah tersebut. Posisi sentral keuangan daerah dalam pemerintahan di daerah juga menunjuk pada posisi tingkat keotonomian suatu daerah karena dengan kemampuan keuangan daerah maka pemerintah daerah dapat dinyatakan mampu atau tidak, mengurus rumah tangganya sendiri (Enceng dan Yuli, 2014).

Keuangan daerah menurut UU No. 23 Tahun 2014 adalah semua hak dan kewajiban daerah yang dapat dinilai dengan uang dan segala sesuatu berupa uang dan barang yang dapat dijadikan milik daerah yang berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. Keuangan daerah pada intinya mencakup dua hal, yaitu hak daerah dan kewajiban daerah. Segala hal yang secara hukum merupakan milik daerah dan dapat dijadikan sebagai milik pemerintah merupakan hak daerah. Sementara sesuatu yang harus dilaksanakan atau dikerjakan, ataupun hal-hal yang berkaitan dengan tugas dan pekerjaan adalah kewajiban daerah.

Sebagaimana tercantum dalam PP No. 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, keuangan daerah meliputi: a) hak daerah untuk memungut pajak daerah dan retribusi daerah serta melakukan pinjaman; b) kewajiban daerah untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan daerah dan membayar tagihan pihak ketiga; c) penerimaan daerah; d) pengeluaran daerah; e) kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan daerah yang dipisahkan; f) kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah daerah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan daerah dan/atau kepentingan umum. Adapun ruang lingkup keuangan daerah menurut Halim (2001) meliputi: pertama, keuangan daerah yang dikelola langsung, yang terdiri atas APBD serta barang-barang inventaris milik daerah; kedua, kekayaan daerah yang dipisahkan, yaitu Badan Usaha Milik Daerah (BUMD).

Keuangan daerah merupakan bagian sumber daya yang dominan dalam menyokong kemampuan otonomi daerah. Tentunya hampir setiap kegiatan pemerintah daerah membutuhkan bantuan keuangan atau biaya. Oleh sebab itu, pengelolaan keuangan daerah merupakan satu variabel yang penting dalam kerangka pelaksanaan otonomi daerah dan pemerintahan di daerah pada umumnya. Untuk itu, dalam pengelolaan keuangan daerah terdapat beberapa prinsip-prinsip yang harus dijalankan. Prinsip-prinsip dalam pengelolaan keuangan daerah antara lain: *transparent* (transparansi), *efficient* (efisien), *effective* (efektif), *accountable* (akuntabel), dan *participative* (partisipatif)

2.3. Kinerja Keuangan Daerah

Pengelolaan keuangan daerah sangat berpengaruh terhadap perkembangan suatu daerah dalam mengetahui tingkat target capaian keuangan daerah tersebut. Untuk itu, kondisi ini mendorong peningkatan kebutuhan adanya suatu pengukuran kinerja keuangan. Pengukuran tersebut tentunya digunakan untuk melihat sejauh mana kinerja yang dihasilkan dalam suatu periode tertentu dibandingkan dengan hasil yang direncanakan.

Kinerja (*performance*) sendiri diartikan sebagai aktivitas terukur dari suatu entitas selama periode tertentu sebagai bagian dari ukuran keberhasilan pekerjaan (Tunggal, 1994). Permendagri No. 13 Tahun 2006 menyebutkan bahwa kinerja adalah keluaran/hasil dari kegiatan/program yang akan atau telah dicapai sehubungan dengan penggunaan anggaran dengan kuantitas dan kualitas yang terukur. Selanjutnya *measurement* atau pengukuran kinerja diartikan sebagai suatu indikator keuangan dan non keuangan dari suatu pekerjaan yang dilaksanakan atau hasil yang dicapai dari suatu aktivitas, suatu proses atau suatu unit organisasi. Pengukuran kinerja merupakan wujud akuntabilitas yang perolehan hasil penilaian lebih tinggi menjadi tuntunan yang harus dipenuhi. Selain itu, hasil pengukuran kinerja juga dapat menjadi acuan dalam meningkatkan program selanjutnya ke arah yang lebih baik. Pada dasarnya terdapat 2 hal yang dapat dijadikan sebagai indikator kinerja, yaitu kinerja anggaran dan anggaran kinerja. Kinerja anggaran merupakan instrumen yang dipakai oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) untuk mengevaluasi kinerja kepala daerah, sedangkan anggaran kinerja merupakan instrumen yang dipakai oleh kepala daerah untuk mengevaluasi unit-unit kerja yang ada di bawah kendali daerah selaku manajer eksekutif. Penggunaan indikator kinerja sangat penting untuk mengetahui apakah suatu program kerja telah dilaksanakan secara efisien dan efektif (Mardiasmo, 2002:19)

Dalam pasal 21 Permendagri No. 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. Kemudian PP No. 8 Tahun 2006 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 ukuran keberhasilan pemerintah daerah dalam melaksanakan APBD yang ditetapkan, tercermin dari bagaimana kinerja keuangan pemerintah daerah tersebut.

2.4. Indeks Kemampuan Keuangan

Untuk melihat kemampuan keuangan daerah, salah satu metode yang dapat digunakan adalah dengan melihat indeks kemampuan keuangan. Adapun metode Indeks Kemampuan Keuangan (IKK) merupakan rata-rata hitung dari indeks pertumbuhan (*growth*), indeks elastisitas, dan indeks *share*. Adapun rumus indeks kemampuan keuangan adalah sebagai berikut (Halim, 2004:24):

$$IKK = \frac{X_G + X_E + X_S}{3}$$

Di mana:

X_G = Indeks pertumbuhan atau *growth* (PAD)

X_E = Indeks elastisitas (Belanja Modal terhadap PAD)

X_S = indeks *share* (PAD terhadap APBD)

Semakin tinggi nilai indeks IKK, maka semakin besar tingkat kemampuan keuangan daerah. Hal ini menunjukkan semakin tinggi kemungkinan daerah untuk mandiri secara keuangan.

Kemudian, rumus indeks pertumbuhan atau *growth* (G) adalah sebagai berikut (Halim, 2004: 24):

$$G = \frac{(PAD_i - PAD_{i-1})}{PAD_{i-1}}$$

$$X_G = \frac{G_t - G_{minimum}}{G_{maksimum} - G_{minimum}}$$

Semakin tinggi nilai indeks *growth* mengindikasikan terjadi peningkatan PAD, sementara semakin rendah nilai indeks *growth*, maka terjadi penurunan PAD di daerah tersebut.

Sedangkan rumus indeks elastisitas (E) adalah sebagai berikut (Halim, 2004: 24):

$$E = \frac{Belanja\ Modal}{PAD}$$

$$X_E = \frac{E_t - E_{minimum}}{E_{maksimum} - E_{minimum}}$$

Semakin tinggi nilai indeks elastisitas dapat diartikan semakin tingginya kontribusi PAD dalam membiayai belanja pembangunan, begitupun sebaliknya.

Sedangkan rumus indeks *share* (S) adalah sebagai berikut (Halim, 2004: 24):

$$S = \frac{PAD}{APBD}$$

$$X_S = \frac{S_t - S_{minimum}}{S_{maksimum} - S_{minimum}}$$

Semakin tinggi nilai *share* menunjukkan bahwa semakin tinggi kontribusi PAD dalam APBD, sementara semakin rendah nilai *share* maka kontribusi PAD dalam APBD juga semakin rendah. Kemudian berikut kriteria dari tingkat kemampuan keuangan daerah:

Tabel 1. Kriteria Tingkat Kemampuan Keuangan Daerah

Indeks Kemampuan Keuangan	Klasifikasi
0,00 – 0,33	Rendah
0,34 – 0,43	Sedang
0,44 – 1,00	Tinggi

Sumber: Bappenas, 2003

2.5. Peta Kemampuan Keuangan Daerah

Pemetaan kemampuan keuangan daerah digunakan sebagai alat ukur kesiapan daerah dalam menjalankan kewenangannya. Pemetaan juga dijadikan dasar strategi pengembangan sektor potensial di daerah dalam mendorong kemandirian. Untuk menampilkan peta kemampuan keuangan daerah, salah satu metode yang bisa digunakan adalah metode kuadran (Bappenas, 2003). Dalam metode kuadran, masing-masing kuadran ditentukan oleh besaran nilai *growth* dan *share*. Pemilihan indikator *share* dan *growth* yang dikombinasikan dalam metode kuadran, sering digunakan oleh pemerintah untuk melakukan analisis perbandingan kinerja publik khususnya terkait dengan pelaksanaan desentralisasi fiskal (Bappenas, 2003). Penggunaan metode kuadran ini, sering disebut sebagai salah satu upaya terbaik untuk menampilkan peta kemampuan keuangan daerah melalui aspek nilai besaran *share* atau kontribusi pendapatan daerah terhadap total belanja APBD serta nilai *growth* untuk melihat pertumbuhan komponen pendapatan daerah dalam APBD (Haryanto, 2017). Kondisi di masing-masing kuadran dijelaskan pada Tabel 2.

Tabel 2. Klasifikasi Status Kemampuan Keuangan Daerah Berdasarkan Metode Kuadran

Kuadran	Kondisi
I	Kondisi paling ideal. PAD mengambil peran besar dalam APBD dan daerah punya kemampuan mengembangkan potensi lokal. Kondisi ini ditunjukkan dengan besarnya nilai <i>share</i> disertai dengan nilai <i>growth</i> yang tinggi
II	Kondisi ini belum ideal, namun daerah memiliki kemampuan mengembangkan potensi lokal sehingga PAD berpeluang memiliki peran besar dalam APBD. Sumbangan PAD terhadap APBD masih rendah, namun pertumbuhan (<i>growth</i>) PAD tinggi.
III	Kondisi ini juga belum ideal. Peran PAD yang besar dalam APBD memiliki peluang mengecil karena pertumbuhan PAD yang kecil. Di sini sumbangan PAD terhadap APBD tinggi, namun pertumbuhan PAD rendah
IV	Kondisi ini paling buruk. PAD belum mengambil peran yang besar dalam APBD dan daerah belum punya kemampuan mengembangkan potensi lokal. Sumbangan PAD terhadap APBD rendah dan pertumbuhan PAD rendah.

Sumber: Bappenas, 2003 (diolah)

2.6. Kemampuan Keuangan Daerah dalam Otonomi Daerah

Implementasi otonomi daerah membawa konsekuensi yang sangat besar dalam pengelolaan daerah. Otonomi daerah termasuk desentralisasi fiskal di

mana daerah mempunyai kewenangan pengelolaan keuangan yang tinggi (Setiaji dan Adi, 2007). Kesiapan daerah menjadi faktor penting yang cukup menentukan keberhasilan daerah dalam mengimplementasikan kebijakan otonomi daerah. Salah satu indikator yang dapat digunakan yakni kemampuan keuangan daerah (Adi, 2012). Hal tersebut tentunya membawa konsekuensi adanya perbedaan kemampuan keuangan daerah. Data keuangan daerah yang memberikan gambaran statistik perkembangan anggaran dan realisasi, baik penerimaan maupun pengeluaran dan analisa terhadapnya merupakan informasi yang penting terutama untuk membuat kebijakan dalam pengelolaan keuangan daerah untuk melihat kemampuan/kemandirian daerah (Efendi dan Wuryanti, 2011).

Kemampuan keuangan daerah dalam era otonomi daerah sering diukur dengan menggunakan kinerja PAD. Besar-kecilnya penerimaan PAD seringkali dihubungkan dengan keberhasilan daerah dalam menjalani otonomi daerah. Pajak dan retribusi daerah (yang merupakan komponen penyumbang PAD terbesar) seyogyanya mampu membiayai belanja pemerintah daerah (Kuncoro, 2007).

Dalam penelitian yang dilakukan oleh Setiaji dan Adi (2007) terkait dengan kemampuan keuangan daerah, yang melihat kesiapan daerah dengan membuat peta kemampuan keuangan daerah (di kabupaten dan kota) menggunakan metode kuadran (matriks). Indikator yang digunakan dalam pengukuran tersebut yakni pertumbuhan (*growth*), PAD, dan peran/kontribusi (*share*) PAD membiayai belanja daerah. Dari hasil penelitian tersebut diperoleh bahwa adanya perubahan kemampuan keuangan secara umum yang ditunjukkan dalam peta kemampuan keuangan kabupaten dan kota mengalami pergeseran yang cukup mencolok, yakni dalam era otonomi justru ketergantungan daerah terhadap pemerintah pusat menjadi lebih tinggi. Namun demikian, pergeseran ini lebih banyak disebabkan perubahan *growth* PAD yang sangat signifikan. *Share* PAD terhadap belanja justru tidak mengalami peningkatan, realitas yang terjadi justru hal yang sebaliknya, *share* PAD terhadap belanja lebih rendah dibanding setelah otonomi.

Sementara berdasarkan hasil kajian yang dilakukan oleh Bappenas (2003) terkait 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 provinsi-provinsi di Kawasan Barat Indonesia (KBI) mempunyai kemampuan keuangan lebih baik jika dibanding propinsi-propinsi di Kawasan Timur Indonesia (KTI); 2) provinsi yang mempunyai sumber daya 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 provinsi dalam era otonomi daerah.

Kemudian berdasarkan hasil kajian yang dilakukan oleh Susanto (2014) terkait kemampuan keuangan daerah di Provinsi Nusa Tenggara Barat (NTB) yang diuji dengan instrumen analisis kemampuan keuangan daerah melalui perhitungan dan analisis kerja PAD, yang merupakan pengukuran saham dan pertumbuhan, sehingga diklasifikasikan hasilnya dengan pemetaan kemampuan keuangan daerah berdasarkan metode kuadran. Penelitian ini menarik beberapa kesimpulan yaitu: 1) secara umum, kontribusi PAD (*share*) terhadap total pendapatan daerah Provinsi NTB TA 2003-2007 rendah, meskipun pertumbuhan PAD yang tinggi; 2) didasarkan pada pengukuran Indeks Kemampuan Keuangan (IKK), Provinsi NTB berada di indeks skala 0,541. Selain itu, klasifikasi berdasarkan tingkat kriteria kemampuan keuangan daerah, kemampuan keuangan daerah di Propinsi NTB pada 2003-2007 adalah propinsi dengan kemampuan finansial yang tinggi.

Penelitian yang dilakukan oleh Haryanto (2017) yang memfokuskan analisis pada perbandingan daerah penghasil sumber daya alam (SDA) dan non sumber daya alam (non-SDA), melalui metode kuadran dengan pendekatan analisis *share* dan *growth* dari masing-masing daerah. Dari hasil analisis *share*, disimpulkan bahwa daerah penghasil SDA memiliki nilai yang lebih besar dibandingkan daerah non-SDA. Sebaliknya dari analisis *growth*, daerah non-SDA memiliki nilai lebih besar dibandingkan daerah penghasil SDA. Dari analisis metode kuadran, hanya Kabupaten Badung yang masuk di kuadran I. Seluruh daerah non-SDA masuk di kuadran II, sementara keseluruhan daerah penghasil SDA masuk di kuadran III minus Kabupaten Indragiri Hilir. Di dalam kuadran IV, dari seluruh lokus penelitian hanya ada Kabupaten Indragiri Hilir. Berdasarkan hasil tersebut, pemerintah wajib memfokuskan kebijakan Transfer ke Daerah kepada daerah-daerah yang berada kuadran IV sehingga ke depannya mereka dapat melakukan berbagai perbaikan menuju kondisi yang lebih baik.

3. Metodologi Penelitian

3.1. Data

Data yang digunakan dalam penelitian ini merupakan data panel yang diperoleh dari seluruh provinsi di Indonesia. Data yang digunakan sebelum penerapan otonomi daerah merupakan data seluruh provinsi di Indonesia pada Tahun Anggaran 1995/1996 hingga 1999/2000. Sedangkan data yang digunakan setelah penerapan otonomi daerah merupakan data seluruh provinsi di Indonesia pada tahun anggaran 2015 hingga 2019. Untuk melakukan perbandingan bagi provinsi baru atau provinsi yang belum ada sebelum era otonomi daerah, maka kondisi keuangan daerah sebelum otonomi daerah diestimasi dari provinsi induk. Misalnya Provinsi Kalimantan Utara, maka kondisi kemampuan keuangan daerah Provinsi Kalimantan Utara sebelum adanya otonomi daerah diestimasi dengan menggunakan kondisi kemampuan keuangan daerah Provinsi Kalimantan Timur. Proses estimasi ini menggunakan asumsi bahwa kondisi keuangan sebelum adanya otonomi daerah dari provinsi

baru adalah sama dengan kondisi kemampuan keuangan daerah dari provinsi induk.

Tabel 3. Provinsi Baru, Provinsi Induk, dan Dasar Hukum Pembentukan Provinsi

No	Provinsi Pemekaran	Provinsi Induk	Dasar Hukum
1	Maluku Utara	Maluku	UU No. 46 Tahun 1999
2	Banten	Jawa Barat	UU No. 23 Tahun 2000
3	Bangka Belitung	Sumatera Selatan	UU No. 27 Tahun 2000
4	Gorontalo	Sulawesi utara	UU No. 38 Tahun 2000
5	Kepulauan Riau	Riau	UU No. 25 Tahun 2002
6	Papua Barat	Papua	UU No. 45 Tahun 1999 dan PP No. 24 Tahun 2007
7	Sulawesi Barat	Sulawesi Selatan	UU No. 26 Tahun 2004
8	Kalimantan Utara	Kalimantan Timur	UU No. 20 Tahun 2012

Sumber: diolah dari berbagai sumber

3.2. Metode Analisis Data

Data dalam penelitian ini akan dianalisis dengan statistik deskriptif dan uji beda.

3.2.1. Statistik Deskriptif

Salah satu metode yang dapat digunakan dalam menggambarkan kemampuan keuangan daerah, adalah dengan melihat indeks kemampuan keuangan. Tahap analisis kemampuan keuangan daerah yakni menghitung Indeks Kemampuan Keuangan (IKK) dan kemudian mengklasifikasikan dengan metode IKK. Adapun metode IKK merupakan rata-rata hitung dari indeks pertumbuhan (*growth*), indeks elastisitas, dan indeks *share*. Untuk menyusun indeks dari ketiga komponen tersebut, ditetapkan nilai maksimum dan minimum dari masing-masing komponen. Pemilihan indikator *share* dan *growth* yang dikombinasikan dalam metode kuadran digunakan untuk melakukan analisis perbandingan kinerja publik khususnya terkait dengan pelaksanaan desentralisasi fiskal. Penggunaan metode kuadran ini, sering disebut sebagai salah satu upaya terbaik untuk menampilkan peta kemampuan keuangan daerah melalui aspek nilai besaran *share* atau kontribusi pendapatan daerah terhadap total belanja APBD serta nilai *growth* untuk melihat pertumbuhan komponen pendapatan daerah dalam APBD (Haryanto, 2017).

3.2.2. Uji Beda

Uji beda dilakukan untuk melihat apakah ada perbedaan yang signifikan antara kondisi keuangan daerah sebelum dan sesudah adanya otonomi daerah. Adapun langkah analisis yang dilakukan adalah sebagai berikut:

a) Uji Normalitas

Sebelum melakukan analisis lebih lanjut, maka langkah awal yang perlu dilakukan adalah melakukan uji normalitas data. Uji normalitas ini diperlukan untuk menentukan metode apa yang akan digunakan untuk melakukan uji beda. Apabila dari uji normalitas diperoleh bahwa data sebelum dan sesudah otonomi daerah berdistribusi normal, maka data akan dianalisis dengan menggunakan metode *independent sample t-test*. Namun apabila salah satu dari kelompok data atau kedua kelompok data tidak mengikuti distribusi normal, maka data akan dianalisis dengan menggunakan *nonparametric test*.

Metode yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah uji Kolmogorov Smirnov. Uji ini tepat digunakan untuk analisis dengan data yang cukup banyak. Apabila jumlah data di masing-masing kelompok jumlahnya tidak lebih dari 20 sampel, maka uji Shapiro Wilks lebih tepat untuk digunakan (Park, 2008).

b) Independent Sample T-Test

Uji homogenitas varian diperlukan untuk menentukan metode analisis yang akan digunakan. Apabila hasil uji homogenitas menunjukkan bahwa varian dari data sebelum otonomi daerah dan setelah otonomi daerah adalah sama maka metode analisis yang akan digunakan adalah uji t dengan asumsi variannya sama. Sedangkan apabila hasil uji menunjukkan bahwa varian dari kedua kelompok, maka metode analisis yang digunakan adalah uji t dengan asumsi varian tidak seragam (Gravetter & Wallnau, 2013).

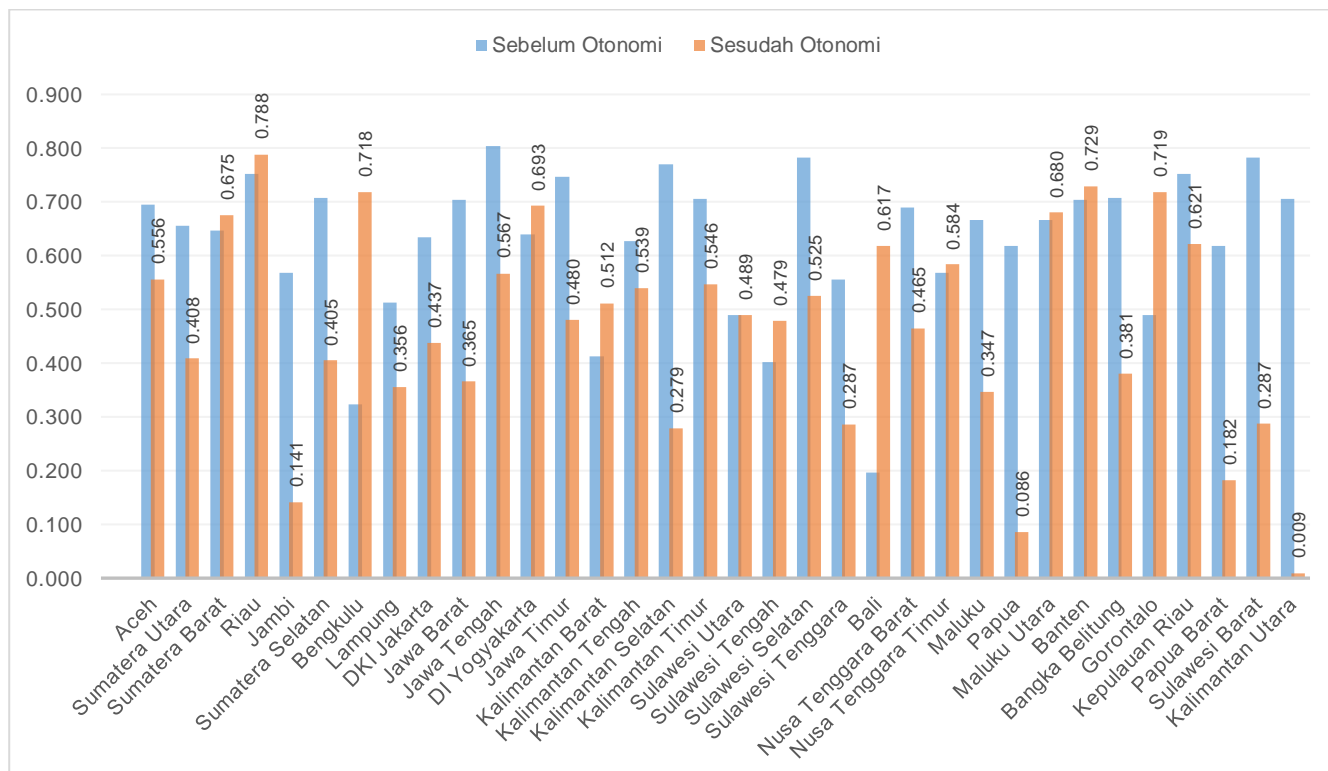
c) Nonparametric Test

Data akan dianalisis dengan metode uji Mann Withney (MacFarland & Yates, 2017).

4. Hasil dan Pembahasan**4.1. Indeks Kemampuan Keuangan****4.1.1. Indeks Growth**

Indeks *growth* merupakan salah satu indikator IKK. Semakin tinggi nilai indeks *growth* mengindikasikan terjadi peningkatan PAD. Hal ini memungkinkan daerah untuk bisa mandiri secara keuangan. Apabila semakin rendah nilai indeks *growth*, maka terjadi penurunan PAD di daerah tersebut.

Gambar 3. Indeks Growth Provinsi di Indonesia Sebelum dan Sesudah Otonomi Daerah



Sumber: Data diolah

Gambar 3 menunjukkan nilai indeks *growth* provinsi-provinsi di Indonesia sebelum dan sesudah penerapan otonomi daerah. Sebelum penerapan otonomi daerah, rata-rata indeks *growth* provinsi-provinsi di Indonesia sebesar 0,626 dengan standar deviasi sebesar 0,139. Provinsi Bengkulu merupakan provinsi yang memiliki nilai indeks *growth* yang paling kecil, yaitu sebesar 0,323 dengan standar deviasi sebesar 0,175. Hal ini menunjukkan bahwa Provinsi Bengkulu merupakan provinsi yang memiliki pertumbuhan PAD yang terendah sebelum adanya otonomi daerah. Hal ini dapat diartikan bahwa Provinsi Bengkulu memiliki ketergantungan fiskal tertinggi di Indonesia sebelum adanya otonomi daerah. Namun setelah adanya otonomi daerah, Provinsi Bengkulu dapat meningkatkan pertumbuhan PAD-nya secara signifikan. Rata-rata indeks *growth* Provinsi Bengkulu setelah adanya otonomi daerah sebesar 0,718 dengan standar deviasi sebesar 0,155. Hal ini menunjukkan bahwa dengan adanya otonomi daerah, Provinsi Bengkulu dapat menggali potensi daerah dengan lebih baik. Hal ini dibuktikan dengan pertumbuhan PAD Provinsi Bengkulu.

Sebelum otonomi daerah, Provinsi Jawa Tengah merupakan provinsi yang memiliki rata-rata nilai indeks *growth* tertinggi di Indonesia. Nilai indeks *growth* Provinsi Jawa Tengah sebesar 0,803 dengan standar deviasi sebesar 0,169. Hal ini dapat diartikan bahwa sebelum adanya otonomi daerah, Provinsi Jawa Tengah telah memiliki kemampuan untuk menggali PAD.

Namun setelah adanya otonomi daerah, nilai indeks *growth* Provinsi Jawa Tengah justru mengalami penurunan. Nilai rata-rata indeks *growth* setelah otonomi daerah hanya sebesar 0,567 dengan standar deviasi sebesar 0,396. Hal ini dapat diartikan bahwa setelah otonomi daerah, pemerintah Provinsi Jawa Tengah mengalami penurunan kemampuan dalam menggali potensi di daerahnya. Yang pada akhirnya, terjadi penurunan PAD yang diterima.

Setelah otonomi daerah, Provinsi Kalimantan Utara merupakan provinsi dengan nilai indeks *growth* yang terendah di Indonesia. Nilai rata-rata indeks *growth* Kalimantan Utara hanya sebesar 0,009 dengan standar deviasi sebesar 0,004. Hal ini terjadi karena Kalimantan Utara merupakan provinsi termuda di Indonesia. Selama ini, pemerintah daerah Provinsi Kalimantan Utara masih terfokus dalam membangun sistem pemerintahan daerah dan kelengkapannya, sehingga belum menggali potensi-potensi di daerahnya.

Nilai indeks *growth* tertinggi setelah adanya otonomi daerah dimiliki oleh Provinsi Riau. Rata-rata nilai indeks *growth* Provinsi Riau sebesar 0,788 dengan standar deviasi sebesar 0,301. Nilai rata-rata indeks *growth* Provinsi Riau sebelum dan sesudah otonomi daerah relatif sama. Pemerintah Provinsi Riau sudah memiliki kemampuan untuk menggali potensi daerah jauh sebelum penerapan otonomi daerah. Hal ini terlihat dari tingginya nilai indeks *growth* sebelum ataupun sesudah otonomi daerah. Sehingga bagi provinsi Riau, penerapan otonomi daerah tidak memengaruhi kemampuan pemerintah daerah dalam menggali potensi lokal daerah.

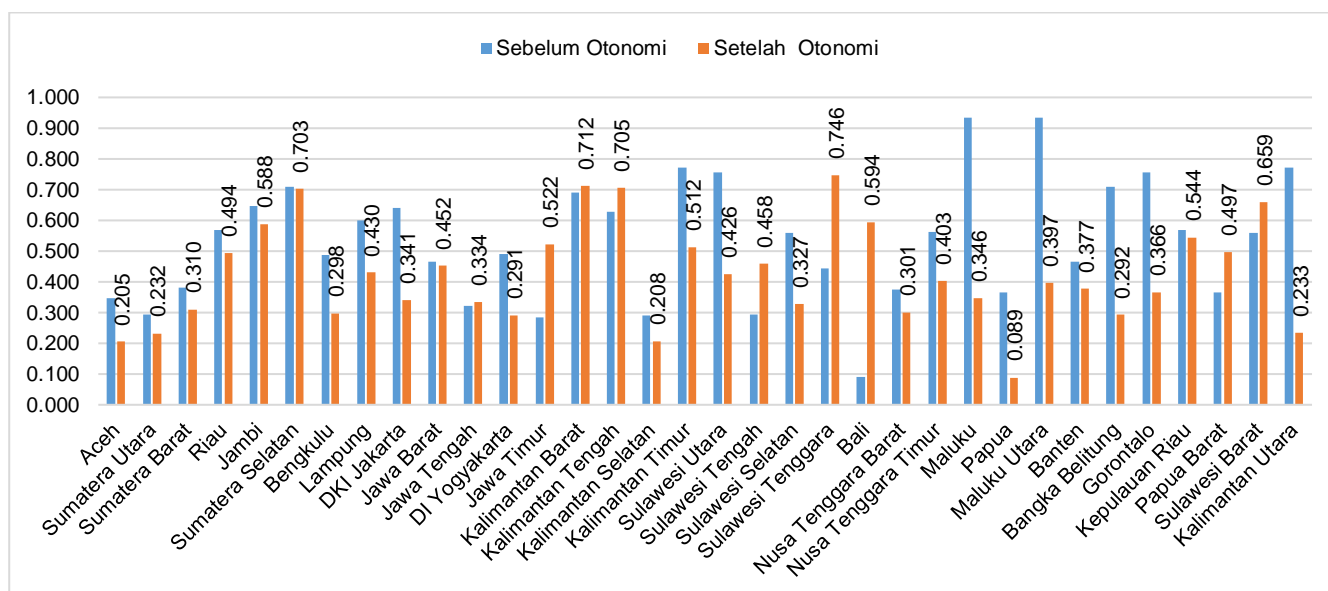
4.1.2. Indeks *Share*

Indeks *share* merupakan salah satu indikator dalam IKK. Semakin tinggi nilai *share* menunjukkan bahwa semakin tinggi kontribusi PAD dalam APBD. Semakin tinggi nilai indeks *share*, maka semakin tinggi kemungkinan daerah untuk mandiri secara keuangan. Demikian juga semakin rendah nilai indeks *share*, maka akan semakin rendah peluang daerah untuk mandiri secara keuangan.

Gambar 4 menunjukkan nilai indeks *share* dari provinsi-provinsi di Indonesia setelah adanya otonomi daerah mengalami penurunan. Sebanyak 25 dari 34 provinsi di Indonesia memiliki indeks *share* yang lebih rendah dari sebelum diterapkannya otonomi daerah. Sebelum era otonomi daerah, Provinsi Maluku memiliki rata-rata nilai indeks *share* yang tertinggi di Indonesia. Nilai rata-rata indeks *share* Provinsi Maluku mencapai 0,934 dengan standar deviasi sebesar 0,072. Hal ini dapat mengindikasikan tingginya kontribusi PAD dalam APBD Provinsi Maluku. Hal ini dapat diartikan bahwa Provinsi Maluku memiliki kemandirian secara keuangan. Namun setelah adanya otonomi daerah, nilai indeks *share* Provinsi Maluku dan Provinsi Maluku Utara mengalami penurunan secara signifikan. Nilai rata-rata indeks *share* Provinsi Maluku setelah otonomi daerah sebesar 0,346 dengan standar deviasi sebesar 0,33. Sedangkan rata-rata nilai indeks *share* Provinsi Maluku Utara mencapai 0,397 dengan standar deviasi sebesar 0,137. Hal ini mengindikasikan bahwa kontribusi PAD dalam APBD Provinsi Maluku dan

Maluku Utara mengalami menurun secara signifikan dibandingkan dengan sebelum adanya otonomi daerah. Sehingga dapat disimpulkan bahwa dengan adanya otonomi daerah, justru membuat pemerintah Provinsi Maluku dan pemerintah Provinsi Maluku Utara memiliki ketergantungan kepada pemerintah pusat.

Gambar 4. Indeks Share Provinsi di Indonesia Sebelum dan Sesudah Otonomi Daerah



Sumber: Data diolah

Sebelum adanya otonomi daerah, Provinsi Bali merupakan provinsi dengan rata-rata nilai indeks *share* terendah di Indonesia. Nilai indeks *share* Provinsi Bali hanya sebesar 0,09 dengan standar deviasi sebesar 0,066. Hal ini menunjukkan bahwa PAD merupakan kontribusi PAD dalam APBD Provinsi Bali sangat rendah. Namun dengan adanya otonomi daerah, kontribusi PAD terhadap APBD Provinsi Bali mengalami peningkatan secara signifikan. Hal ini terlihat dari naiknya nilai rata-rata indeks *share*. Setelah otonomi daerah, rata-rata nilai indeks *share* Provinsi Bali meningkat menjadi 0,594 dengan standar deviasi sebesar 0,503. Hal ini dapat diartikan bahwa adanya otonomi daerah membuat pemerintah Provinsi Bali lebih handal dalam mengelola potensi daerah. Pemerintah Provinsi Bali lebih mengandalkan penerimaan PAD sebagai sumber pembiayaan APBD.

Setelah penerapan otonomi daerah, Provinsi Sulawesi Tenggara merupakan provinsi dengan rata-rata nilai indeks *share* tertinggi di Indonesia. Rata-rata nilai indeks *share* Provinsi Sulawesi Tenggara mencapai 0,746 dengan standar deviasi sebesar 0,277. Hal ini dapat diartikan bahwa kontribusi PAD terhadap APBD Provinsi Sulawesi Tenggara cukup tinggi. Sehingga dapat dikatakan bahwa Provinsi Sulawesi Tenggara dapat mandiri secara keuangan. Nilai rata-rata indeks *share* Provinsi Sulawesi Tenggara setelah otonomi daerah lebih tinggi dibandingkan dengan rata-rata nilai indeks *share*.

nya sebelum adanya otonomi daerah. Namun secara statistik rata-rata nilai indeks *share* Provinsi Sulawesi Tenggara tidak berbeda secara signifikan.

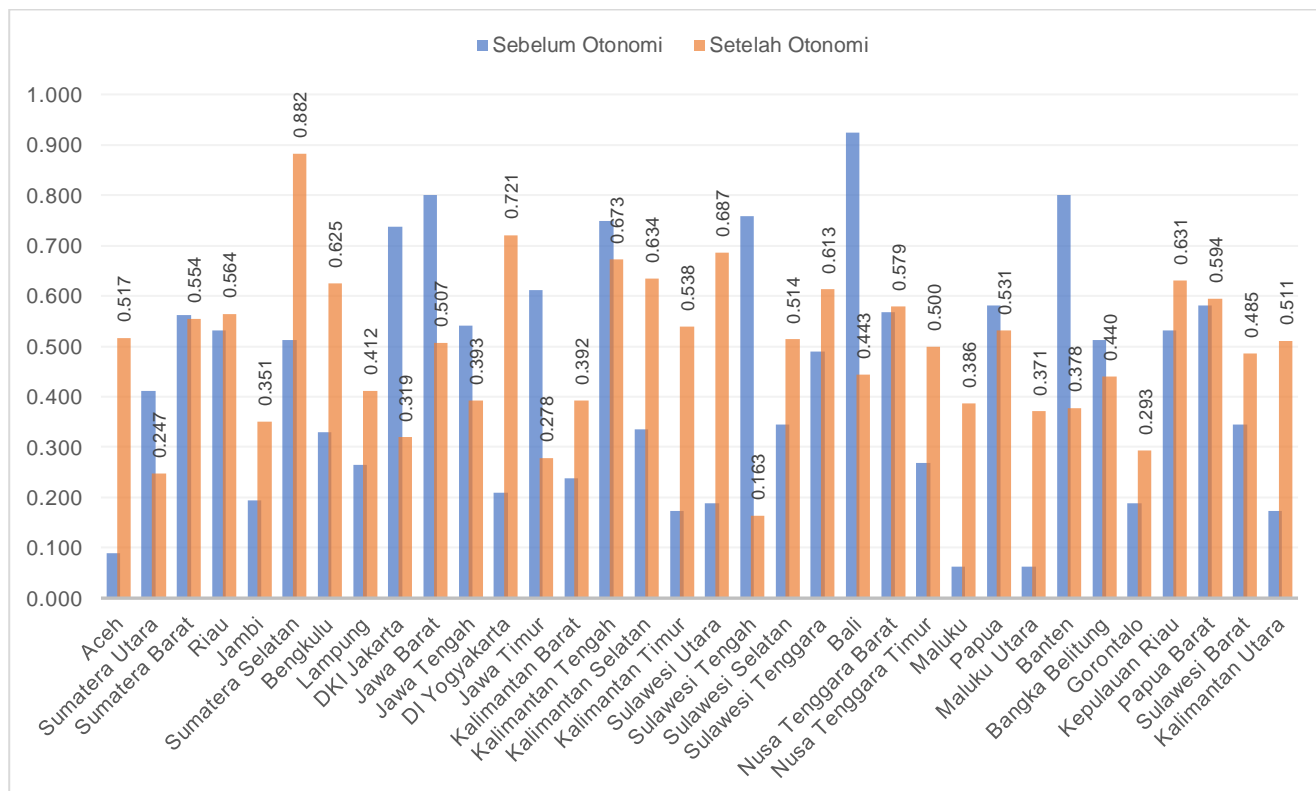
Setelah otonomi daerah, rata-rata nilai indeks *share* Provinsi Papua merupakan yang terendah di Indonesia. Hal ini berarti bahwa PAD di Provinsi Papua memiliki kontribusi yang kecil terhadap APBD. Apabila dibandingkan dengan periode sebelum otonomi daerah, rata-rata nilai indeks *share* Provinsi Papua setelah otonomi daerah jauh lebih rendah. Secara statistik pun rata-rata nilai indeks *share* di kedua periode berbeda secara signifikan. Hal ini dapat diartikan bahwa adanya otonomi daerah justru membuat Provinsi Papua memiliki ketergantungan keuangan terhadap pemerintah pusat. Hal ini sangat mungkin terjadi karena Provinsi Papua mendapatkan Dana Otonomi Khusus dari APBN. Hal ini menyebabkan banyak belanja yang dilakukan oleh pemerintah Provinsi Papua dibiayai oleh Dana Otonomi Khusus. Selain itu banyaknya dana yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada Provinsi Papua membuat Pemerintah Daerah Papua menjadi enggan untuk menggali potensi-potensi daerah.

4.1.3. Indeks Elastisitas

Indeks elastisitas merupakan salah satu indikator IKK. Apabila semakin tinggi nilai indeks elastisitas dapat diartikan semakin tingginya kontribusi PAD dalam membiayai belanja pembangunan.

Berdasarkan Gambar 5 dapat dilihat bahwa secara rata-rata nilai indeks elastisitas setelah penerapan otonomi daerah meningkat menjadi 0,492, ini artinya kontribusi PAD dalam membiayai belanja pembangunan lebih besar dari sebelum adanya otonomi daerah. Sebelum penerapan otonomi daerah, Provinsi Bali merupakan provinsi dengan rata-rata nilai indeks elastisitas tertinggi di Indonesia. Nilai rata-rata indeks elastisitas Provinsi Bali sebesar 0,924 dengan standar deviasi sebesar 0,059. Hal ini mengindikasikan bahwa sebelum penerapan otonomi daerah, pemerintah daerah Provinsi Bali banyak menggunakan PAD untuk membiayai pembangunan. Namun setelah adanya otonomi daerah rata-rata indeks elastisitas di Provinsi Bali justru mengalami peningkatan secara signifikan. Rata-rata indeks elastisitas setelah otonomi daerah turun menjadi 0,443 dengan standar deviasi sebesar 0,246. Hal ini dapat mengindikasikan bahwa pada era otonomi daerah penggunaan PAD oleh pemerintah Provinsi Bali untuk membiayai belanja pembangunan mengalami penurunan.

Gambar 5. Indeks Elastisitas Provinsi di Indonesia Sebelum dan Sesudah Otonomi Daerah



Sumber: Data diolah

Sebelum adanya otonomi daerah, Provinsi Maluku memiliki rata-rata nilai indeks elastisitas terendah di Indonesia. Hal ini dapat mengindikasikan bahwa kontribusi PAD dalam membiayai belanja pembangunan sangat rendah. Namun setelah adanya otonomi daerah, rata-rata indeks elastisitas Provinsi Maluku dan Maluku Utara mengalami peningkatan yang signifikan. Hal ini berarti bahwa adanya otonomi daerah, menyebabkan pemerintah daerah lebih berani untuk menggunakan PAD untuk membiayai belanja pembangunan.

Setelah otonomi daerah, rata-rata nilai indeks elastisitas Provinsi Sumatera Selatan merupakan nilai tertinggi di Indonesia. Nilai ini meningkat signifikan dibandingkan dengan nilai indeks elastisitas sebelum otonomi daerah. Peningkatan ini dapat mengindikasikan peningkatan peran PAD dalam membiayai pembangunan di Provinsi Sumatera Selatan.

Sedangkan nilai indeks elastisitas terendah ditempati oleh Provinsi Sumatera Utara. Walaupun secara nilai, indeks elastisitas setelah penerapan otonomi daerah mengalami penurunan dibandingkan periode sebelum otonomi daerah. Namun penurunan ini tidak signifikan secara statistik. Hal ini dapat diartikan bahwa desentralisasi tidak memberikan pengaruh pada pola penggunaan PAD di Provinsi Sumatera Utara. Di Provinsi Sumatera Utara sendiri, kontribusi PAD dalam membiayai belanja pembangunan cukup kecil.

4.1.4. IKK

Tabel 4 di bawah ini menunjukkan nilai IKK provinsi-provinsi di Indonesia sebelum dan sesudah otonomi daerah. Dapat dilihat bahwa 91,18 persen provinsi di Indonesia memiliki IKK yang tinggi. Sedangkan 8,82 persen provinsi di Indonesia memiliki klasifikasi IKK sedang. Sebelum otonomi daerah tidak ada provinsi di Indonesia yang memiliki klasifikasi IKK yang rendah.

Tabel 4. Indeks Kemampuan Keuangan Provinsi-Provinsi di Indonesia Sebelum dan Sesudah Otonomi Daerah

No	Nama Provinsi	Sebelum Otonomi Daerah		Sesudah Otonomi Daerah	
		IKK	Keterangan	IKK	Keterangan
1	Prov. Aceh	0.377	SEDANG	0.426	SEDANG
2	Prov. Sumatera Utara	0.454	TINGGI	0.296	RENDAH
3	Prov. Sumatera Barat	0.530	TINGGI	0.513	TINGGI
4	Prov. Riau	0.617	TINGGI	0.615	TINGGI
5	Prov. Jambi	0.469	TINGGI	0.360	SEDANG
6	Prov. Sumatera Selatan	0.643	TINGGI	0.663	TINGGI
7	Prov. Bengkulu	0.380	SEDANG	0.547	TINGGI
8	Prov. Lampung	0.458	TINGGI	0.399	SEDANG
9	Prov. DKI Jakarta	0.671	TINGGI	0.366	SEDANG
10	Prov. Jawa Barat	0.657	TINGGI	0.441	TINGGI
11	Prov. Jawa Tengah	0.556	TINGGI	0.431	TINGGI
12	Prov. DI Yogyakarta	0.446	TINGGI	0.568	TINGGI
13	Prov. Jawa Timur	0.547	TINGGI	0.427	SEDANG
14	Prov. Kalimantan Barat	0.447	TINGGI	0.539	TINGGI
15	Prov. Kalimantan Tengah	0.668	TINGGI	0.639	TINGGI
16	Prov. Kalimantan Selatan	0.466	TINGGI	0.374	SEDANG
17	Prov. Kalimantan Timur	0.550	TINGGI	0.532	TINGGI
18	Prov. Sulawesi Utara	0.477	TINGGI	0.534	TINGGI
19	Prov. Sulawesi Tengah	0.484	TINGGI	0.367	SEDANG
20	Prov. Sulawesi Selatan	0.562	TINGGI	0.455	TINGGI
21	Prov. Sulawesi Tenggara	0.496	TINGGI	0.548	TINGGI
22	Prov. Bali	0.403	SEDANG	0.552	TINGGI
23	Prov. Nusa Tenggara Barat	0.544	TINGGI	0.448	TINGGI
24	Prov. Nusa Tenggara Timur	0.466	TINGGI	0.495	TINGGI
25	Prov. Maluku	0.554	TINGGI	0.360	SEDANG
26	Prov. Papua	0.522	TINGGI	0.235	RENDAH
27	Prov. Maluku Utara	0.554	TINGGI	0.483	TINGGI
28	Prov. Banten	0.657	TINGGI	0.495	TINGGI
29	Prov. Bangka Belitung	0.643	TINGGI	0.371	SEDANG
30	Prov. Gorontalo	0.477	TINGGI	0.459	TINGGI
31	Prov. Kepulauan Riau	0.617	TINGGI	0.599	TINGGI
32	Prov. Papua Barat	0.522	TINGGI	0.425	SEDANG
33	Prov. Sulawesi Barat	0.562	TINGGI	0.477	TINGGI
34	Prov. Kalimantan Utara	0.550	TINGGI	0.251	RENDAH

Sumber: Data diolah

Namun setelah otonomi daerah, jumlah provinsi yang memiliki klasifikasi IKK yang tinggi mengalami penurunan. Setelah otonomi daerah hanya 21 provinsi di Indonesia yang memiliki klasifikasi IKK tinggi. Nilai ini setara dengan 61,76 persen provinsi di Indonesia memiliki klasifikasi IKK tinggi. Sedangkan jumlah provinsi yang memiliki klasifikasi IKK sedang mengalami peningkatan setelah otonomi daerah, menjadi 10 provinsi (29,41 persen). Sedangkan sisanya atau sebanyak 3 provinsi di Indonesia memiliki klasifikasi IKK rendah.

Apabila dilakukan uji beda, diperoleh nilai t-hitung sebesar 3,226 dengan nilai signifikansi sebesar 0,003. Hal ini dapat diartikan bahwa terdapat perbedaan yang signifikan dari nilai IKK sebelum otonomi daerah dengan setelah otonomi daerah. Sehingga dapat disimpulkan bahwa penerapan otonomi daerah memberikan pengaruh terhadap kemampuan keuangan provinsi-provinsi di Indonesia. Namun, penerapan otonomi daerah tidak meningkatkan kemampuan keuangan provinsi-provinsi di Indonesia. Justru penerapan otonomi daerah meningkatkan kesenjangan kemampuan keuangan provinsi-provinsi di Indonesia. Pemerintah daerah yang memiliki kemampuan untuk menggali dan mengembangkan potensi daerah akan memiliki kemampuan keuangan yang baik. Namun bagi pemerintah daerah yang kurang mampu menggali dan mengembangkan potensi daerah akan bergantung kepada dana perimbangan. Setiaji dan Adi (2007) dalam penelitiannya juga menjelaskan bahwa selama 4 tahun pasca pelaksanaan desentralisasi, daerah-daerah mempunyai ketergantungan yang lebih besar terhadap pemerintah pusat, sehingga daerah-daerah tidak mengalami peningkatan kemandirian. Hasil penelitian ini konsisten dengan temuan Susilo dan Priyo (2007) yang menunjukkan adanya penurunan kemandirian daerah di era otonomi. Padahal dalam era otonomi yakni desentralisasi daerah, ketergantungan terhadap pemerintah pusat harus semakin kecil, yang ditandai dengan meningkatnya PAD sebagaimana argumentasi Sidik (2002) maupun Bappenas (2003). Hasil penelitian Halim dan Abdullah (2004) secara implisit menjelaskan mengapa terjadi penurunan kemandirian. Hasil penelitian ini menunjukkan belanja daerah sangat dipengaruhi oleh transfer dari pemerintah pusat (DAU). Konsekuensinya, daerah-daerah akan meningkatkan jumlah belanjanya secara signifikan, sebagai upaya untuk memperoleh transfer yang lebih besar (Gamkhar dan Oates, 1996).

4.1.5. Peta Kemampuan Keuangan

Tabel 5 menunjukkan peta kemampuan keuangan provinsi-provinsi di Indonesia sebelum dan sesudah otonomi daerah. Dari Tabel 5 dapat dilihat bahwa terjadi perubahan peta kemampuan keuangan daerah secara signifikan. Namun, perubahan yang terjadi merupakan kondisi yang kurang diinginkan. Sebanyak 15 provinsi yang mengalami penurunan klasifikasi peta kemampuan keuangan daerah, bahkan sebelum otonomi daerah 4 dari 15 provinsi tersebut memiliki kondisi kemampuan keuangan berada dalam kondisi paling ideal yaitu PAD memiliki kontribusi besar terhadap APBD. Kondisi ini juga menggambarkan bahwa kemandirian daerah setelah desentralisasi tidak meningkat bahkan dapat dikatakan menurun. Dikatakan

menurun karena masih tingginya ketergantungan daerah terhadap transfer dana dari pemerintah pusat. Menteri Keuangan juga menjelaskan bahwa ketergantungan daerah terhadap TKDD juga masih sangat tinggi. Secara rata-rata nasional, ketergantungan APBD terhadap TKDD sebesar 80,1 persen. Sementara itu, kontribusi PAD hanya sekitar 12,87 persen (Nugraha, 2019).

Tabel 5. Peta Kemampuan Keuangan Provinsi di Indonesia Sebelum dan Sesudah Otonomi Daerah

No	Nama Provinsi	Sebelum Otonomi Daerah	Setelah Otonomi Daerah
1	Prov. Aceh	kuadran IV	kuadran IV
2	Prov. Sumatera Utara	kuadran I	kuadran III
3	Prov. Sumatera Barat	kuadran III	kuadran III
4	Prov. Riau	kuadran I	kuadran III
5	Prov. Jambi	kuadran II	kuadran IV
6	Prov. Sumatera Selatan	kuadran III	kuadran III
7	Prov. Bengkulu	kuadran II	kuadran IV
8	Prov. Lampung	kuadran III	kuadran III
9	Prov. DKI Jakarta	kuadran III	kuadran III
10	Prov. Jawa Barat	kuadran III	kuadran III
11	Prov. Jawa Tengah	kuadran III	kuadran III
12	Prov. DI Yogyakarta	kuadran III	kuadran III
13	Prov. Jawa Timur	kuadran III	kuadran III
14	Prov. Kalimantan Barat	kuadran II	kuadran III
15	Prov. Kalimantan Tengah	kuadran II	kuadran IV
16	Prov. Kalimantan Selatan	kuadran II	kuadran III
17	Prov. Kalimantan Timur	kuadran IV	kuadran III
18	Prov. Sulawesi Utara	kuadran IV	kuadran IV
19	Prov. Sulawesi Tengah	kuadran II	kuadran IV
20	Prov. Sulawesi Selatan	kuadran III	kuadran III
21	Prov. Sulawesi Tenggara	kuadran II	kuadran IV
22	Prov. Bali	kuadran I	kuadran III
23	Prov. Nusa Tenggara Barat	kuadran II	kuadran IV
24	Prov. Nusa Tenggara Timur	kuadran IV	kuadran IV
25	Prov. Maluku	kuadran IV	kuadran IV
26	Prov. Papua	kuadran II	kuadran IV
27	Prov. Maluku Utara	kuadran IV	kuadran IV
28	Prov. Banten	kuadran III	kuadran III
29	Prov. Bangka Belitung	kuadran III	kuadran IV
30	Prov. Gorontalo	kuadran IV	kuadran IV
31	Prov. Kepulauan Riau	kuadran I	kuadran IV
32	Prov. Papua Barat	kuadran II	kuadran IV
33	Prov. Sulawesi Barat	kuadran III	kuadran IV
34	Prov. Kalimantan Utara	kuadran IV	kuadran II

Sumber: Data diolah

Di sisi lain dari 34 provinsi di Indonesia hanya 2 provinsi yang mengalami peningkatan klasifikasi peta kemampuan keuangan daerah, yaitu Provinsi Kalimantan Timur dan Kalimantan Utara. Sebelum otonomi daerah Kalimantan Timur menempati kuadran IV, yang merupakan kondisi tidak

ideal. Hal ini dapat diartikan bahwa PAD Provinsi Kalimantan Timur belum mengambil peran yang besar dalam APBD dan daerah belum punya kemampuan untuk mengembangkan potensi lokal. Namun, setelah otonomi daerah, Provinsi Kalimantan Timur menempati kuadran III. Kondisi ini memang belum ideal, namun dibandingkan dengan periode sebelum otonomi daerah sudah mengalami perbaikan. Setelah otonomi daerah, PAD Provinsi Kalimantan Timur sudah memberikan sumbangan yang tinggi terhadap APBD. Kontribusi PAD yang cukup besar tercatat pada pemerintah provinsi Kalimantan Timur, yang disebabkan salah satu sumber PAD adalah dari pajak kendaraan bermotor yang dikelola oleh pemerintah provinsi (Kementerian Keuangan, 2019). Namun tingginya sumbangan PAD belum diikuti dengan pertumbuhan PAD-nya. Di masa yang akan datang, sangat dimungkinkan akan terjadi penurunan peran PAD dalam APBD Provinsi Kalimantan Timur.

Pada Provinsi Kalimantan Utara, terjadi peningkatan klasifikasi peta kemampuan keuangan daerah. Setelah otonomi daerah, Provinsi Kalimantan Utara menempati kuadran II. Kondisi ini memang belum ideal, karena kemampuan daerah dalam menggali potensi daerah belum diikuti dengan tingginya sumbangan PAD terhadap APBD, sementara ketergantungan terhadap transfer pemerintah pusat masih sangat besar ditunjukkan dengan tren alokasi dana transfer masih tinggi yakni >70 persen. Namun untuk di masa yang akan datang, sangat dimungkinkan bagi Provinsi Kalimantan Utara untuk meningkatkan peran PAD dalam APBD.

5. Penutup

5.1. Kesimpulan

Pelaksanaan otonomi daerah yang diterapkan sejak berlakunya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 25 Tahun 1999 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah menyebabkan adanya perbedaan kinerja keuangan antar daerah dari sebelum dan sesudah pelaksanaan otonomi daerah.

Dilihat dari indikator kinerja PAD, secara umum kontribusi PAD dalam APBD (indeks *share*) setelah adanya otonomi daerah mengalami penurunan. Dua puluh lima (25) dari 34 provinsi di Indonesia memiliki indeks *share* yang lebih rendah dari sebelum diterapkannya otonomi daerah. Sebelum otonomi daerah Provinsi Maluku memiliki rata-rata nilai indeks *share* yang tertinggi di Indonesia, dan Provinsi Bali merupakan provinsi dengan rata-rata nilai indeks *share* terendah di Indonesia. Namun setelah adanya otonomi, Provinsi Sulawesi Tenggara merupakan provinsi dengan rata-rata nilai indeks *share* tertinggi di Indonesia, dan Provinsi Papua merupakan provinsi yang memiliki rata-rata nilai indeks *share* terendah di Indonesia.

Sementara rata-rata indeks *growth* provinsi-provinsi di Indonesia sebelum penerapan otonomi daerah yakni sebesar 0,626, dan setelah otonomi rata-rata

indeks *growth* provinsi-provinsi di Indonesia hanya mencapai 0,469. Hal ini mengindikasikan bahwa terjadi penurunan PAD pasca adanya otonomi daerah. Sebelum otonomi daerah, Provinsi Jawa Tengah merupakan provinsi yang memiliki rata-rata nilai indeks *growth* tertinggi di Indonesia. Setelah adanya otonomi daerah, nilai indeks *growth* tertinggi dimiliki oleh Provinsi Riau, dan Provinsi Kalimantan Utara merupakan provinsi dengan nilai indeks *growth* yang terendah di Indonesia.

Kemudian dilihat dari kontribusi PAD dalam membiayai belanja pembangunan yang tercermin dari nilai indeks elastisitas, menunjukkan bahwa secara rata-rata nilai indeks elastisitas setelah penerapan otonomi daerah meningkat 0,06 menjadi 0,492. Sebelum penerapan otonomi daerah, Provinsi Bali merupakan provinsi dengan rata-rata nilai indeks elastisitas tertinggi di Indonesia, dan Provinsi Maluku memiliki rata-rata nilai indeks elastisitas terendah di Indonesia. Setelah otonomi daerah, rata-rata nilai indeks elastisitas Provinsi Sumatera Selatan merupakan nilai tertinggi di Indonesia, sedangkan nilai indeks elastisitas terendah ditempati oleh Provinsi Sumatera Utara.

Berdasarkan pengukuran IKK, bahwa setelah otonomi daerah jumlah provinsi yang memiliki klasifikasi IKK yang tinggi mengalami penurunan. Selain itu berdasarkan hasil uji t, diperoleh hasil bahwa penerapan otonomi daerah tidak meningkatkan kemampuan keuangan provinsi-provinsi di Indonesia. Dari peta kemampuan keuangan provinsi-provinsi di Indonesia sebelum dan sesudah otonomi daerah juga menunjukkan bahwa terjadi perubahan peta kemampuan keuangan daerah secara signifikan. Sebanyak 15 provinsi mengalami penurunan klasifikasi peta kemampuan keuangan daerah. Sedangkan hanya 2 provinsi yang mengalami peningkatan klasifikasi peta kemampuan keuangan daerah, yaitu Provinsi Kalimantan Timur dan Kalimantan Utara. Kondisi ini menggambarkan bahwa kemandirian daerah setelah otonomi daerah tidak meningkat bahkan dapat dikatakan menurun. Dikatakan menurun karena masih tingginya ketergantungan daerah terhadap transfer dana dari pusat.

5.2. Saran

Terhadap hasil penelitian yang telah dilakukan, untuk itu pemerintah perlu mendorong pemerintah daerah untuk mampu berinovasi dalam menggali sumber pendapatan daerah yang potensial, misalnya dengan intensifikasi pemungutan objek-objek pajak, ekstensifikasi PAD ataupun melalui *creative financing* dan juga mengelola potensi daerah melalui penguatan BUMD sebagai upaya peningkatan kemandirian fiskal di daerah tersebut.

Mengingat masih terbatasnya analisa ini, yakni belum mampu menggambarkan secara rinci elemen atau sektor PAD yang memberikan kontribusi PAD bagi daerah, sehingga ke depan pada penelitian berikutnya diharapkan dapat menggambarkan secara rinci sumber PAD mana saja yang berkontribusi terhadap PAD daerah.

Daftar Pustaka

- Adi, Priyo H, 2012. Kemampuan Keuangan Daerah dalam Era Otonomi dan Relevansinya dengan Pertumbuhan Ekonomi (Studi pada Kabupaten dan Kota se Jawa-Bali). KRITIS Jurnal Studi Pembangunan Interdisiplin Vol. XXI No. I: 1-19
- BAPPENAS. 2003. Peta Kemampuan Keuangan Provinsi Dalam Era Otonomi Daerah: Tinjauan atas Kinerja PAD, dan Upaya yang Dilakukan Daerah. Direktorat Pengembangan Otonomi Daerah.
- Davey K. J. 1988. Pembiayaan Pemerintah Daerah, Terjemahan Amanullah. Jakarta: UI Press.
- DJPb. 2019. Kajian Fiskal Regional Tahun 2019 Kanwil DJPb Provinsi Kalimantan Timur
- Efendi, David dan Wuryanti, Sri,. 2011. Analisis Perkembangan Kemampuan Keuangan Daerah Dalam Mendukung Pelaksanaan Otda Di Kabupaten Nganjuk. *Working paper*. Universitas Muhammadiyah Semarang
- Enceng, and Yuli, Tirtariandi El Anshori. (2014). Pengukuran Kemampuan Daerah Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah. In: Seminar Nasional UT 2014, 23 Oktober 2014, Universitas Terbuka Convention Center (UTCC).
- Gamkhar, Shama; & Oates, Wallace. 1996. Asymetries in the Response to Increases and Decreases in Governmental Grants: Some Empirical Evidence. *National Tax Journal*, Hal: 510-512
- Gravetter, F. J., & Wallnau, L. B. (2013). *Statistics for the Behavioral Sciences*. New York: Wadsworth Cengage Learning.
- Halim, Abdul dan Abdullah, Syukri. 2004. Pengaruh Dana Alokasi Umum dan Pendapatan Asli Daerah Terhadap Belanja PEMDA: Studi Kasus Kabupaten dan kota di Jawa dan Bali. *Jurnal Ekonomi STEI* No. 2 Tahun XIII/25.
- _____. (2001). *Akuntansi Sektor Publik-Akuntansi Keuangan Daerah*, Jakarta: Salemba Empat
- _____. 2004. *Bunga Rampai Manajemen Keuangan Daerah*, Edisi Revisi. Yogyakarta: UPP AMP YKPN.
- Haryanto, Joko Tri . 2017. Analisis Perbandingan Peta Kemampuan Keuangan Daerah Penghasil Sda Dan Non-Sda Di Era Disentralisasi Fiskal. *Jurnal Ekonomi dan Kebijakan Publik* 8(2):103-116. DOI: 10.22212/jekp.v8i2.821
- Hruza, Filip. (2015). Public Sector Organization Financial Ratios Recent Development As A Matter Of Financial Innovation. *Investment Management and Financial Innovations*. Vol. 12, Issue 2.
- Kamaroellah, R. Agoes. 2017. Analisis Tingkat Kemampuan Keuangan Daerah Dalam Mendukung Pelaksanaan Otonomi Daerah. *Nuansa: Jurnal*

- Penelitian Ilmu Sosial dan Keagamaan Islam Vol. 14, No. 1 (2017).
<http://dx.doi.org/10.19105/nuansa.v14i1.1316>
- Kementerian Keuangan. 2019. Kajian Fiskal Regional Tahun 2018: Provinsi Kalimantan Timur
- Khusnaini, M. 2016. Ekonomi Publik: Desentralisasi Fiskal dan Pembangunan Daerah. BPFE UNIBRAW Malang, 21.
- Kuncoro, Haryo. 2007. Fenomena *Flypaper Effect* pada Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kota dan Kabupaten di Indonesia. Simposium Nasional Akuntansi X, Makassar
- Kusumah, D. Brata, 2001. Otonomi Penyelenggaraan Pemerintah Daerah. Jakarta: PT Gramedia.
- MacFarland, T. W., & Yates, J. M. (2017). Introduction to Nonparametric Statistics for the Biological Sciences Using R. Switzerland: Springer Nature.
- Mahi, R. (2001). Fiscal Decentralization: Its Impact on Cities Growth. Jurnal Ekonomi Dan Pembangunan Indonesia, 2(1), 1-20.
<https://doi.org/10.21002/jepi.v2i1.616>
- Mardiasmo. 2002. Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah. Yogyakarta: Andi Offset.
- Nugraha, Y. N. (2019). Ketergantungan Fiskal Daerah Dalam Pelaksanaan Desentralisasi Fiskal di Indonesia. Retrieved from www.kemenkeu.go.id:
<https://www.kemenkeu.go.id/publikasi/artikel-dan-opini/ketergantungan-fiskal-daerah-dalam-pelaksanaan-desentralisasi-fiskal-di-indonesia/>
- Park, Hun Myoung. 2008. Univariate Analysis and Normality Test Using SAS, Stata, and SPSS. Bloomington The Trustees of Indiana University
- Peraturan Kementerian Dalam Negeri tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah
- PP Nomor 12 Tahun 2019 Tentang Pengolahan Keuangan Daerah
- Prabowo, Tripitono A. 2013. Analisis Kinerja Pengelolaan Keuangan Pemerintah Provinsi Jawa Timur Tahun 2008-2013. Media Trend Vol. 8 No. 1 Maret 2013, hal. 26
- Setiaji, Wirawan dan Adi, Priyo Hari,. 2007. Peta Kemampuan Keuangan Daerah: Apakah Mengalami Pergeseran? (Studi Pada Kabupaten dan Kota se Jawa – Bali). Simposium Nasional Akuntansi X, Makassar
- Sidik, Machfud. 2002. Optimalisasi Pajak daerah dan Retribusi Daerah dalam Rangka Meningkatkan Kemampuan Keuangan Daerah. Working paper.
https://ocw.ui.ac.id/pluginfile.php/882/mod_resource/content/1/Optimalisasi_Pajak_Daerah_dan_Retribusi.pdf
- Sijabat, Mentari Yosephen,; Saleh, Choirul,; & Wachid, Abdul. 2013. Analisis Kinerja Keuangan Serta Kemampuan Keuangan Pemerintah Daerah

Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah (Studi pada Dinas Pendapatan Daerah dan Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah Kota Malang Tahun Anggaran 2008-2012). Jurnal Administrasi Publik (JAP), Vol. 2, No. 2 , Hal . 236-242

Susanto, Hery. 2014. tinggi Analisis Kemampuan Keuangan Daerah Pemerintah Propinsi Nusa Tenggara Barat. Jurnal Organisasi dan Manajemen, Volume 10, Nomor 1, Maret 2014,15-26

Susilo, Gideon Tri Budi dan Priyo, Hari Adi. 2007. Analisis Kinerja Keuangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Sebelum dan Sesudah Otonomi Daerah (Studi Empiris di Provins Jawa Tengah). Konferensi Penelitian Akuntansi dan Keuangan Sektor Publik, Surabaya

Tunggal, Amin Widjaja. 1994. Kamus Akuntansi Manajemen Kontemporer. Jakarta: Rineka Cipta, ISBN: 9795186167

Wulandari, Anita. 2001. Kemampuan Keuangan Daerah Studi Kasus Kota Jambi dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah. Jurnal Kebijakan dan Administrasi Publik Vol. 5 No. 2 November. <https://doi.org/10.22146/jkap.8441>

Yani, Ahmad. (2004). Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia. Jakarta: Raja Grafindo Persada.