

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Setelah era otonomi daerah kemandirian keuangan daerah menjadi fokus utama dalam pelaksanaan kebijakan otonomi daerah di Indonesia. Pemerintah telah mengeluarkan UU No.32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No.33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat Daerah yang kemudian dilakukan revisi menjadi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dan yang terakhir direvisi kembali menjadi Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang disahkan pada tanggal 18 Maret 2015. Tujuan dari diberlakukannya undang-undang tersebut dapat menjadi peluang bagi pemerintah daerah untuk menggali potensi yang dimiliki demi terwujudnya kemandirian keuangan daerah (Gusti dan Grede, 2014).

Halim (2002), mengatakan ciri dari daerah yang dapat melaksanakan kebijakan otonomi daerah yaitu Apabila suatu daerah memiliki kemampuan menggali, mengelola dan menggunakan sumber daya yang dimiliki sebaik mungkin untuk memadai dan membiayai penyelenggaraan pemerintahannya. Selain itu, daerah harus mampu meminimalisir ketergantungannya terhadap pemerintah pusat sehingga dapat menjadikan Pendapatan Asli Daerah (PAD) sebagai sumber keuangan daerah. Apabila tingkat kemandirian suatu daerah semakin tinggi dalam mengelola keuangannya, maka hal itu menunjukkan bahwa pemerintah daerah tersebut mampu membiayai kegiatan pembangunan, pelayanan, pajak dan retribusi sebagai sumber yang diperlukan daerah (Halim, 2002).

Indikator kemandirian keuangan suatu daerah adalah rasio Pendapatan Asli Daerah terhadap Dana Perimbangan dan pinjaman, dengan demikian PAD dan Dana Perimbangan merupakan sumber pengeluaran pemerintah daerah berpengaruh positif terhadap pengeluaran pemerintah suatu daerah.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan alat dalam menentukan pendapatan dan pengeluaran, implementasi dari perencanaan pembangunan yang telah ditetapkan sebelumnya, otorisasi pengeluaran, sumber pengembangan ukuran-ukuran standar untuk evaluasi kinerja, alat untuk memobilisasi pegawai dan alat koordinasi bagi semua aktivitas dari berbagai unit kerja. Oleh karena itu, pemerintah daerah menjadikan APBD sebagai alat dalam mengelola keuangan daerah yang secara langsung maupun tidak langsung mencerminkan kemampuan pemerintah daerah.

Dalam rangka Pengelolaan Keuangan Daerah yang transparan, jujur, demokratis, efektif, efisien, dan akuntabel, maka pemerintah daerah perlu melakukan analisis rasio keuangan terhadap APBD yang telah ditetapkan dan dilaksanakannya (Halim, 2007). Beberapa rasio keuangan yang dapat digunakan untuk mengukur akuntabilitas pemerintah daerah (Halim, 2002), yaitu rasio kemandirian keuangan (otonomi fiskal), rasio efektivitas terhadap pendapatan asli daerah, rasio efisiensi keuangan daerah, rasio keserasian, rasio pertumbuhan (analisis shift), rasio proporsi pendapatan dan belanja daerah (analisis share).

Rasio kemandirian keuangan daerah menunjukkan kemampuan pemerintah daerah dalam membiayai sendiri kegiatan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan kepada masyarakat yang telah membayar pajak dan retribusi sebagai sumber pendapatan daerah yang berasal dari sumber lain, misalnya bantuan pemerintah pusat ataupun dari pinjaman. Kemandirian

keuangan daerah ditunjukkan oleh besar kecilnya Pendapatan Asli Daerah (PAD) dibandingkan dengan pendapatan daerah yang berasal dari sumber lain, misalnya bantuan pemerintah pusat ataupun dari pinjaman. Rasio kemandirian bertujuan untuk menggambarkan ketergantungan daerah terhadap sumber dana eksternal dan menggambarkan tingkat partisipasi masyarakat dalam pembangunan daerah (Halim, 2007).

Pendapatan Asli Daerah merupakan salah satu faktor yang penting dalam pelaksanaan pemerintahan daerah yang berdasar pada prinsip otonomi yang nyata, luas dan bertanggung jawab. Peranan Pendapatan Asli Daerah dalam keuangan daerah menjadi salah satu tolak ukur penting dalam pelaksanaan otonomi karena semakin besar Pendapatan Asli Daerah maka akan semakin besar pula tersedianya jumlah keuangan daerah yang dapat digunakan untuk membiayai penyelenggaraan otonomi daerah.

Salah satu faktor yang mempengaruhi proses penyelenggaraan pemerintah daerah adalah dari segi faktor keuangan. Provinsi Jawa Timur merupakan salah satu provinsi yang telah menerapkan kebijakan otonomi daerah sesuai dengan undang-undang yang berlaku dan dilaksanakan dilaksanakan dengan memperhatikan aspek demokrasi, keadilan, pemerataan, serta potensi dan keanekaragaman Daerah. Hampir semua Kabupaten/Kota Jawa Timur mengalami peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Alasannya peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) Provinsi Jawa Timur selalu diikuti dengan jumlah Dana Berimbang yang selalu meningkat. Daerah otonom harus seminim mungkin ketergantungan pada bantuan pemerintah pusat dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) harus menjadi bagian

sumber keuangan terbesar. Berikut ini adalah tabel Pendapatan Asli Daerah (PAD) di Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Timur:

Tabel 1.1 Realisasi Pendapatan Asli Daerah di Kabupaten/Kota Jawa Timur 2015-2019 (dalam juta rupiah)

Kabupaten/Kota	Tahun				
	2015	2016	2017	2018	2019
Kab. Bangkalan	175.624	200.083	325.525	199.258	262.258
Kab. Banyuwangi	346.992	367.872	388.943	450.066	495.691
Kab. Blitar	216.648	224.106	322.878	252.453	285.742
Kab. Bojonegoro	337.695	340.407	448.188	425.167	561.251
Kab. Bondowoso	158.974	177.025	229.151	203.239	218.538
Kab. Gresik	799.884	715.480	871.564	957.255	980.776
Kab. Jember	461.882	524.137	719.213	597.509	667.598
Kab. Jombang	363.963	374.141	521.236	438.197	476.662
Kab. Kediri	314.229	339.113	533.985	476.905	457.763
Kab. Lamongan	321.667	403.474	429.200	436.595	472.002
Kab. Lumajang	212.585	242.111	324.253	270.169	296.467
Kab. Madiun	149.628	163.635	241.944	219.041	229.206
Kab. Magetan	164.564	165.617	212.806	196.826	237.377
Kab. Malang	461.887	502.754	743.313	585.290	623.808
Kab. Mojokerto	414.965	447.620	500.518	546.289	554.999
Kab. Nganjuk	287.881	323.045	332.495	361.586	368.272
Kab. Ngawi	191.166	195.606	275.721	223.871	255.080
Kab. Pacitan	126.449	150.466	202.090	185.153	199.044
Kab. Pamekasan	170.258	178.478	243.311	222.410	219.671
Kab. Pasuruan	478.269	480.758	759.945	614.302	650.889
Kab. Ponorogo	210.695	240.111	308.232	289.017	290.815
Kab. Probolinggo	207.370	221.719	302.046	234.483	245.431
Kab. Sampang	142.512	135.785	209.545	135.349	168.778
Kab. Sidoarjo	1.266.786	1.335.283	1.671.806	1.685.558	1.689.953
Kab. Situbondo	148.507	173.836	228.523	187.287	204.727
Kab. Sumenep	172.687	208.982	190.750	185.832	246.421
Kab. Trenggalek	155.254	182.174	253.224	233.808	285.134
Kab. Tuban	345.965	364.133	497.223	442.531	518.003
Kab. Tulungagung	309.646	342.570	503.103	453.153	486.358
Kota Blitar	121.264	131.920	194.764	163.026	166.140
Kota Kediri	221.927	238.318	293.065	249.093	266.745
Kota Madiun	164.681	173.235	230.608	230.847	252.048
Kota Malang	424.938	477.541	588.276	556.888	588.066
Kota Mojokerto	129.258	152.462	178.295	182.508	192.695
Kota Pasuruan	114.734	147.818	147.981	153.027	161.712
Kota Probolinggo	142.434	171.307	203.937	175.789	175.775
Kota Surabaya	4.035.649	4.090.206	5.161.844	4.972.890	5.381.920
Kota Batu	104.233	109.533	149.423	162.574	183.717
TOTAL	14.573.750	15.412.861	19.938.924	18.555.241	20.017.532

Sumber: Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan

Pada tabel 1.1 di atas dapat dilihat bahwa besarnya Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kabupaten/Kota di Jawa Timur pada tahun 2015-2019 memiliki tren yang meningkat, namun meski begitu masih terdapat beberapa Kabupaten/Kota yang mengalami fase naik-turun, terutama pada tahun 2018 hampir semua Kabupaten/Kota mengalami penurunan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dari tahun sebelumnya dan kembali mengalami peningkatan pada tahun berikutnya. Selain itu, dilihat dari besarnya PAD untuk Pulau Madura dari keempat Kabupaten yaitu Kabupaten Bangkalan, Sampang, Pamekasan dan Sumenep juga menunjukkan adanya kenaikan setiap tahunnya.

Dalam tabel di atas yang menunjukkan tren yang meningkat menandakan bahwa Apabila semakin bertambahnya PAD suatu daerah menandakan bahwa semakin baiknya pemerintah daerah dalam menggali dan mengelola sumber daya daerahnya. Akan tetapi, bertambahnya Pendapatan Asli Daerah setiap tahunnya juga diiringi semakin besarnya Dana Perimbangan. Besarnya Dana Perimbangan jika dibandingkan dengan Pendapatan Asli Daerah (PAD) mengindikasikan bahwa masih rendahnya kemandirian pengelolaan keuangan daerah karena masih bergantung pada pemerintah. Oleh karena itu, adapun penulis tampilkan juga tabel Dana Perimbangan di Jawa Timur di bawah ini:

Tabel 1.2 Dana Perimbangan di Kabupaten/Kota Jawa Timur 2015-2019
(dalam juta rupiah)

Kabupaten/Kota	Tahun				
	2015	2016	2017	2018	2019
Kab. Bangkalan	1.184.662	1.354.664	1.452.478	1.344.825	1.463.559
Kab. Banyuwangi	1.494.315	1.847.137	1.793.664	1.960.992	2.005.264
Kab. Blitar	1.242.813	1.599.003	1.543.625	1.599.499	1.622.294
Kab. Bojonegoro	1.958.214	1.994.205	1.887.900	3.814.660	3.522.411
Kab. Bondowoso	1.051.590	1.297.761	1.311.071	1.336.039	1.433.245
Kab. Gresik	1.103.936	1.336.689	1.324.731	1.425.168	1.467.854
Kab. Jember	1.917.759	2.279.360	2.309.229	2.347.407	2.402.647
Kab. Jombang	1.170.782	1.479.449	1.486.041	1.559.258	1.571.391
Kab. Kediri	1.345.374	1.647.816	1.683.437	1.769.048	1.811.330
Kab. Lamongan	1.313.958	1.708.680	1.430.407	1.700.714	1.669.265
Kab. Lumajang	1.067.949	1.286.208	1.317.925	1.390.713	1.409.112
Kab. Madiun	1.017.860	1.286.874	1.180.876	1.286.346	1.305.223
Kab. Magetan	985.585	1.240.909	1.243.820	1.280.133	1.303.480
Kab. Malang	1.893.231	2.308.269	2.299.979	2.413.067	2.492.578
Kab. Mojokerto	1.079.256	1.315.350	1.343.618	1.427.268	1.429.707
Kab. Nganjuk	1.166.956	1.438.057	1.503.523	1.529.562	1.556.827
Kab. Ngawi	1.164.518	1.468.168	1.408.235	1.486.134	1.501.826
Kab. Pacitan	863.523	1.087.172	1.081.180	1.170.405	1.192.754
Kab. Pamekasan	1.053.832	1.300.979	1.337.421	1.252.406	1.297.089
Kab. Pasuruan	1.390.883	1.831.738	1.797.540	1.858.320	1.889.565
Kab. Ponorogo	1.144.291	1.455.939	1.433.075	1.552.016	1.514.964
Kab. Probolinggo	1.125.950	1.320.791	1.345.461	1.395.763	1.474.871
Kab. Sampang	1.064.694	1.231.099	1.104.228	1.212.116	1.257.785
Kab. Sidoarjo	1.388.639	1.690.087	1.708.887	1.793.474	1.779.140
Kab. Situbondo	973.536	1.171.851	1.091.000	1.227.769	1.224.410
Kab. Sumenep	1.312.971	1.519.918	1.505.652	1.601.302	1.645.545
Kab. Trenggalek	977.071	1.217.293	1.194.709	1.277.893	1.315.922
Kab. Tuban	1.141.173	1.443.895	1.418.244	1.493.217	1.529.633
Kab. Tulungagung	1.281.702	1.726.713	1.594.108	1.701.678	1.682.327
Kota Blitar	483.344	622.676	562.579	626.534	617.074
Kota Kediri	774.087	842.341	839.311	880.243	894.171
Kota Madiun	597.215	717.561	638.973	678.417	681.206
Kota Malang	926.364	1.069.366	1.174.719	1.181.289	1.203.245
Kota Mojokerto	457.456	555.962	519.341	553.125	557.178
Kota Pasuruan	483.603	575.800	540.344	649.988	609.386
Kota Probolinggo	555.092	613.373	624.680	666.819	650.903
Kota Surabaya	1.384.772	1.941.019	1.965.635	2.088.869	2.001.327
Kota Batu	503.746	624.840	589.620	649.243	648.960
TOTAL	42.042.72 1	51.449.032	50.587.286	55.181.73 9	55.635.48 8

Sumber: Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan

Berdasarkan Tabel 1.2 dapat dilihat bahwa Dana Perimbangan pada tahun 2015-2019 di Jawa Timur selalu mengalami peningkatan. Dilihat besarnya Dana Perimbangan dibandingkan dengan Pendapatan Asli Daerah (PAD)

mengindikasikan masih rendahnya kemandirian akibat ketergantungan fiskal pemerintah Provinsi Jawa Timur terhadap pemerintah pusat selama kurun waktu 2015-2019.

Untuk melihat potensi sumber penerimaan suatu daerah sendiri (Provinsi/Kabupaten) dibutuhkan pengetahuan tentang perkembangan beberapa faktor-faktor “yang dapat dikendalikan” (yaitu faktor-faktor kebijakan dan kelembagaan), dan “yang tidak dapat dikendalikan”, (yaitu variabel-variabel ekonomi) yang dapat mempengaruhi kekuatan sumber-sumber penerimaan daerah, Beberapa faktor-faktor tersebut adalah : (1) Kondisi awal suatu daerah, (2) Peningkatan cakupan atau ekstensifikasi dan intensifikasi penerimaan, (3) Perkembangan Pendapatan Domestik Regional Bruto (PDRB) perkapita riil, (4) Pertumbuhan penduduk, (5) Tingkat inflasi, (6) Penyesuaian tarif, (7) Pembangunan baru, (8) Sumber pendapatan baru, (9) Perubahan peraturan.

Untuk menilai sejauh mana pembangunan bidang ekonomi yang telah dilaksanakan maka sangat diperlukan adanya alat untuk mengukur tingkat keberhasilan pembangunan tersebut. Pendapatan regional adalah suatu indikator berupa data agregat yang sampai saat ini banyak negara termasuk Indonesia masih memakai data tersebut untuk mengukur tingkat pertumbuhan ekonomi, baik secara nasional maupun regional. PDRB merupakan data statistik untuk memberikan gambaran-gambaran keadaan ekonomi baik di masa lalu maupun sekarang dan sebagai evaluasi, perencanaan, dan sasaran yang akan dicapai masa mendatang. Di bawah ini penulis sajikan tabel data PDRB Per Kapita di Jawa Timur tahun 2015-2019 sebagai berikut:

Tabel 1.3 PDRB Per Kapita Atas Dasar Harga Konstan 2010 Kabupaten/Kota di Jawa Timur Tahun 2015-2019 (dalam ribuan)

Kabupaten/Kota	2015	2016	2017	2018	2019
Pacitan	16,37	17,18	18	18,95	19,88
Ponorogo	11,55	14,16	14,87	15,64	16,41
Trenggalek	15,99	15,95	16,71	17,5	18,35
Tulungagung	11,77	22,85	23,9	25,04	26,27
Blitar	11,37	19,13	20,03	20,98	22
Kediri	9,06	16,22	16,94	17,72	18,54
Malang	5,9	22,75	23,83	25,01	26,24
Lumajang	15,55	18,92	19,81	20,74	21,65
Jember	7,07	19,24	20,13	21,05	22,12
Banyuwangi	11,3	29,33	30,83	32,53	34,25
Bondowoso	24,99	15,34	16,03	16,77	17,58
Situbondo	29,89	17,29	18,07	18,97	19,91
Probolinggo	18,43	17,86	18,54	19,25	20,02
Pasuruan	13,92	55,85	58,62	61,54	64,7
Sidoarjo	10,87	54,95	57,26	59,79	62,46
Mojokerto	22,23	45,28	47,47	49,84	52,31
Jombang	20,16	19,4	20,35	21,33	22,33
Nganjuk	24,98	14,98	15,72	16,52	17,36
Madiun	39,96	16,62	17,47	18,32	19,28
Magetan	44,66	18,15	19,05	20,04	21,05
Ngawi	35,01	14,23	14,95	15,72	16,52
Bojonegoro	24,28	46,1	50,69	52,78	56
Tuban	26,91	33,74	35,27	36,93	38,67
Lamongan	26,96	19,88	20,97	22,1	23,3
Gresik	28,29	67,56	70,7	74	77,19
Bangkalan	35,65	17,68	18,15	18,76	18,8
Sampang	37,38	13,3	13,78	14,19	14,3
Pamekasan	42,61	11,49	11,95	12,48	12,96
Sumenep	34,53	20,72	21,23	21,92	21,87
Kota Kediri	260,52	273,03	285,02	298,82	313,15
Kota Blitar	27,97	29,32	30,82	32,39	34,06
Kota Malang	49,28	51,73	54,36	57,15	60,11
Kota Probolinggo	28,94	30,37	31,87	33,47	35,15
Kota Pasuruan	24,71	25,87	27,08	28,38	29,76
Kota Mojokerto	31,75	33,4	35,04	36,79	38,64
Kota Madiun	48,32	50,99	53,87	56,88	60,01
Kota Surabaya	113,82	120,06	126,87	134,22	141,87
Kota Batu	45,62	48,2	50,94	53,77	56,81

Sumber: Badan Pusat Statistik (Data diolah)

Pada tabel di atas dapat dilihat bahwa PDRB Perkapita di Kabupaten/Kota Jawa Timur pada tahun 2015-2019 cenderung mengalami kenaikan, namun ada juga beberapa Kabupaten/Kota yang setiap tahunnya mengalami naik-turun

bahkan terus mengalami penurunan setiap tahun seperti pada empat Kabupaten di Madura. Nilai PDRB Per Kapita pada empat Kabupaten di Madura setiap tahunnya mengalami penurunan.

Pulau Madura merupakan salah satu kepulauan di Provinsi Jawa Timur yang terdiri dari empat kabupaten yaitu Bangkalan, Pamekasan, Sampang dan Sumenep yang saat ini masih tergolong tertinggal dibanding wilayah sekitarnya. Jika dibandingkan dengan pendapatan perkapita disebagian besar Kabupaten/Kota di Jawa Timur sangatlah rendah. Adapun hasil penelitian Pidelis, dkk (2016) menemukan bahwa Pendapatan perkapita berpengaruh positif terhadap PAD dan didukung oleh penelitian Mahfudh, dkk (2021) yang juga mengemukakan bahwa pendapatan perkapita berpengaruh secara positif dan signifikan terhadap Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Majene Tahun 2014-2018. Sesuai pernyataan para ahli ekonomi seperti Adolf Wagner dalam Amiruddin (2016) mengemukakan bahwa dalam suatu perekonomian, apabila pendapatan perkapita meningkat secara relatif pengeluaran pemerintah pun akan ikut meningkat, Wagner menjelaskan peranan pemerintah yang semakin besar karena pemerintah harus mengatur hubungan yang timbul dalam masyarakat, hukum pendidikan, kebudayaan dan sebagainya.

Menurut Abdul Halim dalam Reza Marizka, kemandirian keuangan daerah ditunjukkan oleh besar kecilnya Pendapatan Asli Daerah (PAD) dibandingkan dengan pendapatan daerah yang berasal dari sumber lain seperti bantuan pemerintah pusat ataupun dari pinjaman. Sedangkan tingkat kemandirian, efektivitas, dan desentralisasi keuangan daerah Kabupaten/Kota dalam pengelolaandana yang diperoleh dapat mencerminkan kinerja pemerintahannya.

Oleh karena itu perlu dilakukanlah analisis rasio keuangan untuk menilai kinerja Pemerintahan Daerah.

Berdasarkan hasil pengamatan dan latar belakang di atas, penulis tertarik untuk melakukan penelitian yang berkaitan dengan Kemandirian Keuangan Daerah di Madura, dengan demikian penulisan skripsi ini secara lengkap ditulis dengan judul: “Analisis Tingkat Kemandirian Keuangan Daerah di Madura Tahun 2015-2019 (Studi Kasus Empat Kabupaten di Madura)”

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka dibuat perumusan masalah sebagai berikut.

1. Bagaimana tingkat kemandirian keuangan daerah di Madura?
2. Bagaimana perbandingan tingkat kemandirian keuangan daerah di Madura dengan kondisi umum Kabupaten/Kota di Jawa Timur?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian sebagai berikut.

1. Untuk mengetahui tingkat kemandirian keuangan daerah di Madura.
2. Untuk mengetahui perbandingan tingkat kemandirian keuangan daerah di Madura dengan kondisi umum Kabupaten/Kota di Jawa Timur.

1.4 Manfaat Penelitian

1. Secara teoritis, penelitian ini diharapkan dapat mengembangkan ilmu pengetahuan:
 - a. Bagi Akademis, memberikan hasil pemikiran serta tambahan ilmu di bidang perekonomian Madura khususnya kemandirian dalam pengelolaan keuangan daerah.

- b. Bagi Penulis, dapat menambah pengetahuan dan wawasan mengenai tingkat kemandirian keuangan daerah khususnya di Madura Tahun 2015-2019.
2. Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat menambah ilmu pengetahuan:
- a. Bagi Pemerintah, diharapkan dapat membantu masing-masing pemerintah daerah dalam mengelola dan mengoptimalkan sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) khususnya dalam membantu meningkatkan pengelolaan keuangan daerah secara ekonomis, efisien dan efektif untuk tercapainya kemandirian keuangan daerah.
 - b. Bagi Masyarakat, diharapkan dapat berguna dalam menambah pengetahuan yang berkaitan dengan kemandirian dalam mengelola keuangan daerah.