

Analisis kinerja keuangan Pemerintah Daerah Tingkat II sebelum dan sesudah terjadinya *fiscal stress*

Oleh:

S u r o t o
F.1302246

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Krisis moneter yang terjadi sejak pertengahan tahun 1997 di negara-negara ASEAN termasuk Indonesia telah menghantam hampir seluruh sektor perekonomian. Pengaruh krisis tersebut pertama kali menghantam sektor keuangan, selanjutnya hampir kesemua aspek kehidupan masyarakat. Dampak tersebut menimpa tidak hanya sektor privat seperti modal, tetapi juga sektor publik pemerintah pusat atau pemerintah daerah. Walaupun dampak tersebut juga ada yang menguntungkan seperti meningkatnya nilai ekspor beberapa komoditi, namun lebih banyak dampak yang dirasakan bersifat negatif seperti meningkatnya pengangguran dan kemiskinan.

Dampak krisis tersebut terjadi pula pada sektor Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yaitu menjadi labilnya sektor pendapatan pemerintah pusat yang pada akhirnya juga membawa pengaruh kepada Anggaran Pendapatan

dan Belanja Daerah (APBD) baik tingkat propinsi maupun tingkat kabupaten/kota, karena alokasi dana untuk pemerintah daerah menjadi labil pula. Dalam kondisi seperti ini, faktor ketidakpastian penerimaan pendapatan daerah dari pemerintah pusat menjadi lebih tinggi, sehingga Pendapatan Asli Daerah (PAD) menjadi andalan penerimaan dalam APBD. Jika sebelumnya penerimaan PAD-nya rendah, maka keadaan itu akan semakin sulit.

Dalam undang-undang tentang Pemerintah Daerah atau tentang keuangan daerah, komponen utama PAD adalah hasil pajak daerah dan hasil retribusi daerah. Pajak daerah adalah pajak yang dipungut oleh daerah menurut peraturan perpajakan yang ditetapkan daerah untuk pembiayaan rumah tangganya sebagai badan hukum publik. Retribusi daerah adalah pungutan yang dilakukan daerah karena adanya fasilitas/pelayanan jasa nyata yang diberikan pemerintah daerah.

Sebagai akibat krisis ekonomi, aktivitas ekonomi masyarakat menjadi turun, selanjutnya tingkat pendapatan daerah dari sektor pajak dan retribusi juga mengalami penurunan, sehingga peran PAD dalam APBD menjadi rendah. Keadaan ini semakin diperburuk dengan dikeluarkannya Undang-Undang No. 18/1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (PDRD). Dalam undang-undang tersebut pemerintah propinsi hanya diperbolehkan memungut tiga jenis pajak daerah yaitu Pajak Kendaraan Bermotor (PKB), Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor (BBNKB) dan Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor (PBBKB). Sedangkan pemerintah kota/kabupaten hanya diperbolehkan memungut enam jenis pajak saja yaitu, yaitu Pajak Hotel dan Restoran (PHR), Pajak Hiburan, Pajak Reklame, Pajak Penerangan Jalan, Pajak Bahan Galian dan Pajak

Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Air Permukaan. Akibatnya, ada beberapa jenis pajak yang lama yang tidak dapat dipungut lagi. Sementara retribusi daerah juga dibatasi karena untuk mengurangi biaya yang tinggi.

Dengan kata lain, terjadinya krisis ekonomi dan diterbitkannya UU PDRD mengakibatkan rendahnya tingkat penerimaan pendapatan daerah. Anggaran yang disusun menjadi tidak pasti. Pemerintah daerah mengalami *fiscal stress* yang cukup meresahkan. Kondisi tersebut dirasakan berbeda dengan sebelum terjadinya *fiscal stress*. Kalau sebelumnya tingkat kepastian anggaran pendapatan lebih tinggi, maka dalam keadaan *fiscal stress*, tingkat kepastiannya menjadi lebih rendah. Dengan tingkat kepastian yang rendah tersebut kemungkinan yang terjadi adalah adanya pergeseran pada komponen-komponen pendapatan dan belanja daerah atau terdapat perbedaan kinerja keuangan Pemda Tingkat II.

Penelitian ini merupakan replikasi dari penelitian sebelumnya yang dilakukan oleh Haryadi (2002) dengan judul “Analisis Pengaruh *Fiscal Stress* Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Kabupaten/Kota Dalam Menghadapi Pelaksanaan Otonomi Daerah”, yang mengambil sampel di Jawa Timur. Salah satu kelemahan penelitian tersebut adalah pengambilan sampelnya yang hanya dibatasi pada propinsi Jawa Timur, sehingga hasil penelitian tersebut mempunyai tingkat generalisasi yang rendah. Perbedaan dengan penelitian ini adalah sebagai berikut.

1. Sampel.

Sampel penelitian ini ruang lingkungannya tidak hanya dibatasi di Jawa Timur, tetapi diperluas yang meliputi Pemda Tingkat II yang ada di seluruh Pulau Jawa.

2. Variabel penelitian.

Dalam penelitian Haryadi (2002), bentuk kinerja keuangan Pemda Tingkat II diukur dengan tiga variabel yaitu tingkat kemandirian pembiayaan, tingkat ketergantungan, desentralisasi fiskal, sedangkan dalam penelitian ini ditambah satu variabel yaitu meliputi tingkat kemandirian pembiayaan, tingkat ketergantungan, desentralisasi fiskal, dan tingkat pertumbuhan pendapatan .

B. Perumusan Masalah

Dari latar belakang yang telah diuraikan di atas maka masalah yang muncul adalah apakah benar-benar terdapat perbedaan tingkat kinerja keuangan Pemda Tingkat II pada periode sebelum dan sesudah adanya *fiscal stress* dalam bentuk krisis ekonomi dan pemberlakuan UU PDRD ?

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk mendapatkan bukti empiris yang menjadi permasalahan dalam penelitian ini, yaitu membuktikan adanya perbedaan kinerja keuangan Pemda Tingkat II pada periode sebelum dan sesudah terjadinya *fiscal stress* melalui analisis rasio keuangan berdasarkan realisasi APBD.

Selanjutnya, penelitian tentang kinerja keuangan Pemda Tingkat II ini diharapkan dapat memberi manfaat sebagai berikut.

1. Bagi Pemda Tingkat II, penelitian ini akan membuka wawasan baru dan diharapkan dapat memberi masukan yang berharga dalam pengambilan keputusan serta kebijakan yang berkaitan dengan pengelolaan keuangan daerahnya.
2. Bagi akademisi, penelitian ini diharapkan dapat menambah wacana dibidang akuntansi sektor publik.
3. Bagi para peneliti, penelitian ini diharapkan dapat berfungsi sebagai referensi yang akan mengadakan kajian-kajian lebih lanjut dalam topik yang berkaitan.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Konsep Penganggaran Sektor Publik

Anggaran merupakan pernyataan mengenai estimasi kinerja yang hendak dicapai selama periode waktu tertentu yang dinyatakan dalam ukuran finansial, sedangkan penganggaran adalah proses untuk mempersiapkan suatu anggaran (Mardiasmo, 2002). Dalam sektor publik, penganggaran merupakan suatu hal yang harus diinformasikan kepada publik untuk dikritik, didiskusikan, dan diberi masukan. Anggaran sektor publik merupakan instrumen akuntabilitas atas pengolahan dana publik dan pelaksanaan program-program yang dibiayai dengan uang publik. Penganggaran sektor publik terkait dengan proses penentuan jumlah alokasi dana untuk program dan aktivitas.

Anggaran sektor publik berisi rencana kegiatan yang direpresentasikan dalam bentuk rencana perolehan pendapatan dan belanja dalam satuan moneter. Bentuk sederhananya adalah suatu dokumen yang menggambarkan kondisi keuangan dari suatu organisasi yang meliputi informasi mengenai pendapatan, belanja, dan aktivitas.

Tujuan dokumentasi anggaran Pemerintah pada prinsipnya adalah sebagai berikut. (Andi dan Umansyah dalam Triyono, 2002).

1. Menyediakan informasi yang diperlukan dalam pengambilan keputusan mengenai pendapatan dan pengalokasian pengeluaran, dengan demikian m 6 u penetapan kebijaksanaan daerah

mengenai program daerah serta pembiayaannya (*policy formulation function*).

2. Menjabarkan target pemungutan dan alokasi pengeluaran menurut unit pelaksana program dan kegiatan daerah, yaitu sebagai dasar dalam melaksanakan program dan kegiatan yang telah ditetapkan (*implementation management function*).
3. Setelah diundangkan, dokumen anggaran berfungsi sebagai referensi pokok dalam pemantauan kinerja dalam pencapaian target yang diharapkan (*performance monitoring function*).

B. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara/Daerah

APBN/APBD pada dasarnya merupakan penjabaran rencana kerja penyelenggara pemerintahan untuk kurun waktu 12 bulan. Menurut UU No. 22 /1999 APBD merupakan rencana keuangan tahunan daerah yang ditetapkan berdasarkan Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Periode APBN/APBD berlaku mulai 1 April sampai dengan 31 Maret tahun berikutnya. Pada tahun 2000 periode tersebut disesuaikan dengan tahun takwim, yaitu mulai 1 Januari sampai dengan 31 Desember tahun yang sama. Pada tahun 2000 tersebut hanya 9 bulan, karena pada masa itu merupakan masa transisi.

Penetapan APBN/APBD merupakan manifestasi pelaksanaan kewajiban konstitusional Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sesuai ketentuan pasal 23 ayat 1 Undang-Undang Dasar 1945. APBN/APBD yang direpresentasikan setiap tahun oleh eksekutif, memberi gambaran rinci kepada

DPR/DPRD dan masyarakat tentang program-program apa yang direncanakan pemerintah untuk meningkatkan kualitas kehidupan rakyat, dan bagaimana program-program tersebut dilaksanakan.

Penyusunan anggaran tersebut harus didasarkan pada berbagai pertimbangan dan prakiraan terhadap faktor-faktor internal maupun eksternal. Faktor-faktor tersebut pada dasarnya terdiri atas faktor kondisi perekonomian nasional dan perekonomian dunia, serta perkembangan pelaksanaan APBN/APBD tahun-tahun sebelumnya. Pembahasan-pembahasan yang dilakukan pemerintah dan DPR atas faktor-faktor tersebut akan dituangkan dalam besaran setiap unsur dalam struktur APBN.

Kemampuan pemerintah daerah dalam mengelola keuangan dituangkan dalam APBD yang secara langsung atau tidak langsung mencerminkan kemampuan pemerintah daerah dalam mengelola keuangan daerah, membiayai pelaksanaan tugas-tugas pemerintah, pembangunan, dan pelayanan sosial masyarakat, sehingga untuk mengetahui kemandirian keuangan pemda dapat dilakukan dengan suatu analisis terhadap kinerja pemda yang bersangkutan dalam mengelola keuangan daerahnya.

Analisis tersebut dapat dilakukan dengan menggunakan suatu alat penilaian laporan analisis rasio keuangan APBD. Analisis ini diharapkan dapat menjadi tolok ukur dalam :

- a. menilai kemandirian keuangan dalam membiayai kegiatan pemerintah daerah

- b. mengukur efektifitas dan efisiensi dalam merealisasikan pendapatan daerah
- c. mengukur sejauh mana aktivitas pemerintah daerah dalam membelanjakan pendapatan daerahnya
- d. mengukur kontribusi masing-masing sumber pendapatan dalam pembentukan pendapatan daerah
- e. mengevaluasi pertumbuhan perkembangan perolehan pendapatan dan pengeluaran selama periode waktu tertentu.

Penggunaan rasio keuangan pada sektor publik khususnya terhadap APBD belum banyak dilakukan, sehingga secara teori belum terdapat kesepakatan mengenai nama dan kaidah pengukurannya. Namun dalam rangka pengelolaan keuangan daerah yang transparan, jujur, demokratis, efektif, dan efisien analisis rasio terhadap APBD perlu dilakukan. Meskipun demikian kaidah akuntansi dalam APBD berbeda dengan laporan keuangan yang dimiliki perusahaan swasta, karena beberapa alasan.

1. Keterbatasan penyajian laporan keuangan pada lembaga pemerintah yang sifat dan cakupannya berbeda dengan penyajian laporan keuangan pada perusahaan swasta yang bersifat komersial.
2. Selama ini, penyusunan APBD sebagian masih dilakukan berdasarkan perimbangan *incrementalism budget* yaitu besar masing-masing komponen pendapatan dan pengeluaran dihitung dengan meningkatkan sejumlah persentase

tertentu (biasanya berdasarkan tingkat inflasi), maka seringkali mengabaikan bagaimana rasio keuangan dalam APBD.

3. Penilaian keberhasilan APBD sebagai penilaian pertanggungjawaban pengelolaan keuangan daerah lebih ditekankan pada pencapaian target, sehingga kurang memperhatikan bagaimana perubahan yang terjadi pada komposisi atau struktur APBDnya.

C. Dasar Hukum APBN/APBD

Penyusunan APBN/APBD didasarkan pada ketentuan pasal 23 ayat 1 UUD 1945 yang telah diubah menjadi pasal 23 ayat 1, 2 dan 3 amandemen UUD 1945 yang berbunyi sebagai berikut.

- 1) Anggaran pendapatan dan belanja negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggungjawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.
- 2) Rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah.
- 3) Apabila Dewan perwakilan Rakyat tidak menyetujui rancangan anggaran pendapatan dan belanja negara yang diusulkan oleh Presiden,

Pemerintah menjalankan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tahun lalu.

Selain itu, penyusunan APBN juga memperhatikan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN), Program Pembangunan Nasional (Propernas), Rencana Pembangunan Tahunan (Repeta), kesepakatan-kesepakatan yang dicapai dalam rapat-rapat pembicaraan pendahuluan dengan DPR serta program kerja Kabinet.

D. Struktur dan Format APBN/APBD

APBN/APBD dituangkan kedalam suatu struktur dan format yang memuat pengelompokan jenis transaksi berkaitan dengan rencana kegiatan penyelenggaraan negara menurut pengaruhnya terhadap posisi keuangan negara dalam kurun waktu setahun. Rencana kerja tersebut dituangkan dalam angka-angka yang dikategorikan kedalam kelompok pendapatan negara dan hibah, belanja negara serta pembiayaan anggaran.

Struktur dan format APBN/APBD sampai dengan tahun 1999/2000 dibuat dalam bentuk *skontro*, yaitu sisi penerimaan dan sisi pengeluaran negara diletakkan berdampingan. Sisi kiri berisi catatan penerimaan negara dan sisi kanan berisi catatan belanja negara. Bentuk seperti ini biasa dikenal dengan *T-Account* dan berdasarkan pada prinsip anggaran berimbang dinamis.

Mulai tahun 2000 struktur dan format tersebut diubah dalam bentuk *staffel*, yaitu catatan penerimaan negara dan pengeluarannya disatukan dalam satu kolom. Catatan penerimaan ditempatkan di bagian atas, sedangkan catatan belanja negara ditempatkan di bawahnya. Format baru ini dapat memperlihatkan adanya

surplus atau defisit anggaran, dan kemudian dilanjutkan dengan pembiayaannya baik dari sumber dalam negeri maupun luar negeri. Bentuk ini dikenal dengan istilah *I-account*. Selain itu format ini juga mengelompokkan kembali terhadap pos-pos penerimaan dan pengeluaran negara sehingga sesuai dengan struktur dan format *Government Finance Statistics (GFS)*.

Menurut sistem akuntansi keuangan negara (*fiscal/government accounting*), APBN dapat dikelompokkan berdasarkan dampaknya terhadap posisi kas atau neraca keuangan negara. Pendapatan negara dan hibah merupakan kelompok transaksi yang berakibat pada meningkatnya posisi kekayaan/aktiva bersih (*net worth*) dalam neraca keuangan negara, sedangkan belanja negara berakibat sebaliknya. Transaksi pembiayaan tidak mengakibatkan perubahan nilai pada aktiva bersih, karena transaksi pembiayaan akan mempengaruhi sisi aktiva (*assets*) dan passiva (*liabilities*) dari neraca keuangan negara dalam jumlah yang sama, atau dapat juga menimbulkan terjadinya perubahan struktur dan komposisi aktiva atau passiva tetapi tidak mempengaruhi keseimbangan neraca keuangan negara.

Bila dilihat secara menyeluruh, komponen APBD secara garis besarnya terbagi menjadi 3 kelompok utama, yaitu sebagai berikut.

1. Anggaran Pendapatan, terdiri dari bagian sisa tahun lalu, Pendapatan Asli Daerah (PAD), dana perimbangan, pinjaman daerah, dan lain-lain penerimaan yang syah.

2. Belanja Rutin, terdiri dari belanja pegawai, belanja barang, belanja pemeliharaan, belanja perjalanan dinas, belanja lain-lain, dan sebagainya.
3. Belanja Pembangunan, terdiri dari industri, pertanian dan kehutanan, sumber daya air dan irigasi, tenaga kerja dan sebagainya.

E. Pemerintah Daerah di Indonesia

Negara merupakan suatu organisasi raksasa yang juga harus tunduk kepada falsafah dan mekanisme organisasi. Sebagai konsekuensi logisnya adalah penataan negara dibagi dalam tingkatan-tingkatan sesuai dengan besar kecilnya organisasi tersebut. Adapun negara Indonesia adalah negara besar, baik dilihat dari luas wilayahnya maupun jumlah penduduknya, sehingga sudah sewajarnya jika struktur organisasi mengenal pembagian kekuasaan, pendelegasian kekuasaan, berikut pengendalian terpusat dan tersebar.

Para penyusun UUD 1945 dari semula telah menyadari bahwa demi efisiensi dan efektifitas serta demi tercapainya hasil pengelolaan daerah yang maksimal, maka daerah di Indonesia dibagi dalam daerah besar dan kecil. Pikiran tersebut tercantum dalam pasal 18 UUD 1945, yang berbunyi sebagai berikut.

“Pembagian daerah Indonesia atas dasar besar dan kecil dengan bentuk dan susunan pemerintahnya ditetapkan dengan Undang-Undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.”

Pasal tersebut di atas diperjelas dan dipertegas lagi dalam penjelasan UUD 1945. Oleh karena negara Indonesia itu suatu '*eenheidstaat*' maka Indonesia tidak akan mempunyai daerah dalam lingkungannya yang bersifat '*staat*' juga. Wilayah di Indonesia akan dibagi kedalam daerah yang lebih kecil. Daerah-daerah tersebut bersifat otonom dan semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan undang-undang.

Penyelenggaraan pemerintahan di daerah menganut 3 asas, yaitu asas desentralisasi, asas dekonsentrasi dan asas tugas pembantuan. Sebagaimana disebutkan dalam UU No. 22 tahun 1999 dalam bab I pasal 1 yang menyebutkan bahwa.

1. Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom dalam kerangka NKRI.
2. Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan atau perangkat desa.
3. Tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah kepada daerah dan desa dari daerah ke desa untuk melaksanakan tugas tertentu yang disertai pembiayaan, sarana dan prasarana serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaannya dan mempertanggungjawabkannya kepada yang menugaskan.

Pemerintah daerah dalam melaksanakan tugas menjalankan mandat dari rakyat membutuhkan biaya yang besar, maka pemerintah daerah mempunyai beberapa sumber penerimaan daerah yang dituangkan dalam anggaran. Anggaran

yang dibuat akan mencerminkan politik pengeluaran pemerintah yang rasional baik secara kualitatif maupun kuantitatif sehingga akan terlihat (Halim, 2001):

1. adanya pertanggungjawaban pemungutan pajak dan lain-lain pungutan oleh pemerintah misalnya untuk memperlancar ekonomi
2. adanya hubungan yang erat antara fasilitas penggunaan dana dan penarikannya
3. adanya pola pengeluaran pemerintah yang dapat dipakai sebagai pertimbangan dalam menentukan pola tingkat distribusi penghasilan dalam ekonomi.

F. Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah

Pasal 6 ayat 1 UU No. 25/1999 menyebutkan bahwa kepada daerah diberikan dana perimbangan yang bersumber dari penerimaan APBN yang dialokasikan kepada daerah untuk membiayai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Perimbangan keuangan antara pusat dan daerah adalah suatu sistem pembiayaan pemerintah dalam rangka negara kesatuan yang mencakup pembagian keuangan antara pemerintah pusat dan daerah serta pemerataan antara daerah secara proporsional, demokratis dan adil, transparan dengan memperhatikan potensi, kondisi, dan kebutuhan daerah sejalan dengan kewajiban dan pembagian kewenangan serta tata cara penyelenggaraan kewenangan tersebut, termasuk pengelolaan dan pengawasan keuangannya.

Perimbangan keuangan pusat dan daerah ini merupakan aktivitas utama dalam pelaksanaan desentralisasi fiskal sebagai konsekuensi dari pelaksanaan

otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggungjawab. Tujuannya adalah untuk mengurangi kesenjangan keuangan horizontal antar daerah, mengurangi kesenjangan keuangan vertikal pusat-daerah, mengatasi persoalan efek pelayanan publik antar daerah, dan untuk menciptakan stabilisasi aktivitas perekonomian daerah. Daerah diberikan kewenangan untuk mendayagunakan sumber keuangan sendiri dan didukung dengan perimbangan keuangan antara pusat dan daerah.

Desentralisasi fiskal merupakan komponen utama dari desentralisasi. Jika Pemda melaksanakan fungsinya secara efektif dan diberikan kewenangan dalam pengambilan keputusan pengeluaran sektor publik, maka mereka harus didukung sumber-sumber keuangan yang memadai baik yang berasal dari Pendapatan Asli Daerah (PAD), Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak (BHPBP), pinjaman maupun subsidi/bantuan dari pemerintah pusat.

Tiga komponen utama dalam dana perimbangan adalah (a) dana bagi hasil (DBH), (b) dana alokasi umum (DAU), (c) dana alokasi khusus (DAK). Di Indonesia, berdasarkan penelitian Abdullah dan Halim (2003) pada dekade 1990-an, persentase dana perimbangan ini mencapai 72% pengeluaran provinsi dan 86% pengeluaran kabupaten/kota.

Desentralisasi fiskal mencakup sebagai berikut.

1. *Self financing / cost recovery* dalam pelayanan publik terutama melalui pengenaan retribusi daerah.
2. *Cofinancing / reproduction*, yaitu pengguna jasa publik berpartisipasi dalam bentuk pembayaran jasa/kontribusi tenaga kerja.

3. Peningkatan PAD melalui penambahan kewenangan pengenaan pajak daerah terutama pajak property (PBB), Pajak Penjualan (PPn), Pajak Penghasilan Orang Pribadi (PPhOP) atau berbagai bentuk retribusi daerah.
4. Transfer dari pemerintah pusat terutama berasal dari sumbangan umum (DAU), sumbangan khusus (DAK), sumbangan darurat (Dana Darurat), dan Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak (BHPBP).
5. Kebebasan daerah untuk melakukan pinjaman.

Susilo Y.S, (2002) mengemukakan bahwa efisiensi alokasi desentralisasi fiskal dapat meningkatkan kinerja perekonomian melalui dua cara. Pertama, jika keputusan untuk melakukan pengeluaran anggaran dilakukan oleh tingkat pemerintahan yang lebih dekat dan responsif terhadap masyarakat, maka keputusan itu diharapkan lebih mencerminkan kebutuhan masyarakat dibandingkan jika keputusan itu dilakukan pemerintah pusat. Kedua, masyarakat yang merasa kebutuhannya terpenuhi oleh pemerintah daerah, maka dengan senang hati mereka akan membayar jasa yang disediakan pemerintah daerah tersebut berupa pajak dan retribusi daerah.

G. Fiscal Stress dan Penyebabnya

Fiscal stress adalah ketidakmampuan sebuah pemerintah untuk memenuhi anggarannya (Halim, 2001). Spicer and Bingham dalam Haryadi (2002), mengemukakan bahwa ketika perubahan faktor-faktor ekonomi, demografi, dan

politik membatasi pertumbuhan pendapatan, maka tingkat defisit yang terjadi menjadi lebih sulit, dan tekanan keuangan mungkin akan terjadi.

Menurut Halim (2001) *fiscal stress* di Indonesia disebabkan oleh 2 hal, yaitu sebagai berikut.

1. Krisis ekonomi, sebagai suatu perubahan ekonomi.

Krisis tersebut pertama kali terjadi sekitar pertengahan tahun 1997. Bagi Indonesia krisis tersebut sangat mempengaruhi seluruh sektor kehidupan, karena pada waktu yang bersamaan terjadi gejolak politik dalam negeri yang akhirnya terjadi perpindahan kekuasaan dari orde baru ke orde reformasi.

Dampak krisis sangat terasa baik di sektor privat seperti pasar modal, maupun di sektor pemerintah termasuk pemerintah daerah, khususnya dalam hal penyusunan APBD. Krisis moneter menurunkan aktivitas perekonomian masyarakat, seperti melemahnya daya beli yang disebabkan meningkatnya harga secara umum. Selanjutnya, berakibat pada rendahnya pajak daerah dan retribusi daerah, yang merupakan komponen utama PAD. Selain itu, dalam keadaan tersebut hubungan keuangan antara pusat dan daerah menjadi labil. Alokasi dana dari pusat menjadi menjadi tidak pasti.

2. Penerbitan Undang-Undang No. 18/1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (PDRD), sebagai suatu perubahan faktor politik.

Selain terjadi krisis moneter, pada tahun 1997 pemerintah mengeluarkan Undang-Undang No. 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (PDRD). Undang-undang tersebut mengatur tentang pembatasan sumber penerimaan daerah atau pemotongan jenis pajak Akibatnya, ada beberapa jenis pajak yang lama yang tidak dapat dipungut lagi. Di DKI Jakarta misalnya, terdapat delapan jenis pajak yang dihapus yaitu Pajak Potong Hewan, Pajak Radio dan Komersial, Pajak Bangsa Asing, Pajak Anjing, Pajak Minuman Keras, Pajak Kendaraan Tidak Bermotor, Pajak Alat Angkutan di Air, dan Bea Balik Nama Alat Angkutan di Air.

Sementara retribusi daerah juga dibatasi karena untuk mengurangi biaya tinggi. Dengan demikian pendapatan daerah dari sektor pajak menjadi berkurang.

H. Tinjauan Literatur

Anggaran merupakan rencana atau sebuah proyeksi. Di sektor pemerintahan, anggaran adalah sebuah rencana atau proyeksi atas pendapatan dan belanja di masa mendatang (Halim, 2001). Penganggaran publik didefinisikan sebagai sebuah proses perencanaan atas penerimaan dan pengeluaran dana-dana publik. APBD merupakan cermin dari pilihan-pilihan ekonomis dan sosial masyarakat suatu daerah.

Spicer and Bingham dalam Haryadi (2002), mengemukakan bahwa ketika perubahan faktor-faktor ekonomi, demografi, dan politik membatasi pertumbuhan pendapatan, maka tingkat defisit yang terjadi menjadi lebih sulit, dan tekanan keuangan mungkin akan terjadi. *Fiscal stress* menurut Halim (2001) adalah ketidakmampuan sebuah pemerintah untuk memenuhi anggarannya. Selanjutnya, Halim (2001) menyimpulkan bahwa terjadinya *fiscal stress* di Indonesia ditandai dengan adanya krisis ekonomi sebagai suatu perubahan ekonomi dan penerbitan UU PDRD sebagai suatu perubahan faktor politik.

Penelitian tentang *fiscal stress* tergolong masih jarang dilakukan. Halim (2001a) meneliti pergeseran realisasi komponen anggaran penerimaan pendapatan daerah pada kabupaten dan kota di propinsi Jawa Tengah dan Daerah Istimewa Yogyakarta. Penelitian tersebut menganalisis secara deskriptif pergeseran proporsi

komponen anggaran penerimaan pendapatan daerah. Hasil analisisnya menunjukkan bahwa terjadi pergeseran yang cukup signifikan dari proporsi peran PAD terhadap peran sumbangan dan bantuan pada penerimaan daerah.

Dalam penelitian lainnya, Halim (2001b) dengan judul “Anggaran Daerah dan *fiscal stress*”, menemukan bahwa setahun setelah *fiscal stress* yang terjadi pada tahun 1997 ternyata secara rata-rata dari seluruh propinsi di Indonesia tidak/belum menurunkan peran PAD terhadap total anggaran penerimaan/pendapatan daerah propinsi. Hanya proporsi (peran) hasil retribusi daerah yang terpengaruh secara signifikan, sementara hasil pajak daerah tidak terpengaruh, bahkan proporsinya sedikit naik.

Mardiasmo (2001) meneliti tentang masalah utama yang timbul dalam proses perencanaan dan persiapan anggaran pemerintah Kabupaten/Kota di Indonesia, yaitu ketergantungan keuangan terhadap pemerintah propinsi dan pusat. Penelitian tersebut mengambil 6 Kabupaten sebagai sampelnya, dengan periode amatan 1991/1992-1995/1996, dengan meneliti *budgetary slack* dan pendekatan anggaran, serta waktu pemberian bantuan. Hasilnya adalah ketergantungan keuangan pemerintah Kabupaten/Kota terhadap pemerintah di atasnya menyebabkan kesenjangan anggaran.

Susilo, Y.S (2002), meneliti tentang desentralisasi fiskal dan ekonomi antar daerah. Hasilnya adalah desentralisasi fiskal mempunyai pengaruh positif terhadap perekonomian makro, namun dalam jangka pendek belum mempunyai dampak positif terhadap pemerataan ekonomi antar daerah/propinsi.

Haryadi (2002) dengan melakukan analisis pengaruh *fiscal stress* terhadap kinerja kabupaten dalam menghadapi pelaksanaan otonomi daerah dengan sampel propinsi di Jawa Timur. Penelitian tersebut menemukan bahwa secara keseluruhan *fiscal stress* telah membawa pengaruh yang cukup besar terhadap kinerja keuangan pemerintah kabupaten/kota di Jawa Timur, yaitu berupa ketidakstabilan kinerja keuangan pemerintah Kabupaten/Kota selama periode sebelum sampai sesudah terjadinya *fiscal stress*. Pada periode sebelum terjadi *fiscal stress* tingkat ketergantungan pemerintah daerah lebih besar daripada setelah *fiscal stress*. Secara umum, *fiscal stress* secara signifikan berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah Kabupaten/Kota.

Berkaitan dengan derajat otonomi fiskal, Soeratno dan Yunasman, dalam Dewi, (2003) menyebutkan bahwa derajat otonomi fiskal mengenai kemampuan suatu daerah dalam membiayai program pembangunannya berdasarkan pendapatan asli daerahnya. Kemampuan tersebut dapat terlihat dari rasio PAD dan total pendapatan daerahnya. Keberadaan subsidi pemerintah pusat dalam struktur penerimaan APBD menggambarkan hubungan pemerintah pusat dan daerah dibidang keuangan.

Hutahaean dan Jongkers (2003) meneliti tentang PAD dan potensi fiskal daerah dengan obyek kabupaten Tapanuli Utara 1991-2000. Penelitian ini menemukan bahwa pendapatan pemerintah daerah Kabupaten Tapanuli Utara dalam 10 tahun terakhir cenderung meningkat, demikian pula PAD-nya. Namun, proporsi PAD terhadap total pendapatan daerah tidak pernah melebihi 12%. Sebelum adanya krisis moneter 1997/1998, penerimaan pajak dan non-pajak yang

bersumber dari potensi fiskal lokal masih lebih tinggi, daripada total pendapatan daerah.

Abdullah dan Halim (2003) meneliti tentang pengaruh dana alokasi umum (DAU) dan pendapatan asli daerah (PAD) terhadap belanja pemerintah daerah kabupaten/kota dengan mengambil sampel di Jawa dan Bali. Hasil analisis menunjukkan bahwa DAU dan PAD secara terpisah dan serentak berpengaruh terhadap Belanja daerah, baik untuk prediksi tanpa maupun dengan *lag*. Pajak daerah juga berpengaruh terhadap belanja daerah, baik dengan dan tanpa *lag*. PAD mempunyai daya prediksi terhadap Belanja daerah lebih baik daripada DAU untuk tanpa *lag*, tetapi DAU lebih baik dengan *lag*.

Dalam hal kaitan antara pengetahuan dewan tentang anggaran dengan pengawasan keuangan daerah, Sopanah dan Mardiasmo (2003) melakukan penelitian dengan menggunakan variabel partisipasi masyarakat dan transparansi kebijakan publik. Hasilnya menunjukkan bahwa pengetahuan anggaran berpengaruh secara signifikan terhadap pengawasan APBD yang dilakukan oleh dewan. Pengaruh tersebut bersifat positif. Selain itu, interaksi pengetahuan anggaran dengan partisipasi masyarakat berpengaruh signifikan terhadap pengawasan APBD yang dilakukan oleh dewan. Sedangkan interaksi pengetahuan anggaran dengan transparansi kebijakan publik tidak berpengaruh signifikan terhadap pengawasan yang dilakukan oleh dewan.

Sebagai tolok ukur kinerja keuangan Pemda tingkat II adalah tingkat kemandirian pembiayaan, tingkat ketergantungan, tingkat desentralisasi fiskal, dan tingkat pertumbuhan pendapatan.

I. Hipotesis

Seperti yang telah diuraikan di atas, bahwa krisis ekonomi yang terjadi pada tahun 1997 juga berdampak pada sektor pemerintahan, yaitu menjadi labilnya sektor pendapatan pemerintah pusat, selanjutnya berdampak pula pada penerimaan APBD. Faktor ketidakpastian penerimaan daerah dari pusat sebagai hubungan keuangan pusat dan daerah menjadi lebih tinggi. Hal ini dirasakan berbeda dengan masa sebelum terjadi krisis ekonomi.

H1 : Terdapat perbedaan tingkat ketergantungan Pemda Tingkat II pada periode sebelum dan sesudah terjadinya *fiscal stress*..

Akibat krisis ekonomi lainnya yaitu menurunnya aktivitas ekonomi masyarakat, yang selanjutnya menurunkan pendapatan pemerintah daerah dari sektor pajak dan retribusi daerah. Peran PAD yang sebelumnya tidak terlalu besar semakin menurun. Menurut Sriyana dalam Halim (2001) bahwa kontribusi PAD kabupaten/kota di Indonesia untuk tahun anggaran 1995/1996 dan 1996/1997 hanya sebesar 13,8%. Dalam kondisi yang seperti ini, pemerintah menerbitkan UU No. 19/1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang intinya memotong sumber-sumber pajak dan retribusi daerah, sehingga pendapatan dari komponen ini sebagai komponen utama PAD lebih rendah dan tidak menentu. Hal ini dirasakan berbeda dengan sebelum adanya *fiscal stress*.

Hutahaean dan Jongkers (2003) dengan meneliti potensi fiskal di Kabupaten Tapanuli Utara menyimpulkan bahwa dalam kondisi ekonomi yang

stabil potensi fiskalnya telah mampu membiayai pengeluaran pemerintah daerah, bahkan menunjukkan surplus.

H2 : Terdapat perbedaan tingkat kemandirian pembiayaan Pemda Tingkat II pada periode sebelum dan sesudah terjadi *fiscal stress*.

Dengan adanya desentralisasi fiskal memungkinkan pemerintah daerah mengembangkan potensi daerah yang pada gilirannya juga akan meningkatkan kegiatan perekonomian. Kebijakan desentralisasi fiskal merupakan suatu kebijakan dalam hal peningkatan pendapatan daerah, dengan asumsi kondisi perekonomian dalam keadaan normal dan dengan dukungan kebijakan pemerintah pusat. Jika kegiatan perekonomian terganggu, yaitu dengan diberlakukannya UU PDRD yang memotong beberapa sumber penerimaan pajak dan retribusi daerah sebagai sumber utama PAD, maka kebijakan desentralisasi fiskal menjadi terganggu.

H3 : Terdapat perbedaan tingkat desentralisasi fiskal Pemda Tingkat II pada periode sebelum dan sesudah terjadinya *fiscal stress*.

Dalam kondisi yang stabil, kemampuan pemerintah daerah dalam mempertahankan dan meningkatkan keberhasilan yang telah dicapai dari periode ke periode berikutnya dapat terkendali. Hal ini sangat logis, karena dalam situasi tersebut faktor ketidakpastiannya sangat kecil, sehingga pemerintah daerah dapat memprediksikan kemungkinan peningkatan dan pencapaian target penerimaan pendapatan yang diharapkan. Namun, jika terjadi *fiscal stress* keadaannya akan lain, karena faktor ketidakpastiannya lebih tinggi, sehingga pemerintah daerah

juga sulit memprediksikan apakah mampu mempertahankan dan meningkatkan keberhasilan yang telah dicapai dari tahun sebelumnya.

H4 : Terdapat perbedaan tingkat pertumbuhan pendapatan daerah pada periode sebelum dan sesudah terjadinya *fiscal stress*.



BAB III

METODOLOGI PENELITIAN

A. Ruang Lingkup Penelitian

Populasi dalam penelitian ini adalah seluruh Pemda Tingkat II yang ada di Indonesia. Sampelnya adalah seluruh Pemda Tingkat II yang ada di Pulau Jawa kecuali DKI Jakarta, karena DKI Jakarta sudah termasuk pemerintah setingkat provinsi. Sampel seluruhnya berjumlah 102 Pemda Tingkat II, yang terdiri dari 25 dari provinsi Jawa Barat, 35 dari provinsi Jawa Tengah, 5 dari provinsi DIY, dan 37 untuk provinsi Jawa Timur. Alasan pengambilan sampel tersebut adalah Pemda di pulau Jawa relatif memiliki karakteristik ekonomis dan geografis yang sama, alasan lainnya adalah karena ketersediaan data.

B. Jenis dan Sumber Data

Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder yang diperoleh dari buku Statistik Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota yang dikeluarkan oleh Badan Pusat Statistik Jakarta. Data sekunder merupakan data primer yang telah diolah lebih lanjut dan disajikan baik oleh pengumpul data primer atau oleh pihak lain.

Data tersebut adalah data Realisasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Pemda Tingkat II yang selanjutnya digunakan sebagai sumber (dasar) penghitungan kinerja keuangan untuk dua periode sebelum dan sesudah adanya *fiscal stress*.

Periode APBD yang menjadi pengamatan untuk penelitian ini adalah periode dua tahun sebelum terjadinya krisis moneter yaitu tahun anggaran 1994/1995, 1995/1996 dan periode setelah terjadinya krisis yaitu tahun anggaran 1998/1999, 1999/2000. Periode pemisah antara sebelum dan sesudah terjadinya *fiscal stress* adalah tahun anggaran 1996/1997 dan 1997/1998. Alasan lain tidak dimasukkannya periode tersebut dalam sampel, karena data tahun anggaran 1996/1997 tidak tersedia di BPS sehubungan dengan krisis ekonomi, sedangkan pada periode 1997/1998 baru diberlakukannya UU PDRD, sehingga belum mencerminkan pengaruh penerapan undang-undang tersebut.

C. Variabel Penelitian

Variabel yang digunakan untuk mengukur kinerja keuangan Pemda Tingkat II terdiri dari 4 variabel, seperti yang telah digunakan oleh Haryadi (2002) dan Widodo (2002) yaitu sebagai berikut.

1. Tingkat Ketergantungan.

Variabel ini akan mengukur tingkat kemampuan daerah dalam meningkatkan PAD. Alat analisis yang digunakan adalah derajat otonomi fiskal, karena menunjukkan kemampuan daerah dalam meningkatkan PAD. Rasio yang digunakan untuk menghitungnya adalah rasio antara PAD dengan Total Penerimaan Daerah Tanpa Subsidi (TPTS).

2. Tingkat Kemandirian Pembiayaan.

Variabel ini merupakan variabel untuk mengukur tingkat kekuatan kemandirian Pemda Tingkat II dalam membiayai APBD setiap tahun anggaran. Alat ukur yang digunakan adalah rasio PAD terhadap jumlah Belanja Rutin Non Pegawai (BRNP).

3. Desentralisasi Fiskal.

Variabel ini akan menunjukkan tingkat kewenangan dan tanggung jawab yang diberikan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dalam melaksanakan pembangunan. Alat ukurnya adalah dengan salah satu rasio seperti yang digunakan Junaidi dalam Haryadi 2002, yaitu PAD terhadap Total Penerimaan Daerah (TPD).

4. Tingkat Pertumbuhan Pendapatan.

Variabel ini akan menunjukkan tingkat kemampuan pemerintah dalam mempertahankan dan meningkatkan keberhasilannya yang telah dicapai dari periode ke periode berikutnya. Alat ukurnya adalah selisih total penerimaan daerah periode tertentu dengan periode sebelumnya dibandingkan dengan periode sebelumnya (Widodo, 2002).

D. Langkah-langkah dalam Menganalisis Data

Dalam melakukan penelitian ini meliputi beberapa langkah yang dilakukan, mulai dari pengumpulan data yang dibutuhkan sampai dilakukan dan ditemukannya hasil pengujian dan analisisnya antara lain meliputi sebagai berikut.

1. Pengumpulan data.

Langkah ini merupakan langkah awal yang dilakukan. Dalam tahap ini, penulis mengumpulkan data yang dibutuhkan sesuai dengan tema penelitian ini. Data yang dibutuhkan merupakan data sekunder, yaitu berupa data realisasi APBD tahun 1994/1995, 1995/1996 1998/1999 dan data realisasi APBD tahun 1999/2000. Data tersebut diperoleh dari buku yang diterbitkan BPS Jakarta.

2. Pengelompokan data berdasarkan variabel penelitian.

Setelah data diperoleh, tahap selanjutnya adalah melakukan pengelompokan data terhadap masing-masing sampel berdasarkan variabel yang diteliti dan berdasarkan periode, yaitu periode sebelum terjadi *fiscal stress* dan setelah terjadi *fiscal stress*. Hasil pengelompokan ini antara lain, Pendapatan Asli Daerah, Total Penerimaan Daerah, Total Penerimaan Daerah Tanpa Subsidi, dan Belanja Rutin Non Pegawai untuk masing-masing sampel dan masing-masing periode.

3. Mencari rasio setiap variabel pada semua sampel.

Pada tahap ini, data yang telah dikelompokkan selanjutnya dicari besar rasio dari setiap variabel penelitian pada 102 sampel yang telah dipilih.

4. Pengujian hipotesis.

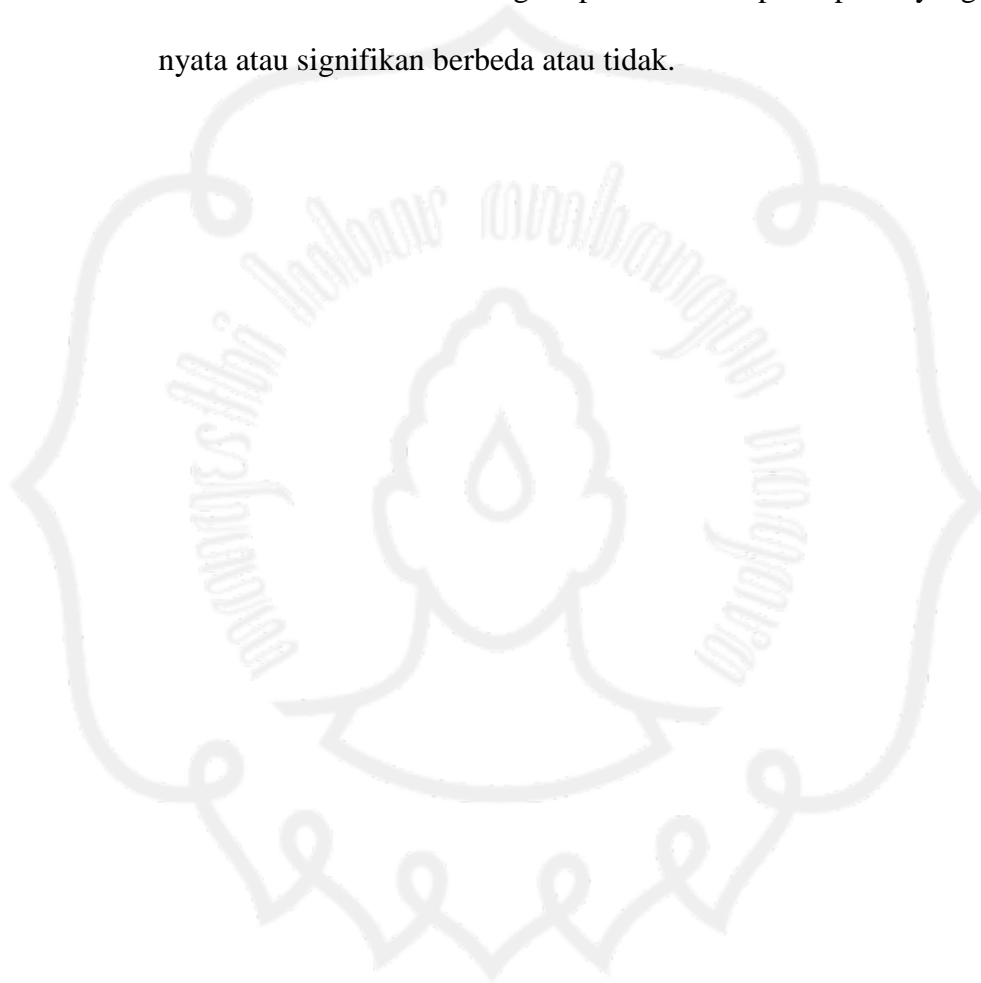
Berdasarkan rasio setiap variabel yang telah diperoleh, selanjutnya dilakukan pengujian dengan alat analisis yang telah dipilih. Pengujian hipotesis dalam penelitian ini memakai data statistik parametrik,

karena data yang akan diuji berbentuk rasio. Pengujian ini dilakukan dengan program *SPSS 11.0 for windows*. Syarat penggunaan statistik parametrik (*Paired Sample T Test*) adalah data tiap variabel harus diuji terlebih dahulu normalitasnya. Alat analisis normalitas yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis nonparametrik *kolmogorov-smirnov*. Dengan alat uji ini dapat diketahui apakah nilai sampel yang diamati sesuai dengan distribusi tertentu. Kriteria yang digunakan adalah pengujian dua arah (*two-tailed test*) yaitu dengan membandingkan nilai p yang diperoleh dengan taraf signifikan yang telah ditentukan yaitu 0,05. Apabila nilai $p > 0,05$, maka data terdistribusi normal.

Jika data terdistribusi tidak normal, maka Foster dalam Handayani, 2003 menyebutkan beberapa solusi untuk menjadikan distribusi data normal, yaitu dengan cara transformasi data, *trimming*, dan *winsorizing*. Transformasi data dilakukan dengan menransformasikan nilai-nilai data ke nilai logaritma. *Trimming* dilakukan dengan membuang sampel yang nilainya dianggap *outlier*. *Winsorizing* dilakukan dengan mengubah nilai outlier menjadi nilai maksimal yang tidak dikatakan sebagai *outliers*.

Selanjutnya baru dilakukan pengujian terhadap hipotesis yang dibentuk. Pengujian hipotesis dilakukan dengan alat uji statistik parametrik uji t untuk dua sampel yang berpasangan (*Paired Sampel t Test*) dan alat uji statistik nonparametrik *wilcoxon signed ranks*. Uji t

ini digunakan untuk menguji dua sampel yang berpasangan yaitu sampel sebelum dan sesudah terjadinya *fiscal stress* sedangkan uji nonparametriknya sebagai pendamping uji t, apakah mempunyai rata-rata tingkat kemandirian pembiayaan, tingkat ketergantungan, tingkat desentralisasi fiskal dan tingkat pertumbuhan pendapatan yang secara nyata atau signifikan berbeda atau tidak.



BAB IV

ANALISIS DATA

Pada bab ini akan membahas pengujian hipotesis terhadap data yang telah diperoleh untuk selanjutnya dilakukan analisis. Pengujian ini terdiri dari beberapa langkah, yakni pengujian normalitas data dengan pengujian nonparametrik *kolmogorov smirnov*, selanjutnya pengujian keempat hipotesisnya dengan pengujian parametrik *Paired Sample t Test*, dan sebagai pendampingnya dengan pengujian nonparametrik *Wilcoxon Signed Ranks Test*.

A. Pengujian Normalitas Data

Sebelum melakukan pengujian hipotesis yang diajukan, sebagai prasarat dalam uji t terlebih dahulu data di uji normalitasnya. Pengujian normalitas data penelitian ini dengan menggunakan statistik nonparametrik *kolmogorov-smirnov*.

Ringkasan hasil pengujian ini dapat dilihat pada tabel 1 berikut ini.

Tabel 1

Pengujian Distribusi Data Dengan Tingkat $\alpha = 5\%$

Rasio	Asymp. Sign		Keputusan
	Sebelum	Sesudah	
1 (PAD/TPTS)	0.646	0.518	NORMAL
2 (PAD/BRNP)	0.352	0.257	NORMAL
3 (PAD/TPD)	0.007	0.005	TIDAK NORMAL
4 (TK. PERTUMB)	0.000	0.003	TIDAK NORMAL

Taraf signifikansi yang di³² adalah $\alpha = 5\%$. Jika nilai p yang diperoleh lebih besar dari 0,05, maka data tersebut normal. Hasil pengujian nonparametrik pada tabel 1 di atas menunjukkan bahwa tidak semua data terdistribusi normal, walaupun telah dilakukan penyesuaian dengan melakukan *triming* pada data yang *ekstrem*.

B. Pengujian Hipotesis

Mengacu pada penelitian yang dilakukan Mahfoedz dalam Haryadi (2002), maka penelitian ini juga menggunakan alat uji parametrik *Paired Sample t Test*, walaupun data tidak terdistribusi normal. Berdasarkan *Central Limit Theorema*, jika data besar ($n > 30$) atau mendekati jumlah populasi yang ada, maka data dianggap normal (Siegel dalam Erawati, 2003).

Langkah pengujian hipotesis adalah sebagai berikut :

- a. menyatakan hipotesis, dalam penelitian ini 4 hipotesis yang dibentuk dinyatakan dengan H alternatif
- b. memilih taraf signifikansi (*level of significance*) sebesar 5%, ($\alpha=0,05$)
- c. menarik kesimpulan pengujian dengan kriteria sebagai berikut.
 - 1) H_0 diterima jika $-t_{\alpha/2 (n-1)} < t_{hitung} < t_{\alpha/2 (n-1)}$.
 - 2) H_0 ditolak jika $t_{hitung} > t_{\alpha/2 (n-1)}$ atau $t_{hitung} < -t_{\alpha/2 (n-1)}$.

Untuk memperkuat hasil analisis dalam pengujian hipotesisnya diperlukan alat uji statistik nonparametrik sebagai pendamping (Mahfoedz dalam Haryadi, 2002). Alat uji statistik yang digunakan dalam penelitian ini adalah *Wilcoxon Sign*

					Lower	Upper			
Pair 1	SBLM – SSDH	.0849963	.0838296	.0083003	.0685306	.1014620	10.240	101	.000

Tabel 3

Hasil *Wilcoxon Signed Ranks Test* Hipotesis 1

		N	Mean Rank	Sum of Ranks
SESUDAH - SEBELUM	Negative Ranks	88 ^a	55.35	4871.00
	Positive Ranks	14 ^b	27.29	382.00
	Ties	0 ^c		
	Total	102		

- a. SESUDAH < SEBELUM
- b. SESUDAH > SEBELUM
- c. SESUDAH = SEBELUM

Test Statistics^b

	SESUDAH - SEBELUM
Z	-7.493 ^a
Asymp. Sig. (2-tailed)	.000

- a. Based on positive ranks.
- b. Wilcoxon Signed Ranks Test

Hasil pengujian mean Z pada tabel 2 di atas dapat diketahui bahwa korelasi antara tingkat ketergantungan Pemda Tingkat II sebelum dan sesudah *fiscal stress* adalah sebesar 0,642 dengan nilai probabilitas jauh di bawah 0,05 (Sig. 0,000). Hal ini berarti bahwa kinerja keuangan Pemerintah Daerah Tingkat II dalam bentuk tingkat ketergantungan antara periode sebelum dan sesudah terjadinya *fiscal stress* adalah terdapat korelasi yang sangat erat atau benar-benar terdapat hubungan yang signifikan.

Hasil pengujian mean pada tabel 2 di atas untuk periode sebelum dan sesudah rasio tingkat ketergantungan menunjukkan nilai masing-masing 0,51760384

dan 0,43260749, dan t hitung diperoleh sebesar 10,240, lebih besar dari t tabel (1,96) dengan probabilitas 0,000, yang berarti H_0 berhasil ditolak dan menerima H_a yaitu terdapat perbedaan tingkat ketergantungan Pemda Tingkat II pada periode sebelum dan sesudah terjadinya *fiscal stress*. Untuk pengujian nonparametrik *wilcoxon signed ranks* pada tabel 3 menunjukkan hasil yang konsisten dengan uji t , yaitu diperoleh nilai z hitung sebesar -7.493 . Nilai z hitung tersebut lebih kecil dari 1,96 (nilai α yang telah ditentukan yaitu sebesar 5 %), sehingga pengujian ini juga menolak H_0 . Hal ini berarti bahwa terdapat perbedaan tingkat ketergantungan Pemda Tingkat II pada periode sebelum dan sesudah terjadinya *fiscal stress*.

2. Pengujian hipotesis 2

Untuk pengujian hipotesis 2 ini menyatakan terdapat perbedaan tingkat kemandirian pembiayaan Pemda Tingkat II pada periode sebelum dan sesudah terjadi *fiscal stress*, hasilnya tersaji dalam tabel 4 dan 5 berikut ini.

Tabel 4

Hasil *T-Test* Hipotesis 2

Paired Samples Statistics

		Mean	N	Std. Deviation	Std. Error Mean
Pair 1	SEBELUM & SESUDAH	.92339742	102	.245205046	*****

Paired Samples Correlations

		N	Correlation	Sig.
Pair 1	SEBELUM & SESUDAH	102	.640	.000

Paired Samples Test

Pair	SBLM – SSDH	Paired Differences				t	df	Sig. (2- tailed)	
		Mean	Std. Deviation	Std. Error Mean	95% Confidence Interval of the Difference				
					Lower				Upper
1		.2465162	.19345127	.01915453	.2085188	.2845136	12.87	101	.000

Tabel 5 :

Hasil *Wilcoxon Signed Ranks Test* Hipotesis 2

Ranks

		N	Mean Rank	Sum of Ranks
SESUDAH - SEBELUM	Negative Ranks	95 ^a	53.04	5039.00
	Positive Ranks	7 ^b	30.57	214.00
	Ties	0 ^c		
	Total	102		

a. SESUDAH < SEBELUM

b. SESUDAH > SEBELUM

c. SESUDAH = SEBELUM

Test Statistics^b

	SESUDAH - SEBELUM
Z	-8.053 ^a
Asymp. Sig. (2-tailed)	.000

a. Based on positive ranks.

b. Wilcoxon Signed Ranks Test

Dari pengujian pada tabel 4 di atas dapat diketahui bahwa dengan uji t diketahui korelasi sebesar 0,640 dengan nilai sign sebesar 0,00. Hal ini berarti bahwa kinerja keuangan Pemerintah Daerah Tingkat II dalam bentuk tingkat kemandirian pembiayaan daerah antara periode sebelum dan sesudah terjadinya *fiscal stress* terdapat korelasi yang nyata atau signifikan.

Hasil pengujian mean pada tabel 4 untuk periode sebelum dan sesudah rasio tingkat kemampuan pembiayaan menunjukkan nilai masing-masing 0,9233974 dan 0,6768817. Dari perhitungan yang dilakukan diperoleh t-hitung jauh lebih besar dari t-tabel (1,96) yaitu sebesar 12,870 dengan probabilitas 0,000. Dengan tingkat *level of confidence* sebesar 0,05, maka H_0 berhasil ditolak dan menerima H alternatif. Untuk pengujian nonparametrik pada tabel 5 menunjukkan hasil yang konsisten dengan pengujian parametrik *t test*, yaitu hasil perhitungan ini diperoleh nilai z sebesar -8,053. Nilai tersebut ternyata lebih kecil dari nilai z tabel (1,96), sehingga kesimpulannya juga menolak H_0 . Hal ini berarti menerima H_a yaitu terdapat perbedaan tingkat kemandirian pembiayaan Pemda Tingkat II pada periode sebelum dan sesudah terjadi *fiscal stress*.

3. Pengujian hipotesis 3

Hipotesis 3 menyatakan terdapat perbedaan tingkat desentralisasi fiskal Pemda Tingkat II pada periode sebelum dan sesudah terjadinya *fiscal stress*, hasilnya dapat dilihat pada tabel 6 dan 7 berikut ini.

Tabel 6

Hasil *T-Test* Hipotesis 3

Paired Samples Statistics

		Mean	N	Std. Deviation	Std. Error Mean
Pair 1	SEBELUM	.20014267	102	.089901953	*****
	SESUDAH	.11890512	102	.068655743	*****

Paired Samples Correlations

		N	Correlation	Sig.
Pair 1	SEBELUM & SESUDAH	102	.906	.000

Paired Samples Test

		Paired Differences					t	df	Sig. (2-tailed)
		Mean	Std. Deviation	Std. Error Mean	95% Confidence Interval of the Difference				
					Lower	Upper			
Pair 1	SBL-SSD	.0812375	.04018263	.0039786	.0733449	.0891301	20.418	101	.000

Tabel 7

Hasil Wilcoxon Signed Ranks Test Hipotesis 3

Ranks

		N	Mean Rank	Sum of Ranks
SESUDAH - SEBELUM	Negative Ranks	98 ^a	53.46	5239.00
	Positive Ranks	4 ^b	3.50	14.00
	Ties	0 ^c		
	Total	102		

- a. SESUDAH < SEBELUM
- b. SESUDAH > SEBELUM
- c. SESUDAH = SEBELUM

Test Statistics^b

	SESUDAH - SEBELUM
Z	-8.721 ^a
Asymp. Sig. (2-tailed)	.000

- a. Based on positive ranks.
- b. Wilcoxon Signed Ranks Test

Dari pengujian pada tabel 6 di atas dapat diketahui bahwa dengan uji t diperoleh korelasi sebesar 0,906 dengan nilai sign sebesar 0,00. Hal ini berarti bahwa terdapat hubungan yang sangat erat antara kinerja keuangan Pemerintah Daerah Tingkat II dalam bentuk tingkat desentralisasi fiskal pada periode sebelum *fiscal stress* dengan periode sesudah terjadinya *fiscal stress*.

Hasil pengujian mean pada tabel 6 di atas untuk periode sebelum dan sesudah rasio tingkat desentralisasi fiskal menunjukkan nilai masing-masing 0,20014267 dan 0,11890512. Nilai t untuk rasio ini diperoleh jauh lebih besar dari t-tabel (1,96) yaitu sebesar 20,418 dengan sign 0,000, sehingga keputusannya H_0 berhasil ditolak dan menerima H alternatif. Untuk pengujian nonparametriknya seperti yang ditunjukkan pada tabel 7, juga mengungkapkan hasil yang sama dengan pengujian sebelumnya, yaitu diperoleh nilai z hitung sebesar $-8,721$ (lebih kecil dari z tabel sebesar 1,96) dengan sign 0,000.

Berdasarkan hasil pengujian ini, maka untuk pengujian hipotesis 3 ini menolak H_0 yang diajukan, hal ini berarti menerima H alternatif yang artinya terdapat perbedaan tingkat desentralisasi fiskal Pemda Tingkat II pada periode sebelum dan sesudah terjadinya *fiscal stress*.

4. Pengujian hipotesis 4

Hipotesis 4 menyatakan terdapat perbedaan tingkat pertumbuhan pendapatan daerah pada periode sebelum dan sesudah terjadinya *fiscal stress*, dan hasilnya tersaji dalam tabel 8 dan 9 berikut ini.

Tabel 8Hasil *T-Test* Hipotesis 4**Paired Samples Statistics**

		Mean	N	Std. Deviation	Std. Error Mean
Pair 1	SEBELUM	.44322566	102	.342619271	*****
	SESUDAH	.16353905	102	.157385615	*****

Paired Samples Correlations

		N	Correlation	Sig.
Pair 1	SEBELUM & SESUDAH	102	-.111	.266

Paired Samples Test

		Paired Differences					t	df	Sig. (2-tailed)
		Mean	Std. Deviation	Std. Error Mean	95% Confidence Interval of the Difference				
					Lower	Upper			
Pair 1	SBL - SSD	.2796866	.3926098	.03887416	.2025707	.3568025	7.195	101	.000

Tabel 9Hasil *Wilcoxon Signed Ranks Test* Hipotesis 4**Ranks**

		N	Mean Rank	Sum of Ranks
SESUDAH - SEBELUM	Negative Ranks	91 ^a	53.74	4890.00
	Positive Ranks	11 ^b	33.00	363.00
	Ties	0 ^c		
		102		

Test Statistics^b

	SESUDAH - SEBELUM
Z	-7.556 ^a
Asymp. Sig. (2-tailed)	.000

a. Based on positive ranks.

b. Wilcoxon Signed Ranks Test

Dari pengujian tabel 8 di atas dapat diketahui bahwa korelasi antara tingkat ketergantungan Pemda Tingkat II sebelum dan sesudah *fiscal stress* adalah sebesar $-1,111$ dengan nilai probabilitas $0,266$. Hal ini berarti bahwa kinerja keuangan Pemerintah Daerah Tingkat II dalam bentuk tingkat tingkat pertumbuhan pendapatan antara periode sebelum dan sesudah terjadinya *fiscal stress* tidak terdapat korelasi.

Hasil pengujian mean pada tabel 8 untuk periode sebelum dan sesudah rasio tingkat desentralisasi fiskal menunjukkan nilai masing-masing $0,44322566$ dan $0,16353905$. Nilai t untuk rasio ini adalah sebesar $7,195$, dengan sign $0,000$. Nilai ini lebih besar dari t tabel ($1,96$), atau nilai probabilitasnya lebih kecil dari α ($0,05$). Untuk pengujian nonparametrik *wilcoxon signed ranks* pada tabel 9 di atas menunjukkan hasil yang sama dengan pengujian sebelumnya, yaitu nilai z hitung sebesar $-7,556$ dengan sign $0,000$. Nilai ini lebih kecil dari nilai z tabel ($1,96$).

Seperti ketiga hipotesis sebelumnya, untuk pengujian hipotesis ke 4 ini juga menolak hipotesis nul yang dibentuk dan menerima H alternatif. Hal ini berarti bahwa terdapat perbedaan tingkat pertumbuhan pendapatan daerah pada periode sebelum dan sesudah terjadinya *fiscal stress*.

C. Analisis Hasil

Untuk tingkat ketergantungan yang menggambarkan tingkat kemampuan daerah dalam meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD), menunjukkan bahwa rata-rata tingkat ketergantungan Pemda Tingkat II sebelum terjadi *fiscal stress* sebesar 51,76% dan setelah terjadi *fiscal stress* turun menjadi 43,26%, yang berarti bahwa tingkat ketergantungan sesudah *fiscal stress* mengalami penurunan yang secara statistik signifikan. Hal ini membuktikan bahwa pada periode setelah *fiscal stress* tingkat ketergantungan Pemda Tingkat II kepada pemerintah pusat dalam pendanaan APBDnya mengalami penurunan. Penurunan tersebut membuktikan bahwa dengan terjadinya *fiscal stress* tidak terlalu berpengaruh terhadap tingkat ketergantungan Pemda Tingkat II kepada pemerintah pusat, justru menambah motivasi untuk terus meningkatkan PADnya.

Untuk tingkat kemandirian pembiayaannya, pada periode sebelum *fiscal stress* rata-rata sebesar 92,33% dan setelah *fiscal stress* terjadi penurunan sebesar 67,69% atau terjadi penurunan yang signifikan. Hal ini berarti tingkat kemandirian pembiayaan dalam mendanai APBDnya relatif lebih besar dibandingkan setelah terjadi *fiscal stress*. Penurunan tersebut membuktikan bahwa krisis ekonomi dan pemberlakuan UU PDRD benar-benar mempengaruhi perkembangan kemampuan pendanaannya.

Dari segi desentralisasi fiskalnya, juga terjadi penurunan yang signifikan, dari 20,04% menjadi 11,89%. Hal ini membuktikan bahwa tingkat desentralisasi fiskal yang menggambarkan tingkat kewenangan dan tanggungjawab yang diberikan

pemerintah pusat kepada daerah untuk melaksanakan pembangunan mengalami penurunan karena terjadinya *fiscal stress*.

Terakhir, dalam tingkat pertumbuhan pendapatan daerah juga terjadi penurunan yang signifikan, dari 44,32% turun menjadi 16,35%. Hal ini berarti bahwa terjadinya *fiscal stress* benar-benar menurunkan pertumbuhan pendapatan daerah.



BAB IV

PENUTUP

Berdasarkan hasil analisis data yang telah diuraikan pada bab sebelumnya, maka diperoleh simpulan, keterbatasan, dan saran yang akan diuraikan berikut ini.

A. Simpulan

Penelitian ini meneliti tentang kinerja keuangan Pemda Tingkat II sebelum dan sesudah terjadinya *fiscal stress* yang mengambil sampel di Pulau Jawa. Kinerja tersebut diukur dengan rasio keuangan berdasarkan laporan realisasi APBD, kemudian dibandingkan kinerjanya antara periode sebelum dan sesudah terjadinya *fiscal stress*. Pengujian hipotesis dilakukan dengan *Paired Sample t – Test* dan *Wicoxon Signed Ranks* dengan taraf signifikansi sebesar 5%.

Berdasarkan pada hasil pengujian hipotesis dan analisis hasil yang telah dikemukakan pada bab sebelumnya, berikut dapat disimpulkan antara lain.

1. Dengan menggunakan pengujian dua tahun sebelum dan sesudah *fiscal stress* baik dengan alat uji parametrik maupun nonparametrik menunjukkan bahwa.
 - a. Bila tingkat kinerja keuangan Pemda Tingkat II dilihat dari segi tingkat ketergantungan terhadap pemerintah pusat, maka pada periode sebelum dan sesudah terjadi *fiscal stress* terjadi perbedaan yang signifikan.
 - b. Dari segi tingkat kemandirian pembiayaan, maka hasil pengujian ini menunjukkan adanya tingkat perbedaan yang signifikan antara sebelum dan sesudah *fiscal stress*.

- c. Untuk tingkat desentralisasi fiskal, hasil pengujian ini juga menunjukkan tingkat perbedaan yang signifikan antara sebelum dan sesudah *fiscal stress*.
 - d. Demikian juga dengan tingkat pertumbuhan pendapatan, pengujian ini juga membuktikan bahwa terjadi perbedaan yang signifikan.
2. Secara keseluruhan, *fiscal stress* di Indonesia yang ditandai dengan adanya krisis moneter dan pemberlakuan UU PDRD telah membawa perubahan kinerja keuangan Pemda Tingkat II.

B. Keterbatasan

Penelitian ini mencoba memberikan bukti empiris tentang perbedaan kinerja keuangan Pemda Tingkat II di Indonesia antara sebelum dan sesudah terjadi *fiscal stress*. Beberapa hal yang menjadi keterbatasan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut.

1. Alat analisis yang digunakan relatif sederhana, yaitu dengan uji t. Alat analisis tersebut hanya terbatas untuk membuktikan apakah dua sampel yang sama mempunyai perlakuan yang berbeda.
2. Data yang digunakan hanya dua periode yang mewakili periode sebelum dan sesudah terjadinya *fiscal stress*.
3. Meskipun sampel penelitian ini cukup besar (102), namun masih terbatas pada Pemda Tingkat II yang ada di Pulau

Jawa saja, sehingga dimungkinkan akan memberikan hasil yang berbeda jika melibatkan sampel dari seluruh propinsi di Indonesia, yang meliputi daerah-daerah di luar Jawa.

C. Saran-saran

Penelitian ini masih bersifat awal di Indonesia, sehingga masih banyak memerlukan penelitian lanjutan yang lebih dalam dan luas. Berikut ini adalah beberapa hal yang perlu dipertimbangkan.

1. Penggunaan alat uji. Untuk dapat membuktikan besarnya perbedaan/perubahan tingkat kinerja dapat dilakukan dengan alat uji lain yang lebih akurat.
2. Untuk dapat memberikan hasil yang lebih baik perlu melibatkan beberapa periode tahun anggaran yang lebih banyak, misalnya 3 atau lebih periode tahun anggaran yang mewakili masing-masing periode sebelum dan sesudah terjadinya *fiscal stress*.
3. Selain periode yang digunakan lebih banyak, maka juga harus mempertimbangkan sampel yang dapat mewakili seluruh propinsi di Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

Abdullah, Syukriy dan Halim (2003). "Pengaruh DAU dan PAD terhadap Belanja Pemerintah Daerah". *Simposium Nasional Akuntansi 6*, Surabaya.

Biro Pusat Statistik, *Statistik keuangan Pemerintah Daerah Tingkat II 1994/1995, 1995/1996, 1998/1999, 1999/2000*, Badan Puast Statistik Jakarta.

Dewi, E.K (2003). "Evaluasi Kemandirian Keuangan Pemerintah Daerah melalui Analisis Rasio Keuangan APBD dalam Membiayai Penyelenggaraan Otonomi Daerah". *Skripsi FE UNS*.

Erawati, S.L (2003). "Analisis Kinerja Keuangan Perusahaan Publik Berorientasi Ekspor yang Terdaftar di BEJ : Sebelum dan Setelah Tragedi WTC". *Skripsi FE UNS*.

Halim, Abdul (2001a). "Analisis Deskriptif Pengaruh *Fiscal Stress* pada APBD Pemerintah Kabupaten/Kota Di Jawa Tengah". *Kompak*, No.2 :127-146.

_____ (2001b). "Anggaran Daerah dan *Fiscal Stress*". *Jurnal Ekonomi dan Bisnis Indonesia*. Vol. 16, No. 4: 346-357.

Handayani, Tri (2003). "Prediksi Perubahan Laba Perusahaan Go Publik di BEJ Berdasarkan Variabel Akuntansi dalam Laporan Keuangan Periode 1994-1999". *Skripsi FE UNS*.

Haryadi, Bambang (2002). "Analisis Pengaruh *Fiscal Stress* Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Kabupaten/Kota dalam Menghadapi Otonomi Daerah". *Simposium Nasional Akuntansi 5, Semarang*.

Hutahaean, Marlan dan Jongkers Tampubolon (2003). "PAD dan Potensi Fiskal". *Visi*, Vol. 11, No.1: 65-79.

Mardiasmo (2001a). "Budgetary Slack Resulted From The Effects of Local Government Financial Dependency on Central and Provincial Government in Planning and Preparing Local Government Budget: The Case of Indonesia". *Jurnal Riset Akuntansi, Manajemen, Ekonomi*. Vol. 1, No. 1:33-54.

_____, (2002). "Akuntansi Sektor Publik". Andi, Yogyakarta.

Republik Indonesia, *Undang-Undang Dasar 1945*.

_____, *Undang-Undang Nomer 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah*, 1997.

_____, *Undang-Undang Nomer 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah*, 1999.

_____, *Undang-Undang Nomer 22 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah*, 1999.

- Sopannah dan Mardiasmo (2003). "Pengaruh Partisipasi Masyarakat dan Transparansi Kebijakan Publik terhadap Hubungan Antara Pengetahuan Dewan tentang Anggaran dengan Pengawasan Keuangan Daerah". *Simposium Nasional Akuntansi 6*, Surabaya.
- Susilo, Y.S (2002). "Desentralisasi Fiskal dan Pemerataan Ekonomi Antar Daerah". *Ekonomi dan Bisnis*. Vol. 4. No. 2: 85-103.
- Triyono (2002). "Evaluasi Kinerja Pemerintah Daerah". *Jurnal Akuntansi dan Keuangan*. Vol. 1 No.2
- Umbang Benny M dan H.D. Pudjiastuti (2002). "Desentralisasi Fiskal, Bunga Rampai Kebijakan Fiskal ". Badan Analisis Fiskal Departemen Keuangan RI, *Japan International Corporation Agency (JICA)*, Jakarta.

