

## PENDAHULUAN

### **1.1 Latar Belakang**

Penyelenggaraan pemerintahan, baik oleh pusat maupun daerah mempunyai fungsi untuk mendorong dan memfasilitasi pembangunan guna mencapai pertumbuhan ekonomi yang memadai bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat. Terkait dengan fungsi dan perannya sebagai motivator dan fasilitator pembangunan tersebut, pemerintah telah mengambil suatu pilihan kebijakan untuk lebih mengedepankan peran pemerintah daerah sebagai penggerak pembangunan. Kebijakan tersebut adalah kebijakan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal. Dengan kebijakan tersebut diharapkan pemerintahan di level yang paling dekat dengan masyarakat mampu menyerap aspirasi dan partisipasi masyarakat lokal sehingga arah pembangunan akan sesuai dengan kebutuhan riil masyarakat setempat. Upaya untuk mendukung peran dan fungsi pemerintah daerah dalam pembangunan, pemerintah telah dan akan terus mendukung pendanaan melalui mekanisme transfer ataupun pola

pendanaan lainnya. Dukungan pendanaan tersebut telah dibuktikan dengan besarnya dana APBN yang disalurkan ke daerah, baik melalui skema desentralisasi maupun skema lainnya, seperti dekonsentrasi, tugas pembantuan, subsidi, maupun bantuan langsung ke masyarakat.

Pelaksanaan kebijakan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal merupakan jawaban atas tuntutan reformasi tahun 1998. Pemberian otonomi luas kepada daerah disertai dengan pelaksanaan desentralisasi fiskal pada hakikatnya diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Selain itu, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memerhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan, dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

Kebijakan otonomi daerah pada dasarnya diarahkan untuk mendorong peningkatan kapasitas pemerintah daerah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat secara lebih efektif dan efisien. Kedekatan organisasi pemerintah pada level daerah diharapkan lebih mampu menerima aspirasi masyarakat tentang pelayanan apa yang sebenarnya dibutuhkan. Oleh karena itu diharapkan ada input yang diperoleh dalam rangka perencanaan pembangunan, sehingga tidak ada kesenjangan antara perencanaan pembangunan yang dilaksanakan pemerintah baik program dan anggaran dengan kebutuhan riil masyarakat.

Seiring dengan berjalannya waktu, pelaksanaan otonomi telah membawa dampak pada berbagai sektor dalam pemerintahan daerah. Namun dampak tersebut di luar ekspektasi masyarakat, karena otonomi daerah dianggap belum memberikan kontribusi yang signifikan terhadap kesejahteraan daerah dan cenderung masih berjalan di tempat. Hal tersebut berdasarkan pada hasil

penelitian *The Fajar Institute of Pro Otonomi (FIPO)* tahun 2009 (Tenrigau dkk, 2009) di 23 kabupaten dan kota di Sulawesi Selatan<sup>1</sup>.

“... pada kenyataannya, otonomi daerah masih “berjalan” di tempat, ... dalam artian bahwa otonomi daerah belum memberikan kontribusi yang optimal terhadap manfaat dan sasaran program-program yang disusun dengan jumlah “angka-angka” yang cukup spektakuler.

Era baru yang diemban otonomi daerah untuk membawa masyarakat lebih sejahtera ternyata belum bisa diharapkan. Hal ini menunjukkan bahwa otonomi daerah bukanlah jaminan bahwa pemerintahan akan melahirkan cita-cita kesejahteraan yang dimanifestasikan dalam UUD 1945 (Tenrigau dkk, 2012).

Salah satu indikator yang dapat dijadikan rujukan sebagai manifestasi untuk menilai keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah adalah kemampuan daerah dalam pengelolaan keuangan. Halim (2001) menyatakan bahwa ciri utama suatu daerah mampu melaksanakan otonomi daerah bisa dilihat dari: (1) kemampuan keuangan daerah, yang berarti bahwa daerah memiliki kemampuan dan kewenangan untuk menggali sumber-sumber keuangan, mengelola dan menggunakan keuangannya sendiri untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan, dan (2) ketergantungan kepada bantuan pusat seminimal mungkin.

Pelayanan kepada masyarakat dapat terlaksana secara efektif dan efisien jika kondisi keuangan pemerintah dalam keadaan baik atau sehat. Hal tersebut diungkapkan Dinapoli (2011:2) yang menyatakan bahwa, “*Financial condition may be defined as the ability of a local government or school district to balance recurring*

---

<sup>1</sup> Penelitian dilakukan pada tahun kesepuluh implementasi otonomi daerah di Sulawesi Selatan untuk 23 kabupaten dan kota minus Kabupaten Toraja Utara karena masih dalam status pemekaran daerah, tetapi penilaiannya tetap meliputi wilayah Toraja Utara.

*expenditure needs with recurring revenue sources, while providing services on a continuing basis."*

Kondisi keuangan pemerintah dapat dilihat dari kemampuan pemerintah memenuhi kewajibannya untuk memberikan layanan pada konstituen (Kamnikar, 2006) maupun kewajiban keuangan dan komitmen pelayanan kepada publik, kreditur, karyawan, dan lainnya (*Public Sector Accounting Board, 2007*). Semakin baik kondisi keuangan maka berdampak terhadap kinerja layanan yang baik pula kepada masyarakat (Dinapoli, 2011).

Kondisi keuangan tidak hanya dilihat dari aspek keuangan, tetapi harus dilihat dari berbagai aspek lain secara komprehensif. Aspek-aspek tersebut meliputi jumlah penduduk, tingkat kemiskinan, laju inflasi, pertumbuhan ekonomi, pendapatan per kapita, dan partisipasi angkatan kerja (Dinapoli, 2011). Faktor-faktor tersebut saling berhubungan dalam menciptakan kondisi keuangan secara makro.

Kondisi keuangan yang baik dibentuk oleh tiga faktor, yaitu faktor lingkungan (*environmental factors*), faktor kelembagaan (*organizational factors*), dan faktor keuangan (*financial factors*) (Dinapoli, 2011). Ketiga faktor tersebut sangat menentukan kondisi keuangan pemerintah daerah dalam suatu periode tertentu.

Faktor pertama, faktor lingkungan yang merupakan kondisi lingkungan pemerintah yang dapat mendukung atau menghambat pembangunan pemerintah terutama dalam melahirkan inovasi-inovasi guna pelayanan kepada masyarakat. Faktor lingkungan meliputi jumlah penduduk, nilai properti dan kemiskinan, serta faktor ekonomi yang meliputi inflasi, pendapatan (*income* per kapita), dan pekerjaan (Dinapoli, 2011). Salah satu kelebihan dari faktor lingkungan pemerintah ini adalah kemampuan memberikan peringatan dini dalam menghadapi kondisi keuangan yang akan datang.

Lingkungan dapat memberikan dukungan inovasi dan dapat juga mengurangi ketidakpastian potensi ekonomis lingkungan. Tekanan lingkungan akan meningkatkan biaya sosial untuk menekan pencemaran, mengembalikan lingkungan sehat, dan memperkuat kebijakan. Selain itu, kondisi ekonomi pemerintahan dapat juga dilihat dari perimbangan antara peningkatan industri manufaktur dengan meningkatnya populasi (Sharp *et al.*, 2009).

**Tabel 1.1. Rerata Nilai Elemen Faktor Lingkungan di 23 Kabupaten dan Kota di Sulawesi Selatan<sup>2</sup>**

Indikator	Tahun (Rerata per tahun)				
	2008	2009	2010	2011	2012
Total Penduduk (orang)	7.81 juta	7.91 juta	8.04 juta	8.16 juta	8.22 juta <sup>3</sup>
Kemiskinan (%)	13,41	12,51	12,24	7,33	10,11 <sup>4</sup>
Inflasi (%)	14,23	3,92	6,65 <sup>5</sup>	4,41 <sup>6</sup>	4,5 <sup>7</sup>
Pertumbuhan Ekonomi (%)	6,84	6,20	7,05	7,33	7,79 <sup>8</sup>
Perkapita ADHB (Rp)	9.82 juta	10.84 juta	12.42 juta	14.50 juta	~
Partisipasi Angkatan Kerja (%)	62,42	44,94	65,44	64,80	~

Sumber: *Eksisting Fipo*, hasil riset tahun 2009 hingga 2013 dan berbagai sumber. <sup>3 4 5 6 7 8</sup>

Faktor lingkungan terkait kondisi keuangan secara makro ditunjukkan Tabel 1.1. Dalam kurun waktu lima tahun terhitung sejak 2008 hingga 2012 tampak laju pertumbuhan penduduk cenderung meningkat, berturut-turut sebesar 7,81 juta orang, 7,91

<sup>2</sup> Minus Toraja Utara karena suasana pemekaran daerah, tetapi data yang disajikan tetap mencakup Toraja Utara karena secara administratif operasional masih dibawah kabupaten induknya, Toraja.

<sup>3</sup> [sulselprof.go.id](http://sulselprof.go.id)

<sup>4</sup> [makassar.antaranews.com](http://makassar.antaranews.com)

<sup>5</sup> [makassar.tribunnews.com](http://makassar.tribunnews.com)

<sup>6</sup> [biroekonomi.sulselprov.go.id](http://biroekonomi.sulselprov.go.id)

<sup>7</sup> [www.sylmembangun.com](http://www.sylmembangun.com)

<sup>8</sup> [economy.okezone.com](http://economy.okezone.com)

juta orang, 8,04 juta orang, 8,16 juta orang, dan 8,22 juta orang. Peningkatan ini direspon positif indikator lainnya, meliputi tingkat kemiskinan yang menurun pada periode tahun 2008 hingga 2011 masing-masing 13,41%, 12,51%, 12,24%, 7,33%. Hanya saja, tingkat kemiskinan tahun 2012 mengalami peningkatan menjadi 10,11%. Peningkatan ini dipicu kebijakan pemerintah yang tidak populis yang menaikkan harga bahan bakar minyak.

Demikian pula dengan pertumbuhan ekonomi yang menunjukkan tren peningkatan tahun 2008 hingga 2012 masing-masing sebesar 6,84%; 6,20%; 7,05%; 7,33%; dan 7,79%. Hal yang sama terjadi pada pendapatan per kapita ADHB tahun 2008 hingga 2011 masing-masing sebesar Rp9,82 juta, Rp10,84 juta, Rp12,42 juta, dan Rp14,50 juta. Sedangkan inflasi dan partisipasi angkatan kerja berfluktuatif tapi cenderung terkendali.

Capaian dalam faktor lingkungan ini sangat mendukung kondisi keuangan Pemerintah Daerah Provinsi Sulawesi Selatan menuju performa yang lebih baik. Hanya saja, salah satu kendala yang dikhawatirkan adalah pertumbuhan ekonomi dan inflasi Sulawesi Selatan yang kadang tidak konsisten karena faktor fundamental. Pertumbuhan ekonomi Sulawesi Selatan yang tinggi selama ini salah satunya disebabkan oleh tingginya harga nikel dunia yang menyebabkan ekspor Sulawesi Selatan meningkat (Bank Indonesia, 2014).

Pertumbuhan ekonomi ini lebih banyak dipengaruhi oleh produksi tambang di Luwu Timur yang dikenal sebagai penghasil nikel. Ekspor yang tinggi berkontribusi terhadap pertumbuhan ekonomi yang tinggi pula. Begitu pun sebaliknya, jika harga nikel turun, maka berdampak pada turunnya pertumbuhan ekonomi secara signifikan. Pada saat yang bersamaan, jika harga nikel dunia turun drastis juga akan berkontribusi terhadap melonjaknya angka inflasi Sulawesi Selatan. Capaian ini menyebabkan ketimpangan

pertumbuhan ekonomi dan inflasi antardaerah di Sulawesi Selatan (<https://www.bisnis.com/>)

“Laju pertumbuhan ekonomi Sulawesi Selatan yang selalu berada di atas rata-rata nasional tidak sejalan dengan pemerataan sumber pertumbuhan ekonomi dari masing-masing kabupaten dan kota di daerah ini. Ketimpangan tersebut dinilai menjadi salah satu tantangan terbesar Sulawesi Selatan dalam mengakselerasi pembangunan dan pertumbuhan ekonomi secara konsisten” (<https://www.bisnis.com/>).

Kondisi semacam ini dapat menyebabkan *unbalance* ekonomi secara komprehensif dan pada akhirnya berdampak buruk terhadap pencitraan ekonomi. Boleh saja stabilitas ekonomi Sulawesi Selatan cukup baik dan terkendali tetapi karena capaian pertumbuhan ekonomi yang rendah atau minus atau di sisi lain berdampak terhadap naik inflasi akan memberikan persepsi buruk kepada investor sehingga berdampak buruk terhadap iklim dunia investasi. Kondisi ini berdampak sistemik (efek domino) terhadap kondisi keuangan secara komprehensif juga. Dampak lain yang dihasilkan bisa berimbas terhadap tingkat kemiskinan, pendidikan, kesehatan, infrastruktur, dan sebagainya. Fenomena ini sejalan dengan penelitian Carmeli *et al.* (2008) yang menyatakan bahwa ketidakstabilan keuangan daerah terjadi jika kondisi keuangan krisis, permintaan masyarakat dalam hal pendidikan meningkat, kemiskinan, dan ketidakmampuan dalam pengelolaan keuangan.

Faktor kedua, faktor kelembagaan atau faktor organisasi yang merupakan praktik terbaik manajemen yang ditandai dengan kebijakan atau peraturan pemerintahan daerah yang menjamin terlaksananya pengelolaan pemerintahan yang baik. Faktor

organisasi menjamin terlaksananya praktik manajemen yang berjalan dan kebijakan legislatif dalam bentuk keputusan fiskal sebagai panduan pemungutan pajak dan retribusi, walaupun sering terjadi perubahan untuk menyesuaikan perubahan lingkungan atau faktor-faktor politik.

Salah satu masalah dari faktor kelembagaan terutama dalam hal pemungutan pajak dan retribusi di daerah adalah kebijakan pemerintah terhadap pemenuhan anggaran. Dalam memenuhi anggaran, pemerintah melakukan berbagai inovasi dan kebijakan untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah. Kebijakan tersebut tanpa disadari telah membebani masyarakat karena setiap objek dipandang berpotensi memberikan nilai ekonomis. Pada akhirnya, masyarakat terbebani dengan pungutan-pungutan. Padahal jika pemerintah ingin berkreasi lebih jauh, arus kas pemerintah dapat diperoleh dengan melakukan inovasi untuk menciptakan program yang dapat memiliki *multiplier effect* (*entrepreneur government*).

Di Sulawesi Selatan, hasil penelitian FIPO selama tahun 2009 hingga 2014 menemukan beberapa program inovasi yang dapat meningkatkan nilai ekonomis bagi daerah (Tenrigau dkk, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, dan 2014). Salah satunya adalah program inovasi Peningkatan Produksi Kakao Melalui Budidaya Kakao Klon 45 yang dilakukan Pemerintah Kabupaten Luwu Utara. Program ini merupakan kelanjutan dari program tahun 2005.

Pada tahun 2014, program ini telah berhasil meningkatkan pendapatan 37.793 kelompok tani hanya melalui satu varietas kakao saja yaitu Kakao Ion 45. Produksinya mencapai 32.691,51 ton pertahun dengan nilai ekonomis Rp.784,60 juta<sup>9</sup> atau Rp20,76 juta per tahun per kelompok tani. Hasil ini belum termasuk beberapa varietas yang ditanam petani. Program tersebut menunjukkan bahwa walaupun Pemerintah Luwu Utara tidak

---

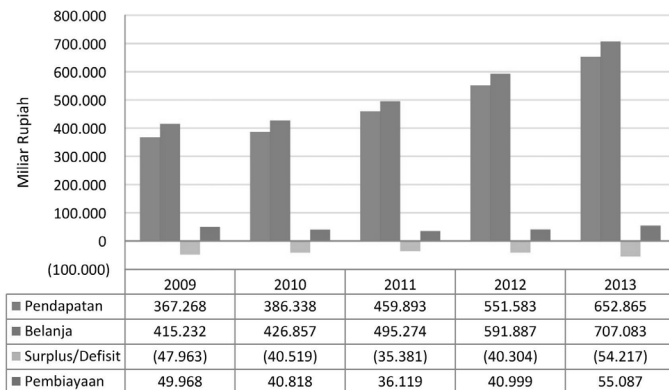
<sup>9</sup> Harga pasar di petani Rp24.000 per kg. Harga tersebut berubah sesuai fluktuasi kurs dan faktor lain yang memengaruhinya.



melakukan pungutan dari program tersebut, tetapi *multiplier effect* dari program tersebut memberikan nilai ekonomis secara tidak langsung ke PAD. Nilai ekonomis itu meliputi pengeluaran petani terhadap barang dan jasa yang notabene dikenakan pungutan pajak atau retribusi.

Faktor ketiga, faktor keuangan, meliputi kendala antarpemerintah seperti pajak dan batasan utang, akses ke sumber pendapatan utama (seperti Pajak Pertambahan Nilai), dan mandat atas kebutuhan pengeluaran. Kendala-kendala fiskal sering kali membatasi pilihan yang tersedia untuk pejabat lokal dalam mengelola anggaran.

Wujud anggaran yang dikelola pemerintah daerah adalah Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Anggaran ini merupakan instrumen kebijakan fiskal yang utama yang memuat prioritas-prioritas pembangunan, terutama kebijakan dan target yang akan dicapai. Secara nominal, gambaran APBD nasional tahun 2012 meningkat signifikan dibandingkan tahun-tahun sebelumnya, sebagaimana pada gambar 1.1.



Gambar 1.1 Trend APBD (dalam miliar rupiah).

Sumber: Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan (DJPK) Kementerian Keuangan Republik Indonesia, 2013

Gambar 1.1. memperlihatkan total pendapatan meningkat dari Rp551,6 triliun tahun 2012 menjadi Rp652,9 triliun tahun 2013. Peningkatan ini juga terjadi pada total belanja dari Rp591,9 triliun tahun 2012 menjadi Rp707,1 triliun tahun 2013. Secara umum peningkatan ini didorong oleh kenaikan pagu transfer dari pusat dan kenaikan Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Komposisi pendapatan daerah tahun 2012 dapat dibagi dalam 3 (tiga) bagian utama yaitu PAD, Dana Perimbangan, dan Lain-Lain Pendapatan Daerah yang Sah. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa Dana Perimbangan masih mendominasi sumber pendapatan daerah yaitu sebesar sebesar 66,2% atau Rp432,697 triliun, sedangkan PAD hanya sebesar 21,4% atau sebesar Rp140,302 triliun dan Lain-Lain Pendapatan Daerah yang Sah sebesar 12,2% atau sebesar Rp79,866 triliun. Hal ini menunjukkan bahwa tingkat ketergantungan pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat masih cukup tinggi.

Tingkat ketergantungan pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat di Sulawesi Selatan juga masih cukup tinggi. Hal ini ditunjukkan pada komposisi pendapatan daerah masih didominasi oleh Pendapatan Dana Perimbangan. Beberapa daerah di antaranya Kota Makassar, Kabupaten Bone, Kabupaten Gowa, dan Kabupaten Wajo yang mempunyai pendapatan yang cukup tinggi namun komposisi Pendapatan Asli Daerahnya masih relatif rendah yakni Kabupaten Bone 6,17%, Kabupaten Gowa 10,09%, dan Kabupaten Wajo 6,90% (DJP Kanwil Provinsi Sulawesi Selatan, 2014).

Belanja Daerah secara nasional pada tahun anggaran 2013 mencapai Rp707,083 triliun. Belanja Pegawai porsinya masih dominan yaitu mencapai 41,9% atau sebesar Rp296,540 triliun. Belanja Modal mencapai Rp175,578 triliun atau sebesar 24,8%. Belanja Barang dan Jasa mencapai Rp148,012 triliun atau 20,9% dan Belanja Lain-Lain mencapai Rp86,952 triliun atau sebesar 12,2% (DJP Kanwil Provinsi Sulawesi Selatan, 2014).