ANALISIS KESEHATAN DAN RISIKO FISKAL DAERAH UNTUK MEWUJUDKAN TATA KELOLA YANG EFEKTIF (*EFFECTIVE GOVERNANCE*) DALAM PERSPEKTIF *SOFT SYSTEMS METHODOLOGY*

Studi di Pemerintah Daerah Kabupaten Bondowoso Provinsi Jawa Timur

DISERTASI

Oleh:

DINA SURYAWATI
147030201111003

PROGRAM DOKTOR ILMU ADMINISTRASI
MINAT ILMU ADMINISTRASI PUBLIK

FAKULTAS ILMU ADMINISTRASI
UNIVERSITAS BRAWIJAYA
MALANG
2018

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

DAFTAR ISI

	Hal
Halaman Judul	i
Halaman Pengesahan	ii
Pernyataan Orisinalitas	iii
Halaman Peruntukan	iv
Riwayat Hidup	v
Ucapan Terimakasih	vi
Ringkasan	ix
Summary	xi
Kata Pengantar	xiii
Daftar Isi	xiv
Daftar Gambar	xvii
Daftar Tabel	xix
Daftar Singkatan	xxii
Glossary	xxiii
Bab I PENDAHULUAN	
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Rumusan Masalah	32
1.3 Tujuan Penelitian	36
1.4 Manfaat Penelitian	37
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	39
2.1 Penelitian Terdahulu	39
2.2 Keuangan Publik *(Public Finance)*	46
2.2.1 Perlunya Sektor Pemerintah Dalam Perekonomian	46
2.2.2 Fungsi-fungsi Utama Pemerintah	50
2.2.3 Kebijakan Fiskal Pemerintah	51
2.2.4 *Good Financial Governance*	55
2.3 Keuangan Publik dalam Perspektif *Effective Governance*	60
2.3.1 Pemerintah yang Berorientasi pada Hasil (*Result-Oriented Government*)	60
2.3.2 Pengukuran Kinerja *(Performance Measurement)*	63
2.3.3 Akuntabilitas *(Accountability)*	66
2.3.4 Partisipasi *(Participation)*	73
2.4 Desentralisasi Fiskal	78
2.4.1 Tinjauan Teoritis Desentralisasi Fiskal	78
2.4.2 Desentralisasi Fiskal di Indonesia	90
2.4.3 Menejemen Penerimaan dan Pengeluaran Sebagai Refleksi dari Desentralisasi Fiskal	96
2.4.4 Penganggaran Pada Pemerintah Daerah	105
2.5 Kesehatan Fiskal Daerah	109
2.5.1 Terminologi Kesehatan Fiskal	109
2.5.2 Mengukur Kesehatan Fiskal Daerah	111
2.6 Risiko Fiskal Daerah	115
2.6.1 Tekanan Fiskal, Kesulitan Fiskal, Darurat Fiskal dan Risiko Fiskal	115
2.6.2 Terminologi Risiko Fiskal Daerah	117
2.6.3 Sumber-sumber Risiko Fiskal	119
2.6.4 Indikator Pengukuran Risiko Fiskal Daerah	132
2.6.5 Manajemen Risiko dan Mitigasi Risiko Fiskal	135

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

BAB III KERANGKA KONSEPTUAL PENELITIAN 143
BAB IV METODE PENELITIAN 149
4.1 Desain Penelitian 149
4.2 Fokus Penelitian 157
4.3 Operasionalisasi Konsep Penelitian 161
4.4 Penetapan Lokasi Penelitian 164
4.5 Penggalian Data 164
4.6 Analisis Data 166
4.7 Keabsahan Data 184
BAB V GAMBARAN UMUM OBJEK PENELITIAN 187
5.1 Pemerintah Kabupaten Bondowoso 187
5.1.1 Kondisi Geografis 187
5.1.2 Kondisi Demografis 188
5.1.3 Pemerintahan 190
5.1.4 Kesejahteraan Masyarakat 191
5.2 Badan Pengelolaan Keuangan Dan Aset Daerah (BPKAD) Kabupeten Bondowoso 192
5.3 Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Bondowoso 194
5.4 Kinerja Pemerintah Kabupaten Bondowoso 196
5.4.1 Rencana Strategis tahun 2014-2018 196
5.4.2 Strategi dan Arah Kebijakan Daerah 200
5.4.3 Prioritas Pembangunan Daerah Tahun 2016 202
5.4.4 Pencapaian Kinerja dan Anggaran per Sasaran Strategis 205
5.5 Keuangan Daerah 207
5.5.1 Pendapatan Daerah 207
5.5.2 Belanja Daerah 212
5.5.3 Pembiayaan Daerah 213
BAB VI HASIL DAN PEMBAHASAN **216**
6.1 Hasil Penelitian 216
6.1.1 Kesehatan Fiskal Daerah 216
6.1.1.1 Teknis Pengukuran Kesehatan Fiskal daerah 216
6.1.1.2 Dimensi Pendapatan 227
6.1.1.3 Dimensi Pengeluaran 237
6.1.1.4 Dimensi Posisi Operasi 244
6.1.2 Risiko Fiskal Daerah 247
6.1.2.1 Teknis Pengukuran Risiko Fiskal Daerah 247
6.1.2.2 Indikator Ekonomi 248
6.1.2.3 Indikator Keuangan 254
6.1.2.4 Indikator Kelembagaan 258
6.1.2.5 Indikator Sosial 259
6.1.2.6 Indikator Lingkungan 261
6.1.3 Tata Kelola yang Efektif (*Effective Governance)* 267
6.1.3.1 Pengukuran Kinerja (*Performance Measurement*) 267
6.1.3.2 Akuntabilitas 286
6.1.3.3 Partisipasi 290
6.2 Pembahasan 297
6.2.1 Kesehatan Fiskal Daerah 297
6.2.1.1 Dimensi Pendapatan 298
6.2.1.2 Dimensi Pengeluaran 304
6.2.1.3 Dimensi Posisi Operasi 311

6.2.1.4 Faktor yang Mempengaruhi Kesehatan Fiskal Daerah 318
6.2.1.5 Analisis Kesehatan Fiskal Daerah dalam Perspektif Sistem Lunak (*Soft System*) 324
A. Problem Situation Considered Problematic 324
B. Problem Situation Expressed 327
C. Root Definitions of Relevant Purposeful Activity Systems 331
D. Conceptual Model of The Systematic 337
E. Comparison of Models and Real World 344
F. Changes: Systematically Desirable Culturally Feasible 347
6.2.2 Risiko Fiskal Daerah 349
6.2.2.1 Indikator Ekonomi 351
6.2.2.2 Indikator Keuangan 359
6.2.2.3 Indikator Kelembagaan 363
6.2.2.4 Indikator Sosial 364
6.2.2.5 Indikator Lingkungan 365
6.2.2.6 Sumber Risiko Fiskal Daerah 367
6.2.2.2 Analisis Risiko Fiskal Daerah dalam Perspektif Sistem Lunak (*Soft System*) 376
A. Strukturisasi Permasalahan Risiko Fiskal Daerah 376
B. Mendefinisikan Sistem Permasalahan dan Membangun Model Konseptual Risiko Fiskal Daerah 381
C. Penyempurnaan Model Konseptual 393
6.2.3 Tata Kelola yang Efektif (*Effective Governance)* dalam Perspektif Sistem Lunak (*Soft System*) 398
A. Problem Situation Considered Problematic 398
B. Problem Situation Expressed 406
C. Root Definitions of Relevant Purposeful Activity Systems 407
D. Conceptual Model of The Systematic 416
E. Comparison of Models and Real World 431
F. Changes: Systematically Desirable Culturally Feasible 434
6.2.4 Analisis Kesehatan Fiskal dan Risiko Fiskal Daerah Dalam Rangka Mewujudkan Tata Kelola yang Efektif *(Effective Governance)* dalam Perspektif Sistem Lunak (*Soft System*) 436
A. Problem Situation Considered Problematic 437
B. Problem Situation Expressed 440
C. Root Definitions of Relevant Purposeful Activity Systems 445
D. Conceptual Model of The Systematic 448
E. Comparison of Models and Real World 458
F. Changes: Systematically Desirable Culturally Feasible 459
BAB VII PENUTUP **466**
7.1 Kesimpulan 466
7.2 Implikasi Teoritis 471
7.3 Implikasi Praktis 475
7.4 Keterbatasan Penelitian 476
DAFTAR PUSTAKA **478**
LAMPIRAN **490**

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Keanekaragaman kondisi dan potensi daerah di Indonesia mengakibatkan perbedaan kebijakan terutama bagi kebijakan dana transfer ke daerah. Keberpihakan pemerintah pusat terutama terhadap daerah tertinggal semakin nyata, hal ini terbukti dari semakin meningkatnya pendanaan yang dialirkan ke kabupaten yang terkategori tertinggal (sumber: www.antaranews.com diakses 20 November 2015). Menurut informasi dari Sekretariat Kabinet RI (yang diakses dari setkab.go.id diakses 20 November 2015), strategi yang dilakukan untuk mempercepat terwujudnya pengentasan daerah tertinggal yakni dengan DAK afirmasi. Dengan strategi afirmasi itu kementerian maupun lembaga akan mampu mengentaskan tiga aspek utama percepatan pembangunan daerah tertinggal yakni aksesibilitas, ketersediaan sarana dan prasarana layanan publik dasar serta kualitas sumberdaya manusia.

Kebijakan afirmasi bagi daerah tertinggal dikarenakan daerah tertinggal memiliki kemampuan keuangan yang lebih rendah serta celah fiskal yang tinggi artinya kebutuhan fiskal daerah tertinggal lebih tinggi daripada kapasitas fiskal yang dimilikinya. Dengan demikian daerah tertinggal akan semakin besar ketergantungannya terhadap dana transfer dari pusat baik DAK maupun DAU.

Di Indonesia, jumlah daerah kabupaten tertinggal sebanyak 183, lima kabupeten di Provinsi Jawa Timur yang tergolong sebagai daerah tertinggal adalah Bondowoso, Situbondo, Bangkalan dan Sampang dan Pamekasan. Penentuan daerah tertinggal tersebut didasarkan enam kriteria utama yakni

perekonomian masyarakat, sumberdaya manusia, infrastruktur berupa prasarana, kemampuan keuangan daerah, aksesibilitas dan karakteristik daerah (Permen Desa, PDTT No. 3 tahun 2016).

Kabupaten Bondowoso adalah salah satu kabupaten tertinggal di Provinsi Jawa Timur. Secara geografis, Kabupaten Bondowoso berada pada wilayah strategis daerah tapal kuda bagian timur. Posisi Kabupaten Bondowoso berada pada bagian tengah, namun Kabupaten Bondowoso tidak dilalui jalur negara yang menghubungkan antar provinsi. Bondowoso juga tidak memiliki lautan dan garis pantai, hal inilah yang menyebabkan Bondowoso sulit berkembang dibandingkan dengan kabupaten lain (informasi diakses dari ditjenpdt.kemendesa.go.id pada 18 Oktober 2016).

Sejak tahun 1990 UNDP telah menetapkan bahwa Indeks Pembangunan Manuasia (*Human Development Index*) sebagai instrumen untuk mengukur keberhasilan atau kinerja *(performance)* suatu negara maupun daerah dalam bidang pembangunan manusia. Jika dilihat dari Indeks Pembangunan Manusia (IPM), Kabupaten Bondowoso pada tahun 2013 menempati urutan ke 36 dari 38 Kabupaten/Kota di Jawa Timur (Lap. Penelitian Bappeda Kab. Bondowoso, 2014), dan di tahun 2015 menempati urutan 31 dari 38 Kabupaten/Kota di Jawa Timur (LKIP Kabupaten Bondowoso 2016). Jika dilihat dari Laporan Akuntabilitas dan Kinerja Instansi Publik (LAKIP) di tahun 2016 Kabupaten Bondowoso mendapatkan predikat CC (Cukup Baik). Lakip ini merupakan indikator keberhasilan pemerintah daerah dalam melaksanakan pembangunan dan mengimplementasikannya sesuai dengan visi dan misi dari pemerintah daerah.

Capaian indeks pembangunan manusia maupun predikat Lakip yang diperoleh Kabupeten Bondowoso, tentunya tidak akan terlepas dari peran pemerintah daerah dalam pengelolaan keuangan yang direfleksikan dalam setiap pos pengeluaran dalam anggaran. Jika dilihat dari relisasi APBD Kabupaten Bondowoso tahun 2013 maka alokasi belanja langsung adalah sebesar 39,06 persen sedangkan belanja tidak langsung adalah sebesar 60,94 persen. Berdasarkan perhitungan Rasio Kemandirian Keuangan Daerah/RKKD (sebagaimana yang dikutip dari Laporan Penelitian Bappeda, 2014) menunjukkan bahwa selama kurun waktu tahun 2009 sampai dengan tahun 2013 rata rata RKKD hanyalah sebesar 8,94 persen yang terkategori kurang. Hal ini menunjukkan bahwa kabupaten Bondowoso belum mampu membiayai sendiri kegiatan pemerintahan serta pelayanan kepada masyarakat dan menunjukkan bahwa ketergantungan daerah kepada pemerintah pusat masih sangat tinggi. Rata-rata derajat desentralisasi fiskal Kabupaten Bondowoso dalam kurun waktu 5 tahun (2009-2013) adalah sebesar 6,41 persen dimana angka ini menunjukkan kategori “sangat kurang”, keadaan ini menunjukkan bahwa PAD Kabupaten Bondowoso memberikan kontribusi yang sangat kecil terhadap pendapatan daerah.

Secara normatif, APBD kabupaten Bondowoso tahun 2013 disusun berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Bondowoso, Nomor 7 Tahun 2012 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Bondowoso Tahun Anggaran 2013 serta Peraturan Daerah Kabupaten Bondowoso Nomor 8 Tahun 2013 tentang Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Bondowoso Tahun Anggran 2013. Berikut ini Berikut ini adalah ringkasan APBD tahun 2013:

Tabel 1. Ringkasan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Bondowoso Tahun 2013

NO	URAIAN	ANGGARAN (Rp.)
1	**PENDAPATAN DAERAH**	**1.253.542.466.235,00**
1.1	**PENDAPATAN ASLI DAERAH**	**77.480.709.250,00**
1.1.1	Pajak Daerah	8.836.280.000,00
1.1.2	Retribusi Daerah	23.069.747.950,00
1.1.3	Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yg Dipisahkan	3.465.620.350,00
1.1.4	Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang Sah	42.109.060.950,00
1.2	**DANA PERIMBANGAN**	**888.983.583.585,00**
1.2.1	Dana Bagi Hasil Pajak/Bagi Hasil Bukan Pajak	55.496.279.585,00
1.2.2	Dana Alokasi Umum	752.776.704.000,00
1.2.3	Dana Alokasi Khusus	80.710.600.000,00
1.3	**LAIN-LAIN PENDAPATAN DAERAH YANG SAH**	**196.213.937.600,00**
1.3.1	Pendapatan Hibah	00,00
1.3.3	Dana Bagi Hasil Pajak Provinsi dan Pemda Lainnya	35.689.651.000,00
1.3.4	Dana Penyesuaian dan Otonomi Khusus	179.095.457.400,00
1.3.5	Bantuan Keuangan dari Provinsi atau Pemda Lainnya	72.293.065.000,00
1.3.7	Dana Proyek Pemerintah daerah dan Desentralisasi (DP2D2)	0,00
1.3.8	Dana Bagi Hasil Restribusi dari Propinsi dan Pemerintah Daerah lainnya	0,00
2	**BELANJA DAERAH**	**1.348.289.811.090,24**
2.1	**BELANJA TIDAK LANGSUNG**	**821.656.959.371,74**
2.1.1	Belanja Pegawai	694.456.027.289,00
2.1.2	Belanja Bunga	00,00
2.1.3	Belanja Subsidi	600.000.000,00
2.1.4	Belanja Hibah	46.255.440.200,00
2.1.5	Belanja Bantuan Sosial	8.936.750.000,00
2.1.7	Belanja Bantuan Keuangan Kepada Provinsi/Kabupaten/Kota dan Pemerintahan Desa dan Partai Politik	70.328.104.666,00
2.1.8	Belanja Tidak Terduga	1.080.637.216,74
2.2	**BELANJA LANGSUNG**	**526.632.851.718,50**
2.2.1	Belanja Pegawai	31.118.514.950,00
2.2.2	Belanja Barang dan Jasa	227.013.831.208,50
2.2.3	Belanja Modal	268.500.505.560,00
	Surplus/(defisit)	**-94.747.344.855,24**
3	**PEMBIAYAAN DAERAH**	
3.1	**PENERIMAAN PEMBIAYAAN DAERAH**	**94.866.776.855,24**
3.1.1	Sisa Lebih Perhitungan Anggaran Tahun Anggaran Sebelumnya (SiLPA)	74.766.776.855,24
3.1.2	Pencairan Dana Cadangan	20.000.000.000,00
3.1.5	Penerimaan Kembali Pemberian Pinjaman	100.000.000,00
	Jumlah Penerimaan Pembiayaan	
3.2	**Pengeluaran Pembiayaan**	**119.432.000,00**
3.2.1	Pembentukan Dana Cadangan	00,00

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

NO	URAIAN	ANGGARAN (Rp.)
3.2.2	Penyertaan Modal (Investasi) Daerah	00,00
3.2.3	Pembayaran Pokok Utang	119.432.000,00
	Jumlah Pengeluaran Pembiayaan	
	Pembiayaan Neto	**94.747.344.855,24**
3.3	**Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran Tahun Berkenaan (SILPA)**	**0**

Sumber: LKPJ Kabupaten Bondowoso tahun 2013

Berdasarkan data diatas, Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kabupaten Bondowoso tahun anggaran 2013 menyumbangkan 6,2 persen dari penerimaan total daerah. Kontribusi yang relatif kecil ini memberikan gambaran bahwa ketergantungan daerah terhadap sumber pendapatan lain diluar PAD masih sangat tinggi. Sebenarnya PAD diharapkan menjadi modal utama bagi penyelenggaraan pembangunan bagi daerah otonom, namun dengan melihat kondisi yang ada maka PAD belumlah mampu menjadi tumpuan utama pembiayaan pembangunan di daerah. Semestinya daerah otonom harus memiliki kewenangan dan kemampuan untuk menggali, mengelola serta menggunakan sumber-sumber keuangannya sendiri (Koswara, 2000: 5). Dua tumpuan utama pendapatan asli daerah yakni pajak daerah dan retribusi daerah, namun kedua sumber pendapatan ini belumlah memberikan pengaruh yang signifikan terhadap pendapatan daerah. Sementara itu, pendapatan daerah Kabupaten Bondowoso yang bersumber dari dana perimbangan adalah sebesar 70, 2 persen dengan rincian 84,67 persen berasal dari DAU, 9,08 persen dari DAK, dan 6, 25 persen dari dana bagi hasil pajak atau bukan pajak. Proporsi dana perimbangan paling tinggi adalah Dana Alokasi Umum (DAU), kontribusi pendapatan DAU terhadap total penerimaan daerah mencapai 60 persen. Tingginya proporsi DAU dalam komposisi pendapatan daerah menunjukkan bahwa daerah tersebut memiliki kemampuan fiskal yang rendah, sebab berdasarkan UU No 33 Tahun 2004

tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 55 tahun 2005 tentang Dana Perimbangan bahwa DAU untuk suatu daerah didasarkan atas celah fiskal *(fiscal gap)* dan alokasi dasar. Celah fiskal merupakan selisih antara kebutuhan fiskal dan kapasitas fiskal. Kebutuhan fiskal diukur dengan menggunakan variabel jumlah penduduk, luas wilayah, indeks kemahalan kontruksi, PDRB perkapita serta IPM. Kapasitas fiskal diukur berdasarkan Pendapatan Asli Daerah dan dana Bagi Hasil (DBH). Alokasi dasar dihitung berdasarkan jumlah gaji pegawai negeri sipil daerah. Dengan demikian diketahui bahwa semakin besar proporsi jumlah DAU yang diterima daerah berarti kapasitas fiskalnya semakin rendah. Kapasitas fiskal menunjukkan kemampuan keuangan daerah, jika daerah memiliki kemampuan fiskal yang tinggi maka DAU yang diterima akan rendah sebaliknya jika daerah memiliki kemampuan fiskal yang rendah maka DAU yang diterima akan tinggi. Hal yang ironi terjadi ketika DAU yang diharapkan menjadi stimulus bagi kemandirian daerah justru menjadi sumber ketergantungan bagi daerah. DAU menjadi sumber utama bagi belanja daerah sebagaimana yang diteliti oleh Setiaji dan Priyo Hari Adi (2007: 13-14) bahwa terdapat kecenderungan daerah untuk mempertahankan atau justru meningkatkan transfer dari pusat sehingga DAU akan memberikan pengaruh yang kuat terhadap belanja daerah daripada PAD.

Pendapatan daerah Kabupaten Bondowoso yang berasal dari lain-lain pendapatan daerah yang sah adalah sebesar 15,65 persen. Pendapatan lain-lain tersebut berasal dari dana bagi hasil pajak provinsi, dana penyesuaian dan otsus serta bantuan keuangan dari provinsi atau pemda lainnya. Dana Penyesuaian adalah dana yang dialokasikan untuk membantu daerah dalam

rangka melaksanakan kebijakan tertentu sesuai peraturan perundangan. Besarnya dana penyesuaian dalam APBD Kabupaten Bondowoso TA 2013 yakni Rp 179.095.457.400 atau sebesar 14,3 persen dari total pendapatan.

Jika dilihat dari pengeluaran/belanja daerah maka proporsi pengeluaran terbanyak adalah pada belanja tidak langsung yakni sebesar 60,94 persen sedangkan proporsi belanja langsung adalah sebesar 39,06 persen. Rincian proporsi belanja tidak langsung terhadap total belanja yakni: 50 persen belanja pegawai, 5,22 persen belanja bantuan keuangan kepada provinsi/kabupaten/kota pemerintah desa dan partai politik, kemudian diikuti belanja hibah sebesar 3,4 persen, belanja bantuan sosial sebesar 0,66 persen dan belanja subsidi sebesar 0,04 persen. Tingginya belanja pegawai menunjukkan bahwa serapan anggaran daerah tertinggi berada pada belanja pegawai, hal ini berarti pula belanja pegawai menduduki serapan tertinggi atas dana transfer dari pusat.

Tahun 2013, rencana anggaran Kabupaten Bondowoso mengalami defisit, artinya jumlah pengeluaran lebih banyak dari jumlah penerimaan. Defisit APBD adalah sebanyak Rp 94.747.344.855,24 yang kemudian ditutup atau diatasi dengan penerimaan pembiayaan daerah yang berasal dari SiLPA. Realisasi anggaran pendapatan dan belanja daerah Pemerintah Kabupaten Bondowoso tahun 2013 adalah sebagai berikut:

Tabel 2. Ringkasan Realisasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Pemerintah Kabupaten Bondowoso Tahun 2013

NO	URAIAN	ANGGARAN (Rp.)	REALISASI (Rp.)	%
1	**PENDAPATAN DAERAH**	**1.253.542.466.235,00**	**1.266.838.813.992,13**	101,06
1.1	**PENDAPATAN ASLI DAERAH**	**77.480.709.250,00**	**79.559.772.884,13**	102,68
1.1.1	Hasil Pajak Daerah	8.836.280.000,00	11.206.732.325,00	126,83
1.1.2	Hasil Retribusi Daerah	23.069.747.950,00	19.862.949.933,00	86,10
1.1.3	Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan	3.465.620.350,00	3.465.620.367,18	100,00
1.1.4	Lain-lain Pendapatan Asli	42.109.060.950,00	45.024.420.258,95	106,92

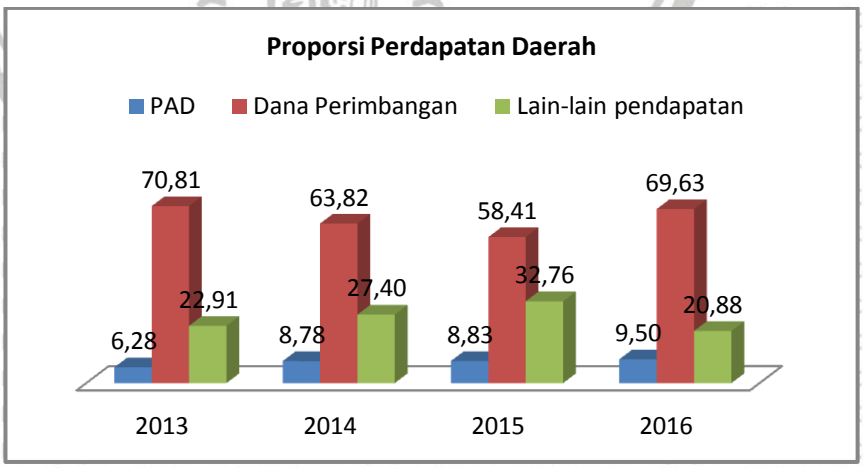
NO	URAIAN	ANGGARAN (Rp.)	REALISASI (Rp.)	%
	Daerah yang Sah			
1.2	**DANA PERIMBANGAN**	**888.983.583.585,00**	**897.073.140.840,00**	100,91
1.2.1	Dana Bagi Hasil Pajak/ Bagi Hasil Bukan Pajak	55.496.279.585,00	63.585.836.840,00	114,58
1.2.2	Dana Alokasi Umum	752.776.704.000,00	752.776.704.000,00	100,00
1.2.3	Dana Alokasi Khusus	80.710.600.000,00	80.710.600.000,00	100,00
1.3	**LAIN-LAIN PENDAPATAN DAERAH YANG SAH**	**287.078.173.400,00**	**290.206.085.268,00**	**101,09**
1.3.1	Pendapatan Hibah	0,00	825.400.091,00	
1.3.3	Dana Bagi Hasil Pajak dari Provinsi dan Pemerintah daerah Lainnya	35.689.651.000,00	39.128.918.697,00	109,64
1.3.4	Dana Penyesuaian dan Otonomi Khusus	179.095.457.400,00	176.750.694.000,00	98,69
1.3.5	Bantuan Keuangan dari Propinsi atau Pemerintah Daerah Lainnya	72.293.065.000,00	72.343.065.000,00	100,07
1.3.6	Dana Penguatan dan Percepatan	0,00	0,00	0,00
1.3.7	Dana Proyek Daerah dan Desentralisasi (DP2D2)		1.156.762.000,00	0,00
1.3.8	Dana bagi Hasil Restribusi dari Provinsi dan Pemerintah Daerah lainnya		1.245.480,00	0,00
2	**BELANJA DAERAH**	**1.348.289.811.090,24**	**1.266.305.195.495,25**	**93,92**
2.1	**BELANJA TIDAK LANGSUNG**	**821.656.959.371,74**	**776.251.182.533,00**	**94,47**
2.1.1	Belanja Pegawai	694.456.027.289,00	655.196.822.581,00	94,35
2.1.3	Belanja Bunga	0,00	0,00	0,00
2.1.4	Belanja Subsidi	600.000.000,00	600.000.000,00	100,00
2.1.5	Belanja Hibah	46.255.440.200,00	43.710.255.067,00	94,50
2.1.6	Belanja Bantuan Sosial	8.936.750.000,00	6.670.053.727,00	74,64
2.1.7	Belanja Bantuan Keuangan kepada Provinsi/Kabupaten/Kota, Pemerintahan Desa dan Partai Politik	70.328.104.666,00	69.463.894.963,00	98,77
2.1.8	Belanja Tidak Terduga	1.080.637.216,74	610.156.195,00	56,46
2.2	**BELANJA LANGSUNG**	**526.632.851.718,50**	**490.054.012.962,25**	**93,05**
2.2.1	Belanja Pegawai	31.118.514.950,00	27.841.842.809,00	89,47
2.2.2	Belanja Barang dan Jasa	227.013.831.208,50	211.067.522.577,25	92,98
2.2.3	Belanja Modal	268.500.505.560,00	251.144.647.576,00	93,54
	Surplus/Defisit	**-94.747.344.855,24**	**533.618.496,88**	
3	**PEMBIAYAAN**			
3.1	**PENERIMAAN DAERAH**	**94.866.776.855,24**	**96.211.341.951,30**	**101,42**
3.1.1	Sisa Lebih Perhitungan Anggaran Tahun Anggran Sebelumnya	74.766.776.855,24	74.766.776.855,24	100,00

NO	URAIAN	ANGGARAN (Rp.)	REALISASI (Rp.)	%
3.1.2	Pencairan Dana Cadangan	20.000.000.000,00	21.343.464.996,06	106,72
3.1.5	Penerimaan Kembali Pemberian Pinjaman Daerah	100.000.000,00	101.100.100,00	101,24
3.2	**PENGELUARAN DAERAH**	**119.432.000,00**	**119.432.000,00**	**100,00**
3.2.1	Pembentukan Dana Cadangan	0	0	0,00
3.2.2	Penyertaan Modal (Investasi) Daerah	0	0	0,00
3.2.3	Pembayaran Pokok Utang	119.432.000,00	119.432.000,00	100,00
	Pembiayaan Neto	94.747.344.855,24	96.091.909.951,30	**101,42**
	Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran Tahun Berkenaan (SILPA)	0,00	96.625.663.448,18	**0,00**

Sumber: LKPJ Kabupaten Bondowoso, 2013

Berdasarkan tabel diatas, realisasi pendapatan lebih besar daripada perencanaanya, sedangkan realisasi belanja lebih kecil daripada perencanaannya. Hal inilah yang menyebabkan APBD menjadi surplus sebesar Rp 533.618.496,88. Jika digabungkan antara pembiayaan penerimaan dengan surplusnya maka terdapat SiLPA untuk tahun berkenaan sebesar Rp 96.625.663.448,18. SiLPA tahun 2012 adalah sebesar Rp 74.766.776.855,24 sedangkan untuk tahun bersangkutan (2013) mengalami kenaikan yakni sebesar Rp 96.625.663.448,18. Hal yang menarik untuk dikaji adalah dalam perencanaan anggarannya yakni Kabupaten Bondowoso menerapkan anggaran yang defisit, sementara dalam realisasinya anggaran menjadi surplus. Besarnya porsi SiLPA dalam penerimaan pembiayaan APBD mengindikasikan adanya penyerapan belanja pada tahun anggaran sebelumnya kurang optimal serta mengindikasikan adanya kekurang cermatan dalam penyusunan anggaran maupun terdapat kendala dalam pelaksanaannya (Kemenkeu DJPK, 2014:89-91). Adanya penyerapan anggaran yang kurang optimal mengakibatkan adanya saldo (SiLPA) yang merupakan dana *idle* yang belum dimanfaatkan. Dana *idle* merupakan akumulasi dari penerimaan berupa pendapatan, transfer dana

perimbangan, penerimaan pembiayaan setelah dikurangi belanja (Kemenkeu DJPK, 2014:101). Dana *idle* terjadi antara lain karena pemerintah menahan dana untuk tujuan berjaga-jaga apabila terdapat kegiatan yang membutuhkan pendanaan segera sementara arus uang masuk belum dapat diprediksi, akan tetapi jika dana *idle* itu terlalu lama ditahan justru akan menghambat kegiatan pelayanan kepada masyarakat (Kemenkeu DJPK, 2014:101). Keadaan ini seperti yang dilaporkan INDEF (2016:80), bahwasannya banyak daerah yang justru mengendapkan dananya di perbankan, padahal dana perimbangan yang diperoleh daerah sejatinya bersumber dari pembiayaan hutang, dan hal ini akan menciptakan pemborosan yang luar biasa jika daerah tidak dapat memanfaatkan untuk kegiatan yang produktif. Berdasarkan catatan Kementerian Keuangan (sebagaimana laporan INDEF, 2016:80) bahwa posisi dana mengendap *(idle)* di perbankan daerah per akhir mei 2016 sebesar Rp 246,2 triliun dengan rincian Rp 56,9 triliun berasal dari pemerintah provinsi dan Rp 189,3 triliun berasal dari Kabupaten/Kota. Jika dirunut berdasarkan *time series*, proporsi pendapatan daerah di Kabupaten Bondowoso tahun 2013-2016 digambarkan sebagai berikut:



Gambar 1. Proporsi Pendapatan Daerah Kabupaten Bondowoso tahun 2013-2016
Sumber: LKPJ Kabuapeten Bondowoso (diolah)

Di tahun 2013 dana perimbangan berkontribusi sebesar 70,81 persen dari total pendapatan, lain-lain pendapatan berkontribusi sebesar 22,91 persen sedangkan pendapatan asli daerah (PAD) berkontribusi sebesar 6,28 persen dari total pendapatan. Di tahun 2014 dana perimbangan memberi kontribusi sebesar 63,82 persen dari total pendapatan, lain-lain pendapatan berkontribusi sebesar 27,40 persen sedangkan pendapatan asli daerah (PAD) berkontribusi sebesar 8,78 persen dari total pendapatan. Di tahun 2015 dana perimbangan berkontribusi sebesar 58,41 persen dari total pendapatan, lain-lain pendapatan berkontribusi sebesar 32,76 persen sedangkan pendapatan asli daerah (PAD) berkontribusi sebesar 8,83 persen dari total pendapatan. Di tahun 2016 dana perimbangan berkontribusi sebesar 69,63 persen dari total pendapatan, lain-lain pendapatan berkontribusi sebesar 20,88 persen sedangkan pendapatan asli daerah (PAD) berkontribusi sebesar 9,50 persen dari total pendapatan. Berdasarkan time series selama empat tahun, rata-rata kontribusi Pendapatan Asli Daerah terhadap total penerimaan hanyalah 8,40 persen, sedangkan kontribusi dana perimbangan secara rata-rata di tahun 2013-2016 adalah sebesar 65,67 persen. Keadaan ini menunjukkan bahwa sebagian besar pendapatan daerah ditopang oleh dana transfer dari pusat sehingga kemandirian keuangan daerah masih kurang.

Kompleksitas permasalahan yang terjadi di kabupaten Bondowoso menunjukkan bahwa masih terdapat persoalan yang dapat memperlambat maupun menghambat terciptanya efektivitas pemerintah daerah. Status yang disandang oleh Kabupaten Bondowoso sebagai daerah tertinggal menurut Permendesa, PDTT No. 3 tahun 2016) menunjukkan bahwa terdapat permasalahan pada kriteria perekonomian masyarakat, sumberdaya manusia,

infrastruktur berupa prasarana, kemampuan keuangan daerah, aksesibilitas dan karakteristik daerah. Rendahnya Indeks Pembangunan manuasia di Kabupaten Bondowoso jika dibandingkan dengan Kabupaten/kota lain di Jawa Timur mengindikasikan bahwa peringkat/level pembangunan manusia di Kabupaten bondowoso masih rendah. Hal ini sesuai dengan kriteria Bappenas (2014) bahwa IPM sebagai indikator penting untuk: 1) mengukur keberhasilan dalam upaya membangun kualitas hidup manusia, 2) menentukan peringkat/level pembangunan suatu wilayah, 3) merupakan data strategis, selain sebagai ukuran kinerja pemerintah juga digunakan sebagai salah satu alokator penentu DAU.

Pencapaian IPM di kabupaten Bondowoso tidak terlepas dari pengelolaan keuangan daerahnya. Dalam konteks desentralisasi fiskal, daerah memiliki kewenangan untuk mengelola keuangan daerahnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Terdapat pengaruh antara desentralisasi fiskal dengan indeks pembangunan manusia sebagaimana yang telah diteliti oleh Rifai (2010) yang meneliti 38 kabupaten/Kota di Jawa Timur menyatakan bahwa “hasil penelitian ini menunjukkan bahwa derajat desentralisasi berpengaruh secara signifikan terhadap IPM”. Begitu pula hasil penelitian Anggraini (2015) yang meneliti pemerintah provinsi di Indonesia menyatakan bahwa “Rasio Derajat Desentralisasi, Rasio Ketergantungan Keuangan Daerah dan Rasio Efektivitas Pajak Daerah berpengaruh terhadap Indeks Pembangunan Manusia (IPM)”, penelitian ini didukung oleh penelitian Gousario (2014) yang meneliti 20 Kabupaten/Kota di Provinsi NTT menyatakan bahwa rasio kemandirian keuangan daerah berpengaruh positif signifikan terhadap IPM. Jika demikian adanya maka hal yang menarik untuk dikaji terkait persoalan IPM di kabupaten Bondowoso adalah permasalahan keuangan daerah.

Berbagai persoalan diatas merupakan tekanan-tekanan fiskal *(fiscal stess)* yang berpotensi terjadinya risiko fiskal di daerah. Risiko fiskal adalah tekanan fiskal yang kemungkinan besar terjadi pada masa yang akan datang dikarenakan: 1) tujuan pemerintah tidak tercapai akibat penurunan kesehatan fiskal, 2) perubahan APBD, 3) potensi defisit APBD akibat faktor internal maupun faktor eksternal yang menyebabkan tambahan belanja diluar anggaran atau kurangnya realisasi pendapatan (Hoesada, 2015) dikutip dari: http://www.ksap.org/sap/risiko-fiskal-pemerintah-pusat-dan-daerah/ yang diakses pada 18 November 2015. Kesehatan fiskal bagi pemerintah daerah memegang peranan penting karena merupakan indikasi kemampuan daerah untuk memenuhi kewajiban keuangan dan pemberian layanan kepada masyarakat (Huang Ju, 2013:1183). Kesehatan fiskal pemerintah daerah juga memegang peranan penting untuk stabilitas dan efisiensi keuangan seluruh negara itu, namun pemerintah pusat sering memiliki informasi yang terbatas terkait keuangan publik lokal yang kemudian dijadikan dasar untuk menilai risiko fiskal lokal dan perencanaan fiskal dalam keadaan darurat fiskal (Jun Ma, 2001:2). Ramadyanto (2013:225) menyatakan bahwa untuk mengetahui kemampuan pemerintah daerah dalam menerima guncangan risiko dapat dilihat dari kesehatan APBDnya, semakin sehat APBD maka semakin mampu menghadapi risiko.

Kompleksitas permasalahan fiskal yang terjadi di Kabupaten Bondowoso tidak terlepas dari sistem desentralisasi (fiskal) berlaku di Indonesia. Desentralisasi fiskal mengacu pada serangkaian kebijakan yang dirancang untuk meningkatkan otonomi keuangan pemerintah daerah termasuk didalamnya hubungan fiskal antar pemerintah (*intergovernmental fiscal relation)*, regulasi

perpajakan, hak anggaran (*budgeting)* dan hak pengeluaran (*expenditure*) yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada daerah (Ozmen, 2014:416). G. Shabir Cheema menyatakan bahwa desentralisasi fiskal adalah salah isu kunci dari *effective local governance*. Davey (2005:1) berpendapat bahwa sistem pemerintah daerah yang efektif adalah sangat penting untuk dua alasaan yakni alasan politik dan ekonomi. Pendapat Devey ini didukung oleh pendapat G. Shabir Cheema yang bahwa salah satu isu penting dari *effective local government* adalah *political* and *fiscal devolution. Political devolution* dalam hal ini menyediakan dasar hukum bagi pelaksanaan kekuasaan di tingkat lokal serta memungkinkan warga untuk mempengaruhi pembuatan kebijakan lokal dan penentuan prioritas. *Fiscal devolution* berarti bahwa menetapkan fungsi dan penerimaan untuk pemerintahan sub-nasional maupun pemerintah lokal termasuk pula sumberdaya untuk mengimplementasikan kebijakan dan program lokal.

Jika merujuk pada pendapat G. Shabir Cheema, maka efektivitas pemerintahan daerah salah satu faktor penentunya adalah bagaimana pelaksanaan kekuasaan di tingkat lokal serta bagaimana penetapan fungsi penerimaan untuk pemerintah lokal. Dalam konteks yang sama Davey (2005:1) berpendapat bahwa sistem pemerintah lokal yang efektif adalah menyangkut pula berapa banyak kekuasaan (*power*) dan tanggungjawab *(responsibility*) yang benar-benar diterapkan di regional dan pemerintah lokal bergantung pada substansi: 1) layanan publik apa saja yang mereka biayai, 2) apakah pendapatan mereka sepadan dengan tanggungjawabnya, 3) berapa banyak pilihan nyata yang mereka alokasikan untuk pelayanan masyarakat?, 4) apakah mereka dapat menentukan tarif pajak dan biaya yang bervariasi sehingga membuat mereka

bertanggungjawab terhadap pembiayaannya. Sementara itu, Callahan (2007:213) menyatakan bahwa pemerintahan yang efektif adalah kompleks dan multi dimensi. Pendapat Callahan ini diperkuat oleh G. Rainey (dalam callahan 2007:213) bahwa pemahaman mengenai efektifitas organisasi publik adalah dengan mengidentifikasi beberapa karekteristik umum organisasi publik termasuk kemampuan untuk menjaga hubungan yang efektif dengan para pemangku kepentingan lainnya termasuk warga, mitra, pemasok dan pihak pengawasan yang berwenang.

Jika kembali pada konteks desentralisasi fiskal maka desentralisasi fiskal sebagai komponen utama dalam desentralisasi dan merupakan penyerahan kewenangan fiskal kepada daerah otonom yang meliputi kewenangan perpajakan (*local taxing power*), keleluasaan untuk belanja (*expenditure assignment*), merencanakan, menetapkan dan melaksanakan anggaran (*budget discretion)* serta keleluasaan untuk mendanai investasi dengan melakukan peminjaman kerjasama pendanaan dengan pihak lain (Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, 2013). Pemberian kewenangan penyelenggaraan urusan pemerintahan kepada daerah tentunya juga diikuti dengan pemberian kewenangan untuk menetapkan dan mengelola keuangan daerahnya, dengan demikian pemerintah daerah harus mampu mengamankan pendapatannya untuk membiayai pengeluarannya (Smith, 1985:99). Pendapat Smith ini didukung oleh pendapat Innocents (2011:138-146) mengemukakan bahwa:

> *Fiscal decentralisation is defined as the transfer of taxing and spending powers from central to local levels. This led to fiscal decentralisation to become an important instrument of good governance in previously centralised economies over the past two decades……., fiscal decentralisation entails expending the decision space of local government to become autonomous. By becoming autonomous local governments are able to raise their own revenues and undertake additional projects for development purpose.*

Desentralisasi fiskal didefinisikan sebagai transfer kekuasaan perpajakan dan belanja dari pusat ke tingkat lokal. Melalui desentralisasi fiskal daerah memiliki ruang untuk mengambil keputusan baik dari sisi penerimaan maupun dari sisi pengeluaran dengan tujuan pembangunan. Daerah diberikan kewenangan dalam hal meningkatkan pendapatan dan melakukan serangkaian kegiatan untuk tujuan pembangunan dengan harapan besar bahwa desentrslisasi fiskal akan memberikan manfaat seperti perbaikan pelayanan umum, pertumbuhan ekonomi yang tinggi, pengentasan kemiskinan, manajemen ekonomi makro yang lebih baik serta sistem tata pemerintahan (*governance*) yang baik (Kumorotomo, 2008:1). Sementara dalam prespektif *governance*, desentralisasi mengalami perubahan makna dari sebelumnya yang merupakan transfer kewenangan, sumberdaya dan responsibilitas antar instansi pemerintah maka kemudian diartikan sebagai transfer otoritas, sumber daya, dan responsibilitas antar lembaga-lembaga *governance* (pasar, pemerintah dan masyarakat sipil) (Cheema and Rondinelli 2007:6).

Secara teoritis, terdapat beberapa alasan mengapa desentralisasi fiskal perlu dilakukan menurut Kee (2003:3) antara lain: 1) tidak mungkin bagi pemerintah pusat untuk memenuhi semua kebutuhan masyarakat mereka, sehingga diperlukan pendelegasian tanggung jawab kepada pemerintah lokal dengan tujuan membangun kapasitas lokal mereka, 2) pemerintah pusat menginginkan pemerintah lokal dan regional untuk membantu pemerintah pusat dalam mengimplementasikan strategi pembangunan ekonomi nasional, 3) Para pemimpin politik dan pemerintahan di daerah menginginkan otonomi yang lebih dan kekuatan perpajakan sehingga sesuai dengan tanggungjawab pengeluaran

mereka. Terdapat tiga argumen menurut Bahl dan Linn (1992:386) mengenai pentingnya desentralisasi fiskal yakni :

"Three general arguments might be given in support of fiscal decentralization: 1) if the expenditure mix and tax rates are determined closer to the people, local public services will improve and local residents will be more satisfied with government services. 2) Stronger local governments will conltribute to nation-building because people can identify more closely with local than central government.3) Overall resource mobilization will be increased because local governments can tax the fast-growing parts of their economic base more easily than can the central government".

Apa yang dikemukakan oleh Bahl dan Linn diatas bahwa desentralisasi fiskal diperlukan karena *pertama*: jika unsur-unsur pengeluaran dan tarif pajak ditentukan lebih dekat dengan rakyat, pelayanan publik lokal akan meningkatkan dan penduduk lokal akan lebih puas dengan layanan pemerintah. *Kedua*, pemerintah daerah yang kuat akan menunjang pembangunan bangsa karena masyarakat akan dapat lebih mudah mengidentifikasikan dirinya lebih erat dengan pemerintah lokal daripada pemerintah pusat, dan *ketiga* mobilisasi sumber daya secara keseluruhan akan meningkat karena pemerintah daerah dapat lebih mudah dalam menarik pajak dari sektor yang berkembang pesat dari basis ekonomi daripada pemerintah pusat.

Sementara Kumorotomo (2008:5) mendeskripsikan bahwa gagasan dasar desentralisasi fiskal adalah penyerahan beban tugas pembangunan, penyediaan layanan publik dan sumber daya keuangan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah sehingga tugas-tugas itu akan lebih dekat ke masyarakat, dengan demikian kemampuan pemerintah daerah dapat ditingkatkan dan pertanggungjawaban akan dapat lebih terjamin. Pendapat ini didukung oleh pendapat Oates (2006:2) menyatakan bahwa salah satu alasan dari desentralisasi fiskal yakni ketika daerah diberikan kewenangan dibidang

keuangan (dalam hal penerimaan maupun pengeluaran) maka masyarakat akan lebih mudah mencari yuridiksi yang mampu memberikan layanan yang cocok bagi mereka. Dengan demikian maka ekspektasi masyarakat terhadap kuantitas maupun kualitas layanan kepada pemerintah akan meningkat seiring dengan kewenangan yang diberikan kepada daerah.

Secara empiris, terdapat beberapa bukti yang menunjukkan bahwa desentralisasi fiskal dan administrasi menyebabkan peningkatan pelayanan publik antara lain penelitian yang dilakukan oleh Faguet (2004) di Bolivia yang menyatakan bahwa desentralisasi yang diberdayakan untuk kabupaten menyebabkan terjadinya pergeseran belanja publik kearah pendidikan, kesehatan dan sanitasi, sementara penelitian yang dilakukan oleh Sole-Olle dan Esteller-More'(2005) menemukan bahwa dengan desentralisasi, pengeluaran investasi di provinsi Spanyol lebih responsif untuk infrastruktur dan pendidikan (sebagaimana yang ditulis Sjahrir dan Kis-Katos 2011:2).

Dalam perkembangannya, desentralisasi fiskal merupakan hal yang sangat populis bagi negara-negara berkembang dan dianggap sebagai obat yang mujarab untuk perbaikan efisiensi ekonomi, efisiensi biaya, perbaikan akuntabilitas dan mobilisasi dana, akan tetapi sebaliknya beberapa pakar mengatakan bahwa desentralisasi justru meningkatkan biaya, mengurangi efisiensi pelayanan dan mungkin menyebabkan kesenjangan dan ketidakstabilan ekonomi makro (Bird dan Vaillancourt, 2000:2). Amanat desentralisasi fiskal untuk meningkatkan kemampuan memperoleh sumber-sumber pendapatan yang salah satunya melalui kewenangan untuk menghimpun pendapatan dari pajak (*local taxing power)* merupakan kekuatan riil dan wujud nyata dari otonomi daerah yang sebenarnya. Akan tetapi disisi lain, keleluasaan daerah untuk

urusan belanja (*expenditure assignment*) justru menimbulkan sejumlah persoalan antara lain besarnya beban belanja yang tidak diimbangi dengan besarnya pendapatan asli daerahnya (PAD) sehingga hal ini akan menimbulkan korelasi dengan beban pusat yang terus meningkat dikarenakan rendahnya kapasitas fiskal daerah. Tingginya harapan masyarakat akan kualitas dan kuantitas pelayanan di daerah harus diimbangi dengan kemampuan daerah dalam menyediakan layanan tersebut. Hal inilah yang menjadi persoalan ketika kewenangan diberikan kepada daerah namun daerah belum mapan dalam hal sumber penerimaan daerahnya terutama dari PAD. Keadaan ini seperti yang telah diteliti oleh Elhiraika (2007:7) bahwa desentralisasi fiskal tidak selalu efektif dalam peningkatkan pelayanan oleh pemerintah daerah terutama karena kurangnya pendapatan daerah, akses terhadap pasar keuangan serta kurangnya kapasitas administratif dari pemerintah daerah.

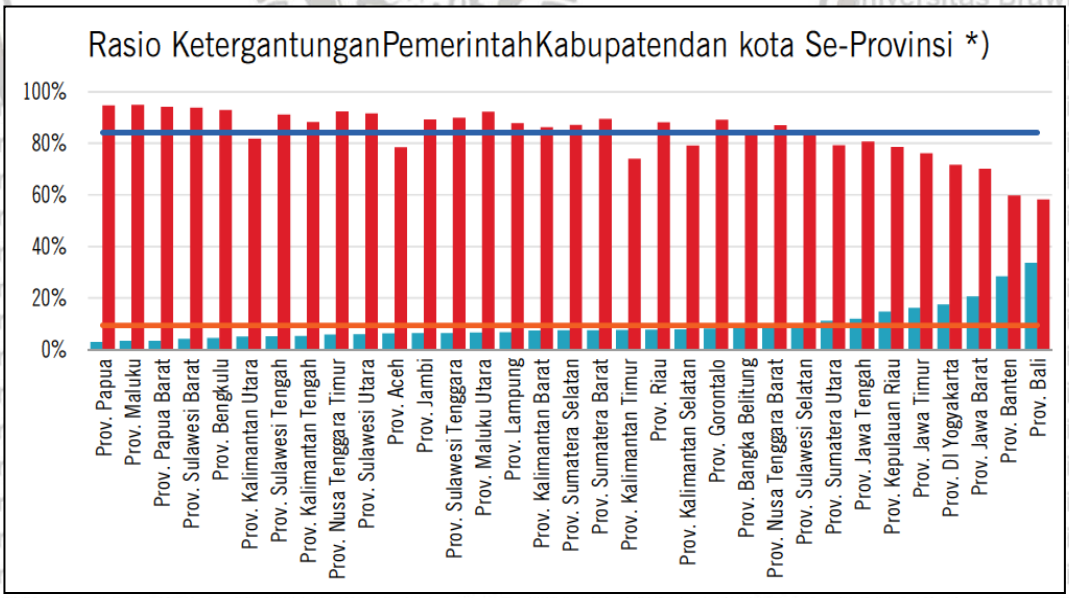
Secara teoritis, desentralisasi fiskal dipertimbangkan untuk meningkatkan efisiensi dalam pelayanan serta mengurangi informasi dan biaya transaksi yang terkait dengan penyediaan layanan publik (De Mello 2000 dalam Elhiraika, 2007:11-12). Hasil penelitian Bank Dunia (2011:48) menunjukkan bahwa secara statistik pelayanan publik mengalami peningkatan setelah adanya desentralisasi, namun beberapa daerah tertinggal di Indonesia Timur (propinsi Papua dan Papua Barat) secara konsisiten berada dalam posisi terendah dalam hal pelayanan publik meskipun memiliki sumberdaya fiskal yang cukup dan alokasi dana perimbangan yang cukup besar diluar dana-dana tambahan terutama dana otonomi khusus. Lebih lanjut temuan Bank Dunia (2011:49) menunjukkan bahwa alokasi dana perimbangan dan dana dekon/tugas pembantuan ke daerah tidak memiliki efek yang yang konsisten terhadap pelayanan publik, sehingga dapat

dikatakan bahwa perubahan pelayanan publik secara umum dipengaruhi oleh faktor lain diluar alokasi dana tersebut. Fenomena lain ditunjukkan dari hasil penelitian Yunida dan Zaitul (2008:107) yang menyatakan bahwa derajat desentralisasi fiskal tidak proporsional dengan peningkatan belanja kesehatan, dan derajat desentralisasi fiskal berpengaruh negatif terhadap belanja pelayanan kesehatan dengan kata lain, peningkatan kewenangan daerah untuk mengalokasikan anggaranlebih banyak digunakan untuk meningkatkan belanja di bidang yang lainnya. Disisi lain, desentralisasi fiskal memiliki keterbatasan terhadap pelayanan publik menurut Elhiraika (2007:12) ketika daerah memiliki keterbatasan sumber pendanaan sehingga terjadi bias dan defisit anggaran. Keadaan ini akan mempengaruhi penyediaan layanan publik bagi pemerintah daerah.

Di Indonesia, secara normatif desentralisasi fiskal di direfleksikan dengan dikeluarkannya Undang-undang No 25 tahun 1999 yang kemudian diganti dengan Undang-undang No 33 tahun 2004 tentang perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Secara umum tujuan dikeluarkannya undang undang ini adalah seiring dengan tujuan otonomi itu sendiri yakni untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, peningkatan daya saing serta peran serta masyarakat. Secara khusus tujuan undang-undang ini sebagaimana dituangkan dalam Ketentuan Umum dalam UU No. 33 tahun 2009 bahwa perimbangan keuangan antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah adalah suatu sistem pembagian keuangan yang adil, proporsional, demokratis, transparan dan efisien dalam rangka penyelenggaraan desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan dengan mempertimbangkan kondisi, potensi dan kebutuhan daerah.

Sebagai tindak lanjut dari UU No 33 tahun 2004 maka pemerintah kemudian mengeluarkan Peraturan Pemerintah No. 58 tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah. Dalam PP No 58 tahun 2005 disebutkan bahwa keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk didalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut. Sementara pengelolaan keuangan daerah adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban dan pengawasan keuangan daerah.

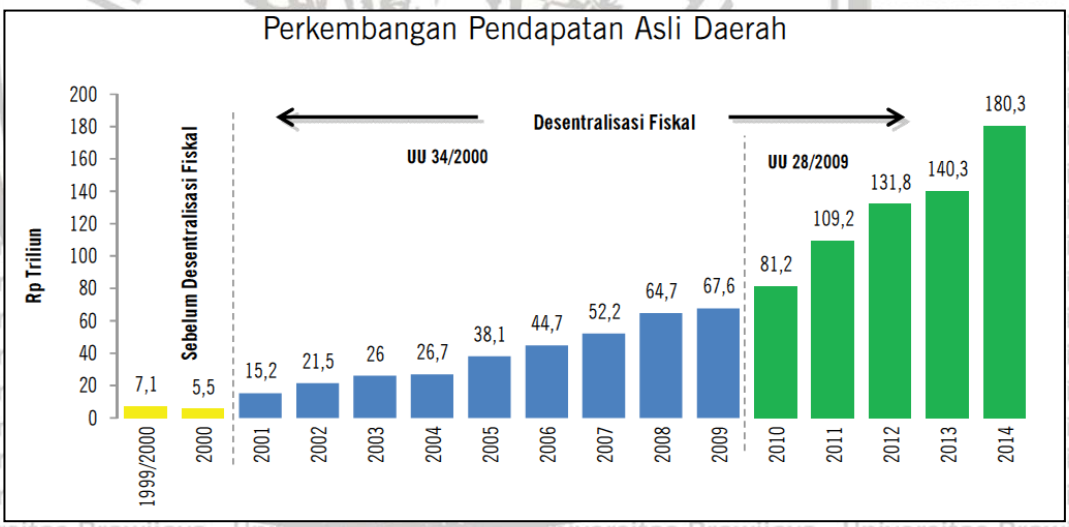
Di Indonesia, rendahnya kapasitas fiskal daerah didiwujudkan dengan rasio ketergantungan daerah terhadap dana transfer dari pusat digambarkan sebagai berikut:



Gambar 2. Rasio Ketergantungan Pemerintah Kabupaten dan Kota (Tidak termasuk DKI)

Sumber: Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, 2014 hal 43

Berdasarkan grafik diatas diketahui bahwa rata-rata rasio PAD terhadap pendapatan daerah adalah sebesar 8,5%, sedangkan rata-rata rasio dana transfer terhadap pendapatan daerah mencapai 91,2%. Hal ini menunjukkan bahwa ketergantungan pemerintah kabupaten dan kota terhadap dana transfer masih sangat tinggi. Kenyataan lain, pemerintah daerah menghadapi peningkatan terhadap belanja daerahnya, jika demikian yang terjadi maka telah menimbulkan asimetris antara kebutuhan fiskal dan kapasitas fiskal karena belanja yang terus meningkat tanpa diikuti oleh peran PAD yang signifikan (DJPK, 2014). Berdasarkan data dari DJPK memang terdapat peningkatan jumlah PAD akan tetapi juga terjadi peningkatan jumlah transfer pusat terhadap daerah seperti digambarkan berikut:

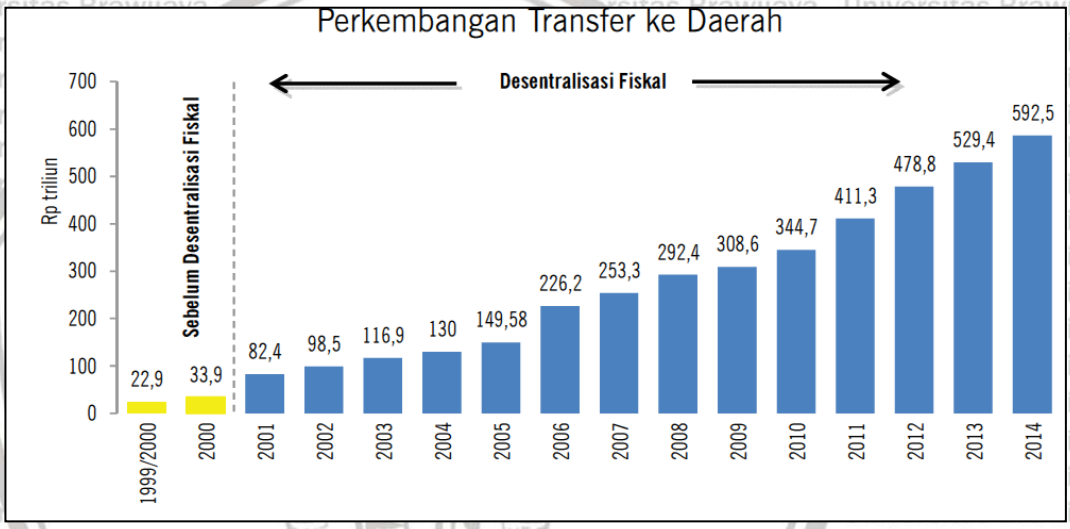


Gambar 3. Perkembangan Pendapatan Asli Daerah dan Transfer ke Daerah

Sumber: Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, 2014 hal. 22

Perkembangan penerimaan PAD dari sebelum desentralisasi fiskal (sebelum 2001) ke pelaksanaan desentralisasi fiskal (setelah 2001) mengalami peningkatan tiga kali lipat yakni dari 5,5 triliun di tahun 2000 menjadi 15,2 triliun

di tahun 2001. Perkembangan yang pesat dapat dilihat dengan membandingkan penerimaan asli daerah ketika menggunakan regulasi UU No 34 tahun 2000 dan UU No 29 tahun 2009, penerimaannya meningkat dari 67,6 triliun (di tahun 2009) menjadi 180,3 triliun di tahun 2014. Peningkatan ini disebabkan antara lain oleh kebijakan penguatan kewenangan perpajakan daerah. Meskipun daerah mengalami peningkatan dalam hal PAD, namun ketergantungan terhadap dana transfer dari pusat juga meningkat, sebagaimana digambarkan sebagai berikut:



Gambar 4. Perkembangan Pendapatan Asli Daerah dan Transfer ke Daerah

Sumber: Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, 2014 hal. 23

Berdasarkan data diatas, mengindikasikan bahwa meskipun terjadi peningkatan PAD akan tetapi ketergantungan fiskal daerah terhadap pusat juga mengalami peningkatan. Data terbaru terkait tingginya ketergantungan daerah terhadap dana transfer dari pusat disajikan dalam tabel berikut:

Tabel 3. Transfer ke Daerah dan Dana Desa (Triliun Rupiah)

Uraian	2015	2016	2016*
Transfer ke Daerah	602,24	723,19	729,27
Dana Perimbangan	582,91	700,43	687,51
Dana Transfer Umum	430,94	491,49	486,83
Dana Transfer Khusus	151,97	208,93	200,67
Dana Insentif Daerah	1,66	5	5

Uraian	2015	2016	2016*
Dana Otonomi Khusus	17,66	17,76	18,81
Dana Desa	20,76	46,98	46,98
Total	**623**	**770**	**776,25**

Sumber: Kementerian Keuangan RI sebagaimana Laporan INDEF 2016:80

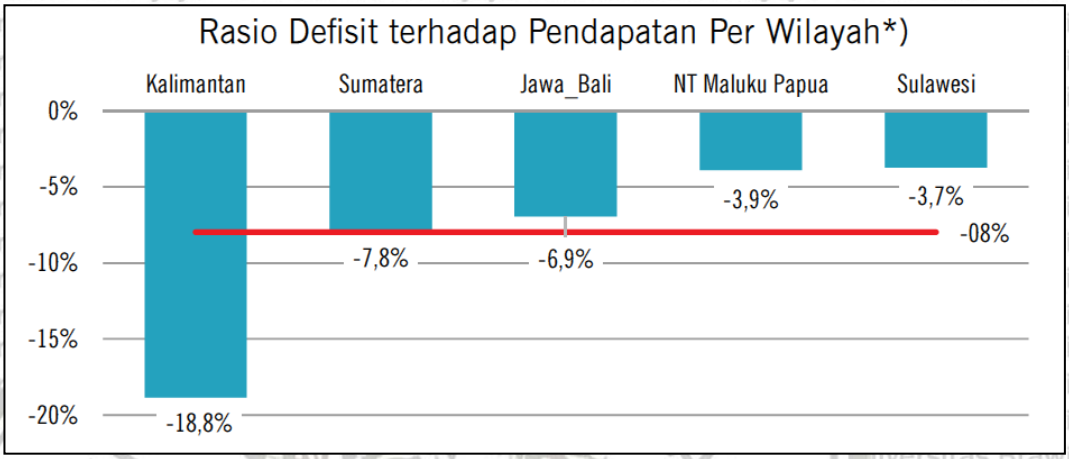
Tabel diatas mengindikasikan bahwa ketergantungan daerah terhadap dana transfer dari pusat sangatlah tinggi. Hal ini menunjukkan bahwa kemampuan daerah dalam peningkatan kapasitas kemandirian dan kapasitas pembangunan sangat rendah, karena ditunjukkan dengan sebagian besar (60%) pendapatan daerah berasal dari dana perimbangan sedangkan PAD hanya memberikan kontribusi sebesar 22,26% (INDEF, 2016:80).

Fenomena ketergantungan pemerintah daerah terhadap pendanaan dari pusat merupakan fenomena umum yang banyak terjadi negara-negara lain seperti halnya yang dirangkum oleh Fjeldstac and Heggstad (2012:3) bahwa beberapa pakar seperti Bird (2010), Boadway dan Shah (2009), Boex dan Martinez Vazquez (2006) menyatakan bahwa pemerintah daerah umumnya tergantung pada transfer dari tingkat pemerintah yang lebih tinggi. Keadaan ini akan menjadi persoalan terutama pada pemerintah pusat yang kemudian terkesan “terbebani” dengan kebijakan otonomi itu sendiri. Hal ini tentunya memerlukan kajian tersendiri karena jika dilihat berdasarkan data yang ada, potensi ekonomi yang dimiliki daerah untuk mengembangkan PAD masih cukup besar namun potensi-potensi tersebut belum dapat dimanfaatkan dengan baik. Atau justru terdapat risiko yang tidak terprediksi oleh daerah sehingga mengakibatkan pembengkakan pada sisi pengeluaran maupun pembiayaan yang berujung pada ketergantungan fiskal pada pusat. Jika keadaan ini terus berlanjut maka akan mengakibatkan turunnya kinerja fiskal daerah.

Dalam konteks pemerintahan daerah, jika sumber-sumber lain ini diperoleh dari dana transfer dari pusat dan bukan PAD maka kemandirian fiskal

daerah masih dipertanyakan. Menurut data dari dari Direktorat Jenderal Peimbangan Keuangan (2014) pemerintah daerah yang memiliki kemandirian fiskal tidaklah banyak. Sebagian besar posisi pemerintah daerah berada pada kisaran 0,2,persen bahkan dengan membandingkan antara tahun 2002 dan 2010 justru memperlihatkan bahwa semakin banyak pemerintah daerah yang memiliki kemandirian fiskal rendah. Berdasarkan keadaan ini dapat dikatakan bahwa meskipun umur otonomi daerah semakin beranjak dewasa akan tetapi tidak diimbangi dengan kemandirian dan kedewasaan dalam hal pendapatan. Hal ini terjadi karena terdapat kesenjangan fiskal di daerah yakni terdapat selisih kebutuhan fiskal (*fiscal need*) dengan kapasitas fiskal *(fiscal capacity*) yang dimiliki oleh daerah. Kesenjangan fiskal atau *fiscal gap* ini disebabkan oleh tiga hal (Kumorotomo, 2008:9) yakni: *pertama* pemerintah daerah memegang kewenangan pembelanjaan yang lebih banyak dibanding dengan kewenangan penerimaan atau dengan kata lain terlalu sedikit sumber-sumber penerimaan yang diberikan otoritasnya kepada pemerintah daerah. *Kedua*, pemerintah daerah harus melakukan belanja atau pengeluaran yang lebih banyak daripada modal pembangunan dan layanan publik yang tersedia, dan *ketiga* pemerintah lokal belum mampu memanfaatkan sumber daya yang ada untuk meningkatkan penerimaan. Hal yang kemudian terjadi adalah meski kurang mandiri dalam hal pendapatan akan tetapi daerah mengalami peningkatan jumlah belanja. Hal ini tercermin dari jumlah pemda yang mengalami defisit APBD. Berdasarkan data dari Kementerian Keangan tahun 2014, diketahui bahwa jumlah daerah otonom adalah sebanyak 505 kabupaten/kota dan 34 provinsi. Daerah yang menerapkan anggaran defisit sebanyak 472 daerah, yang meningkat dari tahun sebelumnya yakni sebanyak 447 daerah, sementara itu daerah yang

menerapkan anggaran surplus sebanyak 51 daerah lebih sedikit dari tahun 2013 yakni 68 daerah dan sisanya sebanyak 16 daerah menerapkan pola anggaran berimbang. Jika dilihat berdasarkan wilayah, maka rasio defisit terhadap pendapatan (perwilayah) dilihat pada grafik berikut:



Gambar 5. Rasio Defisit terhadap Pendapatan per Wilayah

Sumber: Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, 2014

Grafik diatas menggambarkan bahwa rasio rata-rata defisit terhadap pendapatan perwilayah yang mencapai 0,8%. Daerah yang memiliki rasio defisit tertinggi adalah Kalimantan yakni sebesar 18,8% sedangakan yang paling rendah adalah Sulawesi. Semakin besar rasio defisit maka semakin besar pula belanja yang tidak dapat ditutupi oleh pendapatan daerah. Dengan demikian daerah harus mencari sumber-sumber penerimaan lain sebagai pembiayaan atau SiLPA, pinjaman daerah, penerimaan kembali dana yang dipinjamkan serta pencairan dana cadangan. Pada sisi yang lain defisit anggaran yang tejadi dititup dengan SiLPA tahun sebelumnya. Hampir semua kabupaten/kota tidak akan mampu membayar belanja pegawai jika hanya mengandalkan PAD. Dengan ruang fiskal yang sempit, daerah kurang mempunyai keleluasaan dalam melakukan kebijakan ekonomi melalui instrumen belanja sehingga pemerintah daerah akan dihadapkan pada risiko tidak tercapainya tujuan akibat ketidak

leluasaan menggunakan APBD untuk mendanai pembangunan (Ramadyanto, 2013:212).

Besarnya dana yang harus di transfer oleh pusat kepada daerah memberikan sinyal bahwa pemerintah mendapatkan tekanan fiskal dikarenakan risiko fiskal yang terjadi di daerah. Hal ini seperti yang dinyatakan oleh Polackova (2005: 175):

> *"Growing experience indicates that the central government and the country's public finances are at risk when local governments expose themselves to excessive fiscal risk .Local fiscal risk can be defined as a source of financial stress that could face a local government in the future. Similarly to central government, local governments can accumulate direct and contingent liabilities".*

Pengalaman yang berkembang menunjukkan bahwa pemerintah pusat dan keuangan publik (negara) itu berisiko ketika pemerintah daerah 'mengekspos' diri mereka secara berlebihan untuk risiko fiskal. Risiko fiskal yang berlebihan dapat didefinisikan sebagai sumber stres keuangan yang bisa dihadapi pemerintah daerah di masa depan. Terjadinya akumulasi kewajiban langsung dan kontinjensi dari pemerintah daerah sedangkan satu sisi daerah jika tidak mampu untuk mengatasinya maka tentunya hal ini akan membebani pemerintah pusat.

Dalam konteks pemerintah daerah di Indonesia, terdapat beberapa analisis terkait potensi risiko fiskal dengan fenomena meningkatnya transfer pusat ke daerah menurut Ika Syahrir (2013: 74-78) antara lain *pertama* yakni pemekaran daerah, hal ini akan menimbulkan risiko pada APBN dikarenakan kebijakan pemekaran daerah bisa jadi tidak memperhatikan kemampuan fiskal daerah yang dimekarkan sehingga menyebabkan porsi DAU daerah yang tidak dimekarkan menjadi berkurang akan tetapi secara keseluruhan total DAU

bertambah. Persoalan *kedua* yakni masih terkait dengan DOB, dimana bisa jadi pimpinan daerah terutama DOB yang memanfaatkan APBD untuk tujuan-tujuan yang kurang produktif sementara penerimaan dari PAD masih belum *setle*. Persoalan *ketiga* yakni tekanan politik dari elit daerah dengan"menekan" pusat karena mereka DOB, dan disisi lain adalah besarnya ongkos Pemilu Kada yang cukup besar dan cukup menguras anggaran. Keadaan ini juga sesuai yang dikemukakan Polackova (2005: 163) bahwa salah satu alasan yang menyebabkan resiko fiskal adalah biaya reformasi transisi dan struktural yang kemudian menciptakan skema dan pergeseran pembiayaan untuk masa depan. Biaya Pemilukada nampaknya menjadi beban bagi APBD sebagaimana yang telah diteliti oleh Koeswara *et al* (2013:65) bahwa*" pemilukada is budgeted in APBD, heavily encumbering regional finance*", bahwa pemilihan kepala daerah secara langsung telah menimbulkan beban yang berat bagi anggaran daerah.

Beberapa persoalan yang dikemukakan diatas memberikan sinyal bahwa kemadirian fiskal daerah tidak hanya menyangkut kemampuannya menghimpun pendapatan akan tetapi juga terkait dengan kemampuan untuk mengelola pengeluarannya yang berasal dari penghimpunan sumber-sumber penerimaan yang telah dilakukan. Tekanan fiskal *(fiscal stress)* akan terjadi ketika daerah menerima pendapatan dari sumber penerimaan akan tetapi penerimaan tersebut tidak cukup untuk membayar pengeluaran-pengeluaran yang bersifat wajib. Hal ini sesuai dengan pendapat Moore (1985) dan Badu and Li (1994) dalam Honadle *et al* (2003:18) bahwa tekanan fiskal *(fiscal stress) t*erjadi ketika pemerintah tidak mampu untuk menyeimbangkan anggaran serta ketidakseimbangan antara peningkatan pendapatan dan kebutuhan pengeluaran. Jika terjadi ketidakseimbangan antara penerimaan dan pengeluaran, maka

daerah akan mencari sumber-penerimaan lain untuk menutup kekurangan atas belanjanya.

Pengalaman beberapa negara terkait dengan monitoring risiko fiskal dikemukakan oleh Jun Ma (2001:4-18) antara lain Amerika Serikat, Brazil, Kolombia, Australia dan Selandia Baru. Di negara Amerika Serikat, khususnya di Ohio, secara eksplisit tampaknya menjadi hal yang paling canggih dalam melakukan sistem peringatan awal terhadap risiko fiskal daerah. Sistem pemantauan yang dilakukan diberi nama *The Ohio State Code* yang digunakan sebagai alat darurat fiskal daerah. Program ini berfungsi sebagai sistem peringatan dini *(early warning)* untuk mencegah pemerintah daerah ke dalam keadaan fiskal yang lebih tinggi.

Di Negara Brazil, yang dikenal dengan *Limits on Subnational Borrowing* negara ini memberikan pemantauan dan kontrol yang kuat terhadap daerah dalam melakukan pinjaman. Terdapat beberapa ketentuan yang sangat mengikat terkait dengan pemerintah daeran antara lain: 1) Pemerintah daerah tidak diizinkan untuk meminjam dari perusahaan mereka sendiri atau pemasok, 2) pinjaman harus sama dengan atau kurang dari anggaran modal dan sebagainya.

Di negara Kolombia, sisitem monitoring dikenal dengan istilah *"Traffic Light System"*. Cara kerja sistem ini adalah dengan memberikan sinyal-sinyal (hijau, kuning dan merah) terhadap pinjaman daerah.Untuk setiap pinjaman baru setiap indikator tersebut bertindak sebagai sinyal yang harus dihitung dan ditaati. Jika hasil hitungan itu kuning atau bahkan merah maka hal itu harus menadapatkan ijin kementerian keuangan serta melalui kesepakatan dengan lembaga keuangan pemberi pinjaman.

Di negara Australia, khususnya negara bagian Victoria, dikenal dengan *Statement of Fiscal Risks,* bendahara negara harus menyampaikan pernyataannya kepada parlemen pada tahun anggaran atau tengah tahunan yang berisi ulasan mengenai risiko anggaran dan faktor-faktor yang memiliki dampak signifikan terhadap anggaran, termasuk pula risiko fiskal yang terkait dengan peristiwa yang dapat mempengaruhi penerimaan maupun pengeluaran serta kewajiban kontijensi dan komitmen pemerintah yang dapat mempengaruhi anggaran. Sedangkan di Selandia Baru dikenal dengan *Statement of Contingent Liabilities* artinya semua laporan keuangan termasuk kewajiban kontijensi harus disampaikan ke parlemen serta di publikasi di web. Pernyataan kewajiban kontigensi ini dituangkan dalam surat pernyataan tahunan dan semi tahunan yang diatur dengan Undang-undang tanggungjawab Fiskal.

Di Indonesia, untuk pertama kalinya dalam sejarah penyusunan nota keuangan, Pemerintah memasukkan topik risiko fiskal dalam Nota Keuangan dan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran (RAPBN) 2008. Dalam pemunculan perdananya, beberapa komponen yang berpotensi menimbulkan risiko fiskal dan dimuat dalam Nota Keuangan dan RAPBN 2008 adalah: (i) sensitivitas asumsi ekonomi makro dalam penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), (ii) utang pemerintah, (iii) proyek pembangunan infrastruktur, (iv) Badan Usaha Milik Negara (BUMN), (v) program pensiun dan Tunjangan Hari Tua (THT) Pegawai Negeri Sipil (PNS), (vi) desentralisasi fiskal, (vii) Bank Indonesia (BI), (viii) Lembaga Penjamin Simpanan (LPS), (ix) tuntutan hukum kepada pemerintah, (x) keanggotaan organisasi internasional, (xi) bencana alam, dan (xii) lumpur Sidoarjo. Dalam Nota keuangan 2016, sebagaimana yang diakses dari www.anggaran.depkeu.go.id dan

Direktorat pengelolaan Risiko Keuangan Negara pemerintah mengambil serangkaian kebijakan guna melakukan mitigasi risiko fiskal antara lain: 1) mitigasi risiko deviasi APBN, 2) mitigasi risiko kewajiban kontigensi, dan 3) mitigasi risiko fiskal tertentu. Jika pada level pusat pemerintah telah melakukan serangkaian kebijakan keuangan, maka tentunya hal itu harusnya juga dilakukan pada level daerah dimana secara empiris daerah juga memiliki 'masalah dan risiko' fiskal. Kondisi fiskal daerah mulai dari , tekanan fiskal, kesulitaan fiskal dan risiko fiskal harus selalu dianalisis dan didiagnosa secara dini sehingga menjadi instrumen penting dalam menciptakan efektifitas tata kelola pemerintah daerah.

Kompleksitas permasalahan terkait dengan keuangan daerah secara konseptual merupakan krisis fiskal bagi pemerintah daerah serta merupakan sumber risiko fiskal bagi daerah. Jika daerah mengalami tekanan maupun kesulitan fiskal akan berpengaruh terhadap kinerja pemerintah dalam menyediakan layanan publik kepada masyarakat. Jun Ma (2001) berpendapat bahwa Keadaan kesulitan fiskal (*fiscal stress*) dan darurat fiskal lokal (*fiscal emergency*) tidak muncul tanpa sebab. Oleh karena itu, adalah mungkin untuk merancang sistem peringatan dini yang memantau kesehatan fiskal pemerintah daerah dan memprediksi krisis fiskal yang potensial. Melalui pengalaman, pemerintah pusat atau provinsi dibanyak negara mengakui bahwa krisis fiskal lokal sering disebabkan oleh peningkatan pesat dalam pengeluaran relatif terhadap pendapatan, defisit terus-menerus, utang pemerintah yang tinggi, dan masalah likuiditas (kewajiban jangka pendek melebihi aset likuid). Dengan demikian, semakin tanggap pemerintah lokal dalam mendeteksi ambang kesulitan keuangan dan mengambil langkah-langkah (seperti memberikan saran perencanaan keuangan, pengetatan kontrol pengeluaran, meningkatkan

pengumpulan pendapatan, dan membatasi pinjaman masa depan) maka hal ini dapat mencegah pemerintah daerah dari tergelincir ke dalam kesusahan yang lebih dalam. Lebih lanjut Jun Ma (2001) menyatakan bahwa untuk menciptakan kondisi fiskal yang sehat daerah harus melakukan tindakan yang terencana dan berkelanjutan untuk mengurangi dampak dari risiko yang berasal dari aktifitas pemerintah daerah yang berkaitan dengan kebijakan fiskal. Oleh karena itu, mengidentifikasi situasi serta masalah kesehatan dan risiko fiskal sangat diperlukan guna mendesain kebijakan keuangan daerah dalam rangka menciptakan tata kelola pemerintah daerah yang efektif (*effective local governance).*

1.2 Rumusan Masalah

Kompleksitas permasalahan keuangan di kabupaten Bondowoso sebagaimana yang telah diuraikan sebelumnya dalam latar belakang penelitian merupakan situasi masalah yang mendasari peneliti untuk menganalisis lebih mendalam mengenai keuangan daerah khususnya mengenai risiko dan kesehatan fiskal daerah. Permasalahan keuangan yang kompleks tentunya juga harus dilihat dari sudut pandang yang kompleks, holistik dan sistemik. Berdasar pada pertimbangan tersebut maka pelitian ini bersifat *mixed method (embeded konkuren)* dengan dominasi kualitatif yang dilakukan dengan pendekatan berfikir sistem. Pendekatan kuantitatif dilakukan untuk melihat kondisi kesehatan fiskal dan mengukur tingkat risiko fiskal. Untuk melihat situasi permasalahan dan membangun model konseptual terkait kesehatan dan risiko fiskal maupun tata kelola yang efektif digunakan pendekatan berfikir sistem dengan instrumen sistem lunak (*soft system*).

Penelitian kualitatif mencakup pendekatan interpretatif dan naturalistik terhadap bidang kajiannya dan berupaya mempelajari, memahami, menafsirkan fenomena dilihat dari sisi makna/*meaning* (Denzian and Yvona, 2009:2). Berfikir sistem atau *system thinking* merupakan cara berfikir atau paradigma berfikir secara holistik atau memandang masalah secara menyeluruh dan adanya keterkaitan antara unsur-unsur sistem atau komponen sistem (Checkland 1999:A3 dan Soesilo dan Karuniasa, 2014:1). Instrumen analisis yang digunakan dalam mendesain model konseptual terkait kesehatan fiskal, risiko fiskal maupun *effective governance* adalah dengan menggunakan *Soft System Methodology* (SSM). Dasar pemikiran SSM adalah berupaya mengkaji fenomena dalam dunia nyata *(real world)* yang berupa situasi permasalahan *(problem situation)*, kemudian ditindak lanjuti dengan pembuatan model sebagai upaya pemecahan masalah melalui proses pembejajaran dan pengkajian yang sistemik.

Rendahnya tingkat IPM di Kabupaten Bondowoso jika dibandingkan dengan Kabupaten/Kota lainnya di Jawa Timur merupakan indikasi yang kuat bahwa capaian kinerja untuk mencapai tujuan tata kelola yang efektif (*effective governance*) masih belum optimal. Pencapaian IPM di kabupaten Bondowoso tidak terlepas dari pengelolaan keuangan daerahnya. Secara empiris, Pemerintah daerah kabupaten Bondowoso berada pada kondisi keuangan dimana Rasio Kemandirian Keuangan Daerah (RKKD) rendah, derajat desentralisasi fiskal yang rendah, kontribusi PAD terhadap total penerimaan yang sangat rendah, tingginya belanja pegawai, serta defisit anggaran, munculnya dana *idle* dan lain-lain. Kompleksitas permasalahan ini akan berpengaruh pada efektifitas pelaksanaan pemerintah daerah. Dalam konteks pendekatan *Soft System* kompleksitas situasi masalah di dunia nyata diorganisasikan sebagai

suatu sistem artinya sifat-sifat dari bagian tidak mempunyai arti jika tidak dalam konteks keseluruhan (Checkland & Scholes, 1990). Akan lebih baik untuk menggunakan istilah "*holon*" dalam membedakan konsep teoritis dari sistem dunia yang dipersepsikan daripada menggunakan istilah 'sistem' yang biasa digunakan. Suatu *holon* adalah sejenis model yang spesial yang mengorganisasikan pemikiran dengan cara ide-ide sistem (Lane & Olivia, 1998 sebagaimana dikutip oleh Widjayani dan Yudoko). Sistem aktivitas manusia merupakan jenis spesifik dari *holon* yang dibentuk dari sekumpulan aktifitas yang saling berhubungan dengan adanya saling ketergantungan untuk membuat keseluruhannya bertujuan (Attefalk& Langervik, 2001 sebagaimana dikutip oleh Widjayani dan Yudoko). Hal yang penting untuk dimengerti bahwa ide mengenai sistem disini bukan merupakan cara untuk mendeskripsikan apa yang ada, akan tetapi merupakan cara untuk mendeskripasikan interpretasi mengenai apa yang ada atau suatu pemikiran mengenai 'apa yang relevan dengan apa yang ada' (Wilson, 1984 sebagaimana dikutip oleh Widjayani dan Yudoko).

Dalam pemikiran *soft system*, permasalahan tidak terjadi dengan cara sedemikian mungkin sehingga memungkinkan untuk mengisolasinya. Oleh karenanya, lebih tepat untuk mendekati persoalan bukan sebagai 'masalah' akan tetapi sebagai 'situasi permasalahan' (Attefalk &Langervik, 2001 sebagaimana dikutip oleh Widjayani dan Yudoko). Hal tersebut merupakan bagian dari dunia yang kita persepsikan, yaitu situasi permasalahan yang akan dipelajari dan dieksplorasi (Wilson, 1984 sebagaimana dikutip oleh Widjayani dan Yudoko).

Situasi masalah *(real world)* yang ada di Kabupaten Bondowoso, sebagaimana telah diuraikan sebelumnya merupakan kajian dari keuangan daerah. Jika berbicara tentang keuangan daerah di Indonesia maka tidak akan

terlepas dari sistem desentralisasi fiskal yang berlaku. Dengan diterapkannya sistem desentralisasi fiskal menyebabkan bertambahnya jumlah layanan yang diediakan oleh pemerintah daerah. Meningkatnya jumlah layanan bagi pemerintah daerah ternyata tidak diimbangi dengan kemampuan daerah untuk membiayai penyediaan layanan atau dengan kata lain ketergantungan pemerintah daerah terhadap pendanaan dari pusat. Peningkatan kebutuhan atau belanja daerah tidak diimbangi dengan peningkatan penerimaan. Satu sisi daerah mengalami peningkatan pengeluaran, namun disisi lain pendapatannya masih belum bisa di andalkan hal inilah yang menimbulkan tekanan fiskal/*fiscal stress* (Siswanto, 2013:249). Lebih lanjut Siswanto (2013:247) menyatakan bahwa masalah keuangan yang ada di daerah serta peningkatan layanan merupakan sumber tekanan fiskal yang akan memicu terjadinya risiko fiskal bagi daerah tersebut. Untuk mengetahui kemampuan pemerintah daerah dalam menerima guncangan risiko dapat dilihat dari kesehatan APBD-nya, semakin sehat APBD maka semakin mampu daerah tersebut menghadapi risiko (Ramadyanto, 2013:225). Kajian kesehatan fiskal daerah menjadi penting guna mengidentifikasi sumber-sumber risiko keuangan bagi pemerintah daerah. Ketika sumber risiko kondisi kesehatan fiskal sudah teridentifikasi maka akan memberikan rekomendasi kebijakan keuangan daerah demi menciptakan tata kelola pemerintah daerah yang efektif (*effective Local Governance).*

Berdasarkan situasi permasalahan yang diuraikan diatas maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimanakah kondisi kesehatan fiskal di Kabupaten Bondowoso serta bagaimana model konseptual yang dibangun untuk mengatasi masalah kesehatan fiskal daerah?

2. Bagaimanakah tingkat risiko fiskal daerah di Kabupaten Bondowoso serta bagaimana model konseptual yang dibangun untuk mengatasi masalah risiko fiskal daerah?
3. Bagaimana situasi permasalahan tata kelola yang efektif (*effective governance)* di Kabupaten Bondowoso serta bagaimana model konseptual yang dibangun untuk mengatasi masalah *effective governance*?
4. Bagaimanakah model konseptual kesehatan fiskal dan risiko fiskal daerah untuk mewujudkan tata kelola yang efektif *(effective governance)*?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas maka tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Mendeskripsikan serta menganalisis kesehatan fiskal di Kabupaten Bondowoso yang meliputi:
   a. Mengidentifikasi dan menganalisis kondisi kesehatan fiskal daerah
   b. Menganalisis faktor-faktor yang mempengaruhi kondisi kesehatan fiskal daerah
   c. Menganalisis situasi permasalahan kesehatan fiskal daerah untuk membangun model konseptual dalam mengatasi permasalahan kesehatan fiskal
2. Mendeskripsikan serta menganalisis risiko fiskal di Kabupaten Bondowoso yang meliputi:
   a. Mengukur tingkat risiko fiskal daerah
   b. Mengidentifikasi sumber risiko fiskal daerah
   c. Menganalisis situasi permasalahan risiko fiskal untuk membangun model konseptual dalam mengatasi permasalahan risiko fiskal daerah

3. Menganalisis situasi permasalahan tata kelola yang efektif *effective governance* di Kabupaten Bondowoso serta membangun model konseptual yang untuk mengatasi masalah tata kelola yang efektif (*effective governance)*
4. Mendesain model konseptual kesehatan fiskal dan risiko fiskal daerah untuk mewujudkan tata kelola yang efektif *(effective governance)*

1.4 Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat baik secara akademik maupun secara praktis.

Manfaat Akademis:

1. Memberikan pengkayaan konsep terutama mengenai konsep risiko fiskal, kesehatan fiskal serta *effective governance* dalam konteks keuangan daerah.
2. Menciptakan model konseptual untuk mengatasi permasalahan kesehatan fiskal, risiko fiskal daerah serta *effective governance*
3. Memperkaya khasanah metodologi karena dalam penelitian ini menggunakan pendekatan berfikir sistem (*system thinking*) dengan alat analisis *soft system methodology* untuk menganalisis situasi masalah baik kesehatan fiskal, risiko fiskal maupun *effective governance*.

Manfaat Praktis:

1. Memberikan sumbangan pikiran bagi pemerintah daerah dalam mengidentifikasi kondisi kesehatan fiskal daerah
2. Memberikan sumbangsih pikiran bagi pemerintah daerah dalam mengatasi permasalahan kesehatan fiskal

3. Memberikan sumbangan pikiran kepada pemerintah daerah terkait dengan identifikasi dan penanganan risiko fiskal daerah
4. Khusus bagi pemerintah Kabupaten Bondowoso, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran terutama dalam mengambil kebijakan terkait dengan hasil-hasil yang telah dicapai dalam penelitian ini untuk mewujudkan tata kelola yang efektif *(effective governance)*.

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Penelitian Terdahulu

Penelitian terdahulu dimaksudkan untuk memetakan perkembangan penelitian terutama dibidang keuangan pemerintah daerah (*local fiscal*). Beberapa penelitian terkait dengan anggaran maupun keuangan daerah disajikan dalam tabel berikut:

Tabel 4. Penelitian Terdahulu

No	Nama Peneliti dan Judul Penelitian	Metode	Hasil	Keterkaitan dengan Penelitian ini
1	Trussel Jhon M and Patricia A. Patrick (2009). *Predictive Models of Fiscal Distress in Local Government*	Kuantitatif	Kesulitan fiskal (*fiscal distress*) berkorelasi positif dengan pendapatan dan penggunaan utang, sementara berkorelasi negatif dengan biaya administrasi dan sumberdaya entitas	Penelitian ini akan melihat kesehatan fiskal daerah yang juga melalui analisis pendapatan, pengeluaran serta penggunaan utang
2	Ju Huang, Chiung and Yuan-Hong Ho (2013). *Analyzing the Fiscal Health of Local Governments in Taiwan: Evidence from Quantile Analysis*	Kuantitatif	Ketepatan siklus anggaran (dan proses politik), peningkatan pendapatan pemerintah pusat memiliki manfaat yang signifikan terhadap kesehatan fiskal, sementara efektifitas legislatif dalam *check and balance* dan peningkatan pengeluaran pemerintah pusat memiliki efek yang secara signifikan negatif terhadap kesehatan fiskal daerah	Penelitian ini juga akan menganalisis kesehatan fiskal daerah, namun dengan indikator dan metode yang berbeda dengan penelitian Ju Huang.
3	YiFei Chen, DongSheng Liu Dkk. (2012*). A local Fiscal Health Index Model Based on Extended Matter Element Evaluation*	Kuantitatif	Cara/metode dalam melihat kesehatan fiskal daerah adalah melalui *Exteded Matter Element evaluation,*dengan tiga indikator utama yakni pendapatan, pengeluaran dan hutang	Penelitian ini juga akan melihat derajat kesehatan fiskal daerah dengan beberapa indikator yang sama yakni penerimaan, pengeluaran dan hutang akan tetapi dengan instrumen yang berbeda.
4	Vonasek Joseph (2013). *Fiscal*	Kuantitatif	Pengambilan keputusan fiskal di Florida Counties	Salah satu output dari penelitian ini adalah

No	Nama Peneliti dan Judul Penelitian	Metode	Hasil	Keterkaitan dengan Penelitian ini
	Strain and Decision Making in Local Government: How Practioners Meet Both Political and Practical Objectives		adalah berdasarkan undang-undang yang telah ditetapkan sehingga penglasifikasiannya seragam dan hanya disesuaikan dengan pertumbuhan penduduk. Hasil analisis perbadingan yang telah dilakukan menyatakan bahwa tekanan fiskal sebanding dengen Keputusan fiskal yang dibuat secara komitmen antara politik dan praktis.	rekomendasi/model kebijakan fiskal yang digunakan sebagai mitigasi atas risiko fiskal sehingga dalam rekomendasi kebijakan fiskal tersebut pasti juga akan melibatkan dua domain yakni politik dan praktis (eksekutif dan legislatif).
5	Gorina, Evgenia (2013). *Fiscal Sustainability of Local Governments:Effects of Government Structure, revenue Diversity and Local Economic Based*	Kuantitatif	Kesinambungan fiskal pemerintah daerah di AS dipengaruhi oleh tiga faktor utama yakni: 1)kewajiban dana pensiun *(pension liability funding)* yang sangat berpengaruh dengan ukuran pemerintah *(size of government)* 2)beban utang (debt burden) yang sangat terkait dengan basis ekonomi lokal,dan 3) keseimbangan anggaran yang dipengeruhi oleh diversifikasi pendapatan lokal	Penelitian ini juga akan melihat penerimaan, pengeluaran dan juga hutang sebagai salah satu indikator melihat kesehatan fiskal serta menganalisis faktor yang mempengaruhi kesehatan fiskal daerah.
6	Dvorakova, Petra (2011). *Fiscal Imbalance and Fiscal Risks Management on The Regional Level*	Deskriptif Kuantitatif dan Kualitatif	Ketidakseimbangan fiskal terutama difokuskan pada kewajiban /hutang daerah dimana tidak terdapat masalah yang berarti dengan hutang daerah karena umumnya hutang yang dilakukan daerah relatif kecil, dengan remikian risiko fiskal yang erasal dari hutang juga tidak begitu berarti	Penelitian ini juga akan menganalisis risiko fiskal daerah dengan indikator sumber risiko fiskal yakni penerimaaan, pengeluaran dan pembiayaan
7	Ugoh C Samuel and Wilfred I Ukpere (2009). *Problems and prospects of budgeting implementation in Local Government System in Negeria*	Kuantitatif (ADS)	Peningkatan pelayanan pemerintah lokal ternyata belum diimbangi dengan kemampuan atau kapasitas penerimaannnya sehiungga masih perlu dukungan dari pemerintah federal/negara bagian. Pelaksanaan anggaran harus dilakukan secara transparan dan melibatkan juga NGO untuk mempertanggungjawabkan kepada rakyat.	Penelitian ini juga akan menganalisis anggaran terutama proporsi penerimaan daerah, pengeluaran dan pembiayaan
8	Zhan, Vivian Jing,	Kualitatif	Anggaran yang bersifat	Penelitian ini juga

No	Nama Peneliti dan Judul Penelitian	Metode	Hasil	Keterkaitan dengan Penelitian ini
	(2013). *Strategy for Fiscal Survival? Analysis of local extra-budgetary finnance in China*		Extra-budgetary pada pemerintahan lokal di china ternyata bukanlah strategi untuk bertahan hidup. Birokrasi lokal dengan mudah dapat memanfaatkan kekuasaan administratif mereka untuk mengekstrak pendapatan dari ekonomi lokal.	akan menganalisis proporsi besarnya pendapatan yang berasal dari 'luar daerah' baik dari dana transfer maupun dari pembiayaan
9	Gideon, Zhou and Alouis Chilunjika (2013). *The Challenges of Self-Financing in Local Authorities The Case of Zimbabwe*	Kualitatif	Dalam konteks desentralisasi fiskal, Pemerintah daerah di Zimbabwe masih memiliki ketergantungan yang tinggi terhadap pemerintah pusat. Perlunya perubahan paradigma dan strategi penerimaan serta pembiayaan otoritas lokal terutama dari sektor pajak	Penelitian ini juga akan menganalisis sumber-sumber pendapatan daerah serta mengetahui tingkat ketergantungan fiskal daerah terhadap sumber pembiayaan lain
10	Lutz, Byron and Louise Sheiner (2014). *The Fiscal Stress arising from state and local retiree health obligation*	Kuntitatif	Tekanan fiskal yang utama adalah berasal dari Peningkatan dana kesehatan pensiun (asuransi kesehatan pensiunan) yang secara signifikan telah membebani anggaran daerah.	Penelitian ini juga akan melihat tekanan fiskal yang merupakan sumber risiko fiskal antara lain melalui proporsi pengeluaran
11	Romarina, Arina dan Akhmad Makhfatin (2010). Faktor-faktor Risiko Fiskal dan Penganggaran Daerah	Kuantitatif	Beberapa faktor risiko fiskal daerah yakni sinkronisasi dalam penyusunan KUA dan PPAS, manajemen risiko, aksesibilitas serta target dan realisasi indikator kinerja	Penelitian ini juga mencari sumber risiko fiskal di daerah serta mencari solusi pemecahan masalah berdasarkan sumber risiko yang ada
12	Adi, Priyohari (2008). Relevansi Transfer Pemerintah Pusat dengan Upaya Pajak Daerah	Kuantitatif	Tidak ada pengaruh yang signifikan antara transfer pusat dengan upaya pajak daerah	Penelitian ini juga melihat kontribusi besaran pajak daerah terhadap total pendapatan daearh
13	Amalia, Firda Rizki (2014). Pengaruh Kemandirian Keuangan Dearah dan Keserasian Alokasi Belanja Terhadap IPM	Kuantitatif	Terdapat pengaruh antara kemandirian keuangan daerah dan ksesrasian alokasi belanja terhadap IPM	Penelitian terdahulu ini dijadikan *background* dalam penelitian ini bahwa pencapaian IPM dipengaruhi oleh pengelolaan keuangan daerah.
14	Hindriani dkk (2012).Sistem Pengendali Intern pemerintah (SPIP) dalam	Kualitatif	Peran SPIP pada dinas kesehatan belum optimal	Pada dimensi *effective governance* maka pengendali internal juga menjadi fokus analisis dalam

No	Nama Peneliti dan Judul Penelitian	Metode	Hasil	Keterkaitan dengan Penelitian ini
	Perencanaan dan Pelaksanaan APBD (Studi pada Dinas Kesehatan Kabupaten Madiun)			penelitian ini.
15	Sopanah. (2010) Menguak Partisipasi Masyarakat dalam penyusunan APBD	Kualitatif	Partisipasi masyarakat dalam proses penyusunan APBD masih *utopis.*	Pada dimensi participatory, dalam penelitian ini juga akan menganalisis peran atau partisipasi masyarakat dalam proses penganggaran

Trussel Jhon M and Patricia A. Patrick, 2009 yang mempublikasikan hasil penelitiannya di Pennsylvania dengan judul "*Predictive Models of Fiscal Distress in Local Government".* Adapun hasil dari penelitian ini bahwa kesulitan fiskal (*fiscal distress*) berkorelasi positif dengan pendapatan dan penggunaan utang, sementara berkorelasi negatif dengan biaya administrasi dan sumberdaya entitas

Ju Huang, Chiung and Yuan-Hong Ho yang mempublikasikan hasil penelitiannya di 2013 dengan judul "*Analyzing the Fiscal Health of Local Governments in Taiwan: Evidence from Quantile Analysis".* Hasil dari riset ini menunjukkan bahwa ketepatan siklus anggaran (dan proses politik), peningkatan pendapatan pemerintah pusat memiliki manfaat yang signifikan terhadap kesehatan fiskal, sementara efektifitas legislatif dalam *check and balance* dan peningkatan pengeluaran pemerintah pusat memiliki efek yang secara signifikan negatif terhadap kesehatan fiskal daerah.

YiFei Chen, DongSheng Liu Dkk. telah meneliti kesehatan fiskal yang dipublikasi pada tahun 2012 dengan judul "*A local Fiscal Health Index Model Based on Extended Matter Element Evaluation".* Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa cara/metode dalam melihat kesehatan fiskal daerah adalah

melalui *Exteded Matter Element evaluation,*dengan tiga indikator utama yakni pendapatan, pengeluaran dan hutang.

Vonasek Joseph melakukan penelitian dan telah di publikasi pada tahun 2013 dengan judul "*Fiscal Strain and Decision Making in Local Government: How Practioners Meet Both Political and Practical Objectives".* Penelitian ini menyatakan bahwa pengambilan keputusan fiskal di Florida Counties adalah berdasarkan undang-undang yang telah ditetapkan sehingga penglasifikasiannya seragam dan hanya disesuaikan dengan pertumbuhan penduduk. Hasil analisis perbadingan yang telah dilakukan menyatakan bahwa tekanan fiskal sebanding dengen Keputusan fiskal yang dibuat secara komitmen antara politik dan praktis.

Gorina, Evgenia melakukan penelitian dan telah dipublikasi pada tahun 2013 dengan judul "*Fiscal Sustainability of Local Governments:Effects of Government Structure, revenue Diversity and Local Economic Based".* Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa kesinambungan fiskal pemerintah daerah di AS dipengaruhi oleh tiga faktor utama yakni: 1)kewajiban dana pensiun *(pension liability funding)* yang sangat berpengaruh dengan ukuran pemerintah *(size of government)* 2)beban utang (*debt burden*) yang sangat terkait dengan basis ekonomi lokal,dan 3) keseimbangan anggaran yang dipengeruhi oleh diversifikasi pendapatan lokal.

Dvorakova, Petra telah telah melakukan penelitian dan dipublikasi pada tahun 2011 dengan judul "*Fiscal Imbalance and Fiscal Risks Management on The Regional Level".* Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa ketidakseimbangan fiskal terutama difokuskan pada kewajiban /hutang daerah dimana tidak terdapat masalah yang berarti dengan hutang daerah karena umumnya hutang yang

dilakukan daerah relatif kecil, dengan remikian risiko fiskal yang berasal dari hutang juga tidak begitu berarti.

Ugoh C Samuel and Wilfred I Ukpere melakukan penelitian dan telah dipublikasi pada tahun 2009 dengan judul "*Problems and prospects of budgeting implementation in Local Government System in Negeria".* Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa peningkatan pelayanan pemerintah lokal ternyata belum diimbangi dengan kemampuan atau kapasitas penerimaannnya sehingga masih perlu dukungan dari pemerintah federal/negara bagian. Pelaksanaan anggaran harus dilakukan secara transparan dan melibatkan juga NGO untuk mempertanggungjawabkan kepada rakyat.

Zhan, Vivian Jing, melakukan penelitian dan telah dipublikasi pada tahun 2013 dengan judul "*Strategy for Fiscal Survival? Analysis of local extra-budgetary finnance in China".* Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa anggaran yang bersifat *Extra-budgetary* pada pemerintahan lokal di China ternyata bukanlah strategi untuk bertahan hidup. Birokrasi lokal dengan mudah dapat memanfaatkan kekuasaan administratif mereka untuk mengekstrak pendapatan dari ekonomi lokal.

Gideon, Zhou and Alouis Chilunjika telah melakukan penelitian dan dipublikasi pada tahun 2013 dengan judul "*The Challenges of Self-Financing in Local Authorities The Case of Zimbabwe".* Dalam konteks desentralisasi fiskal, Pemerintah daerah di Zimbabwe masih memiliki ketergantungan yang tinggi terhadap pemerintah pusat. Perlunya perubahan paradigma dan strategi penerimaan serta pembiayaan otoritas lokal terutama dari sektor pajak.

Lutz, Byron and Louise Sheiner telah melakukan penelitian dan dipublikasi pada tahun 2013 dengan judul *The Fiscal Stress arising from state*

and local retiree health obligation. Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa tekanan fiskal yang utama adalah berasal dari Peningkatan dana kesehatan pensiun (asuransi kesehatan pensiunan) yang secara signifikan telah membebani anggaran daerah.

Beberapa penelitian yang dilakukan di Indonesia terkait dengan keuangan daerah antara lain: penelitian yang dilakukan oleh Romarina, Arina dan Akhmad Makhfatin (2010) dengan Faktor-faktor Risiko Fiskal dan Penganggaran Daerah. Hasil dari penelitian ini adalah bahwa terdapat beberapa faktor risiko fiskal daerah yakni sinkronisasi dalam penyusunan KUA dan PPAS, manajemen risiko, aksesibilitas serta target dan realisasi indikator kinerja.

Adi, Priyohari (2008) meneliti dengan judul Relevansi Transfer Pemerintah Pusat dengan Upaya Pajak Daerah. Hasil dari penelitian ini adalah tidak ada pengaruh yang signifikan antara transfer pusat dengan upaya pajak daerah. Amalia, Firda Rizki (2014).

Pengaruh Kemandirian Keuangan Dearah dan Keserasian Alokasi Belanja Terhadap IPM. Hasil dari penelitian ini adalah bahwa terdapat pengaruh antara kemandirian keuangan daerah dan ksesrasian alokasi belanja terhadap IPM. Penelitian terdahulu ini merupakan dasar bagi penelitian ini bahwa IPM yang dicapai dipengaruhi noleh pengelolaan keuangan daerah.

Disertasi ini juga meneliti tentang tata kelola yang efektif (*effective governance)*, salah satu dimensinya yakni akuntabilitas. Terkait dengan akuntabilitas keuangan, Hindriani dkk (2012) meneliti tentang Sistem Pengendali Intern pemerintah (SPIP) dalam Perencanaan dan Pelaksanaan APBD (Studi pada Dinas Kesehatan Kabupaten Madiun. Hasil dari penelitian ini adalah bahwa peran SPIP pada dinas kesehatan belum optimal. Terkait dengan dimensi

participatiaon, Sopanah (2010) dengan penelitian yang berjudul Menguak Partisipasi Masyarakat dalam penyusunan APBD. Adapun hasil dari penelitian ini adalah bahwa partisipasi masyarakat dalam proses penyusunan APBD masih *utopis*.

Beberapa penelitian terdahulu yang telah diuraikan diatas semuanya meneliti serta menganalisis keuangan pemerintah pada tingkat lokal (daerah) dengan fokus yang berbeda-beda. Dua perbedaan utama penelitian ini dengan beberapa penelitian terdahulu yakni *pertama*, penelitian ini secara khusus akan mendesain model konseptual terkait kesehatan fiskal, risiko fiskal serta *effective governance* dan yang *kedua* yakni metode yang digunakan untuk mendesain model konseptual yakni dengan *Soft System Methodology (SSM)* dimana tidak satupun dari penelitian terdahulu menggunakan metode ini.

Adapun relevansi penelitian terdahulu adalah beberapa fokus dari penelitian terdahulu tersebut merupakan indikator dan dimensi bagi penelitian ini dalam mendesain model kesehatan fiskal dan risiko fiskal daerah antara lain kesehatan fiskal (*fiscal health*), tekanan fiskal (*fiscal stress*), anggaran *(budget*) yang meliputi penerimaan, pengeluaran dan pembiayaan.

2.2 Keuangan Publik *(Public Finance)*

2.2.1 Perlunya Sektor Pemerintah dalam Perekonomian

Secara historis sebagaimana dirangkum dari tulisan Reksohadiprojo (1996:74-75), keuangan negara atau sekarang dikenal dengan ekonomi publik bermuara dari ajaran/mazhab kameralis yang muncul pada abad 17 dan 18 bersama ajaran/mazhab Merkantilis di Perancis dan Inggris. Pada saat itu pemerintah dimanfaatkan oleh para pedagang, gereja dan kelompok lain agar

mengatur perekonomian dengan anggaran negara yang meliputi pengeluaran dan penerimaan. Dalam perkembangannya, sistem yang diatur itu ternyata menimbulkan masalah karena merajalelanya *"vested interest*" sehingga muncul ajaran klasik dengan adanya tulisan Adam Smith yakni *Wealth of Nations* tahun 1776. Ajaran klasik ini mengagungkan adanya pasar bebas sehingga negara atau pemerintah tidak perlu ikut campur tangan dalam sistem perekonomian. Menurut kaum klasik terutama Adam Smith, pemerintah memiliki tiga fungsi yakni:1) bidang pertahanan keamanan, 2)peradilan dan 3)pekerjaan umum. Tiga fungsi ini tidak pernah menarik perhatian bagi para individu untuk mengusahakannya. Kaum klasik juga mengatakan bahwa yang penting bagi pemerintah adalah tidak mengerjakan aktifitas-aktivitas yang telah dikerjakan oleh para individu. John Stuart Mill sebagaimana dikutip dari Suparmoko (2003:5) menyatakan bahwa kehidupan perusahaan adalah lebih baik dijalankan oleh sektor swasta dan membiarkan usha tersebut tanpa campur tangan pemerinta dengan beberapa alasan antara lain:1) campur tangan pemerintah hanya akan membatasi adanya kebebasan individu walaupun peranan pemerintah dalam memelihara perdamaian dan melindungi para individu atas serangan dari luar maupun dari dalam tetap dibutuhkan, 2) para individu adalah subjek yang paling tertarik atas masalah-masalahnya sendiri, 3) pemerintah adalah "*inferior*" dalam hal mengusahakan industri maupun perdagangan dibanding dengan kalau usaha –usaha itu dijalankan oleh suawata, 4)orang akan menambah kepercayaan kepada dirinya sendiri apabila orang tersebut mengerjakan pekerjaan-pekerjaan demi kepentingan sendiri.

Dalam perjalanannya, sistem kapitalis ternyata menimbulkan kekurangan dan dianggap sebagai 'bahaya', maka kemudian muncullah paham lain yakni

paham sosialis. Penganut sosialis mengatakan bahwa sistem kapitalis hanya akan membawa manusia kearah kehancuran, karena kebebasan mutlak dari para individu akan banyak menimbulkan pertentangan kepentingan diantara para individu itu sendiri, akibatnya golongan yang kuat akan terus menerus mendesak golongan ekonomi lemah, sehingga sosialisme dalam bentuknya yang murni menghendaki dihapuskannya kebebasan individu dan pengaturan kehidupan ekonomi harus dipegang oleh pemerintah (Suparmoko, 2003:6).

Dipertengahan abad 20, ekonomi bangsa-bangsa didunia tidak lagi berada pada ranah ekstrim kapitais maupun sosialis murni. Negara-negara yang semula menganut sistem kapitalis murni mulai memandang perlunya peran pemerintah dala perekonomian, sedangkan negara-negara yang semula menganut sistem sosialis murni mulai memandang dan menghargai kepentingan-kepentingan dan inisiatif-inisiatif individu.

Peran pemerintah dalam ikut campur tangan pada kegiatan perekonomian dikarenakan mekanisme pasar yang dianut oleh sistem kapitalis murni memiliki beberapa kelemahan (Suparmoko, 2003:7). Otto Eckstein (1967) dalam Suparmoko (2003:7-18) menyatakan bahwa kelemahan-kelemahan dalam sistem kapitalis murni itu timbul karena: 1) adanya barang-barang kolektif *(collective goods)* atau disebut pula barang publik (*public goods*), yakni barang yang bersifat *non-rivalry* (tidak bersaing) yang tidak dapat disediakan melalui jual beli pasar, konsumsi seseoarang tidak akan mengurangi tersedianya barang dan jasa itu bagi seseorang atau sekelompok orang lain untuk turut mengkonsumsikannya, 2) perbedaan biaya privat dan biaya sosial, serta manfaat privat dan manfaat sosial, 3)adanya risiko yang sangat besar sehingga pasar enggan menyediakannya misalnya sumber tenaga atom maupun nuklir, 4)

adanya sifat monopoli yang akan menghasilkan kerugian sosial *(social less),* 5) adanya inflasi dan deflasi, 6) semakin berkembangnya perusahaan dan pabrik-pabrik, 70 adanya distribusi pendapatan yang tidak merata.

Sementara, Musgrave dan Musgrave (2007:5-6) menyatakan bahwa yang lebih penting adalah adanya kenyataan bahwa mekanisme pasar sendiri tidak dapat melaksanakan semua fungsi ekonomi sehingga dibutuhkan kebijakan pemerintah dalam rangka membimbing, memberi koreksi, dan melengkapi pada hal-hal tertentu serta beberapa alasan antara lain: 1) peraturan pemerintah diperlukan guna menjamin keterbatasan informasi yang dilakukan oleh sektor swasta. Dengan kata lain, bahwa konsumen serta produsen harus mempunyai pengetahuan yang lengkap mengenai pasar, sehingga peraturan pemerintah atau tindakannya dibutuhkan untuk menjamin keadaan ini, 2) peraturan pemerintah atau tindaka lainnya dibutuhkan apabila karena adanya penurunan biaya, persaingan menjadi tidak sempurna, 3) lebih umum, pengaturan dan pertukaran berdasarkan perjanjian seperti yang dibutuhkan oleh operasi pasar tidak dapat terjadi tanpa adanya proteksi dan pemaksaan dari struktur resmi yang diadakan oleh pemerintah, 4) timbulnya masalah 'eksternalitas' yang menuju kepada kegagalan pasar yang menghendaki pemecahan melalui sektor pemerintah, baik melalui penyediaan anggaran, subsidi maupun pajak, 5) nilai-nilai sosial menghendaki adanya penyesuaian dalam distribusi pendapatan dan kesejahteraan yang dihasilkan dari sistem pasar dan dari penyebaran hak melalui sistem warisan, 6) sistem pasar, terutama dalam perekonomian yang telah sangat berkembang, tidak selalu menimbulkan kesempatan kerja yang tinggi, stabilitas tingkat harga, dan tingkat pertumbuhan ekonomi yang diinginkan secara sosial, sehingga kebijakan pemerintah dibutuhkan untuk menjamin tujuan

ini, 7) pandangan pemerintah dan swasta terhadap tingkat diskonto (*discount*) yang digunakan untuk menilai konsumsi yang akan datang, dibandingkan dengan keadaan sekarang, dapat berbeda. Perdebatan mengenai keterbatasan mekanisme pasar kemudian menghendaki tindakan pembetulan atau kompensasi dari kebijakan pemerintah, akan tetapi tentusaja hal ini tidak dapat menjamin bahwa kebijakan yang dijalankan oleh pemerintah dalam kenyataannya akan meningkatkan prestasi dari sistem ekonomi, atau dengan kata lain bisa saja tindakaan yang dilakukan oleh pemerintah itu salah dan tidak efisien sehingga kajian keuangan negara ini diperlukan guna menyelidiki bagaimana efektifitas dari perumusan kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah (Musgrave dan Musgrave, 2007:6).

2.2.2 Fungsi- Fungsi Utama Pemerintah

Setiap tindakan pemerintah baik pada pengeluaran maupun perpajakan akan mempengaruhi perekonomian. Musgrave and Musgrave (2007:6-12) menyatakan bahwa setiap tindakan/kebijakan pemerintah dirancang dengan tujuan antara lain *pertama,* penyediaan barang sosial, atau proses pembagian keseluruhan sumberdaya untuk digunakan sebagai barang pribadi dan barang sosial dan bagaimana bauran/komposisi barang sosial ditentukan. Penyediaan ini dapat disebut sebagai *fungsi alokasi* dari kebijakan anggaran. Fungsi ini dijalankan karena dalam beberapa kasus pasar tidak dapat menyediakan atau bahkan gagal untuk menyediakan suatu barang *(market failure)* serta keberadaan barang yang bersifat *nonrival* artinya konsumsi terhadap suatu barang tertentu tidak mengurangi kemanfaatan barang tersebut bagi orang lain. Tujuan yang *kedua* yakni penyesuaian terhadap distribusi pendapatan dan kekayaan untuk menjamin terpenuhinya apa yang dianggap oleh masyarakat

sebagai suatu keadaan distribusi yang merata dan adil, maka disini disebut sebagai *fungsi distribusi*. Sedangkan tujuan yang *ketiga* yakni penggunaan anggaran sebagai suatu alat untuk mempertahankankan tingkat kesempatan kerja yang tinggi, tingkat stabilitas yang semestinya dan laju pertumbuhan ekonomi yang tepat, dengan memperhitungkan segala akibatnya terhadap pardagangan dan neraca pembayaran, dimana hal ini disebut sebagai *fungsi stabilisasi.*

2.2.3 Kebijakan Fiskal Pemerintah

Upaya pemerintah untuk melakukan penerimaan maupun pengeluaran serta gagasan untuk merubah penerimaan maupun pengeluaran pemerintah bertujuan untuk mencapai kestabilan ekonomi. Teknik mengubah pengeluaran dan penerimaan pemerintah inilah yang kita kenal dengan kebijakan fiskal atau politik fiskal (Suparmoko, 2003:256).

Sebagaimana yang dirangkum dari Suparmoko (2003:256-257), secara historis, asalmula munculnya kebijakan fiskal bermula sebelum tahun 1930-an, pengeluaran pemerintah hanya dianggap sebagai alat untuk membiayai kegiatan-kegiatan pemerintah dan dinilai berdasarkan asas manfaat langsung yang dapat ditimbulkannya tanpa melihat pengaruhnya terhadap pendapatan nasional. Begitu pula dengan pajak, hanya dianggap sebagai sumber pembiayaan pengeluaran negara dan belum diketahui pengaruhnya terhadap pendapatan nasional. Akibatnya dalam masa depresi dimana penerimaan pemerintah menurun, maka pengeluaran pemerintah harus dikurangi pula, hal ini justru mengakibatkan semakin rendahnya pendapatan nasional serta semakin lesunya perekonomian, pada masa ini jika terjadi deflasi atau inflasi maka

kebijakan yang dipercayai bisa mengatasi masalah adalah melalui bank sentral dan bukan kebijakan fiskal.

Pada masa depresi di tahun 1930-an teori kebijakan fiskal pertamakali muncul hal ini dikarenakan kebijakan moneter dianggap tidak mampu mengatasi masalah depresi. Kebijakan moneter biasanya berguna untuk merangsang kegiatan individu atau swasta. Pada saat terjadi pengangguran atau harga-harga turun (depresi) maka cara yang ditempuh oleh kebijakan moneter adalah dengan menambah uang yang beredar, menurunkan tingkat suku bunga, atau menurunkan deking (*reserve requirement)* atau dengan politik pasar terbuka dimana pemerintah membeli surat berharga. Namun karena harga cenderung turun, maka para investor tidak berani mengadakan investasi, sehingga penerimaan agregat tidak dapat meningkat dan depresi tidak bisa diatasi. Jika keadaan demikian, maka bukan swasta melainkan pemerintah yang harus berani ambil bagian dalam menciptakan proyek-proyek yang membutuhkan pengeluaran pemerintah. Di tahun 1936 Keynes menerbitkan bukunya yang terkenal dengan "*The General Theory of Employment Interest and Money*" (teori umum tentang kesempatan kerja, bungan dan uang. Buku inilah yang merupakan dasar dari perkembangan teori tentang kebijakan fiskal.

Dasar pemikiran dalam kebijakan fiskal adalah bahwa peran pemerintah tidak bisa disamakan dengan individu dalam pengaruh dari tindakan masing-masing terhadap masyarakat sebagai keseluruhan. Umumnya individu akan mengurangi penegeluaran jika penerimaannya menurun, sedangkan pemerintah tidak harus demikian, karena apabila pemerintah mengurangi pengeluarannya maka tindakan ini justru dapat menghambat perekonomian, karena dengan dikuranginya pengeluaran pemerintah maka akan menurunkan pendapatan

masyarakat sebagai objek pajak dan kemudian akan berdampak pada menurunnya penerimaan pemerintah.

Dalam perkembangannnya, kebijakan fiskal pemerintah dibedakan menjadi empat macam (Suparmoko, 2003:258-260) yakni: 1) pembiayaan fungsional *(functional finance)*, 2) pengeloalaan anggaran *(the managed budget approach)*, 3) stabilisasi anggaran otomatis *(the stabilizing budget)* dan anggaran belanja seimbang (*balanced budget approach*).

Tokoh dari kebijakan fiskal jenis pembiayaan fungsional ini adalah A.P. Lerner. Kebijakan pembiayaan fungsional (*functional finance*) ditujukan untuk melihat bahwa pengeluaran pemerintah ditentukan dengan melihat akibat-akibat tidak langsung terhadap pendapatan nasional terutama guna meningkatkan kesempatan kerja (*employment*). Dilain pihak pajak dipakai untuk mengatur pengeluaran swasta dan bukan untuk meningkatkan pengerimaan pemerintah, sehingga pada saat pengangguran, pajak sama sekali tidak diperlukan. Selanjutnya pinjaman akan dipakai sebagai alat untuk menekan inflasi lewat dana yang tersedia dalam masyarakat, selanjutnya apabila pajak maupun pinjaman dirasa tidak tepat maka ditempuh pencetakan uang. Dengan demikian pengeluaran pemerintah dan perpajakan dipertimbangkan sebagai suatu hal yang terpisah, namun demikian ada kekhawatiran bahwa tanpa adanya hubungan langsung diantara keduanya maka akan ada bahaya karena kemungkinan pengeluaran pemerintah semakin berlebihan.

Kebijakan pengelolaan anggaran (*the management budget approach*) nampaknya lebih banyak disukai daripada pendekatan pembiayaan fungsional. Tokoh dalam pendekatan ini adalah Alvin Hansen yang menyarankan bahwa dalam masa depresi dimana banyak pengangguran maka peningkatan

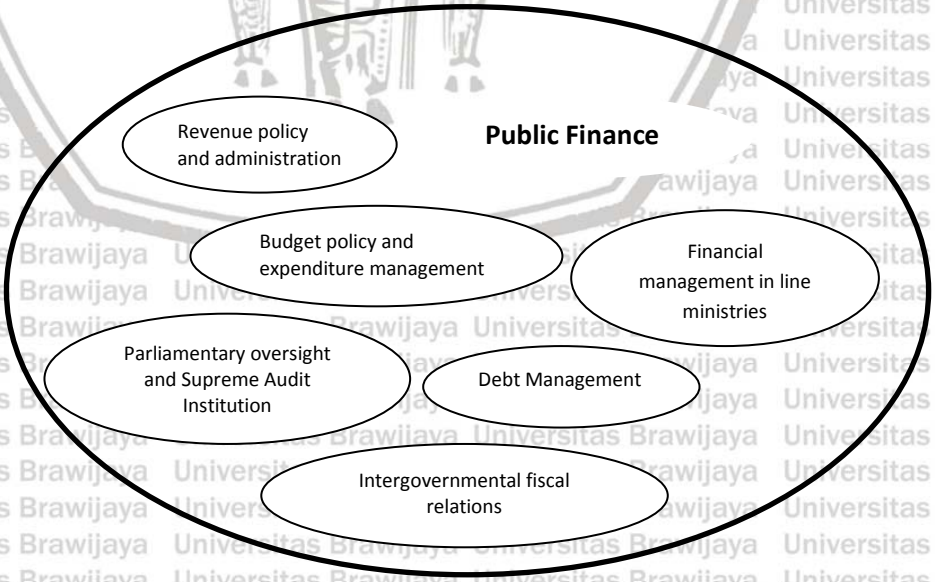
pengeluaran pemerintah adalah sebagai salah satu obatnya. Dalam pemikiran lebih lanjut, penggunaan anggaran belanja seimbang diperlukan dengan catatan bahwa dalam masa depresi ditempuh dengan anggaran belanja defisit, sedangkan dalam masa inflasi ditempuh dengan anggaran surplus.

Kebijakan stabilisasi anggaran otomatis (*the stabilizing budget*) dimaksudkan bahwa pengeluaran pemerintah akan ditentukan berdasar atas perkiraan manfaat dan biaya relatif dari berbagai macam program dan pajak yang akan ditentukan sehingga akan menimbulkan surplus dalam periode kesempatan kerja penuh. Apabila ada kemunduran dalam kegiatan usaha, program pengeluaran pemerintah tidak akan dirubah, namun penerimaan dari pajak akan menurun, terutama dari pajak pendapatan. Namun dilain pihak pengeluaran pemerintah akan meningkat terutama yang dikaitkan dengan gaji, pensiun, bantuan sosial dan sebagainya. Dengan demikian jika terjadi defisit dalam anggaran pemerintah maka akan mendorong perkembangan sektor swasta kepada kesempatan kerja penuh. Sebaliknya dalam masa inflasi ada kenaikan dalam penerimaan pemerintah yang berasal dari pajak pendapatan dan tidak perlu banyak tunjangan bagi pengangguran sehingga akan ada surplus anggaran. Peranan "*built in flexibility*" ini dapat ditingkatkan dengan penambahan pengeluaran pemerintah pada proyek-proyek pekerjaan umum.

Kebijakan anggaran seimbang (*balanced budget approach*) adalah suatu modifikasi dari pembelanjaan atas dasar anggaran yang disesuaikan dengan keadaaan, jika masa depresi maka ditempuh anggaran defisit dan pada masa inflasi ditempuh anggaran surplus.

2.2.4 *Good Financial Governance*

Prinsip *good governance* merupakan sebuah pola yang dinamik dimana dewasa ini menjadi sebuah kiblat untuk menciptakan kemantapan pemerintahan dan demokrasi serta dipercaya bertahun-tahun sebagai elemen sentral dalam pembangunan. Meskipun persepsi dan definisi dari *good governance* itu berbeda antar lembaga internasional namun tidaklah signifikan. Terdapat konsensus dan prinsip-prinsip umum dalam *good governance* yakni legitimasi (*legitimacy)*, akuntabilitas (*accountability)*, supremasi hukum *(the rule of law),* serta prinsip kinerja *(performance)*. Dalam perkembangannya, pemahaman mengenai politik *good governance* dalam pembangunan membawa kepada konsepsi penekanan pada peran kunci dari pengelolaan keuangan publik yang tepat dalam rangka perencanaan serta pelaksanaan atas orientasi pembangunan. Pandangan ini kemundian menunjukkan pada signifikasi utama *good governance* untuk keuangan publik (*public finance*). Sistem dan sub sistem dari *public finance* digambarkan sebagai berikut:



Gambar 6. *The System of Public Finance and its Sub-system*

Sumber: Eckardt (2006:3)

Tata kelola keuangan yang baik (*good financial governance*) menempatkan prinsip-prinsip *good governance* dalam sistem keuangan publik. Dengan demikian semua bidang manajemen keuangan publik baik kebijakan formulasi maupun administrasi dari pendapatan dan belanja sesuai dengan prinsip-prinsip *good governance* yakni legitimasi, akuntabilitas, aturan kerja dan kinerja (Eckardt, 2006:3).

Legitimasi mengacu pada interaksi antara pemerintah dengan warga negaranya. Semua keputusan aturan atau regulasi harus dilegitimasi secara demokratis. Warga negara harus berpartisipasi baik secara langsung maupun secara tidak langsung misalnya melalui asosiasi atau organisasi masyarakat sipil. Prinsip legitimasi juga melibatkan kesetaraan gender dalam partisipasi pada proses pengambilan keputusan. Dalam konteks keuangan publik, legitimasi diwujudkan dengan proses pengalokasian sumber daya dalam anggaran. Tata kelola yang baik harus membawa anggaran yang menyatukan prioritas politik serta kebutuhan dan preferensi warganya. Dengan dimikian, ketika setiap keputusan dekat dengan masyarakat sehingga penyediaan barang dan layanan lokal sesuai dengan keinginan masyarakat setempat, maka dalam hal ini dibutuhkan desentralisasi dalam pengambilan keputusan politik, pelaksanaan anggaran, pendapatan (pajak dan biaya) serta dalam mekanisme kontrol (Eckardt, 2006:4).

Prinsip akuntabilitas dalam konteks keuangan publik berarti bahwa individu maupun organisasi dapat terus bertanggungjawab atas dana publik serta melaporkan tujuan penggunaan secara aktual atas sumberdaya yang telah dipergunakan. Akuntabilitas akan berjalan dengan baik ketika terdapat transparansi keuangan publik, transparansi akan tercipta ketika terdapat

informasi yang lengkap yang disajikan di depan umum. Oleh karena itu tata kelola keuangan yang baik membutuhkan kerjasama dari berbagai 'pemain' dan badan kontrol termasuk DPR, masyarakat sipil dan media. Akuntabilitas membutuhkan sistem kontrol yang independen dan mandiri secara hukum untuk menjamin bahwa setiap keputusan yang relevan dapat diterapkan.

Prinsip aturan hukum (*rule of law*) mengharuskan semua tindakan negara dilakukan dalam kerangka hukum yang adil dan tidak memihak. Aturan hukum dalam hal tata kelola keuangan yang baik (*good finacial governance*) akan menciptakan predikbilitas dan kepercayaan dalam keuangan publik (*public finance*). Semua kegiatan pengelolaan keuangan publik harus didasarkan pada undang-undang yang telah melewati proses demokrasi. Anggaran itu sendiri harus memiliki status hukum serta dalam implementasinya harus di audit secara independen serta diserahkan ke parlemen.

Prinsip kinerja *(performance)*artinya bahwa negara bersedia dan mampu menyediakan barang dan layanan publik sesuai dengan keinginan masyarakat, menjamin penggunaan yang terbaik dari semberdaya secara efektif dan efisien dengan menerapkan prinsip-prinsip *good governance*.

Pendekatan tata kelola keuangan yang baik (*good financial governance*) memiliki dampak langsung terhadap struktur kekuasaan dan tanggungjawab suatu negara . Reformasi keuangan dalam kerangka *good financial governance* akan menciptakan keseimbangan yang lebih baik antara negara dan warga negaranya (melalui transparansi dan akuntabilitas) dan keseimbangan kekuasaan (*power*) yang lebih baik antara sumberdaya dan kelompok-kelompok yang berbeda (pengurangan kemiskinan dan perpajakan yang adil) (Eckardt, 2006:6).

Tata kelola keuangan yang baik adalah terintegrasi, sistemik dan dengan pendekatan yang berbasis nilai. Tata kelola keuangan yang baik akan memberikan kontribusi dalam mencapai target *good governance*, selain itu beberapa alasan terkait dengan tata kelola keuangan yang baik (sebagaimana dikutip dari BMZ Strategy paper, 2014) yakni: 1) mengurangi kemiskinan dan membentuk kebijakan yang berkelanjutan, 2) menjaga hak asasi manusia serta mempromosikan ekonomi pasar sosial yang berkelanjutan, 3) meningkatkan transparansi, partisipasi politik serta inisiatif pribadi, 4) jaminan hukum, tindakan negara yang efektif serta anti korupsi, 5) meningkatkan demokrasi dan akuntabilitas dalam arti masyarakat dapat berpartisipasi dan terlibat dalam pengawasan keuangan baik dari sisi penerimaan maupun pengeluaran serta membangun hubungan yang konstruktif antara negara dan masyarakat.

Terdapat beberapa dimensi dari *good financial governance* menurut BMZ Strategy Paper (2014:9) antara lain: 1) *normative dimension*: *good governance,* 2) *political economy dimension: actors, structures, rules of the games*, 3) *technical dimension: public finance management*.

Good financial governance mencakup proses mengatur serta mengontrol penggunaan sumberdaya dari sisi penerimaan maupun pengeluaran. Dengan demikian dibutuhkan sebuah kemampuan administrasi (*skilled administration*) sebagai prasyarat untuk melaksanakan proses teknis dalam mencapai tata kelola yang baik. Dalam debat internasional, dimensi teknis ini sering disebut sebagai manajemen keuangan publik (*Public Finance Managenent*/PFM). Dimensi ini memiliki beberapa area yakni penerimaan/*revenues,* anggaran publik/*public budget,* pengawasan keuangan/*financial control,* pengadaan publik/*public*

procurement, manajemen utang/ *debt management,* serta desentralisasi fiskal/*fiscal decentralisation.*

Dalam mencapai tata kelola keuangan yang baik, tidak hanya dibutuhkan hal hal yang bersifat teknis, namun juga hal yang bersifat non teknis khusunya aspek kebijakan. Hal yang bersifat non teknis yakni ekonomi politik, dimana terdapat minat dan interaksi dari para pemangku kepentingan (*stakeholders)*. Dalam dimensi ini juga mencakup *'political will'* dari pemerintah, kapasitas untuk mengarahkan kebijakan, koherensi kebijakan serta sistem insentif dan mekanisme kerjasama. Dimensi ekonomi politik *(political economy)* ini meliputi meliputi aktor, struktur, serta aturan main (*political economy dimension: actors, structures, rules of the game*). Dimensi ini terdiri dari beberapa area yakni *political will, political steering capacity, policy coherence, change management, interest and incentives, concultation and cooperation mechanism*.

Dimensi penting lainnya dalam mewujudkan tata kelola keuangan yang baik adalah dimensi normatif. Dimensi ini menyangkut perhitungan situasi pemerintahan dimana terdapat interaksi antara pemerintah dengan kementerian terkait, masyarakat serta aktor swasta dengan menjalin hubungan yang konstruktif. N*ormative dimension* yang meliputi hak asasi manusia (*human right)*, demokrasi dan supremasi hukum (*democracy and rule of law)*, efisiensi dan transparansi dari negara *(efficiency and transparancy of state)*, desain kebijakan yang memihak masyarakat miskin dan berkelanjutan (*pro poor and sustainable policy design)* serta sikap kooperatif/kerjasama dengan komunitas international (*cooperative stance within international community)*.

2.3 Keuangan Publik dalam Prespektif *Effective Governance*

2.3.1 Pemerintah yang Berorientasi Pada Hasil *(Results-Oriented Government)*

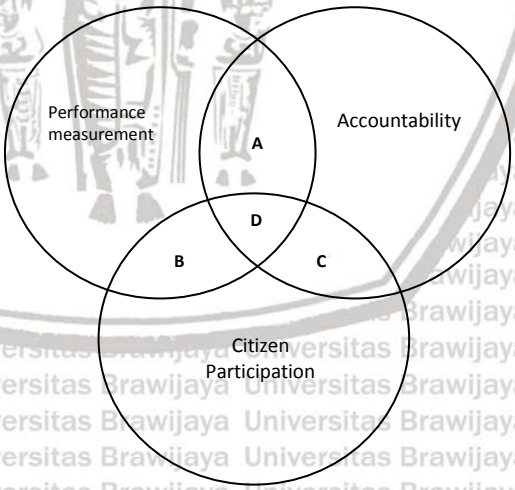
Kritik masyarakat serta ketidak percayaan masyarakat kepada pemerintah mulai muncul ke permukaan di tahun 1990-an. Pada saat itu masyarakat mulai khawatir serta kurang percaya terhadap keuangan negara terutama pada pengeluaran pemerintah. Pada tahun 1992, buku tentang mengubah fungsi pemerintahan yang berjudul *Reinventing Government* dengan penulis utama David Osborn tidak hanya menjadi *best seller*, akan tetapi menjadi *trending topic* ketika Osborn beserta Presiden Bill Clinton diundang dalam sebuah *talk show* di Camp David untuk mendiskusikan masa depan Amerika. Premis buku itu menyatakan bahwa pemerintah federal telah menjadi terlalu besar dan terlalu birokratis yang dianalogkan dengan sebuah kapal laut yang besar dan lambat bergerak, tidak dapat mengubah arah pada waktu yang tepat. Buku ini tidak hanya mentransformasi cara pemerintah untuk melakukan bisnis, akan tetapi juga mentransformasi sebuah terminologi baru seperti halnya pengelolaan hasil (*managing result*), pemerintah yang berorientasi pada hasil (*outcome based government*), pemerintah yang dikendalikan masyarakat (*citizen–driven government*), manajemen wirausaha (*entrepreneural management*) serta fokus pada pelanggan (*customer focus*).

Konsep pemerintahan yang berorientasi pada hasil diperkenalkan karena dirasakan bahwa pemerintah gagal melakukan apa yang telah mereka janjikan. Dalam upaya memastikan orientasi pada hasil maka perlu diamanatkan pengukuran atas efektivitas pemerintah. Ingraham dan Donohue (dalam Callahan, 2007:214) mengembangkan model untuk mengevaluasi efektifitas pemerintah untuk proyek kinerja pemerintah (*government performance project*)

yang menilai kapasitas manajemen negara dan pemerintah daerah dalam empat area yakni keuangan (*financial*), sumberdaya manusia (*human resources*), modal (*capital)* dan teknologi informasi (*information technology)*. Sebagai tambahan atas empat area tersebut, maka dalam menilai kinerja pemerintah juga di dasarkan pada kemampuan negara atau pemerintah daerah untuk "mengelola untuk hasil/*manage for result*" yang merefleksikan kemampuan mereka untuk berhati-hati dalam menetapkan tujuan dan kemudian mengukur upaya mereka untuk merealisasikan tujuan yang telah ditetapkan.

Efektifitas organisasi berkaitan dengan efektifitas manajerial, atau dengan kata lain, organisasi publik akan efektif tergantung pada orang-orang yang mengelola dan memimpin mereka (Callahan, 2007:214). Administrator publik yang efektif adalah seseorang yang memiliki pemahaman tentang tata pemerintahan yang demokratik *(democratic governance),* berkomitmen untuk menegakkan keadilan (*nation of fairness*), memahami tentang konsep mediasi dan penyesuaian (*understand the concept of mediation and adjustment*), menciptakan peluang bagi keterlibatan masyarakat (*citizen involvement*) bersedia untuk merubah perspektif dan mengubah sudut pandang sebaliknya serta mendukung proses kreatif yang menantang asumsi lama yang dipegang (Callahan, 2007:214). Camille Cates (dalam Callahan, 2007:215) menyatakan bahwa kreatifitas adalah elemen penting yang dapat berkontribusi untuk pengambilan keputusan yang lebih baik dan pemerintahan yang lebih efektif. Kreatifitas administrasi didasarkan pada pengetahuan dan keterampilan administrasi. Dalam kerangka disiplin, administrator maupun organisasi dapat melintasi batas, tes asumsi, peningkatan, perubahan dan lebih menyenangkan. Saat ini, asumsi rasional membingkai penggunaan pengukuran kinerja, asumsi

tentang akuntabilitas, serta pemahaman tentang peran partisipasi masyarakat. Pendekatan terpadu untuk konsep-konsep ini memungkinkan kita untuk melihat hal-hal yang berbeda dan membantu kita mencapai tata kelola yang lebih efektif (*more effective governance*). Konsepsi yang telah dibangun tersebut kemudian ditekankan oleh Callahan (2007:216) bahwa dalam menilai tata kelola yang efektif (*effective governance*) terdapat tiga elemen yakni *performance measurement* (pengukuran kinerja), *accountability* (akuntabilitas) dan *citizen participation* (partisipasi masyarakat). Tiga elemen ini saling terintegrasi dan masing-masing memiliki kemampuan untuk meningkatkan kinerja pemerintah, namun jika tiga elemen ini bekerja selaras maka mereka akan lebih kuat dan lebih mampu untuk mencapai pemerintahan yang efektif daripada mereka berjalan secara terpisah. Model kerangka kerja terpadu antara elemen pengukuran kinerja, akuntabilitas serta partisipasi masyarakat digambarkan oleh Callahan (2007:217) sebagai berikut:



A Accountability for performance
B Citizen-driven performance measures
C Democratic Accountability
D Effective Governance

Gambar 7. *Integrated Framework*
Sumber: Callahan (2007:217)

Gambar diatas merupakan kerangka kerja terpadu dari elemen pengukuran kinerja, akuntabilitas dan partisipasi masyarakat. Setiap konsep adalah komponen dari tata pemerintahan yang baik *(good governance)*. Ketika ketiga konsep digabung atau diintergasikan dan diselaraskan maka akan memiliki kontribusi terhadap pencapaian tata kelola yang lebih efektif (*effective governance)* (Callahan, 2007:216). Huruf A menunjukkan jika pengukuran kinerja diselaraskan/disejajarkan dengan akuntabilitas maka hasilnya adalah akuntabilitas kinerja (*accountability for performance)*. Huruf B menunjukkan bahwa jika pengukuran kinerja diselaraskan/disejajarkan dengan partisipasi maka hasilnya adalah pengukuran kinerja yang didasarkan pada partisipasi masyarakat (*citizen driven performance measures*). Huruf C menunjukkan bahwa jika akuntabilitas diselaraskan/disejajarkan dengan partisipasi masyarakat maka hasilnya adalah akuntabilitas demokratis (*democratic accountability*). Ketika semua elemen diselaraskan maka hasilnya adalah tata kelola yang efektif (*effective governance)*

2.3.2 Pengukuran Kinerja *(Performance Measurement)*

Performance measurement sangat diperlukan guna membantu manajer publik untuk membuat keputusan yang lebih baik, memotivasi karyawan, mempromosikan prestasi organisasi yang pada akhirnya dapat meningkatkan kinerja. Hatry (dalam Callahan, 2007:26) mengemukakan bahwa tujuan mendasar dari pengukuran kinerja adalah untuk melakukan perbaikan program yang mengarah pada peningkatan pelayanan kepada masyarakat. Lebih lanjut, Hatry (dalam Callahan, 2007:26) menyatakan bahwa manajer publik menggunakan informasi kinerja dengan tujuan: 1) Menanggapi tuntutan

pertanggungjawaban pejabat terpilih dan masyarakat, 2) merumuskan dan menjustifikasi permintaan anggaran, 3) membuat keputusan alokasi sumberdaya internal,4) memicu pemeriksaan yang lebih mendalam terkait dengan kinerja, 5) memotivasi pegawai untuk terus meningkatkan kinerja, 6)merumuskan dan memonitoring kontrak dan penerimaan (pegawai), 7) mengevaluasi program, 8) mendukung perencanaan strategis, 9) membangun kepercayaan publik dengan komunikasi yang lebih efektif, 10) memberikan pelayanan yang lebih baik dan efisien. Sementara Behn's (dalam Callahan, 2007:26) sedikit berbeda dalam mengidentifikasi tujuan kinerja dengan mengklasifikasikan kedalam delapan tujuan yakni: 1) Evaluasi (*evaluate*): seberapa baik kinerja dari lembaga publik ini?, 2) Pengawasan (*control*): bagaimana saya bisa memastikan bahwa saya melakukan hal yang benar?, 3) Anggaran (*budget*): dalam program/proyek apa saja, masyarakat yang mana lembaga saya telah membelanjakan uang publik?, 4) Motivasi (*motivate*): bagaimana saya bisa memotivasi bawahan, manajer menengah, lembaga terkait baik profit maupun non profit, stakeholders dan masyarakat untuk melakukan hal-hal yang dapat meningkatkan kinerja?, 5) Promosi (*promotion*): bagaimana saya bisa meyakinkan para politisi, legislator, stakeholders, wartawan dan masyarakat bahwa saya telah melakukan pekerjaan yang baik?, 6) merayakan (*celebrate*): apa kegiatan organisasi untuk merayakan sebuah kesuksesan?, 7) belajar (*learn*): mengapa apa kerja atau tidak bekerja?, 8) meningkat (*improve*): apa yang harus kita lakukan untu meningkatkan kinerja?.

Theodore Poister (dalam Callahan, 2007:27) dalam bukunya *Measuring Performance in Public and Nonprofit Organization*, mengindikasikan sistem bahwa pengukuran kinerja digunakan untuk mendukung fungsi-fungsi manajemen antara lain:1) Pengawasan dan pelaporan (*monitoring and*

reporting), 2) perencanaan strategis (*strategic planning*), 3) manajemen anggaran dan keuangan (*budgeting and financial management*), 4) manajemen program (*program management*), 5) evaluasi program (*program evaluation)*, 6) manajemen kinerja (*performance management*), 7) peningkatan kualitas dan proses (*quality improvement, process improvement*), 8) manajemen kontrak (*contract management*), 9) eksternal *benchmarking* dan 10) komunikasi dengan masyarakat *(communication with the public).*

Callahan (2007:49) berpendapat bahwa terdapat tujuh indikator dalam pengukuran kinerja yakni: 1) *Input Indicators* (indikator masukan), yakni mengukur sumberdaya yang benar-benar digunakan dalam setiap program seperti jumlah uang yang dihabiskan, atau jumlah jam kerja untuk memberikan layanan. 2) *Workload or process indicators* (beban kerja atau indikator proses), yang merefleksikan jumlah usaha yang dikeluarkan untuk membuat produk atau menyediakan layanan. 3) *Output indicators* (indikator output), merupakan laporan atas jumlah produk atau unit layanan yang diberikan kepada masyarakat dalam suatu jangka waktu. 4) *Efficiency and cost-effectiveness indicators* (efisiensi dan indikator efektifitas biaya), yang terfokus pada bagaimana tujuan yang ditetapkan tercapai serta ketepatan biaya yang telah dikeluarkan. 5) *Productivity indicators* (indikator produktivitas), mengacu pada rasio jumlah output (hasil) dengan jumlah input. Langkah ini meenggabungkan efisiensi dan efektifitas dalam satu indikator. 6) *Services quality indicators* (indikator kualitas layanan), menyangkut seberapa banyak layanan yang disampaikan dengan beberapa indikator kualitas antara lain waktu, akurasi, kenyamanan, sopan santun, aksesibilitas dan keliatian. 7) *Customer Satisfaction Indicators* (indikator kepuasan pelanggan) yang terkait dengan langkah-langkah kualitas layanan.

Indikator yang dikemukakan oleh Callahan (2007:49) merupakan indikator *input, output* dan *outcome* yang merupakan tiga elemen utama dari *value for money*. Pengukuran kinerja dengan instrumen *value for money* merupakan bagian terpenting dalam setiap pengukuran kinerja sektor publik (Mahmudi, 2013:89). Berdasarkan tiga elemen (input, output dan outcome) maka organisasi dapat mengukur tingkat ekonomi, efisiensi dan efektifitas.

2.3.3 Akuntabilitas *(Accountability)*

Indikator kedua dalam melihat efektifitas *governance* yakni *accountability* (akuntabilitas). Akuntabilitas adalah nilai yang fundamental bagi setiap sistem politik (Peter, 2007:15). Warga harus memiliki hak untuk mengetahui tindakan apa yang telah diambil oleh pemerintah. Selain itu akuntabilitas juga penting bagi pemerintah sendiri, sebagai sarana yang menyediakan informasi dan "*finding mechanism"* sehingga dapat membuat program yang lebih baik (Peter, 2007:15).

Secara definisi, akuntabilitas merupakan tanggungjawab kepada pemberi mandat, artinya akuntabilitas merupakan kewajiban untuk menjelaskan bagaimana realisasi dari otoritas yang telah diperolehnya (Callahan, 2007:112). B. Guy Peter (2000) sebagaimana yang dikutip oleh Krina (2003) mendefinisikan akuntabilitas dengan" t*he requirement of an public organization (or perhaps an individual) to render an account to some other organization and to explain its action*". Haque (2000:612) sebagaimana dikutip oleh Kakumba &Fourie (2007:652) mendefinisikan akuntabilitas "*answerability of public officials to the public for their actions and inactions for which they are subject to both external and internal sanction*" Secara tradisional, akuntabilitas hanya terfokus pada kepatuhan kepada otoritas yang lebih tinggi dengan mendasar pada aspek hukum/aturan dan aspek formal seperti prosedur birokrasi (Callahan, 2007:112).

Dalam perkembangannya, konsep akuntabilitas mengalami perkembangan tidak hanya pada ranah otoritas diatasnya serta aspek kerangka kerja secara hukum dan fomal, namun mengarah pada kompleksitas pengelolaan di sektor publik. Akuntabilitas melihat secara luas terkait dengan daya tanggap terhadap kebutuhan masyarakat serta kepatuhan terhadap prinsip-prinsip demokrasi dan moral. Callahan (2007: 114) mengklasifikasikan akuntabilitas kedalam empat bentuk yakni: 1)akuntabilitas birokrasi *(bureucratic accountability), 2)* akuntabilitas legal (l*egal accountability), 3)* akuntabilitas profesional *(professional accountability), 4)* akuntabilitas politik *(political accountability)*. Akuntabilitas birokrasi, kadang-kadang disebut sebagai pertanggungjawaban hirarkis atau organisasi, merupakan jenis akuntabilitas yang familiar dilakukan. Akuntabilitas ini memerlukan rantai hubungan yang jelas antara atasan dan bawahan. Akuntabilitas legal mirip dengan akuntabilitas birokrasi, hanya saja kontrol atas individu maupun program berasal dari luar organisasi. Dalam akuntabilitas legal, pertanggungjawaban didasarkan atas mandat yang telah ditetapkan dengan karakteristik utama aadalah mekanisme eksternal, hubungan kontraktual, kewajiban hukum serta tingkat kontrol yang tinggi.

Akuntabilitas profesional mendasar pada norma-norma keahlian sesuai dengan standar profesional dan ketepatan praktik (Callahan 2007:115). Akuntabilitas ini menyediakan otonomi yang lebih tinggi kepada individu dalam suatu organisasi yang berdasarkan pada keputusan mereka atas standar profesional. Akuntabilitas profesional sektor publik menempatkan kode profesi mereka dalam melayani dan melindungi kepentingan publik.

Akuntabilitas politik ditandai dengan tanggapan terhadap pemangku kepentingan eksternal (*external stakeholders*), para pemilih, masyarakat maupun

special interest groups. Akuntabilitas ini dikenakan kepada administrator publik sebagai bentuk dari sebuah demokrasi. Hubungan kunci antara administrator publik dengan konstituen untuk menjawab pertanyaan bagaimana mereka melayani , kepada siapa layanan itu serta bagaimana menanggapi para *stakeholders*.

Sementara itu B. Guy Peters (2000) sebagaimana dikutip oleh Krina (2003) menglasifikasikan akuntabilitas kedalam tiga cakupan yakni: 1) akuntabilitas administratif (*administratives accountability)*, 2) akuntabilitas kebijakan publik (*policy decision accountability*) dan 3) akuntabilitas keuangan (*financial accountability*). Akuntabilitas administratif merujuk kepada kewajiban untuk menjalankan tugas yang telah diberikan dan diterima. Akuntabilitas administratif umumnya berkaitan dengan pelayanan publik dari kepala departemen, dinas instansi maupun perusahaan milik negara. Mereka adalah pejabat publik yang tidak dipilih oleh masyarakat melainkan ditunjuk (*appoinment officials*) berdasarkan kompetensi teknis yang dimiliki. Akuntabilitas kebijakan terkait dengan pertanggungjawaban pemerintah atau lembaga publik terhadap kebijakan yang telah diambil. Akuntabilitas keuangan adalah pertanggungjawaban lembaga-lembaga publik untuk penggunaan dana publik *(public money)*. Dimensi akuntabilitas yang harus dipenuhi oleh organisasi sektor publik menurut Hopwood dan Tomkins (1984) dan Elwood (1993) sebagaimana dikutip oleh Mahmudi (2013:9-11) antara lain: 1) akuntabilitas hukum dan kejujuran (*accountability for probity and legality*), 2) akuntabilitas manajerial (*managerial accountability*), 3) akuntabilitas program (*program accountability*), 4) akuntabilitas kebijakan (*policy accountability*) dan 5) akuntabilitas finansial (*financial accountability*).

Akuntabilitas hukum dan kejujuran (*accountability for probity and legality*) adalah akuntabilitaslembaga-lembaga publik untuk berperilaku jujur dalam bekerja dan menaati peraturan perundang-undangan yang berlaku. Akuntabilitas hukum berkaitan dengan kepatuhan terhadap hukum dan peraturan serta menuntut penegakan hukum (*law enforcement)*, sedangkan akuntabilitas kejujuran berkaitan dengan penghindaran penyalahgunaan jabatan (*abuse power*), korupsi kolusi serta menjalankan administrasi yang sehat sehingga tidak terjadi maladministrasi (Mahmudi, 2013:10).

Akuntabilitas manajerial (*managerial accountability*) dapat pula diartikan dengan akuntabilitas kinerja (*performance accountability*) dan berkaitan pula dengan akuntabilitas proses (*process accountability*). Akuntabilitas manajerial berkaitan dengan pertanggungjawaban bawahan terhadap atasan dalam suatu organisasi. Akuntabilitas kinerja adalah dengan melihat apakah kegiatan yang dilakukan sudah efisien dan efektif, sedangkan akuntabilitas proses berarti bahwa proses organisasi harus dapat dipertanggungjawabkan dalam arti hal-hal yang digunakan baik berupa proses, prosedur atau ukuran-ukuran dalam melaksanakan kegiatan sesuai dengan yang telah ditentukan *(planning, allocating and managing).*

Akuntabilitas program (*program accountability*), dalam hal ini yang disoroti adalah penetapan dan pencapaian tujuan yang telah ditetapkan (*outcomes and effectiveness*). Akuntabilitas program berkaitan dengan pertimbangan apakah tujuan yang telah ditetapkan dapat dicapai atau tidak, dan apakah organisasi telah mempertimbangkan alternatif program yang memberikan hasil optimal dengan biaya minimal (Mahmudi, 2013:10). Akuntabilitas kebijakan (*policy accountability*) berterkaitan dengan pertangungjawaban lembaga publik atas

kebijakan-kebijakan yang dimabil serta mempertimbangkan apa tujuan kebijakan tersebut, mengapa kebijakan itu diambil, siapa sasarannya dan stakeholder mana yang memperoleh manfaat dan dampak negatif dari kebijakan tesebut (Mahmudi, 2013:11).

Akuntabilitas finansial (*financial accountability*) menakankan kepada ukuran keuangan (finansial) dan anggaran. Akuntabilitas finansial mengharuskan lembaga-lembaga publik untuk membuat laporan keuangan yang menggambarkan kinerja organisasi. Laporan keuangan pada umumnya menekankan pada pertanggungjawaban apakah sumberdaya yang diperoleh sudah digunakan sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan serta sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dengan demikian pelaporan keuangan yang ada hanya memaparkan informasi yang berkaitan dengan sumber pendapatan pemerintah, bagaimana penggunaannya dan posisi keuangan saat ini (Sadjiarto, 2000:143). Jika demikian maka akuntabilitas di Indonesia masih sebatas tahap kepatuhan (*compliance*). Jika merujuk pada pendapat Hopwood&Tomkins (1984) dan Elwood (1993) sebagaimana yang dikutip Mahmudi (2013:9) maka terdapat lima dimensi akuntabilitas yang harus dipenuhi oleh lembaga-lembaga publik antara lain akuntabilitas hukum dan kejujuran, akuntabilitas manajerial, akuntabilitas program, akuntabilitas kebijakan dan akuntabilitas keuangan.

Akuntabilitas umumnya ditafsirkan kedalam dua jenis yakni *pertama*, akuntabilitas vertikal yang memiliki relevansi dengan struktur *piramidical* dari pemerintah yang mengacu pada tingkat yang lebih rendah kepada tingkat yang lebih tingggi dan yang kedua yakni akuntabilitas horisontal yang mengacu pada pola hubungan antara pemerintah dan legislatif serta masyarakat (Premchand,

2001:9). Lebih lanjut Premchand (1999:51, 2001:9-10) mengklasifikasikan isi / *content* akuntabilitas sebagai berikut:

General accountability:

- *Answerability for action*
- *Sanction where justification is not adequante*
- *Ability to revoke a mandate*
- *Public scrutiny of governmental actions*
- *Citizen participation in the design programs*

Fiscal Accountability:

- *Approval of policies and actions having financial implications by representaatives body*
- *Approval of annual or medium term budget*
- *Framework to ensure that in the process of economic management, no actions are taken to impair the fiscal capacity of the community*

Managerial Accountability:

- *Appropriate rules are observed and that the authority is not abused*
- *Risks are taken within delegated powers to achieve objectives*
- *Responsibility for service delivery within specified cost, quality and time schedules*
- *Observance of economy and efficiency*

Berdasarkan pendapat diatas, bahwa konten/isi akuntabilitas dibedakan menjadi tiga yakni akuntabilitas umum, akuntabilitas keuangan dan akuntabilitas manajerial. Akuntabilitas umum *(general accountability)* meliputi kemampuan menjawab atas segala tindakan yang telah diambil, sanksi dimana pembenaran tidak memadai, kemampuan untuk mencabut mandat, pengawasan publik atas tindakan pemerintah dan partisipasi masyarakat dalam mendesain program pemerintah. Akuntabilitas keuangan (*financial accountability*) meliputi: persetujuan badan yang representatif atas kebijakan dan tindakan yang memiliki implikasi terhadap keuangan, persetujuan anggaran tahunan atau anggaran jangka menengah, kerangka untuk memastikan bahwa dalam proses ekonomi dan manajemen tidak ada tindakan yang diambil yang dapat mengganggu kapasitas fiskal dari masyarakat. Akuntabilitas manajerial (managerial accountability) meliputi: observasi terhadap aturan yang sesuai dan otoritas yang

tidak disalah gunakan, mengambil risiko dalam pencapaian tujuan atas pelimpahan kekuasaan kepadanya, tanggungjawab untuk pemberian pelayanan, biaya yang ditentukan, kualitas dan jadwal waktu serta ketaatan pada asas ekonomi dan efisiensi.

Dalam konteks akuntabilitas keuangan (*financial accountability),* Rabrenovic (2009:40) memberikan definisi:

> *"in the most simple terms, financial accountability is about responsible stewardship for use of public money. Financial accountability is a means of ensuring that public money has been used in a responsible and productive way. It is about verivication of legality and regulerity of financial accounts, but also about making sure that value for money has been achieved in the use of resources"*

Dalam terminologi yang sederhana, akuntabilitas keuangan adalah tentang tanggungjawab penatalayanan (*stewardship)* dalam penggunaan uang publik. Akuntabilitas keuangan merupakan sarana untuk memastikan bahwa uang publik telah digunakan secara bertanggungjawab dan produktif. Hal ini tidak hanya menyangkut verifikasi, legalitas dan keteraturan akun keuangan, namun juga memastikan bahwa penggunaan sumber daya tersebut telah di dasarkan pada prinsip *value for money.* Yilmas *et al* (2008:23) memberikan deskripsi tentang pengukuran akuntabilitas keuangan:

> *"Accountability measure focus on effective, efficient, transparant, and rules-based public financial management. The terms "public financial management" refers to all part of budgeting process and related to both "upstream" (preparation and programming) and "downstream"(execution, accounting, controll, reporting , and monitoring phases"*

Pengukuran akuntabilitas fokus kepada efektifitas, efisiensi, transparansi dan manajemen keuangan publik yang berdasar pada aturan. Terminologi manajemen keuangan publik mengacu pada semua proses anggaran mulai dari 'hulu ke hilir', mulai dari persiapan, pelaksanaan pengawasan dan pelaporan. Dalam konteks organisasi sektor publik, segala keputusan yang diambil harus

memenuhi prinsip akuntabilitas publik terutama terkait dengan akuntabilitas kebijakan sehingga kualitas informasi berupa keakuratan, transparansi, ketepatan waktu, validitas, relevansi dan keandalam informasi sangat dibutuhkan (Mahmudi, 2013:11-12).

2.3.4 Partisipasi (*Participation)*

Indikator ketiga dalam melihat efektifitas *governance* yakni *Citizen Participation* (partisipasi masyarakat). Partisipasi masyarakat dalam kehidupan bernegara merupakan sebuah cerminan dari proses dan nilai demokrasi, namun menjadikan sebuah dilema dan ambivalensi ketika di satu sisi peran aktif/partisipasi langsung masyarakat dalam pengambilan keputusan akan memastikan bahwa keputusan yang diambil oleh pemerintah adalah cerminan dari keinginan mereka, namun disisi lain partisipasi yang melalui keterwakilan akan membawa mereka pada sebuah pertanyaan sejauh mana keterwakilan itu melibatkan warga dalam pengambilan keputusan sektor publik? (Callahan, 2007:149).

John Clayton (dalam Callahan, 2007:176) mengembangkan tipologi partisipasi dalam prespektif administrasi. Dia menjelaskan pengambilan keputusan oleh manajer publik mengadopsi dari tangga partisipasi dari Arnstein. Lebih lanjut Clayton menjelaskan bahwa satu sisi seorang manajer publik dapat membuat keputusan yang otonom, tanpa keterlibatan masyarakat, sedangkan pada sisi yang lain manajer publik harus membuat keputusan setelah berkonsultasi secara luas dan penuh kapada masyarakat. Seorang manajer publik dapat memilih untuk mengadopsi berbagai tingkat partisipasi masyarakat dengan masukan dari kelompok guna mencapai proses yang terbuka dan inklusif. Lima pendekatan pembuatan keputusan manajer publik yang dapat

diadopsi menurut Clayton (dalam Callahan, 2007:176) antara lain:1) *Public decision*/ keputusan publik artinya seorang manajer berbagi masalah dengan cara berkumpul dengan masyarakat (*assembled public*) dan bersama-sama manajer dan masyarakat (*public*) dalam upaya untuk mencari kesepakatan dalam sebuah solusi. 2) *Unitary public concultation*/ konsulatsi publik secara kesatuan, artinya manajer publik berbagi masalah dengan masyarakat sebagai sebugai sebuah kelompok pertemuan tunggal, mendapatkan ide-ide dan saran, dan kemudian membuat keputusan yang merefleksikan pengaruh dan preferensi kelompok. Pendekatan ini hanya membutuhkan anggota masyrakat yang memiliki kesempatan untuk terlibat seperti dalam dengar pendapat , tidak semua orang benar-benar berpartisipasi. 3) *Segmented public concultation*/ konsultasi publik yang tersegmentasi artinya manajer publik berbagi masalah dengan segmentasi masyarakat, mendapatkan ide-ide, saran dan kemudian membuat keputusan yang merefleksikan pengaruh kelompok. Segmentasi masyarakat ini dapat meliputi anggota komite penasihat (*members of advisory committees*) atau memilih kelompok dari penasihat terpercaya (*a select group of trusted advisor).* 4) *Modified autonomus managerial decision*/ modifikasi keputusan managerial yang otonom artinya manajer mancari informasi dari segmen masyarakat, tetapi memutuskan sendiri dengan cara yang mungkin atau tidak mungkin merefleksikan pengaruh kelompok. Sekali lagi manajer mencari saran dari kelompok individual terpilih yang memiliki sudut pandang dan opini yang dihormati oleh para manajer. 5) *Autonomus managerial decision* atau keputusan manajerial yang otonom artinya manajer memecahkan masalah atau mebuat keputusan sendiri tanpa keterlibatan masyarakat.

Jika berbicara mengenai pengelolaan keuangan daerah, tidak akan terlepas dari kajian penerimaan maupun pengeluaran daerah. Kajian mengenai penerimaan maupun pengeluaran daerah dikenal dengan kebijakan fiskal atau politik fiskal dimana di dalamnya menyangkut bahasan mengenai pengelolaan anggaran (Suparmoko, 2003:256-260). Dalam konteks partisipasi dalam pengelolaan keuangan daerah maka kita tidak bisa lepas dengan kajian anggaran daerah. *Participatory budget* (anggaran partisipatif) merupakan alat (*tools*) yang dapat memberikan sumbangan nyata untuk meningkatkan kinerja pemerintah, mengembangkan demokrasi partsispatif, pembelajaran warga dan transformasi sosial (Sukardi, 2009:74). Anggaran partisipatif (*Participatory budget*) merupakan bentuk baru dalam pengembailan keputusan yang melibatkan warga dalam memprioritaskan belanja sumber daya publik, sebagaimana yang ditulis oleh Cabaness (2015:3) sebagai berikut:

> *Participatory Budgeting (PB) is at core a novel form of decision-making that actively involves the citizenry in prioritizing public resources spending. As one of its key instigators and proponents, Ubiratan de Souza, explains: through PB, "populations decide on the allocation of all or part of public resources available, or are involved in the decision-making related to this allocation"(Genro, Tarso; Souza de, Ubiratan: 1998)*

Pendapat Rahman (2005:13) terkait pengenggaran partisipatif sebagai berikut:

> *Participatory budgeting is an innovative policy-making process, where citizens are directly involved in making policy decisions. In this process, forums are held throughout the year so that citizens may have the opportunity to prioritize broad social policies and monitor public spending*.

Penganggaran partisipatif adalah proses pembuatan kebijakan yang inovatif, di mana warga terlibat secara langsung dalam pengambilan keputusan kebijakan. Dalam proses ini, forum diadakan sepanjang tahun sehingga warga

negara memiliki kesempatan untuk memprioritaskan kebijakan sosial yang luas dan memantau pengeluaran publik. Melalui *participatory budgeting* (PB) masyarakat ikut terlibat dalam memutuskan pengalokasian sumber daya. Jika demikian, *participatory budgeting* merupakan sebuah proses pembelajaran sehingga warga (sampai pada tingkat masyarakat lokal yang paling bawah/*grassroot*) mampu menyumbangkan pikiran kreatif mereka untuk memecahkan persoalan yang dihadapi oleh daerah sebagaimana yang diungkapkan oleh Wampler (2007:22) bahwa:

> *participatory budgeting programs also serve as "citizenship schools," as engagement empowers citizens to better understand their rights and duties as citizens as well as the responsibilities of government. Citizens learn to negotiate among themselves and with the government over the distribution of scarce resources and public policy priorities.*

Program penganggaran partisipatif juga berfungsi sebagai "sekolah kewarganegaraan," Keterlibatan warga negara merupakan sebuah pemberdayaan untuk lebih memahami hak dan kewajiban mereka sebagai warga negara serta tanggung jawab pemerintah. Warga belajar untuk bernegosiasi di antara mereka sendiri dan dengan pemerintah mengenai distribusi sumber daya langka dan prioritas kebijakan publik.

Dalam konteks riset, mengenai anggaran partisipatif (*participatory budget*), Cabannes (2004) mengemukakan bahwa terdapat lima dimensi kunci dalam *participatory budget* (PB) yakni: 1) *Participatory*, 2) *financial, fiscal and budgetary*, 3) *legal normatif*, 4) *territorial*. Dari lima dimensi kunci PB Cabannes mengembangkan delapan belas variabel yang digunakan sebagai instrumen sebagaimana diuraikan dalam tabel berikut:

Tabel 5. Dimensi dan Variabel *Participatory Budget*

DIMENSION	VARIABLES	MINIMAL ARRANGEMENT	INTERMEDIATE ARRANGEMENT	MAXIMUM ARRANGEMENT
I PARTICIPATORY (Citizen)	*1. Instance of final budget approval*	*Community-based representative democracy*	*Community-based representative democracy open to different types of association*	*Direct democracy, universal participation*
	2. Forms of participation	*Executive (partial concultation)*	*Council (consultative)*	*The population (deliberation and legislative approval)*
	3. Which body makes budgetary priority decision?	*None*	*Exixting social or political structure* *Government and citizen (mixed)*	*Specific commiisions with elected council members and a citizen majority*
	4. Community participation or citizen participation	*Neighbourhood level*	*City-wide level, trough thematic contribution*	*Neighbourhood, regional, and city-wide level*
	5. Degree of participation of the excluded	*Thematic and Neighbourhood pleneries*	*Neighbourhoods, themes (including civic issues)*	*Neighbourhood + thematic + actor-based, preference for excluded groups (congress)*
	6. Oversight and control of execution	*Executive*	*Non specific commision (PB Councils association)*	*Specific commision (Cofis, comforca, ect)*
PARTICIPATORY (Local Government)	*7. Degree of information sharing and dissemination*	*Secret, unpublish*	*Limited dissemination, web, official bulletin, informing delegates*	*Wide dissemination, including house to house distribution*
	8. Degree of completion of approved projects (within two years)	*Less than 20%*	*20% to 80%*	*Over 80%*
	9. Role of legislative branch	*Opposition*	*Passive, non-participation*	*Active involvement*
II FINANCIAL AND FISCAL	*10. Amount of debated resources*	*Less than 2% of capital budget*	*From 2% to 100% of capital budget*	*100% of capital and operating budget*
	11. Municipal budget allocation for functioning of PB	*Municipal department/team covers costs*	*Personnel and their activities*	*Personnel, activities, dissemination, training*
	12. Discussion of taxation policies	*None*	*Deliberation on tax policies*	*Deliberation on loans and subsidies*
III NORMATIVE/ LEGAL	*13. Degree of institutionalisation*	*Informal process*	*Only institutionalised or only self-regulated annually*	*Formalised (some part regulated) with annual self regulation (evolutionary)*
	14. Instrumental or participatory logic	*Improvement in financial management*	*Ties with participatory practices (councils roundtables)*	*Part of cultureof participation, participation is right*
	15. Relationship with planning instruments	*Only PB (no long term plan exis)*	*Coexistence of PB and city plans, without direct relationship*	*Clear relationship and interaction between PB and planning in one system (c.g a congress)*
IV PHYSICAL/ TERRITORIAL	*16. Degree of intra-municipal*	*Follows administrative*	*Goes beyond administratives*	*Decentralisation to all communities*

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

DIMENSION	VARIABLES	MINIMAL ARRANGEMENT	INTERMEDIATE ARRANGEMENT	MAXIMUM ARRANGEMENT
	decentralization	*regions*	*regions*	*and neighbourhoods*
	17. Degree of inclusion of rural area	*PB in either urban area or rural area*	*The entire municipal territoory*	*Entire municipality with specific measures for rural areas (preferences)*
	18. Degree of investement	*Reinforces the formal city*	*Recognises both formal and informal city, without preferences*	*Priority investement in most needy areas (pheriperal, central, rural)*

Sumber: Cabaness (2004)

Cabannes (2004) menyatakan bahwa masing-masing variabel tersebut adalah independen, bisa dipilih berdasarkan analisis yang dibutuhkan. Variabel tersebut merupakan alat 'diferensiasi' untuk mengetahui keragaman proses *participatory budget* dengan membedakan tiga pengaturan yakni *minimal*, *intermediate* dan *maximum arrangement*.

2.4 Desentralisasi Fiskal

2.4.1 Tinjauan Teoritis Desentralisasi Fiskal

Secara historis, sebenarnya teori desentralisasi fiskal telah dibahas oleh para filusuf sejak abad ke 17 dan 18, termasuk didalamnya Rousseau, Mill, de Tocqueville, Montesquieu dan Madison (Kee, 2003:6). Pemerintah pusat yang tidak dipercaya serta upaya untuk menuju pemerintah yang demokratis terlihat sebagai harapan utama untuk melestarikan kebebasan manusia (Faquet, 1997 dalam Kee 2003:6) dan kasus modern desentralisasi pemerintahan telah disosialisasikan oleh Wolman (dalam Bennet, 1990). Wolman membagi argumen bahwa ada dua nilai dalam desentralisasi yakni: 1) Nilai efisiensi (*efficiency Values*) dan 2) nilai tata kelola (*governance values)*. Nilai efisiensi (*efficiency Values*) merupakan nilai ekonomi yang dilihat dari maksimalisasi kesejahteraan

serta dalam membuat regulasi permintaan dan penawaran karena harga sektor publik berbeda dengan sektor swasta. Sektor publik mengalokasikan barang dan layanan dalam ranah politik dan harus mencerminkan preferensi dan keinginan masyarakat. Nilai tata kelola (*governance values)* meliputi respon, akuntabilitas dan keragaman dan partisipasi politik. Desentralisasi membuat keputusan yang alokasional dan membuat lebih dekat dengan rakyat, sehingga juga menumbuhkan respon dan akuntabilitas yang lebih besar dari pejabat lokal (Kee, 2003:7)

Secara filosofis, desentralisasi fiskal merupakan bagian dari desentralisasi ekonomi. Desentralisasi ekonomi berbeda dengan desentralisasi politik mekipun memiliki keterkaitan sangat erat, keterkaitan utamanya adalah bahwa setiap desentralisasi dalam pengambilan keputusan merupakan sebuah proses politik (Muluk, 2007:75). Terdapat enam jenis desentralisasi ekonomi yang diungkapkan oleh Mackintosh dan Roy (1999) dalam Muluk (2007:75) yakni: 1) desentralisasi fiskal, 2) desentralisasi pengambilan keputusan manajemen publik, 3) proliferasi lembaga penyedia layanan yang didukung oleh pembiayaan campuran privat dan publik, 4) *contracting out* pelayanan publik yang dibiayai negara kepada organisasi nirlaba, 5) alokasi dana publik, dan 6) privatisasi aktivitas sektor publik dengan meliberalisasi sektor-sektor yang dimonopoli pemerintah. Desentralisasi fiskal mendapat perhatian utama karena menyangkut hubungan fungsi penerimaan dan pengeluaran antara pemerintahan yang lebih tinggi kepada pemerintahan yang lebih rendah (Muluk, 2007:75).

Dinamika keilmuan memunculkan pandangan baru tentang desentralisasi fiskal. Chema dan Rondinelli (2007:6) menyatakan bahwa desentralisasi tidak hanya menekankan pada transfer kekuasaan, kewenangan dan responsibilitas

akan tetapi dalam perkembangan konsep *governance*, desentralisasi dapat dikategorikan menjadi empat yakni desentralisasi administratif (*administratif decentralization*), desentralisasi politik (*political decentralization*), desentralisasi ekonomi (*economic decentralization*) dan desentralisasi fiskal *(fiscal decentralization).*

Secara historis perkembangan desentralisasi sampai kepada munculnya konsep desentralisasi dalam prespektif *governance* diawali dari gelombang pertama (sebagaimana dirangkum dari tulisan Cheema and Rondinelli, 1997: 2-3) yakni pasca perang dunia II di tahun 1970-1980an yang berfokus pada dekonsentrasi struktur pemerintahan dan birokrasi. Gelombang kedua dimulai pertengahan 1980-an memperluas konsep dengan memasukkan kekuasaan politik, demokratisasi dan liberalisasi pasar, memperluas ruang lingkup untuk mengambilan keputusan bagi sektor swasta. Selama tahun 1990-an desentralisasi dipandang sebagai cara pemerintah untuk membuka partisipasi publik yang lebih luas melalui organisasi-organisasi masyarakat sipil. Keadaan ini membawa implikasi pada pergeseran teori dan strategi pembangunan terutama badan-badan bantuan internasional dari *trickle down theory* pusat pertumbuhan ekonomi ke arah pemenuhan kebutuhan dasar manusia, pembangunan yang partisipatif yang kesemuanya merupakan sebuah panggilan menuju desentralisasi. Secara empiris, keadaan ini berlanjut pada program yang dijalankan oleh *the United Nations Development Program* dengan konsep *governance* sebagai sebuah proses dimana lembaga pemerintah, organisasi masyarakat sipil dan sektor swasta berinteraksi satu sama lain membentuk sebuah urusan publik dimana warga dapat mengartikulasi kepentingan mereka, menengahi perbedaan serta hak-hak sosial mereka.

Arus globalisasi yang semakin kuat di pasca 1990 membuat kemajuan terhadap sistem perdagangan, investasi serta informasi internasional. Globalisasi tidak hanya berkonsep pada pertumbuhan ekonomi akan tetapi juga pada persepsi terhadap tata kelola (*governance*) dan juga fungsi pemerintah. Perluasan pasar baik barang maupun jasa ke seluruh dunia menciptakan tekanan baru bagi pemerintah untuk mendesentralisasikan (*new pressures on governments to decentralize*). Hal ini meningkatkan tekanan bagi pemerintah untuk meningkatkan kapasitas fiskal dan administratif di level daerah, kota maupun desa dalam rangka memfasilitasi partisipasi individu dan perusahaan untuk mendapatkan keuntungan. Pemerintah tidak hanya menciptakan iklim usaha nasional yang kuat akan tetapi juga dapat menyediakan layanan, infrastruktur, kulitas hidup dan lain-lain sebagai bentuk dukungan bagi perusahaan-perusahaan milik asing dan domestik. Upaya ini membutuhkan pemerintah daerah yang kuat serta organisasi masyarakat sipil yang dapat meningkatkan pendapatan mereka serta dapat menyediakan layanaan pendukung baik bagi investor asing maupun dalam negeri sehingga masyarakat juga dapat bersaing di pasar global. Dengan demikian maka desentralisasi mengalami perubahan makna dari sebelumnya yang merupakan transfer kewenangan, sumberdaya dan responsibilitas antar instansi pemerintah maka kemudian diartikan sebagai transfer otoritas, sumber daya, dan responsibilitas antar lembaga-lembaga *governance* (pasar, pemerintah dan masyarakat sipil). Desentralisasi tidak hanya transfer kekuasaan, wewenang dan tanggungjawab pemerintah akan tetapi juga sharing otoritas dan sumberdaya yang membentuk suatu kebijakan publik yang berdasar pada masyarakat *(society)*.

Dalam perkembangannya desentralisasi tidak hanya melalui dekonsentrasi, devolusi dan delegasi, akan tetapi diperluas setidaknya kedalam empat bentuk yakni desentralisasi administrasi, desentralisasi politik, desentralisasi ekonomi dan desentralisasi fiskal (Cheema and Rondinelli, 2007:6-7). Desentralisasi administrasi meliputi dekonsentrasi *(deconcentration)* struktur dan birokrasi pusat, delegasi *(delegation)* kewenangan (otoritas) dan responsibilitas pemerintah pusat kepada agen negara yang semi otonom, serta desentralisasi kerjasama (*decentralized cooperation*) dari instansi pemerintah yang melakukan fungsi serupa sebagai "kembaran" dalam pengaturan lintas batas nasional. Desentralisasi politik meliputi: 1) organisasi dan prosedur untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pembuatan kebijakan publik serta seleksi perwakilan (rakyat) dalam pemilihan pejabat politik, 2) pertukaran (*change*) dalam struktur pemerintah serta devolusi kekuasaan (*power*) dan kewenangan (*authority*) kepada pemerintah di unit lokal (pemerintah daerah), 3) sharing kekuasaan insitusi (*power sharing insitution*) antara negara dengan pemerintah federal, konstitusional federasi, atau daerah otonom serta 4) kebebasan berserikat bagi masyarakat dalam pembuatan keputusan publik. Desentralisasi ekonomi meliputi liberalisasi pasar (*market liberalization*), deregulasi, privatisasi perusahaan negara dan kerjasama pemerintah –swasta (*public privat patnership)*. Desentralisasi fiskal, merupakan mekanisme kerjasama fiskal (keuangan) untuk sharing pendapatan publik diantara berbagai level dalam institusi pemerintahan, delegasi fiskal dalam rangka peningkatan pendapatan publik dan alokasi pengeluaran dan otonomi fiskal bagi pemerintah pusat, pemerintah daerah maupun pemerintah lokal. Dengan demikian, desentralisasi fiskal dalam perspektif *governance* adalah meletakkan nilai-nilai

(*values*) dan dimensi *governance* dalam setiap proses dan mekanisme fiskal (keuangan).

Secara teoritis, teori desentralisasi fiskal memberikan pandangan yang menunjukkan bagaimana desentralisasi fiskal bisa meningkatkan kinerja sektor publik, melalui potensi alokasi sumber daya yang lebih efektif dan efisien di sektor publik (Hadi Utomo, 2009:92). Oates (2006:2) menyatakan bahwa teori tradisional keuangan publik telah membuat kasus yang kuat untuk peran utama desentralisasi fiskal. Empat elemen dasar yang mendasari desentralisasi fiskal menurut Oates (2006:2) yakni: 1) pemerintah lokal atau daerah memiliki preferensi dan posisi beradaptasi terkait dengan output layanan publik dari masyarakat mereka dibandingkan dengan pusat yang cenderung menyeragamkan satu aturan dianggap cocok untuk semua, 2) masyarakat akan lebih mudah mencari yuridiksi yang mampu menyediakan layanan yang cocok bagi mereka sehingga dapat meningkatkan potensi keuntungan dari penyediaan desentralisasi pelayanan publik, 3) berbeda dengan monopoli dari pemerintah pusat, tingkat persaingan 'desentralisasi' dengan daerah sekitar mereka, kompetisi seperti membatasi pertumbuhan anggaran dapat memberikan tekanan untuk pelayanan publik yang efisien, dan 4) desentralisasi dapat mendorong eksperimentasi dan inovasi dari individu, mengadopsi pendekatan baru untuk kebijakan publik, sehingga dengan cara ini desentralisasi dapat menjadi 'laboratorium baru untuk eksperimen fiskal.

Pemerintah pusat akan terus berusaha meningkatkan stabilitas perekonomian negara. Richard Musgrave (1959) dalam Kee (2003:4) menyatakan bahwa pemerintah pusat (nasional) memegang peran dan fungsi yang sangat luas dalam upaya penciptaan stabilisasi ekonomi, kebijakan fiskal

maupun kebijakan moneter secara makro. Hal ini menunjukkan bahwa pemerintah nasional harus memiliki basis pajak yang luas dan cocok untuk menjalankan peranannya. Namun Oates (1993) dalam Kee (2003:5) menyatakan bahwa dalam 53 negara menunjukkan hubungan yang positif antara pertumbuhan ekonomi dan desentralisasi fiskal, serta menyarankan beberapa peran pemerintah lokal dalam pembangunan terutama infrastruktur.

Definisi desentralisasi fiskal dalam kaitannya dengan derajat kemandirian pengambilan keputusan yang dilakukan daerah terdapat tiga variasi menurut Bird dan Vaillancourt (2000:4) *pertama*, desentralisasi berarti pelepasan tanggungjawab yang berada dalam lingkungan pemerintah pusat ke instanci vertikal di daerah atau ke pemerintah daerah. *Kedua*, delegasi berhubungan dengan suatu situasi, yaitu daerah bertindak sebagai perwakilan pemerintah untuk melaksanakan fungsi-fungsi tertentu atas nama pemerintah. *Ketiga*, devolusi (pelimpahan) berhubungan dengan suatu situasi yang bukan saja sebagai implementasi tetapi juga kewenangan untuk memutuskan apa yang perlu dikerjakan berada di daerah. Sedangkan menurut Kumorotomo (2008) desentralisasi fiskal memiliki beberapa instrumen yakni: 1) *revenue sharing* yakni pusat membagikan sebagian penerimaannya kepada daerah, 2) *fiscal sharing* yakni pusat membagi kewenangan memungut pajak dan belanja publik kepada daerah dan 3) pemberian *grants* kepada pemerintah daerah yang meliputi *general grants, specific grants serta mathcing grants*.

Jika dirunut dari pemberian kewenangan dari pemerintah pusat kepada daerah untuk melaksanakan rumahtangga pemerintahannya sendiri, hal ini yang dikatakan oleh Conyers (1983) dalam Muluk (2007:5) sebagai devolusi atau *political decentralisatie.* Terdapat kaitan atau hubungan yang erat antara devolusi

dengan desentraslisasi fiskal menurut Mackintosh dan Roy (1999), serta menurut Manor (1999), Humes IV (1991), Fiscal Policy Resources Center (2001) sebagaimana yang dituliskan oleh Muluk (2007:75-76) yakni 1) antara devolusi (desentralisasi politik) dan desentralisasi fiskal merupakan dua hal yang dibutuhkan untuk membentuk dan memperkuat sistem pemerintahan daerah 2) desentralisasi fiskal merupakan penyerahan pengaruh atas keputusan anggaran dan pengeluaran dari pemerintah atasan kepada pemerintah yang bawah yang seharusnya didahului oleh adanya desentralisasi politik, 3) desentralisasi fiskal tanpa desentralisasi politik akan sulit mewujudkan desentralisasi yang sejati yang benar-benar mampu mencerminkan kepentingan dan aspirasi daerah, 4) devolusi membutuhkan desentralisasi fiskal untuk menopang kemandirian pemerintah daerah dalam mengatur dan mengurus fungsi-fungsi yang diembannya, 5) devolusi membawa implikasi pada penyediaan layanan publik, sehingga kemampuan pemerintah daerah untuk menyediakan layanan publik sangat tergantung pada kemampuan keuangannya. Begitu pula pendapat Bank Dunia (1999) yang dikutip oleh Kee (2003:3) bahwa *"fiscal decentralization is devolusion by the central government to local government (states, regions municipalities) of specific function with the administratives authority and fiscal revenue to perform this function"*. Pendapat ini didukung oleh pendapat Mullins (2007:216) menyatakan bahwa desentralisasi politik (devolusi) dan dekonsentrasi akan efektif memerlukan otoritas atau kewenangan di bidang pendapatan dan pengeluaran (desentralisasi fiskal) yang memadai, tanpa otoritas tersebut maka pengambilan keputusan lokal tidak akan ada artinya. Dengan demikian antara devolusi dan desentralisasi fiskal adalah seperti dua sisi mata uang yang saling memegang peranan. Devolusi tanpa desentralisasi fiskal atau sebaliknya

desentralisasi fiskal tanpa devolusi tidaklah akan berarti apa-apa, keduanya harus seiring sejalan.

Dalam menilai apakah desentralisasi fiskal ini merupakan devolusi, dekonsentrasi ataukah delegasi, Bird dan Vaillancourt (2000:4) menyatakan bahwa hal ini tergantung apakah orang melihatnya dari atas ke bawah (*top down*) atau dari bawah ke atas (*bottom up*), pendekatan desentralisasi fiskal dari bawah ke atas biasanya menekankan nilai politis, sedangkan pendekatan dari atas ke bawah lebih kepada pendekatan dekonsentrasi. Lebih lanjut Bird (1995) dalam Bird dan vaillancourt, 2000:287) menyatakan bahwa istilah desentralisasi itu jauh dari sederhana, terdapat tiga kategori yang diuraikan yakni:1) dekonsentrasi, yakni suatu situasi dimana desentralisasi berlangsung dalam tingkat nasional dan hanya terbatas pada penyebaran tanggungjawab fiskal diantara instansi-instansi vertikal pusat yang ada di daerah, 2) delegasi, mendasarkan pemikiran bahwa jenjang pemerintah yang lebih tinggi memilih untuk mencapai tujuan-tujuan alokatifnya dengan lebih efisien melalui penyerahan fungsi-fungsi pengeluaran dan pembiayaan ke pemerintah subnasional dan lokal, dengan meyakini bahwa pihak yang melaksanakan komitmen berada dalam rambu-rambu kenbijakan pusat, 3) devolusi merupakan desentralisasi fiskal yang tidak hanya menurunkan jenjang kewenangan untuk melaksanakan tugas (dalam pola delegasi) melainkan juga melakukan kontrol atas keputusan-keputusan terkait dengan fungsi-fungsi pengeluaran mereka.

Pola hubungan pemerintahan (*top down* maupun *bottom up)* selalu muncul dalam desentralisasi fiskal baik itu di negara kesatuan maupun negara federal. Hubungan fiskal antar pemerintahan yang berlaku saat ini ada dua yakni federalisme fiskal dan keuangan fiskal (Bird dan Vaillancourt, 2000 30-38). Model

federalisme fiskal adalah model hubungan fiskal antar pemerintahan dengan pemerintah daerah Kabupaten/Kota sebagai kepanjangan tangan dari pusat. Sedangkan model keuangan fiskal adalah model hubungan fiskal antar pemerintahan dimana batas-batas resmi penyerahan fungsi, wewenang serta pembiayaannya sudah secara umum ditetapkan melalui undang-undang.

Pola hubungan fiskal antar pemerintahan yang diterapkan diberbagai negara disajikan dalam tabel berikut:

Tabel 6. Pola Hubungan Fiskal Antar Pemerintahan

	Federalisme Fiskal	**Keuangan Fiskal**
Negara Maju	Jepang dan Perancis	Amerika Serikat dan Kanada
Negara Berkembang	Indonesia, Kolombia, Maroko, dan Tunisia	Argentina, Brasil, Afrika Selatan, India, dan Pakistan
Negara Transisi	Cina dan Vietnam	Bosnia dan Rusia

Sumber: Bird dan Vaillancourt, (2000: 31)

Berdasarkan tabel diatas,menurut Bird dan Vaillancourt, (2000: 31) untuk memilah pola desentralisasi fiskal dibedakan menjadi tiga negara yakni negara maju, negara berkembang dan negara transisi. Negara maju yang menganut pula federalisme fiskal adalah Jepang dan Perancis, sedangkan yang menganut keuangan fiskal adalah Amerika Serikat dan Kanada. Negara berkembang yang menganut pola federalisme fiskal yakni Indonesia, Kolombia, Maroko dan Tunisia. Sedangkan negara berkembang yang menganut pola keuangan federal yakni Argentina, Brasil, Afrika Selatan, India dan Pakistan. Negara transisi yang menganut pola federalisme fiskal yakni Cina dan Vietnam, sedangkan negara transisi yang menganut pola keuangan federal yakni Bosnia dan Rusia.

Dalam pola hubungan federalisme fiskal, menggambarkan bahwa pemerintah pusat sebagai penafsir arif aspirasi masyarakat yang memberikan arahan dalam aturan-aturan kelembagaan antar pemerintahan untuk menjamin

lembaga-lembaga pemerintah daerah bertindak sesuai dengan keinginan pusat (Bird dan Vaillancourt, 2000: 31). Dengan demikian pemerintah daerah kabupaten atau kota adalah kepanjangan dari pemerintah pusat. Pola hubungan yang terbentuk antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah adalah *top-down*, jika dikaikan dengan sistem pemerintahan daerah lebih bersifat dekonsentrasi atau bahkan delegasi. Kerangka analisis yang sesuai dengan pola federalisme fiskal adalah *agency theory* (Bird, 2000:32). Teori keagenan menganalisis susunan kontraktual antara individu, kelompok maupun lembaga. Satu pihak (prinsipal) membuat kontral dengan pihak lain (agen) dengan harapan bahwa agen dapat bertindak sesuai dengan yang diinginkan oleh prinsipal. Hal ini selaras dengan apa yang disampaikan oleh Eisenhardt (1989) dalam Wijaya, (2014:55) yang mengungkapkan bahwa yang dimaksud dengan *principal agent* adalah bagaimana mengorganisasikan hubungan dengan maksimal, dimana satu pihak *(principal*) memiliki pekerjaan, yang kemudian dilaksanakan oleh pihak yang lainnya (*the agent*). Dalam konteks pola federalisme fiskal, pemerintahpusat adalah principal dan pemerintah daerah adalah sebagai agen. Beberapa bentuk dari teori keagenan (*principal agent theory*) antara lain *contracting-out* dan *procurement*.

Dalam ranah penganggaran publik, hubungan keagenan terjadi antara eksekutif dan legislatif serta anatara legislatif dan pemilih. Dalam hubungan keagenan antara eksekutif dan legislatif, eksekutif adalah agen sedangkan legislatif adalah principal. Interaksi *principal-agent* bermula ketika *agent* menyusun suatu usulan dan berakhir ketika *principal* menerima atau menolak usulan tersebut (Badrudin, 2012:44). Hal ironi terjadi pada fiskal federalisme, Oates (2006:5) menyatakan bahwa teori generasi kedua dari fiskal federalisme

menggambarkan bahwa terdapat sebuah kerangka dimana terdapat informasi asimetris dan kontrak tidak lengkap. Teori keagenan berfokus pada persoalan asimetri informasi yaitu agen memiliki informasi yang lebih banyak tentang kinerja aktual, motivasi dan tujuan yang sesungguhnya berpotensi menciptakan moral hazard, sedangkan prinsipal sendiri harus mengeluarkan biaya untuk monitoring kinerja agen (Badrudin, 2012:44).

Pola keuangan federal adalah model hubungan fiskal antar pemerintahan terutama diterapkan untuk negara-negara yang memliki keanekaragaman geografis dan etnis. Dalam model keuangan federal, batas-batas resmi penyerahan fungsi, wewenang dan pembiayaannya sudah secara umum ditetapkan melalui undang-undang. Negara-negara yang menganut pola keuangan federal yakni Amerika Serikat dan Kanada. Di Amerika Serikat, model hubungan fiskal yang terjadi adalah antara pemerintah federal (pusat) dengan negara bagian (*State*) dan pemerintah lokal, yang memiliki kewenangan yang jelas terhadap wilayah, fungsi serta pembiayaannya sesuai dengan konstitusi federal (Badrudin, 2012:44).

Secara teoritis, negara yang berbentuk federal akan menerapkan model keuangan federal, namun dalam praktiknya beberapa negara federal seperti Pakistan, Argentina dan Afrika Selatan masih menerapkan sentralisasi fiskal dan federalisme fiskal, namun bagi negara yang berbentuk kesatuan model keuangan federal juga berlaku (Badrudin, 2012:43).

Sementara, dalam konteks yang lain, terdapat beberapa catatan penting dari gerakan politik Internasional terhadap desentralisasi fiskal yang perlu dipertimbangkan sebagaimana pendapat Hommes (1996), Tanzi (1995) dan Prud'homme (1995) yang terangkum dalam tulisan Kee (2003:8) bahwa

desentralisasi fiskal kurang berhasil terutama di negara-negara berkembang antara lain disebabkan oleh:1) pembayar pajak mungkin memiliki informasi yang cukup atau tidak ada kekuatan politik untuk menekan pembuat kebijakan lokal untuk membuat keputusan sumberdaya yang efisien, 2) politisi lokal mungkin lebih korup daripada politisi nasional atau setidaknya berada dalam kondisi yang lebih korup, 3) kualitas birokrasi nasional lebih baik daripada kualitas birokrasi lokal, 4)kesempatan dalam hal teknologi dan peningkatan mobilitas dapat mengurungi jumlah pelayanan yang bener-benar 'lokal'. 5)sistem manajemen anggaran maik penerimaan pajak maupun pengeluaran publik yang masih kurang baik, serta 6) desentralisasi fiskal dapat memperburuk kemampuan pemerintah pusat untuk menangani ketidak seimbangan struktural fiscal.

2.4.2 Desentralisasi Fiskal di Indonesia

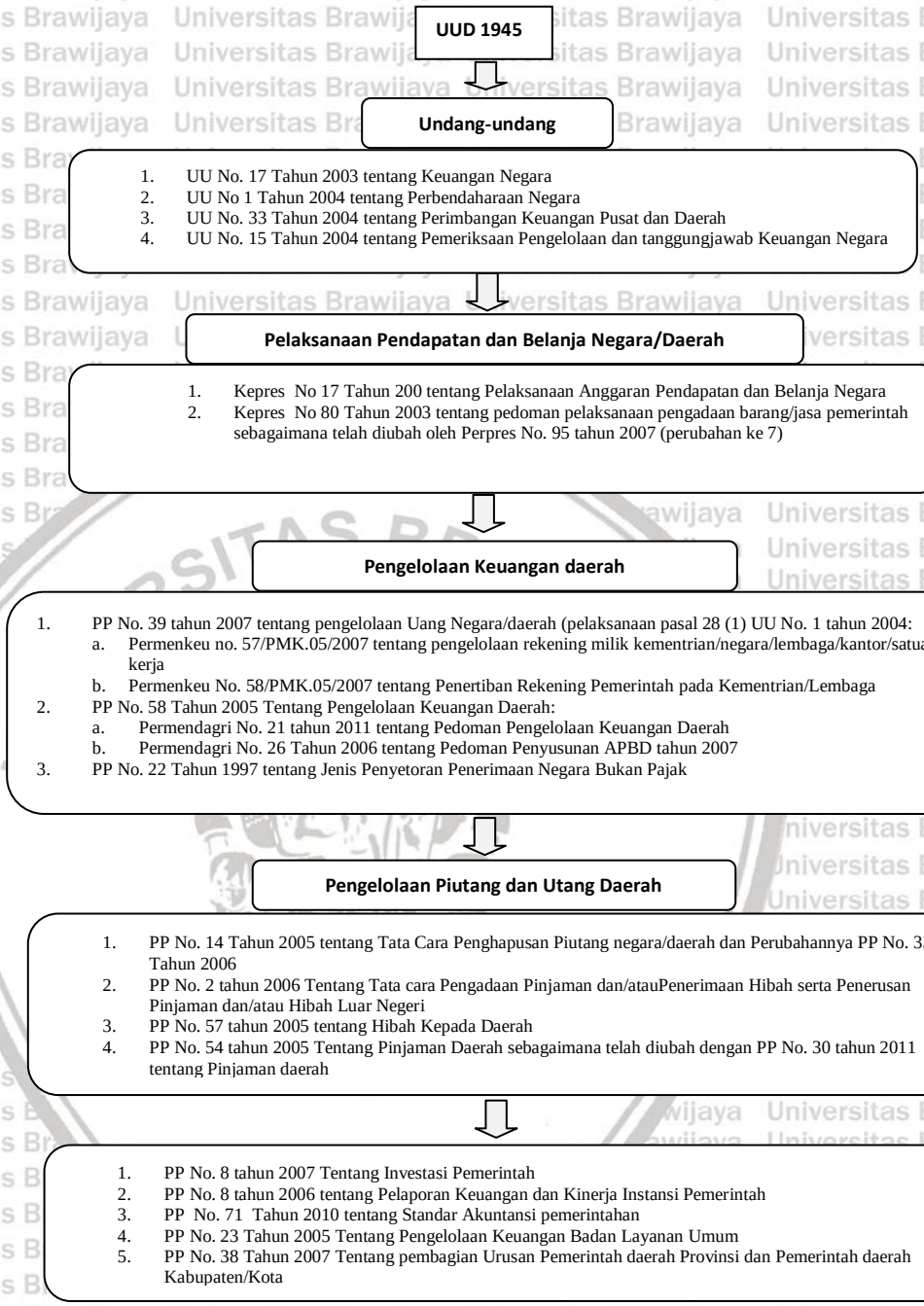
Sebagaimana yang ditulis Kaho (2001:21-27), secara historis dan normatif, kebijakan desentralisasi fiskal di Indonesia sebenarnya mulai ada sejak jaman Hindia Belanda. Peraturan ketatanegaraan pemerintah Hindia Belanda adalah *Reglement op het Beleid der Regering van Nederlandsch* (Stb 1855/2), tidak mengenai desentralisasi akan tetapi sentralisasi. Namun demikian dijalankan pula asas dekonsentrasi yang diwujudkan dengan keberadaan wilayah administratif seperti di Jawa secara hirarkis yakni *Gewest, Afdeeling, Distric* dan *onder distric*. Dalam perjalanannya sistem pemerintahan yang sentralistis tidak dapat dipertahankan, karena itu pada tahun 1903 pemerintah Kerajaan Belanda menetapkan suatu *Wethoudende Decentralisatie van het Bestuur in Nederlandsch Indie* (Stb.1903/329). *Decentralisatiewet* atau Undang-undang desentralisasi ini memberikan kemungkinan bagi pembentukan *Gewes* atau bagian *Gewes* yang mempunyai keuangan sendiri untuk membiayai segala

kegiatannya yang dijalankan oleh *Raad*. Pelaksanaan undang-undang desentralisasi 1903 ini dilaksanakan dengan *Decentralisatie Bessluit* (Stb 1905/137) dan *Locale Radenordonnantie* (Stb 1905/181) dimana menurut kedua peraturan ini daerah yang diberikan kewenangan keuangan sendiri disebut *Local Ressort* yang dijalankan oleh *Local Raad*. Inilah yang merupakan titik pangkal munculnya desentralisasi fiskal di Indonesia meskipun dalam pelaksanaannya masih banyak kelemahan.

Dalam perkembangannya, desentralisasi fiskal di Indonesia pada masa orde baru diatur dalam UU No 5 tahun 1974 tentang Pemerintah Daerah. Menurut penjelasan UU No 5 tahun 1974, daerah diberikan kewenangan untuk menggali sumber keuangan sendiri berdasarkan peraturan perundangan yang berlaku. Adapun sumber pendapatan daerah menurut UU No 5 tahun 1074 yakni: 1) Pendapatan Asli daerah yang meliputi pajak daerah, retribusi daerah, hasil perusahaan daerah dan lain-lain hasil usaha daerah yang sah, 2) pendapatan berasal dari pemberian pemerintah yang terdiri darinsumbangan dari pemerintah, sumbangan lain yang diatur dengan peraturan perundang-undangan, 3) lain-lain pendapatan yang sah. Banyak hal dan kendala yang dihadapi daerah terkait kewenangan dibidang keuangan ini yang kemudian menyebabkan tidak optimalnya pemungutan pajak dan retribusi daerah sehingga tidak memberikan kontribusi yang signifikan terhadap pendapatan daerah. Beberapa hal yang menjadi kendala dalam pemungutan pajak dan retribusi di daerah menurut Kaho (2001:142) yakni: 1) Jenis pajak daerah banyak (45 jenis untuk Daerah Tingkat II) namun objek pajaknya tidak ada di daerah, 2) Hasil pungutannya jauh lebih kecil dari biaya pemungutannya, 3) peraturan pelaksanaannya belum ada sebab belum ada pedoman pelaksanaannya, 4)

adanya pembekuan atau pencabutan oleh pemerintah, 5) adanya larangan pemerintah terhadap kegiatan-kegiatan tertentu yang justru merupakan objek pajak.

Tahun 1999 merupakan titik balik bagi sistem pemerintahan Indonesia dari sentralisasi ke desentralisasi. Perubahan sistem pemerintahan di Indonesia dari sentralistis ke sistem pemerintahan yang desentralistis merupakan sebuah revolusi, inilah yang menjadikan Indonesia sebagai negara yang paling terdesentralisasi di dunia dalam kurun waktu yang relatif singkat (Bank Dunia, 2011). Adanya tuntutan demokratisasi membawa perubahan besar dalam kehidupan pemerintahan Indonesia termasuk pola hubungan keuangan pusat dan daerah. Dikeluarkannya UU No 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Daerah merupakan koreksi total terhadap UU No 5 tahun 1974. Pemberian kewenangan pemerintah kepada daerah otonom haruslah disertai dengan pelimpahan keuangan yang meliputi pendelegasian pengeluaran (*expenditure assignment*) dan pendelegasian pendapatan *(revenue assignment).* Secara normatif, regulasi yang berkaitan dengan Pengelolaan Keuangan Daerah saat ini digambarkan sebagai berikut:



Gambar 8. Regualasi yang berkaitan dengan Keuangan Daerah
Sumber: Kementerian Keuangan RI 2014 dimodifikasi penulis

Pelaksanaan kebijakan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal pasca reformasi didasarkan atas UU No 22 Tahun 1999 yang telah direvisi menjadi UU no 32 tahun 2004 dan UU No 23 Tahun 2013 tentang Pemerintah daerah serta

UU No 25 tahun 1999 yang telah direvisi menjadi UU No 33 tahun 2004 tentang Perimbangan keuangan Antara Pemerintah Pusat dan pemerintah Daerah. Desentralisasi fiskal di Indonesia dilaksanakan melalui kebijakan perimbangan keuangan antara pusat dan daerah dengan sistem pendanaan yang mencakup pembagian keuangan antara pemerintah pusat dan daerah serta pemerataan antar daerah secara proporsional dan adil sejalan dengan kewajiban dan pembagian kewenangan kepada daerah (Bank Dunia, 2011:1).

Jika kembali pada konteks pengelolaan keuangan negara, di Indonesia, dalam rangka mendukung terwujudnya *good governance* dalam penyelenggaraan negara maka pengelolaan keuangan negara perlu dilaksanakan secara profesional, terbuka, dan bertanggungjawab sesuai dengan aturan pokok yang telah ditetapkan dalam Undang-undang Dasar 1945 (Sumber: penjelasan UU No. 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara). Lebih lanjut, penjelasan UU no 17 tahun 2003 menjabarkan bahwa sesuai dengan amanat pasal 23C UUD 1945, Undang-undang tentang Keuangan Negara perlu menjabarkan aturan pokok yang telah ditetapkan dalam undang-undang tesebut kedalam asas-asas umum yang telah lama dikenal dalam pengelolaan keuangan negara yakni asas tahunan, universalitas, kesatuan dan asas spesialitas maupun asas-asas baru yang merupakan *best practice* dalam pengelolaan keuangan negara yakni akuntabilitas, profesionalitas, proporsionalitas, keterbukaan dalam pengelolaan keuangan negara, serta pemeriksaan oleh badan pemeriksa yang bebas dan mandiri. Dengan dianutnya asas-asas umum tersebut pelaksanaan UU No17tahun 2003 ini sekaligus dimaksudkan untuk memperkokoh landasan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi di Negara kesatuan Republik Indonesia.

Dalam rangka desentralisasi fiskal, hubungan keuangan antara pusat dan daerah diatur dalam UU N0 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan daerah, sedangkan pengelolaan keuangan daerah diatur dalam Pereturan Pemerintah No 58 tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan daerah. Asas-asas penyelenggaraan pengelolaan keuangan daerah terdapat dalam pasal 4 ayat 1 Peraturan Menteri dalam Negeri No 13 tahun 2006 sebagaimana yang telah dirubah dalam Pemendagri No 21 tahun 2011 yang berbunyi: "keuangan daerah dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efektif, efisien, ekonomis, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan asas keadilan, kepatutan dan manfaat untuk masyarakat". Lebih lanjut dalam pasal ini (pasal 4) dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan tertib artinya keuangan daerah dikelola secara tepat waktu dan tepat guna yang didukung dengan bukti administrasi yang dapat dipertanggungjawabkan. Taat pada peraturan perundang-undangan adalah bahwa pengelolaan keuangan daerah harus berpedoman pada peraturan perundang-undangan. Efektif artinya pencapaian hasil program dengan target yang telah ditetapkan yaitu dengan cara membandingkan luaran dengan hasil. Efisien artinya pencapaian keluaran yang maksimum dengan masukan tertentu atau menggunakan masukan terendah untuk mencapai luaran tertentu. Ekonomis adalah pemerolehan masukan dengan kualitas dan kuantitas tertentu pada tingkat harga yang terendah. Transparan artinya prinsip keterbukaan yang memungkinkan masyarakat untuk mengetahui dan mendapatkan akses informasi seluas-luasnya tentang keuangan daerah. Bertanggungjawab merupakan perwujudan kewajiban seseorang untuk mempertanggungjawabkan pengelolaan dan pengendalian sumberdaya dan pelaksanaan kebijakan yang dipercayakan

kepadanya dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditetapkan. Keadilan adalah keseimbangan distribusi kewenangan dan pendanaannya dan/atau keseimbangan distribusi hak dan kewajiban berdasarkan pertimbangan yang objektif. Kepatutan adalah tindakan atau suatu sikap yang dilakukan dengan wajar dan proporsional. Manfaat untuk masyarakat adalah bahwa keuangan daerah diutamakan untuk pemenuhan kebutuhan masyarakat.

2.4.3 Manajemen Penerimaan dan Pengeluaran Sebagai Refleksi dari Desentralisasi Fiskal

Desentralisasi fiskal sesungguhnya merupakan suatu bentuk pemberdayaan kepada daerah agar dapat secara mandiri dalam menghimpun pendapatan mereka serta mengelola pengeluarannya. Dalam Hal Ini Smith (1985:116) menyatakan bahwa:

> *"Central government's 'empowering' of lower level government to provide goods and services and make income transfers between sections of the population thus strengthens the tendency for inadequate and unevenly distributed tax bases to be compensated for by central government grants. More than anything, fiscal decentralization reminds us how political the problem is, arising as it does from fundamental choices about material equality and welfare"*

Pemerintah pusat melakukan pemberdayaan kepada pemerintah lokal agar dapat menyediakan barang dan jasa serta dapat melakukan transfer pendapatan sehingga jika terjadi kecenderungan penerimaan pajak yang kuarang memadai maka dapat dikompensasikan dari hibah pemerintah pusat. Desentralisasi fiskal sesungguhnya merupakan persoalan politik yang bertujuan untuk menciptakan kesetaraan dan kesejahteraan antar daerah. Dalam konteks Indonesia pendapat Smith ini terefleksi pada diberikannya kewenangan daerah untuk memungut pajak (daerah) akan tetapi beberapa jenis pajak masih merupakan kewenangan pusat termasuk juga Dana Bagi Hasil (DBH) supaya

terjadi transfer (dari pusat ke daerah) dan pemerataan pendapatan untuk mengurangi disparitas atau kesenjangan antar daerah.

Pemberian kewenagan kepada daerah untuk mengurus dan mengatur rumah tangganya sendiri tentunya juga diimbangi dengan pemberian kewenangan kepada daerah untuk mengelola keuangan daerahnya termasuk didalamnya upaya peningkatan pendapatan serta mengelola pengeluaran dan pembiayaan. Desentralisasi fiskal akan memberikan penekanan pada desentralisasi disisi penerimaan *(revenue assignment)* maupun pengeluaran (*expenditure assignment*).

Beberapa masalah yang sering timbul menurut Smith (1985:99) bagi pemerintah daerah antara lain: sumber pendapatan apa yang terbaik, seberapa besar luas dan cakupannya, ketergantungan terhadap pemerintah yang lebih tinggi, apakah ketergantungan itu mengurangi serta melemahkan akuntabilitas serta responsibilitas pemilih masyarakat, efek inflasi apa yang berpengaruh terhadap pengeluaran daerah serta mengapa pemerintah pusat menolak pelimpahan pendapatan ke pemerintah daerah.

1 Penerimaan Daerah

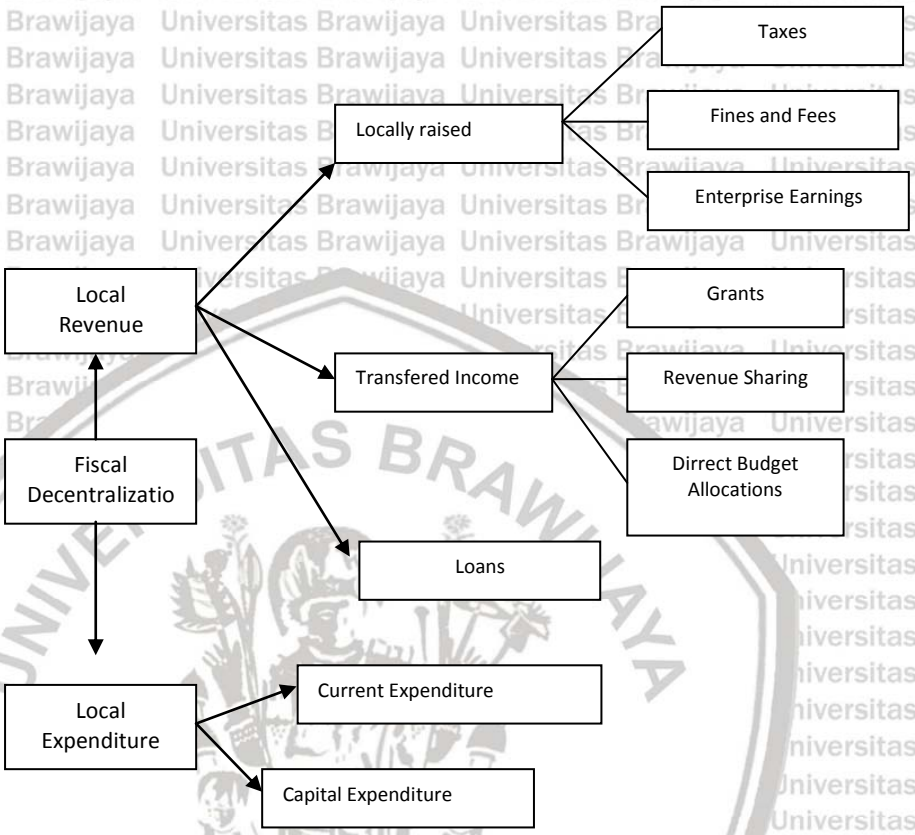
Kemampuan daerah dalam membiayai segala aktifitas pelayanan dan pemerintahan menjadi hal yang sangat penting dalam menjaga keberlanjutan pemerintah daerah itu sendiri. Dengan kata lain, kemampuan daerah dalam membiayai aktifitas pelayanan sangat tergantung pada bagaimana mengelola penerimaam atau manajemen penerimaan. Gianakis dan McCue, (1999:102) mendefinisikan manajemen penerimaan: "*management revenue is defined as the assessment and maintenance of a local government's capacity to generate sufficient funds from all available sources to support policy decisions regarding*

service level. Manajemen penerimaan didefinisikan sebagai penilaian dan pemeliharaan kapasitas pemerintah lokal untuk menghasilkan dana yang cukup dari semua sumber yang tersedia untuk mendukung keputusan kebijakan mengenai tingkatan layanan. Tingkatan layanan disini berarti bahwa keputusan pemerintah daerah ini mungkin memerlukan pemeliharaan atau perpanjangan program atau layanan yang ada, produksi layanan baru, atau penjualan obligasi untuk mendanai infrastruktur dan fasilitas pendukung bagi masyarakat.

Pemberian kewenangan yang lebih luas kepada daerah tentunya akan membawa implikasi pada semakin besarnya pula pengeluaran yang harus dilakukan oleh daerah. Besarnya pengeluaran daerah harus diimbangi dengan kapasitas dan kemampuan daerah dalam menghimpun serta mengidentifikasi sumber pendapatannya. Smith (1985:100-106) menyatakan bahwa sumber utama pendapatan yang tersedia bagi pemerintah daerah adalah pajak (*taxes*), retribusi (*charges*), hibah (*grants*) dan pinjaman (*loan*). Lebih lanjut Smith menjelaskan bahwa yang termasuk pajak antara lain pajak pendapatan daerah (*local income tax), property taxes*, *corporation tax*, *poll tax*, *local sales tax and local payroll tax*. *Charge* atau retribusi diperoleh pemerintah dari penetapan retribusi atas layanan dan prasarana umum yang diberikan, serta dari aktifitas perdagangan. Hibah diperoleh pemerintah daerah dari pemerintah tingkat yang lebih tinggi dan pinjaman yang dapat berasal dari pemerintah daerah lain maupun pemerintah pusat.

Sedangkan Humes IV (1991) dalam Muluk (2007:77) menyatakan bahwa pada prinsipnya terdapat tiga sumber keuangan daerah yakni:1) *locally raised revenue* (pendapatan asli daerah), 2) *transferred or assigned income*

(dana transfer dari pemerintah atasan), dan *loans* (pinjaman). Jika digambarkan antara penerimaan dan pengeluaran sebagai berikut:



Gambar 9. Sumber Penerimaan Daerah
Sumber: Muluk (2007:78)

a. *Locally Raised Revenue* (Pendapatan Asli Daerah)

Locally raised revenue merupakan pendapatan yang ditentukan dan dikumpulkan secara lokal yang meliputi pajak daerah, denda (*fines*) dan pungutan (*fee*), serta penghasilan perusahaan daerah *(earning from utilities and public enterprises*) (Muluk, 2007:77). Gedeon dan Alouis (2013:234) menyebut pendapatan lokal sebagai pendapatan internal yakni pendapatan yang berasal dari pajak daerah, retribusi, dan pungutan pembangunan.

Diseluruh dunia, pajak merupakan sumber utama pendapatan pemerintah daerah (Hyman, 1990 dalam Gedeon dan Alouis, 2013:234).

Sebagai pungutan kepada masyarakat yang tidak memiliki kontraprestasi secara langsung maka dalam pemungutan pajak harus didasarkan pada prinsip manfaat bayar, efisiensi ekonomi, kenyamanan administrasi dan equitas (Goode (1984), Musgrave&Musgrave (1984), IMF (2011) dalam Gedeon dan Alouis (2013:234). Sedangkan menurut menurut Norton (1994: 73-74), pajak sebagai salah satu pendapatan asli daerah memiliki beberapa kriteria yang dapat dijadikan sebagai kriteria evaluasi terhadap perpajakan lokal antara lain: 1) *equity, 2) collectability, 3) efficiency, 4) taxes should be met by beneficiaries of services,5) a tax's behavoural effect, 6) buoyancy or elasticity,7) immobility of tax base, 8) perceptibility and accountability, 9) compatibility wuth other taxes.*

Beberapa metode terkait dengan *local discretion* otoritas perpajakan yang seharusnya disediakan pemerintah pusat kepada pemerintahan regional maupun lokal dikemukakan oleh Kee (2003: 20) antara lain: 1) pemerintah daerah diberikan kewenangan untuk memungut berbagai pajak tarif dan metode yang sederhana, 2) menetapkan pajak secara khusus untuk setiap tingkat pemerintahan dan 3) karena pemerintah pusat dan daerah memiliki otoritas yang tumpang tindih maka kedua pemerintahan ini harus memiliki kekuatan "pleno" untuk melembagakan berbagai jenis pajak.

Beberapa jenis pajak lokal menurut Norton (1994:74-78) dan Muluk (2007:79) antara lain: 1) *property taxes*, yakni pajak yang didasarkan atas nilai jual atau potensial dari tanah dan atau bangunan, pindah tangan kepemilikan atau aset bangunan yang tampak, 2) *local and regional income and profit taxes*, yakni pajak yang dikenakan atas laba dan penghasilan baik ditingkat lokal maupun regional, 3) *bussines rates and other sources of tax revenue* yakni pajak

usaha terhadap bisnis lokal dengan tarif yang biasanya ditentukan oleh pusat dan 4) *other taxes* yang meliputi *comsumtion and sales taxes.*

Jenis yang kedua dari pendapatan asli daerah (*locally raised revenue*) adalah pungutan biaya (*fee*), denda (*fines*) dan lisensi (*licency*). Jenis pajak ini terkait dengan kesadaran seseorang untuk membayar pajak terkait dengan layanan pemerintah yang telah dinikmati atau dengan kata lain pemerintah memungut biaya atas beragam layanan dan lisensi yang telah diberikan seperti halnya fasilitas taman kota, hiburan, menjalankan kendaraan dan lain-lain (Muluk, 2007:81). Jenis yang ketiga dari pendapatan asli daerah atau *locally raised revenue* dalam Muluk (2007:79) adalah penghasilan dari utilitas perusahaan daerah (*earning from utilities and public enterprises)*, perusahaan daerah memperoleh penghasilan melalui pembebanan biaya atas pelayanan yang diberikannya.

b. **Penerimaan Transfer *(Tansferred Income)***

Kecenderungan akan ketergantungan pemerintah daerah terhadap dana transfer dari pusat semakin meningkat seiring dengan meningkatnya jumlah layanan yang harus diberikan oleh pemerintah daerah. Beberapa alasan perlunya dilakukan transfer dana dari pusat ke daerah menurut Simanjuntak, (2002:24) antaralain: 1) untuk mengatasi persoalan ketimpangan fiskal vertikal dan 2) untuk mengatasi ketimpangan fiskal horizontal, 3) kewajiban untuk tercapainya standar minimum dalam pelayanan publik, 4) untuk mengatasi persoalan yang timbul dari melimpahnya efek pelayanan publik (*interjuridictional spill-over effects*) atau efek menyebar (eksternalitas), dan ke 5) untuk stabilisasi.

Jenis penerimaaan daerah yang berasal dari transfer pusat pada umumnya bervariasi, tergantung pada ukuran yuridiksi dan regulasi yang

diterapkan (Gideon & Alouis, 2013:233). Secara garis besar penerimaan daerah yang berasal dari transfer meliputi; 1) bagi hasil pendapatan (*revenue sharing*) dan bantuan (*grants*) (Simanjuntak, 2002:24). Dana bagi hasil (*revenue sharing*) adalah dana yang dipungut atas nama pemerintah daerah dan ditransfer kepadanya dengan prosentase tertentu yang diberikan kepada daerah yang pada umumnya ditentukan secara nasional (Muluk 2007:84). Bantuan (grants) biasanya menjadi sumber pendapatan utama bagai pemeritah daerah. Istilah lain dari *grants* adalah *subsidies* atau *subvention* (Muluk, 2007:84). Shah (1994) dalam Muluk (2007:85-87) mengungkapkan bahwa terdapat dua jenis bantuan yakni: 1) *non matcing transfer* yang dibedakan menjadi *selective (conditional* atau *specific grants*) dan general (*unconditional* atau *block grants*) 2) *deficit grants.*

Muluk (2007: 85-87) menjelaskan bahwa *Selective (Conditional) non matcing grants* adalah dana transfer yang telah ditentukan bahwa dana tersebut harus dibelanjakan untuk tujuan tertentu dan untuk beberapa hal penerima dana tersebut turut mendanai aktifitas yang dilakukan. Terdapat dua jenis transfer dalam *Selective (Conditional) non matcing grants* yaitu open ended matching grants (pemerintah daerah berkontribusi untuk mendanai) dan closed ending matcing transfer (hal ini terjadi ketika dana disediakan dalam batas tertentu serta kontrol terhadap anggarannya). Sedangkan dalam *unconditional mathcing grants (bloc grants)* tidak ada batasan yang ditentukan mengenai bagaimana bantuan tersebut dibelanjakan, oleh karena itu bantuan ini bisa dibelanjakan atas berbagai kombinasi barang dan layanan publik. *Deficit grants* adalah bantuan yang dimaksudkan untuk menyesuaikan sumberdaya lokal dengan komitmen pengeluaran keseluruhan yang didasarkan pada anggaran yang telah disetujui (Muluk, 2007:87).

c. Pinjaman (*Loan*)

Pinjaman merupakan sumber penerimaan dari pemerintah daerah ketika penerimaan dari pajak dan retribusi mungkin tidak cukup untuk memenuhi kebutuhan infrastruktur daerah setempat (Gideon & Alouis, 2013:237-238). Pinjaman juga merupakan sumber dana bagi pemerintah daerah dan merupakan sumber alternatif untuk membiayai investasi modal daerah (Humes (1991), Norton (1994) World Development Report (1988) dalam Muluk (2007:89)).

Menurut Chapman (1953) dalam Gideon & Alouis (2013:238), pemerintah daerah dapat meminjam uang dari negara (pemerintah pusat) atau dari sumber pembiayaan lainnya. Alokasi pinjaman harus didasarkan pada kapasitas peminjam untuk membayar kembali. Oleh karena itu ada batasan atau limit baik nominal maupun batasan waktu pinjaman.

Norton (1994:79) menyebutkan bahwa beberapa metode pinjaman yang dilaksanakan dinegara-negara Eropa antara lain: 1) *borrowing for internal funds, 2) borrowing from public and private bank, 3) temporary borrowing from the money market, 4) bonds, debenture issues, 5) lease arrangements.*

2 Pengeluaran Daerah

Terdapat lima peran yang harus dilaksanakan oleh pemerintah daerah sebagai implikasi pelimpahan kewenangan menurut (Premchand, 1999) dalam Muluk (2007:90) yakni:1) sebagai penyedia layanan, 2) sebagai pembeli layanan, 3) sebagai badan penyandang dana, 4)sebagai koordinator penyedia layanan publik dan 5) sebagai regulator. Dalam melaksanakan semua peran tersebut, tentu saja pemerintah daerah membutuhkan dana.

Menurut sifatnya, Suparmoko (2003:22) menyatakan bahwa pengeluaran pemerintah dapat bersifat *"exhaustive'* yaitu merupakan pembelian barang-barang dan jasa-jasa dalam perekonomian yang dapat langsung dikonsumsi maupun dapat pula menghasilkan barang lain dan dapat pula bersifat transfer yakni pemindahan uang kepada individu-individu untuk kepentingan sosial atau kepada perusahaan sebagai subsidi maupun kepada pemerintah lain sebagai hadiah. Jadi *exhaustive expenditure* merupakan pengalihan faktor faktor produksi dari sektor swasta ke pemerintah sedangkan *transfer payments* adalah menggeser tanaga beli dari unit yang satu ke unit yang lain.

Bermacam-macam jenis pengeluaran yang dilakukan pemerintah menurut Suparmoko (2003:45) antara lain: 1) Pengeluaran yang *self liquiditing* sebagian atau seluruhnya yakni pengeluaran pemerintah dimana pemerintah mendapatkan pembayaran kembali dari masyarakat yang menerima jasa/barang yang bersangkutan, 2) pengeluaran yang reproduktif, artinya pengeluaran yang mewujudkan keuntungan ekonomis bagi masyarakat, 3) pengeluaran yang tidak *self liquiditing* maupun yang tidak reproduktif, artinya pengeluaran ini hanya menambah kegembiraan masyarakat misalnya pendirian monumen, rekreasi alun-alun, 4) pengeluaran yang secara langsung tidak produktif dan merupakan pemborosan, 5) pengeluaran yang merupakan penghematan di masa yang akan datang.

Segala macam pengeluaran yang dilakukan oleh pemerintah haruslah terefleksi dalam anggaran. Adapun jenis pengeluaran daerah dalam anggaran daerah menurut Wilson and Game (1994:134) terdapat dua jenis yakni: 1) *current (also known as revenue) expenditure dan 2) capital expenditure. Current expenditure* atau *revenue expenditure* disebutkan oleh Wilson dan Game

(1994:134) sebagai *" the day-to-day speding needed to keep services running: staff wages and salaries, books for schools, office equipment, petrol for refuse collection vehicles, heating bills in children homes, etc."*. Berdasarkan definisi tersebut, *current* atau *revenue expenditure* merupakan pengeluaran yang bersifat rutin dilakukan sebagai operasionalisasi pelayanan publik seperti halnya gaji pegawai, peralatan kantor, alat tulis dan lain-lain. *Capital expenditure* oleh Wilson dan Game (1994:134) dinyatakan sebagai *"spending which produces longer term assets, often expensive, but whose benefits will last beyond the next financial year: purchase of land, construction of buildings and roads, major item of equipmnet"* definisi ini mengandung arti bahwa *capital expenditure* merupakan pengeluaran yang dapat menghasilkan aset jangka panjang biasanya dalam jumlah yang besar atau "sering mahal", tapi yang manfaatnya akan bertahan melampaui tahun anggaran berikutnya seperti pembelian tanah, pembangunan gedung dan jalan, dan peralatan utama.

Tiga kunci utama dalam manajemen pengeluaran daerah menurut Sciavo Campo and Tommasi (1999) dalam Mullins (2007:213) yakni: *1) fiscal dicipline/expenditure control, 2) prioritized/strategic resources allocation and 3) operational (managerial) efficiency/effectiveness.* Dengan demikian penegeluaran daerah akan efektif jika memperhatikan hal-hal seperti kontrol atas pengeluaran, memprioritaskan alokasi sumberdaya yang strategis serta manajemen dan operasional yang efektif dan efisien.

2.4.4 Penganggaran pada Pemerintah Daerah

Studi tentang penganggaran menyangkut proses melalui mana sumber daya dialokasikan untuk program publik(Gianakis dan McCue, 1999:2). Tidak ada model tunggal penganggaran pemerintah daerah yang terbaik. Sistem

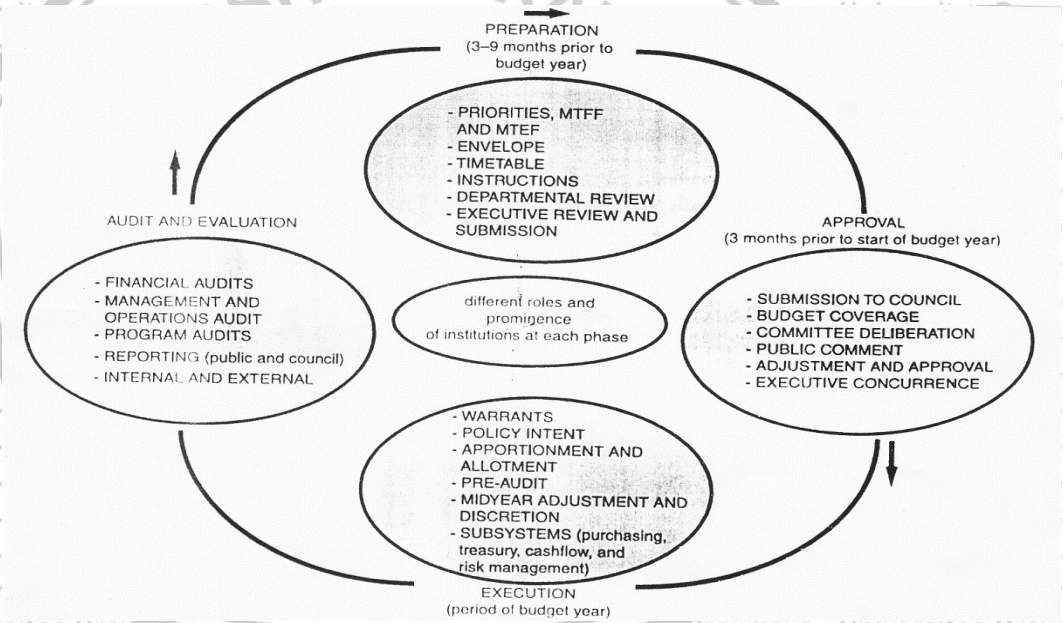
penganggaran di daerah di berbagai negara mencerminkan tradisi sejarah, budaya, kapasitas pemerintahan nasional dan lembaga-lembaga lokal (Mullins, 2007:213). Beberapa hal yang sangat mempengaruhi efektifitas anggaran pada tingkat lokal antara lain menurut Mullins (2007:213) yakni: 1) *transparancy*, yakni transparansi dalam dalam pendefinisian peran dan tanggungjawab penerimaan dan pengeluaran serta keterbukaan proses anggaran, 2) *Comprehensiveness*, yakni menyeluruh antara penerimaan pengeluaran dan semua transaksi anggaran dalam sebuah akuntansi yang utuh, 3*) process and methods to establish policy and priorities*, yakni terdapat proses dan metode yang jelas untuk menetapkan kebijakan prioritas, termasuk fokus,input dan output yang jelas sesuai dengan perencanaan untuk unit organisasi. 4) expenditure planning based on established priorities, pengeluaran yang didasarkan prioritas yang telah ditetapkan, 5) *accountability*, artinya pada tingkat managerial didukung oleh akuntabilitas input dan output layanan, 6) *accountability and control*, yakni kontrol adan akuntabilitas sistem anggaran mulai dari perencanaan, pelkasanaan, maupun pelaporan dan audit.

Fungsi penting anggaran pada tingkat daerah menurut Schick (2004) dalam Mullins (2007:214) yakni: 1) membangun kerangka fiskal yang berkelanjutan dalam jangka menengah dan seterusnya, 2) mengalokasikan sumberdaya sesuai dengan program dan prioritas pemerintah, 3) untuk memberikan pelayanan publik yang lebih efisien, 4) memastikan bahwa anggaran merupakan refleksi dari preferensi masyarakat serta 5) memastikan bahwa unit-unit bertanggungjawab atas tindakan pengeluaran mereka.

Dalam proses penyusunan anggaran pada tingkat lokal (daerah) tidak akan lepas dari koordinasi baik dengan pemerintah nasional (pusat), legislatif

daerah maupun antar unit organisasi yang ada di daerah. Penganggaran daerah yang efektif harus melibatkan devolusi fiskal dan tanggungjawab sektoral, oleh sebab itu memerlukan koordinasi antara berbagai elemen antara lain pemerintah pusat, lembaga-lembaga sektoral bail pusat maupun lokal, swadaya masyarakat, kelompok-kelompok sipil dan organisasi swasta dimana semuanya harus terlibat secara efektif (Mullins, 2007:222).

Siklus anggaran pada pemerintah daerah umumnya dimulai dari persiapan dan perumusan, persetujuan, pelaksanaan dan audit serta evaluasi. Gambar dibawah ini menunjukkan siklus anggaran pada pemerintah daerah:



Gambar 10. ***Budget Cycle and Institutional Roles***

Sumber: Mullins, 2007 pg 223

Berdasarkan gambar tersebut, terdapat empat tahapan dalam proses penganggaran daerah yakni *preparation, approval, execution* dan *audit and evaluation. Preparation* atau persiapan sering dipandang sebagai dominasi peran eksekutif termasuk pula perencanaan, keterkaitan rencana dengan kerangka

fiskal jangka menengah (*medium term fiscal framework*) sampai dengan kerangka pengeluaran jangka menengah (*medium term expenditure framework*) dalam sebuah anggaran, review antar departemen serta pembahasan di tingkat eksekutif. Determinasi peran eksekutif ini disampaikan oleh Gianakis dan McCue (1999:6) bahwa: "*On the local government level, the executive organization determines much of what comprises the budget process, including budget format, which may directly affect budget processes, deliberations and outcomes",* pada tingkat pemerintah daerah, organisasi eksekutif banyak menentukan hal-hal yang terdiri dari proses anggaran, termasuk format anggaran, yang mungkin langsung mempengaruhi proses anggaran, musyawarah dan hasil.

Approval atau tahap persetujuan melibatkan peran legislatif yang yang meliputi tahapan: penyerahan kepada dewan, pembahasan atas cakupan anggaran, melibatkan komite yang berkompeten *(commite deliberation*) dan *public comment* (pendapat masyarakat) kemudian dilakukan penyesuaian dan persetujuan antara legislatif dan eksekutif. Tahap *execution* atau pelaksanaan meliputi kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah daerah antara lain penerbitan surat perintah, penjelasan mengenai maksud dari kebijakan (*policy intent*), pembagian dan penjatahan *(apportionment and allotment*), melakukan *pre audit*, serta penyesuaian kebijakan pertangahan tahun, dan beberapa subsistem yang juga dilakukan antara lain melakukan pembelian (*purchasing*), penelusuran arus kas serta memanajemen risiko (*risk management*). Tahap keempat yakni *audit and evaluation* yang meliputi serangkaian kegiatan antara lain audit keuangan (*financial audit*), audit manajemen dan operasi (*management and operational audit*), program audit dan pelaporan *(reporting).*

Dalam siklus anggaran daerah harus terjadi keseimbangan peran antar pelaku maupun lembaga baik dalam merumuskan maupun menyetujui anggaran. Proses yang seimbang yakni menghindari akses dominasi baik legislatif maupun eksekutif, keduanya harus berkolabaorasi secara seimbang sesuai dengan peran yang dimiliki (Mullins, 2007:226).

2.5 Kesehatan Fiskal Daerah

2.5.1 Terminologi Kesehatan Fiskal

Kesehatan fiskal bagi pemerintah daerah memegang peranan penting karena merupakan indikasi kemampuan daerah untuk memenuhi kewajiban keuangan dan pemberian layanan kepada masyarakat (Huang Ju, 2013:1183). Kesehatan fiskal mutlak diperlukan agar daerah dapat secara optimal menjalankan peran pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat. Jun Ma (2001:1) menyatakan bahwa:

> *In many countries, subnational (local hereafter) governments are charged with the responsibility for the delivery of most public services. The fiscal health of local governments is thus essential to the stability and efficiency of the country's entire public finance system. However, the central governments often have limited information on local public finance for the purpose of assessing local fiscal risks and planning for fiscal emergencies.*

Berdasarkan pedapat diatas dipahami bahwa di banyak negara, pemerintah lokal diberikan beban dan tanggungjawab untuk memberikan sebagian besar pelayanan publik. Kesehatan fiskal pemerintah daerah adalah sangat penting untuk stabilitas dan efisiensi keuangan seluruh negara itu, namun pemerintah pusat sering memiliki informasi yang terbatas terkait keuangan publik lokal yang kemudian dijadikan dasar untuk menilai risiko fiskal lokal dan perencanaan fiskal dalam keadaan darurat fiskal.

Kesehatan fiskal daerah merupakan hal yang penting yang mengindikasikan kemampuan daerah untuk memenuhi kewajiban layanan terhadap masyarakat. Kesehatan fiskal daerah mungkin bukanlah ukuran utama bagi keberhasilan pemerintah daerah, namun tanpa kondisi keuangan yang sehat maka tingkat dan kualitas layanan umum akan menderita (Huang Ju, 2013:1183). Lebih lanjut Huang Ju menjelaskan bahwa faktor-faktor yang mempengaruhi kesehatan fiskal daerah secara umum yakni kinerja ekonomi, faktor demografi, bencana alam, faktor pemilihan pusat dan daerah, sedangkan secara khusus faktor yang mempengaruhi kesehatan fiskal daerah yakni efisiensi administratif lokal (*local administrative efficiency*,) serta *checks and balances* yang efektif dari legislatif lokal. Sementara Honadle *et al* (2004:5) menyatakan bahwa " *...financial shape their local government are depends on myriad of factors"*, artinya bahwa kondisi keuangan daerah tergantung pada banyak faktor. Faktor faktor tersebut antara lain mulai dari cuaca *(weather)* dan bencana alam *(natural disaster)*, kondisi ekonomi nasional *(the national economic)*, kebijakan sektoral dari pemerintah *(sectoral policies of the national government),* kebijakan ekonomi pembangunan dari yuridiksi sekitarnya (*the economic development policies of neighboring jurisdictions)*, basis pajak daerah (*local tax base)*, lingkungan pajak di negara terdekat *(tax environment in nearby states)*, situasi ekonomi lokal/daerah (*the local economic situation)*, perubahan penduduk *(demographic changes)* dan mandat dari pemerintah level lebih tinggi (*mandate from hinger levels of government)* untuk negara bagian terkait dengan biaya/upah tenaga kerja *(Labor cost*), permintaan warga untuk layanan (*citizen demand for services)* serta keputusan yang "*discretionary*" dari pejabat lokal (*the discretionary decision of local officials)*. Beberapa istilah umum yang ditemukan

dan digunakan dalam literatur kesehatan fiskal menurut Huang Ju (2013:1183) yakni *fiscal stress, fiscal strain* (regangan fiskal)*, fiscal crisis, fiscal health, fiscal distress,financial condition, financial position* dimana masing-masing memiliki arti yang berbeda.

Mengenai definisi tentang kesehatan fiscal /*fiscal health*, terdapat beberapa pendapat anatara lain Frances Stokes Berry (1994) dalam Honadle *et al*. (2004:18) *"extent to which its financial resources exceed its spending obligations"*, artinya bahwa kesehatan fiskal adalah ketika sumber-sumber keuangan melebihi pengeluaran kewajiban (obligasi/utang). Helen Ladd and John Yinger's (1989) dalam Honadle *et al*. (2004:18) menyatakan kesehatan fiskal adalah: " *the ability of a city to deliver public services to its residents"denoting a city underlying or structural ability to deliver public services to its residents, independent of the budgetary decision made by city officials"*. Artinya bahwa kesehatan fiskal merupakan kemampuan daerah untuk memberi pelayanan kepada masyarakat serta menunjukkan kemampuan dasar pemerintah daerah untuk membuat keputusan anggaran secara independen.

2.5.2 Mengukur Kesehatan Fiskal Daerah

Kondisi kesehatan fiskal daerah berkaitan dengan pembuatan keputusan fiskal yang dibuat, serta tergantung pada kondisi internal dan eksternal organisasi sehingga memiliki perspektif dan penialaian yang berbeda-beda. Honadle *et al* (2004:25) menyatakan bahwa terdapat sejumlah cara untuk mendiagnosis, medokumentasikan kondisi saat ini, melacak *trend* dan potensi untuk peringatan dini (*early warning*) terkait dengankondisi fiskal daerah. Langkah-langkah yang dapat menggambarkan kondisi keuangan daerah

menurut Honadle *et al* (2004:18) antara lain: pendapatan (*revenues*), pengeluaran (*expenditure*), posisi operasi (*operating position*), dan struktur utang (*debt structure*). Untuk pendapatan (*revenue*), analisisnya mencakup semua jenis penghasilan seperti penerimaan pajak (*tax revenues)*, biaya dan retribusi (*fees and charge*), bantuan antar pemerintah (*intergovernmental aid*). Pengeluaran biasanya mencakup segala sesuatu yang berkaitan dengan pengeluaran untuk layanan (*debt services*) dan pengeluaran umum (*general expenditure*) dan pengeluaran untuk modal proyek (*capital projects*). Indikator posisi operasi mencakup hal-hal seperti jumlah kas dan dana investasi dalam dana umum, kemempuan untuk memenuhi kewajiban jangka pendek seperti penggajian, tagihan dan pengeluaran lain saat ini. Struktur utang difokuskan pada kewajiban-kewajiban yuridiksi seperti utang jangka panjang yang dibayar dari penerimaan pajak properti.

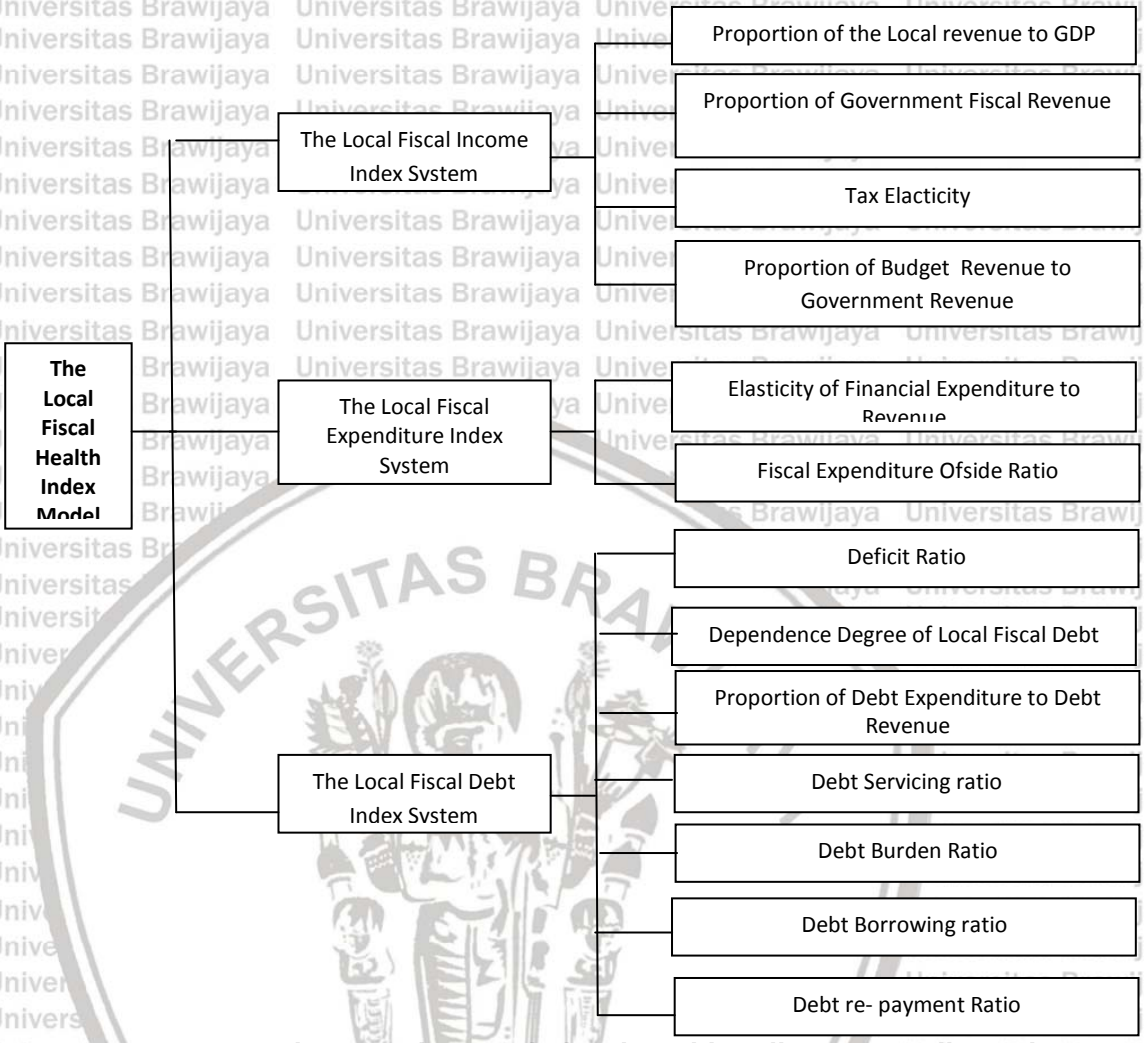
Terdapat suatu alat untuk melihat kesehatan fiskal daerah yakni dengan "*Ten- Point Test of Fiscal Condition"* . Alat untuk menganalisis ini relatif sederhana dan mudah untuk diimplementasikan serta memiliki persyaratan data yang cukup sederhana untuk menganalisis kesehatan fiskal. *Ten-Point* ini secara spesifik berfokus pada empat bidang utama dari kesehatan fiskal yakni pendapatan, belanja, posisi operasi dan struktur utang. Beberapa indikator tersebut digambarkan sebagai berikut:

Tabel 7. *Ten-Point Test Rations*

	Factor	*Ratio*	*Formula*
1	*Revenues*	*Total Revenues/Population*	*Total Revenue in General, Special Revenue, Debt Service and Capital Projects Funds/Population*
2	*Revenues*	*Total General Fund Revenues from Own Sources/Total General Fund Sources*	*Total Revenue less Total Intergovernmental Revenue in General Fund/Total Revenue in General Fund*
3	*Revenues*	*General Fund Sources from Other Fund/Total General Fund Sources*	*Total Operating Transfer into the General Fund/Total Revenue in General Fund plus transfer-in*
4	*Expenditure*	*Operating Expenditure/Total Expenditure*	*Total Expenditure in General, Special Revenue, Debt Servicce Fund/Total Expenditures in General, Special Revenue, Debt Services, and Capital Project Fund*
5	*Operating Position*	*Total Revenues/Total Expenditure*	*Total Revenue in General, Special Revenue, Debt Services, and Capital Project Funds/Total Expenditure in General, Special Revenue, Debt Service, and Capital Project Fund*
6	*Operating Position*	*Unreserved General Fund Balance/Total General Fund Revenues*	*Unreserved, Designated and Undesignated Fund Balance in General Fund/Total Revenue in General Fund*
7	*Operating Position*	*Total General Fund Cash and Investment/Total General Fund Liabilities*	*Total Cash and Investment in General Fund/Total assets in general Fund less Reserved and Unreserved Fund Balances*
8	*Debt Structure*	*Total General Fund Liabilities/Total General Fund Revenues*	*Total Assets in General Fund less Reserved and Unreserved Fund Balances/Total Revenue in General Fund*
9	*Debt Structure*	*Direct Long-Term Debt/Population*	*General Obligation Debt to be repaid from Property Tax Revenue/Population*
10	*Debt Structure*	*Debt Service/Total Revenues*	*Total Expenditure in Debt Service Fund/Total Revenue in general, Special revenue, Debt Service, and Capital Project Fund*

Sumber: Brown dalam Honadle *et.al* (2004:143)

Sementara, Chen, Yi Fei, *et al* (2012:394-399) menggambarkan indikator kesehatan fiskal senbagai berikut:



Gambar 11. ***The Local Fiscal Health Indicators at All Level***

Sumber: Chen, Yi Fei *et al* (2012)

Berdasarkan gambar diatas maka sangat jelas bahwa terdapat tiga indikator yang dapat dijadikan instrumen untuk mengukur kesehatan fiskal daerah antara lain: 1) *the local fiscal income index system,* atau indek pendapatan daerah *2) the local fiscal expenditure index system,* atau indek pengeluaran daerah *3) the local fiscal debt index system* atau indek pembiayaan daerah.

2.6 Risiko Fiskal Daerah (*Local Fiscal Risk*)

2.6.1 Tekanan Fiscal (*Fiscal Stress*), Kesulitan Fiscal (*Fiscal distress*), Darurat Fiscal *(Fiscal Emergency*) dan Risiko fiskal (*Fiscal Risks*)

Risiko fiskal daerah (*local fiscal risks*) menjadi kajiaan yang manarik terutama bagi Indonesia yang menganut sistem desentralisasi dengan memberikan otonomi atau kewenangan kepada pemerintah daerah Kabupaten/kota untuk menjalankan rumahtangga pemerintahannya sendiri. Kewenangan yang diberikan kepada daerah juga meliputi kewenangan dibidang keuangan (desentralisasi fiskal). Daerah diberikan kewenangan untuk mengelola kuangannya sendiri, baik dari sisi belanja maupun dari sisi pendapatan.

Hal yang menjadi persoalan serius yakni pemberian otonomi (fiskal) ternyata belum diimbangi dengan kemampuan keuangan *(fiscal capacity*) yang cukup memadai bagi daerah. PAD yang sedianya mampu berperan sebagai sumber pendapatan ternyata hanya memberikan kontribusi sebesar 8,5% terhadap total pendapatan (Sumber: DJPK, 2014). Jika keadaannya demikian maka daerah sangat tergantung dengan dana transfer dari pemerintah pusat. Proporsi dana transfer dari pusat terhadap pendapatan daerah mencapai 91,2%. Hal ini mengindikasikan bahwa ketergantungan pemerintah daerah terhadap dana transfer dari pusat sangatlah tinggi dan mengakibatkan kenaikan beban pemerintah pusat.

Pemberian kewenangan yang luas kepada daerah mengakibatkan semakin meningkatnya belanja daerah, sementara kontribusi PAD sangatlah kecil. Hal inilah yang menghadirkan adanya asimetris antara kebutuhan fiskal dan kapasitas fiskal daerah (Siswanto, 2013:234). Kesenjangan/gap yang terjadi

ini kemudian ditutup oleh transfer pusat ke daerah sehingga membawa konsekuensi semakin beratnya beban pusat.

Penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan membawa konsekuansi pada meningkatnya produk dan layanan kepada masyarakat. Pemerintah daerah dituntut untuk menyediakan produk dan layanan bagi masyarakat setempat sehingga memerlukan anggaran untuk menyediakan produk tersebut. Peningkatan kebutuhan produk baik barang baupun layanan dalam konteks pemerintah daerah sementara dari sisi pendapatan masih belum bisa diandalkan, hal inilah yang dapat menimbulkan tekanan fiskal/krisis fiskal *(fiscal stress)* bagi pemerintah daerah.

Secara definisi, *fiscal stress* menurut Terry Clark and Lynn Appleton (1989) dalam Honadle *et al* (2004:19) adalah" *lack of adaptation by government to a change environment"* atau kurang beradaptasinya pemerintah terhadap perubahan lingkungan. Sedangkan Pagano and Moore (1985) dalam Honadle et al (2004:19) adalah *"the inability of government to balance its budget*" kemudian Badu and Li (1994) mendefinisikan "*fiscal stress as an imbalance between city's revenue-raising capacity and its expenditure need"* jadi menurut kedua pendapat tersebut fiscal stress adalah ketidak mampuan pemerintah untuk menyeimbangkan anggaran serta ketidakseimbangan antara penerimaan daerah dan pengeluarannya.

Dalam perjalanan pemerintah daerah, problem yang sering muncul adalah manakala ditahun sedang berjalan, pemerintah daerah kesulitan untuk memproleh pendapatan yang cukup sedangkan belanja terus dilakukan sesuai dengan rencana kerja, sehingga dalam prosesnya terjadi perubahan anggaran

dimana pos-pos dalam APBD mengalami perubahan dan pergeseran (Siswanto, 2013, 249-250). Namun demikian perubahan dalam APBD kerap kali menimbulkan persoalan yang serius terutama pada saat pemerintah daerah menghadapi persoalan yang sulit. Kondisi yang demikian disebut sebagai *financial distress*, artinya pemerintah daerah dihadapkan pada situasi yang sulit karena adanya tekanan fiskal yang disebabkan oleh dikeluarkannya ongkos-ongkos (belanja) padahal kas pemda tidak tersedia cukup uang, atau dengan kata lain, *financial distress* terjadi manakala krisis fiskal telah muncul, sehingga pemerintah lokal tidak lagi memiliki kemampuan menjalankan fungsinya karena kehabisan kemampuan finansial untuk beroperasi (Siswanto, 2013:249-250).

Jika *financial distress* terjadi maka pemerintah daerah berada dalam situasi *fiscal emergencies.* Darurat fiskal merupakan refleksi dari kegagalan pemerintah daerah dalam mengelola APBD secara *prudent* (hati-hati). Jun Ma (2001) membuat tiga kategori darurat fiskal yakni: 1) pemda yang bangrut, 2) gagal bayar kewajiban utang/tagihan pemerintah, 3) kegagalan memenuhi kewajiban lainnya. Jika hal ini terjadi maka pemerintah baik daerah maupun pusat harus segera membuat 'paket penyelamatan' keuangan daerah. Darurat fiskal yang dihadapi oleh pemerintah daerah, selanjutnya oleh Jun Ma (2001:3) dikatakan bahwa akan menciptakan risiko fiskal. Adapun terkait dengan risiko fiskal dibahasakan dibahas pada sub bab berikutnya.

2.6.2 Terminologi Risiko Fiskal Daerah

Risiko seringkali dikategorikan beradasarkan kejadian yang kemungkinan terjadi dan konsekuensinya, sehingga secara umum risiko merupakan kombinasi antara besarnya kemungkinan yang terjadi dan besaran

dampaknya yang berpotensi mempengaruhi tujuan (Ramadyanto, 2013: 2006). Sedangkan berdasarkan ISO Guide 73:2009 *Risk Management-Vocabulary* dan ISO 31000:2009 *Risk Management-Guide and Principles*, risiko didefinisikan sebagai efek atas ketidakpastian dalam pencapaian tujuan *(effect of uncertainty on objectives)* (Ramadyanto, 2013: 2006). Sementara Vaughan 1978 (dalam Darmawi, 2016:20-23) mendefinisikan risiko sebagai: 1) *risk is chance of loss* (risiko adalah kans kerugian), 2) *risks is the possibility of loss* (risiko adalah kemungkinan kerugian), 3) *risk is uncertainty* (risiko adalah ketidakpastian), 4) *risk is the dispersion of actual from expected result* (risiko merupakan penyebaran hasil aktual dari hasil yang diharapkan) dan 5) *risk is the probalility of any outcome different from the one expected* (risiko adalah probabilitas suatu hasil berbeda dari yang diharapkan).

Risiko fiskal merupakan risiko yang berasal dari berbagai aktifitas pemerintah yang berkaitan dengan kebijakan fiskal. Kebijakan fiskal adalah kebijakan untuk mengatur perekonomian melalui instrumen pendapatan dan belanja. Mengenai pengertian risiko fiskal itu sendiri, Polackova and Allen Schick (2002:2) mengemukakan bahwa *"We define fiscal risk as a source of financial stress that could face a government in the future",* artinya bahwa risiko fiskal merupakan sumber tekanan finansial yang kemungkinan dihadapi pemerintah pada masa depan. Polackova mengemukakan bahwa risiko fiskal merupakan kumpulan atau kontigensi dari pendapatan maupun belanja dalam peristiwa masa depan yang tidak pasti. Hal ini mengandung arti bahwa risiko fiskal merupakan potensi tidak tercapainya tujuan pemerintah akibat berubahnya unsur-unsur dalam anggaran baik APBN maupun APBD (Ramadyanto, 2013:217). Unsur-unsur dalam APBD tesebut dapat berasal dari fluktuasi

(bertambah maupun berkurangnya) pendapatan maupun fluktuasi pengeluaran atau belanja yang tidak diperkirakan sebelumnya sehingga dapat mengganggu kesinambungan fiskal daerah dan mengganggu pencapaian tujuan pemerintah Daerah (Ramadyanto, 2013:217). Dalam pengertian yang lain, risiko fiskal dalam Sub Bab Risiko Fiskal dalam Nota Keuangan dan APBN tahun 2013 (Ramadyanto, 2013:207) risiko fiskal didefinisikan sebagai potensi tambahan defisit APBN yang disebabkan oleh sesuatu diluar kendali pemerintah yang mengakibatkan berubahnya unsur-unsur dalam APBN. Perubahan atau fluktuasi unsur-unsur dalam APBD baik bertambah maupun berkurang merupakan sebuah kondisi yang menimbulkan tekanan fiskal *(fiscal stress)* tekanan fiskal inilah yang akan menimbulkan risiko fiskal.

Dalam Nota Keuangan APBN 2014 mengelompokkan risiko fiskal menjadi empat kategori yakni: 1) risiko asumsi dasar ekonomi makro, 2) risiko utang pemerintah pusat, 3) kewajiban kontigensi pemerintah pusat, 4) risiko pengeluaran negara yang dimandatkan atau diwajibkan (*mandatory spending*). Begitu pula dengan risiko fiskal daerah, tidak berbeda dengan kategori risiko fiskal pusat yakni: 1) asumsi ekonomi makro, 2) risiko utang pemerintah daerah, 3) kewajiban kontigensi pemerintah daerah dan risiko pengeluaran daerah yang dimandatkan (*mandatory spending*).

2.6.3 Sumber-sumber Risiko Fiskal

Terdapat beberapa persoalan serius terkait dengan semakin meningkatkanya krisis fiskal peda pemerintahan lokal sebagaimana yang dikemukakan oleh Jun Ma (2001:3) bahwa:

> *Local fiscal emergencies do not arise without causes. Therefore, it is possible to design an early warning system that monitors the fiscal health of local governments and predicts potential fiscal crises. Through experience, many countries' central or provincial governments recognize that local fiscal*

crises are often caused by, among other things, a rapid increase in expenditure relative to revenue, persistent deficits, high government debt, and liquidity problems (short-term liabilities exceed liquid assets).

Berdasarkan pendapat diatas diketahui bahwa darurat fiskal *(fiscal emergency)* dalam pemerintahan daerah tidak muncul tanpa sebab. Oleh sebab itu sangat penting untuk memantau kesehatan fiskal pemerintah daerah serta memprediksi potensi krisis fiskal. Berdasarkan banyak pengalaman di beberapa negara, krisis fiskal pada pemerintah daerah (lokal) disebabkan karena peningkatan yang pesat dalam pengeluaran (belanja), defisit yang terus-menerus, utang pemerintah yang tinggi dan masalah likuiditas (kewajiban yangka pendek yang melebihi aset liquid yang dimiliki). Dengan demikian jika semakin dini pemerintah daerah mampu mendeteksi sumber tekanan fiskal maka dapat mencegah terjadinya krisis fiskal yang lebih parah.

Pendapat lain terkait dengan sumber risiko fikal dikemukakan oleh IMF (2008) bahwa:

"Fiscal risks—deviations of fiscal outcomes from what was expected at the time ofthe budget or other forecast—arise from macroeconomic shocks and the realization of contingent liabilities. Sources of risk include various shocks to macroeconomic variables (economic growth, commodity prices, interest rates, or exchange rates) as well as calls on several types of contingent liabilities (obligations triggered by an uncertain event: including both explicit liabilities—those defined by law or contract, e.g., debt guarantees—or implicit liabilities—moral or expected obligations for the government, based on public expectations or pressures".

Deviasi risiko fiskal dapat timbul dari guncangan ekonomi makro dan realisasi kewajiban/ kontigensi. Sumber risiko fiskal meliputi berbagai guncangan variabel makro ekonomi (pertumbuhan ekonomi, harga komoditas, suku bunga atau kurs) serta disebabkan oleh beberapa peristiwa yang tidak pasti termasuk kewajiban-kewajiban eksplisit yang ditetapkan oleh hukum atau kontrak yang disebut sebagai kewajiban kontigensi (seperti hutang, jaminan Kerjasama

Pemerintah Swasta /KPS) maupun kewajiban implisit yakni kewajiban moral dari pemerintah seperti tekanan maupun harapan publik.

Dalam konteks pemerintah daerah (lokal) Polackova (2005:177) membuat matriks terkait pengungkapan risiko fiskal daerah yang digambarkan sebagai berikut:

Tabel 8. *Fiscal Risk Matrix-Local Government Exposures*

Sources of risk	***Direct oblogation in any event***	***Contingent obligation only if a particular event occurs***
Explicit *Government liability as recognized by a law or contract*	• *Local government debt (loans contracted and securities issued by the local government)* • *Arreas in wage and benefit payment (if legal responsibility of the local government)* • *Nondiscretionary budgetary spending* • *Expenditure legally binding in the long term (civil services salaries and pensions)*	• *Local government guarantees for debt and other obligations of public sector entities* • *Local government guarantees for debt or oblogations of non public sector entities* • *Local government guarantees on private investment (infrastructure)* • *Local government insurance (crop insurance)*
Implicit *A moral obligation of the government that reflect public and interest group pressures*	• *Remaining capital and future recurrent cost ao public investment projects* • *The cost of future benefits under the local social security schemes* • *Future spending on public health and disease control and on goods and services that the local government is expected to deliver*	• *Claims related to lacal government letters of comfort* • *Claims by failing financial institutions* • *Claims by various entities to assist on their non guaranteed debt and their own guarantees, arrears, letters of comfort, and other position obligations* • *Claims related to enterprise restructuring and privatization* • *Claims by beneficiaries of failed local pension fund, employment fund, or social security fund-beyond any guaranteed limits* • *Claims related to local crisis management (public health, environment, disaster relief and so on)*

Sumber: Polackova, 2005

Berdasarkan matrik diatas diketahui bahwa sumber risiko fiskal daerah ada dua yakni sumber risiko eksplisit dan sumber risiko implisit. Sumber risiko eksplisit adalah sumber risiko yang yang langsung mencerminkan kewajiban hukum pemerintah daerah yang diakui secara hukum, berdasarkan kontrak maupun peratutran perundang-undangan *(governmnet liability as recognize by law or contract).* Suber risiko implisit adalah suber risiko yang tidak nampak secara nyata artinya sumber risiko ini berasal dari kewajiban moral pemerintah yang merefleksikan kepentingan publik maupun kelompok penekan.

Disisi lain Polackova juga menyajikan sumber-sumber keuangan yang dapat digunakan untuk menutupi kewajiban yang digambarkan sebagai berikut:

Tabel 9. *Fiscal Hedge Matrix-Local Government Sources of Financial Safety*

Sources of financial safety	***Direct based on existing assets***	***Contingent dependent on future events***
Explicit *Sources directly (leggaly) under local government control*	• *Local government-owned assets available for posible sale or lease (own enterprises, land, other local public revenues)*	• *Local tax revenues less tax expenditure* • *Transfer income from the central government* • *Recovery of loans made by the local government (on lending)*
Implicit *Sources indirectly (not in legal terms) under local government control*	• *Existing local fund-other than those under direct control of the local government (possibly local pension fund, local health fund)*	• *Future pprofits of enterprises and agencies under some local government control* • *Contigent credit lines and financing commitment from official creditors to the local government*

Sumber: Polackova 2005

Sumber keamanan keuangan pemerintah daerah juga dapat dibagi menjadi sumber langsung dan kontingen, baik eksplisit maupun implisit. Sumber eksplisit langsung mencerminkan kekuatan hukum pemerintah daerah untuk meningkatkan pendapatan dari yang ada dan aset yang dimiliki. Sumber implisit

langsung juga didasarkan pada aset yang ada, tetapi mereka tidak berada di bawah kontrol langsung pemerintah daerah dan, dengan demikian, dapat mengimbangi risiko fiskal sampai tingkat yang terbatas saja. Sumber eksplisit Kontingen berhubungan dengan kekuatan hukum pemerintah daerah untuk mengumpulkan uang di masa depan dari sumber selain aset sendiri.

Kedua matriks yang disampaikan diatas dapat dijadikan bahan referensi untuk menguraikan lingkup analisis fiskal dan pengelolaan fiskal daerah. Hal itu juga berguna untuk mempertimbangkan tindakan pemerintah daerah yang dapat 'menyiratkan' kemajuan atau kemunduran arah stabilitas fiskal jangka panjang daerah. Berdasarkan pendapat Polackova (2005;177) serta pendapat Siswanto (2013:253) dan Ramadyanto (2013:218), bahwa sumber risiko fiskal antara lain: 1) pendapatan, 2)belanja, 3)defisit, 4) utang yang akan diuraikan pada bagaian berikutnya.

1. Pendapatan Sebagai Sumber Risiko Fiskal Daerah

Hampir tanpa kecuali, pendapatan pemerintah lokal di seluruh dunia masih belum bisa mengandalkan pendapatan daerah sendiri *(locally raised revenue)* dan masih sangat tergantung pada sumber pendapatan lain seperti dana transfer (*inter-governmental revenue*) maupun pinjaman (Bird 2010; Boadway dan Shah 2009; Boex dan Martinez-Vazquez 2006 dalam Fjeldstad and Heggstad (2012:1)). Hal yang menjadi pertanyaan selanjutnya adalah apa yang menyebabkan sumber penerimaan lokal tidak mampu menopang kebutuhan /belanja daerah?

Beberapa hal yang menyebabkan penerimaan lokal masih belum mampu menopang kebutuhan belanja daerah menurut Fjeldstad and Heggstad (2012:1) yakni: 1) pertumbuhan populasi/ masyarakat yang sangat cepat, 2) semakin

banyaknya penduduk yang tinggal di wilayah informal sehingga kekurangan pelayanan dasar seperti perumahan, air bersih, listrik air bersih sanitasi, sampah jalan dan sebagainya, 3) banyaknya pemerintah daerah yang secara financial sangat tergantung pada pemerintah pusat karena sistem administrasi perpajakan daerah yang kurang efisien sehingga tidak mampu memperhitungkan pendapatannya.

Kapasitas untuk mengelola sumber dan instrumen pendapatan daerah terutama pajak kepada pemerintah lokal merupakan sebuah "*taxing power*" yang harus diterima sebagai hasil dari sebuah keputusan politik yang kadang-kala segala aturan dan instrumennya kurang bisa diterima oleh wajib pajak (Fjeldstad and Heggstad 2012:3). Hal yang sangat ironi terjadi ketika kebijakan pajak dan retribusi daerah tidak terkait dengan dinamika perekonomian daerah sebab peningkatan pertumbuhan ekonomi daerah tidak berkorelasi positif dengan pertumbuhan PAD (Siswanto, 2013:256). Realitas ini sejalan dengan kebijakan pemerintah Indonesia untuk mengalihkan beberapa jenis pajak seperti halnya Pajak Bumi dan Bangunan (PBB-P2) maupun BPHTB yang berdasarkan UU No 28 tahun 2009 menjadi pajak daerah. Hal ini akan membawa implikasi yang cukup terasa bagi pemerintah daerah. Bagi daerah yang memiliki objek dan subjek pajak yang cukup banyak serta memiliki transaksi properti yang cukup tinggi, dengan dialihkannya jenis pajak ini (PBB dan BPHTB) maka akan berpengaruh secara signifikan terhadap peningkatan PAD. Namun bagi daerah yang subjek dan objek pajaknya sedikit serta transaksi properti yang rendah maka hal ini merupakan sebuah 'ancaman', karena daerah merasa bahwa penerimaan dari bagi hasil dirasakan lebih besar daripada daerah harus

memungut dan mengelola pajak ini sendiri, atau dengan kata lain daerah lebih diuntungkan ketika PBB dan BPHTB masih menjadi pendapatan bagi hasil.

Kompeksitas dan meningkatnya tuntutan pelayanan bagi masyarakat lokal, menyebabkan pemerinta lokal harus berfikir cerdas untuk mengelola sumber-sumber pendapatannya. Beberapa pemerintah lokal terutama di negara-negara maju, pemberian kewenangan dibidang pajak dan pemberian transfer terus meningkat seiring dengan meningkatnya kewajiban terhadap publik (Omer Kimhi dalam Ramadyanto, 2013:259). Berdasarkan fenomena diatas, maka kemampuan administrasi pemerintah daerah dalam mendesain pendapatan di negara-negara berkembang (seperti halnya memutuskan basis pendapatan serta pengaturan tarif) harus dipertimbangkan (Bird 1990 dalam Fjeldstad and Heggstad (2012:4).

2. Belanja Sebagai Sumber Risiko Fiskal Daerah

Peningkatan belanja bagi pemerintah daerah adalah sebuah keniscayaan seiring dengan pemberian kewenangan yang lebih luas dalam ranah devolusi. Devolusi dan desentralisasi fiskal merupakan sebuah paket yang tidak dapat dipisahkan. Desentralisasi fiskal bagi pemerintah daerah merupakan sebuah harapan dan tantangan. Sebagai sebuah harapan, diharapkan dengan diberikannya kewenangan fiskal kepada daerah maka daerah dapat dengan leluasa mengatur dan mengelola keuangannya sesuai dengan keinginan dan aspirasi masyarakat setempat. Sebagai sebuah tantangan, desentralisasi fiskal yang memberikan kewenangan keuangan kepada daerah ternyata masih belum diimbangi dengan kemampuan fiskal (kapasitas fiskal) yang mumpuni bagi daerah untuk membiayai segala kebutuhan belanja daerah.

Secara teoritis, peningkatan belanja daerah merupakan suatu hal yang tak dapat terelakkan. Hal ini sesuai dengan pendapat Adolph Wagner ekonom Jerman (yang dikutip dari Jumare, 2001), yang merumuskan bahwa *"low of expanding state expenditure*" atau hukum peningkatan pengeluaran negara yang merujuk pada semakin pentingnya kegiatan pemerintah dan pengeluaran merupakan sebuah fitur yang "*inevitable of a progressive state*" atau sebagai fitur yang tak terelakkan dan selalu meningkat. Wagner (dalam tulisan Jumare, 2001) mengemukakan alasan bahwa mengapa perkembangan pengeluaran pemerintah selalu meningkat? *pertama*, menyangkut fungsi negara sebagai fungsi regulatif dan perlindungan masyarakat (*public regulative and protective activity*), dan yang *kedua* yakni terkait dengan pelaksanaan redistribusi pendapatan *(redistribution of income)* atau elastisitas pendapatan yang disebabkan karena permintaan layanan publik yang lebih besar. Dalam konteks pemerintah daerah, hukum wagner ini juga berlaku. Peningkatan jumlah belanja daerah juga disebabkan oleh peningkatan fungsi dan peran pemerintah daerah baik regulatif maupun *redistribution of income* sebagaimana dikatakan oleh hukum Wagner.

Dalam perspektif empiris di Indonesia, pertumbuhan belanja yang cepat bagi daerah menurut Siswanto (2013:258-264) disebabkan beberapa hal antara lain *pertama,* terkait dengan adanya pelimpahan wewenang dan tanggung jawab pemerintah untuk menyediakan layanan publik pada level tertentu atau dengan kata lain karena ketimpangan antara kapasitas fiskal dan tanggungjawab yang diberikan kepada daerah. Persoalan ini muncul ketika tanggung jawab penyediaan layanan ini mengakibatkan beban bagi pemerintah daerah

sementara tidak tersedia sumber pendapatan yang cukup, hal inilah yang kemudian menjadi sumber risiko fiskal.

Ketika sumber pembiayaan daerah terbatas maka pemerintah daerah dihadapkan pada pilihan apakah belanja dialokasikan untuk belanja modal ataukah lebih banyak pada belanja rutin. Pengalaman di beberapa negara termasuk hasil riset dari Jumaree (2001) menyatakan bahwa dominasi pengeluaran pemerintah lokal adalah pada belanja rutin sementara untuk belanja modal masih relatif rendah. Seperti halnya di Indonesia, otonomi daerah mendorong pemerintah lokal untuk menjaga keberlangsungan pemerintahan sementara mengabaikan belanja publik yang dapat memberikan manfaat secara langsung kepada masyarakat (Siswanto, 2013:259).

Hal *kedua* yang menyebabkan pertumbuhan belanja di daerah lebih cepat yakni belanja kerap kali digunakan sebagai alat politik untuk mempertahankan kedudukannya sebagai kepala daerah sehingga pengeluaran pada masa-masa kampanye relatif meningkat terutama untuk alokasi belanja bantuan sosial yang tujuannya untuk menarik simpati publik terhadap calon *incumbent* (Siswanto, 2013:260). Hasil riset dan monitoring pemilihan umum kepala daerah yang diakses dari www. antikorupsi.org yang diakses pada 4 Desember 2015 menyatakan bahwa sejak pertama kali pemilu kada langsung digulirkan tahun 2005, penyelenggaraan pemilukada masih mengecewakan dan jauh dari prinsip demokrasi. Salah satu penyebabnya adalah penggunaan APBD untuk modal pemenangan pasangan terutama *incumbent* , money politik dan suap kepada penyelenggara pemilu. Fakta lain yang menimbulkan tekanan fiskal yakni APBD provinsi maupun kabupaten dijadikan modal pemilukada, dimana sejak

perencanaan di level SKPD (Satuan Kerja Perangkat Daerah) dana-dana tersebut sudah diarahkan untuk kepentingan pemenangan.

Fenomena pilkada langsung ternyata juga memiliki korelasi dengan daya tanggap pemerintahan terhadap kebutuhan (pelayanan masyarakat). Korelasi antara pemilihan langsung dan resposifitas pemerintah terhadap daya tanggap kebutuhan lokal diteliti oleh Sjahrir and Kis-Katos (2011:15) yang dinyatakan bahwa: "*...direct democratic elections have actually lead to decreased responsiveness to local needs in health and infrastructure. In case of infrastructure we even see that increases in responsiveness after decentralization have been fully reversed after direct elections".* Hal ini berarti bahwa pemilu langsung yang notabene telah mengeluarkan banyak biaya ternyata tidak berkorelasi positif dengan responsifitas kepala daerah terpilih terhadap peningkatan pelayanan masyarakat.

3. Defisit Sebagai Sumber Risiko Fiskal Daerah

Defisit anggaran merupakan kondisi dimana terjadi selisih atau perbedaan antara pendapatan pada satu tangan, dan pengeluaran dan pinjaman dikurangi pembayaran di sisi lain (Kharas dan Mishra, 2005:151), atau dengan kata lain defisit terjadi ketika jumlah penerimaan lebih kecil adaripada pengeluaran/belanja yang dilakukan. Dalam sistem penganggaran berbasis kinerja, sebetulnya surplus atau defisit anggaran sudah direncanakan dalam rencana keuangan pemerintah daerah yang disepakati bersama antara eksekutif dan legislatif yang bentuk Perda APBD. Beberapa masalah umum terkait efektifitas anggaran publik menurut Kumorotomo (2013) yang diakses dari www.kumoro.staff.ugm.ac.id yakni: 1) perekonomian tumbuh namun bukan karena dukungan anggaran pemerintah, 2) peran anggaran dalam pertumbuhan

PDB hanya 8,9%, bagaimana dengan peran APBD?, 3) kebutuhan anggaran (*fiscal need*) dan kapasitas anggaran (*fiscal capacity*) yang tidak seimbang, 4) sebagian besar anggaran publik terserap untuk biaya operasional birokrasi, 5) daya serap anggaran turun sisa anggaran tidak dipergunakan, akuntabilitas anggaran rendah, 6) prioritas pembangunan daerah belum menyentuh kebutuhan dasar rakyat (pendidikan, kesehatan, infrastruktur).

Pemerintah daerah bertangungjawab untuk menajamkan prioritas belanja kepada belanja modal dalam rangka pemenuhan kebutuhan dasar melalui peningkatan daya serap anggaran. Hal ironi yang terjadi di Pemerintah daerah di Indonesia yakni anggaran khususnya untuk belanja modal tidak terserap dengan baik dengan tujuan untuk menciptakan sisa lebih anggaran.

Berdasarkan data APBD TA 2014 (yang diakses dari DJPK, 2014:80), diketahui bahwa jumlah daerah otonom adalah sebanyak 505 kabupaten/Kota, daerah yang menerapkan anggaran defisit yakni sebanyak 472 daerah sementara daerah yang menerapkan anggaran surpus yakni 51 daerah dan yang menerapkan anggaran berimbang sebanyak 16 daerah. Banyaknya daerah yang menerapkan pola anggaran defisit selain untuk menutupi anggaran belanja yang dibiayai dari pinjaman daerah, juga ditujukan untuk menmapung SiLPA tahun anggaran sebelumnya. Berdasarkan data realisasi APBDnya daerah-daerah yang berpola anggran defisit justru mengalami surplus pada saat realisasi anggaran (DPJK, 2014:81). Semakin besar rasio defisit terhadap pendapatan, maka semakin besar pula penerimaan pembiayaannya (SiLPA dan Pinjaman Daerah). Hal yang kemudian terjadi adalah SKPD melakukan penggelembungan target belanja sementara melakukan pengecilan untuk target pendapatan, sisa anggaran dimasukkan kedalam penghitungan sisa lebih anggaran /SiLPA

sehingga dalam praktiknya rencana anggaran yang defisit justru menjadi surplus pada realisasinya (sumber: empiris LKPJ 2013 Kabupaten Bondowoso). Jika hal ini terjadi maka anggaran dalam mencapai tujuannya (mewujudkan kesejahteraan dan peningkatan pelayanan) akan menghadapi sebuah risiko atau dengan kata lain risiko fiskal akan terjadi.

Defisit anggaran menjadi persoalan yang serius ketika berlangsung lama *(persistent)*. Kondisi *persistent* defisit mengindikasikan adanya tekanan belanja yang permanen, dimana penerimaan secara terus menerus tidak bisa menutupi belanja yang ada sehingga mendorong pemerintah daerah untuk melakukan utang (Siswanto, 2013:267).

4. Utang Sebagai Sumber Risiko Fiskal Daerah

Ketika daerah tidak mampu menutup besarnya belanja dengan pendapatan, baik yang berasal dari pendapatan asli daerah maupun dana transfer maka anggaran akan defisit, jika demikian maka daerah dapat menutup defisit tersebut melalui pinjaman daerah. Pinjaman daerah sebagai alternatif sumber pembiayaan pembangunan bagi pemerintah daerah juga dilakukan di beberapa negara di dunia seperti Argentina, Jepang, Perancis, Belanda dan Amerika Serikat (Mahi dkk, 2012:8).

Utang daerah akan menjadi salah satu penyebab kondisi darurat fiskal ketika daerah kurang berhati-hati dalam mengelola anggaran. Seperti pengalaman pemerintah daerah di Argentina (sebagaimana dikutip dari Mahi dkk, 2012:8) bahwa pada tahun 2001 pembayaran pinjaman pemerintah daerah di Argentina mencapai 25% dari total pengeluaran provinsi di Argentina, pemerintah Argentina kurang berhati-hati dalam mengelola pinjaman sehingga terjadi kegagalan membayar pinjaman yang memberikan efek risiko *financial*

yang cukup besar tidak hanya pada tingkat pemerintah daerah akan tetapi samapi level nasional. Bangrutnya Argentina di tahun 1998 merupakan pelajaran berharga bagi negara-negara di dunia untuk mengelola anggaran khusunya hutang secara hati-hati *(prudent*).

Berdasarkan pengalaman Argentina, banyak negara-negara yang memberikan batasan-batasan untuk penjaman pada pemerintah daerah di tingkat lokal. Nallatigha (2012:39-50) melakukan riset di beberapa negara, terkait dengan batasan pinjaman dianalisis sebagai berikut: 1)**Swedia**, memberlakukan pembatasan pinjaman bagi pemerintah daerah yang dikhususkan untuk belanja modal, penerapan anggaran berimbang untuk membatasi pinjaman daerah, 2) **Denmark**, pinjaman daerah diatur oleh otoritas pusat dimana nilai pinjaman disesuaikan dengan nilai investasi yang akan dilakukan dan dibayarkan dari pendapatan daerah mereka. Di Denmark, kondisi keuangan daerah sudah relatif kuat sehingga tidak kesulitan dalam mengakses modal, 3) **United Kingdom,** membuat pembatasan yang berupa regulasi untuk pinjaman pemerintah lokal. Pinjaman dapat dilakukan hanya untuk belanja modal, UK membentuk Dewan Pinjaman *(Public Works Loans Board*) yang bertinadak sebagai agen pinjaman di pemerintah lokal Inggris 4**) Australia**, menetapkan batas maksimum utang untuk masing-masing provinsi dan membentuk Dewan Pinjaman Nasional *(National Loan Council*) yang berperan dalam memonitoring dan menciptakan syarat-syarat pinjaman dengan tujuan meningkatkan transparansi fiskal. Di Indonesia, pembatasan utang daerah diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 58 tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah dan Peraturan Pemerintah No. 30 tahun 2011 tentang Pinjaman daerah serta permenkeu No 137/PMK.07/2012 tentang Batas Maksimal Kumulatif Pinjaman daerah dimana: 1) batas maksimal kumulatif

pinjaman pemerintah dan pemerintah daerah tidak melebihi 60% dari PDRB tahun yang bersangkutan, 2) untuk utang jangka pendek kegiatan yang akan dibiayai dari pinjaman jangka pendek sudah dianggarkan dalam APBD yang tahun bersangkutan, serta kegiatan tersebut adalah kegiatan yang mendesak dan tidak dapat ditunda seperti gaji pegawai, 3) Jumlah sisa pinjaman daerah ditambah jumlah pinjaman yang akan ditarik tidak lebih dari 75% dari pendapatan umum APBD tahun sebelumnya.

Utang akan menjadi persoalan manakala utang memberikan tekanan fiskal dimasa yang akan datang (Siswanto, 2013;273). Pertumbuhan utang harus pula diimbangi dengan pertumbuhan pendapatan sebagai sumber pembayaran utang. Pemerintah daerah harus teliti dalam menghitung besaran cicilan utang yang harus dibayarkan berikut dengan rasio penerimaannya sehingga dapat menghidari tekanan fiskal.

2.6.4 Indikator Pengukuran Risiko Fiskal Daerah

Analisis dan monitoring risiko fiskal daerah sangat diperlukan untuk mengantisipasi terjadinya risiko fiskal yang berasal dari desentralisasi fiskal yang akan mempengaruhi *mandatory spending* pemerintah pusat melalui mekanisme transfer daerah (Amir, 2013:466). Siswanto, (2013:275) mengemukakan bahwa indikator merupakan suatu bahasan penting untuk mengetahui kehadiran risiko fiskal, atau dengan kata lain indikator mencerminkan ada atau tidaknya kondisi fiskal yang berisiko. Lebih lanjut Siswanto (2013:275-284) menjelaskan beberapa indikator risiko fiskal yakni: 1) pendapatan, pendapatan akan menjadi risiko fiskal manakala indikasi pertumbuhannya lebih rendah daripada pertumbuhan pendapatannya, 2)belanja, kondisi belanja yang terus meningkat sementara pertumbuhan pendapatan tidak meningkat merupakan idikator terjadinya risiko

fiskal, 3) defisit, merupakan indikator penting dalam risiko fiskal karena akan memberikan informasi yang penting sejauh mana interaksi pendapatan dan pengeluaran, serta bagaimana cara pemerintah daerah dalam mengatasi defisit APBD, 4)utang, yang dilihat dari besarnya rasio utang terhadap pendapatan, termasuk pula rasio cicilan utang.

Berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh Carter dan Ajam (2003:24) yang dilakukan di Afrika Selatan terdapat lima indikator untuk menganalisis risiko fiskal antara lain:

1. ***Economic criteria***
   - *Municipal economic output or Gross Geographic product (GGP)*
   - *Value of infrastructure and construction expenditure*
   - *Average household income*
   - *Level of employment and employment growth rates*
   - *Municipal rates revenue and growth in this revenue*
2. ***Financial criteria***
   - *The size and persistence of deficits and growth rates*
   - *Balance sheet gap, A measurement of net liabilities as a percentage of revenues shows how a municipality is able to repay the debt from revenues.*
   - *Liquidity, Net liquid assets as ratio of expenditures gives an indication of how well the municipality can handle shocks to expenditure requirements*
   - *Debt maturity, A measure of short term debt at the end of the year gives an indication of the pressurea municipality is under to repay debt, or how likely the municipality is to default on the debt.*
   - *Allocation of National transfers in ways other than stipulated in transfer conditions*
   - *Tax and rates compliance, the compliance of communities to pay for taxes and services is not only an economicindicator, but can also provide a very good indication of the financial stress a municipality is under.*
   - *Debt standing, How well a municipality is able to pay off debt will depend on the collateral used to raise the debt. Therefore ratios that compare the size of debt commitments to the*
3. ***Institutional indicators***
   - *The competence of councillors and senior management to understand the risks associated with IDP programmes.*
   - *The reporting lines between political officer bearers and senior management.*
   - *Other specific measures of capacity and institutional performance*
4. ***Socio-economic indicators***
   - *The percentage of households with access to potable water and/or have in house water.*

- *The percentage of households with access to electricity, in house sanitation, refuse removal.*
- *The percentage of people with(out) housing.*

5. Environmental indicators

Environmental indicators should be used in a risk assessment as the impact of an environmental disaster could destroy municipal and community resources that will require extremely costly reconstruction that may be too much of a financial burden for municipalities to bear, and therefore impose an implicit indirect fiscal risk of provincial or national government support.

Indikator-indikator diatas tentunya harus disesuaikan dengan kondisi data pada masing-masing daerah. Dalam konteks Pemerintah Indonesia, Amir, *et al* (2013:467) menggambarkan indikator dan sub Indikator risiko fiskal daerah yang tidak jauh berbeda dengan pendapat Carter dan Ajam diatas adalah sebagai berikut:

Indikator Ekonomi	• Pertumbuhan pengeluaran infrastruktur • Pertubuhan rata-rata penerimaaan kota • Persentase PDRB untuk satu sektor tertinggi • Persentase tenaga kerja yang bekerja pada sektor tertinggi • Pertumbuhan PDRB Perkapita
Indikator Keuangan	• Pertumbuhan defisit daerah • Rasio Kemandirian daerah • Rasio belanja pegawai terhadap total belanja • Rasio utang terhadap penerimaan
Indikator Kelembagaan	• Persentase uang yang dihabiskan untuk capacity building • Persentase pimpinan SKPD yang berada dalam posisi tetap
Indikator Sosial	• Persentase rumahtangga tanpa listrik • Persentase rumahtangga tanpa air • Persentase masyarakat yang tidak memiliki rumah • Pertumbuhan pengangguran
Indikator Lingkungan	• Persentase rumah/daerah yang berada pada kawasan banjir • Persentase rumah/daerah yang berada pada kawasan mudah kebakaran • Persentase rumah/daerah yang berada pada kawasan mudah longsor • Ruang terbuka Hijau (RTH)

Gambar 12. Indikator dan Sub Indikator Risiko Fiskal Daerah
Sumber: Amir Hidayat *et al* (2013:467)

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

Indikator-indikator diatas dapat dijadikan dasar dalam menganalisis risiko fiskal daerah meskipun sifatnya sangat fleksibel artinya disesuaikan dengan data, situasi dan konsisi daerah yang bersangkutan. Lebih lanjut Hidayat *et al* (2013:468) menyatakan bahwa setelah indikator dan sub indikator tersebut didapat dan dinilai maka kemudian dilakukan pembobotan dan penghitungan untuk kemudian ditetapkan status kondisi fiskal suatu pemerintah daerah. Setelah diketahui status risiko maka hal itu dapat dijadikan langkah untuk menentukan strategi untuk mengurangi masalah fiskal serta dijadikan dasar untuk melakukan mitigasi risiko fiskal.

2.6.5 Manajemen Risiko dan Mitigasi Risiko Fiskal

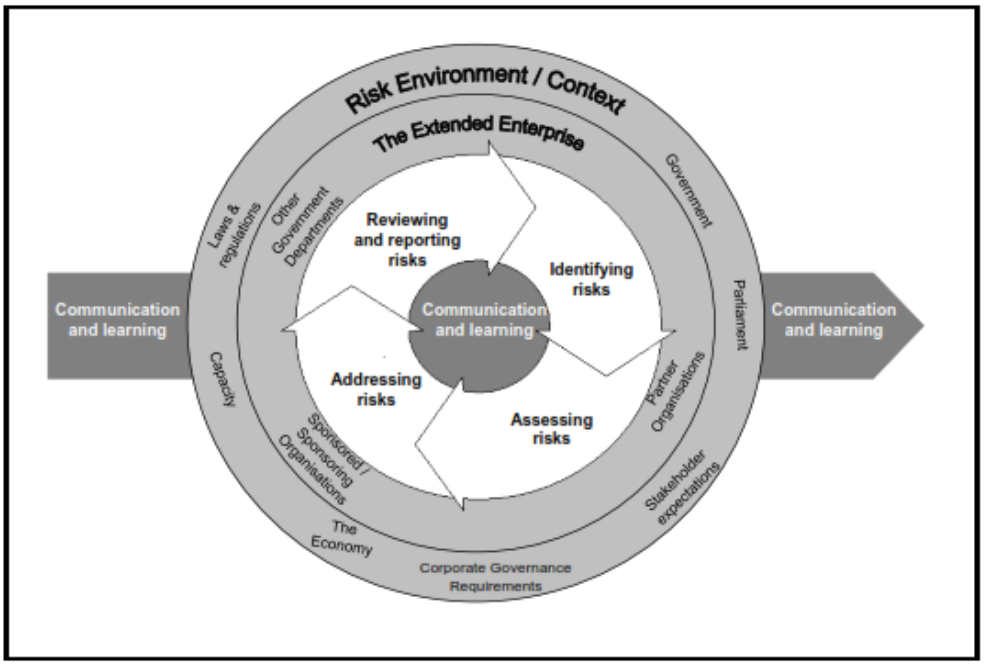
1. Manajemen Risiko

Manajemen risiko secara operasional dalam IS0 31000 2009 dinyatakan bahwa "*risk management" refers to the architecture (principles, framework and process) for managing risks effectively, and "managing risk" refers to applying that architecture to particular risks" artinya* manajemen risiko "mengacu pada arsitektur (prinsip, kerangka kerja dan proses) untuk mengelola risiko secara efektif, dan" mengelola risiko " itu sendiri mengacu pada penerapan arsitektur risiko tertentu. Hal ini berarti bahwa dalam mengelola resiko terdapat prinsip, kerangka kerja dan proses yang dijadikan dasar atau acuan.

Sementara, pengertian manajemen risiko menurut *The Orange Book* (2004:49) yakni "*all the processes involved in identifying, assessing and judging risks, assigning ownership, taking actions to mitigate or anticipate them, and monitoring and reviewing progress"* , manajemen risiko adalah semua proses yang meliputi identifikasi, mengukur dan menilai risiko, penetapan kepemilikan

(risiko), mengambil tindakan untuk mengurangi atau mengantisipasi serta memonitor dan meninjau kembali *progress* atau perkembangannya.

Manajemen risiko bukanlah hal yang linier, melaikan suatu keseimbangan dari unsur-unsur yang terjalin dan saling berinteraksi secara seimbang satu dengan yang lain. Model manajemen risiko digambarkan sebagai berikut:



Gambar 13. *Risks Management Model*
Sumber: *The Orange Book*, 2004:13

Dalam model tersebut diatas digambarkan bahwa manajemen risiko merupakan suatu yang kompleks yang terdiri dari unsur-unsur yang saling berinteraksi dan teritegrasi satu dengan yang lain. Dalam model tersebut digambarkan bahwa *communication and learning* (kominikasi dan pembelajaran) merupakan suatu yang berjalan dalam keseluruhan proses manajemen risiko. *Extended enterprise* dalam gambar tersebut menjelaskan bahwa tidak ada suatu organisasi yang sepenuhnya mandiri, pasti ada pihak lain yang terlibat seperti

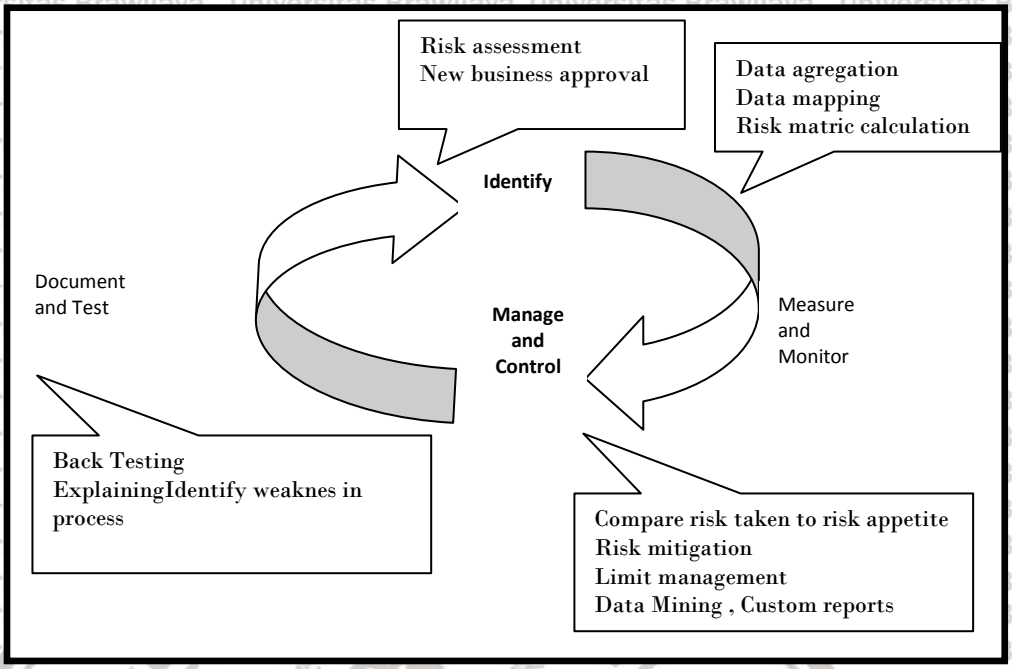
halnya partner organisasi, sponsoring organisasi atau departemen lain dalam suatu pemerintahan. *Risk environment* artinya bahwa suatu risiko pasti dipengaruhi oleh kondisi lingkungannya seperti sistem pemerintahan, regulasi, keadaan ekonomi dan lain-lain. Dalam mengelola risiko terdapat empat hal inti yang harus dilakukan yakni:*1) identifying risks, 2) Assessing risks, 3) addressing risks, 4) reviewing and reporting risks*. Beberapa penjelasan terkait model tersebut dijabarkan sebagai berikut:

1. *Identifying risks* (Identifikasi risiko), merupakan langkah pertama dalam membangun profil risiko organisasi. Identifikasi risiko dapat dipisahkan menjadi dua tahap yakni identifikasi risiko awal dan identifikasi risiko yang terus menerus. Identifikasi risiko awal yakni mengidentifikasi risiko yang sebelumnya tidak teridentifikasi dengan cara yang terstruktur. Identifikasi risiko yang terus menerus diperlukan guna mengidentifikasi risiko baru yang sebelumnya tidak muncul, perubahan risiko yang ada atau risiko yang memang ada dan menjadi relevan dalam organisasi tersebut.
2. *Assessing risks* adalah menilai sebuah risiko. Ada tiga prininsip penting dalam menilai risiko yakni: 1) memastikan bahwa terdapat proses yang jelas dan terstruktur atas kemungkinan dan dampak risiko, 2) mencatat penilaian risiko dengan cara pemantauan dan identifikasi prioritas risiko, 3) jelas antara risiko yang melekat dan risiko residual. Dalam penilaian ini diperlukan data dan bukti yang cukup kuat serta mempertimbangkan seluruh perspektif pemangku kepentingan yang terkena risiko.
3. *Addressing risks* atau membahas risiko, artinya bagaimana organisasi dapat merubah ketidak pastian, membatasi ancaman serta mengambil manfaat atau keuntungan serta peluang. *Addressing* merupakan tindakan

"pengendalian internal" yang terdiri dari lima aspek kunci dalam menangani risiko yakni: 1) *tolerate* yakni mentoleransi adanya risiko tanpa mengambil tindakan langsung, 2) *treat*, yakni membuat perlakuan atas sebuah risiko yakni: *preventive controls, corrective controls, directive controls* serta *detective controls*, 3) *transfer* yakni mentransfer risiko kepada pihak lain seperti halnya pihak ketiga, 4) *terminate*, yakni mengakhiri aktifitas yang menimbulkan risiko, 5) *take the opportunity*, yakni mengambil kesempatan atas terjadinya sebuah risiko.

4. *Reviewing and reporting risks* adalah peninjauan dan pelaporan risiko. Hal ini dilakukan karena dua alasan yakni: 1) untuk memastikan apakaf profil risiko berubah, 2) untuk mendapatkan jaminan bahwa manajemen risiko adalah efektif. Proses ini juga ditujukan untuk melihat apakah risiko masih ada, apakah muncul risiko baru atau apakah ada dampak atas perubahan sebuah risiko.

Proses manajemen risiko merupakan proses yang terurai dan merupakan sebuah siklus yang terus menerus yang terjadi dalam setiap tahapan baik dalam mengidentifikasi, memantau, mengelola termasuk mitigasi risiko serta pengujian /*testing* (Gorrod, 2004:14) sebagaimana digambarkan sebagai berikut:



Gambar 14. *Risk Management Improvement Cycle*
Sumber: Gorrod (2004:15)

Garrod (2004:14) menyatakan bahwa terdapat tiga pendekatan dalam mengelola risiko dalam organisasi antara lain: 1) Tidak melakukan apa-apa (*to do nothing*) karena risiko adalah melekat *(inherent*) dalam sebuah bisnis, 2) pendekatan berbasis kontigensi dimana dampak dari sebuah peristiwa akan berkurang melalui penggati sumber risiko, misalnya asuransi. 3) pengurangan risiko yang timbul dari membatasi dampak dari kejadian risiko melalui penghapusan sumber-sumber risiko.

Sebuah risiko dalam organisasi adalah serangkaian proses atau siklus yang terus menerus. Berdasarkan gambar 14, siklus manajemen risiko dimulai dari mengidentifikasi (*identify*), mengukur dan memantau (*measure and monitor)*serta mengelola dan mengawasi (*manage and control)*. Dalam mengidentifikasi risiko, aktifitas yang dilakukan yakni melakukan penaksiran risiko termasuk pula persetujuan atas bisnis baru. Kegiatan mengukur dan

memantau (*measure and monitor*) meliputi pengumpulan data, *mapping* data serta membuat penghitungan atau matrik risiko. Dalam mengelola dan mengendalikan risiko, hal yang perlu dilakukan yakni membandingkan antara risiko yang diambil dengan risiko yang diinginkan, mitigasi risiko, membuat batasan manajemen serta data mining atau penggalian data. Siklus yang terakhir yakni dokumen dan pengujian yang meliputi kegiatan pengujian kembali serta mengidentifikasi kelemahan-kelemahan dalam proses.

2. Mitigasi Risiko Fiskal

Istilah mitigasi, dalam konteks keseharian biasanya digunakan untuk peristiwa kebencanaan. Arti mitigasi itu sendiri, menurut UU Nomor 24 Tahun 2007 tentang penanggulangan bencana, bahwa pengertian mitigasi adalah serangkaian upaya untuk mengurangi resiko bencana, baik melalui pembangunan fisik maupun penyadaran dan peningkatan kemampuan menghadapi ancaman bencana. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia mitigasi merupakan tindakan terencana dan berkelanjutan agar bisa mengurangi dampak dari suatu kejadian. Pengertian mitigasi, sebagaimana yang terangkum dalam tulisan Martinovski *et. al* (2005:1408) yakni *" ...mitigation as a way to ease the anticipated unwelcome effect (Fraser, 1999 P.342) or as the reduction of vulnerability (Martinovski, 2000)".* Mitigasi dikatakan sebagai cara untuk memudahkan mengantisipasi efek yang tidak diinginkan atau mitigasi sebagai pengurangan terhadap kerentanan.

Mitigasi risiko (*risk mitigation*) merupakan upaya untuk mengurangi kemungkinan terjadinya dan dampak risiko (sumber: www.kamusbesar.com). Sedangkan risiko fiskal adalah merupakan risiko yang berasal dari aktifitas pemerintah yang berkaitan dengan kebijakan fiskal. Dengan demikian, mitigasi

risiko fiskal merupakan upaya untuk mengurangi kemungkinan dan dampak risiko yang berasal dari aktifitas pemerintah yang berkaitan dengan kebijakan fiskal.

Dalam nota keuangan 2016 (yang diakses dari www.anggaran.depkeu.go.id dan Direktorat Pengelolaan Risiko Keuangan Negara), pemerintah mengambil serangkaian kebijakan guna melakukan mitigasi risiko fiskal antara lain: 1) mitigasi risiko deviasi APBN, 2) mitigasi risiko kewajiban kontigensi pemerintah pusat, 3) mitigasi risiko fiskal tertentu.

Mitigasi risiko deviasi APBN meliputi sernagkaian tindakan pemerintah dalam melakukan mitigasi risiko asumsi dasar ekonomi makro, mitigasi risiko deviasi pendapatan dan belanja negara serta mitigasi risiko utang pemerintah pusat. Mitigasi risiko kewajiban kontigensi pemerintah pusat diantaranya adalah memantau mitigasi yang dilakukan oleh pihak-pihak terkait seperti PT PLN yang mendapay jaminan dari pemerintah dengan membentuk skema kerjasama pemerintah dengan badan usaha (KPBU) dengan membentuk PT Penjamin Infrastruktur Indonesia (PT PII) dengan harapan kemungkinan keterjadian atas risiko infrastruktur semakin berkurang. Mitigasi risiko fiskal tertentu antara lain mitigasi bencana dengan diversifikasi pembiayaan risiko bencana, mitigasi risiko fluktuasi pangan, mitigasi risiko defisit neraca, mitigasi risiko dampak risiko gugatan hukum kepada pemerintah pusat, mitigasi risiko penerimaan negara yang berasal dari perjanjian FTA (*free trade area*) serta mitigasi risiko fiskal dari program pembiayan perumahan.

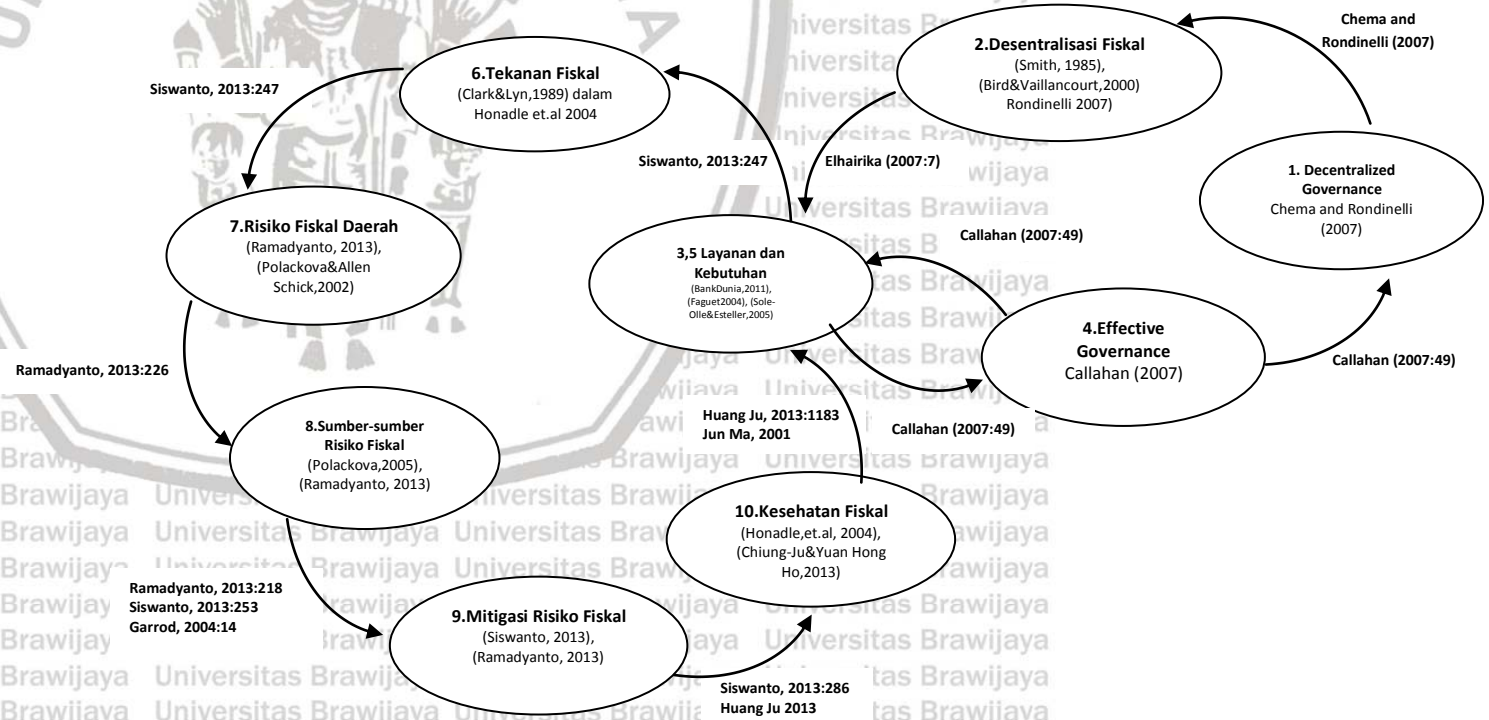
Jika dalam tataran pusat sudah didesain kebijakan mitigasi risiko fiskal (APBN), maka hal ini dapat dijadikan sebagai dasar pijakan bagi daerah serta membuka peluang bagi daerah untuk mendesain pula model mitigasi risiko fiskal daerah (APBD). Adapaun tujuan bagi daerah yakni mendesain sebuah tindakan

yang terencana dan berkelanjutan untuk mengurangi dampak dari risiko yang berasal dari berbagai aktifitas pemerintah daerah yang berkaitan dengan kebijakan fiskal (penerimaan dan pengeluaran dalam APBD). Dengan demikian pemerintah daerah dapat membuat serangkaian kebijakan yang dapat menghindarkan pemerintah daerah dari tekanan fiskal baik jangka pendek maupun jangka panjang.

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

BAB III

KERANGKA KONSEPTUAL PENELITIAN



Gambar 14. Alur Pikir dan kerangka Konseptual Penelitian

Sumber: diolah oleh peneliti dari berbagai literatur

Tuntutan pembangunan, penyediaan produk serta layanan disamping juga mengatur urusan pemerintahannya sendiri merupakan refleksi dari sebuah desentralisasi karena tidak mungkin pemerintah pusat dapat memenuhi kebutuhan masyarakat (lokal) sehingga dibutuhkan pendelegasian tanggung jawab kepada pemerintah lokal dengan tujuan membangun kapasitas lokal (Kee, 2003:3). Disisi lain, peran masyarakat sipil semakin signifikan dalam proses pembuatan kebijakan publik, institusi negara tak lagi menjadi aktor dominan dalam peroses perubahan sosial, aspirasi masyarakat untuk mewujudkan tata kelola semakin menguat, maka desentralisasi mengalami perubahan makna dari sebelumnya yang merupakan transfer kewenangan, sumberdaya dan responsibilitas antar instansi pemerintah maka kemudian diartikan sebagai transfer otoritas, sumber daya, dan responsibilitas antar lembaga-lembaga *governance* (pasar, pemerintah dan masyarakat sipil), hal inilah yang disebut sebagai *decentralized governance*. Dalam perkembangannya desentralisasi tidak hanya melalui dekonsentrasi, devolusi dan delegasi, akan tetapi diperluas setidaknya kedalam empat bentuk yakni desentralisasi administrasi, desentralisasi politik, desentralisasi ekonomi dan desentralisasi fiskal (Chema and Rondinelli, 2007:6-7).

Desentralisasi fiskal itu sendiri dipertimbangkan untuk meningkatkan efisiensi dalam pelayanan (De Mello 2000 dalam Elhairika, 2007:11-12), namun disisi lain dihadapkan pada kenyataan bahwa desentralisasi fiskal tidak selalu efektif dalam peningkatkan pelayanan oleh pemerintah daerah terutama karena kurangnya pendapatan daerah, akses terhadap pasar keuangan serta kurangnya kapasitas administratif dari pemerintah daerah. Callahan (2007:49) menyatakan bahwa terdapat tiga elemen untuk mengukur efektifitas tata kelola (*effective*

governance) adalah melalui *performance measurement, accountability dan participation.* Ketiga elemen ini dimaksudkan untuk mengukur berapa jumlah sumebrdaya yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah serta berapa jumlah layanan yang diberikan dari sisi kualitas maupun kuantitas, bagaimana pertanggungjawabannya serta keterlibatan masyarakat didalammya.

Meningkatnya jumlah layanan bagi pemerintah daerah ternyata diiringi dengan fenomena ketergantungan pemerintah daerah terhadap pendanaan dari pusat. Hal ini merupakan fenomena umum yang banyak terjadi negara-negara lain seperti halnya yang dirangkum oleh Fjeldstac and Heggstad (2012:3) bahwa beberapa pakar seperti Bird (2010), Boadway dan Shah (2009), Boex dan Martinez Vazquez (2006) menyatakan bahwa pemerintah daerah umumnya tergantung pada transfer dari tingkat pemerintah yang lebih tinggi. Keadaan ini akan menjadi persoalan terutama pada pemerintah pusat yang kemudian terkesan "terbebani" dengan kebijakan otonomi itu sendiri.

Secara empiris di Indonesia, pemberian otonomi ternyata belum diimbangi dengan kemampuan fiskal daerah. Pendapatan Asli Daerah (PAD) hanya memberikan kontribusi sebesar 8,5% terhadap total pendapatan daerah, sedangkan proporsi dana transfer mencapai 91,2% (DJPK, 2014). Permasalahan lain terutama di lokasi penelitian selain PAD yang rendah juga rendahnya tingkat derajat desentralisasi fiskal, rendahnya rasio kemampuan keuangan daerah, tingginya serta tingginya tingkat ketergantungan pembiayaan yang berasal dari transfer pusat serta tingginya belanja tidak langsung dan rendahnya proporsi belanja langsung *(real world)* dan peningkatan layanan merupakan sumber tekanan fiskal bagi daerah yang kemudian akan memicu terjadinya risiko fiskal bagi daerah tersebut (Siswanto 2013:247).

Peningkatan kebutuhan/belanja daerah terutama untuk pemerintahan, pembangunan maupun pelayanan sementara dari sisi pendapatan masih belum bisa diandalkan , maka hal inilah yang dapat menimbulkan tekanan fiskal (*fiscal stress*) bagi pemerintah daerah. Ketika dalam perjalanannya, anggaran daerah mengalami perubahan dimana pos-pos anggaran dalam APBD mengalami perubahan atau pergeseran, sehingga pemerintah daerah mengalami keadaan yang sulit atau kesulitan fiskal maka kondisi yang demikian inilah yang disebut sebagai *financial distress* (Siswanto 2013:249).

Financial distress terjadi ketika pemerintah daerah dihadapkan pada situasi yang sulit karena adanya tekanan fiskal yang disebabkan oleh dikeluarkannya ongkos-ongkos atau belanja padahal kas pemda tidak tersedia cukup uang. Jika keadaan ini terjadi makadaerah berada dalam situasi darurat fiscal *(fiscal emergency)*. Darurat fiskal merupakan refleksi dari kegagalan pemerintah daerah dalam mengelola APBD secara *prudent* (hati-hati). Jun Ma (2001) membuat tiga kategori darurat fiskal yakni: 1) pemda yang bangrut, 2) gagal bayar kewajiban utang/tagihan pemerintah, 3) kegagalan memenuhi kewajiban lainnya. Jika hal ini terhadi maka pemerintah baik daerah maupun pusat harus segera membuat 'paket penyelamatan' keuangan daerah. Darurat fiskal yang dihadapi oleh pemerintah daerah, selanjutnya oleh Jun Ma dikatakan bahwa akan menciptakan risiko fiskal.

Ketika pemerintah lokal diberikan beban dan tanggungjawab untuk memberikan sebagian besar pelayanan publik maka kesehatan fiskal pemerintah daerah adalah sangat penting untuk stabilitas dan efisiensi keuangan daerah. Kesehatan fiskal merupakan indikasi kemampuan daerah untuk memenuhi kewajiban keuangan dan pemberian layanan masyarakat (Huang Ju,

2013:1183). Kesehatan Fiskal mutlak diperlukan agar daerah dapat secara optimal menjalankan peran pemerintah dan pelayanan masyarakat (Jun Ma, 2001). Kesehatan fiskal bukan ukuran utama keberhasilan pemerintah daerah, ketapi tanpa keuangan yang sehat tingkat dan kualitas layanan umum akan menderita (Huang Ju, 2013:1).

Kajian untuk melihat kesehatan fiskal daerah menjadi penting guna mengidentifikasi sumber-sumber yang merupakan risiko fiskal bagi pemerintah daerah. Untuk mengidentifikasi risiko fiskal daerah adalah dengan mencari sumber-sumber risiko dalam APBD (Ramadyanto, 2013:226). Risiko fiskal merupakan potensi tidak tercapainya tujuan pemerintah akibat berubahnya unsur-unsur dalam anggara (APBD). Dengan menganalisis kesehatan fiskal maka akan dapat mendiagnosa sumber-sumber risiko fiskal itu sendiri apakah berasal dari pendapatan, belanja, defisit, utang atau terdapat sumber risiko lainnya (Ramadyanto, 2013:218, Siswanto, 2013:253). Mitigasi risiko fiskal diperlukan untuk mengeluarkan kebijakan-kebijakan untuk menjaga keberlanjutan APBD agar terhindar dari tekanan fiskal. Mitigasi diperlukan karena adanya persoalan seperti halnya pemusatan perhatian pada belanja pegawai, sementara pemerintah daerah harus terus meningkatkan pelayanan masyarakat (Siswanto, 2013:286), Hal lain yang penting perlu dilakukan adalah mengetahui status fiskal atau kondisi fiskal pemerintah daerah yakni dengan mengukur tingkat risiko fiskal yang dihadapi oleh daerah.

Ketika status fiskal daerah dan sumber-sumber risiko fiskal telah diketahui dan maka hal penting yang perlu dilakukan adalah melakukan mitigasi risiko fiskal. Dalam konteks manajemen risiko, mitigasi risiko merupakan sebuah manajemen yang dilakukan setelah mengidentifikasi sumber-sumber risiko

(Garrod, 2004:14). Mitigasi risiko fiskal disini maksudnya adalah serangkaian upaya untuk mengurangi resiko fiskal itu sendiri. Mitigasi risiko fiskal dimaksudkan untuk memberikan rekomendasi kebijakan-kebijakan yang dapat menjaga keberlanjutan APBD sehingga munculnya risiko fiskal dapat diminimalisir. Kebijakan-kebijakan yang didesain adalah berdasarkan sumber-sumber risiko fiskal, jika risiko fiskal bersumber dari pendapatan, belanja, defisit utang atau sumber-sumber lain yang merupakan penemuan empiris maka kebijakan apa yang perlu didesain oleh pemerintah daerah untuk mengurangi risiko tersebut dalam rangka menciptakan tata kelola yang efektif (*effective governance)*.

BAB IV

METODE PENELITIAN

4.1 Desain Penelitian

Penelitian ini didesain untuk mengkaji kompleksitas masalah keuangan daerah terutama kesehatan fiskal dan risiko fiskal daerah dalam rangka menciptakan tata kelola yang efektif (*effective governance)*. Alternatif pemecahan masalah keuangan daerah dalam penelitian ini menggunakan pendekatan berfikir sistem (*system thinking*). Sebagaimana diuraikan dalam bab sebelumnya, penelitian ini bertujuan untuk: 1) mengidentifikasi serta menganalisis kesehatan fiskal di Kabupaten Bondowoso yang meliputi: mengidentifikasi dan menganalisis kondisi kesehatan fiskal daerah, menganalisis faktor-faktor yang mempengaruhi kesehatan fiskal daerah, menganalisis situasi permasalahan kesehatan fiskal daerah untuk membangun model konseptual dalam mengatasi permasalahan kesehatan fiskal, 2) mengidentifikasi serta menganalisis risiko fiskal di Kabupaten Bondowoso yang meliputi: mengukur tingkat risiko fiskal daerah, mengidentifikasi sumber risiko fiskal daerah, menganalisis situasi permasalahan risiko fiskal untuk membangun model konseptual dalam mengatasi permasalahan risiko fiskal daerah, 3) menganalisis situasi permasalahan tata kelola yang efektif *effective governance* di Kabupaten Bondowoso serta membangun model konseptual yang untuk mengatasi masalah tata kelola yang efektif (*effective governance)* dan 4) mendesain model konseptual kesehatan fiskal dan risiko fiskal daerah untuk mewujudkan tata kelola yang efektif *(effective governance).* Sehubungan dengan rancangan tersebut maka penelitian ini dilaksanakan dengan dua tahap yang pertama menggunakan metode deskriptif kuantitatif dan yang kedua menggunakan

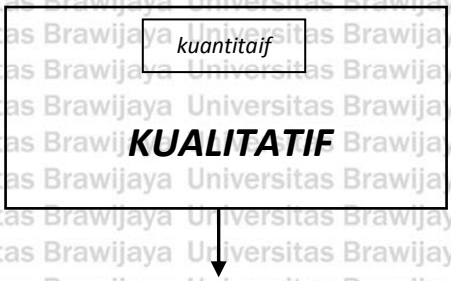
metodologi sistem lunak *(soft systems methodology)* yang merupakan pendekatan kualitatif. Metode deskriptif kuantitatif didesain untuk mengukur kondisi kesehatan fiskal, menganalisis faktor yang mempengaruhinya serta mengukur tingkat risiko fiskal dan menganalisis sumber-sumber risikonya. Metodologi sistem lunak *(Soft systems methodology/SSM*) digunakan untuk menganalisis situasi masalah kesehatan fiskal, risiko fiskal dan *effective governance* serta mendesain model konseptual untuk menyelesaikan masalah kesehatan, risiko maupun *effective governance*. Jika mengacu pada pendapat Creswell (2013:307) maka desain penelitian ini adalah desain penelitian campuran/metode campuran *(mixed method)*. Adapun alasan peneliti menggunakan metode campuran adalah untuk memperkuat serta memperluas pembahasan kemudian mendesain kedalam sebuah model yang intergratif sehingga dapat memperoleh pemahaman yang lebih baik. Creswell (2013:307) menyatakan bahwa terdapat aspek-aspek yang perlu dipertimbangkan dalam merancang penelitian campuran antara lain: waktu (*timing)*, bobot (*weighting*), pencampuran (*mixing*) dan teorisasi.

Waktu (*timing*) artinya peneliti harus mempertimbangkan waktu dalam pengimpulan data kualitatif dan kuantitatifnya apakah data akan dikumpulkan secara bertahap (sekuensial) atau langsung dikumpulkan sekaligus dalam satu waktu (konkuren) (Creswell, 2013:309). Dalam penelitian ini data kuantitatif maupun kualitatif dikumpulkan secara bersama (konkuren), sekaligus dalam satu waktu karena alasan keterbatasan waktu penelitian.

Bobot *(weighting*) artinya peneliti harus memperhatikan bobot atau prioritas yang diberikan antara metode kuantitatif maupun kualitatif. Bobot metode kualitatif dalam penelitian ini lebih dominan, sedangkan metode

kuantitatif hanyalah digunakan sebagai pendukung. Dalam praktiknya, metode kuantitatif dalam penelitian ini digunakan untuk melihat kondisi kesehatan fiskal serta untuk menghitung tingkat risiko fiskal, sedangkan untuk mendesain model konseptual penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan instrumen *soft systems methodology (SSM)*.

Pencampuran (*mixing*) berarti bahwa data kuantitatif dan kualitatif benar-benar dilebur dalam satu *end continum*, dijaga keterpisahannya dalam *end continum* yang lain. Dua data itu bisa saja ditulis terpisah, namun keduanya tetap dihubungkan (*connecting*) satu sama lain secara implisit. Sesuai dengan tujuan penelitian, maka peneliti tidak menggabungkan dua jenis data yang berbeda dan tidak pula menghubungkan dua tahap penelitian yang berbeda. Peneliti menancapkan (*embedding*) jenis data kuantitatif ke ke dalam jenis data kualitatif dalam satu penelitian. Dalam praktik penelitian ini, proses *embedding* dilaksanakan pada tahapan kedua dari metode *soft systems methodology (SSM)* yakni pada tahap *problem situation expressed* (sebagaimana dalam penjelasan di bagian berikutnya). Data dan informasi yang diperoleh dari penghitungan secara kuantitatif ditancapkan dalam tahapan strukturisasi masalah (*problem situation expressed).* Dengan demikian desain penelitian ini adalah metode penelitian campuran (*mixed method*) dengan menggunakan strategi *embedded konkuren*. Jika digambarkan maka strategi embedded konkuren adalah sebagai berikut:



Gambar 15. Strategi *Embedded Konkuren*
Sumber: Creswell (2013:315)

Strategi *embedded konkuren* yang diterapkan dalam penelitian ini adalah data kuantitatif ditancapkan (*embedded*) atau disarangkan (*nested*) kedalam metode yang lebih dominan yakni kualitatif. Sesuai dengan tujuan dan luaran penelitian maka aplikasi strategi *embedded konkuren* dalam penelitian ini digambarkan sebagai berikut:

Gambar 16. Operasionalisasi Strategi *Embedded* Konkuren
Sumber: Creswell (2013:315) dimodifikasi sesuai dengan tujuan penelitian

Desain pendekatan deskriptif kuantitatif dalam penelitian ini difokuskan pada pengidentifikasian kondisi kesehatan fiskal dan faktor yang mempengaruhinya serta mengidentifikasi risiko fiskal dan sumber risikonya. Untuk mengidentifikasi kesehatan fiskal dan tingkat risiko fiskal daerah peneliti menggunakan analisis data sekunder seperti halnya data tentang penerimaan, belanja, maupun pembiayaan yang kesemuanya terdapat dalam APBD maupun data dari BPS. Alat untuk menganalisis kesehatan fiskal daerah yakni dengan mengolah data sekunder menggunakan formula *Ten Point Test Ratio* (Brown (1993) dalam Honadle, *et al* 2004:140), sedangkan untuk mengukur tingkat risiko fiskal yakni dengan skala nilai penetapan model Carter dan Ajam (2003) dan Amir *et al* (2013). Berdasarkan hasil penghitungan kesehatan maupun risiko fiskal kemudian dianalisis (Analisis Data Sekunder/ADS) faktor yang mempengaruhi kondisi kesehatan serta serta sumber-sumber risikonya.

Untuk menganalisis situasi permasalahan serta membangun model konseptual baik itu kesehatan fiskal, risiko fiskal maupun *effective governance* penelitian ini menggunakan pendekatan berfikir sistem / *system thinking*. Berfikir sistem atau *system thinking* merupakan cara berfikir atau paradigma berfikir secara holistik (Checkland 1999:A3). Maani and Cavana (2000:7) mendefinisikan berpikir sistem sebagai *"a way of thinking about and describing dynamic relationship that influence the behavior of systems"*. Sementara Soesilo dan Karuniasa, (2014:1) menyatakan bahwa berfikir sistem *(system thinking)* adalah cara memandang masalah sebagai sebuah sistem atau memandang masalah secara menyeluruh dan adanya keterkaitan antara unsur-unsur sistem atau komponen sistem. Dengan demikian berfikir sistem merupakan sebuah pemahaman bagaimana unsur-unsur yang ada didalam sistem tersebut saling

berinteraksi dan saling mempengaruhi. Kekuatan berpikir sistem terletak pada: *pertama* kemampuannya dalam melihat struktur sistem sekaligus mempengaruhi perilakunya, *kedua*, berpikir sistem lebih memusatkan perhatian pada pola daripada kejadian, *ketiga*, berpikir sistem menggunakan kausalitas sirkuler karena pada dasarnya hubungan sebab akibat jarang sekali berlangsung satu arah (Muluk, 2007: 316-317).

Checkland (1999:A10) menyatakan bahwa dalam dalam berpikir sistem dikenal dengan istilah *'hard system'* dan *'soft system'*. Lebih lanjut Checkland (1999:A10), (Checkland and Scholes , 1990:22) menyatakan bahwa pembedaan ini dalam beberapa literatur disebutkan bahwa jika *'hard system'* merupakan cara berfikir ketika dihadapkan pada situasi dan permasalahan yang tersruktur dan terdefinisi dengan jelas, sementara *'soft system'* merupakan cara berfikir ketika dihadapkan pada situasi yang kabur dan tidak jelas, pembedaan ini memang benar namun tidak bersifat fundamental, perbedaannya terletak pada bagaimana kata sistem tersebut digunakan yakni pada atribusi dan kesisteman (*attribution of systemicity*). Lebih jelasnya, pembedaan antara *soft system* dan *hard sistem* dikemukakan oleh Maani dan Cavana (2000:21) sebagaimana tergambar dalam tabel berikut:

Tabel 10. Perbedaan Pendekatan *'Hard'* dan *'Soft'* Dalam *System Thinking*

	Hard Approaches	***Soft Approaches***
Model definition	*A representation of the real world*	*A way of generating debate and insight about the real world*
Problem definition	*Clear and single dimensional (single objective)*	*Ambiguous and multidimensional (multiple objectives)*
People and organisation	*Not taken into account*	*Are integral part of the model*
Data	*Quantitative*	*Qualitative*
Goal	*Solution and optimisation*	*Insight and learning*
Outcome	*Product or Recomendation*	*Progress through group learning*

Sumber: Maani and Cavana, (2000:21)

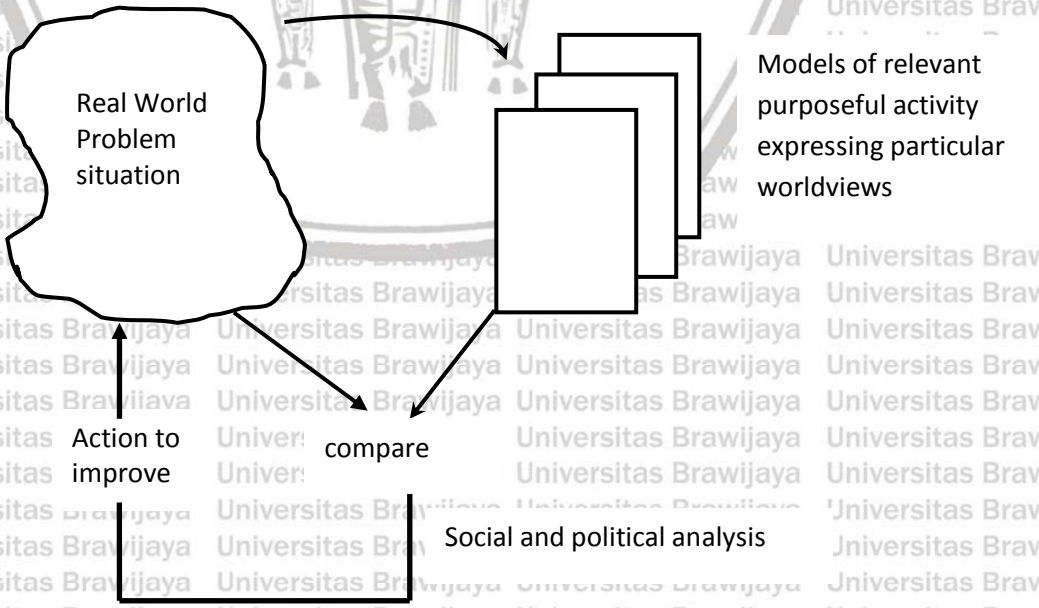
Pendekatan berfikir sistem *(system thinking)* dalam penelitian ini menggunakan alat analisis *soft sytem methodology* untuk mencapai tujuan mendesain model konseptual untuk menyelesaikan masalah baik kesehatan fiskal, risiko fiskal maupun tata kelola yang efektif *(effective governance)*. Proses dan permasalahan dalam keuangan maupun dalam penganggaran daerah merupakan permasalahan yang sistemik, rumit dan kompleks dan bersifat multidimensi. Atas dasar kompleksitas itulah maka peneliti menggunakan pendekatan *soft system* untuk mencapai tujuan penelitian. Pendekatan *soft system* adalah salah satu bagian dari *sytem thinking* atau berfikir sistem. Berpikir sistem merupakan disiplin yang berupaya memahami kompleksitas dan dinamika. Penelitian ini berusaha untuk menguraikan persoalan-persoalan yang tidak tersruktur dengan pendekatan yang terstruktur sebagaimana hal ini adalah 'ruh' dari *soft system metodology*. Checkland and Scholes (1990:1) menyatakan bahwa *soft system metodology (SSM)* akan membantu para manajer untuk menstrukturisasi serta mengorganisir atas masalah-masalah yang berantakan/tidak terstruktur, atau dengan kata lain, SSM adalah metode yang terstruktur untuk mengatasi masalah yang tidak terstruktur. Dalam SSM terdapat metodologi yang bersifat *"cyclic"* sebagaimana yang disampaikan Checkland and Scholes , 1990:23-24:

> *"In the case of SSM we have a cyclic methodology which is itself a systemic (we would better say, holonic) process".... Holons which are human activity systems were defined in such a way that they meet the characteristics of a whole as developed in system thinking"*

Dalam pendekatan *soft system*, terdapat metodologi yang bersifat "siklikal yang sistemik" atau sering disebut dengan *holonic*. *Holon* merupakan sistem dari aktifitas manusia yang didefinisikan sedemikian rupa sehingga mereka bertemu dengan keseluruhan karakteristik yang dibangun dalam sebuah sistem

berpikir.Hal penting yang muncul dari aktifitas manusia ini adalah kemampuan untuk mendefinisikan sebuah bagian dalam banyak bagian penyusun (sub sistem dalam sebuah sistem) untuk mengejar sebuah tujuan (Checkland and Scholes , 1990:24). Akhirnya, untuk memenuhi kebutuhan holistik, sebuah *holon* dalam mencapai suatu tujuan, di dalamnya harus memiliki kegiatan dan struktur berkaitan dengan komunikasi dan kontrol sehingga *holon* bisa tetap pada prinsipnya dan dapat beradaptasi dan bertahan hidup dalam lingkungan yang berubah.

Kerangka berfikir metodologi dengan sistem lunak (*soft systems methodology*) berbasis pada penelitian yang naturalistik dengan pendekatan pada realitas atau fenomana *(based on fenomena)* yang ada di dunia nyata *(real world problem situation)* yang di- *compare* atau di bandingkan dengan model aktivitas tujuan yang relevan mengekspresikan pandangan dunia tertentu sebagaimana digambarkan oleh Checkland and Scholes (1990:7) dalam Checkland (2000:A55) sebagai berikut:

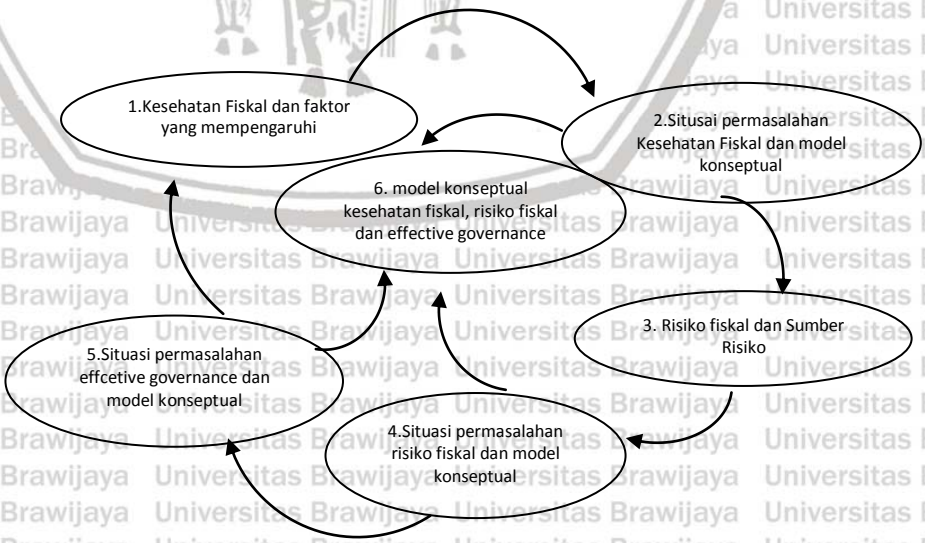


Gambar 17. *Soft systems methodology as a learning system*
Sumber: Checkland (2000:A55)

Model yang dibangun dalam SSM adalah berdasarkan situasi masalah di dunia nyata. Model yang dibangun atas dasar situasi nyata itu kemudian dibandingkan dengan model yang relevan dengan tujuan yang mengekspresikan cara pandang riset melalui serangkaian analisis dan perdebatan. Dalam SSM aktivitas untuk meningkatkan situasi masalah selalu berpikir tentang dalam hal mengelola hubungan (*managing relationship*), sehingga di dalam mendefinisikan tujuan dari sebuah kasus yang sederhana kadang kala menjadi sebuah kasus yang spesial (Checkland, 2000: A55).

4.2 Fokus Penelitian

Berdasakan tujuan penelitian serta kajian konseptual yang telah dikemukakan maka penelitian ini adalah penelitian yang menggunakan metode compuran (*mixed method*). Terdapat dua pendekatan dalam penelitian ini yakni deskriptif kuantitatif dan dan pendekatan kualitatif dengan instrumen analisis berfikir sistem dengan pendekatan sistem lunak *(soft systems methodology /SSM)*. Persoalan keuangan daerah adalah persoalan yang kompleks dan sistemik. Jika digambarkan maka fokus penelitian ini adalah sebagai berikut:



Gambar 18. Fokus Penelitian

Berdasarkan gambar diatas,dalam penelitian ini setidaknya terdapat enam fokus yang menjadi objek kajian penelitian yakni; 1) kondisi kesehatan fiskal dan faktor yang mempengaruhinya 2) situasi permasalahan kesehatan fiskal serta model konseptualnya, 3) risiko fiskal serta sumber risikonya , 4) situasi permasalahan risiko fiskal serta model konseptualnya 5) situasi permasalahan serta model konseptual *effective governance* dan 6). Model konseptual kesehatan fiskal, risiko fiskal dan *effective governance.*

Untuk melihat kondisi kesehatan fiskal maka penelitian ini menggunakan formula *Ten Point Test Ratio* dengan tiga dimensi yakni :1) *revenue* /penerimaan, 2)*expenditure*/pengeluaran dan 3) *operating position*/ posisi operasi dan sepuluh indikator yang mengacu pada pendapat Brown (1993) sebagaimana ditulikan oleh Honadle *et al* (2004:140) yakni:

1. Total pendapatan/jumlah penduduk (*total revenues/population*)
2. Total pendapatan asli daerah/total pendapatan (*total general fund revenues/total general fund sources)*
3. Pendapatan lain (selain PAD)/total pendapatan *(general fund sources from other fund/total general fund sources)*
4. Pengeluaran operasional/total pengeluaran *(operating expenditure/total expenditure)*
5. Total pendapatan/total pengeluaran *(total revenue/total expenditure)*
6. Dana perimbangan/total pendapatan *(unserved general fund cash and investmen/total general fund revenues)*
7. Total Umum Dana Kas dan Investasi / Total pembiayaan dari hutang (*Total General Fund Cash and Investment/Total General Fund Liabilities)*

8. Total penerimaan dari hutang/ total penerimaan (*Total General Fund Liabilities/Total General Fund Revenues)*
9. Hutang jangka panjang/ jumlah penduduk(*Direct Long-Term Debt/Population)*
10. Total hutang/total pendapatan *(Debt Service/Total Revenues)*

Sedangkan untuk menghitung tingkat Risiko Fiskal, penelitian ini mengacu pada pendapat Carter and Ajam (2003:24) dan pendapat Amir *et al* (2013:467) yakni:

1. Indikator Ekonomi dengan beberapa item yakni: pertumbuhan pengeluaran infra struktur, pertumbuhan rata-rata penerimaan kota, persentase PDRB untuk satu sektor tertinggi, persentase tenaga kerja yang bekerja di sektor tertinggi, pertumbuhan PDRB Perkapita.
2. Indikator Keuangan dengan beberapa item antara lain: pertumbuhan defisit daerah, rasio kemandirian daerah, rasio belanja pegawai terhadap total belanja, rasio utang dan terhadap penerimaan.
3. Indikator Kelembagaan dengan item persentase uang yang dihabiskan untuk *capacity building.*
4. Indikator Sosial dengan beberapa item antara lain: persentase rumahtangga tanpa listrik, persentase rumahtangga tanpa air, persentase masyarakat yang tidak memiliki rumah, serta pertumbuhan pengangguran
5. Indikator Lingkungan yang terdiri dari beberapa item yakni: persentase rumah/daerah yang berada pada kawasan banjir, persentase rumah/daerah yang berada pada kawasan mudah kebakaran, persentase rumah atau daerah yang berada pada kawasan mudah longsor serta ruang terbuka hijau (RTH).

Untuk melihat efektifitas tata kelola (*effective governance)* maka peneliti menggunakan teori Callahan (2007) yang menyatakan bahwa terdapat tiga elemen untuk mengukur efektifitas tata kelola (*effective governance*) yakni: 1) *performance measurement*, 2) *Accountability*, 3) *participation*.

Elemen pertama yakni *performance measurement* (pengukuran kinerja). Instumen yang digunakan dalam pengukuran kinerja dalam riset ini adalah *value for money* (ekonomi, efisiensi, dan efektifitas atau yang disebut 3E) dengan tiga elemen utama yakni *input, output* dan *outcome.* Untuk menilai pencapaian kinerja 3E digunakan cara sebagai berikut:

Tabel 11. Penilaian Kinerja *Value For Money*

KRITERIA KINERJA 3E	NILAI KINERJA	KETERANGAN
EKONOMI= $\frac{input\ rencana\ (anggaran)}{input\ realisasi\ (capaian)} x100\%$	Nilai kinerja ekonomi: >100 % 85-100% 65-84% <65%	Ekonomis Cukup ekonomis Kurang ekonomis Tidak ekonomis
EFISIENSI = $\frac{nilai\ kinerja\ output}{Nilai\ kinerja\ input} x100\%$	Nilai kinerja efisiensi: <90 % 90-99 % 100% >100%	Sangat efisien Efisien Cukup efisien Tidak efisien
EFEKTIVITAS = $\frac{nilai\ kinerja\ outcome}{nilai\ kinerja\ output} x100\%$	Nilai kinerja efektifitas: ≥ 100% 85-99% 65-84% <65%	Efektif Cukup efektif Kurang efektif Tidak efektif

Sumber: Mahmudi, 2013:111

Elemen kedua yakni akuntabilitas (*accountability*). Dengan mengacu pada pendapat Premchand (1999:51, 2001:9-10) maka fokus dari penelitian ini adalah akuntabilitas keuangan/*financial*. Akuntabilitas *financial* dalam pengelolaan keuangan daerah dilihat dari beberapa elemen yakni keakuratan, transparansi, ketepatan waktu, validitas relevansi dan keandalan informasi (Mahmudi, 2013:11-12).

Elemen ketiga yakni partisipasi (*participation*). Partisipasi yang dimaksudkan dalam penelitian ini adalah partisipasi masyarakat dalam pengelolaan keuangan daerah khusunya terkait dengan anggaran. Konsep yang dipakai adalah *participatory budget* (Cabaness, 2004). Instrumen yang digunakan untuk menganalisis *participatory budget* adalah empat dimensi yakni: 1) partisipasi, 2) finansial, fiskal dan anggaran, 3) legal dan normatif dan 4) teritorial

4.3 Operasionalisasi Konsep Penelitian

Operasionalisasi konsep dalam penelitian ini menyangkut tiga dimensi yakni kesehatan fiskal daerah, risiko fiskal daerah dan *effective governance*. Dimensi pertama yakni kesehatan fiskal daerah, kajian ini menjadi penting karena dengan mengatahui kondisi kesehatan fiskal daerah dapat mengetahui indikasi kemampuan daerah untuk memenuhi kewajiban keuangan dan pemberian layanan kepada masyarakat. Secara teknis, untuk mengukur kondisi kesehatan fiskal maka penelitian ini menggunakan instrumen *ten point test ratio* yang dikembangkan oleh Brown (1993), tahap selanjutnya mengidentifikasi faktor-faktor yang mempengaruhi kondisi kesehatan fiskal daerah serta membangun model konseptual untuk mengatasi masalah kesehatan fiskal daerah (dengan instrumen sistem lunak).

Dimensi yang kedua yakni risiko fiskal daerah. Berdasarkan kajian kesehatan fiskal, maka data dan informasi yang didapatkan dapat digunakan untuk mengukur dan menganalisis risiko fiskal daerah. Secara teknis, tingkat risiko fiskal daerah diukur dengan menggunakan lima indikator yakni:1) ekonomi, 2) keuangan, 3) kelembagaan, 4) sosial dan 5) lingkungan. Tahap selanjutnya

dianalisis sumber-sumber yang menyebabkan terjadinya risiko fiskal daerah serta dibangun model konseptual untuk mengatasi masalah risiko fiskal daerah (dengan instrumen sistem lunak). Dimensi yang ketiga yakni *effective governance* (Callahan, 2007). Kondisi Tata kelola yang efektif tersebut memiliki tiga dimensi yakni: 1) *performance measurement*, 2) *accountability* dan 3) *Participation*.

Penelitian ini adalah penelitian *mixed method* dengan pendekatan *embedded konkuren*. Pendekatan deskriptif kuantitatif digunakan untuk: 1) mengukur kondisi kesehatan 2) mengukur tingkat risiko fiskal 3) menganalisis faktor yang mempengaruhi kesehatan fiskal dan 4) untuk mengidentifikasi sumber risiko fiska. Pendekatan kualitatif dengan instrumen *soft systems methodology (SSM)* digunakan untuk: 1) mendesain model konseptual untuk mengangani masalah kesehatan fiskal, 2) mendesain model konseptual untuk mengangani masalah risiko fiskal, 3) mendesain model konseptual untuk mengangani masalah *effective governance* dan 4) mendesain model konseptual untuk mendesain relasi kesehatan fiskal, risiko fiskal dan *effective governance.* Secara ringkas, operasionalisasi konsep penelitian ini dijabarkan dalam tabel berikut:

Tabel 12. Operasionalisasi Konsep Penelitian

KONSEP	FOKUS	PENDEKATAN DAN INSTRUMEN	DIMENSI
I. KESEHATAN FISKAL DAERAH	1. Kondisi kesehatan fiskal daerah	Kuantitatif (Analisis Data Sekunder/ADS) dengan instrumen *ten point test ratio*	1)total pendapatan/jumlah penduduk, 2)PAD/total pendapatan, 3)pendapatan lain/total pendapatan, 4) belanja pegawai/total belanja, 5)total pendapatan/total pengeluaran, 6)dana perimbangan/total pendapatan, 7)total dana kas umum/pembiayaan utang, 8) total penerimaan utang/total penerimaan, 9)hutang jangka panjang/jumlah penduduk,10)total hutang/total pendapatan,
	2. Faktor-faktor yang mempengaruhi kesehatan fiskal daerah	Analisis Data Sekunder (ADS)	Berdasarkan hasil analisis kondisi kesehatan fiskal
	3. Model konseptual untuk mengatasi masalah kesehatan fiskal	*Soft Systems Metodology (SSM)*	6 tahapan dalam SSM
II RISIKO FISKAL DAERAH	1. Tingkat risiko fiskal	Kuantitatif (Analisis Data Sekunder/ADS)	1) indikator ekonomi, 2) indikator keuangan, 3)indikator kelembagaan, 4) indikator sosial, 5) indikator lingkungan
	2. Sumber risiko fiskal	Analisis Data Sekunder (ADS)	Berdasarkan hasil analisis tingkat risiko fiskal (5 indikator)
	3. Model konseptual untuk mengatasi masalah risiko fiskal	*Soft Systems Metodology (SSM)*	3 langkah dalam SSM
III EFFECTIVE GOVERNANCE	1. Pengukuran kinerja (*Performance measurement*)	Kuantitatif (ADS) dengan instrumen *value for money*	1)ekonomis, 2) efektifitas 3) efisiensi
	2. Akuntabilitas (*Accountability*)	Kualitatif	keakuratan, transparansi, ketepatan waktu, validitas relevansi dan keandalan indormasi
	3. Partisipasi *(Participation)*	Kualitatif	Partisipasi, Financial, fiskal dan anggaran
	4. Model konseptual untuk mengatasi masalah *effective governance*	*Soft Systems Metodology (SSM)*	6 tahapan dalam SSM

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

4.4 Penetapan Lokasi Penelitian

Keberpihakan pemerintah pusat terutama terhadap daerah tertinggal semakin nyata, hal ini terbukti dari semakin meningkatnya alokasi dana khusus (DAK) yang dialirkan ke kabupaten yang terkategori tertinggal melalui kebijakan afirmasi. Kebijakan afirmasi bagi daerah tertinggal dikarenakan daerah tertinggal memiliki kemampuan keuangan yang lebih rendah serta celah fiskal yang tinggi artinya kebutuhan fiskal daerah tertinggal lebih tinggi daripada kapasitas fiskal yang dimilikinya. Secara logika, daerah tertinggal akan semakin besar ketergantungannya terhadap dana transfer dari pusat baik DAK maupun DAU

Di Indonesia, jumlah daerah kabupaten tertinggal sebanyak 183, lima kabupeten di Provinsi Jawa Timur yang tergolong sebagai daerah tertinggal adalah Bondowoso, Situbondo, Bangkalan dan Sampang dan Pamekasan. Berdasarkan pertimbangan baik berupa akademis maupun praktis maka lokasi yang dipilih yakni **Kabupaten Bondowoso**. Adapun unit analisis-nya yakni Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah dan Bappeda Kabupaten Bondowoso, BPS serta instansi terkait lainnya.

4.5 Penggalian Data

Data yang dibutuhkan dalam penelitian ini adalah data sekunder dan data primer. Data sekunder diperoleh dari penelusuran dokumen-dokumen keuangan yang terdapat dalam DPPKAD maupun di Bappeda Pemerintah Kabupaten Bondowoso. Data sekunder terkait anggaran daerah APBD Kabupaten Bondowoso dimulai Tahun Anggaran 2013, 2014, 2015 dan 2016. Data sekunder yang diperoleh selain data keuangan juga data-data lain terkait dengan penelitian yang diperoleh antara lain dari instansi: Bappeda, BPS, Badan

Penanggulangan Bencana Daerah, Dinas Sosial, Badan Lingkungan Hidup daerah dan Lain-lain.

Data primer diperoleh dari wawancara dengan informan kunci yang berkompeten dengan maksud dan tujuan penelitian. Dalam penelitian ini peneliti juga melakukan diskusi dengan pihak-pihak yang terkait baik mengenai data dan informasi, proses keuangan daerah maupun terkait model yang direkomendasikan. Tujuan dilakukannya diskusi dengan pihak terkait ini adalah pertama untuk sebagai akses untuk mendapatkan data dan informasi serta yang kedua yakni untuk memastikan bahwa modelkonseptual yang dibangun adalah benar-benar berangkat dari realitas serta sesuai dengan keinginan dan kebutuhan pengguna *(user)* yang dalam hal ini adalah pemerintah daerah.

Beberapa pihak yang menjadi informan dalam penelitian ini yakni:

1. Kepala Badan Pengelolaan Keuangan Daerah Kabupaten Bondowoso
2. Kepala Bidang Anggaran Badan Pengelolaan Keuangan Daerah Kabupaten Bondowoso
3. Staf Bidang Anggaran baik sub bidang pendapatan, anggaran dan pembiayaan, dan sub bidang pengendali anggaran di Badan Pengelolaan Keuangan Daerah Kabupaten Bondowoso
4. Kepala Bidang Perbendaharaan Badan Pengelolaan Keuangan Daerah Kabupaten Bondowoso
5. Staf Bidang Perbendaharaan Badan Pengelolaan Keuangan Daerah Kabupaten Bondowoso yang meliputi sub bidang belanja langsung dan belanja tidak langsung
6. Dewi Rahayu, SH, Kepala Bidang Sosial Budaya Bappeda Kabupaten Bondowoso

7. Dina Damayanti, S.Si, M.Si Kepala Sub Bagian Perencanaan Bappeda Kabupaten Bondowoso
8. Ir. Indriyanto, Sekertariat Badan Lingkungan Hidup daerah Kabupaten Bondowoso
9. Drs. Anang Mashuri, Sekretariat Dinas Sosial Kabupaten Bondowoso
10. Drs. Mohammad Ridwan, MM, Sekretariat Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Bondowoso
11. Dra. Imarul Faida, Sekretariat Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Probolinggo
12. Kiptiyah Rikawati, S.TP, Kepala Sub Bagian Perencanaan Bappeda Kabupaten Situbondo
13. Dillis, R. Kurniawan S.STP, M.Si, Staf Bidang Anggaran Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Situbondo
14. Abdul Rochim, SE Sekertariat BPS Kabupaten Bondowoso
15. Drs. Farhan, M.Si, Kepala sub Bidang Anggaran Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Lumajang

4.6 Analisis Data

Analisis data yang dilakukan untuk mengidentifikasi kesehatan fiskal dan tingkat risiko fiskal daerah adalah analisis data sekunder (ADS). Analisis data sekunder (*secondary data analysis* atau *exixting statistic* adalah analisis yang dilakukan dengan memanfaatkan data yang sudah matang yang diperoleh dari instansi atau lembaga tertentu (Martono,2011:113). Hal-hal yang harus dilakukan dalam analisis data sekunder menurut Martono (2011:123) yakni: 1) merumuskan masalah, 2) menentukan unit analisis, 3) menguji atau mengecek kembali

ketersediaan data, 4) melakukan studi pustaka, 5) mengumpulkan data, 6) mengolah data sekunder, 7) menyajikan data dan memberikan interpretasi 8) menyusun laporan hasil penelitian.

Terdapat beberapa langkah dalam melihat kondisi kesehatan fiskal daerah sebagaimana dikutip dari pendapat Brown (1993:21-23) antara lain:

1. Calculation of Rations.

Tahap pertama yang perlu dilakukan adalah menghitung rasio atau perbandingan dengan menggunakan 10 indikator untuk masing-masing kota. Semua data untuk menghitung rasio ini didapatkan dari laporan tahunan (*annual financial report*) atau dari realisasi APBD. Pada tahapan ini terdapat 10 *key ratios* dan klarifikasi dari komponen rasio sebagaimana yang dikutip dari tulisan Brown (1993:22) yang disajikan dalam tabel berikut:

Tabel 13. *Ten Ratios of Financial Condition*

	Ratios	*Clarification of Ratio Component*
1	***Total revenues / Population***	*Total revenue is the total revenues for all governmental fund.*
2	***Total general fund revenues from own sources / Total general fund revenues***	*Total general fund revenue from own resources is the difference between total general fund revenues and amounts classified in the general fund as intergovernmental revenues.*
3	***General fund sources from other funds / Total general fund sources***	*General fund sources from other funds is general fund operating transfer in, Total general fund sources is the total of general fund revenues and operating transfers in.*
4	***Operating expenditure / Total expenditure***	*Operating expenditure is the total expenditures for the general, special revenues and debt services fund. Total expenditures is total expenditures for all governmental funds*
5	***Total revenue / Total expenditure***	*Total revenues is the total revenues for all governmental funds. Total Expenditure is the total expenditures for all governmental funds.*
6	***Unreserved general fund balance / Total general fund revenues***	*Unreserved general fund balance is the total of both unreserved*

		designated and unreserved undesignated fund balance for the general fund.
7	***Total general fund cash and investment*** / ***Total general fund liablilities***	*(the component are self-explanatory).*
8	***Total general fund liabilities*** / ***Total general fund revenue***	*(the component are self-explanatory).*
9	***Direct long-term debt*** / ***Populations***	*Direct debt is general obligation debt to be repaid from property tax revenues.*
10	***Debt service*** / ***Total revenues***	*Debt services is the total expenditures in the debt services fund. Total revenues is the total revenues of all governmental funds.*

Sumber: Brown (1993:22)

2. City Comparison

Riset yang dilakukan Brown (1993:22) adalah melihat kondisi keuangan dengan objek 750 kota. Brown mengklasifikasikan kota-kota itu kedalam empat klasifikasi berdasarkan jumlah penduduknya yakni: 1) kota dengan jumlah penduduk antara 50.000 sampai 100.000, 2) kota dengan jumlah penduduk antara 30.000 sampai 50.000, 3) kota dengan jumpah penduduk antara 15.000 sampai 30.000 dan 4) kota dengan jumpah penduduk kurang dari 15.000.

Menurut sumber dari bappeda.jatimprov.go.id yang diakses pada 2 Februari 2017, kota yang memiliki jumlah penduduk terbesar di Provinsi Jawa Timur yakni Surabaya dengan jumlah penduduk di tahun 2013 sebanyak 2.806.308 jiwa, sedangkan kota yang memiliki jumlah penduduk paling sedikit yakni kota Pasuruan dengan jumlah penduduk sebanyak 165.992 jiwa di tahun 2013. Jika peneliti membuat empat kategorisasi sebagaimana Brown (1993) juga membuat empat kategorisasi maka kategori jumlah penduduk di Jawa timur yakni: 1) Kabupaten/Kota yang jumlah penduduknya lebih dari 2.806.308 jiwa, 2) Kabupaten/Kota yang jumlah penduduknya antara 2.806.308 sampai 2.146.219 jiwa, 3) Kabupaten/Kota yang jumlah penduduknya antara 2.146.219 sampai

1.486.150 jiwa dan 4) Kabupaten/Kota yang jumlah penduduknya kurang dari 1.486.150 jiwa. Penelitian ini mengambil lokasi di Kabupaten Bondowoso yang memiliki jumlah penduduk di tahun 2013 sebanyak 745.948 jiwa. Dengan demikian maka kategori Kabupaten Bondowoso adalah kategori yang keempat yakni kurang dari 1.486.150 jiwa. Tiga kabupaten lain di Jawa Timur yang jumlah penduduknya kurang dari 1.486.150 di tahun 2013 jiwa antara lain Kabupaten Situbondo dengan jumlah penduduk 781.105 jiwa (sumber: situbondokab.go.id), Kabupaten Lumajang dengan jumlah penduduk 1.086.669 jiwa (sumber: lumajangkab.go.id), dan Kabupaten Probolinggo dengan jumlah penduduk 1.123.905 jiwa (sumber:www.depkes.go.id). Empat Kabupaten yakni Bondowoso, Situbondo, Lumajang dan Proboilinggo merupakan instrumen untuk melihat kondisi kesehatan fiskal di Kabupaten Bondowoso.

3. Grading City Condition

Setelah menetapkan kota yang akan dijadikan instrumen pengukuran maka pada tahap yang ketiga ini peneliti menghitung sepuluh rasio (sebagaimana yang telah ditetapkan diatas) untuk masing-masing kota perpilih kemudian membuat skala kuartii dengan empat skala yakni: 1) Kuartil 1 (0-25 persentil) dengan nilai -1 , 2) kuartil 2 (25-50) dengan nilao 0, 3) kuartil 3 (50-75 persentil) dengan niali +1 dan 4) kuartil (75-100) dengan nilai +2. Jika digambarkan sebagai berikut:

Tabel14. *Grading City Condition*

	A	B	C			D
			Point assigned to each quartile (circle the quartile in which your city's ratio falls)			City Score
	Ratios	Your city ratio	Quartile 1 (0-25 percentile)	Quartile 1 (25-50 percentile)	Quartile 1 (50-75 percentile)	Quartile 1 (75-100 percentile)
1	Total revenues / Population	1._____	-1	0	+1	+2
2	Total general fund revenues from own sources / Total general fund revenues	2._____	-1	0	+1	+2
3	General fund sources from other funds / Total general fund sources	3._____	-1	0	+1	+2
4	Operating expenditure / Total expenditure	4. _____	-1	0	+1	+2
5	Total revenue / Total expenditure	5. _____	-1	0	+1	+2
6	Unreserved general fund balance / Total general fund revenues	6. _____	-1	0	+1	+2
7	Total general fund cash and investment / Total general fund liablilities	7. _____	-1	0	+1	+2
8	Total general fund liabilities / Total general fund revenue	8. _____	-1	0	+1	+2
9	Direct long-term debt / Populations	9. _____	-1	0	+1	+2
10	Debt service / Total revenues	10 _____	-1	0	+1	+2
						total :

Sumber: Brown (1993:23)

Dalam tahap ke tiga ini, peneliti menghitung semua rasio dari sepuluh indikator pada empat kabupaten. Masing masing rasio di buat empat kategorisasi dan masing masing kategori ditempatkan pada kolom kuartil sebagaimana contoh dalam tabel berikut:

Tabel 15. Contoh Penghitungan Rasio dan Kategorisasi Kuartil

No	Rasio	1 0-25% -1	2 25-50% 0	3 50-75% +1	4 75-100 +2
1	Total revenues / Population	≥708.801	708.801-682.744	682.744 – 656.687	≤ 656.687

Sumber: penulis

Tabel diatas adalah contoh menghitung rasio dan kategorisasi kuartil. Jika misalnya dari penghitungan indikator ke 1 dari empat kabupaten yang dijadikan

instrumen diperoleh penghitungan nilai tertinggi adalah 708.801 dan nilai terendah adalah 460.575 maka kategorisasi kuartil dapat dilihat pada tabel diatas. Jika kota yang kita teliti (Bondowoso) nilai penghitungan rasio 1 (total revenues/population) memperoleh hasil 660.572 maka nilai untuk rasio pertama adalah +1, begitu seterusnya untuk kesembilan rasio, kemudian nilai di total secara keseluruhan. Brown (1993:24) membuat kategori nilai sebagaimana tabel tabel berikut:

Tabel 16. Kategori Skor menurut Brown

Overall Score	***Overall Grade Relative to Database Cities***
10 or more	*Among the best*
4 to 9	*Better than most*
1 to 4	*About Average*
0 to -4	*Worse than most*
-5 or less	*Among the worst*

Intrepretasi diatas bersifat relatif (Brown, 1993:24). Kita dapat membuat kategori berdasarkan hasil penghitungan yang sudah kita buat. Dengan menghitung nilai total kuartil dari kabupaten/kota yang kita teliti maka kita dapat menilai kondisi kesehatan fiskal daerah tersebut.

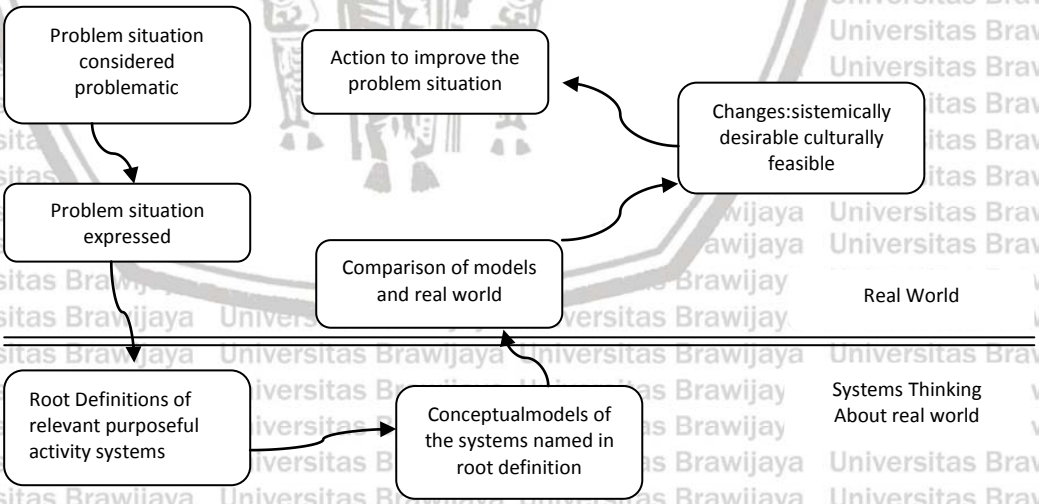
Untuk mengidentifikasi tingkat risiko fiskal, maka penelitian ini menggunakan skala nilai penetapan kondisi fiskal daerah yang dikemukakan oleh Amir Hidayat, et.el (2013:466) yakni:

1. Kondisi stabil nilainya 4,6-5,0
2. Kondisi sangat aman nilainya 3,6-4,5
3. Kondisi aman nilainya 2,6-3,5
4. Kondisi berisiko nilainya 1,6-2,5

5. Kondisi sangat berisiko nilainya 1-1,5

Kondisi risiko fiskal diatas diperoleh berdasarkan hasil penghitungan rasio dari 5 indikator sebagaimana yang dijelaskan di fokus penelitian. Masing-masing indikator dihitung rasionya kemudian nilai rata-rata dari total rasio di hitung untuk menetapkan status risiko fiskal daerah secara umum.

Secagaimana telah disampaikan diatas bahwa desain penelitian ini adalah penelitian campuran (*mixed method*) dengan teknik *embedded konkuren*, dimana metode kualitatif dipakai secara dominan untuk menganalisis hasil penelitian. Untuk mendesain model konseptual dalam rangka memecahkan masalah terkait dengan kesehatan fiskal, risiko fiskal maupun *effective governance* menggunakan instrumen (alat) yakni metode sistem lunak (*soft system metodology*). Analisis data dalam penelitian ini dilakukan dengan mengacu pada tujuh tahapan dalam sistem lunak. Ketujuh tahapan menurut Checkland and Scholes, (1990:162) digambarkan sebagai berikut:



Gambar 19 . ***The Conventional Seven-Stage Model of SSM***
Sumber: Checkland and Scholes, (1990:27)

Berdasarkan gambar diatas maka tujuh tahapan dalam model SSM yang diaplikasikan dalam penelitian ini antara lain:

1. ***Problem situation considered problematic.***

Tahap pertama ini adalah mengenali situasi permasalahan. Sesuai dengan kaidah SSM bahwa suatu persoalan bukanlah sebagai 'masalah' akan tetapi sebagai 'situasi masalah' sehingga perlu memahami alur atau sebab munculnya suatu masalah.

Pada tahapan ini kegiatan yang dilakukan adalah mengumpulkan berbagai informasi berkaitan dengan permasalahan berdasarkan struktur dan proses yang terjadi dalam berbagai aktifitas desuai dengan fenomena yang diteliti. Dalam tahapan ini kegiatan yang dilakukan adalah observasi, pengumpulan data sekunder serta wawancara dengan para informan untuk mendapatkan informasi yang dibutuhkan dalam penelitian.

Berbagai data dan informasi terkait kesehatan fiskal risiko fiskal maupun *effective governance* diperoleh dari beberapa instansi di Kabupaten Bondowoso antara lain Badan Pengelolaan Keuangan Daerah, Bappeda, Dinas Sosial, BPS dan lain-lain.

2. ***Problem situasion expressed.***

Tahap kedua yakni mengungkapkan situasi permasalahan. Pada tahap ini peneliti melakukan strukturisasi permasalahan berdasarkan data, informasi terkait dengan proses yang terjadi. Strukturisasi permasalahan dilakukan dengan cara *mapping* masalah, proses maupun pihak yang terlibat. Dengan demikian persoalan yang telah digali pada tahap pertama dapat diklasifikasikan.

Pada tahapan ini peneliti juga melaukan analisis situasi permasalahan berdasarkan pendekatan sistem sosial dan sistem politik. Pendekatan sistem sosial dalam konteks permasalahan keuangan daerah dianaliisi berdasarkan sistem sosial yang menyangkut peran tertentu, perundang-undangan, norma

maupun nilai yang disebut dengan *culture metaphor*, sedangkan analisis sistem politik menyangkut penggunaan kekuasaan sebagai proses pertukaran dalam institusi atau disebut juga dengan analisis *power tetaphor and narrowly defined power metaphor* (Flood dan Jackson, 1991 sebagaimana dikutip oleh Supriyono, 2007:112).

Pada tahap ini peneliti melakukan strukturisasi masalah berdasarkan situasi permasalahan yang terdapat pada tahap pertama. Tahapan inilah yang 'menancapkan' *(embedded*) hasil hitungan kuantitatif khususnya terkait hasil hitungan kesehatan fiskal dan risiko fiskal. Untuk kesehatan fiskal, strukturisasi masalah dilakukan berdasarkan tiga dimensi kesehatan fiskal yakni dimensi pendapatan, dimensi belanja dan dimensi posisi operasi. Strukturisasi masalah untuk risiko fiskal dilakukan berdasarkan lima indikator pengukuran risiko fiskal yakni indikator ekonomi, keuangan, kelembagaan, sosial dan indikator lingkungan. Untuk *effective governance*, strukturisasi masalah dilakukan berdasarkan situasi permasalahan terkait dengan elemen *performance measurement, accountability* dan *participation*.

3. *Root definitions of relevant purposeful activity systems*.

Tahap ketiga ini adalah membuat definisi sistem permasalahan. Jika tahap yang kedua peneliti melakukan strukturisasi masalah, maka tahap selanjutnya yakni mendefinisikan masalah. Tahapan ini bertujuan untuk merefleksikan situasi permasalahan yang telah digali dengan solusi atau pemecahan masalah yang perlu dilakukan. Tahapan ini juga meliputi identifikasi solusi atas permasalahan tersebut yakni bagaimana masalah tersebut diatasi, siapa yang melakukannya serta bagaimana keterkaitan antar lembaga yang ada.

Checland (1990:35) merumuskan keterkaitan tersebut dengan sebutan CATWOE (*Customers, Actors, Transformation process, Worldview, Owners, Environmental Constraints).*

Berdasarkan permasalahan penelitian, setidaknya terdapat tiga definisi permasalahan yakni: 1) Kesehatan fiskal, 2) Risiko fiskal dan 3) *effective governance*. Padsa tahapan ini masing-masing definisi permasalahan dibuatkan CATWOE sesuai dengan permasalahan yakni CATWOE tentang kesehatan fiskal, CATWOE tentang risiko fiskal dan CATWOE tentang *effective governance* yang dijabarkan sebagai berikut:

- *Customers*/pelanggan adalah *"the victims or beneficiaries of T (Transformation)"* yakni pihak-pihak yang dirugikan maupun yang diuntungkan. Model konseptual yang dibangun berdasarkan *root definition* pada tahapan (ke-3) ini pada tahapan selanjutnya akan menghasilkan model konseptual pemecahan masalah. Dalam pelaksanaaannya akan dianalisis terlebih dahulu pihak-pihak mana yang diuntungkan maupun yang dirugikan terkait dengan pemecahan masalah tersebut. Penentuan pihak yang diuntungkan maupun dirugikan ini didasarka pada realitas yang ada di lapanganan. Adapun pemecahan masalah adalalah terkait masalah kesehatan fiskal, risiko fiskal maupun *effective governance.* Berdasarkan hasil analisis dalam penelitian ini maka *customers* terkait situasi permasalahan kesehatan fiskal, risiko fiskal maupun *effective governance* yakni masyarakat dan pemerintah daerah. Pemerintah daerah menurut UU No 23 tahun 2014 adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewengan daerah otonom.

- *Actors*/aktor adalah *"those who would do T (transformation)"* yakni pihak pihak yang akan melaksanakan aktifitas (perubahan) atas persoalan yang terjadi. Pada tahapan ini penentuan aktor dianalisis berdasarkan realitas lapanganan. Berdasarkan strukturisasi masalah yang sebelumnya dilakukan maka aktor terkait situasi permasalahan dalam riset ini yakni: 1) dalam konteks situasi permasalahan kesehatan fiskal maka aktor atau pihak yang akan melaksanakan perubahan adalah Badan Pengelola Keuangan daerah dan Organisasi Perangkat Dearah (OPD), 2) dalam konteks risiko fiskal maka aktor yang melaksanakan perubahan yakni, Badan Pengelola Keuangan Daerah, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah dan lembaga daerah terkait (OPD terkait), 3) Dalam konteks *effective governance* pihak-pihak yang akan melaksanakan perubahan yakni OPD, Badan Pengelola Keuangan Dearah, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah dan Inspektorat Kabupaten/Kota.
- *Transformation process*/proses transformasi adalah *"the conversion of input to output*" atau aktifitas yang mengubah masukan menjadi keluaran. Dalam tahapan ini dianalisis aktifitas apa yang perlu dilakukan untuk mengatasi masalah yang ada dengan melihat situasi masalah yang ada (pada tahapan sebelumnya) berdasarkan data-data yang relevan maupun wawancara dengan para informan. Berdasarkan analisi penelitian, dalam konteks kesehatan fiskal proses transformasi yakni melalui: 1) perbaikan manajemen pendapatan daerah sehingga optimal dan tidak terjadi penyimpangan, 2) optimalisasi penggunaan pendapatan sesuai dengan *mandatory spending* dan prioritas pembangunan daerah. Dalam konteks risiko fiskal proses transformasi yakni melalui: 1) pembentukan tim pemantau dan pengendali

risiko fiskal daerah dan 2) perbaikan manajemen risiko sehingga risiko keuangan daerah dapat dikurangi. Dalam konteks *effective governance* proses transformasi yakni melalui: 1) perbaikan sistem pelaksanaan program pemerintah daerah yang dilaksanakan oleh OPD, 2) perbaikan sistem sebagai upaya peningkatan akuntabilitas keuangan daerah, 3) melibatkan masyarakat (stakeholder) dalam setiap tahapan siklus penganggaran di daerah.

- *Worldview* atau cara pandang atas suatu realitas yakni the "*worldview which makes this T (Transformation) meaningful in context"* atau bagaimana berbagai pihak memahami realitas yang ada. Pada tahapan ini dilakukan analisis transformasi apa yang perlu dilakukan untuk mengatasai persoalan yang ada. Analisis ini didasari oleh data-data primer maupun wawancara dengan pihak-pihak terkait. Hasil analisis terkait dengan *worldview* ini kemudian di diskusikan dengan *user* (pemerintah daerah seperti halnya OPD, badan pengelola keuangan daerah dan Bappeda) apakah cukup rasional dan memungkinkan untuk dilakukan. Beberapa *worldview* terkait riset ini yakni: 1) *worldview* terkait kesehatan fiskal yakni proses perencanaan yang teliti atas sumber-sumber pendapatan daerah serta perencanaan anggaran belanja yang konsisten dan terintergrasi 2) *worldview* terkait risiko fiskal yakni pengukuran tingkat risiko dan identifikasi sumber risiko sebagai sebuah proses yang sifatnya rutin dan perlunya memahami berbagai sumber risiko serta memitigasinya,3) *worldview* terkait *effective governance* yakni arak kebijakan yang mengacu pada kolaborasi antara pemerintah, masyarakat dan swasta, arah kebijakan yang mengacu pada perbaikan sistem akuntabilitas keuangan daerah, dan komitmen pemerintah untuk melibatkan masyarakat dalam siklus anggaran daerah.

- *Owners* atau pemilik. Adalah *"those could stop T (Transformation)"*adalah pihak yang dapat menghentikan transformasi terkait kesehatan fiskal, risiko fiskal maupun *effective governance*. Berdasarkan kajian empiris di lapanganan maka *Owners* yang dapat menghentikan semua proses transformasi sebagaimana dijelskan diatas yakni Kepala Daerah.
- *Environmental Constraints* atau hambatan lingkungan yakni *"elements outside the system which it takes as given"* atau hambatan dari elemen luar (lingkungan) yang tidak dapat dihindari. Pada tahapan ini dianalisis hambatan-hambatan dari lingkungan yang tidak dapat dihindari terkait penyelesaian masalah kesehatan fiskal, risiko fiskal maupun *effective governance.* Berdasarkan hasil analisis di lapanganan bahwa beberapa situasi masalah yang dapat menghambat proses penyelesaian masalah yakni adanya kepentingan politik kepentingan pihak-pihak tertentu dan ego sektoral masing masing OPD.

Dalam SSM, aktivitas manusia diukur secara logika, namun demikian masih dapat ditemikan ketidak-konsistenan, untuk itu diperlukan uji kinerja pada proses pemodelan. Terdapat tiga kriteria untuk mengukur kinerja pemodelan menurut Checkland and Scholes (1990:39) yakni: 1) *efficacy* (kemanjuran) artinya untuk menguji apakah output diprodukasi atau menguji aktifitas yang dilakukan untuk mencapai hasil atau apakah aktifitas yang bertujuan tersebut memang menghasilkan keluaran sesuai dengan yang diinginkan, 2) *eficiency* artinya menguji apakah penggunaan sumberdaya dilakukan sebaik-baiknya (minimal) untuk mencapai hasil yang diharapkan?, 3) *effectiveness* artinya untuk menguji apakah proses transformasi ini bernilai pada tingkatan yang lebih tinggi karena berkontribusi terhadap tujuan jangka panjang?. Untuk menguji kinerja

model, dalam riset ini dilakukan diskusi dengan pihak user (pemerintah daearh) terkait dengan *efficacy, eficiency* maupun *effectiveness* model yang dibangun.

4. *Conceptual model of the systematic*.

Pada tahapan ini peneliti berusaha membuat model konseptual berdasarkan beberapa tahapan sebelumnya. Model konseptual yang dibangun adalah berdasar kepada permasalahan yang terjadi dalam dunia realitas serta upaya pemecahannya. *Coceptual models* adalah proses transformasi dari *root definition.* Checkland, 1999 *(*sebagaimana dikutip oleh Supriyanto, 2007: 114) menyatakan bahwa model konseptual ini dibangun menggunakan konsep sistem formal *(formal system concept)*tentang permasalahan yang dihadapi dan upaya pemecahannya dengan menggunakan kerangka berpikir sistem *(other system thinking).*

Lebih lanjut Supriyanto (2007:114) menyatakan bahwa sistem formal harus memenuhi persyaratan yakni adanya komponen, proses interaksi dan batasan lingkungan. Komponen arinya bagian dari sistem yang merupakan satu kesatuan, komponen tersebut berinteraksi satu dengan yang lain sehingga menggambarkan tingkat saling berhubungan. Proses artinya dalam mencapai tujuannya sistem memiliki suatu pengukuran kinerja atau tindakan atau pengaturan tindakan dalam mencapai kinerja dan tujuan yang ditetapkan. Batasan lingkungan artinya berinteraksi dengan lingkungan, memiliki batasan serta terpisah dari lingkungan yang lebih luas, memiliki sumberdaya yang mendukung proses pengambilan keputusan dan memiliki jaminan untuk kontinuitas dan stabilitas jangka panjang.

5. ***Comparison of models and real world***.

Pada tahap kelima yakni membandingkan antara model konseptual dan situasi permasalahan. Tahapan ini dilakukan untuk menganalisis permasalahan yang ada di lapangan (*real world)* dengan *system thinking* yang ditawarkan sehingga mampu membuat solusi atas permasalahan yang ada. Pada tahapan ini peneliti melakukan rekonstruksi historis (*historical reconstruction)* aktivitas-aktivitas yang membangun aktivitas bertujuan tersebut. Jika terdapat perbedaan model-model konseptual dengan dunia nyata maka dilakukan perbaikan model konseptual sesuai dengan yang sebenarnya terjadi. Jika model tidak membutuhkan perbaikan lagi maka kemudian dijadikan model konseptual yang siap untuk dianalisis. Tahap ini dilakukan untuk memastikan validitas model yang dihasilkan sehingga teori yang kemudian dihasilkan benar-benar diperoleh dari kondisi di lapanganan.

6. ***Changes: systimatically desirable culturally feasible***.

Pada tahapan ini peneliti mendesain perubahan model yang diinginkan serta berusaha membuat model perubahan yang diinginkan berdasarkan debat antara *real world* dan *system thinking* yang telah dilakukan sebelumnya. Pada tahapan ini peneliti mendesain model yang sesuai dengan harapan berbagai pihak *(desirable)* dan dapat ditindak lanjuti sebagai tindakan aksi (*feasible*). Hal yang perlu diperhatikan pada tahapan ini adalah pertimbangan kelayakan model dari perspektif budaya, politik dan sosial yang berpengaruh terhadap penetapan keputusan perubahan (Flood and Jackson 1991, sebagaimana dikutip oleh Supriyono, 2007:115).

Secara akademik, tahapan ini juga dilakukan proses perumusan proposisi. Serangkaian proposisi yang dirumuskan adalah berdasarkan komponen/unsur

maupun model konseptual yang telahdibangun pada tahap sebelumnya. Berdasarkan pengertiannya, proposisi adalah kalimat logika yang merupakan pernyataan tentang hubungan antara dua hal atau beberapa hal yang dinilai benar atau salah. Proposisi dibagi menjadi dua yakni proposisi mayor dan proposisi minor. Proposisi minor mengandung term-term minor yang mengidentifikasi atau membentuk peristiwa-peristiwa khusus. Proposisi mayor mengandung term mayor dari sebuah silogisme yang merupakan sebuah generalisasi yang dianggap benar bagi seluruh unsur. Proposisi minor dalam riset ini dirumuskan dari relasi antar unsur-unsur maupun antar komponen (sub sistem) yang ada pada model konseptual, sedangkan proposisi mayor dirumuskan dari gabungan antara unsur (sistem), atau dengan kata lain proposisi minor dirumuskan dari subsistem sedangkan proposisi mayor dirumuskan dari sistem model konseptual yang telah dibangun.

7. ***Action to improve the problem situation***.

Tahapan ini tidak dilakukan dalam penelitian ini karena hal ini bisa dilakukan jika model yang direkomendaikan telah diterapkan. Tentunya hal ini akan memakan waktu yang cukup lama serta berbagai perubahan kebijakan sehingga tidak mungkin dilakukan dalam waktu yang singkat.

Berdasarkan tujuh tahapan tersebut lebih lanjut, SSM dapat dibagi menjadi empat aktifitas utama (Attefalk & Langervik, 2001 sebagaimana yang dikutip Widjayani dan Yodoko). Aktifitas *pertama* yakni menemukan situasi permasalahan termasuk aspek kultural dan politik serta melakukan strukturisasi masalah. Aktifitas *kedua* yakni mendefinisikan sistem permasalahan serta memformulasi model-model aktifitas bertujuan (*purposeful activity)* yang relevan dengan situasi permasalahan. Aktifitas *ketiga* yakni penyempurnaan model

konseptual dan aktifitas *keempat* yakni tindakan perbaikan situasi permasalahan. Aktifitas *keempat* ini tidak dilakukan karena perbaikan situasi permasalahan dapat dilakukan ketika model telah diterapkan, dan hal ini memakan waktu yang lama.

Tidak terdapat perbedaan substansi antara tujuh tahapan maupun empat langkah dalam SSM. Empat langkah dalam SSM dilakukan guna meringkas tahapan saja tanpa merubah substansi bahasan. Dalam penelitian ini, kesehatan fiskal dan *effective governance* dianalisis dengan tujuh tahapan SSM sedangkan risiko fiskal dianalisis dengan empat langkah SSM.

Secara ringkas tahapan dalam SSM dan pengumpulan data dilapangan yang dilakukan dalam penelitian ini dijabarkan sebagaimana tabel berikut:

Tabel 17. Deskripsi Tahapan SSM dan Pengumpulan Data

No	Tahapan SSM	Deskripsi	Keterkaitan dengan Teknik Pengumpulan Data
1	*Problem situation considered problematic*	Tahap pertama ini adalah mengenali situasi permasalahan. Pada tahapan ini kegiatan yang dilakukan adalah mengumpulkan berbagai informasi berkaitan dengan permasalahan berdasarkan struktur dan proses yang terjadi dalam berbagai aktifitas desuai dengan fenomena yang diteliti.	Dalam tahapan ini kegiatan yang dilakukan adalah observasi, pengumpulan data sekunder serta wawancara dengan para informan untuk mendapatkan informasi yang dibutuhkan dalam penelitian. Beberapa data dan informasi di dapatkan antara lain berasal dari: Badan Pengelolaan Keuangan Daerah, Bappeda, Dinas Sosial, BPS dan lain-lain.
2	*Problem Situation expressed*	Tahap kedua yakni mengungkapkan situasi permasalahan. Pada tahap ini peneliti melakukan strukturisasi permasalahan berdasarkan data, informasi terkait dengan proses yang terjadi.	Strukturisasi permasalahan dilakukan dengan cara *mapping* masalah, proses maupun pihak yang terlibat
3	*Root definition of relevant pusposeful activity system*	Tahapan ini bertujuan untuk merefleksikan situasi permasalahan	Wawancara serta penggalian data dari dokumen-dokumen yang

No	Tahapan SSM	Deskripsi	Keterkaitan dengan Teknik Pengumpulan Data
		yang telah digali dengan solusi atau pemecahan masalah yang perlu dilakukan. Checland (1990:35) merumuskan keterkaitan tersebut dengan sebutan CATWOE (*Customers, Actors, Transformation process, Worldview, Owners, Environmental Constraints).*	berasal dari berbagai instansi yakni BPKAD, Bappeda, BPS, Dinas Sosial, BPBD,BLH dan lain-lain.
4	*Conceptual models of the systems, named in the root definition*	Pada tahapan ini peneliti berusaha membuat model konseptual berdasarkan beberapa tahapan sebelumnya. Model konseptual yang dibangun adalah berdasar kepada permasalahan yang terjadi dalam dunia realitas serta upaya pemecahannya	Proses transformasi dari *root definition*
5	*Comparison of models and real world*	Tahapan ini dilakukan untuk menganalisis permasalahan yang ada di lapanganan (*real world)* dengan *system thinking* yang ditawarkan sehingga mampu membuat solusi atas permasalahan yang ada.	Wawancara, diskusi dengan pihak terkait
6	*Changes: systematically desirable culturally feasible*	Pada tahapan ini peneliti mendesain perubahan model yang diinginkan serta berusaha membuat model perubahan yang diinginkan berdasarkan debat antara *real world* dan *system thinking* yang telah dilakukan sebelumnya	Wawancara, diskusi dengan pihak terkait. Pada tahapan ini pula dilakukan penyandingan dengan teori-teori yang relevan sehingga nampak kebaruan dari riset ini.
7	*Action to improve the problem situation*	Aksi atau tindakan untuk memperbaiki situasi masalah	Tahapan ini tidak dilakukan dalam penelitian ini karena hal ini bisa dilakukan jika model yang direkomendaikan telah diterapkan. Tentunya hal ini akan memakan waktu yang cukup lama serta berbagai perubahan kebijakan sehingga tidak mungkin

No	Tahapan SSM	Deskripsi	Keterkaitan dengan Teknik Pengumpulan Data
			dilakukan dalam waktu yang singkat

Sumber: data diolah 2017

4.6 Keabsahan Data

Keabsahan data dalam penelitian ini didasarkan empat kriteria (Moleong, 2002) yakni derajat kepercayaan (*credibility)*, keteralihan *(transferability*), kebergantungan (*dependability*), dan kepastian (*confirmability*). Derajat kepercayaan pada penelitian ini berfungsi sebagai upaya untuk melaksanakan inkuiri dengan tujuan mencapai tingkat kepercayaan atas penemuan yang diperoleh. Beberapa kegiatan yang dilakukan peneliti untuk mendapatkan derajat kepercayaan antara lain: 1) ketekunan pengamatan, dalam hal ini peneliti secara konsisten melakukan pengamatan baik terhadap data-data sekunder yang diperoleh maupun informasi yang didapatkan dari para informan, 2) triangulasi, dalam hal ini peneliti membandingkan dan mengecek derajat kepercayaan suatu informasi terutama dalam daerah yang berbeda seperti misalnya informasi keuangan yang diperoleh dari kabupaten Bondowoso di cek dengan informasi keuangan dari tiga kabupaten lainnya yakni Situbondo, Lumajang dan Probolinggo. 3) pemeriksaan sejawat, yang dilakukan melalui diskusi terhadaap hasil sementara penelitian dengan rekan sejawat yang memliki kesamaan tema maupun metode.

Kriteria keteralihan *(transferability*) atau validitas eksternal berkenaan dengan derajat akurasi apakah hasil penelitian dapat digeneralisasikan atau diterapkan pada setting yang berbeda. Terkait dengan transferabilitas, hal yang dilakukan oleh peneliti dengan jalan mencari kesamaan antara kejadian empiris dan konteks yang diteliti. Dalam hal ini peneliti menyediakan data deskriptif

berdasarkan hasil empiris yang diperoleh dilapangan. *Seven stage* dalam *Soft Systems Methodology* (SSM) khususnya pada tahap ke 5 yakni ***Comparison of models and real world***. Pada tahap kelima ini hal yang dilakukan membandingkan antara model konseptual dan situasi permasalahan yang ada dilapangan. Tahapan ini dilakukan untuk menganalisis permasalahan yang ada di lapangan (*real world)* dengan *system thinking* yang ditawarkan sehingga mampu membuat solusi atas permasalahan yang ada. Pada tahapan ini peneliti melakukan rekonstruksi historis (*historical reconstruction)* aktivitas-aktivitas praktis dalam pemecahan situasi masalah. Pada tahapan ini pula dirumuskan serangkaian rencana tindak yang akan dilakukan untuk mengatasi permasalahan. Model konseptual yang telah dibangun dibandingkan dengan realitas yang ada dilapangan. Jika terdapat perbedaan model-model konseptual dengan dunia nyata maka dilakukan perbaikan model konseptual sesuai dengan yang sebenarnya terjadi. Jika model tidak membutuhkan perbaikan lagi maka kemudian dijadikan model konseptual yang siap untuk dianalisis. Tahap ini dilakukan untuk memastikan validitas model yang dihasilkan sehingga teori yang kemudian dihasilkan benar-benar diperoleh dari kondisi di lapangan serta benar-benar bisa diterapkan.

Kriteria kebergantungan *(dependability)* dalam riset ini bermanakna lebih luas dari reliabilitas. Dalam penelitian ini peneliti memperhitungkan *stability reliability* yang dikombinasi dengan kaidah-kaidah lain dalam penelitian. Kriteria kepastian dalam riset ini menjamin bahwa data-data dan informasi yang diperoleh berasal dari data (sekunder) yang pasti dan informasi yang dapat dipercaya (sesuai dengan kaidah normatif). Uji *dependability* dalam penelitian ini dilakukan dengan cara audit terhadap keseluruhan proses penelitian yang

dilakukan oleh tim promotor atas laporan aktivitas yang dilakukan dalam penelitian ini.

Kepastian (*confirmability*) atau uji objektifitas, dalam penelitian ini dilakukan dengan cara mencari persetujuan beberapa orang termasuk dosen pembimbaing terhadap pandangan, pendapat tentang beberapa hal terkait dengan fokus penelitian serta data-data yang diperlukan.

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

BAB V

GAMBARAN UMUM OBJEK PENELITIAN

5.1 Pemerintah Kabupaten Bondowoso

5.1.1 Kondisi Geografis

Berdasarkan informasi dari Bondowoso Dalam Angka 2014 (BPS:2014), Kabupaten Bondowoso secara geografis berada di wilayah bagian Timur Propinsi Jawa Timur dengan jarak sekitar 200 km dari ibu kota Propinsi Jawa Timur, Surabaya. Kabupaten Bondowoso terletak pada posisi 7”50‟10” sampai 7”56‟41” Lintang Selatan dan 113”48‟10” sampai 113”48‟26” Bujur Timur.

Wilayah Kabupaten Bondowoso sebelah barat dan utara berbatasan dengan Kabupaten Situbondo, disebelah timur berbatasan dengan Kabupaten Banyuwangi, sedangkan sebelah selatan berbatasan dengan Kabupaten Jember. Luas wilayah Kab. Bondowoso mencapai 1.560,10 Km2 atau sekitar 3,26 persen dari total luas Provinsi Jawa Timur. yang terbagi menjadi 23 Kecamatan, 209 desa dan 10 Kelurahan.

Secara umum, kawasan wilayah kabupaten Bondowoso dapat dibagi menjadi tiga wilayah: Wilayah barat merupakan pegunungan (bagian dari Pegunungan Iyang), bagian tengah berupa dataran tinggi dan bergelombang yang merupakan dataran *intermountain* (terletak diantara pegunungan), sedang bagian timur berupa pegunungan (bagian dari Dataran Tinggi Ijen). Bondowoso merupakan satu-satunya kabupaten di daerah Tapal Kuda yang tidak memiliki garis pantai.

Topografi wilayah Kabupaten Bondowoso didominasi daerah perbukitan (44,4%), dataran tinggi (24,9%) dan dataran rendah (30,7%) dari seluruh luas wilayah, dengan ibukota Kabupaten Bondowoso berada pada dataran yang dikelilingi pegunungan Kendeng Utara dengan puncaknya Gunung Raung, Gunung Ijen, di sebelah timur serta kaki pegunungan Hyang dengan puncak Gunung Argopuro, Gunung Krincing dan Gunung Kilap di sebelah barat, sedangkan di sebelah utara terdapat Gunung Alas Sereh, Gunung Biser dan Gunung Bendusa. Kondisi tersebut terlihat pada kondisi kemiringan permukaan tanahnya yang sebagian besar derajat kemiringannya cukup tinggi.

5.1.2 Kondisi Demografis

Jumlah penduduk Kabupaten Bondowoso pada tahun 2016 sebanyak 773.046 jiwa atau sekitar 257.682 rumah tangga, terdiri dari 390.498 jiwa penduduk laki-laki dan 382.548 jiwa penduduk perempuan.

Tabel 18. Komposisi Penduduk Kabupaten Bondowoso Menurut Jenis Kelamin Tahun 2015

No	Kecamatan	Laki-Laki	Perempuan	Jumlah
1	Maesan	22.662	23.963	46.625
2	Grujugan	16.958	17.928	34.886
3	Tamanan	17.511	18.518	36.029
4	Jambesari DS	17.116	18.103	35.219
5	Pujer	18.493	19.558	38.051
6	Tlogosari	21.598	22.839	44.437
7	Sukosari	7.307	7.726	15.033
8	Sbr. Wringin	16.220	17.155	33.375
9	Tapen	16.145	17.074	33.219
10	Wonosari	18.875	19.961	38.836
11	Tenggarang	19.654	20.785	40.439
12	Bondowoso	34.741	36.738	71.479
13	Curahdami	15.445	16.332	31.777
14	Binakal	7.376	7.804	15.180
15	Pakem	10.429	11.027	21.456
16	Wringin	19.511	20.633	40.144
17	Tegalampel	12.002	12.691	24.693
18	Taman Krocok	8.042	8.503	16.545
19	Klabang	9.045	9.566	18.611
20	Botolinggo	14.050	14.859	28.909

No	Kecamatan	Laki-Laki	Perempuan	Jumlah
21	Sempol	5.581	5.906	11.487
22	Prajekan	12.276	12.979	25.255
23	Cermee	21.512	22.751	44.263
Jumlah		**390.498**	**382.548**	**773.046**

Sumber : Kabupaten Bondowoso Dalam Angka Tahun 2016

Penduduk usia kerja diatas usia 15 tahun setiap tahun mengalami peningkatan. Pada tahun 2013 mencapai 583.144 orang dibanding tahun 2012 sebanyak 577.684 orang. Angkatan kerja sebanyak 389.032 orang, dari angkatan kerja tersebut sebanyak 377.796 orang yang bekerja, sedangkan pengangguran terbuka mencapai 11.236 orang (1,93%), dengan tingkat pengangguran tertinggi pada usia 15 – 24 tahun. Secara rinci dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 19. Kondisi Ketenagakerjaan di Kabupaten Bondowoso Tahun 2012 – 2016

No.	Rincian	Tahun				
		2012	2013	2014	2015	2016
1	Usia Kerja	577.684	583.144	589.858	595.613	541.698
2	Angkatan Kerja	385.191	389.032	416.145	424.851	433.580
3	Bukan Angkatan Kerja	192.493	194.082	173.713	170.762	231.348
4	Bekerja	373.464	377.796	400.655	417.437	426.438
5	Pengangguran Terbuka	11.727	11.236	15.490	7.414	7142

Sumber : LKIP Kabupeten Bondowoso tahun 2016

Adanya pergeseran perekonomian daerah dari sektor primer ke arah sektor sekunder dan tersier, berdampak pada pola pencaharian masyarakat yang beralih ke sektor sekunder, tetapi sebagian besar masih bekerja di sektor pertanian. Mata pencaharian penduduk yang bekerja di sektor pertanian, kehutanan, dan perikanan (60,66%), perdagangan (14,48%), industri pengolahan (8,65%), jasa kemasyarakatan (7,56%), angkutan, penggudangan, dan komunikasi (4,97%), bangunan/konstruksi (2,93%), pertambangan dan

penggalian (0,41%), keuangan (0,27%) dan listrik, gas, dan air (0,07%). Secara rinci sebagaimana tabel di bawah ini:

Tabel 20. Jumlah Penduduk Menurut Jenis Pekerjaan Kabupaten BondowosoTahun 2016

No.	Jenis Pekerjaan	Jumlah	Persen
1	Pertanian	239.739	56,22
2	Pedagang besar, eceran, akimodasi makanan minuman	63.405	14,87
3	Industri pengolahan	56.408	13,23
4	Jasa kemasyarakatan	33.164	7,77
5	Kontruksi	19.468	4,61
6	Angkutan pergudangan dan komunikasi	10.613	2,49
7	Keuangan, suransi, usaha sewa	1.973	0,46
8	Listrik, gas dan air	1.361	0,32
9	Pertambangan dan penggalian	127	0,03

Sumber : LKIP Kabupaten Bondowoso tahun 2016

5.1.3 Pemerintahan

Dalam menjalankan fungsi penyelenggaraan pemerintahan daerah untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan, pemerintah daerah didukung dengan sumber daya yang ada antara lain aset-aset daerah, pendapatan daerah dan sumber daya aparatur. Keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan daerah juga tidak terlepas dari ketersediaan sumber daya aparatur yang memadai. Kondisi kepegawaian Pemerintah Kabupaten Bondowoso berdasarkan jumlah pegawai saat pada tahun 2016 sebanyak 10.240 orang terdiri dari 10.045 orang berstatus PNS dan 165 orang berstatus tenaga kontrak, dengan kualifikasi pendidikan pegawai sebagai berikut:

Tabel 21. Kualifikasi Pegawai Pemerintah Kabupaten Bondowoso Tahun 2012

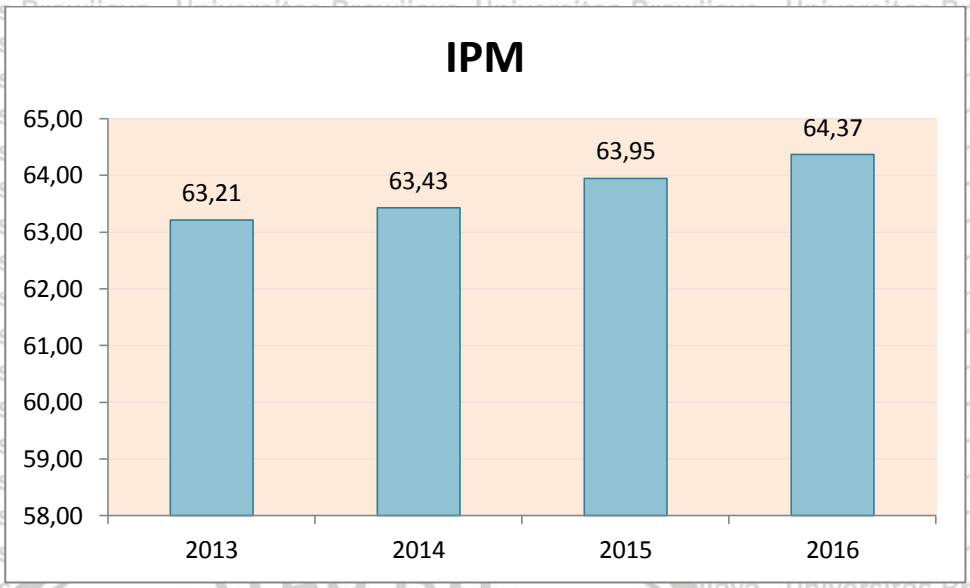
No	Kualifikasi Pegawai	Jumlah Personil (Orang)	
		PNS	Kontrak
1	SD	132	97
2	SMP/MTs	387	14
3	SMA/ SMK/ MA	2.656	44
4	D-1	26	2
5	D-2	688	-
6	D-3	557	16
7	D-4	63	-
8	S1	5.178	19
9	S2	356	3
10	S3	2	-
Jumlah		**10.045**	**195**

Sumber: LKIP Kabupaten Bondowoso tahun 2016

Berdasarkan data diatas, rasio kualifikasi tertinggi adalah dengan pendidikan S1 atau sarjana, kemudian SMA atau yang sederajat dan yang ketiga adalah Diploma 2/D2.

5.1.4 Kesejahteraan Masyarakat

Aspek kesejahteraan masyarakat dapat dilihat melalui Indeks Pembangunan Manusia (IPM). Indeks Pembangunan Manusia Kabupaten Bondowoso terus mengalami peningkatan, namun demikian di tahun 2013 IPM Bondowoso masih dalam kategori rendah dan masih berada pada rangking 36 dari 38 kabupaten/ kota di Jawa Timur. Di tahun 2015 Kabupaten Bondowoso menempati urutan ke 31 dari 38 kabupaten kota se Jawa Timur. Berkaitan dengan IPM yang ada di Kabupaten Bondowoso sebagai berikut:



Gambar 20. Indeks Pembangunan Manusia Kabupaten Bondowoso

Sumber: LKIP Kabupaten Bondowoso tahun 2016

Berdasarkan gambar diatas, IPM Kabupaten Bondowoso menunjukkan peningkatan dari tahun ke tahun. Tahun 2013 IPM Kabupaten Bondowoso adalah sebesar 63,21, tahun 2014 sebesar 63,43, tahun 2015 sebesar 63,95 dan tahun 2016 sebesar 64,37.

5.2 Badan Pengelolaan Keuangan Keuangan dan Aset Daerah (BPKAD) Kabupeten Bondowoso

Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah (BPKAD) Kabupeten Bondowoso merupakaan unsur penunjang urusan pemerintahan di bidang keuangan. BPKAD Kabupaten Bondowoso mempunyai tugas membantu Bupati melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintahan kabupaten dibidang keuangan. Dalam Peraturan Bupati No. 79 Tahun 2016, BPKAD Kabupaten Bondowoso mempunyai fungsi:

a. Perumusan kabijakan teknis pengelolaan keuangan daerah

b. Penyelenggaraan urusan pemerintahan dan pelayanan umum dibidang pengelolaan keuangan daerah
c. Pembinaan dan pelaksanaan tugas dibidang pengelolaan keuangan daerah
d. Perencanaan penyusunan rancangan APBD dan perubahan APBD
e. Perumusan petunjuk teknis pelaksanaan system penerimaan dan pengeluaran kas darah
f. Perumusan pelaksanaan kebijakan pinjaman dan obligasi daerah
g. Perumusan pelaksanaan system akuntansi dan pelaporan keuangan daerah
h. Perumusan penyajian informasi keuangan daerah
i. Perumusan penetapan kebijakan pengelolaan investasi daerah
j. Perumusan pelaksanaan pengelolaan investasi darah
k. Perumusan pengawasan pengelolaan investasi darah
l. Perumusan penyusunan laporan keuangan daerah dalam rangka pertanggungjawaban pelaksanaan APBD
m. Penyusunan laporan keuangan yang meliputi laporan realisasi anggaran, neraca dan catatan atas laporan keuangan
n. Pelaksanaan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Bupati sesuai tugas dan fungsinya

Susunan Organisasi badan terdiri atas:

a. Sekretariat, yang membawahi:1) sub bagian perencanaan dan evaluasi, 2) Sub bagian keuangan dan aset, 3)Sub bagian umum dan kepegawaian.
b. Bidang anggaran yang membawahi:1) sub bidang anggaran pendapatan, 2) sub bidang anggaran belanja dan pembiayaan, 3) sub bidang pengendalian anggaran
c. Bidang perbendaharaan yang membawahi: 1) sub bidang pengelolaan dan penyediaan dana, 2) sub bidang belanja langsung, 3) sub bidang belanja tidak langsung.
d. Bidang akuntansi dan pelaporan membawahi: 1) sub bidang akuntansi, 2) sub bidang informasi keuangan, 3) sub bidang bina akuntansi

e. Bidang manajemen aset yang membawahi: 1) sub bidang penatausahaan dan pelaporan aset, 2) sub bidang pemanfaatan dan pemindahtanganan aset dan 3) sub bidang inventarisasi dan pengamanan aset
f. Kelompok jabatan fungsional
g. Unit Pelaksana teknis Badan (UPTB)

5.3 Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA) Kabupaten Bondowoso

Badan Perencanaan Pembangunan daerah Kabupeten Bondowoso adalah badan yang bertugas membantu Bupati dalam melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah kabupaten di bidang penelitian, pengembangan dan perencanaan pembangunan. Untuk melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud diatas maka Bappeda menyelenggarakan fungsi:

1. perumusan kebijakan teknis perencanaan;
2. penyusunan rancangan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah;
3. penyusunan rencana dan pengembangan wilayah daerah, rencana pengembangan kawassan-kawasan strategis kepentingan daerah dan regional;
4. pengkoordinasian dan penyusunan program kerjasama luar negeri di bidang pembangunan;
5. pengkoordinasian dengan instansi dan atau lembaga terkait untuk kepentingan perencanaan pembangunan;
6. pembinaan dan pelaksanaan tugas di bidang perencanaan pembangunan;

7. pelaksanaan tata usaha Badan;
8. pelaksanaan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Bupati sesuai dengan tugas dan fungsi.

Sedangkan bagan Struktur Organisasi Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Bondowoso sebagaimana terlampir sesuai lampiran Peraturan Bupati Bondowoso Nomor 28 Tahun 2010.

Susunan Organisasi Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Bondowoso berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Bondowoso Nomor 12 Tahun 2010, terdiri atas :

1. Kepala Badan
2. Sekretariat yang terdiri dari
   a. Sub Bagian Perencanaan
   b. Sub Bagian Keuangan
   c. Sub Bagian Umum dan Kepegawaian
3. Pelaksana :
   3.1 Bidang Ekonomi yang terdiri dari :
      3.1.1. Sub Bidang Pertanian
      3.1.2. Sub Bidang Industri, Dunia Usaha dan Penanaman Modal
   3.2 Bidang Sosial dan Budaya yang terdiri dari :
      3.2.1. Sub Bidang Pemerintahan
      3.2.2. Sub Bidang Pendidikan dan Kesejahteraan Rakyat
   3.3 Bidang Prasarana Wilayah
      3.3.1. Sub Bidang Pekerjaan Umum dan Perhubungan
      3.3.2. Sub Bidang Sumber Daya Alam dan lingkungan Hidup
   3.4 Bidang Data dan Penelitian

3.4.1. Sub Bidang Pengendalian dan Statistik

3.4.2. Sub Bidang Pengendalian Perencanaan Pembangunan

4. Kelompok Jabatan Fungsional

Sedangkan dalam kedudukannya sebagai Satuan Kerja Perangkat Daerah Kabupaten Bondowoso, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Bondowoso mempunyai tugas pokok dan fungsi organisasi sebagaimana Peraturan Bupati Bondowoso Nomor 28 Tahun 2010 tentang Penjabaran Tugas Pokok dan Fungsi Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Bondowoso.

.

5.4 Kinerja Pemerintah Kabupaten Bondowoso

5.4.1 Rencana Strategis Tahun 2014-2018

Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Bupati Bondowoso tahun 2015 merupakan laporan penyelenggaraan program pembangunan Pemerintah Kabupaten Bondowoso yang merupakan tahun ke dua dalam periode RPJMD tahun 2014-2018. Prioritas dan sasaran pembangunan daerah tahun 2015 merupakan rumusan kebijakan pembangunan daerah yang merupakan hasil kajian dari evaluasi hasil kinerja pembangunan pada tahun sebelumnya, aspirasi masyarakat dalam musrenbang tahunan, perkiraan kemampuan keuangan daerah dan kebijakan pembangunan tahunan (LKPJ tahun 2015).

Visi pembangunan daerah yang terdapat dalam RPJMD Kabupaten Bondowoso tahun 2014-2018 adalah: "**Terwujudnya Masyarakat Bondowoso yang Beriman, Berdaya, dan Bermartabat Secara Berkelanjutan**". Misi untuk mencapai visi tersebut antara lain:

1. Melanjutkan peningkatan kualitas sumberdaya manusia yang sehat, cerdas, berakhlak mulia, kreatif, inovatif dan bermartabat.

2. Melanjutkan peningkatan aksesibilitas dan kualitas pelayanan kebutuhan dasar rakyat serta penanggulangan kemiskinan secara berkesinambungan.
3. Melanjutkan akselerasi kebangkitan ekonomi yang didukung optimalisasi potensi pertanian dan pariwisata yang berdaya saing tinggi, kemitraan strategis, dan pemberdayaan masyarakat secara berkelanjutan.
4. Melanjutkan tata kelola pemerintahan yang aspiratif, partisipatif, jujur dan amanah serta didukung birokrasi yang reformatif.
5. Mewujudkan masyarakat yang responsif gender, menjunjung tinggi HAM serta penegakan hukum.
6. Melanjutkan peningkatan kuantitas dan kualitas infrastruktur dengan memperhatikan penataan ruang dan kelestarian lingkungan hidup.

Keterkaitan Visi, Misi, Tujuan dan Sasaran Pembangunan Kabupaten Bondowoso Tahun 2014-2018 adalah sebagaimana disampaikan pada tabel berikut ini.

Tabel 22 . Keterkaitan Misi, Tujuan dan Sasaran Pembangunan

TUJUAN	SASARAN
Misi 1 : Melanjutkan peningkatan kualitas sumber daya manusia yang sehat, cerdas, berakhlak mulia, kreatif, inovatif dan bermartabat	
1 Meningkatnya kualitas pemahaman agama, kualitas pendidikan dan kualitas kesehatan masyarakat	1 Meningkatnya aktifitas keagamaan
	2 Meningkatnya budi pekerti dan keterampilan agama anak didik di setiap jenjang pendidikan
	3 Meningkatnya aksesibiliti dan kualitas pendidikan
	4 Meningkatnya budaya baca masyarakat
	5 Meningkatnya peran pemuda, olahraga dan budaya
	6 Meningkatnya Derajat Kesehatan Masyarakat dan Kualitas Pelayanan Kesehatan
Misi 2 : Melanjutkan peningkatan aksesibilitas dan kualitas pelayanan kebutuhan dasar rakyat serta penanggulangan kemiskinan secara berkesinambungan	
1 Meningkatnya kesejahteraan	1 Meningkatnya Keberdayaan Masyarakat

TUJUAN	SASARAN
masyarakat dan menurunnya angka kemiskinan	2 Meningkatnya kualitas jangkauan pelayanan dan perlindungan sosial
	3 Meningkatnya kualitas sarana dasar permukiman
	4 Meningkatnya kualitas pelayanan administrasi kependudukan
	5 Meningkatnya pelayanan keluarga berencana
	6 Terselenggaranya pelayanan ketransmigrasian
	7 Meningkatnya kualitas tenaga kerja, kesempatan kerja dan perlindungan terhadap tenaga kerja
Misi 3 : Melanjutkan akselerasi kebangkitan ekonomi yang didukung optimalisasi potensi pertanian dan pariwisata yang berdaya saing tinggi, kemitraan strategis, dan pemberdayaan masyarakat secara berkelanjutan	
1 Meningkatnya pertumbuhan ekonomi dan pendapatan masyarakat	1 Meningkatnya ketersediaan pangan pokok masyarakat
	2 Meningkatnya produktivitas, produksi dan mutu tanaman pangan, hortikultura dan perkebunan
	3 Meningkatnya populasi, produksi dan mutu peternakan
	4 Meningkatnya produktivitas, produksi dan mutu perikanan
	5 Meningkatnya rehabilitasi dan konservasi lingkungan dengan memperhatikan nilai tambah produk hasil hutan
	6 Meningkatnya sektor industri dan usaha perdagangan
	7 Meningkatnya Kualitas Koperasi dan Usaha Mikro Kecil dan Menengah (UMKM)
	8 Meningkatnya investasi di daerah
	9 Meningkatnya jumlah kunjungan wisata
Misi 4 : Melanjutkan tata kelola pemerintahan yang aspiratif, partisipatif, jujur dan amanah serta didukung birokrasi yang reformatif	
1 Meningkatnya pelayanan publik yang profesional dan transparan	1 Meningkatnya Pengawasan dan Akuntabilitas Penyelenggaraan Pemerintahan
	2 Meningkatnya Akuntabilitas Pengadaan Barang dan Jasa
	3 Meningkatnya Kompetensi dan Kapasitas Aparatur

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

TUJUAN	SASARAN
	4 Meningkatnya kualitas pengelolaan keuangan dan aset daerah
	5 Meningkatnya peran legislatif
	6 Meningkatnya Penyelenggaraan Tata Pemerintahan dan Pemerintahan Desa
	7 Meningkatnya Efektifitas dan Efisiensi Kelembagaan Perangkat Daerah
	8 Meningkatnya kualitas produk hukum dan kepastian hukum
	9 Meningkatnya pengelolaan arsip pemerintah daerah yang tertib
	10 Meningkatnya Peran Pengelola Informasi Daerah
	11 Meningkatnya kerjasama Daerah
	12 Meningkatnya Layanan Perijinan Terpadu
	13 Meningkatnya penanganan pertanahan
	14 Meningkatnya efektifitas penelitian dan perencanaan pembangunan serta tersedianya data statistik daerah yang akurat
Misi 5 : Mewujudkan masyarakat yang responsif gender, menjunjung tinggi HAM serta penegakan hukum	
1 Meningkatnya ketentraman dan ketertiban masyarakat untuk menciptakan situasi yang kondusif	1 Meningkatnya situasi kondusif dan saling menghormati dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara
	2 Meningkatnya penanganan mitigasi dan tanggap darurat terhadap bencana
	3 Meningkatnya kepatuhan masyarakat terhadap Peraturan Daerah (Perda)
2 Meningkatnya keterlibatan perempuan dalam pembangunan serta perlindungan terhadap perempuan dan anak	1 Meningkatnya kualitas hidup serta perlindungan perempuan dan anak
Misi 6 : Melanjutkan peningkatan kuantitas dan kualitas infrastruktur dengan memperhatikan penataan ruang dan kelestarian lingkungan hidup.	
1 Meningkatnya kapasitas sarana prasarana, infrastruktur serta penataan ruang dan lingkungan	1 Meningkatnya kualitas infrastruktur jalan dan jembatan, jaringan irigasi, air bersih dan sanitasi
	2 Meningkatnya kapasitas dan kualitas sarana dan

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

TUJUAN	SASARAN
hidup	prasarana transportasi
	3 Meningkatnya pengelolaan energi dan sumber daya mineral daerah
	4 Meningkatnya penataan ruang daerah
	5 Meningkatnya pengelolaan persampahan
	6 Meningkatnya pengelolaan lingkungan hidup dan sumber daya alam

Sumber: LKPJ Kabupaten Bondowoso Tahun 2015

5.4.2 Strategi dan Arah Kebijakan Daerah

Sebagaimana yang tercantum dalam LKPJ tahun 2015, untuk kurun waktu 2014-2018, Pemerintah Kabupaten Bondowoso menetapkan strategi yang akan dikembangkan sebagai langkah taktis dan efektif untuk menjamin hasil yang maksimal dari pelaksanaan berbagai program pembangunan yang merupakan strategi terpadu yang melibatkan dukungan dan komitmen seluruh stakeholder dan SKPD yang ada. Secara garis besar, strategi terpadu yang dikembangkan dan akan menjadi acuan dalam pelaksanaan berbagai program pembangunan dalam kurun waktu 2014 - 2018 adalah sebagai berikut:

1. Menyelenggarakan pembinaan keagamaan.
2. Memperluas akses dan peningkatan kualitas pendidikan.
3. Meningkatkan akses dan kualitas pelayanan kesehatan.
4. Memperluas kesempatan kerja.
5. Meningkatkan peran serta masyarakat dalam menangani kemiskinan.
6. Meningkatkan akses penduduk miskin terhadap pelayanan sosial.
7. Meningkatkan produktivitas dan kualitas Pertanian, Perikanan dan Kehutanan.
8. Mengembangkan Pariwisata.

9. Memfasilitasi Penanaman Modal/Mendorong investasi.
10. Memberdayakan Koperasi dan UMKM.
11. Memberdayakan Industri dan Perdagangan.
12. Meningkatkan kualitas aparatur.
13. Meningkatkan tata kelola penyelenggaraan pemerintahan.
14. Meningkatkan transparansi dan akuntabilitas.
15. Meningkatkan kesadaran dan penegakan hukum.
16. Meningkatkan pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak.
17. Meningkatkan kapasitas penegak peraturan daerah dan perlindungan masyarakat.
18. Meningkatkan pembangunan, peningkatan, pemeliharaan/ rehabilitasi jalan dan jembatan, jaringan irigasi, air bersih, dan energi.
19. Meningkatkan kualitas lingkungan hidup.

Arah Kebijakan merupakan pedoman untuk mengarahkan rumusan strategi yang dipilih agar lebih terarah dalam mencapai tujuan dan sasaran dari waktu ke waktu selama 5 (lima) tahun. Rumusan arah kebijakan merasionalkan pilihan strategi agar memiliki fokus dan sesuai dengan pengaturan pelaksanaannya.

Oleh karena itu, dengan mengacu pada strategi diatas, maka untuk mewujudkan tujuan dan sasaran RPJMD ditetapkan arah kebijakan yang komprehensif. Secara garis besar, arah kebijakan yang menjadi acuan dalam pelaksanaan berbagai program pembangunan dalam kurun waktu Tahun 2014-2018 adalah :

1. Meningkatkan kualitas sumberdaya manusia melalui peningkatan pendidikan dasar untuk semua, derajat kesehatan masyarakat, dan pembinaan keagamaan.
2. Meningkatkan perlindungan sosial dan memberdayakan masyarakat.
3. Mempercepat pertumbuhan dan pemerataan ekonomi.
4. Meningkatkan pelayanan publik dan kinerja aparatur.
5. Meningkatkan ketenteraman, ketertiban, dan rasa aman masyarakat.
6. Menyediakan infrastruktur yang memadai.
7. Meningkatkan pengelolaan lingkungan hidup.

5.4.3 Prioritas Pembangunan Daerah Tahun 2016

Dalam LKPJ tahun 2015 dideskripsikan bahwa pelaksanaan pembangunan Tahun 2016 merupakan Tahun ketiga dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) periode 2014-2018. Prioritas dan program pembangunan Tahun 2016 merupakan kesinambungan dari agenda program pembangunan yang telah dilaksanakan pada periode sebelumnya. dengan memperhatikan potensi, tantangan dan permasalahan yang dihadapi serta sumber daya yang dimiliki, maka prioritas pembangunan Kabupaten Bondowoso Tahun 2016 diarahkan pada upaya penyelesaian terhadap masalah-masalah yang mendesak dan berdampak luas terhadap upaya peningkatan kesejahteraan rakyat.

Tema RKPD Pemerintah Kabupaten Bondowoso Tahun 2016 adalah **"Pengembangan Perekonomian Rakyat Melalui Peningkatan Agrobisnis, Pariwisata, Daya Saing UMKM, Infrastruktur dan Kemandirian Desa".**

Prioritas pembangunan Tahun 2016 disusun dengan pertimbangan sebagai berikut:

1. Memiliki dampak yang signifikan terhadap pencapaian sasaran-sasaran pembangunan sesuai dengan tema pembangunan, terutama sasaran-sasaran program dan kegiatan yang diarahkan pada peningkatan kesejahteraan masyarakat.
2. Mengatasi permasalahan yang terjadi pada-Tahun sebelumnya berdasarkan evaluasi capaian kinerja Tahun 2014 yang dilaporkan dalam Laporan Kinerja, LPPD atau LKPJ.
3. Memperhatikan kebijakan Pemerintah Pusat dan Provinsi.

Prioritas Pemerintah dan Provinsi menjadi dasar bagi Prioritas Pembangunan Kabupaten Bondowoso sehingga pembangunan menjadi sinkron antara Pemerintah Pusat dan Provinsi. Prioritas pembangunan nasional terdiri dari 9 (Sembilan) agenda prioritas, dan 100 janji prioritas sebagai berikut:

Sembilan Agenda Prioritas

1) Menghadirkan kembali negara untuk melindungi segenap bangsa dan memberikan rasa aman pada seluruh warga Negara
2) Membuat pemerintahan tidak absen dengan membangun tata kelola pemerintahan yang bersih, efektif, demokratis, dan terpercaya
3) Membangun Indonesia dari pinggiran dengan memperkuat daerah-daerah dan desa dalam kerangka negara kesatuan.
4) Menolak negara lemah dengan melakukan reformasi sIstem dan penegakan hukum yang bebas korupsi, bermartabat dan terpercaya.
5) Meningkatkan kualitas hidup manusia Indonesia.
6) Meningkatkan produktivitas rakyat dan daya saing di pasar internasional sehingga bangsa Indonesia bisa maju dan bangkit bersama bangsa-bangsa Asia lainnya.

7) Mewujudkan kemandirian ekonomi dengan menggerakkan sektor-sektor strategis ekonomi domestik.
8) Melakukan revolusi karakter bangsa.
9) Memperteguh keBhinekaan dan memperkuat restorasi sosial Indonesia.

Urutan prioritas berdasarkan RPJMD Kabupaten Bondowoso periode Tahun 2014 - 2018 adalah sebagai berikut:

1. Perluasan akses dan peningkatan kualitas pendidikan
2. Peningkatan akses dan kualitas pelayanan kesehatan
3. Peningkatan kesejahteraan sosial
4. Peningkatan produktivitas dan kualitas pertanian, perikanan dan kehutanan
5. Pengembangan pariwisata
6. Perluasan peluang penanaman modal
7. Pemberdayaan koperasi dan UMKM
8. Pemberdayaan industri dan perdagangan
9. Penyediaan infrastruktur yang memadai
10. Penurunan angka kemiskinan dan pengangguran
11. Peningkatan pengelolaan lingkungan hidup
12. Peningkatan pelayanan publik dan kinerja aparatur
13. Peningkatan pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak
14. Peningkatan kesadaran dan penegakan hukum

Sesuai tema RKPD Tahun 2016 yaitu: **"Pengembangan Perekonomian Rakyat melalui peningkatan Agribisnis, Pariwisata, Daya Saing UMKM, Infrastruktur dan Kemandirian Desa"** yang didukung oleh sub tema :

a) Peningkatan Indeks Pembangunan Manusia bidang Pendidikan dan Kesehatan

b) Peningkatan Percepatan Pemerataan dan Pertumbuhan Ekonomi melalui Pengembangan Agrobisnis dan Agroindustri

c) Pengembangan pariwisata

d) Pemberdayaan koperasi dan UMKM untuk meningkatkan daya saing produk

e) Pemberdayaan industri dan perdagangan

f) Penyediaan infrastruktur yang memadai

g) Peningkatan pengelolaan lingkungan hidup

h) Penurunan angka kemiskinan dan pengangguran

i) Peningkatan pelayanan publik dan kinerja aparatur

5.4.4 **Pencapaian Kinerja dan Anggaran per Sasaran Stategis**

Untuk merealisasikan arah kebijakan dan strategi yang akan dicapai dalam kurun waktu lima tahun maka dibutuhkan sasaran sasaran strategis yang merupakan outcome /hasil yang diharapkan dari suatu program kegiatan yang ditetapkan sesuai dengan indikator kinerja utama (IKU) berdasarkan sasaran dan arah kebijakan. Rumusan sasaran strategis Kabupaten Bondowoso ditetapkan sebanyak 46 (empat puluh enam) sasaran. Pencapaian kinerja dan anggaran per sasaran strategis dijabarkan dalam tabel berikut:

Tabel 23. Pencapaian Kinerja dan Anggaran Per Sasaran Strategis

No	Sasaran Strategis	Kinerja			Anggaran		
		Target (%)	Realisasi (%)	Capaian (%)	Alokasi (RP)	Realisasi (Rp)	Capaian (%)
1	Meningkatnya aktifitas keagamaan	53,02	53,51	100,33	3.915.910.900	3.906.769.070	99,77
2	Meningkatnya budi pekerti dan keterampilan agama anak didik di setiap jenjang pendidikan	66,27	66,44	100,23	613.163.950	427.940.400	69,79
3	Meningkatnya aksesibiliti dan kualitas pendidikan	100	104,76	104,76	52.239.351.764	50.422.635.771	96,52
4	Meningkatnya budaya baca masyarakat	107,168	145,468	133,84	1.059.053.500	1.046.439.100	98,81
5	Meningkatnya peran pemuda, olahraga dan budaya	100	103,57	103,57	245.000.000	243.500.000	99,2
6	Meningkatnya Derajat Kesehatan Masyarakat dan Kualitas Pelayanan Kesehatan	100	146,82	146,82	8.165.524.500	7.720.884.100	94,55
7	Meningkatnya Keberdayaan Masyarakat	219	219	100	2.183.751.350	2.134.052.750	97,72
8	Meningkatnya kualitas jangkauan pelayanan dan perlindungan sosial	1,87	1,7	91,07	307.500.000	299.357.850	97,35
9	Meningkatnya kualitas sarana dasar permukiman	61,02	61,02	100	299.664.000	285.753.100	95,36

10	Meningkatnya kualitas pelayanan administrasi kependudukan	85,17	91,44	107,36	1.051.230.000	997.770.000	94,91
11	Meningkatnya pelayanan keluarga berencana	75,54	76,01	100,61	1.505.761.000	1.281.952.200	85,14
12	Terselenggaranya pelayanan ketransmigrasian	15	5	33,33	85.115.500	84.543.500	99,33
13	Meningkatnya kualitas tenaga kerja, kesempatan kerja dan perlindungan terhadap tenaga kerja	2,5	1,65	134	1.648.008.500	1.506.761.800	91,43
14	Meningkatnya ketersediaan pangan pokok masyarakat	96,35	70,91	88,51	17.221.339.430	16.855.304.450	96,31
15	Meningkatnya produktivitas, produksi dan mutu tanaman pangan, hortikultura dan perkebunan	100	97,41	97,41	24.581.787.950	23.849.554.499	97,02
16	Meningkatnya populasi, produksi dan mutu peternakan	100	90,29	90,29	4.012.743.437	3.873.055.099	96,51
17	Meningkatnya produktivitas, produksi dan mutu perikanan	1224904	844868	68,97	6.326.273.621	6.281.150.351	99,29
18	Meningkatnya rehabilitasi dan konservasi lingkungan dengan memperhatikan nilai tambah produk hasil hutan	500	750	152	4.697.871.529	4.664.999.548	99,3
19	Meningkatnya sektor industri dan usaha perdagangan	100	100,87	100,87	11.536.413.069	10.338.946.085	89,62
20	Meningkatnya Kualitas Koperasi dan Usaha Mikro Kecil dan Menengah (UMKM)	278	278	100	750.000.000	739.695.000	98,62
21	Meningkatnya investasi di daerah	260	1778	453	40.000.000	38.634.000	96,59
22	Meningkatnya jumlah kunjungan wisata	50,036	164649	236,8	6.700.104.000	6.489.498.200	96,86
23	Meningkatnya Pengawasan dan Akuntabilitas Penyelenggaraan Pemerintahan	370	486	131,35	3.332.135.500	3.039.759.281	91,23
24	Meningkatnya Akuntabilitas Pengadaan Barang dan Jasa	35	35	100	773.004.000	631.373.631	81,68
25	Meningkatnya Kompetensi dan Kapasitas Aparatur	100	77,16	77,16	250.000.000	247.432.600	98,97
26	Meningkatnya kualitas pengelolaan keuangan dan aset daerah	100	122,26	122,16	12.322.862.247	10.716.089.061	86,96
27	Meningkatnya peran legislatif	14	12	85,71	7.478.927.700	4.261.991.650	56,99
28	Meningkatnya Penyelenggaraan Tata Pemerintahan dan Pemerintahan Desa	100	100	100	14.100.811.600	11.421.141.768	81
29	Meningkatnya Efektifitas dan Efisiensi Kelembagaan Perangkat Daerah	3	4	133,33	2.195.000.050	2.053.325.577	93,55
30	Meningkatnya kualitas produk hukum dan kepastian hukum	5	4	80	1.644.238.500	1.208.669.050	73,51
31	Meningkatnya pengelolaan arsip pemerintah daerah yang tertib	13,75	17,18	125	77.500.000	77.400.000	99,87
32	Meningkatnya Peran Pengelola Informasi Daerah	1	1	100	2.161.314.700	781.625.436	36,16
33	Meningkatnya kerjasama Daerah	24	26	108,33	77.809.000	73.332.000	94,25
34	Meningkatnya Layanan Perijinan Terpadu	6	3	150	573.600.000	372.728.500	64,98
35	Meningkatnya penanganan pertanahan	24	24	100	1.292.000.000	1.068.656.075	82,71
36	Meningkatnya efektifitas penelitian dan perencanaan pembangunan serta tersedianya data statistik daerah yang akurat	195	154	80,78	340.171.000	240.918.800	70,82
37	Meningkatnya situasi kondusif dan saling menghormati dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara	5,24	2,97	56,5	311.625.000	302.520.000	97,08
38	Meningkatnya penanganan mitigasi dan tanggap darurat terhadap bencana	80	50	62,5	1.979.500.000	1.778.478.500	89,84
39	Meningkatnya kepatuhan masyarakat terhadap Peraturan Daerah (Perda)	50	84	168	1.485.165.000	1.280.209.700	86,2
40	Meningkatnya kualitas hidup serta perlindungan perempuan dan anak	100	90,75	90,75	301.856.500	282.977.500	93,75
41	Meningkatnya kualitas infrastruktur jalan dan jembatan, jaringan irigasi, air bersih dan sanitasi	100	134,45	134,45	323.349.770.867	316.693.646.383	97,94
42	Meningkatnya kapasitas dan kualitas sarana dan prasarana transportasi	100	109,06	109,06	3.422.725.500	3.386.104.550	98,93
43	Meningkatnya pengelolaan energi dan sumber daya mineral daerah	100	109,65	109,55	5.590.722.006	481.371.200	8,61
44	Meningkatnya penataan ruang daerah	100	103,66	103,56	255.000.000	245.627.100	96,34
45	Meningkatnya pengelolaan persampahan	86,75	93,34	107,59	1.691.918.300	1.668.649.854	98,62
46	Meningkatnya pengelolaan lingkungan hidup dan sumber daya alam	100	75	75	6.240.390.526	6.169.088.800	98,86

Sumber: LKIP Kabupaten Bondowoso tahun 2016

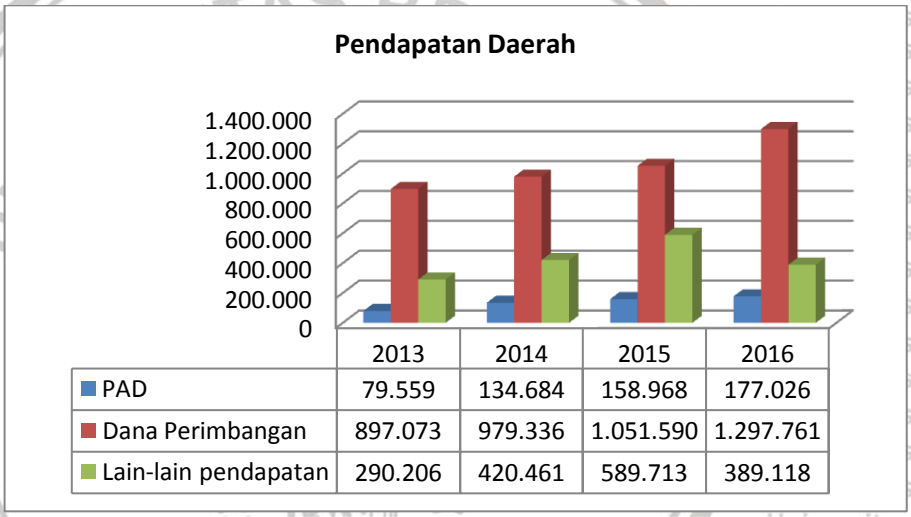
Berdasarkan tabel diatas, secara rata-rata kinerja Pemerintah Kabupaten Bondowoso tahun 2016 telah tercapai sebesar 107,78 persen dengan kategori sangat berhasil.

5.6 Keuangan Daerah

APBD merupakan dasar dalam pengelolaan keuangan daerah dalam kurun waktu tertentu. APBD memuat pendapatan dan belanja daerah. Sebagaimana Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah disebutkan bahwa semua bentuk penerimaan daerah dan pengeluaran daerah harus dicatat dan dikelola dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

5.5.1 Pendapatan Daerah

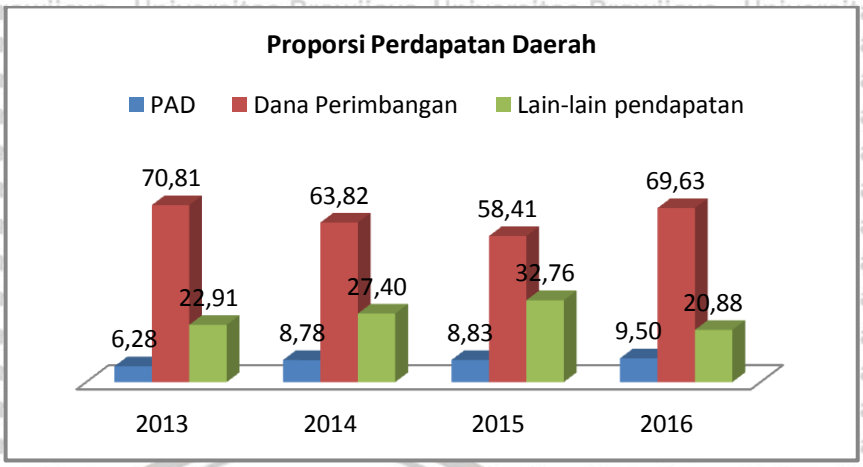
Proporsi pendapatan daerah dalam struktur anggaran Pemerintah Kabupaten Bondowoso dari tahun 2013 sampai tahun 2016 sebagai berikut:



Gambar 21. Pendapatan Daerah Kabupaten Bondowoso Tahun 2013-2016

Sumber: LKPJ Kabupaten Bondowoso (diolah)

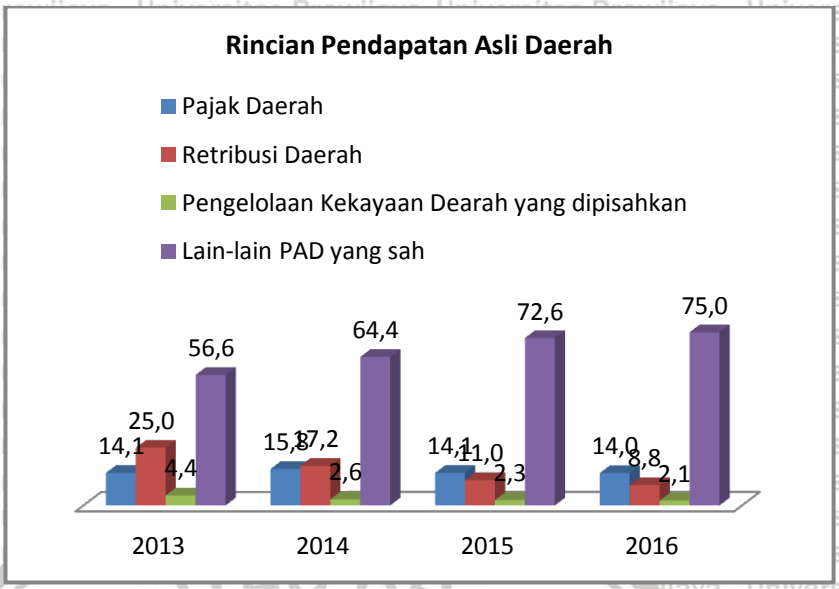
Berdasarkan gambar diatas, sumber pendapatan kabupeten Bondowoso berasal dari tiga sumber yakni Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Perimbangan dan Lain-lain pendapatan yang sah. Porsi pendapatan terbesar adalah yang pertama berasal dari dana perimbangan (dana transfer dari pusat), kedua berasal dari lain-lain pendapatan dan posisi yang ketiga berasal dari Pendapatan Asli Daerah (PAD). Mengenai kontribusi masing-masing sumber pendapatan terhadap total pendapatan disajikan dalam gambar berikut:



Gambar 22. Proporsi Pendapatan Daerah Kabupaten Bondowoso tahun 2013-2016

Sumber: LKPJ Kabuapeten Bondowoso (diolah)

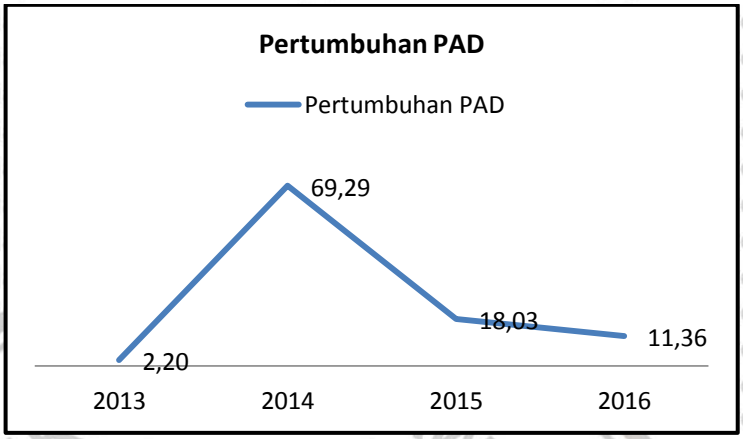
Di tahun 2013 dana perimbangan berkontribusi sebesar 70,81 persen dari total pendapatan, lain-lain pendapatan berkontribusi sebesar 22,91 persen sedangkan pendapatan asli daerah (PAD) berkontribusi sebesar 6,28 persen dari total pendapatan. Di tahun 2014 dana perimbangan memberi kontribusi sebesar 63,82 persen dari total pendapatan, lain-lain pendapatan berkontribusi sebesar 27,40 persen sedangkan pendapatan asli daerah (PAD) berkontribusi sebesar 8,78 persen dari total pendapatan. Di tahun 2015 dana perimbangan berkontribusi sebesar 58,41 persen dari total pendapatan, lain-lain pendapatan berkontribusi sebesar 32,76 persen sedangkan pendapatan asli daerah (PAD) berkontribusi sebesar 8,83 persen dari total pendapatan. Di tahun 2016 dana perimbangan berkontribusi sebesar 69,63 persen dari total pendapatan, lain-lain pendapatan berkontribusi sebesar 20,88 persen sedangkan pendapatan asli daerah (PAD) berkontribusi sebesar 9,50 persen dari total pendapatan. Berdasarkan time series selama empat tahun, rata-rata kontribusi Pendapatan Asli Daerah terhadap total penerimaan hanyalah 8,40 persen. Secara lebih rinci rincian PAD digambarkan sebagai berikut:



Gambar 23. Rincian PAD tahun 2013-2016
Sumber: LKPJ Kabupaten Bondowoso (diolah)

Tahun 2013 Pajak daerah memberikan kontribusi sebesar 14,1 persen terhadap PAD, retribusi daerah memberikan sumbagsih sebesar 25,0 persen, pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan sebesar 4,4 persen dan dari sumber lain-lain PAD yang sah sebesar 56,6 persen. Tahun 2014 Pajak daerah memberikan kontribusi sebesar 15,8 persen terhadap PAD, retribusi daerah memberikan sumbagsih sebesar 17,2 persen, pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan sebesar 2,6 persen dan dari sumber lain-lain PAD yang sah sebesar 64,4 persen. Tahun 2015 Pajak daerah memberikan kontribusi sebesar 14,1 persen terhadap PAD, retribusi daerah memberikan sumbagsih sebesar 11,0 persen, pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan sebesar 2,3 persen dan dari sumber lain-lain PAD yang sah sebesar 72,6 persen. Tahun 2013 Pajak daerah memberikan kontribusi sebesar 14,0 persen terhadap PAD, retribusi daerah memberikan sumbagsih sebesar 8,8 persen, pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan sebesar 2,1 persen dan dari sumber lain-lain PAD yang

sah sebesar 75,0 persen. Dari tahun 2013-2016 pendapatan asli daerah kabupaten bondowoso terus mengalami peningkatan, namun pertumbuhannya mengalami fluktuasi sebagaaimana gambar berikut:



Gambar 24. Pertumbuhan PAD
Sumber: LKPJ Kabupaten Bondowoso (diolah)

Tahun 2012-2013 PAD Kabupaten Bondowoso mengalami pertumbuhan sebesar 2,20 persen dan mengalami kenaikan pertumbuhan yang sangat tinggi di tahun 2014 yakni 69,29 persen. Di tahun 2015 mengalami penurunan pertumbuhan yakni 18,03 persen dan di tahun 2016 kembali mengalami penurunan poertumbuhan sebesar 11,36 persen.

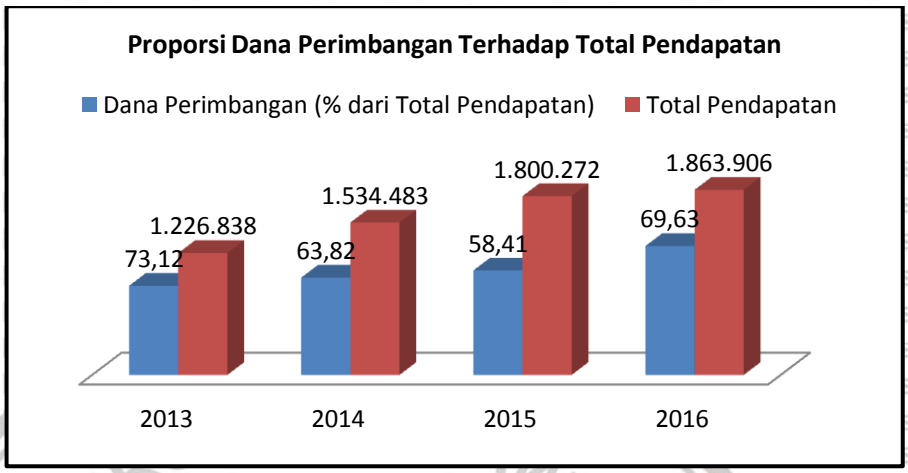
Sumber pendapatan daerah yang kedua yakni berasal dari dana perimbangan. Secara umum, data penerimaan dana perimbangan pemerintah Kabupaten Bondowoso disajikan dalam tabel berikut:

Tabel 23. Jumlah, Rasio dan Pertumbuhan Dana Perimbangan Tahun 2013-2015

	2013	2014	2015	2016
Dana Perimbangan	897.073.140.840	979.336.957.137	1.051.590.156.581	1.297.761.524.802
Total Pendapatan	1.226.838.813.992	1.534.483.291.062	1.800.272.266.780	1.863.906.261.971
Rasio Dana Perimbangan	73,12	63,82	58,41	69,63
Pertumbuhan Dana Perimbangan	12,61	9,17	7,38	23,41

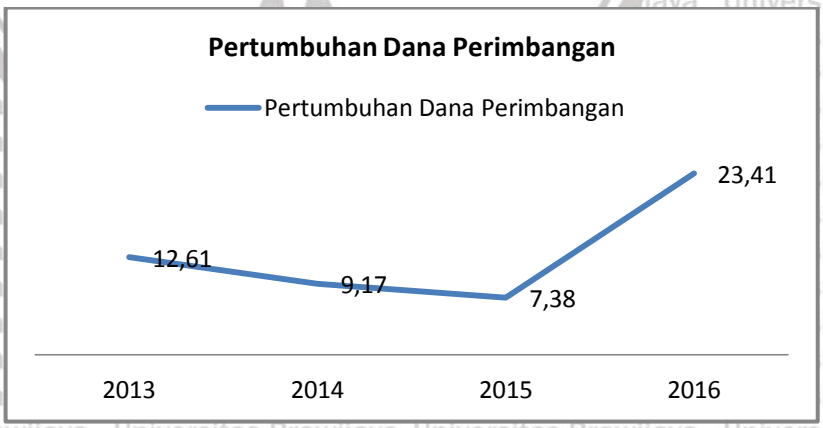
Sumber: LKPJ Kabupaten Bondowoso (diolah)

Dari tahun 2013 sampai tahun 2016 jumlah dana perimbangan terus mengalami kenaikan. Kontribusi dana perimbangan terhadap total pendapatan daerah disajikan dalam gambar berikut:



Gambar 25. Kontribusi Dana Perimbangan terhadap Total Pendapatan
Sumber: LKPJ Kabupaten Bondowoso (diolah)

Tahun 2013 dana permbangan memberikan kontribusi sebesar 73,12 persen terhadap total pendapatan. Di tahun 2014 mengalami penurunan yakni 63,82 persen dan di tahun 2015 kembali mengalami penurunan yakni 58,41 persen. Di tahun 2016 dana perimbangan kembali mengalami kenaikan kontribusi terhadaap total belanja yakni sebesar 69,63 persen.

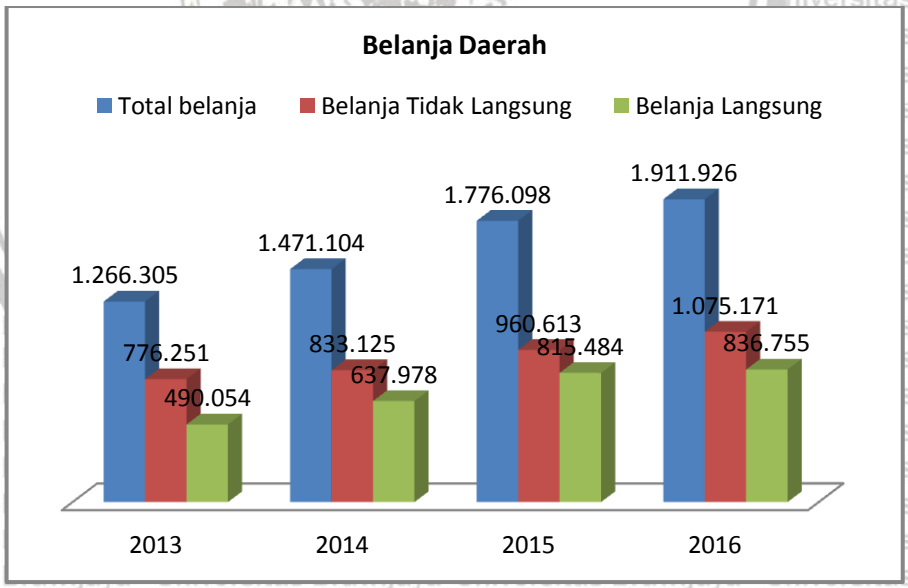


Gambar 26. Pertumbuhan Dana Perimbangan
Sumber: LKPJ Kabupaten Bondowoso (diolah)

Secara nominal jumlah dana perimbangan yang diterima pemerintah Kabupaten Bondowoso terus mengalami peningkatan, namun dalam pertumbuhan peningkatan tersebut mengalami fluktuasi. Tahun 2013 dana perimbangan mengalami pertumbuhan sebesar 12,61 persen, di tahun 2014 mengalami penurunan pertumbuhan yakni 9,17 persen dan di tahun 2015 kembali mengalami penurunan pertumbuhan yakni sebesar 7,38 persen. Ditahun 2016 dana perimbangan mengalami kenaikan pertumbuhan yang cukup tinggi yakni sebesar 23,41 persen.

5.5.2 Belanja Daerah

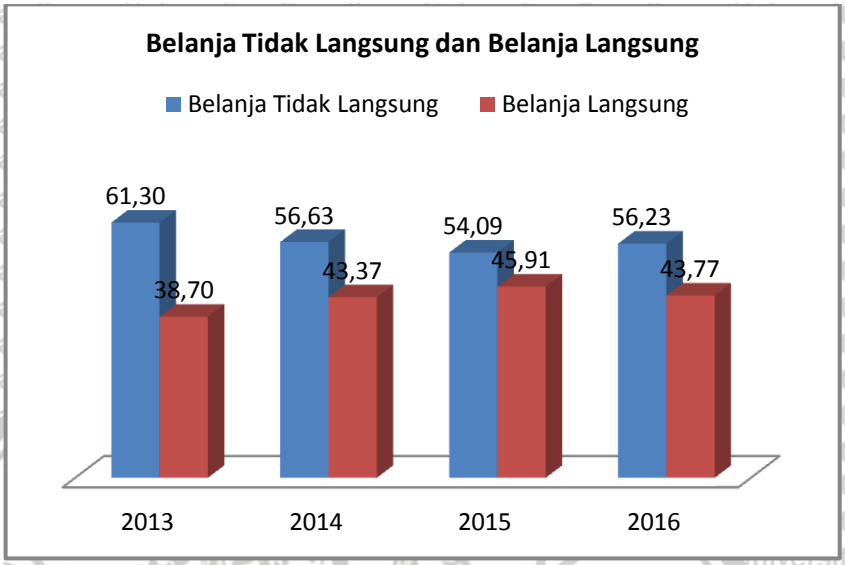
Data tentang belanja daerah meliputi belanja langsung dan belanja tidak langsung. Adapun posisi belanja langsung dan tidak langsung terhadap total belanja sebagai berikut:



Gambar 27. Belanja Daerah
Sumber: LKPJ Kabupaten Bondowoso (diolah)

Berdasarkan data diatas, belanja daerah terus mengalami kenaikan dari tahun ke tahun. Porsi belanja tidak langsung masih lebih banyak daripada

belanja langsung. Secara rinci perbandingan belanja langsung dan tidak langsung digambarkan berikut:



Gambar 28. Belanja Tidak Langsung dan Belanja Langsung
Sumber: LKPJ Kabupaten Bondowosos (diolah)

Porsi belanja tidak langsung dari tahun 2013 sampai 2016 tampaknya telah menunjukkan tren penurunan, hal ini berarti porsi belanja langsung mengalami peningkatan. Di tahun 2013 belanja tidak langsung sebesar 61,30 persen dan belanja langsung sebesar 38,70 persen. Tahun 2014 belanja tidak langsung adalah sebesar 56,63 persen dan belanja langsung sebesar 43,37 persen. Tahun 2015 besarnya belanja tidak langsung sebesar 54,09 persen sedangkan belanja langsung sebesar sebesar 45,91 persen. Di tahun 2016 belanja tidak langsung sebesar 56,23 persen dan belanja langsung sebesar 43,77 persen.

5.5.3 Pembiayaan

Dalam APBD struktur pembiayaan terdiri dari penerimaan pembiayaan dan pengeluaran pembiayaan. Penerimaan pembiayaan terdiri dari Sisa Lebih Penghitungan Anggaran (SILPA), pencairan dana cadangan dan penerimaan

kembali pemberian pinjaman daerah. Adapun rincian penerimaan pembiayaan dijabarkan dalam tabel berikut:

Tabel 24. Penerimaan Pembiayaan Tahun 2013-2016
(dalam juta rupiah)

Penerimaan Pembiayaan	2013	2014	2015	2016
SILPA	74.776	96.626	159.600	180.318
Pencairan Dana Cadangan	21343	0	0	0
Penerimaan kembali pemberian pinjaman daerah	101	96	38	95

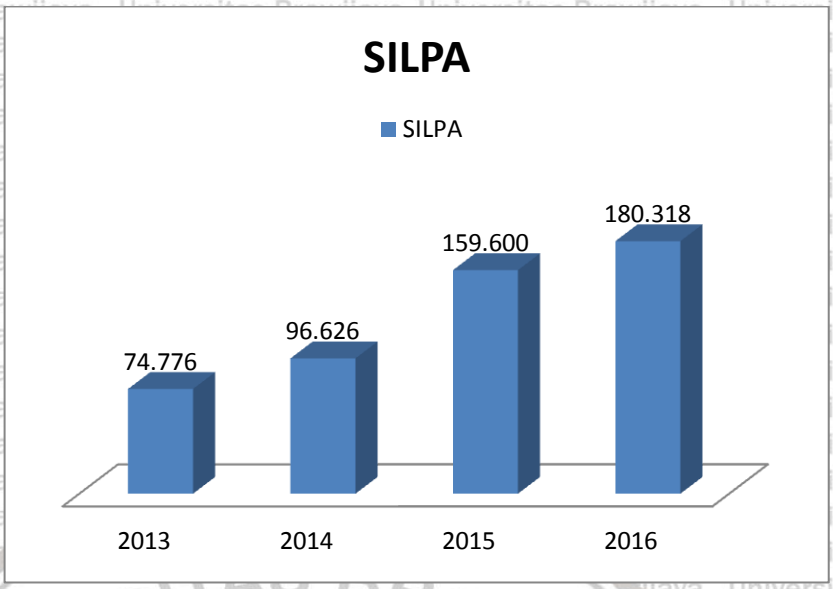
Sumber:LKPJ (diolah)

Jumlah SiLPA dari tahun 2013 sampai 2016 mengalami kenaikan. Tahun 2013 jumlah Silpa adalah sebesar Rp 74. 776, di tahun 2014 sebesar Rp 96.626, di tahun 2015 sebesar Rp 159.600 dan ditahun 2016 sebesar 180.318. Pencairan dana cadanga hanya terjadi di tahun 2013 yakni sebesar Rp 21.343. Penerimaan kembali pemberian pinjaman tahun 2013 sebesar Rp 101 Juta , tahun 2014 Rp 96 Juta , tahun 2015 sebesar Rp 38 Juta dan tahun 2016 sebesar 95 juta Rupiah. Pengeluaran pembiayaan pemerintah daerah dirinci sebagai berikut:

Tabel 25. Pengeluaran Pembiayaan Tahun 2013-2016
(dalam juta rupiah)

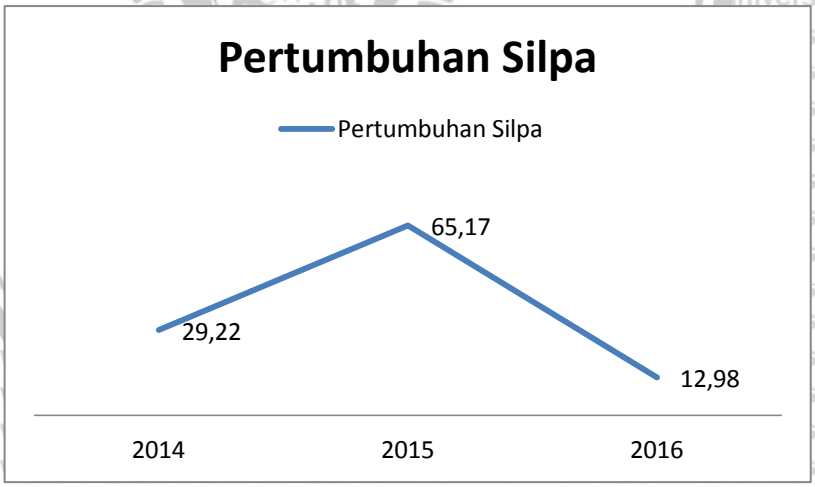
Pengeluaran Pembiayaan	2013	2014	2015	2016
Pembentukan Dana Cadangan	0	0		10.000
Penyertaan Modal (Investasi)Daerah	0	500	3.500	2.000.000
Pembayaran Pokok Utang	119.432.000	0	0	0

Sumber: data sekunder (diolah)



Gambar 29. Pertumbuhan SILPA

Secara nominal Sisa Lebih Penghitungan Anggaran mengalami peningkatan, namun dari sisi pertumbuhan terdapat kecenderungan penurunan sebagaimana gambar berikut:



Gambar 30. Pertumbuhan Silpa
Sumber: LKPJ Kabupaten Bondowoso (diolah)

Tahun 2014 pertumbuhan Silpa adalah sebesar 29,22 persen. Tahun 2014 mengalami kenaikan pertumbuhan yakni sebesar 65,17 persen dan di tahun 2016 mengalami penurunan menjadi 12,98 persen.

BAB VI

HASIL DAN PEMBAHASAN

6.1 Hasil Penelitian

6.1.1 Kesehatan Fiskal Daerah

6.1.1.1 Teknis Pengukuran Kesehatan Fiskal Daerah

Data yang digunakan untuk mengukur kesehatan fiskal dalam penelitian ini yakni menggunakan data realisasi APBD tahun 2016. Alat pengukuran kesehatan fiskal yang digunakan adalah *ten point test ratio* dan formula modifikasi Dirjen Perimbangan Keuangan (DJPK 2013). Formula *ten point test ratio* (Brown, 1993) terdiri dari sepuluh indikator untuk mengukur tingkat kesehatan fiskal daerah sebagaimana yang telah dijelaskan di tinjauan pustaka maupun metodologi penelitian. Formula modifikasi dari DJPK (DJPK Kemenkeu, 2013) terdiri dari sembilan indikator yakni:1) Pendapatan daerah perkapita, yang menunjukkan rasip pendapatan daerah dengan jumlah penduduk, 2) kemandirian keuangan daerah,yang diukur dengan membagi PAD dengan keseluruhan pendapatan daerah, 3) Ruang fiskal daerah, diukur dengan formula total pendapatan dikurangi dengan DAK, pendapatan hibah, dana otonomi khusus, belanja pegawai dan belanja bunga lalu kemudian dibagi dengan total pendapatan, 4)Peningkatan pajak dan retribusi daerah, dalam penelitian ini diukur berdasarkan penerimaan dari sektor pajak daerah, 5) kemampuan mendanai belanja daerah yang diukur dengan menghitung rasio penerimaan daerah dan penerimaan pembiayaan terhadap pengeluaran daerah dan pengeluaran pembiayaan, semakin besar rasionya maka kemampuan daerah untuk mendanai belanja semakin besar pula, 6) belanja modal, yang dilihat dari

rasio belanja modal terhadap total belanja, 7) belanja pegawai tidak langsung, semakin menurunnya belanja pegawai tidak langsung maka semakin baik kualitas belanja daerah tersebut 8) optimalisasi Sisa Lebih Penggunaan Anggaran (SiLPA) dengan indikator penggunaan atau pemanfaatan SiLPA untuk belanja pada untuk tahun berkenaan, 9)kemampuan pembayaran pokok utang dan bunga daerah yang menunjukkan proporsi pembayaran pokok pinjaman dan bunga, semakin besar rasio pembayaran pokok hutang terhadap pendapatan maka daerah semakin mampu untuk menjamin pengembalian hutang-hutangnya.

Beberapa tahapan yang dilakukan dalam pengukuran kesehatan fiskal daerah antara lain: 1) menghitung rasio (*calculation of ratios*), 2)membandingkan antar kota (*city comparisons*), 3) menilai kondisi kota (*grading city condition*). Beberapa tahapan tersebut secara empiris dijabarkan pada bagaian berikut.

1. Menghitung Rasio Kota (*calculation of ratios*) dan Membandingkan Antar Kota *(city comparison)*

Dalam menghitung rasio kota, penelitian ini menggunakan data realisasi APBD tahun 2016. Namun untuk rasio utang, tidak terdapat data yang bisa disajikan karena di tahun 2016 keempat Kabupaten yang diteliti tidak terdapat aktifitas terkait hutang baik pembayaran pokok maupun bunga hutang dalam struktur anggaran. Hasil hitungan rasio kota baik formula *ten poin test ratio* maupun formula modifikasi DJPK disajikan dalam tabel berikut ini:

Tabel 26. Hitungan Rasio Kota Berdasarkan Formula *Ten Point Test Ratio* (Brown)

No	Indikator	Bondowoso	Situbondo	Lumajang	Probolinggo (Kab)
1	Total Pendapatan/Jumlah Penduduk	2.448.626	2.351.496	1.656.447	1.730.282
2	PAD/Total Pendapatan	9,5	11,1	11,6	11,2
3	Pendapatan Lain/Total Pendapatan	90,5	88,9	88,4	88,8
4	Belanja Pegawai/Total belanja	43,0	45,0	41,7	39,8
5	Total Pendapatan/Total Pengeluaran	0,975	0,953	0,868	0,968
6	Dana Perimbangan/Total Pendapatan	0,696	0,704	0,724	0,669
7	Total Dana kas umum/pembiayaan utang				
8	Total Penerimaan utang/total penerimaan				
9	Hutang Jk Panjang/Jumlah Penduduk				
10	Total Hutang/Total Pendapatan				

Sumber: Data sekunder (diolah)

Tabel 27 . Hitungan Rasio Kota Berdasarkan Formula Modifikasi DJPK

No	Indokator	Bondowoso	Situbondo	Lumajang	Probolinggo
1	Pendapatan daerah perkapita	2.448.626	2.351.496	1.656.447	1.730.282
2	Kemandirian Keuangan daerah	9,5	11,1	11,6	11,2
3	Ruang Fiskal Daerah	1.863.906.261.970	1.583.219.881.986	1.820.870.638.724	1.973.351.632.759
4	Penerimaan Dari Pajak daerah	24.846.209.005	30.082.034.208	43.810.000.000	44.177.889.178
5	Kemampuan mendanai belanja	106,26	106,84	100,00	106,78
6	Belanja Modal	21,78	25,32	39,01	14,21
7	Belanja Pegawai tidak langsung	41,32	41,08	36,88	39,80
8	penggunaan SilPa	180.318.790.589	191.177.365.876	312.815.223.633	258.206.195.765
9	Kemampuan membayar pokok hutang				

Sumber: Data sekunder (diolah)

Setelah menghitung rasio masing-masing kota, tahap selanjutnya adalah membuat kategorisasi kuartil. Terdapat empat kategori kuartil yakni kuartil 1 dengan perolehan 0-25% bernilai -1, kuartil 2 dengan perolehan 25-50% bernilai 0, kuartil 3 dengan perolehan 50-75% bernilai 1 dan kuartil 4 dengan perolehan 75-100 % bernilai 2. Jika dibuat kategorisasi maka:

Nilai 2 termasuk kategori baik sekali/sangat baik

Nilai 1 termasuk kategori baik

Nilai 0 termasuk kategori kurang baik

Nilai -1 termasuk kategori sangat kurang baik

Adapun hasil penghitungan kuartil dalam penelitian ini disajikan dalam tabel berikut:

Tabel 28. Hitungan Kuartil dengan Formula Ten Point Test Ratio

No	Rasio	1	2	3	4
		0-25%	25-50%	50-75%	75-100
		-1	0	1	2
1	Total Pendapatan/Jumlah Penduduk	1.656.447-1.854.492	1.854.493-2.052.538	2.052.539-2.250.584	2.250.585-2.448.630
2	PAD/Total Pendapatan	9,5-10	10,1-10,6	10,7-11,2	11,3-11,8
3	Pendapatan Lain/Total Pendapatan	90,2-90,7	89,6-90,1	89-89,5	88,4-88,9
4	Belanja Pegawai/Total belanja	44-45,3	42,6-43,9	41,2-42,5	39,8-41,1
5	Total Pendapatan/Total Pengeluaran	0,868-0,895	0,896-0,923	0,924-0,951	0,952-0,979
6	Dana Perimbangan/Total Pendapatan	0,714-0,728	0,699-0,713	0,684-0,698	0,669-0,683
7	Total Dana kas umum/pembiayaan utang				
8	Total Penerimaan utang/total penerimaan				
9	Hutang Jk Panjang/Jumlah Penduduk				
10	Total Hutang/Total Pendapatan				

Sumber: Data sekunder (diolah)

Tabel 29. Hitungan Kuartil dengan Formula Modifikasi DJPK

No	Indikator	1	2	3	4
		0-25%	25-50%	50-75%	75-100
		-1	0	1	2
1	Pendapatan daerah perkapita	1.656.447-1.854.491,5	1.854.492,5-2.052.537,3	2.052.538,3-2.250.583,1	2.250.584,1-2.448.628,9
2	Kemandirian Keuangan daerah	9,5-10	10,1-10,6	10,7-11,2	11,3-11,8
3	Ruang Fiskal Daerah	1.583.219.881.986-1.680.752.819.679	1.680.752.819.680-1.778.285.757.	1.778.258.757.375-1.875.818.695.068	1.875.818.695.069-1.973.351.632.762
4	Penerimaan Dari Pajak daerah	24.846.209.005-29.679.129.048	29679129049-34.512.049.092	34512049093-39.344.969.136	39.344.969.137-44.177.889.181
5	Kemampuan mendanai belanja	100,00-101,71	101,72-103,43	103,44-105,15	105,16-106,87
6	Belanja Modal	14,21-20,41	20,42-26,62	26,63-32,83	32,84-39,04
7	Belanja Pegawai tidak langsung	40,24-41,35	39,12-40,23	38,00-39,11	36,88-37,99
8	penggunaan SiLPa	279.691.115.375-312.815.223.636	246.567.007.113-279.691.115.374	213.442.898.851-246.567.007.112	180.318.790.589-213.442.898.850
9	Kemampuan membayar pokok hutang				

Sumber: Data sekunder (diolah)

Tahap selanjutnya menetapkan posisi kota di dalam kuartil yang dihitung atas setiap indikator.

Tabel 30. Nilai Kuartil Masing-masing Kota dengan Formula Ten point Test Ratio

N0	Rasio	Bondowoso	Situbondo	Lumajang	Probolinggo (Kab)
1	Total Pendapatan/Jumlah Penduduk	2	2	-1	-1
2	PAD/Total Pendapatan	-1	1	2	1
3	Pendapatan Lain/Total Pendapatan	-1	2	2	2
4	Belanja Pegawai/Total belanja	0	2	1	2
5	Total Pendapatan/Total Pengeluaran	2	2	-1	2
6	Dana Perimbangan/Total Pendapatan	1	0	-1	2
7	Total Dana kas umum/pembiayaan utang				
8	Total Penerimaan utang/total penerimaan				
9	Hutang Jk Panjang/Jumlah Penduduk				
10	Total Hutang/Total Pendapatan				
	Total	**3**	**9**	**2**	**8**

Sumber: Data sekunder (diolah)

Berdasarkan penghitungan dengan formula *ten point test ratio*, kondisi kesehatan fiskal terbaik diantara empat Kabupaten tersebut yakni Kabupaten Situbondo dengan total nilai 9. Kabupaten lain yakni Kabupaten Probolinggo bernilai 8,Kabupaten Bondowoso bernilai 3 dan kabupaten Lumajang bernilai 2.

Jika dilihat per indikator, untuk Kabupaten Bondowoso nilai kuartil 2 dengan kategori baik sekali terletak pada dua indikator yakni: 1) rasio total pendapatan dengan total penduduk dan 2) rasio pendapatan terhadap pengeluaran. Nilai kuartil 1 dengan kategori baik terletak pada indikator rasio dana perimbangan terhadap total pendapatan. Nilai kuartil 0 dengan kategori kurang baik terletak pada indikator rasio belanja pegawai terhadap total belanja. Nilai kuartil terendah (-1) dengan kategori sangat kurang baik terletak pada dua indikator yakni: 1) rasio PAD terhadap total pendapatan dan 2) rasio pendapatan lain terhadap total pendapatan.

Tabel 31. Nilai Kuartil Masing-masing Kota dengan Formula Modifikasi DJPK

No	Indikator	Bondowoso	Situbondo	Lumajang	Probolinggo
1	Pendapatan daerah perkapita	2	2	-1	-1
2	Kemandirian Keuangan daerah	-1	1	2	1
3	Ruang Fiskal Daerah	1	-1	1	2
4	Penerimaan Dari Pajak daerah	-1	0	2	2
5	Kemampuan mendanai belanja	2	2	-1	2
6	Belanja Modal	0	0	2	-1
7	Belanja Pegawai tidak langsung	-1	-1	2	0
8	SILPA	2	2	-1	0
9	Kemampuan membayar pokok hutang				
		4	5	6	5

Sumber: Data sekunder (diolah)

Berdasarkan penghitungan dengan menggunakan formula modifikasi DJPK dalam tabel diatas, maka kondisi kesehatan fiskal terbaik adalah kabupaten Lumajang dengan total nilai 6. Kabupaten lain yakni Probolinggo bernilai 5, Kabupaten Situbondo juga bernilai 5 dan Kabupaten Bondowoso bernilai 4.

Jika dilihat per indikator, untuk Kabupaten Bondowoso kategori baik sekali dengan nilai kuartil 2 terdapat pada indikator tiga indikator yakni: 1) pendapatan daerah perkapita dan 2) kemampuan mendanai belanja dan 3)jumlah SILPA. Kategori baik dengan nilai 1 terdapat pada indikator ruang fiskal daerah. Kategori kurang baik dengan nilai 0 terdapat pada indikator belanja modal sedangkan kategori sangat kurang baik (-1) terdapat dalam tiga indikator yakni: 1) kemandirian keuangan daerah, 2) penerimaan dari pajak daerah, 3) belanja pegawai tidak langsung dan

Berdasarkan kedua formula tersebut, peringkat kesehatan fiskal khusunya untuk Kabupaten Bondowoso berbeda. Dengan menggunakan formula *ten point test ratio*, Kabupaten Bondowoso berada pada posisi ke tiga setelah Kabupaten Probolinggo. Jika dihitung berdasarkan formula modifikasi DJPK maka Kabupeten Bondowoso berada pada posisi ke empat dari empat Kota yang diteliti. Jika digambarkan dalam sebuah tabel sebagai berikut:

Tabel 32. Perbedaan Peringkat Berdasarkan Dua Formula

Peringkat	Ten Point Test Ratio	DJPK Modifikasi
1	Situbondo	Lumajang
2	Probolinggo (kab)	Probolinggo (kab)
3	Bondowoso	Situbondo
4	Lumajang	Bondowoso

Sumber: data diolah

Perbedaan peringkat karena terdapat beberapa perbedaan indikator. Honadle et al (2004:18) menyatakan bahwa dimensi yang menunjukkan kondisi keuangan daerah yakni pendapatan (*revenues*), pengeluaran (*expenditure*), posisi operasi (*operating position*)dan struktur utang (*debt structure*). Jika kita klasifikasikan hasil penelitian diatas maka diperoleh gambaran sebagai berikut:

1. Kondisi kesehatan fiskal daerah yang menggunakan formula *ten point test ratio* (dengan 6 indikator) menunjukkan bahwa indikator pendapatan (revenues) terdapat pada point indikator ke 1, 2 dan 3. Pengeluaran (*expenditure*) terdapat pada indikator ke 4. Posisi operasi (*operating position*) terdapat pada indikator ke 5 dan 6
2. Kondisi kesehatan fiskal daerah yang menggunakan formula DJPK modifikasi menunjukkan indikator pendapatan (revenues) terdapat pada indikator ke 1,2,3,dan 4. Pengeluaran (*expenditure*) terdapat pada indikator ke 5,6 dan 7 sedangkan posisi operasi (operating position) terdapat pada indikator ke delapan.

Jika digabungkan maka penghitungan kondisi pendapatan, belanja maupun posisi operasi berdasarkan dua formula penghitungan tersebut sebagaimana dalam tabel berikut:

Tabel 33. Indikator dua formula penghitungan kesehatan fiskal daerah

Dimensi	Ten Point test Ratio	DJPK Modifikasi
Pendapatan	3 indikator (No 1,2 dan 3)	4 indikator (no 1,2,3 dan 4)
Pengeluaran	1 indikator (no 4)	3 indikator (no 5,6 dan 7)
Posisi operasi	2 indikator (no 5 dan 6)	1 indikator (no 8)

Sumber: data diolah

Berdasarkan tabel diatas maka masing-masing formula memiliki kekuatan pada indikator masing-masing sehingga dalam menganalisi kondisi kesehatan fiskal daerah tidak bisa menilai secara keseluruhan akan tetapi dilihat per indikator. Identifikasi berdasarkan indikator ini dimulai dengan identifikasi tiga dimensi yakni: 1) pendapatan 2) pengeluaran dan 3) posisi operasi berdasarkan dua formula penghitungan yakni ten point test ratio dan modifikasi DJPK.

Dalam penelitian ini, salah satu instrumen untuk menghitung nilai kesehatan fiskal adalah dengan membandingkan kota yang kita teliti dengan kota-kota lain *(city comparison)*. Empat kota yang dijadikan instrumen untuk menghitung kesehatan fiskal yakni Kabupaten Bondowoso, Kabupaten Situbondo, kabupaten Lumajang dan Kabupaten Probolinggo. Adapun yang menjadi pertimbangan peneliti dalam memilih empat kota tersebut adalah proporsi jumlah penduduk yang seimbang sebagaimana penelitian yang dilakukan oleh Brown (1993:22).

Posisi kesehatan fiskla Kabupaten Bondowoso jika dibandingkan dengan tiga kabupaten yang lain sebagai berikut:

Tabel 34. Posisi Peringkat Kesehatan Fiskal Daerah Berdasarkan Dua Formula

Peringkat	Ten Point Test Ratio	DJPK Modifikasi
1	Situbondo (nilai 9)	Lumajang (6)
2	Kabupaten Probolinggo (nilai 8)	Kabupaten Probolinggo (nilai 5)
3	Bondowoso (nilai 3)	Situbondo (nilai 5)
4	Lumajang (nilai 2)	Bondowoso (nilai 4)

Sumber: data diolah

Dalam menghitung kesehatan fiskal, penelitian ini menggunakan dua formula yakni ten poin test ratio dan formula modifikasi DJPK. Masing-masing dua formula tersebut memiliki kekuatan indikator. *Ten point test ratio* memiliki kekuatan indikator posisi operasi sedangkan formula modifikasi DJPK memiliki kekuatan pendapatan dan pengeluaran. Jika perhatikan secara urutan/rangking maka posisi masing-masing daerah berbeda sehingga dengan demikian kita tidak dapat membuat generalisasi pemeringkatan, atau dengan kata lain kondisi kesehatan fiskal haruslah dilihat per dimensi yakni dimensi pendapatan, pengeluaran dan posisi operasi. Jika dalam formula *ten point test ratio* terdapat enam (6) indikator yang diukur dan dalam formula modifikasi DJPK delapan indikator yang diukur sedangkan diantara keduanya terdapat dua indikator yang sama (yakni pendapatan daerah perkapita dan kemandirian keuangan daerah) maka jika digabung keduanya terdapat dua belas (12) indikator yang diukur sebagaimana digambarkan dalam tabel berikut:

Tabel 35. Kondisi Kesehatan Fiskal Kabupaten Bondowoso

Pendapatan		Pengeluaran		Posisi Operasi	
Indikator	**Nilai**	**Indikator**	**Nilai**	**Indikator**	**Nilai**
Pendapatan daerah perkapita	2	Rasio belanja pegawai terhadap total belanja	0	Rasio total pendapatan terhadap total pengeluaran	2
Kemandirian keuangan Daerah	-1	Kemampuan mendanai belanja	2	Rasio dana perimbangan terhadap total pendapatan	1
Rasio Pendapatan Lain terhadap total pendapatan	-1	Belanja modal	0	Jumlah SILPA	2
Ruang fiskal daerah	1	Belanja pegawai tidak langsung	-1		
Penerimaan dari pajak daerah	-1				
Total=6					

Sumber: data diolah

Tabel 36. Kondisi Kesehatan Fiskal Kabupaten Situbondo

Pendapatan		Pengeluaran		Posisi Operasi	
Indikator	**Nilai**	**Indikator**	**Nilai**	**Indikator**	**Nilai**
Pendapatan daerah perkapita	2	Rasio belanja pegawai terhadap total belanja	**2**	Rasio total pendapatan terhadap total pengeluaran	2
Kemandirian keuangan Daerah	1	Kemampuan mendanai belanja	**2**	Rasio dana perimbangan terhadap total pendapatan	0
Rasio Pendapatan Lain terhadap total pendapatan	2	Belanja modal	0	Jumlah SILPA	2
Ruang fiskal daerah	-1	Belanja pegawai tidak langsung	-1		
Penerimaan dari pajak daerah	0				
Total= 11					

Sumber: data diolah

Tabel 37. Kondisi Kesehatan Fiskal Kabupaten Lumajang

Pendapatan		Pengeluaran		Posisi Operasi	
Indikator	**Nilai**	**Indikator**	**Nilai**	**Indikator**	**Nilai**
Pendapatan daerah perkapita	-1	Rasio belanja pegawai terhadap total belanja	1	Rasio total pendapatan terhadap total pengeluaran	-1
Kemandirian keuangan Daerah	**2**	Kemampuan mendanai belanja	-1	Rasio dana perimbangan terhadap total pendapatan	-1
Rasio Pendapatan Lain terhadap total pendapatan	2	Belanja modal	2	Jumlah SILPA	-1
Ruang fiskal daerah	1	Belanja pegawai tidak langsung	2		

Penerimaan dari pajak daerah	**2**				
		Total:7			

Sumber: data diolah

Tabel 38. Kondisi Kesehatan Fiskal Kabupaten Probolinggo

Pendapatan		Pengeluaran		Posisi Operasi	
Indikator	**Nilai**	**Indikator**	**Nilai**	**Indikator**	**Nilai**
Pendapatan daerah perkapita	-1	Rasio belanja pegawai terhadap total belanja	2	Rasio total pendapatan terhadap total pengeluaran	2
Kemandirian keuangan Daerah	1	Kemampuan mendanai belanja	2	Rasio dana perimbangan terhadap total pendapatan	2
Rasio Pendapatan Lain terhadap total pendapatan	2	Belanja modal	-1	Jumlah SILPA	0
Ruang fiskal daerah	2	Belanja pegawai tidak langsung	0		
Penerimaan dari pajak daerah	2				
		Total: 13			

Sumber: data diolah

Berdasarkan penggabungan dua formula maka nilai total untuk Kabupaten Bondowoso adalah 6, Kabupaten Situbondo bernilai 11, kabupaten Lumajang bernilai 7 dan Kabupeten Probolinggo bernilai 13. Jika diurutkan berdasarkan total nilai sebagai berikut:

Tabel 39. Posisi Peringkat Kesehatan Fiskal Daerah Berdasarkan Gabungan Dua Formula

Urutan	Kabupaten	Nilai Total
1	Kabupaten Probolinggo	13
2	Kabupaten Situbondo	11
3	Kabupaten Lumajang	7
4	Kabupaten Bondowoso	6

Sumber: data diolah

Jika kita akan membuat klasifikasi berdasarkan empat peringkat maka diperoleh penghitungan sebagai berikut:

Nilai 6-7 termasuk sangat kurang baik

Nilai 8-9 termasuk kategori kurang baik

Nilai 10-11 termasuk kategori baik

Nilai 12-14 kategori kategori sangat baik

Kabupaten Bondowoso sebagai unit analisis penelitian ini menempati peringkat keempat atau terakhir dengan nilai 6 kategori sangat kurang baik. Peringkat Pertama adalah Kabupaten Probolinggo dengan nilai 13 (kategori sangat baik), peringkat kedua Kabupaten Situbondo dengan nilai 11 (kategori baik), peringkat ke tiga yakni kabupaten Situbondo dengan nilai 7 (kategori kurang baik).

Analisis kesehatan fiskal daerah Kabupeten Bondowoso akan dilihat per-dimensi yakni dimensi penerimaan, pengeluaran dan posisi operasi dan dibandingkan dengan kabupaten yang lain. Beberapa dimensi tersebut akan dijelaskan pada bagian berikutnya.

6.1.1.2 Dimensi Pendapatan

Dimensi *pertama* yakni dimensi pendapatan. Jika dilihat dari dimensi pendapatan, total nilai kabupaten Bondowoso adalah 0 (nol) dengan kategori kurang baik. Bila disandingkan dengan tiga kabupaten lain akan tertera dalam tabel berikut:

Tabel 40. Nilai Dimensi Pendapatan

Indikator	Nilai			
	Bondowoso	Situbondo	Lumajang	Probolinggo
Pendapatan daerah Perkapita	2	2	-1	-1
Kemandirian keuangan daerah	-1	1	2	1
Rasio pendapatan lain terhadap total pendapatan	-1	2	2	2
Ruang Fiskal daerah	1	-1	1	2
Penerimaan dari pajak daerah	-1	0	2	2
Total	**0**	**4**	**6**	**6**

Sumber: data diolah

Berdasarkan dimensi penerimaan, Kabupaten Bondowoso meraih nilai terendah yakni 0 (nol). Dua Kabupaten yang mendapat nilai tinggi yakni Kabupaten Lumajang dan Kabupaten Probolinggo masing-masing bernilai 6 (enam). Terdapat lima indikator dalam dimensi penerimaan yakni:1) pendapatan daerah perkaipta, 2) kemandirian keuangan daerah, 3) rasio pendapatan lain terhadap total pendapatan,4) ruang fiskal daerah dan 5) penerimaan dari pajak daerah.

Indikator *pertama* dari dimensi pendapatan adalah pendapatan daerah perkapita. Jika dilihat dari pendapatan daerah perkapita sebenarnya nilai untuk Kabupaten Bondowoso tinggi yakni 2 dengan kriteria sangat baik. Dua Kabupaten yang meraih nilai tertinggi pada dimensi pendapatan justru bernilai -1 dengan kategori sangat kurang baik. Berdasarkan wawancara dengan Ibu D (bidang Sosial Budaya Bappeda) pada 17 Juli 2017 dikatakan bahwa:

> "Bondowoso ini kan dikatakan sebagai 'kota pensiun' mbak, jadi jumlah penduduk Bondowoso tidak sebanyak penduduk di Kabupaten Jember Penduduk. Mata pencaharian utama penduduk Bondowoso adalah petani, sektor ini mampu menyumbangkan PDRB sebesar 31,67 persen di tahun 2016. PDRB Perkapita ini meunjukkan nilai PDRB per satu orang penduduk. Pada tahun 2015 PDRB per Kapita Kabupaten Bondowoso seperti yang mbak lihat di LKIP 2016 yakni Rp 19.028.936 di tahun 2015 yang terjadi peningkatan di tahun 2016 sebesar 9,52 persen yakni

mencapai Rp. 20.839.520. Jadi keadaan ini mengindikasikan bahwa sektor utama kabupaten mampu menopang perekonomian masyarakat.

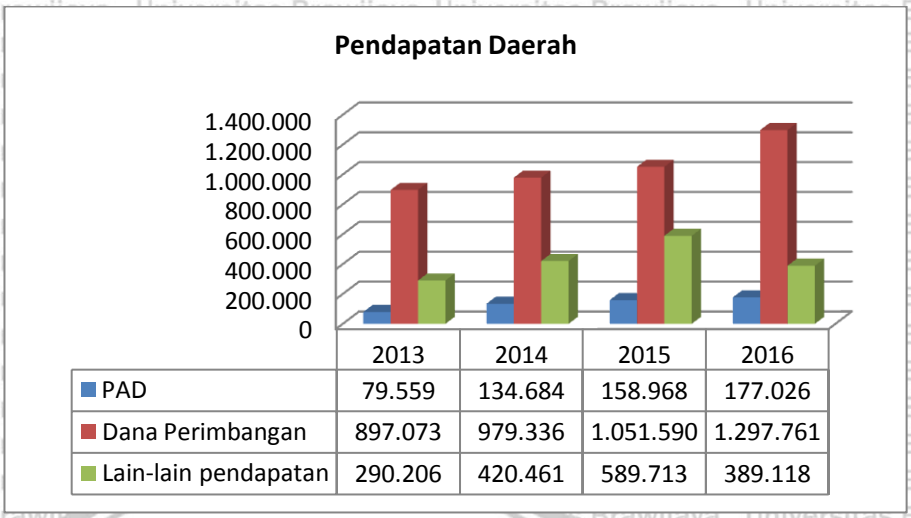
Hal senada juga dikatakan oleh DN staf Perencanaan Bappeda pada wawancara yang dilakukan pada 22 Juli 2017bahwa:

"Sektor utama penopang PDRB adalah sektor pertanian mbak. Mata pencaharian utama penduduk juga di sektor pertanian. Ini berarti bahwa sektor utama di kabupaten ini mampu menyerap tenaga kerja dan mampu memberikan kontribusi yang berarti terhadap PDRB perkapita."

Jika demikian maka yang dapat menopang pertumbuhan PDRB secara signifikan adalah sektor pertanian. Sektor ini mampu memberikan kontribusi terhadap PDRB Perkapita Kabupaten Bondowoso.

Indikator *kedua* dari dimensi pendapatan adalah kemandirian keuangan daerah. Formula untuk menghitung kemandirian keuangan daerah adalah dengan menghitung rasio Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap total pendapatan. Untuk indikator kemandirian keuangan daerah, Kabupeten Bondowoso mendapatkan nilai terendah diantara tiga kabupeten lainnya yakni bernilai -1 dengan kategori sangat kurang. Tiga Kabupeten lainnya yakni Situbondo bernilai 1 dengan kategori baik, Lumajang bernilai 2 dengan kategori sangat baik dan Kabupaten Probolinggo bernilai 1 dengan kategori baik.

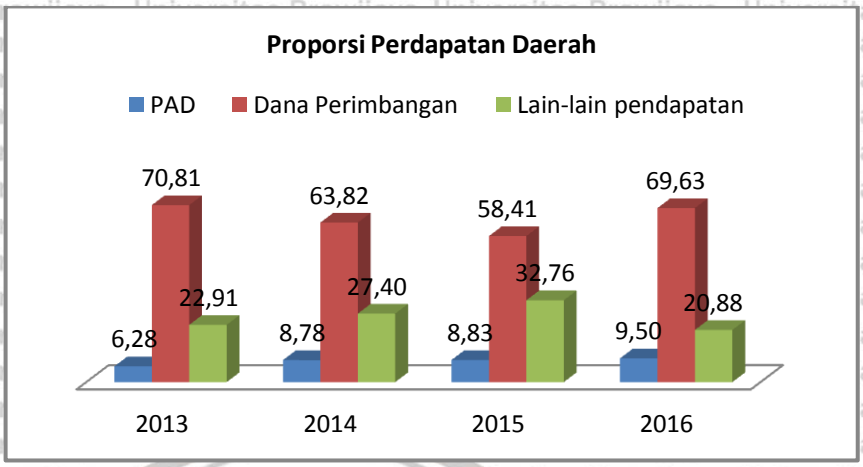
Dalam struktur APBD Kabupaten Bondowoso, kontribusi PAD terhadap struktur anggaran digambarakan dalam grafik berikut.



Gambar 31. Pendapatan Daerah Kabupaten Bondowoso Tahun 2013-2016
Sumber: LKPJ Kabupaten Bondowoso (diolah)

Berdasarkan gambar diatas, sumber pendapatan kabupeten Bondowoso berasal dari tiga sumber yakni Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Perimbangan dan Lain-lain pendapatan yang sah. Porsi pendapatan terbesar adalah yang pertama berasal dari dana perimbangan (dana transfer dari pusat), kedua berasal dari lain-lain pendapatan dan posisi yang ketiga berasal dari Pendapatan Asli Daerah (PAD).

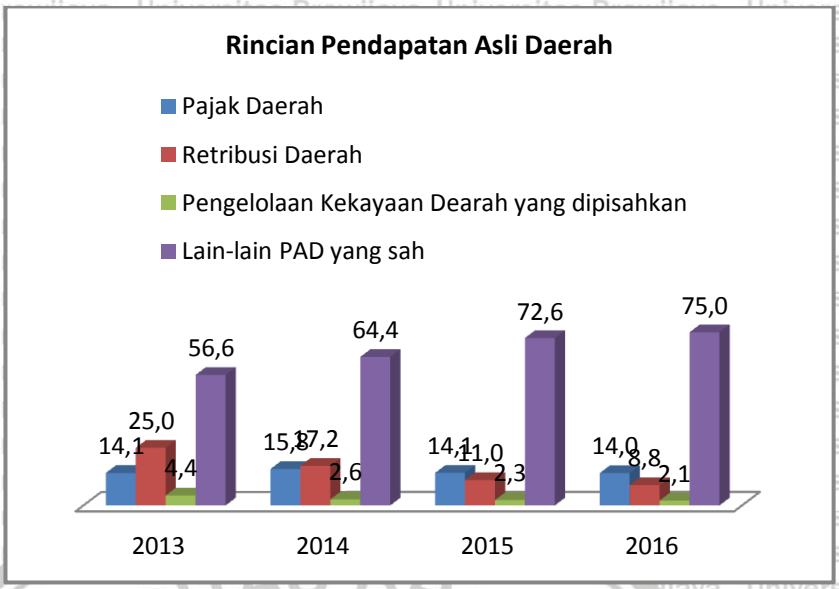
Indikator *ketiga* dari dimensi pendapatan yakni Rasio pendapatan lain terhadap total pendapatan. Berdasarkan hasil penghitungan maka nilai untuk Kabupaten Bondowoso adalah -1 dengan nilai terendah diantara tiga Kabupaten lainnya. Indikator *kelima* dimensi pendapatan yakni penerimaan pajak daerah. Nilai Kabupaten Bondowoso untuk indikaror ini adalah -1 dengan nilai terendah diantara tiga Kabupeten lainnya. Mengenai kontribusi masing-masing sumber pendapatan terhadap total pendapatan disajikan dalam gambar berikut:



Gambar 32. Proporsi Pendapatan Daerah Kabupaten Bondowoso tahun 2013-2016

Sumber: LKPJ Kabuapeten Bondowoso (diolah)

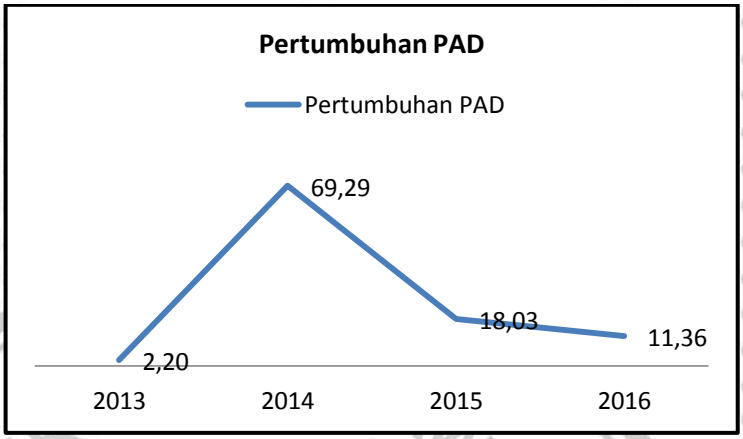
Di tahun 2013 dana perimbangan berkontribusi sebesar 70,81 persen dari total pendapatan, lain-lain pendapatan berkontribusi sebesar 22,91 persen sedangkan pendapatan asli daerah (PAD) berkontribusi sebesar 6,28 persen dari total pendapatan. Di tahun 2014 dana perimbangan memberi kontribusi sebesar 63,82 persen dari total pendapatan, lain-lain pendapatan berkontribusi sebesar 27,40 persen sedangkan pendapatan asli daerah (PAD) berkontribusi sebesar 8,78 persen dari total pendapatan. Di tahun 2015 dana perimbangan berkontribusi sebesar 58,41 persen dari total pendapatan, lain-lain pendapatan berkontribusi sebesar 32,76 persen sedangkan pendapatan asli daerah (PAD) berkontribusi sebesar 8,83 persen dari total pendapatan. Di tahun 2016 dana perimbangan berkontribusi sebesar 69,63 persen dari total pendapatan, lain-lain pendapatan berkontribusi sebesar 20,88 persen sedangkan pendapatan asli daerah (PAD) berkontribusi sebesar 9,50 persen dari total pendapatan. Berdasarkan time series selama empat tahun, rata-rata kontribusi Pendapatan Asli Daerah terhadap total penerimaan hanyalah 8,40 persen. Secara lebih rinci rincian PAD digambarkan sebagai berikut:



Gambar 33. Rincian PAD tahun 2013-2016
Sumber: LKPJ Kabupaten Bondowoso (diolah)

Tahun 2013 Pajak daerah memberikan kontribusi sebesar 14,1 persen terhadap PAD, retribusi daerah memberikan sumbagsih sebesar 25,0 persen, pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan sebesar 4,4 persen dan dari sumber lain-lain PAD yang sah sebesar 56,6 persen. Tahun 2014 Pajak daerah memberikan kontribusi sebesar 15,8 persen terhadap PAD, retribusi daerah memberikan sumbagsih sebesar 17,2 persen, pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan sebesar 2,6 persen dan dari sumber lain-lain PAD yang sah sebesar 64,4 persen. Tahun 2015 Pajak daerah memberikan kontribusi sebesar 14,1 persen terhadap PAD, retribusi daerah memberikan sumbagsih sebesar 11,0 persen, pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan sebesar 2,3 persen dan dari sumber lain-lain PAD yang sah sebesar 72,6 persen. Tahun 2013 Pajak daerah memberikan kontribusi sebesar 14,0 persen terhadap PAD, retribusi daerah memberikan sumbagsih sebesar 8,8 persen, pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan sebesar 2,1 persen dan dari sumber lain-lain PAD yang

sah sebesar 75,0 persen. Dari tahun 2013-2016 pendapatan asli daerah kabupaten bondowoso terus mengalami peningkatan, namun pertumbuhannya mengalami fluktuasi sebagaaimana gambar berikut:



Gambar 34. Pertumbuhan PAD
Sumber: LKPJ Kabupaten Bondowoso (diolah)

Tahun 2012-2013 PAD Kabupaten Bondowoso mengalami pertumbuhan sebesar 2,20 persen dan mengalami kenaikan pertumbuhan yang sangat tinggi di tahun 2014 yakni 69,29 persen. Di tahun 2015 mengalami penurunan pertumbuhan yakni 18,03 persen dan di tahun 2016 kembali mengalami penurunan poertumbuhan sebesar 11,36 persen.

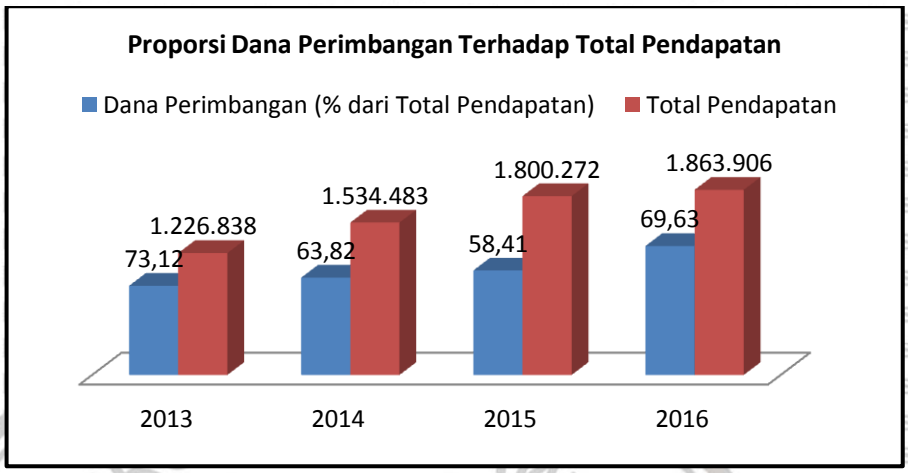
Sumber pendapatan daerah yang kedua yakni berasal dari dana perimbangan. Secara umum, data penerimaan dana perimbangan pemerintah Kabupaten Bondowoso disajikan dalam tabel berikut:

Tabel 41. Jumlah, Rasio dan Pertumbuhan Dana Perimbangan Tahun 2013-2015

	2013	2014	2015	2016
Dana Perimbangan	897.073.140.840	979.336.957.137	1.051.590.156.581	1.297.761.524.802
Total Pendapatan	1.226.838.813.992	1.534.483.291.062	1.800.272.266.780	1.863.906.261.971
Rasio Dana Perimbangan	73,12	63,82	58,41	69,63
Pertumbuhan Dana Perimbangan	12,61	9,17	7,38	23,41

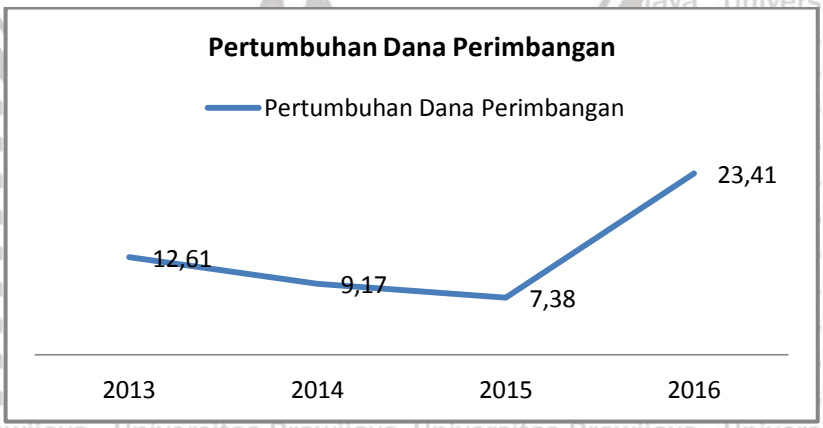
Sumber: LKPJ Kabupaten Bondowoso (diolah)

Dari tahun 2013 sampai tahun 2016 jumlah dana perimbangan terus mengalami kenaikan. Kontribusi dana perimbangan terhadap total pendapatan daerah disajikan dalam gambar berikut:



Gambar. 35 Kontribusi Dana Perimbangan terhadap Total Pendapatan
Sumber: LKPJ Kabupaten Bondowoso (diolah)

Tahun 2013 dana perimbangan memberikan kontribusi sebesar 73,12 persen terhadap total pendapatan. Di tahun 2014 mengalami penurunan yakni 63,82 persen dan di tahun 2015 kembali mengalami penurunan yakni 58,41 persen. Di tahun 2016 dana perimbangan kembali mengalami kenaikan kontribusi terhadaap total belanja yakni sebesar 69,63 persen.



Gambar 36. Pertumbuhan Dana Perimbangan
Sumber: LKPJ Kabupaten Bondowoso (diolah)

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

Secara nominal jumlah dana perimbangan yang diterima pemerintah Kabupaten Bondowoso terus mengalami peningkatan, namun dalam pertumbuhan peningkatan tersebut mengalami fluktuasi. Tahun 2013 dana perimbangan mengalami pertumbuhan sebesar 12,61 persen, di tahun 2014 mengalami penurunan pertumbuhan yakni 9,17 persen dan di tahun 2015 kembali mengalami penurunan pertumbuhan yakni sebesar 7,38 persen. Ditahun 2016 dana perimbangan mengalami kenaikan pertumbuhan yang cukup tinggi yakni sebesar 23,41 persen.

Capaian Kabupaten Bondowoso dalam menghimpun pendapatan yang berasal dari pendapatan asli daerah sebetulnya sudah melalui serangkaian usaha, namun pasti mengalami fluktuasi dalam realisasinya. Hal ini sesuai dengan hasil wawancara dengan bagian Anggaran pada 2 Agustus 2017 sebagai berikut :

> "Sisi penerimaan/pengeluaran. Daerah pasti mengalami kesulitan dan fluktuasi, realisasi yang rendah...apa yang dilakukan daerah ketika terjadi seperti itu?
> Kita ada beberapa hal yang dilakukan..kan sekarang dipisah BPKAD hanya menangani/mengakomodir dana perimbangan, untuk badan pendapata daerah maka yang mengantisipasi dan mengukur PAD mereka...untuk PAD pemerintah daerah telah melakukan upaya-upaya optimalisasi seperti halnya pemutakhiran data sedangkan dana perimbangan dasarnya dari permen maupun perpres, itupun nominalnya sudah jelas..tapi daerah karena kondisi yang tidak stabil dan tidak terukur maka dengan kebijakan ibu kepala kita ndak akan menganggarkan penerimaan 100 persen dari perpres dan pmk yang mendasari dana perimbangan".

Pendapat diatas diperjelas dengan pendapat yang senada dari staf yang lain yakni DN pada 7 Agustus 2017;

> "Daerah sudah melakukan serangkaian upaya untuk meningkatkan PAD, namun jika realisasinya mengalami peningkatan ataupun justru penurunan ini sangat dipengaruhi oleh banyak faktor. Namun yang pasti dalam anggaran kita tidak menganggarkan 100 persen dari perpres maupun PMK agar dalam realisasinya kita tidak kebingungan".

Terkait dengan upaya optimalisasi PAD berdasarkan hasil wawancara dengan TY staf anggaran pada 9 Agustus 2017 sebagai berikut:

> "Beberapa upaya telah dilakukan oleh pemerintah daerah khususnya badan pendapatan daerah. Seperti halnya pemutakhiran data, penertiban dan pendisiplinan pemasangan iklan di jalan papan reklame dan lain sebagainya. Kalau memang dibilang PAD rendah ya kita sebetulnya sudah optimal, tapi bagaimana lagi Bondowoso kan tidak seramai Jember, jadi ya begini"

Hal senada juga diungkapkan oleh S staf bagian penerimaan pada 11 Agustus 2017 bahwa:

> "Pemda sudah melakukan serangkaian upaya seperti intensifikasi pajak dan retribusi, penertiban retribusi..apalagi sekarang pasar kotanya kan pasar sementara mbak sejak terjadi kebakaran. Maka pendapatan retribusi kita juga belum bisa diiandalkan. Tapi pemda telah melakukan upaya seperti pemutakhiran data wajib dan objek pajak daerah, pendisiplinan reklame dan pajak untuk iklan, reklame, maupun baliho."

Indikator *keempat* dari dimensi pendapatan yakni ruang fiskal (*fiscal space)* daerah. Ruang fiskal daerah menunjukkan seberapa besar keleluasaan (diskresi) yang dimiliki pemerintah daerah dalam menggunakan dananya secara bebas dalam menentukan prioritas belanja, atau dengan pengertian yang lain ruang fiskal merupakan rasio yang mampu menjelaskan kemampuan daerah dalam membiayai program dan kegiatan sesuai kebutuhan (Kemenkeu, 2014:34 dan Hasan Misbah, 2016:9). Ruang fiskal daerah diukur dengan menghitung total pendapatan daerah dikurangi dengan pendapatan hibah, dan pendapatan yang sudah ditentukan penggunaannya *(earmarked)* yaitu DAK, dana otsus, dana penyesuaian dana darurat dan belanja yang sifatnya mengikat yakni belanja pegawai dan belanja bunga. Hasil penghitungan ruang fiskal dalam penelitian ini menunjukkan bahwa nilai ruang fiskal untuk Kabupaten Bondowoso adalah 1 dengan kategori baik. Tiga Kabupeten lainnya yakni Situbondo bernilai -1 dengan

kategori sangat kurang baik, Lumajang benilai 1 dengan kategori baik dan Probolinggo bernilai 2 dengan kategori sangat baik.

Nilai 1 bagi Kabupeten Bondowoso dengan kriteria baik berarti bahwa masih terdapat keleluasaan fiskal bagi daerah untuk mengalokasikan uangnya untuk belanja modal maupun belanja tiga bidang utama yakni pendidikan, kesehatan maupun pekerjaan umum untuk mengurangi kemiskinan dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

6.1.1.3 Dimensi Pengeluaran

Dimensi *kedua* dalam melihat kesehatan fiskal daerah adalah dimensi pengeluaran. Dalam dimensi pengeluaran terdapat terdapat empat indikator yakni: 1) rasio belanja pegawai terhadap total belanja, 2) kemampuan mendanai belanja, 3) belanja modal, 4) belanja pegawai tidak langsung. Hasil penghitungan terhadap dimensi pengeluaran di empat kabupaten tersaji dalam tabel berikut:

Tabel 42. Nilai Dimensi Pengeluaran

Indikator	Nilai			
	Bondowoso	Situbondo	Lumajang	Probolinggo
Rasio belanja pegawai terhadap total belanja	0	2	1	2
Kemampuan mendanai belanja	2	2	-1	2
Belanja modal	0	0	2	-1
Belanja pegawai tidak langsung	-1	-1	2	0
Total	**1**	**3**	**4**	**3**

Indikator *pertama* dari dimensi pengeluaran yakni rasio belanja pegawai terhadap total belanja. Nilai Kabupaten Bondowoso untuk indikator rasio belanja pegawai terhadap total belanja adalah nol (0) dengan kategori kurang baik, paling rendah diantara tiga kabupaten lainnya. Tiga kabupaten lainnya yakni

Situbondo bernilai 2 dengan kategori sangat baik, Lumajang bernilai 1 dengan kategori baik dan Probolinggo bernilai 2 dengan kategori sangat baik.

Hasil wawancara dengan S staf Bagian Anggaran pada14 Agustus 2017 terkait belanja pegawai sebagai berikut:

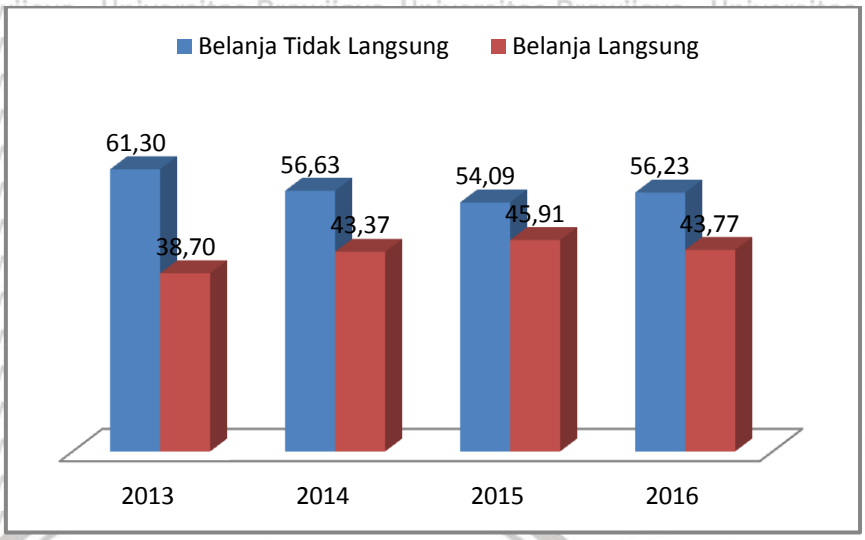
> "kalau belanja gaji itu mbak sudah tidak bisa di ganggu gugat. Berapa yang dibutuhkan ya itu yang harus kita sediakan, juga tidak boleh terlambat. Alokasi belanja pegawai itu ya didapatkan dari DAU. Jumlah pegawai kita ya relatif banyak mbak.. ". Yang penting hak pegawai sudah kita penuhi.

Hal senada juga disampaikan oleh S bagian anggaran pada wawancara 21 Agustus 2017:

> Kalau belanja gaji pegawai itu sudah pasti mbak. Ini sudah dianggarkan secara jelas. Yang pasti daerah harus siap dan tidak boleh kekurangan dalam membayar gaji pegawai. Karena memang jumlah pegawai yang menjadi tanggungan daerah cukup banyak ya harus dipenuhi".

Indikator *kedua* dari dimensi pengeluaran yakni kemampuan mendanai belanja daerah. Kemampuan mendanai belanja dihitung dengan menghitung arsio penerimaan daerah dan penerimaan pembiayaan terhadap pengeluaran daerah dan pengeluaran pembiayaan. Tiga Kabupaten yakni Bondowoso, Situbondo dan Probolinggo bernilai 2 dengan kategori sangat baik, sedangkan Kabupaten Lumajang bernilai -1 dengan kategori sangat kurang baik.

Nilai 2 bagi Kabupaten Bondowoso menunjukkan bahwa Kabupeten Bondowoso memiliki kemampuan untuk mendanai seluruh belanja dari seluruh penerimaan daerah baik dari pendapatan APBD maupun dari pembiayaan. Adapun rasio belanja tidak langsung dan belanja langsung daerah Kabupaten Bondowoso sebagai berikut:



Gambar 37. Rasio Belanja Tidak Langsung dan Belanja Langsung
Sumber: data diolah

Dari tahun 2013 sampai dengan 2016 belanja tidak langsung daerah mengalami *tren* penurunan sedangkan belanja langsung daerah mengalami *tren* kenaikan. Keadaan ini merupakan *progress* bagi pemerintah daerah dalam mengaktualisasikan komitmen pemberian layanan kepada masyarakat. Wawancara dengan S pada 21 Agustus 2017 sebagai berikut:

> 'Tren belanja langsung kita sudah mengalami kenaikan mbak. Sejak Bapak Bupati menggalakkan program pariwisata. Jadi belanja langsung banyak orientasinya ke bidang-bidang pariwisata baik secara langsung maupun tidak langsung. Seperti membangun jalan dan akses ke lokasi wisata Kawah Wurung, Ijen kan kita punya slogan *High land Paradise* mbak...'

Apa yang disampaikan diatas senada dengan yang disampaikan DN bagian perancanaan Bappeda pada 2 Agustus 2017:

> "Bapak bupati sedang menggalakkan sektor pariwisata mbak, jdi kebutuhan akomodasi terutama untuk wisata unggulan kita seperti kawah wurung, kampung kopi...heeehee..kita kan "republik kopi" maupun akses ke kawah ijjen berusaha untuk dipenuhi".

Terkait kemampuan mendanai belanja yang dicapai adalah kemampuan mendanai belanja pegawai maka hasil wawancara dengan informan S pada 21 Agustus 2017 sebagai berikut:

> "Daerah sudah mencoba mengakomodir usulan dari OPD ..kan kondisinya tidak menentu maka dalam penganggaran kita kita siapkan masing masing PD itu mereka memiliah mana yang prioriras prioriras 1,2 dan 3..membuat prioritas mana yang prioritas dan kita sarankan untuk membintangi prioooritas-prioritas yang mungkin,,, ..mungkin di saat pengannggaran maka mungkin semua prioritas kita cukupi tapi dengan tanda kutuo ada beberapa yang dibintangi pd saat mmg ada perub dana transfer krn bagaimanapun daerah masih sangat tergantung...jadi bintang2 itu yang no 3 yang ditinjau kembali...untuk tahap awal kita akomodir semua...tapi dengan catatan itu,..tim anggaran memberikan pagu disampaikan maka pilah prioritasnya.."

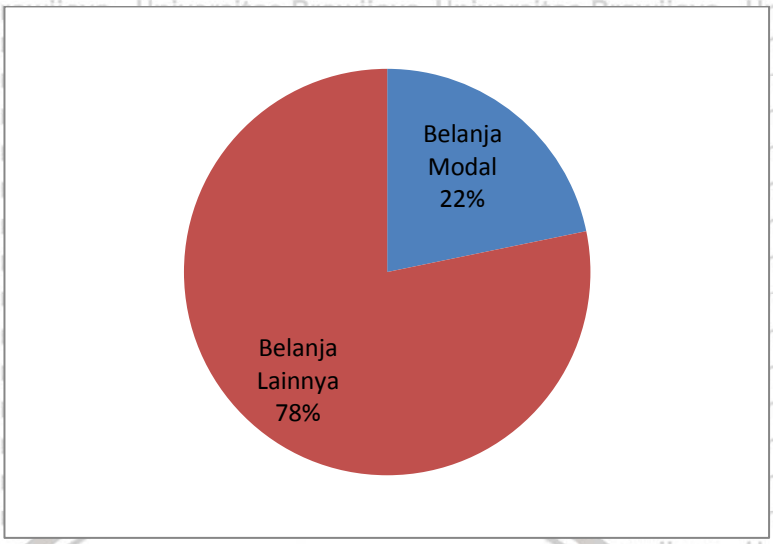
> "Yang penting bagi kami adalah mampu membayar pegawai. Hak mereka terpenuhi. Selama ini kami belum pernah sampai mengalami kesulitan untuk memenuhi gaji pegawai yang menjadi tanggungan pemerintah daerah, tapi tetap ada komitmen harus meningkatkan kinerja mereka"

Indikator ke *tiga* dari dimensi pengeluaran yakni belanja modal. Untuk indikator belanja modal, Kabuapaten Bondowoso mendapatkan nilai 0 (nol) dengan kategori kurang. Tiga Kabupaten lainnya yakni Situbondo bernilai 0 (nol) dengan kategori kurang, Lumajang bernilai 2 dengan kategori sangat baik dan Probolinggo bernilai -1 dengan kategiri sangat kurang baik.

Tabel 43. Pertumbuhan Belanja Modal Pemerintah Kabupaten Bondowoso tahun 2013-2016

	2013	2014	2015	2016	Rata-rata
Belanja Modal	251.144.647.576	311.495.490.129	404.570.783.409	416.359.809.725	345.892.682.710
Total Belanja	1.266.305.195.495	1.471.104.168.998	1.776.098.167.403	1.911.926.555.551	1.606.358.521.862
Rasio belanja modal	19,83	21,17	22,78	21,78	21,39
Pertumbuhan belanja modal	19,25	24,03	29,88	2,91	19,02

Secara rata-rata porsi belanja modal terhadap total belanja (belanja keseluruhan) dalam struktur APBD adalah sebesar 21,39 persen. Jika digambarkan dalam diagram porsi belanja modal dan belanja diluar modal tahun 2016 sebagai berikut:



Gambar 38. Porsi Belanja Modal dan Belanja Lainnya dalam APBD 2016 Kabupeten Bondowoso
Sumber: data sekunder diolah

Terkait belanja modal, hasil wawancara dengan informan TY staf sub Bidang Belanja Langsung pada 4 September 2017 sebagai berikut:

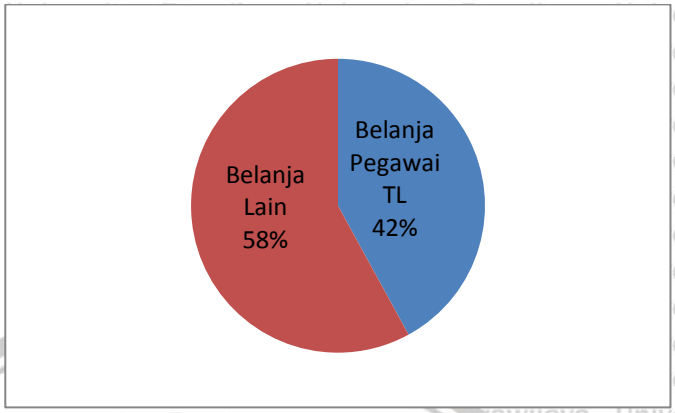
> "Belanja modal ini biasanya cukup mahal ya mbak..sementara daerah sudah diberikan mandat dari pusat untuk alokasi pendidikan, kesehatan sekian persen, belum lagi gaji pegawai..tapi di Kabupaten Bondowoso terus diupayakan agar belanja modal terus meningkat. Karena anggaran kita yang terbatas maka kita berusaha mengakomodir semuanya ya tapi dengan syarat yang prioritas itu tadi."

Pendapat tersebut juga dibenarkan oleh staf yang lain yakni informan H pada waktu yang sama sebagai berikut:

> Anggaran kita itu terbatas mbak..sebetulnya usulan SKPD/PD itu berusaha diakomodir semua..namun kan kita ada alokasi belanja wajib dari pusat seperti pendidikan, kesehatan sehingga belanja yang sifatnya modal perlu diseleksi dan dipilih yang benar-benar prioritas".

Indikator *keempat* dalam dimensi pengeluaran adalah belanja pegawai tidak langsung. Perolehan nilai Kabupaten Bondowoso untuk indikator belanja tidak langsung adalah -1 dengan kategori sangat kurang baik. Tiga kabupaten lainnya yakni Situbondo bernilai -1 dengan kategori kurang baik, Lumajang bernilai 2 dengan kategori sangat baik dan Probolinggo bernilai 0 dengan

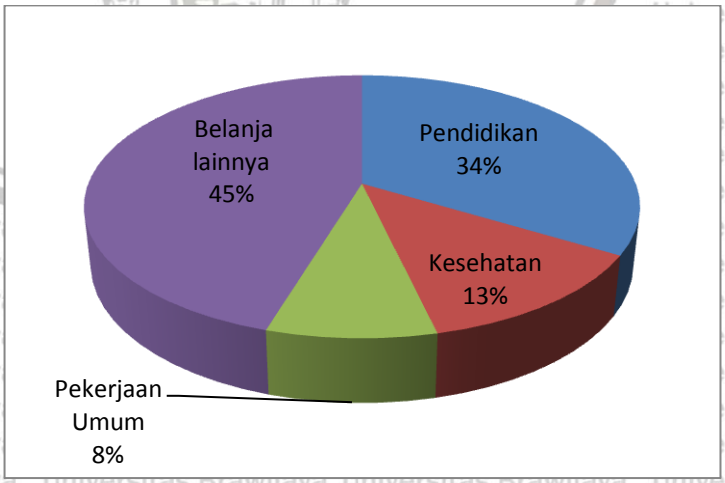
kategori kurang baik. Perbandingan belanja pegawai tidak langsung dan belanja lainnya:



Gambar 39. Porsi Belanja Pegawai Tidak langsung dan Belanja Lainnya

Sumber: data sekunder dioalah

Belanja pegawai tidak langsung dalam struktur APBD ternyata cukup besar. Empat puluh dua persen belanja daerah habis untuk dialokasikan untuk belanja pegawai tidak langsung. Jika kita lihat pengeluaran langsung dan tidak langsung pemerintah daerah untuk tiga bidang utama yakni pendidikan, kesehatan dan pekerjaan umum digambarkan sebagai berikut:



Gambar 40. Realisasi Belanja Langsung dan Tidak Langsung Tahun 2016

Sumber: data sekunder dilolah

Untuk porsi belanja langsung tiga bidang utama tersebut digambarkan dalam tabel berikut:

Gambar 41. Rasio Belanja Langsung Tiga Bidang Utama Terhadap Total Belanja
Sumber: data sekunder diolah

Belanja langsung merupakan belanja yang langsung terkait dengan program maupun kegiatan pemerintah daerah. Porsi belanja langsung dalam realisasi APBD tahun 2016 Kabupaten Bondowoso untuk tiga bidang adalah 55 persen. Berdasarkan gambar 42, untuk bidang pendidikan porsi belanja langsung hanyalah 8 persen sedangkan 92 persennya adalah belanja tidak langsung. Untuk bidang kesehatan, porsi belanja langsung adalah sebesar 21 persen sedangkan belanja tidak langsung sebesar 79 persen. Bidang pekerjaan umum porsi belanja langsung 17 persen sedangkan belanja tidak langsung sebesar 83 persen. Besarnya porsi belanja langsung menunjukkan bahwa anggaran pemerintah daerah sebagian besar teserap untuk belanja yang sifatnya rutin.

6.1.1.4 Posisi Operasi

Posisi operasi merupakan indikator yang menunjukkan jumlah kas, dana investasi serta kewajiban jangka pendek serta tagihan dan pengeluaran saat ini. Dalam penelitian ini terdapat tiga indikator untuk melihat dimensi posisi operasi yakni rasio total pendapatan terhadap total pengeluaran, rasio dana perimbangan terhadap total pendapatan dan penggunaan SiLPA. Nilai posisi operasi untuk empat kabupaten yang dihitung yakni sebagai berikut:

Tabel 44. Nilai Dimensi Posisi Operasi

Indikator	Nilai			
	Bondowoso	Situbondo	Lumajang	Probolinggo
Rasio total pendapatan terhadap total pengeluaran	2	2	-1	2
Rasio dana perimbangan terhadap total pendapatan	1	0	-1	2
Jumlah SILPA	2	2	-1	0
Total	**5**	**4**	**-3**	**4**

Sumber: data diolah

Indikator *pertama* dalam dimensi posisi opersi yakni rasio total pendapatan terhadap total pengeluaran. Rasio total pendapatan terhadap total pengeluaran ini sebetulnya mencerminkan kemampuan daerah dalam mendanai belanja sebagaimana yang telah dibahas dibagian sebelumnya. Kabupaten Bondowoso untuk indikator ini mendapatkan nilai 2 dengan kategori sangat baik seperti halnya kabupaten Situbondo, Kabupaten Kabupaten Situbondo dan Kabupaten Probolinggo. Hanya Kabupaten Lumajang yang mendapatkan nilai -1 dengan kategori sangat kurang baik.

Indikator kedua dalam melihat dimensi posisi operasi yakni dengan menghitung rasio dana perimbangan terhadap total pendapatan. Diantara empat kabupaten yang dihitung , Kabupaten Bondowoso bernilai 1 dengan kategori baik, Kabupaten Situbondo bernilai 0 dengan kategori kurang, Kabupaten

Lumajang berniali -1 dengan kategori sangat kurang dan Kabupaten Probolinggo bernilai 2 dengan kategori baik.

Nilai 1 dengan kategori baik untuk Kabupaten Bondowoso dikarenakan besaran dana perimbangan Kabupaten Bondowoso lebih sedikit dari pada Kabupaten Situbondo dan Lumajang namun lebih banyak dari Kabupaten Probolinggo.

Indikator *ketiga* dalam dimensi posisi operasi yakni penggunaan SiLPA (Sisa Lebih Penghitung Anggaran). Di dalam APBD terdapat istilah SiLPA dan SILPA. SiLPA (dengan huruf i kecil) adalah Sisa Lebih Perhitungan Anggaran, yaitu selisih lebih realisasi penerimaan dan pengeluaran anggaran selama satu periode anggaran yang bernilai surplus atau defisit. Sedangkan SILPA (dengan huruf i besar/kapital) adalah Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran Tahun Berkenan, yaitu selisih antara penerimaan pembiayaan dan pengeluaran pembiayaan kemudian ditambah surplus/defisit anggaran tahun berkenaan.

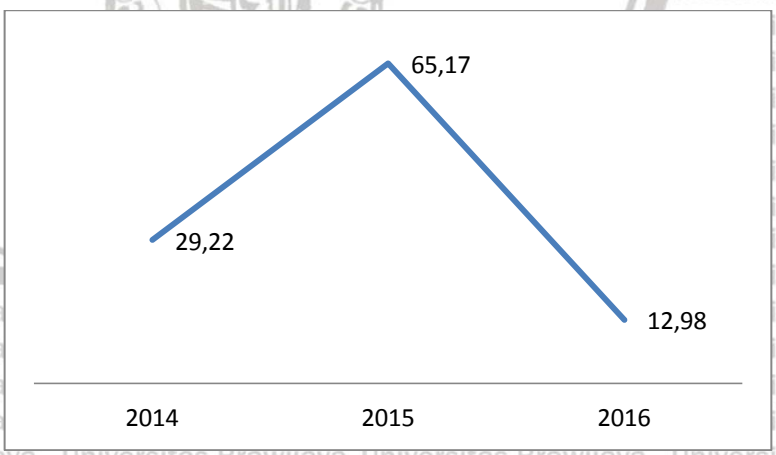
Data yang digunakan dalam melihat kesehatan fiskal adalah data realisasi APBD tahun 2016. Karena keterbatasan data, maka informasi mengenai SILPA adalah dengan melihat jumlah Sisa Lebih Penghitungan Anggaran tahun anggaran sebelumnya (yakni tahun 2015) dalam struktur realisasi APBD tahun 2016. Asumsi yang digunakan adalah bahwa semakin banyak jumlah SILPA maka kategorinya semakin tidak baik. Berdasarkan hasil penelitian maka Kabupaten Bondowoso, Situbondo bernilai 2 dengan kategori sangat baik, Kabupaten Probolinggo bernilai 0 dengan kategori kurang baik dan Kabupaten Lumajang bernilai -1 dengan kategori sangat kurang baik, adapun besaran SILPA di tahun anggaran 2015 adalah sebagai berikut:

Tabel 45. Besaran SILPA di Empat Kabuapten Tahun Anggaran 2015

Kabupeten	Jumlah SILPA (Rp)	Nilai kuartil	Kategori
Bondowoso	180.318.790.589	2	Sangat Baik
Situbondo	191.177.365.876	2	Sangat Baik
Lumajang	312.815.223.633	-1	Sangat Kurang baik
Probolinggo	258.206.195.765	0	Kurang Baik

Sumber: LRA tahun 2016

Indikator penggunaan SILPA sebagaimana dalam formula modifikasi DJPK digunakan untuk melihat seberapa besar daerah mampu menggunakan sumber pembiayaan tersebut untuk mendanai belanja tahun berikutnya. Jika daerah mampu menggunakan SILPA tahun sebelumnya untuk belanja maupun investasi di tahun anggaran berkenaan maka hal ini berarti daerah dapat mengoptimalkan uang yang ada di kas daerah. Lain halnya jika daerah terus menambah jumlah SILPA dan mengandap di kas daerah maka daerah dikatakan kurang optimal memanfaatkan dana yang dimiliki daerah.Pertumbuhan jumlah SILPA untuk Kabupaten Bondowoso digambarkan sebagai berikut:



Gambar 42. Pertumbuhan Jumlah SILPA tahun 2014-2016

Sumber: data sekunder diolah

Jika dilihat di grafik diatas, maka jumlah silpa mengalami pertumbuhan sebesar 29,22 di tahun 2014 dan naik drastis sebesar 65,17 persen di tahun 2015, kemudian turun drastis di tahun 2016 yakni sebesar 12,98 persen.

Berdasarkan data realisasi APBD tahun 2016 diperoleh informasi sebagai berikut:

Tabel 46. SILPA Tahun Anggran 2016 Kabupaten Bondowoso

Uraian	Realisasi (Rp)
Defisit Anggaran 2016	48.020.293.579,66
Sisa Lebih Penghitungan Anggran tahun 2015	180.318.790.589,00
Penerimaan Pembiayaan	180.414.418.289,66
Pengeluaran Pembiayaan	12.000.000.000,00
Sisa Lebih Pembiayaan Anggran Berkenaan (2016)	**120.394.124.710,00**

Sumber: LKPJ Kabupaten Bondowoso Tahun 2017

Jika dilihat berdasarkan data diatas, besaran SILPA di tahun 2016 mengalami penurunan. Hal ini disebabkan SILPA dimanfaatkan untuk menutup defisit anggran dan untuk membentuk dana cadangan dan penyertaan modal (investasi) pemerintah Daerah di Bank Jatim. Bondowoso mendapatkan nilai terbaik (2) dengan kategori sangat baik hal ini berarti bahwa dari sisi nominal, jumlah SILPA atau dana mengendap tidak terlalu banyak serta mampu memanfaatkan dana yang ada yakni untuk menutup defisit anggaran dan penyertaan modal investasi.

6.1.2 Risiko Fiskal Daerah

6.1.2.1 Teknis Pengukuran Risiko Fiskal Daerah /*Local Fiscal risks*

Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data yang diperoleh dari Pemerintah Kabupaten Bondowoso mulai tahun 2013, 2014, 2015 dan 2016. Adapun data diperoleh melalui LKPJ, APBD, Kabupaten Dalam Angka serta data dari dinas terkait di Pemerintah Kabupaten Bondowoso. Dalam menentukan

kategori risiko fiskal maka peneliti membuat kategorisasi risiko fiskal dengan mendasar pada kategori kemampuan dan kemandirian keuangan daerah yang merupakan kategorisasi dari Kajian Tim Litbang Depdagri-Fisipol UGM. Adapun kategorisasi tersebut disajikan dalam tabel berikut:

Tabel 47. Kategorisasi Kemampuan Keuangan Daerah, Kemandirian Keuangan Daerah serta Tingkat Risiko Fiskal Daerah

Prosentase	Kemampuan Keuangan Daerah dan Kemandirian Keuangan Daerah	Prosentase semakin tinggi semakin baik		Prosentase semakin tinggi semakin buruk	
		Nilai Risiko	Tingkat Risiko	Nilai Risiko	Tingkat Risiko
0,00-10	Sangat Kurang	1	Sangat berisiko/ Berisiko sangat tinggi	6	Stabil
10,01-20,00	Kurang	2	Berisiko/ Berisiko tinggi	5	Sangat aman/ Berisiko sangat rendah
20,01-30,00	Sedang	3	Cukup berisiko/ Berisiko sedang	4	Aman/ Berisiko rendah
30,01-40,00	Cukup	4	Aman/ Berisiko rendah	3	Cukup berisiko/ Berisiko sedang
40,01-50,00	Baik	5	Sangat aman/ Berisiko sangat rendah	2	Berisiko/ Berisiko tinggi
>50	Sangat Baik	6	Stabil	1	Sangat berisiko/ Berisiko sangat tinggi
Sumber:	Kajian Tim Litbang Depdagri-Fisipol UGM	Peneliti (dengan modifikasi dari berbagai sumber)			

Terdapat lima indikator untuk melihat tingkat risiko fiskal daerah antara lain indikator ekonomi, indikator keuangan, indikator kelembagaan, indikator sosial dan indikator lingkungan.

6.1.2.2 Indikator Ekonomi

Indikator ekonomi memiliki lima item yang harus diukur yakni 1) pertumbuhan belanja infrastruktur, 2) pertumbuhan rata-rata penerimaan, 3) persentase PDRB untuk sektor tertinggi, 4) persentase tenaga kerja yang bekerja di sektor tertinggi, 5) pertumbuhan PDRB Per kapita.

Item *pertama* yang digunakan dalam melihat indikator ekonomi yakni *Pertumbuhan pengeluaran infrastruktur*. Menurut KBBI, infrastruktur artinya

prasarana, yaitu segala sesuatu yang merupakan penunjang utama terselenggaranya suatu proses (usaha, pembangunan, proyek dan sebagainya). Pengertian Infrastruktur menurut *American Public Works Association* (Stone, 1974 Dalam Kodoatie,R.J.,2005) sebagaimana dikutip dari www.radarplanologi.com yang diakses pada 12 Juli 2017, adalah fasilitas-fasilitas fisik yang dikembangkan atau dibutuhkan oleh agen-agen publik untuk fungsi-fungsi pemerintahan dalam penyediaan air, tenaga listrik, pembuangan limbah, transportasi dan pelayanan-pelayanan similar untuk memfasilitasi tujuan-tujuan sosial dan ekonomi. Jadi infrastruktur merupakan sistem fisik yang dibutuhkan untuk memenuhi kebutuhan dasar manusia dalam lingkup sosial dan ekonomi. Dengan demikian, jika pengertian diatas dikaitkan dengan klasifikasi pengeluaran pemerintah maka belanja infrastruktur adalah termasuk belanja langsung dengan kategori belanja modal , hal ini dikarenakan penyediaan fasilitas-fasilitas fisik tersebut merupakan sebuah perolehan aset bagi pemerintah daerah. Berdasarkan PP 71 tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintah /SAP belanja modal adalah pengeluaran anggaran untuk memperoleh aset tetap dan aset lainnya yang memberi manfaat lebih dari satu periode akuntansi. Sedangkan menurut Permendagri no 64 tahun 2013 tentang Penerapan Standard Akuntansi Pemerintahan Berbasis Akrual pada Pemerintah Daerah, belanja modal dikategorikan kedalam lima kategori utama yakni: 1) belanja modal tanah, 2) belanja modal peralatan mesin, 3)belanja modal gedung dan bangunan, 4) belanja modal jalan, irigasi dan jaringan dan 5) belanja aset lainnya. Dengan demikian, dalam riset ini pertumbuhan belanja infrasruktur adalah didasarkan pertumbuhan belanja modal sebagaimana tercantum di tabel berikut:

Tabel 48. Realisasi, Rasio, dan Pertumbuhan Belanja Modal Pemerintah Kabupaten Bondowoso tahun 2013-2016

	2013	2014	2015	2016	Rata-rata
Belanja Modal	251.144.647.576	311.495.490.129	404.570.783.409	416.359.809.725	345.892.682.710
Total Belanja	1.266.305.195.495	1.471.104.168.998	1.776.098.167.403	1.911.926.555.551	1.606.358.521.862
Rasio belanja modal	19,83	21,17	22,78	21,78	21,39
Pertumbuhan belanja modal	19,25	24,03	29,88	2,91	19,02

Sumber: data sekunder diolah

Berdasarkan tabel diatas diketahui bahwa rata-rata rasio belanja modal terhadap total belanja adalah sebesar 21,39 persen. Jika mendasar pada kategorisasi tingkat risiko fiskal maka rasio belanja modal berada pada posisi cukup berisiko atau risiko sedang. Keadaan ini seperti hasil wawancara dengan staf S pada 12 September 2017 bagian anggaran sebagai berikut:

> 'Tren belanja langsung kita sudah mengalami kenaikan mbak. Sejak Bapak Bupati menggalakkan program pariwisata. Jadi belanja langsung banyak orientasinya ke bidang-bidang pariwisata baik secara langsung maupun tidak langsung. Seperti membangun jalan dan akses ke lokasi wisata Kawah Wurung, Ijen kan kita punya slogan *High land Paradise* mbak...'

> "Belanja modal ini biasanya cukup mahal ya mbak..sementara daerah sudah diberikan mandat dari pusat untuk alokasi pendidikan, kesehatan sekian persen, belum lagi gaji pegawai..tapi di Kabupaten Bondowoso terus diupayakan agar belanja modal terus meningkat. Karena anggaran kita yang terbatas maka kita berusaha mengakomodir semuanya ya tapi dengan syarat yang prioritas itu tadi."

Item *kedua* yang digunakan dalam melihat indikator ekonomi yakni Pertumbuhan rata-rata penerimaan. Pertumbuhan penerimaan Kabupaten Bondowoso diukur dari data mulai tahun 2013 sampai dengan 2016. Adapun jenis penerimaan adalah meliputi penerimaan asli daerah, penerimaan dana transfer, lain-lain penerimaan yang sah dan penerimaan daerah secara keseluruhan.

Tabel 49. Rasio PAD terhadap Total Pendapatan dan Pertumbuhan PAD

	2013	2014	2015	2016	Rata-rata
PAD	79.559.772.884	134.684.701.402	158.968.721.944	177.026.724.742	137.559.980.243
Total Pendapatan	1.226.838.813.992	1.534.483.291.062	1.800.272.266.780	1.863.906.261.971	1.606.375.158.451
Rasio PAD	6,48	8,78	8,83	9,50	8,40
Pertumbuhan PAD	2,20	69,29	18,03	11,36	25,22

Sumber: data sekunder diolah

Jika dilihat dari tabel diatas maka rata-rata rasio PAD terhadap total pendapatan di Kabupaten Bondowoso adalah sebesar 8,40 persen. Jika dilihat dari kategori kemampuan daerah maka termasuk kategori sangat kurang. Jika dilihat dari kategori tingkat risiko fiskal maka keadaan ini termasuk kategori sangat berisiko/berisiko sangat tinggi. Jika dilihat dari rasio dana perimbangan maka dapat dilihat dari tabel berikut:

Tabel 50. Rasio Pendapatan yang Berasal dari Dana Perimbangan

	2013	2014	2015	2016	Rata-rata
Dana Perimbangan	897.073.140.840	979.336.957.137	1.051.590.156.581	1.297.761.524.802	1.056.440.444.840
Total Pendapatan	1.226.838.813.992	1.534.483.291.062	1.800.272.266.780	1.863.906.261.971	1.606.375.158.451
Rasio Dana Perimbangan	73,12	63,82	58,41	69,63	66,25
Pertumbuhan Dana Perimbangan	12,61	9,17	7,38	23,41	13,14

Sumber: data sekunder diolah

Jika dilihat dari tabel diatas maka rata-rata rasio pendapatan daerah yang berasal dari dana perimbangan adalah 66,25 persen atau dengan kata lain pendapatan daerah yang berasal dari luar dana perimbangan adalah 33,75 persen. Hal ini menunjukkan ketergantungan daerah terhadap transfer dana perimbangan pemerintah pusat masih tinggi. Jika dilihat dari nilai risiko fiskal maka prosentase 66,25 persen bernilai 1 dengan tingkat risiko fiskal sangat berisiko atau berisiko sangat tinggi.

Tabel 51. Rasio Pendapatan yang Berasal dari Lain-lain Pendapatan yang Sah

	2013	2014	2015	2016	Rata-rata
Lain-lain pendapatan	290.206.085.268	420.461.632.523	589.713.388.255	389.118.012.427	422.374.779.618
Total Pendapatan	1.226.838.813.992	1.534.483.291.062	1.800.272.266.780	1.863.906.261.971	1.606.375.158.451
Rasio lain-lain pendapatan	23,65	27,40	32,76	20,88	26,17
Pertumbuhan lain-lain pendapatan	45,89	44,88	40,25	-34,02	24,25

Sumber: data sekunder diolah

Berdasarkan tabel diatas, rata-rata rasio lain-lain pendapatan yang sah adalah 26,17 persen. Angka ini jika dikategorisasikan ke dalam risiko fiskal adalah cukup berisiko/risiko sedang.

Tabel 52. Pertumbuhan Pendapatan Total Daerah

	2012	2013	2014	2015	2016	Rata-rata
Total Pendapatan	1.073.390.149.431	1.226.838.813.992	1.534.483.291.062	1.800.272.266.780	1.863.906.261.971	1.499.778.156.647
Pertumbuhan Pendapatan		14,30	25,08	17,32	3,53	15,06

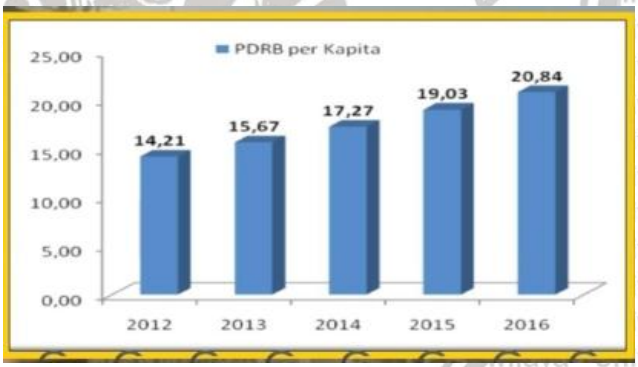
Sumber: data sekunder diolah

Berdasarkan tabel diatas, rata-rata pertumbuhan pendapatan pemerintah Kabupaten Bondowoso dalam kurun waktu empat tahun adalah sebesar 4,18 persen. Capaian ini jika dikategorikan ke dalam risiko fiskal adalah kategori berisiko sangat tinggi karena kenaikan pendapatan setiap tahunnya sangat kecil.

Item *ketiga* yang digunakan dalam melihat indikator ekonomi yakni *Prosentase PDRB untuk sektor tertinggi.* Berdasarkan data yang diperoleh dari Bondowoso dalam Angka 2016 sektor tertingi penyumbang PDRB di kabupaten Bondowoso adalah sektor pertanian. Capaian PDRB dari sektor pertanian di tahun 2015 adalah sebesar 3.428.638,3 sedangkan capaian PDRB seluruh sektor adalah 11.178.674,7 dengan demikian sektor pertanian menyumbang sebesar 30,67 persen terhadap total PDRB. Capaian PDRB sektor pertanian jika dikategorisasikan kedalam risiko fiskal termasuk dalam kategori aman atau risiko rendah.

Item *keempat* yang digunakan dalam melihat indikator ekonomi yakni persentase tenaga kerja yang bekerja di sektor tertinggi. Sektor utama yang menyumbang PDRB adalah sektor pertanian. Berdasarkan data dari BPS tahun 2016 jumlah penduduk wilayah Kabupaten Bondowoso yang bekerja di sektor pertanian adalah 234.512 jiwa sedangkan jumlah penduduk secara keseluruhan adalah sebanyak 761.205 jiwa. Jika dihitung maka prosentase penduduk yang bekerja di sektor pertanian adalah sebesar 30,8 persen. Berdasarkan kategorisasi risiko fiskal maka nilai tersebut termasuk kategori aman atau risiko rendah.

Item *kelima* yang digunakan dalam melihat indikator ekonomi yakni *Pertumbuhan PDRB Perkapita.* Berdasarkan data dari paparan SAKIP Bupati Bondowoso sebagai berikut:



Gambar 43. PDRB Perkapita Kabupaten Bondowoso Tahun 2012-2016
Sumber: Paparan SAKIP Bupati Bondowoso 2017

Berdasarkan gambar diatas rata-rata pertumbuhan PDRB Perkapita adalah sebesar 10 persen. Jika dikategorisasikan kedalam risiko fiskal, kondisi ini termasuk kategori sangat berisiko atau berisiko sangat tinggi

Jika diklasifikasikan kategori risiko fiskal di klasifikasikan per tahun maka diperoleh perhitungan sebagai berikut:

Tabel 53. Nilai Risiko Fiskal Indokator Ekonomi tahun 2013-2016

Item Indikator Ekonomi	Tahun				Rata-rata	Tingkat Risiko	Nilai Risiko
	2013	2014	2015	2016			
Rasio Belanja Modal	19,83	21,17	22,78	21,78	21,39	Cukup berisiko/risiko sedang	3
Rasio Penerimaan;							
PAD	6,48	8,87	8,83	9,50	8,40	Sangat berisiko/berisiko sangat tinggi	1
Dana Perimbangan	73,12	63,82	58,41	69,63	66,25	Sangat berisiko/berisiko sangat tinggi	1
Lain-lain	23,65	27,40	32,76	20,88	26,17	Cukup berisiko/risiko sedang	3
Pertumbuhan Total Penerimaan	14,30	25,08	17,32	3,53	15,05	Berisiko/berisiko tinggi	2
Persentase PDRB Sektor tertinggi				30,67	30,67	Aman/risiko rendah	4
Persentase tenaga kerja yang bekerja di sektor tertinggi				30,8	30,8	Aman/risiko rendah	4
Pertumbuhan PDRB Perkapita	10	10	10	10	10	Sangat berisiko/risiko sangat tinggi	1
Rata-rata	**16,85**	**21,45**	**22,21**	**19,69**	**18,91**	**Berisiko/risiko tinggi**	**2,37**

Sumber: data diolah

Berdasarkan tabel diatas, secara rata-rata prosentase untuk indikator ekonomi adalah sebesar 18,91 persen dengan nilai rata-rata 2,37, jika demikian maka kategori tingkat risiko fiskal untuk indikator ekonomi adalah berisiko/risiko tinggi.

6.1.2.3 Indikator Keuangan

Terdapat empat item dari indikator keuangan yakni: 1) pertumbuhan defisit daerah, 2) rasio kemandirian keuangan daerah, 3) rasio belanja pegawai terhadap total belanja dan 4) rasio utang terhadap penerimaan.

Item *pertama* untuk melihat indikator keuangan adalah mengukur Pertumbuhan defisit daerah. Sesuai dengan PP No. 58 tahun 2005, defisit adalah selisih pendapatan dan belanja daerah. Lebih lanjut dalam PMK N0. 72

tahun 2006 disebutkan bahwa defisit APBD adalah selisih kurang antara pendapatan daerah dan belanja daerah dalam tahun anggaran yang sama.

Data yang disajikan dalam penelitian ini meliputi Rencana (anggaran)dan realisasi anggaran sebagaimana tertera dalam tabel berikut:

Tabel 54. Surplus/Defisit APBD Tahun 2012-2016

	2012	2013	2014	2015	2016
Pendapatan	1.047.175.047.000	1.253.542.466.235	1.496.714.354.313	1.783.573.548.392	1.928.701.229.986
Belanja	1.122.663.670.246	1.348.289.811.090	1.591.840.017.761	1.939.674.442.904	2.097.020.020.576
Surpus/defisit	-75.488.623.246	-94.747.344.855	-95.125.663.448	-156.100.894.512	-168.318.790.590
Rasio defisit	-7,21	-7,56	-6,36	-8,75	-8,73

Sumber: data sekunder diolah

Tabel 55. Surplus/Defisit Realisasi APBD Tahun 2012-2016

	2012	2013	2014	2015	2016	Rata-rata
Pendapatan	1.073.390.149.431	1.266.838.813.992	1.534.483.291.061	1.800.272.266.780	1.863.906.261.971	1.507.778.156.647
Belanja	1.074.126.371.922	1.266.305.195.495	1.471.104.168.997	1.776.098.167.402	1.911.926.555.550	1.499.912.091.873
Surplus/defisit	-736.222.491	533.618.497	63.379.122.064	24.174.099.378	-48.020.293.579	7.866.064.774
Pertumbuhan surplus/defisit		-1,72	117,77	-0,62	-2,99	28,11
Rasio defisit	-0,07	0,04	4,13	1,34	-2,58	0,57

Berdasarkan data diatas, antara rencana anggaran dan realisasi anggaran terjadi perbedaan. Semua rencana anggaran (dari tahun 2012 sampai 2016) ditetapkan defisit, akan tetapi dalam realisasi terjadi surplus. Seperti di tahun 2013, 2014, 2015, dalam rencana anggaran ditetapkan anggaran defisit, akan tetapi dalam realisasinya anggaran menjadi surplus. Secara rata-rata realisasi anggaran tahun 2012-2016 mengalami surplus sebanyak 28,11%. Jika dikaitkan dengan kriteria risiko fiskal maka posisi ini berada pada kondisi stabil. Terkait dengan rencana anggaran defisit akan tetapi realisasinya surplus maka hasil wawancara dengan informan S pada 12 September 2017 sebagai berikut:

> " informasi yang benar-benar sesuai dengan jadwal penetapan APBD hanyalah DAU dan DAK saja. Jadi pemerintah daerah dalam penetapan angka APBD sangat tergantung kepada informasi dari pusat. Kalau DAU dan DAK sudah terinformasikan ke daerah di minggu pertama bulan November sebelum tahun anggaran, namun

untuk transfer DBH seperti cukai dan sebagainya baru terinformasikan setelaah anggaran berjalan kira-kira bulan Januari sampai Maret".

Hal senada juga disampaikan oleh TY pada waktu yang sama bahwa:

Untuk DBH mbak biasanya baru dapat terinformasikan setelah anggaran berjalan yaitu sekitar bulan Januari sampai Maret. Sebagai akibatnya daerah cenderung menganggarkan sangat pesimis karena ya itu..pendapatan yang belum terinfokan"

Item *kedua* untuk melihat indikator keuangan adalah mengukur Rasio Kemandirian keuangan Daerah. Rasio ini menunjukkan tingkat kemampuan daerah dalam membiayai sendiri kegiatan pemerintahan, pembangunan maupun pelayanan di daerahnya. Rasio Kemandirian keuangan daerah dalam penelitian ini disajikan dalam tabel berikut:

Tabel 56. Rasio Kemandirian Keuangan Daerah tahun 2013-2016

	2013	2014	2015	2016	Rata-rata
PAD	79.559.772.884	134.684.701.402	158.968.721.944	177.026.724.742	137.559.980.243
Total Pendapatan	1.226.838.813.992	1.534.483.291.062	1.800.272.266.780	1.863.906.261.971	1.606.375.158.451
Rasio Kemandirian	6,48	8,77	8,83	9,49	8,39
Pertumbuhan Kemandirian daerah		0,35	0,01	0,07	0,14

Sumber: data sekunder diolah

Berdasarkan data diatas, tingkat kemandirian fiskal Kabupaten Bondowoso di tahun 2013 sampai tahun 2016 berada pada posisi dibawah 10 persen. Secara rata-rata dalam kurun empat tahun tingkat kemandirian fiskal adalah 8,39 persen. Jika dikategorikan dalam kriteria kemandirian fiskal daerah maka nilai 8,39 persen berada pada posisi sangat kurang dengan kriteria tingkat risiko fiskal sangat berisiko/berisiko sangat tinggi.

Item *ketiga* untuk melihat indikator keuangan adalah mengukur Rasio belanja pegawai terhadap total belanja sebagaimana disajikan dalam tabel berikut:

Tabel 57. Rasio Belanja Pegawai Terhadap Total Belanja

	2013	2014	2015	2016	Rata-rata
Belanja Pegawai (TL+L)	683.038.665.390	742.898.492.257	793.099.322.243	821.711.489.606	760.186.992.374
Total Belanja	1.266.305.195.495	1.471.104.168.998	1.776.098.167.403	1.911.926.555.551	1.606.358.521.862
Rasio Belanja Pegawai	53,94	50,50	44,65	42,98	48,02

Sumber: data sekunder diolah

Sebenarnya berapa persentase ideal belanja pegawai dalam suatu anggaran pemerintah?, hal ini belum ada regulasi dan ketentuan angka yang pasti. Jika dikaitkan dengan *mandatory spending* pemerintah daerah antara lain: 1) menurut UU No 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional disebutkan bahwa dana pendidikan dialokasikan minimal sebesar 20 persen dari APBD 2) menurut UU No 36 tahun 2009 tentang Kesehatan diamanatkan bahwa besaran anggaran kesehatan minimal 10 persen diluar gaji serta 3) menurut UU No 6 tahun 2014, besaran Alokasi Dana Desa ditetapkan paling sedikit 10 persen dari Pajak dan retribusi daerah dan minimal 10 persen dari dana perimbangan setelah dikurangi dana alokasi khusus. Jika dilogika sederhana, dana yang sudah dimandatkan oleh regulasi kurang lebih 40 persen, sedangkan sisanya yakni 60 persen yang digunakan untuk belanja pegawai, subsidi, batuan sosial dan lain-lain. Bila disederhanakan maka 60 persen adalah digunakan untuk belanja pegawai dan non pegawai dengan porsi masing-masing 30 persen. Berdasarkan logika sederhana diatas maka idealnya belanja pegawai adalah kurang lebih 30 persen dari total belanja.

Berdasarkan data dalam tabel diatas, rasio belanja pegawai di Kabupaten Bondowoso berfluktuasi dan rata-rata berada dalam posisi 48,02 persen dalam kurun waktu 2013 sampai dengan 2016. Jika prosentase 30-40 persen termasuk kategori aman/berisiko rendah maka prosentase 48,02 persen termasuk kategori cukup berisiko atau berisiko sedang. Akan tetapi, jika diukur berdasarkan

formulasi nilai risiko dan tingkat risiko yang dijabarkan di bagian terdahulu maka belanja pegawai sebesar 48,02 persen bernilai risiko 2 dengan tingkat risiko 'berisiko/risiko tinggi'.

Item ke *empat* untuk melihat indikator keuangan yakni dengan mengukur rasio utang terhadap penerimaan. Berdasarkan data yang diperoleh peneliti yakni data tahun 2012 sampai tahun 2016, dalam laporan realisasi anggaran, pemerintah daerah melakukan pembayaran pokok hutang hanya di tahun 2012 dan 2013, sedangkan di tahun 2014 sampai dengan 2016 pemerintah daerah sudah tidak lagi melakukan pembayaran pokok hutang karena pemerintah daerah sudah tidak lagi memiliki hutang. Dengan demikian kategori pemerintah daerah terkait dengan rasio utang adalah kategori stabil. Jika digambarkan dalam tabel, maka indikator keuangan dijabarkan sebagai berikut:

Tabel 58. Nilai Risiko Indokator Keuangan

Item	Prosentase	Ketegori	Nilai Risiko
Pertumbuhan defisit	Mengalami surplus 28%	Stabil	6
Rasio Kemandiirian Keuangan Daerah	8,39	Sangat Berisiko	1
Rasio Belanja Pegawai	48,02	Cukup Berisiko	3
Rasio Utang	0	Aman	6
Rata-rata			**4**

Secara rata-rata, nilai risiko untuk indikator keuangan adalah empat. Angka ini menunjukkan tingkat risiko untuk indikator keuangan adalah aman atau risiko rendah.

6.1.2.4 Indikator Kelembagaan

Secara empiris, lembaga/SKPD yang bertanggungjawab terhadap pengembangan capacity building adalah BKD Atau Badan Kepegawaian Daerah. Dalam penelitian ini jumlah uang yang digunakan untuk *capacity building* adalah

dengan melihat rasio belanja langsung dari BKD terhadap total belanja sebagaimana tabel berikut:

Tabel 59. Belanja Langsung BKD

	2013	2014	2015	Rata-rata
Total Belanja	1.266.305.195.495	1.471.104.168.997	1.776.098.167.402	
Belanja Langsung (BKD)	3.190.377.252	4.005.959.333	4.564.321.539	
Rasio Belanja Langsung BKD	0,25	0,27	0,26	0,26

Sumber: data sekunder diolah

Rata-rata asio belanja langsung intansi BKD dalam kurun waktu 2013 sampai 2015 adalah sebesar 0,26 persen atau kurang dari satu persen. Jika diklasifikasikan pada kategori risiko fiskal maka termasuk kategori sangat berisiko dengan nilai risiko 1.

6.1.2.5 Indikator Sosial

Terdapat empat item untuk melihat indikator sosial yakni: 1) prosentase rumah tangga tanpa listrik, 2) prosentase rumahtangga tanpa air, 3) prosentase masyarakat yang tidak memiliki rumah, dan 4) pertumbuhan pengangguran.

Item *pertama* untuk melihat indikator sosial yakni mengukur prosentase rumahtangga tanpa listrik. Menurut data dari BPS Kabupaten Bondowoso tahun 2016, jumlah pelanggan listrik adalah sebanyak 163.362 pelanggan, sedangkan pada tahun yang sama jumlah kepala keluarga adalah 257.329. Jika diasumsikan satu kepala keluarga satu pelanggan listrik maka prosentase penggunaan listrik adalah sebanyak 63,48 persen. Jika dikategorikan dalam risiko fiskal, maka 63,48 persen termasuk kategori stabil.

Item *kedua* untuk melihat indikator sosial yakni dengan mengukur prosentase rumahtangga tanpa air. Menurut data dari BPS Kabupaten Bondowoso tahun 2016 jumlah pelanggan air (PDAM) adalah sebanyak 16.414

pelanggan. sedangkan pada tahun yang sama jumlah kepala keluarga adalah 257.329. Jika diasumsikan satu kepala keluarga satu pelanggan air maka prosentase pengguna air PDAM adalah sebanyak 6,37 persen. Jika dikategorikan dalam risiko fiskal, maka 6,37 persen termasuk kategori sangat berisiko.

Item *ketiga* untuk melihat indikator sosial yakni dengan mengukur Prosentase masyarakat yang tidak memiliki rumah. Karena keterbatasan data, maka peneliti menggunakan prosentase rumahtangga/keluarga fakir miskin yang diperoleh dari Dinas Sosial Kabuapten Bondowoso. Menurut data tahun 2016 jumlah penduduk fakir miskin adalah sebanyak 448.092 orang, sedangkan pada tahun yang sama jumlah penduduk secara keseluruhan menurut BPS adalah sebanyak 761.205, jadi prosentase penduduk miskin di kabupaten Bondowoso pada tahun 2016 adalah sebanyak 58,86 persen. Angka ini jika dikategorikan dengan risiko fiskal adalah berada pada tingkat sangat berisiko/berisiko sangat tinggi. Hal ini berarti bahwa lebih dari separuh penduduk kabupaten Bondowoso masih berada pada posisi fakir maupun miskin.

Item ke *empat* untuk melihat indikator sosial yakni dengan mengukur Pertumbuhan pengangguran. Data yang digunakan dalam mengukur pertumbuhan pengangguran adalah berasal dari Paparan SAKIP Bupati Bondowoso tahun 2017 sebagaimana tertera dalam gambar berikut:

Tabel 60. Data Angkatan Kerja dan Pengangguran Kabupaten Bondowoso Th 2013-2016

No	Uraian	Tahun			
		2013	2014	2015	2016
1.	TPT (%)	2,05	3,72	1,75	1,65
2.	Tingkat Partisipasi Angkatan Kerja/TPAK (%)	67,49	70,55	71,33	71,80
3.	Angkatan Kerja	387.777	416.145	424.851	433.582

	(Jiwa)				
4.	Pengangguran (Jiwa)	7.950	15.490	7.414	7.142
5.	Bekerja (Jiwa)	379.827	400.655	417.437	426.438

Berdasarkan data di atas rata-rata pertumbuhan pengangguran dari tahun 2013 sampai dengan 2016 adalah sebesar 0,14 persen. Adapun Jumlah angkatan kerja menurut data dat BPS tahun 2016 adalah sebanyak 424.851 sedangkan jumlah pengangguran terbuka adalah sebanyak 7.414, jadi rasio pengangguran terhadap total angkatan kerja adalah sebesar 1,74 persen. Jika dikategorikan dalam tingkat risiko fiskal maka posisi 1,74 persen termasuk kategori stabil. Jika digambarkan dalam tabel, maka indikator sosial dijabarkan sebagai berikut:

Tabel 61. Nilai Risiko Indikator Sosial

Item	Prosentase	Ketegori	Nilai Risiko
Rumah tangga Tanpa air	93,63	Sangat Berisiko	1
Rumah tangga Tanpa listrik	36,52	Cukup berisiko/risiko sedang	3
Rumah Tangga miskin	58,86	Sangat Berisiko	1
Rasio Pengangguran	1,74	Stabil	6
Rata-rata			**2,75**

Sumber: data sekunder diolah

6.1.2.6 Indikator Lingkungan

Terdapat tiga item dalam melihat indikator lingkungan yakni: 1) daerah rawan banjir, 2) daerah rawan longsor, 3) Luas Ruang Terbuka Hijau (RTH). Item *pertama* yang digunakan untuk melihat indikator lingkungan adalah mengukur prosentase kawasan yang berada di wilayah bencana banjir. Menurut data dari Badan Penanggulangan Bencana Dearah Kabupaten Bondowoso jumlah sebaran wilayah bencana banjir dalam kurun waktu 2009 hingga 2016 meliputi 25 desa dan /kelurahan yang berada di 12 Kecamatan. Jumlah seluruh desa

dan kelurahan di Kabupaten Bondowoso adalah sebanyak 209 Desa . Jika dihitung rasio jumlah desa yang rawan banjir adalah sebesar 11,96 persen dan jumlah desa yang berada diluar daerah rawan banjir adalah sebesar 88,04persen maka jika dikategorikan dalam tingkat risiko fiskal berada pada posisi stabil.

Item *kedua* yang digunakan untuk melihat indikator lingkungan adalah mengukur Prosentase rumah yang berada di kawasan longsor. Menurut data dari Badan Penanggulangan Bencana Dearah Kabupaten Bondowoso tahun 2016 bahwa dari 23 jumlah kecamatan, terdapat 22 kecamatan yang menjadi prioritas penanganan bencana longsor. Jadi rasio jumlah wilayah yang rawan dan terkena dampak longsor adalah sebesar 95,65 persen sedangkan 4,35 persen merupakan wilayah yang aman dari ancaman bencana longsor. Dengan demikian jika dikategorikan dalam tingkat risiko fiskal maka termasuk kategori sangat berisiko/berisiko sangat tinggi. Hal ini dikarenakan letak georgrafis kabupaten Bondowoso yang terdiri dari 30,7% perbukitan dan 24,9 persen dataran tinggi sehingga sangat berpotensi untuk terjadi tanah longsor.

Item *ketiga* yang digunakan untuk melihat indikator lingkungan adalah menghitung proporsi tersedianya Ruang Terbuka Hijau (RTH). Menurut data dari Badan Lingkungan Hidup Kabupaten Bondowoso tahun 2016 luas RTH adalah 337,78 Ha, sedangkan luas wilayah perkotaan adalah 3503 Ha, jadi rasio luas RTH adalah sebesar 9,64 persen. Jika dikategorikan kedalam tingkat risiko fiakal maka proporsi jumlah RTH di kabupaten Bondowoso masih sangat kurang dengan kategori sangat berisiko/berisiko sangat tinggi.

Jika digambarkan dalam tabel, maka indikator lingkungan dijabarkan sebagai berikut:

Tabel 62. Nilai Risiko Indikator Lingkungan

Item	Prosentase	Ketegori	Nilai Risiko
Daerah rawan banjir	11,96	Sangat aman/berisiko sangat rendah	5
Daerah rawan longsor	95,65	Sangat berisiko	1
Luas RTH	9,64	Sangat Berisiko	1
Rata-rata			**2,3**

Sumber: data sekunder diolah

Beberapa informasi terkait kenaikan dan fluktuasi pendapatan daerah maka hasil wawancara dengan S pada 12 September 2017 bagian anggaran sebagai berikut:

Sisi penerimaan/pengeluaran. Daerah pasti mengalami kesulitan dan fluktuasi, realisasi yang rendah...apa yang dilakukan daerah ketika terjadi seperti itu?
"Kita ada beberapa hal yang dilakukan..kan sekarang dipisah BPKAD hanya menangani/mengakomodir dana perimbangan, untuk badan pendapatan daerah maka yang mengantisipasi dan mengukur PAD mereka.. untuk PAD pemerintah daerah telah melakukan upaya-upaya optimalisasi seperti halnya pemutakhiran data dana perimbangan dasarnya dari permen maupun Perpres, itupun nominalnya sudah jelas..tapi daerah karena kondisi yang tidak stabil dan tidak terukur maka dengan kebijakan ibu kepala kita ndak akan menganggarkan penerimaan 100 persen dari Perpres dan PMK yang mendasari dana perimbangan"

Terkait dengan fleksibilitas anggaran maka hasil wawancara dengan informan S pada 12 September 2017 adalah sebagai berikut:

Kaitannya dengan fleksibilitas anggaran yang harus ada penyesuaian-penyeseuaian, kira-kira ketika ditengah-tengah anggaran berjalan apa yang dilakukan..APBD ada 2 kali dalam satu tahun yang pertama APBD yang ditetapkan sebelum tahun anggaran berakhir dan pelaksanaan Januari dan yang kedua adalah perubahan PAK yang dilaksanakan ada perubahan-perubahan karena perubahan dana transfer dari pusat, maupun kondisi kita sendiri, atau dana darurat yang belum direncanakan...PAK itu kita sesuaikan ... jadi fleksibilitas anggaran terdapat dalam PAK baik dari sisi penerimaan maupun pengeluarannya krn kan itu berdampak jika nanti perpres itu kan.. biasanya awal kalau penganggaran APBD belum ada dasarnya maka kita biasanya menganggarkan pakai asumsi anggaran tahun sebelumnya, dalam perjalananya jika perprenya sudah turun maka kalau ada kegiatan yang mendesak kita bisa melakukan perubahan Perbub, tapi kalau tidak mendesak maka kita bisa melakukan PAK seperti ..itu kita sesuaikan dari segi penerimaan maupun dari segi pengeluaran

Berdasarkan wawancara diatas maka fleksibilitas anggaran di Pemerintah daerah terletak pada Perubahan Anggaran. Pendapat ini senada dengan pendapat D pada waktu yang sama:

> "Iya mbak..letak fleksibilitas anggaran kita terletak pada perubahan anggaran. Bisanya kan kita menganggarkan pakai asumsi tahun lalu namun jika dalam perjalaannya mengalami perubahan misalnya karena regulasi seperti perpres maupun PMK ya kita lakukan PAK.."

Lebih lanjut terkait PAK informasi yang didapatkan dari Informan D Bagian Anggaran pada 12 September 2017:

> "Beberapa hal yang menyebabkan PAK antara lain ya..itu tadi mbak karena keterlambatan informasi dari pusat, kurang terprediksinya informasi penerimaan PAD dan realisasi pendapatan lainnya.. jadi terjadi pergeseran belanja mbak, nah ini akan berdampak pada pergeseran belanja pada beberapa OPD dan perubahan SILPA".

Terkait dengan tim khusus yang memonitor risiko fiskal daerah, hasil wawancara dengan S bagian Anggaran Badan Pengelolaan Keuangan Daerah pada 12 September 2017 bahwa:

> Kalau risiko fiskal itu seharusnya Bappeda ya mbak...sepengetahuan saya risiko itu harus ada di KUA PPAS, tapi KUA PPAS itu sifatnya makro. Kan dalam penyusunan KUA PPAS ada bahasan ekonomi makro dan lain-lain yang dilakukan oleh tim anggaran. Tapi kalau tim khusus sepertinya belum ada.

Masih terkait dengan tim khusus yang memonitor dan menangani risiko fiskal daerah, hal senada dikatakan informan DN bagian Perencanaan Bappeda pada 13 September 2017:

> Kalau tim khusus yang memonitor dan menangai risiko fiskal daerah memang belum ada mbak, tapi ulasan tentang kondisi ekonomi sudah ada di KUA PPAS. Kalau khusus menilai ada atau tidaknya risiko fiskal serta analisis tang khusus memang belum ada. Belum ada juga regulasinya.

Terkait dengan aktifitas-aktifitas *revenue analisys, revenue structure, revenue forecasting, maupun expenditure structure, expenditure analisys*

informasi yang diberikan Informan S bagian Anggran pada 12 November 2017 sebagai berikut:

> Aktifitas-aktifitas itu ada mbak...sudah dilakukan dalam penyusunan APBD. KUA dan PPAS itu adalah berdasarkan asumsi sementara 5 tahunan. Reveue analisis, dilakukan di TAPD. Belum ada tim khusus, biasanya pd saat penyusunan APBD. Kalau pendapatan ada di bidang anggaran. Belum ada dokumentasi terkait dengan analis-analisis tersebut. Dokumen jadinya hanya APBD itu mbak... Hanya catatan masing-masing kegiatan kegiatan ini nominal ini...begitumbak...
> Kalau pengeluaran dengan tim TAPD. Usulan OPD yg banyak dengan menyesuaikan pendapatannya atau mencari lagi. Tim TAPD memangkas belanja-belanja tersebut dan kalau kelebihan disesuaikan..."

Pernyataan ini senada oleh wawancara dengan D bagian Perencanaan Bappeda pada 14 November 2017:

> "Mbak...aktifitas-aktifitas ini ada namun bersifat umum. Ini semua kan penting untuk menyusun KUA PPAS,... tapi ya itu mbak belum ada dokumen-dokumen khusus yang menyatakan aktifitas tersebut...selama ini hanya melalui catatan-catatan kegiatan dari bagian-bagian yang bersangkutan".

Terkait dengan dinamika regulasi dari pusat, masih wawancara dengan informan kunci S bagian anggaran pada 12 September 2017;

> Kalau boleh saya katakan mbak.. Kebijakan pusat....kasih uang bersyarat. Uang dulu...baru aturan keluar....jadi rombak lagi...DID ada syaratnya itu kan namanya kasih uang dengan bersyarat. Belanjanya pasti tapi pendapatannya yang gak pasti, itu yang menjadi kendala kami.

Masih terkait dengan dinamika regulasi informasi dari informan S bagian Anggaran pada 14 September 2017 sebagai berikut:

> Dalam kurun waktu satu tahun di depan ya mbak... (sejak 2016 sampai 2017) peraturan terkait dengan Pengelolaan Transfer ke Dearah dan Dana Desa mengalami beberapa kali perubahan.... Tahun 2016 peraturan mengenai dana transfer ke daerah dan desa diatur dengan Peretutran Menteri Keuangan/ PMK No 48/PMK.07/2017. Peraturan tersebut berubah lagi pada bulan April 2017 dengan PMK No.50/PMK.07 tentang Pengelolaan Transfer ke Daerah dan Dana Desa, tidak berselang lama muncul lagi peraturan menteri Keuangan baru yakni PMK No 112/PMK.07/2017 tentang Perubahan Atas PMK 50/PMK.07/2017.
> Secara PMK 50/PMK.07/2017 sebagaimana yang dirubah dengan PMK No 112/PMK.07/2017 adalah bahwa Dana Alokasi Umum itu tidak lagi

bersifat final, artinya DAU lebih fleksibel dan bisa bertambah maupun berkurang sesuai dengan naik turunnya penerimaan negara serta tidak ada jaminan dari pemerintah pusat untuk mencairkan DAU 100% sesuai pagu DAU...Sebelum aturan ini ditetapkan-pun ya mbak seperti yang mbak tanyakan *underestimate* itu...dalam menetapkan rencana anggran. Karena ya memang tidak pasti..

Hal senada terkait dinamika regulasi ini beberapa daerah mengalami kendala yakni tertundanya pencairan sebagaimana diberitakan oleh solopos.com yang diakses pada 13 November 2017:

Kepala Bidang Pemberdayaan Masyarakat, DP3AKBPMD Gunungkidul Subiantoro mengatakan, Perbup No.25/2017 awalnya akan digunakan sebagai dasar pencairan dana desa termin kedua. Namun demikian, hal tersebut tidak bisa dilakukan karena pemerintah pusat mengeluarkan aturan baru yang dituangkan dalam PMK No. 112/PMK.07/2017.
"Terpaksa kita harus mengubah aturan lagi. Untuk sekarang perubahan masih dalam proses. Kalau ditata, sejak awal tahun kita harus mengubah aturan pencairan sebanyak tiga kali," kata Subiantoro menjawab pertanyaan Solopos.com, Minggu (3/9/2017).
Menurut dia, secara subtansi materi, dalam PMK No.17 tidak ada perubahan signifikan. Pasalnya dalam aturan ini hanya mengubah sedikit kalimat mengenai waktu pencairan. "Kalau di aturan lama [PMK No.50] pencairan dilakukan pada Agustus, tapi dalam PMK 112 diubah menjadi sejak Agustus," ujarnya.

Meski perubahan hanya sedikit, namun Subiantoro mengakui, pemkab harus melakukan perubahan sesuai dengan PMK baru. Akibatnya, lanjut dia, pencairan termin kedua dana desa harus molor dari jadwal yang telah direncanakan.
"Ini sudah kami konsultasikan ke KPPN [lembaga yang mengurusi masalah pencairan dana desa] dan diminta menyesuaikan dengan aturan yang baru," katanya.
Disinggung mengenai kepastian pencairan, Subiantoro mengaku akan melakukan secepatnya. "Kita tinggal tunggu perbup dan rencananya besok [hari ini] akan menghadap bupati untuk membahas masalah itu. Sedang dari sisi persyaratan, juga tidak ada masalah karena hanya menunggu perubahan perbup yang baru," tuturnya.

Berdasarkan informasi diatas bahwa perubahan regulasi yang terjadi dapat menghambat pelaksanaan program di daerah hal ini disebabkan oleh tertundanya pencairan dana karena regulasi yang masih belum siap.

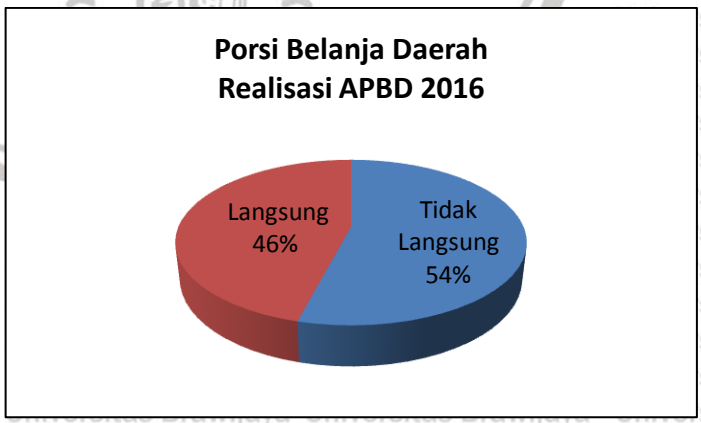
6.1.3 Tata Kelola yang Efektif *(Effective Governance)*

Tata kelola yang efektif dalam riset ini di analisis dengan tida elemen yakni: 1) ppengukuran kinerja *(performance measurement)*, 2) akuntabilitas *(accountability)* dan 3) partisipasi *(participation).*

6.1.3.1 Pengukuran Kinerja *(Performance Measurement)*

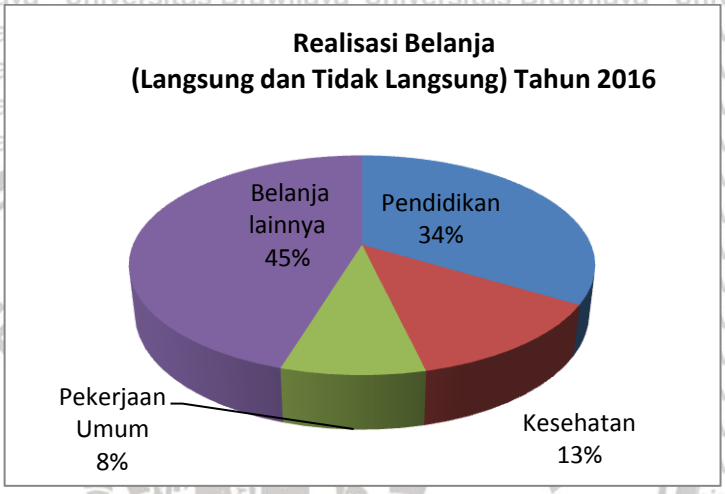
Instumen yang digunakan dalam pengukuran kinerja *(performance measurement)* dalam riset ini adalah *value for money* (ekonomi, efisiensi, dan efektifitas atau yang disebut 3E) dengan tiga elemen utama yakni *input, output* da*n outcome.* Pengukuran kinerja yang dilakukan dalam riset ini adalah kinerja tida bidang utama yang merupakan urusan wajib pemerintah daerah yakni pendidikan, kesehatan dan pekerjaan umum sebagaimana terdapat dalam Permenkeu RI No 266/PMK.07/2015 tentang Pemeringkatan Kesehatan Fiskal dan Pengelolaan Keuangan Daerah.

Dalam struktur APBD tahun 2016 porsi belanja langsung dan belanja tidak langsung sebagai berikut:



Gambar 44. Porsi Belanja Langsung dan Tidak Langsung dalam APBD Kabupaten Bondowoso Tahun 2016
Sumber: LKPJ tahun 2017

Dalam realisasi APBD tahun 2016 porsi belanja tidak langsung dalam realisasi APBD adalah sebesar 54 persen sedangkan belanja langsung adalah sebesar 46 persen. Jika dirinci lagi ke dalam belanja tiga bidang (pendidikan, kesehatan dan pekerjaan umum) maka digambarkan sebagai berikut:

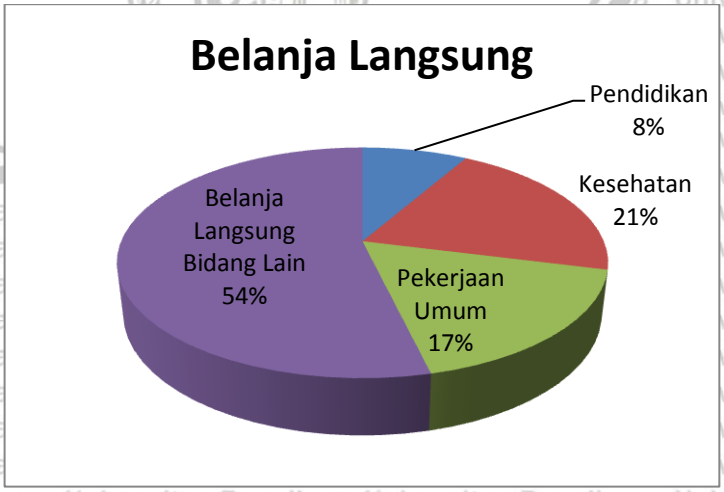


Gambar 45. Posisi Belanja Bidang Pendidikan, Kesehatan dan PU
Sumber: data diolah

Gambar diatas adalah porsi belanja baik langsung maupun tidak langsung. Porsi belanja pendidikan dalam realisasi APBD 2016 adalah sebesar 34 persen, belanja kesehatan sebesar 13 persen dan belanja pekerjaan umum adalah sebesar 8 persen sedangkan untuk belanja bidang yang lainnya adalah sebesar 45 persen. Jika di klasifikasikan belanja tiga bidang tersebut ke dalam belanja tidak langsung dan belanja langsung sebagai berikut:

Gambar 46. Belanja Tidak Langsung Bidang Pendidikan, Kesehatan, PU dan Lainnya
Sumber: data sekunder diolah

Porsi belanja tidak langsung bidang pendidikan adalah sebesar 55,06 persen, bidang kesehatan adalah 6,03 persen bidang pekerjaan umum sebesar 0,80 persen sedangkan bidang yang lainnya adalah sebesar 38,11 persen. Adapun porsi belanja langsung tiga bidang tersebut disajikan dalam gambar berikut:



Gambar 47. Belanja Langsung Bidang Pendidikan, Kesehatan, PU dan Lain-lain
Sumber: data sekunder diolah

Porsi belanja langsung bidang pendidikan dalam struktur realisasi APBD tahun 2016 Kabupeten Bondowoso adalah sebesar 8 persen, bidang kesehatan sebesar 21 persen bidang pekerjaan umum sebesar 17 persen sedangkan belanja langsung untuk bidang yang lain adalah 54 persen.

Dalam mengukur kinerja (performance measurement) penelitian ini menggunakan data LKPJ tahun 2015. Tiga indikator yang digunakan dalam instrumen *value for money* yakni *input, output* dan *outcome* dengan kategori ukuran tiga ukuran kinerja yakni ekonomi, efisiensi dan efektifitas. Nilai ekonomi memiliki pengertian bahwa sumberdaya input hendaknya diperoleh dengan harga yang lebih rendah. Ukuran ekonomi mengindikasikan alokasi biaya, yaitu mengukur biaya input (*cost of input*), pemanfaatan sumberdaya dibawah anggaran menunjukkan penghematan sedangkan melebihi anggaran menunjukkan pemboroson (Mahmudi, 2010:104). Dalam penelitian ini formula untuk menghitung nilai ekonomi adalah realisasi anggaran dikurangi rencana anggaran dikali seratus persen. Nilai efisiensi dalam riset ini dihitung dengan membagi rata-rata capaian kinerja program dengan kinerja input di kalikan seratus persen. Nilai efektifitas merupakan pengukuran hasil akhir suatu program. Dalam penelitian ini nilai efektivitas dihitung berdasarkan capaian program yang telah di lalui, sedangkan nilai produktivitas merupakan gabungan antara nilai efisiensi dan nilai efektifitas. Nilai ekonomi, efisiensi, efektifitas dan produktifitas tida bidang disajikan pada bagian berikut ini:

1. Bidang Pendidikan

a. Nilai Ekonomi Bidang Pendidikan

Nilai ekonomi bidang pendidikan dihitung dengan melihat rasio rencana dan realisasi anggaran sebagaimana dirinci dalam tabel berikut:

Tabel 63. Nilai Ekonomi/nilai Kinerja Input Bidang Pendidikan

No	Program	Biaya		Nilai Ekonomis/ Nilai kinerja input	Kriteria Ekonomi	Nilai Realisasi anggaran (%)
		Rencana	Realisasi			
1	Program Pendidikan Anak Usia Dini	4.466.500.000	4.425.729.416	100,92	Ekonomis	99,09
2	Program wajib belajar pendidikan 9 tahun	28.420.191.463	27.383.605.096	103,79	Ekonomis	96,35
3	Program pendidikan menengah	17.690.487.398	17.157.498.437	103,11	Ekonomis	96,99
4	Program Pendidikan Non formal	15.909.341.070	14.952.691.770	106,40	Ekonomis	93,99
5	Program peningkatan mutu pendidik dan tenaga kependidikan	935.000.000	670.324.700	139,48	Ekonomis	71,69
6	Program Manajemen Pelayanan Pendidikan	700.000.000	636.121.750	110,04	Ekonomis	90,87
7	Program pengembangan budi pekerti dan akhlak mulia	618.000.000	554.585.500	111,43	Ekonomis	89,74
Rata-rata nilai ekonomis				**110,74**	**Ekonomis**	**91,25**

Sumber: data sekunder diolah dari LKPJ tahun 2015

Terdapat tujuh program di bidang pendidikan pada tahun anggaran 2015 dengan rata-rata nilai realisasi adalah sebesar 91,25 persen. Berdasarkan penghitungan diatas, semua program memiliki nilai ekonomis. Hal ini terjadi karena nilai realisasi anggaran lebih kecil daripada nilai anggaran yang di rencanakan.

b. Nilai Efisiensi Bidang Pendidikan

Nilai ekonomi hanya menyangkut bagaimana memperoleh input dengan biaya lebih rendah maka efisiensi terkait dengan input dan output. Kinerja input diperoleh dari hasil penghitungan sebelumnya (nilai ekonomi) sedangkan output diperoleh dari rata-rata capaian program. Nilai efisiensi bidang pendidikan disajikan dalam tabel berikut:

Tabel 64. Nilai Efisiensi Bidang Pendidikan

No	Program	Kinerja Input	Rata-rata capaian kinerja program	Nilai Efisiensi	Keterangan
1	Program Pendidikan Anak Usia Dini	100,92	103,59	102,64	Tidak Efisien
2	Program wajib belajar pendidikan 9 tahun	103,79	105,29	101,45	Tidak Efisien
3	Program pendidikan menengah	103,11	103,89	100,76	Tidak Efisien
4	Program Pendidikan Non formal	106,40	128,78	121,04	Tidak Efisien
5	Program peningkatan mutu pendidik dan tenaga kependidikan	139,48	106,92	76,65	Sangat Efisien
6	Program Manajemen Pelayanan Pendidikan	110,04	100,4	91,24	Efisien
7	Program pengembangan budi pekerti dan akhlak mulia	111,43	100,32	90,03	Efisien
	Rata-rata	**110,74**	**107,03**	**96,65**	**Efisien**

Sumber: data sekunder diolah dari LKPJ tahun 2015

Terdapat empat program yang memiliki nilai efisiensi diatas seratus dengan kriteria tidak efisien yakni program pendidikan anak usia dini, program wajib belajar pendidikan 9 tahun, program pendidikan menengah dan program pendidikan non formal. Satu program yang bernilai sangat efisien yakni program peningkatan mutu pendidikan dan tenaga kependidikan. Terdapat dua program yang berkriteria efisien yakni program manajemen pelayanan pendidikan dan program pengembangan budi pekerti dan akhlak mulia. Secara rata-rata nilai efisiensi bidang pendidikan yakni 96,65 persen dengan kriteria efisien.

c. Nilai Efektivitas dan Produktivitas

Nilai efektivitas bidang pendidikan didasarkan pada rata-rata capaian program yang telah dilaksanakan. Nilai produktivitas merupakan gabungan antara nilai efisiensi dan nilai efektivitas sebagaimana di jabarkan dalam tabel berikut:

Tabel 65. Nilai Efektivitas dan Produktivitas Bidang Pendidikan

No	Program	Nilai Efisiensi	Nilai Efektivitas	Nilai Produktifitas	Keterangan
1	Program Pendidikan Anak Usia Dini	102,64	103,59	100,92	tidak efisien dan efektif
2	Program wajib belajar pendidikan 9 tahun	101,45	105,29	103,79	tidak efisien dan efektif
3	Program pendidikan menengah	100,76	103,89	103,11	tidak efisien dan efektif
4	Program Pendidikan Non formal	121,04	128,78	106,40	tidak efisien dan efektif
5	Program peningkatan mutu pendidik dan tenaga kependidikan	76,65	106,92	139,48	sangat efisien dan efektif
6	Program Manajemen Pelayanan Pendidikan	91,24	100,4	110,04	efisien dan efektif
7	Program pengembangan budi pekerti dan akhlak mulia	90,03	100,32	111,43	efisien dan efektif
	Rata-rata	**96,65**	**107,03**	110,74	**efisien dan efektif**

Sumber: data sekunder diolah dari LKPJ tahun 2015

Terdapat empat program yang memiliki tidak efisien dan efektif yakni program pendidikan anak usia dini, program wajib belajar pendidikan 9 tahun, program pendidikan menengah dan program pendidikan non formal. Satu program yang bernilai sangat efisien dan efektif yakni program peningkatan mutu pendidikan dan tenaga kependidikan. Terdapat dua program yang berkriteria efisien dan efektif yakni program manajemen pelayanan pendidikan dan program pengembangan budi pekerti dan akhlak mulia. Secara rata-rata nilai produktifitas bidang pendidikan yakni 110,74 persen dengan kriteria efisien dan efektif.

2. Bidang Kesehatan

a. Nilai Ekonomi

Nilai ekonomi bidang kesehatan dihitung dengan melihat rasio rencana dan realisasi anggaran sebagaimana dirinci dalam tabel berikut:

Tabel 66. Nilai Ekonomi/nilai Kinerja Input Bidang Kesehatan

No	Program	Biaya		Nilai Ekonomis/Nilai Kinerja Input	Kriteria Ekonomi	Realisasi anggaran (%)
		Rencana	Realisasi			
1	Program obat dan perbelakan kesehatan	2.275.002.519	1.486.558.254	153,04	Ekonomis	65,34
2	Program upaya kesehatan masyarakat	16.040.339.350	12.611.511.088	127,19	Ekonomis	78,62
3	Pogram pengawasan obat dan makanan	213.550.000	212.459.621	100,51	Ekonomis	99,49
4	Program promosi kesehatan dan pemberdayaan masyarakat	1.060.148.000	1.053.101.675	100,67	Ekonomis	99,34
5	Program perbaikan gizi masyarakat	350.818.000	348.989.000	100,52	Ekonomis	99,45
6	Program pengembangan lingkungan sehat	107.182.500	104.973.750	102,10	Ekonomis	97,94
7	Program pencegahan dan penanggulangan penyakit	995.330.000	858.616.350	115,92	Ekonomis	86,26
8	Program standarisasi pelayanan kesehatan	90.000.000	85.030.500	105,84	Ekonomis	94,48
9	Program pelayanan kesehatan penduduk miskin	7.150.000.000	7.139.526.772	100,15	Ekonomis	99,85
10	Program pengadaan, peningkatan dan perbaikan sarana dan prasarana puskesmas/pustu dan jaringannya	16.759.795.852	16.164.825.250	103,68	Ekonomis	96,45
11	Program peningkatan pelayanan kesehatan anak balita	128.781.500	127.776.500	100,79	Ekonomis	99,22
12	Program pelayanan kesehatan lansia	26.000.000	25.115.000	103,52	Ekonomis	96,6
13	Program peningkatan keselamatan ibu melahirkan dan anak	120.000.000	111.429.500	107,69	Ekonomis	92,86
14	Program pemberdayaan kader kesehatan	20.000.000	19.315.700	103,54	Ekonomis	96,58
15	Program peningkatan pelayanan kasus dampak zat berbahaya yang terkandung dalam asap rokok	250.000.000	124.520.000	200,77	Ekonomis	49,81
16	Program pengadaan,peningkatan sarana dan prasarana rumah sakit/RSJ/RSP	36.712.942.118	34.594.757.277	106,12	Ekonomis	94,23
17	Program peningkatan pelayanan kesehatan BLUD	68.497.404.568	60.212.526.137	113,76	Ekonomis	87,9
Rata-rata nilai ekonomis				**113,97**	**Ekonomis**	**89,73**

Sumber: data sekunder diolah dari LKPJ tahun 2015

Terdapat tujuh belas program di bidang kesehatan pada tahun anggaran 2016 dengan rata-rata nilai realisasi adalah sebesar 89,75 persen. Berdasarkan penghitungan diatas, semua program memiliki nilai ekonomis. Hal ini terjadi karena nilai realisasi anggaran lebih kecil daripada nilai anggaran yang di rencanakan.

b. Nilai Efisiensi

Nilai efisiensi bidang kesehatan disajikan dalam tabel berikut:

Tabel 67. Nilai Efisiensi Bidang Kesehatan

No	Program	Kinerja Input	Kinerja Program (Output)	Nilai Efisiensi	Keterangan
1	Program obat dan perbelakan kesehatan	153,04	102,29	66,84	Sangat Efisien
2	Program upaya kesehatan masyarakat	127,19	100,22	78,80	Sangat Efisien
3	Pogram pengawasan obat dan makanan	100,51	100	99,49	Efisien
4	Program promosi kesehatan dan pemberdayaan masyarakat	100,67	100	99,34	Efisien
5	Program perbaikan gizi masyarakat	100,52	95,21	94,71	Efisien
6	Program pengembangan lingkungan sehat	102,10	100,97	98,89	Efisien
7	Program pencegahan dan penanggulangan penyakit	115,92	103,37	89,17	Sangat Efisien
8	Program standarisasi pelayanan kesehatan	105,84	59,72	56,42	Sangat Efisien
9	Program pelayanan kesehatan penduduk miskin	100,15	98,5	98,36	Efisien
10	Program pengadaan, peningkatan dan perbaikan sarana dan prasarana puskesmas/pustu dan jaringannya	103,68	99	95,49	Efisien
11	Program peningkatan pelayanan kesehatan anak balita	100,79	104	103,19	Tidak Efisien
12	Program pelayanan kesehatan lansia	103,52	111	107,22	Tidak Efisien
13	Program peningkatan keselamatan ibu melahirkan dan anak	107,69	98,8	91,74	Efisien
14	Program pemberdayaan kader kesehatan	103,54	100	96,58	Efisien
15	Program peningkatan pelayanan kasus dampak zat berbahaya yang terkandung dalam asap rokok	200,77	91,72	45,68	Sangat Efisien
16	Program pengadaan,peningkatan sarana dan prasarana rumah sakit/RSJ/RSP	106,12	110	103,65	Tidak Efisien
17	Program peningkatan pelayanan kesehatan BLUD	113,76	0	0,00	
	Rata-rata	**113,97**	**87,93**	**77,15**	**Efisien**

Sumber: data sekunder diolah dari LKPJ tahun 2015

Beradsarkan hasil penghitungan diatas, dari tujuh belas program terdapat lima program yang bernilai sangat efisien, delapan program bernilai efisien, dan empat program yang berniali tidak efisien. Lima program yang bernilai sangat efisien yakni: 1)program obat dan perbelakan kesehatan, 2) program upaya kesehatan masyarakat, 3) program pencegahan dan penanggulangan penyakit, 4) program standarisasi pelayanan kesehatan dan 5) program peningkatan pelayanan kasus dampak zat berbahaya yang terkandung

dalam asap rokok. Program yang bernilai efisien yakni:1) program pengawasan obat dan makanan, 2) program promosi kesehatan dan pemberdayaan masyarakat, 3) program perbaikan gizi masyarakat, 5) program pelayanan kesehatan penduduk miskin, 6) program pengadaan, peningkatan dan perbaikan sarana dan prasarana puskesmas/pustu dan jaringannya, 7) program peningkatan keselamatan ibu melahirkan anak, 8) program pemberdayaan kader kesehatan. Beberapa program yang bernilai/berkriteria tidak efisien antara lain:1) program peningkatan pelayanan kesehatan anak balita, 2) program pelayanan kesehatan lansia, 3) program pengadaan, peningkatan sarana dan prasarana rumah sakit/RSJ/RSP serta 4) program peningkatan pelayanan kesehatan BLUD.

c. Nilai Produktivitas Bidang Kesehatan

Nilai produktivitas dalam penelitian ini di hitung berdasarkan perbandingan input (nilai efisiensi)dan out put (nilai efektivitas kinerja program). Berdasarkan hasil penghitungan terdapat beragam kriteria yang diperoleh berdasarkan masing-masing program (tujuh belas program) sebagaimana di tampilkan dalam tabel berikut ini:

Tabel 68. Nilai Produktivitas Bidang Kesehatan

No	Program	Nilai Efisiensi	Nilai Efektivitas	Nilai Produktifitas	Keterangan
1	Program obat dan perbelakan kesehatan	66,84	102,29	153,04	Sangat Efisien dan efektif
2	Program upaya kesehatan masyarakat	78,80	100,22	127,19	Sangat Efisien dan efektif
3	Pogram pengawasan obat dan makanan	99,49	100	100,51	Efisien dan efektif
4	Program promosi kesehatan dan pemberdayaan masyarakat	99,34	100	100,67	Efisien dan efektif
5	Program perbaikan gizi masyarakat	94,71	95,21	100,52	Efisien dab cukup efektif
6	Program pengembangan lingkungan sehat	98,89	100,97	102,10	Efisien dan efektif
7	Program pencegahan dan penanggulangan penyakit	89,17	103,37	115,92	Sangat Efisien dan efektif
8	Program standarisasi pelayanan kesehatan	56,42	59,72	105,84	Sangat Efisien dan tidak efektif
9	Program pelayanan kesehatan penduduk miskin	98,36	98,5	100,15	Efisien dan cukup efektif
10	Program pengadaan, peningkatan dan perbaikan sarana dan prasarana puskesmas/pustu dan jaringannya	95,49	99	103,68	Efisien dan cukup efektif
11	Program peningkatan pelayanan kesehatan anak balita	103,19	104	100,79	Tidak Efisien dan efektif
12	Program pelayanan kesehatan lansia	107,22	111	103,52	Tidak Efisien dan efektif
13	Program peningkatan keselamatan ibu melahirkan dan anak	91,74	98,8	107,69	Efisien dan cukup efektif
14	Program pemberdayaan kader kesehatan	96,58	100	103,54	Efisien dan efektif
15	Program peningkatan pelayanan kasus dampak zat berbahaya yang terkandung dalam asap rokok	45,68	91,72	200,77	Sangat Efisien dan cukup efektif
16	Program pengadaan,peningkatan sarana dan prasarana rumah sakit/RSJ/RSP	103,65	110	106,12	Tidak Efisien dan efektif
17	Program peningkatan pelayanan kesehatan BLUD	0,00	0	0,00	
	Rata rata	**77,15**	**87,93**	113,97	**Efisien dan cukup efektif**

Sumber: data sekunder diolah dari LKPJ tahun 2015

Berdasarkan tabel diatas, terdapat tiga (3) program yang berkriteria sangat efisien dan efektif, empat (4) program yang bernilai efisien dan efektif, empat program yang bernilai efisien dan cukup efektif, satu program yang berniali sangat efisien dan cukup efektif, satu program yang bernilai sangat

efisien dan tidak efektif, tiga program yang bernilai tidak efisien dan efektif serta satu program yang tidak bisa dinilai.

3. Bidang Pekerjaan Umum

a. Nilai Ekonomi

Nilai ekonomi bidang pekerjaan umum dihitung dengan melihat rasio rencana dan realisasi anggaran sebagaimana dirinci dalam tabel berikut:

Tabel 69. Nilai Ekonomi/nilai Kinerja Input Bidang Pekerjaan Umum

No	Program	Biaya		Nilai Ekonomi/Nilai Kinerja Input	Kriteria	Nilai Realisasi (%)
		Rencana	Realisasi			
1	Program pembangunan jalan dan jembatan	100.000.000	0	0,00		0,00
2	Program rehabilitasi/pemeliharaan jalan	85.582.750.000	84.302.443.800	101,52	Ekonomis	98,5
3	Pogram peningkatan sarana dan prasarana kebinamargaan	66.250.000	65.687.200	100,86	Ekonomis	99,15
4	Program pembangunan sistem informasi/database jalan dan jembatan	150.000.000	134.028.500	111,92	Ekonomis	89,35
5	Program pengembangan dan pengelolaan jaringan irigasi, rawa dan jaringan pengairan lainnya	176.913.581.027	174.588.756.748	101,33	Ekonomis	98,69
6	Program pengembangan, pengelolaan dan konservasi sungai dan sumberdaya air lainnya	1.395.000.000	1.380.351.100	101,06	Ekonomis	98,95
7	Program pengendalian banjir	6.236.000.000	6.138.769.903	101,58	Ekonomis	98,44
8	Program perencanaan tata ruang	1.125.000.000	1.043.422.450	107,82	Ekonomis	92,73
9	Program pemanfaatan ruang	90.000.000	86.021.500	104,63	Ekonomis	95,58
10	Program pengendalian pemanfaatan ruang	200.000.000	193.621.900	103,29	Ekonomis	96,81
Rata-rata nilai ekonomis				93,40	**Ekonomis**	**86,82**

Sumber: data sekunder diolah dari LKPJ tahun 2015

Terdapat sepuluh program di bidang pekerjaan umum pada tahun anggaran 2016 dengan rata-rata nilai realisasi adalah sebesar 88,82 persen. Berdasarkan penghitungan diatas, semua program memiliki nilai ekonomis. Hal ini terjadi karena nilai realisasi anggaran lebih kecil daripada nilai anggaran yang di rencanakan.

b. Nilai Efisiensi

Nilai efisiensi bidang pekerjaan umum disajikan dalam tabel berikut:

Tabel 70. Nilai Efisiensi Bidang Pekerjaan Umum

No	Program	Kinerja Input	Rata-rata Capaian Kinerja Program	Nilai Efisiensi	Keterangan
1	Program pembangunan jalan dan jembatan	0,00	0,00		
2	Program rehabilitasi/pemeliharaan jalan	101,52	134,26	132,25	tidak efisien
3	Pogram peningkatan sarana dan prasarana kebinamargaan	100,86	145,45	144,21	tidak efisien
4	Program pembangunan sistem informasi/database jalan dan jembatan	111,92	50,00	44,68	sangat efisien
5	Program pengembangan dan pengelolaan jaringan irigasi, rawa dan jaringan pengairan lainnya	101,33	101,36	100,03	tidak efisien
6	Program pengembangan, pengelolaan dan konservasi sungai dan sumberdaya air lainnya	101,06	100,32	99,27	efisien
7	Program pengendalian banjir	101,58	104,16	102,54	tidak efisien
8	Program perencanaan tata ruang	107,82	100,00	92,75	efisien
9	Program pemanfaatan ruang	104,63	92,42	88,33	sangat efisien
10	Program pengendalian pemanfaatan ruang	103,29	100,00	96,81	efisien
	Rata-rata	**93,40**	**92,80**	99,35	efisien

sumber: data sekunder diolah dari LKPJ tahun 2015

Berdasarkan tabel diatas, terdapat dua program yang berkategori sangat efisien yakni program pembangunan sistem informasi/database jalan dan jembatan dan program pemanfaatan ruang. Program yang berkatogori efisien ada tiga yakni program pengembangan pengelolaan dan konservasi sungai dan sumberdaya air lainnya serta program pengendalian pemanfaatan ruang. Program yang berkategori tidak efisien ada empat yakni:1) program rehabilitasi/pemeliharaan jalan, 2) program peningkatan sarana dan prasarana kebinamargaan, 3) program pengembangan dan pengelolaan jaringan irigasi, rawa dan jaringan pengairan lainnya, 4) program pengendalian banjir. Terdapat satu program yang direncanakan akan tetapi tidak dianggarkan dan direalisaikan yakni program pembangunan jalan dan jembatan.

c. Nilai Produktivitas

Tabel 71. Nilai Produktivitas Bidang Pekerjaan Umum

No	Program	Nilai Efisiensi	Nilai Efektivitas	Nilai Produktifitas	Keterangan
1	Program pembangunan jalan dan jembatan	0	0		
2	Program rehabilitasi/pemeliharaan jalan	132,25	134,26	101,52	tidak efisien dan efektif
3	Pogram peningkatan sarana dan prasarana kebinamargaan	144,21	145,45	100,86	tidak efisien dan efektif
4	Program pembangunan sistem informasi/database jalan dan jembatan	44,68	50	111,92	sangat efisien dan tidak efektif
5	Program pengembangan dan pengelolaan jaringan irigasi, rawa dan jaringan pengairan lainnya	100,03	101,36	101,33	tidak efisien dan efektif
6	Program pengembangan, pengelolaan dan konservasi sungai dan sumberdaya air lainnya	99,27	100,32	101,06	efisien dan efektif
7	Program pengendalian banjir	102,54	104,16	101,58	tidak efisien dan efektif
8	Program perencanaan tata ruang	92,75	100	107,82	efisien dan efektif
9	Program pemanfaatan ruang	88,33	92,42	104,63	sangat efisien dan cukup efektif
10	Program pengendalian pemanfaatan ruang	96,81	100	103,29	efisien dan efektif
	Rata-rata	**99,35**	**92,797**	**93,40**	**efisien dan cukup efektif**

Sumber: data sekunder diolah dari LKPJ tahun 2015

Beradsarkan tabel diatas terdapat tiga (3) program yang berkategori efisien dan efektif, empat (4) program yang berkategori tidak efisien dan efektif, satu (1) program yang berkategori sangat efisien dan tidak efektif, satu (1) program berkategori sangat efisien dan cukup efektif, sedangkan satu (1) program direncanakan tapi tidak dianggarkan. Secara rata-rata nilai produktivitas bidang pekerjaan umum yakni 93,40 persen dengan kategori efisien dan cukup efektif.

Dalam riset ini formula efisiensi didasarkan pada perbandingan antara output (rata-rata capaian program) dengan kinerja input. Suatu organisasi, program, atau kegiatan dikatakan efisien apabila mampu menghasilkan output tertentu dengan input serendah-rendahnya, atau dengan input tertentu mampu menghasilkan output sebesar-besarnya (*spending well*). Efektivitas terkait dengan hubungan antara hasil yang diharapkan dengan hasil yang sesungguhnya dicapai *(spending wisely)*. Dalam riset ini efektifitas dilihat dari capaian program yang telah dilaksanakan. Selain ekonomis, efisiensi dan efektifitas, maka di riset ini juga dilihat nilai produktifitas yakni dengan formula perbandingan nilai efektifitas dan nilai efisiensi. Untuk mempermudah penilaian maka tiga kondisi (ekonomis, efisiensi dan efektivitas) dikategorikan dalam sebuah nilai sebagaimana dalam tabel berikut:

Tabel 72. Nilai Kategori 3E

Ekonomi	Nilai	Efisiensi	Nilai	Efektifitas	Nilai
Ekonomis	4	Sangat Efisien	4	Efektif	4
Cukup Ekonomis	3	Efisien	3	Cukup Efektif	3
Kurang Ekonomis	2	Cukup Efisien	2	Kurang Efektif	2
Tidak Ekonomis	1	Tidak Efisien	1	Tidak Efektif	1

Berdasarkan hasil hitungan dilapangan, nilai ekonomis, efisiensi, efektivitas dan produktivitas tiga bidang yakni pendidikan, kesehatan dan pekerjaan umum disajikan berikut:

Tabel 73. Kriteria 3E Bidang Pendidikan

No	Program	Ekonomi	Efisiensi	Efektivitas	Nilai
1	Program Pendidikan Anak Usia Dini	Ekonomis (4)	Tidak efisien (1)	Efektif (4)	9
2	Program Wajib Belajar 9 tahun	Ekonomis (4)	Tidak efisien (1)	Efektif (4)	9
3	Program Pendidikan Menengah	Ekonomis (4)	Tidak efisien (1)	Efektif (4)	9

No	Program	Ekonomi	Efisiensi	Efektivitas	Nilai
4	Program Pendidikan Non Formal	Ekonomis (4)	Tidak efisien (1)	Efektif (4)	9
5	Program Peningkatan Mutu Pendidikan dan tenaga Kependidikan	Ekonomis (4)	Sangat efisien (4)	Efektif (4)	12
6	Program Manajemen Pelayanan Pendidikan	Ekonomis (4)	Efisien (3)	Efektif (4)	11
7	Program Pengembangan Budi Pekerti dan Akhlak Mulia	Ekonomis (4)	Efisien (3)	Efektif (4)	11
Nilai Rata-rata					**10**

Tabel 74. Kriteria 3E Bidang Kesehatan

No	Program	Ekonomi	Efisiensi	Efektivitas	Nilai
1	Program obat dan perbelakan kesehatan	Ekonomis (4)	Sangat efisien (4)	Efektif (4)	12
2	Program upaya kesehatan masyarakat	Ekonomis (4)	Sangat efisien (4)	Efektif (4)	12
3	Pogram pengawasan obat dan makanan	Ekonomis (4)	Efisien (3)	Efektif (4)	11
4	Program promosi kesehatan dan pemberdayaan masyarakat	Ekonomis (4)	Efisien (3)	Efektif (4)	11
5	Program perbaikan gizi masyarakat	Ekonomis (4)	Efisien (3)	Cukup efektif (3)	10
6	Program pengembangan lingkungan sehat	Ekonomis (4)	Efisien (3)	Efektif (4)	11
7	Program pencegahan dan penanggulangan penyakit	Ekonomis (4)	Sangat efisien (4)	Efektif (4)	12
8	Program standarisasi pelayanan kesehatan	Ekonomis (4)	Sangat efisien (4)	Tidak efektif 1)	9
9	Program pelayanan kesehatan penduduk miskin	Ekonomis (4)	Efisien (3)	Cukup efektif (3)	10
10	Program pengadaan, peningkatan dan perbaikan sarana dan prasarana puskesmas/pustu dan jaringannya	Ekonomis (4)	Efisien (3)	Cukup efektif (3)	10
11	Program peningkatan pelayanan kesehatan anak balita	Ekonomis (4)	Tidak Efisien (1)	Efektif (4)	9
12	Program pelayanan kesehatan lansia	Ekonomis (4)	Tidak efisien (1)	Efektif (4)	9
13	Program peningkatan keselamatan ibu melahirkan dan anak	Ekonomis (4)	Efisien (3)	Cukup efektif (3)	10
14	Program pemberdayaan kader kesehatan	Ekonomis (4)	Efisien (3)	Efektif (4)	11
15	Program peningkatan pelayanan kasus dampak zat berbahaya yang terkandung dalam asap rokok	Ekonomis (4)	Sangat Efisien (4)	Cukup efektif (3)	11
16	Program pengadaan,peningkatan sarana dan prasarana rumah	Ekonomis (4)	Tidak Efisien (1)	Efektif (4)	9

No	Program	Ekonomi	Efisiensi	Efektivitas	Nilai
	sakit/RSJ/RSP				
17	Program peningkatan pelayanan kesehatan BLUD	-	-	-	-
Nilai rata-rata					**10,43**

Tabel 75. Kriteria 3E Bidang Pekerjaan Umum

No	Program	Ekonomi	Efisiensi	Efektivitas	Nilai
1	Program Pembangunan Jalan dan Jembatan	-	-	-	-
2	Program rehabilitasi/pemeliharaan jalan	Ekonomis (4)	Tidak efisien (1)	Efektif (4)	9
3	Program peningkatan sarana dan prasarana kebinamargaan	Ekonomis (4)	Tidak efisien (1)	Efektif (4)	9
4	Program pembangunan sistem informasi/database jalan dan jembatan	Ekonomis (4)	Sangat efisien (4)	Tidak efektif (1)	9
5	Program pengembangan dan pengelolaan jaringan irigasi, rawa dan jaringan pengairan lainnya	Ekonomis (4)	Tidak efisien (1)	Efektif (4)	9
6	Program pengembangan, pengelolaan dan konservasi sungai dan sumberdaya air lainnya	Ekonomis (4)	Efisien (3)	Efektif (4)	11
7	Program pengendalian banjir	Ekonomis (4)	Tidak efisien (1)	Efektif (4)	9
8	Program perencanaan tata ruang	Ekonomis (4)	Efisien (3)	Efektif (4)	11
9	Program pemanfaatan ruang	Ekonomis (4)	Sangat efisien (4)	Cukup efektif (3)	11
10	Program pengendalian pemanfaatan ruang	Ekonomis (4)	Efisien (3)	Efektif (4)	11
Nilai Rata-rata					**9,8**

Berdasarkan nilai 3E maka dapat dibuat kategorisasi sebagai berikut:

Nilai 9 -9,75 kategori kurang baik

Nilai 9,76-10,51 kategori cukup baik

Nilai 10,52-11,27 kategori baik

Nilai 11,28-12,03 kategori sangat baik

Berdasarkan penghitungan diatas maka kondisi 3E pada tiga bidang sebagai berikut:

Tabel 76. Nilai Rata-rata 3E Tiga Bidang

Bidang	Nilai rata-rata	Kategori
Pendidikan	10	Cukup baik
Kesehatan	10,43	Cukup Baik
Pekerjaan Umum	9,8	Cukup Baik

Secara rata-rata kategori nilai 3E untuk tiga bidang di Kabupaten Bondowoso adalah cukup baik. Bila dikaitkan dengan manajemen kinerja berbasis *outcome* maka fokus terpenting dalam manajemen kinerja sektor publik adalah pada pencapaian efektivitas. Untuk mencapai efektivitas organisasi harus efisien, sebaliknya organisasi yang efisien belum tentu efektif atau bahkan organisasi yang efektif namun tidak efisien.

Hasil atau capaian dari *effective governance* diatas tidak lepas dari komitmen pimpinan, seperti halnya wawancara dengan X dari salah satu OPD pada 18 September 2017:

> "Kalau kita OPD ya harus efisien mbak..meskipun kadang maknanya berbeda.....ya tergantung pimpinan. Tapi yang jelas setiap kegiatan OPD harus efektif dan efisien".

Terkait dengan komitmen pimpinan hal senada hasil wawancara dengan S bagian anggaran pada 18 September 2017 sebagai berikut:

> "Iya ada...himbauan untuk melakukan efisiensi pada setiap OPD mbak. Jadi setiap OPD dihimbau untuk efektif dan efisien untuk setiap kegiatan...kan ini juga himbauan dari atasan..menteri.....SiLPA juga khan tidak boleh banyak jadi belanja harus di efektif dan efisienkan...belum ada sih mbak regulasi khusus tentang ini..."

Informasi mengenai program ataupun kegiatan pemerintah apakah sudah sesuai dengan keinginan masyarakat atau tidak seperti halnya yang disampaikan informan D pada 2 Oktober 2017:

> "Begini mbak...untuk perencanaan pembangunan daerah kan ada dua satu dari pusat dan yang usulan dari masyarakat sendiri. Kalau yang dari pusat itu yang sifatnya top down ya...menyesuaikan dengan rencana

strategis propinsi maupun pusat..dan yang dari bawah ini yang diakomodasi melalui musrenbang. Kalau musrenbang ya kita laksanakan sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Tapi tetap yang kita utamakan adalah yang program maupun prioritas daerah".

Informasi lainnya terkait proiritas kegiatan hasil wawancara dengan S pada 12 September 2017:

"Pada masa pembahasanakan merasa semua prioritas..nah untuk memilah mana yang lebih prioritas maka itu yang kesulitan...bagaimana caranya....sepanjang kami pembahasan tidak terlihat..tapi memang seperti itu di OPD makanya kalau memang mentok maka kita sampaikan kondisi keuangan yang kita punyai dengan semua struktur penerimaan maka kita kana memilah mana yang bisa dikelola murni mana yang bisa...kegiatan yang memang sudah ditentukan...mereka suka atau ndak suka harus memprioritaskan....bisanya tim anggaran adalah menyampaikan kondisi keuangan seperti itu".

Terkait dengan apakah usulan masyarakat dapat terakomodasi, informan D memberikan informasi sebagai berikut:

Ya memang belum ada jaminan semua usulan dapat kita laksanakan...selain terkait keterbatasan anggaran juga menyangkut prioritas mbak. Jika usulan itu bukan prioritas maka harus dikaji lagi. Iya melalui forum SKPD di tingkat kecamatan itulah usulan masyarakat kita gali... SKPD kan punya renstra, trus renja..jadi usulan-usulan ini yang dimasukkan dalam renja.

Dalam waktu yang berbeda, peneliti mewawancarai salah satu sekertaris desa X pada 23 Oktober 2017:

Ya penting lah mbak sosialisasi prioritas daerah itu...terutama bagi pemerintah desa sangat penting dilakukan sehingga desa benar-benar mengetahui bahwa usulan pembangunan desanya merupakan prioritas pembangunan daerah. Ketika skala prioritas pembangunan daerah telah tersosialisasi dengan baik, terutama bagi pemerintah desa maka tidak ada lagi istilah "sia-sia mengusulkan, ujung-ujungnya dikatakan bahwa usulan tidak sesuai dengan prioritas".
Kan proses usulan itu mulai dari tingkat RT, RW, dusun, desa dan kecamatan...tapi desa ya nggak tahu usulannya diterima didanai atau tidak..

Berdasarkan hasil wawancara diatas, proses komunikasi antara pemerintah dengan masyarakat terkait dengan program maupun kegiatan yang akan dilaksanakan hanya melalui media musrenbang.

6.1.3.2 Akuntabilitas *(Accountability)*

Beberapa fokus dari akuntabilitas Finansial dalam riset ini antara lain: 1) keakuratan, 2) transparansi, 3) ketepatan waktu, 4) validitas, 5) relevansi dan 6) kendalan informasi. Fokus *pertama* dari penelitian ini adalah keakuratan. Dalam dimensi keakuratan merupakan penggalian informasi terkait kegiatan pemerintah daerah yang dapat menjamin bahwa pengelolaan keuangan daerah mulai dari perencanaan, pelaksanaan maupun pelaporan keuangan dilaksanakan secara teliti, cermat dan bebas dari kesalahan. Berdasarkan wawancara dengan bagian anggaran di BPKAD, hal yang dilakukan oleh pemerintah daerah Kabupeten Bondowoso adalah melakukan koordinasi antar Perangkat daerah (PD), melakukan asistensi yang dilakukan oleh tim anggaran kepada Perangkat-perangkat Daerah terkait dengan rekening belanja, standar harga, pelaksanaan kontrak dan lain-lain. Dari sisi sumber daya manusia, hasil wawancara dengan aparatur di BPKAD sebagai berikut:

> " aturan dari pusat ini kan berubah-ubah dan banyak..jadi keluarnya aturan itu harus dipelajari dulu supaya tidak keliru..disisi lain terdapat keterbatasan sumberdaya yang kompeten khusus dibidang keuangan..kita disini dari berbagai disiplin meskipun ada yang berbasic ilmu ekonomi, tapi bagaimanapun aturan harus dipelajari dulu .."

> "BPKAD juga melaksanakan pembinaan pengelolaan keuangan bagi Pejabat Penatausahaan Keuangan SKPD dan bendahara pengeluaran.."

> "Pengendalian itu dari sini BPKAD melalui koordinasi antar SKPD. Untuk pengendalian internal SKPD tidak semuanya ada...'

Fokus *kedua* dalam penelitian tentang akuntabilitas ini yakni transparansi. Informasi yang digali terkait dengan transparansi adalah upaya pemerintah

dalam rangka transparansi/memberikan akses informasi kepada masyarakat terkait dengan keuangan daerah atau terkait dengan transparansi anggaran. Berdasarkan hasil wawancara dengan bagian akuntansi dan pelaporan X pada 12 September 2017:

> "Iya mbak..kita bagian akuntansi dan pelaporan harus mengirim setiap laporan selain ke pusat juga ke internal pemerintah daerah sendiri. Biasanya kalau di internal kita upload ke situs Kominfo Kabupaten Bondowoso. Ya kami bisa akses...iya mbak belum bisa diakses secara umum aleh masyarakat umum".

Dari informasi tersebut diketahui bahwa semua informasi keuangan di serahkan ke Dinas Kominfo, diases di situs internal Kabupaten Bondowoso, namun hal ini hanya bisa diakses oleh internal pemerintah sedangkan masyarakat belum bisa mengaksesnya. Pemerintah Kabupaten Bondowoso sejak tahun 2010 menerapkan dan mengembangkan berbagai sistem aplikasi untuk meningkatkan penyelenggaraan tata pemerintahan yang akuntabel sebagaimana tercantum dalam tabel berikut:

Tabel 77. Sistem Informasi Pemerintah Kabupaten Bondowoso

No	Nama Sistem Aplikasi
1	Situs Pemerintah Kabupaten Bondowoso (bondowosokab.go.id)
2	Sistem Informasi Manajemen Keuangan daerah (SIMKEU)
3	Sistem Informasi Manajemen Barang Milik daerah (SIMBADA)
4	Sistem Layanan Pengadaan Barang dan Jasa Secara Elektronik (LPSE)
5	Sistem Informasi Administrasi Kependudukan (SIAK)
6	Sistem Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum (JDIH)
7	Sistem Informasi Administrasi Kepegawaian (SIMPEG)
8	Sistem Informasi Manajemen UMKM Daerah (SIMUDA)

Sumber: LKIP Kabupaten Bondowoso tahun 2016

Pemerintah kabupaten Bondowoso juga telah menerapkan Aplikasi Sistem Informasi Manajemen keuangan Daerah (SIMKEU) dalam rangka menertibkan dan meningkatkan pengawasan saerta efisiensi pengelolaan keuangan daerah, namun sistem itu hanya bisa diakses secara internal atau intranet dan tidak bisa diakses publik belum internet. Aplikasi ini telah diterapkan secara online oleh dinas Pendapatan dan Pengelolaan keuangan daerah dengan seluruh SKPD sehingga diharapkan proses usulan, penatausahaan sampai pertanggungjawaban realisasi anggaran dapat dilakukan secara online.

Fokus *ketiga* dalam melihat akuntabilitas yakni ketepatan waktu. Informasi yang digali dalam dimensi Ketepatan waktu disini adalah apakah perencanaan, pelaksanaan dan laporan pertanggungjawaban keuangan dapat diselesaikan dengan tepat waktu?. Informasi yang diperoleh dari informan D yang diwawancara pada 14 September 2017 (bagian pelaporan anggaran) bahwa terkait waktu masing-masing punya kendala waktu baik di perencanaan, pelaksanaan maupun pelaporan sebagai berikut:

> "Kalau keterlambartan perencanaan maupun pelaksanaan ya pernah lah mbak..tapi tidak memberikan pengaruh signifikan...artinya nggak lama terlambatnya..masih bisa ditoleransi.

Pendapat ini senada dengan pendapat TY pada waktu yang sama yakni:

> Keterlambatan pengesahan RAPBD.....pernah di tahun 2016. Konsekuensinya.....ya dilihat kesalahannya....siapa yang bersalah jika kita maka eksekutif yang nanggung, jika kesalahan pada DPRD maka DPRD yang naggung, tapi selama ini belum ada masalah yang berarti".

Fokus *keempat* dalam melihat akuntabilitas yakni validitas. Validitas yang dimaksudkan disini adalah suatu instrumen atau alat yang menjamin bahwa pengelolaan keuangan dilakukan itu tepat. Hasil wawancara diatas menunjukkan bhwa masih belum ada lembaga formal dari pemda yang berfungsi sebagai

korektor atau pengendali internal terkait pengelolaan keuangan daerah. Informasi yang diperoleh dari Informan S pada 18 September 2017:

> Kalau pengendali internal itu ya apa ya mbak...SPIP.. iya SPIP..itu dibawah inspektorat. SPIP itu kan diatur dalam PP 60 tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP). Namun Dalam penyelenggaraannya, SPIP ini masih belum optimal mbak. Di masing masing OPD sebetulnuya ada baru dimulai tahun kemarin pertengahan.

Hal senada juga disampaikan oleh D staf bagian Perencanaan Bappeda bahwa :

> SPIP iti kan arahan dari pusat ya mbak...kita ikuti apa yang menjadi arahan dari pusat. SPIP itu ada di Inspektorat. Setiap OPD harapannya ada SPIP namun ini masih bisa dibailang baru ya...jadi ya masih proses..."

Fokus *kelima* dalam melihat akuntabilitas adalah relevansi, artinya apakah tujuan pemerintah yang tertuang dalam renstrada (visi dan misi) benar-benar dapat diwujudkan dengan instrumen pengelolaan keuangan yang tepat?. Informasi yang didapatkan dari informan S pada 12 September 2017 adalah bahwa:

> "masing-masing OPD harus memprioritaskan program-program yang wajib dulu, yang keduanyanya baru program yang sesuai dengan visi misi sehingga bisa selaras. Hal ini dilakukan karena yang wajib adalah mandat dari pusat kemudian disinkronkan dengan visi dan misi Bupati. sesuai sasaran baik kebutuhan masyarakat maupun prioritas pemerintah. Informasi yang didapatkaan dari informan (BPKAD Bagian anggaran) adalah bahwa masing masing perangkat daerah (PD) harus bisa menyesuaikan dengan visi dan misi pimpinan daerah dengan kegiatan yang menjadi wilayah kerjanya. Program dari masing-masing PD harus di berikan 'bintang' satu, dua dan tiga. Bintang satu adalah prioritas utama, bintang dua adalah prioritas kedua dan bintang tiga adalah prioritas ketiga.

Fokus *keenam* dalam melihat akuntabilitas yakni keandalan informasi. Keandalan informasi yang dimaksudkan adalah apakah ada alat ukur laporan keuangan (setiap PD maupun pemerintah daerah secara umum sehingga dapat terjamin keabsahannya?. Informasi dari informan adalah bahwa hal ini dilakukan

pemeriksaan internal maupun eksternal. Pemeriksaan internal oleh inspektorat, jika pemeriksa eksternal sudah datang maka (kita) pemerinrah daerah sudah siap.

6.1.3.3 Partisipasi (*Participation*)

Terdapat empat dimensi kunci dalam melihat *participatory budgeting* (Cabannes, 2004) yakni:1) *Participatory, 2) Financial, fiscal and budgetary, 3) legal normatif, 4) teritorial/physical.* Dari lima dimensi tersebut, peneliti menjabarkannya ke dalam enam belas pertanyaan pilihan ganda dengan tiga tingkat jawaban yakni *minimal (1)*, *intermediate (2)*, dan *advanced* (3) sebagaimana penjabaran Cabannes yang diuraikan dalam tabel berikut:

Tabel 78. Jawaban Informan Terkait Participatory Budgeting (Cabannes)

No	Operasionalisasi Konsep	*Minimal (1)*	*Intermediate (2)*	*Advance (3)*
1	Bentuk partisipasi warga dalam pengajuan anggaran	Community-based representative democracy (melalui keterwakilan)	Melalui keterwakilan dan asosiasi	Demokrasi langsung (masyarakat secara langsung)
2	Mekanisme partisipasi masyarakat dalam pengajuan anggaran	Konsultasi parsial oleh eksekutif	Melalui keterwakilan (dewan)	Rakyat (pengambilan keputusan dan persetujuan legislatif)
3	Badan yang membuat dan memutuskan prioritas anggaran	Eksekutif (pemerintah daerah)	Eksekutif dan Legislatif	Komisi khusus dengan anggota dewan dan rakyat
4	Level partisipasi masyarakat/komunitas terkait dengan anggaran	Hanya level komunitas saja (asosiasi tertentu saja)	Level isu/tema (berbagai asosiasi berdasarkan isu/prioritas)	Komunitas regional/kota (per kecamatan dengan wakil asosiasi masing-masing)
5	Tingkat partisipasi masyarakat dalam perumusan anggaran	Peran yang terbatas dari warga	Peran kelompok tertentu	Peran semua kelompok
6	Kontrol yang dilakukan atas pelaksanaan anggaran oleh eksekutif	Eksekutif sendiri	Tidak terdapat komisi khusus	Terdapat komisi khusus
7	Tingkat transparansi informasi	Rahasia dan	Diseminasi	Diseminasi

	dan diseminasi anggaran	tidak dipublikasikan	terbatas (melalui intranet)	sebaca luas dengan internet
8	Prosentase usulan masyarakat yang disetujui untuk kemudian dianggarkan	Kurang 20%	20-80%	Lebih 80%
9	Peran legislatif dalam perumusan anggaran	Oposisi	Pasif, non partisipatif	Aktif
10	Jumlah sumberdaya (anggaran) yang didiskusikan bersama masyarakat	Kurang 2% belanja modal	2%-100% belanja modal	100% belanja modal dan belanja operasional
11	Alokasi anggaran dalam rangka melibatkan masyarakat dalam penganggaran	Belum ada	Per SKPD dan aktifitasnya (perjalanan) dll	Personil, aktifitas, diseminasi dan training untuk partisipasi masyarakat
12	Diskusi bersama masyarakat terkait penetapan pajak	Tidak ada	Warga dilibatkan dalam penentuan pajak	Warga dilibatkan dalam penentuan hutang dan subsidi
13	Bentuk pelembagaan (bahwa proses penganggaran) telah melibatkan masyarakat secara legal formal	Proses informasi (wacana)	Hanya dilakukan di level institusi sendiri secara berkala	Dirumuskan dalam peraturan (perundangan ex. Perda dll)
14	Upaya yang dilakukan untuk menjamin mahwa *participatory budgeting* telah dilaksanakan	Perbaikan manajemen finansial (dalam proses)	Terikat dengan praktik partisipasi (dilakukan tapi belum maksimal)	Bagian dari kultur, partisipasi sebagai hak (sudah dilaksanakan dan tersistem)
15	Hubungan antara *participatory bugget* dan *participatory planning*	Masih salah satu yakni participatory planning saja dan belum *participatory bugget*	gabungan antara participatory budget dan planning	adanya kejelasan hubungan dan interaksi antara *participatory bugget* dan *participatory planning* dalam satu sistem
16	Level yang dilibatkan dalam proses penganggaran	Kabupaten	Kecamatan	desa/dusun

Sumber: data primer diolah

Berdasarkan tabel diats, dari enam belas pertanyaan terdapat sebelas pertanyaan yang berjawaban minimal (1), tiga bernilai intermediate (2) dan dua berniali advance (3), masing-masing pertanyaan dan pernyataan informan

(wawancara dengan S, D dan TY pada 27 Oktober 2017) dijabarkan sebagai berikut:

1. Bentuk partisipasi warga dalam pengajuan anggaran. Jawaban informan terkait dengan pertanyaan ini adalah bahwa bentuk partisipasi warga dalam pengajuan anggaran yakni dengan *community-based representative democracy* (melalui keterwakilan). Informaan D memberikan informasi bahwa " kalau untuk pengajuan anggaran ya kan oleh eksekutif mbak...jadi warga diwakili oleh legislatif".

   Jawaban ini berada pada nilai *minimal* (1). Jawaban yang memiliki nilai *intermediate* (2) yakni melalui keterwakilan dan asosiasi. Jawaban yang memiliki nilai *advanced* (3) yakni demokrasi langsung (masyarakat secara langsung). Keterwakilan di sini adalah keterwakilan pada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

2. Mekanisme partisipasi masyarakat dalam pengajuan anggaran. Jawaban informan terkait dengan pertanyaan ini adalah bahwa mekanisme partisipasi masyarakat dalam pengajuan anggaran melalui keterwakilan (DPRD). Informan S menyatakan 'ini kan sama dengan yang no 1 ya...jadi melalui keterwakilan di legislatif"

   Jawaban ini berada pada nilai *intermediate* (2). Jawaban yang bernialai *minimal* (1) yakni konsultasi parsial oleh eksekutif, sedangkan jawaban yang bernilai *advanced* (3) yakni partisipasi masyarakat secara langsung dalam majelis tematik (berbasis masalah).

3. Badan yang membuat dan memutuskan prioritas anggaran. Jawaban informan terkait dengan pertanyaan ini adalah bahwa yang membuat dan memutuskan prioritas anggaran adalah eksekutif. Jawaban tersebut berada

pada nilai minimal (1). Informasi terkait dengan hal ini dasampaikan oleh TY bahwa" kalau prioritas anggaran itu kan datangnya dari eksekutif ya mbak...dari prioritas pemerintah termasuk pula anggaran OPD, jadi ya dari eksektif atau pemerintah daerah sendiri yang nantinya dibahas dengan legislatif".

Jawaban yang bernilai intermediate (2) yakni eksekutif dan legislatif, sedangkan jawaban yang bernilai *advance* (3) yakni komisi khusus dengan anggota dewan dan rakyat. Prioritas anggaran ditetapkan oleh eksekutif melalui koordinasi antar masing masing perangkat daerah.

4. Level partisipasi masyarakat/komunitas terkait dengan anggaran. Dalam memberikan jawaban terkait pertanyaan ini informan mengarahkan kepada proses perencanaan sebagaimana informasi dari S sebagai berikut: "Jika dalam proses perencanaan (musrenbang) maka level partisipasi masyarakat/komunitas adalah komunitas regional/kota (per kecamatan dengan wakil asosiasi masing-masing) melalui forum UDKP Kecamatan".

   Akan tetapi jika pertanyaannya menengenai proses penganggaran maka informan memberikan jawaban bahwa level partisipasi masyarakat dalam proses penganggaran masih pada level komunitas saja (yang berada pada nilai *minimal*/1). Untuk jawaban yang bernilai *intermediate* (2) yakni level isu/tema artinya berbagai asosiasi berpartisipasi berdasarkan isu atau tema yang dibahas dan level *advance (3)* yakni komunitas regional/kota (per kecamatan dengan wakil asosiasi masing-masing).

5. Tingkat partisipasi masyarakat dalam perumusan anggaran. Jawaban informan untuk pertanyaan ini adalah peran terbatas dari warga (dengan nilai minimal/1). Jika dikaitkan dengan proses perencanaan tingkat partisipasi

masyarakat dalam perumusan anggaran maka jawaban informan adalah peran semua kelompok. Jawaban yang bernilai *intermediate* (2) yakni peran kelompok tertentu, sedangkan jawaban yang bernilai *advanced* (3) yakni peran semua kelompok.

6. Kontrol yang dilakukan atas pelaksanaan anggaran oleh eksekutif. Jawaban informan terkait dengan hal ini adalah bernilai *advanced* (3) yakni terdapat komisi khusus. Jawaban yang bernilai minimal yakni eksekutif sendiri, sedangkan yang bernilai *intermediate* yakni tidak terdapat komisi khusus.
7. Tingkat transparansi informasi dan diseminasi anggaran. Jawaban informan terkait dengan hal ini adalah diseminasi terbatas (melalui internet yang diakses secara internal. Jawaban tersebut bernilai *intermediate* (2), sedangkan jawaban yang bernilai minimal (1) yakni rahasia dan tidak dipublikasikan dan yang bernilai *advanced* (3) yakni diseminasi secara luas dengan internet.
8. Prosentase usulan masyarakat yang disetujui untuk kemudian dianggarkan. Jawaban informan untuk pertanyaan tersebut yakni 20-80 persen. Jawaban tesebut bernilai *intermediate* (2). Jawaban yang bernilai minimal (1) yakni kurang dari 20%, sedangkan jawaban yang bernilai *advanced* (3) yakni lebih dari 80 %.
9. Peran legislatif dalam perumusan anggaran. Jawaban informan terhadap pertanyaan ini adalah bernilai *advanced* (3) yakni aktif. Jawaban yang bernilai minimal (1) yakni oposisi dan jawaban yang bernilai *intermediate* (2) yakni pasif non partisipatif.
10. Jumlah sumberdaya (anggaran) yang di diskusikan bersama rakyat. Jawaban informan terkait dengan pertanyaan ini adalah bernilai minimal (1)

yakni kurang dari 2% belanja modal. Keterangan lebih lanjut dari informan adalah bahwa yang didiskusikan bersama masyarakat adalah hanya pada program atau kegiatan dan tidak pada anggaran. Jawaban yang bernilai *intermediate* (2) yakni 2%-100% belanja modal, dan yang bernilai *advanced* (3) yakni 100% belanja modal dan belanja operasional.

11. Alokasi anggaran yang ditujukan untuk melibatkan masyarakat dalam proses penganggaran. Jawaban informan adalah bernilai minimal (1) yakni belum ada. Jawaban yang bernilai *intermediate* per SKPD dan aktifitasnya (perjalanan skpd), jawaban yang bernilai *advanced* yakni personil, aktifitas, diseminasi dan training untuk partisipasi masyarakat (menurut informan hal ini ada dalam pemerintahan namun pada proses perencanaan dan bukan penganggaran).
12. Diskusi bersama masyarakat terkait penetapan pajak. Jawaban informan terkait pertanyaan tersebut bernilai minimal (1) yakni tidak ada. Jawaban yang bernilai *intermediate* (2) yakni warga dilibatkan dalam penentuan pajak, dan jawaban yang bernilai advanced (3) yakni warga dilibatkan dalam penentuan hutang dan subsidi.
13. Bentuk pelembagaan (bahwa proses penganggaran) telah melibatkan masyarakat secara legal formal. Jawaban informan untuk pertanyaan ini adalah bernilai minimal (1). Jawaban yang bernilai *intermediate* (2) yakni hanya dilakukan di level institusi sendiri secara berkala, dan jawaban yang bernilai *advanced* yakni dirumuskan dalam bentuk peraturan (perundangan seperti perda).
14. Upaya yang dilakukan untuk menjamin bahwa *participatory budgeting* telah dilaksanakan. Jawaban informan untuk pertanyaan ini adalah 'masih

dalam upaya' jika dikategorikan dengan nilai jawaban maka termasuk jawaban yang bernilai minimal (1). Jawaban yang bernilai *intermediate* yakni sudah dilakukan tapi belum maksimal sedangkan jawaban yang bernilai *advance* yakni partisipasi sudah merupakan bagian dari kultur, partisipasi sebagai hak (sudah dilaksanakan dan tersistem)

15. Hubungan antara *participatory budgeting* dan *participatory planning*. Jawaban informan terkait pertanyaan ini adalah bernilai minimal (1) yakni masih salah satu yakni *participatory planning* saja dan belum *participatory budgeting.* Jawaban yang bernilai *intermediate* yakni gabungan antara *participatory planning* dan *participatory budgeting*, sedangkan jawaban yang bernilai *advanced* yakni adanya kejelasan hubungan dan interaksi antara *participatory planing* dan *participatory budgeting* dalam satu sistem.
16. Level yang dilibatkan dalam proses penganggaran. Jawaban yang diberikan informan terkait dengan pertanyaan ini adalah bernilai minimal (1) yakni level kabupaten. Jawaban yang bernilai *intermediate* yakni level kecamatan dan jawaban yang bernilai *advanced* yakni level desa.

6.2 Pembahasan

6.2.1 Kesehatan Fiskal Daerah *(Local Fiscal Health)*

Kemampuan pemerintah daerah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat sangat terngantung pada kondisi keuangannya serta pendanaannya. Semakin baik kondisi keuangan daerah maka semakin baik pula pelaksanaan pemerintahan dan pemberian layanan kepada masyarakatnya. Kemampuan daerah dalam memberikan layanan kepada masyarakat tercermin dari kondisi kesehatan fiskal. Ladd and Yingers (1989) sebagaimana dikutip oleh Honadle (2004:18) menyatakan bahwa kesehatan fiskal merupakan kemampuan daerah untuk memberikan layanan kepada masyarakat serta menunjukkan kemampuan dasar pemerintah untuk membuat keputusan anggaran secara independen.

Kita dapat meng-analogkan pemeriksaan kesehatan fiskal daerah ke dalam pemeriksaan kesehatan manusia. Seseorang yang melakukan pemeriksaan kesehatan secara keseluruhan *(General Medical Check Up/GMC)* bertujuan untuk mengetahui ada atau tidaknya suatu penyakit sedini mungkin, mengatasinya secepat mungkin dan mencegah agar penyakit yang telah dideteksi dini agar tidak berlanjut. Seseorang yang melakukan GMC akan diperiksa fungsi-fungsi organ tubuhnya seperti jantung, paru-paru, ginjal dan lain-lain, baru setelah diperiksa akan diketahui diagnosa masing-masing organ.

Sebagaimana mendiagnosa kesehatan tubuh manusia, maka mendiagnosa kesehatan fiskal daerah juga bertujuan untuk mengetahui ada atau tidaknya 'penyakit' keuangan daerah, mengatasinya sedini mungkin serta mencegah agar 'penyakit' itu tidak berlanjut. Terdapat sejumlah cara untuk mendiagnosis kesehatan fiskal. Honadle *et al* (2004:18) menyatakan bahwa

untuk mendiagnosa kesehatan fiskal daerah setidaknya terdapat tiga dimensi yakni pendapatan, pengeluaran dan posisi operasi.

6.2.1.1 Dimensi Pendapatan

Indikator *pertama* dari dimensi pendapatan adalah pendapatan daerah perkapita. Jika dilihat dari pendapatan daerah perkapita sebenarnya nilai untuk Kabupaten Bondowoso tinggi yakni 2 dengan kriteria sangat baik. Dua Kabupaten yang meraih nilai tertinggi pada dimensi pendapatan justru bernilai -1 dengan kategori sangat kurang baik. Secara formulasi, penghitungan pendapatan daerah perkapita diperoleh dengan membandingkan total pendapatan dengan jumlah penduduk. Diantara empat Kabupaten tersebut berdasarkan data tahun 2016 memang dua kabupaten (Probolinggo dan Lumajang) memiliki jumlah penduduk lebih banyak dari kabupaten Situbondo dan Bondowoso. Jumlah penduduk Kabupaten Probolinggo adalah sebanyak 1.140.480 jiwa dan jumlah penduduk Kabupaten Lumajang sebanyak 1.099.263 jiwa. Jumlah penduduk Kabupaten Situbondo sebanyak 673.282 jiwa dan Kabupaten Bondowoso sebanyak 761. 205 jiwa. Jika demikian berarti bahwa semakin besar jumlah penduduk maka semakin besar pula beban yang harus ditanggung oleh pemerintah daerah dalam memberikan layanan kepada masyarakat, seperti halnya dalam buku Honadle *et al* (2004:7):

> *"Population changes are another major force affecting local fiscal health. Births, immigration, aging and another demographic trends affect the demand and ability to pay for services. Following these trends and their implications helps a local government anticipate service demands in future".*

Perubahan populasi merupakan kekuatan utama yang mempengaruhi kesehatan fiskal daerah. Kelahiran, imigrasi, perubahan komposisi umur dan *tren* demografis lainnya mempengaruhi permintaan dan kemampuan membayar

layanan bagi pemerintah daerah. Pemerintah seharusnya mengikuti tren atau perkembangan penduduk sehingga dapat membantu pemerintah daerah mengantisipasi tuntutan layanan di masa depan.

Indikator *kedua* dari dimensi pendapatan adalah kemandirian keuangan daerah. Formula untuk menghitung kemandirian keuangan daerah adalah dengan menghitung rasio Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap total pendapatan. Untuk indikator kemandirian keuangan daerah, Kabupeten Bondowoso mendapatkan nilai terendah diantara tiga kabupeten lainnya yakni bernilai -1 dengan kategori sangat kurang. Tiga Kabupeten lainnya yakni Situbondo bernilai 1 dengan kategori baik, Lumajang bernilai 2 dengan kategori sangat baik dan Kabupaten Probolinggo bernilai 1 dengan kategori baik.

Kemandirian keuangan daerah merupakan indikator yang menunjukkan seberapa besar PAD mampu membiayai belanja daerah untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat. Nilai -1 dengan kategori sangat kurang dalam hal kemadirian keuangan daerah menunjukkan bahwa Kabupaten Bondowoso sangat tergantung pada sumber-sumber penerimaan lain diluar PAD, atau dengan kata lain PAD sangat tidak cukup untuk membiayai pelaksanaan pemerintaha dan pelayanan kepada masyarakat. Keadaan ini berkorelasi positif dengan indikator ke *tiga* yakni rasio pendapatan lain terhadap total pendapatan daerah. Dalam indikator ini, Kabupeten Bondowoso mendapatkan nilai terendah kembali daripada tiga kabupaten yang lainnya. Nilai untuk Kabupaten Bondowoso adalah -1 dengan kategori sangat kurang baik, sementara tiga Kabupaten yang lainnya yakni Situbondo, Lumajang dan Probolinggo bernilai 2 dengan kategori sangat baik. Nilai -1 untuk rasio pendapatan lain terhadap total pendapatan daerah menunjukkan bahwa porsi pendapatan di luar PAD

sangatlah besar, atau dengan kata lain daerah menjadikan pedapatan diluar PAD sebagai tumpuan belanja.

Pendapatan Asli Daerah terdiri dari pajak daerah, retribusi daerah dan lain-lain pendapatan daerah yang sah. Untuk pendapatan dari pajak sebagaimana indikator ke *lima*, Kabupaten Bondowoso juga memiliki nilai terendah (-1) dengan kategori sangat kurang baik. Jika dibandingkan dengan tiga kabupaten lainnya Bondowoso menempati urutan keempat dengan nilai-1 kategori sangat kurang baik, Situbondo bernilai 0 (nol) dengan kategori kurang baik dan Lumajang dan probolinggo bernialai 2 dengan kategori sangat baik. Dengan demikian, secara empiris di Kabupaten Bondowoso kemandirian keuangan daerahnya rendah salah satu sebabnya karena sumber pendapatan dari sektor pajak daerah rendah sehingga rasio pendapatan di luar PAD tinggi. Hal yang menjadi kontradiktif secara normatif yakni ketika pemerintah pada tanggal 15 September 2009 melakukan penyempurnaan regulasi dan kebijakan pungutan daerah dengan menetapkan UU No. 28 tahun 2009 tentang Pajak dan Retribusi Daerah yang menggantikan UU PDRD lama yaitu UU No 18 tahun 1997 yang telah diubah dan ditambah dengan UU No. 34 tahun 2000 terdapat perbedaan yang cukup signifikan antara kedua regulasi ini. Tim Kajian Analisis dan Evaluasi tentang Pajak dan Retribusi Daerah (2013) mendeskripsikan bahwa perbedaan tersebut yakni: dalam UU PDRD No 34 tahun 2000 bersifat *open list* artinya daerah masih dapat menetapkan jenis pungutan selain yang ditetapkan dalam undang-undang sedangkan dalam UU No 28 tahun 2009 terlihat dari adanya pembatasan jenis pajak dan retribusi yang dapat dipungut oleh daerah yang bersifat *close list* artinya jenis pajak maupun jenis retribusi yang dipungut oleh pemerintah daerah adalah yang terdapat dalam perundang-undangan yang

dimaksud atau dengan pengertian lain pemerintah daerah tidak boleh memungut jenis pajak maupun jenis retribusi selain yang sudah ditetapkan dalam undang-undang. Adanya pembatasan satu sisi ini merupakan wujud dari pengawasan pemerintah dan antisipasi terhadap beredarnya jenis pajak dan retribusi yang menjauh dari konsep perpajakan dan retribusi itu sendiri sementara disisi lain hal ini merupakan pembatasan kreatifitas daerah (*local discretion*) dalam melakukan diversifikasi pajak dan retribusi daerah.

Kemandirian keuangan daerah merupakan hal yang sangat penting bagi kelangsungan hidup pemerintahan maupun pelayanan masyarakat. Beberapa penelitian menunjukkan bahwa kemandirian keuangan daerah berpengaruh terhadap pertumbuhan ekonomi, indeks pembangunan manusia maupun terhadap kemiskinan. Penelitian yang dilakukan oleh Cahaya Suci di Kabupeten dan Kota Provinsi Banten (2013), Sholikhah (2011) di Kabupaten Wonogiri, Nurhayati (2013) di 33 Provinsi di Indonesia, Saputra (2015) di Kabupaten dan Kota Provinsi Jambi menunjukkan hasil bahwa kemandirian keuangan daerah berpengaruh positif secara signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi. Hal ini berarti bahwa semakin tinggi rasio kemandirian keuangan suatu daerah maka pertumbuhan ekonomi semakin meningkat. Dari sisi indeks pembangunan manusia, hasil penelitian Amalia (2014) di Kabupaten dan Kota Provinsi bali serta penelitian Anita (2013) di Kabupaten dan Kota Provinsi Sumatera barat menunjukkan hasil bahwa secara simultan maupun parsial kemandirisn keuangan daerah berpengaruh positif dan signifikan terhadap indeks pembangunan manusia (IPM). Dari sisi kemiskinan, penelitian yang dilakukan oleh Cahaya Suci (2013) di Kabupeten dan Kota Provinsi Banten menunjukkan

hasil bahwa kemandirian keuangan daerah berpengaruh positif terhadap peningkatan kemiskinan.

Indikator *keempat* dari dimensi pendapatan yakni ruang fiskal (*fiscal space)* daerah. Ruang fiskal daerah menunjukkan seberapa besar keleluasaan (diskresi) yang dimiliki pemerintah daerah dalam menggunakan dananya secara bebas dalam menentukan prioritas belanja, atau dengan pengertian yang lain ruang fiskal merupakan rasio yang mampu menjelaskan kemampuan daerah dalam membiayai program dan kegiatan sesuai kebutuhan (Kemenkeu, 2014:34 dan Hasan Misbah, 2016:9). Ruang fiskal daerah diukur dengan menghitung total pendapatan daerah dikurangi dengan pendapatan hibah, dan pendapatan yang sudah ditentukan penggunaannya *(earmarked)* yaitu DAK, dana otsus, dana penyesuaian dana darurat dan belanja yang sifatnya mengikat yakni belanja pegawai dan belanja bunga. Hasil penghitungan ruang fiskal dalam penelitian ini menunjukkan bahwa nilai ruang fiskal untuk Kabupaten Bondowoso adalah 1 dengan kategori baik. Tiga Kabupeten lainnya yakni Situbondo bernilai -1 dengan kategori sangat kurang baik, Lumajang benilai 1 dengan kategori baik dan Probolinggo bernilai 2 dengan kategori sangat baik.

Nilai 1 bagi Kabupeten Bondowoso dengan kriteria baik berarti bahwa masih terdapat keleluasaan fiskal bagi daerah untuk mengalokasikan uangnya untuk belanja modal maupun belanja tiga bidang utama yakni pendidikan, kesehatan maupun pekerjaan umum untuk mengurangi kemiskinan dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Terkait dengan ruang fiskal, penelitian yang dilakukan oleh Moeis (2012) melalui pendekatan teori Solow dan menggunakan analisis regresi linear berganda menunjukkan hasil bahwa setiap kenaikan besaran ruang fiskal sebesar 1 persen *ceteris paribus*, akan

menghasilkan pertumbuhan sebesar 0,11 persen. Dengan demikian jika pemerintah daerah benar-benar dapat memanfaatkan ruang fiskal yang ada maka pertumbuhan ekonomi serta pencapaian tujuan pemerintah yang lain akan tercapai.

Beberapa situasi permasalahan terkait dimensi pendapatan antara lain rendahnya kemandirian keuangan daerah, tingginya pendapatan diluar PAD dan rendahnya pendapatan dari sektor pajak daerah tidak terlepas dari sistem desentralisasi fiskal. Desentralisasi fiskal sesungguhnya merupakan suatu bentuk pemberdayaan kepada daerah (pemerintah lokal) dalam menghimpun pendapatan mereka serta mengelola pengeluarannya (Smith 1985:116) namun, Smith (1985:99) menyatakan bahwa beberapa masalah yang timbul dalam konteks desentralisasi fiskal salah satunya yakni ketergantungan terhadap pemerintah yang lebih tinggi. Kemampuan daerah dalam membiayai aktifitas pelayanannya sangat tergantung pada bagaimana mengelola atau manajemen penerimaannya. Terkait dengan manajemen penerimaan *(revenue magagement)*, Gianakis dan McCue (1999:102) menyatakan bahwa terdapat tiga bahasan penting mengenai manajemen pendapatan antara lain *revenue development, revenue analysis*, dan *support systems*. Lebih rinci Gianakis dan McCue (1999:102) menyatakan bahwa:

> *Revenue management is a proactive approach to revenue structures. An integrated revenue management system is concerned with establishing revenue performance standards, documenting revenue performance, comparing actual with expected performance, initiating corrective action, and creating a support structure that facilitates the approach*.

Manajemen pendapatan merupakan sebuah pendekatan proaktif terhadap struktur pendapatan. Sebuah Sistem manajemen pendapatan yang terintegrasi berkaitan dengan penetapan pendapatan standar kinerja,

mendokumentasikan kinerja pendapatan, membandingkan kinerja aktual dengan kinerja yang diharapkan, memulai tindakan perbaikan, dan menciptakan dukungan struktur yang memudahkan.

6.2.1.2 Dimensi Pengeluaran

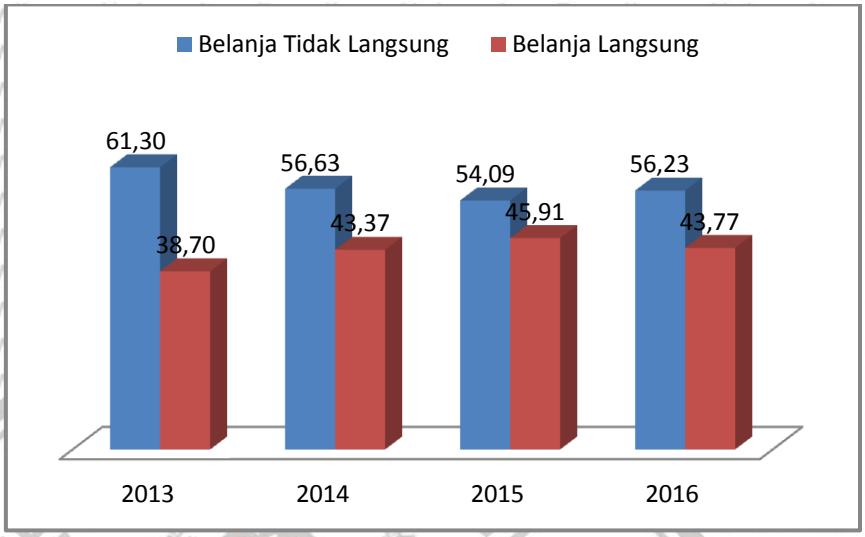
Dimensi *kedua* dalam melihat kesehatan fiskal daerah adalah dimensi pengeluaran. Dalam dimensi pengeluaran terdapat terdapat empat indikator yakni: 1) rasio belanja pegawai terhadap total belanja, 2) kemampuan mendanai belanja, 3) belanja modal, 4) belanja pegawai tidak langsung.

Indikator *pertama* dari dimensi pengeluaran yakni rasio belanja pegawai terhadap total belanja. Nilai Kabupaten Bondowoso untuk indikator rasio belanja pegawai terhadap total belanja adalah nol (0) dengan kategori kurang baik, paling rendah diantara tiga kabupaten lainnya. Tiga kabupaten lainnya yakni Situbondo bernilai 2 dengan kategori sangat baik, Lumajang bernilai 1 dengan kategori baik dan Probolinggo bernilai 2 dengan kategori sangat baik.

Indikator *kedua* dari dimensi pengeluaran yakni kemampuan mendanai belanja daerah. Kemampuan mendanai belanja dihitung dengan menghitung arsio penerimaan daerah dan penerimaan pembiayaan terhadap pengeluaran daerah dan pengeluaran pembiayaan. Tiga Kabupaten yakni Bondowoso, Situbondo dan Probolinggo bernilai 2 dengan kategori sangat baik, sedangkan Kabupaten Lumajang bernilai -1 dengan kategori sangat kurang baik.

Nilai 2 bagi Kabupaten Bondowoso menunjukkan bahwa Kabupeten Bondowoso memiliki kemampuan untuk mendanai seluruh belanja dari seluruh penerimaan daerah baik dari pendapatan APBD maupun dari pembiayaan.

Adapun rasio belanja tidak langsung dan belanja langsung daerah Kabupaten Bondowoso sebagai berikut:



Gambar 48. Rasio Belanja Tidak Langsung dan Belanja Langsung
Sumber: data diolah

Dari tahun 2013 sampai dengan 2016 belanja tidak langsung daerah mengalami *tren* penurunan sedangkan belanja langsung daerah mengalami *tren* kenaikan. Keadaan ini merupakan *progress* bagi pemerintah daerah dalam mengaktualisasikan komitmen pemberian layanan kepada masyarakat.

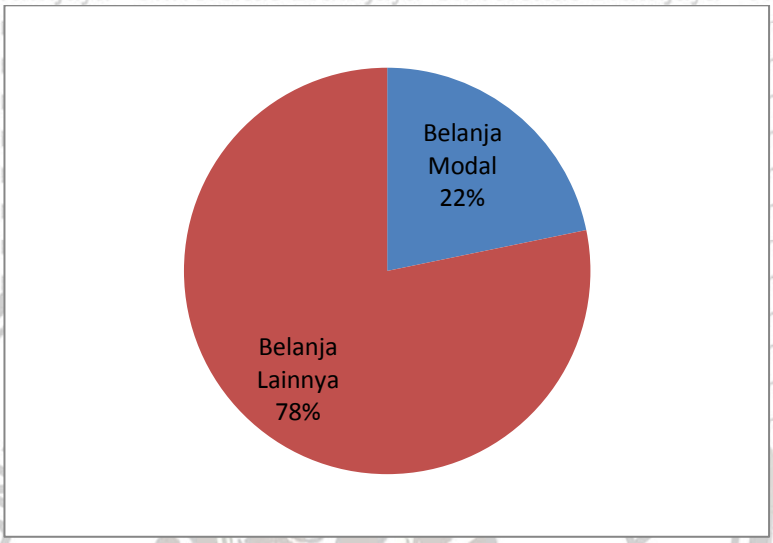
Indikator ke *tiga* dari dimensi pengeluaran yakni belanja modal. Untuk indikator belanja modal, Kabuapaten Bondowoso mendapatkan nilai 0 (nol) dengan kategori kurang. Tiga Kabupaten lainnya yakni Situbondo bernilai 0 (nol) dengan kategori kurang, Lumajang bernilai 2 dengan kategori sangat baik dan Probolinggo bernilai -1 dengan kategiri sangat kurang baik.

Tabel 79. Pertumbuhan Belanja Modal Pemerintah Kabupaten Bondowoso tahun 2013-2016

	2013	2014	2015	2016	Rata-rata
Belanja Modal	251.144.647.576	311.495.490.129	404.570.783.409	416.359.809.725	345.892.682.710
Total Belanja	1.266.305.195.495	1.471.104.168.998	1.776.098.167.403	1.911.926.555.551	1.606.358.521.862
Rasio belanja modal	19,83	21,17	22,78	21,78	21,39
Pertumbuhan belanja modal	19,25	24,03	29,88	2,91	19,02

sumber: data sekunder diolah

Secara rata-rata porsi belanja modal terhadap total belanja (belanja keseluruhan) dalam struktur APBD adalah sebesar 21,39 persen. Jika digambarkan dalam diagram porsi belanja modal dan belanja diluar modal tahun 2016 sebagai berikut:



Gambar 49. Porsi Belanja Modal dan Belanja Lainnya dalam APBD 2016 Kabupeten Bondowoso
Sumber: data sekunder diolah

Berdasarkan PP 71 tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintah /SAP belanja modal adalah pengeluaran anggaran untuk memperoleh aset tetap dan aset lainnya yang memberi manfaat lebih dari satu periode akuntansi. Sedangkan menurut Permendagri No 64 tahun 2013 tentang Penerapan Standard Akuntansi Pemerintahan Berbasis Akrual pada Pemerintah Daerah, belanja modal dikategorikan kedalam lima kategori utama yakni: 1) belanja modal tanah, 2) belanja modal peralatan mesin, 3)belanja modal gedung dan bangunan, 4) belanja modal jalan, irigasi dan jaringan dan 5) belanja aset lainnya. Jika demikian, berarti bahwa belanja modal merupakan hal yang sangat penting dan merupakan prasyarat utama dalam memberikan pelayanan publik kepada masyarakat oleh pemerintah daerah. Seperti halnya yang disampikan

oleh Gianakis (1999:121) bahwa:" *community invest capital facilities and infratructure in order to support the delivery of current services, maintain and develop their tax base, and encourage private investment and economic development.* Belanja modal haruslah benar-benar dapat memberikan manfaat pada perbaikan kulitas pelayanan publik, meningkatkan basis pajak mendorong investasi swasta dan pembangunan ekonomi.

Belanja modal merupakan *investment decision* yang cukup 'mahal' bagi pemerintah daerah sebagaimana yang dikemukakan Vogt (2007:309) "*capital expenditure are often very expensive".* Belanja modal sangat mempengaruhi vitalitas ekonomi jangka panjang dan kesehatan fiskal (Gianakis, 1999:121). Dalam menentukan belanja modal haruslah dengan pertimbangan yang baik agar belanja yang telah dikeluarkan benar-benar dapat memberikan manfaat bagi masyarakat dan pemerintah daerah sendiri. Jika demikian, keputusan pengeluaran belanja modal haruslah *responsive* dan melibatkan masyarakat , seperti yang dikemukakan Gianakis (1999:121):

> *In order to minimize costs and disruptions to current services, and make responsive investment decisions, the community should develop a long-range capital improvement plan (CIP). The adoption of a formal capital planning process helps elected officials, professional adminis-trators, the business community and citizens make informed choices regarding trade-offs between current service levels (tactical spending decisions) and infrastructure investments for the future (strategic spending decisions).*

Untuk meminimalkan biaya dan menjamin kelangsungan pemberian layanan secara tepat dan baik maka dalam membuat keputusan investasi (pengeluaran modal) yang responsive, masyarakat harus dilibatkan dalam mengembangkan rencana peningkatan modal. *Strategic spending decision* untuk investasi masa depan haruslah melalui perencanaan yang melibatkan pemerintah, administrator profesional, komunitas bisnis dan para stakeholder.

Indikator *keempat* dalam dimensi pengeluaran adalah belanja pegawai tidak langsung. Perolehan nilai Kabupaten Bondowoso untuk indikator belanja tidak langsung adalah -1 dengan kategori sangat kurang baik. Tiga kabupaten lainnya yakni Situbondo bernilai -1 dengan kategori kurang baik, Lumajang bernilai 2 dengan kategori sangat baik dan Probolinggo bernilai 0 dengan kategori kurang baik.

Pengeluaran belanja pegawai tidak langsung merupakan pengeluaran untuk urusan pegawai seperti gaji, honor, insentif dan lain-lain akan tetapi tidak berkaitan secara langsung dengan program maupun kegiatan pemerintah. Jadi dalam hal ini pengeluaran belanja pegawai tidak langsung merupakan pengeluaran pemerintah daerah yang bersifat rutin, namun tidak berdampak pada program dan kegiatan pemerintah. Porsi pengeluaran belanja pegawai tidak langsung terkait dengan banyaknya jumlah pegawai yang menjadi tanggungan pemerintah daerah dalam penggajian, honor maupun pemberian insentif. Jika dibandingkan rasio jumlah PNS terhadap jumlah penduduk untuk Kabupaten Bondowoso yang bernilai -1 dengan Kabupaten Lumajang yang bernilai 2 maka diperoleh penghitungan sebagai berikut:

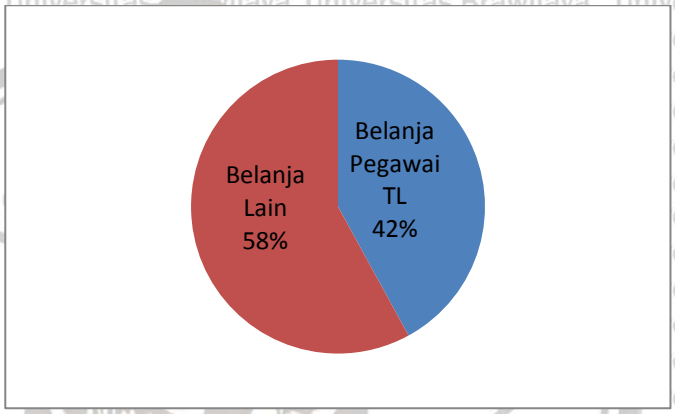
Tabel 80. Rasio Jumlah Penduduk dan Jumlah PNS Kabupaten Bondowoso dan Kabupaten Lumajang Tahun 2016

Kabupaten	Jumlah Penduduk	Jumlah PNS	Rasio PNS (%)
Bondowoso	761.205	10.045	1,32
Lumajang	1.099.263	9.446	0,85

Sumber: data Pemerintah Kabupaten Bondowoso dan Lumajang

Jika dilihat dari jumlah penduduk, maka jumlah penduduk Kabupaten Bondowoso lebih sedikit daripada jumlah Penduduk Kabupeten Lumajang, akan tetapi jumlah PNS Kabupaten Bondowoso Lebih banyak daripada Kabupaten

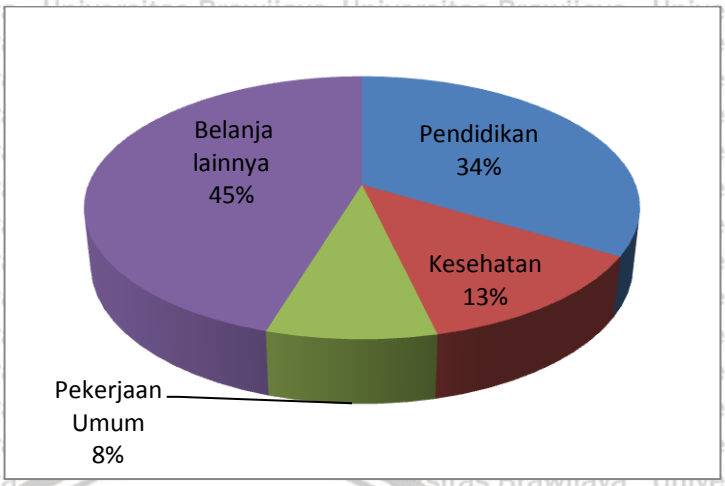
Lumajang. Kategori sangat kurang baik terhadap Kondisi kesehatan fiskal Kabupaten Bondowoso dari indikator belanja pegawai disebabkan karena 'beban' belanja pegawai kabupaten sangat berat. Belum lagi pegawai pemerintah daerah yang bersatatus honorer maupun kontrak yang juga penggajian maupun insentifnya menjadi tanggungan pemerintah daerah. Perbandingan belanja pegawai tidak langsung dan belanja lainnya:



Gambar 50. Porsi Belanja Pegawai Tidak langsung dan Belanja Lainnya

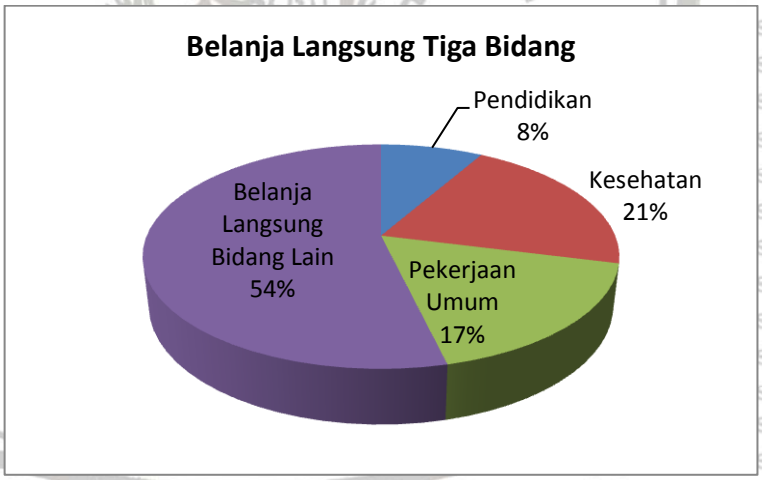
Sumber: APBD 2016 Kabupaten Bondowoso (dioalah)

Belanja pegawai tidak langsung dalam struktur APBD ternyata cukup besar. Empat puluh dua persen belanja daerah habis untuk dialokasikan untuk belanja pegawai tidak langsung. Keadaan ini tentunya sangat berpengaruh terhadap belanja yang lain terutama belanja modal. Peningkatan porsi belanja pegawai, seiring waktu menyebabkan penurunan porsi belanja pembangunan dan penyediaan layanan (Harjowiryono, 2011:145). Jika kita lihat pengeluaran langsung dan tidak langsung pemerintah daerah untuk tiga bidang utama yakni pendidikan, kesehatan dan pekerjaan umum digambarkan sebagai berikut:



Gambar 51. Realisasi Belanja Langsung dan Tidak Langsung Tahun 2016
Sumber: data sekunder dilolah

Untuk porsi belanja langsung tiga bidang utama tersebut digambarkan dalam tabel berikut:



Gambar 42. Rasio Belanja Langsung Tiga Bidang Utama Terhadap Total Belanja
Sumber: data sekunder diolah

Belanja langsung merupakan belanja yang langsung terkait dengan program maupun kegiatan pemerintah daerah. Porsi belanja langsung dalam realisasi APBD tahun 2016 Kabupaten Bondowoso untuk tiga bidang adalah 55 persen. Berdasarkan gambar 42, untuk bidang pendidikan porsi belanja

langsung hanyalah 8 persen sedangkan 92 persennya adalah belanja tidak langsung. Untuk bidang kesehatan, porsi belanja langsung adalah sebesar 21 persen sedangkan belanja tidak langsung sebesar 79 persen. Bidang pekerjaan umum porsi belanja langsung 17 persen sedangkan belanja tidak langsung sebesar 83 persen. Besarnya porsi belanja langsung menunjukkan bahwa anggaran pemerintah daerah sebagian besar teserap untuk belanja yang sifatnya rutin.

Jika dilihat pola pengeluaran, berdasarkan penghitungan kesehatan fiskal maka Kabupaten Bondowoso memiliki kemampuan mendanai belanja yang bagus, namun belanja yang di danai adalah belanja diluar belanja modal dan belanja langsung. Hal ini terbukti dengan rendahnya/kurangnya belanja modal serta tingginya rasio belanja tidak langsung pegawai di pemerintah Kabupaten Bondowoso.

6.2.1.3 Posisi Operasi

Dimensi yang ketiga dalam menganalis kesehatan fiskal yakni posisi operasi *(operating position)*. Posisi operasi merupakan indikator yang menunjukkan jumlah kas, dana investasi serta kewajiban jangka pendek serta tagihan dan pengeluaran saat ini. Dalam penelitian ini terdapat tiga indikator untuk melihat dimensi posisi operasi yakni rasio total pendapatan terhadap total pengeluaran, rasio dana perimbangan terhadap total pendapatan dan penggunaan SiLPA.

Indikator *pertama* dalam dimensi posisi opersi yakni rasio total pendapatan terhadap total pengeluaran. Rasio total pendapatan terhadap total pengeluaran ini sebetulnya mencerminkan kemampuan daerah dalam mendanai belanja sebagaimana yang telah dibahas dibagian sebelumnya. Kabupaten

Bondowoso untuk indikator ini mendapatkan nilai 2 dengan kategori sangat baik seperti halnya kabupaten Situbondo, Kabupaten Kabupaten Situbondo dan Kabupaten Probolinggo. Hanya Kabupaten Lumajang yang mendapatkan nilai -1 dengan kategori sangat kurang baik. Jika dilihat dari hasil penghitungan rasio total pendapatan terhadap total pengeluaran sebenarnya empat kabupaten tersebut memiliki nilai rasio diatas seratu persen, adapun hasil penghitungannya sebagai berikut:

Tabel 81. Rasio Total Pendapatan terhadap Total Belanja

Kabupaten	Rasio Total Pendapatan Terhadap Total pengeluaran (%)
Bondowoso	106,26
Situbondo	106,84
Lumajang	100,00
Probolinggo	106,78

Sumber: data sekunder diolah

Secara keseluruhan keempat Kabupaten tersebut mampu mendanai belanjanya, hal ini terbukti dengan nilai rasio yang kesemuanya melampaui 100 persen. Namun jika dianalisis lebih lanjut terhadap belanja pegawai tidak langsung, maka diperoleh pola sebagaimana di tabel berikut:

Tabel 82. Perbandingan Nilai Kemampuan Mendanai Belanja dan Belanja Pegawai Tidak Langsung

Kabupaten	Nilai Kemampuan Mendanai Belanja	Nilai Belanja Pegawai Tidak Langsung
Bondowoso	2	-1
Situbondo	2	-1
Lumajang	-1	2
Probolinggo	2	0

Sumber: data diolah

Jika diamati, daerah yang memiliki kemampuan belanja yang baik ternyata nilai belanja tidak langsungnya rendah. Hal ini berarti bahwa kemampuan belanja yang dimiliki adalah kemampuan untuk mendanai belanja pegawai tidak langsung atau belanja yang sifatnya rutin seperti gaji dan honor

pegawai. Sebaliknya, daerah yang nilai kemampuannya mendanai belanjanya bernilai paling rendah justru belanja tidak langsungnya bernilai baik. Jika dirunut lagi kedalam belanja modal maka empat daerah yang dijadikan objek penelitian sebagai berikut:

Tabel 83. Perbandingan Nilai Kemampuan Mendanai Belanja, Belanja Pegawai Tidak Langsung dan Belanja Modal

Kabupaten	Nilai Kemampuan Mendanai Belanja	Nilai Belanja Pegawai Tidak Langsung	Nilai Belanja Modal
Bondowoso	2	-1	0
Situbondo	2	-1	0
Lumajang	-1	2	2
Probolinggo	2	0	-1

Sumber: data diolah

Jika diamati, daerah (Bondowoso, Situbondo, dan Probolinggo) yang nilai rasio belanja tidak langsung sangat kurang ternyata nilai belanja modalnya juga tidak maksimal. Jika kita bandingkan dengan Kabupaten Lumajang, nilai belanja begawai tidak langsungnya tinggi dan nilai belanja modalnya juga tinggi. Keadaan ini menunjukkan bahwa besaran belanja pegawai tidak langsung berpengaruh terhadap belanja modal, dengan kata lain semakin tinggi belanja pegawai tidak langsung maka semakin rendah belanja modalnya, sebaliknya semakin rendah belanja pegawai tidak langsung maka semakin tinggi belanja modalnya. Belanja modal merupakan belanja yang ditujukan untuk menambah aset pemerintah dengan tujuan meningkatkan layanan, basis pajak, perkembangan ekonomi serta menciptakan iklim investasi yang kondusif (Gianakins, 1999:121). Jika konsentrasi anggaran daerah lebih kepada belanja pegawai tidak langsung atau anggaran "*over spending*" untuk belanja pegawai tidak langsung maka akan berpengaruh terhadap layanan, perkembangan ekonomi daerah serta minat investasi.

Indikator kedua dalam melihat dimensi posisi operasi yakni dengan menghitung rasio dana perimbangan terhadap total pendapatan. Sesuai dengan ketentuan UU No. 33 tahun 2004, dana perimbangan merupakan pendanaan daerah yang bersumber dari APBNyang terdiri atas Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus, dan Dana Bagi Hasil. Semakin tinggi rasio dana perimbangan terhadap total penerimaan maka semakin kecil nilainya. Diantara empat kabupaten yang dihitung , Kabupaten Bondowoso bernilai 1 dengan kategori baik, Kabupaten Situbondo bernilai 0 dengan kategori kurang, Kabupaten Lumajang berniali -1 dengan kategori sangat kurang dan Kabupaten Probolinggo bernilai 2 dengan kategori baik.

Nilai 1 dengan kategori baik untuk Kabupaten Bondowoso dikarenakan besaran dana perimbangan Kabupaten Bondowoso lebih sedikit dari pada Kabupaten Situbondo dan Lumajang namun lebih banyak dari Kabupaten Probolinggo. Sebagaimana tertuang dalam pasal 1 ayat 3 UU No 33 tahun 2004, perimbangan keuangan diartikan sebagai suatu sistem pembagian keuangan yang adil, proporsional, demokratis, transparan dan efisien dalam rangka pendanqaan penyelenggaraan desentralisasi dengan mempertimbangkan potensi, kondisi dan kebutuhan daerah serta serta besaran pendanaan penyelenggaraandekonsentrasi dan tugas pembantuan.

Sebagaimana yang dikutip dari situs Kemendagri (2013), Kebijakan pemberian dana perimbangan diberikan oleh pemerintah pusat kepada daerah memiliki beberapa tujuan antara lain: 1) memberikan sumber dana bagi daerah untuk melaksanakan urusan yang menjadi tanggungjawabnya, 2) mengurangi kesenjangan fiskal antara pemerintah dan pemerintah daerah, 3) meningkatkan kesejahteraan dan pelayanan publik dan mengurangi kesenjangan pelayanan

publik antar daerah dan 4) meningkatkan efisiensi, efektifitas dan akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah khususnya sumberdaya keuangan. Schroeder dan Smoke (2003) sebagaimana yang dikutip World Bank (2010:7) mendeskripsikan bahwa secara teori justifikasi untuk transfer pusat ke daerah adalah untuk mencapai: a) pemerataan fiskal vertikal, b) pemerataan fiskal horisontal, c) mengoreksi eksternalitas antar daerah dan d) memperbaiki kelemahan administratif dan memuluskan birokrasi.

Dana Alokasi Umum (DAU/ *General Purpose Grants)* dalam dana perimbangan merupakan *block grants* yang sifatnya *unconditional grant,* hal ini yang berarti penggunaannya diserahkan kepada daerah sesuai dengan prioritas dan kebutuhan daerah untuk peningkatan pelayanan kepada masyarakat. Jika demikian maka pemanfaatan DAU sangat tergantung dari 'perilaku' pemerintah daerah dalam mengalokasikan belanjanya. Sebagai *block grant* DAU tidak ada kaitannya dengan akuntabilitas terhadap pemilihnya sehingga daerah akan kurang berhati-hati dan bijaksana dalam menggunakannya, penduduk kurang terdorong untuk serius mengawasi penggunaan dananya karena tidak adanya 'tax-price' yang berkaitan langsung dengan pengumpulan dana tersebut (World Bank, 2010:7-8). DAU adalah bagian dari dana perimbangan yang ditransfer oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengurangi ketimpangan horisontal (*horizontal fiscal imbalance)* sehingga ditujukan untuk meratakan kemampuan daerah. Dengan demikian daerah yang kemampuan keuangannya rendah akan mendapatkan DAU yang relatif besar daripada daerah yang kemampuan keuangannya tinggi.

Dana Alokasi Khusus (DAK) adalah dana transfer dari pemerintah pusat yang bersifat *specific grants* artinya merupakan dana perimbangan yang

diperuntukkan untuk tujuan khusus. Dalam PP 55 Tahun 2005 dinyatakan bahwa DAK adalah dana yang bersumber dari APBN yang dialokasikan kepada daerah tertentu dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah sesuai dengan prioritas nasional. Pengalaman di berbagai negara menunjukkan bahwa alokasi DAK dipergunakan untuk mendorong tercapainya Standar Pelayanan Minimum (SPM) pada urusan publik yang menjadi prioritas nasional sepertihalnya bidang pendidikan dan kesehatan, hal yang ironi adalah untuk beberapa negara menunjukkan bahwa besarannya ditentukan oleh keputusan yang bersifat politik (*ad hoc*), akan tetapi ada juga yang menerapkan sistem *reimbursement* (penggantian biaya yang dikeluarkan) (World bank, 2010:19). Beberapa permasalahan DAK sebagaimana hasil temuan Bank Dunia (2010) antara lain: 1) perkembangan penyerapan DAK di beberapa daerah masih lambat, 2) kegiatan DAK lebih diutamakan untuk kegiatan fisik saja sebagaimana amanat PP 55 tahun 2005, sedangkan program di daerah banyak yang sifatnya non fisik seperti program keluarga sehat dan lain-lain, 3) DAK dianggarakan tahunan padahal berbagai proyek fisik memerlukan waktu penyelesaian lebih dari satu tahun anggaran, DAK tidak sesuai dengan yang dibutuhkan daerah hal ini terjadi karena mekanisme DAK adalah menggunakan perencanaan *top down*.

Dana Bagi Hasil (DBH atau *shared revenues*) merupakan bagian dari penerimaan daerah yang berasal dari *sharing* pendapatan oleh pemerintah pusat yang berasal dari pajak dan non pajak yang bertujuan mengurangi ketimpangan vertikal (*vertical imbalance*) (World Bank, 2010:63). Dana Bagi Hasil sifatnya *unconditional*, jadi dalam hal ini 'kecerdasan' daerah dalam mendesain belanja

sangat mempengaruhi kesehatan fiskal terutama bagi pemanfaatan DBH untuk pembangunan maupun pelayanan kepada masyarakat.

Indikator *ketiga* dalam dimensi posisi operasi yakni penggunaan SiLPA (Sisa Lebih Penghitung Anggaran). Jika dilihat berdasarkan data (sebagaimana di bagian hasil penelitian), besaran SILPA di tahun 2016 mengalami penurunan. Hal ini disebabkan SILPA dimanfaatkan untuk menutup defisit anggran dan untuk membentuk dana cadangan dan penyertaan modal (investasi) pemerintah Daerah di Bank Jatim. Bondowoso mendapatkan nilai terbaik (2) dengan kategori sangat baik hal ini berarti bahwa dari sisi nominal, jumlah SILPA atau dana mengendap tidak terlalu banyak serta mampu memanfaatkan dana yang ada yakni untuk menutup defisit anggaran dan penyertaan modal investasi.

Badan Kebijakan Fiskal Kementerian Keuangan RI sebagaimana diakses dari http://www.fiskal.kemenkeu.go.id menyatakan bahwa:

> "berdasarkan hasil survei APBD dari daerah-daerah yang telah dilakukan sebelumnya. Kesimpulan dari kajian tersebut antara lain, besaran SiLPA memiliki kecenderungan meningkat, terutama pada daerah dengan basis PAD kuat; SiLPA bersumber dari sisi pendapatan dan belanja; terdapat keterkaitan linier antara SiLPA dan simpanan pemda di perbankan; dan kontribusi transfer ke daerah dan dana desa (TKDD) sebagai upaya pengendalian SiLPA. Faktor-faktor pemicu SiLPA yang besar bergantung pada perencanaan APBD, faktor regulasi, faktor sosiologis hukum, dan transfer yang terjadi di akhir tahun.

Data lain terkait dengan SILPA yakni Kajian Kementerian Keuangan RI (sebagaimana tulisan Baderi 2016, yang diakses dari neraca.co.id pada 10 Novermber 2017), disatu sisi alokasi dana transfer ke pemerintah daerah mengalami peningkatan dari Rp 411,3 T menjadi Rp 623,1 T di tahun 2015, dan disisi lain jumlah simpanan Pemda di perbankan cukup tinggi dari 80,04 T (2011) menjadi Rp 103,8 T (2015) dan bersamaan dengan itu terjadi peningkatan SiLPA Pemda dariRp 78,5 T (2011) menjadi Rp 101,6 T di tahun 2015. Sementara itu

capaian indikator pembangunan belum sepenuhnya menunjukkan hasil yang menggembirakan karena masih terdapat beberapa daerah propinsi maupun kabupaten/kota yang SiLPA-nya relatif tinggi namun capaian pembangunannya masih dibawah capaian nasional. Tingginya simpanan uang Pemerintah Dearah di perbankan serta tingginya SiLPA menunjukkan bahwa pemda belum mampu memanfaatkan dana di APBD untuk pelayanan publik dan pembangunan daerahnya.

6.2.1.4 Faktor yang Mempengaruhi Kondisi Kesehatan Fiskal Daerah

Honadle *et al* (2004:5) menyatakan bahwa kondisi keuangan daerah (*financial shape*) adalah sangat tergantung pada bayak faktor sebagaimana dalam pernyataannya berikut:

> *"They will likely say that the financial shape their local governments are in depends on a myriad of factors. These range from the weather and natural disasters, the national economy, sectoral policies of the national government, the economic development policies of neighboring jurisdictions, the local tax base, the tax environment in nearby states, the local economic situation, demographic changes, and mandates from higher levels of government, to state and federal aids, labor costs, citizen demand for services, and the discretionary decisions of local official.*
> *In fact, there are so many disparate factors affecting the fiscal health or condition of local governments that it is a challenge for local officials to sort them out and make sense of them from their perspectives as managers*.

Kondisi kesehatan fiskal daerah tidak terjadi begitu saja melaikan terdapat beberapa faktor yang mempengaruhinya. Dalam bahasan ini penulis menganalisis faktor-faktor yang mempenyaruhi kondisi kesehatan fiskal berdasarkan fakta empiris di lapangan sebagaimana yang telah dikemukakan sebelumnya. Dalam melihat mengukur kesehatan fikal, peneliti melihat berdasarka tiga dimesi yakni pendapatan, pengeluaran dan posisi operasi. Tiga dimensi ini yang akan dijadikan dasar untuk mencari faktor-faktor yang mempengaruhi kesehatan fiskal. Berdasarkan deskripsi mengenai kondisi fiskal

yang telah diuraikan sebelumnya maka diperoleh gambaran bahwa terdapat beberapa faktor yang mempengaruhi kondisi fiskal daerah antara lain: 1) Jumlah penduduk, 2)basis pendapatan, 3) kemampuan mengelola belanja, 4) jumlah pegawai yang menjadi tanggungan pemerintah daerah, 5) jumlah dana pemda yang mengendap di perbankan.

1. Jumlah Penduduk

Berdasarkan pasal 6 Ayat (2) Undang Undang Dasar 1945, pengertian penduduk adalah warga negara Indonesia dan orang asing yang bertempat tinggal di Indonesia. Sedangkan menurut Badan Pusat Statistik, penduduk adalah semua orang yang berdomisili di wilayah geografis Republik Indonesia selama 6 bulan atau lebih dan atau mereka yang berdomisili kurang dari 6 bulan tetapi bertujuan menetap. Dengan demikian, pengertian penduduk adalah menyangkut warga negara baik Indonesia maupun asing yang minimal sudah tinggal selama enam bulan atau menetap dalam wilayah Republik Indonesia. Banyaknya jumlah penduduk mengindikasikan banyaknya pula layanan yang harus disediakan oleh pemerintah, oleh karena mulai dari baru lahir sampai meninggal dunia seorang penduduk memerlukan layanan pemerintah.

Kemampuan pemerintah daerah dalam memberikan layanan kepada penduduknya sangat tergantung pada jumlah dana yang dimilikinya. Berdasarkan hasil penelitian ini, daerah yang rasio jumlah penduduk terhadap pendapatan daerahnya tinggi memperoleh tingkat kesehatan fiskal yang baik. Atau dengan kata lain jumlah pendapatan yang dimiliki daerah haruslah seimbang dengan jumlah penduduk yang menjadi tanggungannya. Penduduk, dalam hal ini tidak hanya jumlahnya akan tetapi juga menyangkut perubahannya seperti yang di kemukakan oleh Honadle *et al* (2004: 7):

"Population changes are another major force affecting local fiscal health. Births, immigration, aging, and other demographic trends affect the demand and ability to pay for services. Following these trends and their implications helps a local government anticipate service demands in the future"

Perubahan populasi (penduduk) adalah kekuatan utama lain yang mempengaruhi kesehatan fiskal daerah. Kelahiran, imigrasi, umur, dan *tren* demografis lainnya mempengaruhi permintaan dan kemampuan membayar layanan. Oleh sebab itu pemerintah daerah harus terus mengikuti *tren* ini dengan tujuan mengantisipasi permintaan layanan yang harus diberikan atau tuntutan masyarakat di masa yang akan datang.

2. Sumber Utama Pendapatan Daerah

Kondisi kesehatan fiskal daerah sangat tergatung pada 'darimana daerah mendapatkan uang'. Berdasarkan UU NO 33 Tahun 2014, sumber pendapatan daerah adalah berasal dari: 1) Pendapatan Asli Daerah, 2) Dana Perimbangan dan 3) pinjaman daerah.

Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan indikator utama dalam melihat kemandirian fiskal daerah . Jika Rasio PAD terhadap total pendapatan itu tinggi maka dikatakan bahwa daerah tersebut mandiri dan mampu membiayai pembangunan serta pemerintahannya dengan biaya sendiri. Jika demikian, daerah akan lebih leluasa menggunakan anggarannya untuk kebutuhan yang menjadi prioritas daerah.

Secara empiris, nilai kemandirian fiskal, rasio pendapatan lain (diluar PAD) dan penerimaan dari pajak adalah bernilai -1 dengan kategori sangat kurang baik. Hal ini berarti bahwa Kabupaten Bondowoso memiliki kemandirian fiskal yang rendah sebagai akibat dari rendahnya pendapatan pajak daerah, jika demikian maka pemerintah daerah sangat tergantung pada pendanaan dari luar

PAD. Sebaliknya jika pendapatan terbesar adalah berasal dari dana transfer pemerintah pusat maka dapat dikatakan bahwa dalam membiayai pembangunan maupun memberikan pelayanan kepada masyarakat daerah masih sangat tergantung dengan pemerintah pusat.

Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Bagi Hasil (DBH) merupakan *shared revenue* yang bersifat *block grants* mempunyai dampak yang sangat terbatas pada pencapaian kinerja pelayanan publik dikarenakan penggunaan keduanya diserahkan kepada daerah sesuai dengan prioritas pembangunan daerah, namun secara empiris DAU lebih di prioritaskan untuk belanja pegawai daerpada belanja yang lainnya. Sebaliknya dana transfer yang bersifat *earmarked* (seperti DAK) justru memberikan dampak yang signifikan terhadap indikator capaian pelayanan publik (Kemenkeu.go.id).

3. Kemampuan Mengelola Belanja

Dari sisi regulasi, yang menjadi acuan belanja daerah adalah: 1) UU No.17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, 2) PP 58 tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, dan 3) Permendagri No. 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan daerah. Sebagaimana dikutip dari Buku DJPK Kementerian Keuangan (2013:8),belanja daerah merupakan kewajiban pemerintah daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih, sedangkan Halim (2002:52) mendefinisikan belanja sebagai semua pengeluaran pemerintah daerah pada suatu periode anggaran.

Kemampuan daerah dalam mengelola belanjanya sangat berpengaruh terhadap kesehatan fiskal daerah. Daerah akan memiliki kesehatan fiskal yang baik jika daerah mampu mengelola dan memanfaatkan potensi pendapatan yang ada dengan aktifitas belanja yang berkualitas. Secara normatif, PP No. 58 Tahun

2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, belanja daerah harus diprioritaskan untuk melindungi dan meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat dalam upaya memenuhi kewajiban daerah yang diwujudkan dalam bentuk peningkatan pelayanan dasar, pendidikan, kesehatan, fasilitas sosial, dan fasilitas umum yang layak, serta mengembangkan sistem jaminan sosial.

Sebagaimana dikutip dari buku DJPK Kementerian Keuangan (2013:10), Kualitas sebagai kata sifat diartikan sebagai *having a high degree of excellence*, dengan demikian kualitas belanja atau belanja yang berkualitas merupakan suatu ukuran atas belanja yang mempunyai karakteristik derajat ekselensi yang tinggi. Dalam konteks negara Indonesia, semua akttifitas yang berkaitan dengan keuangan harus berdasrakan peraturan perundang-undangan sebagaimana tertera dalam PP 58 Tahun 2005 bahwa keuangan daerah dikelola secara tertib dan taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan dan bertanggungjawab dengan memperhatikan asas keadilan, kepatutan dan manfaat untuk masyarakat.

Belanja daerah yang berkualitas diharapkan dapat meningkatkan pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat. Kualitas belanja pemerintah daerah sangat berpengaruh terhadap pemberian layanan, perkembangan perekonomian maupun peningkatan investasi. Hal yang ironi ketika daerah terlalu *over spending* pada belanja pegawai sehingga belanja yang lain terabaikan atau bahkan *under spending*. Secara empiris daerah yang 'terjebak' dalam belanja pegawai tidak langsung akan mengalami keterbatasan pada belanja langsung maupun belanja modal.

Dari dimensi lain, kemampuan mengelola belanja terlihat dari jumlah dana *Idle* dari pemerintah daerah. Dana *idle* adalah dana yang sengaja di tahan oleh

pemerintah daerah dalam bentuk simpanan di perbankan yang merupakan akumulasi dari penerimaan berupa pendapatan, transfer dana perimbangan, penerimaan pembiayaan setelah dikurangi belanja. Informasi dari Badan Kebijakan Fiskal Kementerian Keuangan (2017 yang diakses dari http://www.fiskal.kemenkeu.go.id) bahwa peningkatan simpanan pemda di perbankan sejalan dengan terjadinya peningkatan SiLPA. Hal ini menunjukkan bahwa pemda masih belum optimal memanfaatkan dana APBD untuk pelayanan publik maupun pembangunan daerah

4. Jumlah Pegawai yang Menjadi Tanggungan Pemerintah Daerah

Faktor keempat yang mempengaruhi kondisi kesehatan fiskal daerah adalah jumlah pegawai yang menjadi tanggungan pemerintah daerah. Faktor ini didasari dari hasil penelitian sebagaimana yang telah diuraikan sebelumnya bahwa Kabupaten yang memiliki rasio jumlah PNS tinggi memiliki nilai kesehatan fiskal rendah. Daerah yang memiliki keterbatasan pendapatan namun disisi lain memiliki beban 'penggajian' yang berat akan berakibat pada terabaikannya jenis belanja yang lain yang sebenarnya belanja 'substantif' yang mampu meningkatkan pembangunan ekonomi maupun pelayanan.

Secara nasional, seperti yang dikemukakan oleh Menteri Keuangan Srimulyani (diakses dari ekbis.sindonews.com) bahwa:

> "seperempat anggaran negara dalam Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN), digelontorkan untuk memfasilitasi gaji dan tunjangan mereka yang duduk di kursi birokrat. Dia menambahkan dalam APBN 2017, belanja pegawai mencakup 26,1% dari total anggaran belanja pemerintah pusat. Dari total anggaran yang dibelanjakan sebesar Rp2.080 triliun, belanja pemerintah yang menyangkut belanja pegawai dan operasional yakni Rp1.315 triliun. "Kalau dari sisi neraca pemerintah pusat belanja pegawai 26,1% dari total belanja pemerintah pusat atau seperempat anggaran dipakai untuk bayar gaji dan tunjangam bagi para birokrat," kata dia di JCC, Jakarta, Rabu (10/5/2017).

Jika demikian jelas bahwa rasio jumlah pegawai yang menjadi tanggungan pemerintah baik pusat maupun daerah sangat mempengaruhi kesehatan fiskal. Pusat maupun daerah akan mengalami 'tekanan fiskal' jika sebagian besar anggarannya untuk belanja pegawai, hal ini dikarenakan '*fiscal space'* yang terbatas bagi belanja prioritas yang lainnya.

6.2.1.5 Analisis Kesehatan Fiskal Daerah dalam Perspektif Sistem Lunak (*Soft System*)

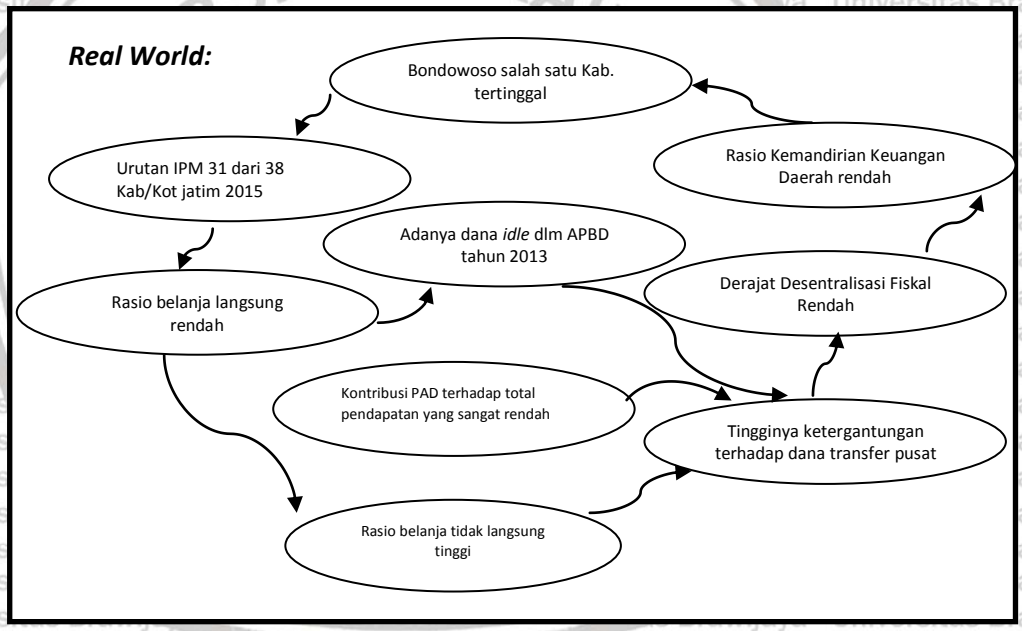
Sesuai dengan desain dalam penelitian ini, upaya untuk mengeksplorasi situasi permasalahan kondisi kesehatan fiskal adalah dengan menggunakan instrumen SSM dengan bantuan data dan informasi dari hasil penghitungan kesehatan fiskal yang telah dilakukan sebelumnya. Terdapat enam tahapan yang digunakan dalam penelitian ini yakni: 1) *Problem situation considered problematic, 2) Problem situasion expressed, 3)* R*oot definitions of relevant purposeful activity systems, 4) Conceptual model of the systematic, 5) Comparison of models and real world, dan 6) Changes: systimatically desirable culturally feasible.*

A. *Problem Situation Considered Problematic*

Persoalan keuangan daerah adalah persoalan yang kompleks. Menurut Laporan INDEF (2006:80) di Indonesia, tingkat ketergantungan fiskal daerah kepada transfer dari pusat masih tinggi. Penelitian FITRA Secara nasional rata-rata kontribusi pendapatan asli daerah adalah 22,26 persen bahkan menurut laporan Sekretarian nasional Forum Indonesia untuk Transparansi Anggaran (Seknas FITRA) tahun 2016 dari 70 Kabupaten/Kota rasio PAD diatas 30 persen hanya 2 kota yakni Kota Badung dan Sidoarjo selebihnya rata-rata kontribusi

PAD hanya berkisar dibawah 15 persen, bahkan terendah yakni 5 persen. Keadaan ini menunjukkan bahwa kemandirian keuangan daerah di Indonesia masih cukup rendah, sementara transfer pemerintah pusat ke daerah terus mengalami kenaikan

Kabupaten Bondowoso merupakan salah satu Kabupetan tertinggal di provinsi jawatimur. Kabupaten ini memiliki kontribusi PAD rata-rata dari tahun 2013-2016 sebesar 8,40 persen. Berdasarkan hasil penelitian maka situasi permasalahan (real world) yang ada di Kabupaten Bondowoso disajikan dalam Gambar 44.



Gambar 52. Real World Keuangan Daerah Kabupaten Bondowoso

Berdasarkan gambar 44, maka situasi masalah *(real world)* keuangan daerah adalah sesuatu yang kompleks dan sistemik. Situasi permasalahan tersebut saling terkait satu dengan yang lain sehingga terbentuk sebuah sistem. Jika kita mulai dari kabupaten Bondowoso adalah salah satu kabupaten tertinggal di Jawa Timur. Selanjutnya Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Kabupaten Bondowoso juga cukup rendah yakni peringkat 31 dari 38 kabupaten

kota di Jawa Timur. Belanja langsung pemerintah Kabupaten bondowoso tahun 2016 juga cukup rendah yakni 46 persen sedangkan rasio belanja tidak langsung sebesar 54 persen. Rasio kemandirian keuangan yakni 8,40 dan lain-lain.

Berbagai persoalan yang terjadi secara empiris merupakan sebuah kompleksitas masalah yang harus diuraikan atau distrukturisasi. Secara konseptual, kondisi kesehatan fiskal daerah dapat dilihat dari empat dimensi (Honadle, et al, 2004:18) yakni pendapatan, pengaluaran posisi operasi dan struktur utang. Secara empiris hasil penghitungan kondisi kesehatan fiskal kabupaten Bondowoso hanya dilihat dari tiga dimensi yakni pendapatan, pengeluaran dan posisi operasi hal ini karena daerah yang dijadikan unit untuk melihat kondisi kesehatan fiskal kesemuanya (4 kota) tidak mempunyai hutang yang disajikan dalam Tabel 5.

Tabel 84. Kondisi Kesehatan Fiskal Kabupaten Bondowoso

Pendapatan		Pengeluaran		Posisi Operasi	
Indikator	**Nilai**	**Indikator**	**Nilai**	**Indikator**	**Nilai**
Pendapatan daerah perkapita	2	Rasio belanja pegawai terhadap total belanja	0	Rasio total pendapatan terhadap total pengeluaran	2
Kemandirian keuangan Daerah	-1	Kemampuan mendanai belanja	2	Rasio dana perimbangan terhadap total pendapatan	1
Rasio Pendapatan Lain terhadap total pendapatan	-1	Belanja modal	0	Jumlah SILPA	2
Ruang fiskal daerah	1	Belanja pegawai tidak langsung	-1		
Penerimaan dari pajak daerah	-1				
Total=6					

Sumber: data diolah

Berdasarkan hasil penghitungan kesehatan fiskal di empat kabupaten, sebagaimana telah diuraikan pada bagian sebelumnya, Kabupaten Bondowoso menempati urutan ke empat dari empat kabupaten yang dihitung. Secara indikator perolehan nilai untuk masing-masing dimensi sebagimana dalam tabel

diatas. Dalam proses menganalisis situasi permasalahan maka tiga fokus yang menjadi perhatian utama yakni pendapatan, pengeluaran dan posisi operasi.

B. *Problem Situasion Expressed*

Pada tahap ini hal yang dilakukan adalah strukturisasi masalah berdasarkan data dan informasi. Sebagaimana dalam tahap satu maka kondisi kesehatan fiskal daerah di lihat dari tiga dimensi yakni pendapatan, pengeluaran dan posisi operasi, maka dalam tahap ini berusaha mengeskplorasi permasalahan berdasarkan ketiga dimensi tersebut.

a. Dimensi Pendapatan

Jika dilihat dari dimensi pendapatan, total nilai kabupaten Bondowoso adalah 0 (nol) dengan kategori kurang baik. Rumusan strukturisasi masalah berdasarkan dimensi pendapatan dapat dirinci sebagai berikut:

1. Dari sisi pendapatan daerah perkapita, tidak ada masalah yang berarti bagi Kabupaten Bondowoso. Hal ini berarti terjadi proporsi yang seimbang antara Jumlah penduduk dan pendapatan yang diterimanya.
2. Dari sisi kemandirian keuangan daerah, masalah serius yang dihadapi yakni rendahnya tingkat kemandirian keuangan daerah (berada pada posisi terendah diantara ketiga kabupaten yang lainnya). Ini berarti bahwa Kabupaten Bondowoso sangat tergantung pada sumber-sumber penerimaan lain diluar PAD, atau dengan kata lain PAD sangat tidak cukup untuk membiayai pelaksanaan pemerintaha dan pelayanan kepada masyarakat.
3. Dari sisi rasio pendapatan lain terhadap total pendapatan daerah, permasalahannya yakni , Kabupeten Bondowoso mendapatkan nilai terendah kembali daripada tiga kabupaten yang lainnya. Nilai -1 untuk rasio pendapatan lain terhadap total pendapatan daerah menunjukkan bahwa

porsi pendapatan di luar PAD sangatlah besar, atau dengan kata lain daerah menjadikan pedapatan diluar PAD sebagai tumpuan belanja.

4. Dari sisi ruang fiskal (*fiscal space)* daerah, tidak ada masalah yang berarti bagi kabupaten Bondowoso. Hasil penghitungan ruang fiskal dalam penelitian ini menunjukkan bahwa nilai ruang fiskal untuk Kabupaten Bondowoso adalah 1 dengan kategori baik. Keadaan ini berarti bahwa masih terdapat keleluasaan fiskal bagi daerah untuk mengalokasikan uangnya untuk belanja modal maupun belanja tiga bidang utama yakni pendidikan, kesehatan maupun pekerjaan umum untuk mengurangi kemiskinan dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat.
5. Dari sisi pendapatan dari pajak, Kabupaten Bondowoso juga memiliki nilai terendah (-1) dengan kategori sangat kurang baik. Dengan demikian, secara empiris di kabupaten Bondowoso kemandirian keuangan daerahnya rendah salah satu sebabnya karena sumber pendapatan dari sektor pajak daerah rendah sehingga rasio pendapatan di luar PAD tinggi.

b. Dimensi Pengeluaran

Dimensi *kedua* dalam melihat kesehatan fiskal daerah adalah dimensi pengeluaran. Dalam dimensi pengeluaran terdapat terdapat empat indikator yakni: 1) rasio belanja pegawai terhadap total belanja, 2) kemampuan mendanai belanja, 3) belanja modal, 4) belanja pegawai tidak langsung. Nilai Kabupaten Bondowoso adalah 1 (terkecil diantara tiga kabupaten lainnya).

Rumusan strukturisasi masalah berdasarkan dimensi pengeluaran baik struktur maupun prosesnya dapat dirinci secagai berikut:

1. Dari sisi rasio belanja pegawai terhadap total belanja, masalah utamanya yakni Nilai Kabupaten Bondowoso untuk indikator rasio ini adalah nol (0) dengan kategori kurang baik, paling rendah diantara tiga kabupaten lainnya.
2. Dari sisi kemampuan mendanai belanja daerah, tidak ada masalah yang berarti karena Kabupaten Bondowoso berniali 2 dengan kategori sangat baik. Nilai 2 bagi Kabupaten Bondowoso menunjukkan bahwa Kabupeten Bondowoso memiliki kemampuan untuk mendanai seluruh belanja dari seluruh penerimaan daerah baik dari pendapatan APBD maupun dari pembiayaan.
3. Dari sisi belanja modal. Untuk indikator belanja modal, Kabupaten Bondowoso mendapatkan nilai 0 (nol) dengan kategori kurang.
4. Dari sisi belanja pegawai tidak langsung, perolehan nilai Kabupaten Bondowoso untuk indikator belanja tidak langsung adalah -1 dengan kategori sangat kurang baik.

c. Dimensi Posisi Operasi

Dimensi yang ketiga dalam menganalisis kesehatan fiskal yakni posisi operasi *(operating position)*. Posisi operasi merupakan indikator yang menunjukkan jumlah kas, dana investasi serta kewajiban jangka pendek serta tagihan dan pengeluaran saat ini. Jika dilihat hasil penghitungan maka Kabupaten Bondowoso memiliki nilai tertinggi (5). Rumusan strukturisasi masalah berdasarkan dimensi posisi operasi dapat dirinci sebagai berikut:

1. Rasio total pendapatan terhadap total pengeluaran, Kabupaten Bondowoso mendapatkan nilai 2 dengan kategori sangat baik. Namun jika dianalisis lebih lanjut terhadap belanja pegawai tidak langsung (sebagaimana telah

diuraikan pada bagian sebelumnya) daerah yang memiliki kemampuan belanja yang baik ternyata nilai belanja pegawai tidak langsungnya rendah. Hal ini berarti bahwa kemampuan belanja yang dimiliki adalah kemampuan untuk mendanai belanja pegawai tidak langsung atau belanja yang sifatnya rutin seperti gaji dan honor pegawai. Keadaan ini menunjukkan bahwa besaran belanja pegawai tidak langsung berpengaruh terhadap belanja modal, dengan kata lain semakin tinggi belanja pegawai tidak langsung maka semakin rendah belanja modalnya, sebaliknya semakin rendah belanja pegawai tidak langsung maka semakin tinggi belanja modalnya.

2. Dari sisi rasio dana perimbangan terhadap total pendapatan Kabupaten Bondowoso bernilai 1 dengan kategori baik. Hal ini dikarenakan besaran dana perimbangan Kabupaten Bondowoso lebih sedikit dari pada Kabupaten Situbondo dan Lumajang namun lebih banyak dari Kabupaten Probolinggo.
3. Dari sisi penggunaan SiLPA (Sisa Lebih Penghitung Anggaran Bondowoso mendapatkan nilai terbaik (2) dengan kategori sangat baik hal ini berarti bahwa dari sisi nominal, jumlah SILPA dan dana mengendap di perbankan tidak terlalu banyak serta mampu memanfaatkan dana yang ada yakni untuk menutup defisit anggaran dan penyertaan modal investasi.

Berdasarkan dimensi pendapatan, pengeluaran, posisi operasi serta konteks lain empiris di lapangan terdapat beberapa permasalahan terkait kesehatan fiskal di Kabupaten Bondowoso antara lain:

1. Rendahnya kemandirian keuangan daerah
2. Tingginya pendapatan diluar PAD
3. Rendahnya pendapatan dari sektor pajak daerah

4. Tingginya rasio belanja pegawai terutama belanja pegawai tidak langsung
5. Rendahnya belanja modal
6. Kemampuan mendanai belanja yang dimiliki adalah kemampuan mendanai belanja pegawai tidak langsung

C. *Root Definitions of Relevant Purposeful Activity Systems*

Pada tahap kedua telah dilakukan strukturisasi masalah, tahap selanjutnya adalah mendefinisikan masalah. Tahap ini bertujuan untuk merefleksikan situasi permasalahan yang telah digali dengan solusi atau pemecahan masalah yang perlu dilakukan (Suryawati, 2016:248). Pada tahap ini meliputi identifikasi solusi atas permasalahan, siapa yang mengatasi serta bagaimana keterkaitan antar lembaga. Checkland (1991:35) merumuskan keterkaitan tersebut dengan istilah CATWOE (*Customer, Actors, Transformation, Worldview, Owners, Environmental Constraits).*

Berdasarkan pengungkapan situasi permasalahan (di tahap dua) maka terdapat dua fokus utama dalam mendefinisikan masalah yakni: 1) definisi sistem permasalahan penerimaan yakni rendahnya kemandirian fiskal dan 2) definisi permasalahan sistem pengeluaran yakni tingginya rasio belanja pegawai tidak langsung. Permasalahan pokok dalam penerimaan daerah yakni rendahnya kemandirian keuangan daerah yang disebabkan oleh dua faktor *pertama* yakni rendahnya penerimaan asli daerah dan yang *kedua* yakni ketergantungan daerah terhadap dana transfer dari pusat. Permasalahan pertama yakni rendahnya kemandirian fiskal. Sebelum melakukan identifikasi solusi atas permasalahan maka terlebih dahulu dilakukan mapping definisi permasalahan berdasarkan CATWOE sebagaimana diuraikan dalam tabel berikut.

Tabel 85. Definisi Sistem Permasalahan Rendahnya Kemandirian Fiskal

NO	Komponen Definisi Sistem Permasalahan	Hasil Definisi Sistem Permasalahan
1	*Clients*/pihak-pihak yang diuntungkan atau dirugikan	Masyarakat dan pemerintah daerah
2	*Actors* pihak pihak yang akan melaksanakan aktifitas (perubahan)	Badan Pengelola Keuangan daerah, OPD
3	*Transformation process*/proses transformasi adalah aktifitas yang mengubah masukan menjadi keluaran.	Perbaikan manajemen pendapatan daerah sehingga optimal dan tidak terjadi penyimpangan,
4	*Worldview* atau cara pandang atas suatu realitas yakni bagaimana berbagai pihak memahami realitas yang ada.	Proses perencanaan teliti atas sumber-sumber pendapatan daerah
5	*Owners* atau pemilik. Adalah *"those could stop T (Transformation)"*adalah pihak yang dapat menghentikan transformasi.	Kepala daerah
6	*Environmental Constraints* atau hambatan lingkungan yakni hambatan dari elemen luar (lingkungan) yang tidak dapat dihindari.	Sumberdaya manusia pelaksana dan potensi objek pendapatan asli daerah

Sumber: data primer diolah

Jika daerah dihadapkan pada persoalan rendahnya kemandirian keuangan daerah maka *Clients* disini adalah pihak yang dirugikan. Pihak yang dirugikan karena rendahnya pendapatan asli daerah adalah terutama masyarakat sebab pemerintah tidak memiliki *fiscal space* yang cukup untuk belanja langsung terkait dengan program/kegiatan. Kemandirian keuangan daerah merupakan hal yang sangat penting bagi kengsungan hidup pemerintahan maupun pelayanan masyarakat. Beberapa penelitian menunjukkan bawhwa kemandirian keuangan daerah berpengaruh terhadap pertumbuhan ekonomi, indeks pembangunan manusia maupun terhadap kemiskinan (Cahaya Suci (2013), Sholikhah (2011), Nurhayati (2013), Saputra (2015), Amalia (2014), Anita (2013)). Pihak kedua yang dirugikan yakni pemerintah daerah, dalam hal ini merujuk pada UU No 23 tahun 2014 bahwa pemerintah daerah adalah kepala

daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewengan daerah otonom. Jika daerah memiliki kemandirian fiskal yang rendah maka kinerja pemerintah daerah masih dipertanyakan. Dua hal yang merupakan sebuah kerugian dalam konteks pemerintah daerah yakni: *pertama,* daerah dianggap kurang mampu menggali potensi dan kemampuan daerah untuk meningkatkan pendapatan asli daerahnya dan *kedua*, daerah tidak memiliki ruang fiskal yang cukup untuk mengembangkan potensi dan peningkatan layanan dan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan diskresi lokal yang dimiliki.

Rendahnya kemandirian fiskal adalah situasi masalah yang ada dalam konteks kesehatan fiskal, jika demikian maka *Actors* utama yang harus melakukan perubahan yakni Badan Pengelola Keuangan Daerah terutama bidang pendapatan serta peran penting dari inovasi dan kreatifitas OPD terkait untuk meningkatkan pendapatan asli daerah. Dinas Pendapatan Daerah adalah pusat pendapatan (*revenue center*). Pusat pendapatan adalah pusat pertanggungjawaban yang prestasi manajernya dinilai berdasarkan pendapatan yang dihasilkan (Mardiasmo, 2005:47).

Berdasarkan informasi di lapangan bahwa daerah telah melakukan serangkaian upaya untuk meningkatkan pendapatan asli daerahnya namun kadang kala yang menjadi penghambat adalah terkait teknis dan manajemen di lapangan sehingga rentan akan terjadi penyimpangan. Jika demikian maka proses transformasi (*transformation process)* adalah perbaikan manajemen pendapatan daerah sehingga daerah dapat menghimpun pendapatan asli mereka secara optimal dan tidak terjadi penyimpangan. Manajemen disini terkait

dengan proses mulai dari menganalisis kekuatan maupun hambatan dalam optimalisasi penerimaan asli daerah.

Ketika daerah telah berkomitmen untuk mengoptimalkan pendapatan asli daerahnya maka dibutuhkan sebuah cara pandang (*Worldview). Worldview* merupakan pemahaman mendalam dari berbagai pihak tentang situasi permasalahan. Optimalisasi penerimaan asli daerah haruslah dimulai dari proses perencanaan yang sistemik dan teliti atas sumber-sumber pendapatan daerah termasuk pula analisis terhadap kendala yang dihadapinya. Dibutukan komitmen dari pimpinan untuk menggerakkan transformasi dan menjalankan *worldview* tersebut. Kepala daerah adalah *Owners* yakni pihak yang dapat menghentikan transformasi ini. Hal ini berarti bahwa upaya untuk memulai maupun untuk menghentikan aktifitas-aktifitas upaya peningkatan pendapatan asli daerah ini sangat tergantung pada Kepala Daerahnya.

Dalam menjalankan aktifitas optmimalisasi pendapatan daerah maka tidak dapat dipungkiri adanya hambatan-hambatan yang berasal dari lingkungan. Berdasarkan informasi di lapangan, hambatan lingkungan / *environmental contraints* yang menjadi kendala dalam optimalisasi pendapatan adalah sumberdaya manusia pelaksana dan potensi objek pendapatan asli daerah.

Definisi sistem permasalahan yang kedua adalah dari dimensi pengeluaran daerah yang secara empiris ditunjukkan dengan tingginya rasio belanja pegawai tidak langsung. Jika dilihat pola pengeluaran, berdasarkan penghitungan kesehatan fiskal maka Kabupaten Bondowoso memiliki kemampuan mendanai belanja yang bagus, namun belanja yang di danai adalah belanja diluar belanja modal dan belanja langsung. Hal ini terbukti dengan rendahnya/kurangnya belanja modal serta tingginya rasio belanja tidak langsung

pegawai di pemerintah Kabupaten Bondowoso. Adapun definisi sistem permasalahan pengeluaran disajikan dalam tabel berikut.

Tabel 86. Definisi Sistem Permasalahan Tingginya Belanja Pegawai Tidak Langsung

NO	Komponen Definisi Sistem Permasalahan	Hasil Definisi Sistem Permasalahan
1	*Clients*/pihak-pihak yang diuntungkan atau dirugikan	Masyarakat
2	*Actors* pihak pihak yang akan melaksanakan aktifitas (perubahan)	Badan Pengelola Keuangan daerah, Bappeda, OPD
3	*Transformation process*/proses transformasi adalah aktifitas yang mengubah masukan menjadi keluaran.	Optimalisasi penggunaan pendapatan sesuai dengan *mandatory spending* dan prioritas pembangunan daerah
4	*Worldview* atau cara pandang atas suatu realitas yakni bagaimana berbagai pihak memahami realitas yang ada.	Perencanaan anggaran belanja yang konsisten dan terintergrasi
5	*Owners* atau pemilik. Adalah *"those could stop T (Transformation)"*adalah pihak yang dapat menghentikan transformasi.	Kepala daerah
6	*Environmental Constraints* atau hambatan lingkungan yakni hambatan dari elemen luar (lingkungan) yang tidak dapat dihindari.	Kepentingan politik/golongan

Sumber: data primer diolah

Jika pola pengeluaran daerah lebih bayak untuk pengeluaran belanja pegawai tidak langsung maka *Clients* atau pihak yang dirugikan adalah masyarakat. Hal ini terjadi karena sebagian besar anggaran hanya dialokasikan untuk belanja pegawai yang tidak langsung berkaitan dengan program maupun kegiatan yang dapat menyentuh layanan maupun kesejahteraan masyarakat. Akibatnya jumlah anggaran yang dialokasikan untuk program maupun kegiatan yang berkaitan langsung dengan layanan maupun kesejahteraan masyarakat menjadi terbatas.

Upaya untuk mengontrol serta menganalisis belanja pegawai tidak langsung harus dilakukan. *Actors* yang seharusnya melaksanakan aktifitas untuk

mengatasi masalah ini adalah badan pengelola keuangan, badan perencanaan pembangunan daerah dan OPD terkait. Badan Pengelola Keuangan daerah haruslah dapat memberikan informasi penting terkait struktur dan analisi penerimaan maupun pengeluaran *(structure and analysis revenue as well expenditure*), Bappeda dan OPD harus dapat memberikan informasi penting terkait keputusan pemilihan prioritas belanja (*selected expenditure*).

Untuk mengatasi situasi masalah tingginya belanja pegawai tidak langsung haruslah melalui sebuah t*ransformation.* Proses transformasi yang dapat dilakukan yakni optimalisasi penggunaan pendapatan sesuai dengan *mandatory spending* dan prioritas pembangunan daerah. Jika demikian maka dibutuhkan analisis yang mendalam dan sebuah aktifitas yang serius dan terdokumentasi terkait dengan stuktur pendapatan, pengeluaran maupun melakukan forecasting atas penerimaan dan pengeluaran (*revenue and expenditure forecasting)*

Proses transformasi akan berjalan dengan baik jika terdapat pemahaman yang mendalam terkait dengan pemasalahan ini (*worldview*). Hal utama yang perlu dipahami oleh pemerintah daerah yakni perencanaan anggaran belanja yang konsisten dan terintergrasi. Hal ini berarti bahwa belanja yang dikeluarkan telah melalui serangkaian analisis yang mendalam dan menyeluruh.

Upaya untuk mengatasi situasi masalah tingginya belanja tidak langsung membutuhkan komitmen yang kuat dari pimpinan dalam hal Kepala Daerah Kepala Daerah adalah *Owners* yang dapat memulai maupun menghentikan transformasi ini.

Pentingnya *expenditure* maupun *revenue forecasting* adalah untuk menganalisis hambatan atau kekurangan yang terjadi baik di masa lalu maupun

perkiraan masa yang akan datang. *Environmental constraits* dalam situasi masalah ini yakni munculnya kepentingan politik atau golongan dalam merumuskan belanja.

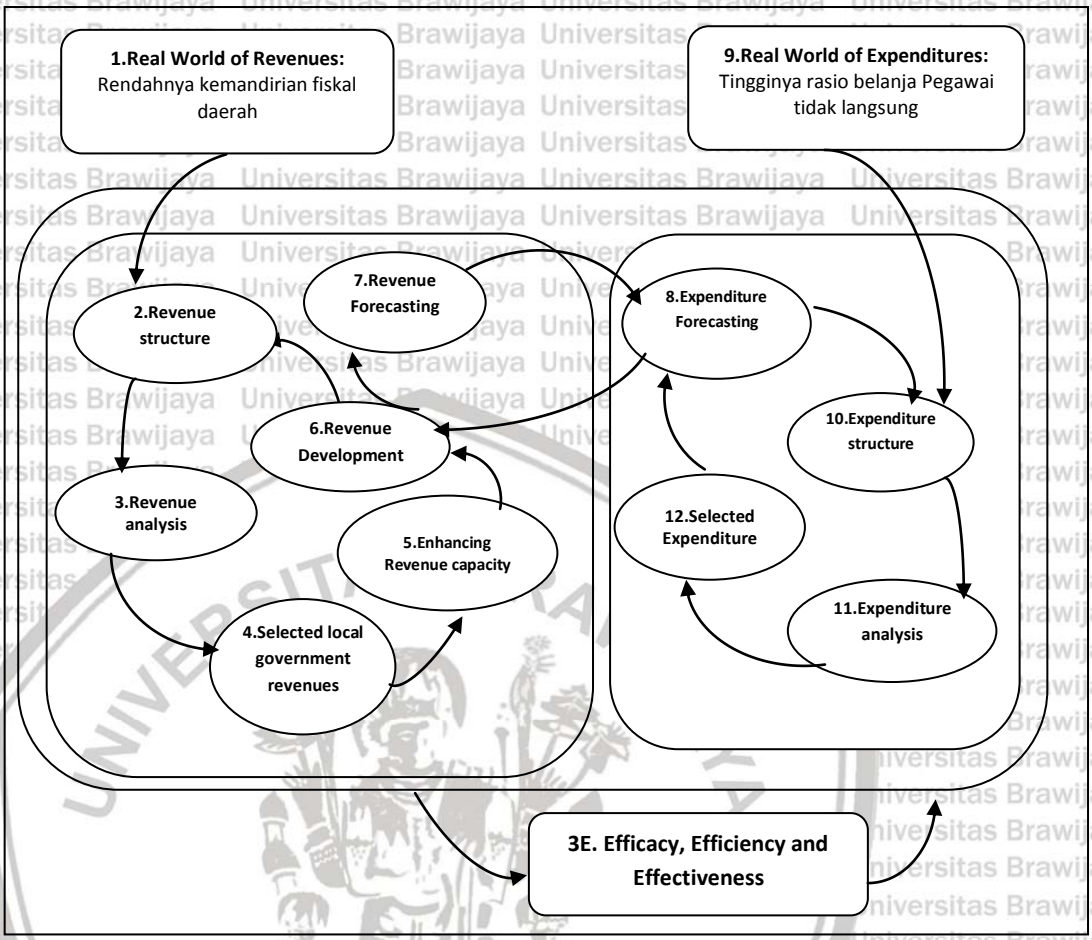
D. *Conceptual Model of the Systematic*

Pada tahapan ini yang dilakukan adalah membangun model konseptual. Dalam pendekatan sistem lunak ini, situasi permasalahan dipandang sebagai sebuah 'holon' sebagaimana dikemukakan oleh Checkland and Scholes , (1990:23-24):

> *"In the case of SSM we have a cyclic methodology which is itself a systemic (we would better say, holonic) process".... Holons which are human activity systems were defined in such a way that they meet the characteristics of a whole as developed in system thinking"*

Kerangka berfikir metodologi dengan sistem lunak (*soft system methodology*) berbasis pada penelitian yang naturalistik dengan pendekatan pada realitas atau fenomana *(based on fenomena)* yang ada di dunia nyata *(real world problem situation)* yang di- *compare* atau di bandingkan dengan model aktivitas tujuan yang relevan mengekspresikan pandangan dunia (Checkland and Scholes (1990:7) dalam Checkland (2000:A55)).

Jika kembali kepada pokok permasalahan riset ini, maka berdasarkan tahapan pendefinisian masalah terdapat dua fokus utama dalam melihat situasi masalah kondisi kesehatan fiskal daerah yakni rendahnya tingkat kemandirian fiskal dan tingginya belanja pegawai tidak langsung. Jika demikian maka pemerintah daerah harus melakukan strategi bertahan (*survival mechanism*) atas penerimaan dan pengeluaran mereka. Adapun model konseptual yang berhasil dibangun digambarkan dalam gambar berikut:



Gambar 53. ***Survival Mechanism of Revenues and Expenditures Model in Local Government***

Pemerintah daerah dihadapkan pada situasi rendahnya kemandirian fiskal yang disebabkan karena pendapatan asli mereka rendah sehingga daerah tergantung pada dana transfer dari pusat. Di sisi lain terjadi peningkatan belanja yang salah satu sebabnya adalah tingginya belanja pegawai tidak langsung. Situasi permasalahan ini dilihat dari banyak komponen serta interaksi yang saling terkait satu dengan yang lain dan bersifat sistemik. Dalam membaca model tersebut kita mulai dari *real world* baik penerimaan maupun pengeluaran.

Real world penerimaan: yakni rendahnya kemandirian fiskal daerah. Secara empiris di lapangan berdasarkan hasil hitungan kesehatan fiskal, nilai

kemandirian fiskal untuk Kabupaten Bondowoso adalah -1 dengan kategori sangat kurang baik dimana nilai ini berada pada posisi paling rendah diantara tiga kabupaten yang lainnya (Situbondo, Lumajang dan Probolinggo). Fenomena ketergantungan pemerintah daerah terhadap pendanaan dari pusat merupakan fenomena umum yang banyak terjadi negara-negara lain seperti halnya yang dirangkum oleh Fjeldstac and Heggstad (2012:3) bahwa beberapa pakar seperti Bird (2010), Boadway dan Shah (2009), Boex dan Martinez Vazquez (2006) menyatakan bahwa pemerintah daerah umumnya tergantung pada transfer dari tingkat pemerintah yang lebih tinggi. Namun demikian daerah tetap harus memberikan pelayanan kepada masyarakat dengan situasi dana yang dimiliki. Manajemen penerimaan dan manajemen pengeluaran harus dilakukan agar daerah dapat mengelola pendapatan yang terbatas dan dapat melakukan belanja yang berkualitas.

Jika daerah dihadapkan pada kondisi ketergantungan terhadap dana transfer dari pusat maka hal penting yang perlu dilakukan daerah yakni melakukan *revenue structures*. ***Revenue structures*** adalah menganalisis struktur pendapatan dalam anggaran. Proses ini menyangkut aktifitas 'maping' atas sumber-sumber pendapatan. Aktifitas ini menentukan posisi sumber pendapatan daerah serta berapa menghitung 'kisaran' dana yang diperoleh atas masing-masing sumber pendapatan.

Selain melakukan maping atas sumber pendapatan maka hal yang penting kemudian adalah menganalisis karakteristik masing-masing baik penerimaan PAD maupun dana transfer *(revenue analysis)*. Karakteristik yang dimaksud tidak hanya kisaran nominal akan tetapi termasuk pula kekuatan maupun hambatan. Secara konseptual, ***revenue analysis*** merupakan aktifitas

menganalisis karakteristik penting dari sumber-sumber penerimaaan (Gianakis,1999:102) . Seperti halnya PAD, bagaimana karakteristik dari masing-masing sumber pendapatan asli daerah baik dari sisi penerimaan, ketepatan waktu maupun keandalan sebagai sumber penerimaan. Hal lain yakni karakteristik dana transfer dari pusat baik yang bersifat *block grants* maupun *specific grant,* bagaimana jumlahnya, dinamika regulasinya, ketepatan waktu penerimaannya serta bagaimana peruntukannya. Secara empiris baik aktifitas *revenue structure* maupun *revenue analisis* hanyalah dilakukan pada saat pembahasan anggaran oleh Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD), sebenarnya aktifitas tersebut tidak hanya dilakukan pada saat penyusunan anggaran saja akan tetapi seharusnya merupakan sebuah agenda tugas pokok dan fungsi yang melekat pada Badan Pengelolaan Keuangan Daerah.

Jika dilihat dari *root definition* permasalahan utama kesehatan fiskal daerah salah satunya yakni rendahnya kemandirian fiskal. Rendahnya kemandirian fiskal disebabkan karena rendahnya pendapatan yang berasal dari Pendapatan Asli Daerah (PAD). Pendapatan Asli Daerah adalah indikator utama kemandirian fiskal daerah. ***Selected local government revenue*** menjadi hal yang penting untuk mengidentifikasi sumber-sumber penerimaan asli daerah**.** Aktifitas ini merupakan kegiatan menyeleksi dan melihat karakteristik dari masing-masing sumber pendapatan asli daerah. Tujuan dari aktifitas ini adalah memberikan perhatian lebih terhadap sumber-sumber penadapatan asli daerah seperti halnya pajak dan retribusi daerah.

Ketika sumber pendapatan asli daerah telah diketahui mana yang utama dan mana yang pendukung maka kemudian dapat dilakukan aktifitas *enhancing revenue capacity*. ***Enhancing revenue capacity*** merupakan upaya

mengembangkan sumber utama pendapatan asli daerah dan meningkatkan sumber-sumber lainnya. Di pemerintah daerah pasti terdapat sumber penerimaan asli daerah yang merupakan penopang utama dalam struktur PAD serta sumber pendapatan asli yang hanya sebagai pendukung. Upaya untuk mempertahankan sumber utama pendapatan dan mengembangkan sumber pendukung pendapatan asli adalah hal yang dilakukan dalam aktifitas ini.

Revenue development**,** merupakan aktifitas yang mendukung aktifitas *enhancing local government revenue*. Jenis pendapatan asli yang telah diseleksi pada tahapan *enhacing* kemudian di analisis lebih lanjut terkait dengan tarif, kemampuan membayar, hambatan dan faktor lain yang dapat menghambat upaya peningkatan pendapatan daerah. Hambatan dalam pengelolaan keuangan daerah kadang kala terjadi secara berulang. Hambatan itu dapat berasal dari kebijakan yang dibuat maupun hambatan-hambatan lainnya di masa lalu yang harus dijadikan dasar untuk pengambilan kebijakan keuangan daertah agar tidak terjadi kesalahan yang sama. Aktifitas untuk menganalisis kesalahan maupun kekurangan di masa lalu secara konseptual disebut dengan ***revenue forecasting*****.** Schroeder, 2007:58 menyatakan bahwa *revenue forecasting* merupakan aktifitas menganalisis kesalahan atau kekurangan di masa lalu untuk di perbaiki dimasa depan. Kegiatan ini juga menyangkut peramalan atas dampak dari setiap perubahan kebijakan yang telah ditetapkan oleh pemerintah daerah.

Aktifitas *revenue structure, revenue analysis, selected local government revenues, enhacing revenue capacity, revenue development* dan *revenue forecasting* dalam konteks pemerintah daerah dilaksanakan oleh Badan Pendapatan Daerah dan/atau Badan Pendapatan dan Pengelolaan Keuangan

dan Aset Daerah (BPPKAD) sebagai pelaksana (*actors*). Segala aktifitas tersebut dibawah tanggung jawab kepala daerah (selaku *owners*).

Aktifitas menganalisis hambatan atau kekurangan tidak hanya menyangkut pendapatan akan tetapi menyangkut pula pengeluaran atau belanja yang disebut dengan *expenditure forecasting*. ***Expenditure forecasting,*** merupakan perkiraan belanja yang didasarkan pada perkiraan pendapatan. Aktifitas ini bertujuan untuk memberikan kejelasan belanja serta sumber pendapatannya. Selama ini daerah mengggarkan defisit akan tetapi realitasnya terjadi surplus, hal ini terjadi karena daerah menetapkan *underestimation of revenue and overestimation of expenditure*. *Expenditure ferecasting* menyangkut pula prediksi untuk biaya tertentu bukan untuk dihabiskan melainkan dilihat dari tingkat layanan yang dicapai (Schroeder, 2007:65). Jika berbicara tentang tingkat layanan yang dicapai maka hal ini menyangkut program atau kegiatan yang akan dilaksanakan. Program maupun kegiatan yang akan dilaksanakan setelah melalui serangkaian perencanaan maka juga harus di anggarkan dalam sebuah struktur belanja *(expenditure structure)*. Tiga kunci utama dalam manajemen pengeluaran daerah menurut Sciavo Campo and Tommasi (1999) sebagaimana dikutip oleh Mullins (2007:213) yakni: *1) fiscal dicipline/expenditure control, 2) prioritized/strategic resources allocation and 3) operational (managerial) efficiency/effectiveness*Jika demikian maka penting bagi daerah untuk mengetahui serta menganalisis struktur belanja dalam anggarannya.

***Expenditure structure*,** yakni menganalisis struktur belanja dalam anggaran. Proses ini menyangkut aktifitas 'maping' atas aktifitas belanja. Aktifitas ini menentukan posisi belanja daerah serta berapa menghitung 'kisaran' dana yang dibutuhkan untuk masing-masing belanja. Posisi belanja yang dimaksudkan

disini adalah belanja langsung maupun belanja tidak langsung. Belanja langsung maupun belanja tidak langsung yang dianggarkan oleh daerah harusnya dianalisis lagi (*expenditure analysis*) apakah belanja tersebut merupakan belanja *mandatory* atau *discretionary*. ***Expenditure analysis*** merupakan aktifitas menganalisis karakteristik penting dari masing-masing belanja. Aktifitas ini merupakan kegiatan membuat pola belanja. Di pemerintah daerah terdapat belanja yang merupakaan '*mandatory spending*', dan belanja yang merupakan '*discretionary spending*'. *Mandatory spending* merupakan belanja yang telah ditetapkan besarannya oleh pemerintah pusat seperti halnya bidang pendidikan dan kesehatan, sedangkan *discretionary spending* adalah belanja sesuai dengan prioritas daerah. Jika belanja *mandatory spending* sudah terpenuhi maka disitulah letak *fiscal space* pemerintah daerah. Pemanfaatan *fiscal space* secara optimal merupakan hal yang sanngat penting. *Fiscal space* yang dimiliki oleh daerah dapat dimanfaatkan untuk *capital expenditure* maupun belanja prioritas yang lainnya. Daerah dapat mendesain belanja secara '*smart and quality*'. Jika demikian maka kedua tujuan belanja yakni *mandatory spending* dan *discretionary spending* akan terpenuhi secara optimal.

Secara empiris dilapangan, daerah dihadapkan pada kondisi keuangan yang terbatas, sementara kebutuhan belanja terus meningkat. Jika keadaannya demikian maka daerah harus menyeleksi pengeluarannya (*selected expenditures*). ***Selected expenditure*,** menyangkut keputusan pemilihan prioritas belanja. Penentuan prioritas belanja tidak akan lepas dari proses perencanaan. Keberhasilan pemerintah daerah dalam memberikan pelayanan dan pencapaian prioritas dipengaruhi oleh kemampuan membuat perencanaan

dan menuangkannya kedalam anggaran, sebagaimana dalam tulisan Valeta dan Walton (2008:375) bahwa:

The successful attainment of the foregoing service delivery priorities is highly dependent on the ability of each individual municipality to strategically plan, budget and co-operate with other municipalities, district councils, provinces and national government departments, institutions and organs of the state, whose activities have a bearing on the municipality.

Dalam konteks pemerintah daerah di Indonesia, keberhasilan pencapaian prioritas dan pemberian layanan adalah sangat tergantung kepada kemampuan individu (aparatur) dalam membuat strategi perencanaan, penganggaran dan kerjasama dengan lembaga lain (antar OPD), provinsi maupun pusat yang segala aktifitasnya memiliki pengaruh pada pemerintah daerah.

Aktifitas *expenditure forecasting, expenditure structure, expenditure analysis* dalam pemerintah daerah dilaksanakan (*actor*) oleh Badan Pengelola keuangan daerah serta oleh masing –masing OPD. Aktifitas menyeleksi pengeluaran/ *selected expenditure* juga tidak lepas dari peran Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) karena terkait dengan perencanaan baik di level OPD maupun level Pemerintah Daerah.

Tidak dapat dipungkiri bahwa hambatan lingkungan (*environmental constraints*) dalam aktifitas-aktifitas tersebut tidak dapat dihindari. Hal yang menjadi hambatan yakni adanya kepentingan politik atau kepentingan golongan tertentu yang dapat menghambat pelaksanaan aktifitas model *Survival Mechanism of Revenues and Expenditures Modelin Local Government.*

E. *Comparison of Models and Real World.*

Tahapan ini adalah membandingkan model konseptual yang telah ditawarkan dengan *real world* yang terjadi. Penulis menganggap bahwa tahapan

ini merupakan penguatan bahwa model yang kita tawarkan adalah berangkat dari *real world* yang terjadi.

Survival mechanism model of revenues and expenditures yang dibangun di tahap ke empat merupakan desain yang diharapkan dapat menjadi jalan atas pemecahan masalah baik dari sisi penerimaan maupun dari sisi pengeluaran. Tabel berikut disajikan matriks perbandingan antara model konseptual yang dibangun dengan situasi masalah yang ada (*real world*),

Tabel 87. Matriks Perbandingan Antara Model Konseptual dengan Situasi Permasalahan dalam Konteks Kesehatan Fiskal

Model Aktifitas	Bagaimana dilakukan	Oleh siapa	*Real World*	Masukan perbaikan/perubahan
Revenue Structure	Menganalisis struktur pendapatan	Badan Pengelola Keuangan Daerah dan Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD)	Sudah dilakukan oleh TAPD ketika menyusun Kebijakan Umum Anggaran (KUA)	• KUA dan PPAS hanyalah bersifat umum dan disusun berdasarkan asumsi anggaran 3-5 tahun yang lalu. Analisis secara rinci dan teliti atas model-model aktifitas tersebut belum dilakukan. • Menganalisis struktur pendapatan, menganalisis karakteristik penting sumber-simber penerimaan, mengidentifikasi sumber penerimaan asli daerah, mengembangkan sumber utama pendapatan asli daerah dan meningkatkan sumber lainnya merupakan aktifitas penting yang tidak hanya dilakukan pada saat penyusunan anggaran saja, akan tetapi sebagai agenda tugas pokok dan fungsi yang melekat pada badan pengelola keuangan daerah. • Model aktifitas tersebut haruslah merupakan sebuah kegiatan inti yang melekat pada fungsi penganggaran maupun perbendaharaan pada BPKAD, aktifitas tersebut haruslah dituangkan dalam sebuah dokumen
Revenue analysis	Menganalisis karakteristik penting sumber-simber penerimaan	Badan Pengelola Keuangan Daerah dan Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD)	Sudah dilakukan ketika menyusun Kebijakan Umum Anggaran (KUA)	
Selected local government revenue	Mengidentifikasi sumber penerimaan asli daerah	Badan Pengelola Keuangan Daerah dan Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD)	Sudah dilakukan ketika menyusun Kebijakan Umum Anggaran (KUA)	
Enhacing revenue capacity	Mengembangkan sumber utama pendapatan asli daerah dan meningkatkan sumber lainnya	Badan Pengelola Keuangan Daerah dan Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD)	Sudah dilakukan ketika menyusun Kebijakan Umum Anggaran (KUA	
Revenue development	Analisis tarif, kemampuan membayar, hambatan dan faktor yang dapat	Badan Pengelola Keuangan Daerah dan Tim Anggaran	Sudah dilakukan ketika menyusun Kebijakan	

Model Aktifitas	Bagaimana dilakukan	Oleh siapa	*Real World*	Masukan perbaikan/perubahan
	menghambat upaya peningkatan pendapatan daerah	Pemerintah Daerah (TAPD)	Umum Anggaran (KUA	resmi sebagai input dalam menyusun KUA dan PPAS
Revenue forecasting	Peramalan atas dampak dari perubahan kebijakan	Badan pengelola keuangan daerah	Sudah dilakukan ketika menyusun Kebijakan Umum Anggaran (KUA	
Expenditure forecasting	Perkiraan atas belanja dan prediksi atas biaya tertentu berdasarkan tingkat layanan yang dicapai	Badan Pengelola Keuangan Daerah dan Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD)	Sudah dilakukan ketika menyusun Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS)	*Assesement* atas perkiraan atas belanja dan prediksi atas biaya tertentu berdasarkan tingkat layanan yang dicapai harus dilakukan secara periodik (annual) oleh lembaga terkait (BPKAD)
Expenditure structure	Menganalisis struktur belanja dalam anggaran	Badan Pengelola Keuangan Daerah dan Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD)	Sudah dilakukan ketika menyusun Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS)	Menganalisis struktur belanja dalam anggaran serta menganalisis karakteristik penting dari masing-masing belanja termasuk pula keputusan pemilihan prioritas belanja merupakan hal penting yang perlu dilakukan mulai dari level Perangkat Daerah /OPD
Expenditure analysis	Menganalisis karakteristik penting dari masing-masing belanja	Badan Pengelola Keuangan Daerah dan Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD)	Sudah dilakukan ketika menyusun Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS)	
Selected expenditure	Keputusan pemilihan prioritas belanja	Badan Pengelola Keuangan Daerah dan Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD)	Sudah dilakukan ketika menyusun Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS)	

Sumber: data primer diolah

Berdasarkan informasi di lapangan, beberapa unsur (model aktifitas) yang dikemukakan diatas telah dilakukan dalam penyusunan KUA dan PPAS namun hanya bersifat umum saja. Penyusunan KUA maupun PPAS mengacu

pada anggaran tahun-tahun sebelumnya. Kisaran pendapatan maupun pengeluaran belum didasarkan atas hasil kajian maupun analisis khusus. Melalui diskusi dengan *user* (birokrat bidang keuangan) maka tidak terdapat banyak perbedaan antara *real world* dengan model konseptual yang dibangun. Dengan kata lain model yang dibangun sangat memungkinkan untuk diterapkan di daerah. Pemerintah daerah harus melihat secara detail holistik atas komponen dan relasi-relasi yang ada, jika demikian maka pemerintah akan terhindar dari pemikiran sempit dan linier.

F. *Changes: Systimatically Desirable Culturally Feasible*

Desain model yang diinginkan dalam tulisan ini adalah dalam rangka menjawab permasalahan yang telah diungkap dalam tahap ke dua (*Problem Situasion Expressed).* Di tahap ke empat (*Conceptual Model of the Systematic)* penulis telah mendesain model yang dapat merekomendasikan pemecahan masalah sebagaimana yang telah diungkap sebelumnya baik di tahap pertama, kedua maupun ketiga.

Dalam konteks kesehatan fiskal daerah dua permasalahan utama tekait dengan kesehatan fiskal daerah yakni rendahnya tingkat kemandiriaan fiskal daerah serta tingginya belanja pegawai tidak laungsung. Disatu sisi daerah belum mandiri secara keuangan namun disisi lain terjadi peningkatan belanja yang kurang produktif. Daerah harus tetap bertahan dengan kondisi keterbatasan keuangan agar tetap dapat memberikan pelayanan yang maksimal kepada masyarakat. Dengan demikian maka model yang diinginkan adalah *survival mechanism of revenues and expenditures model in local government* dengan penguatan bahwa model ini dapat dijadikan referensi bagi daerah yang memiliki

pendapatan asli daerah terbatas. Model ini merupakan *laverage* yang dapat mengatasi situasi masalah kesehatan fiskal di daerah.

Kesehatan fiskal adalah suatu proses yang kompleks dan sistemik. Memahami situasi permasalahan yang tidak tersruktur serta menstrukturisasi masalah yang masih berantakan merupakan kekuatan utama dalam riset ini. Situasi permasalahan kesehatan fiskal tidak cukup hanya dengan menghitung ratio dan indeks saja (sebagaimana formula Brown 1999 dan Chen et.al 2012), melihat faktor-faktor yang mempengaruhinya (dalam tulisan Honadle *et al* 2004 dan Huang Ju 2013), namun kita dapat mengeksplorasi dan mendefinisikan situasi permasalahan yang ada berdasarkan *real world* sehingga diperoleh solusi atau pemecahan masalah yang perlu dilakukan. *'Survival mechanism of revenue and expenditure"* merupakan model konseptual yang berhasil dibangun dalam riset ini. Model konseptual ini dibangun melalui sudut pandang situasi permasalahan (dengan *system thinking*) serta pada penguatan komponen-komponen kunci dan relasi antar komponen tersebut dalam membuat strategi pertahanan. Hal inilah yang membedakannya dengan strategi sebelumnya seperti misalnya *eight strategies comprise a balance approach to fiscal health* yang dikembangkan oleh Honadle *et.al* (2004:227). Terdapat delapan strategi yang yang dapat menghasilkan sebuah pendekatan seimbang bagi kesehatan fiskal daerah menurut Honadle *et.al* (2004:227) yakni: *1) be more efficient, 2) expand the tax base, 3) reduce the demand for services, 4) shift costs to non residents, 5) secure new source of revenue, 6) increase spending flexibility, 7) improve management of exixting resources dan 8) diversify revenue sources*. Beberapa komponen yang dibangun dalam model konseptual pada penelitian ini menunjukkan bahwa persoalan kesehatan fiskal adalah sebuah situasi masalah

yang bersifat sistemik, artinya bahwa satu kompenen/unsur mempengaruhi komponen atau unsur yang lainnya. Jika demikian maka dalam mengatasi situasi permasalahan kesehatan fiskal daerah harus dilaksanakan secara holistik dengan memperhatikan masing-masing unsur/komponen yang saling terkait.

Secara empiris, kondisi kesehatan fiskal daerah dihadapkan pada dua permasalahan utama yakni rendahnya kemandirian fiskal dan tingginya belanja pegawai tidak langsung. Di satu sisi pemerintah mengalami keterbatasan penerimaan namun disisi lain mengalami peningkatan belanja. Namun demikian, pemerintah daerah harus tetap bertahan dengan keadaan ini. Beberapa komponen penyelesaian masalah kesehatan fiskal antara lain: *revenue structure, revenue analysis, selected local governmenet revenue, enhancing revenue capacity, revenue development, revenue forecasting, expenditure forecasting, expenditure structure, expenditure analysis,* dan *selected expenditure* sangat perlu untuk diperhatikan. Komponen-komponen tersebut merupakan sebuah aktifitas yang bersifat relasional yang dapat dilakukan oleh pemerintah daerah. Harapannya adalah daerah memiliki pertahanan yang kuat, cerdas dalam mengelola pendapatan yang terbatas serta dapat melakukan belanja yang berkualitas.

Berdasarkan diskursus baik secara empiris maupun teoritis maka dapat dirumuskan proposisi minor terkait kesehatan fiskal sebagai berikut:

Kesehatan fiskal daerah ditentukan oleh ketajaman analisis yang holistik dan sistemik atas unsur-unsur fiskal daerah dengan terlebih dahulu menganali situasi masalah yang ada.

6.2.2 Risiko Fiskal Daerah (*Local Fiscal Risks*)

Risiko merupakan deviasi atau penyimpangan atas variabel-variabel yang dapat mengganggu pencapaian tujuan. Jika dikiaskan dalam sebuah cerita,

jika ada seseorang yang tujuannya akan menyebrang maupun melintasi sebuah jalan kemudian dia tertabrak mobil maka tertabrak mobil adalah risiko ketika tujuannya adalah menyebrang, namun tertabrak mobil bukanlah risiko jika memang tujuannya bunuh diri (sumber: Ramadyanto, 2013:207). Dengan demikian penetapan tujuan menjadi hal yang penting dalam melihat sebuah risiko. Jika dikembalikan pada kias cerita diatas, bahwa di jalan tempat dia menyebrang atau melintas memang banyak kendaraan dengan laju cepat, banyak lubang yang dapat menjebak pengendara sehingga dijalan tersebut angka kecelakaan lalu lintasnya tinggi dan jumlah korban kecelakaan banyak. Adanya kecelakaan di jalan tersebut merupakan risiko, dan banyaknya jumlah kecelakaan dan korban kecelakaan merupakan tingkat risiko. Hal yang kemudian dicari adalah sumber risikonya, banyaknya jumlah kendaraan yang melaju cepat serta rusaknya jalan raya adalah sumber risiko, namun tentusaja terdapat kemungkinan-kemungkinan lain yang menjadi sumber risiko lainnya.

Risiko fiskal merupakan kemungkinan penyimpangan atas variabel-variabel fiskal dari apa yang sebelumnya diperkirakan pada saat penyusunan anggaran maupun pada waktu penyusunan perkiraan lainnya (Cebotari Aliona sebagaimana dikutip oleh Ramadyanto, 2013:206). IMF (2008) mendefinisikan risiko fiskal sebagai '*short to medium term variations in the level of government expenditure, revenue, assets, and liabilities that are not anticipated in the budget estimates*.' Risiko fiskal sebuah variasi baik jangka pendek maupun jangka menengah bagi pemerintah yang meliputi pengeluaran , pendapatan, aset, dan kewajiban yang tidak diantisipasi dalam perkiraan anggaran. Risiko fiskal merupakan potensi tidak tercapainya tujuan pemerintah akibat berubahnya unsur-unsur dalam anggaran (Ramadyanto, 2013:217).

Dalam konteks risiko fiskal daerah, hal yang perlu dilakukan adalah mengetahui ada atau tidaknya risiko serta menilai tingkat risiko, mengidentifikasi sumber risiko serta memitigasi risiko manakala risiko itu muncul.

Keuangan daerah merupakan sebuah rangkaian proses yang kompleks. Kompleksitas keuangan daerah muncul dimulai dari proses perencanaan serta penentuan arah dan prioritas pembangunan sampai pada penentuan Rencana Kerja. Penuangan rencana kerja ke dalam anggaran juga melalui serangkain proses politik yang tidak hanya melibatkan pemerintah (eksekutif) akan tetapi juga melibatkan legislatif. Rangkaian perjalanan pemerintah daerah menuju pencapaian tujuan ini menggunakan alat berupa *financial* atau keuangan, tentu saja dalam perjalanan pencapaian tujuan ini terdapat risiko baik yang nampak maupun yang tersembunyi.

Bagaimana mencari dan menilai tingkat risiko fiskal daerah? Untuk melihat ada atau tidaknya risiko fiskal yakni dengan melihat indikator-indikator pengukuran risiko fiskal. Secara teoritis tedapat lima indikator untuk menilai risiko fiskal (Carter dan Ajam, 2003:24) yakni indikator ekonomi, indikator keuangan, indikator kelembagaan, indikator sosial serta indikator lingkungan. Secara empiris, pengungkapan risiko serta tingkat risiko di lokasi penelitian (Kabupaten Bondowoso) menggunakan data tahun 2013-2016 sebagaimana diuraikan pada bagian berikutnya.

6.2.2.1 Indikator Ekonomi

Indikator ekonomi merupakan indikator yang digunakan untuk menentukan perkembangan ekonomi suatu daerah berdasarkan perolehan maupun data di masa lampau untuk masa yang akan datang. Secara konseptual untuk melihat risiko serta mengukur tingkat risiko fiskal daerah berdasarkan

indikator ekonomi yakni: 1) rasio belanja modal, 2) rasio penerimaan, 3) persentase PDRB sektor tertinggi, 4) persentase tenaga kerja yang bekerja di sektor tertinggi dan 5) pertumbuhan PDRB perkapita.

Item *pertama* dari indikator ekonomi yakni rasio belanja modal. Belanja modal merupakan pengeluaran daerah yang dilakukan dalam rangka pembelian maupun pengadaan atau pembangunan barang berwujud yang mempunyai nilai manfaat lebih dari 12 bulan untuk digunakan dalam kegiatan pemerintah, seperti dalam pembelian tanah, mesin, peralatan, gedung, bangunan jalan, irigasi dan aset tetap lainnya. Untuk mengukur item ini, peneliti menggunakan rasio belanja modal terhadap keseluruhan belanja. Secara empiris rasio belanja modal Kabupaten Bondowoso tahun 2013 sampai dengan 2016 sebagai berikut:

Tabel 88. Rasio Belanja Modal Kabupaten Bondowoso Tahun 2013-2016

Item Indikator Ekonomi	Tahun				Rata-rata	Tingkat Risiko	Nilai Risiko
	2013	2014	2015	2016			
Rasio Belanja Modal	19,83	21,17	22,78	21,78	21,39	Cukup berisiko/risiko sedang	3

Sumber: data sekunder diolah

Rata-rata porsi belanja modal dalam struktur APBD mulai tahun 2013-2016 adalah sebesar 21,39 persen. Sementara itu, himbauan pemerintah pusat untuk porsi belanja modal di APBD adalah sebesar 30 persen. Akan tetapi masih banyak pemda yang merasa kesulitan untuk mencapai target tersebut. Hal ini terjadi karena konsentrasi pemerintah daerah lebih pada pemenuhan kewajiban atas belanja pegawai dan segala aktifitasnya sepertihalnya biaya perjalanan dinas. Pemerintah daerah harus cermat dalam mendesain belanja modal, sebab tidak semua belanja modal berkaitan secara langsung dengan pelayanan publik. Cara untuk menambah belanja modal adalah melakukan evaluasi terhadap

belanja pegawai terutama belanja pegawai tidak langsung maupun melakukan analisis belanja barang secara selektif.

Item *kedua* dari dimensi ekonomi yakni rasio penerimaan. Dalam penelitian ini rasio penerimaan dibedakan antara penerimaan asli daerah, dana perimbangan dan dana lain-lain sebagaimana dalam tabel berikut:

Tabel 89. Rasio Penerimaan Dan Nilai Risiko Fiskal Pemerintah Daerah Kabupaten Bondowoso Tahun 2013-2016

Item Indikator Ekonomi	Tahun				Rata-rata	Tingkat Risiko	Nilai Risiko
	2013	2014	2015	2016			
Rasio Penerimaan;							
PAD	6,48	8,87	8,83	9,50	8,40	Sangat berisiko/berisiko sangat tinggi	1
Dana Perimbangan	73,12	63,82	58,41	69,63	66,25	Sangat berisiko/berisiko sangat tinggi	1
Lain-lain	23,65	27,40	32,76	20,88	26,17	Cukup berisiko/risiko sedang	3
Pertumbuhan Total Penerimaan	14,30	25,08	17,32	3,53	15,05	Berisiko/berisiko tinggi	2

Sumber: data sekunder diolah

Rasio penerimaan daerah dari PAD adalah 8,40 persen dengan tingkat risiko sangat tinggi, begitu pula dengan dana perimbangan, secara rata-rata porsi dana perimbangan dalam struktur APBDadalah sebesar 66,25 persen dengan tingkat risiko sangat tinggi. Keadaan ini menunjukkan bahwa tingkat ketergantungan fiskal pemerintah daerah terhadap transfer dana dari pusat sangatlah tinggi.

Mengapa PAD rendah? Banyak pakar maupun literatur yang telah menganalisis faktor rendahnya PAD. Secara empiris (informasi di lapangan) maupun teoritis terdapat beberapa faktor yang menyebabkan rendahnya PAD yakni: 1) Faktor yang disebabkan karena regulasi, 2) kreatifitas dan inovasi mengelola potensi, 4) faktor administratif, dan 5) moral dan perilaku masyarakat.

Secara regulasi atau peraturan yang mengatur pajak dan retribusi daerah, jenis pajak daerah banyak, namun hanya beberapa yang bisa diandalkan sebagai sumber pendapatan. UU No 28 tahun 2009 bersifat *closed list* astinya jenis pajak maupun retribusi yang dapat dipungut oleh pemerintah daerah adalah yang terdapat dalam peraturan perundangan tersebut. Satu sisi peraturan ini merupakan bentuk pengawasan pemerintah dan antisipasi terhadap beredarnya pajak dan retribusi yang menjauhi dari konsep perpajakan dan retribusi itu sendiri namun disisi lain hal ini merupakan pembatasan terhadap kreatifitas daerah dalam melakukan diversifikasi pajak maupun retribusi daerah.

Dari sisi potensi, rendahnya PAD disebabkan karena daerah kurang bisa memanfaatkan potensi yang dimilikinya. Seperti halnya BUMD maupun PDP (Perusahaan Daerah Perkebunan) yang sejatinya harus memberikan kontribusi secara signifikan terhadap pendapatan asli daerah selain menjalankan fungsi pelayanan justru mengalami defisit anggaran atau bahkan merugi, akibatnya pemerintah daerah harus menyuntikkan dana ke BUMD sementara BUMD masih belum bisa memberikan kontribusi terhadap daerah. Masih terkait dengan potensi daerah, pemerintah daerah harus pandai menangkap peluang atas segala aktifitas di daerah agar segala aktifitas baik masyarakat maupun pemerintah daerah sendiri dapat memberikan kontribusi yang signifikan terhadap PAD nya. Kreatisfitas dan inovasi daerah terutama yang berakibat langsung terhadap peningkatan PAD mutlak diperlukan.

Dari sisi administrasi, rendahnya PAD yang masuk ke kas daerah salah satunya disebabkan tingginya biaya pungut. Biaya pungut disini terkait dengan insentif pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah. Insentif Pemungutan Pajak dan Retribusi yang selanjutnya disebut Insentif adalah tambahan

penghasilan yang diberikan sebagai penghargaan atas kinerja tertentu dalam melaksanakan pemungutan Pajak dan Retribusi. Didalam PP 69 tahun 2010 pasal 3 ayat 2 disebutkan bahwa Insentif ini dibayarkan kepada pihak-pihak yang terlibat dalam proses pemungutan pajak, yaitu 1) pejabat dan pegawai Instansi Pelaksana Pemungut Pajak dan Retribusi sesuai dengan tanggung jawab masing-masing; 2) Kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagai penanggung jawab pengelolaan keuangan daerah; 3) Sekretaris daerah selaku koordinator pengelolaan keuangan daerah; 4) Pemungut Pajak Bumi dan Bangunan pada tingkat desa/kelurahan dan kecamatan, kepala desa/lurah atau sebutan lain dan camat, dan tenaga lainnya yang ditugaskan oleh instansi Pelaksana Pemungut Pajak; dan 5) Pihak lain yang membantu Instansi Pelaksana pemungut Pajak dan Retribusi. Besarnya Insentif ditetapkan paling tinggi 3% (tiga perseratus) untuk provinsi; dan 5% (lima perseratus) untuk kabupaten/kota dari rencana penerimaan Pajak dan Retribusi dalam tahun anggaran berkenaan untuk tiap jenis Pajak dan Retribusi daerah. Besaran insentif yang diterima seorang kepala daerah tergantung dari besaran PDRD yang diterima sebagimana yang diberitakan sindonews.com yang diakses pada 12 November 2017 sebagai berikut:

> Untuk walikota/bupati, menerima gaji pokok sebesar Rp 2,1 juta perbulan ditambah tunjangan jabatan sebesar Rp 3.780.000 perbulannya. Sementara, wakil walikota/wakil bupati menerima gaji pokok sebesar Rp 1,8 juta perbulan ditambah tunjangan jabatan Rp3.240.000.
>
> Besarnya biaya penunjang operasional kepala daerah Kabupaten/Kota, ditetapkan berdasarkan klasifikasi Pendapatan Asli Daerah PAD sebagai berikut:
>
> Untuk PAD dibawah atau setara Rp 5 miliar, Kepala daerah Kabupaten/Kota mendapat minimal Rp 125 juta dan maksimal 3 persen perbulan. Untuk PAD Rp 5 miliar s/d Rp 10 miliar, Kepala daerah Kabupaten/Kota memperoleh minimal Rp 150 juta atau maksimal 2

persen. Untuk PAD Rp 10 milyar s/d Rp 20 miliar, Kepala daerah Kabupaten/Kota mendapat kucuran minimal Rp 200 juta dan maksimal 1,50 persen setiap bulannya. Jika PAD Rp 20 milyar s/d Rp 50 milyar, Kepala daerah Kabupaten/Kota menerima minimal Rp 300 juta atau maksimal 0,80persen.

Sementara, PAD diatas Rp. 50 miliar s/d Rp. 150 miliar, Kepala daerah Kabupaten/Kota memperoleh minimal Rp 400 juta atau maksimal 0,40 persen dari PAD perbulan. Namun, jika PAD diatas Rp 150 miliar, maka Kepala daerah Kabupaten/Kota akan menerima minimal Rp 600 juta atau maksimal 0,15 persen dari PAD perbulannya.

Untuk gaji pokok tertuang dalam Pasal 4 PP Nomor 59 Tahun 2000. Sementara, tunjangan jabatan dasar hukumnya Pasal 1 ayat (2) Keppres Nomor 68 tahun 2001 dan tunjangan operasional pada Pasal 9 ayat (1) dan (2) PP No. 109 tahun 2000.

Berdasarkan informasi diatas, ternyata besaran insentif PDRD yang diterima oleh seorang kepala daerah cukup besar, hal itu belum termasuk insentif bagi pihak yang lain. Jika demikian, besaran jumlah PAD yang masuk di Kas daaerah semakin berkurang karena tingginya insentif pihak yang terkait dengan PDRD.

Secara administratif, selain tingginya insentif pemungut PDRD maka hal lain yang menyebabkan rendahnya PAD adalah konsisitensi aparatur daerah yang terkait dengan pemutakhiran dan inventarisasi data pajak dan retribusi daerah. Sebagai contoh, untuk PBB-P2, SPPT yang diterima oleh masyarakat banyak yang tidak sesuai. Seperti misalnya seorang yang harus membayar pajak tanah, padahal di tanah tersebut sudah terdapat bangunan seharusnya orang tersebut membayar pajak bumi dan bangunannya. Hal inilah yang kemudian menyebabkan pendapatan pajak tidak dapaat meningkat secara signifikan.

Faktor *kelima* yang menyebabkan rendahnya PAD yakni faktor moral dan perilaku masyarakat. Masyarakat disini meliputi masyarakat (aparatur pemda) yang secara resmi sebagai pihak yang terkait dengan PDRD dan masyarakat

sebagai wajib PDRD. Saat ini kebijakan pemda seperti parkir *on-line, e-money* dan sebagainya adalah langkah untuk meminimalisasi kebocoran dana. Di sisi lain kesadaran masyarakat terutama untuk pajak dan retribusi masih perlu ditingkatkan terus.

Rendahnya Pendapatan Asli Daerah satu paket dengan tingginya dana perimbangan. Jika PAD daerah rendah maka daerah menggantungkan hidupnya pada dana perimbangan. Dalam konteks tersebut, Prof. Dr Candra Fajri Ananda (Ekonom Universitas Brawijaya) sebagaimaan dikutip dari ekonomi.okezone.com (27 Maret 2017) menyatakan bahwa hubungan pemerintah pusat dengan daerah melalui dana perimbangan setidaknya perlu dievaluasi secara mendalam agar tidak merusak sistem kemadirian fiskal, sebab terdapat pemerintah yang justru 'senang' ketika jumlah penduduk miskinnya banyak karena terkait dengan penghitungan IKF dan akan berpengaruh terhadap besarnya DAU yang diterima, hal ini akan berefek pada kurang bergairahnya pemda untuk meningkatkan layanan. Untuk menangggapi hal ini pemerintah melalui Kementerian Keuangan menerbitkan Peraturan Menteri Keuangan/PMK No 50 Tahun 2017 yang terdiri dari enam substansi antara lain: 1) alokasi DAU per daerah bersifat dinamis tergantung pada perkembangan penerimaan dalam negeri (PDN), 2) transfer ke daerah dan desa/TKDD akan mempertimbangkan penyerapan dan capaian output pada triwilan, tahap atau tahun sebelumnya, 3) perubahan proses penyaluran DAK fisik dan dana desa dari yang sebelumnya dikelola Dirjen Perimbangan Keuangan (DJPK) bergeser ke KPPN di seluruh indonesia, 4) memberikan wewenang yang lebih besar kepada gubernur untuk memberikan rekomendasi atas usulan DAK fisik Kabupaten/Kota, 5) penyempurnaan dan pengalokasian DID berdasarkan beberapa indikator seperti pengelolaan

keuangan daerah (*e-budgeting, e-planing dan e-procurement*), pelayanan dasar publik serta ekonomi kesejahteraan, 6) peningkatan kualitas belanja infrastruktur daerah untuk meningkatkan pelayanan dasar publik diatur dengan menggunakan persentase tertentu dari dana transfer. Keadaan ini menunjukkan bahwa terjadi dinamika regulasi dari pemerintah pusat yang sangat berdampak kepada pelaksanaan di daerah.

Item *ketiga* dari dimensi ekonomi yakni persentase PDRB sektor tertinggi. Nilai perolehan risiko fiskal untuk item ini adalah sebesar 30,67 persen dengan kategori aman atau risiko rendah. Sektor utama sebagai penyumbang terbesar dalam PDRB Kabupaten Bondowoso adalah sektor pertanian. Headaan ini terkait dengan item *keempat* yakni persentase tenaga kerja yang bekerja di sektor tertinggi. Prosentase penduduk yang bekerja di sektor pertanian adalah sebesar 30,8 persen. Hal ini menujukkan bahwa sektor tertinggi mampu memberikan sumbangsih lapangan kerja terhadap masyarakat setempat dan berarti pula sektor tertiggi banyak menyerap tenaga lokal.

Item *kelima* yakni pertumbuhan PDRB perkapita. Nilai pertumbuhan PDRB perkapita di Kabupaten Bondowoso dapat terbilang stagnan di angka 10 persen, jika dikategorikan dengaan tingkat risiko adalah risiko sangat tinggi. Hal ini menunjukkan bahwa pertumbuhan nyata ekonomi perkapita penduduk sangat rendah. Kegiatan perekonomian yang dapat menimbulkan nilai tambah ternyata tidak memberikan dampak yang signifikan terhadap per kapita (penduduk). Keadaan ini mengindikasikan bahwa kegiatan ekonomi utama yang menyumbangngkan PDRB tertinggi di kabupaten Bondowoso hanya dinikmati oleh masyarakat tertentu atau sebagaian kecil masyarakat.

6.2.2.2 Indikator Keuangan

Indikator kedua dalam melihat dan mengukur risiko fiskal daerah adalah dengan indikator keuangan. Terdapat empat item dari indikator keuangan yakni: 1) pertumbuhan surplus/defisit daerah, 2) rasio kemandirian keuangan daerah,, 3) rasio belanja pegwawai terhadap total belanja dan 4) rasio utang terhadap penerimaan.

Item *pertama* dari indikator keuangan adalah pertumbuhan surplus atau defisit daerah. Data rencana dan realisasi APBD Kabupetan Bondowoso tahun 2012-2016 disajikan dalam tabel berikut:

Tabel 90. Surplus/Defisit APBD Rencana dan Realisasi APBD Tahun 2012-2016

Tahun	Rasio Surplus/defisit (%)	
	Rencana	Realisasi
2012	-7,21	-0,07
2013	-7,56	0,04
2014	-6,36	4,13
2015	-8,75	1,34
2016	-8,73	-2,58

Sumber: data diolah

Di tahun 2012 pemerintah daerah merencanakan anggaran defisit sebesar -7,21 persen dan dalam relisasinya mengalami defisit lebih sedikit yakni -0,07 persen. Di tahun 2013 sampai 2015 pemerintah daerah merencanakan anggaran defisit akan tetapi realisasi anggaran mengalami surplus. Di tahun 2016 pemerintah daerah merencanakan anggaran defisit sebesar-8,73 persen, namun realisasi anggaran mengalami defisit yang lebih kecil yakni -2,58 persen.

Apa yang terjadi di tahun 2013 sampai dengan tahun 2015 menunjukkan bahwa rencana anggaran defisit akan tetapi justru realisasinya mengalami surplus. Jika demikiaan maka jumlah sisa penghitungan anggaran (SiLPA) daerah terakumulasi dan semakin banyak. Pemerintah daerah

melakukan estimasi penerimaan dan pengeluaran dalam anggaran yang terlalu rendah (*under estimate*) sehingga rencana anggarannya defisit. Hal ini dilakukan oleh pemerintah daerah karena terdapat ketidak pastian informasi turunnya anggaran dari pusat sebagaimana hasil wawancara dengan informan.

Di tahun 2016 pemerintah daerah merencanakan anggaran defisit sebesar -8,75 persen dan dalam realisasinya terdapat defisit sebesar -2,58 persen. Untuk menutup defisit ini pemerintah memanfaatkan dana SiLPA dari tahun anggran sebelumnya. Nampaknya hal yang dilakukan pemerintah daerah kabupaten Bondowoso ini merupakan respon terhadap '*warning*' dari pemerintah terhadap dana idle dan SiLPA. Sebagaimana informasi dari Kementerian Keuangan (yang diakses dari kemenkeu.go.id), sanksi pemerintah terhadap pemda yang menyimpan banyak dana di perbankan atau diistilahkan dengan dana yang menganggur di bank antara lain: 1) dengan mengkonversi dana transfer ke daerah dalam bentuk non tunai, yaitu melalui SUN, hal ini berarti bahwa pemerintah daerah tidak akan mendapatkan dana tunai pada tahun berikutnya, 2) dengan mengurangi dan menghentikan DAK pada tahun berikutnya jika daerah tidak mampu menyerap anggaran dengan baik.

Fenomena rencana anggaran defisit akan tetapi realisasi anggaran surplus merupakan konteks yang tidak terlepas dari keputusan dalam penganggaran. Keputusan dalam penganggaran dipengaruhi oleh banyak faktor anatara lain politik ekonomi, maupun teknologi. Motif menghindari ketidakpastian dan ketidakmampuan memprediksi anggaran di masa mendatang mengindikasikan bahwa daerah masih menggunakan metode inkremental dalam penganggaran. Dalam penganggaran yang partisipatif-pun terdapat beberapa kelemahan. Hansen dan Mowen (220:377) mengidentifikasi beberapa masalah

yang timbul dalam penganggaran partisipatif antara lain 1) anggaran yang ditetapkan terlalu tinggi atau terlalu rendah, 2) membuat kelonggaran dalam anggaran (*budgetary slack*) dan terdapat *pseudo participation.* Informasi asimetri merupakan salah satu faktor yang menimbulkan *budgetary slack*. Daerah cenderung menetapkan rencana anggaran defisit akan tetapi realisasinya surplus, pencapaian ini dianggap sebagai kinerja 'baik' namun sesungguhnya hal ini adalah salah satu bentuk ketidakmampuan daerah dalam membuat rencana anggaran. Siegel (1989) sebagaimana yang dikuti Samad (2009:31) " *budgetary slack axist whenever amanager deliberate under estimates revenues or over etimate costs". Under estimate* yang dibuat oleh pemerintah daerah dalam rencana anggaran merupakan sebuah bentuk *margin of safety* dalam mewujudkan target yang ditetapkan. Sehingga dalam realisasinya anggaran 'terlihat' berkinerja baik karena mengalami surplus.

Item *kedua* dari indikator keuangan adalah dengan mengukur tingkat kemandirian fiskal. Sebagaimana telah dikemukakan pada bagian sebelumnya, tingkat kemadirian fiskal untuk Kabupaten Bondowoso adalah sebesar 8,39 persen lebih rendah dari rata-rata kemandirian fiskal secara nasional di tahun 2016 yakni 19,40 persen sedangkan di tahun 2017 lebih rendah yakni 16,39 persen (informasi diakses dari http://www.djpbn.kemenkeu.go.id). Elemen utama yang menentukan tingkat kemandirian fiskal yakni PAD. Kemandirian fiskal akan meningkat manakala pendapatan dari PAD meningkat. Dalam rangka meningkatkan PAD daerah harus kreatif dan inovatif dalam melakukan intensifikasi dan ekstensifikasi pajak dan retribusi daerah. Intensifikasi yakni dengan mengefektifkan pemungutan pajak dan retribusi daerah berikut melakukan pengawasan atas pemungutannya supaya tidak terjadi kebocoran.

Ekstensifikasi dilakukan dengan menambah wajib pajak maupun wajib retribusi baru atas jenis pajak dan retribusi yang sudah ditetapkan pemerintah dalam undang-undang.

Item *ketiga* untuk melihat indikator keuangan yakni mengukur rasio belanja pegawai terhadap total belanja. Secara empiris, rata-rata rasio belanja pegawai di Kabupaten Bondowoso adalah sebesar 48,02 persen, yang jika dikategorikan menurut formula tingkat risiko berkategori risiko tinggi. Tidak ada ketentuan baku atas besaran belanja pegawai, namun *mandatory spending* bagi pemerintah daerah yakni 20% untuk pendidikan, 10 persen kesehatan, 10 persen alokasi desa maka dengan demikian anggaran telah ter'mandat'kan sebesar 40 persen dan sisanya adalah 60 persen. Jika 60 persen tersebut dibagi rata antara belanja pegawai dan non pegawai (hibah, bantuan sosial daan lain-lain) maka porsi belanja pegawai adalah 30%. Nilai ideal ini nampaknya sulit untuk direalisasikan oleh pemerintah daerah.

Item ke *empat* untuk melihat indikator keuangan yakni dengan mengukur rasio utang terhadap penerimaan. Ketika daerah tidak mampu menutup besarnya belanja dengan pendapatan, baik yang berasal dari pendapatan asli daerah maupun dana transfer maka anggaran akan defisit, jika demikian maka daerah dapat menutup defisit tersebut melalui pinjaman daerah. Pinjaman daerah sebagai alternatif sumber pembiayaan pembangunan bagi pemerintah daerah juga dilakukan di beberapa negara di dunia seperti Argentina, Jepang, Perancis, Belanda dan Amerika Serikat (Mahi dkk, 2012:8).

Berdasarkan data yang diperoleh peneliti yakni data tahun 2012 sampai tahun 2016, dalam laporan realisasi anggaran, pemerintah daerah Kabupaten Bondowoso melakukan pembayaran pokok hutang hanya di tahun 2012 dan

2013, sedangkan di tahun 2014 sampai dengan 2016 pemerintah daerah sudah tidak lagi melakukan pembayaran pokok hutang karena pemerintah daerah sudah tidak lagi memiliki hutang. Keadaan ini terjadi karena daerah mencari 'titik aman' karena kapasitas fiskal yang rendah, daerah tidak ingin dengan melakukan pinjaman justru daerah terbebani dengan pembayaran pokok dan bunga utang. Daerah yang kapasitas fiskalnya rendah sangat tergantung sekali terhadap Dana Alokasi Umum. Hal yang ironi terjadi ketika DAU yang diharapkan menjadi stimulus bagi kemandirian daerah justru menjadi sumber ketergantungan bagi daerah. DAU menjadi sumber utama bagi belanja daerah sebagaimana yang diteliti oleh Setiaji dan Priyo Hari Adi (2007: 13-14) bahwa terdapat kecenderungan daerah untuk mempertahankan atau justru meningkatkan transfer dari pusat sehingga DAU akan memberikan pengaruh yang kuat terhadap belanja daerah daripada PAD.

6.2.2.3 Indikator Kelembagaan

Item untuk melihat indikator kelembagaan yakni dengan menghitung Prosentase uang yang digunakan untuk *capacity building.* "*Capacity building*" merupakan serangkaian strategi yang ditujukan untuk meningkatkan efisiensi, efektivitas, dan responsivitas dari kinerja pemerintahan, dengan memusatkan perhatian kepada dimensi: (1) pengembangan sumberdaya manusia; (2) penguatan organisasi; dan (3) reformasi kelembagaan (lihat Grindle, 1997: 1 - 28). Dalam konteks pengembangan sumberdaya manusia, perhatian diberikan kepada pengadaan atau penyediaan personel yang profesional dan teknis. Secara empiris, lembaga/OPD yang bertanggungjawab terhadap pengembangan *capacity building* adalah BKD Atau Badan Kepegawaian Daerah. Dalam penelitian ini jumlah uang yang digunakan untuk capacity building adalah dengan

melihat rasio belanja langsung dari BKD terhadap total belanja sebagaimana tabel berikut:

Tabel 91. Belanja Langsung BKD

	2013	2014	2015	Rata-rata
Total Belanja	1.266.305.195.495	1.471.104.168.997	1.776.098.167.402	
Belanja Langsung (BKD)	3.190.377.252	4.005.959.333	4.564.321.539	
Rasio Belanja Langsung BKD	0,25	0,27	0,26	0,26

Sumber: data sekunder diolah

Rata-rata rasio belanja langsung intansi BKD dalam kurun waktu 2013 sampai 2015 adalah sebesar 0,26 persen atau kurang dari satu persen. Jika diklasifikasikan pada kategori risiko fiskal maka termasuk kategori sangat berisiko dengan nilai risiko 1. Hal ini mengindikasikan bahwa alokasi belanja dalam rangka membangun kapasitas /*Capacity building* masih rendah. BKD sebagai lembaga yang bertanggungjawab terhadap kualitas aparaturnya seharusnya menginisiasi program-program yang mengarah pada peningkatan kapasitas aparatur pemerintah daerah.

6.2.2.4 Indikator Sosial

Terdapat empat item untuk melihat indikator sosial yakni: 1) prosentase rumah tangga tanpa listrik, 2) prosentase rumahtangga tanpa air, 3) prosentase masyarakat yang tidak memiliki rumah, dan 4) pertumbuhan pengangguran. Jika digambarkan dalam tabel, maka indikator sosial dijabarkan sebagai berikut:

Tabel 92. Nilai Risiko Indikator Sosial

Item	Prosentase	Ketegori	Nilai Risiko
Rumah tangga Tanpa air	93,63	Sangat Berisiko	1
Rumah tangga Tanpa listrik	36,52	Cukup berisiko/risiko sedang	3
Rumah Tangga miskin	58,86	Sangat Berisiko	1
Rasio Pengangguran	1,74	Stabil	6
Rata-rata			**2,75**

Sumber: data sekunder diolah

Item dalam indikator sosial merupakan sebuah paket yang merefleksikan keadaan sosial masyarakat setempat. Sebanyak 93,63 persen jumlah penduduk belum benjadi pelanggan air minum, 36,52 persen belum terpasang aliran listrik. Indikator ini menunjukkan bahwa mnasih perlu perhatian khusus dari pemerintah daerah terhadap dua pesoalan tersebut yakni air dan listrik. Item ketiga yakni jumlah rumahtangga miskin yang mencapai 58,86 persen. Keadaan ini merupakan pekerjaan rumah yang cukup besar bagi pemerintah daerah untuk mengurangi jumlah penduduk miskin. Jika daerah memiliki keleluasaan fiskal yang cukup memadai maka arah program maupun kegiatan harus disatukan menuju 'kiblat' pengurangan kemiskinan yang tentusaja harus di petakan terlebih dahulu apa yang menjadi penyebab tingginya kemiskinan dan apa yang menjadi kriteria miskin.

6.2.2.5 Indikator Lingkungan

Terdapat tiga item dalam melihat indikator lingkungan yakni: 1) daerah rawan banjir, 2) daerah rawan longsor, 3) Luas Ruang Terbuka Hijau (RTH). Item *pertama* yang digunakan untuk melihat indikator lingkungan adalah mengukur prosentase kawasan yang berada di wilayah bencana banjir. Secara empiris, jika digambarkan dalam tabel, maka indikator lingkungan Kabupaten Bondowoso dijabarkan sebagai berikut:

Tabel 93. Nilai Risiko Indikator Lingkungan

Item	Prosentase	Ketegori	Nilai Risiko
Daerah rawan banjir	11,96	Sangat aman/berisiko sangat rendah	5
Daerah rawan longsor	95,65	Sangat berisiko	1
Luas RTH	9,64	Sangat Berisiko	1
Rata-rata			**2,3**

Sumber: data sekunder diolah

Terdapat dua item yang bernilai satu yakni daerah rawan longsor dan luas RTH. Hal yang seharusnya menjadi perhatian pemerintah daerah pada dimensi lingkungan yakni banyaknya daerah yang terkategori rawan longsor, mengingat Kabupaten Bondowoso secara geografis dikelilingi oleh dataran tinggi baik dari pegunungan Argopuro maupun Pegunungan Raung.

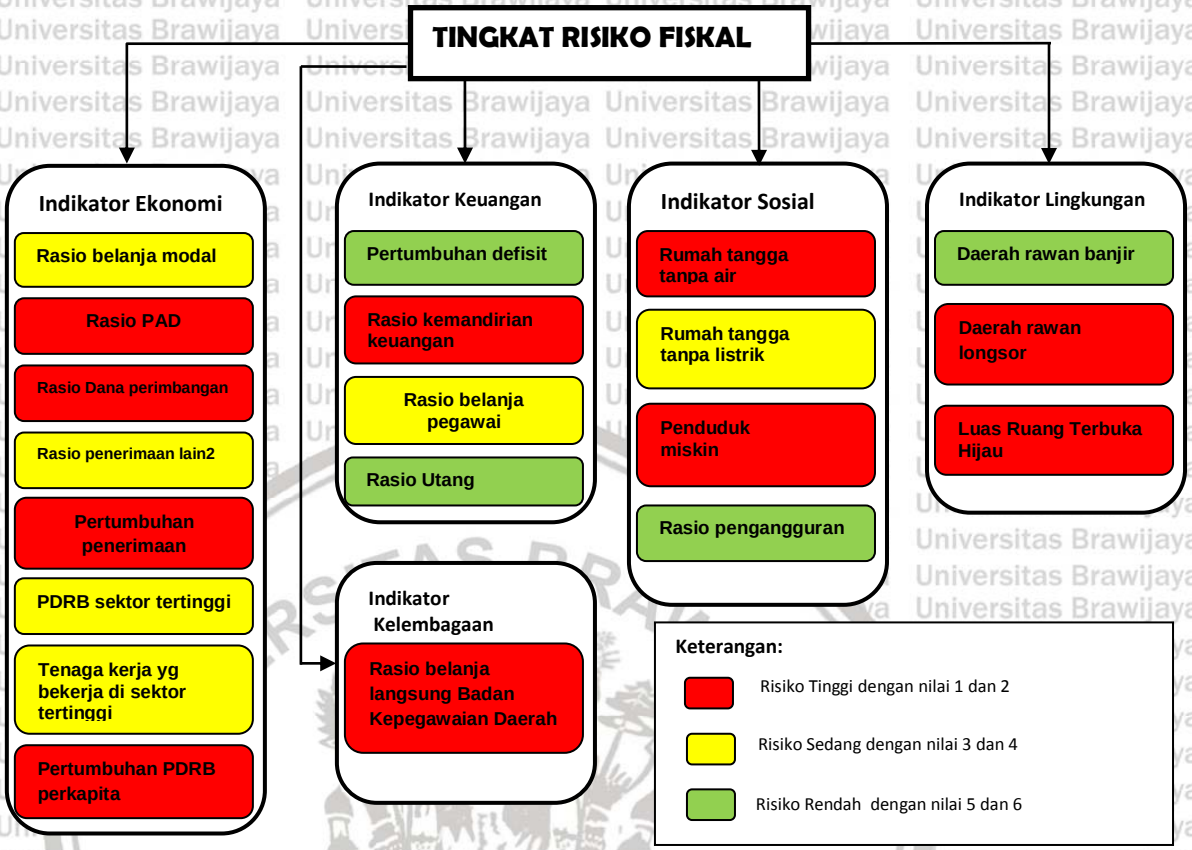
Jika kelima indikator dalam mengukur risiko fiskal digabungkan maka sebagai berikut:

Tabel 94. Nilai Risiko Fiskal Daerah Kabupaten Bondowoso

Indiaktor	Nilai Risiko	Tingkat Risiko
Ekonomi	2,37	Berisiko/berisiko tinggi
Keuangan	3,75	Aman/berisiko rendah
Kelembagaan	1,00	Sangat berisiko
Sosial	2,75	Cukup berisiko/risiko sedang
Lingkungan	2,3	Berisiko/berisiko tinggi
Rata-rata	**2,4**	**Berisiko/Berisiko tinggi**

Sumber: data diolah

Secara keseluruhan rata-rata nilai risiko fiskal untuk kabupaten Bondowoso adalah 2,4 dengan kategori berisiko atau berisiko tinggi. Indikator ekonomi memiliki nilai risiko 2,37 dengan kategori cukup berisiko/berisiko sedang. Indikator keuangan bernilai risiko 3,75 dengan kategori aman atau berisiko rendah. Indikator kelembagaan memiliki nilai risiko 1,00 dengan kategori sangat berisiko. Indikator sosial memiliki nilai 2,75 dengan kategori cukup berisiko/berisiko tinggi dan indikator sosial bernilai 2,3 dengan kategori berisiko/berisiko tinggi. Jika digambarkan semua indikator dan item risiko fiskal Pemerintah Daerah Bondowoso sebagai berikut:



Gambar 54. Model Identifikasi nilai dan tingkat risiko fiskal daerah (sumber penulis)

Tahap pertama yang perlu dilakukan adalah menilai tingkat risiko fiskal bersadarkan indikator yang ada. Tahap berikutnya adalah memberikan sinyal (*signal of risks*) misalnya berupa warna merah untuk risiko tinggi, warna kuning untuk risiko sedang dan warna hijau untuk risiko rendah. Tahap selanjutnya pemerintah dapat melakukan mitigasi atas item-item yang berisiko tinggi (berwarna merah) dengan terlebih dahulu mencari sumber risikonya.

6.2.2.6 Sumber Risiko Fiskal Daerah

Bebarapa pakar telah menyebutkan beberapa sumber risiko fiskal antara lain Blondal (2008:1) yang menyatakan bahwa sumber risiko fiskal terdapat lima kategori yakni asumsi ekonomi, struktur utang pemerintah, penjaminan oleh pemerintah, kerjasama pemerintah-swasta dan bencana alam.

Jun Ma (2001:3) mengemukakan bahwa krisis fiskal di pemerintah daerah disebabkan karena peningkatan yang pesat dalam belanja, defisit yang terus menerus, utang pemerintah yang tinggi dan masalah liquiditas (kewajiban jangka pendek melebihi aset liquid yang dimiliki. Sedangkan Siswanto (2013:253) dan Ramadyanto (2013:218) mengemukakan bahwa sumber risiko fiskal daerah berasal dari pendapatan, belanja, defisit dan utang.

Dalam bahasan ini, penulis mengklasifikasikan sumber risiko fiskal daerah secara lebih spesifik sesuai dengan keadaan yang terjadi di lapangan dan daerah-daerah lainnya di Indonesia. Berdasarkan temuan di lapangan serta keadaan di beberapa daerah di Indonesia, terdapat beberapa dimensi yang menjadi sumber risiko fiskal daerah antara lain: 1) dinamika regulasi 2) kualitas perancanaan dan penganggaran, 3) kemampuan mengelola belanja, 4) kemampuan mengelola pendapatan

1) Dinamika Regulasi

Pengelolaan keuangan daerah di Indonesia haruslah didasari dengan peraturan perundang-undangan. Hal ini berarti bahwa segala aktifitas keuangan daerah harus sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Dinamika regulasi menjadi salah satu sumber risiko fiskal daerah di Indonesia. Sebagaimana yang dikemukakan oleh Polackova and Moody dalam Polackova (2002:32) bahwa "*budgeting and accounting rules influence the allocation of resources, affect the timing and recognition of transaction, and many provide opportunities and incentives to shift costs and risks from one periode to another and from one part of government to another.* Hal ini mengandung arti bahwa peraturan dan ketentuan dalam penganggaran dapat mempengaruhi alokasi sumberdaya,

waktu, transaksi dan mampu merubah biaya maupun risiko dari satu periode ke periode berikutmnya maupun antar pemerintah.

Peraturan perundang-undangan mengenai pengelolaan keuangan daerah di Indonesia cukup dinamis. Peraturan perundang-undangan terkait pengelolaan keuangan daerah sering berganti terutama yang bersifat teknis seperti halnya Peraturan Menteri Keuangan/PMK. Dalam kurun waktu satu tahun di depan (sejak 2016 samapi 2017) peraturan terkait dengan Pengelolaan Transfer ke Dearah dan Dana Desa mengalami beberapa kali perubahan. Tahun 2016 peraturan mengenai dana transfer ke daerah dan desa diatur dengan Peretutran Menteri Keuangan/ PMK No 48/PMK.07/2017. Peraturan tersebut berubah lagi pada bulan April 2017 dengan PMK No.50/PMK.07 tentang Pengelolaan Transfer ke Daerah dan Dana Desa, tidak berselang lama muncul lagi peraturan menteri Keuangan baru yakni PMK No 112/PMK.07/2017 tentang Perubahan Atas PMK 50/PMK.07/2017.

Secara substansi PMK 50/PMK.07/2017 sebagaimana yang dirubah dengan PMK No 112/PMK.07/2017 adalah bahwa Dana Alokasi Umum itu tidak lagi bersifat final, artinya DAU lebih fleksibel dan bisa bertambah maupun berkurang sesuai dengan naik turunnya penerimaan negara serta tidak ada jaminan dari pemerintah pusat untuk mencairkan DAU 100% sesuai pagu DAU. Ketentuan lain yakni pencairan dana ini akan dilakukan berdasarkan kinerja anggaran, yakni penyerapan anggaran dan pemanfaatan anggaran yang sebelumnya telah ditransfer oleh pemerintah Sebelum ada ketentuan tersebut, besaran DAU yang diberikan pusat kepada daerah tidak akan berubah bila sudah ditetapkan APBN. Tentunya ini berakibat pada ‘ketidak pastian’ daerah dalam merumuskan anggaran. Sebelum aturan ini ditetapkan-pun pemerintah

daerah sudah *underestimate* dalam menetapkan rencana anggran. Anggaran direncanakan defisit, akan tetapi realisasi justru surplus dengan alasan 'belum pastinya nggaran turun dari pusat' terutama untuk DBH. Jika regulasi sekarang tentang DAU dan DAK demikian, apa yang akan terjadi di daerah?. Perubahan aturan main ini ditujukan untuk mencipkana efektifitas penggunaan dana transfer terutama DAU selain sebagai upaya penyelamataan anggaran negara. DAU yang sejatinya memang hak daerah saat ini harus tergantung pada kinerja penerimaan negara. Selama ini daerah sangat menggantungkan pendanaannya pada dana transfer terutama DAU, jika demikian adanya maka apakah dearah tidak semakin "*underestimate*"?.

Adanya regulasi baru ini beberapa daerah mengalami kendala yakni tertundanya pencairan sebagaimana diberitakan oleh solopos.com yang diakses pada 13 November 2017:

> Kepala Bidang Pemberdayaan Masyarakat, DP3AKBPMD Gunungkidul Subiantoro mengatakan, Perbup No.25/2017 awalnya akan digunakan sebagai dasar pencairan dana desa termin kedua. Namun demikian, hal tersebut tidak bisa dilakukan karena pemerintah pusat mengeluarkan aturan baru yang dituangkan dalam PMK No. 112/PMK.07/2017.
> "Terpaksa kita harus mengubah aturan lagi. Untuk sekarang perubahan masih dalam proses. Kalau ditata, sejak awal tahun kita harus mengubah aturan pencairan sebanyak tiga kali," kata Subiantoro menjawab pertanyaan Solopos.com, Minggu (3/9/2017).
> Menurut dia, secara subtansi materi, dalam PMK No.17 tidak ada perubahan signifikan. Pasalnya dalam aturan ini hanya mengubah sedikit kalimat mengenai waktu pencairan. "Kalau di aturan lama [PMK No.50] pencairan dilakukan pada Agustus, tapi dalam PMK 112 diubah menjadi sejak Agustus," ujarnya.
>
> Meski perubahan hanya sedikit, namun Subiantoro mengakui, pemkab harus melakukan perubahan sesuai dengan PMK baru. Akibatnya, lanjut dia, pencairan termin kedua dana desa harus molor dari jadwal yang telah direncanakan.
> "Ini sudah kami konsultasikan ke KPPN [lembaga yang mengurusi masalah pencairan dana desa] dan diminta menyesuaikan dengan aturan yang baru," katanya.

> Disinggung mengenai kepastian pencairan, Subiantoro mengaku akan melakukan secepatnya. “Kita tinggal tunggu perbup dan rencananya besok [hari ini] akan menghadap bupati untuk membahas masalah itu. Sedang dari sisi persyaratan, juga tidak ada masalah karena hanya menunggu perubahan perbup yang baru,” tuturnya.

Pengalaman diatas dirasa tidak hanya di satu daerah akan tetapi merata di semua daerah kabupaten/kota di Indonesia. Jika anggaran mengalami penundaan pencairan berarti bahwa program maupun kegiatan juga terkendala. Selama ini alasan daerah menetapkan rencana anggaran yang *underestimate* dengan alasan bahwa selama ini hanya DAU dan DAK saja yang informasi dari pusat benar-benar sesuai dengan jadwal penetapan APBD, sedangkan DBH informasinya muncul pada bulan Januari-Maret pada saat anggaran sudah berjalan. Keadaan ini mengakibatkan anggaran kurang terserap maksimal akibatnya muncul sisa lebih dalam penghitungan anggaran dan besaran dana daerah yang mengendap di perbankan *(idle)* semakin banyak. Dalam aturan yang baru tersebut penyaluran DAU dibagi dua yakni semester I Januari sampai Juni dan semester II Juli-Desember (setelah APBNP). Perubahan regulasi ini diharapkan dapat mencapai tujuan pemerintah yakni pelayanan dan kesejahteraan dengan anggaran sebagi instrumennya.

2. Kualitas Perencanaan dan Penganggaran Daerah

Setiap aktifitas yang dilakukan oleh pemerintah baik itu pembangunan, pemberian layanan kepada masyarakat serta berbagai aktifitas pemerintahan pasti melalui serangkain tindakan perencanaan. Keberhasilan pemerintah daerah dalam memberikan pelayanan dan pencapaian prioritas dipengaruhi oleh kemampuan membuat perencanaan dan menuangkannya kedalam anggaaran, sebagaimana dalam tulisan Valeta dan Walton (2008:375) bahwa:

> *The successful attainment of the foregoing service delivery priorities is highly dependent on the ability of each individual municipality to*

strategically plan, budget and co-operate with other municipalities, district councils, provinces and national government departments, institutions and organs of the state, whose activities have a bearing on the municipality.

Dalam konteks pemerintah daerah di Indonesia, keberhasilan pencapaian prioritas dan pemberian layanan adalah sangat tergantung kepada kemampuan individu (aparatur) dalam membuat strategi perencanaan, penganggaran dan kerjasama dengan lembaga lain (antar OPD), provinsi maupun pusat yang segala aktifitasnya memiliki pengaruh pada pemerintah daerah.

Perencanaan dan penganggaran merupakan dua sisi yang tidak dapat dipisahkan. Perencanaan tanpa penganggaran adalah sesuatu yang sia-sia, sebaliknya pengaggaran tanpa perencanaan sesuatu itu akan berjalan tanpa arah. Dalam hal ini Valeta dan Walton (2008:381) menyatakan bahwa

"I*t must be borne in mind that the budget should not be set in isolation. The budget must be informed by the strategies contained in the IDP/Intergrated Development Planning (and not vice versa); but the IDP must in turn be informed by the availability of resources".*

Pendapat tersebut mengandung arti bahwa perencanaan dan penganggaran tidak boleh diatur secara terpisah. Dalam proses perencanaan harus sudah diinformasikan anggarannya, bukan sebaliknya (dianggarkan dulu baru direncanakan pen.) jadi dengan demikian perencanaan yang dibuat sudah diperkirakan/diinformasikan ketersediaan sumberdaya (keuangan) nya.

Berdasarkan hasil evaluasi Kementerian Dalam negeri tahun 2013 (sebagaimana diakses dari nasional.kontan.co.id pada 13 November 2017), menteri Dalam Negeri Gamawan Fauzi mengatakan bahwa permasalahan yang banyak muncul di adaerah adalah berkaitan dengan inkonsistensi penyusunan anggaran yang dilakukan oleh pemerintah daerah, sehingga akibatnya banyak program yang dijalanjaan oleh pemerintah daerah tidak sesuai dengan anggaran

yang direncanakan, akibatnya ketika dalam tahap pelaksanaan program tersebut sulit dijalankan.

Dari dimensi perencanaan, faktor yang menjadi sumber risiko fiskal daerah yakni keterlambatan menyusun APBD. Lambannya penetapan APBD terjadi karena rendahnya kualitas perencanaan sehingga lama di proses pembahasan. Masih terkait dengan lemahnya perencanaan, hal yang menjadi sumber risiko fiskal faktor lain yang menjadi sumber risiko fiskal dari dimensi penganggaran yakni tidak tercapainya target penggunaan anggaran yang disebakan oleh lemahnya perencanaan. Permasalahan ini banyak terjadi kabupaten/kota di Indonesia dan biasanya menjadi masalah yang berulang setiap tahunnya. Target perencanaan pembangunan yang direncanakan seratus persen di akhir tahun anggaran hanya mampu direalisasikan dengan capaian yang beragam. Biasanya daerah akan 'mengejar target' kegiatan di akhir tahun anggaran karena 'stok dana dan kegiatan' masih banyak. Faktor yang menyebabkan menumpuknya anggaran di akhir tahun ini antara lain diantaranya lemahnya perencanaan anggaran sehingga PPK (Pejabat Pembuat Komitmen) harus menterjemahkan melalui proses perbaikan atau revisi lagi program maupun kegiatan,akibatnya kegiatan akan berjalan tidak sesuai jadwal.

Masalah klasik lain yang menjadi persoalan dari dimensi anggaran yakni masih diterapkaannya *incremental budgeting* di dalam menyusun sebuah kebijakan anggaran. Anggaran di susun berdasarkan anggaran tahun lalu dan hanya menaikkan prosentasenya saja. Biasanya daerah menaikkan pendapatan dan belanja yang belum tentu hal itu terjadi. Keadaan ini juga di dukung karena'belum jelasnya' informasi anggaran dari pusat terutama untuk Dana Bagi

Hasil, sehingga dalam menganggarkannya daerah memakai asumsi tahun yang lalu

3. **Kemampuan Mengelola Belanja**

Kemampuan mengelola belanja merupakan salah satu sumber risiko fiskal. Daerah yang tidak mampu mengelola belanjanya akan terus terjebak pada belanja yang sifatnya rutin seperti belanja tidak langsung pegawai serta akan terjebak kepada belanja yang bukan prioritas. Secara empiris, hasil penelitian ini menunjukkan bahwa rasio belanja pegawai secara rata-rata sejak tahun 2013-2016 adalah sebesar 48,02 persen, sedangkan rasio belanja modal hanyalah sebesar 21,39 persen. Jika demikian maka konsentrasi belanja daerah adalah pada belanja pegawai, hal ini memunculkan kecenderungan 'pengabaian' terhadap belanja langsung terutama yang terkait dengan program maupun kegiatan prioritas. Dikeluarkannya PMK 50 tahun 2017 salah satunya adalah untuk mengendalikan belanja daerah dimana selama ini dana transfer terutama DAU proporsi penggunaannya banyak digunakan untuk belanja yang sifatnya rutin. Hal lain yakni sebagai respon pemerintah pusat terhadap tingginya dana daerah di perbankan (dana idle) serta SiLPA sementara dari tahun ke tahun jumlah dana transfer APBN ke daerah jumlahnya terus meningkat.

Tiga kunci utama dalam manajemen pengeluaran daerah menurut Sciavo Campo and Tommasi (1999) dalam Mullins (2007:213) yakni: *1) fiscal dicipline/expenditure control, 2) prioritized/strategic resources allocation and 3) operational (managerial) efficiency/effectiveness.* Pengeluaran daerah akan efektif jika memperhatikan hal-hal seperti kontrol atas pengeluaran, memprioritaskan alokasi sumberdaya yang strategis serta manajemen dan operasional yang efektif dan efisien.

4. **Kemampuan Mengelola Pendapatan**

Kemampuan mengelola pendapatan menjadi salah satu sumber risiko fiskal daerah. Jika daerah kurang mampu mengelola pendapatannya sementara pendapataan yang bersumber dari daerah sendiri (PAD) porsinya sangat kecil, maka risiko lambannya pencapaian tujuan pemerintahan akan terjadi. Hal ini dikarenakan daerah sangat bergantung pada dana transefer dari pemerintah pusat sehingga terjadi '*under estimate'* pemerintah daerah dengan menetapkan rencana pendapatan lebih kecil dari rencana belanjanya.

Saat ini, pendapatan daerah yang bersumber dari pendapatan sendiri *(own sources revenue)* menjadi hal yang sangat penting (Gianakins, 1999;101). Rendahnya kemandirian daerah, tingginya ketergantungan terhadap dana pusat merupakan risiko fiskal yang sangat mempengaruhi pencapaian tujuan pemerintah daerah. Rendahnya PAD menyebabkan *fiscal space* daerah menjadi sempit, sementara DAU yang diterima banyak dialokasikan untuk belanja pegawai.

Hasil kajian Kementerian keuangan menunjukkan bahwa DAU menempati porsi yang besar dalam transfer ke daerah namun justru mempunyai dampak yang sangat terbatas pada perbaikan capaian kinerja pelayanan publik. Sementara DAK yang bersifat *earmarked* merupakan jenis transfer pusat ke daerah yang justru memberikan dampak yang signifikan terhadap capaian pelayanan publik.

6.2.2.7 Analisis Risiko Fiskal Daerah Dalam Perspektif Sistem Lunak (*Soft System*)

Upaya untuk mengekplorasi situasi permasalahan terkait risiko fiskal daerah sebagaimana yang telah dikemukakan sebelumnya yakni dengan menggunakan instrumen *soft system metodology (SSM).* Hasil penghitungan tingkat risiko fiskal dan indikator-indikator risiko fiskal digunakan sebagai bahan informasi untuk mengungkap situasi permasalahan. Tiga langkah yang dilakukan dalam SSM yakni: 1) strukturisasi permasalahan, 2) mendefinisikan sistem permasalahan dan membangun model konseptual 3) penyempurnaan model konseptual risiko fiskal daerah.

A. Strukturisasi Permasalahan Risiko Fiskal Daerah

Pada tahap ini hal yang dilakukan yakni mengenali situasi permasalahan dan mengungkapkan situasi permasalahan. Secara konseptual risiko fiskal merupakan potensi tidak tercapainya tujuan pemerintah akibat berubahnya unsur-unsur dalam anggaran (APBD) (Ramadyanto, 2013:217). Sesuai dengan Permendagri No. 13 tahun 2006 pasal 154 disebutkan bahwa terdapat lima kondisi yang dapat mengakibatkan perubahan APBD antara lain: 1) terjadi perkembangan yang tidak sesuai dengan asumsi Kebijakan Umum Anggaran (KUA), 2) terjadi keadaan yang menyebabkan harus dilakukan pergeseran anggaran antar unit organisasi, antar kegiatan dan antar jenis belanja, 3) ditemui keadaan yang menyebabkan saldo anggaran lebih tahun sebelumnya harus digunakan dalam tahun anggaran berjalan 4) keadaan darurat dan 5) keadaan luar biasa. Terkait dengan konsep tersebut, situasi permasalahan (*real world*) terkait dengan risiko fiskal terutama perubahan anggaran di Kabupaten Bondowoso digambarkan sebagai berikut:

Gambar 55.*Real World* Perubahan Anggaran di Kabupaten Bondowoso

Secara empiris perubahan anggaran terjadi sebagai sebuah upaya penyesuaian rencana keuangan yang telah dibuat dengan perkembangan situasi yang terjadi. Perkembangan situasi akan berimplikasi pada berubahnya struktur anggaran baik pendapatan, belanja maupun pembiayaan. **Perubahan atas pendapatan**: *pertama*, tidak terprediksinya sumber pendapatan terutama PAD. Berdasarkan informasi dilapangan, eksekutif(pemda) biasanya mentargetkan penerimaan secara rendah, namun dalam realisasinya justru mengalami kenaikan. Hal yang terjadi kemudian adalah anggaran direncanakan defisit namun realisasinya justru surplus. *Kedua* pada saat anggaran disusun Informasi DBH yang muncul pada saat anggaran sedang berjalan (Januari-Maret). Hal ini terjadi karena pada saat anggaran ditetapkan belum ada kepastian informasi terkait besaran DBH dari pusat. **Perubahan atas belanja terjadi karena** *pertama* pergeseran anggaran terutama dari OPD. Pergeseran anggaran ini adalah mengubah posisi, jumlah maupun komposisi rekening yang berasal dari OPD. *Kedua,* perubahan realisasi PAD akan menyebabkan perubahan alokasi belanja hal ini terjadi karena untuk mengatasi pergeseran yang disebabkan oleh

kekurangan biaya di OPD dapat diatasi dengan bertambahnya pendapatan. **Perubahan atas pembiayaan:** perubahan atas pendapatan maupun pengeluaran (surplus/defisit) akan berpengaruh terhadap perubahan SILPA.

Strukturisasi masalah dilakukan berdasarkan instrumen penghitungan risiko fiskal daerah yakni dengan bantuan lima indikator antara lain indikator ekonomi, keuangan, kelembagaan, sosial, dan lingkungan. Rumusan strukturisasi permasalahan dijabarkan sebagai berikut:

Indikator ekonomi:

1. Kategori cukup berisiko bagi belanja modal menjadikan peringatan bagi pemerintah daerah untuk cermat dalam mengelola belanja terutama belanja modal. Hal lain yang perlu dilakukan yakni memperhitungkan kembali belanja modal dengan mengevaluasi besaran belanja pegawai.
2. Rendahnya penerimaan PAD secara otomatis akan mengakibatkan ketergantungan pemerintah terhadap dana transfer dari pusat. Rendahnya kemandirian fiskal menyebabkan *fiscal space* menjadi terbatas.
3. Tidak terdapat persoalan yang berarti terkait dengan persentase PDRB sektor tertinggi yakni sebesar 30,67 persen dengan kategori aman atau risiko rendah.
4. Nilai pertumbuhan PDRB perkapita di Kabupaten Bondowoso dapat terbilang stagnan di angka 10 persen, jika dikategorikan dengaan tingkat risiko adalah risiko sangat tinggi. Hal ini menunjukkan bahwa pertumbuhan nyata ekonomi perkapita penduduk sangat rendah. Keadaan ini mengindikasikan bahwa kegiatan ekonomi utama yang menyumbangngkan PDRB tertinggi di kabupaten Bondowoso hanya dinikmati oleh masyarakat tertentu atau sebagaian kecil masyarakat.

Indikator keuangan:

1. Pertumbuhan surplus atau defisit daerah, di tahun 2013 sampai dengan tahun 2015 rencana anggaran defisit akaan tetapi dalam realisasinya mengalami surplus. Jika demikiaan maka jumlah sisa penghitungan anggaran (SiLPA) daerah terakumulasi dan semakin banyak. Pemerintah daerah melakukan estimasi penerimaan dan pengeluaran dalam anggaran yang terlalu rendah *(underestimate)* sehingga rencana anggarannya defisit.

2. Kabupaten Bondowoso memiliki tingkat kemadirian fiskal yang rendah yakni sebesar 8,39 persen. Capaian ini jauh dari rata-rata kemandirian fiskal secara nasional yakni 16,39 persen (informasi diakses dari http://www.djpbn.kemenkeu.go.id).

3. Persoalan belanja pegawai di Kabupaten Bondowoso harus mendapatkan perhatian yang serius. Secara empiris, rata-rata rasio belanja pegawai di Kabupaten Bondowoso adalah sebesar 48,02 persen, yang jika dikategorikan menurut formula tingkat risiko berkategori risiko tinggi.

4. Tidak terdapat permasalahan yang muncul terkait dengan hutang daerah. Ditahun 2014 sampai dengan 2016 pemerintah daerah sudah tidak lagi melakukan pembayaran pokok hutang karena pemerintah daerah sudah tidak lagi memiliki hutang. Keadaan ini terjadi karena daerah mencari 'titik aman' karena kapasitas fiskal yang rendah, daerah tidak ingin dengan melakukan pinjaman justru daerah terbebani dengan pembayaran pokok dan bunga utang.

Indikator Kelembagaan

1. Pemerintah daerah harus lebih memperhatikan alokasi belanja untuk pengembangan kelembagaan. Hal ini dikarenakan rata-rata asio belanja

langsung intansi Badan kepegawaian daerah (BKD) dalam kurun waktu 2013 sampai 2015 adalah sebesar 0,26 persen atau kurang dari satu persen. Jika diklasifikasikan pada kategori risiko fiskal maka termasuk kategori sangat berisiko. Hal ini mengindikasikan bahwa alokasi belanja dalam rangka membangun kapasitas /*Capacity building* masih rendah.

Indikator Sosial

1. Sebanyak 93,63 persen jumlah penduduk belum benjadi pelanggan air minum, 36,52 persen belum terpasang aliran listrik. Indikator ini menunjukkan bahwa masih perlu perhatian khusus dari pemerintah daerah terhadap dua pesoalan tersebut yakni air dan listrik.
2. jumlah rumahtangga miskin yang mencapai 58,86 persen. Keadaan ini merupakan pekerjaan rumah yang cukup besar bagi pemerintah daerah untuk mengurangi jumlah penduduk miskin.

Indikator Lingkungan

1. Dua hal yang bernilai sangat berisiko yakni daerah rawan longsor dan luas Ruang Terbuka Hijau. Hal yang seharusnya menjadi perhatian pemerintah daerah pada dimensi lingkungan yakni banyaknya daerah yang terkategori rawan longsor, mengingat Kabupaten Bondowoso secara geografis dikelilingi oleh dataran tinggi baik dari pegunungan Argopuro maupun Pegunungan Raung.

Berdasarkan lima indikator (ekonomi, keuangan, kelembagaan, sosial dan lingkungan) serta situasi masalah dilapangan dapat dirumuskan strukturisasi masalah risiko fiskal sebagai berikut:

1. Daerah belum mengenali cara identifikasi dan penanganan risiko fiskal
2. Belanja modal yang terkategori cukup berisiko

3. Rendahnya penerimaan PAD
4. Pertumbuhan ekonomi perkapita penduduk sangat rendah
5. Rendahnya kemandirian fiskal
6. Rasio belanja pegawai yang termasuk kategori risiko tinggi
7. Rendahnya belanja pengembangan kelembagaan
8. Tingginya jumlah penduduk miskin
9. Masih banyaknya daerah yang rawan longsor

B. Mendefinisikan Sistem Permasalahan dan Membangun Model Konseptual Risiko Fiskal daerah

Pada tahap sebelumnya telah dilakukan strukturisasi permasalahan, maka tahap ini yang dilakukan adalah membangun model konseptual melalui kerangka berpikir sistem. Model konseptual ini dibangun dengan serangkaian proses penggalian persepsi dengan pihak yang terkait dalam konteks pemecahan masalah.

Secara empiris terdapat dua sistem permasalahan yakni *pertama* daerah belum mengenali cara identifikasi dan metode penanganan risiko dan yang *kedua* yakni tingkat risiko fiskal daerah dipengaruhi oleh dua sumber utama yakni penerimaan dan pengeluaran. Atas dasar situasi permasalahan tesebut maka dua model yang berhasil dibangun dalam riset ini yakni; 1) model manajemen praktis mengenali dan menangani risiko fiskal daerah , 2) model mitigasi risiko fiskal yang bersumber dari penerimaan maupun dari belanja.

Bersadarkan situasi masalah pertama yakni daerah belum mengenali cara identifikasi dan metode penanganan risiko maka tahapan yang dilakukan adalah pendefinisian masalah berdasarkan CATWOE di tabel berikut:

Tabel 88. Definisi Sistem Permasalahan Manajemen Praktis Mengenali dan Menangani Risiko Fiskal Daerah

NO	Komponen Definisi Sistem Permasalahan	Hasil Definisi Sistem Permasalahan
1	*Clients*/pihak-pihak yang diuntungkan atau dirugikan	Pemerintah daerah, masyarakat
2	*Actors* pihak pihak yang akan melaksanakan aktifitas (perubahan)	Badan pengelola keuangan daerah dan Badan Perencana Daerah (Bappeda)
3	*Transformation process*/proses transformasi adalah aktifitas yang mengubah masukan menjadi keluaran.	Pembentukan tim pemantau dan pengendali risiko fiskal daerah
4	*Worldview* atau cara pandang atas suatu realitas yakni bagaimana berbagai pihak memahami realitas yang ada.	Pengukuran tingkat risiko dan identifikasi sumber risiko sebagai sebuah proses yang sifatnya rutin
5	*Owners* atau pemilik. Adalah *"those could stop T (Transformation)"*adalah pihak yang dapat menghentikan transformasi.	Kepala daerah
6	*Environmental Constraints* atau hambatan lingkungan yakni hambatan dari elemen luar (lingkungan) yang tidak dapat dihindari.	Ego sektoral masing-masing departemen

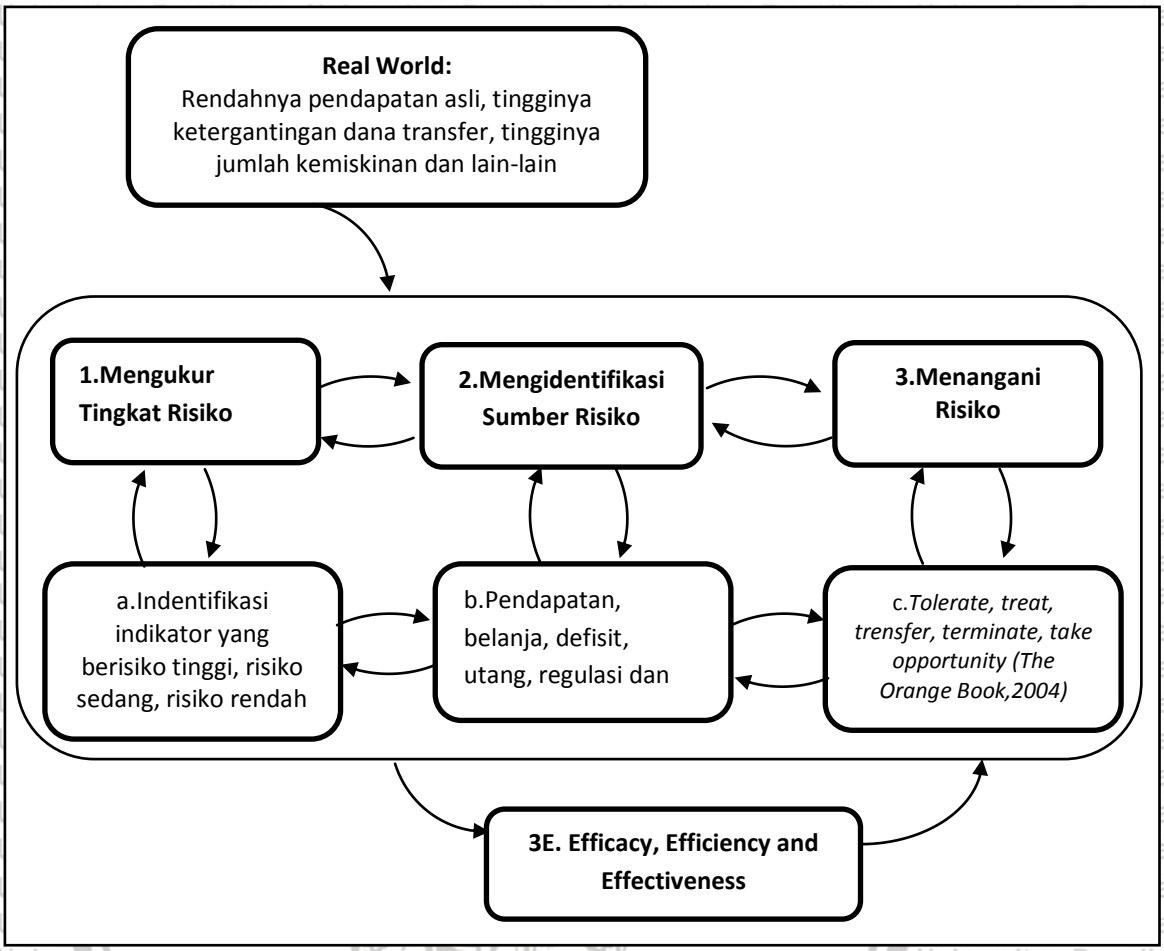
Sumber: data primer diolah

Secara empiris, pemerintah daerah belum memiliki rencana tindakan maupun tim khusus yang memantau kondisi keuangan daerah khususnya risiko fiskal daerah. Jika risiko fiskal belum dipantau atau bahkan diatasi maka *client* atau pihak yang dirugikan yakni pemerintah daerah itu sendiri dan masyarakat. Pemerintah daerah disini mengacu pada UU No 23 tahun 2014 yakni kepala daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewengan daerah otonom. Pemerintah daerah akan dirugikan sebab ketika risiko terjadi namun tidak diidentifikasi maupun diatasi maka akan berpengaruh terhadap pencapaian tujuan pemerintah daerah itu sendiri. Jika pemerintah daerah mengalami kendala dalam mencapai tujuannya maka masyarakat yang akan mengalami kerugian sebab segala risiko yang mempengaruhi layanan dan pencapaian kesejahteraan masyarakat belum teridentifikasi maupun belum ditangani dengan baik.

Upaya untuk mengidentifikasi maupun mengatasi risiko fiskal daerah dibutuhkan aktor atau pelaksana utama. *Actors* yang akan melaksanakan aktifitas perubahan di tingkat daerah adalah Badan pengelola Keuangan Daerah dan Badan Perencana daerah. Dua lembaga inilah yang harus dapat memberikan informasi ketika proses pembahasan anggaran baik dalam penyusunan KUA maupun PPAS.

Risiko fiskal daerah haruslah diidentifikasi. Upaya untuk mengatasi situasi masalah ini yakni sebuah proses *transformation*. Proses transformasi yang dapat dilakukan adalah pembentukan tim pemantau dan pengendali risiko fiskal daerah. Hal ini menjadi penting sehingga keberadaan risiko maupun sumber risiko dapat dideteksi sedini mungkin (*early warning*). Untuk itu dibutuhkan sebuah *worldview* atau cara pandang berbagai pihak untuk memahami realitas ini. *Worldview* atau cara pandang yang perlu dilakukan yakni dengan menciptakan kondisi bahwa pengukuran tingkat risiko dan identifikasi sumber risiko sebagai sebuah proses yang sifatnya rutin, sehingga harus ada lembaga/bidang khusus yang mengatasi hal ini. Hal ini akan terealisasi jika *owners*-nya bergerak. *Owners* atau pihak yang dapat memulai maupun menghentikan transformasi ini adalah Kepala Daerah. Untuk melaksanakan transformasi dan menjalankan worldview tidak menutup kemungkinan terdapat hambatan-hambatan yang terjadi. *Environmental Constraints* atau hambatan lingkungan yang tidak dapat dihindari yakni adanya ego sektoral antar masing-masing lembaga di daerah.

Tahapan selanjutnya yakni berdasarkan definisi sistem permasalahan manajemen praktis mengenali dan menangani risiko kemudian digambarkan dalam sebuah model konseptual sebagaimana gambar berikut:



Gambar 56. Model Manajemen Praktis Mengenali dan Menangani Risiko Fiskal Daerah

Jika pemerintah daerah ingin melakukan rencana tindakan maupun membentuk tim khusus yang memantau risiko fiskal daerah maka hal pertama yang harus dilakukan adalah memantau kondisi (tingkat) risiko fiskal daerah (1,a). Setelah tingkat atau kategori risiko diketahui, maka masing masing indikator yang memiliki tingkat risiko tinggi diidentifikasi apa yang menjadi penyebabnya atau yang menjadi sumber penyebab terjadinya risiko (2,b). Tahap selanjutnya adalah menganalisis atas dasar sumber risiko dengan *treatment* yang perlu dilakukan sebagai upaya untuk tindakan "pengendalian internal" (3,c). Beberapa langkah yang bisa dijadikan *treatment* sebagai upaya *addressing risk*

to mitigate (sebagaimana dikutip dari The orange Book, 2004:13-14) terdiri dari lima aspek kunci dalam menangani risiko yakni: 1) *tolerate* yakni mentoleransi adanya risiko tanpa mengambil tindakan langsung, 2) *treat*, yakni membuat perlakuan atas sebuah risiko yakni: *preventive controls, corrective controls, directive controls* serta *detective controls*, 3) *transfer* yakni mentransfer risiko kepada pihak lain seperti halnya pihak ketiga, 4) *terminate*, yakni mengakhiri aktifitas yang menimbulkan risiko, 5) *take the opportunity*, yakni mengambil kesempatan atas terjadinya sebuah risiko.

Berdasarkan aktifitas model sebagaimana digambarkan diatas, dalam konteks pemerintah daerah, institusi pelaksananya *(actors)* adalah Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah (BPKAD) serta Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda). Segala aktifitas tersebut pasti tidak lepas dari hambatan yang berasal dari luar, hambatan tersebut biasanya berupa ego sektoral dari masing-masing institusi (OPD). Sebagai penggerak sekaligus kontrol terhadap hambatan atas aktifitas ini adalah Kepala Daerah selaku *owners*.

Real world yang kedua yakni indikator yang menunjukkan tingkat risiko fiskal secara umum berasal dari dua sumber utama yakni *revenue* dan *expenditure*. Tingginya tingkat risiko fiskal daerah yang ditunjukkan dengan 'sinyal' indikator tinggi bersumber dari penerimaan maupun pengeluaran, sehingga upaya mitigasi harus dilaksanakan berdasarkan sumber risikonya. Mitigasi risiko fiskal dimaksudkan sebagai upaya untuk mengurangi risiko fiskal daerah. Tabel 88 dibawah ini merupakan definisi permasalahaan mitigasi risiko fiskal daerah yang bersumber dari penerimaan maupun pengeluaran.

Tabel 89. Definisi Sistem Permasalahan Mitigasi Risiko Fiskal yang Bersumber dari Penerimaan Maupun dari Pengeluaran

NO	Komponen Definisi Sistem Permasalahan	Hasil Definisi Sistem Permasalahan
1	*Clients*/pihak-pihak yang diuntungkan atau dirugikan	Masyarakat, pemerintah daerah
2	*Actors* pihak pihak yang akan melaksanakan aktifitas (perubahan)	Badan pengelola keuangan daerah, Bappeda dan OPD
3	*Transformation process*/proses transformasi adalah aktifitas yang mengubah masukan menjadi keluaran.	Perbaikan manajemen risiko sehingga risiko keuangan dapat dikurangi
4	*Worldview* atau cara pandang atas suatu realitas yakni bagaimana berbagai pihak memahami realitas yang ada.	Memahami berbagai sumber risiko seta memitigasinya
5	*Owners* atau pemilik. Adalah *"those could stop T (Transformation)"*adalah pihak yang dapat menghentikan transformasi.	Kepala daerah
6	*Environmental Constraints* atau hambatan lingkungan yakni hambatan dari elemen luar (lingkungan) yang tidak dapat dihindari.	Kepentingan politik maupun golongan

Sumber: data primer diolah

Secara empiris, indikator yang menunjukkan risiko fiskal yang tinggi adalah bersumber dari penerimaan dan pengeluaran. Satu sisi sumber penerimaan terbatas akan tetapi disisi lain belanja terus mengalami peningkatan. Jika sumber risiko tidak diperbaiki maka *Clients* atau pihak yang dirugikan adalah masyarakat dan pemerintah daerah sendiri. Pemerintah daerah disini mengacu pada UU No 23 tahun 2014 yakni kepala daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewengan daerah otonom. Pemerintah akan terhambat pencapaian tujuannya, sedangkan masyarakat akan terhambat dalam penerimaan layanan maupun upaya peningkatan kesejahteraannya.

Upaya untuk mengontrol sumber-sumber penerimaan maupun alokasi belanja harus dilakukan. *Actors* yang seharusnya melaksanakan aktifitas untuk mengatasi masalah ini adalah Badan Pengelola Keuangan Daerah, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah dan OPD terkait. Badan Pengelola

Keuangan daerah haruslah dapat memberikan informasi penting terkait struktur dan analisi penerimaan maupun pengeluaran *(structure and analysis revenue as well expenditure*), Bappeda dan OPD harus dapat memberikan informasi penting terkait keputusan pemilihan prioritas belanja (*selected expenditure*).

Untuk mengatasi situasi masalah risiko fiskal yang bersumber dari penerimaan maupun pengeluaran haruslah melalui sebuah *transformation.* Proses transformasi yang dapat dilakukan yakni perbaikan manajemen risiko sehingga risiko dapat dikurangi atau diminimalisir Jika demikian maka dibutuhkan analisis yang mendalam dan sebuah aktifitas yang serius dan terdokumentasi terkait dengan stuktur pendapatan, pengeluaran maupun melakukan forecasting atas penerimaan dan pengeluaran (*revenue and expenditure forecasting)* sebagai sebuah upaya mitigasi.

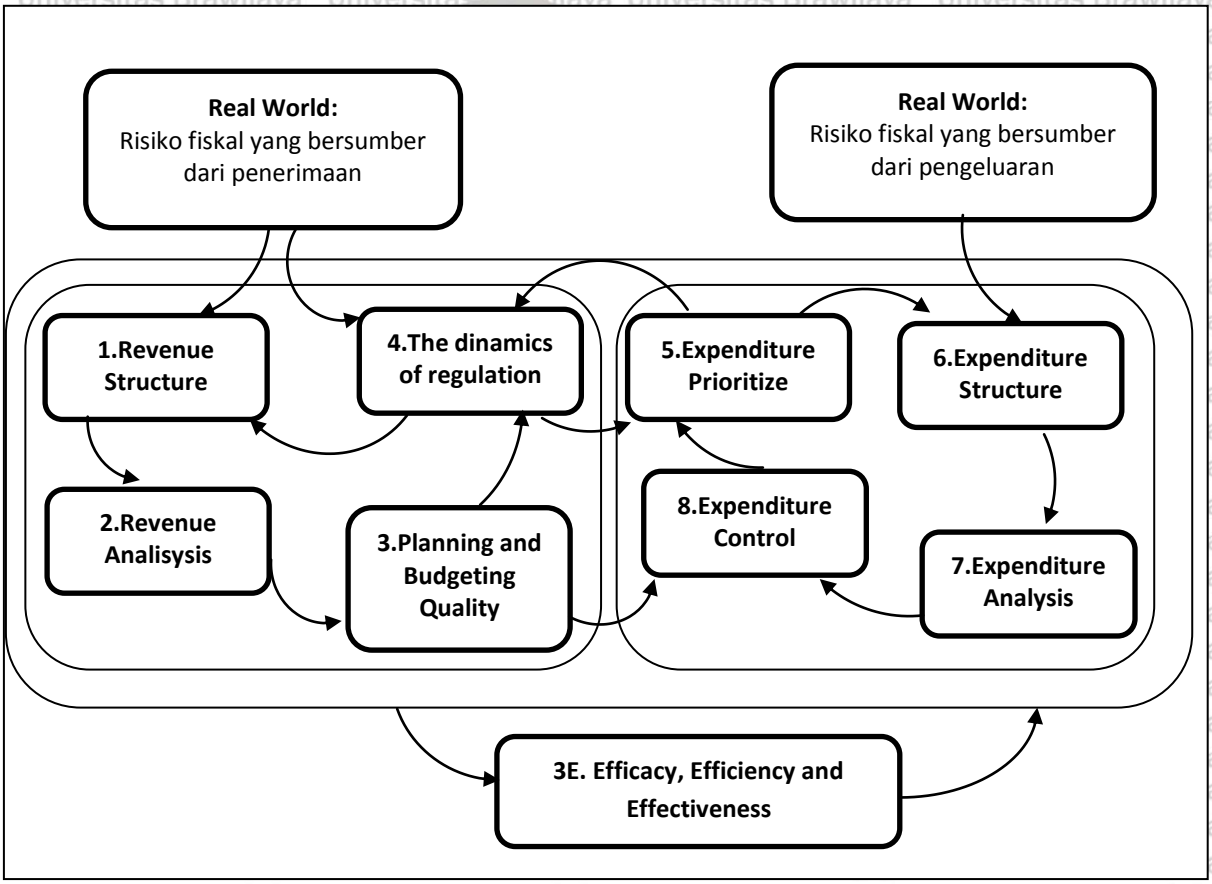
Proses transformasi akan berjalan dengan baik jika terdapat pemahaman yang mendalam terkait dengan pemasalahan ini (*worldview*). Hal utama yang perlu dipahami oleh pemerintah daerah yakni dengan memahami berbagai sumber risiko fiskal daerah serta memitigasinya. Perencanaan anggaran belanja yang konsisten dan terintergrasi dengan analisis maupun struktur pendapatan yang ada merupakan salah satu upaya untuk memitigasi risiko fiskal yang bersumber dari pendapatan maupun pengeluaran.

Upaya untuk mengatasi situasi masalah risiko fiskal yang bersumber dari penerimaan maupun pengeluaran membutuhkan komitmen yang kuat dari pimpinan dalam hal Kepala Daerah. Kepala Daerah adalah *Owners* yang dapat memulai maupun menghentikan proses transformasi ini.

Sebuah proses transformasi tidak mungkin tanpa hambatan. *Environmental Constraints* atau hambatan lingkungan yang mungkin terjadi

dalam upaya mitigasi risiko fiskal yang bersumber dari penerimaan maupun pengeluaran yakni hambatan dari elemen luar (lingkungan) yang tidak dapat dihindari seperti halnya kepentingan politik maupun golongan.

Secara rinci, pendefinisian sistem permasalahan mitigasi risiko fiskal yang bersumber dari penerimaan maupun dari pengeluaran digambarkan dalam sebuah model konseptual sebagai berikut:



Gambar 57. Model Mitigasi Risiko Fiskal yang Bersumber dari Penerimaan dan Pengeluaran

Tingginya nilai risiko fiskal untuk beberapa indikator (sebagaimana yang telah dibahas sebelumnya), secara empiris bersumber dari penerimaan dan pengeluaran daerah. Penerimaan dan pengeluaran merupakaan sebuah sistem yang tidak dapat dipisahkan satu sama lainnya. Model tersebut bersifat sistemik

artinya masing-masing komponen/unsur terikat secara relasional satu dengan yang lain dan tidak dapat berdiri sendiri.

Secara empiris, permasalahan tingginya tingkat risiko fiskal bersumber dari pendapatan dan pengeluaran. Indikator tingginya risiko yang bersumber dari pendapatan antara lain: rasio pendapatan asli daerah yang rendah, rasio dana perimbangan yang tinggi, pertumbuhan penerimaan yang rendah serta rendahnya tingkat kemandirian keuangan daerah. Sedangkan indikator risiko yang bersumber dari pengeluaran yakni: rendahnya rasio belanja langsung kelembagaan, tingginya rasio jumlah rumahtangga tanpa air, tingginya jumlah penduduk miskin, masih banyaknya daerah rawan longsor dan ruang terbuka hijau yang masih terbatas.

Berdasarkan realitas di lapangan, rasio PAD sangatlah kecil. Sementara dari sisi penerimaan, saat ini pendapatan daerah yang bersumber dari pendapatan sendiri *(own sources revenue)* menjadi hal yang sangat penting (Gianakins, 1999;101). Jika demikian penekanan kapasitas fiskal untuk pemenuhan belanja harus ditingkatkan (Bahera and Dash, 2017). Pemahaman kapasitas fiskal daerah melalui struktur pendapatan ***(revenue structure)*** merupakan hal pertama yang harus dilakukan. Analisis terhadap struktur penerimaan menjadi hal yang penting bagi daerah sebab dengan menganalisis struktur pendapatan maka daerah akan mengetahui pos-pos penerimaan sekaligus mengetahui proporsi maupun dominasi pendapatan daerahnya. Jika daerah telah mengetahui struktur pendapatan maka selanjutnya dapat menganalisis masing-masing pendapatan *(revenue analysis)* yang tertera dalam struktur pendapatan tersebut.

Revenue analysis adalah hal urgent yang perlu dilakukan setelah mengatahui struktur pendapatan. *Revenue analysis* merupakan aktifitas menganalisis karakteritik penting dari sumber-sumber penerimaan (Gianakis, 1999:102). Pemerintah daerah harus paham dengan karakteristik sumber penerimaannya. Sepertihalnya karakteristik pendapatan asli daerah, karakteristik *bock grant* maupun *specific grant*. Karakteristik yang dimaksudkan antara lain kontribusinya terhadap penerimaan daerah, kendala yang dihadapinya, serta penggunaannya. Jika berbicara mengenai penggunaan dana maka hal ini berhubungan dengan perencanaan. Kualitas perencanaan dan penganggaran (***Planning and budgeting quality),*** menjadi hal yang sangat penting karena akan berpengaruh terhadap efektifitas penggunaan dana. Keberhasilan pemerintah daerah dalam memberikan pelayanan dan pencapaian prioritas dipengaruhi oleh kemampuan membuat perencanaan dan menuangkannya kedalam anggaran Valeta dan Walton (2008:375).

Perencanaan dan penganggaran merupakan dua sisi yang tidak dapat dipisahkan. Perencanaan tanpa penganggaran adalah sesuatu yang sia-sia, sebaliknya pengaggaran tanpa perencanaan sesuatu itu akan berjalan tanpa arah. Dalam hal ini Valeta dan Walton (2008:381) menyatakan bahwa perencanaan dan penganggaran tidak boleh diatur secara terpisah. Dalam proses perencanaan harus sudah diinformasikan anggarannya, bukan sebaliknya (dianggarkan dulu baru direncanakan pen.) jadi dengan demikian perencanaan yang dibuat sudah diperkirakan/diinformasikan ketersediaan sumberdaya (keuangan) nya.

Ketika daerah sudah merencanakan kegiatan, namun aturan atau regulasi mengalami perubahan, maka hal ini merupakan kendala bagi daerah

dalam mengelola keuangannya. Hal terpenting bagi daerah adalah memperhatikan dinamisasi regulasi dari pusat. ***Dinamics of regulation*** adalah hal yang terjadi selama ini di Indonesia**.** Pengelolaan keuangan daerah di Indonesia haruslah didasari dengan peraturan perundang-undangan. Perubahan peraturan pengelolaan keuangan secara silih berganti merupakan sumber risiko fiskal bagi daerah karena akan mengakibatkan keterlambatan realisasi maupun informasi besaran anggaran. Jika demikian maka akan semakin memperkuat rantai *'underestimate'* bagi daerah dalam menyusun anggarannya. Untuk meminimalisasi 'kebiasaan' underestimate maka daerah harus benar-benar membuat prioritas pengeluarannya *(Expenditure prioritize)*.

Expenditure prioritize dimaksudkan sebagai upaya untuk memilah dan memilih belanja sesuai dengan prioritas. Daerah harus mebuat beberapa prioritas pengeluaran terutama *mandatory spending* maupun *discretionary spending*. Untuk membuat prioritas yang baik maka daerah harus memiliki pengetahuan yang cukup terkait struktur belanja. Struktur belanja (***expenditure structure***) dari anggaran yang telah berjalan merupakan alat yang baik untuk melakukan evaluasi. Struktur belanja dalam anggaran menunjukkan kesungguhan daerah dalam mencapai tujuannya. Jika demikian maka selanjutnya daerah dapat melakukan *expenditure analysis*.

Expenditure analysis diperlukan guna menganalisis karakteristik pengeluaran yang dilakukan pemerintah daerah. Karakteristik ini meliputi apakah belanja itu belanja langsung, belanja pegawai, belanja modal atau yang lainnya. Dari masing-masing belanja tersebut apakah terkait dengan *mandatory spending* maupun *discretionary spending* atau bukan keduanya. Hal ini penting dilakukan sebagai upaya pengendalian atau control terhadap belanja daerah. ***Expenditure***

control merupakan bentuk pengendalian terhadap pengeluaran. Hal ini penting untuk dilakukan agar pemerintah tidak terjebak pada pengeluaran dominasi belanja pegawai maupun pada pengeluaran yang bukan prioritas. Hal lain yang perlu dilakukan dengan komponen *expenditure control* adalah tindakan untuk memantau 'hambatan-hambatan' belanja sepertihalnya moral *hazard*. Hal ini menjadi penting sebab proses anggaran meliputi proses politik antara legislatif dan eksekutif. Moral hazard menunjukkan bagaimana penyusunan anggaran 'menyembunyikan' atau 'memanfaatkan informasi (*informational adventage)* yang dimilikinya untuk keuntungan pribadinya dalam sebuah hubungan *agency* (Romarina, 2010:37). Asimetri informasi antara eksekutif dan legislatif menyebabkan ruang bagi perilaku oportunistik dalam penyusunan anggaran (Polackova and shick, 2002:9). Jika demikian maka penguatan kontrol atas belanja daerah mutlak dilakukan semua elemen baik pemerintah sendiri maupun masyarakat harus memiliki kesadaran tentang hal ini.

Dalam melaksanakan model mitigasi risiko fiskal yang bersumber dari penerimaan, aktifitas *revenue structure, revenue analysis* dalam konteks pemerintah daerah dilaksanakan oleh Badan Pendapatan Daerah dan/atau Badan Pendapatan dan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah (BPPKAD) sebagai pelaksana (*actors*). Aktifitas *planning and budgeting quality* serta antisipasi terhadap dinamika regulasi (*the dinamics of regulation*) dilaksanakan oleh BPKAD dan juga Bappeda. Dalam melaksanakan model mitigasi risiko fiskal yang bersumber dari penerimaan, aktifitas *expenditure prioritize, expenditure structure expenditure analysis serta expenditure control* harus dilaksanakan oleh masing-masing OPD dengan BPKAD sebagai koordinator.

Segala aktifitas tersebut dibawah tanggung jawab Kepala Daerah (selaku *owners*).

Tidak dapat dipungkiri bahwa hambatan lingkungan (*environmental constraints*) dalam aktifitas-aktifitas tersebut tidak dapat dihindari. Hal yang menjadi hambatan yakni adanya kepentingan politik atau kepentingan golongan tertentu yang dapat menghambat pelaksanaan aktifitas model mitigasi risiko fiskal yang bersumber dari penerimaan dan pengeluaran.

C. Penyempurnaan Model Konseptual Risiko Fiskal Daerah

Pada tahapan ini dilakukan perubahan model yang diinginkan sesuai dengan debat antara *real world* dan *system thinking*. Berdasarkan model konseptual yang telah dibangun, maka tidak terdapat perbedaan yang sifnifikan antara model yang ditawarkan dengan realitas yang ada. Berikut ini disajikan perbandingan antara model konseptual dengan situasi masalah *(real world*).

Tabel 95. Matriks Perbandingan Antara Model Konseptual dengan Situasi Permasalahan dalam Konteks Risiko Fiskal

Model Aktifitas	Bagaimana dilakukan	Oleh siapa	Real World	Masukan perbaikan/perubahan
Mengenali dan menangani risiko fiskal daerah	Mengukur tingkat risiko	Tim pemantau risiko fiskal daerah	Belum ada tim pemantau risiko fiskal daerah	Perlunya dibentuk tim pemantau risiko fiskal daerah
	Mengidentifikasi sumber risiko			
	Menangani risiko	Tim pemantau risiko fiskal daerah dan pihak yang terkait		
Mitigasi risiko fiskal yang bersumber dari penerimaan dan pengeluaran	Menganalisis struktur pendapatan (*revenue structure*)	Badan Pengelola Kauangan Daerah (bagian pendapatan daerah)	Sudah dilaksanakan ketika menyusun KUA	Perlunya aktifitas yang terdokumentasi yang dilakukan oleh Badan Pengelola Keuangan Daerah terkait dengan analisis pendapatan serta analisis terhadap karakteristik penting sumber pendapatan dalam bentuk laporan (per tahun) sehingga
	Menganalisis karakteristik penting sumber-simber	Badan Pengelola Kauangan Daerah	Sudah dilaksanakan ketika menyusun	

Model Aktifitas	Bagaimana dilakukan	Oleh siapa	Real World	Masukan perbaikan/perubahan
	penerimaan (*revenue analysis*)	(bagian pendapatan daerah)	KUA	dapat dijadikan dasar bagi pemerintah daerah untuk mengambil kebijakan keuangan(termasuk dalam aktifitas penyusunaan KUA)
	Menganalisis kualitas perencanaan dan penganggaran	Badan pengelola keuangan dan Badan perencanaan daerah	Belum ada tindakan resmi	Pembentukan tim khusus evaluasi singkronisasi antara perencanaan dan penganggaran yang dibentuk oleh Bupati dengan melibatkan pihak terkait termasuk akademisi
	Menganalisis dinamika regulasi (*dinamic of regulation*)	Badan Pengelola keuangan daerah	Belum ada tindakan resmi	Pembentukan tim pemantau risiko fiskal daerah termasuk pula mengantisipasi segala perubahan regulasi
	Menganalisis struktur belanja (*expenditure structure)*	Badan Pengelola Kauangan Daerah	Dilaksanakan ketika penyusunan KUA dan PPAS	Perlunya aktifitas yang terdokumentasi yang dilakukan oleh Badan Pengelola Keuangan Daerah terkait dengan analisis pendapatan serta analisis terhadap karakteristik penting sumber pendapatan dalam bentuk laporan (per tahun) sehingga dapat dijadikan dasar bagi pemerintah daerah untuk mengambil kebijakan keuangan(termasuk dalam aktifitas penyusunaan KUA dan PPAS).
	Memilah dan memilih belanja sesuai prioritas (*expenditure prioritize*)	Badan Pengelola Kauangan Daerah	Dilaksanakan ketika penyusunan KUA dan PPAS	
	Menganalisis karakteristik pengeluaran yang dilakukan oleh pemerintah (*expenditure analysis*)	Badan Pengelola Kauangan Daerah	Dilaksanakan ketika penyusunan KUA dan PPAS	
	Pengendalian terhadap pengeluaran (*expenditure control*)	Badan Pengelola Kauangan Daerah	Dilaksanakan ketika pembahasan KUA PPAS bersama legislatif	

Permasalahan utama terkait dengan risiko fiskal daerah yakni daerah belum melakukan identifikasi maupun pengungkapan atas risiko fiskalnya. Model manajemen praktis menganali dan menangani risiko fiskal daerah sangat

memungkinkan untuk diterapkan di daerah secara umum tanpa ada batasan tertentu. Melalui diskusi dengan *user* maka model ini bisa diterapkan di daerah hanya saja yang dibutuhkan adalah komitmen pimpinaan untuk membentuk tim khusus pemantau risiko fiskal daerah.

Dua sumber utama penyebab risiko fiskal daerah terletak pada dimensi penerimaan dan pengeluaran. Upaya mitigasi risiko fiskal sesuai dengan sumber risikonya merupakan *leverage* yang dapat mengatasi permasalahan risiko fiskal daerah. Model yang kedua yang berhasil dibangun terkait risiko fiskal daerah yakni model mitigasi risiko fiskal yang berasal dari sumber penerimaan maupun pengeluaran. Tidak ada perbedaan antara komponen yang ditawarkan dengan realitas yang ada. Semua komponen sangat memungkinkan untuk dilakukan dilapangan. Beberapa komponen model konseptual telah dilakukan di daerah namun dalam model konseptual yang ditawarkan ini menunjukkan urgensi komponen/unsur dan relasinya.

Secara empiris dan teoritis, pengalaman beberapa negara terhadap risiko fiskal daerah (dalam tulisan Jun Ma, 2001) seperti: di Amerika dengan *ohio state code*, di Brazil dengan *limits on subnational borrowing,* colombia dengan *traffic ligt system atas hutang daerah*, dan Australia dengan *statement of fiscal risk*. Riset ini berusaha membuat simplifikasi penanganan risiko fiskal daerah karena secara empiris belum ada tim atau lembaga khusus di daerah (Indonesia) yang berfungsi sebagai pemantau risiko fiskal daerah.

Upaya penanganan risiko harus dilakukan berdasarkan sumber risikonya. Polackova (2005: 86) menyatakan bahwa sumber terdapat dua sumber risiko yakni ***explicit*** *(government liability as recognized by a law or contract)* dan ***implicit*** *(a moral obligation of the government that reflect public and interest*

group). Ramadyanto (2013:218) menyatakan bahwa sumber risiko fiskal berasal dari dua sumber utama yakni: risiko fiskal atas fluktuasi pendapatan, dan risiko fiskal daerah yang berasal dari kewajiban kontigensi. Sementara Siswanto (2013: 253) menyatakan bahwa sumber risiko fiskal daerah terdiri dari: 1) pendapatan sebagai sumber risiko fiskal daerah, 2) belanja sebagai sumber risiko fiskal daerah, 3) defisit sebagai sumber risiko fiskal daerah dan 4) utang sebagai sumber risiko fiskal daerah. Jun Ma (2001) menyatakana bahwa melalui pengalaman, pemerintah pusat atau provinsi di banyak negara mengakui bahwa krisis fiskal lokal sering disebabkan oleh antara lain: peningkatan pesat dalam pengeluaran relatif terhadap pendapatan, defisit terus-menerus, utang pemerintah yang tinggi, dan masalah likuiditas (kewajiban jangka pendek melebihi aset likuid). Berdasarkan kondiri empiris dilapangan, terdapat empat sumber risiko fiskal daerah yakni: 1) dinamika regulasi, 2) kualitas perencanaan dan penganggaran daerah, 3) kemampuan mengelola belanja dan 4) kemampuan mengelola pendapatan. Temuan ini semakin memperkuat argumentasi bahwa sumber risiko fiskal daerah sangat tergantung pada situasi dan kondisi serta keadaan keuangan daerah yang bersangkutan. Dengan demikian, semakin tanggap pemerintah lokal dalam mendeteksi ambang kesulitan keuangan dan mengambil langkah-langkah (seperti memberikan saran perencanaan keuangan, pengetatan kontrol pengeluaran, meningkatkan pengumpulan pendapatan, dan membatasi pinjaman masa depan) maka hal ini dapat mencegah pemerintah daerah dari tergelincir ke dalam kesusahan yang lebih dalam (Jun Ma, 2001). Lebih lanjut Jun Ma (2001) menyatakan bahwa untuk menciptakan kondisi fiskal yang sehat daerah harus melakukan tindakan

yang terencana dan berkelanjutan untuk mengurangi dampak dari risiko yang berasal dari aktifitas pemerintah daerah yang berkaitan dengan kebijakan fiskal.

Secara konseptual, literatur tentang manajemen risiko fiskal daerah masih sangat terbatas. Polackova (2005), Siswanto (2013) maupun Ramadyanto (2013) mengungkapkan sumber-sumber dari risiko fiskal yang ada di daerah, namun dari ketiganya belum membahas bagaimana proses mengenali serta mengatasi risiko fiskal daerah secara terintergrasi. Model yang dibangun dalam riset ini yakni *Model manajemen praktis menganali dan menangani risiko fiskal daerah* adalah model konseptual yang berhasil dibangun untuk mendukung serta memperkaya konsep-konsep yang telah ada sebelumnya terutama mengenai manajemen risiko fiskal daerah serta bersifat aplikatif yang dapat diaplikasikan di daerah.

Bebarapa pakar sebagaimana telah disebutkan diatas (Polackova (2005), Siswanto (2013) maupun Ramadyanto (2013)) telah mengungkapkan sumber-sumber risiko fiskal daerah namun belum menyajikan model untuk mengatasi risiko dengan berbagai sumber yang ada tersebut. Berdasarkan lima indikator pengukuran risiko fiskal daerah maka beberapa indikator yang menunjukkan risiko tinggi bersumber dari penerimaan dan pengeluaran. Temuan riset ini bersifat spesifik, artinya apa yang menjadi sumber risiko merupakan hal yang benar-benar terjadi dilapangan. *Model mitigasi risiko yang bersumber dari penerimaan maupun pengeluaran* adalah model konseptual yang ditawarkan sekaligus merupakan pelengkap maupun pendukung konsep risiko fiskal yang ada. Masalah keuangan daerah khususnya risiko fiskal daerah adalah sesuatu yang kompleks sehingga tidak menutup kemungkinan peneliti lain untuk membuat model mitigasi yang lebih teknis dan dari sumber risiko yang berbeda.

Berdasarkan diskursus baik secara teoritis maupun empiris maka dapat dapat dirumuskan proposisi minor terkait dengan risiko fiskal daerah yakni:

Untuk meminimalisir risiko fiskal daerah maka ditentukan oleh pengungkapan risiko dan sumber-sumbernya serta upaya untuk memitigasi dengan memperhatikan unsur unsur dari dimensi fiskal daerah secara holistik dan sistemik.

6.2.3 Tata Kelola yang Efektif (*Effective Governance*) dalam Perspektif Sistem Lunak (*Soft System*)

Upaya untuk mengekplorasi situasi permasalahan tata kelola yang efektif (*effective governance*) sebagaimana yang telah dikemukakan sebelumnya yakni dengan menggunakan instrumen *soft system metodology* (SSM). Enam tahap yang dilakukan yakni: 1) *Problem situation considered problematic, 2) Problem situasion expressed, 3)* R*oot definitions of relevant purposeful activity systems, 4) Conceptual model of the systematic, 5) Comparison of models and real world, dan 6) Changes: systimatically desirable culturally feasible* sebagaimana yang dijelaskan pada bagian berikutnya.

A. Problem situation considered problematic

Situasi masalah dalam konteks *effective governance* akan dilihat berdasarkan tiga elemen yakni pengukuran kinerja (*performance measurement*), akuntabilitas *(accountability*) dan partisipasi *(participation)*.

Secara empiris, *performance measurement* dalam riset ini dilihat dari tiga bidang utama yakni pendidikan, kesehatan dan pekerjaan umum. Adapun instrumen yang digunakan dalam *performance measurement* adalah *value for money* dengan konsep 3E yakni Ekonomi, Efisiensi dan Efektifitas.

Ekonomi terkait dengan perolehan harga input. Sumberdaya input hendaknya diperoleh dengan harga yang lebih rendah (*spending less*). Nilai ekonomi dalam riset ini dihitung dengan perbandingan antara rencana dan realisasi biaya program. Terkait dengan nilai efisiensi, dalam hal ini tidak hanya berbicara mengenai *input* melainkan juga *output*. Nilai efisiensi terkait dengan hubungan antara *output* berupa barang atau layanan yang dihasilkan dengan sumber daya yang digunakan untuk menghasilkan *output* tersebut. Dalam riset ini formula efisiensi didasarkan pada perbandingan antara output (rata-rata capaian program) dengan kinerja input. Suatu organisasi, program, atau kegiatan dikatakan efisien apabila mampu menghasilkan output tertentu dengan input serendah-rendahnya, atau dengan input tertentu mampu menghasilkan output sebesar-besarnya (*spending well*). Efektivitas terkait dengan hubungan antara hasil yang diharapkan dengan hasil yang sesungguhnya dicapai *(spending wisely)*. Dalam riset ini efektifitas dilihat dari capaian program yang telah dilaksanakan. Selain ekonomis, efisiensi dan efektifitas, maka di riset ini juga dilihat nilai produktifitas yakni dengan formula perbandingan nilai efektifitas dan nilai efisiensi. Untuk mempermudah penilaian maka tiga kondisi (ekonomis, efisiensi dan efektivitas) dikategorikan dalam sebuah nilai sebagaimana dalam tabel berikut:

Tabel 96. Nilai Kategori 3E

Ekonomi	Nilai	Efisiensi	Nilai	Efektifitas	Nilai
Ekonomis	4	Sangat Efisien	4	Efektif	4
Cukup Ekonomis	3	Efisien	3	Cukup Efektif	3
Kurang Ekonomis	2	Cukup Efisien	2	Kurang Efektif	2
Tidak Ekonomis	1	Tidak Efisien	1	Tidak Efektif	1

Sumber: penulis

Berdasarkan hasil hitungan dilapangan, nilai ekonomis, efisiensi, efektivitas dan produktivitas tiga bidang yakni pendidikan, kesehatan dan pekerjaan umum disajikan berikut:

Tabel 97. Nilai Rata-rata 3E Tiga Bidang

Bidang	Nilai rata-rata	Kategori
Pendidikan	10	Cukup baik
Kesehatan	10,43	Cukup Baik
Pekerjaan Umum	9,8	Cukup Baik

Sumber: data diolah dari LKPJ tahun 2015

Secara rata-rata kategori nilai 3E untuk tiga bidang di Kabupaten Bondowoso adalah cukup baik. Bila dikaitkan dengan manajemen kinerja berbasis *outcome* maka fokus terpenting dalam manajemen kinerja sektor publik adalah pada pencapaian efektivitas. Untuk mencapai efektivitas organisasi harus efisien, sebaliknya organisasi yang efisien belum tentu efektif atau bahkan organisasi yang efektif namun tidak efisien. Secara empiris terdapat sebelas program yang efektif namun tidak efisien. Hal ini berarti bahwa capaian output yang dihasilkan tidak sebanding dengan biaya yang dikeluarkan. Idealnya sebuah organisasi yang efisien apabila mampu menghasilkan output tertentu dengan input yang serendah-rendahnya atau dengan input tertentu mampu menghasilkan output yang sebesar-besarnya (*spending well*). Input dalam konteks penelitian ini dapat dilihat dari proporsi alokasi belanja untuk tiga bidang yakni pendidikan, kesehatan dan pekerjaan umum. Sebagaimana telah diuraikan di bagian hasil, alokasi belanja untuk Jika dilihat dari alokasi belanja untuk tiga bidang di APBD 2015 maka bidang pendidikan mendapatkan porsi 34 persen, kesehatan 13 persen dan pekerjaan umum 8 persen, yang menjadi persoalan adalah meskipun bidang pendidikan mendapatkan porsi yang cukup besar di APBD namun 92 persen digunakan untuk belanja tidak langsung. Besaran belanja langsung untuk tiga bidang di tahun 2016 sektor pendidikan 8 persen,

sektor kesehatan 21 persen dan pekerjaan umum 21 persen dari total belanja per bidang. Jumlah alokasi dana untuk belanja tidak langsung yang relatif besar ini mengakibatkan sempitnya ruang fiskal untuk alokasi belanja langsung/belanja program. Secara umum di Indonesia, persoalan inefisiensi yang terjadi di daerah (sebagaimana yang disampaikan oleh Deputi Bidang Reformasi Birokrasi, Akuntabilitas Aparatur dan Pengawasan Kementerian PAN-RB M. Yusuf Ateh yang diakses dari www.superradio.id, Mei 2017) disebabkan oleh empat faktor. Faktor *pertama* yang menyebabkan inefisiensi di Pemerintah daerah yakni program/kegiatan tidak tepat sasaran sehingga hasil yang dicapai tidak jelas, *kedua* yakni ukuran kinerja yang tidak jelas, *ketiga*, program dan kegiatan tidak nyambung dengan sasaran dan ukuran kinerja yang direncanakan, sedangkan faktor *keempat* yakni nama kegiatan yang tidak sama dengan program.

Dari sisi akuntabilitas riset ini menekankan pada enam fokus utama yakni keakuratan, transparansi, ketepatan waktu, validitas, relevansi dan keandalan informasi. Fokus *pertama* yakni keakuratan, fokus ini menyangkut pengelolaan keuangan daerah dilaksanakan secara teliti, cermat dan bebas dari kesalahan. Secara empiris di lapangan, belum ada upaya formal untuk menjamin bahwa pengelolaan keuangan daerah dilaksanakan dengan teliti cermat dan bebas dari kesalahan. Peran Sistem Pengendal Internal Pemerintah (SPIP) masih belum optimal. Tidak semua OPD memiliki Sistem Pengendalian Internal (SPIP), atau bahkan peraturan/petunjuk teknis tentang pengelolaan keuangan internal. Fokus *kedua* yakni transparansi. Transparansi mengandung arti bahwa setiap aktifitas keuangan daerah dilakukan secara terbuka, jujur. Jika demikian maka masyarakat dapat mengakses informasi keuangan daerah. Secara empiris, pemerintah Kabupaten Bondowoso telah menerapkan aplikasi Sistem Informasi

Manajemen Keuangan Daerah (SIMKEU) namun sistem tersebut hanya bisa diakses secara internal dan belum bisa diakses oleh masyarakat yang membutuhkan informasi keuangan. Fokus *ketiga* terkait dengan ketepatan waktu, tidak ada jaminan bahwa proses pengelolaan keuangan daerah mulai dari perencanaan, pelaksanaan dan pelaporan dilakukan secara tepat waktu. Hal ini berarti pasti pernah terjadi keterlambatan dalam setiap proses keuangan. Fokus yang *keempat* adalah validitas, yakni suatu instrumen yang menjamin bahwa pengelolaan keuangan daerah telah dilakukan dengan tepat. Nampaknya hal ini yang masih menjadi persoalan. Belum ada lembaga pengendali internal yang dapat menjamin bahwa pengelolaan keuangan telah dilakukan dengan tepat, tepat atau tidaknya pengelolaan keuangan daerah akan nampak ketika dilakukan pemeriksaan terutama oleh lembaga eksternal seperti misalnya BPK. Fokus *kelima* yakni relevansi, apakah pengelolaan keuangan daerah sesuai dengan tujuan pemerintah sebagaimana yang tertuang dalam visi maupun misi. Secara empiris OPD/PD harus memprioritaskan program yang wajib dulu yang kedua baru program yang sesuai dengan visi maupun misi kepala daerah. Jika demikian keadaannya pencapaian *local discretion* akan sulit karena sempitnya *fiscal space.* Fokus *keenam* yakni keandalan informasi yakni adanya suatu instrumen yang memberikan keyakinan bahwa informasi tersebut adalah benar, dapat diandalkan pemakaiannya sebagai penyajian yang jujur (*faithful representation*) dan secara wajar. Menurut hasil wawancara dengan informan,hal ini dilakukan lewat sistem informasi akuntansi dan keuangan daerah, sehingga jika terdapat pemeriksaan oleh inspektorat maka sudah siap.

Dimensi ketiga dalam menganalisi situasi masalah tata kelola yang efektif (*effectice governance*) yakni partisipasi. Dalam riset ini instrumen yang

digunakan untuk menggali situasi masalah partisipasi dalam pengelolaan keuangan daerah yakni *participatory budgeting* dari Cabannes (2004) dengan empat dimensi kunci yakni: 1) *participatory*, 2) *financial, fiscal and budgetary,* 3) *legal normatif* dan 4) *teritorial/physical*. Terkait dengan *participatory budgeting*, terdapat 16 (enam belas) pertanyaan yang diajukan kepada informan dengan level jawaban *minimal* (1), *intermediate* (2) dan *advance* (3). Dari enem belas pertanyaan tersebut terdapat 11 (sebelas) pertanyaan yang memiliki jawaban *minimal*, 3 (tiga) pertanyaan yang memiliki jawaban *intermediate* serta 2 (dua) pertanyaan yang memiliki jawaban *advance*. Untuk memperjelas bahasan, situasi masalah tersebut digambarkan sebagai berikut:

Tabel 98. Dimensi *Participatory Budgeting* yang Bernilai *Minimal*

Dimensi	Operasionalisasi Dimensi	Nilai Minimal
Participatory	Bentuk partisipasi warga dalam pengajuan anggaran	*Community-based representative democracy* (melalui keterwakilan)
	Badan yang membuat dan memutuskan prioritas anggaran	Eksekutif (pemerintah daerah)
	Level partisipasi masyarakat/komunitas terkait dengan anggaran	Hanya level komunitas saja (asosiasi tertentu saja)
	Tingkat partisipasi masyarakat dalam perumusan anggaran	Peran yang terbatas dari warga
Financial, fiscal and budgetary	Jumlah sumberdaya (anggaran) yang didiskusikan bersama masyarakat	Kurang 2% belanja modal
	Alokasi anggaran dalam rangka melibatkan masyarakat dalam penganggaran	Belum ada
	Diskusi bersama masyarakat terkait penetapan pajak	Tidak ada
Legal normative	Bentuk pelembagaan (bahwa proses penganggaran) telah melibatkan masyarakat secara legal formal	Proses informasi (wacana)
	Upaya yang dilakukan untuk menjamin mahwa *participatory budgeting* telah dilaksanakan	Perbaikan manajemen finansial (dalam proses)
Teritorial/physical	Hubungan antara *participatory bugget* dan *participatory planning*	Masih salah satu yakni participatory planning saja dan belum *participatory budgeting*
	Level yang dilibatkan dalam proses penganggaran	Kabupaten

Sumber: data primer

Tabel 99. Dimensi *Participatory Budgeting* yang Bernilai *Intermediate*

Dimensi	Operasionalisasi Dimensi	Nilai Intermediate
Participatory	Mekanisme partisipasi masyarakat dalam pengajuan anggaran	Melalui keterwakilan (dewan)
	Tingkat transparansi informasi dan diseminasi anggaran	Diseminasi terbatas (melalui intranet)
	Prosentase usulan masyarakat yang disetujui untuk kemudian dianggarkan	20-80%

Sumber: data primer

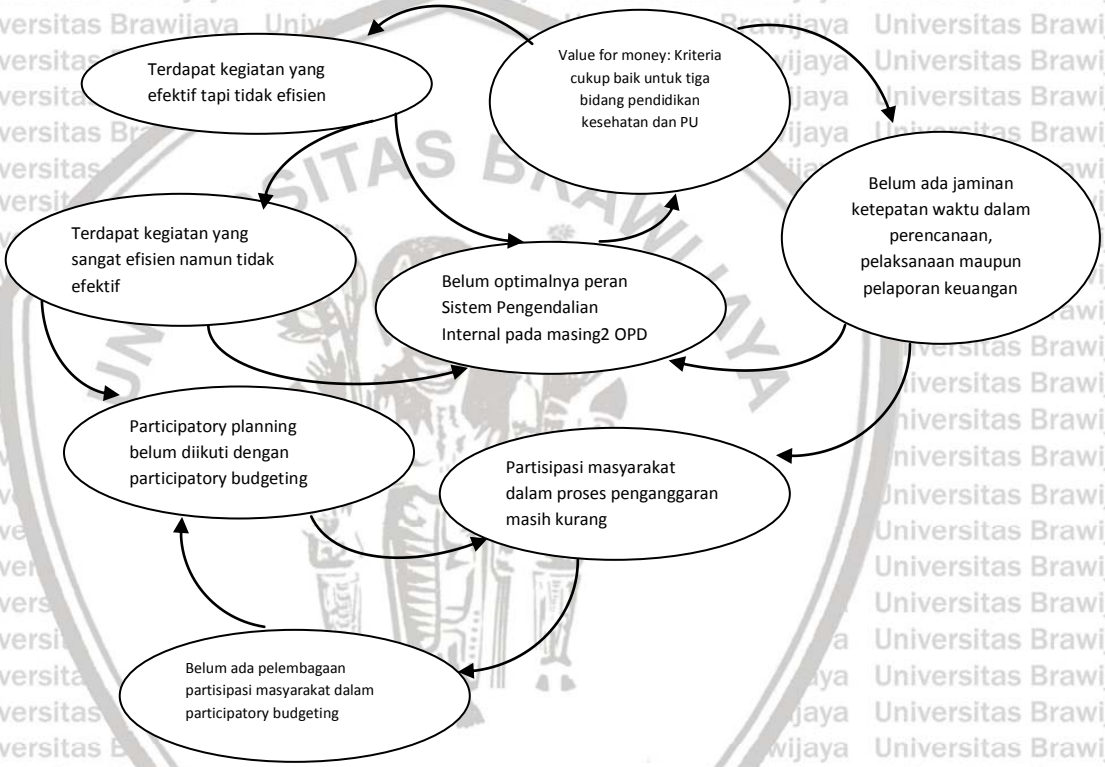
Tabel 100. Dimensi *Participatory Budgeting* yang Bernilai *Advance*

Dimensi	Operasionalisasi Dimensi	Nilai Advance
Participatory	Kontrol yang dilakukan atas pelaksanaan anggaran oleh eksekutif	Terdapat komisi khusus
	Peran legislatif dalam perumusan anggaran	Aktif

Sumber: data primer

Berdasarkan informasi diatas situasi permasalahan utama terkait dengan *participatory budgeting* adalah berada masing-masing dimensi. Permasalahan pada dimensi *participatory* yakni:1) keterlibatan dan peran warga dalam penyusunan anggaran yang masih sangat terbatas, 2) tingkat transparansi anggaran yang masih lemah serta 3) diseminasi anggaran yang sangat terbatas. Permasalahan pada dimensi *financial, fiscal and budgeting* antara lain: 1) masih sangat terbatasnya sumberdaya (jumlah anggaran) yang didiskusikan dengan masyarakat 2) belum dialokasikan anggaran untuk partisipasi anggaran dan 3) belum adanya partisipasi masyarakat dalam penetapan pajak. Permasalahan pada dimensi *legal normative* yakni: 1) belum terlembaganya proses anggaran yang melibatkan masyarakat serta 2) belum ada jaminan bahwa *participatory budgeting* telah dilaksanakan. Permasalahan dari dimensi *teritorial/physical* yakni: 1) belum ada hubungan antara *participatory planning* dan *participatory budgeting* serta 2) level yang dilibatkan dalam proses penganggaran adalah level pemerintah saja yakni eksekutif dan legislatif.

Jika kita berfikir secara sistemik, ketiga elemen dalam konsep *effective governance* (*performance measurement, accountability* dan *participation*) bukanlah elemen yang berdiri sendiri. Situasi masalah yang terjadi pada setiap elemennya saling berhubungan satu dengan yang lain. Berdasarkan tiga elemen *effective governance*, situasi masalah yang ada jika digambarkan sebagai berikut:



Gambar 58. *Real World Effective Governance* di Kabupaten Bondowoso

Real world sebagaimana yang digambarkan diatas merupakan situasi masalah yang ada di lapangan. Informasi menganai situasi masalah yang terjadi diperoleh berdasarkan hasil pengukuran data sekunder maupun hasil wawancara dengan para informan. Situasi masalah yang ada terdiri dari unsur-unsur/elemen serta adanya relasi antar unsur. Unsur-unsur/elemen merupakan realitas

masalah yang ada di lapangan sedangkan relasi antar unsur dibangun atas dasar informasi dan pola yang terjadi di lapangan/dunia empiris.

Berdasarkan hasil penghitungan *value for money*, secara keseluruhan kategori untuk tiga bidang yakni pendidikan, kesehatan dan pekerjaan umum adalah cukup baik. Secara parsial pada masing-masing program terdapat kegiatan yang efektif namun tidak efisien, atau kegiatan yang efisien namun tidak efektif. Secara empiris, untuk masing-masing OPD belum memiliki sistem pengendalian internal yang dibentuk secara legal formal. Hal ini akan berdampak pada validitas dan ketepatan waktu pengelolaan keuangan daerah. Dari sisi *participatory budgeting*, partisipasi masyarakat dalam proses penganggaran masih sangat terbatas. Belum ada pelembagaan partisipasi masyarakat dalam penganggaran sehingga *paticipatory planning* masih belum diikuti dengan *participatory budgeting*.

B. Problem situasion expressed

Tahap kedua yakni mengungkapkan situasi permasalahan. Pada tahap ini peneliti melakukan strukturisasi permasalahan berdasarkan data, informasi terkait dengan proses yang terjadi. Strukturisasi permasalahan dilakukan dengan cara *mapping* masalah, proses maupun pihak yang terlibat. Dengan demikian persoalan yang telah digali pada tahap pertama dapat diklasifikasikan. Rumusan strukturisasi masalah terkait dengan *effective governance* dirinci sebagai berikut:

1. Kategori cukup baik untuk tiga bidang yakni pendidikan, kesehatan dan pekerjaan umum menunjukkan belum optimalnya pencapaian *value for money* di Kabupaten Bondowoso.
2. Beberapa program efektif namun tidak efisien, sebaliknya juga terdapat program yang tidak/cukup efektif namun efisien/sangat efisien. Hal ini

menunjukkan bahwa pencapaian tujuan program belum diimbangi dengan penggunaan sumberdaya yang semestinya. Jika program itu efektif namun tidak efisien berarti bahwa pencapaian output tidak sebanding dengan biaya yang dikeluarkan. Jika program itu tidak efektif namun sangat efisien berarti bahwa penggunaan biaya yang minimal tidak dapat menjamin pencapaian tujuan.

3. Belum optimalnya SPIP Sistem Pengendali Internal dan belum semua OPD memiliki (SPIP) sehingga belum ada jaminan pengelolaan keuangan dilaksanakan secara teliti, cermat, valid dan tepat waktu
4. Sistem Informasi Keuangan daerah (SIMKEU) belum bisa diakses secara publik sehingga informasi tentang keuangan daerah hanya bisa diakses oleh internal pemerintah daerah
5. Karena keterbatasan keuangan daerah maka relevansi program dengan visi misi daerah program yang bersifat *local* diskresi diprioritaskan setelah segala urusan wajib (*mandatory spending*) telah dialokasikan, namun yang menjadi persoalan ketika uang yang ada habis hanya untuk mengalokasikan pengeluaran yang sifatnya *mandatory*.
6. Terbatasnya partisipasi masyarakat dalam proses penganggaran baik dalam perencanaan maupun perumusan anggaran.
7. Belum ada pelembagaan secara formal sebagai wadah partisipasi masyarakat dalam penganggaran. Proses perencanaan partisipatif belum diikuti dengan proses penganggaran partisipatif.

C. *Root definitions of relevant purposeful activity systems*

Tahap ketiga ini adalah membuat definisi sistem permasalahan. Jika tahap yang kedua peneliti melakukan strukturisasi masalah, maka tahap

selanjutnya yakni mendefinisikan masalah. Tahapan ini bertujuan untuk merefleksikan situasi permasalahan yang telah digali dengan solusi atau pemecahan masalah yang perlu dilakukan. Tahapan ini juga meliputi identifikasi solusi atas permasalahan tersebut yakni bagaimana masalah tersebut diatasi, siapa yang melakukannya serta bagaimana keterkaitan antar lembaga yang ada. Checland (1990:35) merumuskan keterkaitan tersebut dengan sebutan CATWOE (*Customers, Actors, Transformation process, Worldview, Owners, Environmental Constraints).*

Berdasarkan strukturisasi masalah terdapat tiga masalah utama terkait dengan *effective governance* di Kabupaten Bondowoso yakni: 1) secara empiris terdapat sebelas program yang efektif namun tidak efisien 2) masih belum optimalnya sistem akuntabilitas keuangan daerah 3) terbatasnya partisipasi masyarakat dalam penganggaran.

Berdasarkan situasi masalah pertama yakni kurang efisiennya pelaksanaan program. Secara konseptual efisiensi berarti kemampuan pemerintah membelanjakan uangnya secara benar. Suatu organisasi dikatakan efisien apabila mampu menghasilkan sesuatu (program maupun layanan/output) dengan input yang serendah-rendahnya. Suatu program bisa saja tercapai sesuai dengan tujuan akan tetapi dalam mencapai tujuan tersebut membutuhkan banyak biaya. Bisa jadi dengan program yang sama bagi daerah lain mengeluarkan biaya yang lebih sedikit. Jika berbicara efisiensi maka hal ini bersifat integral seperti yang disampaikan Healy (2008:35): *"Efficiency has to be intergral to the thinking of local authority leaders, chief executives, servicemanagers, corporate services and frontline staff"* . Jika demikian maka untuk mencapai efisiensi melibatkan kolaborasi banyak pihak. Berdasarkan

situasi permasalahan yang telah disampaikan sebelumnya, maka tahapan yang dilakukan adalah pendefinisian masalah berdasarkan CATWOE di tabel berikut:

Tabel 101. Definisi Sistem Permasalahan Efisiensi Program

NO	Komponen Definisi Sistem Permasalahan	Hasil Definisi Sistem Permasalahan
1	*Clients*/pihak-pihak yang diuntungkan atau dirugikan	Pemerintah daerah, masyarakat
2	*Actors* pihak pihak yang akan melaksanakan aktifitas (perubahan)	OPD, Badan pengelola keuangan daerah dan Badan Perencana Pembangunan Daerah
3	*Transformation process*/proses transformasi adalah aktifitas yang mengubah masukan menjadi keluaran.	Perbaikan sistem dalam pelaksanaan program pemerintah daerah (yang dilkasanakan oleh OPD)
4	*Worldview* atau cara pandang atas suatu realitas yakni bagaimana berbagai pihak memahami realitas yang ada.	Arah kebijakan yang mengacu pada kolaborasi antara pemerintah, masyarakat dan swasta dengan substansi dan urgensi efisiensi program pemerintah daerah
5	*Owners* atau pemilik. Adalah *"those could stop T (Transformation)"*adalah pihak yang dapat menghentikan transformasi.	Kepala Daerah
6	*Environmental Constraints* atau hambatan lingkungan yakni hambatan dari elemen luar (lingkungan) yang tidak dapat dihindari.	Adanya kepentingan pihak tertentu

Sumber: data primer diolah

Secara empiris, masih banyak pelaksanaan program pemerintah daerah yang efektif namun tidak efisien. Hal ini berarti bahwa daerah belum mampu menghasilkan output tertentu dengan input serendah-rendahnya atau dengan input tertentu mampu menghasilkan output sebesar-besarnya *(spending well*). Di satu sisi keuangan daerah terbatas, namun disisi lainnya jumlah belanja yang harus dikeluarkan cukup banyak, jika keadaan ini terjadi maka *clients* atau pihak yang dirugikan adalah masyarakat dan pemerintah daerah sendiri. Masyarakat sebagai pihak yang dirugikan karena seharusnya dengan jumlah uang tertentu masyarakat mendapatkan layanan dan program yang lebih banyak. Pemerintah

daerah disini mengacu pada UU No 23 tahun 2014 yakni kepala daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewengan daerah otonom. Pemerintah daerah dirugikan sebab jika kurang efisien maka akan menghambat pencapaian tujuan pemerintah daerah itu sendiri.

Upaya untuk menciptakan efisiensi program maupun kegiatan haruslah ada aktor atau pelaksana utama. *Actor* yang seharusnya melaksanakan aktifitas ini adalah OPD dan Badan Pengelola Keuangan Daerah dan Badan Perencana Daerah. OPD dan Bappeda adalah aktor kunci dalam menciptakan efisiensi. Dua lembaga tersebut harus mampu memperpendek jalur komunikasi antara masyarakat dan pemerintah *(shorter the line of communication)* sehingga apa yang menjadi program pemerintah adalah benar-benar merupakan keinginan masyarakat *(customers insight)*. Kedua lembaga tersebut haruslah mampu menghentikan progra-program yang bukan prioritas termasuk pula meningkatkan kapasitasnya maupun membangun kemitraan baik dengan pemerintah daerah sendiri maupun dengan pihak swasta. Sedangkan Badan Pengelola Keuangan adalah sebagai aktor pengendali yang mampu mengakomodasi semua informasi dari masing-masing OPD.

Efisiensi program maupun kegiatan di level pemerintah daerah haruslah melalui sebuah transformasi. Proses *transformation* yang harus dilakukan adalah perbaikan sistem dalam pelaksanaan program pemerintah daerah dimana program ini dilaksanakan oleh. *Worldview* atau cara pandang yang harus dipahami yakni dengan kolaborasi antara pemerintah, masyarakat dan swasta akan substansi dan urgensi efisiensi program pemerintah daerah. Jika demikian maka arah kebijakan untuk setiap program pemerintah haruslah mengacu pada

kolaborasi kepentingan pemerintah, masyarakat dan sektor swasta secara proporsional.

Proses transformasi ini akan berjalan maupun berhenti tergantung pada *owners*-nya. *Owners* yang dapat memulai maupun menghentikan proses transformasi adalah Kepala Daerah. Kepala daerah dapat menghimbau secara legal formal untuk menciptakan efisiensi pada setiap OPD.

Upaya untuk menjalanjan transformasi maupun merealisasikan sebuah *worldview* pasti ada hambatan. *Environmental Constraints* atau hambatan lingkungan yakni hambatan dari elemen luar (lingkungan) yang tidak dapat dihindari seperti misalnya kepentingan dari golongan tertentu yang dapat menghambat terwujudnya upaya efisiensi program pemerintah.

Selanjutnya, dikemukakan definisi sistem permasalahan akuntabilitas. Secara empiris permasalahan terkait akuntabilitas antara lain pertama terkait dengan keterbatasan keakuratan, ketepatan waktu, validitas, relevansi dan keandalan disebabkan oleh belum optimalnya peran Sistem Pengendali Internal Pemerintah (SPIP) pada masing masing OPD. Permasalahan kedua yakni transparansi. Secara empiris masyarakat bellum sepenuhnya dapat mengakses informasi keuangan daerah yang disebabkan karena Simkeuda masih bersifat intranet. Kedua permasalahan utama dalam sistem akuntabilitas keuangan dijabarkan dalam sebuah definisi permasalahan sebagai berikut:

Tabel 102. Definisi Sistem Permasalahan Akuntabilitas Keuangan Daerah

NO	Komponen Definisi Sistem Permasalahan	Hasil Definisi Sistem Permasalahan
1	*Clients*/pihak-pihak yang diuntungkan atau dirugikan	Pemerintah daerah, masyarakat
2	*Actors* pihak pihak yang akan melaksanakan aktifitas (perubahan)	Inspektorat Kabupaten
3	*Transformation process*/proses transformasi adalah aktifitas yang mengubah masukan menjadi	Perbaikan sistem sebagai upaya peningkatan akuntabilitas keuangan daerah

NO	Komponen Definisi Sistem Permasalahan	Hasil Definisi Sistem Permasalahan
	keluaran.	
4	*Worldview* atau cara pandang atas suatu realitas yakni bagaimana berbagai pihak memahami realitas yang ada.	Arah kebijakan yang mengacu pada perbaikan sistem Akuntabilitas keuangan daerah
5	*Owners* atau pemilik. Adalah *"those could stop T (Transformation)"*adalah pihak yang dapat menghentikan transformasi.	Kepala daerah
6	*Environmental Constraints* atau hambatan lingkungan yakni hambatan dari elemen luar (lingkungan) yang tidak dapat dihindari.	Ego sektoral masing-masing departemen

Sumber: data primer diolah

Secara empiris, persoalan akuntabilitas yang berfokus pada keakuratan, ketepatan waktu, validitas, relevansi serta keandalan disebabkan oleh kurang optimalnya peran sistem pengendali internal pemerintah. Jika keadaan ini dipertahankan maka *Clients* atau pihak yang dirugikan adalah masyarakat dan pemerintah daerah sendiri. Masyarakat sebagai pihak yang dirugikan sebab dengan lemahnya sistem akuntabilitas maka masyarakat tidak dapat memantau kinerja dan pertanggungjawaban keuangan daerah yang notabene merupakan 'uang rakyat'. Dari sisi pemerintah daerah, disini mengacu pada UU No 23 tahun 2014 yakni kepala daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewengan daerah otonom. Kerugian pemerintah daerah jika sistem akuntabilitas keaungan kurang baik yakni rendahnya kepercayaan baik pemerintah pusat maupun masyarakat terhadap kinerja keuangan di daerah tersebut.

Dibutuhkan aktor utama untuk mengatasi situasi permasalahan sistem akuntabilitas keuangan daerah. Berdasarkan PP No 60 tahun 2008 tentang Sistem Pengendali Intern Pemerintah (SPIP) bahwa pengelolaan keuangan daerah dapat lebih akuntabel dan transparan melalui sistem pengendali intern

pemerintah atas seluruh kegiatan baik perencanaan, pelaksanaan, pengawasan dan pertanggungjawaban secara efektif dan efisien. Jika demikian a*ctor* yang seharusnya melaksanakan aktifitas ini adalah SPIP dibawah lembaga Inspektorat Kabupaten.

Upaya untuk menciptakan sistem akuntabilitas keuangan daerah yang lebih baik dibutuhkan sebuah transformasi. Proses *transformation* yang harus dilakukan adalah perbaikan sistem sebagai upaya peningkatan akuntabilitas keuangan daerah. Sistem akuntabilitas disini meliputi pula *accountability lingkages* yakni *bottom up accountability, horizontal accountability* dan *vertical accountability*. Dibutuhkan *Worldview* atau cara pandang yang harus dipahami untuk memperbaiki sistem akuntabilitas keuangan daerah. *Worldview* yang harus dipahami yakni dengan arah kebijakan yang mengacu pada perbaikan sistem akuntabilitas keuangan daerah. hal ini berarti bahwa seluruh komponen baik pemerintah daerah, masyarakat maupun sektor swasta harus memahami bahwa apa yang dilakukan pemerintah daerah adalah dalam rangka menciptakan sisitem akuntabilitas keuangan daerah yang lebih baik.

Upaya transformasi maupun aktualisasi sebuah *worldview* sangat tergantung pada *owners*-nya. *Owners* adalah pihak yang dapat menghentikan proses transformasi. Dalam konteks akuntabilitas ini maka *owners*-nya adalah Kepala Daerah. Kepala Daerah adalah pihak yang dapat menggerakkan sekaligus dapat menghentikan segala proses transformasi ini.

Setiap perubahan pasti akan mengalami hambatan, termasuk pula proses transformasi untuk meciptakan sistem akuntabilitas keuangan daerah yang lebih baik. *Environmental Constraints* atau hambatan lingkungan yakni hambatan dari elemen luar (lingkungan) yang tidak dapat dihindari dalam mewujudkan sistem

akuntabilitas keuangan daerah yang lebih baik yakni kepentingan dari golongan tertentu.

Definisi sistem permasalahan yang ketiga yakni partisipasi. Dalam konteks keuangan daerah, riset ini difokuskan pada *participatory budgeting.* Berdasarkan hasil penelitian, permasalahan utama terkait dengan *participatory budgeting* yakni masih sangat terbatasnya sumberdaya yang didiskusikan dengan masyarakat. Situasi permasalahan lainnya yakni belum optimalnya keterlibatan masyarakat dalam tahapan siklus anggaran mulai dari persiapan sampai dengan pengawasan. Jika demikian halnya maka parisipasi warga masyarakat harus nampak dalam setiap tahap siklus anggaran. Adapun definisi sistem permasalahan *participatory budgeting* sebagai berikut:

Tabel 103. Definisi Sistem Permasalahan Optimalisasi Partisipasi Masyarakat dalam Penganggaran

NO	Komponen Definisi Sistem Permasalahan	Hasil Definisi Sistem Permasalahan
1	*Clients*/pihak-pihak yang diuntungkan atau dirugikan	Pemerintah daerah, masyarakat
2	*Actors* pihak pihak yang akan melaksanakan aktifitas (perubahan)	Badan Perencana Pembangunan Daerah (Bappeda), Inspektorat Kabupaten
3	*Transformation process*/proses transformasi adalah aktifitas yang mengubah masukan menjadi keluaran.	Melibatkan masyarakat (Stakehoder) dalam setiap tahapan siklus penganggaran daerah
4	*Worldview* atau cara pandang atas suatu realitas yakni bagaimana berbagai pihak memahami realitas yang ada.	Komitmen dari pemerintah (eksekutif dan legislatif) untuk membangun konsensus dengan masyarakat terkait partisipasi anggaran
5	*Owners* atau pemilik. Adalah *"those could stop T (Transformation)"*adalah pihak yang dapat menghentikan transformasi.	Kepala daerah
6	*Environmental Constraints* atau hambatan lingkungan yakni hambatan dari elemen luar (lingkungan) yang tidak dapat dihindari.	Ego sektoral masing-masing departemen Kepentingan politik serta golongan tertentu

Sumber: data primer diolah

Secara empiris, situasi masalah terkait *participatory budgeting* adalah belum optimalnya keterlibatan masyarakat dalam tahapan siklus anggaran mulai dari persiapan sampai dengan pengawasan. Jika keadaan ini dipertahankan maka *Clients* atau pihak yang dirugikan adalah masyarakat dan pemerintah daerah sendiri. Jika masyarakat tidak dilibatkan dalam proses penganggaran maka banyak distorsi yang terjadi, salah satunya yakni ketidaksesuaian anggaran dengan kebutuhan dan keinginan masyarakat. Dari sisi pemerintah daerah, dengan mengacu pada UU No 23 tahun 2014 pemerintah daerah yakni kepala daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewengan daerah otonom. Dari sisi pemerintah sendiri kerugiannya jika tidak melibatkan masyarakat dalam proses penganggaran maka segala program maupun kegiatan yang didanai jika tidak sesuai dengan keinginan masyarakat adalah suatu kegiatan yang sia-sia dan tidak dapat mencapai tujuan dan sasaran terutama kesejahteraan masyarakat.

Untuk mengatasi situasi masalah yang ada diperlukan pihak yang melaksanakan aktifitas tersebut. *Actor* yang seharusnya melaksanakan aktifitas terkait *participatory budgeting* yakni Badan Perencanan Pembangunan Daerah (Bappeda). Bappeda adalah badan yang seharusnya dapat menginisiasi keterlibatan masyarakat dalam penganggaran. Badan ini lah yang perlu melakukan sebuah proses transformasi. Proses *transformation* yang harus dilakukan adalah bagaimana dapat melibatkan masyarakat dan stakeholder dalam setiap tahapan siklus penganggaran daerah. Jika demikian maka *Worlview* atau cara pandang yang harus dipahami yakni dengan membangun

komitmen dari pemerintah (eksekutif dan legislatif) untuk membangun konsensus dengan masyarakat terkait partisipasi anggaran.

Proses transformasi maupun cara pandang untuk mengatasi masalah *participatory budgeting* dapat terealisasi jika ada pihak utama sebagai penggerak aktifitas transformasi itu. *Owners* adalah pihak yang dapat memulai ataupun yang dapat menghentikan proses transformasi. Dalam konteks *participatory budgeting* owners-nya adalah Kepala Daerah.

Upaya untuk mewujudkan *participatory budgeting* tidak hanya melibatkan pemerintah (eksekutif) saja namun juga melibatkan legislatif, masyarakat maupun pihak swasta. Keterlibatan berbagai pihak ini akan membuka peluang hambatan bagi tercapainya *participatory budgeting. Environmental Constraints* atau hambatan lingkungan yakni hambatan dari elemen luar (lingkungan) yang tidak dapat dihindari yakni dalam mewujudkan *participatory budgeting* yakni Ego sektoral masing-masing departemen/lembaga serta kepentingan politik dan golongan tertentu.

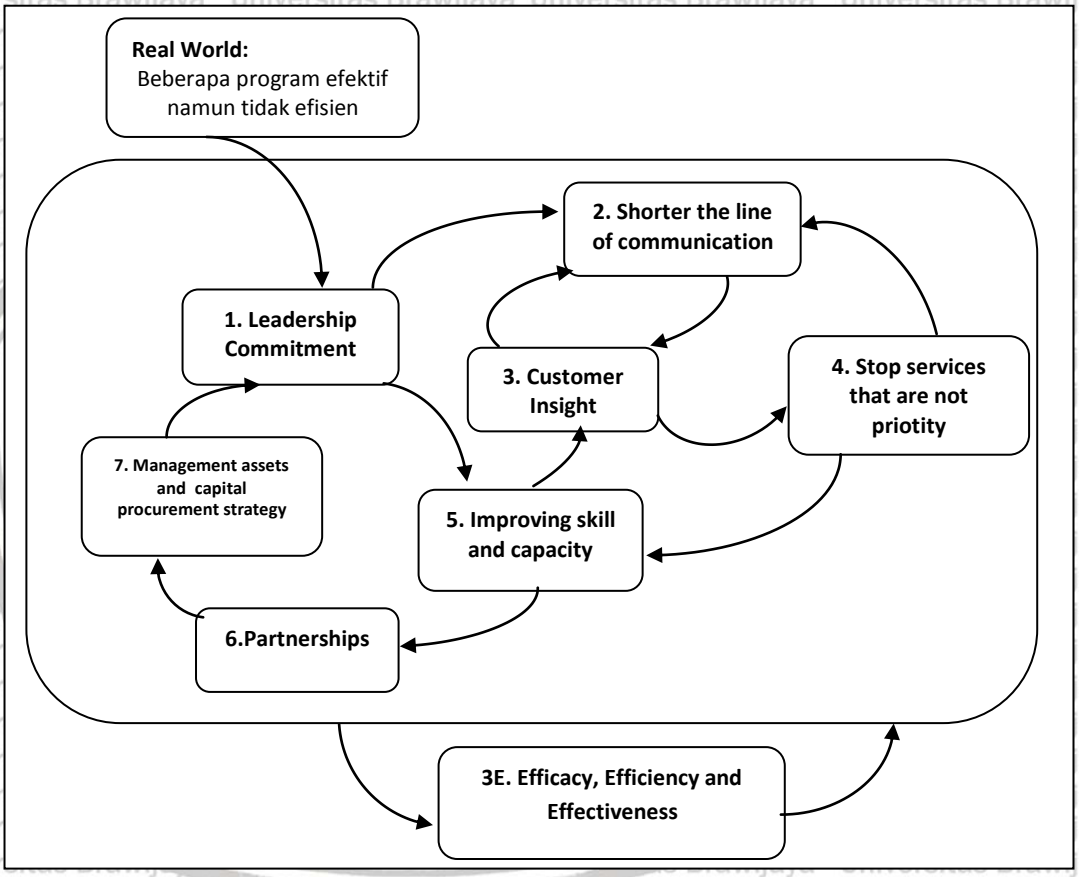
D. Conceptual model of the systematic

Tahap keempat yakni membangun model konseptual. Model konseptual yang dibangun adalah berdasar pada permasalahan yang terjadi di dunia realitas. Berdasarkan situasi permasalahan sebagaimana yang telah dibahas sebelumnya, tiga model konseptual yang berhasil dibangun antara lain: 1) model sistem efisiensi program pemerintah, 2) model sistem akuntabilitas keuangan daerah dan 3) model optimalisasi partisipasi masyarakat dalam siklus anggaran.

a. Model Sistem Efisiensi Program Pemerintah Daerah

Efisiensi merupakan salah satu alasan untuk membangun tata pemerintahan lokal *(local governance)*. Upaya untuk melakukan efisiensi

merupakan sebuah upaya yang dilakukan secara bersama-sama dan bukan secara terpisah/parsial (Hill, 2008:8). Kolaborasi tiga level (pemerintah, masyarakat dan sektor swasta) memegang peran utama dalam mewujudkan efisiensi pada pemerintah daerah. Berikut ini disajikan model konseptual mewujudkan efisiensi pada program pemerintah:



Gambar 59. Model Sistem Efisiensi Program Pemerintah Daerah

Setiap kebijakan khususnya kebijakan terkait pengelolaan keuangan daerah sangat ditentukan oleh komitmen pimpinan. Secara empiris di lapangan, kepala daerah telah menghimbau kepada setiap kepala OPD untuk melakukan efisiensi atas setiap program maupun kegiatan daerah. Upaya ini masih berupa himbauan dan belum dituangkan secara normatif dalam bentuk peraturan resmi

seperti misalnya Peraturan Bupati atau yang lainnya. Kebijakan untuk melakukan efisiensi melalui ***leadership commitment*** merupakan kunci utama dan hal pertama untuk mewujudkan efisiensi sebab efisiensi bukanlah hanya agenda manajerial saja (Carswell, 2008:31 dan Hill, 2008:8). Pemimpin dalam hal ini tidak hanya menyangkut pimpinan manajerial akan tetapi kepemimpinan politik. Kepemimpinan politik alam konteks pemerintah daerah adalah kepala daerah, sedangkan kepemimpinan manajerial adalah kepala OPD. Komitmen yang dimaksudkan disini adalah komitmen kepala OPD yang bersumber dari komitmen Kepala Daerah. Upaya untuk menciptakan efisiensi berawal dari komitmen pimpinan untuk memperpendek jalur komunikasi (***shorter the line of communication***) antar masyarakat dan birokrasi (Thornton 1995 dalam Dollery, 2005:23). Hal ini penting dilakukan agar program yang dijalankan pemerintah sesuai dengan keinginan masyarakat. Selama ini kontak langsung antara pemerintah dengan masyarakat hanyalah melalui musrenbang.

Musrenbang yang dilakukan mulai level dusun sampai kabupaten belum ada jaminan bahwa usulan dari masyarakat akan dilaksanakan. Secara teoritis, kontak langsung dengan orang-orang yang terkena keputusan akan memberikan hasil yang positif untuk efisiensi (Dollery, 2005:23). Hill (2008:9) menyatakan bahwa salah satu taktik untuk menciptakan efisiensi pada pemerintah daerah adalah dengan meredesain pelayanan berdasarkan keinginan masyarakat serta pola dan perilaku yang dibutuhkan masyarakat. Taktik yang demikian oleh Healy (2008:35) dikatakan sebagai ***customer insight*.** Setiap otoritas (jika dalam konteks Indonesia adalah OPD) harus benar-benar tahu apa yang menjadi tuntutan dan harapan warganya. Pemerintah daerah harus memperhitungkan terhadap sebuah program jika program tersebut sudah tidak lagi dibutuhkan

masyarakat atau bukan menjadi prioritas, hal ini oleh Hill (2008:9) dikatakan sebagai ***'Stop providing some services that are no longer priority'*.** Jika demikian selain mengetahui kebutuhan dan tuntutan masyarakat, pemerintah juga memperhatikan apakah program atau kegiatan itu merupakan prioritas atau bukan.

Secara empiris, upaya '*stop providing some services that are no longer priority'* sudah dilakukan, pemerintah daerah (khusunya OPD) telah membuat prioritas kegiatan karena adanya keterbatasan anggaran. Kemampuan OPD untuk mebuat prioritas program sangat tergantung pada kapasitas dan kemampuan aparaturnya untuk menyusun rencana maupun program yang sesuai dengan kebutuhan warga, sesuai dengan prioritas pemerintah daerah serta sesuai dengan amanat pemerintah pusat (*mandatory spending)*. Tentunya hal ini bukanlah hal mudah, dibutuhkan kemampuan dan kapasitas untuk merancang program maupun kegiatan yang sesuai. Davies, (2008:25) menyatakan bahwa *"**Improving skill and capacity** for intelligent commisioning is a major challenge both for local councils and national improvement and efficiency strategy".* Selain memiliki kemampuan untuk merancang program maupun kegiatan juga kemampuan untuk melakukan pendekatan dengan *partners,* menyetujui sebuah hasil (*having agreed an outcome*), mengidentifikasi anggaran, serta melakukan kerjasama dengan lembaga eksternal yang dapat memberikan outcome bagi pemerintah (Bichard, 2008:9). Bentuk kerjasama dengan lembaga lain maupun lembaga eksternal yakni melalui kemitraan/**Partnership.** Kemitraan memegang peran yang utama dalam menciptakan efisiensi (Davies, 2008:25). Davies menyatakan bahwa kemitraan dapat dilihat dengan dua cara yakni

pertama yakni dialog strategis antar organisasi tentang bagaimana mencapai tujuan bersama serta yang *kedua* yakni berarti (saling) memberikan *outcome*.

Kerjasama maupun kemitraan yang dilakukan pemerintah daerah biasanya dalam hal belanja modal. Jika demikian maka hal penting lainnya yakni memikirkan kembali manajemen aset dan strategi pembelian barang modal **(*rethinking management assets and capital procurement strategy*) (Hill, 2008:9).** Kekuatan perencanaan dan kerangka pembentukan kemitraan baru ini harus dapat menawarkan prospek peningkatan kapasitas pemerintah daerah untuk menghubungkan pembangunan modal dan infrastruktur dengan tujuan sosial dan kebijakan mereka (Hill, 2008:9).

Terdapat tujuh unsur atau komponen dalam model sistem efisiensi program pemerintah daerah antara lain:1) komitmen pimpinan (*leadership commitment*), 2) memperpendek jalur komunikasi antar pemerintah dan warga (*shorter the line of communication)*, 3) memperhatikan kebutuhan warga (*customer insight)*, 4) memberhentikan program/kegiatan yang bukan prioritas (*stop services that are not priority*), 5) meningkatkan keahlian dan kapasitas aparatur (*improving skill and capacity)*, 6) kemitraan (*partership*) dan 7) manajemen aset dan strattegi pembelian barang modal (*management assets and capital procurement stategy*). Unsur-unsur tersebut merupakan sebuah aktifitas yang dilaksanakan (*actors*) oleh setiap OPD dibawah koordinator Badan Pengelola Keuangan daerah maupun Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda). Segala aktifitas tersebut dibawah tanggung jawab Kepala Daerah selaku *owners*.

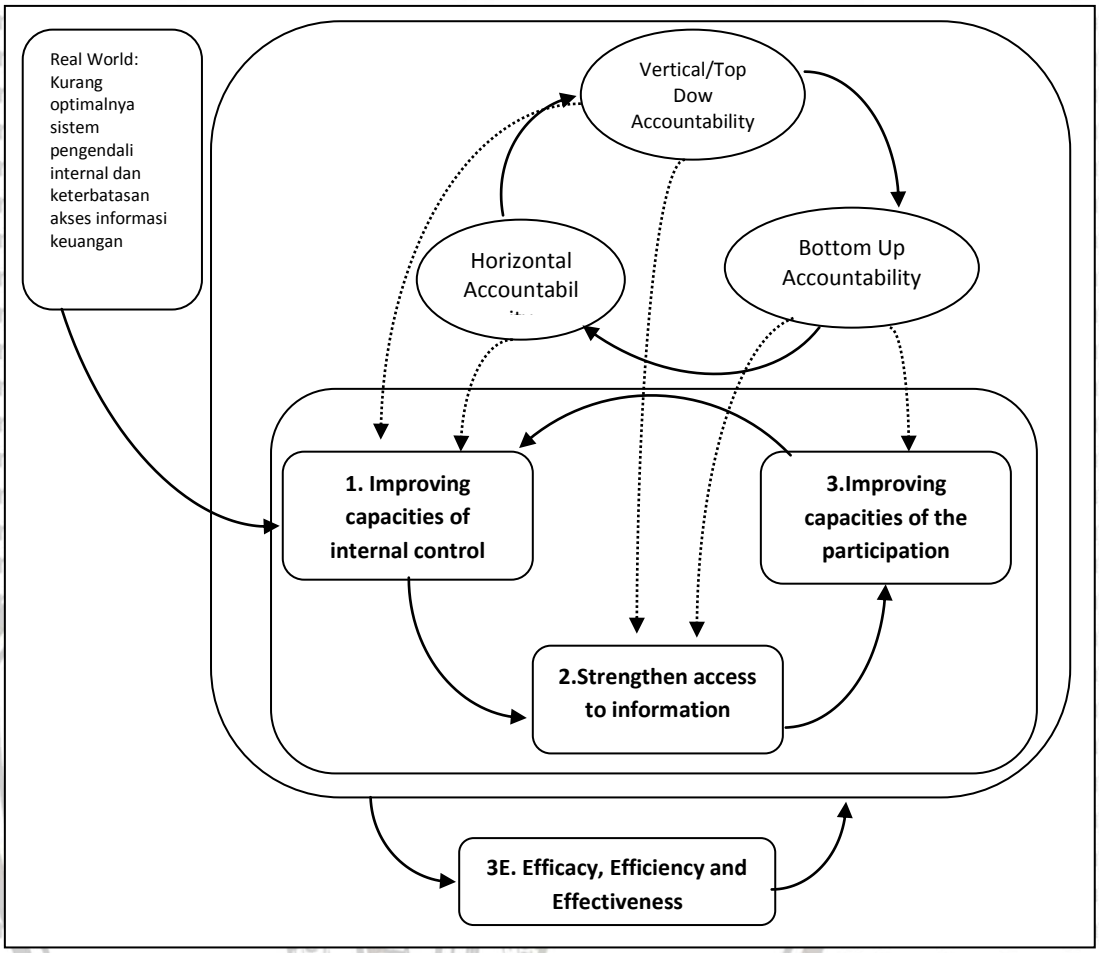
Tidak dapat dipungkiri bahwa upaya untuk menciptakan efisiensi penuh dengan hambatan *(environmental constraints)* terutama hambatan berupa

adanya kepentingan pihak-pihak tertentu yang berusaha mengambil keuntungan atas segala kegiatan pemerintah daerah. Segala hambatan tersebut harus diidentifikasi dan diatasi untuk menciptakan efisiensi.

b. Model Sistem Akuntabilitas Keuangan Daerah

Sistem akuntabilitas keuangan daerah adalah sebuah sistem yang kompleks yang tidak hanya melibatkan pihak pemerintah saja namun juga melibatkan masyarakat. Upaya untuk memperbaiki sistem akuntabilitas keuangan pemerintah dapat didasari oleh 'kepada siapa' akuntabilitas/pertanggungjawaban itu diberikan. Secara teoritis, *accountability linkages* ada tiga yakni: 1) *bottom up* yakni *by the local government to citizen* seperti halnya tanggungjawab pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat 2) *horizontal accountability* yakni *by the local government to various public institution of accountability* seperti halnya terhadap inspektorat, *ombudsman*, *auditing agecies*, *anti-corruption agencies* (BPK, BPKP dan KPK), lembaga antar pemerintah daerah dan 3) *vertical accountability* yakni *by the local government to higer-level governments* seperti halnya terhadap masyarakat dan media masa.

Model konseptual yang dibangun dalam riset ini adalah sebagai manifestasi dari *accountability linkages* sebagaimana diuraikan sebelumnya. Secara empiris dua permasalahan utama terkait dengan akuntabilitas keuangan adalah belum optimalnya peran Sistem Pengendali Internal Pemerintah (SPIP) serta keterbatasan akses masyarakat terhadap informasi keuangan. Hal pertama yang dilakukan yakni meningkatkan kapasitas sistem pengendali internal pemerintah ***(improving capacities of internal control)***. Berikut ini model konseptual sistem akuntabilitas keuangan daerah:



Gambar 60. Model Sistem Akuntabilitas Keuangan Daerah

Improving capacities of internal control penting untuk dilakukan karena pengendalian internal organisasi sangat signifikan mempengaruhi pencapaian tujuan dan kinerja organisasi (Hiro Tugiman dalam Afiah, 2015:813). Pengembangan dan pemeliharaan pengendalian internal organisasi akan membantu memastikan akuntabilitas (Spitzer, 2005:2).

Spitzer (2005:2) menyatakan bahwa pengendalian internal adalah sistem kebijakan dan prosedur yang melindungi aset dan organisasi, menciptakan pelaporan keuangan yang handal, mempromosikan kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan dan mencapai pelaksanaan organisasi secara

efektif dan efisien. Lebih lanjut Spitzer (2005:2) menyatakan bahwa sistem ini tidak hanya terkait dengan akuntansi dan pelaporan akan tetapi juga berhubungan dengan proses komunikasi organisasi baik secara internal maupun eksternal dan mencakup prosedur diantaranya: 1) penanganan dana yang diterima dan dikeluarkan oleh organisasi, 2) menyiapkan pelaporan keuangan yang benar dan tepat waktu baik kepada anggota dewan maupun kepada pejabat terkait, 3) melakukan audit tahunan terhadap laporan keuangan organisasi, 4) mengevaluasi staf dan program-program organisasi, 5) memelihara catatan inventaris properti dan 6) melaksanakan kebijakan personalia dan konflik kepentingan.

Dalam konteks Indonesia, pengendalian internal diatur dalam PP 60 tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP). Sistem ini dibuat dengan maksud bahwa pengelolaan keuangan daerah dapat lebih akuntabel dan transparan melalui sistem pengendalian internal atas seluruh kegiatan baik perencanaan, pelaksanaan, pengawasan dan pertanggungjawaban secara efektif dan efisien. Dalam penyelenggaraannya, SPIP di Indonesia masih belum optimal. Hasil penelitian yang dilakukan oleh Hadianto (2017) sebagaimana diakses dari fisip.ui.ac.id pada 26 Januari 2018 menunjukkan bahwa implementasi kebijakan tersebut belum efektif karena belum adanya komitmen dari aktor yang terlibat karena benturan kepentingan (*conflict of interest*), disisi lain kekuasaan yang besar dari kepala daerah 'mengamankan' kepentingan politis dengan melemahkan pengendaliannya, pola hubungan patron-klien ini akan mempengaruhi program dan kegiatan. Lebih lanjut dikatakan bahwa faktor lainnya yakni belum adanya mekanisme penegakan aturan dalam penyelenggaraan SPIP, belum ada sistem yang dapat mendorong

pelaksana kebijakan untuk mengimplementasikan kebijakan ini serta belum ada *internal control culture* sebagai syarat terwujudnya pelaksanaan pengendalian yang baik.

Berdasarkan uraian diatas bahwa cakupan/domain sistem pengendali internal cukup luas. Hal penting yang juga menyangkut akuntabilitas yakni pengendali internal harus dapat menjalin komunikasi dengan pihak-pihak terkait baik internal maupun eksternal, termasuk juga masyarakat. Jika demikian maka hal yang dibutuhkan yakni akses pihak-pihak tersebut terhadap informasi keuangan daerah ***(strengthen acces to information)***. Schaeffer (2005:17) mengkasifikasikan mekanisme akuntabilitas melalui akses informasi ini kedalam empat tindakan artara lain: 1) *Provision of Information* atau penyediaan Informasi, artinya penyediaan informasi oleh pemerintah melalui laporan tahunan, brosur, buletin, dan publikasi tindakan normatif di surat kabar, 2) *financial disclosure* atau pengungkapan keuangan, artinya bahwa informasi akuntansi dan anggaran tepat waktu, pembaruan anggaran harus diungkapkan secara berkala dan teratur (minimal setiap tiga bulan, 3) *financial management systems* atau sistem manajemen keuangan artinya untuk menghasilkan informasi keuangan dan anggaran pemerintah yang efektif, pemerintah daerah setempat harus memiliki sistem manajemen keuangan yang efektif dan 4) *competitive procurement* atau pengadaan yang kompetitif artinya proses pengadaan pemerintah daerah harus transparan (terbuka) dan kompetitif. Secara empiris maupun teoritis, akses masyarakat terhadap informasi publik masih sangat terbatas, terutama mengenai hal keuangan. Gibson et.al menyatakan bahwa:

> *"...citizens have only minimal information about the details of the public's business except in an episodic manner often caused by some news story that focuses national, state, or local attention on an issue. The result in the minds of many citizens is that a wide gulf exists*

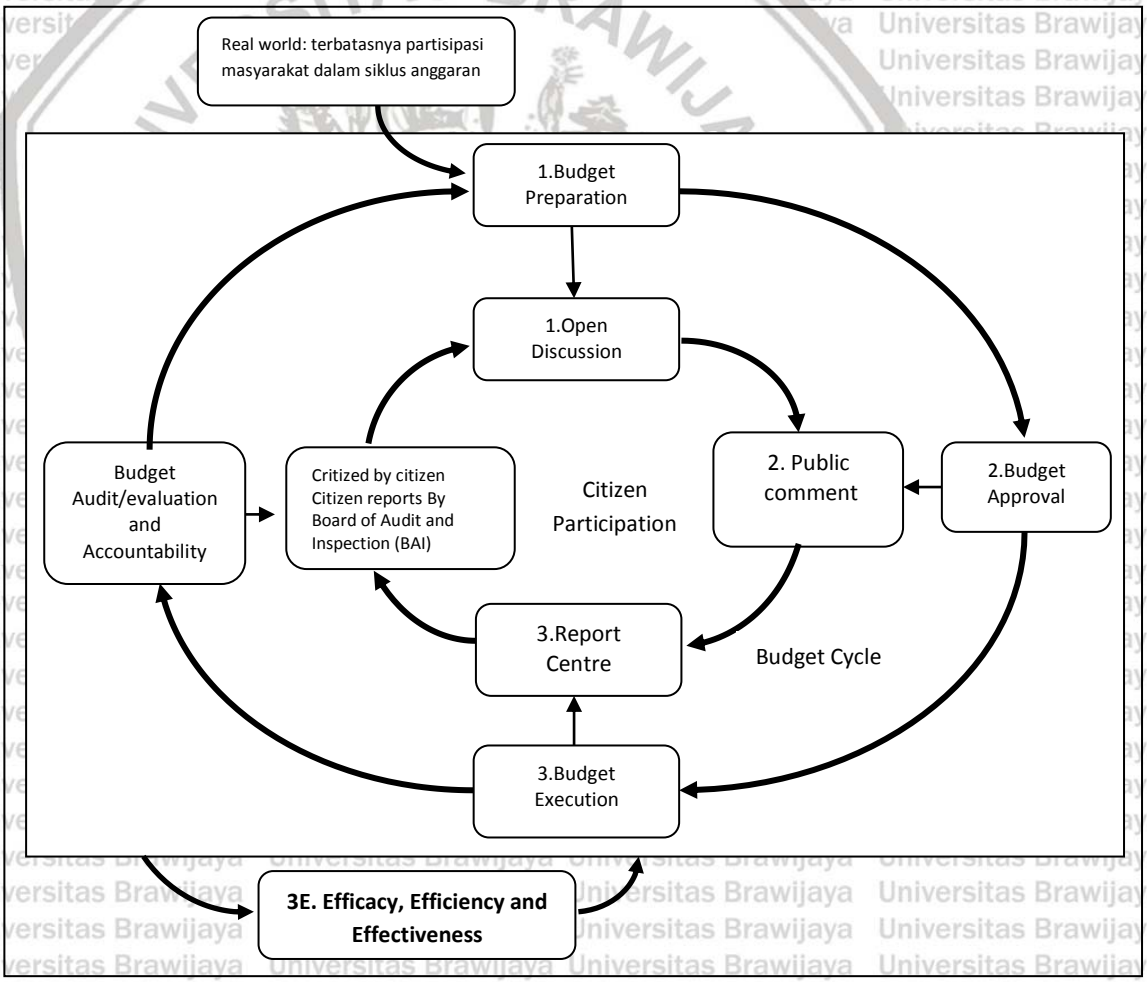
between the expectations associated with democratic theory and the practice of democracy in community governance."

Akses masyarakat terhadap informasi publik merupakan manifestasi dari demokrasi. peningkatan akses masyarakat terhadap informasi publik dapat dilakukan melalui peningkatan kapasitas partisipasi masyarakat ***(improving capacities of the participation)***. Dalam konteks pemerintah daerah di Indonesia, *actor* yang terkait dengan aktifitasi sistem pengendali internal serta penguatan akses masyarakat terhadap informasi keuangan adalah Inspektorat Kabupaten dengan Kepala Daerah selaku *owners*-nya.

c. Model Sistem Partisipasi Masyarakat dalam siklus Anggaran Pemerintah Daerah

Dalam konteks partisipasi, riset ini menekankan pada partisipasi masyarkat dalam penganggaran dengan pendekatan *participatory budgeting (PB). Participatory budget* (anggaran partisipatif) merupakan alat (*tools*) yang dapat memberikan sumbangan nyata untuk meningkatkan kinerja pemerintah, mengembangkan demokrasi partsispatif, pembelajaran warga dan transformasi sosial (Sukardi, 2009:74). Secara empiris permasalahan terkait *participatory budgeting* (PB) adalah terbatasnya peran serta atau partisipasi masyarakat dalam siklus anggaran. Jika demikian maka model konseptual yang ditawarkan adalah bagaimana melibatkan partisipasi masyarakat dalam setiap tahapan dalam sebuah siklus anggaran pemerintah daerah. Upaya untuk melibatkan masyarakat dalam konteks PB adalah sangat penting karena dapat meningkatkan kemungkinan warga negara secara langsung memilih dampak-dampak dari kebijakan pemerintah (Wampler, 2000:6). Keleluasaan anggaran merupakan hal penting dalam *participatory budgeting*, pemerintah harus memiliki

sumberdaya yang memprakarsai kerja-kerja publik yang telah dipilih oleh para peserta PB (Wampler, 2000:6). Selanjutnya Wampler menyatakan bahwa jika daerah memiliki anggaran yang 'sehat' sepertihalnya kota-kota di Brazil, menganggarkan 12-12% dari anggaran mereka untuk kerja-kerja publik baru. Jika daerah memiliki keterbatasan anggaran maka PB ini difokuskan pada pembahasan tentang diskusi tentang hutang, pajak dan sumberdaya yang terbatas. Sisi penting dari PB ini adalah warga masyarakat dapat mengetahui kondisi kesehatan fiskal daerah serta menginisiasi solusi kreatif untuk meningkatkan pendapatan daerah mereka.



Gambar 61 . Model Konseptual Parisipasi Masyarakat Dalam Tahapan Siklus Anggaran

Berdarkan situasi permasalahan sebagaimana yang telah diuraikan sebelumnya maka model konseptual optimalisasi partisipasi masyarakat dalam siklus anggaran pemerintah daerah disajikan dalam gambar 61. Secara konseptual maupun empiris, siklus anggaran pada pemerintah daerah dimuali dari persiapan anggaran/*budget preparation*. Pada tahap persiapan anggaran ini dilakukan taksiran pengeluaran atas taksiran pendapatan yang tersedia (Mardiasmo, 2005:70). Dalam sistem penganggaran daerah di Indonesia, tahapan anggaran meliputi Kebijakan Umum APBD (KUA) dan Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS) yang menjadi acuan bagi Satuan Kerja Perangkat daerah (OPD) untuk menyusun Rencana Kerja (Renja OPD). KUA ditetapkan setelah pemerintah menetapkan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD). Rancangan KUA memuat target pencapaian kinerja yang terukur untuk setiap urusan pemerintah daerah yang disertai dengan proyeksi pendapatan daerah, alokasi belanja daerah sumber dan penggunaan pembiayaan yang disertai dengan asumsi yang mendasarinya. Sedangkan PPAS dibuat setelah KUA disepakati dimana rancangan PPAS disusun dengan tahapan: 1) menentukan skala prioritas untuk urusan wajib dan urusan pilihan, 2) menentukan urutan program untuk masing-masing urusan serta 3) menyusun plafon anggaran sementara untuk masing-masing program. Dalam meyusun KUA dan PPAS kepala Daerah dibantu oleh Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) yang dipimpin oleh sekertaris daerah. Dalam konteks *participatori budgeting*, di tahapan *budget preparation* ini terdapat celah dimana peran serta masyarakat belum ada. Tahapan penyusunan KUA dan PPAS adalah tahapan penting untuk mengetahui berapa estimasi penerimaan, pengeluaran, pembiayaan maupun plafon anggaran sementara untuk masing-masing program.

Secara teoritis, pada tahapan ini dapat memasukkan partisipasi warga negara melalui *open discussion.* Pemerintah daerah dapat menyediakan ruang dan waktu untuk berdiskusi bersama warga masyarakat terkait situasi anggaran mereka antara lain sumber maupun keterbatasan pendapatan, rata-rata pajak yang dikumpulkan dan lain-lain, sehingga diskusi ini mampu memberikan informasi mengenai keuangan daerah sekaligus mengembangkan solusi kreatif untuk meningkatkan pendapatan mereka (Wampler, 2000:6-7).

Tahap yang kedua dalam siklus anggaran daerah yakni *budget approval***.** Mullins (2007:223)menyatakan bahwa *approval* merupakan tahap persetujuan yang melibatkan peran legislatif, pada tahapan ini dilakukan pembahasan anggaran yang melibatkan komite yang berkompeten (*commite deliberation*) dan pendapat masyarakat (*public comment*) dan kemudian dilakukan penyesuaian dan persetujuan antara eksekutif dan legislatif. Secara konseptual keterlibatan masyarakat dalam tahapan ini melalui *public comment*. Dalam sistem penganggaran pemerintah daerah di Indonesia, tahapan ini merupakan tahap yang melibatkan proses politik yang cukup rumit. Pada tahapan ini pimpinan eksekutif tidak hanya dituntut memiliki *managerial skill* namun juga harus mempunyai *polictical skil*, *salesmanship* dan juga *coalition building* sehingga mampu menjawab dan memberikan argumentasi kepada legislatif (Mardiasmo, 2005: 72). Di Indonesia, *public comment* ini dikenal dengan dengar pendapat (*hearing*). Setelah RAPBD disusun sebelum disahkan menjadi APBD maka DPRD dan OPD dengan ijin kepala daerah mengadakan dengar pendapat dengan tujuan menguji draft RAPBD dihadapan publik sebelum ditetapkan menjadi peraturan daerah. Dengar pendapat ini bertujuan menyatukan persepsi antara eksekutif dengan legislatif. Dari sisi *participatory budgeting* partisipasi

warga masyarakat diwakili oleh anggota dewan (DPRD), namun belum ada *public comment* yang benar-benar berasal dari masyarakat yang terlepas dari partai politik maupun kepentingan politik. Keterlibatan masyarakat dalam hal ini berarti bahwa melibatkan perwakilan komponen masyarakat seperti halnya tokoh agama, tokoh masyarakat, asosiasi, pemuda maupun perwakilan perempuan yang tidak terikat secara langsung dengan kepentingan suatu partai politik.

Tahap ketiga dalam siklus anggaran adalah pelaksanaan anggaran *(budget execution)*. Hal terpenting dalam pelaksanaan anggaran adalah dimilikinya sistem informasi akuntansi dan sistem pengendalian manajemen/sistem pengendalian intern yang memadai (Mardiasmo, 2005:72). Dalam pelaksanaan anggaran, bentuk partisipasi masyarakat yakni melalui informasi yang disajikan oleh pemerintah daerah. Hal ini berarti masyarakat harus mendapatkan akses informasi mengenai pelaksanaan anggaran melalui *report centre*. *Report centre* ini menyediakan informasi mengenai pelaksanaan anggraran, posisi keuangan yang ada pada pemerintah daerah. Di Kabupaten Banyuwangi provinsi Jawa Timur, rencana anggaran hingga pertanggungjawaban anggaran telah dapat diakses secara *online* oleh masyarakat. Hal ini merupakan bentuk atau bagian dari akuntabilitas publik pemerintah daerah serta partisipasi masyarakat.

Tahap keempat dalam siklus anggaran yakni pemeriksaan, evaluasi dan pertanggungjawaban anggaran (*Budget Audit, evaluation and accountability*). Tahap ini merupakan tahap terakhir dari sebuah siklus anggaran pemerintah daerah. Dalam sistem anggaran di Indonesia, pengawasan anggaran daerah secara administratif dilakukan oleh Inspektorat Jendral (Irjen) Kabupaten/Kota, pengawasan politik dilakukan oleh DPRD melalui LKPJ. Dalam konteks

participatory budgeting, *pertama*, masyarakat *(citizen)* dapat bepartisipasi dalam melakukan pengawasan maupun pertanggungjawaban keuangan dengan memberikan kritik (*critized by citizen*), saran maupun penilaian terhadap LKPJ Bupati/walikota dalam forum bersama DPRD. Hal *kedua* sebagai manifestasi dari *participatory budgeting* yakni melalui *Citizen reports By Board of Audit and Inspection (BAI)*. Pemikiran ini diinisiasi oleh pelaksanaan *participatory budgeting* di Korea sebagaimana yang dituliskan oleh Kyu Kang dan Saw Young (2013:5). Dalam konteks Indonesia, BAI adalah Inspektorat (Kabupaten/Kota) yang bertugas: 1) Penyusunan kebijakan teknis dibidang Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan, Pembangunan, serta Pengelolaan Keuangan dan Kekayaan Daerah. 2) Pelaksanaan dan Pembinaan teknis dibidang Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan, Pembangunan, serta Pengelolaan Keuangan dan Kekayaan Daerah. Berdasarkan pengalaman Korea Sebagaimana yang dituliskan oleh Kyu Kang dan Saw Young (2013:5), BAI memfasilitasi partisipasi dalam tiga cara. *Pertama*, BAI memposting di situsnya nama instansi yang akan diaudit bersama tanggal audit masing-masing dan membukanya untuk umpan balik warga negara. Warga dianjurkan untuk menyarankan operasi apa atau pengeluaran entitas publik apa yang seharusnya diaudit. *Kedua*, warga bisa meminta BAI untuk memeriksa setiap laporan yang tidak tepat atau memeriksa anggaran tertentu sepanjang tahap implementasi anggaran. *Ketiga*, warga dapat mengumpulkan secara kolektif meminta audit masalah kepentingan umum, maupun keterlambatan dalam pelaksanaan program dan penyelesaian, dan kebijakan publik yang tidak masuk akal. Apa yang dideskripsikan terkait BAI tersebut dapat menjadi referensi bagi pemerintah

daerah di Indonesia untuk mengaktualisasikan partisipasi masyarakat dalam pengawasan anggaran.

Dalam konteks pemerintah daerah di Indonesia, terkait dengan siklus anggaran maka instansi (*actors*) yang paling terkait yakni badan Perencanaan dan Pembangunan daerah (Bappeda). Bappeda merupakan instansi yang paling bertanggung jawab atas aktifitas baik mulai dari perencanaan sampai dengan pengganggaran di pemerintah daerah. Kepala Daerah adalah *owners* dalam segala aktifitas ini.

Berdasarkan realitas, hambatan *(environment constraints)* yang terjadi dalam proses penganggaran yakni adanya ego sektoral serta munculnya kepentingan politik maupun golongan tertentu sehingga dapat menghambat proses partisipasi dalam proses penganggaran.

E. Comparison of models and real world

Tahap kelima dalam pendekatan *soft system* yakni membandingkan model dengan dunia nyata. Tiga model yang berhasil dibangun dalam konteks *effective governance* yakni: model sistem efisiensi pelaksanaan program pemerintah daerah, model sistem akuntabilitas keuangan daerah serta model partisipasi masyarakat dalam tahapan siklus anggaran daerah. Ketiga model tersebut dibangun berdasarkan situasi permasalahan yang ada di lapangan. Komponen dan relasi yang dibangun merupakan kombinasi antara *real world* dengan pendekatan teoritis. Berikut ini disajikan matriks perbandingan antara model konseptual dengan situasi masalah (real world) yang ada dilapangan.

Tabel 104. Matriks Perbandingan Antara Model Konseptual dengan Situasi Permasalahan dalam Konteks Tata Kelola Yang Efektif (*Effective Governance*)

Model Aktifitas	Bagaimana dilakukan	Oleh siapa	Real World	Masukan perbaikan/perubahan
Efisiensi program pemerintah daerah	Membangun komitmen pinpinan *(Leadership commitment)*	Kepala Daerah dan OPD	Sudah dihimbau	Perlunya dibuat perbub terkait efisiensi program OPD
	Memperpendek jalur komunikasi *(shorter the line of communication)*	OPD	Musrenbang	Membangun komunikasi antar pemerintah dengan masyarakat (evaluasi kembali proses musrenbang)
	Mendesain pelayanan sesuai dengan keinginan masyarakat *(Customer insight)*	OPD	Melalui musrenbang	Selain melalui musrenbang OPD/OPD harus pro aktif dalam melihat keinginan masyarakat sehingga programnya benar-benar keinginan masyarakat. Jika demikian maka program yang bukan kehendak masyarakat dapat dihentikan.
	Menghentikan program yang bukan keinginan masyarakat serta bukan prioritas *(Stop services that are not priority)*	OPD	Sudah dihimbau	
	Meningkatkan kemampuan dan kapasitas aparatur dalam perancang program kerja, mengidentifikasi anggaran serta melakukan kerjasama (*mproving skill and capacity)*	OPD	Pelatihan maupun diklat keuangan	
	Menjalin kerjasama melalui kemitraan (partnership)	OPD	Kerjasama Pemerintah-swasta	Evaluasi kembali skema Kerjasama Pemerintah Swasta pada level daerah
	Optimalisasi *Management assets and capital procurement starategy*	OPD	E-Procurement	
Sistem Akuntabilitas Keuangan Daerah	Meningkatkan kapasitas pengendali internal (*Improving capacities of internal control*)	Pengendali intern pemerintah dengan inspektorat kabupaten sebagai koordinator	SPIP ada namun kurang optimal	Optimalisasi peran SPIP melalui Inspektorat Kabupaten
	Meningkatkan akses informasi keuangan (*Strengthen access to information*)	OPD dan SPIP	Sudah ada namun belum optimal	Akses informasi dilakukan melalui: 1) penyediaan informasi, 2) pengungkapan laporan keuangan, 3) sistem

Model Aktifitas	Bagaimana dilakukan	Oleh siapa	Real World	Masukan perbaikan/perubahan
				manajemen keuangan yang efektif, 4) sistem pengadaan yang transparan dan kompetitif
	Meningkatkan kapasitas partisipasi masyarakat (*Improving capacities of the participation*)	Badan Pengalola Keuangan Daerah dan Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD)	Terbatas pada musrenbang (*participatory planing* dan belum *participatory budgeting*)	Penerapan *participatory budgeting*
Partisipasi Masyarakat dalam tahapan siklus anggaran	Pada tahap preparation melalui *open discussion*	Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD)	Belum melibatkan masyarakat secara langsung	Melibatkan masyarakat dalam tahapan penyusunan KUA dan PPAS melalui diskusi terbuka (open discussion)
	Pada tahap approval melalui *public comment*	Pemerintah dan DPRD	*Hearing*/ dengar pendapat antara pemerintah dan DPRD	Melibatkan masyarakat melalui *public comment* dengan melibatkan perwakilan masyarakat secara langsung dan tidak hanya DPRD
	Pada tahap *execution* melalui *report centre*	Pemerintah Daerah	Sistem Informasi Keuangan Daerah (SIKD) yang hanya bisa diakses internal pemerintah saja	Masyarakat harus mendapatkan akses informasi terkait pelaksanaan anggaran melalui pusat laporan (*report centre*) dan sistem informasi keuangan yang bisa diakses masyarakat
	Pada tahap *audit/evaluation* dan *accountability* melalui *critized by citizen* dan *citizen report by Board of Audit and Inspection* jika dalam konteks indonesia yakni Inspektorat Kabupaten	Pemerintah daerah melalui Inspektorat kabupaten	Sudah ada SPIP namun belum optimal	Optimalisasi BAI (SPIP inspektorat) dengan: 1) umpan balik warga atas audit melalui situs resmi, 2) warga bisa menyarankan untuk memeriksa setiap laporan yang tidak tepat 3) warga dapat mengumpulkan secara kolektif untuk meminta audit terkait kepentingan umum, keterlambatan pelaksanaan program maupun kebijakan yang tidak masuk akal

Berdasarkan diskusi dengan pihak user (pemerintah daerah) ketiga model tersebut sangat memungkinkan untuk dilaksanakan. Beberapa komponen/ unsur

sudah dilaksanakan di pemerintah daerah. Implementasi model tersebut sangat tergantung dari komitmen pemerintah daerah sendiri.

F. *Changes: systimatically desirable culturally feasible*

Desain model yang diinginkan dalam tulisan ini adalah dalam rangka menjawab permasalahan yang telah diungkap dalam tahap ke dua (*Problem Situasion Expressed).* Di tahap ke empat (*Conceptual Model of the Systematic)* penulis telah mendesain model yang dapat merekomendasikan pemecahan masalah sebagaimana yang telah diungkap sebelumnya baik di tahap pertama, kedua maupun ketiga.

Dalam menganalisis *effective governance* riset ini berdasar pada tiga elemen dari *effective governance* yang dikembangkan oleh Callahan (2007) yakni *performance measurement*, *accountability* dan *participation*. Ketiga elemen tersebut saling terkait serta masing-masing merupakan sebuah sistem yang memiliki sub sistem sendiri. Penelitian ini menghasilkan *result* dan *finding.* Dengan menggunakan ketiga elemen yang dikembangkan oleh Callahan menghasilkan sebuah *result* yakni hasil temuan di lapangan dan juga terdapat *finding* yakni hasil temuan di lapangan yang mengandung unsur kebaruan. Situasi masalah *performance measuremant*, *accountability* maupun *participation* merupakan *result* sedangkan model konseptual untuk mengatasi situasi masalah yang ada adalah *finding*. Beberapa model konseptual yang telah dibangun dalam riset ini seperti halnya model sistem efisiensi pelaksanaan program pemerintah daerah, model sistem akuntabilitas keuangan daerah serta model partisipasi masyarakat dalam tahapan siklus anggaran daerah belum menjadi bahasan dalam tulisan Callahan. Jika demikian maka beberapa model konseptual yang dibangun dalam riset ini dapat digunakan untuk mengimplementasikan dimensi

effective governance yang telah dikembangkan oleh Callahan, sekaligus merupakan referensi dan solusi atas permasalahan yang ada pada masing-masing dimensi. Hal lain yang merupakan *finding* dalam riset ini yakni analisis *effective governance* yang dilakukan yakni dengan penekanan utama pada konteks keuangan daerah. Jika Callahan mengembangkan teori *effective governance* secara *general* maka riset ini lebih spesifik pada konteks keuangan daerah atau dapat dikatakan sebagai *effective financial local governance*.

Unsur/komponen serta relasi antar unsur yang ada pada tiga model tersebut merupakan kontruksi teoritis yang berhasil dibangun dalam riset ini. Pada model konseptual yang *pertama* yakni model sistem efisiensi pelaksanaan program pemerintah daerah. Model ini merupakan *leverage* untuk mengatasi persoalan efisiensi yang terjadi di daerah. Untuk mengoptimalkan efisiensi program pemerintah terdapat beberapa unsur yang harus diperhatikan yakni *leadership commitment, shorter the line of communication, customer insight, stop services that are not priority, improving skill and capacity, partnership* dan *management assets and capital procurement strategy.* Unsur-unsur tersebut tidak berdiri sendiri namun dibangun dalam sebuah relasi atau hubungan yang saling terkait satu dengan yang lainnya.

Secara empiris, persoalan utama terkait akuntabilitas keuangan daerah yakni masih kurangnya kapasitas internal control serta masih lemahnya sistem partisipasi masyarakat. Model sistem akuntabilitas merupakan *leverage* dari persoalan sistem akuntabilitas yang ada di daerah. Terdapat tiga unsur yang berhasil dibangun dalam model sistem akuntabilitas keuangan daerah yakni *improving capacities of internal control, strengthen access to information* dan

improving capacities of the participation. Ketiga unsur tersebut saling berelasi dan terkait satu dengan yang lainnya sehingga tidak dapat berdiri sendiri.

Model konseptual yang ketiga yakni model partisipasi masyarakat dalam tahapan siklus anggaran daerah. Dalam model ini memasukkan unsur partisipasi warga masyarakat (*citizen participation*) dalam sebuah siklus anggaran. Model partisipasi masyarakat dalam siklus anggaran merupakan *leverage* yang digunakan untuk mengatasi permasalahan partisipasi masyarakat dalam konteks keuangan daerah. Terdapat empat unsur dalam model ini dimana ketiga unsur tersebut masing-masing melekat dalam setiap tahapan siklus penganggaran. Unsur yang *pertama* yakni *open discussion,* unsur ini melekat dalam tahapan *budget preparation*. Unsur yang *kedua* yakni *public comment,* unsur ini berada pada tahapan *budget approval* serta unsur yang *ketiga* yakni *report centre*, yang melekat pada tahapan *budget execution* serta unsur yang *keempat critized by citizen & citizen reports by Board of Audit and Inspection (BAI)* dimana unsur ini melekat pada *budget audit, evaluation and accountability*. Berdasarkan diskursus baik empiris maupun teoritis maka dapat dirumuskan proposisi minor terkait *effective governance* yakni:

Jika daerah memperhatikan sistem efisiensi, akuntabilitas keuangan serta partisipasi masyarakat dalam penganggaran maka akan menciptakan tata kelola keuangan daerah yang efektif (*effective financial local governance*).

6.2.4 Analisis Kesehatan Fiskal dan Risiko Fiskal Daerah dalam rangka Mewujudkan Tata Kelola Yang Efektif (*Effective Governance*) dalam Perspektif Sistem Lunak (*Soft System)*

Bagian ini merupakan bagian yang menggabungkan tiga konsep penelitian yakni kesehatan fiskal, risiko fiskal dan *effective governance*.

Sebagaimana bagian-bagian yang lainnya, pada bagaian ini juga akan dianalisis dengan menggunakan perspektif sistem lunak. Terdapat enam tahapan dalam metode sistem lunak yakni: 1) *Problem situation considered problematic, 2) Problem situasion expressed, 3)* Root *definitions of relevant purposeful activity systems, 4) Conceptual model of the systematic, 5) Comparison of models and real world, dan 6) Changes: systimatically desirable culturally feasible* sebagaimana yang dijelaskan pada bagian berikutnya.

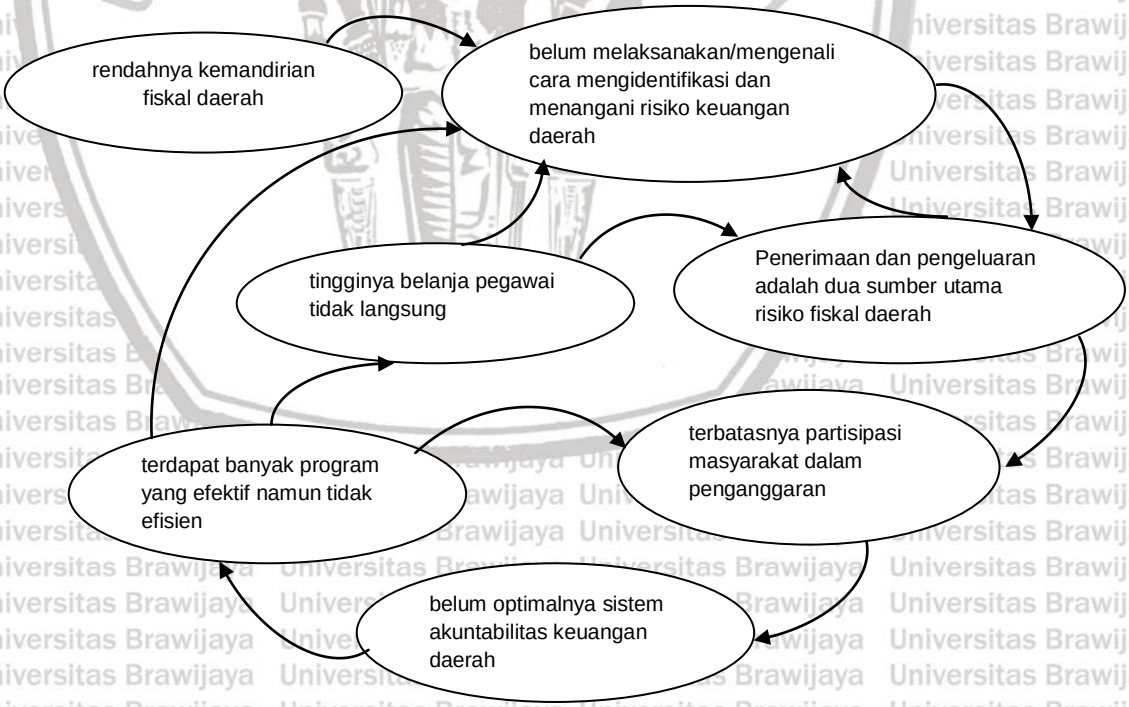
1) *Problem situation considered problematic*

Tahap pertama ini adalah mengenali situasi masalah yang 'dianggap' sebagai permasalahan. Pada tahapan ini hal yang dilakukan yakni mengumpulkan berbagai informasi yang berkaitan dengan permasalahan berdasarkan fenomena yang diteliti. Sebagaimana yang telah dikemukakan pada bagian sebelumnya bahwa penelitian ini merupakan bagian yang menggabungkan tiga konsep penelitian yakni kesehatan fiskal, risiko fiskal dan *effective governance* sehingga situasi permasalahan yang diungkapkan adalah menyangkut ketiga konsep tersebut.

Berdasarkan hasil analisis yang telah dilakukan pada bagian sebelumnya, dari sisi kesehatan fiskal *(fiscal health)* terdapat dua situasi permasalahan utama yakni rendahnya kemandirian fiskal dan tingginya belanja pegawai tidak langsung. Dari sisi risiko fiskal daerah (*fiscal risks*) dua situasi permasalahan utama yang dialami daerah yakni daerah belum melaksanakan/mengenali cara mengidentifikasi dan menangani risiko keuangan daerah dan yang kedua yakni tingkat risiko fiskal daerah dipengaruhi oleh dua sumber risiko yakni penerimaan dan pengeluaran.

Dari sisi *effective governance* terdapat tiga situasi permasalahan utama yakni; 1) secara empiris terdapat banyak program yang efektif namun tidak efisien, 2) masih belum optimalnya sistem akuntabilitas keuangan daerah serta 3) yakni terbatasnya partisipasi masyarakat dalam penganggaran.

Situasi permasalahan sebagaimana yang digambarkan pada bagian berikut (gambar 62) merupakan situasi masalah yang benar-benar terjadi dilapangan. Situasi permasalahan ini digali berdasarkan observasi, penghitungan data sekunder maupun wawancara dengan para informan. Berbagai proses tersebut kemudian menghasilkan unsur atau komponen berikut dengan hubungan atau relasi antar unsur yang saling terkait satu dengan yang lainnya. Situsi masalah terkait kesehatan fiskal, risiko fiskal serta *effective governancel* digambarkan sebagai berikut:



Gambar 62. Situasi Permasalahan/real world Kesehatan Fiskal, Risiko Fiskal dan *Effective Governance*

Kesehatan fiskal merupakan pokok bahasan pertama yang dikaji dalam riset ini. Secara empiris dan analisis, kondisi kesehatan fiskal di kabupaten Bondowoso berada pada urutan ke empat dari empat kabupaten yang dianalisis. Permasalahan utama terkait dengan kesehatan fiskal yakni rendahnya kemandirian fiskal daerah. Rendahnya kemandirian fiskal daerah ini merupakan salah satu sumber risiko yang berasal dari penerimaan. Berdasarkan informasi di lapangan, daerah belum melakukan upaya mengenali dan mengidentifikasi risiko keuangan secara kelembagaan (formal). Berdasarkan hasil penghitungan dan analisis risiko fiskal di Kabupaten Bondowoso, dua sumber utama penyebab terjadinya risiko fiskal yakni risiko yang bersumber dari penerimaan dan risiko yang bersumber dari pengeluaran/belanja. Tingginya rasio belanja pegawai tidak langsung di Kabupaten Bondowoso merupakan bukti bahwa memang salah satu sumber risiko fiskal daerah adalah dari sisi belanja. Berdasarkan hasil penghitungan dan analisis *value for money*, masih terdapat banyak program yang efektif namun tidak efisien. Hal ini menunjukkan bahwa apa yang yang telah dicapai (output) tidak sesuai dengan sumberdaya/uang yang dikeluarkan.

Hill (2008:9) menyatakan bahwa salah satu taktik untuk menciptakan efisiensi pada pemerintah daerah adalah dengan meredesain pelayanan berdasarkan pola dan perilaku yang diinginkan oleh masyarakat. Jika demikian maka masyarakat harus berpartisipasi tidak hanya dalam perencanaan akan tetapi juga dalam penganggaran. Secara empiris partisipasi masyarakat dalam proses penganggaran masih terbatas. Keterbatasan peran serta masyarakat ini juga ditambah dengan keadaan belum optimalnya sistem akuntabilitas keuangan daerah terutama pada peran sistem pengendali intern pemerintah (SPIP). Secara normatif maupun secara teoritis cakupan pengendali intern pemerintah juga

menyangkut komunikasi dengan pihak-pihak terkait baik eksternal maupun internal, termasuk juga mewadahi peran dan partisipasi warga masayarakat khususnya dalam pengawasan anggaran. Jika peran SPIP ini dapat dimaksimalkan maka pemerintah dapat membelanjakan anggarannya secara benar *(spending well)*.

Berbagai situasi permasalalahan yang terjadi disebabkan oleh berbagai unsur atau komponen. Unsur dan komponen tersebut bersifat kompleks dan saling terkait satu dengan yang lainnya. Situasi permasalahan terkait dengan unsur atau komponen tersebut masih bersifat rumit. Oleh karena itu dibutuhkan strukturisasi permasalahan dengan cara maping masalah, proses maupun pihak yang terlibat. Upaya untuk menstrukturisasi masalah akan dilakukan pada tahap berikutnya.

2) *Problem situasion expressed*

Rumusan strukturisasi masalah yang diuraikan pada bagian ini adalah menyangkut tiga bidang kajian utama penelitian yakni kesehatan fiskal, risiko fiskal dan *effective governance*. Rumusan masalah distrukturisasi berdasarkan dimensi maupun indikator pengukuran pada masing-masing bidang kajian. Untuk kesehatan fiskal dirumuskan berdasarkan tiga dimensi yakni dimensi penerimaan, dimensi pengeluaran dan dimensi posisi operasi. Untuk kajian risiko fiskal, strukturisasi masalah didasarkan pada lima indikator yakni ekonomi, keuangan, kelembagaan, sosial dan lingkungan. Untuk *effective governance* didasarkan pada tiga elemen yakni *performance measurement, accountability* dan *participation*. Beberapa rumusan strukturisasi masalah terkait bidang kajian penelitian sebagai berikut:

1. Kesehatan Fiskal

a. Pendapatan

Bebarapa permasalahan terkait dengan pendapatan daerah berdasarkan hitungan kesehatan fiskal antara lain:

1) Dari sisi kemandirian keuangan daerah, hasil hitungan kesehatan fiskal Kabupaten Bondowoso menempati urutan terendah yakni -1 diantara tiga kabupaten yang lainnya (Situbondo, Lumajang dan Probolinggo) dengan kategorisangat kurang.

2) tingginya rasio pendapatan lain di luar PAD dengan nilai -1 kategori sangat kurang,

3) Rendahnya pendapatan sektor pajak (bila dibandingkan dengan empat kabupaten lain yang diteliti) dengan nilai -1 kategori sangat kurang baik.

b. Pengeluaran

Bebarapa permasalahan terkait dengan pengeluaran daerah berdasarkan hitungan kesehatan fiskal antara lain:

1) Nilai untuk rasio belanja pegawai adalah 0 (nol) dengan kategori kurang baik. Perolehan nilai ini adalah paling rendah diantara tiga kabupaten yang lainnya.

2) Nilai rasio belanja modal adalah 0 (nol) dengan kategori kurang baik.

3) Nilai rasio untuk belanja pegawai tidak langsung adalah -1 dengan kategori sangat kurang baik.

c. Posisi operasi

Dari sisi posisi operasi, berdasarkan hasil penghitungan kesehatan fiskal, tidak terdapat permasalahan yang begitu berarti namun ada satu catatan penting

yang menarik dari hasil temuan di lapangan. Nilai kemampuan untuk mendanai belanja yang diperoleh dari rasio total pendapatan terhadap total pengeluaran untuk kabupaten Bondowoso adalah 2 dengan kategori sangat baik. Namun jika dilihat nilai belanja pegawai tidaklangsung yakni -1 dengan kategori sangat kurang, dan nilai belanja modal adalah 0 dengan kategori kurang. Keadaan ini mengindikasikan bahwa kemampuan belanja yang dimilki adalah kemampuan untuk mendanai belanja tidak langsung atau belanja yang sifatnya rutin. Besaran belanja tidak langsung akan berpengaruh terhadap besaran belanja modal. Semakin besar belanja tidak langsung maka semakin kecil besaran belanja modal, begitu sebaliknya.

2. Risiko Fiskal

a. Indikator ekonomi

Beberapa masalah terkait dengan indikator ekonomi berdasarkan hitungan risiko fiskal antara lain:

1) Rata-rata rasio belanja modal dari tahun 2013-2016 adalah sebesar 21,39 persen dengan nilai risiko 3 dan kategori risiko yakni cukup berisiko atau risiko sedang. Sementara himbauan pemerintah pusat untuk alokasi belanja modal ini adalah sebesar 30 persen.
2) Rasio penerimaan PAD adalah 8,40 persen dengan kategori tingkat risiko sangat tinggi, sementara porsi dana perimbangan menempati angka 66,25 persen dengen tingkat risiko sangat tinggi. Hal ini menunjukkan tingkat ketergantungan daerah terhadap dana transfer dari pusat masih sangat tinggi.
3) Nilai pertumbuhan perkapita Kabupaten bondowoso stagnan diangka 10 persen dengan kategori risiko sangat tinggi. Hal ini menunjukkan

pertumbuhan ekonomi perkapita masyarakat sangat rendah sementara kegiatan ekonomi yang menyumbangkan PDRB tertinggi hanya dinikmati masyarakat tertentu saja.

b. Indikator keuangan

Beberapa masalah terkait dengan indikator keuangan berdasarkan hasil penghitungan risiko fiskal adalah sebagai berikut:

1. Nilai risiko untuk pertumbuhan defisit sangat baik yakni 6 dengan kategori stabil. Namun ada hal menarik dari hasil temuan dilapangan bahwa di tahun 2013 sampai dengan tahun 2015 rencana anggaran adalah defisit, namun dalam realisasinya mengalami surplus. Pemerintah daerah melakukan estimasi penerimaan maupun pengeluaran terlalu rendah (*underestimate*) sehingga rencana anggaran defisit sementara realisasinya surplus.
2. Rendahnya tingkat kemandirian fiskal ditunjukkan dengan nilai 8,39 persen sementara rata-rata kemandirian fiskal nasional tahun 2016 adalah sebesar 16,39 persen.
3. Rata-rata belanja pegawai di Kabupaten Bondowoso adalah sebesar 40,02 persen dengan kategori risiko tinggi

c. Indikator kelembagaan

Permasalahan risiko fiskal terkait dengan indikator kelembagaan yakni rendahnya rasio balanja langsung di BKD. Rata-rata asio belanja langsung intansi Badan kepegawaian daerah (BKD) dalam kurun waktu 2013 sampai 2015 adalah sebesar 0,26 persen atau kurang dari satu persen. Jika diklasifikasikan pada kategori risiko fiskal maka termasuk kategori sangat berisiko. Hal ini

mengindikasikan bahwa alokasi belanja dalam rangka membangun kapasitas /Capacity building masih rendah.

d. Indikator sosial

Beberapa permasalahan terkait dengan indikator sosial berdasarkan penghitungan risiko fiskal antara lain:

1) Sebanyak 93,63 persen jumlah penduduk belum benjadi pelanggan air minum, 36,52 persen belum terpasang aliran listrik. Indikator ini menunjukkan bahwa mnasih perlu perhatian khusus dari pemerintah daerah terhadap dua pesoalan tersebut yakni air dan listrik.
2) Jumlah rumahtangga miskin yang mencapai 58,86 persen dengan tingkat rissiko sangat tinggi. Keadaan ini harusnya menjadi pusat perhatian utama pemerintah dimana setiap program atau kegiatan diarahkan untuk pengentasan kemiskinan.

e. Indikator lingkungan

Dua hal yang bernilai sangat berisiko yakni daerah rawan longsor dan luas Ruang Terbuka Hijau. Hal yang seharusnya menjadi perhatian pemerintah daerah pada dimensi lingkungan yakni banyaknya daerah yang terkategori rawan longsor, mengingat Kabupaten Bondowoso secara geografis dikelilingi oleh dataran tinggi baik dari pegunungan Argopuro maupun Pegunungan Raung.

3.Effective Governance

a. Performance measurement

Berdasarkan pengukuran *performance measurement* dengan instrumen *value for money* (3E, Ekonomi, Efektif dan Efisien) persoalan utama yakni beberapa program efektif namun tidak efisien, sebaliknya juga terdapat program

yang tidak/cukup efektif namun efisien/sangat efisien. Hal ini menunjukkan bahwa pencapaian tujuan program belum diimbangi dengan penggunaan sumberdaya yang semestinya

b. Accountability

Dua persoalan utama terkait dengan akuntabilitas keuangan daerah di Kabupaten Bondowoso yakni:

1) Belum optimalnya SPIP Sistem Pengendali Internal dan belum semua OPD memiliki (SPIP) sehingga belum ada jaminan pengelolaan keuangan dilaksanakan secara teliti, cermat, valid dan tepat waktu
2) Sistem Informasi Keuangan daerah (SIMKEU) belum bisa diakses secara publik sehingga informasi tentang keuangan daerah hanya bisa diakses oleh internal pemerintah daerah

c. Participation

Berdasarkan informasi di lapangan, masalah partisipasi dalam konteks *participatory budgeting* antara lain:

1) Terbatasnya partisipasi masyarakat dalam proses penganggaran baik dalam perencanaan maupun perumusan anggaran.
2) Belum ada pelembagaan secara formal sebagai wadah partisipasi masyarakat dalam penganggaran. Proses perencanaan partisipatif belum diikuti dengan proses penganggaran partisipatif

3) Root definitions of relevant purposeful activity systems

Pada tahap ke tiga ini yang dilakukan adalah membuat definisi sistem permasalahan**.** Definisi sistem permasalahan diperoleh berdasarkan permasalahan yang telah distrukturkan (pada tahap 2). Berdasarkan strukturisasi masalah terdapat tiga fokus permasalahan yakni permasalahan kesehatan fiskal,

permasalahan risiko fiskal dan permasalahan *effective governance*. Diantara berbagai masalah pada masing-masing dimensi terdapat beberapa masalah yang sama. Tabel berikut disajikan simplifikasi masalah berdasarkan tiga kajian penelitian:

Tabel 105. Simplifikasi Masalah Kesehatan Fiskal, Risiko Fiskal dan *Effective Governance*

Kesehatan Fiskal	Risiko Fiskal
Rendahnya kemandirian fiskal serta tingginya ketergantungan terhadap transfer pusat	
Tingginya belanja pegawai (langsung dan tidak langsung)	
Kurangnya belanja modal	
Kemampuan mendanai belanja terletak pada kemampuan mendanai belanja yang sifatnya rutin	Rendahnya pertumbuhan ekonomi perkapita
	Estimasi penerimaan dan pengeluaran yang terlalu rendah *(underestimate)*
	Rendahnya belanja untuk *capacity building*
	Tingginya jumlah rumah tangga miskin
	Masih banyak daerah yang rawan longsor
Effective Governance	
Terdapat beberapa program yang efektif namun tidak efisien	
Belum optimalnya sistem pengendali intern pemerintah serta keterbatasan masyarakat terhadap akses SIMKEU	
Terbatasnya partisipasi mayarakat dalam proses penganggaran	

Berdasarkan tabel diatas, terdapat beberapa masalah yang sama antara kesehatan fiskal dan risiko fiskal. Hal ini terjadi karena terdapat beberapa instrumen yang sama untuk mengukur kesehatan fiskal dan risiko fiskal. Namun permasalahan yang nampak berbeda adalah beberapa indikator dari risiko fiskal dan *effective governance*. Jika demikian maka definisi permasalahan adalalah sistem kesehatan fiskal, risiko fiskal dan *effective governance*.

Tabel 106. Definisi Permasalahan Sistem Kesehatan Fiskal, Risiko Fiskal dan *Effective Governance*

NO	Komponen Definisi Sistem Permasalahan	Hasil Definisi Sistem Permasalahan
1	*Clients*/pihak-pihak yang diuntungkan atau dirugikan	Pemerintah daerah, masyarakat
2	*Actors* pihak pihak yang akan melaksanakan aktifitas (perubahan)	Badan pengelola keuangan daerah, OPD, Badan Perencana Daerah, Inspektorat Kabuapten
3	*Transformation process*/proses transformasi adalah aktifitas yang mengubah masukan menjadi keluaran.	Pembentukan tim pemantau dan pengendali kesehatan fiskal risiko fiskal dan *effective governance* oleh daerah
4	*Worldview* atau cara pandang atas suatu realitas yakni bagaimana berbagai pihak memahami realitas yang ada.	Kesehatan fiskal adalah syarat untuk mengurangi risiko fiskal serta untuk menciptakan tata kelola yang efektif
5	*Owners* atau pemilik. Adalah *"those could stop T (Transformation)"*adalah pihak yang dapat menghentikan transformasi.	Kepala daerah
6	*Environmental Constraints* atau hambatan lingkungan yakni hambatan dari elemen luar (lingkungan) yang tidak dapat dihindari.	Ego sektoral masing-masing departemen Kepentingan politik atau golongan tertentu

Sumber: data primer diolah

Secara empiris, terdapat beberapa masalah terkait dengan kesehatan fiskal, risiko fiskal maupun *effective governance*. Beberapa masalah tersebut antara lain: rendahnya kemandirian fiskal, tingginya belanja pegawai tidak langsung, belum adanya lembaga yang memonitor serta mengatasi risiko fiskal daerah, terdapat indikator-indikator yang menjadi sumber risiko daerah, program yang kurang efisien, kurangnya akuntabilitas serta kurangnya partisipasi masyarakat dalam proses penganggaraan daerah. Jika permasalahan ini dipertahankan atau tidak dicarikan solusi maka maka *Clients* atau pihak yang dirugikan adalah masyarakat dan pemerintah daerah sendiri. Beberapa situasi permasalahan sebagaimana disebutkan sebelumnya akan berpengeruh terhadap pencapaian program untuk peningkatan layanan maupun kesejahteraan masyarakat. Dari

sisi pemerintah daerah (kepala daerah) menunjukkan tingkat kinerja serta pertanggungjawaban pemerintah daerah itu sendiri baik terhadap pemerintah pusat maupun terhadap masyarakat.

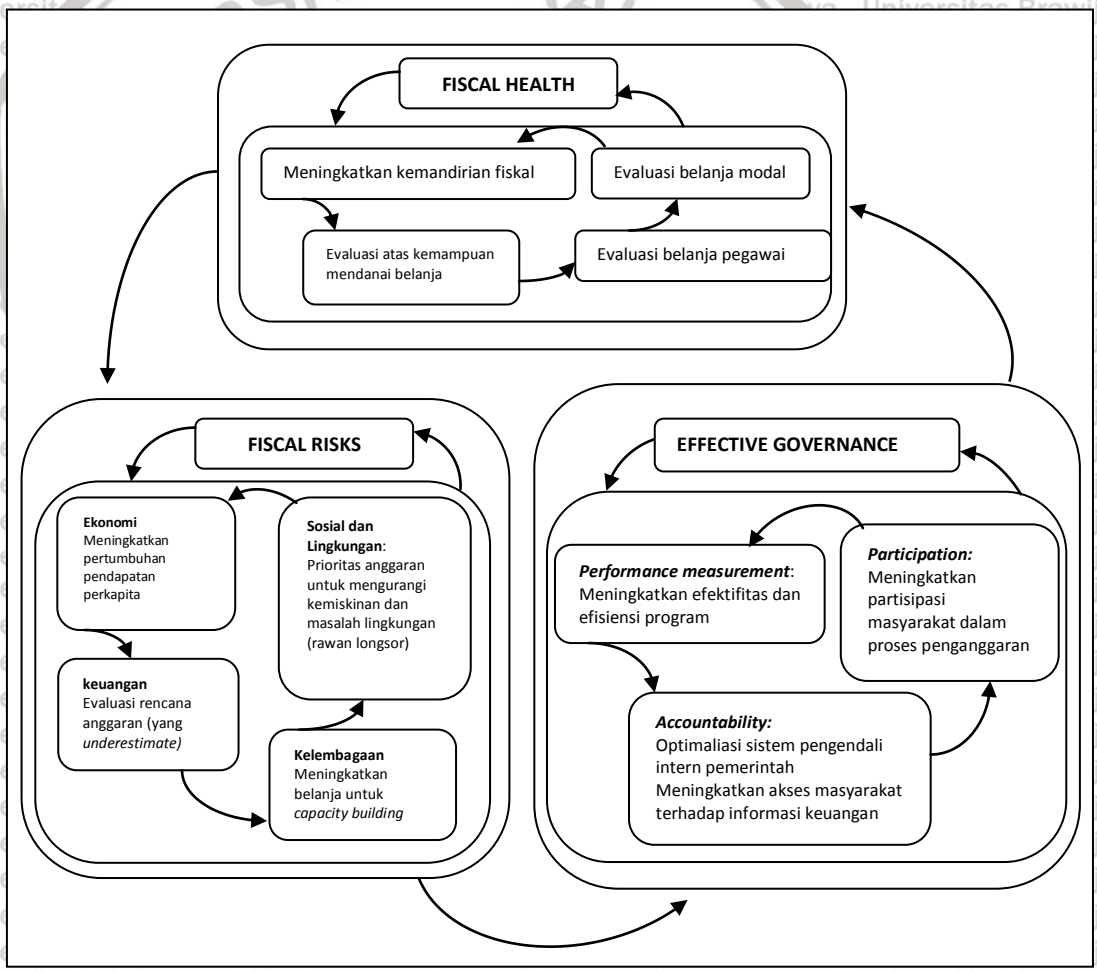
Dibutuhkan komitmen dari pihak yang paling bertanggungjawab untuk mengatasi permasalahan ini *(Actors). Actors* yang seharusnya melaksanakan aktifitas ini adalah Badan Pengelola Keuangan Daerah, Organisasi Perangkat daerah /OPD, dan Bappeda serta Inspektorat Kabupaten.

Proses *transformation* yang harus dilakukan adalah Pembentukan tim pemantau dan pengendali kesehatan fiskal risiko fiskal dan *effective governance* oleh daerah. *Worlview* atau cara pandang yang harus dipahami yakni pemahaman bahwa kesehatan fiskal adalah syarat untuk mengurangi risiko fiskal serta untuk menciptakan tata kelola yang efektif. *Owners* yang dapat menghentikan proses transformasi adalah Kepala Daerah. Untuk mengatasi segala situasi permasalahan yang ada pasti ada hambatannya. *Environmental Constraints* atau hambatan lingkungan yakni hambatan dari elemen luar (lingkungan) yang tidak dapat dihindari yakni ego sektoral maupun kepentingan politik dan golongan tertentu.

4) Conceptual model of the systematic

Pada tahapan ini hal yang dilakukan adalah membangun model konseptual. Model konseptual yang dibangun adalah berdasarkan pada permasalahan yang terjadi di dunia realitas serta merupakan proses transformasi dari *root definition*. Berdasarkan tahapan *root definition* (tahap ke tiga), terdapat beberapa permasalahan yang nampak pada masing-masing pokok bahasan baik pada kesehatan fiskal, risiko fiskal maupun *effective governance*. Berdasarkan

permasalahan-permasalahan yang telah dikemukakan pada tahap sebelumnya, maka terdapat suatu kata kunci untuk menyikapi berbagai keadaan dan permasalahan yang ada yakni upaya untuk " menjaga kesehatan fiskal, mengurangi risiko fiskal serta menciptakan tata kelola yang efektif / effective governance". Kata kunci itu mengandung arti bahwa kesehatan fiskal harus senantiasa dijaga agar dapat mengurangi risiko yang ada, dengan demikian maka akan tercipta tata kelola yang efektif. Berdasar pada beberapa permasalahan yang ada maka model konseptual yang dibangun adalah sebagai berikut:



Gambar 63. Model Konseptual *Fiscal Health*, *Fiscal Risks* dan *Effective Governance* Berdasarkan *Real World*

Kesehatan fiskal bagi pemerintah daerah memegang peranan penting karena merupakan indikasi kemampuan daerah untuk memenuhi keuangan dan pemberian layanan kepada masyarakat (Huang Ju, 2013:1183). Secara empiris di lapangan, beberapa indikator yang menunjukkan masalah kesehatan fiskal antara lain rendahnya kemandirian fiskal, tingginya belanja pegawai, rendahnya belanja modal serta kemampuan belanja yang dimiliki oleh daerah adalah kemampuan untuk mendanai belanja yang bersifat rutin.

Kemandirian keuangan daerah merupakan hal yang sangat penting bagi kengsungan hidup pemerintahan maupun pelayanan masyarakat. Beberapa penelitian menunjukkan bahwa kemandirian keuangan daerah berpengaruh terhadap pertumbuhan ekonomi (Cahaya (2013), Sholikhah (2011), Nurhayati (2013), Saputra (2015)). Hal ini berarti bahwa semakin tinggi rasio kemandirian keuangan suatu daerah maka pertumbuhan ekonomi semakin meningkat. Dari sisi indeks pembangunan manusia, hasil penelitian Amalia (2014), Anita (2013), menunjukkan hasil bahwa secara simultan maupun parsial kemandirian keuangan daerah berpengaruh positif dan signifikan terhadap indeks pembangunan manusia (IPM). Dari sisi kemiskinan, penelitian yang dilakukan oleh Cahaya Suci (2013) di Kabupeten dan Kota Provinsi Banten menunjukkan hasil bahwa kemandirian keuangan daerah berpengaruh positif terhadap peningkatan kemiskinan. Terkait dengan kemandirian fiskal, Muttalib dan Khan (2013:226) menyatakan bahwa semakin besar kemandirian keuangan daerah maka akan semakin besar kebebasan tindakan politik lokal mereka. Jika demikian maka daerah akan semakin leluasa membelanjakan uangnya sesuai dengan kebutuhan dan permasalahan warganya.

Permasalahan selanjutnya terkait dengan kesehatan fiskal yakni tingginya belanja pegawai, rendahnya belanja modal serta kemampuan belanja yang dimiliki oleh daerah adalah kemampuan untuk mendanai belanja yang bersifat rutin. Beberapa persoalan tersebut terkait dengan kemampuan daerah dalam mengelola belanjanya. Kemampuan daerah dalam mengelola belanja sangat berpengaruh terhadap kesehatan fiskal daerah. Daerah akan memiliki kesehatan fiskal yang baik jika daerah mampu mengelola dan memanfaatkan potensi pendapatan yang ada dengan aktifitas belanja yang berkualitas. Sebagaimana dikutip dari buku DJPK Kementerian Keuangan (2013:10), Kualitas sebagai kata sifat diartikan sebagai *having a high degree of excellence*, dengan demikian kualitas belanja atau belanja yang berkualitas merupakan suatu ukuran atas belanja yang mempunyai karakteristik derajat ekselensi yang tinggi. Belanja daerah yang berkualitas diharapkan dapat meningkatkan pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat. Kualitas belanja pemerintah daerah sangat berpengaruh terhadap pemberian layanan, perkembangan perekonomian maupun peningkatan investasi. Hal yang ironi ketika daerah terlalu *over spending* pada belanja pegawai sehingga belanja yang lain terabaikan atau bahkan *under spending*. Secara empiris daerah yang 'terjebak' dalam belanja pegawai tidak langsung akan mengalami keterbatasan pada belanja langsung maupun belanja modal sementara kondisi keuangan daerah terbatas. Berdasarkan realitas empiris di lapangan, model konseptual yang dibangun terkait dengan kesehatan fiskal yakni" '*Survival mechanism of revenue and expenditure*" merupakan model konseptual yang berhasil dibangun dalam riset ini. Model konseptual ini dibangun melalui sudut pandang situasi permasalahan (dengan *system thinking*) serta pada penguatan komponen-komponen kunci dan relasi antar komponen tersebut

dalam membuat strategi pertahanan. Hal inilah yang membedakannya dengan strategi sebelumnya seperti misalnya *eight strategies comprise a balance approach to fiscal health* yang dikembangkan oleh Honadle et.al (2004:227).

Secara empiris, kondisi kesehatan fiskal daerah dihadapkan pada dua permasalahan utama yakni rendahnya kemandirian fiskal dan tingginya belanja pegawai tidak langsung. Di satu sisi pemerintah mengalami keterbatasan penerimaan namun disisi lain mengalami peningkatan belanja. Namun demikian, pemerintah daerah harus tetap bertahan dengan keadaan ini. Beberapa komponen penyelesaian masalah kesehatan fiskal antara lain: *revenue structure, revenue analysis, selected local governmenet revenue, enhancing revenue capacity, revenue development, revenue forecasting, expenditure forecasting, expenditure structure, expenditure analysis,* dan *selected expenditure* sangat perlu untuk diperhatikan. Komponen-komponen tersebut merupakan sebuah aktifitas yang bersifat relasional yang dapat dilakukan oleh pemerintah daerah. .

Jun Ma (2001) menyatakan bahwa kesehatan fiskal pemerintah daerah adalah sangat penting untuk stabilitas dan efisiensi keuangan publik di negara itu, namun pemerintah pusat memiliki keterbatasan informasi dalam menilai risiko fiskal daerah. Sementara Chen *et al* (2012:394) menyatakan bahwa:

> *"As an important part of the national finance, the local finance plays an important role in the rapid and stable development of the country's economy. Local fiscal health run is influenced by various economic and social factors, therefore, existence of potential risks to the future operation effect."*

Dari dua pendapat diatas dipahami bahwa kondisi kesehatan fiskal daerah memegang peranan penting tidak hanya bagi daerah tersebut akan tetapi bagi negara secara keseluruhan. Kondisi kesehatan fiskal yang dimiliki daerah merupakan sebuah informasi bagi pemerintah untuk menilai risiko serta

mengidentifikasi faktor risiko potensial terhadap efek tindakan pemerintah dimasa yang akan datang. Terkait dengan konsep kesehatan fiskal dan risiko fiskal, Siswanto, (2013:247) mendeskripsikan bahwa peningkatan layanan merupakan salah satu sumber tekanan fiskal (sementara kesehatan fiskal itu sendiri adalah kemampuan pemerintah untuk memberikan layanan), dan tekanan fiskal inilah yang menjadi pemicu terjadinya risiko fiskal. Untuk mengetahui kemampuan pemerintah daerah dalam menerima guncangan risiko maka dapat dilihat dari kesehatan APBD-nya, semakin sehat APBD maka semakin mampu menghadapi risiko (Ramadyanto, 2013:225). Jika demikian maka mengetahui kondisi kesehatan fiskal serta menilai keberadaan atau tingkat risiko merupakan suatu paket penting bagi penyelamatan keuangan daerah.

Setelah mengetahui kondisi kesehatan fiskal suatu daerah maka hal penting yang perlu dilakukan yakni mengetahui keberadaan serta tingkat risiko. Risiko fiskal daerah merupakan segala sesuatu yang berpotensi dapat mengganggu pencapaian tujuan pemerintah daerah (Ramadyanto, 2013:226). Risiko fiskal dapat berasal dari kemungkinan penyimpangan atas variabel-variabel fiskal dari apa yang sebelumnya diperkirakan pada saat penyusunan anggaran maupun pada waktu penyusunan perkiraan lainnya (Cebotari,2008 yang diterbitkan oleh IMF). Dalam riset ini, keberadaan serta tingkat risiko fiskal daerah dihitung dan dianalisis berdasarkan indikator pengukuran risiko fiskal Carter and Ajam (2003:24) yakni indikator ekonomi, keuangan, kelembagaan, sosial dan lingkungan. Secara empiris beberapa indikator yang menunjukkan permasalahan risiko fiskal daerah yakni: rendahnya kemandirian keuangan daerah, rendahnya pertumbuhan pendapatan perkapita, rencana anggaran yang *underestimate*, rendahnya belanja untuk *capacity building*, tingginya jumlah

penduduk miskin serta masih banyaknya daerah yang rawan longsor. Semua permasalahan yang tersebut merupakan indikasi adanya risiko pada keuangan pemerintah daerah.

Beberapa masalah yang menunjukkan risiko fiskal adalah sama dengan masalah kesehatan fiskal (sebagaimana dalam tabel 103 tentang Simplifikasi masalah kesehataan fiskal, risiko fiskal, dan *effective governance*). Masalah rendahnya kemandirian fiskal, tingginya belanja pegawai serta kurangnya belanja modal jmerupakaan masalah-masalaah yang terkait dengan kesehatan fiskal dan risiko fiskal. Beberapa masalah lain yang secara spesifik menunjukkan indikator masalah risiko fiskal antara lain *pertama,* pertumbuhan pendapatan perkapita yang relatif kecil. Secara empiris nilai pertumbuhan pendapatan perkapita di kabupaten Bondowoso dari tahun 2013-2016 stagnan di angka 10 persen. Jika dikaitkan dengan kegiatan ekonomi utama maka hal ini mengindikasikan bahwa kegiatan ekonomi utama yang menyumbangkan PDRB tertinggi di Kabupaten Bondowoso hanya dinikmati oleh sebagian kecil masyarakat. Jika demikian maka pemerintah daerah harus melakukan serangkaian upaya untuk meningkatkan pendapatan perkapita masyarakat. Masalah kedua yakni rencana anggaran yang *underestimate,* permasalahan ini merupakan permasalahan klasik yang tidak hanya dialami oleh Kabupaten Bondowoso saja, namun banyak daerah kabupaten/kota yang menganggarkan secara *underestimate*. Keputusan pemerintah daerah untuk menganggarkan 'lebih kecil' dengan alasan belum pastinya informasi dari pusat terutama sekarang terkait dengan PMK 50/PMK.07/2017 sebagaimana dirubah dengan PMK 112/PMK.07/207 dimana DAU tidak lagi bersifat final bisa bertambah maupun berkurang sesuai dengan naik turunnya penerimaan negara. Jika demikian tentunya hal ini akan

berdampak pada semakin 'tidak pasti' penerimaan dari pusat (terutama DAU). Keadaan ini mengharuskan daerah lebih cermat dan tepat dalam membuat rencana kegiatan dan rencana anggaran sehingga dapat membuat perencanaan program/kegiatan secara lebih tepat dan dapat diakomodasi dengan anggaran yang memadai. Masalah ketiga dan keempat terkait dengan risiko fiskal daerah yakni kurangnya belanja untuk pengembangan kelembagaan (*capacity building*) serta masih banyaknya jumlah penduduk miskin dan daerah yang rawan longsor. Permasalahan-permasalahan ini dapat diatasi ketika pemerintah memprioritaskan masalah tersebut untuk diatasi dengan cara mengalokasikan anggaran yang cukup untuk mengatasi permasalahan tersebut. Namun lagi-lagi karena kendala keterbatasan keuangan yang 'habis' untuk urusan *mandatory spending* dan pengeluaran rutin maka masalah-masalah ini masih belum dapat diatasi secara optimal.

Munculnya risiko pada keuangan pemerintah daerah akan menghambat pencapaian tujuan pemerintah daerah sebagaimana pengertian risiko fiskal daerah itu sendiri. Risiko yang muncul ini harus segera ditangani dengan cara: 1) mengukur tingkat risiko berikut mengidentifikasi indikatornya 2) melihat sumber risikonya, dan 3) menangani risiko, adapun model manajemen mengenali dan menangani risiko ini telah disampaiakan pada bagian sebelumnya. Terkait dengan sumber risiko, secara empiris dilapangan, terdapat dua sumber utama risiko fiskal daerah yakni sember risiko yang berasal dari penerimaan dan sumber risiko yang berasal dari pengeluaran. Untuk mengatasi hal ini, model konseptual yang dibangun yakni " Model mitigasi Risiko Fiskal yang Bersumber dari Penerimaan dan Pengeluaran". Komponen yang terdapat dalam model ini menyangkut penerimaan dan pengeluaran antara lain: 1) struktur pendapatan

(revenue structure), 2) analisis pendapatan (*revenue analisys*), 3) kualitas perencanaan dan penganggaran (*planning and budgeting quality*), 4) dinamika regulasi (*dinamics of regulation*), 5) prioritas pengeluaran (*expenditure prioritize*), 6) struktur pengeluaran (*expenditure structure*), 7) analisis pengeluaran (*expenditure analisys*)dan 8) kontrol pengeluaran (*expenditure control*) komponen komponen ini bersifat terintegrasi satu dengan yang lainnya dengan tujuan mengatasi permasalahan yang ada. Risiko fiskal daerah harus diidentifikasi dan diungkapkan sehingga dapat memfasilitasi pelaksanaan kebijakan fiskal secara efektif (IMF, 2008:3). Dalam konteks *effective local governance* kebijakan fiskal yang efektif adalah bersifat kompleks dan multidimensi (Callahan, 2007:13). Davey (2005:1) menyatakan substansi dari *power* dan *responsibility* untuk mewujudkan efektifitas (keuangan) dalam pemerintah lokal diantaranya adalah: 1)layanan apa yang mereka biayai, 2)apakah pendapatan mereka sepadan dengan tanggungjawabnya, 3) berapa bayak pilihan nyata yang mereka alokasikan untuk memberi pelayanan kepada masyarakat serta 4) apakah masyarakat dapat mementukan tarif pajak dan biaya yang bervariasi sehingga membuat mereka turut bertanggungjawab terhadap pembiayaannya. Pendapat ini diperkuat oleh G. Rainey (dalam Callahan 2007:213) bahwa pemahaman efektifitas dalam organisasi publik ini termasuk pula kemampuan untuk menjaga hubungan yang efektif dengan warga, mitra dan pihak pengawas yang berwenang. Dalam konteks ini maka Callahan (2007) mengklasifikasikan tiga elemen *effective governance* yakni *performace measurement, accountability* dan *participation.*

Tata kelola yang efektif (*effective governance*) dalam konteks penelitian ini difokuskan pada tata kelola keuangan (*effective financial governance*). Dalam

riset ini elemen *performance measurement* /pengukuran kinerja diukur dan dianalisis menggunakan instrumen *value for money*, elemen *accountability* dianalisis dengan instrumen akuntabilitas keuangan dan elemen *participation* dianalisis dengan instrumen *participatory budgeting*. Secara empiris, beberapa permasalahan yang ada dilapangan terkait dengan *effective governance* antara lain: 1) beberapa program efektif namun tidak efisien sebaliknya juga terdapat program yang tidak/cukup efektif namun efisien/sangat efisien, 2) belum optimalnya sistem pengendali intern pemerintah, 3) keterbatasan akses masayarakat terhadap informasi keuangan, 4) terbatasnya partisipasi masyarakat dalam penganggaran.

Permasalahan *pertama* yakni efektifitas dan efisiensi program. Secara empiris yang menjadi permasalahan utama terkait *value for money* adalah jumlah program yang efektif namun tidak/kurang efisien masih banyak. Jadi dalam tulisan ini penekanannya adalah bagaimana mendesain model konseptual dengan fokus efisiensi. Sebagaimana yang telah diuraikan pada bagian sebelumnya, untuk mengoptimalkan program/kegiatan pemerintah daerah secara lebih efisien telah didesain model *Sistem Efisiensi Program Pemerintah Daerah*. Terdapat beberapa unsur yang perlu diperhatikan dalam menciptakan efisensi antara lain:1) komitmen pimpinan (*leadership commitment*), 2) memperpendek jalur komunikasi antar pemerintah dan warga (*shorter the line of communication)*, 3) memperhatikan kebutuhan warga (*customer insight)*, 4) memberhentikan program/kegiatan yang bukan prioritas (*stop services that are not priority*), 5) meningkatkan keahlian dan kapasitas aparatur (*improving skill and capacity)*, 6) kemitraan (*partership*) dan 7) manajemen aset dan strattegi pembelian barang modal (*management assets and capital procurement stategy*).

Permasalahan *kedua* yakni belum optimalnya sistem pengendali intern pemerintah dan permasalahan *ketiga* yakni terbatasnya akses masyarakat terhadap informasi keuangan. Dua permasalahan ini terkait dengan akuntabilitas. Model konseptual yang dibangun untuk mengatasi hal ini adalah Model sistem Akuntabilitas Keuangan Daerah. Model ini memiliki tiga komponen yakni:1) meningkatkan kapasitas pengawasan internal (*improving capacities of internal control*), 20 memperkuat akses informasi (*strengthen acces to information*) dan 30 meningkatkan kapasitas partisipasi *(improving capacities of the participation)*. Beberapa komponen ini tidak berdiri sendiri akan tetapi bersifat relasional (sebagaimana diuraikan dalam bagaian sebelumnya).

Permasalahan *keempat* yakni belum optimalnya partisipasi masyarakat dalam proses penganggaran. Secara konseptual model yang berhasil dibangun untuk mengatasi masalah ini yakni Model Konseptual Partisipasi Masyarakat dalam Tahapan Siklus Anggaran. Beberapa komponen partisipasi masyarakat yang harus dimasukkan dalam setiap tahapan siklus anggaran antara lain: 1) diskusi terbuka (*open discussion*) dalam tahap persiapan anggaran (*budget preparation*), 2) pendapat publik (*public comment*) dalam tahap persetujuan anggaran (*budget approval*) , 3) pusat laporan (*report centre*) dalam tahap pelaksanaan anggaran (*budget execution*) dan 4) kritik masyarakat melalui BAI (*Board of Audit and Inspection*) atau Inspektorat Kabupaten pada tahapan pengawasan dan pertanggungjawaban anggaran (*budget audit and accountability).*

5) Comparison of models and real world

Tahap kelima dalam pendekatan *soft system* yakni membandingkan model dengan dunia nyata. Model konseptual *fiscal health, fiscal risks* dan

effective governance sebagaimana yang telah dijabarkan diatas dibangun atas dasar situasi permasalahan yang ada di lapangan. Komponen dan relasi yang dibangun merupakan kombinasi antara *real world* dengan pendekatan teoritis.

Berdasarkan diskusi dengan pihak user (pemerintah daerah) model tersebut sangat memungkinkan untuk dilaksanakan. Hal ini tergantung pada komitmen berbagai unsur dari pemerintah daerah mulai dari unsur pimpinan maupun staf untuk melaksanakannya.

Aktifitas untuk menciptakan kondisi kesehatan fiskal daerah, meminimalisir risiko fiskal serta menciptakan tata kelola yang efektif maka pihak yang terkait dengan aktifitas ini *(actors)* antara lain Badan Pendapatan dan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah (BPKAD), Badan Perencanaan Pembangunan daerah, Inspektorat Kabupaten serta Dinas/OPD terkait. Kepala daerah selaku *owners* harus memiliki komitmen yang kuat untuk menciptakan fikal yang sehat, rendah risiko dan tata kelola yang efektif (*effective governance*). Hambatan *(environmental conatraints)* utama dalam palaksanaan model ini yakni adanya kepentingan baik politik maupun golongan tertentu diluar konteks pemerintahan.

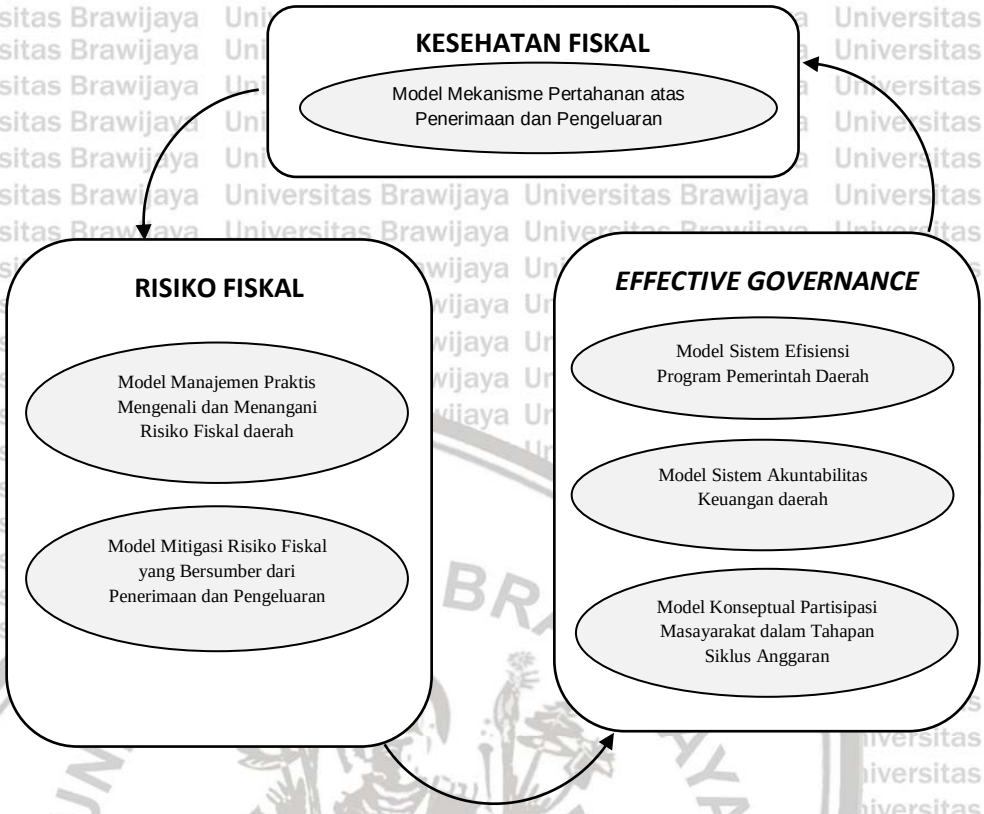
6) *Changes: systimatically desirable culturally feasible*

Desain model yang diinginkan dalam tulisan ini adalah dalam rangka menjawab permasalahan yang telah diungkap dalam tahap ke dua (*Problem Situasion Expressed).* Di tahap ke empat (*Conceptual Model of the Systematic)* penulis telah mendesain model yang dapat merekomendasikan pemecahan masalah sebagaimana yang telah diungkap sebelumnya baik di tahap pertama, kedua maupun ketiga. Pada tahap ini lebih pada penguatan konseptual

kesehatan fiskal dan risiko fiskal daerah untuk mewujudkan tata kelola yang efektif *(effective governance)*.

Berdasarkan pembahasan sebelumnya masing-masing model konseptual (*fiscal health, fiscal risks* dan *effective governance*) dibangun berdasarkan unsur/komponen beserta relasi antar unsur/antar komponen. Unsur dan relasi antar unsur diperoleh bersdasarkan situasi permasalahan dilapangan serta diperkuat dengan konsep maupun teori yang mendukung. Model konseptual yang dibangun dalam konteks kesehatan fiskal yakni Model Mekanisme Pertahanan atas Penerimaan dan Pengeluaran (*survival mechanism of revenues and expenditures model in local government*). Dua model konseptual yang berhasil dibangun dalam konteks risiko fiskal daerah yakni 1) Model Manajemen Praktis Mengenali dan Menangani Risiko Fiskal daerah dan 2) Model Mitigasi Risiko Fiskal yang Bersumber dari Penerimaan dan Pengeluaran. Tiga model yang berhasil dibangun dalam konteks effective governance yakni: 1) Model Sistem Efisiensi Program Pemerintah Daerah, 2) Model Sistem Akuntabilitas Keuangan Daerah dan 3) Model Konseptual Partisipasi Masayarakat dalam Tahapan Siklus Anggaran.

Sebagaimana telah disampaikan sebelumnya, model konseptual yang dibangun adalah berdasarkan pada situasi permasalahan yang terjadi di lapangan dan didukung oleh teori maupun konsep yang relevan Model konseptual yang berhasil dibangun dalam penelitian ini digambarkan sebagai berikut:



Gambar 64. Model Konseptual yang Dibangun Dalam Konteks Kesehatan Fiskal, Risiko Fiskal dan *Effective Governance*

Secara umum hasil penelitian di lapangan terkait dengan kesehatan fiskal, risiko fiskal dan *effective governance* dijabarkan sebagai berikut:

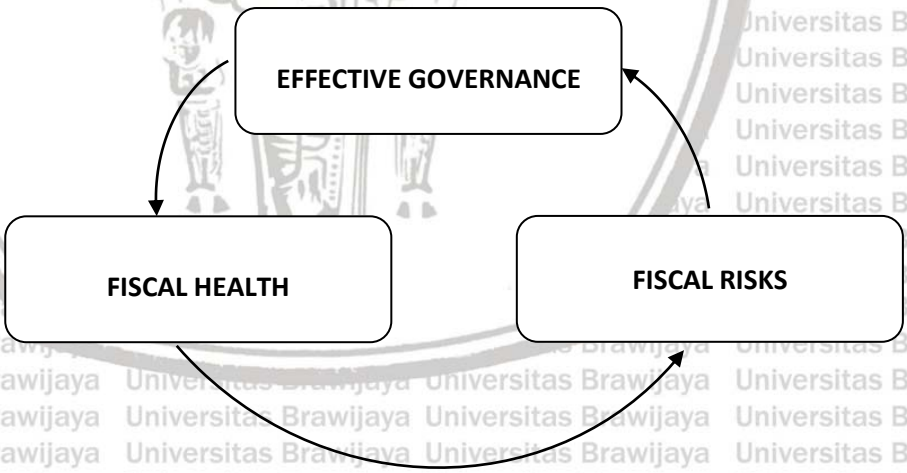
1. Berdasarkan hasil penghitungan kesehatan fiskal, nilai kesehatan fiskal untuk Kabupaten Bondowoso adalah 6 dengan kategori sangat kurang baik. Bondowoso berada pada peringkat ke empat dari empat kabupaten yang dianalisis. Sementara tiga Kabupaten yang berada diposisi atas pertama Kabupaten probolinggo, kedua Kabupaten Situbondo, ketiga Kabuapaten Lumajang.
2. Berdasarkan hasil penghitungan risiko fiskal daerah, nilai rata-rata risiko fiskal untuk Kabupaten Bondowoso yakni 2,4 dengan kategori berisiko tinggi.

3. Hasil analisi *effective governance*: hasil penghitungan *value for money* untuk tiga bidang yakni pendidikan, kesehatan dan pekerjaan umum berkategori **cukup baik.** Dari sisi akuntabilitas keuangan terkategori kurang optimal, sedangkan dari sisi *partiicipatory budgeting* secara rata-rata nilai minimal menempati posisi tertinggi.

Dalam konteks tata kelola yang efektif *(effective governcance)*, dasar pemikirannya adalah bahwa setiap program maupun kegiatan pemerintah daerah memastikan orientasinya pada hasil *(result oriented)* dan mengatur hasilnya (*manage for result*) yakni kemampuan untuk berhati-hati dalam menetapkan tujuan dan kemudian mengukur upaya mereka untuk mencapai tujuannya (Callahan, 214). Pengukuran efektivitas pemerintah menjadi hal yang penting untuk dilakukan. Untuk mengevaluasi efektivitas program maupun kinerja pemerintah (*government performance project)*, Ingraham dan Donohue (dalam Callahan 2007:214) mengembangkan empat area kapasitas manajemen negara dan pemerintah daerah yakni keuangan (*financial*), sumberdaya manusia (*human resources*), modal *(capital)*, dan teknologi informasi *(information technology)*.

Berdasarkan empat area kapasitas manajemen negara maupun pemerintahan sebagaimana pendapat Ingraham dan Donohue diatas, area yang pertama adalah area keuangan *(financial)*. Area keuangan menjadi hal yang sangat krusial karena kondisi keuangan daerah memegang peranan penting dalam pelaksanaan program maupun kegiatan pemerintah. Kemampuan pemerintah daerah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat sangat tergantung pada kondisi keuangannya. Semakin baik kondisi keuangan daerah maka semakin baik pula pelaksanaan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakatnya. Kemampuan daerah dalam memberikan layanan kepada

masyarakat tergantung pada kondisi kesehatan fiskalnya (Honadle *et al*, 2004 18-19). Secara teoritis, kesehatan fiskal merupakan kemampuan daerah untuk memberikan layanan kepada masyarakat serta menunjukkan kemampuan dasar pemerintah untuk membuat keputusan anggaran secara independen (Helen Ladd and John Yingers (1989) dalam Honadle *et al* 2004:18). Kesehatan fiskal daerah memegang peranan penting karena merupakan indikasi kemampuan daerah untuk memenuhi keuangan dan pemberian layanan kepada masyarakat (Huang Ju, 2013:1183). Kondisi kesehatan fiskal akan menjadi informasi bagi pemerintah untuk menilai keberadaan risiko (Jun Ma (2001), Chen *et al* (2012), Siswanto (2013) Ramadyanto (2013)). Risiko fiskal daerah yang diungkap dan diidentifikasi dapat memfasilitasi pelaksanaan kebijakan fiskal secara efektif (IMF, 2008:3). Jika digambarkan, maka relasi antara *effective governance*, *fiscal health* dan *fiscal risks* digambarkan sebagai berikut:



Gambar 65. Model Relasi *Fiscal Health, Fiscal Risks* dan *Effective Governance*

Secara empiris di lapangan, kondisi kesehatan fiskal di Kabupaten Bondowoso berada pada kategori sangat kurang baik dengan tingkat risiko sangat tinggi dan nilai *effective governance* –nya cukup baik. Jika demikian

adanya maka kondisi kesehatan fiskal daerah memiliki kontribusi pengaruh terhadap tingkat risiko fiskal, atau dengan kata lain semakin tidak sehat kondisi keuangan daerah maka akan semakin berisiko, sebaliknya semakin sehat kondisi keuangan daerah maka semakin tidak berisiko.

Untuk mengetahui kemampuan pemerintah daerah dalam menerima guncangan risiko dapat dilihat dari kesehatan APBDnya, semakin sehat APBD maka semakin mampu menghadapi risiko (Ramadyanto, 2013:225). Kesehatan fiskal daerah memiliki peran penting untuk stabilitas serta efisiensi keuangan seluruh negara maupun kondisi keuangan publik lokal serta merupakan informasi yang penting untuk menilai risiko fiskal lokal serta perencanaan fiskal (Jun Ma 2001). Dengan menilai risiko fiskal daerah akan dapat diketahui potensi-potensi yang dapat mempengaruhi pencapaian tujuan (Ramadyanto, 2013:206). Secara umum Davey (2005:1) menyatakan bahwa sistem pemerintahan lokal yang efektif adalah menyangkut berapa banyak kekuasaan dan tanggung jawab yang diterapkan bergantung pada substansi: layanan publik yang dibiayai, pendapatan yang diterima, pilihan alokasi dana untuk pelayanan serta penentuan tarif pajak. Jika mengacu pada pendapat Davey diatas, mengandung makna bahwa efektifitas pemerintahan daerah menyangkut penyediaan dana untuk membiayai pelayanan. Kemampuan daerah untuk memberikan layanan kepada warganya dikatakan oleh Helen Ladd dan John Yinger's (sebagaimana dikutip dari Honadle *et al* 2004:18) sebagai definisi dari kesehatan fiskal. Jadi kesehatan fiskal daerah merupakan sebuah kondisi yang menunjukkkan kemampuan pemerintah daerah untuk memberikan pelayanan kepada masyarakatnya.

Jika kita amati rangkaian konseptual antara kesehatan fiskal, risiko fiskal dan *effective governance* sebagaimana uraian diatas berarti bahwa dengan

melihat kondisi kesehatan fiskal daerah maka akan diketahui keberadaan maupun tingkat risiko fiskal, tingkat risiko fiskal yang ada merupakan indikasi pencapaian tujuan pemerintah dalam menciptakan tata kelola yang efektif (*effective governance*). Semakin baik kondisi kesehatan fiskal maka risiko fiskal akan semakin kecil, jika risiko fiskal kecil maka semakin baik pencapaian tata kelola yang efektif. Pengukuran tata kelola yang efektif akan memberikan input bagi pemerintah daerah untuk memperbaiki kondisi kesehatan fiskalnya dengan tujuan memperbaiki pelayanan kepada masyarakat. Model konseptual yang berhasil dibangun dalam riset ini dapat dijadikan dasar oleh pemerintah daerah untuk mewujudkan kesehatan fiskal, meminimalisir risiko fikal dan mencapai tata kelola yang efektif.

Berdasarkan diskursus teoritis maupun empiris terkait relasi antara kesehatan fiskal, risiko fiskal maupun *effective governance* maka dapat dirumuskan sebuah proposisi mayor:

> "Semakin baik kondisi kesehatan fiskal suatu daerah maka risiko fiskalnya akan semakin kecil, jika risiko fiskal daerah kecil maka semakin baik pencapaian tata kelola yang efektif ".

Secara ringkas temuan proposisi-priposisi yang dirumuskan berdasarkan temuan penelitian didalam disertasi ini secara keselurukan disajikan dalam tabel berikut:

DIMENSI	PROPOSISI MINOR	PROPOSISI MAYOR
Kesehatan Fiskal	Kesehatan fiskal daerah ditentukan oleh ketajaman analisis yang holistik dan sistemik atas unsur-unsur dimensi fiskal daerah dengan terlebih dahulu menganali situasi masalah yang ada.	"Semakin baik kondisi kesehatan fiskal suatu daerah maka risiko fiskalnya akan semakin kecil, jika risiko fiskal daerah kecil maka semakin baik pencapaian tata kelola yang efektif ".
Risiko Fiskal	Untuk meminimalisir risiko fiskal daerah maka ditentukan oleh pengungkapan risiko dan sumber-sumbernya serta upaya untuk memitigasi dengan memperhatikan unsur unsur dari dimensi fiskal daerah secara holistik dan sistemik.	
Effective Governance	Jika daerah memperhatikan sistem efisiensi, akuntabilitas keuangan serta partisipasi masyarakat dalam penganggaran maka akan menciptakan tata kelola keuangan daerah yang efektif (*effective financial local governance*).	

BAB VII

PENUTUP

7.1 Kesimpulan

Analisis kesehatan fiskal, risiko fiskal dan *effective governance* dalam penelitian ini dilakukan dengan menggunakan *mixed method* dengan instrumen *embedded konkuren*. Kondisi kesehatan fiskal dan faktor yang mempengaruhi kesehatan fiskal dianalisis dengan pendekatan kuantitatif (analisis data sekunder/ADS) dengan instrumen *ten point test ratio* dan formula modifikasi dari Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan (DJPK). Tingkat risiko fiskal juga dianalisis dengan pendekatan kuantitatif (analisis data sekunder/ADS) dengan instrumen berdasarkan indikator risiko fiskal dari Carter dan Ajam (2003). Untuk melihat situasi permasalahan risiko fiskal, kesehatan fiskal dan *effective governance* menggunakan instrumen sistem lunak (*soft system methodology*/SSM).

Berdasarkan hasil analisis dan tujuan penelitian maka dapat dirumuskan beberapa kesimpulan.

1. Kesehatan fiskal di kabupaten Bondowoso dijabarkan sebagai berikut:
   a. Kondisi kesehatan fiskal kabupaten Bondowoso berdasarkan penghitungan dua formula yakni *ten point test ratio* dan formula modifikasi dari DJPK menunjukkan kategori sangat kurang baik. Kabupaten Bondowoso berada pada peringkat keempat dari empat Kabupaten yang dihitung. Peringkat pertama dengan kategori sangat baik yakni Kabupaten Probolinggo, peringkat kedua dengan kategori baik yakni Kabupaten Situbondo dan peringkat tiga dengan kategori sangat

kurang baik namun memiliki nilai lebih unggul satu point yakni Kabupaten Lumajang.

b. Beberapa faktor yang mempengaruhi kondisi kesehatan fiskal di Kabupaten Bondowoso yakni: 1) jumlah penduduk, 2) sumber utama pendapatan daerah, 3) kemampuan mengelola belanja, dan 4) jumlah pegawai yang menjadi tanggungan pemerintah daerah

c. Kondisi kesehatan fiskal di Kabupaten Bondowoso dihadapkan pada dua situasi permasalahan utama yakni rendahnya kemandirian fiskal serta tingginya belanja pegawai tidak langsung. Berdasarkan situasi permasalahan maka model konseptual yang dibangun untuk mengatasi masalah kesehatan fiskal yakni '*Survival mechanism of revenue and expenditure"*. Model konseptual ini dibangun melalui sudut pandang situasi permasalahan (dengan *system thinking*) serta pada penguatan komponen-komponen kunci dan relasi antar komponen tersebut dalam membuat strategi pertahanan. Beberapa komponen penyelesaian masalah kesehatan fiskal antara lain: *revenue structure, revenue analysis, selected local governmenet revenue, enhancing revenue capacity, revenue development, revenue forecasting, expenditure forecasting, expenditure structure, expenditure analysis,* dan *selected expenditure* sangat perlu untuk diperhatikan. Komponen-komponen tersebut merupakan sebuah aktifitas yang bersifat relasional yang dapat dilakukan oleh pemerintah daerah. Harapannya adalah daerah memiliki pertahanan yang kuat, cerdas dalam mengelola pendapatan yang terbatas serta dapat melakukan belanja yang berkualitas.

2. Analisis Risiko fiskal di Kabupaten Bondowoso jijabarkan sebagai berikut:

a. Risiko fiskal dalam riset ini diukur berdasarkan lima indikator yakni ekonomi, keuangan, kelembagaan, sosial dan lingkungan. Berdasrkan kelima indikator tersebut niali rata-rata risiko fiskal Kabupaten Bondowoso yakni 2,4 dengan kategori berisiko tinggi.

b. Berdasarkan hasil analisis yang menjadi sumber risiko fiskal yakni: 1) dinamika regulasi, 2) kualitas perencanaan dan penganggaran di daerah, 3) kemampuan mengelola belanja, dan 4) kemampuan mengelola pendapatan.

c. Berdasarkan analisis dengan metode sistem lunak, dua situasi permasalahan utama risiko fiskal di kabupaten Bondowoso yakni *pertama*, daerah belum mengenali cara identifikasi dan metode penanganan risiko dan yang *kedua* yakni tingkat risiko fiskal daerah dipengaruhi oleh dua sumber utama yakni penerimaan dan pengeluaran. Atas dasar situasi permasalahan tesebut maka dua model yang berhasil dibangun dalam riset ini yakni; 1) *model manajemen praktis mengenali dan menangani risiko fiskal daerah* , 2) *model mitigasi risiko fiskal yang bersumber dari penerimaan maupun dari belanja*. Model manajemen praktis mengenali dan menangani risiko merekomendasikan tiga komponen yakni risiko yang muncul ini harus segera ditangani dengan cara: 1) mengukur tingkat risiko berikut mengidentifikasi indikatornya 2) melihat sumber risikonya, dan 3) menangani risiko. “ Model mitigasi Risiko Fiskal yang Bersumber dari Penerimaan dan Pengeluaran”. Komponen yang terdapat dalam model ini menyangkut penerimaan dan pengeluaran antara lain: 1) struktur pendapatan (*revenue structure*), 2)

analisis pendapatan (*revenue analisys*), 3) kualitas perencanaan dan penganggaran (*planning and budgeting quality*), 4) dinamika regulasi (*dinamics of regulation*), 5) prioritas pengeluaran (*expenditure prioritize*), 6) struktur pengeluaran (*expenditure structure*), 7) analisis pengeluaran (*expenditure analisys*)dan 8) kontrol pengeluaran (*expenditure control*) komponen komponen ini bersifat terintegrasi satu dengan yang lainnya dengan tujuan mengatasi permasalahan yang ada.

3. Situasi permasalahan tata kelola yang baik (*effective governance*) didasarkan pada tiga elemen yakni *performance measurement, accountability* dan *participation*.

Situasi permasalahan utama terkait *performance maesuremant* yakni kurang efisiennya pelaksanaan program. Model yang dibangun untuk mengatasi hal ini yakni '*model sistem efisiensi program pemerintah daerah*". Terdapat beberapa unsur yang perlu diperhatikan dalam menciptakan efisensi antara lain:1) komitmen pimpinan (*leadership commitment*), 2) memperpendek jalur komunikasi antar pemerintah dan warga (*shorter the line of communication)*, 3) memperhatikan kebutuhan warga (*customer insight)*, 4) memberhentikan program/kegiatan yang bukan prioritas (*stop services that are not priority*), 5) meningkatkan keahlian dan kapasitas aparatur (*improving skill and capacity)*, 6) kemitraan (*partership*) dan 7) manajemen aset dan strattegi pembelian barang modal (*management assets and capital procurement stategy*).

Dua situasi permasalahan utama terkait *accountability* yakni: belum optimalnya sistem pengendali intern pemerintah serta keterbatasan akses masyarakat terhadap informasi keuangan. Model konseptual yang dibangun

yakni *model sistem akuntabilitas keuangan daerah*. Model ini memiliki tiga komponen yakni:1) meningkatkan kapasitas pengawasan internal (*improving capacities of internal control*), 2) memperkuat akses informasi (*strengthen acces to information*) dan 3) meningkatkan kapasitas partisipasi *(improving capacities of the participation)*.

Situasi permasalahan terkait *participation* yakni terbatasnya partisipasi masyarakat dalam proses penganggaran. Model konseptual yang dibangun yakni model partisipasi masyarakat dalam tahapan siklus anggaran. Beberapa komponen partisipasi masyarakat yang harus dimasukkan dalam setiap tahapan siklus anggaran antara lain: 1) diskusi terbuka (*open discussion*) dalam tahap persiapan anggaran (*budget preparation*), 2) pendapat publik (*public comment*) dalam tahap persetujuan anggaran (*budget approval*) , 3) pusat laporan (*report centre*) dalam tahap pelaksanaan anggaran (*budget execution*) dan 4) kritik masyarakat melalui BAI (*Board of Audit and Inspection*) atau Inspektorat Kabupaten pada tahapan pengawasan dan pertanggungjawaban anggaran (*budget audit and accountability).*

4. Berdasarkan analisis kesehatan fiskal, risiko fiskal dan *effective governance* diperoleh model konseptual " model relasi *fiscal health, fiscal risks* dan *effective governance*". Model ini menunjukkan adanya relasi antara kesehatan fiskal risiko fiskal dan *effective governance*. Kondisi kesehatan fiskal daerah berpengaruh terhadap tingkat risiko fiskal, atau dengan kata lain semakin tidak sehat kondisi keuangan daerah maka akan semakin berisiko, sebaliknya semakin sehat kondisi keuangan daerah maka semakin tidak berisiko. Kondisi kesehatan fiskal dan tingkat risiko fiskal akan

berpengaruh terhadap pencapaian tata kelola yang efektif (*effective governance*). Semakin baik kondisi kesehatan fiskal maka risiko fiskal akan semakin kecil, jika risiko fiskal kecil maka semakin baik pencapaian tata kelola yang efektif.

7.2 Implikasi Teoritis

Berdasarkan hasil analisis dalam penelitian ini terdapat beberapa implikasi teoritis maupun rekomendasi yang diharapkan dapat bermanfaat dalam pengambangan khasanah keilmuan keuangan daerah khususnya di Indonesia.

1. Pengembangan teori terhadap faktor-faktor yang mempengaruhi kondisi kesehatan fiskal daerah adalah berdasar kepada pendapat Honadle *et al* (2004:5) menyatakan bahwa kondisi kesehatan fiskal daerah dipengaruhi oleh banyak faktor. Berdasarkan hasil analisis penelitian maka ditemukan faktor-faktor spesifik yang mempengaruhi kondisi kesehatan fiskal daerah antara lain: 1) jumlah penduduk, 2) sumber utama pendapatan daerah, 3) kemampuan mengelola belanja dan 4) jumlah pegawai yang menjadi tanggungan pemerintah daerah.
2. Kesehatan fiskal adalah suatu proses yang kompleks dan sistemik. Memahami situasi permasalahan yang tidak terstruktur serta menstrukturisasi masalah yang masih tidak terstruktur merupakan kekuatan utama dalam riset ini. Situasi permasalahan kesehatan fiskal tidak cukup hanya dengan menghitung ratio dan indeks saja (sebagaimana formula Brown 1999 dan Chen *et al* 2012), melihat faktor-faktor yang mempengaruhinya (dalam tulisan Honadle *et al* 2004 dan Huang Ju 2013), namun kita dapat mengeksplorasi dan mendefinisikan situasi permasalahan

yang ada berdasarkan *real world* sehingga diperoleh solusi atau pemecahan masalah yang perlu dilakukan. *'Survival mechanism of revenue and expenditure"* merupakan model konseptual yang berhasil dibangun dalam riset ini. Model konseptual ini dibangun melalui sudut pandang situasi permasalahan (dengan *system thinking*) serta pada penguatan komponen-komponen kunci dan relasi antar komponen tersebut dalam membuat strategi pertahanan.

3. Pengembangan serta pengkayaan konsep sumber risiko fiskal daerah yang berbeda dari beberapa konsep sebelumnya yakni: 1) Polackova, 2005 yang menyatakan bahwa sumber risiko fiskal daerah ada 2 yakni sumber eksplisit (kewajiban hukum pemerintah daerah yang diakui secara hukum berdasarkan kontrak) dan sumber impliisit (sumber risiko yang berasal dari kewajiban moral pemerintah yang merefleksikan kepentingan publik maupun kelompok penekan) 2) Siswanto (2013) dan Ramadyanto (2013) menyatakan bahwa sumber risiko fiskal daerah adalah berasal dari pendapatan, belanja defisit dan utang. Berdasarkan hasil analisis penelitian ini maka yang menjadi sumber risiko fiskal daerah sebagai *finding* dalam riset ini adalah: 1) dinamika regulasi, 2) kualitas perencanaan dan penganggaran, 3) kemampuan mengelola belanja, dan 4) kemampuan mengelola pendapatan
4. Polackova (2005), Siswanto (2013) maupun Ramadyanto (2013) mengungkapkan sumber-sumber dari risiko fiskal yang ada di daerah, namun dari ketiganya belum membahas bagaimana proses mengenali serta mengatasi risiko fiskal daerah secara terintergrasi. Model yang dibangun dalam riset ini yakni *Model manajemen praktis menganali dan menangani*

risiko fiskal daerah adalah model konseptual yang berhasil dibangun untuk mendukung serta memperkaya konsep-konsep yang telah ada sebelumnya terutama mengenai manajemen risiko fiskal daerah yang bersifat aplikatif yang dapat diterapkan di daerah.

5. Bebarapa pakar antara lain Polackova (2005), Siswanto (2013) maupun Ramadyanto (2013)) telah mengungkapkan sumber-sumber risiko fiskal daerah namun belum menyajikan model konseptual untuk mengatasi risiko dengan berbagai sumber yang ada tersebut. Berdasarkan lima indikator pengukuran risiko fiskal daerah maka terdapat beberapa indikator yang menunjukkan tingkat risiko tinggi yang bersumber dari penerimaan dan pengeluaran. Temuan riset ini bersifat spesifik, artinya apa yang menjadi sumber risiko merupakan hal yang benar-benar terjadi dilapangan. *Model mitigasi risiko yang bersumber dari penerimaan maupun pengeluaran* adalah model konseptual yang ditawarkan sekaligus merupakan pelengkap maupun pendukung konsep risiko fiskal yang ada.
6. Dalam menganalisis *effective governance* riset ini berdasar pada tiga elemen dari *effective governance* yang dikembangkan oleh Callahan (2007) yakni *performance measurement*, *accountability* dan *participation*. Ketiga elemen tersebut saling terkait serta masing-masing merupakan sebuah sistem yang memiliki sub sistem sendiri. Penelitian ini menghasilkan *result* (hasil temuan di lapangan) dan *finding* (hasil temuan dilapangan yang mengandung unsur kebaruan). Situasi masalah *performance measuremant*, *accountability* maupun *participation* merupakan *result* sedangkan model konseptual untuk mengatasi situasi masalah yang ada adalah *finding*. Beberapa model konseptual seperti halnya model sistem efisiensi

pelaksanaan program pemerintah daerah, model sistem akuntabilitas keuangan daerah serta model partisipasi masyarakat dalam tahapan siklus anggaran daerah belum menjadi bahasan dalam tulisan Callahan. Jika demikian maka beberapa model konseptual yang dibangun dalam riset ini dapat digunakan untuk mengimplementasikan dimensi *effective governance* yang telah dikembangkan oleh Callahan, sekaligus merupakan referensi dan solusi atas permasalahan yang ada pada masing-masing dimensi. Hal lain yang merupakan *finding* dalam riset ini yakni analisis *effective governance* yang dilakukan dalam riset yakni dengan penekanan utama pada konteks keuangan daerah. Jika Callahan mengembangkan teori *effective governance* secara *general* dan belum spesifik mengarah pada konteks keuangan daerah. Beberapa dimensi yang dikemukakan oleh Callahan (2007) seperti halnya akuntabilitas maupun partisipasi pendeskripsiannya bersifat umum dan belum spesifik mengarah pada keuangan daerah. Dalam riset ini lebih spesifik pada konteks keuangan daerah atau dapat dikatakan sebagai *effective financial local governance* yang dapat melengakapi bahasan dari Callahan.

7. "Model relasi *fiscal health, fiscal risks* dan *effective governance*" menunjukkan adanya relasi antara kesehatan fiskal, risiko fiskal dan *effective governance*. Kondisi kesehatan fiskal daerah berpengaruh terhadap tingkat risiko fiskal, atau dengan kata lain semakin tidak sehat kondisi keuangan daerah maka akan semakin berisiko, sebaliknya semakin sehat kondisi keuangan daerah maka semakin tidak berisiko. Kondisi kesehatan fiskal dan tingkat risiko fiskal akan berpengaruh terhadap pencapaian tata kelola yang

efektif (*effective governance*). Semakin baik kondisi kesehatan fiskal maupun risiko fiskal maka akan semakin baik pencapaian tata kelola yang efektif.

8. *Mixed Method* yang digunakan dalam penelitian ini menunjukkan sebuah kebaruan dimana *Soft Systems Methodology (qualitative)*di dukung oleh *quantitative analysis*.

7.3 Implikasi Praktis

Terdapat beberapa implikasi praktis yang dapat dijadikan rekomendasi bagi pemerintah daerah terutama dalam pengelolaan keuangan daerah antara lain:

1. Analisis kondisi kosehatan fiskal daerah sangat diperlukan. Daerah dapat mengukur kondisi kesehatan fiskal secara periodik. Kesehatan fiskal daerah menunjukkan kemampuan daerah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.
2. Secara empiris, daerah belum melakukan pengukuran maupun pemantauan risiko fiskal daerah. Daerah dapat melakukan pemantauan atas tingkat risiko fiskal mereka dengan membentuk tim khusus pemantau risiko fiskal daerah sebagai bentuk *early warning* terhadap kondisi keuangan daerah.
3. Jika tingkat risiko fiskal diketahui maka daerah dapat melakukan mitigasi risiko fiskal. Daerah dapat melakukan mitigasi risiko fiskal dengan terlebih dahulu mengetahui sumber risikonya. Mitigasi risiko fiskal daerah perlu dilakukan guna mengambil tindakan yang terncana dan berkelanjutan agar dapat mengurangi dampak dari suatu kejadian yang diakibatkan oleh aktifitas keuangan daerah.
4. Upaya untuk mewujudkan tata kelola yang efektif (*effective governance*) bagi pemerintah daerah dapat dilakukan dengan upaya:

a. Meningkatkan sistem efisiensi pelaksanaan prorgam pemerintah sehingga daerah dapat melakukan belanja secara benar (*spending well*). Efisiensi dilakukan dengan melibatkan komponen antara lain 1) komitmen pimpinan 2) memperpendek jalur komunikasi antar pemerintah dan warga 3) memperhatikan kebutuhan warga 4) memberhentikan program/kegiatan yang bukan prioritas, 5) meningkatkan keahlian dan kapasitas aparatur, 6) kemitraan dan 7) manajemen aset dan strategi pembelian barang modal

b. Peningkatan akuntabilitas keuangan daerah dapat dilakukan dengan 1) meningkatkan kapasitas pengawasan internal (*improving capacities of internal control*), 2) memperkuat akses informasi (*strengthen acces to information*) dan 3) meningkatkan kapasitas partisipasi *(improving capacities of the participation)*.

c. Partisipasi masyarakat khususnya dalam proses penganggaran dapat dilakukan dengan cara melibatkan masyrakat dalam setiap tahapan siklus anggaran yakni melalui upaya: 1) diskusi terbuka (*open discussion*) dalam tahap persiapan anggaran (*budget preparation*), 2) pendapat publik (*public comment*) dalam tahap persetujuan anggaran (*budget approval*) , 3) pusat laporan (*report centre*) dalam tahap pelaksanaan anggaran (*budget execution*) dan 4) kritik masyarakat melalui BAI (*Board of Audit and Inspection*) atau Inspektorat Kabupaten pada tahapan pengawasan dan pertanggungjawaban anggaran (*budget audit and accountability).*

7.4 Keterbatasan Penelitian

1. Secara teoritis terdapat empat dimensi untuk mengukur kesehatan fiskal yakni penerimaan *(revenue),* pengeluaran *(expenditure)*, posisi operasi

(*operating position)* dan struktur utang *(debt structure)*. Riset ini hanya menggunakan tiga dimensi untuk melihat kesehatan fiskal yakni penerimaan, pengeluaran, posisi operasi. Untuk indikator struktur utang tidak dilakukan karena daerah yang yang dijadikan unit analisis tidak memiliki hutang. Jika demikian maka dibutuhkan penelitian lain yang lebih komprehensif dengan empat indikator pengukuran kesehatan fiskal daerah

2. *City coparison* yang dilakukan untuk mengukur kesehatan fiskal yakni dengan mengambil empat lokasi antara lain: Kabupaten Bondowoso, Kabupaten Situbondo, Kabupaten Lumajang dan Kabupaten Probolinggo. Dasar pengambilan lokasi dalam penelitian ini adalah berdasarkan proporsi jumlah penduduk sebagaimana dilakukan oleh Brown (1993) . Empat Kabupaten yang dijadikan objek pengukuran didasarkan pada pertimbangan bahwa Kabupaten tersebut berada di wilayah tapal kuda Provinsi Jawa Timur, sehingga tidak menutup kemungkinan bagi peneliti lainnya untuk mengambil lokasi atau objek pengukuran yang berbeda berdasarkan dimensi lainnya.
3. Secara teoritis maupun empiris terdapat beberapa hal yang menjadi sumber risiko fiskal di daerah antara lain penerimaan, pengeluaran, defisit, hutang dan lain-lain. Model mitigasi risiko fiskal yang dibangun dalam riset ini adalah mitigasi risiko yang bersumber dari penerimaan dan pengeluaran, sehingga tidak menutup kemungkinan peneliti lain untuk membuat model mitigasi yang lebih teknis dan dari sumber risiko yang berbeda.

DAFTAR PUSTAKA

Adi, Priyo Hari. 2008. Relevansi Transfer pemerintah Pusat dengan Upaya Pajak Daerah. (Studi pada Pemerintah Kabupaten Kota se Jawa). *National Conference* UKWMS Surabaya, September 2008.

Afiah N. Nur, Peny CA. 2015. The Effect of The Implementation of Government Internal Control System (GICS) on The Quality of Financial reporting of The Local Government and Its Impact on The principles of Good Governance: a Research in District, City and Privincial Government in South Sumatera. *Social and Behavioral Science* 211 (2015) 811-818

Alamsyah. 2010. Strategi Penguatan Good Governance dalam mendorong Pertumbuhan Ekonomi Lokal di Era Otonomi daerah. *Jurnal DINAMIKA* Vol 3 No. 6, Desember 2010 (ASSN:1979-0899X) diakses dari eprints.unsri.ac.id pada 14 September 2016

Amir, Hidayat, e al. 2013. *Indikator Pengukuran Risiko Fiskal Daerah*. Dalam *Risiko Fiskal Daerah Menjaga Kesehatan Fiskal dan Kesinambungan Pembangunan.* Ed. Drs. Freddy R Saragih, M. P.Acc.Solo: Adicitra Intermedia

Amalia, Firda Rizky dan IBP Purba Dharmaja. 2014. Pengaruh Kemandirian Keuangan Daerah dan Keserasian Alokasi Belanja Terhadap IPM. *E-Journal Ekonomi Universitas Udayana* Vol 3 No 6 Juni 2014 ISSN 2303-0178

Anggraini, Tika. 2015. *Pengaruh rasio Keuangan Pemerintah daerah terhadap Indeks Pembangunan Manusia (Studi di Pemerintah Provinsi di Indonesia).* Tesis Universitas Sebelas Maret. Diakses dari: https://eprints.usm.ac.id

Anita, Fitri T. 2013. *Pengaruh Tingkat Kemandirian Keuangan Dearah Terhadap Kinerja Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatra Barat.* Tesis. Universitas Andalas diakses dari scholar.unand.ac.id

AS/NZS ISO 31000:2009 This Joint Australian/New Zealand Standard was prepared by Joint Technical Committee OB-007, *Risk Management*. It was approved on behalf of the Council of Standards Australia on 6 November 2009 and on behalf of the Council of Standards New Zealand on 16 October 2009. This Standard was published on 20 November 2009. Diakses dari *sherq.org*

Bird M. Richard dan Francois Vaillancourt. 2000. *Desentralisasi Fiskal di Negara-negara Berkembang*. Alih Bahasa: Almizan Ulfa. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama

Bank Dunia. 2011. *Analisis Hubungan Dana Perimbangan Dengan Kinerja Pelayanan Dasar Publik Di Indonesia.*

Badrudin, Rudy. 2012. *Ekonomika Otonomi Daerah*. Yogyakarta: UPP STIM YKPN

Badan Kebijakan Fiskal kementerian Keuangan RI. 2016. *Analisis dan Evaluasi SiLPA Pemerintah Daerah*. Diakses dari http://www.fiskal.kemenkeu.go.id pada 10 November 2017

Baderi, Firdaus 2016. SiLPA Besar, Salah Siapa?. Diakses dari www.neraca.co.id pada 10 November 2017

Bahl, Roy W and Johannes F Linn. 1992. *Urban Public Finance in Developing Countries*. Oxford University Press

Bappenas. 2002. *Public Good Governance: Sebuah Paparan Singkat*, Jakarta: Sekretariat Pengembangan *Public Good Governance*

BMZ Sector Strategy paper. 2014. *Good Financial Governance in German Development Cooperation*. Federal Ministry for Economic Cooperation and Development. Diakses dari www.bmz.de

Brown, Ken W. 1993. *The 10-Point Test of Financial Condition: Toward an Easy-to-Use Assesement Toll for Smaller Cities*. Government Finance Review

Blondal, 2008. *Fiscal Risk Management, IMF High-Level Seminar on Fiscal Risk Management*, Paris. 28 October 2008. Diakses dari http://blog,pfm.imf

Cabannes, Yves and Lipietz, Barbara. 2015. *The Democratic Contribution of Participatory Budgeting.* International Development LSE . Working paper 2015. Website: http://www.lse.ac.uk/internationalDevelopment/home.aspx

Carswell, Jamine. 2008. *Local Government Save*. In Efficient Local Government. Edited by Mike Bennet and Robert Hill. UK: Solace Foundation Imprint

Cabannes, Yves. 2004. *Participatory Budgeting: Conceptual Framework and Analysis of its Contribution to Urban Governance and the Millennium Development Goals.* UN Habitat's Global Campaign

Cahaya, Suci Stania. 2013. *Pengaruh Kemandirian Keuangan Daerah Terhadap Pertumbuhan Ekonomi dan Kemiskinan di Kabupaten/Kota Provinsi Banten.* IPB Skripsi. Diakses dari repository.ipb.ac.id

Callahan,Kathe. 2007. *Elements of Effective Governance. Measurement, Accountability and Participation*. Taylor and Francis Gruop, LLC

Carter, J and Ajam T. 2003. *Local Government fiscal Risk-Discussion Document: The South African Context*. Diakses 16 April 2015 dari www.sarpn.org

Cavana, Maani. 2000. *System Thinking Modelling*. Auckland: Pearson Education New Zealand Limited

Checkland Peter, Jim Scholes. 1990. *Soft System Methodology in Action*. Chicester: John Wiley & Sons Ltd

Checkland Peter. *1999. Sytem Thinking, System Practice. Includes a 30 Year Retrospective.* Chicester:John Wiley & Sons Ltd

Checkland Peter. *2000.* Research Paper. Soft System Methodology: A Thirty Year Retrospective. *Sistem Research and Behavioral Science Syst. Res. 17, S11-S58 copyright 2000* John Wiley & Sons Ltd

Chen, Yi Fei, *et al.* 2012. *A Local Fiscal Health Index Model Based on Extended matter Element Evaluation*. AASRI Procedia. Publish by Elsevier Ltd.

Cheema, G. Shabir and Dennis A Rondinelli. 2007. *From Government Decentralization to Decentralized Governance*. Chema, G. Shabir and Dennis A Rondinelli (eds.). *Decentralizing Governance:Emerging Concepts and Practices*. Washington, D.C. Ash Institute for Democratic Governance and Innovation Harvard University.

Cheema, G. Shabir. *Toward Effective Local Governance. Key Issues*. Principal Advicer and Programme Director Departement of Economic and Social Affairs United Nation. Diakses dari unpan1.un.org pada 12 Desember 2016

Creswell, John W. 2013. *Research Design. Pendekatan Kualitatif, Kuantitatif, dan Mixed*. Penerjemah Achmad Fawaid. Yogyakarta: Pustaka Pelajar

Davies, Gareth. 2008. *Putting Ambition into Efficiency*. In Efficient Local Government. Edited by Mike Bennet and Robert Hill. UK: Solace Foundation Imprint

Darmawi, Herman. 2016. *Manajemen Risiko Edisi 2*. Jakarta: Bumi Aksara

Davey, Kenneth.2005. Introduction in: *A Handbook on Finance at Local and Regional Level*. Diakses dari https://wcd.coe.int

Dvorakova, Petra. 2011. Fiscal Imbalance and Fiscal Risks Management on The Regional Level. *Review of Economic Perspectives. Departement of Public Economics, Masaryk University*. Diakses dari www.proquest.co.id pada 5 Desember 2015

Denzian, Norman K and Yvona S Lincollin. 2009. *Handbook of Qualitative Research*. Alih Bahasa: Dariyatno dkk. Jakarta: Pustaka Pelajar

Dollery, Brian. 2005. *Enhancing Efficiency in Australian Local Government: an Evaluation of Alternative Models of Municipal Governance*. Working Paper Series in Economic. University of New England

Elhiraika, Adam B. 2007. *Fiscal Decentralization and Public Service Delivery in South Africa*. ATCP. Economic Commision for Africa

Eckardt, Ute. 2006. *Good Financial Governance-Good Governance in Public Finance.* Deutsche Geselischaf fur Technische Zusammenarbeit (GTZ). Diakses dari www,ipa-cologne.de pada 12 Desember 2016

Fjeldstac, Odd-Helge and Kari Heggstad. 2012. *Local Government Revenue Mobilisation in Anglophone Africa.* CMI Working Paper yang diakses dari www.cmi.no

Gideon, Zhou and Alouis,Chilunjika. 2013. The Challenges of Self-Financing in Local Authorities The Case of Zimbabwe. *International Journal of Humanities and Social Science Vol 3 No.11 June 2013*. Diakses dari www.ijhssnet.com

Gianakis, Gerasimos A and Clifford P. McCue. 1999. *Local Government Budgeting*. Greenwood Publishing Group Inc. USA

Gorina, Evgenia. 2013. *Fiscal Sustainability of Local Governments: Effects of Government Structure, Revenue Diversity, and Local Economic Base*. Dissertation in Arizona University. Diakses dari www.proquest.co.id pada 12 Januari 2015

Gorrod, Martin. 2004. *Risk Management System. Process, Technology and Trends.* Palgrave Macmillan UK

Gousario, Freska. 2014. *Analisis Pengaruh Keuangan Daerah terhadap IPM (Studi pada 20 Kabupaten/Kota di Provinsi NTT)*. Tesis Unika Atmajaya. Diakses dari lib.atmajaya.ac.id

Graham, John. 2003. *Principles for Good Governance in the 21 Century*. Institute on Governance Canada

Grindle, M.S. (Editor). 1997. *Getting Good Government: Capacity Building in the Public Sectors of Developing Countries*. Boston, MA: Harvard Institute for International Development.

Gibson, Pamela A, Donald P Lacy and Michael J. Dougherty. Improving Performance and Accountability in Local Government with Citizen Participation. *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal* Volume 10 (1) diakses dari https://www.innovation.cc/volumes-issues/gibson1.pdf

Hadianto, Arif. 2017. *Menganalisis Penyelenggaraan Sistem Pengendalian Intern Pemerintah yang Belum Optimal*. Disertasi. Diakses dari fisip.ui.ac.id pada 26 Januari 2018

Hansen, Don R dan Maryanne Mowen. 2004. *Management Accounting*. Buku 1 Edisi 7. Jakarta: Salemba Empat

Hasan, Misbah dan Yenti Nurhidayat. 2016. *Laporan Analisis Anggaran Daerah 2016 Hasil Penelitian di 70 Kabupaten/Kota*. Sekretariat Nasional Forum Indonesia untuk Transparansi Anggaran
Ford Foundation

Harjowiryono, Marwanto. 2011. *Pengembangan Sistem Pembiayaan Antar Pemerintah di Indonesia*. Dalam Buku Desentralisasi Fiskal di Indonesia Satu Dekade Setelah Ledakan Besar. Publikasi Konferensi Desentralisasi fiskal di Indonesia oleh Kementerian Keuangan. September 2011.

Healy, , John. 2008. *How Local Authorities Can Best Achieve Efficiency*. In Efficient Local Government. Edited by Mike Bennet and Robert Hill. UK: Solace Foundation Imprint

Hill, Robert. 2008. *Efficiency as Culture*. In Efficient Local Government. Edited by Mike Bennet and Robert Hill. UK: Solace Foundation Imprint

Hindriani, Nuning, Imam Hanafi, Tjahjanulin Domai. 2012. Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) dalam Perencanaan dan Pelaksanaan Anggaran di Daerah (Studi pada Dinas Kesehatan Kabupaten Madiun). *Jurnal Wacana.* Vol 15 No 3 th 2012

Honadle Walter Beth, *et al*. 2004. *Fiscal Health For Local Government*. Elsevier Academic Press

Hoesada, Jan. 2015. *Risiko Fiskal Pemerintah Pusat dan Daerah. Komite Standard Akuntansi pemerintahan*. Diakses dari www.ksap.org pada 7 Desember 2015

Huang Ju, Chiung and Yuan-Hong Ho. 2013. Analyzing the Fiscal health of Governments in Taiwan: Evidence from Quantile Analysis. *Woril Academy of Science, Engineering and Technology Vol:79 2013-07-23 International Science Index 79, 2013. Weset.org/publications/16458*

Innocents, Edoun Emmanuel. 2011. Fiscal Decentralization: a local solution to recovery from global recession. *Procedia Social and Behavioral Sciences* 2011 Pg. 138-146 available in www.sciendirect.com

Ika Syahrir. 2013. *Demokrasi, Otonomi dan Desentralisasi Fiskal*. Dalam *Risiko Fiskal Daerah. Menjaga Kesehatan Fiskal dan Kesinambungan Pembangunan.* Ed. Drs. Freddy R. saragih, M.P.Acc. Solo: Era Adicitra Intermedia hal.74-78

International Monetary Fund (IMF). 2008. *Fiscal Risks—Sources, Disclosure, and Management* Prepared by the Fiscal Affairs Department Approved by Teresa Ter-Minassian May 21, 2008 diakses pada 12 April 2015

Institute for Development of Economic and Finance (INDEF). 2016. *Kajian Tengah Tahun INDEF 2016: Evaluasi Paket, Evaluasi Ekonomi*. Jakarta: INDEF

Jun Ma. 2001. *Monitoring Fiscal Risk of Sub national Governments*,: Selected Country Experience. World Bank diakses dari www.info.worldbank.org pada 13 April 2015 pg.4-18

Jumaree, M. Bashir. 2001. *The Structure of Growth in Local Government Expenditure (1993-2001).* Institute of Administration Department of Local Government Studies A.B.U Zaria. Diakses dari www.gamji.com pada 2 Desember 2015

Kakumba.U, D.J Fourie. 2007. Revitalising Accountability in Public Management Reform: Issues and Challenges for Developing Countries. *Journal of Public Administration* Vol 42 no 7 November 2007

Kaho, Josef Riwu. 2001. *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers

Kee, James Edwin. 2003. *Fiscal Decentralization: Theory as Reform*. Profesor of Public Policy and Public Administration The George Washington University. Diakses dari www.gwu.edu pada 2 Desember 2015

Kementerian Dalam Negeri. 2013. *Dana Perimbangan, Sumber Pendapatan Daerah Terbesar*. Diakses dari keuda.kemendagri.go.id

Kharas, Homi and Deepak Mishra. 2005. Looking Beyond the Budget Deficit. In *Fiscal Management* Ed. Anwar Shah Washington DC: World Bank

Koswara, E. 2000. Menyongsong Pelaksanaan Otonomi Daerah Berdasarkan Undang-undang No 22 Tahun 1999. Suatu Telaah dan Menyangkut Kebijakan, Pelaksanaan dan Kompleksitasnya. *CSIS XXIX No. 1, hal 52-52*

Kumorotomo, Wahyudi. 2013. Defisit Anggaran dalam Manajemen Keuangan Daerah dan kebijakan APBD diakses dari www.kumoro.staff.ugm.ac.id pada 2 Desember 2015

Kumorotomo, Wahyudi. 2008. *Desentralisasi Fiskal. Politik dan Perubahan Kebijakan 1974-2004.* Jakarta: Kencana Prenada Media Group

Kementerian Keuangan RI. Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan. 2013. Keuangan Negara dan Daerah

Kementerian Keuangan RI. Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan. 2014. Deskripsi dan Analisis APBD 2014

Kementerian Keuangan RI. Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan. 2014.Evaluasi Regulasi Pengelolaan Keuangan Daerah dan Pengaruhnya Terhadap Upaya Peningkatan Kualitas Belanja Daerah

Kementerian Keuangan RI. 2014. *Kajian Resiko Fiskal Daerah*. Diakses dari www.kemenkeu.go.id pada 8 april 2015

Koeswara, Hendri, Roza Liesmana *et.al*. 2013. Proposing an Efficient and Democratic Policy of General Election Budget for Promoting Local Fiscal Autonomy. *International Journal of Administrative Science & Organization, May 2013 Vol 20, Number 2*

Krina, Loina Lalolo. 2003. *Indikator dan Alat Ukur Prinsip Akuntabilitas, Transparansi dan partisipasi*. Jakarta: Sekretariat Good Public Governance. BPPN. Diakses dari mfile.narotama.ac.id pada 6 januari 2017

LKPJ Kabupaten Bondowoso. *Laporan Kinerja Pertanggungjawaban Kabupaten Bondowoso Tahun 2013*. Pemkab Bondowoso

Kyu Kang, Young and Saw Young Min. 2013. *Public Participation in the Budget Process in the Republic of Korea*. Special Series on Governance & Public Sector Management. The World Bank

Lutz, Byran and Louise Sheiner. 2014. The Fiscal Stress Arising From State and Local Retiree health Obligation. *Journal of Health Economics 38(2014) 130-146 diakses dari http://dx.doi.org/@1014 Elsevier*

Laporan Penelitian Bappeda Kabupaten Bondowoso tahun 2014. *Strategi Penanggulangan Kemiskinan Daerah (SPKD) di Kabupaten Bondowoso.*

Mahmudi. 2013. *Manajemen Kinerja Sektor Publik.* Yogyakarta: UPP STIM YKPN

Moeis, Ahmad Irsan A. 2012. *Pengaruh Besaran Ruang Fiskal Pemerintah Pusat Terhadap Pertumbuhan Ekonomi Indonesia Periode 1984-2010*. UI tesis diakses dari lib.ui.ac.id

Muluk, Khairul. 2007. *Menggugat Partisipasi Publik dalam Pemerintahan Daerah (Sebuah Kajian dengan Pendekatan Berpikir Sistem).* Malang: Bayumedia Publishing

Muluk, Khairul. 2007. *Desentralisasi dan Pemerintahan Daerah*. Malang: Bayu media

Mullins, Daniel. 2007. *Local Budget Process*. In Local Budgeting. Ed. Anwar Shah Washington DC: World Bank

Musgrave Richard A and Peggy B. Musgrave. 2007. Keuangan Negara dalam Teori dan Praktek. Alih Bahasa Drs. Alfonsus Sirait, Ak.,dkk. Jakarta: Erlangga

Muttalib dan M A Ali Khan. 2013. *Theory of Local Government. (Teori Pemerintahan Dearah*. Diterjemahkan oleh Tim MIPI. Jakarta: MIPI

Maani, Kambiz E and Robert Y Cavana. 2000.*System Thinking and Modelling*. New Zealand: Pearson Education

Martinovski Bilyana, et.al. 2005. *Mitigation Theory: An Integrated Approach.* Csjarchive.cogsci.rpi.edu/procidings/2005

Mahi , Raksaka dkk. 2012. *Potensi Penyediaan Pinjaman Lunak ke Daerah Untuk Pembangunan Infrastruktur*. Kementerian Keuangan RI DJPK

Martono, Nanang. 2011. *Metode Penelitian Kuantitatif*. Jakarta: PT RajaGrafindo persada

Mardiasmo. 2005. *Akuntansi Sektor Publik*. Yogyakarta: Penerbit ANDI

Moleong, Lexy J. 2002. *Metode Penelitian Kualitatif*. Bandung: PT Remaja Rosdakarya

Norton, Alan. 1994. *International Handbook of Local and regional Government. A Comparative Analysis of Advanced Democracies*. Edward Elgar, Cheltenham. UK

Nallatigha,Ramakrishna. 2012. The System of Local Government Finance: A Study of Select Countries. *NIFM Journal of Public Finance Management Vol IV No 2. Pp 39-50*

Nurhayati, Mafizatun. 2015. Pengaruh Kemandirian Daerah, Investasi Pemerintah, Angkatan Kerja dan Pendapatan Terhadap Pertumbuhan Ekonomi di 33 Provinsi tahun 2008-2013. *Jurnal Ilmiah Manajemen Bisnis* Vol 1 No 3Novermber 2015

Oates, E, Wallace. 2006. *On The Theory and Practice of Fiscal Decentralization*. Diakses dari www.ifigr.org pada 1 Desember 2015

Ozmen, Alper. 2014. Notes to the Concept of Decentralization. *European Scientific Journal. ISSN:1857-7881*

Peter, B. Guy. 2007. *Performance –Based Accountability*. Dalam *Performance Accountability and Combating Corruption*. Edited by Anwar Shah. The World bank

Pusat Pengelolaan Risiko Fiskal (PPRF) - Badan Kebijakan Fiskal Kementerian Keuangan. *Kerangka Konseptual Pernyataan Risiko Fiskal (Fiscal Risk Statement)* http://risikofiskal.blogspot.com/2008/07/kerangka-konseptual-pernyataan-risiko.html diakses 15 April 2015

Polackova, Brixi Hana. 2005. *Addressing Contingent Liabilities and Fiscal Risk*. In *Fiscal Management* Ed. Anwar Shah Washington DC: World Bank

Polackova Brixi, H and Allen Schick. 2002. *Government at Risk: Contingen Liabilities and Fiscal Risk.* New York. World Bank and Oxford University Press.

Polackova Brixi, H and Ashoko, Moody. 2002. *Dealing With Government at risks: an Overview*. Dalam Government at Risks: Contigent Liabilities and Fiscal Risks. Ed. Schick World Bank 2002

Premchand A. 1999. Public Financial Accountability. *Asian Review of Public Administration.* Vol. XI, No. 2 (July-Desember 1999). Diakses dari www.unpan1.un.org

Premchand A. 2001. *Fiscal Transparency and Accountability*. Paper prepare for the workshop of financial Management and Accountability, Rome Nov 28-31, 2001. Diakses dari www.unpan1.un.org

Ramadyanto, Widodo. 2013. *Risiko Fiskal Daerah: Apa dan Bagaimana?*. Dalam Risiko Fiskal Daerah Menjaga Kesehatan Fiskal dan Kesinambungan Pembangunan. Ed. Drs. Freddy R Saragih, M. P.Acc.Solo: Adicitra Intermedia

Rahman, Atiur. 2005. *People's Budgeting at The Local Government Level in Bangladesh. At Participatory Planning and Budgeting at The Sub-National Level*. New York. United Nations

Rabrenovic, Aleksandra. 2009. *Financial Accountability As a Condition for EU Membership*. Institute of Camparative Law

Reksohadiprodjo, Sukanto. 2001. *Ekonomika Publik*. Yogyakarta:BPFE

Reksohadiprodjo, Sukanto. 1996. Keuangan Negara (Ekonomi Publik): Teori dan Praktek. *JKAP Volume 1 Nomor 1 (Mei 1996)*

Rifai, Vivi Anggarini. 2010. *Pengaruh Kinerja Keuangan Terhadap IPM (Studi pada 38 Kabupeten/Kota di Jawa Timur).* Tesis Universitas Widya Mandala.Diakses dari repositori.wima.ac.id

Sadjiarto, Arja. 2000. Akuntabilitas dan Pengukuran Kinerja Pemerintahan. *Jurnal Akuntansi dan Keuangan* Vol. 2, Nopember 2000:138-150

Samad, Sudarman. 2009. *Pengaruh Partisipasi Anggaran Terhadap Senjangan Anggaran (Studi pada Seluruh SKPD di Provinsi Gorontalo)*. Tesis: UGM

Saputra, Budi et.al. 2015. Analisis Pengaruh Kemandirian Keuangan daerah Terhadap Pertumbuhan Ekonomi Kabupaten dan Kota di Provinsi Jambi. *Jurnal Ekonomi Regional* Vol 10 No 2 September 2015.

Scwab, B. And D. Kubler. 2001. "Metropolitan Governance and the 'Democratic Deficit': Theoritical Issues and Empirical Findings", *paper* in Conference area-based initiatives in contemporary urban policy, Copenhagen, May 2001. Diakses dari www.sbi.dk/eura/workshop/paper pada 13 September 2016

Schaeffer, Michael. 2005. *Local Government Accountability: Challenges and Strategies*. World Bank

Setiaji, Wirawan dan Priyo Hari Adi. 2007. Peta Kemampuan Keuangan Daerah Sesudah Otonomi Daerah: Apakah Mengalami Pergeseran?. *Paper* Disampaikan dalam Simposium Nasional Akuntansi X Makasar

Siswanto, Adrianus, Dwi. 2013. *Identifikasi sumber-sumber Risiko Fiskal Daerah.* Dalam Risiko Fiskal Daerah Menjaga Kesehatan Fiskal dan Kesinambungan Pembangunan. Ed. Drs. Freddy R Saragih, M. P.Acc.Solo: Adicitra Intermedia

Sholikhah, Ratna. 2011. *Analisis Kemampuan Kemandirian Keuangan daerah dan pengaruhnya Terhadap Pertumbuhan Ekonomi Wonogiri Tahun 2000-2009.* Tesis Universitas Sebelas Maret

Sjahrir Bambang Suharnoko and Krisztina Kis-Katos. 2011. *Does local governments' responsiveness with decentralization and democratization? Evidence from sub-national budget allocation in Indonesia*. University of Freiburg Germany Departement of International Economic Policy. Diakses dari www.vcharite.univ-mrs.fr pada 1 Februari 2016

Smith BC. 1985. *Decentralization. The Teritorial Dimension of The State*. London: George Allens & Unwin Ltd

Simanjuntak. 2002. *Transfer Pusat ke Daerah: Konsep dan Praktik di Beberapa Negara.* Dalam buku Dana Alokasi Umum Konsep, Harapan da prospek di Era Otonomi daerah. Jakarta: Kompas

Soesilo, Budhi dan Mahawan Karuniasa. 2014. *Permodelan System Dinamics*. Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia

Sopanah, 2010. *Studi Fenomenologis. Menguak Partisipasi Masyarakat dalam Proses Penyusunan APBD*. Tesis. Universitas Brawijaya Malang

Sukardi, Akhmad. 2009. *Participatory Governance dalam Pengelolaan Keuangan Daerah*. Yogyakarta:LaksBang PRESSindo

Suparmoko. 2003. *Keuangan Negara Dalam Teori dan Praktik*. Yogyakarta: BPFE

Spitzer, Eliot. 2005. Internal Control and Financial Accountability for Non Profit Boards. New York. Diakses dari www.nysais.org/uploaded/busines/OAG Internal-control pdf

The Orange Book. 2004. *Management of Risk-Principles and Concepts*. HM. Treasury London. Diakses dari www.hm-treasury.gov.uk pada 26 Januari 2016

Trussel, Jhon M and Patricia, A Patrick. 2009. A Predictive Model of Fiscal Distress in Local Governments. *Journal of Public Budgeting & Financial Management, 21 (4), 578-616*

Tim Kajian Pajak dan Retribusi Daerah. 2013. *Analisis dan Evaluasi Tentang Pajak dan Retribusi Daerah.* Badan Pembinaan Hukum Nasional. Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia RI

Ugoh, C Samuel and Wilfred I Ukpore. 2009. Problems and Prospects of Budget Implementation in Local Government System in Nigeria. *African Journal of Business management Vol. 3 912) pp 836-846 December 2009*

Utomo, Sugeng, Hadi dan hadi Sumarsono. 2009. Dampak Kebijakan Desentralisasi Fiskal Terhadap Efisiensi Sektor Publik dan Pertumbuhan Ekonomi di Jawa Timur. *JESP Vol.1, No. 2, 2009*

Vonasek, Joseph. 2013. *Fiscal Strain and Deciision Making in Local Government: How Practitioners meet Both Political and Practical Objectives*. Dissertation Submitted to the Askew School of Public Administration and Policy. Diakses dari www.proquest.co.id pada 12 Januari 2015

Vogt, A. John. 2007. *Local Capital Budgeting*. Dalam Local Budgeting. Ed. Anwar Shah. World Bank

Valeta,L and GK Walton. 2008. Integrated Development Planning and Budgeting at Local Government. J*ournal of Public Administration*. Volume 43 Number 3.1 October 2008

Wampler, Brian. 2007. *A Guide to Participatory Budgeting*. Participatory Budgeting ed. Anwar Shah. World Bank

Wampler, Brian. 2000. *Guide to Participatory Budgeting.* The International Budget Oraject, Washington. Diakses daeri http://www.internationalbudget.org

Wijaya, Andy Fefta dan Oscar Radyan Danar. 2014. *Manajemen Publik Teori dan Praktik.* Malang: University of Brawijaya Press

Wilson, David and Chris,Game. 1994. *Local Government in The United Kingdom.* Macmillan Press LTD

Yenida dan Zaitul Ikhlas Saad. 2008. Analisis Pengaruh Desentralisasi Fiskal Terhadap Belanja Pelayanan Kesehatan di Kabupaten/Kota Provinsi Sumatera Barat. *Jurnal Ekonomi dan Bisnis, Oktober 2008, Volume 3 Nomor 2*

Yilmas,Serdar, et.al. 2008. Local Government Discretion and Accountability: A Diagnostic Framework for Local Governance. *Local Governance & Accountability Series Paper No. 113/July 2008*

Zhan, Vivian, Jing. 2013. Strategy of Fiscal Survival? Analisys of Local Extra Budgetary Finance in China. Journal of Contemporary China, 2013 V0l 22. N0. 80 pg 185-230 diakses dari http://dx.doi.org pada 23 November 2015

Peraturan Perundang-undangan dan Situs Internet:

Undang-Undang No 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara

Direktorat Pengelolaan Risiko Keuangan Negara. Pengungkapan Risiko Fiskal Dalam Nota Keuangan 2016. Diakses dari www.pasarmodalpedia.com pada 29 Januari 2016

Peraturan Pemerintah No 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah

Peraturan Pemerintah No. 30 Tahun 2011 tentang Pinjaman Daerah

Peraturan Menteri Keuangan No. 137/PMK.07/2012 tentang Batas Maksimal Kumulatif Pinjaman Daerah

Peraturan Menteri dalam Negeri No. 13 tahun 2006 Tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, sebagaimana yang diubah dalam Permendagri No. 21 tahun 2011 Tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah

Nota Keuangan APBN 2014. Diakses dari www.kemenkeu.go.id

Antaranews.com. Pemerintah *Pusat Semakin Berpihak ke Daerah Tertinggal*. Diakses dari www. antaranews.com pada 19 Februari 2014.

www.antikorupsi.org. Korupsi dalam pemilihan kepala Daerah. Diakses pada 1 Desember 2015

Setkab.go.id. Percepatan Daerah Tertinggal, K/L Perlu Strategi Afirmasi. Diakses dari http://setkab.go.id pada 4 Desember 2015