

## BAB IV

### PAPARAN DATA DAN PEMBAHASAN

#### 4.1. Paparan Data Hasil Penelitian

##### 4.1.1. Gambaran Kondisi Kabupaten Nganjuk Pada Tahun 2013

##### 4.1.1.1. Gambaran Kondisi Kabupaten Nganjuk Pada Tahun 2013 Secara Umum

Kabupaten Nganjuk dengan luas wilayah 1.224,33 km<sup>2</sup> merupakan salah satu kabupaten yang terletak di bagian barat Propinsi Jawa Timur. Secara administratif Kabupaten Nganjuk terbagi menjadi 20 kecamatan dan 284 desa/kelurahan.

Jumlah penduduk dari hasil Sensus Penduduk 2010 sebanyak 1.017.030 jiwa yang terbagi atas 505.687 jiwa penduduk laki-laki dan 511.343 jiwa penduduk perempuan. Sedangkan jumlah penduduk tahun 2012 hasil proyeksi Susenas sebesar 1.025.513 jiwa dengan rincian 508.567 jiwa penduduk laki-laki dan 516.946 jiwa penduduk perempuan dengan sex rasio sebesar 98,38% serta tingkat kepadatan penduduk sebesar 838 jiwa/Km<sup>2</sup>.

Fasilitas pendidikan yang tersedia antara lain : 588 TK Sederajat, 770 SD sederajat, 136 SMP sederajat, 101 SMA sederajat, 6 Perguruan Tinggi swasta. Sedangkan fasilitas kesehatan yang tersedia terdiri dari 6 RS, 20 Puskesmas, 83 Puskesmas pembantu, 7 unit balai pengobatan, 1 unit rumah bersalin, dan 9 unit klinik kesehatan. Dengan jumlah tenaga kesehatan yang terdiri dari 22 dokter spesialis, 97 dokter umum, 23 dokter gigi, 351 bidan, dan 813 tenaga paramedis lainnya.

Pada sektor pertanian, dengan luas sawah 43.026 Ha menghasilkan produksi padi sebesar 5.442.640,72 Kw atau naik 3,91 % dari tahun 2011. Selain itu sebagai sentra penghasil tanaman sayuran khususnya bawang merah, pada tahun ini produksinya sebesar 123.462,5 ton atau naik 7,86 % dari tahun sebelumnya.

Mayoritas industri pengolahan yang ada adalah industri kecil dan kerajinan rumah tangga. Jumlah industri kecil sebesar 819 unit usaha dan industri kerajinan rumah tangga sebesar 15.164 unit usaha. Dari jumlah industri sebanyak 15.983 unit usaha tersebut mampu menyerap tenaga kerja 58.252 orang.

Dari total panjang jalan sejauh 1.907,55 Km, 64,92% nya dalam kondisi baik. Disamping itu fasilitas penunjang angkutan yang tersedia antara lain dua terminal bus dan dua stasiun kereta api.

Ada banyak objek wisata, salah satu obyek wisata yang sangat terkenal dan paling banyak dikunjungi wisatawan adalah air terjun Sedudo yang berada di Kecamatan Sawahan. Obyek wisata ini ramai dikunjungi terutama pada bulan suro karena ada ritual tradisional siraman. Di daerah tersebut juga ditunjang sarana akomodasi yaitu Cengkih Garden yang merupakan salah satu dari 13 hotel yang ada.

Realisasi APBD Kabupaten Nganjuk tahun 2012 sebesar Rp 1.505,043 milyar, mengalami kenaikan 20,4% bila dibandingkan tahun sebelumnya (Rp 1.250,020 milyar). Perkembangan produktivitas secara nyata pada Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) di tahun 2012 sebesar Rp 13.888.800,78 (dalam juta) ada kenaikan dari tahun 2011 sebesar 12,87 %. Tiga sektor ekonomi

yang sangat dominan kontribusinya yaitu, sektor : perdagangan, hotel, dan restoran (37,84%); pertanian (28,14%); dan jasa-jasa (17,57%). Laju pertumbuhan ekonomi Kabupaten Nganjuk di tahun 2012 sebesar 6,68% sedangkan pendapatan per kapitanya sebesar Rp. 10.113.717,30 atau naik 11,10% dari tahun sebelumnya.

#### 4.1.1.2. Gambaran Kondisi Otonomi Daerah Kabupaten Nganjuk Pada Tahun 2013 dari segi Indeks Pembangunan Manusia

Sebagaimana dijelaskan dalam Bab Dua tentang Indeks Pembangunan Manusia, bahwa selain Indeks Pembangunan Manusia itu sendiri, ada beberapa indikator yang mengiringi penilaian IPM yaitu, : 1) Tingkat Pengangguran; 2) Pendapatan per Kapita; 3) Jumlah Penduduk Miskin; 4) Angka Melek Huruf; 5) Angka Harapan Hidup. Dalam hal ini, ukuran IPM digunakan untuk menilai keberhasilan dari pelaksanaan otonomi suatu daerah yang tujuan akhirnya adalah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat di wilayah tersebut sebagaimana yang telah diamanatkan pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 2 ayat (3). Untuk melihat tingkat kesejahteraan masyarakat tersebut, maka digunakanlah IPM dan beberapa indikator yang mendampingi. IPM disini sendiri menggambarkan kualitas kehidupan masyarakat secara umum. IPM Kabupaten Nganjuk pada tahun 2013 menunjukkan nilai 71,48 atau Menengah-Tinggi. Selain itu juga mengalami peningkatan 0,53 poin atau meningkat sebanyak 0,74% dari tahun sebelumnya. Penjabarannya sebagai berikut:

**Tabel 4.1 Indeks Pembangunan Manusia Kabupaten Nganjuk 2007-2013**

Tahun	Indeks Pembangunan Manusia (Maksimal = 100)	Pertumbuhan IPM
2007	69,25	-
2008	69,73	0,69%
2009	70,27	0,77%

Tahun	Indeks Pembangunan Manusia (Maksimal = 100)	Pertumbuhan IPM
2010	70,76	0,70%
2011	71,48	1,02%
2012	71,96	0,67%
2013	72,49	0,74%

Sumber : Badan Pusat Statistik Nganjuk (2013: 61)

Indikator kedua adalah tingkat pengangguran. Indikator ini menggambarkan keberhasilan pemerintah dalam penyediaan lapangan pekerjaan. Sebagaimana diketahui kesejahteraan suatu masyarakat berbanding terbalik dengan tingkat pengangguran sebagaimana dijelaskan dalam *The Jawa Pos Institute of Pro-Otonomi* (2013:35). Pada tahun 2013, Kabupaten Nganjuk mendapatkan nilai yang fantastis, yaitu -174, jumlah lowongan yang tersedia lebih banyak 174 posisi dari jumlah pencari kerja.

Penjabarannya sebagai berikut:

**Tabel 4.2 Tingkat Pengangguran Kabupaten Nganjuk (dalam ribuan)**

Tahun	Pencari Kerja	Lowongan Tersedia	Jumlah Pengangguran	Tingkat Pengangguran	Pertumbuhan Tingkat Pengangguran
2007	10372	4274	6098	58,79%	-
2008	11179	3510	7669	68,60%	16,68%
2009	5681	3309	2372	41,75%	-39,14%
2010	4240	1850	2390	56,37%	35,00%
2011	1989	1034	955	48,01%	-14,82%
2012	803	903	-100	-12,45%	-125,94%
2013	908	1087	-179	-19,71%	-58,30%

Sumber : Badan Pusat Statistik Nganjuk (2013: 71-75)

Selanjutnya indikator ketiga, yaitu Pendapatan per Kapita, yang menggambarkan tingkat daya beli masyarakat suatu wilayah, yang sekaligus juga menggambarkan kesejahteraan masyarakat itu sendiri. (*The Jawa Pos Institute of Pro-Otonomi*, 2013:38). Untuk tahun 2013, Kabupaten Nganjuk mendapatkan nilai 641,55 atau rendah, dan pertumbuhannya juga tidak banyak, hanya 0,49%.

**Tabel 4.3 Pendapatan Per Kapita Disesuaikan (dalam ribuan Rupiah)**

Tahun	Rata-rata Pendapatan Per Kapita per Bulan	Pertumbuhan Pendapatan Per Kapita
2007	620,30	-
2008	625,24	0,80%
2009	628,01	0,44%
2010	631,90	0,62%
2011	635,57	0,58%
2012	638,42	0,45%
2013	641,55	0,49%

Sumber : Badan Pusat Statistik Nganjuk (2013: 428)

Kemudian indikator keempat yaitu, Jumlah Penduduk Miskin yang sekaligus menggambarkan tingkat kesejahteraan masyarakat. Menurut *The Jawa Pos Institute of Pro-Otonomi* (2013:40), tingkat kesejahteraan masyarakat akan berbanding terbalik dengan jumlah penduduk miskin. Ketika jumlah penduduk miskin mempunyai persentase yang semakin tinggi, berarti keberhasilan pemerintah untuk membangun daerah tersebut semakin gagal. Untuk data Jumlah Penduduk Miskin tahun 2007-2009, peneliti tidak menemukannya dari sumber-sumber data acuan peneliti. Untuk tahun 2013, warga Kabupaten Nganjuk yang berada di bawah garis kemiskinan masih cukup banyak, yaitu 29,05% dari total seluruh warga.

**Tabel 4.4 Jumlah Penduduk Miskin**

Tahun	Jumlah Penduduk Miskin	Total Jumlah Penduduk	Persentase
2007	-	-	-
2008	-	-	-
2009	-	-	-
2010	306.207	1.017.030	30,11%
2011	308.755	1.022.752	30,19%
2012	305.735	1.025.513	29,81%
2013	300.304	1.033.597	29,05%

Sumber : Badan Pusat Statistik Nganjuk (2013: 69)

Indikator selanjutnya yaitu Angka Melek huruf yang menggambarkan keberhasilan pemerintah dalam memerangi kebodohan. *The Jawa Pos Institute of Pro-Otonomi* (2013:41) menjelaskan bahwa angka melek huruf sudah cukup untuk menggambarkan kinerja pemerintah untuk meningkatkan kualitas hidup masyarakat dan menjauhkannya dari apa yang disebut “keterpurukan kebodohan”. Kabupaten Nganjuk untuk tahun 2013 mendapatkan nilai yang cukup tinggi yaitu 91,16, dengan peningkatan yang tidak begitu banyak, hanya 0,05% dari tahun sebelumnya.

**Tabel 4.5 Angka Melek Huruf (ideal = 100)**

Tahun	Angka Melek Huruf	Persentase Pertumbuhan
2007	90,44	-
2008	90,44	0,00%
2009	90,46	0,02%
2010	90,48	0,02%
2011	91,07	0,65%
2012	91,11	0,04%
2013	91,16	0,05%

Sumber : Badan Pusat Statistik Nganjuk (2013: 67)

Indikator terakhir yang digunakan adalah Angka Harapan Hidup, yang menggambarkan tingkat kualitas kesehatan. *The Jawa Pos Institute of Pro-Otonomi* (2013:42) menggambarkan bahwa tingginya angka harapan hidup menggambarkan baiknya kualitas layanan kesehatan yang didapatkan masyarakat dan baiknya kualitas kesehatan masyarakat tersebut. Tahun 2013, Kabupaten Nganjuk mendapatkan nilai 69,82 (tergolong dalam kategori rata-rata/menengah), dengan peningkatan sebesar 0,71%.

**Tabel 4.6 Angka Harapan Hidup**

Tahun	Angka Harapan Hidup	Persentase Pertumbuhan
2007	68,27	-
2008	68,44	0,25%

Tahun	Angka Harapan Hidup	Persentase Pertumbuhan
2009	68,67	0,34%
2010	68,89	0,32%
2011	69,11	0,32%
2012	69,33	0,32%
2013	69,82	0,71%

Sumber : Badan Pusat Statistik Nganjuk (2013: 118)

#### 4.1.2 Gambaran Kondisi Keuangan Kabupaten Nganjuk Pada Tahun 2013

Berikut ini adalah gambaran kondisi keuangan Kabupaten Nganjuk pada tahun 2013 yang berhasil dirangkum dari data yang diperoleh untuk tahun 2013. Berdasarkan kebutuhan peneliti, maka data yang ditampilkan di sini hanya data indikator-indikator yang digunakan oleh peneliti yaitu, : 1) Penerimaan Asli Daerah (PAD); 2) Dana Transfer; 3) Belanja Rutin; dan 4) Belanja Pembangunan.

Untuk Tahun 2013, Penerimaan Daerah sebagian besar masih berasal dari Dana Transfer. Kemudian untuk Belanja Daerah masih didominasi oleh Belanja Rutin, khususnya belanja pegawai.

**Tabel 4.7 Kondisi Keuangan Kabupaten Nganjuk Pada Tahun 2013**

<b>Indikator</b>	<b>Nominal</b>
<b>Total Penerimaan</b>	<b>1.559.541.595.673,67</b>
<b>Total PAD</b>	<b>153.130.115.172,67</b>
- Pajak Daerah	19.600.066.015,44
- Retribusi	19.387.701.357,45
- Bagi Hasil BUMD dan pengelolaan aset daerah	3.450.319.617,96
- Penerimaan lain PAD yang sah	110.692.028.181,82
<b>Total Dana Transfer</b>	<b>1.405.967.183.576,00</b>
- Transfer Pemerintah Pusat Dana Perimbangan	1.072.429.653.231,00
- Transfer Pemerintah Pusat Dana Lainnya	256.595.597.000,00
- Transfer Pemerintah Propinsi	62.585.858.345,00
<b>Total Belanja</b>	<b>1.486.896.745.688,16</b>
<b>Total Belanja Rutin</b>	<b>1.219.516.223.324,16</b>
- Belanja Pegawai	921.425.257.195,00

<b>Indikator</b>	<b>Nominal</b>
- Belanja Barang dan Jasa	209.159.819.779,16
- Belanja Hibah	48.389.956.350,00
- Belanja Bantuan Sosial	1.170.811.000,00
- Belanja Bantuan Keuangan	39.370.379.000,00
<b>Total Belanja Pembangunan</b>	<b>239.382.605.915,00</b>
- Belanja Tanah	5.720.323.110,00
- Belanja Peralatan dan Mesin	42.409.209.848,00
- Belanja Gedung dan Bangunan	53.064.460.799,00
- Belanja Jalan, Irigasi, dan Jaringan	137.280.600.247,00
- Belanja Aset Tetap Lainnya	908.011.911,00
Informasi Tambahan	
- <b>PAD Dianggarkan</b>	<b>149.542.900.000,00</b>

Sumber: Badan Pusat Statistik Nganjuk (2014: 329-330)

#### 4.1.2.1. Rasio Desentralisasi Pendapatan

Rasio Desentralisasi Pendapatan menggambarkan porsi PAD terhadap Total Pendapatan. Di sini bisa dilihat bahwa antara tahun 2007 hingga tahun 2013, Rasio Desentralisasi Pendapatan Kabupaten Nganjuk masih di bawah 10% atau sangat kurang, sehingga pola hubungan tingkat kemampuan daerah Kabupaten Nganjuk masih tergolong Instruktif. Penjabarannya ada di tabel berikut:

**Tabel 4.8 Rasio Desentralisasi Pendapatan**

Tahun	Rasio Desentralisasi Pendapatan	Derajat Desentralisasi Fiskal	Pola Hubungan Tingkat Kemampuan Daerah
2007	6,32%	Sangat Kurang	Instruktif
2008	7,52%	Sangat Kurang	Instruktif
2009	7,91%	Sangat Kurang	Instruktif
2010	8,20%	Sangat Kurang	Instruktif
2011	8,34%	Sangat Kurang	Instruktif
2012	9,02%	Sangat Kurang	Instruktif
2013	9,82%	Sangat Kurang	Instruktif

Sumber: Badan Pusat Statistik Nganjuk (2014: 329)



#### 4.1.2.2 Rasio Ketergantungan Pendapatan

Sejalan dengan Rasio Desentralisasi Pendapatan, Rasio Ketergantungan Pendapatan menunjukkan hal yang sama yaitu, tinginya sokongan dana dari pemerintah pusat maupun propinsi dalam operasional pelaksanaan otonomi daerah Kabupaten Nganjuk.

**Tabel 4.9 Rasio Ketergantungan Pendapatan**

Tahun	Rasio Ketergantungan Pendapatan
2007	79,41%
2008	87,62%
2009	90,56%
2010	88,77%
2011	90,88%
2012	88,70%
2013	90,15%

Sumber: Badan Pusat Statistik Nganjuk (2014: 329)

#### 4.1.2.3. Rasio Kontribusi BUMD

Untuk kontribusi BUMD, yang menggambarkan seberapa besar peran BUMD dalam kemandirian keuangan, porsinya dalam PAD dari tahun 2007 hingga tahun 2013 berada di bawah 5%, dan kontribusinya dalam Penerimaan Daerah bahkan tidak mencapai 0,5%.

**Tabel 4.10 Rasio Kontribusi Badan Usaha Milik Daerah (BUMD)**

Tahun	Rasio Kontribusi BUMD	Porsi Kontribusi BUMD dalam PAD
2007	0,18%	2,87%
2008	0,22%	2,95%
2009	0,25%	3,10%
2010	0,28%	3,45%
2011	0,37%	4,42%
2012	0,30%	3,34%
2013	0,22%	2,25%

Sumber : Badan Pusat Statistik Nganjuk (data diolah)

#### 4.1.2.4. Rasio Belanja Rutin

Antara tahun 2007 hingga 2013, porsi Belanja Rutin masih sangat tinggi (>75%), yang artinya anggaran belanja Pemerintah Kabupaten Nganjuk masih banyak digunakan untuk membiayai operasional kegiatan pemerintah, terutama untuk gaji pegawai (lihat lampiran perhitungan belanja rutin).

**Tabel 4.11 Rasio Belanja Rutin**

Tahun	Rasio Belanja Rutin
2007	79,33%
2008	79,34%
2009	77,06%
2010	91,84%
2011	89,79%
2012	86,20%
2013	82,02%

Sumber : Badan Pusat Statistik Nganjuk (data diolah)

#### 4.1.2.5. Rasio Belanja Pembangunan

Senada dengan Rasio Belanja Rutin, di sini jumlah Belanja untuk pembangunan daerah tidak mendapat porsi yang cukup, hanya 16,10% untuk tahun 2013.

**Tabel 4.12 Rasio Belanja Pembangunan**

Tahun	Rasio Belanja Pembangunan
2007	20,53%
2008	20,66%
2009	22,83%
2010	8,02%
2011	10,11%
2012	13,87%
2013	16,10%

Sumber : Badan Pusat Statistik Nganjuk (data diolah)

#### 4.1.2.6. Rasio Efektifitas PAD

Rasio Efektifitas PAD menggambarkan kinerja pemerintah dalam hal pencapaian target dari PAD yang telah direncanakan. Dengan adanya penilaian Efektifitas PAD ini, pemerintah seolah dituntut untuk bekerja lebih dalam hal mewujudkan independensi keuangan. Untuk nilai  $<100\%$ , masih dianggap kurang efektif karena target belum terlampaui. Sedangkan untuk nilai  $\geq 100\%$ , sudah dianggap efisien dengan anggapan target telah terlampaui.

**Tabel 4.13 Rasio Efektifitas PAD**

Tahun	Rasio Efektifitas PAD
2007	96,45%
2008	93,62%
2009	97,16%
2010	104,14%
2011	105,49%
2012	104,79%
2013	102,40%

Sumber : Badan Pusat Statistik Nganjuk (data diolah)

#### 4.1.2.7. Rasio Pertumbuhan

Indikator Rasio Pertumbuhan menunjukkan kinerja pemerintah dalam mempertahankan dan meningkatkan kemampuan keuangan daerahnya. Semua indikator berikut bermakna positif, selain Rasio Pertumbuhan Ketergantungan Pendapatan dan Rasio Pertumbuhan Belanja Rutin yang bermakna sebaliknya.

**Tabel 4.14 Rasio Pertumbuhan**

Tahun	Desentralisasi Pendapatan	Ketergantungan Pendapatan	Kontribusi BUMD	Belanja Rutin	Belanja Pembangunan
2007	-	-	-	-	-
2008	18,98%	10,33%	18,44%	0,01%	0,62%
2009	5,21%	3,36%	9,46%	-2,87%	10,49%
2010	3,60%	-1,97%	13,30%	19,18%	-64,86%
2011	1,70%	2,37%	23,17%	-2,24%	26,05%
2012	8,18%	-2,39%	-22,26%	-4,00%	37,20%
2013	8,89%	1,63%	-36,11%	-4,85%	16,06%

Sumber : Badan Pusat Statistik Nganjuk (data diolah)

#### 4.1.2.8 Indeks Kemampuan Keuangan

Indeks Kemampuan Keuangan adalah penilaian yang digunakan untuk Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dalam menilai kinerja pemerintah dalam mempertahankan dan meningkatkan kemampuan keuangan daerahnya. Berikut adalah daftar IKK Kabupaten Nganjuk dari Tahun 2007-2013:

**Tabel 4.15 Indeks Kemampuan Keuangan**

Tahun	IKK
2007	-
2008	56,68
2009	13,11
2010	14,04
2011	8,19
2012	27,02
2013	27,73

Sumber : Badan Pusat Statistik Nganjuk (data diolah)

## 4.2. Pembahasan Hasil Penelitian

### 4.2.1. Penilaian Pencapaian Keberhasilan Pelaksanaan Otonomi Daerah

Melihat dari analisis di atas, bahwa Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Kabupaten Nganjuk mengalami peningkatan yang cenderung konstan. Terakhir pada tahun 2013 IPM Kabupaten Nganjuk menunjukkan angka 72,49, sehingga Kabupaten Nganjuk termasuk dalam kategori Menengah-Tinggi (60 hingga 80). Sehingga dari sisi skor IPM, Kabupaten Nganjuk termasuk cukup sukses dalam melaksanakan otonomi daerah.

Kemudian melihat dari indikator tingkat pengangguran, dilihat dari perbandingan pencari kerja dengan lowongan kerja yang tersedia, dari tahun 2007 hingga 2013, Kabupaten Nganjuk tergolong tinggi di awal kemudian turun drastis

pada tahun 2012, bahkan angka persentasenya negative, dan justru di tahun 2013 semakin turun yaitu -19,71%, dan pertumbuhan tingkat pengangguran juga mengalami penurunan yang cukup tinggi yaitu -58,30%. Artinya di Kabupaten Nganjuk ada sekitar 179 lowongan yang tidak terisi atau jumlah lowongan lebih banyak 179 posisi dari pada pencari kerja. Sehingga dari sisi pengentasan pengangguran, Kabupaten Nganjuk termasuk berhasil dalam hal ini.

Selanjutnya dari indikator ketiga yaitu Pendapatan per Kapita, data menunjukkan bahwa selama rentang waktu antara tahun 2007 hingga 2013, terjadi peningkatan yang cenderung konstan, namun tidak begitu signifikan. Pada tahun 2013 nilai pendapatan per Kapita per bulan Kabupaten Nganjuk adalah Rp 641.550,00 atau dengan kata lain daya beli masyarakat di Kabupaten Nganjuk masih tergolong rendah. Dalam hal ini, pemerintah daerah dirasa kurang mampu meningkatkan daya beli masyarakat.

Indikator keempat yaitu Jumlah Penduduk Miskin, menunjukkan adanya penurunan dari tahun 2010-2013, namun tidak begitu signifikan. Kemudian pada tahun 2013, persentase jumlah penduduk miskin di Kabupaten Nganjuk sebesar 29,05%. Artinya menurut ukuran *The Jawa Pos Institute of Pro-Otonomi*, Kabupaten Nganjuk masuk dalam kategori menengah. Hal ini nampaknya berbanding lurus dengan nilai daya beli masyarakat yang tergolong rendah. Dalam hal ini, pemerintah daerah belum mampu mengatasi permasalahan kemiskinan di wilayahnya.

Selanjutnya indikator kelima, yaitu Angka Melek Huruf yang menggambarkan keberhasilan pemerintah daerah dalam memerangi kebodohan,

diketahui bahwa Kabupaten Nganjuk mendapatkan hasil yang cukup bagus. Di tahun 2013, Kabupaten Nganjuk mendapatkan nilai sebesar 91,16, dan tren yang terjadi mulai dari tahun 2007 hingga 2013 terus mengalami peningkatan meskipun peningkatan di tiap tahunnya tidak sampai melebihi 0,5%, kecuali pada tahun 2011 yang mencapai 0,65%. Dalam penilaian indikator ini, dari besarnya angka melek huruf, pemerintah daerah dinilai sudah cukup berhasil dalam memberantas buta huruf. Sedangkan untuk persentasi peningkatan angka melek huruf dari tahun ke tahun, nampaknya pemerintah daerah perlu berusaha lebih keras untuk mencapai angka 95 ke atas untuk memperoleh peringkat bebas buta aksara menurut penilaian *The Jawa Pos Institute of Pro-Otonomi* (2013: 41). Perlu diketahui untuk pengukuran angka melek huruf, penduduk dengan usia dibawah sepuluh tahun tidak dimasukkan dalam penghitungan angka melek huruf.

Selanjutnya indikator terakhir adalah Angka Harapan Hidup, yang menggambarkan tingkat kualitas kesehatan dan keamanan sosial masyarakat melalui rata-rata panjang usia maksimal manusia yang dapat dicapai. Menurut *The Jawa Pos Institute of Pro-Otonomi* (2013: 42), bahwa sesuai standar UNDP nilai minimal dari Angka Harapan Hidup adalah 25 dan nilai maksimalnya adalah 85. Semakin tinggi nilai Angka Harapan Hidup, maka pencapaian kualitas kesehatan dan keamanan sosial di wilayah tersebut semakin baik.

Untuk Kabupaten Nganjuk sendiri, Angka Harapan Hidup pada tahun 2013 menunjukkan nilai 69,82, mendekati 70. Hal ini menunjukkan bahwa rata-rata masyarakat Kabupaten Nganjuk memiliki panjang usia hampir mencapai 70 tahun atau masuk dalam kategori rata-rata, dan tren yang terjadi dari tahun 2007

terus menunjukkan peningkatan. Akan tetapi angka ini masih dibawah nilai Jawa Timur yaitu 73,54 dan nilai Angka Harapan Hidup Indonesia yaitu sebesar 73,81 di tahun yang sama. Hal ini juga menunjukkan bahwa peningkatan kualitas kesehatan di Kabupaten Nganjuk dari tahun ke tahun semakin baik, dan dalam hal ini pemerintah daerah dianggap sudah berhasil dalam melaksanakan tugasnya dalam bidang kesehatan, akan tetapi perlu adanya peningkatan sebab posisi Angka Harapan Hidup Kabupaten Nganjuk masih berada di bawah Jawa Timur dan Indonesia.

Ketika dikonfirmasi tentang keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah, Gatut Sugiarto, Kepala Bagian Perekonomian Asisten Perekonomian dan Pembangunan Sekretariat Daerah Kabupaten Nganjuk mengatakan bahwa apa yang telah dilakukan Pemerintah Daerah selama ini merupakan bentuk kinerja terbaik sebagai bentuk pelaksanaan tugas yang sudah mana mestinya.

Untuk Otonomi Daerah Kabupaten Nganjuk di tahun 2013, kami kira kami sudah melakukan terbaik dari apa yang kami bisa lakukan. Tentunya bapak bupati juga mempunyai pikiran yang sama dengan kita. Kita sudah melakukan banyak terobosan agar Nganjuk ini bisa bersaing dengan daerah lain. Contohnya, dua tahun yang lalu kami adakan gerakan GENTASIBU yang alhamdulillah hingga 2014 angka kematian bayi dan ibu hamil turun drastis. Kami memprioritaskan banyak bidang yang masih honorer untuk diangkat. Kemudian kita juga mulai mempromosikan wisata, biar orang lain tahu bahwa di Nganjuk objek wisatanya tidak Sedudo saja. Seperti kemari acara kirab hari jadi ke 1045 yang memecahkan dua rekor MURI. Kemudian juga ada program UKM unggulan yang cukup banyak memakan biaya sekitar 1 milyar. Tentunya kita juga ingin Nganjuk itu sebagai kabupaten yang berdaya saing. Mungkin masalah kita karena gaung terobosan yang dilakukan kurang terdengar. Kita kalah di media Pemasaran dan publikasi. Bahkan sebenarnya terobosan-terobosan yang kami lakukan tak kalah hebat dengan Banyuwangi, Cuma Mereka lebih paham akan pasar. Ke depannya, tentunya kami juga ingin berprestasi lebih sehingga kesejahteraan masyarakat bisa terus meningkat, dan potensi-potensi yang baik bisa terus berkembang. (Wawancara, 23 Desember 2014)

#### 4.2.2 Penilaian Pencapaian Prestasi Kemampuan dan Kinerja Keuangan

Pada gambaran kondisi keuangan Kabupaten Nganjuk pada tahun 2013 terlihat bahwa terdapat selisih antara Total Penerimaan dan Total Belanja sebesar Rp 72.644.849.985,51, di mana total pendapatan lebih besar daripada total pengeluaran atau dengan kata lain ada sekitar 72,6 Milyar Rupiah yang tidak digunakan.

Yang biasanya terjadi dalam instansi pemerintahan, apabila penganggaran belanja tidak terserap sepenuhnya, sehingga menimbulkan sisa anggaran, maka pemberian dana transfer dari pemerintah pusat maupun propinsi akan dikurangi. Akan tetapi hal tersebut dibantah oleh Gatut Sugiarto, Kabag Perekonomian Asisten Perekonomian dan Pembangunan Setda Kabupaten Nganjuk. Dalam keterangannya, beliau berpendapat bahwa hal tersebut tidak sepenuhnya benar.

Memang betul hal demikian, karena memang skema dari Kemendagri seperti itu. Memang sebenarnya anggaran yang tersisa atau kami menyebutnya SILPA atau Sisa Lebih Penggunaan Anggaran bisa dimasukkan ke dalam Dana Cadangan Pemerintah Kabupaten, agar tidak terjadi pengurangan Dana Transfer. Akan tetapi, dari Bapak Bupati dan DPRD hingga saat ini belum menganggap bahwa Dana Cadangan perlu dibentuk, sehingga pada Tahun Anggaran 2013, Dana Cadangan tidak dianggarkan dalam APBD. Selain itu, yang sering dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten terhadap SILPA ini langsung diubah menjadi Belanja Hibah dan Belanja Bantuan Keuangan yang di mana kedua belanja tersebut apabila terjadi sisa, tidak akan mengurangi penggelontoran Dana Transfer. Selain itu, tentunya banyak lobi-lobi yang dilakukan agar dana yang turun dari pusat maupun propinsi tidak dikurangi. (Wawancara, 23 Desember 2014)

Demikian juga ketika kita melihat tabel 4.9 Rasio Ketergantungan, menunjukkan bahwa porsi Dana Transfer dalam Total Penerimaan Daerah mengalami naik turun. Akan tetapi jika lebih dicermati, sebenarnya jumlah Dana Transfer yang digulirkan antara tahun 2007 hingga 2013 terus mengalami



peningkatan. (Badan Pusat Statistik Nganjuk, 2014: 329. Untuk lebih jelasnya lihat lampiran penghitungan dana transfer).

#### 4.2.2.1. Porsi PAD, Dana Transfer, dan Kontribusi BUMD

Terkait rendahnya porsi PAD dan tingginya porsi Dana Transfer dalam Total Penerimaan Tahun 2013 sekitar 9,82% dan 90,15%, ada faktor yang mempengaruhi hal tersebut diantaranya potensi pajak daerah dan retribusi di Kabupaten Nganjuk berbeda dengan daerah lain. Yang kedua, masih banyaknya potensi pengenaan pajak daerah dan retribusi daerah yang belum terjaring. Yang ketiga kondisi lapangan saat eksekusi jauh berbeda dengan hitungan / perkiraan tim observasi. Yang keempat, tingkat ketaatan wajib pajak dan retribusi masih rendah. Yang kelima, porsi Pajak Daerah dan Retribusi sangat besar dalam PAD. Berikut penuturan Dyah Puspita Rini, Sekretaris Dinas Pendapatan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah (DP2KAD) Kabupaten Nganjuk,

Banyak wajib pajak dan wajib retribusi belum memiliki kesadaran membayar pajak. Misalnya saja kita anggarkan, Hotel A kita targetkan Rp 2.000.000.000, biasanya mereka cuma membayar 50-60% maksimal dari yang dianggarkan. Jarang ada yang membayar 100%. Makanya kita anggarkan tinggi, misalnya Hotel A itu Rp 3.000.000, yang biasanya mereka bayar cuma Rp 1.500.000.000. Memang, tingkat partisipasi masyarakat tiap tahunnya pasti mengalami peningkatan, tetapi ada beberapa masyarakat yang belum mampu membayar pajak secara tepat waktu dan tepat jumlah karena membayar pajak itu harus tepat waktu dan tepat jumlah. Kalau tidak tepat waktu, berarti kena denda. Kalau tidak tepat jumlah, maka dihitung dendanya dan diterbitkan Surat Ketetapan Pajak Daerah Kurang Bayar. Biasanya terdapat kesalahan-kesalahan perhitungan dari wajib pajak yang menghitung sendiri pajaknya yang biasanya ditemukan dalam hal pembayaran pajak sehingga menimbulkan kurang bayar. Ada juga yang tidak tepat waktu. Harusnya dibayar bulan ini, tapi dibayar bulan depannya. (Wawancara, 23 Desember 2014)

Hal senada juga disampaikan oleh Gatut Sugiarto, di mana saat ini memang kondisi keuangan Kabupaten Nganjuk masih banyak bergantung kepada Dana Transfer dikarenakan besaran PAD sampai saat ini masih belum bisa menutupi kebutuhan belanja daerah. Bahkan hal tersebut tidak hanya terjadi Kabupaten Nganjuk saja.

Yang ada malah Trend PAD terus meningkat, meskipun sesungguhnya pemerintah kabupaten belum mampu secara penuh dari PAD untuk menutup seluruh belanja daerah. Karena kalau tidak salah untuk belanja pegawai sudah mencapai Rp 800.000.000.000 – Rp 900.000.000.000, sedangkan PAD Kabupaten Nganjuk masih berkisar di angka Rp 153.000.000.000. Untuk menutup gaji pegawai saja belum mampu, apalagi untuk membangun jalan, belanja kantor. Jadi kita masih berharap ada sumber-sumber pendapatan lain diluar PAD, seperti dari Dana Alokasi Umum yang diberikan oleh pemerintah pusat untuk menutup belanja pegawai, sehingga PAD digunakan untuk belanja modal, pembangunan jalan. (Wawancara, 23 Desember 2014)

Selain itu, menurut Gatut Sugiarto, besarnya porsi Dana Transfer dalam APBD tidak bisa membuat serta merta menjadi dalih bahwa suatu daerah gagal menjalankan otonominya. Banyak hal yang membuat porsi Dana Transfer menjadi besar.

Besarnya sumber pendapatan dari bantuan pusat berupa dana transfer atau dana perimbangan didasarkan pada indikator penentuan besarnya penerimaan yang diterima oleh suatu daerah. Indikatornya, salah satunya yaitu jumlah penduduk. Penduduknya Kabupaten Nganjuk tiap tahunnya terus bertambah, luas wilayah walaupun tidak bertambah tetap dimasukkan dalam komponen perhitungan pemberian dana perimbangan, ada juga daerah yang memasukkan pulau-pulau yang dimiliki daerah, berapa jumlah Pegawai Negeri Sipil (PNS) karena sebagian besar Dana Perimbangan atau dana transfer yang diterima dari pemerintah pusat yang dibelanjakan daerah untuk membayar gaji PNS. Jadi kalau gaji PNS bertambah, otomatis biasanya ada juga penambahan terkait dengan dana transfer dari pemerintah pusat. Jadi kalau trendnya bertambah, iya pasti. Trendnya bertambah bisa juga mengindikasikan bahwa tingkat ketergantungan daerah terhadap pusat tidak bisa lepas. Tapi sedapat mungkin, kedepannya pemerintah kabupaten berharap ketergantungan tersebut dapat berkurang dan juga pasti menjadi harapan pemerintah pusat.

Besarnya dana transfer ke daerah, artinya daerah itu masih membutuhkan pemerintah pusat dalam hal pembiayaan untuk memenuhi kebutuhan rutinnya. (Wawancara, 23 Desember 2014)

Salah satu komponen dalam PAD dijadikan tolok ukur kemampuan otonomi keuangan daerah menurut Sularso (2011: 115) adalah Kontribusi BUMD. Menurutny, kontribusi dari BUMD mampu menyamai atau bahkan melampaui Pajak Daerah dan Retribusi. Sehingga untuk jangka panjang, pemasukan dari BUMD bisa menjadi sponsor utama penyokong PAD. Selain itu, harapannya dengan menjadikan BUMD sebagai penyokong utama BUMD, tentunya pengelolaan bisnis pada BUMD bisa semakin profesional dan menjanjikan.

Sebenarnya kalau kita amati lebih lanjut untuk tahun 2013, porsi untuk Pajak Daerah sendiri sebenarnya hanya 12,80%, Retribusi sebesar 12,66%, dan Kontribusi BUMD hanya sebesar 2,25% saja. Sedangkan sisa 72,29% dari Pendapatan Lain-lain Asli Daerah mempunyai banyak sekali rincian seperti pengolahan dana bergulir, penjualan aset, denda keterlambatan proyek, pengembalian, dan penerimaan-penerimaan lain yang cukup banyak pos akuntansinya yang pemasukannya tidak bisa diprediksi karena bersifat tidak tentu. Sedangkan poin porsi Pajak Daerah, Retribusi, dan BUMD bersifat rutin dan dapat diprediksi. Menurut Dyah Puspita Rini, kinerja BUMD banyak dipengaruhi oleh kebijakan-kebijakan yang ditetapkan oleh Bupati dan DPRD, sehingga ketika membahas peran BUMD, maka kembali lagi kepada kebijakan dari Bupati dan DPRD. Apabila dianggap kurang menguntungkan, maka dana yang digulirkan untuk investasi di BUMD juga akan dikurangi, atau tidak ada intensif tambahan investasi. Menurut Dyah Puspita Rini, berkurangnya porsi kontribusi BUMD

dikarenakan tidak optimalnya kinerja BUMD, sehingga hasil kontribusninya tidak terjadi peningkatan yang signifikan.

Dalam struktur porsi PAD, pajak daerah dan retribusi masih menjadi tumpuan utama. Kami belum bisa mengandalkan BUMD sebagai sumber PAD yang utama, karena skala usaha BUMD Kabupaten Nganjuk tidaklah sebesar yang anda bayangkan. Kontribusi BUMD baru akan terasa jika diagabungkan dengan hasil pengelolaan kekayaan daerah. Tentunya harapan kami juga sokongan BUMD bisa setara dengan pajak daerah dan retribusi. Jika BUMD menjadi sandaran utama dalam PAD, tentunya BUMD dituntut untuk bekerja secara optimal dan professional. Sedangkan kebijakan tentang BUMD berada di pihak Bupati dan DPRD, sehingga kinerja BUMD dipengaruhi kebijakan dari keduanya. Sedangkan dari sisi BUMD sektor potensial yaitu, : parkir, terminal, pasar, rumah potong hewan. Menurut saya sementara sudah cukup, namun pemerintah kabupaten telah mencoba menyertakan modalnya ke perusahaan daerah. Hasil yang diperoleh adalah deviden yang dicanangkan pemerintah kabupaten masih sangat rendah. Pemerintah kabupaten sempat menggulirkan bantuan dana penyertaan modal ke rumah potong hewan sebesar Rp 1.500.000.000, sedangkan kontribusinya ke pemerintah kabupaten hanya kurang lebih Rp 200.000.000. Sangat tidak masuk akal jumlahnya. Oleh karena itu, untuk sementara penyertaan modal ke perusahaan daerah dihentikan dan dialihkan kearah ekonomi kerakyatan. (Wawancara, 23 Desember 2014)

Hal senada juga disampaikan oleh Gatut Sugiarto, bahwa memang kebijakan mengenai BUMD berada di bawah wewenang langsung Bupati dengan persetujuan dari DPRD.

Untuk kontribusi PAD yang disokong APBD, memang porsinya tidak sebanyak Pajak Daerah maupun retribusi. Hal ini dikarenakan kebijakan tentang BUMD langsung dari Bupati, dengan persetujuan dari DPRD. Kami dari Asisten Perkonomian dan Pembangunan, lalu DP2KAD, dan BUMD itu sendiri hanya bisa memberikan rekomendasi-rekomendasi, termasuk salah satunya tentang porsi penerimaan yang berasal dari BUMD. (Wawancara, 23 Desember 2014)

#### 4.2.2.2. Porsi Belanja Rutin dan Belanja Pembangunan

Pada tahun 2013, porsi Belanja Rutin masih cukup tinggi sekitar 82,02%.

Nilai ini sudah mengalami penurunan dari tahun sebelumnya, dan tren penurunan

dimulai pada tahun 2010 di mana pada tahun inilah rekor porsi Belanja Rutin berada pada posisi 91,84%, yang berlanjut mengalami penurunan pada tahun-tahun selanjutnya hingga tahun 2013. Dan porsi yang belanja terbanyak digunakan untuk Belanja Pegawai, sebesar 75,56% dari Total Belanja Rutin atau 60,50% dari Total Belanja Daerah (lihat lampiran penghitungan belanja rutin).

Kemudian untuk porsi Belanja Pembangunan hanya 16,10% dari Total Belanja Daerah. Porsi terbanyak digunakan untuk Belanja Jalan, Irigasi, dan Jaringan yaitu, sebesar 57,35% dari Total Belanja Pembangunan, atau 9,23% dari Total Belanja Daerah (untuk lebih jelasnya lihat lampiran penghitungan belanja pembangunan).

**Tabel 4.16 Gambaran Porsi Belanja Daerah Kabupaten Nganjuk TA 2013**

<b>Jenis Belanja</b>	<b>Porsi Dalam Belanja Rutin / Pembangunan</b>	<b>Porsi Dalam Total Belanja Daerah</b>
<b>Total Belanja Daerah</b>	-	<b>100,00%</b>
<b>Total Belanja Rutin</b>	<b>100%</b>	<b>82,02%</b>
-Belanja Pegawai	75,56%	61,97%
-Belanja Barang dan Jasa	17,15%	14,07%
-Belanja Hibah	3,97%	3,25%
-Belanja Bantuan Sosial	0,10%	0,08%
-Belanja Bantuan Keuangan	3,23%	2,65%
<b>Total Belanja Pembangunan</b>	<b>100%</b>	<b>16,10%</b>
-Belanja Tanah	2,39%	0,38%
-Belanja Peralatan dan Mesin	17,72%	2,85%
-Belanja Gedung dan Bangunan	22,17%	3,57%
-Belanja Jalan, Irigasi, Dan Jaringan	57,35%	9,23%
-Belanja Aset Tetap Lainnya	0,38%	0,06%
<b>Belanja Tak Terduga</b>	-	<b>0,04%</b>
<b>Bagi Hasil ke Desa</b>	-	<b>0,13%</b>

Sumber: Badan Pusat Statistik Nganjuk (data diolah)

Banyaknya anggaran yang belanja yang terserap ke dalam Belanja Rutin, khususnya Belanja Pegawai, dikarenakan tingginya biaya yang dikeluarkan untuk penggajian Pegawai Negeri Sipil. Menurut Dyah Puspita Rini, anggaran untuk menggaji seluruh PNS dalam jajaran Pemerintah Kabupaten Nganjuk memang cukup besar. Selain itu, menurutnya belum dilakukannya Renumerasi PNS di jajaran Pemkab Nganjuk turut mempertahankan postur anggaran yang terlalu gemuk tersebut. Selain itu, adanya kecenderungan SKPD untuk memperbanyak kegiatan juga turut membebani anggaran belanja.

Kalau kita berpikir jumlah Pegawai Negeri Sipil (PNS) Kabupaten Nganjuk sebesar 14.000 orang, yang kemudian penghitungan gaji yang diberikan sebanyak 13 (tiga belas) bulan, karena adanya gaji tiga belas. Kalau tidak salah untuk belanja pegawai sudah mencapai Rp 800.000.000.000 – Rp 900.000.000.000. Inilah yang menyebabkan tingginya belanja rutin pemerintah Kabupaten Nganjuk. Selain itu, dampak dari masih tingginya belanja rutin dikarenakan untuk pemerintah kabupaten belum ada remunerasi atau penataan kembali sistem penggajian yang dikaitkan dengan sistem penilaian kinerja. Selain itu, terjadi kecenderungan di setiap SKPD atau satuan kerja lebih memperbanyak kegiatan. Dari kegiatan tersebut terdapat honor sehingga menyebabkan pemerintah kabupaten menghabiskan anggaran lebih banyak untuk belanja pegawai daripada belanja pembangunan atau belanja modal dikarenakan hal itu. Sebenarnya, untuk lebih teknisnya BAPPEDA lebih mengetahuinya. Karena kami di keuangan dapat menyimpulkan seperti itu karena melihat Daftar Pelaksanaan Anggaran yang dianggarkan, terdapat banyak kegiatan yang diprogramkan oleh SKPD dalam upaya mendapatkan honor atau tambahan gaji. (Wawancara, 23 Desember 2014).

Meskipun terlihat bahwa belanja pembangunan tidak diberi prioritas lebih, dan tidak adanya upaya pengetatan untuk anggaran belanja rutin, nyatanya hal tersebut bukanlah sebuah kesengajaan. Gatut Sugiarto menjelaskan bahwa apa yang ada dalam APBD sudah merupakan bentuk anggaran yang proporsional, meskipun apa yang peneliti temui di lapangan, ada banyak proposal pembangunan yang tidak ditanggapi oleh Pemerintah Kabupaten.

Untuk prioritas Anggaran tentunya hal itu direncanakan oleh tim anggaran Kabupaten yang terdiri dari BAPPEDA, DP2KAD, dan asisten Perekonomian Setda, yang tentunya hal demikian bisa berubah dalam sidang penetapan APBD di DPRD. Jadi itu tergantung kita negosiasi dengan DPRD. Jika sudah diketok palu, maka itu yang kami lakukan. Jadi kami kira untuk prioritas anggaran nampaknya tidak ada, kami juga selaku yang memberikan rekomendasi kepada Bupati menganggap bahwa APBD yang dibentuk sudah berdasarkan proporsi yang sesuai. Tidak ada yang kami ketati, tidak ada yang kami longgari. Kalau perihal proposal pembangunan, secara teknis berada dalam naungan BAPPEDA. Yang saya ketahui, proposal-proposal yang tidak ditanggapi tersebut memang kurang sesuai atau memang belum perlu ditangani, menurut versi BAPPEDA. Kalau memang layak ya dilaksanakan, kalau belum ya dikembalikan. (Wawancara, 23 Desember 2014).

#### 4.2.2.3. Rasio Pertumbuhan, Indeks Kemampuan Keuangan, dan Peringkat Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) dari Badan Pemeriksa Keuangan

Rasio Pertumbuhan menurut Halim (2007: 241) mengukur seberapa besar kemampuan Pemerintah Daerah dalam mempertahankan dan meningkatkan keberhasilan yang telah dicapainya dari suatu periode ke periode berikutnya. Diketuinya pertumbuhan untuk masing-masing komponen sumber pendapatan dan pengeluaran dapat digunakan untuk mengevaluasi potensi-potensi yang perlu mendapatkan perhatian.

Pada tahun 2013, Rasio Desentralisasi Pendapatan mengalami kenaikan 8.18%, artinya terjadi peningkatan positif dari tahun sebelumnya. Dan tren yang sedang terjadi adalah pertumbuhan Rasio Desentralisasi juga mengalami tren peningkatan setelah terjadi tren menurun yang berhenti pada tahun 2011. Peningkatan seperti ini perlu dipertahankan oleh Pemerintah Daerah, mengingat bahwa rasio Desentralisasi Pendapatan Kabupaten Nganjuk masih berada pada posisi sangat kurang.

Kemudian pada Rasio Ketergantungan Pendapatan justru terjadi tingkat pertumbuhan yang fluktuatif. Pada tahun 2013, Rasio Ketergantungan Pendapatan mengalami kenaikan sebesar 1,63%, dan pada tahun sebelumnya justru mengalami penurunan 2,39%. Meskipun pada jumlah Dana Transfer yang digelontorkan oleh pemerintah pusat semakin bertambah, tapi tidak terjadi pada rasio pertumbuhannya. Pada tahun 2008 hingga 2011, terjadi tren menurun seperti yang dialami oleh Rasio Desentralisasi Pendapatan. Seharusnya, apabila pertumbuhan Rasio Desentralisasi Pendapatan menurun, pertumbuhan Rasio Ketergantungan Pendapatan akan naik. Hal seperti ini bisa saja terjadi dikarenakan pos Peenerimaan Daerah yang ketiga yaitu, Lain-lain Pendapatan yang sah mengalami peningkatan secara besar, sehingga ikut menekan pertumbuhan Rasio Ketergantungan Pendapatan.

Selanjutnya untuk pertumbuhan Rasio Kontribusi BUMD pada tahun 2013 justru menunjukkan tren yang negative. Terjadi penurunan pertumbuhan sebesar 36,11% dari tahun sebelumnya. Dan tren penurunan pertumbuhan Rasio Kontribusi BUMD ini juga terjadi pada tahun 2012. Padahal pada tahun 2011 terjadi peningkatan yang cukup tinggi. Hal ini memperkuat anggapan bahwa kontribusi BUMD belum signifikan dalam menyokong PAD.

Untuk pertumbuhan Rasio Belanja Rutin, pada tahun 2013 terjadi penurunan sebesar 4,85%. Sebelumnya tren penurunan sudah terjadi sejak tahun 2011. Demikian juga untuk Rasio Belanja Pembangunan mulai peningkatan yang cukup besar yaitu, sebesar 16,06% dari tahun sebelumnya, dan tren peningkatan ini terjadi sejak tahun 2011 juga. Artinya, Pemerintah Daerah mulai melakukan



pengalihan anggaran dari belanja rutin ke belanja pembangunan, meskipun secara perlahan. Akan tetapi peningkatan yang terjadi pada tahun 2013 mengalami penurunan setengah dari tahun 2012. Hal ini disebabkan adanya Belanja Tak Terduga yang jauh lebih besar dari tahun sebelumnya.

Untuk indikator IKK, Kabupaten Nganjuk pada Tahun 2013 berada pada posisi 27,73 atau kemampuan keuangan Kabupaten Nganjuk masih berada pada posisi rendah. Hal ini berbanding lurus dengan Rasio Desentralisasi Pendapatan, dimana juga menunjukkan Derajat Desentralisasi Fiskal yang sangat kurang. Demikian juga dengan Pola Hubungan Tingkat Kemampuan Daerah yang instruksif, artinya seluruh program pemerintah daerah masih disetir oleh pusat dan propinsi.

Akan tetapi hal tersebut tidak menjadikan Pemerintah Kabupaten Nganjuk risau, sebagaimana yang diungkapkan oleh Gatut Sugiharto. Menurutnya kewajaran LKPD mengartikan bahwa kondisi keuangan memang tak bermasalah.

Jadi, apa yang telah kami lakukan sudah sesuai dengan arahan dari bapak Bupati dan rekomendasi dari SKPD-SKPD terkait. Yang penting bagi kami adalah apa yang kami anggarkan sudah proporsional. Kalau memang pengukuran IKK terjadi seperti itu, ya memang saat itu kondisi keuangan dari Nganjuk memang dalam keadaan demikian. Bagi kami, mendapatkan predikat WTP dari BPK sudah membuat hati kami lega. Itu artinya kondisi keuangan Nganjuk tidak bermasalah.” (Wawancara, 23 Desember 2014)

Menurut Wikipedia Indonesia, WTP merupakan salah satu dari Opini Badan Pemeriksa Keuangan RI terkait penilaiannya terhadap Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD). Opini tersebut merupakan pernyataan profesional pemeriksa mengenai kewajaran informasi keuangan yang disajikan dalam laporan keuangan yang didasarkan pada empat kriteria yaitu, kesesuaian dengan standar

akuntansi pemerintahan, kecukupan pengungkapan, kepatuhan terhadap perundang-undangan, dan efektifitas sistem pengendalian intern. (“Opini Badan Pemeriksa Keuangan”. 2014)

Terdapat lima jenis opini yang dapat diberikan yaitu, Wajar Tanpa Pengecualian (WTP), WTP Dengan Paragraf Penjelasan (WTP-DPP), Wajar Dengan Pengecualian (WDP), Tidak Wajar (TW), dan Tidak Menyatakan Pendapat (TMP). Opini Wajar tanpa pengecualian (biasa disingkat WTP) adalah opini audit yang akan diterbitkan jika laporan keuangan dianggap memberikan informasi yang bebas dari salah saji material. Jika laporan keuangan diberikan opini jenis ini, artinya auditor meyakini berdasarkan bukti-bukti audit yang dikumpulkan, perusahaan / pemerintah dianggap telah menyelenggarakan prinsip akuntansi yang berlaku umum dengan baik, dan walaupun ada kesalahan, kesalahannya dianggap tidak material dan tidak berpengaruh signifikan terhadap pengambilan keputusan.

#### 4.2.2.4. Efektifitas PAD

Pada tahun 2013, nilai Rasio Efektifitas PAD yang dicapai Kabupaten Nganjuk adalah 102,40%, atau penerimaan dari PAD 2,40% lebih banyak dari yang dianggarkan. Tren yang terjadi sejak tahun 2007 adalah realisasi PAD selalu tidak mencapai target hingga tahun 2009. Kemudian pada tahun 2010 hingga 2013, PAD yang terealisasi selalu melebihi dari target. Hal ini menunjukkan bahwa Pemerintah Daerah mulai menunjukkan kinerja yang efektif dalam pencapaian PAD, meskipun secara porsi, nilai PAD masih terlalu kecil dibandingkan Dana transfer. Menurut Dyah Puspita Rini, ketika ditanya mengenai

kinerja Pemerintah Daerah dalam mengoptimalkan penyerapan PAD, apa yang dilakukan Pemerintah Daerah selama ini, hanya merupakan bentuk pelaksanaan tugas yang sesuai dengan aturan.

Untuk rendahnya PAD yang terserap, sebenarnya dari DP2KAD sudah melakukan banyak cara agar pajak daerah, dan retribusi bisa terserap dengan baik, mulai dari loket pembayaran yang dipermudah dan diperbanyak, sistem *one stop payment*, dan bahkan kami juga melakukan observasi lapang untuk mendata potensi-potensi pajak dan retribusi baru. Di sini kami melakukannya dengan sebaik mungkin sesuai peraturan. Akan tetapi namanya keadaan di lapangan, tentunya penanganannya harus sesuai kondisi. Tidak semua orang mau nurut akan aturan. (Wawancara, 23 Desember 2014)

Hal yang senada juga diungkapkan oleh Gatut Sugiarto, bahwa banyak hal yang mempengaruhi penyerapan PAD, seperti potensi pengenaan pajak daerah dan retribusi, sumber daya alam, dan sumber daya manusia. Sehingga ketika eksekusi di lapangan, hasil yang didapatkan berbeda dengan yang diperhitungkan dalam rencana.

Kebijakan tentang pendapatan dan belanja juga dipengaruhi oleh banyak faktor. Setiap daerah tentunya memiliki potensi-potensi pengenaan pajak dan retribusi daerah yang berbeda. Sumber daya alamnya pun juga berbeda, SDM pun juga berbeda. Hal ini juga yang mempengaruhi penyerapan jumlah PAD yang masuk ke kas daerah. Semisal contoh kabupaten Malang. Di sana terdapat banyak sekali hotel dan rumah makan yang tentu jumlahnya jauh lebih banyak daripada di Nganjuk. Selain itu pemerintah daerah pun juga tidak tinggal diam. Tentunya banyak sekali terobosan-terobosan yang dilakukan untuk menggenjot PAD, dan juga bagaimana agar dana transfer dari pusat juga banyak yang digelontorkan di Nganjuk. Tidak harus berupa DAU, tapi juga bisa DAK. Kan enak kalau semisal ada pembangunan di Kabupaten Nganjuk, tetapi biayanya bukan berasal dari kas daerah, sehingga kas daerah bisa digunakan di pos lain. Akan tetapi meskipun PAD Nganjuk termasuk rendah, toh dari BPK, Untuk tahun anggaran 2013 Nganjuk mendapat predikat WTP (Wajar Tanpa Pengecualian) yang artinya keuangan Kabupaten Nganjuk tidak bermasalah sama sekali. (Wawancara, 23 Desember 2014)

Kemudian Dyah Puspita Rini juga menambahkan bahwa ketika proses penyerapan PAD, ada beberapa kendala yang menjadi penghalang terserapnya PAD secara optimal. Kendala tersebut adalah kurangnya tenaga personel untuk melakukan pemungutan Pajak Daerah dan Retribusi.

Kendala yang dirasakan dalam peningkatan PAD adalah kami kekurangan tenaga. Jumlah pegawai di DP2KAD saat ini masih dirasa kurang dalam melakukan tugas pengelolaan anggaran. Bisa dilihat di sini kami masih banyak menggunakan para pegawai honorer dan juga tenaga anak-anak PSG dari SMK, karena personel kami lebih banyak yang turun ke lapangan. Bahkan ketika akhir tahun semacam ini kami sampai lembur selama satu bulan penuh dalam rekap, koreksi, dan lain-lain. (Wawancara, 23 Desember 2014)

#### 4.2.3. Keterkaitan Prestasi Kemampuan dan Kinerja Keuangan dengan Keberhasilan Pelaksanaan Otonomi Daerah

Penilaian prestasi keberhasilan otonomi daerah Kabupaten Nganjuk pada tahun 2013 bisa dikatakan sukses. Namun, apabila diperinci dengan indikator-indikator yang mengiringi IPM, ada dua indikator yang menunjukkan pencapaian belum berhasil yaitu, dalam bidang Pendapatan per Kapita dan Jumlah Penduduk Miskin. Atau dengan kata lain bahwa pelaksanaan otonomi daerah dalam bidang kesejahteraan masyarakat masih belum bagus. Hal ini berbeda dengan indikator-indikator lain yang menunjukkan adanya pencapaian yang berhasil.

Kemudian ketika kita melihat dari segi pencapaian prestasi Kemampuan dan Kinerja Keuangan masih rendah. Kita bisa melihat bahwa pada tahun 2013, Kabupaten Nganjuk dari sisi Rasio Desentralisasi Pendapatan masih sangat rendah, sehingga menghasilkan Derajat Desentralisasi Fiskal yang rendah, sehingga untuk menutupi pengeluaran belanja, Pemerintah Daerah menggantungkan pada Dana Transfer dari Pusat dan Propinsi. Hal tersebut juga

berbanding lurus dengan nilai Indeks Kemampuan Keuangan (IKK) yang menunjukkan bahwa kemampuan keuangan Kabupaten Nganjuk masih tergolong rendah. Demikian pula dilihat dari perbandingan porsi Belanja Daerah, anggaran pengeluaran memang masih banyak terserap untuk Belanja Rutin masih tinggi, meskipun tren yang terjadi adalah menurun, begitu juga sebaliknya. Akan tetapi ketika dikonfirmasi mengenai hal tersebut, Gatut Sugiarto malah menanggapi sebaliknya.

Rata-rata seluruh daerah otonom yang ada juga mengalami hal yang sama, dimana porsi pendapatan dari dana transfer mendominasi dari keseluruhan pendapatannya. Jika semisal daerah otonom mengalami ketidakmampuan keuangan secara akut, biasanya akan ada sanksi dari pusat berupa digabung dengan Kabupaten lain, atau dilarang mengadakan perekrutan CPNS. Tapi sampai saat ini belum ada ceritanya ada daerah yang kena sanksi. Yang ada malah semakin banyak wilayah yang dimekarkan agar mendapat perhatian lebih dari pusat dalam hal pembangunannya. (Wawancara, 23 Desember 2014)

Dilihat dari penjelasan – penjelasan di atas, Nampak tidak adanya hubungan antara prestasi kemampuan dan kinerja keuangan dengan keberhasilan otonomi daerah, dimana prestasi keberhasilan otonomi daerah rata-rata menunjukkan hasil yang positif, sedangkan prestasi kemampuan dan kinerja keuangan tidak demikian. Justru hal tersebut Nampak berbanding terbalik. Akan tetapi jika kita mencermatinya dari porsi anggaran belanja per bidang sektor, maka hasilnya akan berbeda.

**Tabel 4.17 Porsi Belanja Daerah Menurut Bidang**

Jenis Pengeluaran	Nilai	Porsi
Pendidikan	717.835.174.970,00	48,28%
Kesehatan	205.148.344.514,16	13,80%
Pekerjaan Umum	180.552.980.789,00	12,14%
Perumahan	26.127.070.265,00	1,76%
Perencanaan Pembangunan	7.214.122.571,00	0,49%

Jenis Pengeluaran	Nilai	Porsi
Perhubungan	11.562.171.386,00	0,78%
Lingkungan Hidup	7.385.636.201,00	0,50%
Kependudukan dan Catatan Sipil	3.596.966.753,00	0,24%
Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak	9.687.839.181,00	0,65%
Keluarga Berencana dan Keluarga Sejahtera	3.597.345.880,00	0,24%
Sosial	1.853.340.300,00	0,12%
Ketenagakerjaan	5.974.226.045,00	0,40%
Koperasi dan UMKM	3.788.836.983,00	0,25%
Penanaman Modal	109.253.500,00	0,01%
Kebudayaan	955.271.415,00	0,06%
Kepemudaan dan Olah Raga	1.417.346.200,00	0,10%
Kesatuan Bangsa dan Politik Dalam Negeri	11.813.594.651,00	0,79%
Otonomi Daerah, Pemerintahan Umum, Administrasi Keuangan Daerah, Perangkat	215.370.316.535,00	14,48%
Ketahanan Pangan	3.617.618.669,00	0,24%
Pemberdayaan Masyarakat Desa	3.765.283.416,00	0,25%
Kearsipan	1.619.935.179,00	0,11%
Komunikasi dan Informatika	159.414.500,00	0,01%
Perpustakaan	215.887.500,00	0,01%
Pertanian	46.413.996.928,00	3,12%
Kehutanan	6.047.326.114,00	0,41%
Energi dan Sumberdaya Mineral	0,00	0,00%
Pariwisata	5.125.611.259,00	0,34%
Kelautan dan Perikanan	4.054.452.750,00	0,27%
Perdagangan	727.406.930,00	0,05%
Industri	139.767.700,00	0,01%
Ketransmigrasian	267.107.600,00	0,02%
Penataan Ruang	753.099.000,00	0,05%
<b>Total</b>	<b>1.486.896.745.684,16</b>	<b>100,00%</b>

Sumber: Badan Pusat Statistik Nganjuk (2013: 325)

Di sini kita bisa melihat bahwa porsi Belanja Daerah, terlepas dari porsi Belanja Rutin dan Pembangunan, paling banyak dihabiskan untuk sektor pendidikan sebesar 48,28%, hampir setengah dari Belanja Daerah. Hal ini menggambarkan bahwa upaya Pemerintah Kabupaten Nganjuk dalam

mengentaskan kebodohan tidaklah main-main. Hal ini dibuktikan dengan nilai IPM yang cukup tinggi yaitu 72,49 , dan juga Angka Melek Huruf sebesar 91,16. Meskipun demikian, jika pertumbuhan Angka Melek Huruf hanya 0,05% dari tahun sebelumnya, nampaknya angka belanja pendidikan terlalu besar dan mahal untuk digulirkan. Hal ini seolah-olah terjadi pemborosan anggaran, jika dilihat dari pencapaian pertumbuhan Angka Melek Huruf. Akan tetapi setelah diperiksa kembali, peningkatan yang lamban dalam Angka Melek Huruf disebabkan oleh dua hal, yaitu Angka Melek Huruf yang memang sudah tinggi sehingga tidak mampu lagi untuk naik (tinggi = >90), dan proses peningkatan Angka Melek Huruf yang cukup lama.

Kemudian untuk porsi terbesar kedua dihabiskan untuk Otonomi Daerah, Pemerintahan Umum, Administrasi Keuangan Daerah, dan Perangkat, atau singkatnya operasional pemerintah. Di sini dapat kita lihat bahwa anggaran yang digunakan untuk administrasi keuangan daerah dalam hal ini upaya untuk peningkatan PAD termasuk dalam prioritas. Akan tetapi yang terdiri justru kinerja keuangan mengalami penurunan dengan ditunjukkannya nilai IKK yang masih rendah.

Kemudian untuk sektor kesehatan, menempati posisi ketiga, sebesar 13,80%. Jika nilai tersebut dihubungkan dengan Angka Harapan Hidup yang masih rata dan masih dibawah rata-rata Jawa Timur, nampaknya anggaran yang dikeluarkan belum mampu mengakomodir peningkatan kesehatan di wilayah Kabupaten Nganjuk.

Selanjutnya untuk sektor-sektor yang lain dalam bidang peningkatan kesejahteraan semisal Pemberdayaan Masyarakat Desa, Perumahan, Ketransmigrasian, Ketahanan Pangan, Ketahanan Pangan dan Sosial jika ditotal hanya mendapatkan porsi 2,39%. Hal tersebut berbanding lurus dengan pencapaian nilai Pendapatan per Kapita yang rendah dan Jumlah Penduduk Miskin yang tinggi. Artinya untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat, belum menjadi prioritas Pemerintah Daerah.

#### 4.2.4. Keberhasilan Pelaksanaan Otonomi Daerah dan Prestasi Kemampuan dan Kinerja Keuangan Daerah dalam perspektif Islam

Dilihat dari kaidah *masalah*, porsi Belanja Daerah dari perhitungan Belanja Rutin dan Pembangunan, semakin menunjukkan komposisi yang proporsional, dan dilihat dari segi Belanja Bidang, terjadi pemberian proporsi untuk bidang pendidikan jauh lebih besar dari bidang lain. Apabila hal tersebut memang menjadi prioritas menurut perhitungan Pemerintah Daerah, maka hal tersebut memang digunakan untuk kemaslahatan umum. Namun apabila hal tersebut sampai menyebabkan terjadinya penurunan di sektor lain semisal peningkatan kesejahteraan masyarakat yang seharusnya menjadi prioritas utama, malah dikesampingkan seperti penjelasan diatas, maka hal tersebut tidak memenuhi kaidah *masalah*, karen dalam kaidah *masalah*, sebisa mungkin semua pihak terkena dampak manfaat.

Kemudian untuk kaidah menghindari *masyaqqoh*, proporsi Dana Transfer yang lumayan besar, digunakan untuk membiayai sebagian besar Belanja Daerah



yang tidak mampu ditanggung oleh PAD saja. Sehingga hal ini sudah sesuai dengan kaidah.

Untuk kebijakan Pemerintah Daerah yang mengesampingkan prioritas dana belanja untuk sektor-sektor yang peningkatan kesejahteraan masyarakat, sebenarnya hal itu sudah menjadi ketentuan dari Pemerintah Daerah di mana dalam hal ini Bupati mempunyai pertimbangan tersendiri. Sehingga jika dinilai dari kaidah boleh adanya *mudarat* individu demi menghindari *mudarat* skala besar.

Lalu untuk kaidah *al-ghunmu bil ghunmi*, konsekuensi pola hubungan instruktif dari pemerintah pusat, sehingga kebijakan-kebijakan Pemerintah Daerah harus mengikuti Pusat atau Propinsi merupakan hasil dari besarnya Dana Transfer yang diterima. Sehingga hal ini sudah sesuai dengan kaidah tersebut.

Kaidah keempat yang harus dipenuhi, yaitu *ma la yatimma illa bihi fahuwa wajib* atau hukum wajib dari menegakkan faktor yang menunjang wal yang wajib ditegakkan. Dalam hal ini, Kabupaten Nganjuk sudah memenuhi penilaian keberhasilan otonomi daerah menggunakan IPM dan indikator yang mengiringinya sebagai daerah otonom yang berhasil kecuali indikator Pendapatan per Kapita dan Jumlah Penduduk Miskin di mana peningkatan kesejahteraan masyarakat yang seharusnya menjadi prioritas utama justru dikesampingkan. Hal tersebut terjadi disebabkan karena pertimbangan tersendiri dari Pemerintah Daerah. Sehingga untuk kaidah terakhir ini, Kabupaten Nganjuk belum memenuhinya.

Selanjutnya untuk kaidah menghindari *mubadzir*, keuangan Kabupaten Nganjuk bisa dibilang tentunya juga sudah memenuhinya, karena anggaran belanja yang disetujui oleh DPRD sudah dianggap proporsional sesuai rencana program kerja. Bahkan yang terjadi bahwa total Belanja Daerah, jumlahnya masih di bawah total Pendapatan Daerah. Hal ini berarti ada sisa anggaran yang tidak dipakai, atau anggaran belanja tidak melebihi pendapatan.

Kemudian jika dilihat dari kaidah keberpihakan kepada masyarakat miskin yang perlu diberdayakan, Kabupaten Nganjuk dirasa masih belum memenuhi kaidah tersebut. Anggaran belanja untuk bidang-bidang kesejahteraan masyarakat untuk tahun 2013, totalnya hanya 2,39% dari total Belanja Daerah. Hal ini juga didukung dengan hasil keberhasilan peningkatan kesejahteraan masyarakat dinilai dari nilai Pendapatan per Kapita yang rendah dan Jumlah Penduduk Miskin yang cukup banyak.

Adapun untuk kaidah skala prioritas syariah yang mendahulukan hal yang wajib, kemudian sunah, baru mubah, anggaran keuangan Kabupaten Nganjuk juga sama dengan nama dan mekanisme yang berbeda. Tentunya APBD yang disetujui oleh DPRD sudah melalui mekanisme pemeriksaan yang panjang, yang tentunya juga memberikan porsi belanja yang sudah sesuai dengan kebutuhan.

Selanjutnya untuk hal porsi penerimaan daerah dan pemerataan pendapatan negara kepada daerah, nampak ada kesamaan dengan zaman kekhalifahan. Ada pembagiaan pos-pos penerimaan anggaran dari sektor pajak yang wewenang pungutannya dibagi antara pemerintah pusat, propinsi dan kabupaten/kota yang sudah diatur dalam undang-undang. Kemudian untuk

diversifikasi penerimaan, tidak ada perbedaan antara penerimaan dari zakat maupun dari non zakat, karena tidak ada ketentuan-ketentuan khusus, seperti zakat yang hanya boleh disalurkan kepada Delapan Golongan. Yang ada hanya perbedaan penggunaan anggaran Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK), karena kedua jenis penerimaan tersebut penggunaannya ada aturan tersendiri dalam Undang-Undang di mana DAU tidak ada ketentuan khusus dalam penggunaannya, sedangkan DAK ada ketentuan-ketentuan tertentu untuk penggunaannya.

