

# IMPLEMENTASI KEBIJAKAN APBD DALAM MENINGKATKAN KINERJA KEUANGAN DAERAH DI KABUPATEN INDRAMAYU TAHUN 2020-2024

Sri Tresnaningsih<sup>1</sup>, Rohadin<sup>2</sup>, Erna<sup>3</sup>

<sup>1,2,3</sup> Program Studi Magister Administrasi Negara, Universitas 17 Agustus 1945 Cirebon

<sup>1</sup>tresnaningsih@gmail.com; <sup>2</sup>rohadin17845@gmail.com; <sup>3</sup>erna\_untag@gmail.com

**ABSTRACT** - *This study analyzes the implementation of the Regional Revenue and Expenditure Budget (APBD) policy in improving the financial performance of the Indramayu Regency Government during 2020-2024. The analysis focuses on five regional financial ratios, namely independence, effectiveness, efficiency, activity, and growth ratios, as well as on the factors affecting regional financial management and the strategic plans formulated to improve future performance. The research applies a qualitative case study approach. Data were collected from APBD documents and budget realization reports for 2020-2024 and were enriched through interviews with officials of the Regional Finance and Asset Agency, the Regional Development Planning Agency, the Inspectorate, and members of the Regional House of Representatives. Data were analyzed through data reduction, categorization, interpretation of financial ratios, and triangulation between documentary and interview evidence. The findings show that APBD policy implementation has maintained very strong revenue effectiveness, with average revenue realization above 95 percent. The efficiency ratio ranges from 92 to 95 percent, indicating relatively efficient expenditure management. However, the independence ratio remains low because local own-source revenue contributes less than 20 percent of total regional revenue, leaving the regency highly dependent on transfers from central and provincial governments. The activity ratio reveals that operational spending still dominates, although the share of capital expenditure increased from 17.5 percent in 2020 to 20.2 percent in 2024. The growth ratio is positive, yet the pace of growth remains modest. Factors affecting regional financial management include limited own-source revenue, planning quality, inter-agency coordination, the dominance of operational expenditure, central government regulations, economic dynamics, and leadership commitment. The study concludes that improving Indramayu's financial performance requires optimization of local revenue, expenditure reorientation, stronger planning and internal control, and broader digitalization of regional financial management.*

**Keywords:** APBD, policy implementation, regional financial performance, financial ratios, Indramayu.

**ABSTRAK** - Penelitian ini bertujuan menganalisis implementasi kebijakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dalam meningkatkan kinerja keuangan Pemerintah Kabupaten Indramayu selama periode 2020-2024. Fokus analisis diarahkan pada lima indikator rasio keuangan daerah, yaitu rasio kemandirian, efektivitas, efisiensi, aktivitas, dan

pertumbuhan, serta pada faktor-faktor yang memengaruhi pengelolaan keuangan daerah dan rencana strategis pemerintah daerah untuk memperbaiki kinerjanya. Penelitian menggunakan pendekatan kualitatif dengan desain studi kasus. Data diperoleh dari dokumen APBD dan laporan realisasi anggaran Kabupaten Indramayu tahun 2020-2024, kemudian diperdalam melalui wawancara dengan pejabat Badan Keuangan dan Aset Daerah, Bappeda, Inspektorat, dan anggota DPRD. Analisis data dilakukan melalui reduksi data, kategorisasi, interpretasi rasio keuangan, serta triangulasi dokumen dan wawancara. Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi kebijakan APBD telah mampu menjaga efektivitas pendapatan pada tingkat sangat baik, dengan realisasi pendapatan rata-rata di atas 95 persen. Rasio efisiensi berada pada kisaran 92-95 persen, yang menunjukkan pengelolaan belanja cukup efisien. Namun, rasio kemandirian masih rendah karena kontribusi Pendapatan Asli Daerah terhadap total pendapatan masih di bawah 20 persen, sehingga ketergantungan pada dana transfer pusat dan provinsi tetap tinggi. Rasio aktivitas memperlihatkan bahwa belanja operasional masih mendominasi, walaupun proporsi belanja modal meningkat dari 17,5 persen pada 2020 menjadi 20,2 persen pada 2024. Rasio pertumbuhan menunjukkan arah positif, tetapi pertumbuhannya relatif lambat. Faktor-faktor yang memengaruhi pengelolaan keuangan daerah meliputi keterbatasan PAD, kualitas perencanaan, koordinasi antar-OPD, dominasi belanja operasional, regulasi pemerintah pusat, dinamika ekonomi, dan komitmen kepemimpinan. Penelitian menyimpulkan bahwa perbaikan kinerja keuangan Kabupaten Indramayu memerlukan optimalisasi PAD, reorientasi struktur belanja, penguatan perencanaan dan pengendalian internal, serta digitalisasi pengelolaan keuangan daerah.

**Kata kunci:** APBD, implementasi kebijakan, kinerja keuangan daerah, rasio keuangan, Indramayu.

## PENDAHULUAN

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah menjadi instrumen utama dalam menghubungkan kebijakan publik dengan kebutuhan riil masyarakat. Melalui APBD, pemerintah daerah menentukan prioritas pembangunan, mengalokasikan sumber daya, dan mengukur

akuntabilitas penggunaan uang publik. Dalam kerangka otonomi daerah, kualitas APBD tidak hanya dinilai dari kepatuhan administratif, tetapi juga dari sejauh mana anggaran mampu memperkuat kapasitas fiskal daerah, meningkatkan kualitas pelayanan publik, dan menghasilkan pertumbuhan yang berkelanjutan.

Kabupaten Indramayu merupakan salah satu daerah yang memiliki basis ekonomi cukup kuat, terutama dari sektor pertanian, perdagangan, industri pengolahan, dan aktivitas jasa. Namun, besarnya potensi ekonomi tersebut belum sepenuhnya berbanding lurus dengan kapasitas fiskal daerah. Struktur pendapatan daerah masih menunjukkan ketergantungan yang tinggi terhadap transfer pemerintah pusat dan pemerintah provinsi. Kondisi ini menempatkan kinerja keuangan daerah pada posisi yang perlu dievaluasi secara serius, terutama dalam konteks implementasi kebijakan APBD sebagai instrumen pembangunan daerah.

Secara normatif, pengelolaan keuangan daerah di Indonesia mengacu pada prinsip efektif, efisien, transparan, dan akuntabel. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara menegaskan bahwa APBD merupakan wujud pengelolaan keuangan daerah yang ditetapkan setiap tahun. Sementara itu, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menempatkan keuangan daerah sebagai basis utama pelaksanaan urusan pemerintahan konkuren. Dengan kata lain, kemampuan pemerintah daerah dalam menyusun dan melaksanakan APBD berpengaruh langsung terhadap mutu pelayanan dasar, pembangunan infrastruktur, dan kesejahteraan masyarakat.

Dalam praktiknya, implementasi APBD bukan persoalan teknis anggaran semata. Proses ini melibatkan kemampuan perencanaan, sinkronisasi kebijakan, koordinasi antar-organisasi perangkat daerah, kualitas sumber daya manusia, sistem pengendalian internal, dan stabilitas lingkungan eksternal. Kebijakan anggaran yang baik dapat

kehilangan daya guna ketika pelaksanaannya tidak konsisten, penyerapan belanja menumpuk di akhir tahun, atau struktur belanja terlalu berat pada kebutuhan operasional. Sebaliknya, APBD yang dikelola secara disiplin dapat memperkuat kinerja fiskal, memperbesar ruang pembangunan, dan meningkatkan kepercayaan publik terhadap pemerintah daerah.

Tesis yang menjadi dasar artikel ini menunjukkan adanya kontradiksi yang menarik. Di satu sisi, realisasi pendapatan daerah Kabupaten Indramayu selama 2020-2024 berada pada tingkat yang sangat baik. Di sisi lain, rasio kemandirian fiskalnya masih rendah karena kontribusi Pendapatan Asli Daerah terhadap total pendapatan belum besar. Kondisi ini menunjukkan bahwa keberhasilan realisasi anggaran belum otomatis berarti daerah telah memiliki ruang fiskal yang kuat. Keberhasilan tersebut justru perlu dibaca lebih hati-hati, karena sebagian besar stabilitas keuangan daerah masih ditopang oleh dana transfer.

Situasi 2020-2024 juga tidak berlangsung dalam ruang yang normal. Pada awal periode, pemerintah daerah menghadapi tekanan pandemi COVID-19 yang menuntut penyesuaian prioritas belanja, refocusing program, dan peningkatan belanja penanganan darurat. Setelah itu, agenda pemerintah daerah bergeser ke arah pemulihan ekonomi, penguatan layanan dasar, dan perbaikan struktur belanja. Perubahan konteks ini membuat evaluasi APBD tidak cukup dilakukan melalui pembacaan angka semata, tetapi harus dipahami sebagai proses kebijakan yang bergerak dalam tekanan ekonomi, sosial, dan administratif.

Dalam literatur administrasi publik, implementasi kebijakan dipahami sebagai tahap yang menghubungkan keputusan formal dengan hasil nyata di lapangan. Van Meter dan Van Horn menekankan pentingnya kejelasan standar kebijakan, sumber daya, komunikasi antarlembaga, karakteristik pelaksana, kondisi lingkungan, dan

disposisi implementor. Kerangka ini relevan untuk membaca implementasi APBD, sebab keberhasilan kinerja keuangan daerah sangat ditentukan oleh kualitas pelaksanaan, bukan hanya oleh kualitas dokumen anggaran. APBD yang tepat sasaran membutuhkan organisasi pelaksana yang mampu menerjemahkan prioritas pembangunan menjadi program, kegiatan, dan output yang konsisten.

Selain perspektif implementasi kebijakan, evaluasi APBD juga memerlukan alat ukur yang dapat menggambarkan kinerja keuangan secara lebih objektif. Analisis rasio keuangan daerah merupakan salah satu pendekatan yang banyak digunakan untuk menilai kemampuan daerah dalam membiayai dirinya sendiri, mencapai target pendapatan, menggunakan anggaran secara efisien, mengarahkan belanja pada kegiatan produktif, dan menjaga pertumbuhan fiskal dari tahun ke tahun. Pendekatan ini tidak berhenti pada penilaian kuantitatif, melainkan perlu dipadukan dengan pembacaan atas faktor kelembagaan yang memengaruhi angka-angka tersebut.

Beberapa penelitian terdahulu menunjukkan bahwa masalah utama kinerja keuangan daerah umumnya berada pada rendahnya kemandirian fiskal, dominasi belanja operasional, dan belum optimalnya integrasi perencanaan dengan penganggaran. Studi pada Kabupaten Lombok Barat, DKI Jakarta, dan Kabupaten Bogor menunjukkan bahwa capaian efektivitas pendapatan yang baik sering kali tidak diikuti oleh efisiensi belanja dan penguatan ruang fiskal. Temuan tersebut penting, tetapi belum secara spesifik menjelaskan bagaimana implementasi kebijakan APBD dijalankan dalam konteks Kabupaten Indramayu selama lima tahun anggaran berturut-turut.

Artikel ini menempatkan Kabupaten Indramayu sebagai kasus yang penting untuk dikaji karena daerah ini memperlihatkan kombinasi antara efektivitas pendapatan yang tinggi dan kemandirian fiskal yang rendah. Analisis tidak

hanya diarahkan pada hasil rasio keuangan, tetapi juga pada faktor-faktor yang memengaruhi kebijakan pengelolaan keuangan serta rencana strategis pemerintah daerah untuk memperbaiki kinerja keuangan di masa mendatang. Dengan demikian, artikel ini diharapkan memberi kontribusi teoretis bagi kajian administrasi publik dan kontribusi praktis bagi penguatan kebijakan fiskal daerah.

Berdasarkan latar belakang tersebut, rumusan masalah dalam artikel ini mencakup tiga hal. Pertama, bagaimana implementasi kebijakan APBD Kabupaten Indramayu tahun 2020-2024 jika dianalisis melalui rasio kemandirian, efektivitas, efisiensi, aktivitas, dan pertumbuhan. Kedua, faktor-faktor apa saja yang memengaruhi kebijakan pengelolaan keuangan daerah selama periode tersebut. Ketiga, bagaimana arah rencana strategis yang perlu diperkuat untuk meningkatkan kinerja keuangan daerah ke depan.

## TINJAUAN PUSTAKA

Implementasi kebijakan dalam studi administrasi publik dipahami sebagai tahap yang menentukan apakah keputusan formal benar-benar berubah menjadi tindakan dan hasil yang terukur. Agustino menjelaskan bahwa implementasi merupakan proses dinamis yang melibatkan pelaksana, sumber daya, dan penyesuaian terhadap konteks. Van Meter dan Van Horn menempatkan standar kebijakan, sumber daya, komunikasi antarlembaga, karakteristik agen pelaksana, kondisi lingkungan, dan disposisi implementor sebagai variabel yang memengaruhi keberhasilan implementasi. Dalam konteks pengelolaan APBD, kerangka ini membantu menjelaskan mengapa kebijakan anggaran yang telah dirancang dengan baik masih dapat menghadapi hambatan saat dieksekusi.

APBD sendiri adalah rencana keuangan tahunan pemerintah daerah yang memuat pendapatan, belanja, dan pembiayaan. Secara

substantif, APBD berfungsi sebagai alat otorisasi, perencanaan, pengawasan, alokasi, distribusi, dan stabilisasi. Karena itu, pembacaan atas APBD tidak cukup melihat jumlah anggaran, tetapi juga harus menilai apakah struktur pendapatan dan belanja sudah selaras dengan kebutuhan pembangunan. Kinerja keuangan daerah menjadi penting karena menjadi indikator apakah pemerintah daerah mampu mengelola sumber daya fiskal secara ekonomis, efektif, dan efisien.

Mahmudi dan Mardiasmo menegaskan bahwa pengukuran kinerja sektor publik harus diarahkan pada kualitas hasil, bukan hanya besarnya serapan. Dalam studi keuangan daerah, analisis rasio lazim digunakan untuk membaca lima dimensi pokok. Rasio kemandirian menunjukkan kemampuan daerah membiayai dirinya sendiri melalui PAD. Rasio efektivitas menilai keberhasilan pemerintah merealisasikan target pendapatan. Rasio efisiensi mengukur sejauh mana belanja dikelola secara hemat dibandingkan pendapatan. Rasio aktivitas menggambarkan orientasi struktur belanja, khususnya hubungan antara belanja operasional dan belanja modal. Rasio pertumbuhan digunakan untuk melihat perkembangan kapasitas fiskal dari tahun ke tahun.

Dari sisi teoritis, semakin tinggi rasio kemandirian, semakin besar pula keleluasaan daerah dalam merumuskan kebijakan fiskal. Sebaliknya, ketergantungan yang tinggi pada transfer pusat membatasi ruang keputusan daerah dan meningkatkan kerentanan terhadap perubahan kebijakan nasional. Rasio efektivitas yang tinggi menunjukkan adanya kemampuan administrasi dan pemungutan yang baik, tetapi tetap perlu diuji apakah target yang ditetapkan cukup progresif. Rasio efisiensi yang baik menandakan pengeluaran terkendali, sedangkan rasio aktivitas yang sehat memperlihatkan keberpihakan anggaran pada investasi publik dan pelayanan masyarakat.

Berdasarkan kerangka tersebut, artikel ini memadukan teori implementasi kebijakan dengan

analisis rasio keuangan daerah. Perpaduan ini penting karena kinerja fiskal tidak hanya dibentuk oleh angka-angka APBD, tetapi juga oleh kualitas tata kelola di balik angka tersebut. Melalui pendekatan ini, hasil keuangan daerah dapat dibaca sebagai konsekuensi dari proses perencanaan, koordinasi, pengawasan, kapasitas organisasi, dan orientasi kepemimpinan daerah.

## METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan desain studi kasus. Pendekatan ini dipilih karena tujuan penelitian bukan hanya menghitung kinerja keuangan daerah, tetapi juga memahami bagaimana kebijakan APBD diimplementasikan, faktor apa yang memengaruhi pelaksanaannya, dan bagaimana pemerintah daerah merumuskan arah perbaikan kebijakan. Studi kasus pada Kabupaten Indramayu dipandang tepat karena daerah ini menunjukkan dinamika fiskal yang khas, yakni realisasi pendapatan yang tinggi namun kemandirian fiskal yang masih rendah.

Sumber data terdiri atas data primer dan data sekunder. Data sekunder diperoleh dari dokumen APBD Kabupaten Indramayu, laporan realisasi anggaran, dan dokumen pertanggungjawaban pelaksanaan APBD tahun 2020-2024. Data primer diperoleh melalui wawancara mendalam dengan informan yang terlibat langsung dalam pengelolaan keuangan daerah, yaitu pejabat Badan Keuangan dan Aset Daerah, Bappeda, auditor Inspektorat, dan anggota DPRD Kabupaten Indramayu. Pemilihan informan dilakukan secara purposif dengan mempertimbangkan posisi, pengetahuan, dan keterlibatan mereka dalam proses perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, serta pengawasan APBD.

Teknik pengumpulan data dilakukan melalui dokumentasi, wawancara mendalam, dan observasi terbatas terhadap praktik pengelolaan anggaran. Dokumentasi digunakan untuk membangun gambaran empiris tentang struktur pendapatan,

belanja, dan kinerja keuangan daerah. Wawancara digunakan untuk menggali penjelasan mengenai penyebab, hambatan, dan strategi kebijakan yang tidak dapat dibaca hanya dari dokumen. Observasi membantu memahami konteks kerja organisasi pengelola keuangan daerah, terutama terkait koordinasi, pengawasan, dan penyerapan anggaran.

Analisis data dilakukan secara bertahap. Pertama, data dokumenter diseleksi dan diorganisasi untuk menghitung dan menafsirkan rasio kemandirian, efektivitas, efisiensi, aktivitas, dan pertumbuhan. Kedua, hasil wawancara dikodekan ke dalam tema-tema utama, seperti kemandirian fiskal, struktur belanja, kualitas perencanaan, koordinasi antar-OPD, regulasi pusat, dan strategi perbaikan. Ketiga, seluruh temuan ditriangulasi agar validitas data terjaga. Dengan langkah tersebut, penelitian tidak berhenti pada deskripsi angka, tetapi menghasilkan pembacaan yang sistematis tentang implementasi kebijakan APBD di Kabupaten Indramayu.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

*Tabel 1. Kinerja keuangan Pemerintah Kabupaten Indramayu berdasarkan rasio keuangan tahun 2020-2024*

Tahun	Kemandirian (%)	Efektivitas (%)	Efisiensi (%)	Aktivitas (%)	Pertumbuhan (%)
2020	16,5	97,8	92,3	17,5	3,2
2021	17,1	96,5	93,1	18,0	4,1
2022	18,3	98,6	94,2	18,9	5,5
2023	17,7	99,5	93,2	19,2	4,3
2024	19,4	99,0	95,0	20,2	4,8

Sumber: diolah dari dokumen APBD Kabupaten Indramayu tahun 2020-2024.

Selama periode 2020-2024, APBD Kabupaten Indramayu menunjukkan kecenderungan stabil dengan realisasi pendapatan yang selalu mendekati target. Pada saat yang sama, struktur pendapatan daerah masih bertumpu pada dana transfer, sedangkan struktur belanjanya masih didominasi

belanja operasional. Temuan ini menandakan bahwa pemerintah daerah cukup berhasil menjaga stabilitas fiskal jangka pendek, tetapi belum sepenuhnya berhasil memperkuat fondasi kemandirian fiskal jangka menengah.

Rasio kemandirian Kabupaten Indramayu bergerak dari 16,5 persen pada 2020 menjadi 19,4 persen pada 2024. Secara nominal, ada peningkatan. Namun, peningkatan itu belum cukup untuk menggeser pola ketergantungan daerah terhadap transfer pusat dan provinsi. Dalam kategori kinerja keuangan daerah, angka tersebut masih menempatkan Indramayu pada tingkat kemandirian yang rendah. Kenaikan PAD memang terjadi setiap tahun, tetapi kenaikan itu berjalan lebih lambat dibanding kebutuhan fiskal dan besarnya penerimaan transfer. Artinya, pemerintah daerah belum memiliki daya ungkit yang kuat untuk membiayai prioritas pembangunan dengan sumber pendapatan sendiri.

Temuan kualitatif memperjelas situasi ini. Informan dari DPRD, BKAD, dan auditor daerah sama-sama menegaskan bahwa potensi ekonomi Indramayu belum sepenuhnya terkonversi menjadi PAD. Pajak daerah dan retribusi sudah menunjukkan tren positif, tetapi belum cukup besar untuk menopang kebutuhan belanja daerah. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa masalah kemandirian fiskal bukan hanya terletak pada kapasitas pemungutan, melainkan juga pada keterbatasan basis pendapatan, kualitas pengelolaan aset, dan belum optimalnya inovasi pendapatan daerah.

Berbeda dengan rasio kemandirian, rasio efektivitas justru menunjukkan capaian yang sangat baik. Selama lima tahun, realisasi pendapatan daerah berada pada rentang 96,5 sampai 99,5 persen. Ini berarti target pendapatan yang ditetapkan pemerintah daerah relatif realistis dan dapat dicapai. Dari sisi administrasi keuangan, capaian tersebut menggambarkan bahwa perencanaan target pendapatan cukup terukur dan

mekanisme realisasi berjalan dengan disiplin. Namun demikian, capaian efektivitas yang tinggi tidak boleh dibaca secara simplistik sebagai tanda kuatnya kapasitas fiskal. Efektivitas yang tinggi bisa saja terjadi karena target ditetapkan hati-hati atau karena dana transfer pusat terealisasi sesuai pagu.

Dalam konteks Kabupaten Indramayu, efektivitas pendapatan yang tinggi memang banyak ditopang oleh realisasi transfer yang stabil. Oleh sebab itu, indikator ini harus dibaca bersama rasio kemandirian. Jika dua indikator tersebut dibandingkan, terlihat bahwa pemerintah daerah efektif mencapai target pendapatan, tetapi target tersebut belum berbasis pada ekspansi pendapatan asli daerah yang signifikan. Dengan kata lain, efektivitas pendapatan daerah sudah baik secara administratif, tetapi belum sepenuhnya mencerminkan penguatan kapasitas fiskal mandiri.

Rasio efisiensi Kabupaten Indramayu berada pada kisaran 92,3 sampai 95 persen. Dalam pembacaan umum, angka ini menunjukkan bahwa pengeluaran daerah masih dapat dikendalikan dan belum melewati pendapatan secara ekstrem. Pemerintah daerah mampu menjaga belanja tetap bergerak dalam batas yang relatif aman. Akan tetapi, hasil wawancara menunjukkan bahwa efisiensi ini masih memiliki sisi lemah. Struktur belanja masih berat pada belanja operasional. Belanja pegawai, barang, dan jasa rutin menyerap porsi besar, sedangkan belanja yang benar-benar bersifat investasi publik belum dominan.

Keadaan tersebut membawa konsekuensi penting. Secara rasio, pengelolaan keuangan tampak cukup efisien. Namun, dari perspektif kualitas belanja, masih muncul pertanyaan tentang seberapa besar belanja daerah benar-benar menghasilkan nilai tambah publik. Efisiensi yang baik seharusnya tidak hanya berarti belanja terkendali, tetapi juga berarti sumber daya fiskal diarahkan pada kegiatan yang produktif. Jika belanja operasional terlalu dominan, maka ruang

untuk pembangunan infrastruktur, penguatan ekonomi lokal, dan peningkatan pelayanan dasar akan tetap sempit.

Rasio aktivitas memperlihatkan gejala tersebut dengan sangat jelas. Proporsi belanja modal terhadap total belanja naik dari 17,5 persen pada 2020 menjadi 20,2 persen pada 2024. Kenaikan ini penting karena menandakan adanya upaya reorientasi belanja ke arah pembangunan yang lebih produktif. Namun, secara keseluruhan, proporsi belanja modal masih kecil dibanding belanja operasional. Ini menunjukkan bahwa APBD Kabupaten Indramayu belum sepenuhnya beralih menjadi instrumen pembangunan yang agresif. Anggaran masih lebih banyak terserap untuk mempertahankan operasi birokrasi ketimbang memperbesar kapasitas pelayanan publik melalui investasi jangka panjang.

Dari wawancara dengan pejabat perbendaharaan dan auditor daerah terungkap bahwa pemerintah sebenarnya telah mencoba melakukan pergeseran belanja dari barang dan jasa ke belanja modal. Akan tetapi, pergeseran ini belum maksimal karena masih terhambat oleh kebutuhan rutin, keterlambatan pelaksanaan program, kesalahan teknis perencanaan, dan terbatasnya ruang fiskal. Fakta bahwa belanja modal meningkat tetapi belum signifikan menunjukkan adanya komitmen kebijakan, namun komitmen tersebut belum sepenuhnya didukung oleh struktur pendapatan dan kapasitas implementasi.

Rasio pertumbuhan APBD Kabupaten Indramayu selama 2020-2024 menunjukkan tren positif, dari 3,2 persen pada 2020 menjadi 4,8 persen pada 2024, dengan puncak 5,5 persen pada 2022. Pertumbuhan ini menandakan bahwa pemerintah daerah mampu menjaga kapasitas fiskal agar tidak menurun, bahkan dalam periode yang sempat dibebani dampak pandemi. Namun, pertumbuhan tersebut masih bersifat moderat. Ia belum cukup besar untuk mengubah secara

mendasar struktur keuangan daerah. Dengan pertumbuhan rata-rata di bawah 5 persen, daerah memang berada dalam posisi stabil, tetapi belum berada pada fase akselerasi fiskal.

**Tabel 2. Faktor-faktor yang memengaruhi kebijakan pengelolaan keuangan daerah**

Dimensi	Temuan utama	Implikasi terhadap kebijakan
Pendapatan	Kontribusi PAD masih di bawah 20 persen dari total pendapatan daerah	Ketergantungan terhadap transfer pusat tetap tinggi dan ruang fiskal daerah terbatas
Belanja	Belanja operasional masih mendominasi dibanding belanja modal	Belanja produktif tumbuh, tetapi belum cukup kuat untuk mengubah struktur pengeluaran
Perencanaan	Masih terjadi penumpukan realisasi pada akhir tahun dan penyesuaian kegiatan saat pembahasan anggaran	Efektivitas pelaksanaan program belum optimal
Kelembagaan	Koordinasi antar-OPD dan kualitas SDM belum merata	Pelaksanaan anggaran sering dipengaruhi kapasitas teknis dan sinergi antarunit
Lingkungan eksternal	Regulasi pusat, dinamika ekonomi, dan dampak pandemi memengaruhi ruang gerak anggaran	Daerah harus menyesuaikan prioritas belanja dan tata kelola fiskalnya
Kepemimpinan	Komitmen terhadap akuntabilitas dan keberanian mengambil keputusan strategis belum selalu sama kuat	Reformasi fiskal berjalan, tetapi kecepatannya belum konsisten

**Sumber:** hasil analisis dokumen dan wawancara penelitian, 2025.

Bila kelima rasio tersebut dibaca secara bersamaan, terlihat satu pola besar. Implementasi kebijakan APBD Kabupaten Indramayu cukup berhasil menjaga stabilitas dan kepatuhan fiskal, tetapi belum sepenuhnya berhasil mendorong transformasi fiskal. Stabilitas tercermin dari tingginya efektivitas pendapatan dan cukup terkendalinya rasio efisiensi. Sebaliknya,

keterbatasan transformasi tercermin dari rendahnya rasio kemandirian dan belum kuatnya belanja modal. Temuan ini menegaskan bahwa perbaikan kinerja keuangan daerah tidak cukup dilakukan dengan menjaga realisasi anggaran, melainkan harus diarahkan pada perombakan struktur pendapatan dan belanja.

Temuan dokumen juga diperkuat oleh hasil wawancara mengenai proses implementasi kebijakan. Dari sisi perencanaan, Pemerintah Kabupaten Indramayu dinilai telah menjalankan proses yang partisipatif melalui Musrenbang, pembahasan KUA-PPAS, dan koordinasi antara perangkat daerah dengan DPRD. Secara formal, proses ini sudah sesuai dengan prinsip tata kelola pemerintahan. Namun, pada tahap pelaksanaan masih muncul persoalan klasik berupa perubahan kegiatan saat pembahasan anggaran, penumpukan realisasi pada triwulan akhir, dan ketidaksempurnaan sinkronisasi antara rencana kas dengan eksekusi program. Ini menunjukkan bahwa kualitas perencanaan belum selalu diikuti oleh kualitas eksekusi yang setara.

Dalam perspektif teori implementasi kebijakan, masalah tersebut terkait langsung dengan komunikasi antarlembaga, kejelasan standar pelaksanaan, dan kapasitas agen pelaksana. Perubahan saat pembahasan anggaran dapat menggeser prioritas yang telah dirancang. Penumpukan realisasi pada akhir tahun mengindikasikan lemahnya pengendalian tahapan pelaksanaan. Sementara itu, kesalahan teknis dalam perencanaan dan pengkodean rekening menunjukkan bahwa kapasitas administratif sebagian pelaksana masih perlu diperkuat. Faktor-faktor ini menjelaskan mengapa efektivitas pendapatan bisa sangat tinggi, tetapi efektivitas belanja dan kualitas output program belum optimal.

Selain faktor internal, penelitian juga menemukan pengaruh faktor eksternal yang kuat. Regulasi pemerintah pusat menjadi pedoman

utama dalam pengelolaan APBD daerah. Perubahan kebijakan transfer, ketentuan penggunaan anggaran tertentu, serta pembatasan fiskal nasional berdampak langsung pada ruang gerak pemerintah daerah. Dalam periode penelitian, dampak pandemi juga memaksa pemerintah daerah melakukan penyesuaian prioritas secara cepat. Kondisi ini menunjukkan bahwa pengelolaan keuangan daerah berlangsung dalam lingkungan yang tidak sepenuhnya dapat dikendalikan oleh pemerintah kabupaten.

Kondisi sosial ekonomi daerah turut membentuk arah kebijakan belanja. Kebutuhan pelayanan dasar, pembangunan infrastruktur, dukungan terhadap desa, dan agenda pemulihan ekonomi membuat pemerintah daerah harus menyeimbangkan banyak kepentingan sekaligus. Karena ruang fiskalnya terbatas, daerah cenderung memilih langkah aman dengan menjaga stabilitas pendapatan dan memenuhi belanja wajib lebih dulu. Pilihan ini dapat dipahami secara administratif, tetapi dalam jangka panjang berisiko memperlambat ekspansi belanja produktif.

Faktor lain yang menonjol adalah koordinasi antar-OPD dan kualitas SDM pengelola keuangan. Informan penelitian menekankan bahwa banyak persoalan implementasi bukan semata akibat kurangnya anggaran, tetapi karena belum optimalnya sinergi antarsatuan kerja. Keterlambatan program, penyesuaian kegiatan, dan hambatan penyerapan sering terjadi ketika koordinasi lemah atau ketika kapasitas teknis penyusun anggaran tidak merata. Dalam situasi seperti ini, APBD berpotensi kehilangan efektivitas substantif meskipun secara administratif tetap berjalan.

Komitmen kepemimpinan juga menjadi faktor yang menentukan. Penguatan PAD, reorientasi belanja, dan reformasi tata kelola membutuhkan keputusan strategis yang sering kali tidak mudah secara politik. Jika pimpinan terlalu berhati-hati, perubahan kebijakan berjalan lambat. Sebaliknya,

ketika pimpinan berani mendorong inovasi pendapatan, digitalisasi pelayanan, dan penguatan pengendalian internal, kinerja keuangan dapat bergerak lebih cepat ke arah yang lebih sehat. Oleh karena itu, kepemimpinan tidak dapat dipisahkan dari pembacaan atas kualitas implementasi APBD.

Atas dasar temuan tersebut, arah strategis yang paling penting bagi Kabupaten Indramayu adalah memperkuat PAD tanpa mengorbankan kualitas layanan publik. Optimalisasi pajak dan retribusi perlu dibarengi dengan pembenahan basis data, digitalisasi penagihan, evaluasi tarif yang proporsional, dan pengelolaan aset yang lebih produktif. Pemerintah daerah juga perlu membuka ruang inovasi melalui kerja sama dengan pihak ketiga, penguatan BUMD, dan pengembangan sektor ekonomi yang berpotensi menambah penerimaan daerah. Dengan langkah ini, rasio kemandirian tidak hanya naik secara statistik, tetapi juga memperbesar keleluasaan pemerintah dalam menyusun prioritas pembangunan.

Strategi kedua adalah reorientasi struktur belanja. Kenaikan belanja modal harus dipandang sebagai agenda struktural, bukan sekadar penyesuaian tahunan. Pemerintah daerah perlu menekan pertumbuhan belanja operasional yang kurang produktif dan memastikan bahwa setiap tambahan ruang fiskal diarahkan pada program yang memiliki manfaat publik langsung. Di sinilah prinsip value for money menjadi penting. Belanja yang baik bukan hanya yang terserap, tetapi yang benar-benar menghasilkan output, outcome, dan dampak yang relevan bagi masyarakat.

Strategi ketiga adalah memperbaiki kualitas perencanaan, penjadwalan, dan pengendalian pelaksanaan anggaran. Pemerintah daerah perlu membangun sistem pemantauan yang lebih aktif agar penumpukan realisasi akhir tahun dapat dikurangi. Penguatan kapasitas SDM penyusun anggaran, standarisasi prosedur teknis, dan integrasi sistem informasi keuangan akan sangat membantu. Jika aspek ini diperbaiki, maka

efektivitas belanja dapat meningkat dan APBD akan bekerja lebih dekat dengan tujuan pembangunan yang telah ditetapkan.

Strategi keempat adalah memperkuat sistem pengendalian internal dan integritas tata kelola. Auditor daerah dan informan lain menekankan bahwa pengelolaan keuangan yang baik memerlukan pengawasan internal yang kuat. Penguatan SPIP, evaluasi rutin triwulanan, dan keterbukaan informasi anggaran akan memperkecil risiko kesalahan teknis maupun kebocoran anggaran. Pada saat yang sama, langkah ini akan meningkatkan akuntabilitas publik dan memperbesar kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah daerah.

Dengan demikian, hasil penelitian ini memperlihatkan bahwa implementasi kebijakan APBD di Kabupaten Indramayu tidak dapat dinilai hanya dari serapan atau realisasi pendapatan. Yang lebih penting adalah membaca apakah APBD telah menjadi alat yang efektif untuk mengurangi ketergantungan fiskal, memperbesar belanja produktif, dan mendorong pembangunan yang lebih merata. Dari sudut pandang tersebut, Kabupaten Indramayu telah bergerak ke arah yang benar, tetapi masih memerlukan pembenahan struktural agar kinerja keuangannya tidak hanya stabil, melainkan juga semakin mandiri dan berdaya ungkit tinggi. Temuan penelitian ini memiliki implikasi teoritis dan praktis. Secara teoritis, hasil penelitian menegaskan bahwa ukuran keberhasilan implementasi APBD perlu dibaca secara berlapis. Daerah dapat tampak berhasil ketika realisasi pendapatannya tinggi, tetapi belum tentu telah memiliki kapasitas fiskal yang kuat. Karena itu, analisis rasio harus ditempatkan dalam kerangka implementasi kebijakan. Rasio yang baik hanya memiliki arti substantif jika didukung oleh kapasitas kelembagaan, koordinasi pelaksana, dan arah kebijakan yang konsisten.

Secara praktis, hasil penelitian menunjukkan bahwa pembenahan APBD Kabupaten Indramayu

harus dimulai dari titik yang paling mendasar, yakni kualitas keputusan alokasi. Belanja operasional yang tinggi tidak selalu salah karena sebagian memang merupakan belanja wajib. Akan tetapi, ketika porsi ini terus mendominasi, pemerintah daerah akan sulit memperluas investasi publik. Oleh sebab itu, evaluasi belanja sebaiknya tidak berhenti pada ada atau tidak adanya efisiensi, tetapi masuk pada pertanyaan apakah tiap pos belanja benar-benar memberi hasil yang relevan bagi masyarakat.

Digitalisasi tata kelola keuangan juga muncul sebagai kebutuhan yang semakin mendesak. Sistem informasi yang terintegrasi dapat membantu sinkronisasi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, dan pelaporan. Dengan dukungan data yang lebih akurat dan real time, pemerintah daerah dapat mengurangi kesalahan teknis, memantau keterlambatan lebih dini, dan memperkuat pengawasan. Di sisi lain, digitalisasi juga membuka ruang transparansi yang lebih besar sehingga publik dapat menilai apakah arah kebijakan anggaran telah sejalan dengan prioritas pembangunan daerah.

Penelitian ini juga memperlihatkan bahwa peningkatan PAD tidak cukup ditempuh dengan pendekatan administratif semata. Daerah perlu memperlakukan PAD sebagai hasil dari strategi pembangunan ekonomi lokal. Penguatan investasi, pembinaan pelaku usaha, pengelolaan aset yang produktif, dan pengembangan sektor unggulan akan memberi dampak yang lebih berkelanjutan terhadap penerimaan daerah. Dengan begitu, kebijakan APBD tidak hanya berfungsi sebagai alat belanja, tetapi juga sebagai instrumen untuk memperkuat basis ekonomi dan kemandirian fiskal daerah.

Meski demikian, penelitian ini memiliki keterbatasan. Artikel ini berfokus pada studi kasus satu daerah dan menggunakan data periode 2020-2024, sehingga generalisasinya perlu dilakukan secara hati-hati. Selain itu, pengukuran kinerja

lebih banyak menggunakan pendekatan rasio keuangan dan belum mengaitkan seluruhnya dengan indikator outcome sektoral, misalnya kualitas pendidikan, kesehatan, atau penurunan kemiskinan. Keterbatasan ini justru membuka peluang bagi penelitian lanjutan untuk menghubungkan implementasi APBD dengan kinerja pembangunan daerah yang lebih spesifik dan terukur.

## KESIMPULAN

Implementasi kebijakan APBD Kabupaten Indramayu tahun 2020-2024 menunjukkan bahwa pemerintah daerah telah mampu menjaga stabilitas keuangan dan efektivitas pendapatan pada tingkat yang baik. Rasio efektivitas dan efisiensi memperlihatkan bahwa pengelolaan pendapatan dan belanja berlangsung cukup terkendali. Namun, struktur kinerja keuangan daerah masih memperlihatkan kelemahan mendasar pada rendahnya kemandirian fiskal dan belum kuatnya orientasi belanja produktif. Dengan demikian, keberhasilan implementasi APBD selama ini lebih menonjol pada kemampuan menjaga stabilitas fiskal daripada kemampuan mentransformasi struktur fiskal daerah.

Faktor-faktor yang memengaruhi kebijakan pengelolaan keuangan daerah meliputi keterbatasan PAD, dominasi belanja operasional, kualitas perencanaan dan penyerapan anggaran, koordinasi antar-OPD, kapasitas SDM, pengaruh regulasi pemerintah pusat, dinamika ekonomi sosial, dan komitmen kepemimpinan. Untuk meningkatkan kinerja keuangan di masa mendatang, Pemerintah Kabupaten Indramayu perlu memprioritaskan optimalisasi PAD, reorientasi belanja ke arah belanja modal produktif, penguatan perencanaan dan pengendalian internal, serta digitalisasi pengelolaan keuangan. Langkah tersebut penting agar APBD tidak hanya efektif secara administratif, tetapi juga lebih kuat sebagai

instrumen pembangunan dan kesejahteraan masyarakat.

## DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Wahab, S. (2008). Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara. Bumi Aksara.
- Agustino, L. (2008). Dasar-Dasar Kebijakan Publik. Alfabeta.
- Alfiani, A., Armeliza, D., & Nasution, H. (2024). Analisis kinerja keuangan pemerintah daerah dalam pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah pada Kabupaten Bogor. *Journal of Business Innovation and Accounting Research*.
- Arifah, P. H. K. N., Hidayat, N., & Arifin, S. (2023). Analisis rasio keuangan untuk mengukur kinerja keuangan pemerintah daerah penerima otonomi khusus pada kabupaten/kota se-Provinsi Papua tahun 2017-2021. *Competence: Journal of Management Studies*, 17(1).
- Fathah, R. N. (2017). Analisis rasio keuangan untuk penilaian kinerja pada Pemerintah Daerah Kabupaten Gunung Kidul. *Jurnal EBBANK*, 8(1).
- Halim, A. (2018). Akuntansi Sektor Publik: Akuntansi Keuangan Daerah. Salemba Empat.
- Mahmudi. (2019). Manajemen Kinerja Sektor Publik. UPP STIM YKPN.
- Mahsun, M. (2006). Pengukuran Kinerja Sektor Publik. BPFE.
- Mardiasmo. (2018). Akuntansi Sektor Publik. Andi.
- Mulyadi. (2020). Sistem Perencanaan dan Pengendalian Manajemen. Salemba Empat.
- Nugroho, D. (2003). Kebijakan Publik: Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi. Elex Media Komputindo.
- Primastuti, A. (2018). Evaluasi proses perencanaan dan penganggaran Anggaran Pendapatan dan

- Belanja Daerah di Kota Samarinda Provinsi Kalimantan Timur. *JE & KP*, 5(1).
- Subarsono. (2005). *Analisis Kebijakan Publik: Konsep, Teori, dan Aplikasi*. Pustaka Pelajar.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- Pemerintah Kabupaten Indramayu. (2021). *Peraturan Daerah tentang Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD Tahun Anggaran 2020*.
- Pemerintah Kabupaten Indramayu. (2022). *Peraturan Daerah tentang Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD Tahun Anggaran 2021*.
- Pemerintah Kabupaten Indramayu. (2023). *Peraturan Daerah tentang Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD Tahun Anggaran 2022*.
- Pemerintah Kabupaten Indramayu. (2024). *Peraturan Daerah tentang Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD Tahun Anggaran 2023*.
- Ahmad. (2021). *Pengertian APBN: Fungsi, struktur, dasar hukum, dan mekanisme penyusunannya*.
- Fathiyah, Nasution, I., Pasla, B. N., & Rasid, F. (2022). *Analisis rasio ketergantungan dan kemandirian daerah dalam mengukur kemampuan keuangan daerah Pemerintah Provinsi Jambi*. *Jurnal Prajaiswara*, 3(1).
- Kurniawan, A. (2022). *Manajemen Strategik Lembaga Pendidikan Islam*. CV Zenius.
- Rosyada. (2024). *APBD (Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah)*.
- Sabri. (2019). *Proses penganggaran pada Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Kabupaten Mamuju*.
- Syukri, M., Pahmi, S., & Suandi. (2021). *Analisis kinerja realisasi anggaran pendapatan dan belanja daerah Pemerintah Kabupaten Lombok Barat*.
- Labana, J., Aftitah, N., Hasanah, K., & Hadi, N. L. (2024). *Analisis kinerja belanja dalam Laporan Realisasi Anggaran tahun 2023 di DKI Jakarta*.
- Ismid, F. (2018). *Analisis faktor-faktor yang mempengaruhi penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah berbasis kinerja pada Pemerintah Kabupaten Aceh Singkil*.