

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Tuntutan Reformasi di segala bidang yang didukung oleh seluruh masyarakat Indonesia dalam menyingkapi berbagai permasalahan daerah akhir-akhir ini membawa dampak terhadap hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah. Otonomi yang luas serta perimbangan yang lebih adil, proposional dan transparan antar tingkat pemerintah menjadi salah satu tuntutan daerah dan masyarakat. Oleh karena itu, MPR sebagai wakil-wakil rakyat menjawab tuntutan tersebut dengan menghasilkan beberapa ketetapan yang harus dilakukan oleh pemerintah.

Salah satu ketetapan yang dimaksud adalah ketetapan MPR Nomor XV / MPR / 1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah. Pengaturan dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan, serta Perimbangan Pusat dan Daerah. Berdasarkan ketetapan MPR tersebut pemerintah telah mengeluarkan satu kebijakan tentang otonomi daerah yaitu ;

1. Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah sebagai pengganti Undang-undang Nomor 5 tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah dan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa.

2. Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah sebagai pengganti Undang-undang Nomor 32 Tahun 1956 tentang Perimbangan Keuangan antara Negara dengan Daerah-daerah yang berhak mengurus rumah tangganya sendiri.

Pembangunan daerah sebagai bagian integral dari pembangunan nasional yang diarahkan untuk menyeimbangkan daerah dan menyerasikan laju pertumbuhan antar daerah, antar kota, antar desa, dan antar sektor. Pelaksanaan pembangunan diupayakan berjalan seimbang, selaras dan saling menunjang antar satu bidang pembangunan terutama ditujukan untuk meningkatkan taraf kesejahteraan masyarakat (*Lincoln Arsyad, 1988 Hal. 16*).

Otonomi Daerah yang didasari atas kesadaran bahwa peluang bagi daerah untuk membuktikan kemandiriannya, sekaligus tantangan yang tidak ringan bagi daerah itu sendiri. Hal ini berarti otonomi daerah tidak dapat dipandang sebagai kegagalan. Otonomi daerah harus diarahkan pada keberhasilannya dengan pendanaan yang memadai melalui perimbangan antara pusat dan daerah. Oleh karena itu, kebijakan pemerintah daerah tidak dapat dipungkiri lagi harus menitik beratkan pada kepada peningkatan kualitas pelayanan pada masyarakat.

Daerah Tingkat II merupakan daerah otonomi yang mempunyai hak untuk mengurus rumah tangganya sendiri, dalam rangka untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dan pelaksana dari pembangunan, maka titik berat otonomi diletakkan pada Daerah Tingkat II dengan pertimbangan bahwa Daerah Tingkat II

yang lebih langsung berhubungan dengan masyarakat, sehingga dapat mengerti dan memenuhi aspirasi masyarakat (*Kansil, C. S. T, 1985, hal 117*)

Lokasi yang dipilih adalah Kabupaten Sleman. Di dalam tingkat pembiayaan pengeluaran rutin di daerah Kabupaten Sleman cukup besar dan besarnya tingkat pembiayaan pengeluaran rutin di daerah dari tahun ke tahun selalu mengalami peningkatan. Hal ini dapat dilihat dari penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan pengeluaran rutin di Kabupaten Sleman yang lebih besar di bandingkan dengan kabupaten lain di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, seperti Kabupaten Bantul, Kabupaten Gunungkidul, Kota Yogyakarta, Kabupaten Kulon Progo.

**Tabel 1.1**  
**REALISASI PERBANDINGAN PENERIMAAN DAN PENGELUARAN**  
**KEUANGAN DAERAH OTONOM DI TINGKAT II DI PROPINSI**  
**DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA TAHUN 2004**  
**(DALAM RIBUAN RUPIAH)**

Urian	Bantul	Kulon Progo	Kotamadya Yogyakarta	Gunung kidul	Sleman
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
<b>Penerimaan</b>	406.547.724	285.753.028	341.144.382	380.483.379	491568200
1. Sisa Lebih Tahun Lalu	12.964.379	-	-	40.000.000	-
2. Bagian Pendapatan Asli Daerah	32.181.481	17.514.817	70.412.081	20.728.379	60112312
a. Pajak	6.651.700	2.005.780	38.149.900	2.661.052	35.217.823
b. Restribusi Daerah	18.691.494	8.903.531	18.269.452	11.650.699	27.795.561
c. Laba BUMD	3.494.530	1.618.000	5118.903	888.188	3.848.890
d. Penerimaan dari Dinas-dinas	-	-	-	-	-
e. Penerimaan Lainnya	3.343.757	4.987.506	8.803.826	5.528.440	3.636.776
3. Bagian Dana Perimbangan	340.189.190	235.390.000	252.390.201	301.745.000	389.951.711
a. Bagi Hasil Pajak	16.307.501	8.800.000	29.341.496	8.600.000	38.534.157
b. Bagi Hasil Pajak Bukan Pajak	344.716	400.000	241.705	-	-
c. Dana Alokasi Umum	292.700.000	215.470.000	197.787.000	255.640.000	307.331.000
d. Dana Alokasi Khusus	11.680.000	10.720.000	5.500.000	8.280.000	9.480.000
e. Bagi Hasil Pajak dan Bantuan dari Propinsi	-	-	19.520.000	29.225.000	34.606.554
4. Penerimaan Lainnya Yang Sah	21.212.674	32.848.211	18.342.100	18.010.000	31.117.436
<b>Pengeluaran</b>	403.864.126	315.546.951	415.207.191	377.887.348	488077550
1. Aparatur Daerah	114.832.892	37.201.528	65.747.492	67.916.949	121.123.507
2. Pelayanan Publik	289.864.126	278.345.423	349.459.492	309.970.399	366.954.043
3. Pengeluaran Daerah Lainnya	-	-	-	-	-
4. Urusan Kas & Perhitungan	-	-	-	-	-

Sumber data : BPS, Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Istimewa Yogyakarta, 2004

Berdasarkan data yang diperoleh dari Badan Pusat Statistik (BPS) yang diteliti pada tahun 2004 mengungkapkan, bahwa Kabupaten Sleman mempunyai penerimaan pendapatan daerah terbesar diseluruh kabupaten di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Adapun peringkat pendapatan daerah otonom tingkat II seluruh Kabupaten di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, sebagai berikut :

1. Kabupaten Sleman sebesar Rp 491.568.200.000,-
2. Kabupaten Bantul sebesar Rp 406.547.724.000,-
3. Kabupaten Gunungkidul sebesar Rp 380.483.379.000,-
4. Kabupaten Kulon Progo sebesar Rp 341.144.382.000,-
5. Kotamadya Yogyakarta sebesar Rp 285.753.028.000,-

Dengan data tersebut diatas mengungkapkan bahwa kabupaten Sleman mempunyai pendapatan daerah terbesar diseluruh provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Dengan latar belakang tersebut diatas, maka penulis memilih Kabupaten Sleman sebagai objek penelitian skripsi.

Salah satu argumen dalam pelaksanaan otonomi daerah adalah bahwa Pemerintah Daerah harus memiliki sumber-sumber keuangan yang memadai untuk membiayai penyelenggaraan otonominya. Kapasitas keuangan Pemerintah Daerah akan menentukan kemampuan Pemda dalam menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan daerahnya (Suwandi, 2000). Rendahnya kemampuan keuangan daerah akan sering menimbulkan siklus efek negatif, yaitu rendahnya tingkat

pelayanan masyarakat yang pada gilirannya akan mengundang campur tangan Pusat, atau bahkan dapat menyebabkan dialihkan sebagian fungsi-fungsi Pemda ke tingkat pemerintahan yang lebih atas.

Sebagai konsekuensi atas pelaksanaan UU No. 22 dan UU NO. 25 Tahun 1999 adalah bahwa daerah harus mampu mengembangkan otonomi daerah secara luas, nyata, dan bertanggung jawab dalam memberdayakan masyarakat, lembaga, Ekonomi, Politik, Hukum, serta seluruh potensi masyarakat dalam wadah NKRI. Di sisi lain kemampuan keuangan Pemerintah Daerah masih tergantung pada penerimaan yang berasal dari Pemerintahan Pusat. Oleh karena itu, dalam rangka desentralisasi kepada setiap daerah dituntut untuk dapat membiayai diri melalui sumber-sumber keuangan yang dikuasainya. Peran Pemda dalam menggali dan mengembangkan berbagai potensi daerah akan sangat menentukan keberhasilan pelaksanaan tugas pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan masyarakat di daerah (*Abdul Halim, 2001*).

Dengan pelaksanaan otonomi daerah tersebut, masing-masing daerah mempunyai kewenangan untuk lebih meningkatkan kemampuan sumber daya manusia untuk dapat menggali potensi-potensi sumber daya alam dan mengelolanya, sehingga peningkatan pendapatan asli daerah dapat tercapai tanpa terus harus bergantung pada bantuan dari pusat, dengan adanya pelaksanaan otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab, daerah-daerah di Indonesia yang saat ini tidak memiliki kesempatan yang cukup untuk memberdayakan dirinya akan berkembang pesat tanpa harus kehilangan jati

dirinya. Pusat-pusat pertumbuhan ekonomi akan tersebar di berbagai daerah di tanah air dengan saling keterkaitan antara satu dengan yang lainnya. Perdagangan antar daerah dan antar pulau semakin berkembang sebagai hasil dari keaneragaman produksi barang dan jasa berdasar keunggulan daerah masing-masing. Masing-masing daerah akan mampu beradaptasi dan berinovasi dengan perubahan jaman yang terus berkembang, sehingga bisa mendapat keuntungan dari keunggulan kompetitif daerah masing-masing terutama dalam rangka mewujudkan kesejahteraan, kemandirian dan kehidupan yang lebih berkualitas.

Berdasarkan latar belakang tersebut diatas, maka penulis mengajukan skripsi ini dengan judul **“ANALISIS KEMAMPUAN KEUANGAN DAERAH DALAM PELAKSANAAN OTONOMI DAERAH DI KABUPATEN SLEMAN TAHUN 1994-2004.”**

## **B. Perumusan Masalah**

Dari latar belakang diatas dapat disimpulkan ciri utama suatu daerah otonom terletak pada kemampuan keuangan daerah untuk membiayai penyelenggaraan pemerintah daerahnya dengan ketergantungan kepada Pemerintah Pusat semakin kecil. Dengan demikian Pendapatan Asli Daerah (PAD) harus menjadi bagian terbesar dalam memobilisasi dana penyelenggaraan pemerintah daerah. Dengan demikian, maka masalah yang akan hendak diangkat dalam penelitian ini adalah :

1. Sejauh mana derajat desentralisasi fiskal Kabupaten Sleman dalam menjalankan kebijakan otonomi daerah.
2. Sejauh mana Standar Kebutuhan Fiskal daerah di Kabupaten Sleman dalam otonomi daerah.
3. Sejauh mana Upaya Fiskal di Kabupaten Sleman dalam otonomi daerah.
4. Seberapa besarnya Pendapatan Asli Daerah (PAD) dari Total Penerimaan Daerah (TPD) di Kabupaten Sleman.

### **C. Batasan Masalah**

Berdasarkan judul dan latar belakang yang telah penulis uraikan diatas maka penulis membatasi permasalahan dalam penelitian agar pembahasan lebih terarah. Oleh karena itu batasan-batasan yang diambil penulis hanya pada Derajat desentralisasi fiskal, Standar Kebutuhan Fiskal Daerah, Upaya Fiskal dan Prediksi Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Total Penerimaan Daerah di Kabupaten Sleman.

### **D. Tujuan Penelitian**

Tujuan dari penelitian ini sebagai berikut ;

1. Untuk mengetahui sejauh mana Derajat Desentralisasi Fiskal Daerah di Kabupaten Sleman dalam otonomi daerah.
2. Untuk mengetahui sejauh mana Standar Kebutuhan Fiskal daerah di Kabupaten Sleman dalam otonomi daerah.

3. Untuk mengetahui sejauh mana Upaya Fiskal di Kabupaten Sleman dalam otonomi daerah..
4. Untuk memprediksi besarnya Pendapatan Asli Daerah (PAD) dari Total Penerimaan Daerah (TPD) di Kabupaten Sleman.

#### **E. Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Bagi penulis, dapat menambah pengetahuan dan pengalaman serta mengaplikasikan ilmu yang diperoleh.
2. Bagi pemerintah dan instansi yan terkait, hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai bahan pertimbangan dan masukan dalam membuat suatu kebijakan dimasa yang akan datang.
3. Bagi peneliti selanjutnya, dapat memberikan informasi lebih lanjut guna melakukan penelitian selanjutnya.