

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. LATAR BELAKANG

Pelaksanaan pemerintah daerah ke arah otonomi dan desentralisasi keuangan (*fiscal decentralization*) terlihat semakin nyata setelah ditetapkan 2 (dua) undang-undang, yaitu Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang pemerintah Daerah dan Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah. Pelaksanaan otonomi daerah diwujudkan dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata serta tanggung jawab kepada pemerintah daerah secara proposional yang dilengkapi dengan berbagai petunjuk mengenai pengaturan, pembagian dan manfaat sumber daya nasional, serta aspek Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah (PKPD). Khususnya mengenai Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah (PKPD) sebagai pelaksana telah diatur dan dituangkan dalam Undang-undang nomor 25 Tahun 1999 (*Mardiasmo, 2002*).

Mengingat adanya berbagai perkembangan keadaan, ketatanegaraan dan adanya tuntutan besar dalam penyelenggaraan otonomi daerah maka Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-undang Nomor 25 tahun 1999 digantikan dengan undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintahan Pusat dan Pemerintahan Daerah. Dengan proses penyalenggaraan pemerintahan

daerah pada era otonomi diharapkan lebih efisien dan efektif dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat oleh pemerintah daerah.

Menurut *Rasyid dan Paragoan* (Rasasyid dan Paragoan dalam W. Suwardoyo, dkk, 2000 : 8-9) agar implementasi otonomi daerah dapat berhasil dengan baik paling tidak ada 5 (lima) faktor atau strategi yang harus diperhatikan yaitu :

1. *Self Regular Power*, dalam arti kemampuan mengatur dan melaksanakan Otonomi Daerah demi kepentingan masyarakat di daerah.
2. *Self Modifying Power*, berupa kemampuan menyesuaikan terhadap peraturan yang telah ditetapkan secara nasional sesuai dengan kondisi daerah, termasuk terobosan inovatif ke arah kemajuan dalam menyingkapi potensi daerah.
3. *Creating Local Political Support*, dalam arti penyelenggaraan pemerintah daerah yang mempunyai legitimasi kuat dari masyarakatnya baik pada posisi Kepala daerah sebagai eksekutif maupun DPRD sebagai pemegang kekuasaan legislatif.
4. *Managing Financial Resource*, dalam arti mampu mengembangkan kompetensi dalam mengelola secara optimal sumber penghasilan dan keuangan guna pembiayaan aktivitas pemerintah, pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat.
5. *Developing Brain Power*, dalam arti membangun SDM (Sumber Daya Manusia) yang handal dan selalu bertumpu pada kapasitas dan kapabilitas penyelesaian

Dari kelima hal tersebut diatas, faktor *Managing Financial Resources* atau kemampuan dalam mengelola keuangan daerah sangat menentukan keberhasilan dalam pelaksanaan otonomi daerah. Dengan mampu mengelola secara optimal sumber penghasilan maka pembangunan ekonomi daerah akan dapat berjalan dengan baik.

Dengan adanya otonomi tersebut pemerintah daerah telah diberi kewenangan untuk mengatur daerahnya sehingga mereka harus berusaha untuk memenuhi segala kebutuhan rumah tangga daerah tanpa memberikan beban kepada masyarakat. Pemerintah daerah harus mengetahui sektor-sektor ekonomi yang potensial yang dimiliki oleh daerahnya, yang kemudian dikembangkan secara optimal. Sehingga nantinya akan dapat memberikan kontribusi yang tinggi terhadap pertumbuhan ekonomi daerah dan mengurangi ketergantungan terhadap pemerintah pusat.

Kondisi geografis di Indonesia memiliki kekayaan sumber daya alam yang berbeda-beda di setiap wilayahnya. Begitu pula dengan tingkat kepadatan penduduk yang tidak sama, yang menyebabkan tingkat kemampuan untuk berkembang masing-masing daerah berbeda. Menurut Arsyad (1999) perbedaan kondisi daerah membawa implikasi terhadap pola pembangunan yang diterapkan oleh pemerintah daerah. Kebijakan pembangunan ekonomi daerah yang ditetapkan disuatu daerah harus disesuaikan dengan kondisi daerah yang bersangkutan.

Kabupaten Klaten merupakan salah satu kabupaten yang berada di Propinsi Jawa Tengah, dimana dalam pembangunannya merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari pembangunan nasional namun disesuaikan dengan potensi dan

permasalahan pembangunan di daerahnya. Kabupaten Klaten merupakan bagian dari kawasan ekonomi *subosukawonosraten* (Surakarta, Boyolali, Sukoharjo, Karanganyar, Wonogiri, Sragen dan Klaten) memiliki kondisi geografis yang cukup strategis untuk menjalankan pembangunan ekonomi dengan baik serta meningkatkan pertumbuhan ekonominya.

Berdasarkan data yang diperoleh dari Badan Pengelola Keuangan Daerah (BPKD) pada tahun 2006 realisasi penerimaan di kabupaten Klaten mengalami peningkatan. Pada tahun 2005 realisasi penerimaan daerah sebesar 529.739.191.842 dan meningkat menjadi 760.141.004.532 pada tahun 2006. Hal ini menandakan adanya perbaikan pada sector perekonomian di kabupaten Klaten. Realisasi Belanja Daerah juga mengalami peningkatan seiring dengan peningkatan pendapatan belanja, pada tahun 2005 tercatat sebesar 521.073 Milyar dan meningkat menjadi 729.406 Milyar pada tahun 2006. Dengan naiknya realisasi anggaran belanja ini dapat dilihat bahwa kabupaten Klaten mengalami peningkatan kebutuhan dari tahun ke tahun. Peningkatan tersebut terjadi karena adanya komitmen dari pemerintah daerah untuk dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui perbaikan pelayanan publik ataupun fasilitas umum yang dibutuhkan masyarakat. Realisasi perbandingan anggaran pendapatan dan belanja daerah di kabupaten Klaten pada tahun 2005 dan

**TABEL 1.1.**  
**REALISASI PERBANDINGAN ANGGARAN PENDAPATAN DAN**  
**BELANJA DAERAH DI KABUPATEN KLATEN TAHUN 2005 & 2006**  
**( DALAM RIBUAN RUPIAH )**

Uraian	Realisasi Th 2005 (Rp)	Realisasi Th 2006 (Rp)
(1)	(2)	(3)
<b>Pendapatan</b>	<b>529.739.191.842</b>	<b>760.141.004.532</b>
<b>01. Sisa Lebih Perhitungan Tahun yang Lalu</b>	<b>22.816.182.436</b>	<b>31.067.156.623</b>
<b>02. Pendapatan Asli Daerah</b>	<b>29.084.662.743</b>	<b>37.870.002.754</b>
2.1 Pos Pajak Daerah	8.875.534.946	13.052.631.723
2.2 Pos Retribusi Daerah	10.300.165.299	10.301.664.519
2.3 Pos Bagian Laba BUMD	929.768.218	2.451.270.952
2.4 Pos Lain-lain PAD yang syah	8.662.745.958	12.064.435.560
<b>03. Dana Perimbangan</b>	<b>444.641.173.149</b>	<b>691.464.162.631</b>
3.1 Bagi Hasil Pajak	27.393.891.861	28.029.465.737
3.2 Bagi Hasil Bukan Pajak	478.281.288	428.769.894
3.3 Dana Alokasi Umum (DAU)	404.869.000.000	635.488.000.000
3.4 Dana Alokasi Khusus (DAK)	11.900.000.000	27.517.927.000
<b>04. Pinjaman Daerah</b>	-	-
<b>05. Lain-lain Penerimaan yang Syah</b>	<b>56.013.355.950</b>	<b>34.067.635.634</b>
<b>Belanja</b>	<b>521.073.676.383</b>	<b>729.406.353.651</b>
<b>01. Belanja Aparatur Daerah</b>	<b>115.338.580.800</b>	<b>154.090.878.386</b>
1.1 Belanja Adminitrasi Umum	93.307.473.010	122.371.570.931
1.2 Belanja Operasi dan Pemeliharaan	15.826.496.327	25.093.333.511
<b>02. Pelayanan Publik</b>	<b>405.735.095.583</b>	<b>575.315.475.256</b>
2.1 Belanja Adminitrasi Umum	284.738.499.077	323.042.491.616
2.2 Belanja Operasi dan Pemeliharaan	37.988.415.839	47.751.601.716
2.3 Belanja Modal	24.843.916.915	77.019.688.071
2.4 Belanja Bagi Hasil dan Bantuan Keuangan	58.060.709.915	109.127.375.344
2.5 Belanja Tak Tersangka	103.554.000	18.374.650.881
<b>PEMBIAYAAN</b>	<b>22.401.641.164</b>	<b>30.478.362.546</b>
<b>01. Penerimaan Daerah</b>	<b>26.193.772.316</b>	<b>4.538.796.986</b>
<b>02. Pengeluaran Daerah</b>	<b>3.792.131.152</b>	<b>35.017.159.532</b>

Kabupaten Klaten memiliki banyak potensi sumber daya yang belum dimanfaatkan secara optimal. Dengan letak geografis yang cukup strategis yaitu persis berada di tengah-tengah dua kota yang dinamis (Yogyakarta dan Surakarta). Kedekatan dengan dua kota aktraktif ini dapat memberikan manfaat yang positif jika Klaten dapat memanfaatkan dengan baik, tetapi dapat pula memberikan dampak negatif dikarenakan investor lebih tertarik untuk menanamkan investasinya di dua kota tersebut. Dengan banyaknya pusat-pusat industri rumah tangga seperti, pembuatan pakaian jadi (konveksi), keramik, besi, cor, mebel dan lain-lain menggambarkan besarnya potensi yang ada daerah ini.

Dalam studi ini lebih ditekankan pada evaluasi terhadap pelaksanaan otonomi daerah khususnya kemandirian keuangan daerah yang menunjukkan seberapa besar ketergantungan daerah terhadap pusat. Semakin kecil ketergantungan daerah terhadap pusat maka daerah tersebut dapat dikatakan mempunyai kemandirian yang baik dan keberhasilan dalam pelaksanaan otonomi daerah. Oleh karena itu peneliti memilih kabupaten Klaten sebagai studi penelitian.

Dari latar belakang diatas, maka peneliti memberi judul **“Evaluasi Kemandirian Daerah Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah Di Kabupaten**

## **B. RUMUSAN MASALAH**

Setelah melihat latar belakang masalah, kiranya dapat diangkat suatu permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimana kemandirian keuangan daerah kabupaten Klaten dalam membiayai penyelenggaraan otonomi daerah diukur dengan derajat desentralisasi fiskal.
2. Bagaimana kontribusi masing-masing sumber pendapatan dalam pembentukan pendapatan daerah diukur dengan kebutuhan fiskal dan kapasitas fiskal di kabupaten Klaten.
3. Mengetahui seberapa besar usaha dari suatu daerah yang diwujudkan dengan besarnya pendapatan daerah untuk membiayai semua pengeluaran daerah di kabupaten Klaten diukur dengan kemandirian keuangan daerah dengan pola hubungan.
4. Membandingkan bagaimana alokasi pendapatan daerah yang digunakan untuk membiayai belanja rutin daerah maupun belanja pembangunan daerah diukur dengan rasio aktivitas pembangunan daerah.

## **C. BATASAN MASALAH**

Berdasarkan judul dan latar belakang yang telah diuraikan diatas maka penulis membatasi permasalahan dalam penelitian agar pembahasan lebih terarah. Batasan-batasan yang diambil penulis sebagai berikut :

1. Data yang dipakai dalam penelitian ini adalah data sekunder yaitu data yang diambil dari sumber-sumber yang relevan yaitu BPS, BPKD Pemda, berupa

Laporan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Laporan Produk Domestik Regional Bruto dari tahun 1996 sampai dengan tahun 2006.

2. Dalam penelitian ini hanya dibahas mengenai Derajat Desentralisasi Fiskal, Kebutuhan Fiskal, Kapasitas Fiskal, Rasio Kemandirian Keuangan Daerah, dan Rasio Aktivitas Pembangunan Daerah di kabupaten Klaten.

#### **D. TUJUAN PENELITIAN**

Tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah melihat evaluasi kemandirian daerah dalam pelaksanaan Otonomi Daerah di Kabupaten Klaten yaitu :

1. Untuk mengetahui bagaimana kemandirian keuangan daerah dalam membiayai penyelenggaraan otonomi daerah di kabupaten Klaten.
2. Untuk mengukur kontribusi masing-masing sumber pendapatan dalam pembentukan pendapatan daerah kabupaten Klaten.
3. Untuk menilai seberapa besar usaha dari suatu daerah yang diwujudkan dengan besarnya pendapatan daerah untuk membiayai semua pengeluaran daerah kabupaten Klaten.
4. Untuk membandingkan alokasi pendapatan daerah yang digunakan dalam membiayai belanja rutin maupun belanja pembangunan daerah

**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. Digunakan sebagai masukan bagi perumusan kebijakan (Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota) dalam rangka penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.
3. Memberikan informasi kepada peneliti lain yang ingin melakukan penelitian selanjutnya.