

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Besarnya tuntutan reformasi di segala bidang yang didukung oleh sebagian masyarakat Indonesia dalam menyikapi berbagai permasalahan di daerah akhir-akhir ini, membawa dampak terhadap hubungan keuangan antara pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah. Salah satu unsur reformasi tersebut adalah tuntutan pemberian otonomi yang luas terhadap pemerintahan daerah yang dikenal dengan kebijakan otonomi daerah. Dalam pelaksanaannya diharapkan sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan, keadilan, potensi dan keanekaragaman daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Jadi otonomi daerah merupakan sarana untuk meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin membaik.

Adapun alasan-alasan yang menyebabkan lahirnya tuntutan tersebut adalah, *pertama*, Intervensi pemerintah pusat yang terlalu besar dimasa lalu telah menimbulkan masalah dengan rendahnya tingkat kapabilitas dan efektifitas pemerintahan daerah dalam mendorong proses pembangunan dan kehidupan demokrasi di daerah. Hal tersebut menyebabkan inisiatif dan prakarsa daerah cenderung mati sehingga pemerintah daerah seringkali menjadikan pemenuhan peraturan sebagai tujuan, dan bukan sebagai alat untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat. *Kedua*, Otonomi daerah

merupakan jawaban untuk memasuki *era new game* yang membawa *new rules* pada semua aspek kehidupan manusia di masa yang akan datang. Di era seperti sekarang ini, dimana *globalization cascade* sudah semakin meluas, pemerintah akan semakin kehilangan kendali pada banyak persoalan, seperti pada perdagangan internasional, informasi, serta transaksi keuangan (Mardiasmo,2002).

Dengan diterapkannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah serta Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah, akan dapat memberikan kewenangan dan otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada pemerintah daerah secara proporsional. Hal ini diwujudkan dengan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional, serta perimbangan antara keuangan pusat dan daerah secara demokratis, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah, terutama kepada pemerintah kabupaten dan pemerintah kota. Tujuan pemberian kewenangan dalam penyelenggaraan otonomi daerah adalah guna peningkatan kesejahteraan rakyat, pemerataan dan keadilan sosial, demokrasi dan penghormatan terhadap budaya lokal, serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah.

Konsekuensi dari pelaksanaan kedua undang-undang tersebut adalah bahwa daerah harus mampu mengembangkan otonomi daerah secara luas, nyata, dan bertanggung jawab dalam rangka pemberdayaan masyarakat, lembaga ekonomi, lembaga politik, lembaga hukum, lembaga keagamaan,

lembaga adat, dan lembaga swadaya masyarakat serta seluruh potensi masyarakat dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Di sisi lain, saat ini kemampuan keuangan beberapa pemerintah daerah masih sangat tergantung pada penerimaan yang berasal dari pemerintah pusat. Oleh karena itu, bersamaan dengan semakin sulitnya keuangan negara dan pelaksanaan otonomi daerah itu sendiri, maka kepada setiap daerah dituntut agar dapat membiayai sendiri melalui sumber-sumber keuangan yang dimilikinya. Peranan pemerintah daerah dalam menggali dan mengembangkan berbagai potensi daerah sebagai sumber penerimaan daerah akan sangat menentukan keberhasilan pelaksanaan tugas pemerintah, pembangunan, dan pelayanan masyarakat di daerah.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagai sub sistem pemerintahan negara dimaksudkan untuk meningkatkan efektifitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan masyarakat. Sebagai daerah otonom, daerah mempunyai wewenang dan tanggung jawab menyelenggarakan kepentingan masyarakat berdasarkan prinsip-prinsip keterbukaan, partisipasi masyarakat, dan pertanggung jawaban kepada masyarakat. Prinsip dasar pemberian otonomi didasarkan atas pertimbangan bahwa daerahlah yang lebih mengetahui kebutuhan dan standar pelayanan bagi masyarakat didaerahnya. Atas dasar pertimbangan ini, maka pemberian otonomi diharapkan akan lebih mampu memacu pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat pada akhirnya.

Dalam mengisi dan melaksanakan pembangunan, masalah keuangan merupakan masalah utama pemerintah, dalam rangka penerimaan dan pengeluaran yang harus dilakukan oleh pemerintah demi kesejahteraan rakyat. Pertumbuhan penduduk yang cukup tinggi, meningkatnya pendapatan perkapita dan taraf hidup masyarakat merupakan faktor-faktor yang menjadi tantangan bagi pemerintah. Karena hal tersebut akan menyebabkan pengeluaran pemerintah yang semakin tinggi. Di lain pihak sumber penerimaan yang terbatas harus diusahakan untuk menutupi kebutuhan tersebut.

Aspek keuangan merupakan salah satu dasar kriteria untuk dapat mengetahui secara nyata kemampuan daerah dalam mengurus rumah tangganya sendiri (Kaho, 2001). Kemampuan daerah yang dimaksud adalah sampai seberapa jauh daerah dapat menggali sumber-sumber keuangannya sendiri guna membiayai kebutuhan daerah tanpa harus selalu menggantungkan diri pada bantuan dan subsidi dari pemerintah pusat. Selain itu, salah satu kriteria penting untuk mengetahui secara nyata kemampuan daerah dalam mengatur dan mengurus rumah tangganya adalah kemampuan *self-supporting* dalam bidang keuangan. Pendapat tersebut menunjukkan bahwa keuangan merupakan faktor penting dalam mengukur tingkat kemampuan daerah dalam melaksanakan otonominya.

Kemampuan keuangan suatu daerah dapat dilihat dari besar kecilnya Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang diperoleh daerah bersangkutan. PAD selalu dipandang sebagai salah satu indikator atau kriteria untuk mengukur

ketergantungan suatu daerah kepada pusat. Pada prinsipnya, semakin besar sumbangan PAD terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) maka akan menunjukkan semakin kecil ketergantungan daerah kepada pusat sebagai konsekuensi pelaksanaan otonomi daerah (Insukindro, 1989). Dalam rangka implementasi Undang-Undang Nomor 32 dan 33 Tahun 2004, salah satu faktor yang harus dipersiapkan oleh pemerintah daerah adalah kemampuan keuangan daerah. Sedangkan indikator yang digunakan untuk mengukur kemampuan keuangan daerah tersebut adalah rasio PAD dibandingkan dengan total penerimaan APBD (Kuncoro, 2004).

Dengan perubahan yang sangat mendasar dalam Undang-Undang tersebut, dampak yang akan sangat dirasakan oleh pemerintah daerah adalah bukan hanya sekedar menyangkut suatu perubahan sistem dan struktur pemerintahan daerah. Akan tetapi juga menyangkut tentang kesiapan dan ketersediaan sumber daya manusia aparatur, baik secara kuantitatif maupun kualitatif yang akan berperan dan berfungsi sebagai motor penggerak jalannya pemerintahan daerah yang kuat, efektif dan efisien serta memiliki akuntabilitas.

Dengan adanya ketetapan MPR Nomor XV/MPR/1998, Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai lembaga tertinggi mengamanatkan kepada Presiden untuk menyelenggarakan otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab. Otonomi yang luas adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan pemerintah yang mencakup kewenangan semua bidang pemerintahan, kecuali kewenangan di bidang politik luar negeri, pertahanan

dan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan di bidang lain yang ditetapkan dengan peraturan pemerintah. Keleluasaan otonomi mencakup pula kewenangan yang utuh dan bulat dalam penyelenggaraannya, mulai dari tahap perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian, sampai dengan evaluasi.

Berkaitan dengan hakekat otonomi daerah, yaitu yang berkenaan dengan pelimpahan wewenang pengambilan keputusan kebijakan, pengelolaan dana publik dan pengaturan kegiatan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan masyarakat maka peranan data keuangan daerah sangat dibutuhkan untuk mengidentifikasi sumber-sumber pembiayaan daerah serta jenis dan besar belanja yang harus dikeluarkan agar perencanaan keuangan dapat dilaksanakan secara efektif dan efisien. Data keuangan daerah yang memberikan gambaran statistik perkembangan anggaran dan realisasi, baik penerimaan maupun pengeluaran dan analisa terhadapnya merupakan informasi yang penting terutama untuk membuat kebijakan dalam pengelolaan keuangan daerah dan melihat kemampuan atau tingkat kemandirian daerah.

Pengalihan pembiayaan atau desentralisasi fiskal secara singkat dapat diartikan sebagai suatu proses distribusi anggaran dari pemerintahan yang lebih tinggi kepada pemerintahan dibawahnya, untuk mendukung fungsi atau tugas pemerintahan dan pelayanan publik sesuai dengan banyaknya kewenangan bidang pemerintahan yang dilimpahkan (Saragih,2003). Dalam desentralisasi fiskal, komponen dana perimbangan merupakan sumber

penerimaan daerah yang sangat penting. Dana perimbangan sendiri merupakan inti dari desentralisasi fiskal. Perimbangan keuangan pusat dengan daerah merupakan salah satu bentuk hubungan dari sekian banyak hubungan antara pemerintah pusat dengan daerah.

Ada perbedaan sudut pandang di dalam menyikapi masalah dana perimbangan ini. Di satu sisi, adanya dana perimbangan dalam otonomi daerah merupakan bentuk tanggung jawab dari pemerintah pusat atas berjalannya proses otonomi daerah. Hal ini juga sebagai wujud bahwa walaupun sistem yang diterapkan adalah sistem otonomi daerah, akan tetapi tetap dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Namun di sisi yang lain, adanya dana perimbangan yang terlalu besar akan menimbulkan persepsi bahwa daerah tersebut tidak mandiri secara fiskal dan akan sampai pada kesimpulan akhir bahwa otonomi daerah tidak efektif untuk dilaksanakan. Pengalaman selama ini menunjukkan bahwa hampir di semua daerah besarnya prosentase Pendapatan Asli Daerah (PAD) relatif lebih kecil, sekitar 25% dari total penerimaan daerah. Pada umumnya Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) suatu daerah didominasi oleh sumbangan dari pemerintah pusat dan sumbangan-sumbangan yang lain, yang diatur dengan peraturan perundang-undangan, yaitu sekitar 75% dari total penerimaan daerah (Yani,2002). Hal ini menyebabkan daerah masih tergantung pada pemerintah pusat, sehingga kemampuan daerah untuk mengembangkan potensi yang mereka miliki menjadi sangat terbatas. Rendahnya PAD satu daerah bukanlah disebabkan oleh karena secara

struktural daerah memang tergolong miskin atau tidak memiliki sumber-sumber keuangan yang potensial, tetapi lebih banyak disebabkan oleh kebijakan pemerintah pusat. Selama ini sumber-sumber keuangan yang potensial dikuasai oleh pusat.

**Tabel 1.1**  
**PROPORSI DANA PERIMBANGAN**  
**TERHADAP TOTAL PENERIMAAN DAERAH**  
**KABUPATEN PURBALINGGA TAHUN 2002 – 2006**

<b>Tahun</b>	<b>DANA PERIMBANGAN (rupiah)</b>	<b>TOTAL PENERIMAAN DAERAH (rupiah)</b>	<b>PROPORSI (%)</b>
<b>2002</b>	246.560.871.000	326.967.801.000	75.41
<b>2003</b>	277.927.564.000	393.150.738.000	70.70
<b>2004</b>	311.155.544.108	343.353.596.484	90.62
<b>2005</b>	330.417.962.113	373.971.473.452	88.35
<b>2006</b>	458.909.391.877	513.969.199.387	89.29
<b>Rata-rata Proporsi</b>			<b>82,88</b>

Sumber : BPS dan DPKKD Kabupaten Purbalingga (data diolah)

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, maka penulis dalam menyusun skripsi memilih judul : **“KEMAMPUAN KEUANGAN DAERAH DALAM MENGHADAPI OTONOMI DAERAH DI KABUPATEN PURBALINGGA TAHUN 2002 – 2006”**.

## **B. Batasan Masalah**

Untuk menghindari terlalu luasnya masalah yang akan dibahas sehingga berakibat salah maksud serta demi keefisienan di dalam penelitian ini, maka penulis mencoba membatasi analisis kemampuan keuangan daerah berdasarkan penghitungan derajat desentralisasi fiskal daerah, kebutuhan

fiskal daerah, kapasitas fiskal daerah, dan upaya fiskal daerah dalam pelaksanaan otonomi daerah di Kabupaten Purbalingga.

### **C. Perumusan Masalah**

Berdasarkan uraian pada latar belakang diatas, maka penulis akan mencoba membahas masalah sebagai berikut :

1. Bagaimana gambaran derajat desentralisasi fiskal daerah Kabupaten Purbalingga?
2. Bagaimana gambaran kebutuhan fiskal daerah Kabupaten Purbalingga?
3. Bagaimana gambaran kapasitas fiskal daerah Kabupaten Purbalingga?
4. Bagaimana gambaran upaya fiskal daerah Kabupaten Purbalingga?

### **D. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan uraian pada latar belakang dan rumusan masalah di atas, maka dapat diketahui tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui derajat desentralisasi fiskal daerah Kabupaten Purbalingga.
2. Untuk mengetahui kebutuhan fiskal daerah Kabupaten Purbalingga.
3. Untuk mengetahui kapasitas fiskal daerah Kabupaten Purbalingga.
4. Untuk mengetahui upaya fiskal daerah Kabupaten Purbalingga.

### **E. Manfaat Penelitian**

Suatu penelitian akan lebih bernilai apabila membawa manfaat bagi semua pihak. Adapun manfaat penelitian ini sebagai berikut :

1. Bagi Pemerintah Daerah

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi tambahan informasi dan bahan evaluasi atas kinerja keuangan daerah dalam pelaksanaan otonomi daerah di Kabupaten Purbalingga.

2. Bagi Peneliti

Dapat memperoleh gambaran tentang pelaksanaan otonomi daerah di Kabupaten Purbalingga.

3. Sebagai bahan informasi bagi penelitian lain dan masyarakat dalam pemahaman kompleksitas permasalahan yang dihadapi Kabupaten Purbalingga dalam pelaksanaan otonomi daerah.