

**ANALISIS KEMANDIRIAN DAN KINERJA KEUANGAN DAERAH  
DALAM PELAKSANAAN OTONOMI DAERAH PADA PEMERINTAH  
KOTA YOGYAKARTA, SEMARANG, DAN SURAKARTA  
TAHUN 2001-2006**



**SKRIPSI**

Disusun dan diajukan Guna Memenuhi Tugas dan Syarat-syarat untuk  
Memperoleh Gelar Sarjana Ekonomi pada Fakultas Ekonomi  
Universitas Muhammadiyah Surakarta

Oleh :

PURNOMO

NIM: B300020131

**FAKULTAS EKONOMI JURUSAN EKONOMI PEMBANGUNAN  
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SURAKARTA**

**2009**

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Pergantian orde baru kepada orde reformasi yang dimulai pada tahun 1998 menuntut pelaksanaan otonomi daerah yang memberikan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada daerah secara proporsional. Pemberian kewenangan ini telah diwujudkan dengan pengaturan pembagian, pemanfaatan sumber daya nasional dan perimbangan keuangan pusat dan daerah sesuai dengan prinsip demokrasi, dan peran serta masyarakat. Secara konkrit pengaturan itu dilakukan dengan telah terbitnya Undang Undang No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang Undang nomor 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah yang diperbarui dan disempurnakan dengan UU No 32 tahun 2004 tentang pemerintah daerah dan UU No. 33 Tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antar pemerintah pusat dan daerah. Hal ini tentunya berlaku dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia

Konsekuensi dari pelaksanaan kedua Undang undang tersebut adalah bahwa daerah harus mampu mengembangkan otonomi daerah secara luas, nyata, bertanggung jawab dalam rangka pemberdayaan masyarakat, lembaga ekonomi, lembaga hukum, lembaga keagamaan, lembaga adat dan lembaga swadaya masyarakat serta seluruh potensi masyarakat dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Era otonomi daerah yang dimulai pada tahun 2001 memberikan wewenang pemerintah daerah yang semakin luas dalam mengatur pemerintahannya termasuk dalam hal keuangan daerah. Diberlakukannya UU No. 22 Tahun 1999 yang diperbarui dengan UU No. 33 tahun 2004 tentang pemerintah daerah. Dan UU No. 25 tahun 1999 yang diperbarui UU No. 34 tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, memberikan kesempatan kepada pemerintah daerah untuk mengoptimalkan kemampuan daerah untuk membiayai pembangunan pembangunan yang ada di daerah.

Keberhasilan otonomi daerah tidak terlepas dari kemampuan dalam bidang keuangan yang merupakan salah satu indikator penting dalam menghadapi otonomi daerah. Dalam hal ini pemerintah daerah dituntut untuk menjalankan roda pemerintahan secara efektif dan efisien untuk mendorong peran serta masyarakat dalam pembangunan, serta meningkatkan kesejahteraan dengan meningkatkan pemerataan dan keadilan

Dengan diberlakukannya UU no.22 tahun 1999 yang diperbarui UU no 33 tahun 2004 tentang pemerintah daerah. maka diharapkan pemerintah daerah dapat meningkatkan pendapatan asli daerahnya ( PAD), sehingga secara otomatis akan meningkatkan kemandirian daerah tersebut dari bantuan atau sumbangan dari pemerintah pusat, sehingga pemerintah daerah dapat mengoptimalkan pendapatan dan potensi yang ada untuk kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat di daerah tersebut. Hal ini dikarenakan perimbangan proporsi bagi hasil dari pemerintah pusat dan daerah akan lebih besar kepada

pemerintah daerah sehingga PAD juga akan meningkat yang selanjutnya akan mengurangi tingkat ketergantungan pada pemerintah pusat.

Saat ini kemampuan 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 setiap daerah dituntut harus dapat membiayai diri melalui sumber sumber keuangan yang dikuasainya. Peranan pemerintah daerah dalam menggali dan mengembangkan berbagai potensi daerah sebagai sumber penerimaan daerah akan sangat menentukan keberhasilan pelaksanaan tugas pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat di daerah.

Untuk meningkatkan kemandirian daerah, pemerintah daerah harus berupaya terus menerus menggali dan meningkatkan sumber sumber keuangan sendiri. Untuk mendukung upaya peningkatan PAD perlu diadakan pengukuran atau penilaian sumber sumber PAD agar dapat dipungut secara berkesinambungan tanpa memperburuk alokasi faktor faktor produksi.

Meningkatnya PAD memberi indikasi yang baik bagi kemampuan keuangan daerah dalam mengatur rumah tangganya terutama dalam pelaksanaan tugas-tugas pelayanan kepada masyarakat, serta peningkatan pembangunan. Peningkatan cakupan PAD dapat pula dilakukan dengan meningkatkan jumlah obyek dan subyek pajak dan atau retribusi daerah

Menurut E.Koswara (2000) ciri utama yang menunjukkan suatu daerah otonom mampu berotonomi terletak pada kemampuan keuangan daerahnya. Artinya daerah otonomi harus memiliki kewenangan dan

kemampuan untuk menggali sumber-sumber keuangan sendiri, sedangkan ketergantungan pada bantuan pemerintah pusat harus seminimal mungkin, sehingga PAD harus menjadi bagian sumber keuangan terbesar yang didukung oleh kebijakan pembagian keuangan pusat dan daerah sebagai prasyarat mendasar sistem pemerintahan negara.

Hal senada juga dengan Halim (2001), ciri utama suatu daerah mampu melaksanakan otonomi daerah adalah (1) kemampuan keuangan daerah, yang berarti daerah tersebut memiliki kemampuan dan kewenangan untuk menggali sumber sumber keuangan, mengelola dan menggunakan keuangan sendiri untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan; (2) ketergantungan kepada bantuan pusat harus seminimal mungkin, oleh karena itu PAD harus menjadi sumber keuangan terbesar yang didukung oleh kebijakan perimbangan keuangan pusat dan daerah.

Kreatifitas dan inisiatif suatu daerah dalam menggali sumber keuangan, akan sangat tergantung pada kebijakan yang diambil oleh pemerintahan itu sendiri. Di satu sisi, mobilisasi sumber daya keuangan untuk membiayai pelbagai aktivitas daerah ini dapat meningkatkan kinerja pemerintah daerah dalam menjalankan fungsinya. Namun demikian, mobilisasi sumber dana secara berlebihan dapat menimbulkan dampak jangka panjang yang tidak kondusif.

Untuk mengetahui kesiapan suatu daerah dalam menghadapi otonomi daerah dalam menghadapi otonomi daerah, maka perlu dilakukan suatu Analisis terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah dalam mengelola

keuangan daerahnya demi mewujudkan tingkat kemandirian dalam era otonomi daerahnya. Analisis yang digunakan untuk menganalisis kinerja keuangan daerah adalah Analisis otonomi fiskal daerah atau otonomi desentralisasi fiskal. Tampaknya PAD masih belum diandalkan oleh daerah sebagai sumber pembiayaan desentralisasi. Menurut (Raksasa Mahi,2000), ada empat hal yang mempengaruhi yaitu

- a. Relatif rendahnya basis pajak/ Retribusi daerah.
- b. Perannya yang tergolong kecil dalam total penerimaan daerah.
- c. Kemampuan administrasi pemungutan di daerah masih rendah.
- d. Kemampuan administrasi perencanaan dan pengawasan masih rendah

Kemandirian daerah yang dimaksud dalam penelitian ini adalah: kemampuan pendapatan daerah dalam membiayai pengeluaran pemerintah daerah. Sehingga ketergantungan kepada pemerintah pusat mempunyai proporsi yang lebih kecil, dan pendapatan asli daerah harus menjadi bagian yang terbesar dalam memobilisasi penyelenggaraan pemerintahan, oleh karena itu PAD dijadikan sebagai tolak ukur kemandirian dalam menjalankan otonomi daerah.

Sedangkan yang dimaksud kinerja keuangan adalah keadaan atau kondisi yang menggambarkan keuangan daerah yang dalam hal ini ditinjau dari desentralisasi fiskal, kapasitas fiskal, kebutuhan fiskal, dan upaya fiskal.dari keuangan pemerintah kota tersebut.

Dipilihnya kota Yogyakarta, Semarang, dan Surakarta sebagai objek penelitian, dikarenakan pemerintah kota biasanya mempunyai PAD yang lebih besar atau tingkat perekonomian yang lebih baik dibandingkan dengan pemerintah kabupaten, sehingga dalam hal ini akan berbanding lurus dengan tingkat kemandirian keuangan daerah. Selain itu Pemilihan obyek Penelitian pada tiga kota tersebut tidak lain hanya untuk mempermudah pencarian data-data, mengingat kota tersebut cukup dekat dengan penulis.

Untuk itu Penelitian ini mencoba untuk mengetahui dan menganalisis kemandirian dan selanjutnya membandingkan dari ketiga pemerintah kota tersebut yang dilihat dari derajat kemandirian fiskal, desentralisasi fiskal, kapasitas fiskal, kebutuhan fiskal, upaya fiskal dan posisi fiskal selama pelaksanaan otonomi daerah yang dimulai sejak tahun 2001-2006.

## **B. Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang di atas maka rumusan masalahnya adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana peranan PAD terhadap struktur penerimaan APBD pada kota Yogyakarta, Semarang, dan Surakarta. Tahun 2001-2006.
2. Seberapa besar pengaruh tingkat bantuan pemerintah pusat terhadap derajat otonomi daerahnya pada tiga kota tersebut dalam tahun 2001-2006

### **C. Tujuan Penelitian**

Dalam penelitian ini bertujuan:

1. Mengukur dan menganalisis derajat otonomi daerah Yogyakarta, Semarang, dan Surakarta yang ditekankan pada derajat desentralisasi fiskal, kebutuhan fiskal, kapasitas fiskal, posisi fiskal serta derajat kemandirian daerah tahun 2001-2006.
2. Mengetahui perbandingan kemandirian dan kemampuan keuangan antara tiga kota tersebut.

### **D. Manfaat Penelitian**

Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat sebagai

1. Tambahan pengetahuan terutama bagi penulis mengenai ilmu keuangan daerah.
2. Referensi bagi mahasiswa lain yang ingin meneliti lebih jauh tentang keuangan daerah.
3. Bahan pertimbangan dan masukan mengenai kebijakan-kebijakan yang berhubungan dengan keuangan daerah bagi instansi pemerintah yang terkait.

### **E. Hipotesis**

Penulis mengambil hipotesis dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Diduga terjadi peningkatan tingkat kemandirian dalam hal kemampuan keuangan pada pemerintah Yogyakarta, Semarang, dan Surakarta dalam membiayai pembangunan di daerah tersebut.



2. Diduga dengan pertumbuhan PAD yang terus meningkat pada Kota Yogyakarta, Semarang, dan Surakarta akan terjadi penurunan bantuan pemerintah pusat dalam membiayai pengeluaran daerahnya

## **F. Metode Penelitian**

1. Jenis dan sumber data

Data yang digunakan dalam penelitian adalah data sekunder yang berasal dari badan Pusat statistik (BPS), dan dari website resmi dirjen perimbangan keuangan Departemen Keuangan ([www. Djpk.depkeu.go.id](http://www.Djpk.depkeu.go.id)) serta sumber sumber yang lain yang terkait. Data ini berbentuk time series dari tahun 2001-2006 yang meliputi data Anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD), Produk domestik regional bruto (PDRB) per penduduk, Pendapatan Asli Daerah (PAD), Pengeluaran daerah pada kota Yogyakarta, Semarang,dan Surakarta, serta Propinsi Yogyakarta dan Jawa tengah. Tahun 2001-2006

2. Alat Analisis

Alat data yang digunakan adalah deskriptif komparatif yaitu metode yang bermanfaat dalam memecahkan permasalahan yang aktual dengan berusaha mengumpulkan, menyajikan, menganalisis dan membandingkan data yang ada.

### **a. Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah**

Untuk mengetahui kinerja keuangan pemerintah dalam menjalankan otonomi daerah, salah satunya bisa di ukur melalui

kinerja / kemampuan keuangan daerah. Berdasarkan Sukanto Reksohadiprojo (2000) dalam bukunya “*Ekonomi Publik*” ada beberapa Analisis kinerja keuangan daerah diantaranya: 1)desentralisasi fiskal, 2) kebutuhan fiskal, 3) kapasitas fiskal, dan 4) posisi fiskal.

Adapun parameter yang digunakan yaitu:

1.) *Derajat desentralisasi fiskal*

Yaitu derajat untuk mengukur persentase penerimaan daerah antara lain: PAD, BHPBP, serta sumbangan pemerintah pusat terhadap total penerimaan daerah. Secara matematis,ditulis sebagai berikut:

i.  $\frac{PAD}{TPD} \times 100$

ii.  $\frac{BHPBP}{TPD} \times 100$

iii.  $\frac{Sum}{TPD} \times 100$

Dimana :

PAD = Pendapatan asli daerah

BHPBP = Bagi hasil pajak dan bukan pajak

Sum = Sumbangan Pemerintah pusat.

TPD = Total penerimaan daerah

TPD = PAD + BHPBP + SUM

Sum = DAU + DAK + Pinjaman daerah + Lain-lain penerimaan yang sah

Semakin tinggi hasilnya, maka desentralisasi fiskal semakin tinggi pula Artinya Apabila jumlah PAD lebih besar dari bantuan dari pusat maka ketergantungan pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat semakin kecil. Semakin tinggi hasilnya, maka desentralisasi fiskal semakin tinggi pula .

## 2.) *Kebutuhan fiskal*

Yaitu untuk mengukur kebutuhan pendanaan daerah untuk melaksanakan fungsi pelayanan dasar umum. Semakin tinggi indeks, maka kebutuhan fiskal suatu daerah semakin besar. Pengukuran dengan menghitung rata-rata kebutuhan fiskal standar se propinsi.dengan formula

$$SKF = \frac{\text{Jumlah pengeluaran daerah / jumlah penduduk}}{\text{Jumlah kabupaten}}$$

Kemudian menghitung Indeks Pelayanan Publik per kapita (IPP) masing masing pemerintah kota : dengan formula sebagai berikut:

$$IPP = \frac{PPP}{SKF}$$

Dimana

PPP = pengeluaran Aktual perkapita untuk jasa publik ( jumlah penegeluran pembangunan dan pengeluaran rutin

IPP = Indeks pelayanan publik perkapita

SKF = Standar Kebutuhan Fiskal

Semakin tinggi hasilnya, maka kebutuhan fiskal suatu daerah semakin besar

### 3.) *Kapasitas fiskal (Fiskal capacity)*

Untuk mengetahui kemampuan daerah dalam menghasilkan PAD dan dana bagi hasil yang diserahkan kepada pemerintah daerah guna membiayai pendanaan daerah..dengan penilaian, apabila kapasitas fiskal (PAD + dana Bagi hasil) lebih besar dari pengeluaran (kebutuhan fiskal) maka potensi untuk mendapatkan PAD didaerah tersebut cukup bagus tanpa ada bantuan dari pemerintah pusat.

Indikator yang digunakan adalah sebagai berikut :

$$FC = \frac{PDRB_{perkapita}}{KFs}$$

Dimana;

KFs = kapasitas fiskal standar

$$KFs = \frac{PDRB_{perkapita}}{\text{Jumlah kabupaten}}$$

Apabila kapasitas fiskal (PAD + dana bagi hasil) lebih besar dari pengeluaran (kebutuhan fiskal) maka potensi untuk mendapatkan PAD didaerah tersebut cukup bagus tanpa ada bantuan dari pemerintah pusat.

Semakin tinggi hasilnya, maka kapasitas fiskal suatu daerah semakin tinggi.

#### 4.) *Upaya Fiskal / posisi fiskal*

Indikator/rasio yang digunakan adalah dengan mencari koefisien elastisitas PAD terhadap PDRB Rasio ini bertujuan untuk melihat sensitivitas atau elastisitas PAD terhadap perkembangan Ekonomi suatu daerah.. Atau ditulis secara matematis adalah sebagai berikut:

$$e = \frac{\% \Delta PAD}{\% \Delta PDRB}$$

Dimana  $e$  = elastisitas

$\Delta$  = Perubahan

Semakin elastis PAD, maka struktur PAD di daerah semakin baik

#### **b. Derajat Kemandirian Daerah**

Kemandirian daerah disini dimaksud adalah kemampuan pendapatan daerah seperti PAD, BHPBP dalam membiayai pengeluaran daerah seperti pengeluaran rutin dan pengeluaran pembangunan.

Menurut Halim,(2001) parameter yang digunakan untuk mengukur tingkat kemandirian daerah adalah derajat kemandirian daerah, yaitu parameter untuk mengukur seberapa jauh penerimaan yang berasal dari daerah dalam memenuhi kebutuhan daerah Halim,(2001) dengan menggunakan rasio sebagai berikut:

- 1)  $\frac{PAD}{TKD} \times 100\%$
- 2)  $\frac{PAD + BHPBP}{TKD} \times 100\%$
- 3)  $\frac{PAD + BHPBP}{Sum} \times 100\%$

Dimana:

PAD = Pendapatan Asli Daerah

BHPBP = Bagi hasil pajak dan bukan pajak

TKD = Total Pengeluaran Daerah

Sum = Sumbangan pemerintah pusat dan pemerintah di atas lainnya. (DAU + DAK + pinjaman daerah + lain lain pendapatan yang sah.)

## **G. Sistematika Penulisan**

Penulisan skripsi ini disusun secara sistematis menjadi 5 bab dengan tujuan untuk lebih memudahkan pembahasan pada setiap pokok pembahasan. Dalam penulisannya antara bab pertama sampai bab terakhir merupakan satu kesatuan pembahasan yang saling terkait dan sistematis.

### **Bab I Pendahuluan**

Pada bab ini berisi tentang latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, metodologi penelitian, hipotesis dan sistematika penulisan.

## Bab II Landasan teori

Landasan teori merupakan penjabaran dari kerangka teoritik yang terdapat dalam usulan penelitian dan memuat materi-materi yang dikumpulkan dan dipilih dari berbagai sumber tertulis yang dipakai sebagai bahan acuan dalam pembahasan atas topik permasalahan yang muncul.

## Bab III Metode penelitian

Dalam bab ini berisi tentang jenis dan sumber data, definisi operasional, metode pengujian hipotesis dan metode Analisis data.

## Bab IV Analisis Data

Berisi tentang gambaran umum dari obyek penelitian , data diperoleh, Analisis data dan pembahasanya.

## Bab V Penutup

Berisi tentang kesimpulan dan saran.