

**ANALISIS KEMANDIRIAN KEUANGAN DAERAH  
KABUPATEN SRAGEN DALAM RANGKA PELAKSANAAN  
OTONOMI DAERAH**



Dimaksud Untuk Memenuhi Tugas-tugas dan Mamenuhi Syarat-syarat Guna  
Mencapai Gelar Sarjana Ekonomi Jurusan Akuntansi Pada Fakultas Ekonomi  
Universitas Muhammadiyah Surakarta

**Oleh :**

**PUSPITASARI**

**B 200 060 045**

**FAKULTAS EKONOMI  
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SURAKARTA  
2010**

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

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

Krisis ekonomi yang melanda Indonesia pada pertengahan tahun 1997 telah menimbulkan berbagai dampak negatif, terutama bagi masyarakat. Konsekuensinya adalah munculnya masalah ketimpangan ekonomi yang menjadi tanggung jawab pemerintah. Reformasi dalam aspek pemerintahan ini semakin membuat masalah Otonomi Daerah menjadi kebutuhan yang ramai di masyarakat. Reformasi keuangan daerah ditandai dengan diberlakukannya Undang-undang (UU) No. 22 tahun 1999 dan direvisi menjadi UU no 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah serta UU No. 25 tahun 1999 dan di revisi menjadi UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Otonomi Daerah bertujuan untuk mewujudkan kemandirian daerah sehingga daerah bebas untuk mengatur dirinya tanpa ada campur tangan pemerintah pusat.

Dengan adanya kebijakan Otonomi Daerah, bagi daerah-daerah yang memiliki potensi sumber daya akan disambut baik, mengingat lepasnya campur tangan pemerintah akan memberikan kesempatan yang lebih cepat untuk meningkatkan kesejahteraannya (Adi, 2005 dalam Wirawan Setiaji, 2007). Akan tetapi bagi daerah yang tidak memiliki

potensi yang memadai, kebijakan tersebut sangat memberatkan (Bappenas, 2003), bagi daerah yang tidak memiliki potensi yang memadai, kebijakan tersebut sangat memberatkan.

Ciri utama yang menunjukkan suatu daerah otonom mampu berotonomi terletak pada kemampuan keuangan daerah, artinya daerah otonom harus memiliki kewenangan dan kemampuan untuk menggali sumber-sumber keuangan sendiri, mengelola dan menggunakan keuangan sendiri yang cukup memadai untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan daerahnya. Selain itu agar Otonomi Daerah dapat berhasil dengan baik minimal ada lima strategi yang harus diperhatikan yaitu :

1. *Self Regular Power*, berarti kemampuan mengatur dan melaksanakan Otonomi Daerah demi kepentingan masyarakat di daerahnya;
2. *Self Modifying Power*, berarti kemampuan menyesuaikan peraturan yang telah ditetapkan secara nasional sesuai dengan kondisi dan potensi daerah termasuk terobosan inovasi kearah kemajuan dalam menyikapi keunggulan daerah;
3. *Creating Local Political Support*, berarti penyelenggaraan pemerintah daerah yang mempunyai legitimasi dan dukungan yang kuat dari masyarakatnya, baik pada posisi kepala daerah sebagai eksekutif maupun DPRD sebagai pemegang kekuasaan legislative;
4. *Managing Financial Resource*, berarti mampu mengembangkan kompetensi dalam mengelola secara optimal sumber penghasilan keuangan guna membiayai aktivitas pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan kepada masyarakat;
- dan 5. *Developing Brain Power*, berarti membangun sumber daya manusia

yang handal, professional dan bertumpu pada kapabilitas menyelesaikan masalah. (Rasyid dan Parogan dalam Mulyanto, 2003:2 dalam Alfian Mujiwardhani, 2008).

Selain itu menurut Kuncoro (2002) menjelaskan beberapa hal yang dapat menghambat keberhasilan pemerintah daerah melaksanakan otonomi, yaitu 1. Dominannya transfer dan pusat; 2. Kurang berperannya perusahaan daerah sebagai sumber pendapatan asli daerah (PAD); 3. Tingginya derajat sentralisasi dalam bidang perpajakan; 4. Kendati pajak daerah cukup beragam, ternyata hanya sedikit yang bisa diandalkan sebagai sumber penerimaan; 5. Kelemahan dalam pemberian subsidi dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah.

Di sisi lain ada beberapa daerah dengan sumber daya yang dimiliki mampu menyelenggarakan otonomi daerah, namun tidak tertutup kemungkinan ada beberapa daerah akan menghadapi kesulitan dalam menyelenggarakan tugas desentralisasi, mengingat keterbatasan sumber daya yang dimiliki. ( Halim ,2001 dalam Dwirandra, 2007 ) menjelaskan bahwa ciri utama suatu daerah yang mampu melaksanakan otonomi, yaitu 1. Kemampuan keuangan daerah, artinya daerah harus memiliki kewenangan dan kemampuan untuk menggali sumber-sumber keuangan, mengelola dan menggunakan keuangan sendiri yang cukup memadai untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahannya, dan 2. Ketergantungan kepada bantuan pusat harus seminimal mungkin, agar

pendapatan asli daerah (PAD) dapat menjadi bagian sumber keuangan terbesar sehingga peranan pemerintah daerah menjadi lebih besar.

Hingga saat ini otonomi daerah memang sudah berjalan di tiap kabupaten dan kota di Indonesia. Realitas menunjukkan bahwa pemerintah daerah belum dapat sepenuhnya lepas dari pemerintah pusat di dalam mengatur rumah tangga daerah. Hal ini tidak hanya terlihat dalam konteks kerangka hubungan politis dan wewenang daerah, namun juga terlihat dalam hubungan keuangan antara pusat dan daerah (Simanjuntak, 2001 dalam Laras Wulan Ndadari, 2008). Implikasi langsung atas implementasi otonomi daerah adalah kebutuhan dana yang cukup besar. Sumber dana utama pemerintah daerah berasal dari PAD, yang dipakai untuk membiayai belanja modal dan pembangunan. Oleh karena itu untuk meningkatkan kemandirian keuangan daerah pemerintah daerah harus berupaya terus menerus menggali dan meningkatkan 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. Peningkatan cakupan PAD dapat pula dilakukan dengan meningkatkan jumlah obyek dan subyek pajak dan atau retribusi daerah. Perbedaan potensi pajak daerah dan retribusi daerah menghasilkan perbedaan penerimaannya yang selanjutnya menghasilkan pula perbedaan belanjanya. Dominannya peran transfer relatif terhadap PAD dalam

membiayai belanja pemerintah daerah sebenarnya tidak memberikan panduan yang baik bagi governansi (*governance*) terhadap aliran transfer itu sendiri. Bukti-bukti empiris secara internasional menunjukkan bahwa tingginya ketergantungan pada transfer ternyata berhubungan negatif dengan hasil governansinya (Mello dan Barenstrein dalam Kuncoro, 2007). Hal ini berarti pemerintah daerah akan lebih berhati-hati dalam menggunakan dana yang digali dari masyarakat sendiri daripada uang “hadiah” yang diterima dari pusat. Tujuan utama implementasi transfer adalah untuk menginternalisasikan eksternalitas fiskal yang muncul lintas daerah, perbaikan sistem perpajakan, koreksi ketidakefisienan fiskal, dan pemerataan fiskal antar daerah (Oates dalam Kuncoro, 2007). Bukti-bukti empiris secara internasional menunjukkan bahwa tingginya ketergantungan pada transfer ternyata berhubungan negatif dengan hasil governansinya (Mello dan Barenstrein dalam Kuncoro, 2007).

Berdasarkan UU No. 33 Tahun 2004, Dana Perimbangan terdiri dari Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK). Pemberian dana perimbangan ditujukan untuk mengurangi adanya disparitas fiskal vertikal (antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah), dan juga untuk membantu daerah dalam membiayai kewenangannya. Menurut Adi 2006 (dalam Ndadari, 2008) proporsi DAU terhadap penerimaan daerah masih yang tertinggi dibanding dengan penerimaan daerah yang lain, termasuk PAD. Kuncoro (2007) juga menyebutkan bahwa PAD hanya mampu membiayai belanja pemerintah

daerah paling tinggi sebesar 20%. Kenyataan ini tidak sejalan dengan tujuan otonomi daerah yaitu memandirikan daerah dengan potensi-potensi yang dimilikinya. Hal inilah yang menimbulkan perilaku asimetris pada pemerintah daerah. Ketika pemerintah pusat memberikan bantuan melalui transfer kepada pemerintah daerah untuk meningkatkan belanja daerah, ada spekulasi bahwa pengeluaran pemerintah daerah merespon perubahan transfer itu secara asimetris (Alderete dalam Ndadari, 2008).

Dengan demikian ada beberapa cara yang digunakan untuk menghitung kemandirian keuangan daerah diantaranya adalah dengan rasio kemandirian daerah, derajat desentralisasi fiskal, kebutuhan fiskal standar, kapasitas fiskal, dan upaya fiskal.

Pada penelitian yang dilakukan Mujiwardhani (2008) yang mengambil lokasi penelitian di Kabupaten Cilacap dan menghasilkan kesimpulan bahwa kemampuan keuangan daerah Cilacap masih rendah baik pada masa sebelum maupun selama otonomi daerah. Itu berarti Kabupaten Cilacap belum mandiri terhadap penyelenggaraan Otonomi Daerah, dibuktikan dengan tingginya ketergantungan finansial terhadap pemerintah pusat.

Pada penelitian sebelumnya yang dilakukan Wulandari (2001) mengenai kemampuan keuangan daerah dalam pelaksanaan otonomi daerah yang berlokasi di Kota Jambi menghasilkan kesimpulan bahwa Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap total penerimaan daerah termasuk

katagori kurang. Jadi Tingkat kemandirian/kemampuan keuangan Kota Jambi masih rendah dalam melaksanakan otonomi daerah.

Sularmi dan Suwarno (2006) menganalisis kinerja pemerintah daerah dalam menghadapi otonomi daerah ditinjau aspek keuangan di wilayah eks Karesidenan Surakarta. Hasil penelitian menyimpulkan bahwa:

1. Kemandirian pemerintah daerah di setiap kabupaten di wilayah Eks Karesidenan Surakarta masih relatif rendah karena pemerintah daerah masih sangat tergantung kepada pemerintah pusat;
2. Pemerintah daerah di setiap kabupaten mempunyai kebutuhan fiskal yang besar;
3. Pemerintah di setiap kabupaten di wilayah Eks Karesidenan Surakarta mempunyai kapasitas fiskal yang relatif lebih baik dibandingkan dengan standar kapasitas fiskal rata-rata se Jawa Tengah.

Dengan memperhatikan penelitian Mujiwardhani (2008), Wulandari (2001) serta Sularmi dan Suwarno (2006), penulis tertarik melakukan penelitian tentang kemandirian keuangan daerah dalam rangka otonomi daerah di Kabupaten Sragen. Adapun perbedaan dengan penelitian sebelumnya adalah pada penelitian sebelumnya analisis kemandirian kinerja pemerintah daerah dalam menghadapi otonomi daerah di tinjau dari aspek keuangan tahun anggaran 2001-2003 sedangkan pada penelitian ini dilakukan pada kabupaten Sragen untuk tahun anggaran 2004-2008.



Berdasarkan uraian sebelumnya penulis tertarik melakukan penelitian dalam bentuk skripsi dengan judul **“ANALISIS KEMANDIRIAN KEUANGAN DAERAH KABUPATEN SRAGEN DALAM RANGKA PELAKSANAAN OTONOMI DAERAH .“**

#### **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang ada rumusan masalah dalam penelitian ini adalah “Bagaimana tingkat kemandirian keuangan daerah Kabupaten Sragen dalam rangka pelaksanaan Otonomi Daerah?.”

#### **C. Pembatasan Masalah**

Pengambilan batasan masalah kemandirian keuangan daerah Kabupaten Sragen berfokus pada perkembangan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) pada tahun anggaran 2004 – 2008. Kemandirian keuangan akan di ukur menggunakan rasio kemandirian daerah, rasio derajat desentralisasi fiskal, upaya fiskal, kebutuhan fiskal standar dan kapasitas fiskal.

#### **D. Tujuan Penelitian**

Tujuan yang diharapkan dapat tercapai dari penelitian ini adalah untuk mengetahui tingkat kemandirian keuangan daerah Kabupaten Sragen dalam rangka pelaksanaan Otonomi Daerah.

## **E. Manfaat Penelitian**

Manfaat yang diharapkan dapat tercapai dari penelitian ini diantaranya adalah sebagai berikut:

1. Hasil penelitian ini diharapkan dapat berguna sebagai bahan informasi, acuan dan masukan bagi pemerintah daerah Sragen dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah.
2. Bagi Masyarakat umum yaitu untuk mengetahui kinerja keuangan pemerintah daerah kabupaten Sragen dan berperan aktif dengan ikut serta mengawasi kinerja pemerintah daerah sebagai perwujudan otonomi daerah yang demokratis.
3. Sebagai bahan referensi bagi penelitian selanjutnya.

## **F. Sistematika Penulisan Skripsi**

Sistematika penulisan ini dimaksudkan untuk memberikan gambaran penelitian yang jelas dan sistematis sebagai berikut:

### **BAB I            PENDAHULUAN**

Pada bab ini akan diuraikan tentang latar belakang masalah, perumusan masalah, pembatasan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan sistematika penulisan skripsi.

## BAB II        TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini mengurai pembahasan tentang otonomi daerah, kemandirian daerah, keuangan daerah dan tinjauan penelitian sebelumnya.

## BAB III       METODE PENELITIAN

Bab ini mengurai tentang jenis penelitian, obyek penelitian, data dan sumber data, metode pengumpulan data, dan metode analisis data.

## BAB IV       ANALISIS DATA DAN PEMBAHASAAN

Pada bab ini mengemukakan tentang gambaran penerapan Otonomi Daerah dan hasil analisis data serta pembahasannya.

## BAB V        PENUTUP

Bab ini berisi tentang kesimpulan hasil analisis data dan pembahasannya serta saran-saran yang dapat diberikan kepada pemerintah daerah kabupaten Sragen.