

**ANALISIS KEMAMPUAN DAN KEMANDIRIAN KEUANGAN
DAERAH DI KABUPATEN NGAWI
TAHUN 2005 - 2010**

TESIS

Untuk memenuhi sebagian persyaratan mencapai derajat Magister

Program Studi Magister Ekonomi & Studi Pembangunan

Konsentrasi : Perencanaan Pembangunan Wilayah dan Keuangan Daerah



Oleh :

**DWI RIAN TO JATMIKO
S4210073**

**FAKULTAS EKONOMI UNIVERSITAS SEBELAS MARET
PROGRAM PASCA SARJANA
MAGISTER EKONOMI & STUDI PEMBANGUNAN
SURAKARTA**

2011

commit to user

MOTTO



commit to user

PERSEMBAHAN



Kupersembahkan karya ini dengan tulus dan penuh rasa syukur kepada :

- *Ayah, Ibu, dan Istriku Serta Anak-Anakku Tercinta yang selalu memberikan motivasi dan doanya*
- *Kabupaten Ngawi*
- *Serta UNS, Almamater yang selalu Aku Banggakan*

commit to user

ABSTRAK

Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui kemampuan dan kemandirian keuangan daerah, serta efektifitas pendapatan asli daerah di Kabupaten Ngawi.

Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder dengan periode yang dianalisis dari tahun 2005 sampai dengan tahun 2010. Data diperoleh dari DPPKA Kabupaten Ngawi dan Bappeda Kabupaten Ngawi, alat analisis yang digunakan adalah analisis kemampuan dan kemandirian keuangan daerah, serta analisis efektifitas.

Hasil penelitian ini memberikan gambaran kemampuan keuangan daerah kurang dari 10 % atau rata – rata sekitar 3,9 %. Berarti selama otonomi daerah di Kabupaten Ngawi sangat kurang mampu dan masih tergantung pada bantuan dana dari pusat. Kemandirian keuangan daerah rata – rata 3,51. Berarti selama otonomi daerah di Kabupaten Ngawi sangat kurang mandiri dan masih tergantung pada bantuan dana dari pusat. Rata-rata efektifitas pendapatan asli daerah 6 tahun terakhir tahun 2005 - 2010 adalah sebesar 110,03 % yang berarti bahwa realisasi pendapatan asli daerah rata-rata lebih besar 10,03 % dari target yang telah direncanakan. Efektifitas pendapatan asli daerah sangat baik menjadi batu loncatan yang penting bagi Pemerintah Daerah Kabupaten Ngawi untuk lebih meningkatkan pendapatan asli daerah tersebut, namun perlu dicermati untuk tahun 2007 dan tahun 2010 realisasi pendapatan asli daerah di Kabupaten Ngawi yang tidak bisa memenuhi target. Hal ini disebabkan karena kurang cermatnya beberapa satuan kerja pemerintah daerah dalam menentukan target, potensi, dan strategi dalam pengalihan pendapatan asli daerah

Kata Kunci : Kemampuan dan Kemandirian Keuangan Daerah, Efektifitas PAD

ABSTRACT

The purpose of this study was to determine the ability and the financial independence, and effectiveness of local revenue Regency Ngawi.

The data used in this study is secondary data are analyzed with the period from 2005 until 2010. Data obtained from the Regency of DPPKA Ngawi and Bappeda Ngawi Regency of, an analytical tool used is the analysis of regional capabilities and financial independence, and effectiveness analysis.

The study provides a picture of local financial capacity of less than 10% or the average - average approximately 3.9%. Means for regional autonomy Regency Ngawi very poor and still dependent on aid from central funds. Financial independence of local average - average 3.51. Means for regional autonomy Regency Ngawi is less independent and still depend on funding from central government. The average effectiveness of local revenues in the last 6 years from 2005 to 2010 amounted to 110.03%, which means that the realization of the original pendapatan average 10.03% greater than the planned target. Effectiveness revenue very well be an important stepping stone for the District Government of Ngawi to further improve local revenue, but to be seen for 2007 and in 2010 realized revenue in Ngawi Regency of can not meet the target. This is because less neatly several units of local government in determining the target, potentials, and strategies in multiplication revenue

Keywords: Capability and Financial Independence, Effectiveness of PAD

KATA PENGANTAR

Puji syukur alhamdulillah senantiasa penulis panjatkan kehadiran Alloh SWT atas segala nikmat-nikmat yang tiada terhitung nilainya serta berkat keridhoannya penulis dapat menyelesaikan penyusunan Tesis ini tepat sesuai jadwal yang telah ditentukan.

Tesis ini berjudul **“ANALISIS KEMAMPUAN DAN KEMANDIRIAN KEUANGAN DAERAH DI KABUPATEN NGAWI TAHUN 2005 - 2010”**, disusun sebagai salah satu persyaratan mencapai derajat magister pada Program Studi Magister Ekonomi dan Studi Pembangunan di Universitas Sebelas Maret Surakarta.

Dengan segala kekurangan dan kelebihan yang ada pada tesis ini, ucapan terima kasih Penulis sampaikan atas bantuan dan dukungan dari berbagai pihak baik secara langsung maupun tidak langsung dalam bentuk moril dan materiil. Ucapan terima kasih secara khusus Penulis haturkan kepada ayahanda, lelaki yang mengucurkan keringatnya demi kesuksesanku dan Ibunda tercinta, sumber “mata air” semangat yang tak pernah kering, yang selalu berdoa dengan tulus ikhlas menempuh kepayahan sejati demi selesainya perjuangan penulis, Istri tersayang yang kasih sayangnya menjadi motivator dan kekuatan untuk menjadi lebih baik, anak-anakku tercinta, serta keluarga besarku yang tiada hentinya mendukung dan berdoa untuk keberhasilan dan kesuksesanku.

Selain itu, dengan segala kerendahan dan ketulusan hati, Penulis juga mengucapkan terimakasih dan *commit to user* penghargaan yang sebesar-besarnya kepada :

1. Dr. JJ. Sarungu, M.S selaku Ketua Program Studi Magister Ekonomi dan Studi Pembangunan UNS;
2. Dr. Yunastiti Purwaningsih, M.P selaku Dosen Pembimbing I dan Drs. Akhmad Daerobi, M.P selaku Dosen Pembimbing II, atas segala informasi, arahan dan bimbingan dalam penyusunan Tesis ini;
3. Semua Anggota DPRD Kabupaten Ngawi;
4. Bapak-bapak dosen yang telah memberikan ilmu yang sangat bermanfaat kepada Penulis selama menuntut ilmu di Universitas Sebelas Maret Surakarta;
5. Teman-teman Angkatan XIII Kelas Ngawi, terima kasih atas dukungan dan kebersamaan yang tak akan pernah luntur;
6. Rekan-rekan bimbingan, edy, budi, butet, dina, andik, agus kuadrat, terima kasih atas kebersamaan dan kekompakannya selama bimbingan sampai dengan terselesaikannya tesis kita;
7. Semua pihak yang telah membantu penyusunan Laporan akhir ini, yang tidak dapat Penulis sebutkan satu persatu. Semoga Allah SWT memberikan balasan yang lebih baik dan pahala yang memberatkan timbangan amal kebaikan di *Yaumul Hisab* nanti.

Penulis menyadari bahwa penulisan tesis ini masih banyak terdapat kekurangan dan jauh dari kesempurnaan. Oleh sebab itu saran dan kritik sebagai masukan bagi perbaikan di masa yang akan datang sangat Penulis harapkan. Akhirnya, Penulis berharap semoga tesis ini dapat bermanfaat. Atas segala kekurangan dalam tesis ini Penulis mohon maaf yang sebesar-besarnya. Terima kasih.

commit to user

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN PERSETUJUAN	ii
HALAMAN PENGESAHAN	iii
HALAMAN PERNYATAAN KEASLIAN TESIS	iv
HALAMAN MOTTO	v
HALAMAN PERSEMBAHAN	vi
ABSTRAK	vii
ABSTRACT	viii
KATA PENGANTAR	ix
DAFTAR ISI	xii
DAFTAR TABEL	xvi
DAFTAR GAMBAR	xviii
DAFTAR LAMPIRAN	xix
 BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah	6
C. Tujuan Kajian	6
D. Manfaat Kajian	6
 BAB II TINJAUAN PUSTAKA	
A. Tinjauan Pustaka	8
1. Pengertian Otonomi.....	8
2. Kebijakan Pemerintah.....	15
3. Pengertian Kemampuan, Kemandirian dan Efektifitas	18

B.	Penelitian terdahulu.....	23
C.	Kerangka Konseptual	25
D.	Hipotesis.....	26
BAB III METODE PENELITIAN		
A.	Ruang Lingkup	27
B.	Jenis dan Sumber Data.....	27
C.	Definisi Operasional Variabel	28
D.	Teknis Analisis Data	29
1.	Kemampuan keuangan	29
2.	Kemandirian Keuangan	30
3.	Analisis Efektifitas.....	31
BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN		
A.	Gambaran Umum Obyek Penelitian	32
1.	Kondisi Geografis Kabupaten Ngawi.....	32
2.	Pemerintahan Kabupaten Ngawi.....	34
3.	Indikator Kinerja Pembangunan	38
a.	Kondisi Sosial Kependudukan.....	38
b.	Kondisi Perekonomian Daerah	42
c.	Pendidikan Masyarakat	46
d.	Kondisi Sarana dan Prasarana.....	48
B.	Diskripsi Data Penelitian	50
C.	Hasil Dan Pembahasan.....	51
1.	Kemampuan Keuangan.....	51
2.	Kemandirian keuangan	53
3.	Analisis Efektifitas.....	55
BAB V PENUTUP		
A.	Kesimpulan	58
B.	Saran.....	58
DAFTAR PUSTAKA	<i>commit to user</i>	60

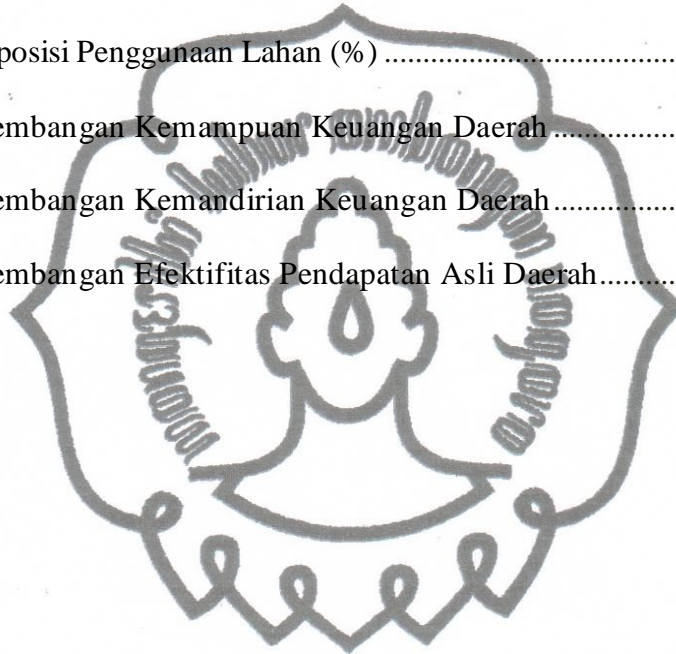
DAFTAR TABEL

Tabel :		Halaman
1.1	Kondisi Keuangan Kabupaten Ngawi Tahun 2005 - 2010.....	5
4.1	Jumlah Penduduk Kabupaten Ngawi Menurut Jenis Kelamin Tahun 2006 ..	40
4.2	Kesejahteraan Sosial Kabupaten Ngawi.....	41
4.3	PDRB Kabupaten Ngawi Atas Dasar Harga Berlaku (Juta Rupiah)	45
4.4	PDRB Kabupaten Ngawi Atas Dasar Harga Konstan Tahun 2000 (Juta Rupiah).....	46
4.5	Sarana Pendidikan dan Jumlah Murid	47
4.6	Panjang Jalan menurut Jenis, Kondisi dan Kelas Jalan di Kabupaten Ngawi Tahun 2010 (km).....	48
4.7	Nilai Kemampuan Keuangan Daerah di Kabupaten Ngawi (persen)	50
4.8	Nilai Kemandirian Keuangan Daerah di Kabupaten Ngawi (persen).....	52
4.9	Hasil Efektifitas Pendapatan Asli Daerah di Kabupaten Ngawi	53

commit to user

DAFTAR GAMBAR

Gambar :	Halaman
2.1 Skema Kerangka Pemikiran.....	25
4.1 Peta Wilayah Kabupaten Ngawi.....	33
4.2 Komposisi Penggunaan Lahan (%).....	34
4.3 Perkembangan Kemampuan Keuangan Daerah.....	52
4.4 Perkembangan Kemandirian Keuangan Daerah.....	54
4.5 Perkembangan Efektifitas Pendapatan Asli Daerah.....	56



commit to user

DAFTAR LAMPIRAN

- Lampiran 1 Data PDRB Harga Konstan Kabupaten Ngawi Tahun 2000 – 2010
- Lampiran 2 Data PDRB Harga Berlaku Kabupaten Ngawi Tahun 2000 – 2010
- Lampiran 3 Data PDRB Harga Konstan Jawa Timur Tahun 2000 – 2010
- Lampiran 4 Data PDRB Harga Berlaku Jawa Timur Tahun 2000 – 2010



ABSTRAK**ANALISIS KEMAMPUAN DAN KEMANDIRIAN KEUANGAN
DAERAH DI KABUPATEN NGAWI
TAHUN 2005 - 2010****DWI RIAN TO JATMIKO
S4210073**

Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui kemampuan dan kemandirian keuangan daerah, serta efektifitas pendapatan asli daerah di Kabupaten Ngawi.

Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder dengan periode yang dianalisis dari tahun 2005 sampai dengan tahun 2010. Data diperoleh dari DPPKA Kabupaten Ngawi dan Bappeda Kabupaten Ngawi, alat analisis yang digunakan adalah analisis kemampuan dan kemandirian keuangan daerah, serta analisis efektifitas.

Hasil penelitian ini memberikan gambaran kemampuan keuangan daerah kurang dari 10 % atau rata – rata sekitar 3,9 %. Berarti selama otonomi daerah di Kabupaten Ngawi sangat kurang mampu dan masih tergantung pada bantuan dana dari pusat. Kemandirian keuangan daerah rata – rata 3,51. Berarti selama otonomi daerah di Kabupaten Ngawi sangat kurang mandiri dan masih tergantung pada bantuan dana dari pusat. Rata-rata efektifitas pendapatan asli daerah 6 tahun terakhir tahun 2005 - 2010 adalah sebesar 110,03 % yang berarti bahwa realisasi pendapatan asli daerah rata-rata lebih besar 10,03 % dari target yang telah direncanakan. Efektifitas pendapatan asli daerah sangat baik menjadi batu loncatan yang penting bagi Pemerintah Daerah Kabupaten Ngawi untuk lebih meningkatkan pendapatan asli daerah tersebut, namun perlu dicermati untuk tahun 2007 dan tahun 2010 realisasi pendapatan asli daerah di Kabupaten Ngawi yang tidak bisa memenuhi target. Hal ini disebabkan karena kurang cermatnya beberapa satuan kerja pemerintah daerah dalam menentukan target, potensi, dan strategi dalam pengalihan pendapatan asli daerah

Kata Kunci : Kemampuan dan Kemandirian Keuangan Daerah, Efektifitas PAD

ABSTRACT

The purpose of this study was to determine the ability and the financial independence, and effectiveness of local revenue Regency Ngawi.

The data used in this study is secondary data are analyzed with the period from 2005 until 2010. Data obtained from the Regency of DPPKA Ngawi and Bappeda Ngawi Regency of, an analytical tool used is the analysis of regional capabilities and financial independence, and effectiveness analysis.

The study provides a picture of local financial capacity of less than 10% or the average - average approximately 3.9%. Means for regional autonomy Regency Ngawi very poor and still dependent on aid from central funds. Financial independence of local average - average 3.51. Means for regional autonomy Regency Ngawi is less independent and still depend on funding from central government. The average effectiveness of local revenues in the last 6 years from 2005 to 2010 amounted to 110.03%, which means that the realization of the original pendapatan average 10.03% greater than the planned target. Effectiveness revenue very well be an important stepping stone for the District Government of Ngawi to further improve local revenue, but to be seen for 2007 and in 2010 realized revenue in Ngawi Regency of can not meet the target. This is because less neatly several units of local government in determining the target, potentials, and strategies in multiplication revenue

Keywords: Capability and Financial Independence, Effectiveness of PAD

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Manajemen keuangan pemerintah merupakan salah satu kunci penentu keberhasilan pembangunan dan penyelenggaraan pemerintahan dalam kerangka *nation and state building*. Adanya manajemen keuangan pemerintah yang baik akan menjamin tercapainya tujuan pembangunan secara khusus, dan tujuan berbangsa dan bernegara secara umum. Karenanya, langkah-langkah strategis dalam konteks penciptaan, pengembangan, dan penegakan system manajemen keuangan yang baik merupakan tuntutan sekaligus kebutuhan yang semakin tidak terelakkan dalam dinamika pemerintahan dan pembangunan.

Perhatian besar akan pentingnya manajemen keuangan pemerintah dilatarbelakangi oleh banyaknya tuntutan, kebutuhan atau aspirasi yang harus diakomodasi di satu sisi, dan terbatasnya sumberdaya keuangan pemerintah di sisi lain. Dengan demikian, pencapaian efektivitas dan efisiensi keuangan pemerintah semakin mengemuka untuk diperjuangkan perwujudnya.

Dalam upaya perwujudan manajemen keuangan pemerintah yang baik, terdapat pula tuntutan yang semakin aksentuatif untuk mengakomodasi, menginkorporasi, bahkan mengedepankan nilai-nilai *good governance*. Beberapa nilai yang relevan dan urgen untuk diperjuangkan adalah antara lain transparansi, akuntabilitas, serta partisipasi masyarakat dalam proses pengelolaan keuangan dimaksud, disamping nilai-nilai efektivitas dan efisiensi tentu saja.

commit to user

Dalam konteks yang lebih visioner, manajemen keuangan pemerintah tidak saja harus didasarkan pada prinsip-prinsip *good governance*, tetapi harus diarahkan untuk mewujudkan nilai-nilai dimaksud.

Sebagaimana dibahas dalam artikel Mulia P. Nasution (2003), Pemerintah Indonesia sebenarnya sudah member perhatian yang sungguh-sungguh untuk mengakomodasi dan mewujudkan harapan dan tuntutan di atas. Upaya mewujudkan manajemen keuangan pemerintah daerah yang baik, antara lain diperjuangkan dengan memperhatikan prinsip dan nilai-nilai *good governance*.

Pentingnya reformasi keuangan pemerintah dengan beberapa bidang di atas sebagai fokusnya, dilatarbelakangi oleh beberapa pertimbangan strategis yang terutama diwakili oleh luasnya skala persoalan yang harus diatasi. Persoalan-persoalan dimaksud antara lain : (1) rendahnya efektivitas dan efisiensi penggunaan keuangan pemerintah akibat maraknya inefisiensi pembiayaan kegiatan negara. Karenanya, muncul tuntutan yang meluas untuk menerapkan sistem anggaran berbasis kinerja. (2) kurang adanya skala prioritas yang terumuskan secara tegas dalam proses pengelolaan keuangan negara yang menimbulkan pemborosan sumber daya publik. Karenanya perlu dilakukan analisis biaya-manfaat (*cost and benefit analysis*) sehingga kegiatan yang dijalankan dapat mendatangkan tingkat keuntungan atau manfaat tertentu bagi publik; (3) terjadinya banyak pemborosan dan penyimpangan sehingga diperlukan pengawasan yang bukan hanya dari lembaga formal namun juga partisipasi pengawasan masyarakat, sangat diperlukan; (4) rendahnya

profesionalisme aparat pemerintah dalam mengelola anggaran publik. Inilah merupakan sindrom klasik yang senantiasa menggerogoti negara-negara yang ditandai oleh superioritas pemerintah. Dinamika pemerintah, termasuk pengelolaan keuangan di dalamnya, tidak dikelola secara profesional sebagaimana dijumpai dalam manajemen sektor swasta.

Selanjutnya mewujudkan manajemen keuangan pemerintah daerah yang baik, antara lain diperjuangkan dengan memperhatikan prinsip dan nilai-nilai *good governance*. Untuk tujuan yang besar itu maka daerah diberikan keleluasaan dalam pengelolaan sumber-sumber keuangan daerah dengan memberikan kewenangan yang lebih besar untuk melakukan optimalisasi pemberdayaan sumber daya yang menjadi potensi daerah. Sumberdaya yang dimaksud meliputi sumberdaya alam, sumberdaya manusia, dan sumber daya ekonomi berupa keuangan yang dicerminkan dalam anggaran pendapatan dan belanja daerah.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan instrumen kebijakan yang utama bagi pemerintah daerah. Anggaran daerah menduduki posisi sentral dalam upaya pengembangan kapabilitas, efisiensi, dan efektifitas pemerintah daerah. Anggaran daerah seharusnya dipergunakan sebagai alat untuk menentukan besarnya pendapatan, pengeluaran, dan pembiayaan, alat bantu pengambilan keputusan dan perencanaan pembangunan, alat otoritas pengeluaran di masa yang akan datang, ukuran standar untuk evaluasi kinerja serta alat koordinasi bagi semua aktivitas di berbagai unit kerja. Anggaran sebagai instrumen kebijakan dan menduduki

posisi sentral harus memuat kinerja, baik untuk penilaian secara internal maupun keterkaitan dalam upaya penguatan pembiayaan pembangunan ekonomi daerah.

Kinerja yang terkait dengan anggaran merupakan kinerja keuangan berupa perbandingan antara komponen-komponen yang terdapat pada anggaran. Kinerja keuangan itu dapat berupa kemampuan, kemandirian, efektifitas, dan efisiensi. Dengan adanya - tersebut dapat digunakan sebagai landasan dalam upaya penguatan sumber-sumber pembiayaan pembangunan daerah. Untuk itu perlu dilakukan evaluasi terhadap kemampuan dan kemandirian keuangan daerah dalam rangka memperkuat sumber-sumber pembiayaan pembangunan daerah.

Dalam rangka mencapai visi dan misi pembangunan di Kabupaten Ngawi maka prioritas pembangunan Daerah Kabupaten Ngawi di tahun 2010 diarahkan pada 9 kebijakan sebagai berikut: (i) Pengentasan kemiskinan dan kesenjangan; (ii) Pembangunan Pertanian; (iii) Pembangunan Kehutanan; (iv) Pembangunan Sosial Ekonomi; (v) Pembangunan Pendidikan; (vi) Pembangunan Kesehatan; (vii) Pembangunan Sarana dan Prasarana Wilayah-wilayah; (viii) Peningkatan Penyelenggaraan Pemerintahan; (ix) Pembangunan Kehidupan Beragama.

Berikut ini perkembangan keadaan keuangan di Kabupaten Ngawi periode tahun 2005 sampai dengan tahun 2010:

Tabel 1.1 Kondisi Keuangan Kabupaten Ngawi Tahun 2005 – 2010

No	Tahun	PAD	Realisasi PAD	TPD	Pendapatan di Luar PAD
		Nilai	Nilai	Nilai	Nilai
1	2005	13.402.502.253,82	13.402.502.253,82	367.536.151.254,82	354.133.649.001,00
2	2006	20.248.384.420,48	20.248.384.420,48	547.960.209.812,88	527.711.825.392,40
3	2007	20.735.830.465,98	20.735.830.465,98	610.883.125.455,98	590.147.294.990,00
4	2008	23.670.907.767,01	23.670.907.767,01	717.094.445.315,01	693.423.537.548,00
5	2009	25.574.548.123,83	25.574.548.123,83	797.425.759.150,83	771.851.211.027,00
6	2010	27.489.942.064,49	27.489.942.064,49	887.001.554.928,49	859.511.612.864,00

Keterangan :

TPD : Total Pendapatan Daerah

PAD : Pendapatan Asli Daerah.

Sumber : DPPKA Kabupaten Ngawi, Laporan Realisasi APBD 2005-2010

Dari data pada Tabel 1.1 di atas terlihat bahwa realisasi pendapatan asli daerah dan realisasi total pendapatan daerah secara umum mengalami peningkatan dari tahun 2005 sampai tahun 2010. Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan dan Pertanggung jawaban Keuangan Daerah menegaskan bahwa pengelolaan keuangan daerah harus dilakukan secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan yang berlaku efektif, transparan dan bertanggung jawab dengan memperhatikan asas keadilan dan kepatutan dan manfaat untuk masyarakat, pengelolaan keuangan daerah dilaksanakan dalam suatu sistem yang terintegrasi yang diwujudkan dalam anggaran pendapatan belanja daerah.

Kebijakan Anggaran merupakan acuan umum dari Rencana Kerja Pembangunan dan merupakan bagian dari perencanaan operasional anggaran dan

alokasi sumberdaya, sementara arah kebijakan keuangan daerah adalah kebijakan penyusunan program dan indikasi kegiatannya pada pengelolaan pendapatan dan belanja daerah secara efektif. Untuk mewujudkan otonomi daerah dan desentralisasi yang luas, nyata dan bertanggungjawab diperlukan manajemen keuangan daerah secara ekonomis, efektif, transparan dan akuntabel. Dalam rangka pertanggungjawaban publik, pemerintah daerah wajib melakukan optimalisasi anggaran yang dilakukan secara efektif untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

B. Rumusan Masalah.

Berdasarkan latar belakang permasalahan di atas, maka dirumuskan beberapa permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimanakah kemampuan keuangan daerah di Kabupaten Ngawi ?
2. Bagaimanakah kemandirian keuangan daerah di Kabupaten Ngawi ?
3. Bagaimana efektifitas pendapatan asli daerah di Kabupaten Ngawi ?

C. Tujuan Kajian

Dalam penelitian ini tujuan yang ingin dicapai antara lain adalah untuk mengetahui sejauh mana:

1. Mengetahui kemampuan keuangan daerah di Kabupaten Ngawi.
2. Mengetahui kemandirian keuangan daerah di Kabupaten Ngawi.
3. Mengetahui efektifitas pendapatan asli daerah di Kabupaten Ngawi.

D. Manfaat Kajian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat untuk memberi masukan dan bahan pertimbangan dalam mengembangkan kebijakan pengelolaan keuangan daerah di masa yang akan datang. Manfaat dimaksud antara lain adalah:

1. Sebagai bahan kajian untuk mengevaluasi bagaimana kinerja keuangan daerah dilihat dari parameter kemampuan dan kemandirian keuangan daerah selama otonomi daerah di Kabupaten Ngawi.
2. Sebagai bahan kajian untuk mengevaluasi keterkaitan kebijakan pengelolaan keuangan daerah selama ini terhadap perkembangan perekonomian daerah melalui indikator pertumbuhan ekonomi.
3. Sebagai bahan kajian untuk dijadikan pertimbangan dalam merumuskan kebijakan, lebih lanjut dalam pengembangan dan pengelolaan keuangan daerah secara optimal.
4. Sebagai bahan perbandingan dan penambahan referensi bagi penelitian-penelitian lebih lanjut dengan tema yang sama.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Pustaka

1. Pengertian Otonomi

Secara etimologi perkataan otonomi berasal dari bahasa Yunani, *Autos* yang berarti sendiri dan *Nomos* yang berarti aturan. Dari arti yang demikian ini, beberapa penulis memberikan pengertian otonomi sebagai *Zelfwetgeving* atau pengundangan sendiri, mengatur atau memerintah sendiri atau pemerintahan sendiri (Abdurrahman, 1987: 9-10 dalam Handoyo, 1998: 27).

Ateng Sjaffrudin mengatakan bahwa "Istilah Otonomi" mempunyai makna kebebasan atas kemandirian (*zelfstandigheid*) tetapi bukan kemerdekaan (*onafhankelijkheid*), kebebasan yang terbatas atau kemandirian itu adalah wujud pemberian yang harus dipertanggungjawabkan. Sedangkan menurut Y.W. Sunindhia mengemukakan kebebasan bergerak yang diberikan kepada daerah otonom berarti memberikan kesempatan kepadanya untuk mempergunakan prakarsanya sendiri dari segala macam keputusannya, buat mengurus kepentingan-kepentingan umum (penduduk); pemerintahan yang demikian itu dinamakan otonom.

Tidak ada satupun pemerintah dari suatu negara dengan wilayah yang luas dapat menentukan kebijaksanaan secara efektif ataupun dapat melaksanakan kebijaksanaan dan program-programnya secara efisien melalui sistem sentralisasi (Bowman & Hampton, 1983). Berpijak dari pandangan ini kita dapat melihat

commit to user

urgensi dari kebutuhan akan pelimpahan ataupun penyerahan sebagian kewenangan pemerintah pusat baik dalam konotasi politis maupun administratif kepada organisasi atau unit di luar pemerintah pusat itu sendiri. Apakah pelimpahan ini akan lebih menitikberatkan pada pilihan devolusi, dekonsentrasi, delegasi ataupun bahkan privatisasi. Hal tersebut tergantung dari para pengambil keputusan politik di negara yang bersangkutan. Di banyak negara keempat bentuk tersebut diterapkan oleh pemerintah, walaupun salah satu bentuk mungkin mendapatkan prioritas dibandingkan bentuk-bentuk lainnya (Rondinelli & Cheema, 1983).

Pada umumnya semua negara yang mempunyai wilayah yang luas menganut kebijaksanaan desentralisasi dengan dimanifestasikan dalam bentuk unit pemerintahan bawahan (*subnational government*). Kebijakan desentralisasi ini dilakukan untuk menjaga agar kegiatan pemerintahan dapat dilakukan secara efektif dan efisien. Pemgecualian dari situasi ini adalah negara-negara kota seperti Monaco, Singapura, Hongkong dan negara-negara kota atau negara kecil lainnya. Persoalan yang membedakan antara negara satu dengan lainnya adalah sistem apa yang akan dianut dalam membentuk unit pemerintahan bawahannya.

Desentralisasi merupakan kebijaksanaan pelimpahan kewenangan pada unit pemerintah bawahan. Dengan demikian secara politis, desentralisasi merupakan distribusi kewenangan secara territorial. Implikasi dari konsep tersebut adalah sejauh mana kekuasaan dan kewenangan didistribuiikan kepada lembaga-lembaga pemerintah menurut hierarki geografis dari suatu negara.

Menurut Soepomo (1977), otonomi daerah sebagai prinsip berarti menghormati kehidupan regional menurut riwayat, adat istiadat dan sifat-sifat sendiri, dalam kadar negara kesatuan. Tiap daerah mempunyai historis dan sifat-sifat khusus yang berlainan dari pada riwayat daerah lain. Berhubung dengan itu maka pemerintahan harus menjauhkan segala urusan yang bermaksud akan menguniformisir seluruh daerah menurut satu model.

Menurut Pasal 1 ayat (5) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dalam ayat (6) dikatakan daerah otonom, selanjutnya disebut daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Otonomi daerah yang dilaksanakan dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia telah diatur kerangka landasannya didalam UUD 1945 (Widjaja, 1992: 29) antara lain sebagai berikut :

- a. Pasal 1 ayat (1), yang berbunyi : Negara Kesatuan yang berbentuk Republik.
- b. Pasal 18, yang berbunyi : Pembagian daerah Indonesia atas dasar besar dan kecil dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-Undang dengan memandang dan mengingat dasar pemusyawaratan dalam

sistem pemerintahan negara dan hak-hak asal usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.

Meskipun UUD 1945 yang menjadi acuan konstitusi telah menetapkan konsep dasar tentang kebijakan otonomi kepada daerah-daerah, tetapi dalam perkembangan sejarahnya ide otonomi daerah itu mengalami berbagai perubahan bentuk kebijakan yang disebabkan oleh kuatnya tarik-menarik kalangan elit politik pada masanya. Apabila perkembangan otonomi daerah dianalisis sejak tahun 1945, akan terlihat bahwa perubahan-perubahan konsepsi otonomi banyak ditentukan oleh para elit politik yang berkuasa pada saat itu. Hal itu terlihat jelas dalam aturan-aturan mengenai pemerintahan daerah sebagaimana yang terdapat dalam Undang-Undang berikut ini (Sugondo, 2005):

- a. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945
- b. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948
- c. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957
- d. Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959
- e. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965
- f. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974
- g. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999; dan
- h. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.

Dalam Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah pada angka 1, huruf b disana dijelaskan tentang prinsip-prinsip otonomi daerah yaitu :

a. Prinsip otonomi seluas-luasnya

Dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan diluar yang menjadi urusan pemerintahan yang ditetapkan dalam Undang-Undang ini. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat.

b. Prinsip otonomi nyata

Dalam arti suatu prinsip bahwa untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah. Dengan demikian isi dan jenis otonomi bagi setiap daerah tidak selalu sama dengan daerah lainnya

c. Prinsip otonomi yang bertanggung jawab

Dalam arti otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi, yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan bagian utama dari tujuan nasional. Seiring dengan prinsip itu penyelenggaraan otonomi daerah harus selalu berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat.

Negara Kesatuan memiliki dua macam sistem penyelenggaraan wewenangnya yaitu sentralisasi dan desentralisasi. *Sistem sentralisasi* adalah sistem yang tidak menyelenggarakan pembagian daerah. Pembagian daerah yang

dilakukan hanya dalam bentuk daerah-daerah administrasi. Sedang dalam *sistem desentralisasi*, negara kesatuan tersebut menyelenggarakan pembagian daerah yang masing-masing daerah berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Setiap daerah mempunyai pemerintahan sendiri yang disebut pemerintah daerah.

Bentuk negara kesatuan yang mengambil sistem pemerintahan desentralisasi menurut Setyawan (2004), memiliki karakteristik:

- a. Terjadi transfer kewenangan (otoritas) pusat kepada daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan aspirasi daerah dan masyarakat di daerah.
- b. Sistem lebih demokratis karena lebih mengikutsertakan rakyat dalam pengambilan keputusan.
- c. Implementasi sistem pemerintahan desentralisasi adalah terbentuknya daerah otonomi seperti kabupaten atau kota.
- d. Memberi keleluasaan dan otonom kepada daerah tidak akan menimbulkan disintegrasi dan tidak akan menurunkan derajat/wibawa pemerintah pusat, bahkan sebaliknya akan menimbulkan respek daerah kepada pemerintah pusat sehingga memperkuat pelaksanaan pemerintahan.

Urgensi penyelenggaraan pemerintahan desentralisasi melalui otonomi daerah (Setyawan, 2004:47-52), adalah:

- a. Untuk mencegah menumpuknya kekuasaan di satu tangan yang menimbulkan tirani,

- b. Mengikutsertakan rakyat dalam kegiatan pemerintahan dan mendidik rakyat untuk menggunakan hak dan kewajibannya dalam penyelenggaraan pemerintahan.
- c. Untuk mencapai pemerintahan yang efektif dan efisien.
- d. Untuk dapat mengambil keputusan yang lebih cepat dan tepat sehingga pelayanan kepada masyarakat lebih cepat, tepat, mudah dan murah.
- e. Untuk mengantisipasi adanya perbedaan faktor-faktor geografis, demografis, ekonomi, sosial budaya antar daerah.
- f. Untuk memperlancar pembangunan sosial ekonomi.
- g. Mencegah disintegrasi bangsa.

Penyelenggaraan otonomi daerah adalah pengakuan kemandirian suatu masyarakat dan daerah sehingga masyarakat berpartisipasi aktif dalam pembangunan nasional dan peningkatan kualitas pelayanan birokrasi pemerintah kepada masyarakat.

Selanjutnya tujuan dari pemberian otonomi daerah (Sarundajang, 2005: 80), adalah :

- a. Peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin membaik
- b. Pengembangan kehidupan demokrasi
- c. Distribusi pelayanan publik yang semakin membaik, merata dan adil
- d. Penghormatan terhadap budaya lokal
- e. Perhatian atas potensi dan keanekaragaman daerah.

Tujuan pemberian otonomi daerah setidaknya-tidaknya harus meliputi empat aspek (Sarundajang, 2005: 82), yaitu :
commit to user

a. Dari segi politik

Untuk mengikutsertakan, menyalurkan inspirasi dan aspirasi masyarakat, baik untuk kepentingan daerah sendiri, maupun untuk mendukung politik dan kebijaksanaan nasional dalam rangka pembangunan dalam proses demokrasi di lapisan bawah.

b. Dari segi manajemen pemerintahan

Untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan, terutama dalam memberikan penyelenggaraan pemerintahan, terutama dalam memberikan pelayanan terhadap masyarakat dengan memperluas jenis-jenis pelayanan dalam berbagai bidang kebutuhan masyarakat.

c. Dari segi kemasyarakatan

Untuk meningkatkan partisipasi serta menumbuhkan kemandirian masyarakat, dengan melakukan usaha pemberdayaan (*empowerment*) masyarakat, sehingga masyarakat makin mandiri, dan tidak terlalu banyak tergantung pada pemberian pemerintah serta memiliki daya saing yang kuat dalam proses penumbuhannya.

d. Dari segi ekonomi pembangunan

Untuk melancarkan pelaksanaan program pembangunan guna tercapainya kesejahteraan rakyat yang makin meningkat.

2. Kebijakan Pemerintah

Menurut Musgrave (Musgrave and Musgrave, 1980: 6) meskipun pemerintah sudah menerapkan pajak tertentu dan mengelola pengeluarannya untuk mempengaruhi sistem perekonomian, masih diperlukan kebijakan-

commit to user

kebijakan lain guna mencapai tujuan yang lebih jauh lagi. Kebijakan-kebijakan pemerintah tersebut dapat dibagi ke dalam tiga golongan besar, yaitu: (1) Fungsi Alokasi, (2) Fungsi Distribusi, dan (3) Fungsi Stabilisasi.

Fungsi alokasi dibutuhkan karena tidak semua barang dan jasa yang ada dapat disediakan oleh swasta. Barang dan jasa yang tidak dapat disediakan oleh sistem pasar ini disebut barang publik, yaitu barang yang tidak dapat disediakan melalui transaksi antara penjual dan pembeli. Sementara barang swasta adalah barang yang dapat disediakan melalui sistem pasar, melalui transaksi antara penjual dan pembeli. Adanya barang yang tidak dapat disediakan melalui sistem pasar ini disebabkan karena adanya kegagalan pasar (*market failure*). Sistem pasar tidak dapat menyediakan barang/jasa tertentu karena manfaat dari adanya barang/jasa tersebut tidak hanya dirasakan secara pribadi akan tetapi juga dinikmati oleh orang lain.

Fungsi distribusi dilakukan oleh sektor publik oleh karena distribusi pendapatan dan kekayaan yang ditimbulkan oleh sistem pasar mungkin dianggap oleh masyarakat sebagai tidak adil. Ketidakadilan tersebut disebabkan karena distribusi pendapatan melalui sistem pasar tergantung dari kepemilikan faktor-faktor produksi, permintaan dan penawaran faktor produksi, sistem warisan dan kemampuan memperoleh pendapatan. Sementara tidak semua rumah tangga memiliki faktor produksi yang dibutuhkan oleh pasar. Dalam rangka inilah pemerintah perlu turun tangan memperbaiki distribusi pendapatan baik secara langsung, misal melalui pajak, atau secara tidak langsung melalui pengeluaran

pemerintah berupa subsidi untuk kelompok masyarakat tidak mampu, atau dengan kebijakan lainnya.

Selain fungsi alokasi dan distribusi, pemerintah mempunyai fungsi utama yang lain, yaitu sebagai alat stabilisasi perekonomian. Peranan ini diperlukan sebab jika perekonomian diserahkan sepenuhnya kepada sektor swasta, maka akan sangat peka terhadap goncangan keadaan yang akan menimbulkan masalah-masalah ekonomi makro, seperti pengangguran dan inflasi. Dalam menanggulangi masalah-masalah ini pemerintah biasanya menggunakan kebijakan fiskal dan kebijakan moneter

Dari perspektif ekonomi publik, pembicaraan tentang pemerintah lokal akan terkait erat dengan dua pertanyaan penting, yakni : (1) seberapa besar ukuran pemerintah lokal yang seharusnya, dan (2) apa untungnya jika pengambilan keputusan dibuat pada tingkat lokal (Cullis and Jones, 1992; Fisher, 1996). Pertanyaan tentang ukuran pemerintah daerah (lokal) terkait dengan efisiensi penyediaan barang publik. Sebab dalam penyediaan barang publik yang perlu dipertimbangkan tidak hanya barang apa yang diperlukan masyarakat melainkan juga masalah eksternalitas yang mungkin timbul, skala ekonomi dalam memproduksi barang publik tersebut dan kemampuan sumber pembiayaan. Maka adalah penting membahas tentang ukuran optimal suatu pemerintah daerah. Makna optimal disini haruslah makna efisiensi dan ukuran yang terkait dengan jumlah penduduk dan total pengeluaran untuk barang publik lokal (Cullis and Jones, 1992: 295-323). Disamping itu Fisher menyatakan bahwa selain hipotesa Tiebout terdapat beberapa faktor yang harus dipertimbangkan dalam menentukan

ukuran optimal suatu daerah. Faktor-faktor itu antara lain masalah eksternalitas antara wilayah, skala ekonomi dan persoalan sumber pembiayaan (Fisher, 1996: 129).

3. Pengertian Kemampuan, Kemandirian, dan Efektifitas

Kinerja merupakan pencapaian atas apa yang direncanakan, baik oleh pribadi maupun organisasi. Apabila pencapaian sesuai dengan yang direncanakan, maka kinerja yang dilakukan terlaksana dengan baik. Apabila pencapaian melebihi dari apa yang direncanakan dapat dikatakan kinerjanya sangat bagus. Apabila pencapaian tidak sesuai dengan apa yang direncanakan atau kurang dari apa yang direncanakan, maka kinerjanya jelek.

Kinerja keuangan adalah suatu ukuran kinerja yang menggunakan indikator keuangan. Analisis kinerja keuangan pada dasarnya dilakukan untuk menilai kinerja di masa lalu dengan melakukan berbagai analisis sehingga diperoleh posisi keuangan yang mewakili realitas entitas dan potensi-potensi kinerja yang akan berlanjut.

Menurut Halim (2001) analisis kinerja keuangan adalah usaha mengidentifikasi ciri-ciri keuangan berdasarkan laporan keuangan yang tersedia. Dalam organisasi pemerintah untuk mengukur kinerja keuangan ada beberapa ukuran kinerja, yaitu kemampuan, kemandirian, efektifitas, efisiensi, pertumbuhan, dan keserasian. Pada penelitian ini lebih difokuskan pada kemampuan dan kemandirian keuangan daerah.

a. Pengertian Kemampuan Keuangan

Kemampuan keuangan daerah atau sering disebut sebagai derajat desentralisasi fiskal (DDF) menunjukkan tingkat keberdayaan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dalam menyumbang pendapatan daerah. Kemampuan keuangan daerah ini merupakan antara total PAD dengan Total Pendapatan Daerah (TPD). Atau diformulasikan sebagai berikut (Udjianto, 2005):

$$\text{Kemampuan Keuangan Daerah} = \text{PAD} / \text{Total Pendapatan Daerah}$$

Kriteria kemampuan keuangan daerah yang dibuat oleh Badan Litbang Depdagri dan Fisipol UGM (1991) sebagai berikut :

- 1) 0,00% - 10% : sangat kurang
- 2) 10,1 - 20% : kurang
- 3) 20,1% - 30% : cukup
- 4) 30,1% - 40% : baik
- 5) 40,1% - 50% : sangat baik
- 6) > 50% : memuaskan

b. Pengertian Kemandirian Keuangan

Kemandirian keuangan daerah atau yang sering disebut sebagai derajat otonomi fiskal (DOF) menunjukkan kemampuan daerah dalam membiayai sendiri penyelenggaraan kegiatan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan kepada masyarakat yang telah membayar pajak dan retribusi sebagai sumber pendapatan yang diperlukan daerah. Ini juga menggambarkan ketergantungan

pemerintah daerah terhadap sumber dana eksternal. Semakin tinggi sumber pajak dan retribusi maka tingkat ketergantungan daerah terhadap pihak eksternal semakin rendah, begitu pula sebaliknya. Kemandirian itu dapat diformulasikan sebagai berikut (Udjianto, :2005):

$$\text{Kemandirian} = \text{PAD} / \text{Bantuan Pusat dan Pinjaman}$$

Kriteria mandiri keuangan daerah yang dibuat oleh Badan Litbang Depdagri dan Fisipol UGM (1991) sebagai berikut :

- 1) 0,00% - 10% : sangat kurang
- 2) 10,1 - 20% : kurang
- 3) 20,1% - 30% : cukup
- 4) 30,1% - 40% : baik
- 5) 40,1% - 50% : sangat baik
- 6) > 50% : memuaskan

3. Pengertian Efektifitas

Efektivitas dalam pengertian yang umum menunjukkan pada taraf tercapainya hasil, dalam bahasa sederhana hal tersebut dapat dijelaskan bahwa efektivitas dari pemerintah daerah adalah bila tujuan pemerintah daerah tersebut dapat dicapai sesuai dengan kebutuhan yang direncanakan. Sesuai dengan Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 pasal 4 ayat 4, efektif adalah pencapaian hasil program dengan target yang telah ditetapkan, yaitu dengan cara

commit to user

membandingkan keluaran dengan hasil.

Efektifitas berfokus pada *outcome* atau hasil. Suatu organisasi, program atau kegiatan dikatakan efektif apabila *output* yang dilaksanakan bisa memenuhi target yang diharapkan (Mahmudi: 2007). Pengertian efektifitas berhubungan dengan derajat keberhasilan suatu operasi pada sektor publik sehingga suatu kegiatan dikatakan efektif jika kegiatan tersebut mempunyai pengaruh besar terhadap kemampuan menyediakan pelayanan masyarakat yang merupakan sasaran yang telah ditetapkan sebelumnya. Efektivitas menurut Devas, dkk., (1989, 279-280) adalah hasil guna kegiatan pemerintah dalam mengurus keuangan daerah harus sedemikian rupa sehingga memungkinkan program dapat direncanakan dan dilaksanakan untuk mencapai tujuan pemerintah dengan biaya serendah-rendahnya dan dalam waktu yang secepat-cepatnya.

Menurut Handoko (1995:5) efektifitas merupakan kemampuan memilih tujuan yang tepat atau peralatan yang tepat untuk pencapaian tujuan yang telah ditetapkan. Dengan kata lain, dikatakan efektif jika dapat memilih pekerjaan yang harus dilakukan atau metoda (cara) yang tepat untuk mencapai tujuan. Efektivitas juga diartikan melakukan pekerjaan yang benar. Sedangkan menurut Halim (2000:72), efektifitas adalah hubungan antara output pusat tanggungjawabnya dan tujuannya. Makin besar kontribusi output terhadap tujuan makin efektiflah satu unit tersebut.

Pengertian efektifitas berhubungan dengan derajat keberhasilan suatu operasi pada sektor publik sehingga suatu kegiatan dikatakan efektif jika kegiatan tersebut mempunyai pengaruh besar terhadap kemampuan

menyediakan pelayanan masyarakat yang merupakan sasaran yang telah ditetapkan sebelumnya. Efektifitas menggambarkan kemampuan pemerintah daerah dalam merealisasikan PAD yang direncanakan dibandingkan dengan target yang ditetapkan berdasarkan potensi riil daerah. Semakin besar realisasi penerimaan PAD dibanding target penerimaan PAD, maka dapat dikatakan semakin efektif, begitu pula sebaliknya. efektifitas diformulasikan sebagai berikut (Budiarto, 2007):

$$\text{Efektifitas} = \frac{\text{Realisasi PAD}}{\text{Target Penerimaan PAD}}$$

Nilai efektifitas diperoleh dari perbandingan sebagaimana tersebut diatas, diukur dengan kriteria penilaian kinerja keuangan (Medi, 1996 dalam Budiarto, 2007) sebagai berikut:

- 1) > 100% dapat dikatakan sangat efektif
- 2) 90% - 100 % adalah efektif
- 3) 80% - 90% adalah cukup efektif
- 4) 60% - 80% adalah kurang efektif
- 5) < 60% adalah tidak efektif.

Faktor penentu efektifitas sebagai berikut (Budiarto, 2007): (a) faktor sumber daya, baik sumber daya manusia seperti tenaga kerja, kemampuan kerja maupun sumber daya fisik seperti peralatan kerja, tempat bekerja serta dana keuangan; (b) faktor struktur organisasi, yaitu susunan yang stabil dari jabatan-jabatan, baik itu struktural maupun fungsional; (c) faktor teknologi pelaksanaan

pekerjaan; (d) faktor dukungan kepada aparaturnya dan pelaksanaannya, baik pimpinan maupun masyarakat; (e) faktor pimpinan dalam arti kemampuan untuk mengkombinasikan keempat factor tersebut kedalam suatu usaha yang berdaya guna dan berhasil guna untuk mencapai sasaran yang dimaksud.

B. Penelitian Terdahulu

Handoko (2003) melakukan penelitian dengan menggunakan analisis laju pertumbuhan, analisis kontribusi, analisis efisiensi, dan analisis efektifitas. Dari hasil perhitungannya diperoleh bahwa rata-rata laju pertumbuhan pajak hotel dan restoran di Yogyakarta selama 5 tahun terakhir yaitu dari tahun 1996/1997 - 2000/2001 adalah sebesar 23,5 % per tahun. Rata-rata kontribusi pajak hotel dan restoran terhadap pajak daerah selama 5 tahun terakhir, yaitu dari tahun 1996/1997 - 2000/2001 adalah sebesar 0,18%. Hal ini disebabkan disatu sisi penerimaan pajak hotel dan restoran cenderung menurun, disisi lain penerimaan pajak daerah setiap tahun semakin meningkat. Sedangkan efektifitas pajak hotel dan restoran kabupaten Kendari dengan tahun sample 2000, diperoleh sebesar 3,80%, ini menunjukkan dengan tingkat efektifitas pajak hotel dan restoran tersebut tidak efektif. Kemudian efisiensi pengelolaan PHR yang dihitung berdasarkan data tahun 2000 yaitu dari rasio perbandingan antara biaya sebesar Rp 9.000.000 dengan realisasi penerimaan PHR sebesar Rp. 9.362.000, maka tingkat efisiennya adalah 96,13%.

Zhang dan Zou menulis laporan kepada World Bank tahun 1997 dengan menunjukkan temuan bahwa terdapat hubungan yang positif dan signifikan antara desentralisasi dan pertumbuhan ekonomi di India. Namun di negeri China, studi

mereka menghasilkan kenyataan bahwa hubungan desentralisasi dengan pertumbuhan ekonomi relatif rendah. Hasil studi Zhang dan Zou ini sejalan dengan temuan Davoodi, Xie dan Zou (1995) di Amerika Serikat. Davoodi dan Zou (1997) dalam studinya yang lebih luas terhadap negara yang sedang berkembang dan negara maju, menemukan bahwa desentralisasi mempunyai efek negatif terhadap pertumbuhan ekonomi di negara sedang berkembang, dan sebaliknya memiliki dampak positif terhadap pertumbuhan ekonomi untuk negara maju.

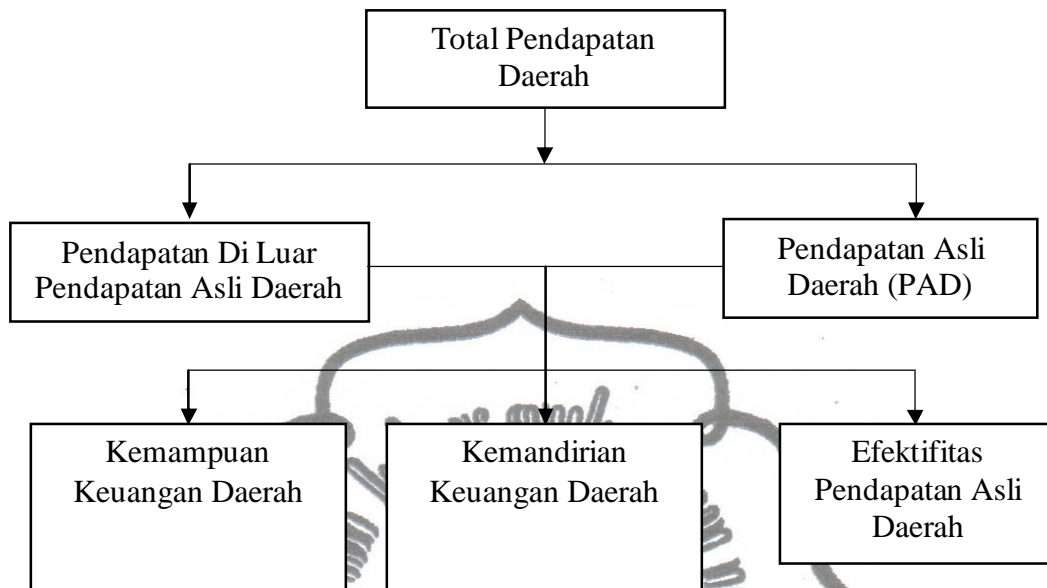
Ismail (2002) melakukan penelitian dengan menggunakan analisis perbandingan dan analisis prosentase pertumbuhan. Dari hasil perhitungannya diperoleh bahwa Pajak Daerah mempunyai pengaruh positif terhadap PAD. Hal ini karena adanya penarikan pajak yang lebih intensif sehingga berpengaruh terhadap PAD. Dengan meningkatnya perkembangan penerimaan PAD yang stabil dari tahun ke tahun yang diperoleh dari penerimaan Pajak Daerah maka akan dapat menstabilkan APBD. Dari hasil perhitungan diketahui bahwa Pajak Daerah dalam mendukung PAD rata-rata setiap tahunnya mencapai 23,41 %. Dengan demikian Pajak Daerah di Kota Malang mempunyai peranan yang cukup penting bagi penerimaan. Sedangkan rata-rata pertumbuhan realisasi Pajak Daerah mencapai rata-rata setiap tahunnya 29,11 % dan rata-rata pertumbuhan realisasi PAD setiap tahunnya mencapai 13,82 %, begitu juga dengan rata-rata pertumbuhan realisasi Anggaran Pendapatan Belanja Daerah setiap tahunnya mencapai 25,16 % . Dilihat dari prosentase pertumbuhan tersebut, maka dapat diketahui bahwa dengan meningkatnya

realisasi Pajak Daerah maka akan dapat meningkatkan PAD dan APBD. Dengan demikian pertumbuhan Pajak Daerah mempunyai pengaruh yang penting dalam menunjang PAD dan APBD.

Insukindro (1994) mengkaji peranan dan pengelolaan keuangan daerah dan usaha peningkatan pendapatan asli daerah, dengan melakukan penelitian di beberapa daerah kabupaten/kota yaitu : Padang, Lampung Tengah, Banyumas, Semarang, Yogyakarta, Kediri, Sumenep, Bandung, Barito Kuala dan Sidrap. Berdasarkan penelitiannya ditemukan bahwa peranan PAD terhadap total penerimaan daerah rata-rata sebesar 4 %. Daerah yang pengelolaan keuangan daerah efisien cenderung peningkatan PADnya semakin tinggi seperti Kota Padang di Sumatera Barat dan Yogyakarta.

C. Kerangka Konseptual

Dalam melihat permasalahan keuangan pemerintah kabupaten Ngawi adalah bagaimana posisi kinerja keuangan daerah itu (kemampuan keuangan daerah dan kemandirian keuangan daerah) berdasarkan dari pendapatan di luar pendapatan asli daerah dan pendapatan asli daerah setelah era otonomi daerah. bagaimana Keterkaitan kemampuan, kemandirian dan efektifitas keuangan daerah Kabupaten Ngawi digambarkan dalam skema kerangka pemikiran sebagai berikut:



Gambar 2.1
Skema Kerangka Pemikiran

D. Hipotesis

Hipotesis yang diturunkan berdasarkan kerangka konsep teoritis dan permasalahan penelitian tersebut adalah :

1. Kemampuan Keuangan Daerah Kabupaten Ngawi masih termasuk dalam kategori sangat kurang
2. Kemandirian keuangan daerah Kabupaten Ngawi masih termasuk dalam kategori sangat kurang.
3. Efektifitas pendapatan asli daerah Kabupaten Ngawi sangat efektif.

BAB III

METODE PENELITIAN

A. Ruang Lingkup

Penelitian ini merupakan analisis data sekunder mengenai kemampuan, kemandirian dan efektifitas keuangan daerah di Kabupaten Ngawi dengan kurun waktu tahun 2005 – 2010.

B. Jenis Dan Sumber Data

Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder yang berupa data *time series* selama tahun 2005 – 2010. Data yang digunakan dikumpulkan dari sumber-sumber:

1. Badan Pusat Statistik Kabupaten Ngawi
 - a. PDRB Kabupaten Ngawi dan Propinsi Jawa Timur harga berlaku.
 - b. PDRB Kabupaten Ngawi dan Propinsi Jawa Timur harga konstan.
2. Bappeda Kabupaten Ngawi
 - a. Kondisi geografis Kabupaten Ngawi.
 - b. Kondisi sosial kependudukan Kabupaten Ngawi.
 - c. Kondisi perekonomian Kabupaten Ngawi.
 - d. Pendidikan masyarakat Kabupaten Ngawi.
3. DPPKAD Kabupaten Ngawi
 - a. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)
 - b. Pendapatan Asli daerah (PAD)
 - c. Total Penerimaan Daerah

commit to user

C. Definisi Operasional variabel

1. Pendapatan Asli daerah (PAD)

PAD adalah realisasi penerimaan asli daerah yang berasal dari pajak daerah, retribusi daerah, bagian laba Badan Usaha Milik Daerah, penerimaan dinas-dinas dan penerimaan lain-lain yang dinyatakan dalam satuan rupiah per tahun.

2. Total Penerimaan Asli Daerah

Total Penerimaan Asli Daerah adalah data anggaran dan realisasi APBD , anggaran dan realisasi PAD, dari tahun anggaran 2005 sampai dengan tahun 2010, yang terdiri dari sisa lebih perhitungan anggaran tahun yang lalu , pendapatan asli daerah , bagi hasil pajak dan bukan pajak, dalam satuan rupiah per tahun.

3. Sumbangan

Sumbangan adalah penerimaan daerah yang berasal dari suatu lembaga keuangan yang berupa dana hibah contoh yang berasal dari bank dunia.

4. Bantuan

Bantuan adalah penerimaan daerah yang berasal dari pemerintah pusat yang berupa uang untuk percepatan pembangunan, contoh bantuan jalan usaha tani, bantuan infrastruktur desa, bantuan PPID.

5. Pinjaman

Pinjaman adalah penerimaan daerah yang berasal dari pemerintah, lembaga keuangan bank, lembaga keuangan bukan bank, masyarakat yang berupa uang.

6. Realisasi PAD

Realisasi PAD adalah realisasi penerimaan asli daerah yang berasal dari pajak daerah, retribusi daerah, bagian laba Badan Usaha Milik Daerah, penerimaan dinas-dinas dan penerimaan lain-lain yang dihitung pada akhir tahun.

7. Target PAD

Target PAD adalah target penerimaan asli daerah yang berasal dari pajak daerah, retribusi daerah, bagian laba Badan Usaha Milik Daerah, penerimaan dinas-dinas dan penerimaan lain-lain yang diprediksi pada awal tahun.

D. Teknik Analisis Data

Sebelum melakukan analisis pengaruh variabel satu dengan yang lain terlebih dahulu dilakukan pengukuran terhadap beberapa variabel tertentu seperti :

1. Kemampuan Keuangan

Kemampuan Keuangan Daerah adalah membandingkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dengan Total Pendapatan Daerah. Formulasi untuk menghitung kemampuan keuangan daerah adalah:

$$KPKD_1 = \frac{PAD_1}{TPD_1} \times 100\% \dots\dots\dots (3.1)$$

dimana

$KPKD_1$ = Kemampuan Keuangan Daerah, diukur dengan prosentase

PAD_1 = Pendapatan Asli Daerah (PAD)

TPD_1 = Total Pendapatan Daerah

commit to user

Kriteria kemampuan keuangan daerah yang dibuat oleh Badan Litbang Depdagri dan Fisipol UGM (1991) sebagai berikut :

- 1) 0,00% - 10% : sangat kurang
- 2) 10,1 - 20% : kurang
- 3) 20,1% - 30% : cukup
- 4) 30,1% - 40% : baik
- 5) 40,1% - 50% : sangat baik
- 6) > 50% : memuaskan

2. Kemandirian Keuangan

Kemandirian Keuangan Daerah adalah membandingkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dengan Sumber Pendapatan dari Luar PAD (Bantuan/Sumbangan dan Pinjaman Daerah). Formulasi untuk menghitung kemampuan keuangan daerah adalah:

$$KMKD = \frac{PAD}{Sumbangan + Bantuan + Pinjaman} \times 100\% \dots \dots \dots (3.2)$$

dimana

KMKD = Kemandirian Keuangan Daerah, diukur dengan prosentase.

PAD = Pendapatan Asli Daerah (PAD)

Sumbangan/Bantuan/Pinjaman = Sumber Pendapatan diluar PAD.

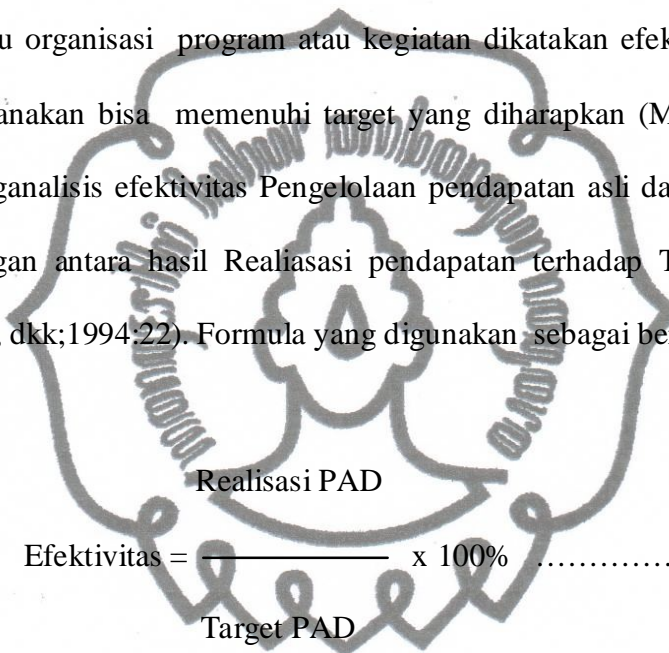
Kriteria mandiri keuangan daerah yang dibuat oleh Badan Litbang Depdagri dan Fisipol UGM (1991) sebagai berikut :

- 1) 0,00% - 10% : sangat kurang
- 2) 10,1 - 20% : kurang *commit to user*

- 3) 20,1% - 30% : cukup
- 4) 30,1% - 40% : baik
- 5) 40,1% - 50% : sangat baik
- 6) > 50% : memuaskan

3. Analisis Efektifitas

Suatu organisasi program atau kegiatan dikatakan efektif apabila output yang dilaksanakan bisa memenuhi target yang diharapkan (Mahmudi: 2007:7). Untuk menganalisis efektifitas Pengelolaan pendapatan asli daerah dapat dilihat dari hubungan antara hasil Realisasi pendapatan terhadap Target pendapatan (Insukindro, dkk;1994:22). Formula yang digunakan sebagai berikut:


$$\text{Efektivitas} = \frac{\text{Realisasi PAD}}{\text{Target PAD}} \times 100\% \dots\dots\dots(3.3)$$

Nilai efektifitas diperoleh dari perbandingan sebagaimana tersebut diatas, diukur dengan kriteria penilaian kinerja keuangan (Medi, 1996 dalam Budiarto, 2007) sebagai berikut:

- 1) > 100% dapat dikatakan sangat efektif
- 2) 90% - 100 % adalah efektif
- 3) 80% - 90% adalah cukup efektif
- 4) 60% - 80% adalah kurang efektif
- 5) < 60% adalah tidak efektif.

BAB IV

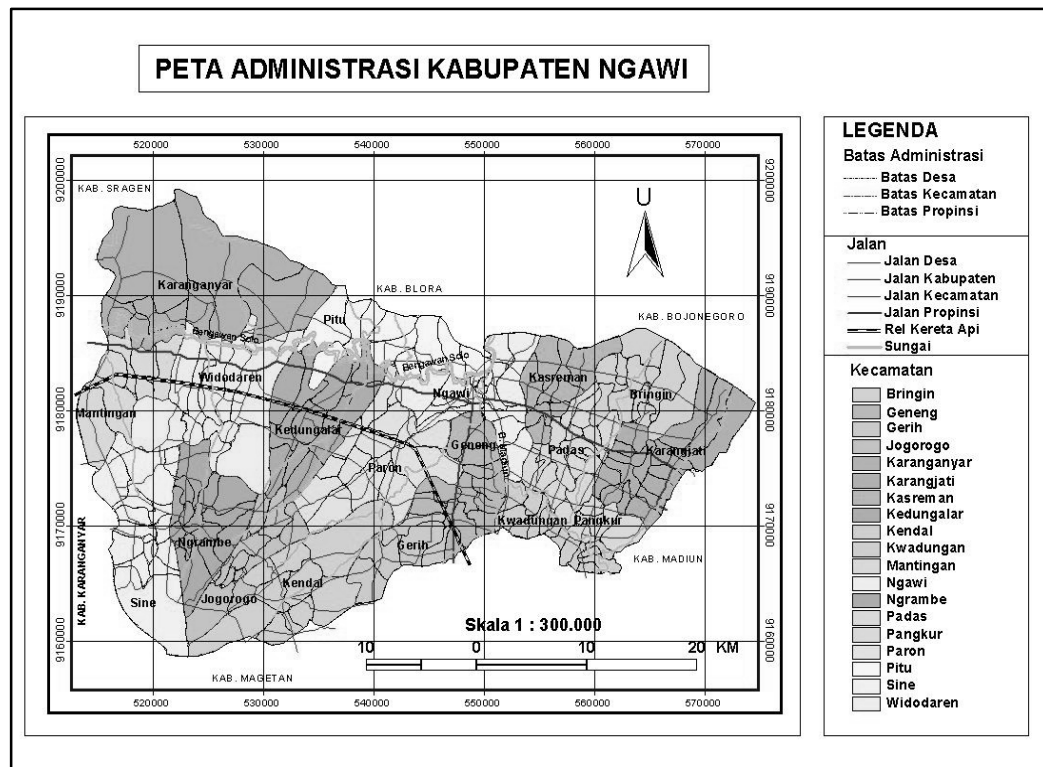
HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Gambaran Umum Obyek Penelitian

1. Kondisi Geografis Kabupaten Ngawi

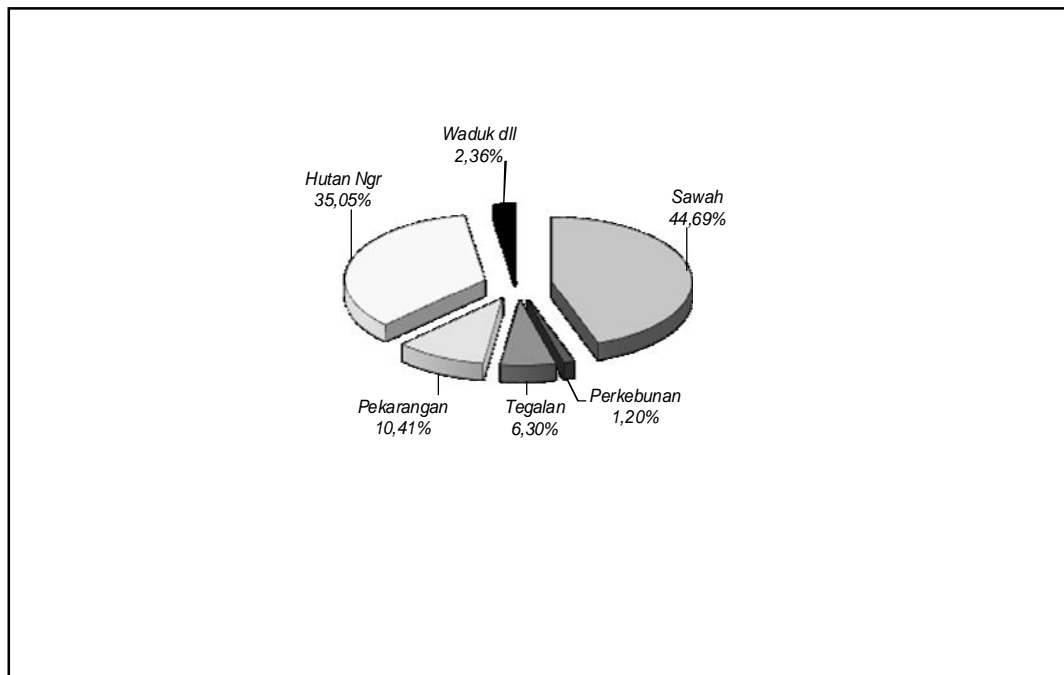
Kabupaten Ngawi secara geografis berada di provinsi Jawa Timur bagian Barat, merupakan daerah penghubung Provinsi Jawa Timur dengan Jawa Tengah. Luas wilayah Kabupaten Ngawi adalah 1.295,9851 km² atau 129.598,51 Ha. Secara administratif pemerintahan terbagi kedalam : 19 kecamatan, 4 kelurahan, dan 213 desa. Secara astronomis Kabupaten Ngawi terletak pada posisi 7^o21' – 7^o31' Lintang Selatan dan 111^o07' – 111^o40' Bujur Timur dengan batas-batas wilayah sebagai berikut :

- a. Sebelah utara : Kabupaten Blora, Kabupaten Grobogan (Provinsi Jawa Tengah) dan Kabupaten Bojonegoro (Provinsi Jawa Timur),
- b. Sebelah barat : Kabupaten Karanganyar dan Kabupaten Sragen (Provinsi Jawa Tengah),
- c. Sebelah selatan : Kabupaten Magetan dan Kabupaten Madiun (Provinsi Jawa timur),
- d. Sebelah timur : Kabupaten Madiun (Provinsi Jawa Timur).



Gambar 4.1 Peta Wilayah Kabupaten Ngawi
Sumber : Kabupaten Ngawi dalam angka tahun 2010

Kondisi topografi wilayah cukup bervariasi, yaitu topografi datar, bergelombang, berbukit dan bahkan pegunungan tinggi, dengan ketinggian 40 meter hingga 3.031 meter di atas permukaan air laut. Tercatat 4 kecamatan terletak di dataran tinggi yaitu Kecamatan Sine, Kecamatan Ngrambe, Kecamatan Jogorogo dan Kecamatan Kendal. Komposisi penggunaan lahan untuk persawahan 57.911,19 Ha, perkebunan 1.551,04 Ha, tegalan 8.165,81 Ha, perkarangan 13.486,55 Ha, hutan Negara 45.428,60 Ha, waduk bendungan dan lain-lain 3.054,32 Ha. Komposisi penggunaan lahan di Kabupaten Ngawi dapat dilihat pada gambar berikut ini :



Gambar 4.2 Komposisi Penggunaan Lahan (%)

Sumber : Kabupaten Ngawi dalam angka tahun 2010

Luas lahan pertanian mencapai 72 % dari luas wikayah Kabupaten Ngawi. Hal ini menggambarkan sektor pertanian merupakan sektor andalan bagi penduduk Ngawi. Dari 5 subsektor pertanian (tanaman pangan, perkebunan, peternakan, kehutanan dan perikanan), subsektor tanaman pangan khususnya komoditi padi penyumbang terbesar terhadap total nilai produksi pertanian.

2. Pemerintahan Kabupaten Ngawi

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dokumen perencanaan pembangunan daerah yang harus disusun oleh Pemerintah Kabupaten adalah :

- Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD), yang memiliki jangka waktu perencanaan 20 tahun,

- b. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), yang memiliki jangka waktu perencanaan 5 tahun,
- c. Rencana Pembangunan Tahunan Daerah atau Rencana Kerja Perangkat Daerah (RKPD), yang memiliki jangka waktu perencanaan 1 tahun.

Berdasarkan dokumen perencanaan pembangunan daerah tersebut, masing-masing satuan kerja perangkat daerah harus menyusun dokumen perencanaan pembangunan :

- a. Rencana Strategis Satuan Kerja Perangkat Daerah (Renstra SKPD), memiliki jangka waktu perencanaan 5 tahun sebagai penjabaran dari RPJMD,
- b. Rencana Kerja Satuan Kerja Perangkat Daerah (Renja SKPD), memiliki jangka waktu perencanaan 1 tahun sebagai penjabaran dari Renstra SKPD dan RKPD.

Kabupaten Ngawi diarahkan menjadi Kabupaten yang unggul di bidang agraris yang dalam melaksanakan kegiatan pembangunannya agar lebih terarah, efektif dan efisien, semua kegiatan pembangunan harus mengacu pada Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Tahun 2006 – 2010 yang didalamnya memuat Visi dan Misi Kabupaten Ngawi yang secara substansial memuat kebijakan, sasaran dan program lima tahunan di daerah. Dalam rangka mencapai visi dan misi tersebut, prioritas pembangunan diarahkan pada pengentasan kemiskinan dan kesenjangan, pembangunan pertanian, kehutanan, sosial ekonomi, pendidikan, kesehatan, prasarana dan sarana wilayah, penyelenggaraan pemerintahan dan kehidupan beragama.

Visi Kabupaten Ngawi adalah "Terwujudnya Kabupaten Ngawi yang unggul di bidang agraris untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dalam suasana agamis". Visi tersebut ditetapkan dalam Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2006 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Kabupaten Ngawi Tahun 2006-2010. Untuk mewujudkan visi pembangunan daerah tersebut, maka ditetapkan misi yang merupakan pernyataan penetapan tujuan dan sasaran yang ingin dicapai oleh Pemerintah Kabupaten Ngawi. Misi tersebut merupakan penjabaran dari visi pembangunan daerah yang dilaksanakan secara sungguh-sungguh, yaitu:

- a. Mewujudkan sistem penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang lebih transparan, partisipatif dan akuntabel demi terjamin dan tegaknya supremasi hukum dan hak azasi rakyat.
- b. Meningkatkan kualitas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dengan memberikan pelayanan sesuai standar pelayanan minimal untuk mencapai kesejahteraan masyarakat.
- c. Memberdayakan dan memanfaatkan ketersediaan sumber daya alam dan manusia yang berwawasan lingkungan dan berkelanjutan.
- d. Meningkatkan hubungan antar warga masyarakat yang harmonis untuk mendukung pelaksanaan pembangunan.

Penyusunan rencana pembangunan tahunan (RKPD) Kabupaten Ngawi Tahun 2010, diawali dengan Musrenbang dari tingkat Desa / Kelurahan, tingkat Kecamatan dan Kabupaten dengan melibatkan perwakilan masyarakat dan representasi *stakeholders* (Perguruan Tinggi, LSM, Dunia Usaha, Kalangan

Profesi, Organisasi Masa dan DPRD). Proses perencanaan dilakukan melalui pendekatan *participatory*, *comprehensiveness*, dan proses *bottom up* dan *top down*. Proses *top down planing* merupakan langkah-langkah penyampaian batasan umum oleh Pemerintah Kabupaten Ngawi yang diambil dari substansi dokumen RPJM mengenai prioritas-prioritas pembangunan di Kabupaten Ngawi Tahun 2010. Sedangkan proses *bottom up planning* berarti SKPD (Satuan Kerja Perangkat Daerah) diberi keleluasaan untuk merancang kegiatan-kegiatan pembangunan dengan pendekatan politik, pendekatan politik merupakan rencana strategi dalam pemilihan elemen bahwa masyarakat dapat menentukan pilihan. Beberapa pendekatan yang dilakukan dijelaskan sebagai berikut :

a. Pendekatan teknokratik

Penyusunan dengan pendekatan teknokratik yaitu metode dengan menggunakan kerangka berpikir ilmiah untuk mencapai suatu hasil yang dapat diterima para pihak terkait.

b. Pendekatan partisipatif

Penyusunan dengan pendekatan partisipatif yaitu dengan melibatkan semua pihak pelaku pembangunan (*stakeholders*) untuk mendapatkan aspirasi dan menciptakan rasa memiliki sehingga dapat dinikmati oleh semua lapisan masyarakat dan berkesinambungan.

c. Pendekatan atas-bawah (*top-down*)

Pendekatan atas-bawah (*top-down*) dalam perencanaan dilaksanakan melalui mekanisme birokrasi pemerintahan.

d. Pendekatan bawah - atas (*bottom-up*)

Pendekatan bawah-atas (*bottom-up*) dilakukan melalui musyawarah baik tingkat Desa/Kelurahan, tingkat Kecamatan, dan tingkat Kabupaten.

e. Prioritas dan Sinergisitas

Kegiatan pembangunan yang dilaksanakan oleh Pemerintah, terdistribusikan dengan mempertimbangkan prioritas dan menciptakan sinergisitas antara pemerintah dan masyarakat melalui forum Musrenbang - SKPD (Musyawarah Perencanaan Pembangunan - Satuan Kerja Perangkat Daerah) di Kabupaten Ngawi.

f. Mempertimbangkan Kemampuan Fiskal Daerah

Proses penyusunan rencana tahunan di Kabupaten Ngawi merupakan proses penyatuan persepsi di antara SKPD mengenai prioritas pembangunan daerah di Kabupaten Ngawi Tahun 2008 dengan mempertimbangan kemampuan keuangan daerah.

3. Indikator Kinerja Pembangunan

a. Kondisi Sosial Kependudukan

Masyarakat merupakan salah satu faktor yang menentukan dalam penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan kegiatan-kegiatan kemasyarakatan. Bidang sosial merupakan bidang yang terkait langsung dengan masyarakat sebagai pelaku dan penikmat pembangunan. Komposisi dan tingkat kesejahteraan masyarakat yang bervariasi merupakan pencermatan secara khusus dalam pelaksanaan pembangunan.

Berdasarkan konteks sosial kemasyarakatan, secara kuantitatif penduduk Kabupaten Ngawi mayoritas adalah pemeluk agama Islam (lebih dari 95%). Secara umum pemeluk Islam tersebut mayoritas memiliki kedekatan hubungan kultural dengan organisasi masyarakat (ormas) Nahdhatul Ulama. Hal tersebut dalam kenyataan sehari-hari cukup memberi pengaruh bagi interaksi antar penduduk dan antar kelompok masyarakat.

Secara umum, interaksi antar warga masyarakat sehari-hari relatif aman dan damai, jika terdapat benturan-benturan kecil antar warga masyarakat dapat diselesaikan secara musyawarah tanpa memperkeruh suasana. Kiranya hanya pada saat tumbangnya Orde Baru (tahun 1998-1999), sebagaimana kondisi berbagai wilayah Indonesia lainnya, terjadi gesekan antar kelompok yang cukup berarti dalam kehidupan sehari-hari, namun kini hal tersebut telah berlalu. Bahkan hikmah dari gesekan tersebut adalah terdapatnya warisan positif berupa tumbuh-kembangnya berbagai Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) atau sejenisnya yang cukup memberi warna baru dalam dinamika kehidupan sosial di Kabupaten Ngawi.

Jumlah penduduk Kabupaten Ngawi akhir tahun 2006 adalah 879.193 jiwa, terdiri dari 429.921 jiwa penduduk laki-laki dan 449.272 jiwa penduduk perempuan, dengan rasio jenis kelamin/*sex ratio* sebesar 96. artinya bahwa setiap 100 penduduk wanita terdapat sekitar 96 penduduk laki-laki. Akan tetapi, bila dibandingkan dengan tahun 2005 jumlah penduduk kabupaten Ngawi bertambah sebesar 3.039 jiwa atau meningkat 0,35 persen selama setahun. Kecamatan dengan jumlah penduduk terbesar adalah Kecamatan Paron

yaitu 90.516 jiwa, sedangkan kecamatan dengan jumlah penduduk terkecil adalah Kecamatan Kasreman yaitu 23.964 jiwa. Jumlah penduduk Kabupaten Ngawi pada tahun 2006 menurut jenis kelamin pada tiap-tiap kecamatan dapat dilihat pada tabel 4.1.

Tabel 4.1 Jumlah Penduduk Kabupaten Ngawi Menurut Jenis Kelamin Tahun 2006

NO	Nama Kecamatan	Penduduk					
		Pria	%	Wanita	%	Jumlah	%
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
1	Sine	22.605	5,3	23.673	5,3	46.278	5,3
2	Ngrambe	21.914	5,1	23.255	5,2	45.169	5,1
3	Jogorogo	20.146	4,7	21.167	4,7	41.313	4,7
4	Kendal	23.821	5,5	25.525	5,7	49.346	5,6
5	Geneng	27.555	6,4	27.959	6,2	55.514	6,3
6	Gerih	18.278	4,3	18.604	4,1	36.882	4,2
7	Kwadungan	14.188	3,3	14.484	3,2	28.672	3,3
8	Pangkur	13.687	3,2	14.496	3,2	28.183	3,2
9	Karangjati	23.550	5,5	24.721	5,5	48.271	5,5
10	Bringin	15.029	3,5	15.626	3,5	30.655	3,5
11	Padas	16.576	3,9	16.908	3,8	33.484	3,8
12	Kasreman	11.674	2,7	12.290	2,7	23.964	2,7
13	Ngawi	37.791	8,8	40.790	9,1	78.581	8,9
14	Paron	44.475	10,3	46.041	10,2	90.516	10,3
15	Kedunggalar	34.136	7,9	35.655	7,9	69.791	7,9
16	Pitu	14.023	3,3	14.143	3,1	28.166	3,2
17	Widodaren	35.307	8,2	36.864	8,2	72.171	8,2
18	Mantingan	19.730	4,6	21.844	4,9	41.574	4,7
19	Karanganyar	15.436	3,6	15.277	3,4	30.665	3,5
Jumlah		429.921	100	449.272	100,0	879.193	100

Sumber : Kabupaten Ngawi dalam angka tahun 2010 (diolah)

Kepadatan penduduk menunjukkan rasio antara jumlah penduduk dengan luas wilayah. Tingkat kepadatan penduduk Kabupaten Ngawi tahun 2006 adalah 678 jiwa/Km², naik sekitar 2 jiwa untuk setiap kilometer persegi dari tahun sebelumnya. Tingkat kepadatan per kecamatan tertinggi di Kecamatan

Ngawi (1.114 jiwa/Km²) dan tingkat kepadatan terendah adalah Kecamatan Karanganyar (208 jiwa/Km²).

Dilain pihak, menurut laporan Dinas Transmigrasi, Sosial dan Tenaga Kerja pada tahun 2008 terdapat 27.740 penduduk Kabupaten Ngawi tercatat sebagai pencari kerja (pengangguran terbuka). Sedangkan lowongan kerja yang tersedia sebanyak 2.683 orang dan jumlah penempatan kerja hanya untuk 1.892 orang. Berikut ini Tabel 4.2 untuk mengetahui tingkat kesejahteraan sosial di Kabupaten Ngawi pada tahun 2009 :

Tabel 4.2 Kesejahteraan Sosial Kabupaten Ngawi

No.	Keterangan	Satuan	Tahun			
			2008	%	2009	%
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
1.	Penduduk Rawan Sosial dan Sarana		74.813	100	55.542	100
	a. Keluarga fakir miskin	Jiwa	54.341	72,6	35.267	63,5
	b. Balita terlantar	Jiwa	66	0,1	66	0,1
	c. Anak terlantar	Jiwa	10.957	14,6	10.958	19,7
	d. Lanjut usia terlantar	Jiwa	6.051	8,1	6.051	10,9
	e. Gelandangan	Jiwa	17	0,02	17	0,03
	f. Penyandang cacat	Jiwa	2.884	3,9	2.110	3,8
	g. Korban bencana alam & korban lainnya	Jiwa	452	0,6	1028	1,9
	h. Pengemis	Jiwa	45	0,1	45	0,1
2.	Panti Asuhan		8	100	8	100
	a. Panti sosial asuhan yatim piatu	Buah	7	87,5	7	87,5
	b. Panti sosial tresna werda	Buah	1	12,5	1	12,5
3.	Potensi Kesejahteraan Sosial		1395	100	1395	100
	a. Karang taruna	Buah	217	15,6	217	15,6
	b. Tenaga kessos masyarakat	Orang	1.168	83,7	1.168	83,7
	c. Organisasi sosial	Buah	10	0,7	10	0,7
4.	Penduduk Miskin					
	Jumlah rumah tangga miskin	KK	82.572	100	82.572	100

Sumber : Kabupaten Ngawi dalam angka tahun 2010 (diolah)

Sejalan dengan hal tersebut, Indikator keberhasilan pembangunan adalah Indeks Pembangunan Manusia (IPM). Dengan tolok ukur tersebut dapat ditetapkan strategi pembangunan tahun 2008 dan mensinergikan seluruh program pembangunan agar tepat sasaran dan memiliki keluaran berfokus kesejahteraan masyarakat. IPM Kabupaten Ngawi mengalami fluktuasi. Pada tahun 1996 IPM Ngawi sebesar 65,00, kemudian menurun sebesar 2,60 % menjadi 58,84 pada tahun 1999, dan pada tahun 2002 kembali naik menjadi 61,42, sedangkan pada tahun 2004 meningkat lagi menjadi 63,99. Mendasar data BPS Propinsi Jawa Timur pada tahun 2006, Angka Harapan Hidup 72,58; rata-rata lama sekolah adalah 6,30; Angka melek huruf 0 dan Paritas daya beli 54,50; dengan keseluruhan Indeks Pembangunan Manusia Kabupaten Ngawi sebesar 63,59.

b. Kondisi Perekonomian Daerah

Seiring dengan kemajuan-kemajuan ekonomi di tingkat nasional, perekonomian regional Jawa Timur juga menunjukkan stabilitas yang semakin mantap dan perkembangan yang semakin meningkat secara signifikan. Secara umum kinerja perekonomian Jawa Timur yang sampai dengan tahun 2004 cukup kondusif, hal ini direpresentasikan oleh indikator agregat pertumbuhan ekonomi yang sejak krisis tahun 1998 mengalami kontraksi hingga minus 16,12% terus mengalami percepatan sebesar 4,11% pada tahun 2003 dan pada tahun 2004 meningkat menjadi 5,43%. Pertumbuhan pada 2004 ini melebihi target pertumbuhan diakhir tahun 2004 yaitu sebesar 4,8%. Pertumbuhan tahun 2004 didorong oleh seluruh sektor yang semuanya mengalami pertumbuhan, terutama sektor industri yang sudah tumbuh sebesar 4,14%, sektor perdagangan, hotel dan

restoran sebesar 8,48%, dan sektor listrik, gas dan air bersih sebesar 13,15%, sedangkan sektor konstruksi juga sudah mulai tumbuh sebesar 1,63%.

Seiring dengan pertumbuhan ekonomi di tingkat provinsi pula, perekonomian di Kabupaten Ngawi menunjukkan stabilitas yang signifikan. Indikator perekonomian daerah Kabupaten Ngawi dapat dilihat dari kontribusi masing-masing sektor perekonomian, yang meliputi 9 (sembilan) sektor/lapangan usaha, dengan komposisi pertumbuhan yang dituangkan dalam nominal dari tahun ke tahun. Indikator dari sektor pertanian dalam jumlah satuan rupiah merupakan sektor yang paling dominan serta mengalami peningkatan, akan tetapi apabila dikaji terhadap harga berlaku dan harga konstan sektor ini mengalami stagnasi, hal ini perlu disikapi dengan mengupayakan peningkatan pada sektor-sektor dominan.

Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) merupakan salah satu indikator untuk memperoleh gambaran menyeluruh tentang kegiatan ekonomi dalam suatu wilayah. Sampai dengan tahun 2010 perekonomian Kabupaten Ngawi masih didominasi sektor pertanian. Sumbangan sektor ini terhadap total PDRB sampai dengan tahun 2010 sekitar 36,63 %. Tidaklah aneh apabila sektor ini menjadi sektor unggulan bagi Kabupaten Ngawi, menurut data Survei Sosial Ekonomi Nasional (sesenas) 2004 sektor ini menyerap 64 % dari total jumlah penduduk yang bekerja. Namun demikian sumbangan sektor ini dari tahun ketahun mengalami penurunan walaupun sebenarnya secara produksi mengalami pertumbuhan. Sektor lainnya yang memberikan sumbangan cukup besar terhadap

perekonomian di Kabupaten Ngawi adalah sektor perdagangan. Dalam kurun waktu 10 tahun terakhir menyumbangkan lebih dari 36 % dari total PDRB.

Tingkat pertumbuhan ekonomi secara keseluruhan yang dihitung dari PDRB merupakan rata-rata tertimbang dari tingkat pertumbuhan sektoralnya. Angka pertumbuhan menunjukkan kenaikan pertumbuhan barang/jasa terhadap tahun sebelumnya, dengan tidak dipengaruhi variabel harga. Apabila sebuah sektor mempunyai kontribusi besar dan pertumbuhannya lambat, maka hal ini akan menghambat tingkat pertumbuhan ekonomi secara keseluruhan. Sebaliknya apabila sebuah sektor mempunyai kontribusi yang besar terhadap totalitas perekonomian, maka apabila sektor tersebut mempunyai pertumbuhan yang tinggi secara langsung akan menjadi lokomotif pertumbuhan ekonomi secara total.

PDRB menurut lapangan usaha berdasar harga berlaku tahun 2001-2010 menunjukkan adanya peningkatan dari tahun ke tahun, dimana tahun 2001 nilai PDRB itu sebesar Rp. 2.310.766,16 juta, meningkat menjadi sebesar Rp. 3.265.122,01 juta pada tahun 2004, meningkat lagi menjadi sebesar Rp. 5.031.428,99 juta pada tahun 2007 dan meningkat lagi menjadi sebesar Rp. 7.245.842,43 juta pada tahun 2010. Secara rinci PDRB menurut lapangan usaha berdasarkan harga berlaku pada tahun 2001 sampai dengan tahun 2010 dapat dilihat pada Tabel 4.3.

Tabel 4.3 PDRB Kabupaten Ngawi Atas Dasar Harga Berlaku (Juta Rupiah)

No	2001		2004		2007		2010	
	Nilai	%	Nilai	%	Nilai	%	Nilai	%
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
1.	943.901,33	40,85	1.241.272,14	38,02	1.843.370,50	36,64	2.654.359,37	36,63
2.	13.438,73	0,58	18.070,32	0,55	27.821,13	0,55	36.518,40	0,50
3.	145.763,59	6,31	206.840,03	6,33	306.568,98	6,09	455.258,87	6,28
4.	12.682,15	0,55	21.476,84	0,66	36.199,99	0,72	60.369,81	0,83
5.	99.146,81	4,29	141.810,82	4,34	243.130,70	4,83	360.181,25	4,97
6.	586.906,13	25,40	880.924,38	26,98	1.412.591,98	28,08	2.076.707,35	28,66
7.	52.283,76	2,26	114.710,78	3,51	205.072,67	4,08	207.931,40	2,87
8.	128.031,58	5,54	161.943,61	4,96	243.939,08	4,85	399.964,91	5,52
9.	328.612,08	14,22	478.073,09	14,64	712.733,97	14,17	994.551,07	13,73
	2.310.766,16	100	3.265.122,01	100	5.031.428,99	100	7.245.842,43	100

Keterangan : Sektor 1. Pertanian; 2. Pertambangan dan Penggalian; 3. Industri Pengolahan; 4. Listrik, Gas dan Air Bersih; 5. Konstruksi; 6. Perdagangan, Restoran dan Hotel; 7. Pengangkutan dan Komunikasi; 8. Keuangan, Persewaan dan Jasa Perusahaan; dan 9. Jasa-Jasa.

Sumber : BPS Kabupaten Ngawi 2010 (diolah)

PDRB menurut lapangan usaha berdasarkan harga konstan tahun 2000 selama tahun 2001-2010 juga menunjukkan mengalami perkembangan dari tahun ke tahun. Pada tahun 2001 nilai PDRB menurut harga konstan tahun 2000 adalah sebesar Rp. 2.076.059,57 juta, meningkat menjadi sebesar Rp. 2.282.932,45 juta pada tahun 2004, meningkat menjadi sebesar Rp. 2.639.717,88 juta pada tahun 2007 dan meningkat menjadi sebesar Rp. 3.121.821,49 juta pada tahun 2010. Pada tahun 2001 sampai dengan tahun 2010 laju pertumbuhan PDRB menurut harga konstan tahun 2000 adalah 6,09. Nilai PDRB Kabupaten Ngawi menurut harga konstan dapat dilihat pada Tabel 4.4.

Tabel 4.4 PDRB Kabupaten Ngawi Atas Dasar Harga Konstan Tahun 2000 (Juta Rupiah)

No	2001		2004		2007		2010	
	Nilai	%	Nilai	%	Nilai	%	Nilai	%
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
1.	845.144,68	1,35	879.270,85	4,24	985.007,46	4,67	1.145.589,73	4,87
2.	12.219,15	4,23	13.412,05	(0,24)	15.442,31	7,21	17.526,39	3,19
3.	130.381,76	2,06	145.094,37	4,10	162.859,61	4,80	196.280,68	6,22
4.	10.625,41	6,26	12.333,54	1,55	14.673,00	6,87	19.108,85	7,24
5.	87.494,56	2,27	98.453,62	3,76	116.758,32	5,74	135.663,44	6,77
6.	526.930,55	1,87	614.343,99	5,25	745.925,20	6,95	923.010,01	8,82
7.	47.654,15	6,52	55.667,82	6,49	66.037,18	7,31	81.775,64	8,09
8.	118.946,72	4,21	142.853,39	7,12	165.732,93	3,62	190.048,43	5,28
9.	296.662,59	1,70	321.502,82	2,20	367.281,87	3,11	412.818,32	3,40
	2.076.059,57	1,93	2.282.932,45	4,37	2.639.717,88	5,16	3.121.821,49	6,09

Keterangan : Sektor 1. Pertanian; 2. Pertambangan dan Penggalian; 3. Industri Pengolahan; 4. Listrik, Gas dan Air Bersih; 5. Konstruksi; 6. Perdagangan, Restoran dan Hotel; 7. Pengangkutan dan Komunikasi; 8. Keuangan, Persewaan dan Jasa Perusahaan; dan 9. Jasa-Jasa.

Sumber : BPS Kabupaten Ngawi 2010 (diolah)

c. Pendidikan Masyarakat

Salah satu faktor yang menentukan suksesnya penyelenggaraan pemerintahan adalah tingkat pendidikan masyarakatnya, yang akan berdampak pada cara berpikir, bertindak dan bersikap. Hal tersebut akan mempengaruhi tingkat pemahaman masyarakat pada bentuk-bentuk dan program-program yang akan dilaksanakan pemerintah, sehingga menjadikan mereka terpacu untuk mendukung kegiatan pemerintah.

Kualitas sumberdaya manusia Kabupaten Ngawi secara kasar dapat dilihat pada tingkat pendidikan penduduknya. Berdasarkan hasil Survei Sosial Ekonomi Nasional Tahun 2001 jumlah penduduk Kabupaten Ngawi usia 10 (sepuluh) tahun ke atas yang hanya tamat SD = 346.536 jiwa (62%), hanya tamat

SLTP = 113.839 jiwa (20%), hanya tamat SLTA = 84.498 jiwa (15%) dan tamat akademi/perguruan tinggi= 17.969 jiwa (3%). Jika pendidikan dasar yang dicanangkan pemerintah mencakup tingkat pendidikan SD sederajat dan SMP sederajat maka terdapat sekitar 82% yang berkualifikasi pendidikan dasar. Hal tersebut menunjukkan bahwa berdasarkan tingkat pendidikannya, kualitas sumberdaya manusia Kabupaten Ngawi masih kurang memadai. Sarana pendidikan dan jumlah murid serta lembaga sekolah di Kabupaten Ngawi dapat dilihat pada Tabel 4.5.

Tabel 4.5 Sarana Pendidikan dan Jumlah Murid

No.	Indikator	SD / MI	SMP / MTs	SMA/MAN/SMK
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
1.	Jumlah Murid	86.082	36.647	21.988
2.	Jumlah Lembaga	703	101	54
3.	Jumlah Guru	4.367 / 679	1.934 / 630	561 / 208 / 696
4.	Jumlah Gedung	715	100	49
	- Kondisi Rusak (RK)	2.122 / 263	116 / 76	33 / 10 / 26
	- Kondisi Baik (RK)	1.290 / 289	673 / 141	144 / 53 / 178
5.	Tingkat Kelulusan (%)	96,55	97,61	96,88

Sumber : Kabupaten Ngawi dalam angka tahun 2010

d. Kondisi Sarana dan Prasarana

1) Prasarana Jalan

Panjang jalan kabupaten sampai dengan akhir tahun 2005 mencapai 597,96 Km kesemuanya masuk kategori kelas III C. Kondisi jalan dan kelas jalan secara rinci dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 4.6 Panjang Jalan menurut Jenis, Kondisi dan Kelas Jalan di Kabupaten Ngawi Tahun 2010 (km)

No	Keadaan	Jalan Negara	Jalan Propinsi	Jalan Kabupaten
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
1.	Jenis Permukaan			
	a. Di Aspal	79,56	-	493,96
	b. Kerikil	-	-	97,52
	c. Tanah	-	-	6,48
	d. Tidak dirinci	-	-	-
	Jumlah	79,56	-	597,96
2.	Kondisi Jalan			
	a. Baik	18,44	-	126,63
	b. Sedang	59,12	-	132,31
	c. Rusak	2,00	-	233,31
	d. Rusak Berat	-	-	105,11
	Jumlah	79,56	-	597,96
3.	Kelas Jalan			
	a. Kelas I	-	-	-
	b. Kelas II	79,56	-	-
	c. Kelas III	-	-	-
	d. Kelas III A	-	-	-
	e. Kelas III B	-	-	-
	f. Kelas IIIC	-	-	597,96
	g. Tidak dirinci	-	-	-
	Jumlah	79,56	-	597,96

Sumber : Dinas PU. Bina Marga, Cipta Karya, dan Kebersihan Kabupaten Ngawi 2010

2) Prasarana Jembatan

Panjang jembatan sampai dengan tahun 2005 mencapai 1.006,850 m (189 jembatan), dengan kondisi sebagai berikut : yang kondisi baik sepanjang 573,905 m (108 jembatan), yang kondisi sedang mencapai 251,713 m (20 jembatan) dan yang kondisinya rusak berat mencapai 70,479 m (13 jembatan).

3) Sarana Irigasi

Secara fungsional jaringan irigasi meliputi 4 (empat) komponen, yaitu : bendungan, saluran pembawa, saluran pembuang dan petak sawah. Pengembangan sistem irigasi primer dan skunder menjadi wewenang dan tanggung jawab Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota. Sedangkan pengembangan sistem irigasi tersier menjadi wewenang dan tanggung jawab Himpunan Petani Pemakai Air (HIPPA). Kondisi jaringan irigasi dapat dilihat secara terperinci sebagai berikut :

- a) Saluran primer (induk) ;panjang 21.400 Km, kerusakan 30 %
- b) Saluran skunder ;panjang 322.145 Km, kerusakan 25 %
- c) Saluran utama ; jumlah 412 buah, kerusakan 31,67 %
- d) Bangunan pendukung ; jumlah 1.001 buah, kerusakan 27,5 %.

Dua buah sungai besar yaitu Bengawan Solo dan Sungai Madiun merupakan pendukung sistem pengairan yang cukup besar, disamping sejumlah anak-anak sungai yang menginduk pada dua sungai besar tersebut.

B. Diskripsi Data Penelitian

Analisis ini merupakan suatu metode dengan cara mendeskripsikan faktor-faktor yang berhubungan dengan permasalahan yang dimaksud yaitu untuk pendiskripsian kemandirian, kemampuan keuangan daerah dan efektifitas pendapatan asli daerah di Kabupaten Ngawi, hal ini digunakan sebagai pendukung kuantitatif. Berikut ini perkembangan keadaan keuangan di Kabupaten Ngawi periode tahun 2005 sampai dengan tahun 2010:

Tabel 4.7 Kondisi Keuangan Kabupaten Ngawi Tahun 2005 - 2010

No	Tahun	PAD	Realisasi PAD	Pendapatan di Luar PAD	TPD
		Nilai	Nilai	Nilai	Nilai
1	2005	13.402.502.253,82	13.402.502.253,82	354.133.649.001,00	367.536.151.254,82
2	2006	20.248.384.420,48	20.248.384.420,48	527.711.825.392,40	547.960.209.812,88
3	2007	20.735.830.465,98	20.735.830.465,98	590.147.294.990,00	610.883.125.455,98
4	2008	23.670.907.767,01	23.670.907.767,01	693.423.537.548,00	717.094.445.315,01
5	2009	25.574.548.123,83	25.574.548.123,83	771.851.211.027,00	797.425.759.150,83
6	2010	27.489.942.064,49	27.489.942.064,49	859.511.612.864,00	887.001.554.928,49

Keterangan :

TPD : Total Pendapatan Daerah

PAD : Pendapatan Asli Daerah.

Sumber : DPPKA Kabupaten Ngawi, Laporan Realisasi APBD 2005-2010

Dari data pada Tabel 4.7 di atas terlihat bahwa realisasi pendapatan asli daerah dan realisasi total pendapatan daerah secara umum mengalami peningkatan dari tahun 2005 sampai tahun 2010. Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan dan Pertanggung jawaban Keuangan Daerah menegaskan bahwa pengelolaan keuangan daerah harus dilakukan secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan yang berlaku efektif, transparan dan bertanggung jawab dengan memperhatikan asas keadilan dan kepatutan dan manfaat untuk masyarakat, pengelolaan keuangan daerah dilaksanakan dalam suatu sistem yang terintegrasi yang diwujudkan dalam anggaran pendapatan belanja daerah.

C. Hasil Dan Pembahasan

1. Kemampuan Keuangan

Kemampuan Keuangan Daerah adalah membandingkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dengan Total Pendapatan Daerah, dimana suatu daerah dikatakan mampu atau tidak mampu bila memiliki kriteria seperti yang dibuat oleh Badan Litbang Depdagri dan Fisipol UGM (1991) sebagai berikut :

- 7) 0,00% - 10% : sangat kurang
- 8) 10,1 - 20% : kurang
- 9) 20,1% - 30% : cukup
- 10) 30,1% - 40% : baik
- 11) 40,1% - 50% : sangat baik
- 12) > 50% : memuaskan

Hasil analisis kemampuan keuangan daerah Kabupaten Ngawi tahun 2005 sampai dengan tahun 2010 disajikan pada Tabel 4.8.

Tabel 4.8 Nilai Kemampuan Keuangan Daerah di Kabupaten Ngawi

No	Tahun	PAD	TPD	KPKD
		Nilai	Nilai	%
1	2005	13.402.502.253,82	367.536.151.254,82	3,65
2	2006	20.248.384.420,48	547.960.209.812,88	3,70
3	2007	20.735.830.465,98	610.883.125.455,98	3,39
4	2008	23.670.907.767,01	717.094.445.315,01	3,30
5	2009	25.574.548.123,83	797.425.759.150,83	3,21
6	2010	27.489.942.064,49	887.001.554.928,49	3,10
Rata-Rata				3,39

Keterangan :

KPKD : Kemampuan Keuangan Daerah.

PAD : Pendapatan Asli Daerah.

TPD : Total Pendapatan Daerah.

Sumber : DPPKA Kabupaten Ngawi (diolah)



Gambar 4.3 Perkembangan Kemampuan Keuangan Daerah
Sumber : Data diolah

Berdasarkan hasil analisis kemampuan keuangan daerah pada tahun 2005 sampai tahun 2010 kurang dari 10 % atau rata – rata sekitar 3,39 %. Berarti selama otonomi daerah di Kabupaten Ngawi sangat kurang. Hal tersebut dapat dijelaskan karena daerah belum siap dengan adanya kebijakan otonomi daerah. Selain itu, daerah belum menggali sumber-sumber keungan daerah yang ada secara maksimal, sehingga daerah masih bergantung pada pemerintah pusat. Pola kecenderug menurun karena pertumbuhan pendapatan asli daerah tidak berbanding lurus dengan total pendapatan daerah, untuk informasi lebih terperinci dapat dilihat pada Tabel 4.8.

2. Kemandirian Keuangan

Kemandirian Keuangan Daerah adalah membandingkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dengan Sumber Pendapatan dari Luar PAD (Bantuan/Sumbangan dan Pinjaman Daerah), dimana suatu daerah dikatakan mandiri atau tidak mampu

commit to user

bila memiliki kriteria seperti yang dibuat oleh Badan Litbang Depdagri dan Fisipol UGM (1991) sebagai berikut :

- a. 0,00% - 10% : sangat kurang
- b. 10,1 - 20% : kurang
- c. 20,1% - 30% : cukup
- d. 30,1% - 40% : baik
- e. 40,1% - 50% : sangat baik
- f. > 50% : memuaskan

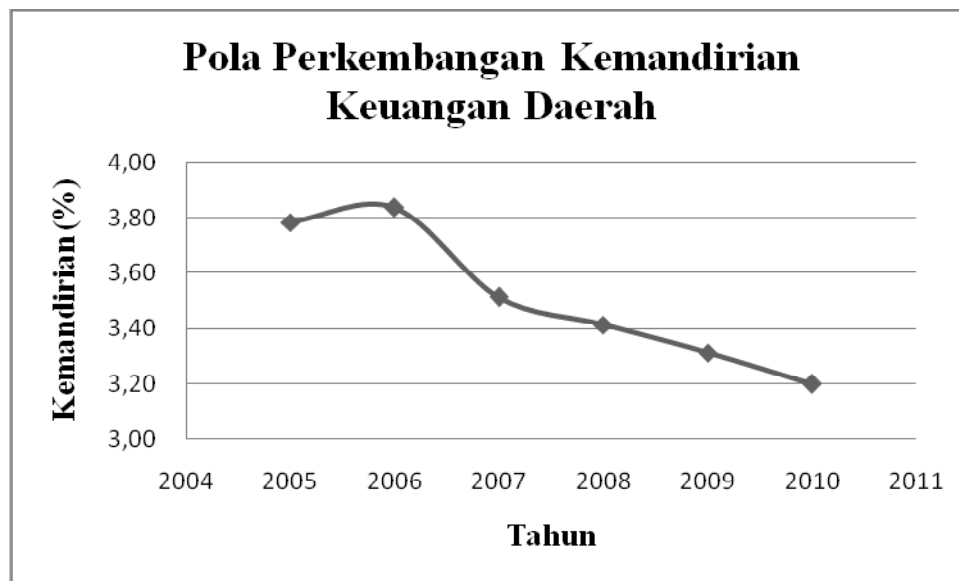
Hasil analisis kemandirian keuangan daerah Kabupaten Ngawi tahun 2005 sampai dengan tahun 2010 disajikan pada Tabel 4.9.

Tabel 4.9 Nilai Kemandirian Keuangan Daerah di Kabupaten Ngawi

No	Tahun	PAD	Pendapatan di Luar PAD	KMKD
		Nilai	Nilai	%
1	2005	13.402.502.253,82	354.133.649.001,00	3,78
2	2006	20.248.384.420,48	527.711.825.392,40	3,84
3	2007	20.735.830.465,98	590.147.294.990,00	3,51
4	2008	23.670.907.767,01	693.423.537.548,00	3,41
5	2009	25.574.548.123,83	771.851.211.027,00	3,31
6	2010	27.489.942.064,49	859.511.612.864,00	3,20
Rata-Rata				3,51

Keterangan :

- KMKD : Kemandirian Keuangan Daerah.
 PAD : Pendapatan Asli Daerah.
 Sumber : DPPKA Kabupaten Ngawi (diolah)



Gambar 4.4 Perkembangan Kemandirian Keuangan Daerah
Sumber : Data diolah

Berdasarkan Tabel 4.9 dapat diketahui bahwa rata – rata kemandirian keuangan daerah pada tahun 2005 sampai tahun 2010 adalah 3,51. Berarti selama otonomi daerah di Kabupaten Ngawi sangat kurang mandiri. Hal tersebut diatas dapat dijelaskan karena banyak wewenang-wewenang dan kebutuhan daerah yang pada masa sebelum otonomi daerah selalu “*di-handle*” oleh pemerintah pusat, pada masa sesudah otonomi daerah mau tidak mau, daerah harus mampu menangani dan mencukupi daerahnya sendiri. Pada masa sesudah otonomi daerah, daerah tidak dapat menggantungkan diri dari bantuan pemerintah pusat dalam mencukupi kebutuhan dan pengeluaran daerahnya. Jadi secara logika kebutuhan daerah akan semakin meningkat. Pola kecenderungan menurun karena kontribusi pendapatan asli daerah tidak berbanding lurus dengan pendapatan di luar pendapatan asli daerah.

3. Analisis Efektifitas

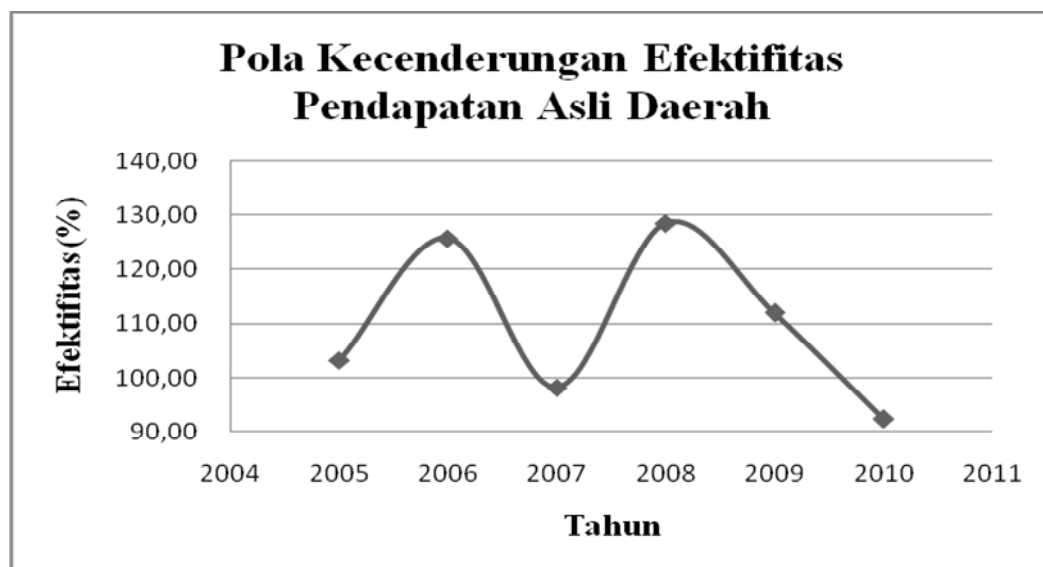
Tingkat efektivitas pendapatan asli daerah di Kabupaten Ngawi dihitung dengan rumus (Insukindro, dkk;1994:22). Apabila perhitungan efektivitas pajak tersebut menghasilkan angka 100 % atau lebih, maka pendapatan asli daerah semakin efektif, dengan kata lain kinerja pemungutan pendapatan asli daerah tersebut di Kabupaten Ngawi semakin baik.

Hasil analisis berdasarkan data target dan realisasi pendapatan asli daerah tahun 2005 sampai dengan 2010 adalah seperti terinci pada tabel 4.8 di bawah ini:

Tabel 4.10 Hasil Efektifitas Pendapatan Asli Daerah di Kabupaten Ngawi

No	Tahun	Target PAD	Realisasi PAD	Efektifitas
		Nilai	Nilai	%
1	2005	12.974.960.967,79	13.402.502.253,82	103,30
2	2006	16.097.673.751,00	20.248.384.420,48	125,78
3	2007	21.106.223.831,48	20.735.830.465,98	98,25
4	2008	18.422.259.666,51	23.670.907.767,01	128,49
5	2009	22.837.442.813,08	25.574.548.123,83	111,99
6	2010	29.759.512.850,00	27.489.942.064,49	92,37
Rata-Rata				110,03

Sumber : DPPKA Kabupaten Ngawi (diolah)



Gambar 4.4 Perkembangan Efektifitas Pendapatan Asli Daerah
Sumber : Data diolah

Dilihat dari tabel 4.10 rata-rata efektifitas pendapatan asli daerah 6 tahun terakhir tahun 2005 - 2010 adalah sebesar 110,03 % yang berarti bahwa realisasi pendapatan asli daerah rata-rata lebih besar 10,03 % dari target yang telah direncanakan dan pola kecenderungan tidak stabil (naik turun) bisa dilihat Gambar 4.4.

Efektifitas pendapatan asli daerah sangat baik menjadi batu loncatan yang penting bagi Pemerintah Daerah Kabupaten Ngawi untuk lebih meningkatkan pendapatan asli daerah tersebut, namun perlu dicermati untuk tahun 2007 itu disebabkan karena kurang cermatnya beberapa satuan kerja pemerintah daerah dalam menentukan target, potensi, dan strategi dalam pengalihan pendapatan asli daerah terutama pada pendapatan restribusi daerah dan lain-lain PAD yang sah yang tidak memenuhi target (lihat pada lampiran 3), begitu pula pada tahun 2010 realisasi pendapatan asli daerah di Kabupaten Ngawi yang tidak bisa memenuhi target terutama pada pendapatan restribusi daerah, lain-lain PAD yang sah, dan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan yang tidak memenuhi target (lihat pada lampiran 6).

Pada tahun 2006 nilai efektifitas yang tinggi dikarenakan pendapatan asli daerah dari lain-lain PAD yang sah yang melebihi target hampir tiga kali lipat (lihat pada lampiran 2), sedangkan pada tahun 2008 juga terjadi nilai efektifitas yang tinggi dikarenakan target pada pendapatan restribusi daerah yang diturunkan dari target tahun 2007 ternyata bisa melebihi dari realisasi tahun 2007, selain itu

lain-lain PAD yang sah juga melebihi target hampir dua kali lipat (lihat pada lampiran 4),

Hasil analisis data sesuai dengan hipotesis yang menyatakan efektivitas pendapatan asli daerah di Kabupaten Ngawi rata-rata lebih besar dari 100 % (sangat efektif).

