

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Era reformasi yang dimulai pada tahun 1998 telah membawa konsekuensi yang berupa otonomi daerah. Hal ini harus dihadapi oleh setiap daerah di Indonesia. Otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan (Halim, 2004). Otonomi daerah itu muncul karena pola penyelenggaraan pemerintahan yang sentralistik di masa lalu tidak efisien, biayanya mahal dan tidak sesuai lagi dengan perkembangan kehidupan masyarakat Indonesia yang telah berubah (Ritonga dalam Astuti dan Yulita, 2003). Selain itu juga karena perkembangan kondisi di dalam dan luar negeri. Kondisi di dalam negeri mengindikasikan bahwa rakyat menghendaki keterbukaan dan kemandirian (desentralisasi). Di lain pihak keadaan di luar negeri menunjukkan semakin maraknya globalisasi yang menuntut daya saing tiap negara, termasuk daya saing pemerintah daerahnya. Daya saing pemerintah daerah ini diharapkan akan tercapai melalui peningkatan kemandirian pemerintah daerah (Halim, 2004: 2).

Untuk menciptakan kemandirian pemerintah daerah, pemerintah pusat memberikan otonomi kepada pemerintah daerah. Mandiri dalam arti pemerintah daerah mampu menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan daerahnya dengan menggunakan potensi dan kekuatan sendiri serta meminimalkan bantuan

dari luar. Dengan adanya otonomi daerah, pemerintah mempunyai wewenang yang luas, nyata, bertanggung jawab kepada daerah secara proporsional. Wewenang yang luas artinya keleluasaan pemerintah daerah untuk penyelenggaraan pemerintahan yang mencakup kewenangan semua bidang pemerintahan kecuali kewenangan di bidang politik luar negeri, pertahanan dan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan di bidang lainnya yang akan ditetapkan dengan peraturan pemerintah. Nyata berarti keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintahan di bidang tertentu yang secara nyata dan diperlukan serta tumbuh, hidup dan berkembang di daerah. Bertanggung jawab berupa perwujudan pertanggungjawaban sebagai konsekuensi pemberian hak dan kewenangan kepada daerah dalam wujud tugas dan kewajiban yang harus dipikul oleh daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi, berupa peningkatan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, pengembangan kehidupan berdemokrasi, keadilan dan pemerataan, serta pemeliharaan hubungan yang serasi antar pusat dan daerah serta antar daerah dalam rangka menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia (Solihin dan Deddy, 2004). Tetapi otonomi untuk daerah propinsi diberikan secara terbatas meliputi kewenangan lintas kabupaten/ kota, dan kewenangan di bidang pemerintahan lainnya.

Selanjutnya, pemberian kewenangan tersebut diwujudkan dengan pengaturan pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional dan perimbangan keuangan pusat dan daerah sesuai dengan prinsip demokrasi, peran serta masyarakat (Halim, 2004: 1). Secara konkrit pengaturan itu dengan diterbitkannya

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang telah direvisi dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 yang telah direvisi dengan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Dengan adanya otonomi daerah diharapkan suara masyarakat mengenai kebutuhannya dapat diperhatikan oleh pemerintah daerahnya yang memiliki kewenangan yang lebih otonom dalam mengelola kesejahteraan masyarakat sehingga kemandirian pemerintah daerah dapat tercapai (Mahi, 2005).

Nilai positif dari kebijakan otonomi daerah (Shah & Tompson dalam Syaukani, 2002) adalah:

1. Mendekatkan pengambilan keputusan dengan masyarakat
2. Memungkinkan partisipasi warga (*citizen participation*)
3. *Empowerment local politics*
4. Kebijakan lebih sesuai dengan kebutuhan lokal
5. Memungkinkan kompetisi yang sehat antar daerah
6. Pertumbuhan ekonomi akan lebih tersebar

Tujuan dari program otonomi daerah adalah mempercepat pertumbuhan ekonomi dan pembangunan daerah, mengurangi kesenjangan antar daerah dan meningkatkan kualitas pelayanan publik agar lebih efisien dan responsif terhadap kebutuhan, potensi maupun karakteristik di daerah masing-masing (Bastian, 2006).

Ciri utama suatu daerah mampu melaksanakan otonomi adalah (1) kemampuan keuangan daerah, yang berarti daerah tersebut memiliki kemampuan

dan kewenangan untuk menggali sumber-sumber keuangan, mengelola dan menggunakan keuangannya sendiri untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan; (2) ketergantungan kepada bantuan pusat harus seminimal mungkin (Mardiasmo, 2002). Menurut UU No. 33 Tahun 2004 yang dimaksud dengan Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan Peraturan Daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, PAD harus menjadi sumber keuangan terbesar yang didukung oleh kebijakan perimbangan keuangan pusat dan daerah (Mardiasmo, 2002). Hubungan pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dapat dikatakan ideal apabila sumber PAD menyumbang bagian terbesar dari seluruh pendapatan daerah dibandingkan dengan sumber lainnya. Tetapi yang terjadi justru sebaliknya yaitu daerah makin bergantung terhadap alokasi transfer pemerintah pusat terutama Dana Alokasi Umum (DAU). Menurut UU No. 33 Tahun 2004 yang dimaksud dengan Dana Alokasi Umum (DAU) adalah dana yang berasal dari APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk membiayai kebutuhan pengeluarannya dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Penelitian terdahulu menunjukkan bahwa hampir di semua daerah di Indonesia, rasio DAU terhadap total Pendapatan Daerah melebihi angka 50 %. Hal tersebut tentu saja menimbulkan masalah sebab esensi utama dari otonomi adalah kemandirian daerah yang diukur dari makin berkurangnya ketergantungan pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat (Astuti dan Haryanto, 2005). Dengan kata lain, dapat dikatakan bahwa proporsi PAD dalam menyumbang total pendapatan merupakan indikasi derajat kemandirian pemerintah daerah.

Kemandirian keuangan daerah (otonomi fiskal) menunjukkan kemampuan pemerintah daerah dalam membiayai sendiri kegiatan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat yang telah membayar pajak dan retribusi sebagai sumber pendapatan yang diperlukan daerah. Untuk mewujudkan kemandirian daerah, pemerintah daerah berusaha meningkatkan PADnya dengan meningkatkan penerimaan PAD yang sudah ada maupun dengan penggalian sumber PAD yang baru sesuai dengan ketentuan yang ada serta memperhatikan kondisi dan potensi ekonomi masyarakat (Halim, 2004:91).

Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai propinsi mempunyai status ganda yaitu sebagai daerah otonom dan sebagai perwakilan pemerintah pusat di daerah. Sebagai daerah yang otonom, propinsi memiliki kewenangan untuk mengatur urusan-urusan tertentu dimana administrasi dan kewenangan hubungan antar kabupaten dan kota tidak (atau belum) diterapkan oleh kabupaten atau kota. Sebagai perwakilan pemerintah pusat, pemerintah propinsi melaksanakan tugas administratif tertentu yang didelegasikan oleh presiden kepada gubernur (Kuncoro, 2004:23). Namun, dalam penelitian ini penulis membahas mengenai propinsi sebagai daerah yang otonom, sehingga pemerintah daerah berusaha untuk meningkatkan PADnya guna mencapai kemandirian daerah. Pemerintah daerah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta diharapkan mampu mengelola potensi daerahnya, yaitu sumber daya alam, sumber daya manusia dan potensi sumber daya keuangannya secara optimal dalam rangka peningkatan penerimaan daerahnya. Dengan demikian diharapkan ketergantungan pemerintah daerah

Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta terhadap pemerintah pusat dapat diminimalkan dari tahun ke tahun dalam upaya mencapai kemandirian daerah.

Pemerintah daerah mempunyai peranan yang penting dalam upaya untuk meningkatkan PAD demi terwujudnya suatu pemerintah daerah yang mandiri. Tingkat kemandirian sebagai tolok ukur tingkat keberhasilan pemberlakuan otonomi daerah. Oleh karena itu, penulis mengambil judul **“ANALISIS TINGKAT KEMANDIRIAN PADA PEMERINTAH DAERAH PROPINSI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA”**. Diharapkan dengan analisis ini pemerintah daerah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta terus berupaya semaksimal mungkin untuk menggali dan mengembangkan potensi penerimaan daerah khususnya untuk meningkatkan Pendapatan Asli daerah (PAD). Dengan demikian akan terwujud daerah yang mandiri dan mewujudkan masyarakat yang sejahtera.

B. Rumusan Masalah

Sebagaimana diuraikan diatas, bahwa otonomi daerah adalah pemberian wewenang yang luas kepada daerah dalam mengatur, mengelola rumah tangganya sendiri. Harapan dari otonomi daerah ini adalah daerah menjadi semakin mandiri di dalam pelaksanaan pemerintahan maupun pembangunan daerahnya masing-masing, sebab daerah diberikan kebebasan untuk mengelola daerahnya sendiri (Astuti dan Haryanto, 2005). Berkaitan dengan hal ini, peranan pemerintah daerah dalam mengelola keuangan daerah sangat menentukan berhasil tidaknya menciptakan kemandirian daerah.

Suatu daerah otonom yang mampu berotonomi terletak pada kemampuan keuangan daerah untuk membiayai penyelenggaraan pemerintah daerahnya dengan bantuan dana dari pemerintah pusat yang proporsinya semakin kecil. Untuk itu diperlukan Pendapatan Asli Daerah (PAD) sebagai mobilisasi dana yang digunakan untuk penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Menurut statistik keuangan daerah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, total Pendapatan Asli Daerah pada tahun 2001 sebesar Rp. 142,28 miliar naik menjadi Rp. 398,14 miliar pada tahun 2005 atau naik sebesar 179,82%. Sedangkan total penerimaan daerah pada tahun 2001 sebesar Rp. 433,82 miliar naik menjadi Rp. 696,01 miliar pada tahun 2005 atau naik sebesar 60,43 %. Pada tahun 2001 besarnya dana perimbangan sebesar Rp. 244,03 miliar dan Rp. 277,44 miliar pada tahun 2005 atau mendominasi sebesar 56,29 % pada tahun 2001 dan 39,86% pada tahun 2005. Dari tahun 2001-2005 total Pendapatan Asli Daerah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta selau mengalami peningkatan dengan rata-rata sebesar 10,69 % per tahun. Tetapi proporsi utama penerimaan dari 2001-2002 adalah dana perimbangan. Hal ini menunjukkan bahwa peranan pemerintah pusat dalam memberikan bantuan dana masih besar terhadap pemerintah daerah. Pada tahun 2003-2005 proporsi dana perimbangan lebih kecil dari pada Pendapatan Asli Daerah. Hal ini menunjukkan bahwa semakin menurunnya peranan pemerintah pusat dalam memberikan bantuan dana bagi pemerintah daerah. Besarnya nilai PAD inilah yang menunjukkan kemampuan pemerintah daerah dalam rangka menyelenggarakan rumah tangganya. Untuk itu, PAD merupakan komponen bagi pemerintah daerah yang dapat digunakan sebagai indikator untuk

melihat otonomi yang lebih nyata. Atau dengan kata lain, kemandirian pemerintah daerah diukur dari keberhasilan pemerintah meningkatkan PADnya sehingga dapat memperkecil bantuan dana dari pemerintah pusat .

Tingkat kemandirian pemerintah daerah menentukan keberhasilan otonomi daerah (Hariadi, 2002:16). Tingkat kemandirian ditunjukkan dengan nilai PAD yang mempunyai proporsi yang besar terhadap total pendapatan. Sedangkan Dana Alokasi Umum digunakan untuk mendukung daerah agar mampu melaksanakan otonomi sehingga daerah semakin mandiri. Misalnya, pemerintah pusat memberikan bantuan dana untuk membangun infrastruktur daerah seperti pembuatan jalan propinsi. Dengan hal ini diharapkan transportasi semakin lancar dan perekonomian dapat berkembang sehingga dapat meningkatkan Pendapatan Asli Daerah. Diharapkan juga Dana Alokasi Umum ini dari ke tahun jumlahnya semakin kecil. Namun, kadang-kadang jumlah DAU yang diterima pemerintah daerah masih besar walaupun jumlah PAD yang dihasilkan juga besar. Hal ini dikarenakan adanya kebijakan dari pemerintah pusat, misalnya untuk membayar gaji pegawai pemerintah pusat yang ditugaskan di daerah. Berdasarkan uraian di atas, maka rumusan masalah penelitian adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana tingkat kemandirian keuangan daerah pemerintah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dari tahun anggaran 2001-2005?
2. Seberapa besar peranan Dana Alokasi Umum (DAU) terhadap APBD pemerintah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dari tahun 2001-2005?

C. Batasan Masalah

Dalam penelitian ini akan diberikan batasan masalah sebagai berikut:

1. Analisis untuk menilai tingkat kemandirian pemerintah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta menggunakan rasio Desentralisasi Fiskal (Silva, 2004: 320) yang ditunjukkan oleh besar-kecilnya PAD dibandingkan dengan total pendapatan daerah.
2. Besarnya peranan DAU terhadap APBD pemerintah daerah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta diukur dengan menggunakan rasio Dana Alokasi Umum (Costa, 2002) yang ditunjukkan oleh besar-kecilnya DAU yang diterima pemerintah daerah dibandingkan dengan total pendapatan daerah.
3. Penelitian dilakukan berdasarkan data keuangan yang bersumber dari APBD dan realisasinya pada pemerintah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta tahun anggaran 2001-2005. Tahun 2001 karena pelaksanaan otonomi daerah dimulai 1 Januari 2001 dan penulis akan melihat selama 5 tahun terakhir sejak dilaksanakannya otonomi daerah tersebut.

D. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengukur tingkat kemandirian keuangan daerah pemerintah daerah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dari tahun anggaran 2001- 2005 dan untuk mengetahui seberapa besar peranan Dana Alokasi Umum (DAU) terhadap APBD pemerintah daerah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dari tahun anggaran 2001-2005.

E. Manfaat Penelitian

1. Bagi Penulis

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi media bagi penulis untuk menerapkan teori-teori mengenai keuangan daerah dan APBD yang diperoleh selama studi.

2. Bagi Pemerintah Daerah

Diharapkan dapat membantu pihak pemerintah daerah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dalam rangka meningkatkan kemandirian pemerintah daerah serta meningkatkan Pendapatan Asli Daerah.

F. Sistematika Penulisan

Dalam penulisan ini, uraian pembahasan penelitian akan diuraikan dalam sistematika sebagai berikut:

Bab I : Pendahuluan

Pada bab ini akan diuraikan mengenai hal-hal yang melatarbelakangi pemilihan judul, perumusan masalah, batasan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian dan sistematika penulisan.

Bab II : Landasan Teori

Pada bab ini berisi landasan teori yang digunakan untuk mendukung penelitian ini.

Bab III : Gambaran Umum

Pada bab ini membahas tentang gambaran umum Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta yang meliputi keadaan geografis, kondisi ekonomi dan realisasi APBD Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

Bab IV : Analisis Data

Pada bab ini menguraikan pembahasan mengenai rasio Desentralisasi Fiskal untuk mengetahui tingkat kemandirian daerah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dan rasio Dana Alokasi Umum untuk mengetahui seberapa besar peranan DAU terhadap APBD pemerintah daerah Propinsi D.I. Yogyakarta.

Bab V : Kesimpulan dan Saran

Pada bab ini memuat kesimpulan dan saran dari data yang telah dianalisis.