

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Tuntutan reformasi di segala bidang yang didukung oleh seluruh masyarakat Indonesia dalam menyikapi berbagai permasalahan daerah akhir-akhir ini membawa dampak terhadap hubungan keuangan antara pemerintah pusat daerah. Otonomi yang luas serta perimbangan keuangan yang lebih adil, proporsional dan transparan antar tingkat pemerintah menjadi salah satu tuntutan daerah dan masyarakat. Oleh karena itu, MPR sebagai wakil-wakil rakyat menjawab tuntutan tersebut dengan menghasilkan beberapa ketetapan yang harus dilaksanakan oleh pemerintah. Salah satu ketetapan MPR dimaksud adalah ketetapan MPR Nomor XV/MPR/1998 tentang penyelenggaraan Otonomi Daerah, Pengaturan dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan, serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah. Berdasarkan ketetapan MPR tersebut pemerintah telah mengeluarkan satu paket kebijakan tentang otonomi daerah yaitu:

1. Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintah Daerah sebagai pengganti Undang-undang Nomor 5 tahun 1974 tentang Pokok-pokok pemerintahan d Daerah dan Undang-undang Nomor 5 tahun 1979 tentang pemerintah desa.
2. Undang-undang Nomor 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah sebagai pengganti Undang-undang

Daerah berupa sistem keuangan yang di atur berdasarkan pembagian kewenangan, tugas, dan tanggung jawab yang jelas antar susunan pemerintah. Di sisi lain kemampuan keuangan pemerintah Daerah masih sangat tergantung pada penerimaan yang berasal dari pemerintah pusat. Peran Pemda dalam menggali dan mengembangkan berbagai potensi daerah sebagai sumber penerimaan daerah akan sangat menentukan keberhasilan pelaksanaan tugas pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat di daerah (Halim, 2001).

Sejarah mencatat desentralisasi di Propinsi DIY pasang naik dan surut seiring dengan perubahan konstelasi politik yang melekat dan terjadi pada perjalanan kehidupan bangsa. Pada tahun 1998, secara internal bangsa Indonesia tengah dilanda multikrisis, yang diawali dengan krisis ekonomi maupun krisis kepercayaan, yang diikuti oleh disintegrasi bangsa. Agar bangsa Indonesia secepatnya keluar dari belenggu krisis multidimensional, maka pemerintah melakukan reformasi total dan mengambil langkah kebijakan strategis dengan pemberian status otonomi seluas-luasnya kepada kabupaten/kota dengan azas desentralisasi, dan pemerintahan propinsi berfungsi sebagai perpanjangan tangan pemerintah pusat di daerah dengan azas dekonsentralisasi.

Menurut Mardiasmo (2004:96), kebijakan pemberian otonomi daerah dan desentralisasi yang luas dan bertanggungjawab kepada daerah merupakan langkah strategis dalam dua hal. Pertama, otonomi daerah dan desentralisasi merupakan jawaban atas permasalahan lokal bangsa Indonesia berupa

ancaman disintegrasi bangsa, kemiskinan, ketidakmerataan pembangunan, rendahnya kualitas hidup masyarakat dan masalah pembangunan sumberdaya manusia. Kedua, otonomi daerah dan desentralisasi merupakan langkah strategis bangsa untuk menyongsong era globalisasi ekonomi dengan memperkuat basis perekonomian daerah. Terlepas dari ketidaksiapan daerah diberbagaibidang, namun otonomi daerah diyakini merupakan jalan terbaik dalam rangka mendorong pembangunan daerah menggantikan sistem pembangunan terpusat (sentralisasi) yang oleh banyak pihak dianggap sebagai penyebab lambannya pembangunan didaerah dan semakin besarnya ketimpangan sosial antara pemerintah pusat dengan daerah dan antar daerah.

Otonomi adalah pelimpahan kewenangan pemerintah daerah dalam membuat keputusan dan pengelolaan daerah. Dengan otonomi diharapkan sebagian besar sumber daya yang selama ini dikelola secara terpusat dialihkan kewenangan pengelolaannya kepada daerah. Dengan pemberian otonomi seluas-luasnya, daerah diberikan kewenangan yang lebih besar untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, yang tujuannya antara lain adalah untuk lebih mendekatkan pelayanan pemerintah kepada masyarakat, memudahkan masyarakat untuk memonitor dan mengontrol penggunaan dana yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), selain untuk menciptakan persaingan yang sehat antara daerah dan mendorong timbulnya inovasi. Dengan demikian, penyerahan kewenangan kepada pemerintah daerah dalam otonomi harus disertai dengan pelimpahan kewenangan dibidang keuangan (desentralisasi fiskal)

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah, Pasal 15 ayat (1), menyatakan: Hubungan dalam bidang keuangan antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah meliputi: a). Pemberian sumber-sumber keuangan untuk menyelenggarakan urusan pemerintah yang menjadi kewenangan pemerintah daerah. b) pengalokasian dana perimbangan kepada pemerintahan daerah, dan c) pemberian pinjaman dan hibah kepada pemerintahan daerah. Undang-undang tersebut mengandung pengertian bahwa kepada daerah diberikan kewenangan untuk memanfaatkan sumber keuangan sendiri yaitu Pendapatan Asli Daerah (PAD), dan didukung oleh perimbangan keuangan pusat dan daerah, antara lain Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK). Berdasarkan hal tersebut, salah satu indikator penting dari kewenangan keuangan daerah adalah besarnya otonomi fiskal daerah. Otonomi fiskal (Pendapatan Asli Daerah) memberikan gambaran kemandirian atau kemampuan suatu daerah dalam berotonomi.

Berikut dapat dilihat pertumbuhan PAD, DAU dan Belanja Daerah di Kabupaten/Kota Daerah Istimewa Yogyakarta pada tahun 2001 sampai 2011

Tabel 1.1
Pertumbuhan PAD, DAU, dan Belanja Daerah

Tahun	PAD	DAU	BD
2001	Rp142.284.892	Rp110.234.799	Rp274.975.337
2002	Rp200.808.257	Rp214.480.000	Rp317.275.739
2003	Rp263.266.249	Rp201.960.000	Rp510.827.264
2004	Rp347.404.225	Rp248.049.000	Rp639.238.851
2005	Rp401.912.338	Rp238.692.000	Rp676.198.526
2006	Rp436.482.095	Rp402.484.000	Rp850.630.248
2007	Rp488.890.620	Rp437.379.000	Rp977.994.235
2008	Rp632.872.312	Rp511.773.394	Rp1.453.286.282
2009	Rp645.145.551	Rp523.919.948	Rp1.327.487.848
2010	Rp621.738.060	Rp527.471.247	Rp1.394.446.100
2011	Rp700.339.192	Rp620.812.328	Rp1.590.785.711

Sumber: Badan Pusat Statistik

Dengan melihat tabel 1.1 maka diawali pada PAD tahun 2001 hingga 2011 dengan PAD sebesar Rp 142.284.892 mengalami kenaikan tiap tahunnya, namun sampai 2009 PAD mengalami penurunan ke tahun 2010 yaitu dari Rp 645.145.551 menjadi Rp 621.738.060. Dari tabel diatas dapat dilihat bahwa nilai minimal terjadi pada tahun 2001 yaitu Rp 142.284.892, dan nilai maksimal terjadi pada tahun 2011 dengan nilai sebesar Rp 700.339.192, sehingga dapat diketahui dengan rata-rata PAD adalah Rp 443.740.344,6.

Pada tabel 1.1 terlihat DAU di tahun ke 2 yaitu 2002 menuju tahun 2003 mengalami penurunan dengan nilai sebesar Rp 214.480.000 menjadi Rp 201.960.000 merupakan nilai yang cukup besar, namun tidak hanya di tahun 2003 di tahun 2005 kembali mengalami penurunan yaitu dari Rp 248.049.000 menjadi Rp 238.692.000. Lebih kurang nilai penurunan sama dengan sebelumnya dengan selisih satu angka. Sama seperti sebelumnya nilai

minimal terjadi pada tahun periode pertama yaitu Rp 110.234.799, nilai maksimal terjadi pada tahun 2011 dengan nilai sebesar Rp 620.812.328 dan dapat diketahui rata-rata DAU adalah Rp 367.023.246,9.

Belanja Daerah dari awal tahun periode hingga pertengahan terus meningkat, dan mengalami penurunan pada tahun 2008 menuju 2009 dengan nilai sebesar Rp 1.453.286.282 menjadi Rp 1.327.487.848. Hal ini hampir sama dengan PAD dari awal meningkat namun diakhir mengalami penurunan. Nilai minimal Belanja Daerah pada tahun 2001 yaitu Rp 274.975.337, nilai maksimal pada tahun 2011 yaitu Rp 1.590.785.711 dan rata-rata Belanja Daerah Rp 910.286.012,8.

Tuntutan peningkatan PAD menjadi semakin besar seiring dengan semakin banyaknya kewenangan pemerintahan yang dilimpahkan kepada daerah disertai pengalihan personil, peralatan, pembiayaan ke daerah dalam jumlah besar. Salah satu ciri utama daerah mampu dalam melaksanakan otonomi daerah terletak pada kemampuan keuangan daerah untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan daerahnya dengan tingkat ketergantungan pada pemerintah pusat memiliki proporsi yang semakin mengecil dan diharapkan PAD harus menjadi kontribusi terbesar dalam memobilisasi dana penyelenggaraan pemerintahan daerah. Menurut Halim (2007: 262), ciri utama suatu daerah mampu melaksanakan otonomi adalah: 1). kemampuan keuangan daerah, yang berarti daerah tersebut memiliki kemampuan dan kewenangan sendiri untuk membiayai penyelenggaraan Pemerintahan. 2).

itu PAD harus menjadi sumber keuangan terbesar yang didukung oleh kebijakan perimbangan keuangan pusat dan daerah.

Sidik, *et.al* (2004: 89) mengatakan, PAD dalam era otonomi daerah seharusnya merupakan basis utama bagidaerah, sehingga ketergantungan daerah kepada pemerintah pusat melalui dana perimbangan dan pihak ketiga semakin berkurang, sehingga daerah memiliki ketangguhan dalam menghadapi era globalisasi. Kemampuan mengelola keuangan daerah tercermin pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang menggambarkan kemampuan dalam membiayai penyelenggaraan pemerintahan daerah beserta pembangunannya dengan mendayagunakan seluruh potensi yang dimilikinya.

Menurut Kuncoro (2004: 15), ketergantungan fiskal terlihat dari relatif rendahnya PAD dan dominannya transfer dari Pusat. Permasalahannya adalah, pajak dan retribusi daerah hingga saat ini merupakan sumber utama PAD, namun jenis pajak potensial yang berada di daerah kabupaten/kota dikuasai oleh pemerintah pusat sebagai penerimaan dalam negeri pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Keterbatasan basis pajak yang menjadi wewenang daerah mengakibatkan PAD merupakan otonomi fiskal daerah tidak memberikan kontribusi yang berarti terhadap APBD, dan DAU menjadi lebih dominan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota beserta pembangunannya.

Kuncoro (2004: 18) mengatakan, adalah ironis kendati undang-undang telah menggaris bawahi titik berat otonomi pada kabupaten/kota, namun

justeru kabupaten/kotalah yang mengalami tingkat ketergantungan yang lebih tinggi dibanding provinsi. Diperlukan telaah yang lebih mendalam terhadap pelaksanaan desentralisasi di Indonesia, sampai sejauhmana implementasi desentralisasi fiskal dalam mendukung pelaksanaan otonomi daerah, dilihat dari kontribusi PAD sebagai otonomi fiskal, dan DAU terhadap Belanja Daerah.

Berdasarkan fenomena sebagaimana yang telah diuraikan sebelumnya, penulis termotivasi untuk melakukan penelitian dengan topik: **“Peranan Pendapatan Asli Daerah dan Dana Alokasi Umum terhadap Belanja Daerah (Studi di Kabupaten/Kota Daerah Istimewa Yogyakarta)”**.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan sebelumnya, maka rumusan masalah dalam penelitian ini, adalah: Apakah Pendapatan Asli Daerah dan Dana Alokasi Umum berpengaruh terhadap Belanja Daerah di Kabupaten/Kota Daerah Istimewa Yogyakarta?

C. Batasan Masalah

Agar dapat terfokus dalam pembahannya maka penelitian ini dibatasi permasalahan pada variabel bebas adalah Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Alokasi Umum (DAU), variabel terikatnya yaitu Belanja Daerah pada Kabupaten/Kota Daerah Istimewa Yogyakarta. Penelitian ini menggunakan

D. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui berapa besar pengaruh PAD terhadap Belanja Daerah.
2. Untuk mengetahui berapa besar pengaruh DAU terhadap Belanja Daerah.

E. Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi pihak-pihak sebagai berikut:

1. Peneliti

Penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai media untuk mengembangkan wawasan dan pengetahuan yang berkaitan dengan sektor publik, dan disisi lain berguna untuk pemahaman metode penelitian.

2. Praktisi

Penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai bahan masukan dan pertimbangan bagi Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota Daerah Istimewa Yogyakarta dalam menentukan arah kebijakan keuangan daerah yang berkaitan dengan peningkatan Pendapatan Asli Daerah guna meningkatkan kemandirian fiskal daerah.

3. Akademis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat berguna bagi pengembangan ilmu pengetahuan yang dapat dijadikan sebagai bahan masukan dan referensi