

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Penerapan otonomi daerah memberikan ruang kepada daerah untuk mengelola pemerintahannya berdasarkan *local diskresi* yang dimiliki, sehingga pemberian pelayanan kepada publik dapat dilakukan secara optimal (Chalid, 2005). Hal senada juga disampaikan oleh Mahmudi (2010) bahwa pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal menjadikan pemerintah daerah memiliki *power*, dan kewenangan yang besar dalam mengelola sumber daya daerah yang dimilikinya. Maka dengan *power*, deskresi, dan kewenangan yang besar, tujuan utama penyelenggaraan otonomi daerah untuk meningkatkan pelayanan publik (*public service*) dan memajukan perekonomian daerah akan mudah untuk diwujudkan (Mardiasmo, 2004). Tetapi oleh sebagian pihak otonomi daerah diinterpretasikan sebagai suatu kebebasan daerah untuk berbuat segala sesuatu sehingga mengakibatkan disintegrasi. Bahkan ada kecenderungan keinginan yang terkesan berlebihan untuk memekarkan wilayah yang pada gilirannya hanya membebani keuangan negara (Halim dan Iqbal, 2012).

Otonomi daerah di Indonesia merupakan wujud dari diberlakukannya desentralisasi sesuai dengan UU No. 22 tahun 1999 yang kemudian mengalami dua kali revisi yaitu menjadi UU No. 32 Tahun 2004 dan UU No. 23 tahun 2014. Pelaksanaan otonomi daerah selain berlandaskan pada acuan hukum, juga sebagai implementasi tuntutan globalisasi yang harus diberdayakan dengan cara

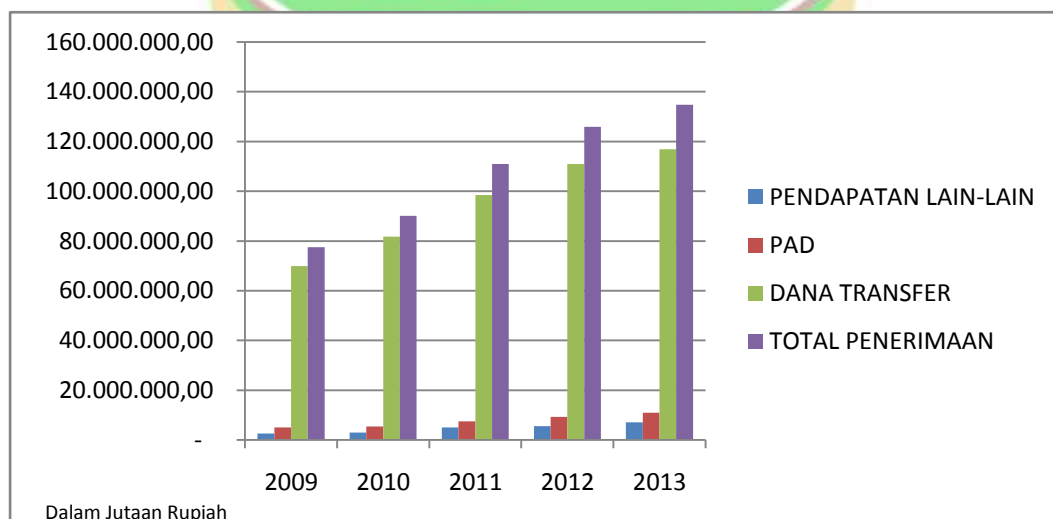
memberikan daerah kewenangan yang lebih luas, lebih nyata dan bertanggung jawab, terutama dalam mengatur, memanfaatkan dan menggali sumber-sumber potensi yang ada di daerah masing-masing. Pelaksanaan otonomi daerah merupakan titik fokus yang penting dalam rangka memperbaiki kesejahteraan masyarakat. Pengembangan suatu daerah dapat disesuaikan oleh pemerintah daerah dengan potensi dan kekhasan daerah masing-masing. Hal ini merupakan kesempatan yang sangat baik bagi pemerintah daerah untuk membuktikan kemampuannya dalam melaksanakan kewenangan yang menjadi hak daerah. Maju atau tidaknya suatu daerah sangat ditentukan oleh kemampuan dan kemauan pemerintah daerah untuk melaksanakannya. Pemerintah daerah bebas berkreasi dan berekspresi dalam rangka membangun daerahnya, dan tentu saja dengan tidak melanggar ketentuan perundang-undangan.

(Halim, 2002), ciri utama suatu daerah mampu berotonomi, terletak pada kemampuan keuangan daerah untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan di daerahnya. Kemampuan keuangan daerah ditandai dengan tingkat ketergantungan pemerintah daerah kepada pemerintah pusat. PAD (Pendapatan Asli Daerah) sebagai tolak ukur ketergantungan pemerintah daerah diharapkan menjadi bagian terbesar dalam memobilisasi dana penyelenggaraan pemerintah daerah. Tetapi menurut Mudrajat (2004) bahwa PAD hanya mampu membiayai belanja pemerintah daerah paling tinggi sebesar 20% dan peningkatan alokasi transfer diikuti juga dengan pertumbuhan belanja yang lebih tinggi. Riyanto dan Siregar (2005) dalam penelitiannya juga menyebutkan bahwa dari proporsi sumber penerimaan daerah dana perimbangan masih merupakan sumber dana yang sangat

dominan. Secara rata-rata, sumbangan kepada total penerimaan daerah mencapai 80%. Supriyadi, dkk (2013) dalam penelitiannya juga menyimpulkan bahwa tingkat desentralisasi fiskal PAD masih dalam kategori sangat kurang dengan hasil rasio rata-rata hanya 9,247%. Dengan demikian, pembiayaan daerah dalam rangka desentralisasi fiskal masih sangat tergantung pada dana dari pemerintah pusat, walaupun usaha ke arah peningkatan PAD sudah dilakukan, hal ini tercermin dari peningkatan PAD dari tahun ke tahun.

Kondisi tersebut tidak jauh berbeda dengan Kabupaten/Kota di Pulau Sumatera. Kontribusi dana perimbangan masih menjadi andalan APBD dalam membiayai belanja daerah. Hal ini terlihat pada perbandingan komposisi PAD, dana perimbangan dalam APBD Kabupaten/Kota di Pulau Sumatera tahun 2009-2013. Perbandingan tersebut tergambar pada grafik 1.1 berikut:

Grafik 1.1
Perbandingan PAD, Dana Perimbangan, Pendapatan Lain-lain,
dan Total Penerimaan Kabupaten/Kota di Pulau Sumatera
tahun 2009-2013



Sumber : Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, Kementrian Keuangan RI (Data diolah)

Dari grafik 1.1 dapat dilihat bahwa kontribusi dana perimbangan sangat besar terhadap penerimaan daerah Kabupaten/Kota di Pulau Sumatera, sementara rata-rata kontribusi PAD terlihat sebaliknya yakni hanya mencapai 7,96% dari total penerimaan. Hal ini mengindikasikan kemandirian daerah Kabupaten/Kota di Pulau Sumatera juga masih rendah.

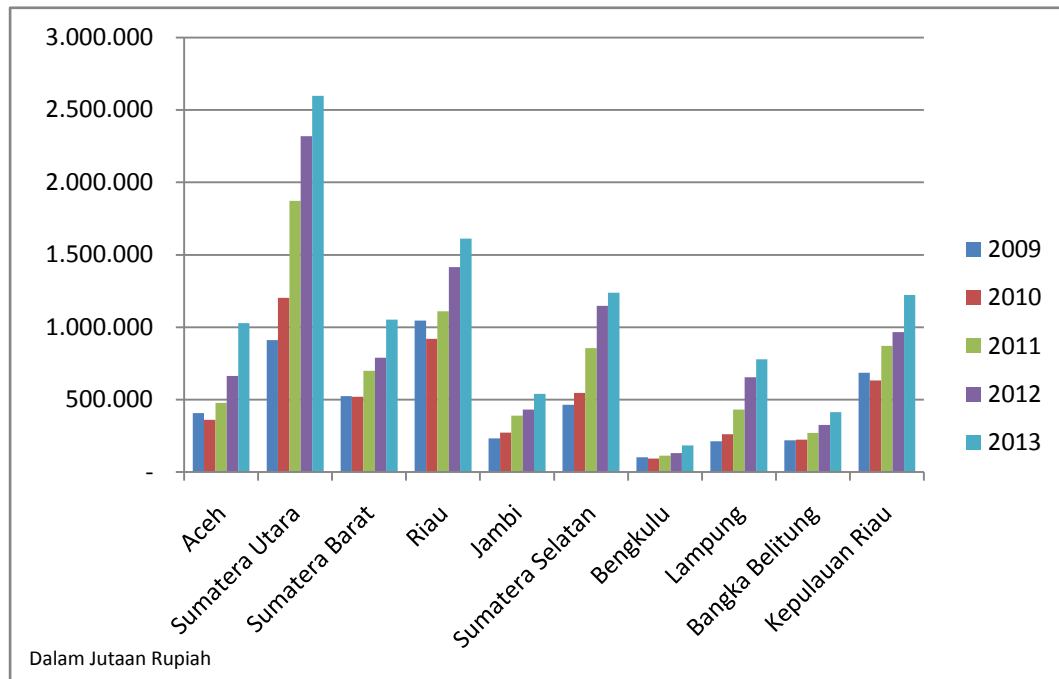
Tingkat kemandirian daerah ditunjukkan dengan kontribusi PAD terhadap penerimaan pendapatan daerahnya. Kemandirian daerah juga menggambarkan tingkat partisipasi masyarakat dalam pembangunan daerah, semakin mandiri suatu daerah, semakin tinggi pula partisipasi masyarakat dalam membayar pajak dan retribusi daerah yang merupakan komponen utama PAD.

Langkah peningkatan PAD sangat ditentukan oleh kemampuan manajerial aparat pemerintah daerah dalam menggerakkan ekonomi masyarakat di daerahnya. Semakin tinggi tingkat kegiatan ekonomi masyarakat, akan semakin tinggi perputaran kegiatan ekonomi. Kondisi tersebut akan mengakibatkan semakin tinggi pula kemampuan masyarakat untuk memenuhi kewajiban membayar pajak (Rodisin, 2010). Penerimaan pajak dan retribusi daerah yang tinggi bisa menggambarkan membaiknya pertumbuhan PAD dari tahun ke tahun. Peningkatan PAD sebagai sumber pembiayaan dalam penyelenggaraan otonomi daerah akan menentukan keberhasilan kinerja pembangunan di daerah.

Dengan adanya otonomi daerah, berbagai daerah berlomba untuk melakukan inovasi demi terciptanya daerah yang mandiri. Hal tersebut juga terjadi di Kabupaten/Kota di Pulau Sumatera ditandai dengan pertumbuhan PAD yang semakin meningkat dari tahun 2009-2013. Tuntutan peningkatan PAD

semakin besar seiring dengan semakin banyaknya kewenangan pemerintahan yang dilimpahkan kepada daerah.

Grafik 1.2
Pertumbuhan PAD Kabupaten/Kota di Pulau Sumatera
tahun 2009-2013



Sumber : Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, Kementrian Keuangan RI (Data diolah)

Dari grafik 1.2 terlihat bahwa *trend* PAD Kabupaten/Kota di Pulau Sumatera pada umumnya mengalami kenaikan. Kenaikan PAD antar Kabupaten/Kota di Pulau Sumatera tahun 2009-2013 terlihat tidak merata, yang paling dominan pertumbuhan PAD-nya adalah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Utara. Sedangkan pertumbuhan PAD yang paling rendah adalah Kabupaten/Kota di Provinsi Bengkulu. Dilihat dari perbandingan jumlah PAD antar Kabupaten/Kota di Pulau Sumatera juga terlihat tidak merata. Kabupaten/Kota di Propinsi Sumatera Utara bukan saja pertumbuhan PAD-nya yang paling dominan tetapi juga jumlah PAD-nya. Sementara Kabupaten/Kota di Provinsi Bengkulu kembali pada posisi daerah dengan jumlah PAD yang paling

rendah. Selisih PAD rata-rata tahun 2009-2013 antara Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Utara dengan Kabupaten/Kota Provinsi Bengkulu mencapai 76,4%.

Hermawan (2007) dalam penelitiannya menyimpulkan bahwa desentralisasi fiskal meningkatkan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah diwilayah Banten, hal ini tercermin pada nilai *Indeks Williamson* kemampuan keuangan antar daerah dari 0,45 tahun 2000 (pra desentralisasi fiskal) menjadi berkisar 0,23 – 0,33 pada tahun 2001-2005 (masa desentralisasi fiskal). Tetapi menurut Hartina (2012) penelitian yang dilakukan di Sumatera Barat pemerataan PAD sebagai komponen utama kemandirian keuangan daerah justru semakin timpang.

Aspek pemerataan pendapatan dapat ditinjau berdasarkan hubungan interpersonal, tetapi juga dapat ditinjau menurut hubungan antar daerah. Secara interpersonal, menunjukkan apakah pendapatan antar individu atau kelompok anggota masyarakat sudah adil dan merata. Sementara pemerataan pendapatan antar daerah menunjukkan pemerataan yang terjadi antar daerah, baik antar propinsi maupun antar kabupaten/kota (Ristriardani, 2011). Perbedaan penerimaan PAD antar Kabupaten/Kota di Pulau Sumatera pada grafik 1.2, apakah juga mengindikasikan ketidakmerataan kemandirian keuangan antar Kabupaten/Kota di Pulau Sumatera?

Berdasarkan latar belakang tersebut, menarik untuk dilakukan analisis tentang kemandirian dan pemerataan kemandirian keuangan daerah Kabupaten/Kota di pulau Sumatera. Hal tersebut juga yang menjadi alasan mengapa penelitian ini dilakukan di Kabupaten/Kota di Pulau Sumatera, apalagi

berdasarkan realisasi APBD yang dipublikasikan Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan Kementerian Keuangan RI dari 10 Kabupaten penerima bagi hasil SDA terbesar di Indonesia, 5 diantaranya ada di Pulau Sumatera yaitu Kabupaten Bengkalis, Kabupaten Siak, Kabupaten Rokan Hilir, Kabupaten Bayuasin, dan Kabupaten Kampar. Hal ini tentunya akan menambah ragam kemandirian keuangan Kabupaten/Kota di Pulau Sumatera. Sejalan dengan permasalahan tersebut, maka penelitian ini diberi judul **“Analisis Pemerataan Kemandirian Keuangan Daerah Kabupaten/Kota di Pulau Sumatera”**

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas, peneliti menetapkan rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana *trend* kemandirian keuangan daerah antar Kabupaten, antar Kota, serta *trend* kemandirian keuangan daerah antar Kabupaten dan Kota di pulau Sumatera pada tahun 2009-2013?
2. Bagaimana pemerataan kemandirian keuangan daerah Kabupaten/Kota di pulau Sumatera pada tahun 2009-2013?

1.3 Tujuan Penelitian

Secara umum penelitian ini bertujuan untuk mengetahui seberapa besar kontribusi PAD terhadap pendapatan yang berasal dari transfer pemerintah pusat, transfer pemerintah provinsi, dan pinjaman daerah Kabupaten/Kota di Pulau Sumatera tahun 2009-2013. Berdasarkan tujuan umum tersebut, tujuan khusus dalam penelitian ini adalah:

1. Menganalisis *trend* kemandirian keuangan daerah antar Kabupaten, antar Kota, serta *trend* kemandirian keuangan daerah antar Kabupaten dan Kota di Pulau Sumatera pada tahun 2009-2013.
2. Menganalisis pemerataan kemandirian keuangan daerah Kabupaten/Kota di Pulau Sumatera pada tahun 2009-2013.

1.4 Manfaat Penelitian

Manfaat yang dapat diambil melalui penelitian ini adalah:

1. Hasil penelitian ini lebih jauh diharapkan bermanfaat sebagai bahan informasi dan masukan bagi pemerintah pusat dalam merumuskan kebijakan desentralisasi fiskal lebih lanjut, dan bagi pemerintah daerah Kabupaten/Kota di Pulau Sumatera dijadikan sebagai bahan acuan dalam mengambil kebijakan untuk mengoptimalkan penggalan dan pengembangan potensi daerah agar menjadi daerah yang mandiri sesuai dengan tujuan diberlakukannya otonomi daerah.
2. Diharapkan dapat menjadi bahan kajian dan bahan perbandingan dalam penelitian yang relevan untuk penelitian dimasa yang akan datang dan menjadi bahan acuan bagi peneliti selanjutnya mengenai pemerataan kemandirian keuangan daerah.

1.5 Batasan Penelitian

Agar penelitian ini fokus pada tujuan penelitian yang hendak dicapai, maka ditetapkan batasan-batasan penelitian sebagai berikut:

1. Analisis dilakukan pada kemandirian keuangan daerah tahun 2009-2013, dengan pertimbangan sebelum tahun 2009 beberapa Kabupaten/Kota belum terbentuk, dan tahun 2014 banyak data realisasi APBD yang belum dipublikasikan oleh DJPK Kementerian Keuangan RI sehingga akan mengurangi jumlah sampel.
2. Objek penelitiannya adalah Kabupaten dan Kota di Pulau Sumatera yang laporan realisasi anggarannya dipublikasikan oleh DJPK Kementerian Keuangan RI tahun 2009-2013.
3. Sumber penerimaan daerah yang berasal dari dana transfer Pemerintah Pusat lainnya dan lain-lain penerimaan yang sah tidak dimasukkan dalam pengolahan data. Karena dana transfer pemerintah pusat lainnya yang berupa Dana Otonomi Khusus di Pulau Sumatera hanya diperuntukkan daerah di Provinsi Aceh, dan dana penyesuaian adalah dana penyelenggaraan program dari pemerintah pusat sehingga tidak mempengaruhi kemandirian keuangan daerah.
4. Dengan pertimbangan peningkatan kesejahteraan penduduk yang merupakan sasaran utama fungsi pemerintahan, dan kemandirian daerah merupakan bagian partisipasi masyarakat dalam membayar pajak dan retribusi maka analisis pemerataan kemandirian keuangan daerah dicerminkan dari rasio kemandirian perkapita.

5. Perhitungan *Indeks Williamson* dengan variabel pendapatan daerah (PDRB) hanya sebagai pembanding, antara pemerataan pendapatan daerah dengan pemerataan kemandirian keuangan daerah.

1.6 Sistematika Penulisan

Penelitian ini disusun ke dalam 5 (lima) bab yang masing-masing bab dirinci kedalam beberapa sub bab dengan sistematika sebagai berikut:

Bab I adalah pendahuluan, dalam bab ini mencakup uraian tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, batasan penelitian, dan sistematika penulisan.

Bab II adalah tinjauan pustaka, dalam bab ini meliputi uraian tentang landasan teori, otonomi daerah dan kemandirian keuangan daerah, *trend* kemandirian keuangan daerah, pemerataan kemandirian keuangan daerah, penelitian terdahulu, dan diakhiri dengan uraian tentang kerangka pemikiran.

Bab III adalah metodologi penelitian, dalam bab ini mencakup desain penelitian, pemilihan sampel, variabel penelitian, data dan teknik pengumpulan data, metode analisis data, dan teknik analisis data.

Bab IV adalah hasil penelitian dan pembahasan, dalam bab ini meliputi gambaran umum, hasil penelitian dan pembahasan hasil penelitian.

Bab V adalah kesimpulan dan saran, dalam bab V ini mencakup kesimpulan yang di peroleh dari hasil penelitian, dan saran yang dapat dipergunakan sebagai masukan untuk meningkatkan Kemandirian Keuangan Daerah (KKD) dan mengurangi ketimpangan kemandirian antar Kabupaten/Kota di Pulau Sumatera.