

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar belakang**

Penerapan otonomi daerah diberlakukan sejak tanggal 1 Januari 2001 membawa implikasi pada pelimpahan wewenang antara pusat dan daerah dalam berbagai bidang. Kebijakan terkait yang tertuang dalam UU No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Undang-Undang ini dalam perkembangannya diperbaharui dengan dikeluarkannya UU No.32 tahun 2004 dan UU No. 33 tahun 2004. Diberlakukannya undang-undang ini memberikan peluang bagi daerah untuk menggali potensi lokal dan meningkatkan kinerja keuangannya dalam rangka mewujudkan kemandirian daerah. Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 berintikan pembagian kewenangan dan fungsi (*power sharing*) antara pemerintah pusat dan daerah. Sementara Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 mengatur pembagian sumber-sumber daya keuangan (*financial sharing*) antara pusat-daerah didesain dengan menggunakan prinsip *money follow function* atau “uang mengikuti kewenangan”. Artinya, penyerahan kewenangan daerah juga dibarengi dengan penyerahan sumber-sumber pembiayaan yang sebelumnya masih dipegang oleh pemerintah pusat (Mahi dkk, 2001).

Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 dikenal dengan Undang-Undang Otonomi Daerah, merupakan pijakan hukum atas implementasi desentralisasi fiskal di Indonesia. Dengan ditetapkannya Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, maka akan terjadi perluasan wewenang pemerintah daerah. Sedangkan Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 akan tercipta peningkatan kemampuan keuangan daerah. Oleh karena itu, otonomi daerah diharapkan bisa menjadi jembatan bagi pemerintah daerah untuk mendorong efisiensi ekonomi, efisiensi pelayanan publik sehingga mampu mendorong pertumbuhan ekonomi daerah serta meningkatkan kesejahteraan penduduk lokal melalui berbagai efek multiplier dari desentralisasi yang diharapkan bisa terwujud (Khusaini, 2006).

Pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia dapat dipandang sebagai suatu strategi yang memiliki tujuan ganda. Pertama, pemberian otonomi daerah merupakan strategi untuk merespon tuntutan masyarakat daerah terhadap tiga permasalahan utama, yaitu *sharing of power*, *distribution of income* dan kemandirian sistem manajemen di daerah. Kedua, daerah dimaksudkan sebagai strategi untuk memperkuat perekonomian daerah dalam rangka memperkokoh perekonomian nasional untuk menghadapi era globalisasi (Mardiasmo, 2002:25).

Selanjutnya Suparmoko mengemukakan bahwa untuk mengatasi kelemahan sistem desentralisasi tersebut maka, muncullah ide desentralisasi/ otonomi daerah, tujuan kebijakan desentralisasi tersebut adalah :

- a. Mewujudkan keadilan antara kemampuan dan hak daerah,
- b. Peningkatan PAD dan pengurangan subsidi dari Pemerintah Pusat.

c. Mendorong pembangunan daerah sesuai dengan aspirasi masing-masing daerah.

Daerah otonom di Indonesia diberikan kewenangan yang luas, kewenangan yang dimaksud adalah merencanakan dan mengalokasikan dana yang diperoleh untuk penyelenggaraan pembangunan sesuai kebutuhan dengan memanfaatkan sumber daya daerah. Artinya Pemerintah Daerah harus memprioritaskan kebutuhan yang penting untuk memacu perekonomian sehingga kesejahteraan masyarakat dapat tercapai.

Kabupaten Pesawaran berdasarkan penetapan Undang-Undang Nomor : 33 Tahun 2007 Menteri dalam Negeri menerbitkan Pedoman Pelaksanaan Undang-Undang tentang Pembentukan Kabupaten/Kota melalui Surat Menteri dalam Negeri Nomor : 135/2051/SJ tanggal 31 Agustus 2007 dan pada tanggal 2 November 2007 Menteri dalam Negeri atas nama Presiden Republik Indonesia, melaksanakan peresmian pembentukan Kabupaten Pesawaran yang sebelumnya adalah bagian dari Kabupaten Lampung Selatan.

Pemerintah Kabupaten Pesawaran sebagai daerah otonom mempunyai kewenangan dan tanggung jawab memberdayakan potensi daerah menurut sendiri berdasarkan prinsip-prinsip keterbukaan, partisipasi masyarakat dan pertanggung jawaban kepada masyarakat dalam rangka menciptakan pemerintahan yang baik (*good governance*).

Tabel 1. Proporsi Dana Perimbangan Kabupaten Pesawaran Propinsi Lampung Tahun 2010 – 2013 (dalam juta rupiah)

Tahun	Dana Perimbangan			Total Dana Perimbangan
	Bagi Hasil Pajak/Bagi Hasil Bukan Pajak	DAU	DAK	
2010	34,731	337,193	48,176	420,121
2011	37,861	372,577	68,625	479,063
2012	40,562	476,871	57,109	572,560
2013	37,307	538,509	66,613	642,231

Sumber : Pesawaran dalam angka 2014

Dari Tabel 1 di atas terlihat bahwa porsi DAU lebih tinggi dibanding dengan sumber penerimaan dana perimbangan lainnya. Di sisi lain kontribusi BHP/BHBP paling rendah dibandingkan dengan sumber dana perimbangan lainnya.

Potensi ekonomi daerah merupakan kemampuan ekonomi yang ada di daerah yang mungkin dan layak dikembangkan sehingga akan terus berkembang menjadi sumber kehidupan rakyat setempat bahkan dapat menolong perekonomian secara keseluruhan untuk berkembang dengan sendirinya dan berkesinambungan (Suparmoko, 2002).

Kabupaten Pesawaran yang terdiri dari 9 kecamatan, terus berbenah diri untuk meningkatkan sumber-sumber penerimaan untuk menciptakan kemandirian daerah. Kondisi fiskal di Pesawaran, dari empat komponen sumber penerimaan, hanya pajak daerah yang menyumbang secara signifikan terhadap total penerimaan PAD. Sementara sumber yang berasal dari retribusi daerah, BUMD dan lain PAD yang sah belum berperan optimal. Hal ini ditunjukkan dari tahun 2010 kontribusi pajak daerah sebesar Rp. 2.394.522.065 terus meningkat hingga tahun 2013 sebesar Rp. 6.041.572.489. Dari sektor pajak inilah nantinya

diharapkan akan membentuk suatu struktur PAD yang kuat. Hal ini akan menjadi barometer utama suksesnya pelaksanaan desentralisasi fiskal, dalam mendukung kemandirian fiskal di Pesawaran. Lebih jelasnya dapat dilihat pada Tabel 2 berikut :

Tabel 2. Realisasi Pendapatan Asli Daerah Di kabupaten Pesawaran Propinsi Lampung Tahun 2010-2013(dalam jutarupiah)

<b>Tahun</b>	<b>Pajak Daerah</b>	<b>Retribusi Daerah</b>	<b>Laba BUMD</b>	<b>Pendapatan Lain-lain</b>	<b>Jumlah</b>
2010	2,394	1,878	-	8,956	13,229
2011	5,672	1,608	-	10,605	17,916
2012	7,634	1,221	-	18,701	27,557
2013	6,041	1,885	-	18,005	25,933

Sumber : BPS Kabupaten Pesawaran

Melihat kondisi sumber penerimaan di Kabupaten Pesawaran ternyata Pendapatan Asli Daerah (PAD) belum bisa diharapkan untuk dijadikan tumpuan dalam mencukupi kebutuhan dana untuk pengeluaran daerah. Untuk menghindari persoalan dalam era desentralisasi pada masa mendatang Pemerintah Daerah Pesawaran perlu melakukan upaya-upaya yang serius dalam rangka meningkatkan kemampuan keuangan daerah yang bersumber dari PAD. Lebih rinci dapat dilihat pada Tabel 3 berikut :

Tabel 3. Proporsi Pendapatan Asli Daerah (PAD) Terhadap Total Penerimaan daerah (TPD) Kabupaten Pesawaran Tahun 2010 –2013 (dalam Juta rupiah)

<b>Tahun</b>	<b>PAD</b>	<b>TPD</b>	<b>% PAD Terhadap TPD</b>
2010	13,229	513,569	3%
2011	17,916	628,537	3%
2012	27,692	676,345	4%
2013	25,933	782,644	3%

Sumber : BPS Kabupaten Pesawaran

Dalam proses menuju kemandirian, terutama dari segi pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan dirasakan masih sangat kurang. Hal ini tercermin dari peranan PAD terhadap APBD yang dirasakan masih rendah. Menurut penelitian yang dilakukan oleh Hirawan, bahwa selama ini PAD secara keseluruhan masih merupakan bagian yang relatif kecil dan bahkan hanya sekitar 4% dari keseluruhan penerimaan negara (Insukindro, 1994).

Ciri utama yang menunjukkan suatu daerah otonom mampu berotonom yaitu terletak pada kemampuan keuangan daerah. Artinya, daerah otonomi harus memiliki kewenangan dan kemampuan untuk menggali sumber-sumber keuangannya sendiri, mengelola dan menggunakan keuangan yang cukup memadai untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan daerahnya.

Ketergantungan kepada bantuan pusat harus seminimal mungkin, sehingga PAD khususnya pajak dan retribusi daerah menjadi bagian sumber keuangan terbesar (Koswara, 1999).

Dari gambaran yang telah diuraikan di atas, maka sudah selayaknya pemerintah kabupaten Pesawaran senantiasa berupaya mencari dan mengembangkan potensi daerah guna memenuhi kebutuhan pembiayaan baik rutin maupun pembangunan yang setiap tahunnya semakin meningkat. Oleh karena itu, penelitian ini akan menganalisis kemampuan fiskal daerah di kabupaten Pesawaran periode 2010-2013.

## **B. Rumusan Masalah**

Manajemen pemerintah daerah di Indonesia memasuki era baru seiring dengan diberlakukannya otonomi daerah dan desentralisasi fiskal. Kebijakan terkait yang

tertuang dalam UU No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah efektif diberlakukan per Januari tahun 2001 (UU ini dalam perkembangannya diperbarui dengan dikeluarkannya UU No.32 tahun 2004 dan UU No. 33 tahun 2004). Diberlakukannya undang-undang ini memberikan peluang bagi daerah untuk menggali potensi lokal dan meningkatkan kinerja keuangannya dalam rangka mewujudkan kemandirian daerah. Konsekuensi dari pelaksanaan otonomi daerah terletak pada kemampuan keuangan daerah untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahannya, sehingga sudah sewajarnya apabila PAD dijadikan salah satu barometer dalam pelaksanaan otonomi daerah. Masalahnya proporsi penerimaan yang berasal dari PAD propinsi jumlahnya kecil, sehingga terjadi ketidakseimbangan keuangan daerah (*fiscal gap*) antara kemampuan daerah (*fiscal capacity*) dan kebutuhan daerah (*fiscal need*). Kondisi inilah yang menciptakan ketergantungan pemerintah propinsi pada pemerintah pusat, sehingga otonomi daerah yang diharapkan dapat menciptakan kemandirian daerah. Dengan latar belakang tersebut, maka perlu kajian kemandirian fiskal daerah dalam pelaksanaan otonomi daerah itu sendiri.

Penelitian ini akan mengangkat pertanyaan penelitian sebagai berikut :

Bagaimana tingkat rasio kemandirian fiskal di Kabupaten Pesawaran di era otonomi daerah ?

### **C. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah :

Mengukur tingkat rasio kemandirian fiskal Kabupaten Pesawaran di era otonomi daerah.

### **D. Kerangka Pemikiran**

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 menjalankan otonomi daerah tersebut, daerah melakukan prinsip desentralisasi. Yaitu, terjadi penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah (pemerintah pusat) kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Untuk menjalankan roda pemerintahan, pemerintah daerah membutuhkan sumber pendapatan yang berasal dari pendapatan daerah. Sumber pendapatan daerah terdiri atas:

a. Pendapatan asli daerah (PAD) yaitu:

1. Hasil pajak daerah
2. Hasil retribusi daerah
3. Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan
4. Lain – lain PAD yang sah

b. Dana perimbangan

c. Lain – lain pendapatan daerah yang sah.



Menurut Undang – Undang No. 33 tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, dana perimbangan adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka desentralisasi. Dana perimbangan bertujuan untuk mengurangi kesenjangan fiskal antara pemerintah dan pemerintah daerah dan antar pemerintah daerah. Masih dalam Undang-Undang No. 33 tahun 2004, dana perimbangan terdiri atas:

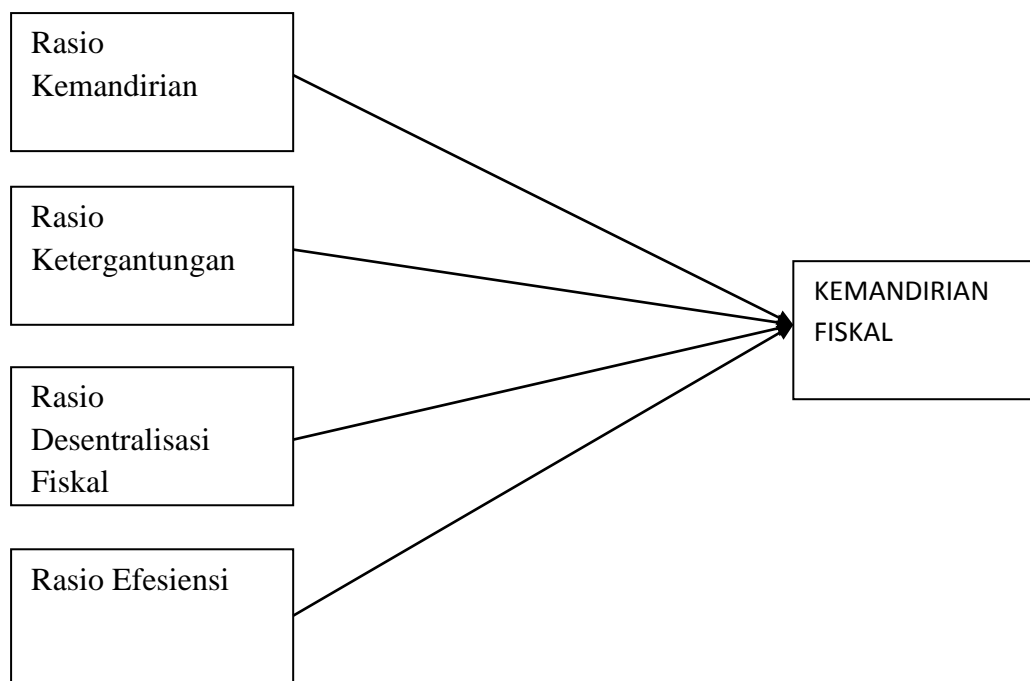
- a. Dana Bagi Hasil
- b. Dana Alokasi Umum
- c. Dana Alokasi Khusus

Disisi lain, kinerja keuangan daerah atau yang sering disebut kinerja keuangan pemerintah daerah adalah tingkat capaian dari suatu hasil kerja di bidang keuangan daerah yang meliputi anggaran dan realisasi PAD dengan menggunakan indikator keuangan yang ditetapkan melalui suatu kebijakan atau ketentuan perundang- undangan selama satu periode anggaran (Florida, 2006). Pengukuran kinerja diartikan sebagai suatu sistem keuangan atau non keuangan dari suatu pekerjaan yang dilaksanakan atau hasil yang dicapai dari suatu aktivitas. suatu proses, atau suatu organisasi (Erlina, 2008:2007).

Kaitan antara dana perimbangan dengan kinerja keuangan pemerintah (rasio kemandirian) yang diungkapkan oleh Julitawati, Darwanis, dan Jalaludin (2012:9) adalah: “Dana perimbangan yang meliputi dana bagi hasil pajak dan bukan pajak serta DAU dan DAK merupakan dana transfer dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dengan tujuan untuk membiayai kelebihan belanja daerah.

Apabila realisasi belanja daerah lebih tinggi daripada pendapatan daerah maka akan terjadinya defisit. Oleh karena itu untuk menutup kekurangan belanja daerah maka pemerintah pusat mentransfer dana dalam bentuk dana perimbangan kepada Pemerintah Daerah. Semakin besar transfer dana perimbangan yang diterima dari Pemerintah Pusat akan memperlihatkan semakin kuat Pemerintah Daerah bergantung kepada Pemerintah Pusat untuk memenuhi kebutuhan daerahnya. Sehingga akan membuat kinerja keuangan Pemerintah Daerah menurun.”

Ebit Julilawati, Darwanis, dan Jalaluddin (2012) menyatakan bahwa, pendapatan asli daerah dan dana perimbangan berpengaruh secara signifikan terhadap kinerja keuangan suatu kabupaten atau kota. Untuk mengoptimalkan kinerja keuangan suatu daerah, pemerintah dapat mengoptimalkan pendapatan asli daerah (Hasbi, 2012).



Gambar 1. Kerangka Pemikiran