

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

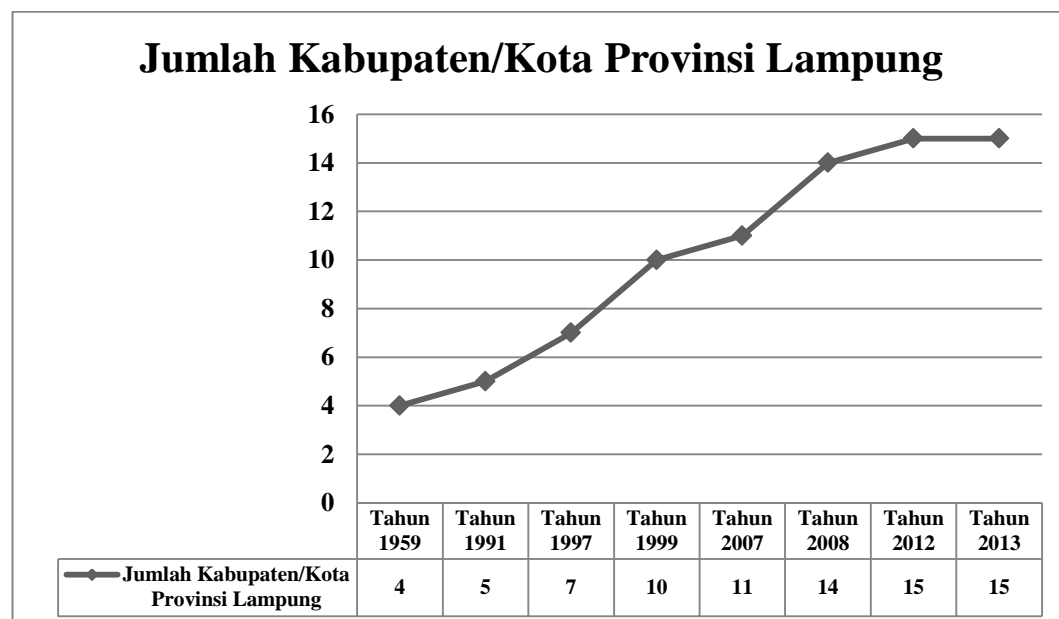
Pembangunan daerah merupakan upaya untuk meningkatkan kemampuan pemerintah daerah dalam hal keuangan maupun pelayanan daerah serta mengelola kekayaan daerah baik dalam bidang ekonomi maupun sumber daya yang dimiliki guna memajukan daerah dan mensejahterakan masyarakat. Salah satu pendekatan yang digunakan pemerintah dalam pembangunan daerah adalah desentralisasi, yaitu pelimpahan kewenangan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah guna memberikan peluang bagi daerah untuk mengoptimalkan sumber daya secara efektif dan efisien agar lebih dapat memajukan daerah. Desentralisasi diharapkan mampu mendorong peningkatan partisipasi dan kreativitas masyarakat dalam memanfaatkan potensi sumber daya daerah dan tidak terlalu bergantung pada pemerintah pusat (Saragih, 2003).

Diberlakukannya Undang-undang (UU) No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, merupakan awal dari otonomi daerah dan reformasi pemerintah daerah serta pengelolaan keuangan daerah di Indonesia yang memberi dampak terjadinya pelimpahan wewenang yang luas dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah

untuk menyelenggarakan fungsi pemerintah daerah secara optimal, walaupun implementasi otonomi daerah baru dilaksanakan pada tanggal 1 Januari 2001 berdasarkan ketetapan MPR No. XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Pengaturan, dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan serta Keuangan Pusat Daerah. Kedua undang-undang ini kemudian diperbaharui menjadi UU No. 33 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, yang mengatur tentang otonomi daerah dan desentralisasi fiskal.

Konsekuensi dari pelaksanaan UU No. 32 Tahun 2004 dan UU No. 33 Tahun 2004 adalah pemahaman tentang pemberian wewenang yang lebih luas kepada daerah dan kejelasan perimbangan keuangan pusat dan daerah menjadi sangat penting bagi pemerintah pusat dan pemerintah daerah, karena dengan pemahaman yang tepat dan benar maka upaya pemberian otonomi akan menjadi lebih efektif dan efisien. Sebaliknya bila pemahaman yang keliru maka pemberian otonomi akan menambah beban daerah (Frediyanto, 2010). Menurut Saragih (2003), desentralisasi fiskal adalah suatu proses distribusi anggaran dari tingkat pemerintahan yang lebih tinggi kepada pemerintahan yang lebih rendah untuk mendukung fungsi atau tugas pemerintahan dan pelayanan publik sesuai dengan banyaknya kewenangan bidang pemerintahan yang dilimpahkan. Sehingga pemerintah pusat maupun pemerintah daerah menyadari bahwa pelayanan dan pembangunan daerah sudah menjadi tanggungjawab dan urusan daerah, hal ini bisa berdampak lebih baik pada transfer dana pusat ke daerah.

Berdasarkan data dari Kementerian Dalam Negeri RI 2013, sejak diberlakukannya undang-undang tentang otonomi daerah tahun 1999, Indonesia mengalami perubahan jumlah provinsi dan kabupaten/kota sampai dengan tahun 2013. Total daerah otonom di Indonesia pada tahun 2013 berjumlah 539 daerah yang terdiri atas 34 Provinsi, 412 Kabupaten, dan 93 Kota. Jumlah ini bertambah sejak tahun 1999 sebanyak 220 daerah otonom (delapan Provinsi, 178 Kabupaten, dan 34 Kota). Total daerah otonom Provinsi Lampung sendiri sejak tahun 1999 berjumlah delapan terdiri atas tujuh Kabupaten dan satu Kota. Total Kabupaten/Kota di Provinsi Lampung tahun 2013 berjumlah 15 (13 Kabupaten dan dua Kota). Dapat dilihat pada Gambar 1 jumlah Kabupaten/Kota Provinsi Lampung sejak tahun 1959-2013.



Sumber : Data diolah dari Kementerian Dalam Negeri RI, 2013.

Gambar 1. Jumlah Kabupaten/Kota Provinsi Lampung Tahun 1959-2013.

Berdasarkan Gambar 1 di atas, terlihat bahwa sebelum Provinsi Lampung terbentuk (Tahun 1964), pada tahun 1959 sudah terdapat empat Kabupaten/Kota yakni Kabupaten Lampung Selatan, Kabupaten Lampung Tengah, Kabupaten

Lampung Utara dan Kota Bandarlampung. Tahun 1991 terbentuk Kabupaten Lampung Barat yang merupakan pemekaran dari Kabupaten Lampung Utara. Tahun 1997 terdapat dua Kabupaten baru yakni Kabupaten Tanggamus (pemekaran dari Kabupaten Lampung Selatan) dan Kabupaten Tulang Bawang (pemekaran dari Kabupaten Lampung Utara). Berdiri tiga Kabupaten/Kota baru pada tahun 1999 yaitu Kabupaten Lampung Timur (pemekaran dari Kabupaten Lampung Tengah), Kabupaten Way Kanan (pemekaran dari Kabupaten Lampung Utara), dan Kota Metro (pemekaran dari Lampung Tengah). Kabupaten Pesawaran (pemekaran dari Kabupaten Lampung Selatan) berdiri pada tahun 2007. Kabupaten Pringsewu (pemekaran dari Kabupaten Tanggamus), Kabupaten Mesuji (pemekaran dari Kabupaten Tulang Bawang), serta Kabupaten Tulang Bawang Barat (pemekaran dari Kabupaten Tulang Bawang), berdiri bersamaan pada tahun 2008. Terakhir pada tahun 2012 berdiri Kabupaten Pesisir Barat (pemekaran dari Kabupaten Lampung Barat). Sehingga total Kabupaten/Kota Provinsi Lampung sampai tahun 2013 berjumlah 15 Kabupaten/Kota.

Di era otonomi, dalam hal memanfaatkan sumber daya secara optimal dan menuju daerah yang mandiri, tidak terlepas dari adanya sumber pembiayaan yang memadai. Keuangan daerah identik dengan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) dan saling berkaitan dengan desentralisasi fiskal dalam konteks otonomi daerah. Menurut Halim dalam Aryanto (2011), ciri utama suatu daerah berhasil melaksanakan otonomi daerah, yakni (1) kemampuan keuangan daerah, yang berarti kewenangan dan kemampuan harus dimiliki daerah untuk menggali sumber-sumber keuangan guna membiayai penyelenggaraan pemerintahannya,

dan (2) ketergantungan kepada bantuan pusat harus seminimal mungkin agar pendapatan asli daerah (PAD) dapat menjadi sumber keuangan terbesar. Namun, terdapat daerah dengan sumber daya yang dimiliki mampu menyelenggarakan otonomi daerah, namun ada beberapa daerah pula yang kesulitan karena keterbatasan sumber daya yang dimiliki. Hal tersebut dikarenakan kebijakan otonomi dimulai pada saat daerah di Indonesia sedang melepaskan diri dari krisis moneter (1997-1998), sehingga kesiapan (fiskal) daerah satu berbeda dengan yang lainnya dalam hal ketersediaan, kemampuan, maupun pengelolaan daerah terutama dalam hal keuangan.

Pengelolaan keuangan daerah atau APBD paling mendekati sebagai pengelolaan keuangan yang modern yang dapat diterapkan pemerintah daerah dalam pelaksanaan desentralisasi atau otonomi daerah. Menurut Mardiasmo (2002), pengelolaan keuangan APBD adalah perubahan dari *traditional budget* (pengelolaan tradisional) ke *performance budget* (pengelolaan modern). Dalam era otonomi walaupun terdapat sumber pendapatan daerah dalam APBD yang berasal dari pemerintah pusat seperti dana perimbangan, namun pengelolaan keuangan APBD sepenuhnya wewenang pemerintah daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Berdasarkan UU No. 32 tahun 2004, APBD merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah tahun anggaran. Dengan kata lain, pendapatan dalam APBD juga mendukung pelaksanaan otonomi daerah, yakni berupa sumber pembiayaan penyelenggaraan pemerintah daerah yang berasal dari pendapatan asli daerah

(PAD), namun setiap daerah tidak harus memaksakan untuk menekan pengeluaran tanpa diimbangi kemampuan penerimaannya. Pendapatan daerah, merupakan sebuah faktor penting untuk menjalankan otonomi daerah. Pendapatan daerah memiliki beberapa variabel pembentuknya, diantaranya adalah Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK). Tabel 1 berikut akan menampilkan proporsi pendapatan asli daerah (PAD) terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kabupaten/Kota Provinsi Lampung dua tahun sebelum dan dua tahun sesudah pelaksanaan otonomi daerah (Tahun 1999-2000 dan Tahun 2001-2002).

Tabel 1. Proporsi PAD Terhadap APBD Kabupaten/Kota Provinsi Lampung Sebelum dan Sesudah Otonomi Daerah (Rupiah).

Kabupaten/Kota	Sebelum Otonomi Daerah		Sesudah Otonomi Daerah	
	1999	2000	2001	2002
Lampung Barat	2,876,640,979	1,344,527,751	2,054,020,000	4,932,423,000
Lampung Selatan	1,615,821,690	1,956,446,480	9,811,720,000	9,519,590,000
Lampung Tengah	6,537,034,684	5,361,171,029	7,064,160,000	8,521,040,000
Lampung Utara	469,386,966	2,205,243,223	4,562,010,000	6,090,060,000
Lampung Timur	793,737,229	404,846,258	2,696,060,000	3,521,080,000
Tanggamus	3,707,020,000	1,948,987,458	2,244,590,000	3,170,990,000
Tulang Bawang	1,516,250,107.	2,051,557,000	2,195,500,000	4,747,950,000
Way Kanan	142,082,970	122,546,561	1,218,340,000	1,365,000,000
Bandarlampung	1,297,042,513	11,922,339,267	23,696,670,000	31,586,280,000
Kota Metro	4,667,796,000	4,025,974,050	4,478,010,000	7,198,010,000

Sumber : Kementerian Keuangan RI, 2013.

Dalam Tabel 1 di atas, diketahui bahwa sebelum otonomi daerah (Tahun 1999-2001) Kota Bandarlampung mengalami peningkatan PAD yang sangat drastis pada tahun 1999-2000 yakni dari Rp1,297,042,513 ke Rp11,922,339,267.

Sedangkan setelah otonomi daerah (Tahun 2001-2002), semua Kabupaten/Kota mengalami peningkatan PAD kecuali Kabupaten Lampung Selatan.

Selain dengan mengukur kemampuan keuangan daerah, kesiapan daerah memasuki era otonomi juga diukur dengan menggunakan pertumbuhan ekonomi

daerah. Saragih dalam Adi (2012), menyatakan bahwa peningkatan kemampuan keuangan daerah merupakan eksis dari pertumbuhan ekonomi, selain itu dalam upaya peningkatan kemampuan keuangan daerah, daerah juga perlu melakukan upaya-upaya peningkatan pertumbuhan ekonomi. Otonomi daerah memberikan keleluasaan daerah mengelola berbagai potensi yang dimiliki di mana alokasi penerimaan daerah menjadi faktor penting dalam peningkatan pertumbuhan ekonomi. Tabel 2 di bawah menampilkan pertumbuhan ekonomi Kabupaten/Kota Provinsi Lampung dua tahun sebelum dan dua tahun sesudah pelaksanaan otonomi daerah (Tahun 1999-2000 dan Tahun 2001-2002).

Tabel 2. Pertumbuhan Ekonomi Kabupaten/Kota Provinsi Lampung Sebelum dan Sesudah Otonomi Daerah (Persen).

Kabupaten/Kota	Sebelum Otonomi Daerah		Sesudah Otonomi Daerah	
	1999	2000	2001	2002
Kab. Lampung Barat	5,94	5,64	3,35	3,80
Kab. Lampung Selatan	2,55	3,55	3,64	3,88
Kab. Lampung Tengah	5,25	3,66	4,23	3,90
Kab. Lampung Utara	2,45	3,03	3,55	4,34
Kab. Lampung Timur	27,26	4,17	3,40	13,42
Kab. Tanggamus	3,85	3,87	3,93	3,57
Kab. Tulang Bawang	8,67	3,29	2,81	3,62
Kab. Way Kanan	12,52	3,62	3,88	4,05
Kota Bandarlampung	3,56	3,29	3,14	3,82
Kota Metro	14,98	3,26	3,74	3,40
Provinsi Lampung	4,87	5,12	3,59	5,62

Sumber : Badan Pusat Statistik Provinsi Lampung.

Pada Tabel 2 di atas, terlihat bahwa dua tahun sebelum pelaksanaan otonomi daerah pada tahun 1999 dan tahun 2000, hanya Kabupaten Lampung Selatan, Kabupaten Lampung Utara, dan Kabupaten Tanggamus yang meningkat, sedangkan setelah otonomi daerah pada tahun 2001-2002, Kabupaten Lampung Tengah, Kabupaten Tanggamus, dan Kota Metro mengalami penurunan. Pertumbuhan ekonomi Provinsi Lampung mengalami peningkatan kecuali pada tahun 2001 menjadi 3,59%.

Dari uraian di atas, maka penulis tertarik untuk mengambil judul penelitian
“Analisis Perbandingan Kemampuan Keuangan dan Pertumbuhan Ekonomi Daerah Sebelum dan Sesudah Otonomi Daerah (studi pada kabupaten/kota Provinsi Lampung).”

B. Rumusan Masalah

Penelitian ini akan melihat perbandingan kemampuan keuangan dan perbedaan pertumbuhan ekonomi daerah pada Kabupaten/Kota Provinsi Lampung dalam memasuki era otonomi. Dari uraian tersebut, maka permasalahan yang akan diteliti adalah :

1. Apakah terdapat perbedaan kemampuan keuangan daerah Kabupaten/Kota Provinsi Lampung sebelum dan sesudah memasuki era otonomi daerah ?
2. Apa saja tipe pertumbuhan ekonomi daerah Kabupaten/Kota Provinsi Lampung sebelum dan sesudah memasuki era otonomi daerah ?

C. Tujuan

Berdasarkan latar belakang dan permasalahan di atas, maka tujuan penulis adalah:

1. Untuk mengetahui ada tidaknya perbedaan kemampuan keuangan daerah Kabupaten/Kota Provinsi Lampung sebelum dan sesudah memasuki era otonomi daerah.
2. Untuk mengetahui tipe-tipe pertumbuhan ekonomi daerah Kabupaten/Kota Provinsi Lampung sebelum dan sesudah memasuki era otonomi daerah.

D. Manfaat Penelitian

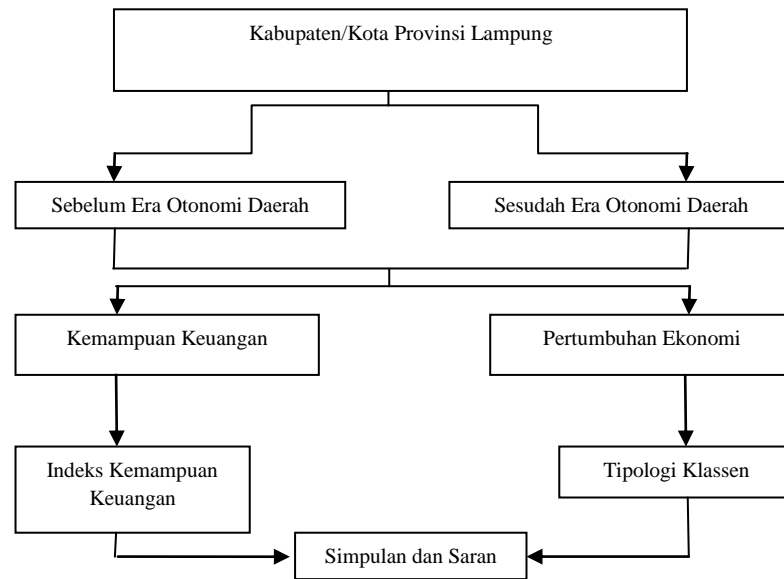
1. Sebagai bahan pertimbangan dan sumber informasi pemerintah khususnya pemerintah daerah dalam mengupayakan peningkatan kemampuan keuangan daerah serta pertumbuhan ekonomi daerah.
2. Sebagai bahan referensi bagi peneliti, mahasiswa dan dosen lain yang akan melakukan penelitian dengan topik yang sama.
3. Sebagai informasi dan pengetahuan bagi peneliti maupun orang lain untuk menyelaraskan apa yang didapat selama kuliah dan kenyataan di lapangan.

E. Ruang Lingkup Penelitian

Penelitian tentang Kemampuan Keuangan Daerah dan Pertumbuhan Ekonomi Dalam Era Otonomi pada Kabupaten/Kota Provinsi Lampung ini terfokus untuk menganalisa kemampuan keuangan daerah dengan menggunakan formula Kemampuan Keuangan daerah, serta menganalisa perbedaan tipe pertumbuhan ekonomi pada Kabupaten/Kota Provinsi Lampung menggunakan Tipologi Klassen sebelum pelaksanaan otonomi daerah tahun 1996-2000 dan sesudah pelaksanaan otonomi daerah tahun 2001-2012.

F. Kerangka Pemikiran

Kerangka pemikiran dalam penelitian ini, secara skematis dapat dilihat pada Gambar 2 di bawah ini.



Gambar 2. Kerangka Pemikiran.

Kerangka pemikiran pada Gambar 2 dapat dijelaskan sebagai berikut, otonomi daerah memberikan hak, wewenang, dan kewajiban daerah untuk mengurus dan mengatur segala urusan daerahnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Otonomi daerah bertujuan agar pemerintah daerah dapat mandiri untuk mengurus kepentingan daerah termasuk keuangan daerah dan upaya peningkatan pertumbuhan ekonomi agar tidak terlalu bergantung pada pemerintah pusat. Penelitian ini akan menganalisa kemampuan keuangan dan pertumbuhan ekonomi daerah sebelum dan sesudah era otonomi pada Kabupaten/Kota Provinsi Lampung. Kemampuan Keuangan dihitung dengan menggunakan formula Indeks Kemampuan Keuangan (IKK) dari Deddy K (Badan Perencanaan dan Pembangunan Nasional, 2003) dan perbedaan pertumbuhan ekonomi dianalisa dengan menggunakan Tipologi Klassen untuk mengetahui tipe-tipe pertumbuhan ekonomi pada Kabupaten/kota Provinsi Lampung sebelum era otonomi dan

sesudah era otonomi. Sehingga dapat diketahui perbedaan kemampuan keuangan dan pertumbuhan ekonomi Kabupaten/Kota Provinsi Lampung sebelum dan sesudah era otonomi.

G. Hipotesis

Berdasarkan uraian di atas, maka hipotesis yang dapat disimpulkan adalah:
Terdapat perbedaan kemampuan keuangan daerah dan perbedaan tipe pertumbuhan ekonomi Kabupaten/Kota Provinsi Lampung pada era otonomi daerah.