

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang

Negara Republik Indonesia sebagai negara kesatuan menganut azas sentralisasi, dekonsentrasi, desentralisasi, dan asas perbantuan dalam penyelenggaraan pemerintahan, dengan memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah. Sebagaimana, pasal 18 ayat (1) Undang-undang 1945 menyatakan "Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah Propinsi dan Daerah propinsi itu dibagi atas Kabupaten dan Kota, yang tiap-tiap Propinsi, Kabupaten dan Kota mempunyai Pemerintah Daerah yang diatur dengan Undang-undang".<sup>1</sup>

Dengan ditetapkannya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana dalam kalimat menimbang:

(1) Bahwa sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia menurut Undang-undang Dasar 1945 memberikan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah. (2) Bahwa dalam penyelenggaraan otonomi daerah dipandang perlu untuk lebih menekankan pada prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah. (3) Bahwa dalam menghadapi perkembangan keadaan, baik didalam maupun diluar negeri, serta tantangan persaingan global, dipandang perlu menyelenggarakan otonomi daerah dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada daerah secara proposional, yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional, serta Perimbangan

---

<sup>1</sup> Undang-undang Dasar 1945, Hasil Amandemen Sidang Tahunan MPR-RI Tanggal 7-18 Agustus 2000.

Keuangan pusat dan Daerah, sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta potensi dan keanekaragaman daerah yang dilaksanakan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>2</sup>

Karena otonomi daerah diharapkan dapat memberikan kesejahteraan bagi daerah (masyarakat) pada umumnya dan khususnya di Kalimantan Timur yang merupakan obyek penelitian dan daerah yang memiliki sumber daya alam yang melimpah seperti hutan (kayu), minyak dan gas alam cair, emas dan batu bara, yang selama ini sumber-sumber tersebut lebih banyak dinikmati oleh pemerintah pusat ketimbang Pemerintah Daerah dan masyarakat Kalimantan Timur sendiri. Hal tersebut telah diketahui bahwa, penyelenggaraan otonomi daerah merupakan pilihan politik yang telah dikukuhkan secara konstitusional. Oleh karena itu merupakan suatu keharusan bagi pemerintah dan seluruh rakyat Indonesia untuk mewujudkan terselenggaranya otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab.

Sebagaimana hasil penelitian Universitas Gajah Mada bekerjasama dengan Badan Penelitian dan Pengembangan Departemen Dalam Negeri dan Badan Perencanaan Pembangunan Nasional tahun 1990 menemukan variabel otonomi daerah meliputi: (a) Kemampuan Keuangan, (b) Kemampuan Aparatur, (c) Kemampuan Partisipasi Masyarakat, (d) Kemampuan Ekonomi Daerah, (e) Kemampuan Demografi, (f) Kemampuan Organisasi & Administrasi, dan (g) Kebutuhan Daerah.

---

<sup>2</sup> Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999

Untuk dapat melaksanakan tugas otonomi dengan sebaik-baiknya, maka ada beberapa faktor atau syarat yang perlu mendapatkan perhatian, satu diantaranya adalah faktor keuangan. Karena setiap kegiatan pemerintah pasti membutuhkan uang (biaya). “Semakin besar jumlah uang (dana) yang tersedia, maka semakin banyak kemungkinan kegiatan atau perencanaan yang dapat dilaksanakan sesuai dengan kewenangan yang berlaku. Demikian juga semakin baik pengelolaannya semakin berdayaguna pemakaian uang tersebut,” sehingga tidaklah berlebihan bilamana dikatakan bahwa “uang adalah merupakan soko guru dari otonomi daerah.”

Untuk mendapatkan keuangan yang memadai, daerah membutuhkan sumber-sumber keuangan yang cukup. Hal ini dapat diketahui dari penjelasan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang pemerintahan daerah, angka 8 butir (1) sebagai berikut:

“Untuk menyelenggarakan otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggungjawab, diperlukan kewenangan dan kemampuan menggali sumber keuangan sendiri, yang didukung oleh Perimbangan Keuangan antara pemerintah pusat dan daerah serta antara Propinsi dan Kabupaten/Kota yang merupakan prasyarat dalam sistem Pemerintah Daerah.”

Dengan demikian daerah-daerah otonom itu harus dapat menggali sumber-sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) sendiri agar dapat memenuhi segala pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksana pembangunan di daerahnya. “Sedangkan pemerintah pusat harus juga mempunyai sumber-sumber keuangan yang cukup agar dapat menjalankan roda pemerintahan nasional,

disamping untuk memberikan subsidi kepada masing-masing daerah untuk menunjang pelaksanaan otonomi dan pembangunan di daerah” (RG. Kartasapoetra 1987).

Berdasarkan uraian diatas, dapat dilihat bahwa, antara penyelenggaraan otonomi daerah dan masalah keuangan tidak dapat dipisahkan, sehingga baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah senantiasa berusaha meningkatkan pendapatannya agar penyelenggaraan otonomi daerah dapat berjalan dengan baik.

Sumber-sumber pembiayaan otonomi daerah yang digunakan dalam membiayai kegiatan pemerintah daerah diatur dalam Pasal 3 Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Sumber Keuangan itu terdiri dari:

1. Pendapatan Asli Daerah

- a. Pajak Daerah.
- b. Retribusi Daerah.
- c. Perusda dan Pengelolaan Kekayaan Daerah yang dipisahkan.
- d. Lain-lain PAD yang sah.

2. Dana Perimbangan

Dana perimbangan terdiri atas:

- a. Bagian daerah penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) dan penerimaan dari Sumber Daya Alam.
- b. Dana Alokasi Umum (DAU)

c. Dana Alokasi Khusus (DAK)

### 3. Pinjaman Daerah

Pemerintah Daerah dapat melakukan pinjaman dari sumber dalam negeri dan atau luar negeri untuk membiayai kegiatan pemerintah dan pembangunan dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

### 4. Lain-lain pendapatan daerah yang sah.

Penyelenggaraan otonomi daerah yang didasarkan pada pemberian kewenangan yang luas, nyata dan bertanggungjawab, secara proposional diwujudkan dengan pengaturan pembagian keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Pemberian otonomi yang didasarkan pada azas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan menjadikan setiap daerah mempunyai kewenangan dan sumber keuangan yang berbeda-beda.

Dalam era reformasi, Pemerintahan Republik Indonesia telah menerbitkan Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-undang tersebut merubah struktur pemerintah sentralistik menjadi struktur pemerintah desentralisasi. Dengan demikian maka peranan Pemerintah Kabupaten dan Pemerintah Kota dituntut lebih semakin mengambil peran dalam pelaksanaan urusan pemerintahan dan pembangunan yang telah diserahkan oleh pemerintah pusat, terutama dalam penggalian sumber-sumber asli daerah.

Dengan ditetapkannya Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan daerah dan Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, maka

arah kebijakan pengelolaan keuangan daerah dituntut untuk lebih transparan, akuntabel, disiplin, adil, ekonomis, efisien, efektif dan patuh format. Oleh karena itu Pemerintah Daerah perlu mempersiapkan diri secara optimal untuk menyiapkan sumber daya aparatur Pemerintah Daerah dalam mengali sumber-sumber Pendapatan Asli Daerah dengan meningkatkan efektifitas dan efisiensi dan pengelolaan sumber daya yang dimiliki guna membiayai tugas-tugas Pemerintah dan Pembangunan

Dalam hal pembiayaan tugas-tugas Pemerintah dan Pembangunan, Pemerintah suatu negara pada hakekatnya mengemban tiga fungsi utama, yaitu Fungsi Alokasi, Fungsi Distribusi dan Fungsi Stabilitas. Dari ketiga fungsi ini, fungsi alokasi mencakup pengelolaan sumber daya dan pelayanan publik lebih tepat dan efektif apabila dilaksanakan oleh daerah. Masalah pembiayaan ini menjadi isu strategis yang selalu didebatkan ketika suatu Undang-undang tersebut diberlakukan (UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 25 Tahun 1999). Oleh karena itu salah satu tolok ukur finansial yang dapat digunakan untuk melihat kesiapan daerah dalam pelaksanaan otonomi adalah dengan melihat besarnya proporsi atau kontribusi Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap anggaran pendapatan daerah. Kontribusi PAD yang rendah mencerminkan ketergantungan pemerintah daerah terhadap pusat masih terlalu besar.

Sebagaimana 3 prioritas penting yang dicanangkan oleh pemerintah Propinsi Kalimantan Timur yaitu: Pembangunan pertanian dalam arti luas, peningkatan infrastruktur dan peningkatan sumber daya manusia. Karena

kemandirian daerah dapat diukur melalui sejauhmana daerah dapat mengali sumber-sumber Pendapatan Asli Daerahnya. Selama ini disinyalir rendahnya kemandirian daerah sebagai akibat peranan Pendapatan Asli Daerah yang masih rendah dan sebaliknya masih menggantungkan bantuan pemerintah pusat dalam menutupi kebutuhan keuangannya berupa subsidi atau Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK) berupa perimbangan keuangan.

Dari penelitian ini dapat diketahui seberapa besar pengaruh Otonomi Daerah terhadap pendapatan asli daerah propinsi Kalimantan Timur, yang merupakan salah satu dari 4 Propinsi di Indonesia yang pendapatan domestik regional brutonya (PDRB) yang tinggi selain propinsi Daerah Ibukota Khusus Jakarta, Propinsi Riau, Propinsi Nangro Aceh Darussalam dan Propinsi Papua (sebelum dibagi 3 Propinsi). Ternyata sesuai tahun penelitian yang dijadikan time series data, pemerintah propinsi Kalimantan Timur selalu masih mendambakan subsidi atau perimbangan keuangan pemerintah (pusat) yang besar.

## **B. Rumusan Masalah Penelitian**

Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

“Apakah terdapat perbedaan Pendapatan Asli Daerah Kabupaten/Kota di Kalimantan Timur baik sebelum ataupun sesudah otonomi daerah?”

### **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian skripsi ini adalah

“Untuk mengetahui besarnya perbedaan Pendapatan Asli Daerah Kkabupaten/Kota di Kalimantan Timur baik sebelum ataupun sesudah otonomi daerah.”

### **D. Manfaat Penelitian**

Manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah :

1. Diharapkan dapat memberi tambahan pemahaman tentang penyelenggaraan otonomi daerah kaitannya dengan Pendapatan Asli Daerah Propinsi Kalimantan Timur.
2. Bagi penulis, penelitian ini merupakan sarana untuk mengaplikasikan teori dan ilmu pengetahuan yang telah diperoleh selama perkuliahan.
3. Penelitian ini juga diharapkan dapat melengkapi bahan referensi bagi penelitian selanjutnya.
4. Hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan bahan masukan bagi Pemerintah Propinsi Kalimantan Timur dimana penulis berasal sebelum melanjutkan ke perguruan tinggi ini.