

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Lemahnya pelaksanaan pembangunan di era otonomi daerah sedikit banyak disebabkan oleh ketidakmampuan keuangan daerah dalam membiayai kebutuhan pembangunan daerah. Ketidakmampuan pembangunan daerah tersebut tercermin dari masih rendahnya kemampuan pendapatan asli daerah dalam menyumbang penerimaan daerah.

Pemerintah Daerah Kabupaten Kulon Progo merupakan daerah otonom yang berarti mempunyai hak dan kewajiban serta wewenang untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Meskipun daerah mempunyai kewenangan-kewenangan dalam penyelenggaraan urusan-urusan yang telah menjadi wewenang daerah, namun tanggung jawab tetap berada di tangan pemerintah pusat. Sehingga pemerintah masih mempunyai wewenang mengikat daerah agar terjamin keutuhan negara kesatuan.

Sebagai konsekuensi dari adanya hak, wewenang dan kewajiban untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, maka kepada daerah diberikan sumber-sumber keuangan sendiri. Masalah pendapatan daerah ini merupakan masalah yang sangat penting terutama menyangkut tugas-tugas dan kegiatan-kegiatan daerah otonom dalam menyelenggarakan usaha-usahanya dalam bidang keamanan, ketertiban umum, sosial, kebudayaan dan kesejahteraan pada umumnya bagi wilayah dan penduduknya. Sedangkan dalam hal pembiayaan pembangunan daerah sebaiknya juga dibiayai dari

pendapatan sendiri, melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah berdasarkan program pembangunan daerah.

Untuk menyelenggarakan tugas-tugas tersebut diatas dengan baik maka kepada daerah diwajibkan untuk menggali segala sumber keuangannya sendiri, sehingga daerah tidak selalu tergantung kepada pusat. Seperti yang dinyatakan di dalam penjelasan umum Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, daerah diberikan hak untuk mendapatkan sumber keuangan yang antara lain berupa kepastian tersedianya pendanaan dari pemerintah yang diserahkan; kewenangan memungut dan mendayagunakan pajak dan retribusi daerah dan hak untuk mendapatkan bagi hasil dari sumber daya nasional yang berada di daerah dan dana perimbangan lainnya; hak sumber-sumber pendapatan lain yang sah serta sumber-sumber pembiayaan.¹⁾

Karena bagi kehidupan suatu pemerintah daerah, keuangan merupakan masalah penting untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerah sendiri. Bahwa daerah harus mempunyai cukup sumber-sumber pendapatan sendiri untuk dapat membiayai segala pengeluarannya termasuk pembiayaan pembangunan yang kini sedang giat-giatnya dilaksanakan oleh daerah, sehingga daerah tidak selalu tergantung kepada pemerintah pusat. Mengingat bahwa pendapatan daerah sangat penting bagi pemerintah daerah dalam rangka pembiayaan sehingga pendapatan daerah merupakan faktor yang ikut menentukan keadaan, kekuatan dan kemampuan keuangan daerah yang dapat menunjang pelaksanaan tugas pemerintah daerah terutama dalam bidang pembangunan daerah sehingga dapat terwujud administrasi pembangunan yang baik serta memudahkan pengendalian operasional baik untuk pengawasan maupun pembinaan.

¹⁾ Khrisna D. Darumurti Uumbu Raufa, *Perkembangan Pemikiran Pengaturan dan Pelaksanaan Otonomi Daerah*, PT. Citra Aditya Bhakti, Bandung, 2003, hlm. 87.

Kebijaksanaan pemerintah daerah, dalam hal ini pemerintah daerah Kabupaten Kulon Progo dalam mengelola keuangan daerahnya sangat menentukan bagi pembangunan maka sudah barang tentu sangat berpengaruh bagi peningkatan pembangunan dan kelangsungan hidup penduduknya.

Rendahnya kemampuan keuangan daerah akan menimbulkan siklus efek negatif yaitu rendahnya tingkat pelayanan masyarakat yang pada gilirannya akan menurunkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan. Kelemahan keuangan pemerintah daerah juga merupakan sumber frustrasi bagi pejabat-pejabat pemda yang tentu saja akan menghambat kinerja Pemda. Kemampuan keuangan daerah ditentukan oleh ketersediaan sumber-sumber pajak dan tingkat hasil dari objek tersebut. Hal itu ditentukan pula oleh sejauh mana sumber pendapatan asli daerah terhadap kekuatan-kekuatan yang mempengaruhi objek pengeluaran, seperti inflasi, penambahan penduduk dan pertumbuhan ekonomi yang pada gilirannya akan berkorelasi dengan tingkat pelayanan, baik secara kualitatif maupun kuantitatif.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut di atas, maka dirumuskan masalah sebagai berikut : Bagaimanakah pengaruh Pendapatan Daerah terhadap peningkatan pembangunan di Kabupaten Kulon Progo?

C. Tinjauan Pustaka

Salah satu argumen dalam pelaksanaan otonomi daerah, pemerintah daerah harus memiliki sumber-sumber keuangan yang memadai untuk membiayai otonominya guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Kapasitas keuangan pemda akan menentukan kemampuannya dalam

menjalankan fungsi-fungsinya, seperti pelayanan masyarakat, pembangunan sarana-prasarana dan perlindungan masyarakat. Isu perimbangan keuangan pusat dan daerah bertitik tolak dari sejauh mana telah dilakukan kebijakan yang adil dalam pembagian sumber-sumber keuangan. Perimbangan merupakan salah satu varian dari hubungan keuangan antara pusat dan daerah secara keseluruhan. Dari keseluruhan aspek yang terkandung dalam hubungan keuangan antara pusat dan daerah, ada 3 aspek yang menentukan terjadinya perimbangan keuangan yang adil. Pertama, sejauhmana daerah diberi sumber-sumber keuangan yang cukup, terutama dari pajak dan retribusi daerah. Kedua, sejauhmana daerah telah mendapatkan akses ke pendapatan yang bersumber dari bagi hasil pajak. Ketiga, sejauhmana daerah telah mendapatkan subsidi yang adil dan efektif.²⁾

Penyelenggaraan fungsi pemerintahan daerah akan terlaksana secara optimal apabila penyelenggaraan urusan pemerintahan diikuti dengan pemberian sumber-sumber penerimaan yang cukup kepada daerah, dengan mengacu kepada Undang-Undang tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, dimana besarnya disesuaikan dan diselaraskan dengan pembagian kewenangan antara pemerintah dan daerah. Semua sumber keuangan yang melekat pada setiap urusan pemerintah yang diserahkan kepada daerah menjadi sumber keuangan daerah.

Daerah diberikan hak untuk mendapatkan sumber keuangan yang antara lain berupa : Kepastian tersedianya pendanaan dari pemerintah sesuai dengan urusan pemerintah yang diserahkan; kewenangan memungut dan mendayagunakan pajak dan retribusi daerah dan hak untuk mendapatkan bagi hasil dari sumber-sumber daya nasional yang berada di daerah dan dana perimbangan lainnya; hak untuk mengelola kekayaan daerah dan mendapatkan sumber-sumber pendapatan lain yang sah serta sumber-sumber pembiayaan dengan pengaturan tersebut, dalam hal ini pada dasarnya pemerintah menerapkan prinsip “uang mengikuti fungsi”.³⁾

Pendapatan daerah adalah semua hak daerah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih dalam periode tahun anggaran yang

²⁾ Boedi Dewantoro, *Strategi Pemberdayaan Daerah dalam Konteks Otonomi*, Philosophy Press, Yogyakarta, 2001, hlm. 217-218.

³⁾ Deddy Supriyadi, bratakusuma, Dadang Solikhin, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Jakarta, 2002, hlm. 216.

bersangkutan pembiayaan adalah setiap penerimaan yang perlu dibayar kembali atau pengeluaran yang akan diterima kembali baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun pada tahun-tahun anggaran berikutnya.

Sumber pendapatan daerah, sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 157 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 adalah meliputi

- a. Pendapatan asli daerah yang selanjutnya di sebut PAD, yaitu
 - 1) Hasil pajak daerah;
 - 2) Hasil retribusi daerah;
 - 3) Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan;
 - 4) Lain-lain pendapatan asli daerah yang sah.
- b. Dana perimbangan; dan
- c. Lain-lain pendapatan daerah yang sah.

Ad. a. Pendapatan asli daerah

Pendapatan asli daerah merupakan pendapatan daerah yang bersumber dari hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah, bertujuan untuk memberikan keleluasaan kepada daerah dalam menggali pendanaan dalam pelaksanaan otonomi daerah sebagai perwujudan asas desentralisasi.

Ad. b. Dana perimbangan

Dana perimbangan adalah dana yang bersumber dari Anggaran Pendapatan Belanja Negara yang dialokasikan kepada daerah untuk mendanai kebutuhan

Ad. c. Lain-lain pendapatan daerah

Lain-lain pendapatan daerah yang sah antara lain hibah atau dana darurat dari pemerintah.

Salah satu rasionalitas yang penting dari pelaksanaan otonomi daerah adalah untuk memperbaiki kinerja pemerintah kabupaten dan kota. Dengan adanya otonomi, kabupaten dan kota memiliki kewenangan untuk merumuskan kebijakan dan program pembangunan sesuai dengan aspirasi dan kebutuhan daerah. Pemerintah kabupaten dan kota diharapkan dapat menjadi lebih responsif dalam menanggapi berbagai masalah yang berkembang di daerahnya sehingga program-program pembangunan menjadi lebih efektif dalam menyelesaikan berbagai masalah yang ada di daerah. Apalagi otonomi daerah juga memberikan kewenangan kepada daerah untuk mengalokasikan anggaran sesuai dengan prioritas dan kebutuhan daerah. Dengan kondisi seperti ini, program dan kebijakan pemerintah kabupaten dan kota akan lebih mampu menjawab kebutuhan masyarakat. Dukungan masyarakat terhadap program dan kebijakan pemerintah menjadi semakin tinggi, yang pada gilirannya keberhasilan dan kinerja pemerintah daerah akan menjadi semakin baik pula.

Dalam era sentralisasi, pemerintah kabupaten dan kota sering tidak memiliki kewenangan yang memadai untuk merumuskan kebijakan dan program pembangunannya. Kebijakan, program, bahkan prosedur untuk melaksanakan program dan kebijakan sering ditentukan oleh pemerintah pusat. Aparat pemerintah kabupaten dan kota memiliki kewenangan diskresi yang amat terbatas. Semuanya ditentukan oleh pemerintah pusat. Dalam penganggaran, pemerintah kabupaten dan kota juga memiliki kewenangan yang sangat terbatas. Akibatnya, banyak program dan kebijakan pembangunan yang tidak sesuai dengan kebutuhan lokal dan menernui kegagalan. Pelaksanaan otonomi daerah diharapkan dapat mengurangi tingkat kegagalan program dan proyek pemerintah.

Setahun setelah otonomi daerah dilaksanakan, menarik untuk dilihat apakah premis yang dulu mendasari pelaksanaan otonomi daerah memperoleh bukti empiris. Tentu melihat pengaruh pelaksanaan otonomi daerah terhadap perbaikan kinerja pemerintah daerah tidak mudah karena ada banyak masalah

metodologis yang harus diselesaikan sebelum kesimpulan yang jelas dapat diambil. Namun, setidaknya-tidaknya dari pengamatan yang diperoleh di lapangan, beberapa catatan menunjukkan kemungkinan bahwa harapan pelaksanaan otonomi daerah akan memperbaiki kinerja pemerintah kabupaten dan kota dapat terwujud secara tidak langsung dapat didiskusikan di sini.

Dengan memaparkan pengalaman berbagai kabupaten dan kota dalam melaksanakan otonomi daerah, terutama yang terkait dengan indikator kinerja, seperti profesionalisme, efisiensi, keadilan, responsivitas, dan akuntabilitas, maka gambaran bahwa otonomi daerah akan dapat memperbaiki kinerja pemerintah daerah akan dapat diamati. Otonomi daerah adalah sebuah tombak bermata dua, dapat membawa kabupaten dan kota pada kinerja yang lebih baik, tetapi sebaliknya, dapat membuat kabupaten dan kota memiliki kinerja yang semakin buruk tergantung pada kualitas implementasinya. Jika kewenangan membuat diskresi dan membelanjakan anggaran benar-benar digunakan untuk memperjuangkan kepentingan publik bukan hanya kepentingan elite birokrasi dan politik, maka pelaksanaan otonomi daerah dapat membawa kabar baik bagi masyarakat dan stakeholders yang ada di daerah. Namun, sebaliknya jika otonomi hanya memberdayakan elite politik dan birokrasi dan gagal membuat masyarakatnya melakukan kontrol secara efektif terhadap jalannya pemerintahan, maka otonomi daerah dapat menjadi kabar buruk.

Dalam bab ini, akan dijelaskan beberapa teladan yang dilakukan oleh beberapa kabupaten dan kota dalam menyelenggarakan kegiatan pemerintahan dan pelayanan publik. Beberapa kabupaten dan kota berhasil memanfaatkan otonomi daerah untuk melakukan berbagai kegiatan yang dapat memperbaiki kinerja pemerintahannya. Teladan seperti ini perlu disosialisasikan supaya dapat ditiru oleh kabupaten lainnya. Sementara itu, kabupaten dan kota

lainnya melakukan yang sebaliknya. Berbagai contoh buruk yang sebenarnya menjadi pantangan untuk dilakukan dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerahnya ternyata masih banyak ditemukan. Dengan mendeskripsikan berbagai teladan dan pantangan dalam penyelenggaraan otonomi daerah, kinerja pemerintah kabupaten dan kota akan dapat diamati.⁴⁾

D. Tujuan Penelitian

Untuk mengetahui pengaruh pendapatan daerah bagi peningkatan pembangunan di Kabupaten Kulon Progo.

E. Manfaat Penelitian

Pentingnya penelitian untuk ilmu pengetahuan. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan kepada ilmu pengetahuan khususnya hukum tata negara serta memberikan pengetahuan kepada masyarakat tentang hal-hal yang berhubungan dengan pembahasan mengenai Otonomi Daerah.

F. Metodologi Penelitian

1. Jenis penelitian

a. Penelitian kepustakaan

Penelitian yang dilakukan dengan mempelajari buku-buku, serta peraturan perundang-undangan yang berlaku.

b. Penelitian lapangan

Penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti langsung ke lokasi penelitian guna mendapatkan data empiris yang sesuai dengan

⁴⁾ Dwiyanto, Agus, dkk. *Teladan dan Pantangan dalam Penyelenggaraan Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2003, hlm. 19-21

kenyataan. Penelitian tersebut dilakukan dengan mengajukan pertanyaan-pertanyaan kepada responden secara langsung.

2. Lokasi penelitian dan responden

Penelitian dilakukan di Kabupaten Kulon Progo, adapun sebagai responden yaitu :

- a. Kepala Badan Pembangunan Daerah Kabupaten Kulon Progo.
- b. Kepala Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Kulon Progo

3. Teknik pengumpulan data

a. Wawancara

Mengadakan tanya jawab secara lisan dengan pihak terkait untuk mendapatkan keterangan-keterangan yang terperinci.

b. Studi pustaka

Suatu cara untuk mencari data dengan membaca dan mempelajari buku-buku dan dokumen-dokumen yang ada hubungannya dengan obyek penelitian.

4. Teknik pengolahan data

Data yang diperoleh dari penelitian tersebut, disusun secara sistematis, logis dan yuridis untuk mendapatkan gambaran umum tentang pengaruh pendapatan daerah dalam peningkatan pembangunan di Kabupaten Kulon Progo.

5. Analisis data

Gambaran umum tersebut dianalisis secara deskriptif kualitatif untuk

mengetahui hubungan antara pendapatan daerah dengan obyek