

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Adanya reformasi di segala bidang termasuk dalam bidang pemerintahan mendorong pemerintah untuk mempunyai kinerja yang lebih efektif dan efisien dari tahun-tahun sebelumnya. Tuntutan masyarakat yang tinggi terhadap terwujudnya pemerataan pembangunan memaksa pemerintah merubah tatanan lembaga publik di Indonesia. Untuk mewujudkan hal itu, pemerintah mengeluarkan Undang-Undang (UU) No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (UU ini dalam perkembangannya diperbaharui dengan dikeluarkannya UU No. 32 tahun 2004 dan UU No. 33 tahun 2004). UU ini memberikan peluang bagi daerah untuk menggali potensi lokal dan meningkatkan kinerja keuangannya dalam rangka mewujudkan kemandirian daerah. Dalam upaya melaksanakan UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, ada lima kondisi strategis yang patut menjadi perhatian dalam pelaksanaannya, (Admin, 2007) yaitu : a. *Self regulating power*, kemampuan mengatur dan melaksanakan otonomi daerah demi kepentingan masyarakat di daerah b. *Self modifying power*, kemampuan mengadakan penyesuaian terhadap peraturan yang ditetapkan secara nasional sesuai dengan kondisi daerah, termasuk melakukan terobosan yang inovatif ke arah kemandirian dalam mengelola potensi daerah c. *Creating local political*

support, menyelenggarakan pemerintahan daerah yang mempunyai legitimasi kuat dari masyarakatnya, baik pada posisi kepala daerah sebagai eksekutif maupun Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai legislative d. *Managing financial resources*, mengembangkan kemampuan dalam mengelola sumber-sumber penghasilan dan keuangan yang memadai untuk membiayai kegiatan-kegiatan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat e. *Developing brain power*, membangun sumber daya manusia aparatur pemerintah dan masyarakat yang handal, yang bertumpu pada kapabilitas dalam menyelesaikan berbagai masalah.

Sebelum otonomi daerah perencanaan anggaran pemerintah daerah sangat tergantung pada pemerintah pusat, karena sebagian besar pendapatan dan belanja daerah diatur oleh pusat (sentralistik). Dengan adanya otonomi daerah berarti telah memindahkan sebagian besar kewenangan yang tadinya berada di pemerintah pusat diserahkan kepada daerah otonom sehingga pemerintah daerah otonom dapat lebih cepat dalam merespon tuntutan masyarakat daerah sesuai dengan kemampuan yang dimiliki (Soenarto, 2001). Secara pasti kekuasaan pemerintah pusat berkurang, sementara kekuasaan dan kewenangan pemerintah daerah untuk mengelola daerahnya meningkat pesat. Transfer kekuasaan dan kewenangan yang begitu besar ini dalam banyak hal sangat menguntungkan daerah, namun dilain pihak membawa risiko-risiko kekacauan pemerintahan yang tidak bisa diabaikan begitu saja. Fungsi-fungsi pemerintahan, pelayanan (*services*), pemberdayaan (*empowerment*), dan

oleh pemerintah daerah (Ayum, 2005) Karena kewenangan membuat kebijakan (perda) sepenuhnya menjadi wewenang daerah otonom, maka dengan otonomi daerah pelaksanaan tugas umum pemerintahan dan pembangunan akan dapat berjalan lebih cepat dan lebih berkualitas. Keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah sangat tergantung pada kemampuan keuangan daerah, sumber daya manusia (SDM) yang dimiliki daerah, serta kemampuan daerah untuk mengembangkan segenap potensi yang ada di daerah otonom. Terpusatnya SDM berkualitas di kota-kota besar dapat didistribusikan ke daerah seiring dengan pelaksanaan otonomi daerah, karena kegiatan pembangunan akan bergeser dari pusat ke daerah.

Pemerintah daerah harus memiliki sumber-sumber keuangan yang memadai guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Peranan pemerintah kabupaten dan kota dituntut lebih semakin mengambil peran dalam pelaksanaan urusan pemerintahan dan pembangunan yang telah diserahkan oleh pemerintah pusat, terutama dalam penggalan sumber-sumber asli daerah. Kapasitas keuangan pemerintah daerah akan menentukan kemampuannya dalam menjalankan fungsi-fungsinya, seperti pelayanan masyarakat, pembangunan sarana prasarana dan perlindungan masyarakat.

Seharusnya setelah otonomi daerah diberlakukan pada Januari 2001, Pendapatan Asli Daerah (PAD) dapat meningkat pada tahun-tahun sesudahnya, namun yang terjadi justru sebaliknya PAD tidak mengalami

(Soenarto, 2001): Pertama, karena alokasi anggaran yang tidak tepat sasaran, misalnya dalam kasus pembelanjaan kendaraan dan membangun gedung yang megah, padahal masih banyak pos-pos untuk kesejahteraan masyarakat yang perlu dibiayai dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Kedua, adanya korupsi, dengan cara praktek pungutan liar (pungli) dalam mengurus suatu perizinan tertentu. Ketiga, dalam hal kualitas pelayanan publik sekarang masih diwarnai oleh pelayanan yang sulit untuk diakses, prosedur yang berbelit-belit ketika harus mengurus suatu perijinan tertentu, merupakan indikator rendahnya kualitas pelayanan publik di Indonesia. Di samping itu, ada kecenderungan adanya ketidakadilan dalam pelayanan publik di mana masyarakat yang tergolong miskin akan sulit mendapatkan pelayanan. Sebaliknya, bagi mereka yang memiliki (uang), dengan sangat mudah mendapatkan segala yang diinginkan. Hal ini tentunya sangat memprihatinkan karena di era otonomi seharusnya pemerintah daerah saling bersaing dalam hal meningkatkan belanja pembangunan yang digunakan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Faktor-faktor tersebut secara tidak langsung akan berpengaruh dengan partisipasi publik terhadap pembangunan karena masyarakat tidak dapat merasakan manfaat dari adanya otonomi daerah dan hal tersebut berpengaruh juga terhadap peningkatan PAD.

Pemerintah perlu memfasilitasi berbagai aktivitas peningkatan perekonomian, salah satunya dengan membuka kesempatan berinvestasi. Dalam pelaksanaannya diharapkan investasi tersebut jangan sampai

menuntut masyarakat untuk giat melaksanakan swadaya, tetapi yang lebih penting adalah kesadaran pemerintah daerah dalam menyediakan infrastruktur yang memadai kepada masyarakat sehingga dengan sendirinya akan dapat menunjang peningkatan PAD. Dengan kata lain, pembangunan berbagai fasilitas ini akan berujung pada peningkatan kemandirian daerah.

Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan salah satu tujuan wisata baik dalam negeri (domestik) maupun luar negeri (mancanegara) dan merupakan kota pelajar yang banyak diminati, hal itulah yang menjadi pertimbangan penulis untuk meneliti kabupaten/kota di Daerah Istimewa Yogyakarta walaupun mempunyai wilayah yang kecil dibandingkan dengan wilayah lain yang berada di propinsi Jawa Tengah. Daerah Istimewa Yogyakarta terdiri dari Kota Yogyakarta dan beberapa kabupaten antara lain Kabupaten Bantul, Kabupaten Gunung Kidul dan Kabupaten Kulon Progo. Beberapa kabupaten tersebut saat ini sedang berusaha memajukan daerahnya, selain itu beberapa kabupaten itu juga memberikan kontribusi terhadap kemajuan Daerah Istimewa Yogyakarta, baik dari sektor pajak, retribusi, bagian laba badan usaha milik daerah dan lain-lain PAD yang sah. Selain itu beberapa kabupaten yang tersebut juga mempunyai kelebihan yang dapat ditonjolkan dari masing-masing daerahnya. Salah satunya adalah pariwisata dan hasil kerajinan tangan, akan tetapi penerimaan daerah kabupaten/kota di Daerah Istimewa Yogyakarta belum sepenuhnya dapat tercksploitasi dengan baik dan benar (Wahyu, 2006). Hal itulah yang menjadi pertimbangan penulis untuk meneliti kabupaten/kota

meneliti tentang hubungan antara belanja pembangunan terhadap PAD, karena apabila hal tersebut dapat dieksploitasi dengan baik dan benar bukan tidak mungkin PAD kabupaten/kota di Daerah Istimewa Yogyakarta akan bertambah dengan pesat dan nantinya digunakan untuk membangun dan memajukan kabupaten/kota di Yogyakarta.

Penelitian ini merupakan replikasi dari penelitian sebelumnya yang dilakukan oleh Gideon Tri B.S dan Priyo Hariadi dari Universitas Kristen Satya Wacana Salatiga. Faktor yang membedakan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya adalah jika penelitian sebelumnya membahas Analisis Keuangan Daerah Sebelum dan Sesudah diberlakukannya otonomi daerah, sedangkan dalam penelitian ini adalah penulis lebih menekankan pada hubungan belanja pembangunan terhadap PAD sebelum dan sesudah diberlakukannya otonomi daerah yaitu pada periode 4 tahun sebelum otonomi daerah yaitu 1997/1998-2000 dan 4 tahun sesudah otonomi daerah yaitu 2001-2004. Selain itu terdapat rentan waktu yang digunakan untuk menilai belanja pembangunan tahun sekarang dengan PAD tahun yang akan datang. Pengolahan data penelitian ini menggunakan regresi linier sederhana dan uji chow (uji kesamaan koefisien), pada penelitian terdahulu Objek yang diteliti adalah 28 kabupaten dan 6 kota di Jawa Tengah, sedangkan pada penelitian ini penulis hanya menggunakan objek kabupaten/kota di Daerah Istimewa

Atas dasar hal tersebut, penulis tertarik untuk melakukan penelitian tentang hubungan Belanja Pembangunan terhadap PAD yang berada di Pemerintahan Kabupaten/Kota di Daerah Istimewa Yogyakarta dengan judul:

" ANALISIS HUBUNGAN ANTARA BELANJA PEMBANGUNAN TERHADAP PENDAPATAN ASLI DAERAH (PAD) SEBELUM DAN SESUDAH OTONOMI DAERAH PADA KABUPATEN/ KOTA DI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA."

B. Batasan Masalah Penelitian

Penulis membatasi penelitian ini hanya pada Realisasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah kabupaten/kota di Daerah Istimewa Yogyakarta pada tahun anggaran 1997/1998 s/d 2004, dan melaksanakan otonomi daerah sejak ditetapkannya pada bulan Januari 2001 dan sampai sekarang kabupaten/kota tersebut masih berada di lingkup pemerintahan kabupaten/kota di Daerah Istimewa Yogyakarta. Agar pembahasan tidak menyimpang terlalu jauh dari tujuan yang hendak dicapai dan agar pembahasan obyek yang akan diteliti bisa lebih mendalam, maka penulis membatasi masalah pada:

1. Belanja Pembangunan dan PAD kabupaten/kota di Daerah Istimewa Yogyakarta.
2. Data yang digunakan sebagai sampel yaitu 4 tahun sebelum otonomi daerah dan 4 tahun sesudah otonomi daerah dan diambil data PAD dan belanja pembangunan pada masa:
 - a. Pra-Otonomi daerah yaitu 1997 sampai dengan 2000.
 - b. Pasca-Otonomi daerah yaitu 2001 sampai dengan 2004.

C. Rumusan Masalah Penelitian

Beberapa kabupaten di Daerah Istimewa Yogyakarta mempunyai kelebihan yang dapat ditonjolkan dari masing-masing daerahnya. Salah satunya adalah pariwisata dan hasil kerajinan tangan, akan tetapi penerimaan daerah kabupaten/kota di Daerah Istimewa Yogyakarta belum sepenuhnya

dapat tereksploitasi dengan baik dan benar. Persoalan alokasi belanja pembangunan yang tidak tepat sasaran, adanya korupsi, kurang efektifnya pelayanan publik, kurang mandiriya pemerintah daerah merupakan kendala dalam memacu pertumbuhan ekonomi serta terbatasnya kemampuan daerah dalam menggali potensi lokalnya. Diharapkan kedepannya pemerintah daerah dapat lebih cepat tanggap memenuhi kebutuhan daerahnya dan mengalokasikan belanja pembangunannya dengan baik sehingga dengan pembangunan berbagai infrastruktur yang memadai masyarakat akan berlomba-lomba membayar pajak dan retribusi yang akan menunjang peningkatan PAD. Berdasarkan uraian di atas penulis merumuskan berbagai permasalahan sebagai berikut:

1. Apakah terdapat hubungan positif antara belanja pembangunan terhadap PAD sebelum otonomi daerah yaitu pada tahun 1997/1998-2001?
2. Apakah terdapat hubungan positif antara belanja pembangunan terhadap PAD sesudah otonomi daerah yaitu pada tahun 2001-2004?
2. Apakah terdapat perbedaan hubungan antara belanja pembangunan terhadap PAD sebelum dan sesudah pelaksanaan otonomi daerah?

D. Tujuan Penelitian

Berdasarkan permasalahan yang telah telah dirumuskan dalam penelitian ini maka tujuan penelitian dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Untuk memperoleh bukti empiris tentang hubungan positif antara belanja pembangunan terhadap PAD sebelum otonomi daerah

2. Untuk memperoleh bukti empiris tentang hubungan positif antara belanja pembangunan terhadap PAD sesudah otonomi daerah.
3. Untuk memperoleh bukti empiris tentang perbedaan hubungan antara belanja pembangunan terhadap PAD sebelum dan sesudah pelaksanaan otonomi daerah.

E. Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah:

1. Bidang Teoritis

Memberikan tambahan pengalaman dan pengetahuan serta aplikasi dari teori-teori yang telah penulis dapatkan di bangku perkuliahan selama ini serta menambah khasanah pengetahuan penulis pada disiplin ilmu akuntansi, khususnya akuntansi sektor publik.

2. Bidang Praktik

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan tambahan wawasan dan sumbangan pemahaman tentang pengambilan kebijaksanaan pembangunan dengan pelaksanaan otonomi daerah kabupaten/kota di Daerah Istimewa Yogyakarta. Selain itu penelitian ini diharapkan dapat memberikan rekomendasi ke daerah secara deskriptif tentang pelaksanaan otonomi daerah, mengenai sumber-sumber potensi ekonomi daerah dan formulasi kebijakan sekiranya dapat dikembangkan berkaitan dengan alokasi belanja pembangunan.