

BABI

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Negara Republik Indonesia sebagai Negara kesatuan menganut azas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintah. 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”.

Lahirnya Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dapat dikatakan sebagai salah satu tonggak penting dalam sejarah pembangunan negeri ini. Telah diketahui bahwa penyelenggaraan otonomi daerah merupakan suatu keharusan bagi pemerintah dan seluruh rakyat Indonesia untuk mewujudkan terselenggaranya otonomi daerah yang baik. Untuk dapat melaksanakan tugas otonomi dengan sebaik-baiknya, maka ada beberapa faktor atau syarat yang perlu mendapatkan perhatian diantaranya adalah faktor keuangan (Josef Riwu Kaho, 1988). Setiap kegiatan pemerintah pasti membutuhkan biaya. Semakin besar jumlah 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 (Abdurrahman, 1987).

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 prasarat system pemerintah daerah.

Dengan demikian daerah-daerah otonomi itu harus dapat menggali sumber-sumber pendapatan atau keuangan sendiri agar dapat memenuhi segala pembiayaan penyelenggaraan pemerintah dan pelaksanaan pembangunan di daerahnya. Sedangkan pemerintah pusat harus juga mempunyai sumber-sumber keuangan yang cukup agar dapat menjalankan roda pemerintahan rasional disamping untuk memberikan subsidi-subsidi kepada masing-masing daerah untuk menunjang pelaksana otonomi dan pembangunan di daerah (Kartasapoerta, 1987).

Penyelenggaraan otonomi daerah dan masalah keuangan merupakan masalah yang tidak dapat dipisahkan, sehingga baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah senantiasa berusaha meningkatkan pendapatannya agar penyelenggaraan otonomi daerah dalam rangka pelaksana pemerintahan dan pembangunan daerah dapat berjalan dengan baik. Sumber-sumber pembiayaan pelaksanaan otonomi daerah yang digunakan untuk membiayai kegiatan pemerintah daerah diatur dalam Undang-undang Nomor 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Sumber-sumber itu terdiri dari:

1. Pendapatan Asli Daerah
2. Dana Perimbangan
3. Pinjaman Daerah
4. Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah

Penyelenggaraan otonomi daerah yang didasarkan pada pemberian kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggungjawab secara proporsional diwujudkan dengan pengaturan pembagian keuangan pemerintah pusat dan daerah. Pemberian otonomi yang didasarkan pada asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas perbantuan menjadikan setiap daerah mempunyai kewenangan dan sumber keuangan yang berbeda-beda. Dalam memasuki era reformasi pemerintah Republik Indonesia telah menerbitkan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-undang tersebut merubah struktur pemerintah sentralisasi menjadi struktur pemerintah desentralisasi. Dengan desentralisasi maka peranan kabupaten dan kota akan semakin dominan.

Setelah munculnya Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, maka arah kebijakan pengelolaan keuangan dituntut untuk lebih efisien, efektif dan transparan, sehubungan dengan adanya perimbangan keuangan tersebut. Oleh karena itu pemerintah daerah perlu mempersiapkan secara optimal terutama kesiapan sumber daya aparatur pemerintah daerah untuk mengelola keuangan di daerahnya. Sidik (2002) menyatakan bahwa dalam era ini, pemerintah

daerah diharapkan mampu menggali dan mengoptimalkan potensi (keuangan lokal), khususnya Pendapatan Asli Daerah.

Kemampuan pendapatan asli daerah untuk membiayai pengeluaran pemerintah merupakan tolak ukur kemandirian keuangan daerah dalam upaya mewujudkan pelaksanaan otonomi daerah yang lebih luas, nyata dan bertanggungjawab. Semakin meningkatnya Pendapatan Asli Daerah, mengidentifikasikan bahwa kemampuan keuangan daerah dalam mengatur dan mengurus rumah-tangganya sendiri, terutama dalam pelaksanaan tugas-tugas di bidang pemerintahan umum dan pelayanan kepada masyarakat serta mempercepat pembangunan di daerah. Mardiasmo (2002) mengatakan bahwa sebelum era otonomi harapan yang besar dari pemerintah daerah untuk dapat membangun daerah berdasarkan kemampuan dan kehendak daerah sendiri ternyata dari tahun ke tahun dirasakan semakin jauh dari kenyataan. Yang terjadi adalah ketergantungan fiskal dan subsidi serta bantuan pemerintah pusat sebagai wujud ketidakberdayaan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dalam membiayai belanja daerah.

Dengan adanya penyelenggaraan otonomi daerah, maka pemerintahan daerah dapat mandiri dan mencari dana sendiri melalui pendapatan asli daerah. Setelah adanya otonomi yang mandiri maka pemerintah daerah tidak tergantung pada dana dari pusat. Penyelenggaraan otonomi daerah yang didasarkan pada pemberian kewenangan yang luas, nyata dan bertanggungjawab secara proporsional diwujudkan dengan pengaturan pembagian keuangan pemerintah pusat dan daerah.

Penelitian tentang pelaksanaan otonomi daerah telah dilakukan oleh Ayum Heftia Ningsih (2005) tentang pendapatan asli daerah kabupaten/kota di Kalimantan Timur sebelum dan sesudah otonomi daerah. Penelitian tersebut menyimpulkan bahwa tidak terdapat perbedaan PAD kabupaten/kota di Kalimantan Timur sebelum dan sesudah pelaksanaan otonomi daerah. Penelitian yang sama juga dilakukan oleh Desy Ayu Lidya Ningsih (2007) di propinsi Kalimantan Barat menggunakan *wilcoxon sign rank* menyimpulkan bahwa terdapat perbedaan yang signifikan antara PAD sebelum dan sesudah otonomi daerah.

Penelitian yang dilakukan oleh Sularmi dan Agus Endro Suwarno (2006) yang menganalisis kinerja pemerintah daerah dalam menghadapi otonomi daerah ditinjau aspek keuangan di wilayah Karesidenan Surakarta. Penelitian tersebut menyimpulkan bahwa kemandirian pemerintah daerah di setiap Kabupaten/kota di Karesidenan Surakarta masih relatif rendah karena pemerintah daerah masih sangat tergantung kepada pemerintah pusat, sehingga dapat dikatakan pemerintah daerah Karisidenana Surakarta dilihat dari segi keuangannya belum berhasil untuk mencukupi kebutuhan daerahnya sendiri.

Penelitian Agus Tri Basuki (2004) menganalisis kebijakan APBD dari aspek implementasi diberlakukan otonomi daerah pada pemkot Yogyakarta. Penelitian tersebut menyimpulkan bahwa penerimaan Kota Yogyakarta masih mengandalkan bagian hasil pajak/non pajak. Hal ini dilihat pada tahun 1992 ketergantungan penerimaan terhadap pusat hanya 8,1%, dan meningkat menjadi 62,1 % pada tahun 2002. Dari gambaran ini pemerintah daerah

bersama-sama dengan DPRD harus kreatif dan inovatif dalam meningkatkan Pendapatan Asli Daerah setelah diberlakukan otonomi daerah.

Penelitian Setiaji dan Adi (2007) yang menganalisis kemampuan keuangan daerah sesudah otonomi daerah menyimpulkan bahwa terdapat perbedaan pertumbuhan PAD antara sebelum dan sesudah otonomi daerah. Pertumbuhan PAD setelah otonomi lebih tinggi dibanding pertumbuhan PAD sebelum otonomi. Kontribusi PAD terhadap belanja justru lebih rendah dibanding kontribusi setelah otonomi.

Peningkatan PAD disebabkan karena meningkatnya penerimaan dari pajak daerah dan retribusi daerah. Upaya peningkatan PAD melalui pajak daerah dan retribusi daerah akan berhasil bila pemerintah daerah bersungguh-sungguh meningkatkan pelayanan publiknya. Peningkatan pelayanan publik ini tercermin dari meningkatnya proporsi belanja pembangunan. Seiring dengan meningkatnya PAD diharapkan tingkat kemandirian pemerintah daerah semakin meningkat. Tingkat kemandirian ini ditunjukkan dengan kontribusi PAD (*share*) untuk mendanai belanja-belanja daerahnya.

Pemberian otonomi yang didasarkan pada azas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas perbantuan menjadikan setiap daerah mempunyai kewenangan dan sumber keuangan yang berbeda-beda. Oleh karena itu dengan melihat kondisi nyata yang terjadi di tingkatan pemerintah daerah yang seharusnya peran PAD semakin besar dalam membiayai berbagai belanja daerah dan berdasarkan kesimpulan penelitian sebelumnya, maka penulis tertarik untuk meneliti “ANALISIS PERBEDAAN KEMAMPUAN

KEUANGAN DAERAH SEBELUM DAN SESUDAH OTONOMI DAERAH DI KOTA PALEMBANG”

B. Batasan Masalah

Penulis membatasi sampel dalam penelitian ini hanya pada kota Palembang di Propinsi Sumatera Selatan yang sudah menjadi kota sejak tahun anggaran 1999, dan melaksanakan otonomi sejak ditetapkan pada bulan Januari 2001 dan sampai sekarang kota tersebut masih berada di lingkup pemerintahan kota Sumatera Selatan. Agar pembahasan tidak menyimpang terlalu jauh dari tujuan yang hendak dicapai dan agar pembahasan objek yang akan diteliti bisa lebih mendalam, maka penulis membatasi masalah pada :

1. Kemampuan Keuangan Daerah yang meliputi Pertumbuhan (*Growth*) dan Kontribusi (*Share*) di Kota Palembang.
2. Data yang digunakan sebagai sampel dua tahun sebelum otonomi dan dua tahun sesudah otonomi daerah.
 - a. Pra-otonomi daerah yaitu tahun 1999 sampai dengan tahun 2000
 - b. Pasca-otonomi daerah yaitu tahun 2001 sampai dengan tahun 2002

C. Rumusan Masalah

Rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Apakah terdapat perbedaan pertumbuhan (*growth*) PAD sebelum dan sesudah Otonomi Daerah di Kota Palembang?

2. Apakah terdapat perbedaan kontribusi (*share*) PAD terhadap belanja sebelum dan sesudah Otonomi Daerah di Kota Palembang?

D. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui perbedaan pertumbuhan (*growth*) PAD sebelum dan sesudah Otonomi Daerah di Kota Palembang.
2. Untuk mengetahui perbedaan kontribusi (*share*) PAD terhadap belanja sebelum dan sesudah Otonomi Daerah di Kota Palembang.

E. Manfaat Penelitian

Manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah:

1. Diharapkan dapat memberi tambahan pemahaman tentang penyelenggaraan otonomi daerah kaitannya dengan Pendapatan Asli Kota Palembang.
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 Pemerintah Kota Palembang.