

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Keadaan geografis Indonesia yang berupa kepulauan berpengaruh terhadap mekanisme pemerintahan Negara Indonesia. Dengan keadaan geografis yang berupa kepulauan ini, pemerintah sulit mengkoordinasikan pemerintahan yang ada diberbagai daerah. Untuk memudahkan hal tersebut melalui pengaturan atau penataan pemerintahan, diperlukan adanya sistem pemerintahan yang dapat berjalan secara efisien dan mandiri melalui pengawasan pemerintah pusat. Pada era reformasi ini, sangat dibutuhkan sistem pemerintahan yang memungkinkan cepatnya penyaluran aspirasi rakyat, tetapi tetap berada dibawah pengawasan pemerintah pusat. Hal tersebut sangat diperlukan karena munculnya ancaman-ancaman terhadap keutuhan NKRI, yang ditandai dengan banyaknya daerah yang ingin memisahkan diri dari Negara Kesatuan Republik Indonesia, jika kontrol dari pemerintah pusat lalai.

Penerapan otonomi daerah di Indonesia memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk meneyelenggarakan fungsi pemerintahan secara mandiri, sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku. Kebijakan ini memberikan ruang bagi pemerintah dalam membangun dan mengembangkan daerahnya secara mandiri (Nasution, 2010). Sumber daya alam daerah di Indonesia yang melimpah juga merupakan salah satu penyebab diperlukannya suatu sistem pemerintahan sebagai sumber pendapatan daerah sekaligus menjadi pendapatan nasional. Karena itu sebabnya, terdapat beberapa daerah yang pembangunannya harus lebih cepat dan maju daripada daerah lain.

Oleh karena itu pemerintah pusat harus membuat suatu kebijakan dan sistem pengelolaan pemerintahan di tingkat daerah yang disebut dengan daerah otonom. Selain diatur dalam undang-undangan, pemerintah pusat juga harus

tetap mengawasi dan mengontrol keputusan-keputusan yang diambil oleh pemerintah daerah. Sehingga sesuai dan berkesinambungan dengan tujuan nasional, yaitu pemerataan pembangunan di seluruh wilayah Republik Indonesia yang berdasarkan pada sila kelima Pancasila, yaitu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Kemandirian suatu daerah dalam pembangunan nasional merupakan bagian yang tidak dapat dipisahkan dari keberhasilan kebijakan yang diputuskan oleh pemerintah pusat. Pemerintah pusat membuat kebijakan, yaitu pemerintah daerah diberikan kekuasaan untuk mengelolah keuangan daerahnya masing-masing yang bersumber dari potensi sumber daya alamnya untuk dikelola dengan optimal dan meningkatkan kualitas sumber daya manusia atau yang lebih dikenal dengan sebutan desentralisasi, hal ini dilakukan dengan harapan daerahnya sendiri sesuai dengan prinsip daerah otonom yang nyata dan optimal. Sehingga dalam proses pembangunan daerah merupakan titik awal pelaksanaan pembangunan ekonomi, yang diharapkan daerah mampu mengelola potensi sumber daya alamnya dan disesuaikan dengan kebutuhan daerahnya, serta selaras dengan rencana pembangunan nasional, sehingga pembangunan daerah dan nasional menjadi berkesinambungan. Apabila daerah sudah mampu mengelolah potensi daerahnya sesuai dengan kebutuhan masyarakat, maka ketergantungan kepada pemerintah pusat sangat rendah, karena daerah dapat meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) masing-masing. Sehingga dapat dikatakan kemandirian daerah tersebut sangat bagus.

Sentralisasi ataupun desentralisasi sebagai suatu sistem administrasi pemerintahan, politik tidak dapat dilepaskan dari proses pertumbuhan suatu Negara. Sejarah mencatat desentralisasi di Indonesia mengalami pasang naik

dan turun seiring dengan perubahan konstelasi politik yang melekat dan terjadi pada perjalanan kehidupan bangsa, khususnya pada Indonesia.

Desentralisasi juga dapat diartikan sebagai pengalihan tanggung jawab, kewenangan, dan sumber-sumber daya (dana, manusia dan alam) dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah. Menurut UU Nomor 5 Tahun 1974, “Desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintah dari pusat kepada daerah. Pelimpahan wewenang kepada pemerintah daerah, semata-mata untuk mencapai suatu pemerintahan yang efisien. Dengan demikian, prakarsa, wewenang, dan tanggung jawab mengenai urusan yang diserahkan pusat menjadi tanggung jawab daerah, baik mengenai politik pelaksanaannya, perencanaan, dan pelaksanaannya maupun mengenai segi pembiayaannya. Perangkat pelaksanaannya adalah perangkat daerah itu sendiri.

Program pembangunan harus tetap dilaksanakan oleh pemerintah, terutama yang menyangkut kesejahteraan masyarakat. Hal tersebut mengharuskan pemerintah daerah berupaya untuk menggali dan mengembangkan sumber daya yang ada di setiap daerahnya. Hal ini sejalan dengan kebijakan pemerintah Indonesia tentang Otonomi Daerah yang mulai dilaksanakan pada tanggal 1 Januari 2001 (Oktafianto, 2007).

Sebagai daerah otonom, dalam proses pembangunan daerah melalui konsep dan sesuai dengan Undang-Undang otonomi daerah, maka masing-masing 4 Kabupaten di pulau Madura diberikan kewenangan untuk mengolah potensi sumber daya (alam, manusia, dan dana) untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Karena dalam setiap daerah mempunyai potensi dan permasalahan yang berbeda, akan tetapi bagaimana cara dan strategi daerah tersebut untuk membuat suatu kebijakan dalam mengolah potensi

sumber dayanya menjadi sebuah nilai tambah terhadap sumber penerimaan pendapat daerah. Dan strategi kebijakan dalam mengatasi berbagai permasalahan untuk solusi kedepan agar lebih baik, dan sesuai dengan kebutuhan daerah serta masyarakat. Maka, melalui pembangunan daerah yang bagus dan tepat sasaran.

Akan tetapi, perlu digaris bawahi, bahwa otonomi daerah sekedar alat, bukan tujuan bagi pembangunan daerah maupun upaya menuju demokrasi lokal. Karena otonomi adalah hak daerah untuk mengatur, mengisi, dan menentukan arah pembangunan daerah yang lebih maju dan hal tersebut tidak sepenuhnya dilakukan secara sama. Karena dalam berbagai daerah mempunyai keberagaman potensi dan kemampuan, serta permasalahan yang berbeda. Di Indonesia yang lebih penting, masyarakat daerah yang merupakan obyek sekaligus subyek otonomi dan pembangunan daerah, artinya dalam proses pembangunan daerah pemerintah, swasta, dan masyarakat harus bersinergi dan berpartisipasi dalam memajukan daerahnya.

Berdasarkan rumusan yang telah diuraikan bahwa, yang menjadi daya Tarik atau termotivasi bagi peneliti untuk mengetahui dan menggali dalam pembiayaan kegiatan pemerintah daerah melalui Pendapatan Asli Daerah dan kemampuan kinerja keuangan daerah yang terletak di Pulau Madura. Karena sudah sewajarnya apabila PAD dijadikan sebagai salah satu variabel penting dalam mengukur tingkat kemandirian. Sehingga perlu adanya strategi untuk melihat dan memanfaatkan potensi yang ada dengan masalah yang berbeda, akan tetapi hal tersebut sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Berdasarkan PP 58/2005 tentang pengelolaan dan pertanggung jawaban keuangan daerah, yang berkaitan dengan perencanaan berbasis anggaran dan anggaran berbasis

kinerja. Sehingga untuk mengukur perbandingan kemampuan manajemen keuangan daerah dalam 4 Kabupaten, melalui analisis rasio serata kuantitatif deskriptif dan dampaknya terhadap kemandirian suatu daerah dengan kinerja pemerintah dan mengoptimalkan sumber penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Sehingga dalam penelitian ini yaitu untuk menganalisis sebuah derajat desentralisasi fiskal, kemandirian, efektifitas dan efisiensi keuangan daerah dalam 4 Kabupaten di Pulau Madura. Dalam preoses penelitian ini, nanti akan membuat suatu perbandingan tingkat kemandirian daerah dalam pengelolaan keuangan daerah melalui penerimaan dan pengeluaran yaitu seberapa besar tingkat perbandingan derajat desentralisasi fiskal, kemandirian, keefektifan dan efisiensi kemampuan manajemen keuangan daerah pada masing-masing daerah tersebut. Sehingga untuk outputnya dapat diketahui melalui dari keefektifan pelaksanaan program pembangunan daerah masing-masing 4 kabupaten di pulau Madura, serta kefisienan dalam kemampuan manajemen keuangan daerah, berdasarkan dari hasil perhitungan analisis rasio.

Kebijakan tentang otonomi daerah ini merupakan kebijakan yang dipandang demokratis dan memenuhi aspek desentralisasi pemerintah yang sesungguhnya. Tujuan otonomi adalah untuk lebih meningkatkan kesejahteraan dan pelayanan pada masyarakat, pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan, pemerataan dan pemeliharaan hubungan yang selaras antara pusat dengan daerah dalam mengelola keuangan yang ditetapkan dalam APBD yang menggambarkan kemampuan pemerintah daerah dalam membiayai program pembangunan daerah masing-masing melalui perencanaan berbasis anggaran dan anggaran berbasis kinerja. Tujuan otonomi daerah pada dasarnya diarahkan

untuk memacu pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya, meningkatkan kesejahteraan rakyat, menggalakkan prakarsa dan peran masyarakat, serta meningkatkan pendayagunaan potensi daerah secara nyata, dan dinamis serta bertanggung jawab. Sehingga memperkuat persatuan dan kesatuan bangsa, mengurangi beban pemerintah pusat dan campur tangan terhadap daerah dan memberikan peluang untuk koordinasi tingkat lokal atau daerah.

Dalam rangka untuk memenuhi pembiayaan dan penyelenggaraan daerah, sumber penmerimaan daerah sendiri atau dapat pula dari luar daerah. Sumber pendapatan yang dapat dilaksanakan oleh pemerintah yaitu melalui peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD), sehingga harus adanya upaya untuk meningkatkannya, akan tetapi hal tersebut tidak terlepas dari mekanisme sistem pemerintahan melalui kebijakan pemerintah daerah, peran stakeholder, dan partisipasi dukungan masyarakat.

Idealnya organisasi pemerintah dibentuk untuk melayani masyarakat. Akan tetapi, kenyataannya tidak sedikit organisasi pemerintah yang sibuk melayani dirinya sendiri. Dana yang terkumpul dari pajak rakyat lebih banyak digunakan untuk membiayai kepentingan birokrasi, hanya sebagian saja yang kembali kepada rakyat. Dengan menguatnya kedudukan rakyat dihadapan pemerintah, maka pemerintah dituntut untuk kembali kepada kegiatan pokoknya. Seiring dengan perubahan tersebut, pengawasan sosial dari masyarakat sebagai pemilik kedaulatan juga akan meningkatkan sistem pemerintahan yang bersih, adil, mandiri, dan professional.

Setidaknya ada tiga unsur dasar dari perencanaan pembangunan ekonomi daerah jika dikaitkan dengan hubungan pusat dan daerah: *Pertama*, perencanaan pembangunan ekonomi daerah yang *realistik* memerlukan

pemahaman tentang hubungan antara daerah dengan lingkungan nasional, dimana daerah tersebut merupakan bagian darinya, keterkaitan secara mendasar anantara keduanya, dan konsekuensi akhir dari interaksi tersebut. *Kedua*, sesuatu yang tampaknya baik secara nasional belum tentu baik untuk daerah, dan sebaliknya yang baik bagi daerah belum tentu baik secara nasional. *Ketiga*, perangkat kelembagaan yang tersedia untuk pembangunan daerah mislanya, administrasi, proses pengambilan keputusan dalam suatu kebijakan, dan otoritas biasanya sangat berbeda pada tingkat daerah dengan tingkat pusat. Selain itu, derajat pengendalian kebijakan sangat berbeda pada kedua tingkat tersebut. Oleh karena itu, perencanaan daerah yang efektif harus bisa membedakan apa yang seharusnya dilakukan dan apa yang dapat dilakukan, dengan menggunakan sumber dana dan pendapatan dengan memanfaatkan potensi sumber daya alam dan kinerja sumber daya manusia dengan proses yang sebaik mungkin dan benar-benar dapat di capai. Dan mengambil manfaat dari informasi yang lengkap yang tersedia pada tingkat daerah, karena kedekatan para perencananya dengan obyek perencanaan pembangunan.

Halim (2004), menjelaskan dua ciri utama suatu daerah yang mampu melaksanakan otonomi daerah. *Pertama*, kemampuan keuangan daerah, artinya daerah harus memiliki kewenangan dan kemampuan untuk menggali sumber-sumber keuangan, mengelola dan menggunakan keuangannya sendiri yang cukup untuk membiayai penyelenggaraan pemerintah. *Kedua*, ketergantungan kepada bantuan pusat harus seminimal mungkin, agar Pendapatan Asli Daerah (PAD) dapat menjadi bagian dari sumber keuangan terbesar, sehingga peranan pemerintah daerah menjadi lebih besar dan mandiri dalam pengelolaan sumber dana.

Kedua ciri tersebut, akan mempengaruhi pola hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Daerah dituntut untuk mampu meningkatkan kemampuan keuangan daerah dan menurunkan ketergantungan kepada pemerintah pusat, untuk melihat kemampuan daerah dalam menjalankan otonomi daerah, salah satunya dapat diukur melalui kinerja keuangan daerah. Dua indikator kemandirian daerah adalah derajat desentralisasi fiskal dan kemandirian keuangan daerah. Derajat desentralisasi fiskal adalah tingkat kemandirian daerah untuk membiayai kebutuhan daerahnya sendiri tanpa ketergantungan terhadap pemerintah pusat. Sedangkan kemandirian keuangan daerah adalah ukuran yang menunjukkan kemampuan keuangan pemerintah daerah dalam membiayai sendiri untuk kegiatan dan program dalam proses pembangunan daerah. Tingkat kemandirian daerah dapat dilihat dari dua sisi yaitu dari sisi pendapatan dan pengeluaran daerah.

Penerapan otonomi daerah diberlakukan sejak tanggal 1 Januari 2001 membawa implikasi pada pelimpahan wewenang antara pusat dan daerah dalam berbagai bidang. Kebijakan terkait yang tertuang dalam UU No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah dan UU No. 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Selanjutnya dalam perkembangannya Undang-Undang ini diperbaharui yaitu, berdasarkan UU. No. 32 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah, otonomi yang seluas-luasnya bagi pemerintah kabupaten merupakan peluang dan sekaligus tantangan. Peluang disini bagi pemerintah daerah yang memiliki potensi sumber daya alam yang memadai untuk mengelola sendiri potensi tersebut, sedangkan bagi pemerintah daerah yang mempunyai sumber daya alam yang kurang memadai justru merupakan tantangan.

Masalah yang sering muncul dalam pelaksanaan otonomi daerah adalah prospek kemampuan pembiayaan pemerintah daerah dalam rangka melaksanakan fungsinya sebagai penyelenggara pembangunan, penyelenggaraan pemerintah, serta melayani kebutuhan masyarakat setempat sejalan dengan dinamika kehidupan masyarakat. Sementara untuk UU No. 33 tahun 2004 yaitu mengatur pembagian sumber-sumber daya keuangan antara pusat dan daerah di desain dengan menggunakan prinsip “uang mengikuti kewenangan”. Artinya, penyerahan kewenangan daerah juga dibarengi atau seiring dengan penyerahan sumber-sumber pembiayaan yang sebelumnya dipegang oleh pemerintah pusat. Dimana pada dasarnya seluruh kewenangan ada di daerah, kecuali kewenangan di bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter, dan fiskal, agama, serta kewenangan di bidang lainnya.

Penyelenggaraan fungsi pemerintahan yang lebih luas oleh pemerintah daerah perlu didukung oleh sumber pembiayaan yang memadai. Pada kenyataannya bahwa sumber-sumber penerimaan antar satu daerah dengan daerah lainnya sangat beragam. Ada beberapa daerah dengan sumber daya yang dimiliki mampu menyelenggarakan otonomi daerah, namun tidak menutup kemungkinan ada beberapa daerah akan menghadapi kesulitan dalam menyelenggarakan tugas desentralisasi, mengingat keterbatasan sumber daya yang dimilikinya. Kreativitas dan inisiatif suatu daerah dalam menggali sumber keuangan akan sangat tergantung pada kebijakan yang di ambil oleh pemerintahan daerah itu, (Tumangkeng, 2011).

Belanja modal yang dilakukan oleh pemerintah daerah juga digunakan diantaranya untuk pembangunan ekonomi dan perbaikan infrastruktur, sehingga masyarakat dapat merasakan manfaat dan dapat menikmati secara langsung dari pelayanan pemerintah melalui program pembangunan dan pemberdayaan masyarakat. Tetapi otonomi daerah yang saat ini sudah berjalan di setiap kabupaten dan kota di Indonesia tetap masih menimbulkan persoalan baru, karena setiap kinerja pemerintah yang kurang memberikan dampak positif serta pengelolaan keuangan daerah. Perbedaan potensi dan kesiapan dalam penerapan otonomi daerah juga berpengaruh terhadap peningkatan PAD, sehingga pemerintah perlu untuk menggali sumber potensi daerah dan akhirnya akan meningkatkan suatu kemandirian daerah serta pertumbuhan ekonomi (Harianto & Adi, 2007).

Jika pengeluaran pemerintah lebih besar dari penerimaan pajak pada periode waktu tertentu, umumnya satu tahun, maka pemerintah mengalami defisit anggaran. Sebaliknya jika penerimaan pajak lebih tinggi dibanding pengeluaran pemerintah, maka pemerintah mengalami surplus anggaran. Pemerintah membiayai defisit anggaran dengan meminjam, sedangkan ketika terjadi surplus anggaran, beban hutang pemerintah relative lebih ringan (Mishkin, 2008 : 15-16).

Berdasarkan UU. No. 32 tahun 2004 tentang pemerintah daerah otonom yang seluas-luasnya bagi pemerintah kabupaten merupakan peluang dan sekaligus tantangan. Peluang disini maksudnya bagi pemerintah daerah yang memiliki potensi sumber daya alam yang memadai untuk mengelola sendiri potensi tersebut, sedangkan bagi pemerintah daerah yang mempunyai sumber daya alam yang kurang memadai justru merupakan tantangan. Masalah yang

sering muncul dalam melaksanakan otonomi daerah adalah prospek kemampuan pembiayaan pemerintah daerah dalam rangka melaksanakan fungsinya sebagai penyelenggara pembangunan, penyelenggara pemerintah serta melayani masyarakat setempat sejalan dengan permasalahan dinamika kehidupan masyarakat.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas, maka dapat dirumuskan bahwa rumusan masalah pada penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Seberapa besar derajat desentralisasi fiskal di 4 Kabupaten di Pulau Madura pada tahun 2011-2015?
2. Seberapa besar perbandingan tingkat kemandirian, efektivitas, dan efisiensi keuangan daerah di 4 Kabupaten di Pulau Madura pada tahun 2011-2015?

1.3 Tujuan

1. Untuk mengetahui seberapa besar derajat desentralisasi fiskal pada 4 Kabupaten di Pulau Madura pada tahun 2011-2015.
2. Untuk memngetahui seberapa besar tingkat perbandingan derajat desentralisasi fiskal, kemandirian, efektivitas, dan efisiensi keuangan daerah keuangan di 4 Kabupaten di Pulau Madura pada tahun 2011-2015.

1.4 Manfaat Penelitian

a. Manfaat Teoritis

1) Bagi Peneliti

Penelitian ini diharapkan memberikan sumbangsi kepada kampus sebagai bentuk dari tri dharma perguruan tinggi yaitu dalam bentuk penelitian. Sehingga dalam penelitian ini mahasiswa mampu mengaplikasikan dan menerapkan ilmunya melalui penelitian ilmiah. Serta dalam penelitian karya ilmiah ini dapat menambah wawasan dan pengetahuan bagi peneliti dan juga kepada para pembaca serta para akademisi, dalam menganalisis kemandirian, efektifitas, dan efisiensi keuangan daerah dalam 4 Kabupaten di Pulau Madura.

2) Bagi Akademisi

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat teoritis yang positif dalam menganalisis sebuah dinamika masalah pengelolaan keuangan dan sumber penerimaan daerah dalam 4 Kabupaten di Pulau Madura pada tahun 2011-2015. Yaitu merumuskan pemikiran-pemikiran bersifat teoritis dalam rangka daerah otonom, serta menganalisis kemandirian, efektivitas, dan efisiensi keuangan daerah yang berlandaskan otonomi daerah dan derajat desentralisasi fiskal. Diharapkan dapat memberikan wacana penelitian dan pertimbangan, serta referensi untuk melakukan penelitian selanjutnya.

3) Bagi Pemerintah Daerah

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan yang bermanfaat dalam merumuskan penyusunan anggaran dan perencanaan pembangunan ekonomi daerah secara optimal, melalui

Pendapatan Asli Daerah. Sehingga manajemen keuangan daerah lebih baik dengan kinerja keuangan pemerintah daerah.

b. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan gambaran secara konseptual bagi mahasiswa tentang kemandirian keuangan daerah dan kinerja keuangan pemerintah dan fenomena yang muncul di dalamnya. Sumbangsi penelitian ini terhadap para instansi-instansi terkait, stakeholder dan pemerintah daerah masing-masing pada 4 Kabupaten di Pulau Madura, mengenai evaluasi pembangunan daerah melalui tolak ukur persentase rasio kemandirian, efektivitas, dan efisiensi keuangan daerah. Melalui prinsip dan berlandaskan otonomi daerah serta Undang-undang, maka diharapkan dapat dijadikan bahan referensi dan pedoman dalam mengelola sumber potensi SDA untuk menunjang Pendapatan Asli Daerah, serta melalui pengelolaan keuangan daerah secara efektif dan efisien. Sehingga dalam proses pembangunan daerah melalui otonomi daerah yaitu untuk mengetahui kinerja pemerintahan dan memberikan pengaruh positif bagi pelayanan kebutuhan masyarakat melalui partisipasi masyarakat.