

**PERAN DAN ORIENTASI PEMERINTAH DAERAH DALAM RANGKA
OPTIMALISASI PENDAPATAN ASLI DAERAH DAN DANA
PERIMBANGAN (STUDI KASUS PADA PEMERINTAH
DAERAH KABUPATEN WONOGIRI)**



SKRIPSI

Diajukan Untuk Memenuhi Tugas dan Syarat-syarat Guna Memperoleh
Gelara Sarjana Ekonomi Jurusan Akuntansi Fakultas Ekonomi
Universitas Muhammadiyah Surakarta

Disusun oleh:

MUHAMMAD SATRIA INDRAYANA
B 200 030 272

**FAKULTAS EKONOMI
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SURAKARTA**

2010

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pembangunan daerah merupakan salah satu rangkaian dasar keberhasilan dari pembangunan nasional yang bertujuan untuk meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan rakyat. Pelaksanaan pembangunan secara efektif dan efisien akan mewujudkan tercapainya kemandirian daerah diarahkan juga untuk pelaksanaan otonomi daerah yang nyata dan bertanggung jawab. Dalam rangka pengembangan sistem otonomi daerah telah muncul undang-undang yaitu Undang-Undang No.22 tahun 1999 tentang pemerintah daerah dan UU No.25 tahun 1999 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah.

Konsekuensi dari pelaksanaan kedua UU tersebut adalah bahwa daerah harus mampu mengembangkan otonomi daerah secara luas, nyata dan bertanggung jawab dalam rangka pemberdayaan masyarakat, lembaga ekonomi, lembaga politik, lembaga hukum, lembaga keagamaan, dan lembaga swadaya masyarakat serta seluruh potensi masyarakat dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Disisi lain, saat ini kemampuan keuangan beberapa pemerintah daerah masih sangat tergantung pada penerimaan yang berasal dari pemerintah pusat. Oleh karena itu bersamaan dengan semakin sulitnya keuangan Negara dan pelaksanaan otonomi daerah itu sendiri, maka kepada setiap daerah dituntut harus dapat membiayai diri melalui sumber-sumber keuangan yang dikuasainya. Peranan pemerintah daerah dalam menggali dan

mengembangkan berbagai potensi daerah sebagai sumber penerimaan daerah akan sangat menentukan keberhasilan pelaksanaan tugas pemerintah, pembangunan dan pelayanan masyarakat di daerah.

Pembangunan daerah adalah suatu upaya bersama yang dilaksanakan secara lintas sektoral dengan melibatkan berbagai potensi dan sumber-sumber daya lokal yang terutama diarahkan untuk mewujudkan keserasian pertumbuhan dan pemerataan pembangunan serta mengembangkan daerah-daerah terisolir dan terbelakang. Dalam upaya pengembangan masyarakat ditempuh pendekatan pemberdayaan masyarakat untuk lebih mengembangkan perekonomian daerah dan perkembangan sosial budaya masyarakat yang nampak telah semakin kondusif akhir-akhir ini. Dalam rangka perwujudan pemerintahan yang baik, pelaksanaan otonomi daerah seperti diatur dalam UU Nomor 22 Tahun 1999 akan terus dimantapkan guna menjamin terselenggaranya pemerintahan, pembangunan dan pemberdayaan masyarakat. Pembangunan ekonomi daerah diarahkan untuk membuka peluang dan kesempatan kerja baru guna menunjang pendapatan masyarakat dan pada gilirannya akan mendorong peningkatan taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat di daerah (Ardiana, 2003).

Sumber pembiayaan daerah yang selama ini dipergunakan masih tergantung dari penerimaan sumbangan atau bantuan dari pusat. Kondisi yang ideal adalah apabila setiap pemerintah dapat independen di bidang keuangan untuk membiayai pelaksanaan tugas dan wewenang masing-masing. Hal ini berarti subsidi atau bantuan dari pemerintah pusat yang selama ini sebagai sumber utama dalam anggaran pendapatan dan belanja daerah, mulai kurang

kontribusinya dan yang menjadi sumber utamanya adalah pendapatan daerah sendiri.

Melihat fenomena yang terjadi, maka pemerintah dengan segera mengeluarkan Tap MPR RI No.XV/MPR/1998 yang merumuskan tentang pelaksanaan otonomi daerah dimana daerah diberi kewenangan secara proporsional yang luas, nyata, dan bertanggung jawab yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan serta perimbangan keuangan antara pusat dan daerah. Kemudian 2 (dua) tahun setelah keluarnya Tap MPR RI No.XV/MPR/1998, MPR kembali mengeluarkan Tap MPR RI No.IV/MPR/2000 yang merumuskan tentang rekomendasi kebijakan dalam penyelenggaraan otonomi daerah. Ini merupakan respon MPR yang saat itu melihat bahwa penyelenggaraan otonomi daerah saat itu belum dilaksanakan sebagaimana mestinya, dimana banyak terjadi ketidakpuasan dan ketersinggungan antar daerah otonom. Pengejawantahan otonomi yang belum sempurna mendorong Tap tersebut lahir.

Pemerintah melakukan perubahan undang-undang otonomi daerah agar bisa lebih aplikatif. Undang-undang tentang otonomi yang terbaru adalah UU No.8 Tahun 2005 tentang penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti UU No. 3 Tahun 2005 tentang perubahan atas UU No.32 Tahun 2004 yang mengamanatkan bahwa penyelenggaraan otonomi daerah juga dilaksanakan dengan prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah.

Otonomi daerah mencakup 3 matra yang utama, yaitu pertama, pembagian kekuasaan mengelola pemerintahan (*governmental power sharing*)

antara pusat dan daerah, kedua matra pembagian keuangan dan personalia negara (*financial and manpower sharing*) antara pusat dan daerah, dan ketiga matra pelimpahan kekuasaan politik, adat dan budaya (*political and social cultural power*) kepada daerah (Salim, 1999 dalam Ardiana, 2003).

Dengan adanya otonomi daerah diharapkan akan tercipta *good governance*. *Good governance* dapat diartikan sebagai pemerintahan yang baik. *Good governance* menurut Bank Dunia adalah suatu penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggung jawab yang sejalan dengan prinsip demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran salah alokasi dana investasi, dan pencegahan korupsi, baik secara politik maupun administratif, menjalankan disiplin anggaran serta penciptaan kerangka kerja politik dan legal bagi tumbuhnya aktivitas usaha. *Good governance* juga diartikan sebagai sistem pemerintah yang handal, pelayanan publik yang efisien, serta pemerintahan yang akuntabel terhadap publik (World Bank, 1992 dalam Ardiana, 2003). *Good governance* dapat diartikan juga sebagai kekuasaan yang didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, segala kebijakan yang diambil secara transparan, serta dapat dipertanggungjawabkan (akuntabel) kepada masyarakat (Wanandi, 1998 dalam Ardiana, 2003). Kondisi seperti ini berarti mendorong pemerintah untuk memberdayakan masyarakat, menumbuhkan prakarsa dan kreativitas, meningkatkan peran serta masyarakat, mengembangkan peran dan fungsi DPRD dalam mengawasi penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat, tentunya diimbangi dengan transfer keuangan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah.

Transfer keuangan juga harus diiringi dengan dengan transfer pegawai pusat menjadi pegawai daerah. Dalam otonomi daerah, yang disebut 3 P (personil, peralatan, dan pembiayaan) secara bersama-sama mesti dilimpahkan ke daerah. Dengan demikian, besarnya pembiayaan disesuaikan dengan besarnya fungsi kewenangan yang dilaksanakan daerah. Guna menjamin sumber pembiayaan tersebut, perlu kesiapan atau profesionalisme aparat-aparat daerah untuk dapat memainkan peran dan orientasinya sehingga dapat mengoptimalkan pendapatan asli daerahnya dan dana perimbangan yang proporsional (Kustiawan, 2002).

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah mensyaratkan bahwa untuk tujuan akuntabilitas atas pengelolaan dana-dana yang dikelolanya, Pemda diwajibkan menyiapkan laporan keuangan daerah sebagai bagian dari laporan pertanggungjawaban kepala daerah, yang meliputi Neraca Daerah, Laporan Perhitungan APBD, Nota Perhitungan APBD, dan Laporan Aliran Kas. Neraca Daerah menunjukkan posisi keuangan Pemda pada tanggal tertentu, Laporan Perhitungan APBD dan Nota Perhitungan APBD memuat informasi tentang kinerja keuangan Pemda selama periode anggaran tertentu (meliputi pendapatan, belanja, dan pembiayaan), dan Laporan Aliran Kas menyajikan informasi mengenai kemampuan Pemda dalam menghasilkan dan menggunakan kas dari aktifitas-aktifitas yang dilaksanakannya (operasi, investasi, dan pendanaan). Dari Laporan APBD, dapat dianalisis sumber dan penggunaan dana oleh pemda selama satu tahun fiskal. Sumber dana tersebut

tercantum dalam APBD yang mencakup transfer dana perimbangan dari pemerintah pusat (Halim, 2002).

Beberapa penelitian yang pernah dilakukan tentang kemampuan pemerintah daerah dalam mengoptimalkan pendapatan asli daerah di antaranya dilakukan Kustiawan (2002) yang melakukan penelitian pada Dispenda Propinsi Jawa Barat menunjukkan bahwa salah satu upaya yang dilakukan Pemda Jawa Barat untuk mengoptimalkan pendapatan asli daerah sebagai sumber pendanaan bagi APBD adalah dengan meningkatkan jumlah pendapatan yang berasal dari retribusi daerah dan pajak daerah. Akan tetapi hendaknya diperhatikan apakah peningkatan pendapatan tersebut tidak memunculkan masalah baru akibat reaksi masyarakat yang tentunya tidak akan menyetujui adanya kenaikan tersebut. Selain itu, penelitian yang dilakukan Hasil penelitian Kustiawan (2002) menunjukkan ketidakpuasan terhadap rumusan yang dilakukan pemerintah pusat terhadap dana alokasi umum melalui Peraturan Pemerintah No.104 Tahun 2000.

Penelitian yang dilakukan Ardiyana (2004) pada Dispenda Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta menunjukkan bahwa pemerintah daerah DIY mengoptimalkan pendapatan asli daerahnya dengan 2 (dua) cara, yaitu :

- 1) intensifikasi, yaitu upaya optimalisasi pendapatan asli daerah dengan cara meningkatkan pendapatan yang sudah ada, seperti pajak dan retribusi daerah.
- 2) ekstensifikasi, yaitu upaya optimalisasi pendapatan asli daerah dengan cara mencari sumber-sumber pendapatan baru, seperti penanganan kendaraan bermotor non AB yang beroperasi di Yogyakarta lebih dari 3 (tiga) bulan

dengan cara mengeluarkan tanda bukti berupa kartu identitas KBM musiman.

Selain mengoptimalkan pendapatan asli daerah, pemerintah daerah juga masih mengharapkan sumber lain, yaitu dana perimbangan. Dana perimbangan bertujuan mengurangi kesenjangan fiskal antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah serta antar pemerintah daerah yang satu dengan lainnya. Namun, yang menjadi permasalahannya sekarang, apakah pemerintah daerah telah merasa bahwa perhitungan dana alokasi umum dengan menggunakan rumus dalam PP No. 55 Tahun 2005 (pengganti PP No.84 Tahun 2001) telah memenuhi aspirasi daerahnya? Dan pada pelaksanaan otonomi daerah ini, pemerintah daerah memegang peranan yang vital dalam perencanaan pembangunan, pengalokasian dan pengelolaan sumber-sumber yang ada di daerah. Kabupaten Wonogiri sebagai salah satu kabupaten di Indonesia pun memiliki kewajiban dan tantangan yang sama. Melalui Dinas Pendapatan Daerah sebagai ujung tombak pelaksana, diharapkan menjadi sentral informasi mengenai penerimaan daerah yang berasal dari pendapatan asli daerah dan sumber penerimaan daerah yang lain.

Abdullah dan Halim (2003) meneliti tentang dana alokasi umum dan pendapatan asli daerah terhadap belanja pemerintah daerah: studi kasus kabupaten/kota di Jawa dan Bali. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui apakah transfer atau DAU dari pemerintah pusat (Pempus) dan PAD berpengaruh terhadap belanja pemerintah daerah (Pemda) di Indonesia dengan sampel kabupaten dan kota di provinsi Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, DIY, dan Bali. Data yang dianalisis bersumber dari Laporan Anggaran

Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Hasil analisis menunjukkan bahwa DAU dan PAD secara terpisah dan serentak berpengaruh terhadap Belanja daerah, baik untuk prediksi tanpa maupun dengan lag. Selain itu, Pajak daerah juga berpengaruh terhadap Belanja daerah, baik dengan dan tanpa lag. PAD mempunyai daya prediksi terhadap Belanja daerah lebih baik daripada DAU untuk tanpa lag, tetapi DAU lebih baik dengan la g. Flypaper effect terjadi untuk prediksi dengan lag, tetapi tidak untuk tanpa lag. Hasil ini membutuhkan konfirmasi melalui studi-studi berikutnya

Dalam penelitian ini, peneliti akan mencoba mengangkat rasio kepatuhan wajib pajak yang belum digunakan pada penelitian terdahulu. Selain itu, peneliti juga mencoba mengangkat rasio efisiensi dan efektifitas pendapatan asli daerah untuk menganalisis upaya optimalisasi yang dilakukan oleh Pemda Kabupaten Wonogiri.

Berdasarkan latar belakang diatas maka peneliti tertarik untuk mengetahui upaya pemerintah daerah Kabupaten Wonogiri dalam meningkatkan pendapatan asli daerah. Oleh karena itu penulis mengambil judul “PERAN DAN ORIENTASI PEMERINTAH DAERAH DALAM RANGKA OPTIMALISASI PENDAPATAN ASLI DAERAH DAN DANA PERIMBANGAN (STUDI KASUS PADA PEMERINTAH DAERAH KABUPATEN WONOGIRI)”.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka pokok masalah yang dihadapi dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimanakah peran dan upaya Pemerintah Daerah Kabupaten Wonogiri dalam rangka optimalisasi pendapatan asli daerah?
2. Apakah perumusan perhitungan dana alokasi umum yang terdapat dalam PP No. 55 Tahun 2005 telah memenuhi aspirasi Kabupaten Wonogiri dan proporsional?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah:

1. Mengetahui peran dan upaya Pemerintah Daerah Kabupaten Wonogiri dalam rangka optimalisasi pendapatan asli daerah
2. Mengetahui perumusan perhitungan dana alokasi umum yang terdapat dalam PP No. 55 Tahun 2005 sesuai dengan aspirasi Kabupaten Wonogiri dan proporsional.

D. Manfaat Penelitian

1. Dapat digunakan sebagai acuan dan referensi awal untuk melakukan penelitian selanjutnya bagi para peneliti di bidang otonomi daerah dan pertimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.
2. Diharapkan berguna untuk memperluas cakrawala dan tambahan informasi bagi para akademisi guna menemukan dimensi-dimensi baru dalam bidang ilmu keuangan daerah khususnya PAD dan DAU.

3. Diharapkan akan membuka wawasan baru bagi aparat daerah sekaligus sebagai aspek guna laksana maupun masyarakat, berkenaan dengan dengan pelaksanaan otonomi daerah dan sebagai masukan berharga untuk perumusan ulang kebijakan yang bermanfaat untuk mengganti kebijakan yang berlaku dengan alternatif kebijakan lain yang lebih adil sehingga tercipta keselarasan.

C. Sistematika Penulisan

Sebagai arahan dalam memahami skripsi ini, penulis menggunakan sistematika sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN

Bab ini berisi tentang latar belakang masalah, perumusan masalah, pembatasan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian dan sistematika penulisan.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini berisi tentang landasan teori dalam penelitian, yaitu mengenai otonomi daerah, keuangan daerah, elemen -elemen keuangan daerah, dana perimbangan, penelitian terdahulu, dan hipotesis.

BAB III METODE PENELITIAN

Bab berisi tentang jenis penelitian, populasi, sampel dan teknik sampling, definisi operasional variabel, metode pengumpulan data, dan metode analisis data.

BAB IV ANALISIS DATA DAN PEMBAHASAN

Berisi tentang analisis data yang diuraikan dalam pengumpulan dan tabulasi data, deskripsi data serta analisis data terdiri dari pengujian asumsi klasik dan pengujian hipotesis.

BAB V PENUTUP

Berisi tentang kesimpulan dari hasil analisis data, keterbatasan penelitian dan saran untuk pengembangan bagi peneliti selanjutnya.

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN