

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. LATAR BELAKANG

Konflik domestik yang terjadi pada berbagai level & segmen masyarakat yang bersumber dari dan otoritas kekuasaan pada gilirannya diikuti dengan kekerasan dan anarkhi, yang sama sekali tidak kondusif bagi penciptaan & kebudayaan yang demokratis. Membangun demokrasi adalah proses penciptaan dua arah satu proses dialektis antara intuisi negara dengan kelompok-kelompok masyarakat. Dari kedua level tersebut tidak siap menghadapi perubahan politik yang sifatnya struktural dan mendasar. Proses pembelajaran diawali dari otonomi daerah, artinya proses pembelajaran dimulai demokratisasi seiring dengan konsep otonomi daerah.

Ironisnya upaya aktualisasi desentralisasi dan demokrasi seringkali melahirkan dua paradok yang dapat mengganggu pencapaian dari pada tujuan:

1. Liberalisasi yang menjadi wacana demokrasi justru ruang gerak ini menjadi integrasi yang dapat melahirkan disintegrasi.
2. Perluasan partisipasi sebagai perwujudan daya nalar justru memunculkan tindakan irasional.

Rasanya fenomena yang ada justru harus membuat kita berpacu untuk merealisasikan otonomi daerah menuju demokrasi yang sesungguhnya. Wacana

otonomi daerah yang kerap kali, telah melahirkan objek pragmatis yang seharusnya kita publikasikan dengan sikap penuh optimis. Ada tiga komponen kuat yang bisa menjadi penentu didalam kita menggarap sebuah otonomi daerah, yakni: SDA, SDM & SDB.

Tinjauan kritis ketiga faktor tersebut:

a) Sumber Daya Alam

Dengan asumsi daerah yang mempunyai SDA yang memadai dapat merealisasikan otonomi daerah secara cepat

b) Sumber Daya Manusia

Faktor SDM ternyata lebih memberikan bergaining yang cerah dalam tingkat keberhasilan proses otonomi daerah.

c) Sumber Daya Buatan

Pada kenyataannya SDB dapat memberikan paradigma tersendiri disamping faktor SDA & SDM, sifat kondusif yang merangsanglah yang dapat menjadi tendensi & tempamen tersendiri bagi proses perjalanan arah.yang kurang kita angkat selama ini adalah tinjauan kritis terhadap potensi & kognesi dari kekuatan SDB yang dalam hal ini merangsang terjadinya transformasi kearah perubahan yang diinginkan.

Pertumbuhan ekonomi yang dinamis dibarengi dengan pemerataan pembangunan merupakan faktor yang mendominasi pertumbuhan ekonomi jangka panjang. Pertumbuhan ekonomi yang relatif tinggi dipercaya dapat mewujudkan pembangunan yang dicita-citakan, dengan demikian dapat diasumsikan bisa

mendorong taraf hidup masyarakat yang lebih mapan dan mandiri. Namun pada kenyataannya pemerataan pendapatan tidak dapat diwujudkan secara konsisten, sehingga yang terjadi kesenjangan sosial. Ketika UU. No 22 Tahun 1999 tentang otonomi daerah mulai diberlakukan, hal ini menjadikan suatu angin segar bagi pemerintah daerah untuk dapat memaksimalkan sumber daya yang ada sehingga nantinya dapat mempengaruhi laju pertumbuhan. otonomi daerah, akan memelihara keragaman sosial ekonomi sesuai watak daerah dan keunggulan komparatif yang dimilikinya.

Apalagi dalam keadaan sekarang daerah betul-betul kelihatan mandiri dan tidak terpengaruh oleh krisis terutama yang mempunyai basis kegiatan ekonomi berdasarkan sumberdaya setempat. Secara konseptual otonomi daerah dapat memecahkan persoalan ketidakmerataan pendapatan daerah. Disinilah sisi positif yang dapat meningkatkan dinamika internal ekonomi nasional dengan kekuatan ekonomi daerah. Jika perekonomian daerah kuat potensi perdagangannya dengan daerah lain akan semakin kuat pula. Meskipun demikian tantangan yang paling mendasar adalah Strukturisasi dan sumber daya manusia, kurangnya profesional sumberdaya manusia sehingga membuat program otonomi daerah kurang efektif. Ada persoalan penting didaerah selain permasalahan kedua diatas yaitu masalah demokrasi dan transparansi. Dengan demikian persoalan-persoalan yang timbul di daerah perlu persiapan yang cepat untuk berbagai hal.

Pembangunan perekonomian daerah adalah suatu bentuk kegiatan perekonomian dimana masyarakat dan pemerintah daerah mengelola sumberdaya

yang ada dikelola secara maksimal guna kesejahteraan masyarakat disekitar khususnya dan daerah lain umumnya. Pemerintah daerah menjadikan sumberdaya manusia dan sumberdaya alam dijadikan aset yang dominan bagi perkembangan perekonomian daerah.

Permasalahan biasanya muncul ketika pemerintah daerah mempunyai aset sumberdaya alam yang optimal akan tetapi kurangnya sumberdaya manusia yang dapat mengelola aset yang ada atau sebaliknya, dengan demikian hal ini tentunya menjadi permasalahan yang menarik untuk dijadikan suatu rangsangan, guna terwujudnya pertumbuhan perekonomian daerah.

Setiap upaya pembangunan ekonomi, daerah mempunyai tujuan utama untuk meningkatkan jumlah dan jenis peluang kerja untuk masyarakat daerah dan masyarakat luas secara bersama-sama mengambil inisiatif pembangunan daerah dan dengan menggunakan sumberdaya- sumberdaya yang ada sehingga nantinya dapat merancang dan membangun perekonomian daerah (Lincoln Arsyad: 1999: 298-299).

Dalam Undang-Undang No. 5 tahun 1974 pengertian daerah dapat dirumuskan sebagai suatu badan usaha yang dibentuk untuk menambah penghasilan daerah. Sehingga fungsi pokok perusahaan daerah: *Pertama*, sebagai dinamisator perekonomian daerah, yang pada akhirnya akan dapat mambantu tingkat pendapatan daerah. *Kedua*, adalah sebagai penghasil pendapatan daerah artinya perusahaaa daerah harus mampu memberikan manfaat ekonomi sehingga terjadi keuntungan yang dapat menjadi masukan kas untuk daerah.

Otonomi daerah merupakan kewajiban daerah dalam rangka mensukseskan pembangunan nasional, jadi pada hakekatnya otonomi daerah itu lebih merupakan *kewajiban dari pada hak*, yaitu kewajiban daerah untuk ikut melancarkan jalannya pembangunan sebagai sarana untuk mencapai kesejahteraan rakyat yang harus diterima dan dilaksanakan dengan penuh tanggung jawab. Oleh karena itu pilihan yang sangat tepat menjalankan kebijakan otonomi daerah yang mengembalikan harkat dan martabat dan harga diri masyarakat daerah yang dimarginalkan selama puluhan tahun. (lihat Saukani, 2000)

Tujuan utama dari kebijakan desentralisasi tahun 1999 itu adalah disatu pihak membebaskan pemerintah pusat dari beban- beban yang tidak perlu dalam menangani urusan domestik sehingga pemerintah lebih dapat konsentrasi mengenai urusan global dan kiranya dapat diambil manfaatnya. Sekarang dengan berlakunya UU No. 22/1999 dan UU No. 25/1999 Kewenangan itu dikonsentrasikan di daerah artinya pemerintah dan masyarakat diberikan otoritas yang penuh secara mandiri dan bertanggung jawab sehingga pemerintah pusat tidak lagi mencampuri dan mendominasi mereka.

Visi otonomi daerah itu dapat dirumuskan dalam tiga ruang lingkup interaksinya yang utama: Politik, Ekonomi Sosial budaya. dalam bidang politik otonomi adalah buah dari kebijakan desentralisasi dan demokratisasi maka ini merupakan suatu proses untuk membuka ruang kerja pemerintah daerah yang dipilih secara demokratis. Dibidang ekonomi otonomi daerah membuka kebijakan baru

untuk mengoptimalkan pendayagunaan potensi ekonomi didaerahnya. Dibidang sosial dan budaya menciptakan dan memelihara harmoni sosial.

Belum terlalu banyak yang dapat diimplementasikan otonomi daerah karena kurangnya kesiapan seperangkat lembaga pemerintahan. Kondisi yang ironis ini agaknya mengharuskan kita memahami kembali pemahaman yang benar tentang seluruh latar belakang visi, tujuan dan sasaran yang ingin dijangkau. Antisipasi kebijakan gagal haruslah diperhitungkan.

Undang-Undang No.22/1999 ataupun Undang-Undang No.25/1999 keuangan daerah dinyatakan bersumber dari:

A. Pendapatan Asli Daerah yaitu :

- 1) Hasil pajak daerah
- 2) Hasil retribusi daerah
- 3) Hasil perusahaan daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan
- 4) Lain-lain pendapatan asli daerah yang sah

B. Dana Perimbangan terdiri dari:

- 1) Bagian daerah dari penerimaan Pajak Bumi dan Banguna, Bea perolehan atas hak tanah dan bangunan, dan penerimaan dari sumber daya alam;
- 2) Dana alokasi umum, dana yang berasal dari APBN dengan tujuan pemerataan keuangan antar daerah.
- 3) Dana alokasi khusus, dana berasal dari APBN untuk membagi kebutuhan tertentu.

C. Pinjaman Daerah

- 1) Pinjaman dalam negeri dapat bersumber dari pemerintah pusat dan/atau penerbitan obligasi daerah.
- 2) Mekanisme pinjaman luar negeri melalui pemerintahan pusat sehingga pemerintah dapat mengevaluasi layak atau tidaknya dan diproses lebih lanjut.
- 3) Pinjaman jangka panjang adalah pinjaman lebih dari satu tahun.

D. Lain-Lain Pendapatan Daerah yang Sah

Dana perimbangan adalah bagian daerah dari penerimaan pajak bumi dan bangunan, biaya pengolahan hak atas tanah dan bangunan dan penerimaan sumber daya alam, dana alokasi umum dan dana alokasi khusus.

Sebenarnya upaya untuk menghadirkan otonomi daerah yang nyata dan bertanggung jawab telah dilakukan oleh pemerintah pusat. Salah satu upaya pemerintah yang menonjol adalah dikeluarkannya peraturan pemerintah No. 45 Tahun 1992 mengenai penyelenggaraan otonomi daerah dengan titik berat pada daerah tingkat II, dengan alasan bahwa daerah tingkat II lebih langsung berhubungan dengan masyarakat sehingga lebih mengerti dan memenuhi aspirasi masyarakat didaerahnya.

Secara teoritis penelitian ini diharapkan menambah wacana kepada kita makna apa yang terkandung dalam UU No. 22/1999 dan UU No. 25/1999 sehingga konsep otonomi daerah dan perimbangan keuangan pusat dan daerah tidak hanya sebuah isu tapi menjadikan masyarakat mengerti dan memahami, bahwa otonomi

daerah adalah sebuah pengambilan hak-hak daerah. Secara praktis penelitian ini dapat memberikan kontribusi bagi pemecahan masalah di daerah DIY dalam rangka implementasi otonomi daerah.

Berdasarkan dari uraian diatas penulis tertarik untuk melihat lebih jauh dari keadaan tersebut, maka dalam penelitian ini penulis mengambil judul:

**POTENSI EKONOMI YOGYAKARTA DALAM MENYONGSONG
IMPLEMENTASI OTONOMI DAERAH TAHUN ANGGARAN 1997-2001**

1.2. RUMUSAN MASALAH

Seiring dengan adanya realisasi otonomi daerah, implikasinya bagi keuangan daerah adalah pemerintah dati II diharapkan semakin kreatif dan inovatif di dalam menggali sumber-sumber keuangan daerah yang potensial seperti pajak daerah dan retribusi daerah sesuai peraturan dan perundang-undangan yang berlaku. Penelitian ini bermaksud mengetahui perkembangan derajat otonomi fiskal. Sehingga dari permasalahan diatas dapat ditarik benang merah antara lain:

1. Seberapa besar laju pertumbuhan perekonomian di Yogyakarta
2. Seberapa besar sumber- sumber potensi ekonomi daerah sebagai faktor PDRB di Yogyakarta
3. Apakah ada spesialisasi suatu wilayah untuk sektor (industri) tertentu.

1.3. TUJUAN PENELITIAN

Sedangkan tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui seberapa besar laju pertumbuhan perekonomian di Yogyakarta
2. Untuk mengetahui seberapa besar sumber- sumber potensi ekonomi daerah sebagai faktor PDRB di Yogyakarta.
3. Untuk mengetahui apakah ada spesialisasi suatu wilayah untuk sektor (industri) tertentu.

1.4. MANFAAT PENELITIAN

1.4.1. Bagi pemerintah daerah

Memberikan rekomendasi ke daerah secara deskriptif dalam masalah pelaksanaan otonomi daerah mengenai sumber-sumber potensi ekonomi daerah dan formulasi kebijakan yang sekiranya dapat dikembangkan yang berkaitan dengan penerimaan daerah, perumbuhan ekonomi daerah.

1.4.2. Bagi peneliti

Dapat menerapkan disiplin ilmu yang telah diperoleh dari bangku perkuliahan yang berupa teoritis yang mana nantinya akan diterapkan dalam suatu kehidupan yang realitis dan sebagai salah satu syarat untuk mendapatkan gelar sarjana pada Fakultas Ekonomi UMY.

1.4.3. Bagi pihak lain:

Memberikan masukan-masukan dalam memperbanyak khasanah wacana potensi otonomi daerah.

1.5. DEFINISI OPERASIONAL

1.5.1. Otonomi daerah

Otonomi Daerah merupakan pemberian kembali hak-hak politik masyarakat di daerah yang selama puluhan tahun mengalami proses marginalisasi, dan bahkan mengalami alienasi terutama terjadi pada pemerintahan Presiden Soeharto yang sangat sentralistik. Wewenang untuk mengurus dan mengatur rumah tangganya sendiri.

“Otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan” (UU No. 22 tahun 1999).

1.5.2. Potensi Daerah

Segala kemampuan yang akan menjadi keunggulan dimasa yang akan datang seandainya daerah tersebut dapat mengelola dengan baik diantaranya adalah masalah pengolahan sumber daya alam dan sumber daya manusia di masing – masing daerah. Bagi daerah yang memiliki keterbatasan sumber daya alam seperti yang dijelaskan dalam Tap MPR No. IV/MPR/1999 tentang GBHN menegaskan bahwa daerah yang memiliki keterbatasan sumber daya alam dimungkinkan menggali potensi BUMN yang ada di daerahnya juga dari perolehan pajak. Sedangkan daerah yang sumber daya alamnya tercukupi dapat mengoptimalkan potensinya dengan didukung sumber daya manusia yang terdidik.

1.5.3. Kesempatan Kerja

Salah satu tujuan yang terpenting dalam pembangunan ekonomi adalah penyediaan lapangan kerja yang cukup untuk mengejar penambahan angkatan kerja, ada beberapa faktor mengapa hal tersebut lebih menonjol/ penting bagi negara berkembang

- Pertumbuhan penduduk yang tinggi
- Demografi profil lebih muda
- Struktur Industri negara berkembang
- Tingkat keterampilan yang lebih memadai

Dari penjelasan diatas dapat disimpulkan kesempatan kerja adalah tersedianya lapangan pekerjaan untuk masyarakat dalam masa produktif sesuai dengan keterampilan/ kemampuan yang dimiliki. (Agus Daryono, 2001)

1.6. METODOLOGI PENELITIAN

1.6.1. Metode pengumpulan data

Metode pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini seluruhnya merupakan data sekunder. Data sekunder adalah data yang diperoleh dari lembaga atau instansi yang ada hubungannya dengan penelitian ini, data dapat diperoleh dari: Dipenda Kota Yogyakarta, dan BPS Yogyakarta.

1.6.2. Metode Analisis Data

Penelitian ini mengambil data- data sekunder yang ada di Biro Pusat Statistik maupun data lainnya yang terkait. Alat analisis yang dilakukan untuk menganalisis

data sekunder tersebut adalah analisis *shift - share* dan *location quotient (LQ)*. Teknik *shift-share* menggambarkan *performance* (kinerja) sektor- sektor suatu wilayah dibandingkan dengan kinerja perekonomian nasional dengan demikian, dapat ditunjukkan dengan adanya *shift* (pergeseran) hasil pembangunan perekonomian daerah jika daerah itu memperoleh kemajuan sesuai kedudukannya dalam perekonomian nasional (lihat Prasetyo Soepono, 1993). Sedangkan *location quotient (LQ)* merupakan alat analisis untuk mengetahui ada tidaknya spesialisasi suatu wilayah untuk industri tertentu (lihat Sukko Kim, 1995).

1. Analisis Shift- Share klasik

Teknik yang mengkaji hubungan antara struktur ekonomi dan pertumbuhan wilayah, pertama- tama dikembangkan oleh Daniel B. Creamer (1943) dan dipakai sebagai salah satu alat analisis pada permulaan tahun 1960-an oleh Ashby (1964) sampai sekarang (Soepono, 1993). Teknik analisis *shift-share* ini membagi pertumbuhan sebagai perubahan (D) suatu variabel wilayah, seperti kesempatan kerja, nilai tambah pendapatan atau output, selama kurun waktu tertentu menjadi pengaruh- pengaruh: Pertumbuhan Nasional (N), *Industry mix* atau bauran industri (M) dan keunggulan kompetitif (C)-(Bendavid-Val, 1983; Hoover, 1984).

Pengaruh pertumbuhan nasional disebut pengaruh pangsa (share) pengaruh *industry mix* disebut *proportional shift* atau bauran komposisi, dan pengaruh keunggulan kompetitif dinamakan pula *differential shift* atau *regional share* itulah sebabnya disebut teknik *shift-share*.

Untuk industri atau sektor i di wilayah j, maka:

Untuk industri atau sektor i di wilayah j, maka:

$$D_{ij} = N_{ij} + M_{ij} + C_{ij} \quad (1)$$

Jika analisis itu diterapkan kepada kesempatan kerja atau *employment*

(E), maka diperoleh:

$$D_{ij} = E_{ij}^* - E_{ij} \quad (2)$$

$$N_{ij} = E_{ij} \cdot r_n \quad (3)$$

$$M_{ij} = E_{ij} \cdot (r_{ij} - r_n) \quad (4)$$

$$C_{ij} = E_{ij} \cdot (r_{ij} - r_n) \quad (5)$$

di mana,

- r_{ij} , r_{in} , r_n mewakili laju pertumbuhan wilayah dan laju pertumbuhan nasional yang masing-masing didefinisikan sebagai:

$$r_{ij} = (E_{ij}^* - E_{ij})/E_{ij} \quad (6)$$

$$r_{in} = (E_{in}^* - E_{in})/E_{in} \quad (7)$$

$$r_n = (E_n^* - E_n)/E_n \quad (8)$$

- E_{ij} = tenaga kerja di sektor i di wilayah j,
- E_{in} = tenaga kerja di sektor i di tingkat nasional,
- E_n = kesempatan kerja nasional

(*Superscripts** menunjukkan kesempatan kerja pada tahun akhir analisis)

Untuk suatu wilayah, pertumbuhan nasional (3), *industry mix* (4) dan keunggulan kompetitif (5) dapat ditentukan bagi sesuatu sektor i atau dijumlah untuk

semua sektor sebagai keseluruhan wilayah. Persamaan *shift-share* untuk sektor i di wilayah j adalah:

$$D_{ij} = E_{ij} \cdot r_n + E_{ij} \cdot (r_{in} - r_n) + E_{ij} \cdot (r_{ij} - r_{in}) \quad (9)$$

Persamaan *shift-share* ini membebaskan tiap sektor wilayah dengan laju pertumbuhan yang setara dengan laju yang dicapai oleh perekonomian nasional selama kurun waktu analisis. Ini tercermin pada persamaan (3). Persamaan (3) menunjukkan bahwa semua wilayah dan sektor-sektor hendaknya paling sedikit tumbuh dengan laju pertumbuhan nasional (r_{in}).

Analisis *Shif-share* secara luas digunakan untuk mendeskripsikan trend agregat statistik. Shift-share analisis mengklasifikasikan perubahan PDRB setiap saat dalam wilayah yang diperbandingkan dengan tiga kategori yaitu:

- PDRB disektor tertentu (i) di kota Yogyakarta
- Laju pertumbuhan PDRB tingkat nasional (r_n)
- Laju pertumbuhan disektor tertentu (i) di tingkat nasional (r_{in})
- Laju pertumbuhan disektor tertentu (i) di kota Yogyakarta (r_{ij})

Komponen perubahan secara nasional mempresentasikan komponen pembagian nasional untuk perhitungan dimana laju pertumbuhan regional yang telah mengalami perubahan diikuti perubahan secara tepat dalam tingkat nasional untuk semua sub sektor dalam periode penilaian (tahun 1996-2001).

Jika pertumbuhan di tingkat regional berbeda dengan nasional (berupa positif maupun negatif dalam pergeseran PDRB). Secara total pergeseran terdiri dari pergeseran struktural juga pergeseran mengenai pembagian proposional.

Dampak perubahan PDRB dimana dalam perhitungan di tingkat regional berubah sesuai dengan tipe dari PDRB dalam sub sektor tertentu (termasuk cepat atau lambatnya laju pertumbuhan nasional). Pergeseran terdiri dari perbedaan dalam pergeseran juga pengetahuan tentang dampak regional dimana perhitungan PDRB regional berubah seiring dengan faktor lokasi di tiap regional

2. Analisis Location Quotient (LQ)

Location Quotient (LQ) merupakan alat analisis untuk mengetahui ada tidaknya spesialisasi suatu wilayah untuk sektor (industri) tertentu. Formula LQ adalah sebagai berikut :

$$LQ = \frac{E_{ij} / E_j}{E_{in} / E_n}$$

dimana, E_{ij} = kesempatan kerja di sektor i di wilayah j

E_j = kesempatan kerja di wilayah j

E_{in} = kesempatan kerja di sektor i di negara n

E_n = kesempatan kerja di negara n

Interpretasi dari hasil perhitungan dengan formula tersebut adalah:

- Jika nilai $LQ > 1$, maka wilayah j untuk sektor i ada spesialisasi (tingkat spesialisasi wilayah $>$ tingkat spesialisasi nasional).
- Jika nilai $LQ = 1$, maka tingkat spesialisasi wilayah sama dengan tingkat spesialisasi nasional.

- Jika nilai $LQ < 1$, maka wilayah j untuk sektor i tidak mempunyai spesialisasi (tingkat spesialisasi wilayah $<$ tingkat spesialisasi nasional)