

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

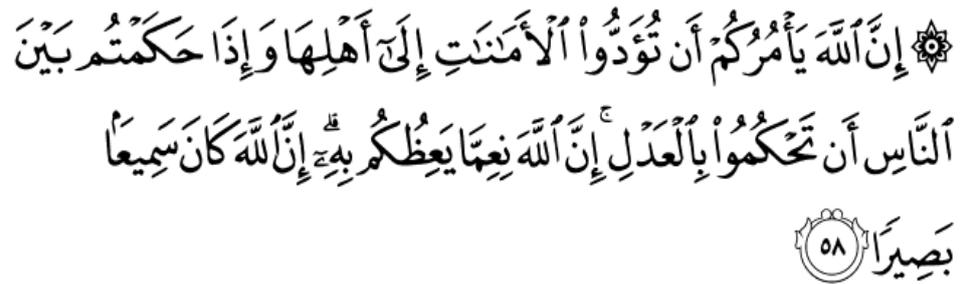
Berlakunya desentralisasi di Indonesia dimulai pada tahun 2001 (Chandra *et al.* 2017). Penyelenggaraan desentralisasi menyebabkan pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah sehingga pemerintah daerah dapat berperan secara mandiri mengatur dan mengelola keuangan daerahnya untuk meningkatkan pelayanan dan partisipasi masyarakat dengan penuh tanggungjawab kepada masyarakat (Putra & Hidayat, 2016).

Berdasarkan sidang istimewa MPR tahun 1998 menetapkan ketetapan MPR Nomor XV/MPR/1998 tentang penyelenggaraan otonomi daerah. Penyelenggaraan otonomi daerah diberikan sepenuhnya dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah sehingga pemerintah daerah akan lebih fleksibel dalam mengatur dan menjalankan roda perekonomian sesuai tugas dan wewenang dengan baik dan sesuai undang-undang yang berlaku (Kota, 2014).

Desentralisasi berorientasi pada pemerintah daerah, sehingga pemerintah daerah dituntut harus lebih mandiri dalam mengelola keuangan. Daerah diharapkan mampu meminimalisir aliran dana dari pemerintah pusat dan pemerintah provinsi yang disebut dengan dana perimbangan. Desentralisasi dan otonomi daerah khususnya dalam hal

kemandirian keuangan di Indonesia masih belum dapat terselenggara secara optimal (Saputra & Fernando, 2017).

Merujuk pada Firman Allah SWT dalam QS.An-Nisa:58 yang berbunyi :


 إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ
 النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا
 بَصِيرًا

Artinya, “Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan (menyuruh kamu) apabila menerapkan hukum diantara manusia supaya kamu menetapkan hukum dengan adil. Sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang sebaik-baiknya kepadamu. Sesungguhnya Allah adalah Maha Mendengar lagi Maha Melihat.” (QS. An-Nisa:58)

Ayat tersebut menyatakan bahwa setiap manusia harus berbuat kebaikan dan berlaku adil. Bagi para makhluk yang mendapatkan amanah harus menyampaikan amanah itu dengan sebaik-baiknya sesuai hukum yang berlaku. Dalam hal ini pemerintah daerah merupakan pihak yang berwenang untuk menyampaikan amanah kepada masyarakat guna memberikan pelayanan yang baik dalam rangka mensejahterakan masyarakat dan menaikkan taraf hidup masyarakat. Berdasarkan ayat tersebut pemerintah daerah dalam menjalankan amanahnya harus adil, jujur, dan sesuai hukum yang berlaku.

Dalam perkembangan daerah, untuk mengatur dan mengelola keuangan daerah pemerintah pusat maupun pemerintah daerah melakukan

pembaharuan Undang-Undang yaitu Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 di ganti menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan di ganti lagi dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Dengan adanya regulasi dalam bentuk Undang-Undang memberikan kesempatan kepada pemerintah daerah untuk meningkatkan kinerja keuangan dalam rangka mewujudkan kemandirian daerah (Anwar *et al.* 2015).

Untuk memberikan pemahaman dan keselaran pengelolaan keuangan kepada daerah sehingga daerah dapat secara mandiri mengelola pendapatan daerahnya, pemerintah mengganti Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 menjadi Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (Chandra *et al.* 2017).

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintah daerah menyatakan bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Keberhasilan pengelolaan daerah mempunyai dampak langsung terhadap keberhasilan otonomi daerah dan sumbangan yang besar dalam upaya mewujudkan *good governance* (Suranta *et al.* 2017).

Halim (2007) menjelaskan bahwa daerah dapat melaksanakan otonomi daerah apabila memenuhi ciri utama yaitu (1)kemampuan keuangan, artinya daerah harus dapat mengelola sumber keuangan yang ada didaerahnya untuk membiayai kegiatan pemerintahan dan memaksimalkan pendapatan asli daerah (PAD) menjadi sumber keuangan utama daerah, (2)tidak bergantung dana dari pusat, artinya pemerintah daerah secara mandiri dapat membiayai seluruh kegiatan pemerintahan dari sumber-sumber pendapatan asli daerah (PAD) sehingga peranan pemerintah daerah menjadi lebih besar.

Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta mempunyai 5 (lima) Kabupaten/Kota meliputi Kabupaten Kulon Progo, Kabupaten Bantul, Kabupaten Gunung Kidul, Kabupaten Sleman, dan Kota Yogyakarta. Kemampuan keuangan daerah dapat dilihat melalui laporan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang bersangkutan. Kontribusi masing-masing komponen terhadap total penerimaan daerah merupakan indikator suatu daerah untuk dapat menyelenggarakan pemerintahan guna mendorong pembangunan daerah dan laju pertumbuhan ekonomi secara keseluruhan (Rante *et al.* 2018).

Pada Tabel 1.1 dapat dilihat bahwa pada tahun 2016 sampai dengan tahun 2018 masih terjadi ketimpangan yang cukup besar antara Pendapatan Asli Daerah (PAD) dengan Dana Perimbangan. Total pendapatan daerah masih didominasi oleh dana perimbangan yang berarti daerah Kabupaten/Kota di wilayah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta

belum mandiri dan masih tergantung pada transfer dana dari pemerintah pusat. Menurut Hehamahua (2014) Pendapatan Asli Daerah (PAD) semakin kecil maka semakin besar ketergantungan daerah terhadap dana yang diberikan oleh pemerintah pusat.

Tabel 1.1
Perkembangan Pendapatan Daerah di Provinsi DI Yogyakarta
dalam APBD Tahun 2016 – 2018

Kabupaten/ Kota	Tahun	PAD	Dana Perimbangan	Total Pendapatan
Kulon Progo	2016	180.273.363.595	942.334.184.917	1.358.070.874.847
	2017	249.692.648.564	957.551.588.907	1.425.110.286.517
	2018	211.047.699.573	973.566.098.525	1.559.832.133.338
Bantul	2016	404.454.703.746	1.331.352.777.163	2.000.334.166.353
	2017	494.179.068.472	1.287.256.262.558	2.086.878.989.570
	2018	462.653.956.230	1.355.455.930.302	2.227.752.027.349
Gunung Kidul	2016	206.278.865.616	1.239.624.998.868	1.654.344.836.987
	2017	271.370.043.389	1.250.742.434.026	1.847.105.418.583
	2018	226.984.458.096	1.264.791.667.120	1.850.894.408.121
Sleman	2016	717.151.176.028	1.321.660.504.762	2.329.097.456.009
	2017	825.637.751.682	1.335.572.521.296	2.615.515.097.399
	2018	894.272.961.558	1.368.717.993.794	2.712.794.080.456
Kota Yogyakarta	2016	540.504.305.181	875.430.545.057	1.577.679.933.045
	2017	657.049.376.703	871.360.226.464	1.659.277.141.817
	2018	667.493.075.470	867.706.455.745	1.736.919.997.853

Sumber : Laporan Realisasi APBD Kabupaten/Kota se-DIY

Pada dasarnya pemberian otonomi daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kemandirian daerah sehingga Pendapatan Asli Daerah (PAD) dapat dijadikan sumber pembiayaan utama dalam pemerintahan daerah. Sebagaimana daerah lainnya di Indonesia masalah utama yang dihadapi yaitu rendahnya penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD) (Kota, 2014). Kemandirian keuangan itu sendiri berarti berusaha untuk dapat membiayai pengeluaran dengan memperhatikan potensi yang ada tanpa bergantung pada sumber dana eksternal (Rante *et al.* 2018).

Dengan menganalisis kemandirian keuangan daerah kita dapat mengetahui tentang seberapa mandiri daerah dalam membiayai pengeluaran daerah untuk mensejahterakan masyarakatnya serta mengetahui sejauh mana peran pemerintah daerah dalam menggali sumber-sumber baru yang potensial untuk meningkatkan penerimaan daerah. Maka dari itu perlu adanya penilaian kemandirian dan ketergantungan daerah untuk mengetahui tingkat pencapaian otonomi yang sesungguhnya.

Kamaroellah (2017) menunjukkan bahwa tingkat kemandirian keuangan daerah pada tahun anggaran 2011-2015 mempunyai pola hubungan instruksif artinya pemerintah daerah Pamekasan dalam memenuhi kebutuhan daerahnya masih relatif rendah dan berdasarkan rasio ketergantungan keuangan daerah, pemerintah daerah masih sangat tergantung pada dana dari pemerintah pusat. Penelitian serupa juga dilakukan oleh Saputra & Fernando (2017) menyatakan bahwa rasio kemandirian sebesar 38,86% dengan kategori rendah, rasio ketergantungan sebesar 67,78% dengan kategori sangat tinggi artinya tingkat ketergantungan pemerintah daerah terhadap dana eksternal masih tergolong tinggi.

Penelitian ini merupakan replikasi dari Ramadhani (2016) akan tetapi penelitian ini memiliki perbedaan dari objek penelitian yaitu dengan membandingkan 5 (lima) kabupaten/kota di wilayah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, metode penelitian menggunakan rasio kemandirian

dan rasio ketergantungan, serta pembahasan yang lebih kompleks. Melihat dari gambaran tentang tingkat kemandirian daerah dan perkembangan Pendapatan Asli Daerah (PAD) Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta bahwa pengelolaan keuangan daerah menarik untuk dilakukan penelitian yang berjudul “**Analisis Kemandirian dan Ketergantungan Keuangan Pemerintah Daerah Di Wilayah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta**”.

B. Batasan Masalah

Pembatasan masalah yang dilakukan guna mempermudah penyelesaian masalah yaitu :

1. Mengamati Laporan Realisasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta tahun 2016 - 2018.
2. Rasio keuangan pemerintah daerah yang digunakan hanya Rasio Kemandirian dan Rasio Ketergantungan.
3. Untuk menganalisis kemandirian keuangan daerah menggunakan analisis Rasio Kemandirian.
4. Untuk menganalisis ketergantungan keuangan daerah menggunakan analisis Rasio Ketergantungan.
5. Daerah yang dijadikan objek penelitian adalah seluruh kabupaten/kota yang ada di wilayah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

C. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang penelitian dan batasan masalah diatas maka permasalahan dari penelitian ini dapat di rumuskan sebagai berikut :

1. Seberapa besar tingkat kemandirian keuangan pemerintah daerah Kabupaten/Kota di wilayah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta tahun 2016 -2018, dihitung menggunakan rasio kemandirian ?
2. Seberapa besar tingkat ketergantungan keuangan pemerintah daerah pada pemerintah pusat di wilayah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta tahun tahun 2016 – 2018, dihitung menggunakan rasio ketergantungan ?
3. Apa yang menyebabkan perbedaan tingkat kemandirian dan tingkat ketergantungan keuangan antar pemerintah daerah di wilayah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta ?

D. Tujuan Penelitian

Hasil analisis rasio kemandirian dan rasio ketergantungan bertujuan untuk menilai seberapa besar kemandirian dan ketergantungan keuangan daerah dalam membiayai kegiatan-kegiatan yang ada didaerahnya dan untuk menilai berapa kecil tingkat ketergantungan keuangan daerah terhadap pemerintah pusat, serta penyebab perbedaan tingkat kemandirian dan tingkat ketergantungan daerah yang bersangkutan.

Rasio keuangan yang digunakan yaitu hanya dengan menggunakan Rasio kemandirian dan Rasio ketergantungan keuangan saja karena berfokus pada dana eksternal yang diperoleh daerah, perhitungan rasio

keuangan terhadap Laporan Realisasi APBD yang telah ditetapkan oleh masing-masing Kabupaten/Kota tahun 2016 – 2018 di wilayah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

E. Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian dalam menganalisis kemandirian dan ketergantungan keuangan daerah di wilayah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dengan menggunakan rasio kemandirian dan rasio ketergantungan keuangan daerah adalah sebagai berikut :

1. Manfaat Teoritis

Sebagai sarana belajar untuk memecahkan masalah yang berkaitan dengan pengelolaan keuangan daerah menggunakan rasio keuangan. Penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan kajian serta bahan perbandingan untuk penelitian selanjutnya dapat digunakan sebagai tambahan pengetahuan dalam bidang penelitian yang sama.

2. Manfaat Praktis

Dengan adanya penelitian ini diharapkan dapat memberikan gambaran dan referensi baru mengenai kondisi keuangan daerah terutama tentang kemandirian dan ketergantungan daerah kepada pemerintah daerah guna meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Dapat pula digunakan sebagai bahan evaluasi dalam membuat keputusan atau strategi perbaikan kinerja daerah dimasa mendatang.