

BAB I

PENDAHULUAN

1.1.Latar Belakang

APBD merupakan alat vital bagi Pemerintah Daerah dalam menjalankan roda Pemerintahannya. Hal itu secara jelas tercantum dalam UU No 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara. Anggaran adalah Alat Akuntabilitas, Manajemen, dan Kebijakan Ekonomi. Sebagai instrumen menstabilkan ekonomi dan mendorong pertumbuhan ekonomi. Melalui anggaran publik, dapat diketahui arah kebijakan fiskal pemerintah, sehingga dapat dilakukan prediksi-prediksi kebijakan ekonomi. Anggaran berfungsi untuk mewujudkan pertumbuhan dan stabilitas perekonomian serta pemerataan pendapatan dalam rangka mencapai tujuan bernegara. Selain itu anggaran juga dapat digunakan untuk mendorong, memfasilitasi, dan mengkoordinasikan kegiatan ekonomi masyarakat sehingga dapat mempercepat pertumbuhan ekonomi.

Struktur APBD sendiri (yang sudah berubah dari model anggaran tradisional ke anggaran kinerja) terdiri dari Pendapatan, Belanja dan Pembiayaan. Menurut PP No 58 Tahun 2005 Tentang Keuangan Daerah Penjelasan huruf A point 1 alenia 5 bahwa "Pendapatan Daerah (langsung) pada hakikatnya diperoleh melalui mekanisme pajak dan retribusi atau pungutan lainnya yang dibebankan pada seluruh masyarakat. Keadilan atau kewajiban dalam perpajakan terkait dengan prinsip kewajiban "horisontal" dan kewajiban "vertikal". Prinsip dari kewajiban horisontal menekankan pada persyaratan bahwa masyarakat dalam posisi yang sama harus diberlakukan

sama, sedangkan prinsip kewajaran vertikal dilandasi pada konsep kemampuan wajib pajak/retribusi untuk membayar, artinya masyarakat yang mempunyai kemampuan untuk membayar tinggi diberikan beban pajak yang tinggi pula.

Tentunya untuk menyeimbangkan kedua prinsip tersebut pemerintah daerah dapat melakukan diskriminasi tarif secara rasional untuk menghilangkan rasa ketidakadilan. Penetapan Perda tentang Pajak maupun Retribusi tidak melalui kajian yang matang dari berbagai aspek yang melingkupinya. Yang menjadi patokan kajian hanyalah aspek ekonomi atau peluang penambahan penghasilan.

Salah satu fenomena paling menonjol dari hubungan antara sistem pemerintah daerah dengan pembangunan adalah ketergantungan daerah yang sangat tinggi terhadap pemerintah pusat. Ketergantungan ini terlihat jelas dari aspek keuangan, dan faktor-faktor penyebabnya adalah ketidakcukupan sumber daya finansial, minimnya jumlah pegawai yang memiliki ketrampilan dan keahlian, prosedur dan sistem pengendalian manajemen yang tidak memadai, rendahnya produktivitas pegawai, inefisiensi, infrastruktur yang kurang mendukung, lemahnya perangkat hukum dan kesadaran masyarakat terhadap penegakan hukum, *political will* yang rendah, adanya benturan budaya SARA yang destruktif, dan korupsi, kolusi, nepotisme (KKN), dan lemahnya akuntabilitas publik. Daerah kehilangan keleluasaan bertindak (*local discretion*) untuk mengambil keputusan-keputusan penting dan adanya campur tangan pemerintah pusat yang tinggi terhadap daerah.

Pembentukan undang-undang tentang perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dimaksudkan untuk mendukung pendanaan atas penyerahaan urusan kepada pemerintah daerah. Pendanaan tersebut menganut *money follow function*, yang mengandung makna bahwa pendanaan mengikuti fungsi pemerintahan yang menjadi kewajiban dan tanggung jawab masing-masing tingkat pemerintahan. Perimbangan keuangan antara pemerintah dan pemerintahan daerah mencakup pembagian keuangan antara pemerintah dan pemerintahan daerah secara proporsional, demokratis, adil, dan transparan dengan memperhatikan potensi, kondisi, dan kebutuhan daerah. Dalam rangka pelaksanaan otonomi Daerah dan desentralisasi fiskal, Pemerintah Daerah dituntut untuk memiliki kemandirian keuangan Daerah yang lebih besar.

Adapun yang menjadi tujuan dari perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yaitu a) memberdayakan dan meningkatkan kemampuan perekonomian daerah. b) menciptakan sistem pembiayaan daerah yang adil, proporsional, rasional, transparan, partisipatif, bertanggung jawab (akuntabel) dan pasti. c) mewujudkan sistem perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang mencerminkan pembagian tugas kewenangan dan tanggung jawab yang jelas antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, mendukung pelaksanaan otonomi daerah dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang transparan, memerhatikan partisipasi masyarakat dan pertanggung jawaban kepada masyarakat, mengurangi kesenjangan antar daerah dalam kemampuannya

untuk membiayai tanggung jawab otonominya, dan memberikan kepastian sumber keuangan daerah yang berasal dari wilayah daerah yang bersangkutan. d) menjadi acuan dalam alokasi penerimaan Negara bagi daerah. e) mempertegas sistem pertanggung jawaban keuangan oleh pemerintah daerah. f) menjadi pedoman pokok tentang keuangan daerah. Dengan tingkat kemandirian keuangan yang lebih besar berarti daerah tidak akan lagi sangat tergantung pada bantuan dari Pemerintah Pusat dan Provinsi melalui Dana Perimbangan.

Otonomi yang diberikan kepada daerah kabupaten dan kota dilaksanakan dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada Pemerintah Daerah secara proporsional. Artinya pelimpahan tanggung jawab akan diikuti oleh pengaturan pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan, seperti perimbangan keuangan antara pusat dan daerah. Salah satu tujuan pelaksanaan Otonomi Daerah dan desentralisasi fiskal adalah untuk meningkatkan kemandirian Daerah terhadap pemerintah pusat. Peningkatan kemandirian daerah sangat erat kaitanya dengan kemampuan daerah dalam mengelola Pendapatan Asli Daerah (PAD). Semakin tinggi kemampuan daerah dalam menghasilkan PAD, maka semakin besar pula diskresi (keleluasan) daerah untuk menggunakan PAD sesuai dengan aspirasi, kebutuhan, dan prioritas pembangunan daerah. Kemandirian keuangan daerah ditunjukkan oleh besar kecilnya pendapatan asli daerah (PAD) dibandingkan dengan pendapatan daerah yang berasal dari sumber yang lain misalnya bantuan pemerintah pusat ataupun dari pinjaman. Selain

itu, penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada daerah secara proporsional yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan, serta perimbangan keuangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Tujuan penyelenggaraan otonomi daerah pada era reformasi sekarang ini adalah lebih menekankan kepada prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah. Namun tidak berarti jika kemandirian keuangan daerah tinggi maka daerah sudah tidak perlu lagi mendapatkan dana perimbangan. dana perimbangan masih tetap diperlukan untuk mempercepat pembangunan di daerah. Semakin tinggi tingkat kemandirian keuangan maka Daerah dapat memberikan pelayanan publik yang lebih berkualitas, melakukan investasi pembangunan jangka panjang dan sebagainya.

Alokasi tugas dalam menyediakan barang publik antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah akan membawa konsekuensi pembagian atau perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Tujuan dari alokasi keuangan adalah agar daerah otonom dapat mengurus rumah tangganya sendiri dengan sebaik-baiknya. Namun karena tidak semua sumber pembiayaan dapat diserahkan kepada daerah otonom, maka kepada daerah otonom diwajibkan untuk menggali sumber-sumber keuangannya sendiri berdasarkan peraturan Perundang-undangan yang berlaku. Dengan demikian maka Pemerintah Daerah Otonom dapat merencanakan Anggaran

Pendapatan dan Belanja Daerahnya (APBD) sendiri sesuai dengan kebijaksanaan serta inisiatif sendiri dalam menyelenggarakan urusan rumah tangganya.

Menurut Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, bahwa pada prinsipnya Pendapatan Daerah dapat dikelompokkan pada (1) Pendapatan asli daerah, (2) Dana Perimbangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, (3) Pinjaman daerah dan (4) lain-lain Pendapatan Daerah yang sah.

Berdasarkan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah adalah salah satu landasan yuridis bagi pengembangan otonomi daerah di Indonesia. Di mana pada dasarnya undang-undang ini, masih menggunakan asas-asas pemerintah dalam UU No. 5 tahun 1974. Asas-asas tersebut adalah desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan. Perbedaannya adalah pertama, pemberian asas desentralisasi penuh diberikan kepada pemerintah kabupaten dan kota dalam wujud otonomi luas, nyata, dan bertanggung-jawab. Kedua, pelaksanaan asas dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah. Ketiga, pelaksanaan tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dan desa dan dari pemerintah daerah ke desa untuk melaksanakan tugas tertentu disertai pembiayaan.

Selanjutnya, disebutkan bahwa pengembangan otonomi pada daerah kabupaten dan kota diselenggarakan dengan memperhatikan prinsip-prinsip

demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta memperhatikan potensi dan keaneka-ragaman Daerah.

Otonomi yang diberikan kepada daerah kabupaten dan kota dilaksanakan dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung-jawab kepada pemerintah daerah secara proporsional. Artinya, pelimpahan tanggung-jawab akan diikuti oleh pengaturan pembagian, dan pemanfaatan dan sumberdaya nasional yang berkeadilan, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah.

Hal-hal yang mendasar dalam undang-undang ini adalah kuatnya upaya untuk mendorong pemberdayaan masyarakat, dan pengembangan peran dan fungsi DPRD. UU ini memberikan otonomi secara utuh kepada daerah kabupaten dan kota untuk membentuk dan melaksanakan kebijakan menurut prakarsa dan aspirasi masyarakatnya. Artinya, saat sekarang daerah sudah diberi kewenangan yang utuh dan bulat untuk merencanakan, melaksanakan, mengawasi, mengendalikan dan mengevaluasi kebijakan-kebijakan daerah. Dengan semakin besarnya partisipasi masyarakat ini, desentralisasi kemudian akan mempengaruhi komponen kualitas pemerintahan lainnya.

Salah satu aspek dari pemerintahan daerah yang harus diatur secara hati-hati adalah masalah pengelolaan keuangan daerah dan anggaran daerah. Seperti sudah diketahui, anggaran daerah adalah rencana kerja pemerintah daerah dalam bentuk uang (rupiah) dalam satu periode tertentu (satu tahun). Anggaran daerah atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah merupakan instrument kebijakan yang utama bagi pemerintah daerah. Sebagai instrumen

kebijakan, Anggaran daerah menduduki posisi sentral dalam upaya pembangunan kapabilitas dan efektivitas pemerintah daerah. Anggaran Daerah digunakan sebagai alat untuk menentukan besar pendapatan dan pengeluaran, membantu pengambilan keputusan dan perencanaan pembangunan, otorisasi pengeluaran di masa-masa yang akan datang, sumber pengembangan ukuran-ukuran standar untuk evaluasi kinerja, alat untuk memotivasi para pegawai, dan alat koordinasi bagi semua aktivitas dari berbagai unit kerja.

Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, pembagian dana perimbangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah akan dilaksanakan dengan melihat pada sumber pendapatan dari penerimaan pajak dan bukan pajak, Dana alokasi umum(DAU), dan Dana alokasi khusus (DAK). Perimbangan keuangan tidak hanya antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, tetapi juga antara Pemerintah Daerah Tingkat I (Pemerintah Provinsi) dan Pemerintah Daerah Tingkat II (Kabupaten dan Kota). Dana ini terdiri dari Dana Bagi Hasil, Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK).

Meskipun Pelaksanaan Otonomi Daerah sudah dilaksanakan sejak 1 Januari 2001, namun hingga tahun 2009 baru sedikit Pemerintah Daerah yang mengalami peningkatan kemandirian Keuangan Daerah secara signifikan. Memang berdasarkan data yang dikeluarkan Departemen Keuangan, secara umum penerimaan PAD pada era otonomi daerah mengalami peningkatan yang cukup signifikan dibandingkan dengan era sebelumnya.

Dengan ditetapkannya Undang-Undang No. 22 tahun 1999 Undang-Undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah; dan Undang-undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah telah menetapkan sumber-sumber penerimaan daerah, berupa Pendapatan Asli Daerah (PAD), Transfer Pemerintah Pusat, Transfer Pemerintah Provinsi dan Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah.

Dana perimbangan penggunaannya perlu menunggu petunjuk dan arahan Pusat. Yang harus dipahami adalah bahwa kewenangan yang dimiliki daerah tidak sebatas dalam menggunakan PADnya saja, akan tetapi juga kewenangan dalam menggunakan Dana Perimbangan. Dan juga perlu dipahami adalah bahwa Otonomi dan Desentralisasi tidak berarti tiap daerah harus dapat membiayai seluruh pengeluaran rutin dan modalnya dari Pendapatan Asli Daerah, maka untuk melaksanakan perimbangan keuangan antara Pusat dan Daerah, Pemerintah Daerah perlu berusaha untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerahnya (PAD), dan mengurangi bantuan dari Pemerintah Pusat guna membiayai pembangunan dan mewujudkan daerah yang mandiri. Hal ini ditunjukkan dalam tabel di bawah ini:

Tabel 1.1
Pendapatan Daerah
Kabupaten / Kota Provinsi Nusa Tenggara Timur
2007-2011

No	Kabupaten/ Kota	2007	2008	2009	2010	2011
1	Kab. Kupang	510.187.710.260,44	531.915.721.499,31	552.005.659.186,83	465.163.468,82	601.859.937,15
2	Kab. Timor Tengah Selatan	497.245.587.855	498.318.168.988,00	530.623.138.375,02	546.493.635.717	678.024.827.886,64
3	Kab. Timor Tengah Utara	404.961.448	393.162.160.841,79	412.691.472.776,90	415.415.564	415.415.564
4	Kabupaten Belu	470.871.922.128	488.751.838.170,00	520.464.053.752,00	599.854.043.469	714.817.022.188
5	Kab. Alor	336.317.839	383.924.497.278,81	404.827.198.060,00	396.218.684	509.725.287.283,52
6	Kab. Flores Timur	342.726.635.877,99	410.164.763.412,84	443.220.317.230,00	414.522.237	538.223.744
7	Kab. Sikka	426.784.390,66	411.901.924.522,48	462.736.175.333,62	447.369.752	574.384.282
8	Kab. Ende	321.122.998.797,38	419.439.360.091,00	451.121.812.291,00	491.876.153	588.808.544
9	Kab. Ngada	267.265.102,5	277.670.346.519,27	353.138.522.917,91	396.694.414.366,28	389.608.261
10	Kab. Manggarai	373.656.365	527.715.591.198,00	385.356.510.656,00	469.866.897.716,00	506.630.128
11	Kab. Sumba Timur	390.748.874	435.245.286.646,00	468.992.164.977,82	532.232.339	607.804.498
12	Kab. Sumba Barat	396.974.973	176.490.215.317,00	330.125.294.504,00	340.462.174.010,07	395.951.780.524,55
13	Kota kupang	396.025.972.286	417.862.119.842,00	478.427.129.720,02	545.007.684	608.752.004
13	Kab. Lembata	282.401.818.000	311.413.122.881,74	321.629.838.338,82	308.892.784	391.236.248
15	Kab. Rote Ndao	225.981.844	288.803.933.188,67	293.697.470.606,79	293.642.145.967	328.118.911.086
16	Kab. Manggarai Barat	229.142.489	372.396.744.133,31	343.894.660.551,00	357.496.145	455.770.266
17	Kab. Nagekeo	208.038.978.259	198.204.303.011,00	300.439.054.230,00	336.285.842.955	385.671.005.589
18	Kab. Sumbah Tengah	347.133.492.154	130.700.684.157,00	253.534.318.557,00	282.944.664.096,00	354.313.125.097,16
19	Kab. Sumba Barat Daya	347.133.489.538	322.938.814.436,00	306.069.928.156,00	352.513.832.468,93	464.007.786.661,09
20	Kab. Manggarai Timur	267.265.102,5	411.702.100.000,00	230.776.718.363,00	356.799.632.796	480.926.945.368
21	Kab. Sabu Raijua	435.245.286	353.597.830.242,60	453. 546.605.408 ,00	120.221.072.713	289.326.761.241,80

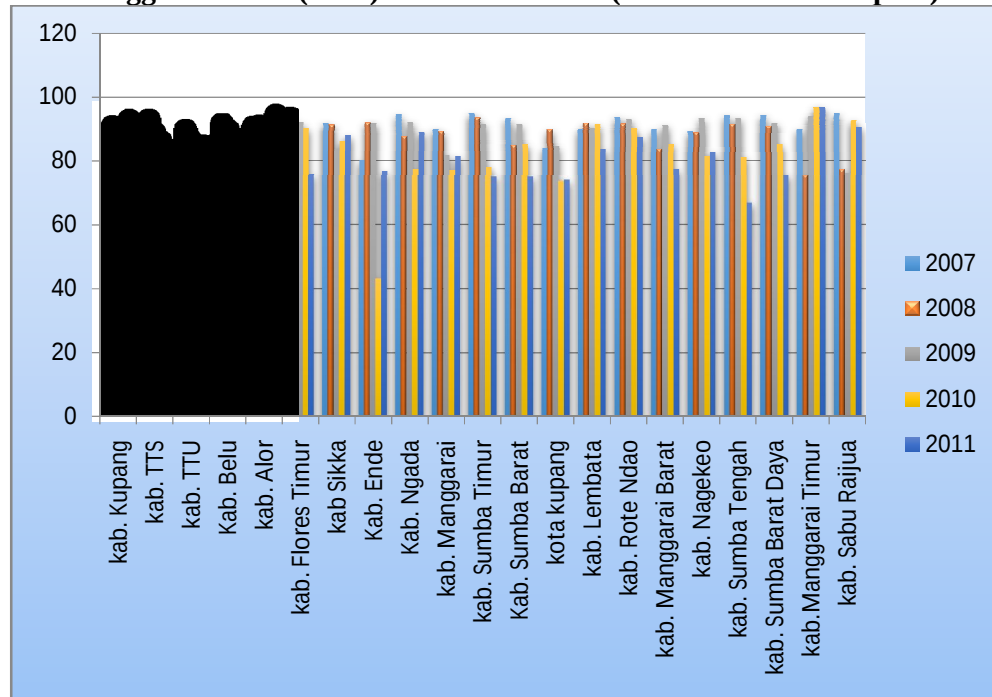
Sumber: APBD Provinsi NTT dan APBD Kabupaten / Kota Se-Provinsi NTT

Berdasarkan tabel 1.1 diatas, Tahun 2007 Kabupaten Kupang merupakan Kabupaten yang memberikan kontribusi Pendapatan Daerah terbesar, dengan kontribusi sebesar Rp.510.187.710.260,44. Sementara Kabupaten yang memberikan kontribusi terkecil adalah Kabupaten Rote Ndao, dengan kontribusi sebesar Rp.225.981.844. sementara dibandingkan dengan Tahun 2008, kabupaten yang memberikan kontribusi terbesar adalah kabupaten kupang, dengan kontribusi sebesar Rp. 531.915.721.499,31. Sementara kabupaten yang memberikan kontribusi pendapatan daerah terkecil adalah kabupaten Sumbah Tengah, sebesar Rp. 130.700.684.157,00. Sementara dibandingkan dengan Tahun 2009, kabupaten kupang masih mendominasi dengan kontribusi sebesar RP.552.005.659.186,83, sementara kabupaten yang memberikan kontribusi pendapatan daerah terkecil

adalah kabupaten Manggarai Timur, sebesar Rp. 230.776.718.363,00. Sementara dibandingkan dengan Tahun 2010, kabupaten yang memberikan kontribusi pendapatan daerah terbesar adalah kabupaten Belu, dengan kontribusi sebesar Rp.599.854.043.469. dan kabupaten yang memberikan kontribusi terkecil adalah kabupaten Sabu Raijua, sebesar Rp.120.221.072.713. sementara dibandingkan dengan tahun 2011, masih tetap didominasi oleh kabupaten Belu, dengan kontribusi meningkat menjadi Rp. 714.817.022.188. dan kabupaten yang memberikan kontribusi terkecil, masih tetap kabupaten Sabu Raijua, dengan kontribusi meningkat menjadi Rp.289.326.761.241,80

Grafik 1.1

Perkembangan Pendaptan Daerah Kabupaten / Kota Provinsi Nusa Tenggara Timur (NTT) Tahun 2007-2011 (Dalam Miliaran Rupiah)



Sumber: APBD Provinsi NTT dan APBD Kabupaten / Kota Se-Provinsi NTT

Berdasarkan grafik 1.1 diatas, perkembangan Pendapatan Daerah dalam 5 periode, dimana pada Tahun 2007 tingkat ketergantungan keuangan yang paling tinggi, didominasi oleh Kabupaten Flores Timur dengan porsi sebesar 95,23%. Sementara dibandingkan dengan Tahun 2008 didominasi oleh Kabupaten TTS, dengan porsi sebesar 94,59%. Jika dibandingkan dengan tahun 2009 didominasi oleh kabupaten Manggarai Timur. Tahun 2010 pun masih tetap didominasi oleh kabupaten Mangarai Timur, yang mengalami peningkatan ketergantungan menjadi sebesar 96,83% atau sebesar 2,78%. Sementara dibandingkan dengan tahun 2011 pun, tetap masih didominasi oleh Kabupaten Manggarai Timur, dengan kontribusi bantuan yang menurun menjadi sebesar 96,59%.

Dalam hal ini, menunjukkan bahwa kabupaten Manggarai Timur merupakan kabupaten yang sangat besar ketergantungannya terhadap pusat. Berdasarkan kenyataan tersebut, penting bagi Pemerintah Daerah untuk menaruh perhatian yang lebih besar terhadap Pendapatan Asli Daerah, dengan mengoptimalkan penerimaan PAD sesuai dengan potensi yang dimiliki. Sementara dalam pengelolaan penerimaan daerah harus dilakukan secara cermat, tepat, dan hati-hati. Pemerintah daerah hendaknya dapat menjamin bahwa semua potensi penerimaan telah terkumpul dan dicatat kedalam sistem akuntansi pemerintah daerah. Dalam hal ini, pemerintah daerah perlu memiliki sistem pengendalian yang memadai untuk menjamin ditaatinya prosedur dan kebijakan yang telah ditetapkan.

Pemerintah daerah perlu meneliti adakah penerimaan yang tidak disetor ke dalam kas pemerintah daerah dan disalahgunakan oleh petugas di lapangan. Perlu juga diteliti masyarakat yang tidak membayar pajak dan pemberian sanksi atas tindakan penggelapan pajak.

Berdasarkan uraian sebelumnya, penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul:

”Analisis Tingkat Ketergantungan Keuangan Pemerintah Daerah terhadap Pemerintah Pusat: Studi pada Kabupaten/Kota Provinsi Nusa Tenggara Timur 2007-2011”.

1.2.Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, perumusan masalah yang akan dibahas dalam penelitian ini adalah Seberapa besar Tingkat ketergantungan Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten / Kota Se-Provinsi terhadap Pemerintah Pusat?

1.3.Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut, maka tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui Tingkat Ketergantungan Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten / Kota Se-Provinsi terhadap Pemerintah Pusat.

1.4.Manfaat Penelitian

- 1.4.1 Sebagai bahan informasi dan pertimbangan dalam pengambilan kebijakan yang berkaitan dengan tingkat ketergantungan Keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah kabupaten/kota Provinsi Nusa Tenggara Timur
- 1.4.2 Sebagai bahan informasi bagi peneliti lain yang mengadakan penelitian lanjutan berkaitan dengan tingkat ketergantungan Keuangan Pemerintah Daerah terhadap Pemerintah Pusat.