Universitas Gadjah Mada – Yogyakarta

# Analisis Undang-Undang 22 dan 25 tentang Desentralisasi
# (Analysis of Laws 22 and 25 on Decentralization)

Decentralization Workshop II
Strengthening the University Capacity to Support Decentralization
(Lokakarya Kedua Untuk Meninggikan Kesanggupan Universitas
Mendukung Desentralisasi)

Project 497-0357 / 104-000
Strategic Objective 1
ECG, USAID/Indonesia
Contract No. 497-C-00-98-00045-00

Center for Institutional Reform and the Informal Sector (IRIS)
University of Maryland at College Park

June 4 – 10, 2000

USAID-funded Partnership for Economic Growth (PEG Project).
The views expressed in this report are those of the author and not necessarily those of
USAID, the U.S. Government, or the Government of Indonesia.

FE-UGM

# PENDAHULUAN

Dengan akan diterapkannya Undang-Undang No. 25 dan No. 22 Tahun 1999 yang mengatur tentang Pemerintah Daerah dan Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Dearah, maka tiap-tiap daerah akan menghadapi tantangan yang luar biasa dalam hal penyelenggaraan pembangunan daerah. Masalah pendanaan pembangunan masih saja akan menempati porsi yang besar dalam pembahasan tentang penerapan dari kedua undang-undang tersebut. Hal tersebut masih ditambah dengan adanya tuntutan akan keterbukaan informasi (*informartion disclosure*) dan penyelenggaraan negara yang bersih dan bebas dari KKN (UU. No 28 Tahun 1999).

Sebagai daerah otonom, daerah mempunyai wewenang dan tanggung jawab menyelenggarakan kepentingan masayarakat berdasarkan prinsip-prinsip keterbukaan, partisipasi masyarakat, dan pertanggungjawaban kepada masyarakat. Prinsip dasar pemberian otonomi dimaksud didasarkan atas pertimbangan bahwa daerahlah yang lebih mengetahuio kebutuhan dan standar pelayanan bagi masayarakat di daerahnya. Oleh sebab itu penerapan otonami daerah diharapkan akan mampu memicu pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat pada akhirnya.

Dalam pelaksanaannya pembangungan daerah di Indonesia selama ini, pembiayaan pembangunan bagi kebanyakan daerah masih sangat mengandalkan sumber pembiayaan pembangunan yang berasal daripemerintah pusat. Shah dkk (1997) mengemukakan bahwa APBD (Anggaran Pendapatan dan Pembelanjaan Daerah) daerah-daearah di Indonesia sebagian besar (sekitar dua pertiga) dari total pengeluaran pemerintah daerah dibiayai dari bantuan dan sumbangan dari pemerintah pusat. Lemahnya pemerintah daerah dalam menggali sumber-sumber pendapatan yang sah diantaranya disebabkan karena adanya batasan hukum. UU no. 18 tahun 1997 yang mengalokasikan sebagian jenis-jenis pajak tertentu yang sebagian besar hanya menguntungkan pemerintah pusat dituding merupakan salah satu penyebabnya. Hal ini masih ditambah lagi dengan kurangnya kemampuan sumber daya manusia di daerah-daerah yang kurang mampu berinovasi dalam meningkatkan sumber pendapatan daerah secara legal.

Melihat masalah yang terjadi pada berbagai daerah seperti yang disebutkan di muka, pemerintah bersama dengan DPR kemudian membuat UU Nomor 22 dan 25 Tahun 1999. Pemberlakuan kedua undang-undang ini akan membawa banyak perubahan dalam Tata Pemerintahan dan Tata Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Bagi Daerah, pemberlakuan kedua UU tersebut, khususnya UU No. 25 Th. 1999 akan semakin membuka peluang dan harapan untuk memperoleh sumber-sumber pembiayaan pembangunan yang lebih adil dan proporsional. Dampka pengimplementasian UU ini terhadap satu daerah dengan daerah lainnya akan berbeda-beda tergantung pada sumber-sumber penerimaan (khususnya dari sumber-sumber penerimaan bagi hasil) yang dimiliki masing-masing daerah. Dengan demikian pengimplementasian UU ini, disamping akan lebih memacu pembangunan di daearh juga mempunyai potensi untuk mendorong munculnya disaritas, khususnya antara daerah yang secara alamiah memiliki sumber-sumber bagi hasil pajak yang besar dengan daerah-daerah yang relatif kurang memiliki sumber-sumber bagi hasil pajak.

## Tinjauan Teoritis tentang Desentralisasi

Studi yang dilakukan Bank Dunia oleh Rondinelli (1984) mengemukakan bahwa pelaksanaan desentralisasi di 45 negara dunia ketiga pada dekade 1960-an mengindikasikan adanya korelasi positif yang signifikan antara tingkat desentralisasi dengan lima faktor berikut:

1. Umur negara yang semakin mapan (established).
2. Besarnya Gross Domestic Product (GDP)
3. Tingkat perkembangan media massa.
4. Tingkat Industrialisasi
5. Jumlah pemerintah daerah atau jumlah propinsi.

Selain itu, studi tersebut juga menemukan adanya korelasi yang negatif antara tingkat desentralisasi dengan:

1. Jumlah dan tingkat kepadatan penduduk serta luas suatu negara.
2. Tingkatan urbanisasi dan,
3. Struktur konstitusi dan komposisi kelompok etnis penduduk.

Studi lain yang sejenis menunjukkan adanya korelasi yang kuat antara tingkatan desentralisasi dengan faktor-faktor ekonomi dan teknologi dan hal ini membuktikkan bahwa desentralisasi dari berbagai tipe hanya dapat terwujud bila kesatuan nasional telah tinggi. Atau dengan kata lain kesatuan nasional merupakan persyaratan utama bagi terwujudnya desentralisasi. Dalam kaitan itu, desentralisasi lebih meupakan permasalahan ideologis yang dihubungkan dengan pencapaian tujuan kemandirian, demokrasi, partisipasi rakyat, dan pertanggungjawaban pemerintah serta aparatnya kepada rakyat secara keseluruhan.

Semakin maju suatu negara dalam proses pembangunannya, maka dorongan untuk desentralisasi semakin meluas, dan pada saat itu akan semakin tampak keterbatasan aparat pemerintah dalam mensikapi permasalahan-permasalahan nasional. Pada saat itulah tindakan desentralisasi akan dilaksanakan dengan sungguh-sungguh dan lebih sistematis. Penjelasan di atas menunjukkan bahwa desentralisasi pada akhirnya merupakan indikator kedewasaan politik, sosial, ekonomi dan sistem birokrasi suatu negara.

Adapun keuntungan-keuntungan akibat diterapkannya desentralisasi adalah sebagai berikut (PAU-SE-UGM dan Ditjen Pembangunan Daerah DEPDAGRI, Laporan Akhir Penelitian Kajian Profil DETI II Ditinjau dari Aspek Potensi Penerimaan Daerah, 2000):

1. Menyebarkan pusat pengambilan keputusan (decongestion)
   Pemusatan kekuasaan guna mengatasi berbagai masalah akan memperlambat pengambilan keputusan untuk mengatasi masalah tersebut. Dengan disebarnya pusat pengambilan keputusan, maka akan semkain banyak masalah yang dapat segera diambil keputusan penyelesainnya.
2. Kecepatan dalam Pengambilan keputusan, sebagai dampak dari decongestion.
3. Pengambilan keputusan yang lebih realistis dan lebih sesuai dengan kondisi obyektif dan permasalah di suatu daerah.
4. Penghematan (Economic Efficiency)
5. Keikutsertaan masyarakat local (Local Participation)
6. Solidaritas nasional.

Berdasarkan kajian teoritis di atas, dan melihat kondisi geografis serta kondisi obyektif pola dan sistem pemerintahan di Indonesia yang cenderung sentralistik, maka

pelaksanaan desentralisasi dalam berbagai dimensi kehidupan bernegara yang menyangkut hajat hidup orang banyak merupakan suatu keharusan mutlak.

## Konsep Dasar Transfer Antar Pemerintahan

Transfer pada prinsipnya menyangkut hubungan keunagn antar berbagai level pemerintahan di suatu negara. Dalam kaitan ini , transfer merupakan sejumlah dana yang dialokasikan ke daerah yang lebih rendah dari tingkatan pemerintah di atasnya untuk tujuan-tujuan tertentu. Dana yang ditransfer tersbeut pada prinsipnya merupakan "kumpulan" penerimaan dari Daerah-Daerah. Untuk kasus Indonesia, sumber dana yang dialokasikan ini memang tidak secara jelas dapat dilacak. Hal ini disebabkan karena penghitungannya didasarkan atas proporsi tertentu dari APBN yang didalamnya terdapat pula sumber-sumber penerimaan lain diluar Pajak.

Pilihan bentuk transfer yang digunakan suatu negara akan sangat tergantung tyjuan yang diinginkan dari pengalokasian transfer tersebut. Secara garis besar, pengalokasian sumbangan dan bantuan atau transfer ini memiliki beberapa tujuan, yaitu: (1) untuk menciptakan keseimbangan fiskal antar daerah, (2) menjalankan fungsi distributif yang berdasarkan pertimbangan ekonomi (economies of scale) akan lebih efisien jika dilaksanakan dari pusat, (3) mengatasi eksternalitas atau dampak spillover atas suatu pelayana publik yang manfaatnya dapat dinikmati tidak saja oleh daerah yang menyediakan pelayanan tersebut, tetapi juga daerah lain yang tidak ikut mendanai pelayanan publik tersebut, (4) mengatasi perbedaan manfaat fiskal bersif antar daerah yang disebabkan karena perbedaan biaya penyediaan barang publik antar daerah satu dengan daerah lainnya, dan (5) untuk mencapai tujuan-tujuan stabilisasi.

Pengalokasian satu jenis transfer, akan sangat tergantung pada tujuan-tujuan tersebut. Sekalipun di Indonesia umumnya hanya dikenal dua jenis transfer, yaitu bantuan khusus (specific grants) dan bantuan umum (block grants), namun berdasarkan praktek transfer di berbagai negara, ditemukan berbagai variasi di dalamnya. Jenis-Jenis transfer mencakup:

1. Bantuan Umum (Unconditional Grants)

   Merupakan jenis transefr yang memberikan kebebasan (discretion) bagi daerah penerima untuk mengalokasikannya sesuai dengan preferensi dan prioritas daerah. Hal ini dimaskudkan sebagai dana pendukungdalam pelaksanaan program/proyek

pembangunan yang menjadi prioritas daerah. Pemerintah pusat tidak terlibat langsung dalam menentukan pengalokasian modal tersebut. Bagi daerah penerima, adanya bantuan umum ini akan meningkatkan penerimaan daerah. Karena transfer ini dapat dialokasikan pada berbagai kombinasi barang dan jasa publik atau difungsikan sebagai pendukung dana yang sudah dimiliki daerah penerima, maka bantuan umum ini tidak memiliki *price effect*, dan hanya memiliki *income effect saja*.

Dengan kata lain, pengalokasian bantuan umum tidak menyebabkan terjadinya perubahan harga relatif suatu pelayanan publik lainnya, melainkan hanya berdampak pada peningkatan anggaran daerah. Sebagai akibatnya akan terjadi apa yang disebyt *flypapaer effect* (Shah, 1997), yaitu bantuan ini menyebabkan pengeluaran daerah yang relatif lebih besar dibandingkan dengan pendapatan masyarakat (sebagai reflektor kapasitas fiskal daerah). Hal ini disebabkan karena transfer yang dialokasikan secara langsung kepeda Pemerintah Daerah cenderung menghasilkan pengeluaran yang lebih besar dibandingkan jika transfer tersebut dialokasikan secara langsung kepada masyarakat di daerah tersbut.

2. Bantuan Khusus (Selective Grants)

   Merupakan jenis bantuan yang pengalokasiannya telah ditentukan. Penentuan ini bisa bersumber dari pemberi bantuan maupun penerima bantuan. Dengan demikian bentuk inipun bisa murni atau dibiayai sepenuhnya oleh pemberi dana tanpa melibatkan anggaran daerah penerima maupun dalam bentuk tanggung renteng (sharing cost) UU No. 25 Tahun 1999 menyebut bantuan khusus ini sebagai Dana Alokasi Khusus. Jenis bantuan khusus ini memiliki beberapa variasi diantaranya:

   a. Bantuan khusus murni (Nonmatching Selective Grants)

      Merupakan jenis bantuan yang ditujukan untuk mendanai suatu program/proyek tertentu yang ditetapkan oleh pemberi banytuan. Jenis ini akan sangat tepat untuk membiayai proyek/program yang menjadi prioritas pemerintah pusat, namun bukan menjadi prioritas di daerah penerima, misalnya: Program keluarga berencana, program imunisasi polio, dan sebagainya. Bantuan ini dapat pula digunakan untuk mendanai proyek-proyek di daerah perbatasan yang memiliki inter-jurisdiction spillover.

b. Bantuan Khusus Pendamping (Matching Selective Grants)

Bantuan khusus pendamping atau cost-sharing merupakan suatu bentuk transfer yang fungsinya hanyalah sebagai pendamping sumber dana yang dimiliki daerah penrima, namun pengalokasiannya sudah ditetapkan pada program/proyek tertentu. Subsisdi jenis ini memiliki dua pengaruh bagi daerah. Pertama, pengaruh pendapatan (incpome effect), yaitu adanay bantuan menyebabkan peningkatan pendapatan daerah penerima. Kedua, pengaruh subtitusi atau harga (income and subtitution effect), yaitu bantuan menyebabkan perubahan pada harga relatif barang publik yang disubsidi terhadap haraga barang publik yang tidak disubsidi. Sekalipun subsidi ini hanya dialokasikan untuk suatu barang dan jasa publik tertentu, namun hal ini juga akan berdampak pada peningkatan jumlah barang dan jasa publik lain yang tidak disubsidi, sekalipun barang dan jasa publik tersebut sekarang menjadi relatif lebih mahal oleh adanay pengaruh harga (price effect) Jika pengaruh pendapatan atas subsidi ini cukup besar, akan mengakibatkan semakin besar jumlah barang dan jasa publik lain yang dapat disediakan.

Bantuan khusus pendamping ini masih dibagi lagi menjadi dua macam, yaitu: open-ended matching grants dan close-ended matching grants. Janis yang pertama (open-ended) merupakan jenis bantuian khusus, misalnya untuk kesehatan, yang jumlah pengalokasiannya tidak dibatasi, melainkan ditetapkan menurut proporsi tertentu. Jenis bantuan ini dapat digunakan untuk menngatasi ketidakefisienan dalam penyediaan barang dan jasa publik yang memiliki sifat spillover tinggi, namun jenis bantuan ini tidak mampu memecahkan ketidaksamaan atau ketidakseimbangan kapasitas fiskal (fiscal policy) antar daerah. Sedangkan jenis yang kedua (close-ended) merupakan jenis bantuan dimana pemberi bantuan disamping menetapkan plafon bantuan, juga menetukan pengalokasiannya. Hal ini dimaskudkan agar pemerintah daerah terdorong untuk mencari sumber pendapatan lainnya, jika bantuan yang diberikan pemerintah pusat tidak mampu memenuhi seluruh biaya yang dibutuhkan daerah. Keunggulan dari jenis ini adalah cukup efekti dalam menjalankan fungsinya sebagai pendukung bantuan pendanaan dalam penyediaan barang publik yang menjadi prioritas pemberi bantuan, namun kelemahannya adalah akan menimbulkan distorsi atas output serta

cenderung untuk menciptakan inefisiensi dalam penyediaan barang publik Hal ini disebabkan karena jenis bantuan ini serigkali hanya dapat digunakan untuk beberapa aktiitas saja, sehingga berdampak pada timbulnya *ovespending* atas fungsi-fungsi tertentu, sedangkan fungsi-fungsi lainnya agar terabaikan (*underfinance*).

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa bagi suatu daerah akan lebih baik jika transfer dialokasikan dalam bentuk umum, karena transfer ini jelas sangat memberikan fleksibilitas bagi daerah untuk mengalokasikannya sesuai dengan prefernsi dan prioritas di daerah. Sedangkan untuk bantuan khusus, agar bantuan khusus ini mencapai tujuan yang diinginkan pemerintah pusat, 'tindakan' distortif terhadap prioritas anggaran daerah mungkin akan sulit dihindarkan, bahkan tidak jarang bantuan khusus ini harus mengorbankan kepentingan daerah penerima. Untuk mengatasi hal ini, bantuan sebaiknya tidak disalurkan langsung kepada pemerintah daerah, melainkan melalui unit-unit aktivitas (misalnya untuk kesehatan, pendidikan dan lain-laian). Dengan cara seperti ini, bantuan khusus dapat disalurkan tanpa mengakibatkan munculnya distorsi atas prioritas daeraf atau ketidakefisienan dalam pengalokasian transfer tersebut.

Secara singkat dengan melihat dampak dari transfer selektif, maka open-ended matching grants merupakan jenis transfer yang paling mungkin diberikan guna mendukung pembiayaan atas program/proyek sharing-cost antar pemerintah. Namun demikian bantuan ini hanya dimaksudkan untuk meningkatkan kemakmuran masyarakat di daerah penerima bantuan, maka selayaknya digunakan jenis transfer yang sifatnya umum (general non-matching transfer).

## PERSPEKTIF BARU PELAKSANAAN PEMBANGUNAN DAERAH

### Pembangunan Daerah

Pembangunan memiliki esensi yang lebih luas dari hanya sekedar membangun sarana fisik atau publik lainnya. Lebih dari itu, pembangunan juga ditujukan untuk menciptakan suatu kondisi masyarakat yang sejahtera. Demikian pula halnya dengan pembangunan daerah, hanya yang membedakan adalah masalah ruang lingkup. Sedangkan tujuan serta essensinya adalah sama yaitu menuju kepada kehidupan yang lebih baik dan dapat menciptakan kehidupan masyarakat yang sejahtera. Untuk dapat mencapai tujuan tersebut, masyarakat daerah sebagai garda pembangunan daerah merupakan pihak yang sangat mengetahui mengenai apa saja kebutuhan mereka, yang kemudian diterjemahkan ke dalam konsep pembangunan daerahnya. Sehingga adanya kebebasan masyarakat daerah dalam menentukan pola serta prioritas pembangunan daerah merupakan suatu hal yang sangat penting bagi tercapainya tujuan pembangunan.

Selama hampir 25 tahun, pelaksanaan pembangunan daerah di Indonesia banyak terdapat kendala. Berdasarkan hasil pengamatan yang dilakukan selama ini terlihat bahwa undang-undang yang selama ini digunakan sebagai dasar pelaksanaan pembangunan daerah, yaitu UU No. 5 Tahun 1974 sudah tidak relevan lagi dengan kondisi saat ini sehingga keberadaannya perlu diganti dengan undang-undang yang baru. Disamping itu masih terdapat beberapa isu dan permasalahan yang dihadapi dalam perwujudan otonomi daerah yang dicita-citakan, antara lain:

a belum mantap dan masih beragamnya persepsi tentang otonomi daerah, baik diantara instansi pusat maupun daerah;

b status sebagian daerah otonom warisan kolonial yang ada sekarang sebenarnya tidak memenuhi syarat sebagai suatu daerah otonom;

c relatif "miskin"nya peraturan pelaksanaan dan penjabaran UU No. 5/1974 yang telah diterbitkan;

d tingkat kemampuan daerah masih jauh dari yang diharapkan, yang terutama kemampuan kauangan daerah selama ini masih cenderung "tergantung" pada pemerintah pusat;

e pengorganisasian unit-unit pemerintahan di daerah belum sepenuhnya menunjang terlaksananya otonomi daerah, termasuk belum mantapnya sistem mutasi dan karier pegawai daerah; dan

f sudah relatif "usangnya" beberapa ketentuan tentang penyerahan sebagian urusan pemerintahan di bidang tertentu kepada daerah yang diterbitkan pada sekitar tahun 50-an

g masih adanya keengganan pemerintah pusat untuk menyerahkan "kewenangan serta kekuasaannya di daerah" sehingga penerapan otonomi daerah menjadi tidak menentu

Akibat yang ditimbulkan oleh permasalahan yang bermula dari pelaksanaan otonomi daerah tersebut pada akhirnya menyebabkan beberapa masalah krusial dari mulai masalah politik, sosial, pertahanan keamanan, bahkan disintegrasi bangsa.

Untuk sedikit memberikan angin segar kepada masyarakat daerah, pada tanggal 25 April 1995 yang lalu dilakukan pencanangan Hari Otonomi Daerah oleh Presiden Soeharto, sebagai tanda dimulainya uji coba percontohan otonomi pada 26 daerah tingkat II, yang diiringi dengan terbitnya Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1995 tentang Penyerahan Sebagian Urusan Pemerintahan kepada 26 daerah tingkat II Percontohan, menunjukkan kepada kita bahwa setelah 21 tahun lahirnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1 974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah akhirnya kita dapat melihat semakin kuatnya komitmen Pemerintah di dalam mewujudkan pelaksanaan otonomi daerah yang nyata, dinamis, serasi, dan bertanggung jawab. Akan tetapi beberapa piranti dan agenda yang telah dilakukan oleh pemerintah pusat tersebut belum dirasakan sepenuhnya oleh masyarakat didaerah.

Lahirnya gerakan reformasi pada akhirnya berpengaruh juga terhadap desakan masyarakat di daerah kepada pemerintah pusat agar kembali serius untuk menangani masalah otonomi daerah. Dalam pada itu, pemerintah kemudian menyusun undang-undang yang baru yang diproyeksikan untuk dapat mengganti UU No. 5 Tahun 1974 itu. Setelah mengalami beberapa proses pembahasan, maka pada akhirnya Rancangan Undang-undang (RUU) tersebut disahkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat. Undang-undang tersebut adalah UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintahan Pusat dan Daerah.

## UU No. 22 Tahun 1999

Beberapa hal yang dijadikan sebagai pertimbangan dalam pembuatan undang-undang ini, diantaranya adalah *pertama* dalam penyelenggaraan otonomi daerah dipandang perlu untuk lebih menekankan pada prinsip-prinsip demokratisasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah. *Kedua* untuk menghadapi perkembangan keadaan, baik di dalam maupun di luar negeri serta tantangan persaingan global. Dan *ketiga* bahwa UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah sudah tidak sesuai lagi dengan prinsip penyelenggaraan otonomi daerah dan perkembangan keadaan, sehingga perlu diganti. Berdasarkan pada pertimbangan-pertimbangan tersebut kemudian lahirlah UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Dalam undang-undang tersebut telah diatur banyak hal yang menyangkut masalah pelaksanaan pemerintahan di daerah, termasuk diantaranya yang mengatur tentang otonomi daerah. Diantara pasal-pasal yang mengatur tentang otonomi daerah antara lain :

BAB II
PEMBAGIAN DAERAH
Pasal 2

(1) Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi dalam Daerah Propinsi, Daerah Kabupaten, dan Daerah Kota yang bersifat otonomi.
(2) Daerah Propinsi berkedudukan juga sebagai Wilayah Administrasi.

Pasal 3

Wilayah Daerah Propinsi, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1), terdiri atas wilayah darat dan wilayah laut sejauh dua belas mil laut yang diukur dari garis pantai ke arah laut lepas dan atau ke arah perairan kepulauan.

BAB III
PEMBENTUKAN DAN SUSUNAN DAERAH
Pasal 4

(1) Dalam rangka pelaksanaan asas Desentralisasi dibentuk dan disusun Daerah Propinsi, Daerah Kabupaten, dan Daerah Kota yang berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat.
(2) Daerah-daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), masing-masing berdiri sendiri dan tidak mempunyai hubungan hierarki satu sama lain.

Pasal 5

(1) Daerah dibentuk berdasarkan pertimbangan kemampuan ekonomi, potensi Daerah, sosial-budaya, sosial-politik. jumlah penduduk, luas Daerah, dan pertimbangan lain yang memungkinkan terselenggaranya Otonomi Daerah.
(2) Pembentukan, nama, batas, dan ibukota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Undang-Undang.
(3) Perubahan batas yang tidak mengakibatkan penghapusan suatu Daerah, perubahan nama Daerah, serta perubahan nama dan pemindahan ibukota Daerah ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.
(4) Syarat-syarat pembentukan Daerah, sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

Pasal 6

(1) Daerah yang tidak mampu menyelenggarakan Otonomi Daerah dapat dihapus dan atau digabung dengan Daerah lain.
(2) Daerah dapat dimekarkan menjadi lebih dari satu Daerah
(3) Kriteria tentang penghapus, penggabungan, dan pemekaran daerah, sebagamana dimaksud pada ayat (1 ) dan ayat (2), ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.
(4) Penghapusan, penggabungan dan pemekaran Daerah, sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2), ditetapkan dengan Undang-undang.

BAB IV
KEWENANGAN DAERAH

Pasal 7

(1) Kewenangan Daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lain.
(2) Kewenangan bidang lain, sebagaimana dimaksud pada ayat (1), meliputi kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi, dan standardisasi nasional.

Pasal 8

(1) Kewenangan Pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah dalam rangka desentralisasi harus disertai dengan penyerahan dan pengalihan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia sesuai dengan kewenangan yang diserahkan tersebut.
(2) Kewenangan Pemerintahan yang dilimpahkan kepada Gubernur dalam rangka dekonsentrasi harus disertai dengan pembiayaan sesuai dengan kewenangan yang dilimpahkan tersebut.

Pasal 9

(1) Kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonom mencakup kewenangan dalam bidang pemerintahan yang bersifat lintas Kabupaten dan Kota, serta kewenangan dalam bidang pemerintahan tertentu lainnya.
(2) Kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonom termasuk juga kewenangan yang tidak atau belum dapat dilaksanakan Daerah Kabupaten dan Daerah Kota.
(3) Kewenangan Propinsi sebagai Wilayah Administrasi mencakup kewenangan dalam

bidang pemerintahan yang dilimpahkan kepada Gubernur selaku wakil Pemerintah.

Pasal 10

(1) Daerah berwenang mengelola sumber daya nasional yang tersedia di wilayahnya dan bertanggung jawab memelihara kelestarian lingkungan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
(2) Kewenangan Daerah di wilayah laut, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3, meliputi:
    a. eksplorasi, eksploitasi, konservasi, dan pengelolaan kekayaan laut sebatas wilayah laut tersebut;
    b. pengaturan kepentingan administratif;
    c. pengaturan tata ruang;
    d. penegakan hukum terhadap peraturan yang dikeluarkan oleh Daerah atau yang dilimpahkan, kewenangannya oleh Pemerintah: dan
    e. bantuan penegakan keamanan dan kedaulatan negara.
(3) Kewenangan Daerah Kabupaten dan Daerah Kota di wilayah laut, sebagaimana dimaksud pada ayat (2), adalah sejauh sepertiga dari batas laut Daerah Propinsi.
(4) Pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan Peraturan pemerintah.

Pasal 11

(1) Kewenangan Daerah Kabupaten dan Daerah Kota mencakup semua kewenangan pemerintahan selain kewenangan yang dikecualikan dalam Pasal 7 dan yang diatur dalam Pasal 9.
(2) Bidang pemerintahan yang wajib dilaksanakan oleh Daerah Kabupaten dan Daerah Kota meliputi pekerjaan umum, kesehatan, pendidikan dan kebudayaan, pertanian, perhubungan, industri dan perdagangan, penanaman modal, lingkungan hidup, pertanahan, koperasi, dan tenaga kerja.

Pasal 12

Pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan sebagaimana dimaksud (dalam Pasal 7 dan Pasal 9 ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

Pasal 13

(1) Pemerintah dapat menugaskan kepada Daerah tugas-tugas tertentu dalam rangka tugas pembantuan disertai pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaannya dan mempertanggungjawabkannya kepada Pemerintah.
(2) Setiap penugasan, sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan.

BAB VIII
KEUANGAN DAERAH

Pasal 78

(1) Penyelenggaraan tugas Pemerintah Daerah dan DPRD dibiayai dari dan atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.
(2) Penyelenggaraan tugas Pemerintah di Daerah dibiayai dari dan atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.

Pasal 79

Sumber pendapatan Daerah terdiri atas:

a. Pendapatan Asli Daerah, yaitu
   1) hasil pajak Daerah;
   2) hasil retribusi Daerah;
   3) hasil perusahaan milik Daerah, dan hasil pengelolaan kekayaan Daerah yang dipisahkan; dan
   4) lain-lain pendapatan asli Daerah yang sah;
b. dana perimbangan;
c. pinjaman Daerah; dan
d. lain-lain pendapatan Daerah yang sah.

Pasal 80

(1) Dana perimbangan, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 79, terdiri atas:
   a. bagian Daerah dari penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan, Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan, dan penerimaan dari sumber daya alam;
   b. dana alokasi umum; dan
   c. dana alokasi khusus.
(2) Bagian Daerah dari penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan sektor pedesaan, perkotaan, dan perkebunan serta Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan, sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a, diterima langsung oleh Daerah penghasil.
(3) Bagian Daerah dari Penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan sektor pertambangan serta kehutanan dan penerimaan dari sumber daya alam, sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a, diterima Oleh Daerah penghasil dan Daerah lainnya untuk pemerataan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
(4) Ketentuan lebih lanjut, sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), dan ayat (3), ditetapkan dengan Undang-undang.

Pasal 81

(1) Pemerintah Daerah dapat melakukan peminjaman dari sumber dalam negeri dan/atau dari sumber luar negeri untuk membiayai kegiatan pemerintahan dengan persetujuan DPRD
(2) Peminjaman dari dalam negeri diberitahukan kepada Pemerintah dan dilaksanakan sesuai dengan pedoman yang ditetapkan oleh Pemerintah
(3) Peminjaman dan sumber dana pinjaman yang berasal dari luar negeri, sebagaimana dimaksud pada ayat (1), harus mendapatkan persetujuan Pemerintah, sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
(4) Tata cara peminjaman, sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2), ditetapkan oleh Pemerintah.

Pasal 82

(1) Pajak dan retribusi Daerah ditetapkan dengan Undang-undang.
(2) Penentuan tarif dan tata cara pemungutan pajak dan retribusi Daerah ditetapkan dengan Peraturan Daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Pasal 83

(1) Untuk mendorong pemberdayaan Daerah, Pemerintah memberi insentif fiskal dan nonfiskal tertentu.
(2) Ketentuan, sebagaimana dimaksud pada ayal (1), ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

Pasal 84

Daerah dapat memiliki Badan Usaha Milik Daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan pembentukannya diatur dengan Peraturan Daerah.

Pasal 85

(1) Barang milik Daerah yang digunakan untuk melayani kepentingan umum tidak dapat digadaikan, dibebani hak tanggungan, dan/atau dipindahtangankan.
(2) Kepala Daerah dengan persetujuan DPRD dapat menetapkan keputusan tentang:
    a. penghapusan tagihan Daerah sebagian atau seluruhnya
    b. persetujuan penyelesaian sengketa perdata secara damai; dan
    c. tindakan hukum lain mengenai barang milik Daerah

Pasal 86

(1) Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah ditetapkan dengan Peraturan Daerah selambat-lambatnya, satu bulan setelah ditetapkannya Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.
(2) Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah ditetapkan dengan Peraturan Daerah selambat-lambatnya tiga bulan sebelum tahun anggaran berakhir.
(3) Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah ditetapkan dengan Peraturan Daerah selambat-lambatnya tiga bulan setelah berakhirnya tahun anggaran yang bersangkutan.
(4) Pedoman tentang penyusunan, perubahan, dan perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.
(5) Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang telah ditetapkan dengan Peraturan Daerah disampaikan kepada Gubernur bagi Pemerintah Kabupaten/Kota dan kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri bagi Pemerintah Propinsi untuk diketahui.
(6) Pedoman tentang pengurusan, pertanggungjawaban, dan pengawasan keuangan Daerah serta tata cara penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, pelaksanaan tata usaha keuangan Daerah dan penyusunan perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah ditetapkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

## UU No. 25 Tahun 1999

Beberapa poin penting mengenai masalah pendanaan pelaksanaan Pemerintahan Daerah dijabarkan dalam undang-undang ini. Diantaranya adalah menyangkut sumber-sumber pendanaan dan porsi pembagian hasil keuangan untuk pusat dan daerah.

## BAB II
## DASAR-DASAR PEMBIAYAAN PEMERINTAHAN DAERAH
### Pasal 2

(1) Penyelenggaraan tugas Daerah dalam rangka pelaksanaan Desentralisasi dibiayai atas heban APBD.
(2) Penyelenggaraan tugas Pemerintah Pusat yang dilaksanakan oleh perangkat Daerah Provinsi dalam rangka pelaksanaan Dekonsentrasi dibiayai atas beban APBN.
(3) Penyelenggaraan tugas Pemerintah Pusat yang dilaksanakan oleh perangkat Daerah dan Desa dalam rangka Tugas Perbantuan dibiayai atas beban APBN.
(4) Penyerahan atau pelimpahan kewenangan Pemerintah Pusat kepada Gubernur atau penyerahan kewenanaan atau penugasan Pemerintah Pusat kepada Bupati/Walikota diikuti dengan pembiayaannya.

## BAB III
## SUMBER-SUMBER PENERIMAAN PELAKSANAAN DESENTRALISASI
### Bagian Pertama
### Sumber-Sumber Penerimaan Daerah
### Pasal 3

Sumber-sumber penerimaan Daerah dalam pelaksanaan Desentralisasi adalah:
a. Pendapatan Asli Daerah;
b. Dana Perimbangan;
c. Pinjaman Daerah;
d. Lain-lain Penerimaan yang sah.

### Bagian Kedua
### Sumber Pendapatan Asli Daerah
### Pasal 4

Sumber Pendapatan Asli Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf a, terdiri dari:
a. hasil pajak Daerah;
b. hasil retribusi Daerah;
c. hasil perusahaan milik Daerah dan hasil pengelolaan kekayaan Daerah lainnya yang dipisahkan;
d. lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang sah.

### Pasal 5

(1) Ketentuan mengenai pajak Daerah dan retribusi Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 huruf a dan huruf b, diatur dengan undang-undang.
(2) Ketentuan mengenai perusahaan milik Daerah dan pengelolaan kekayaan Daerah lainnya yang dipisahkan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 huruf c, diatur sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

### Bagian Ketiga
### Dana Perimbangan
### Pasal 6

(1) Dana Perimbangan terdiri dari:
    a. Bagian Daerah dari penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan, Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan, dan penerimaan dari sumber daya alam;
    b. Dana Alokasi Umum;
    c. Dana Alokasi Khusus.

(2) Penerimaan Negara dari Pajak Bumi dan Bangunan dibagi dengan imbangan 10% (sepuluh persen) untuk Pemerintah Pusat dan 90% (sembilan puluh persen) untuk Daerah.
(3) Penerimaan Negara dari Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan dibagi dengan imbangan 20% (dua puluh persen) untuk Pemerintah Pusat dan 80% (delapan puluh persen) untuk Daerah.
(4) 10%(sepuluh persen) penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan dan 20% (dua puluh persen) penerimaan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan yang menjadi bagian dari Pemerintah Pusat sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) dibagikan kepada seluruh Kabupaten dan Kota.
(5) Penerimaan Negara dari sumber daya alam sektor kehutanan, sektor pertambangan umum, dan sektor perikanan dibagi dengan imbangan 20% (dua puluh persen) untuk Pemerintah Pusat dan 80% (delapan puluh persen) untuk Daerah.
(6) Penerimaan Negara dari sumber daya alam sektor pertambangan minyak dan gas alam yang dihasilkan dari wilayah Daerah yang bersangkutan dibagi dengan imbangan sebagai berikut:
   a. Penerimaan Negara dari pertambangan minyak bumi yang berasal dari wilayah Daerah setelah dikurangi komponen pajak sesuai dengan ketentuan yang berlaku dibagi dengan imbangan 85% (delapan puluh lima persen) untuk Pemerintah Pusat dan 15% (lima belas persen) untuk Daerah.
   b. Penerimaan Negara dari pertambangan gas alam yang berasal dari wilayah Daerah setelah dikurangi komponen pajak sesuai dengan ketentuan yang berlaku dibagi dengan imbangan 70% (tujub pulub persen) untuk Pemerintah Pusat dan 30% (tiga puluh persen) untuk Daerah.

Pasal 7

(1) Dana Alokasi Umum ditetapkan sekurang-kurangnya 25% (dua puluh lima persen) dari Penerimaan Dalam Negeri yang ditetapkan dalam APBN.
(2) Dana Alokasi Umum untuk Daerah Provinsi dan untuk Daerah Kabupaten/Kota ditetapkan masing- masing 10% (sepuluh persen) dan 90% (sembilan puluh persen) dari Dana Alokasi Umum sebagaimana yang ditetapkan pada ayat (1)
(3) Dalam hal terjadi perubahan kewenangan diantara Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota, persentase Dana Alokasi Umum untuk Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disesuaikan dengan perubahan tersebut.
(4) Dana Alokasi Umum untuk suatu Daerah Provinsi tertentu ditetapkan berdasarkan perkalian jumlah Dana Alokasi Umum untuk seluruh Daerah Provinsi yang ditetapkan dalam APBN dengan porsi Daerah Provinsi yang bersangkutan
(5) Porsi Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (4) merupakan proporsi bobot Daerah Provinsi yang bersangkutan terhadap jumlah bobot semua Daerah Provinsi di seluruh Indonesia
(6) Dana Alokasi Umum untuk suatu Daerah Kabupaten/Kota tertentu ditetapkan berdasarkan perkalian jumlah Dana Alokasi Umum untuk seluruh Daerah Kabupaten/Kota yang ditetapkan dalam APBN dengan porsi Daerah Kabupaten/Kota yang bersangkutan.
(7) Porsi Daerah Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud dalam ayat (6) merupakan proporsi bobot Daerah Kabupaten/Kota yang bersangkutan terhadap jumlah bobot semua Daerah Kabupaten/Kota di seluruh Indonesia.
(8) Bobot Daerah ditetapkan berdasarkan:
   a. kebutuhan wilayah Otonomi Daerah;
   b. potensi ekonomi Daerah.
(9) Penghitungan Dana Alokasi Umum berdasarkan rumus sebagaimana dimaksud

pada ayat (4), ayat (5), ayat (6), ayat (7), dan ayat (8) dilakukan oleh Sekretariat Bidang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah.

Pasal 8

(1) Dana Alokasi Khusus dapat dialokasikan dari APBN kepada Daerah tertentu untuk membantu membiayai kebutuhan khusus, dengan memperhatikan tersedianya dana dalam APBN.
(2) Kebutuhan Khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah:
    a. kebutuhan yang, tidak dapat diperkirakan dengan menggunakan rumus alokasi umum, dan/atau
    b kebutuhan yang merupakan komitmen atau prioritas nasional.
(3) Dana Alokasi Khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (1) termasuk yang berasal dari dana reboisasi.
(4) Dana reboisasi dibagi dengan imbangan:
    a. 40% (empat puluh persen) dibaaikan kepada Daerah penghasil sebacai Dana Alokasi Khusus.
    b. 60% (enam puluh persen) untuk Pemerintah Pusat.
(5) Kecuali dalam rangka reboisasi, Daerah yang mendapat pembiayaan Kebutuhan Khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (2) menyediakan dana pendamping dari APBD sesuai dengan kemampuan Daerah yang bersangkutan.

Pasal 9

Besarnya jumlah Dana Perimbangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (1) ditetapkan setiap tahun anggaran dalam APBN.

Pasal 10

Ketentuan lebih lanjut tentang tata cara penghitungan dan penyaluran atas bagian Daerah dari Penerimaan Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (2), ayat (3), ayat (4), ayat (5), dan ayat (6), dan rumusan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (4), ayat (5), ayat (6), ayat (7), dan ayat (8), serta Dana Alokasi Khusus sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Bagian Keempat
Pinjaman Daerah
Pasal 11

(1) Daerah dapat melakukan pinjaman dari sumber dalam negeri untuk membiayai sebagian anggarannya.
(2) Daerah melakukan pinjaman dari sumber luar negeri melalui Pemerintah Pusat.
(3) Daerah dapat melakukan pinjaman jangka panjang guna membiayai pembangunan prasarana yang merupakan aset Daerah dan dapat menghasilkan penerimaan untuk pembayaran kembali pinjaman, serta memberikan mabfaat bagi pelayanan masyarakat
(4) Daerah dapat melakukan pinjaman jangka pendek guna pengaturan arus kas dalam rangka pengelolaan kas Daerah.

Pasal 12

(1) Pinjaman Daerah sebagaimana dimaksud dalam pasal 11 dilakukan dengan persetujuan DPRD.
(2) Pinjaman Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan memperhatikan kemampuan Daerah untuk memenuhi kewajibannya.

(3) Agar setiap orang dapat mengetahuinya, setiap perjanjian pinjaman yang dilakukan oleh Daerah diumumkan dalam Lembaran Daerah.

Pasal 13

(1) Daerah dilarang melakukan Pinjaman Daerah yang menyebabkan terlampauinya batas jumlah Pinjaman Daerah yang ditetapkan.
(2) Daerah dilarang melakukan perjanjian yang bersifat penjaminan sehingga mengakibatkan beban atas keuangan Daerah.
(3) Pelanggaran terhadap ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2), dikenakan sanksi sesuai peraturan peruundang-undangan yang berlaku.

Pasal 14

(1) Semua pembayaran yang menjadi kewajiban Daerah atas Pinjaman Daerah merupakan salah satu prioritas dalam pengeluaran APBD.
(2) Dalam hal Daerah tidak memenuhi kewajiban pembayaran atas Pinjaman Daerah dari Pemerintah Pusat, maka Pemerintah Pusat dapat memperhitungkan kewajiban tersebut dengan Dana Alokasi Umum kepada Daerah.

Pasal 15

Pelaksanaan Pinjaman Daerah sebagaimana dimaksud dalam pasal 11, pasal 12, pasal 13, dan pasal 14 diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.

Bagian Kelima
Dana Darurat
Pasal 16

(1) Untuk keperluan mendesak kepada Daerah tertentu memberikan Dana Darurat yang berasal dari APBN
(2) Prosedur dan tata cara penyaluran Dana Darurat sesuai dengan ketentuan yang berlaku bagi APBN.

## Implikasi Lahirnya UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 25 Tahun 1999

Dengan lahirnya dua undang-undang baru tersebut, sebagian besar pihak menyatakan bahwa walaupun selangkah lebih baik bila dibandingkan dengan undang-undang yang lama, akan tetapi dalam undang-undang yang baru ini masih menyiratkan adanya kesan bahwa pemerintah pusat masih setengah hati dalam menerapkan otonomi daerah ini. Beberapa hal yang banyak disoroti dalam dua undang-undang ini adalah masih banyaknya peraturan pemerintah yang akan digunakan untuk melaksanakan undang-undang ini. Untuk melaksanakan UU No. 22 Tahun 1999 akan dibutuhkan kurang lebih 71 peraturan pemerintah, demikian juga halnya dengan UU No. 25 Tahun 1999 yang membutuhkan 8 aturan pelaksanaan. Kondisi seperti inilah yang kemudian menimbulkan "kecurigaan" bahwa sebenarnya pemerintah pusat masih ingin ikut andil dalam memutuskan permasalah di daerah. Seharusnya dengan undang-undang ini semua hal yang menyangkut mengenai masalah otonomi daerah telah tuntas aturannya, walaupun

dibutuhkan peraturan pemerintah sebagai aturan pelaksana, jumlahnya tidak sebanyak seperti yang sekarang ini. Sehingga daerah tidak perlu lagi menunggu kebijaksanan pemerintah pusat dalam mengatur dan mengelola daerahnya.

Disisi lain ada juga pihak yang melihat dari sisi kesiapan daerah untuk dapat melakukan otonomi daerah ini. Menurut studi yang dilakukan oleh Bappenas - bidang Analisa Perluasan Otonomi Daerah, menyatakan bahwa sebanyak 10 propinsi terancam bangkrut, jika otonomi daerah diterapkan pada tahun anggaran 2000/2001. Hal itu karena selama ini rata-rata 82 persen dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) propinsi berasal dari pusat. Demikian hasil sebuah studi yang dilakukan staf Bappenas I Putu Riasa yang disampaikan Staf Ahli Bappenas bidang Analisa Perluasan Otonomi Daerah Dr Deddy Suprlady, Kamis (Kompas, 26/8/1999). Kesepuluh propinsi yang terancam bangkrut itu adalah Jambi, Bengkulu, DKI Jakarta, DI Yogyakarta, Bali, Sulawesi Utara, Sulawesi Tengah, Sulawesi Tenggara, NTB, dan NTT. Sementara itu ada empat propinsi yang akan makmur, yakni DI Aceh, Kalimantan Timur, Riau, dan Irian Jaya. Itu karena keempat daerah ini kaya sumber daya alam, terutama pertambangan.

Otonomi daerah ini dilaksanakan berdasarkan dua Undang-undang (UU) Nomor 22/1999 tentang pemerintahan daerah (Pemda), dan UU Nomor 25/1999 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah (PKPD). Tindak lanjut kedua UU dituangkan melalui Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 67/1999 yang diterbitkan 2 Juli 1999 tentang tim koordinasi tindak lanjut kedua UU itu. Sesuai isi UU PKPD, daerah yang tidak mampu harus membubarkan diri atau bergabung dengan daerah lain. Hal ini tidak mudah untuk dilakukan, selain itu juga akan timbul masalah-masalah sosial.

Sementara itu, hal yang dijadikan pertimbangan dalam UU PKPD untuk membagi perimbangan keuangan adalah penerimaan, bukan pengeluaran. Selain itu, pembagian untuk pemerintah pusat tidak ditekankan. Padahal pemerintah pusat masih harus membiayai tentara, hubungan internasional dan urusan pusat lainnya, termasuk akan menanggung seluruh utang luar negeri.

Disamping itu terdapat pula beberapa kelemahan dari sistem desentralisasi ini. Pertama, sulitnya mengontrol makroekonomi Indonesia. Kedua, kesenjangan antardaerah makin

tinggi, karena tidak semua daerah memiliki potensi yang sama. Ketiga adalah inefisiensi penggunaan dana. Oleh karena itu sebenarnya pula perlu dipikirkan kapan waktu yang tepat untuk dapat melaksanakan otonomi daerah ini secara sungguh-sungguh. Sebagai contoh Kanada, meskipun telah merdeka sejak 150 tahun yang lalu namun sampai saat ini masih belum selesai dengan dalam mengurusi masalah desentralisasi.

## Desentralisasi Pembangunan sebagai Tuntutan Pelaksanaan Otonomi Daerah

Pembangunan otonomi daerah bertujuan untuk lebih mengembangkan dan memacu pembangunan daerah, memperluas peran serta masyarakat, serta untuk lebih meningkatkan pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya dengan memperhatikan kemungkinan pengembangan dan pemanfaatan potensi daerah dan secara saling mendukung dengan kemampuan nasional. Oleh karena itu perlu sekali untuk kita perhatikan bahwa terciptanya otonomi daerah yang nyata, serasi, dinamis, dan bertanggungjawab bukaniah semata-mata suatu produk sistem politik yang matang, namun lebih dari itu merupakan produk dari keberhasilan proses pembangunan nasional. Dengan demikian otonomi daerah merupakan bagian integral dari pembangunan daerah itu sendiri.

Dari sisi anggaran pembangunan, secara bertahap dana-dana pembangunan harus makin dapat digali sumber-sumbernya oleh daerah sendiri. Dalam hal penyediaan anggaran pembangunan pemerintah pusat yang ditujukan untuk membantu pembangunan daerah, pengelolaannya diupayakan makin banyak dipercayakan kepada daerah itu sendiri. Hal ini misalnya tercermin dalam dana-dana Inpres yang berbentuk block grant.

Dalam rangka pelaksanaan kebijaksanaan desentralisasi dan upaya meningkatkan otonomi daerah yang nyata, dinamis, serasi, dan bertanggung jawab, anggaran pemerintah bagi pembangunan daerah melalui program bantuan pembangunan daerah (Inpres), sejak tahun pertama Repelita VI telah disederhanakan dengan menghapus beberapa specific grants dan mengalihkan serta memperbesar block grants (Inpres Dati I, Dati II, dan Desa). Dengan demikian, kewenangan untuk memanfaatkan dana bantuan tersebut sepenuhnya berada di tangan pemerintah daerah. Perubahan ini menuntut pula tanggung jawab yang lebih besar atas panggunaan dana bantuan tersebut untuk

membiayai program dan kegiatan pembangunan agar manfaatnya dapat langsung dirasakan oleh seluruh lapisan masyarakat.

Sejalan dengan upaya tersebut, aparatur pemerintah daerah terutama di tingkat II dituntut untuk lebih meningkatkan wawasan, kemampuan teknis, maupun kemampuan manajerial dalam perencanaan, pelaksanaan, dan pengendalian pembangunan di daerahnya masing-masing. Efektivitas usulan program dan proyek yang disampaikan Pemda tingkat II sangat tergantung pada koordinasi di antara instansi sektoral yang melaksanakan tugas dekonsentrasi dengan instansi daerah otonom yang melaksanakan tugas desentralisasi. Usulan yang efektif adalah usulan yang dapat menampung dan mewujudkan aspirasi daerah serta konsisten dengan prioritas pembangunan nasional. Upaya tersebut sangat membutuhkan tekad dan kemauan politik, serta kearifan untuk memanfaatkan patensi dan sumberdaya yang ada dalam pembangunan melalui peningkatan kualitas proyek-proyek yang diusulkan.

**Pemberdayaan Pemerintah Daerah**

Penyerahan urusan yang lebih besar kepada pemerintah daerah, selain memberikan kewenangan yang lebih besar, juga sekaligus memberikan implikasi terhadap semakin besarnya beban tugas yang harus ditanggung oleh pemerintah daerah. Semakin besarnya beban tugas yang harus ditanggung oleh pemerintah daerah, selanjutnya juga memberikan implikasi terhadap beban pembiayaan yang harus disediakan oleh masing-masing pemerintah daerah.

Pada dasarnya pemberian otonomi kepada daerah mempunyai tujuan untuk memungkinkan daerah yang bersangkutan mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan. Dari tujuan pemberian otonomi kepada daerah tersebut, terdapat dua prinsip pokok yang melandasinya. Prinsip pertama, yang mencerminkan tujuan akhir (final/ultimate goal) dari pelaksanaan otonomi adalah semakin meningkatnya kinerja pelayanan yang diberikan pemerintah daerah kepada masyarakat. Sedangkan prinsip kedua yang mencerminkan tujuan antara (intermediate goal) pelaksanaan otonomi daerah berkaitan dengan upaya untuk lebih memberdayakan pemerintah daerah dalam meningkatkan kinerja pemerintahan dan pembangunan di daerahnya masing-masing.

Dalam kaitannya dengan upaya untuk lebih memberdayakan pemerintah daerah di dalam memberikan pelayanan yang lebih baik kepada masyarakat, terdapat beberapa hal yang perlu dipertimbangkan lebih lanjut. Pertimbangan pertama terkait dengan upaya pemberdayaan pemerintah daerah dalam aspek pembiayaan pemerintahan dan pembangunan. Kondisi keuangan pemerintah daerah yang pada saat ini masih relatif tergantung kepada subsidi dan bantuan pemerintah pusat, mencerminkan lemahnya kemampuan keuangan pemerintah daerah di dalam melaksanakan kegiatan pemerintahan dan pembangunan yang ditujukan kepada masyarakat. Hal ini sekaligus menunjukkan masih lemahnya posisi pemerintah daerah secara relatif terhadap pemerintah pusat dalam pembiayaan pembangunan di daerahnya masing-masing. Keterbatasan kemampuan keuangan pemerintah daerah tersebut selama ini selalu dijadikan kambing hitam (alasan) tentang ketidaksiapan pemerintah daerah dalam menerima mendesentralisasikan urusan dan tanggung jawab yang diserahkan pemerintah yang tingkatannya lebih tinggi.

Pertimbangan kedua terkait dengan upaya pemberdayaan dalam bidang kelembagaan. Kinerja kelembagaan pemerintah daerah yang ada sekarang masih menunjukkan adanya ketidakjelasan antara wewenang dan tanggung jawab, yang dilaksanakan antara instansi vertikal dekonsentrasi di daerah dengan instansi otonom daerah, khususnya dalam kaitannya dengan pelaksanaan kegiatan pambangunan yang dibiayai melalui subsidi atau bantuan dari pemerintah pusat. Selain itu, keragaman kinerja kelembagaan di masing-masing daerah juga perlu dipertimbangkan lebih lanjut, sebelum diberlakukannya restrukturisasi kelembagaan pemerintah daerah yang mengarah kepada penguatan instansi otonom daerah.

Selanjutnya pertimbangan ketiga terkait dangan upaya pemberdayaan dalam aspek aparatur pemerintah daerah. Dengan mempertimbangkan kenyataan bahwa kemampuan dan kapasitas aparatur pemerintah daerah yang masih relatif rendah, khususnya pada dinas-dinas otonom daerah, maka upaya untuk memberdayakan aparatur pemerintah daerah untuk dapat melaksanakan tugas dan tanggung jawab otonomi yang lebih besar perlu dicari upaya penanggulangannya. Sebenarnya, telah banyak program pendidikan dan pelatihan yang telah dilaksanakan dalam rangka meningkatkan kualitas dan kemampuan aparatur pemerintah daerah, baik yang

dilaksanakan oleh Departemen Dalam Negeri maupun oleh instansi teknis terkait lainnya, namun kanyataan masih manunjukkan relatif belum efektifnya pelaksanaan program-program terkait yang telah dilakukan tersebut. Hal lain yang juga perlu diperhitungkan dalam rangka meningkatkan efektivitas program peningkatan kualitas aparatur di daerah, adalah masih belum mantapnya pola manajemen kepegawaian pemerintah daerah, dimana masih sering ditemui mutasi atau promosi aparatur antar intansi di lingkungan pemerintah daerah yang tidak mendukung efektivitas dan keberlanjutan program yang telah diberikan kepada aparatur pemerintah daerah yang bersangkutan.

# PROPINSI D.I. YOGYAKARTA

## Perkembangan Umum Propinsi DIY

Berbatasan langsung dengan Propinsi Jawa Tengah dan Samudera Indonesia, Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dikaruniai oleh Tuhan Yang Maha Esa beberapa potensi dan kekayaan alam. Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dengan luas wilayah 3.185,80 $km^2$, terbagi menjadi lima daerah administratif tingkat II. Daerah tersebut antara lain: Kabupaten Kulon Progo dengan luas 586,27 $Km^2$, Kabupaten Sleman dengan luas 574,82 $Km^2$, Kabupaten Gunung Kidul dengan luas 1.485,36 $Km^2$, Kabupaten Bantul dengan luas 506,85 $Km^2$ dan Kotamadia Yogyakarta dengan luas 32,50 $Km^2$. Jumlah Kecamatan di wilayah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta mencapai 75 buah dengan jumlah terbanyak berada di Kabupaten Sleman dan Bantul yang masing-masing memiliki 17 kecamatan. Di Kabupaten Gunung Kidul tercatat sebanyak 15 kecamatan, di Kotamadya Yogyakarta 14 buah, dan Kabupaten Kulon Progo memiliki jumlah kecamatan yang paling sedikit yaitu 12 buah. Sedangkan jumlah desa di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta tercatat sebanyak 438 buah, dan dari jumlah itu Kabupaten Gunung Kidul tercatat memiliki jumlah desa terbanyak yaitu 144 buah. Dan jumlah rumah tangga secara keseluruhan tercatat sebanyak 705.163.

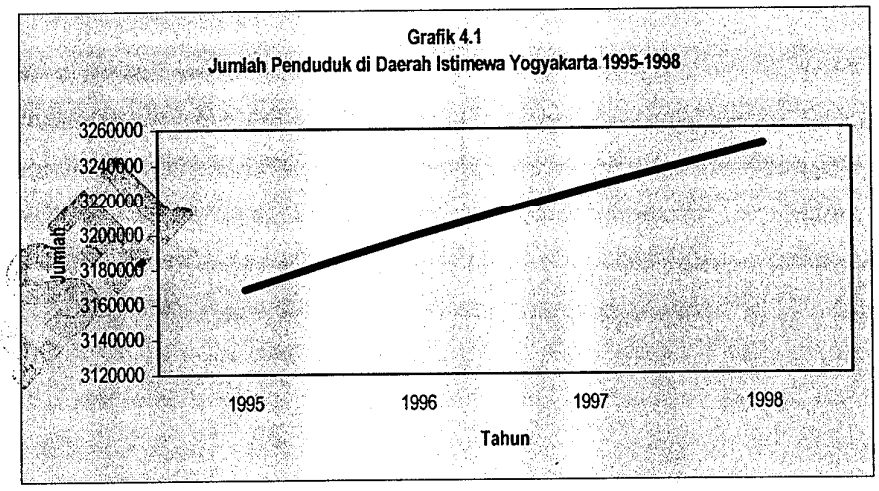
Sementara itu jumlah penduduk di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dari tahun ke tahun selalu mengalami peningkatan. Pada tahun 1995 penduduk Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta mencapai 3.168.616 jiwa, dan pada akhir tahun 1998 meningkat menjadi 3.251.457 jiwa atau meningkat sebesar 2,61% dari tahun 1995. Apabila dilihat per kabupaten, maka jumlah penduduk terbanyak tercatat berada di wilayah Kabupaten Sleman, dimana pada tahun 1998 porsi penduduk Kabupaten Sleman terhadap penduduk Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta mencapai 25,5%. Pertumbuhan rata-rata penduduk pertahun tertinggi mulai tahun 1995 sampai dengan 1998 dicapai oleh Kabupaten Sleman yang mencatat angka 1,20%, disusul dengan Kotamadya Yogyakarta yang mencatat 1,02%. Sedangkan wilayah/kabupaten lain rata-rata hanya mencapai 0,65%. Adanya peningkatan jumlah penduduk yang relatif cukup pesat ini memang disebabkan oleh banyak faktor. Salah satu faktor yang paling dominan adalah dikenalnya Yogyakarta sebagai kota pelajar, yang dinilai banyak memiliki keunggulan dalam

kelengkapan fasilitas pendidikan. Oleh karena itu adalah alasan yang sangat wajar apabila kemudian banyak orang yang tertarik untuk datang dan tinggal di Yogyakarta dalam rangka menuntut ilmu. Selain itu masih banyak hal-hal lain yang menjadi penyebab peningkatan jumlah penduduk ini. Perkembangan jumlah penduduk Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta ditunjukkan dalam tabel dan grafik dibawah ini.

Tabel 4.1
Jumlah Penduduk Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta
1995 – 1998

| Kab./Kodya | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 |
|---|---|---|---|---|
| Kulon Progo | 430138 | 432207 | 434454 | 436772 |
| Bantul | 744813 | 751594 | 758577 | 764208 |
| Gunung Kidul | 724685 | 731791 | 734860 | 737757 |
| Sleman | 799787 | 809490 | 819800 | 828960 |
| Yogyakarta | 469193 | 474461 | 478752 | 483760 |
| D.I. Yogyakarta | 3168616 | 3199543 | 3226443 | 3251457 |

Sumber : Penduduk Propinsi DIY 1998, Hasil Registrasi Penduduk Akhir Tahun 1998, BPS Propinsi DIY




Sementara itu untuk dapat mengamati secara lebih jelas mengenai kondisi kependudukan penduduk Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, disajikan dalam tabel 3.2. Dari tabel tersebut dapat terlihat bahwa jumlah penduduk terbesar berada di Kabupaten Sleman yaitu 828.960 jiwa, kemudian secara berturut-turut diikuti oleh Kabupaten Bantul, Gunung Kidul, Kotamadya Yogyakarta, dan Kabupaten Kulon Progo.

Rasio penduduk berdasarkan pada jenis kelamin secara rata-rata menunjukkan angka 97,69%, dan rasio tertinggi berada di wilayah kotamadya Yogyakarta. Berdasarkan pada informasi rasio tersebut secara keseluruhan terlihat bahwa jumlah penduduk laki-laki lebih sedikit bila dibandingkan dengan penduduk perempuan. Namun kondisi ini berbeda dengan di wilayah Kotamadya Yogyakarta, dimana rasio mencapai 106,68%, artinya jumlah penduduk laki-laki lebih banyak dibandingkan dengan penduduk perempuan.

Tabel 4.2
Jumlah Penduduk Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta
Akhir Tahun 1998

| Kab./Kodya | Banyaknya | | | Penduduk | | | Rasio |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Kecamatan | Desa | Rumah Tangga | Laki-laki | Perempuan | Jumlah | |
| Kulon Progo | 12 | 88 | 87030 | 212912 | 223860 | 436772 | 95.11 |
| Bantul | 17 | 75 | 177396 | 373626 | 390582 | 764208 | 95.66 |
| Gunung Kidul | 15 | 144 | 148211 | 361349 | 376408 | 737757 | 96.00 |
| Sleman | 17 | 86 | 196617 | 409139 | 419821 | 828960 | 97.46 |
| Yogyakarta | 14 | 45 | 95909 | 249696 | 234064 | 483760 | 106.68 |
| D.I. Yogyakarta | 75 | 438 | 705163 | 1606722 | 1644735 | 3251457 | 97.69 |

Sumber : Penduduk Propinsi DIY 1998, Hasil Registrasi Penduduk Akhir Tahun 1998, BPS Propinsi DIY

Untuk mengetahui penyebaran penduduk, maka dapat diketahui melalui tingkat kepadatan penduduk di masing-masing wilayah di Daerah Istimewa Yogyakarta. Dari data yang ada terlihat bahwa Kabupaten Gunung Kidul memiliki wilayah terluas yaitu 1.485,36 $Km^2$ (atau 46,6% dari luas total wilayah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta) dan Kotamadya Yogyakarta memiliki wilayah yang paling sempit yaitu 32,50 $Km^2$ (atau 1% dari luas total wilayah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta). Meskipun wilayah Kotamadia Yogyakarta luasnya paling kecil dibandingkan dengan wilayah kabupaten lainnya, namun bila ditinjau dari kepadatan jumlah penduduknya, maka wilayah Kotamadia Yogyakarta menduduki urutan terpadat yaitu setiap $km^2$ dihuni 14.679 jiwa. Sebaliknya wilayah Gunung Kidul, jumlah penduduk yang mendiaminya relatif sedikit dibandingkan dengan luas daerahnya yaitu setiap $km^2$ dihuni 494 jiwa.

Tabel 4.3
Kepadatan Penduduk Menurut Wilayah di DIY, 1994-1997

| Kabupaten/Kotamadya | Luas Areal ($Km^2$) | Kepadatan Penduduk per $Km^2$ | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 |
| Kulon Progro | 586,28 | 726,35 | 731,10 | 736,02 | 739,12 |
| Bantul | 506,85 | 1.445,08 | 1.461,06 | 1.476,80 | 1.489,54 |
| Gunung Kidul | 1.485,36 | 185,16 | 487,89 | 491,23 | 493,60 |
| Sleman | 574,82 | 1.363,14 | 1.381,48 | 1.399,34 | 1.417,76 |
| Yogyakarta | 32,50 | 14.034,83 | 14.348,09 | 14.502,62 | 14.679,16 |
| DIY | 3.185,81 | 971,83 | 990,10 | 999,81 | 1008,70 |

Sumber: Penduduk Propinsi DIY 1997, BPS Kantor Statistik DIY.

Kepadatan tersebut dari tahun ke tahun semakin bertambah seiring dengan bertambahnya jumlah penduduk. Bertambahnya jumlah penduduk DIY dari tahun ke tahun, di sisi lain semakin menambah jumlah angkatan kerja yang ada. Padahal kesempatan kerja yang ada, tidak mampu menampung seluruh angkatan kerja yang ada. Hal ini berakibat terjadinya pengangguran yang terus meningkat. Tingkat pengangguran di DIY rata-rata 2% per tahun, yang berarti lebih rendah dari rata-rata pertumbuhan nasional yaitu 3% per tahun.

Tabel 4.4
Jumlah Penduduk Bertempat Tinggal Di Kota Dan Desa
Tahun 1998

| Kab./Kodya | Kota | Desa | Persentase | |
|---|---|---|---|---|
| | | | Kota | Desa |
| Kulon Progo | 35232 | 401540 | 8.07 | 91.93 |
| Bantul | 461994 | 302214 | 60.45 | 39.55 |
| Gunung Kidul | 28470 | 709287 | 3.86 | 96.14 |
| Sleman | 401550 | 427410 | 48.44 | 51.56 |
| Yogyakarta | 483760 | | 100.00 | 0.00 |
| D.I. Yogyakarta | 1411006 | 1840451 | 43.40 | 56.60 |

Sumber : Penduduk Propinsi DIY 1998, Hasil Registrasi Penduduk Akhir Tahun 1998, BPS Propinsi DIY

Penyebaran penduduk Daerah Istimewa Yogyakarta di daerah pedesaan dan perkotaan dapat dilihat dalam tabel 3.4 diatas. Secara keseluruhan penduduk Daerah Istimewa Yogyakarta lebih banyak yang bertempat tinggal di daerah pedesaan, yaitu 1.840.451 jiwa (atau 56,60% dari total). Daerah yang memiliki komposisi penduduk yang tinggal di daerah pedesaan tertinggi adalah Kabupaten Gunung Kidul (jumlahnya mencapai

96,14%), kemudian disusul oleh Kabupaten Kulon Progo (91,93%). Komposisi penyebaran Penduduk di daerah pedesaan dan perkotaan di Kabupaten Sleman hampir seimbang yaitu 51,56% dan 48,44%. Sedangkan Kabupaten Bantul dan Kotamadya Yogyakarta, penyebaran penduduk di daerah perkotaan lebih dominan bila dibandingkan dengan penduduk yang tinggal di daerah pedesaan. Pembagian daerah pedesaan dan perkotaan ini ditentukan oleh BPS, dengan berdasarkan pada definisi tertentu.

Dari kesempatan kerja yang ada, berdasarkan hasil SUSENAS 1997, tercatat bahwa sektor pertanian mampu menyerap tenaga kerja terbesar, yaitu 599.900 orang (39.75%) padahal pada tahun 1995 jumlah tenaga kerja yang terserap di sektor pertanian sebesar 671.799 orang. Sedangkan sektor lain sesudah sektor ini adalah sektor perdagangan, dan sektor jasa masing-masing menyerap 292.200 orang dan 259.500 orang. Pada sektor pertanian tersebut, Kabupaten Gunung Kidul menyerap tenaga kerja terbanyak yaitu sekitar (72.92%). Hal ini sesuai dengan luas wilayah Kabupaten Gunung Kidul dan kondisi masyarakatnya yang masih berciri pertanian.

Tabel 4.5
Jumlah Penduduk 10 Tahun Ke Atas Yang Bekerja
Menurut Lapangan Pekerjaan Utama Dan Jenis Kelamin di DIY, 1997

| Lapangan Pekerjaan Utama | Laki-laki | Perempuan | Jumlah |
|---|---|---|---|
| 1. Pertanian | 322.416 | 277.474 | 599.890 |
| 2. Pertambangan dan Penggalian | 11.910 | 3.393 | 15.303 |
| 3. Industri Pengolahan | 83.980 | 94.029 | 178.009 |
| 4. Listrik, Gas dan Air Bersih | 8.194 | 783 | 7.977 |
| 5. Bangunan | 82.117 | 2.316 | 84.433 |
| 6. Perdagangan, Hotel dan Restoran | 111.647 | 180.558 | 292.205 |
| 7. Pengangkutan dan Komunikasi | 52.547 | 1.614 | 54.161 |
| 8. Keuangan, Persewaan dan Pemerintahan | 11.398 | 3.487 | 14.885 |
| 9. Jasa-Jasa Lainnya | 154.660 | 104.553 | 259.513 |
| 10. Lain-lain | 1.653 | 1.268 | 2.921 |
| Total | 839.522 | 669.775 | 1.509.297 |

Sumber: Statistik Kesejahteraan Rakyat Propinsi DIY 1997, BPS Kantor Statistik DIY.

Seiring dengan semakin membaiknya kondisi perekonomian negara, PDRB Propinsi DIY dari tahun ke tahun juga mengalami peningkatan. Hal ini tentu saja berdampak pada semakin meningkatnya pendapatan perkapita masyarakat.

Tabel 4.6
PDRB Propinsi DIY Menurut Lapangan Usaha Atas Dasar Harga Konstan
(1993=100)
1993-1998
(Juta Rupiah)

| No. | Sektor | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997*) | 1998**) | Rata-rata Per (%) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1 | Pertanian | 699.851 | 716.889 | 747.526 | 795.211 | 822.446 | 774.758 | 2.05 |
| 2 | Pertambangan dan Penggalian | 59.270 | 64.045 | 67.714 | 69.960 | 71.548 | 60.251 | - 0.33 |
| 3 | Industri Pengolahan | 511.439 | 601.92 | 635.002 | 694.724 | 701.976 | 659.816 | 5.23 |
| 4 | Listrik, Gas, dan Air Bersih | 24.219 | 28.327 | 25.815 | 28.896 | 31.374 | 31.429 | 5.35 |
| 5 | Bangunan | 422.300 | 451.468 | 493.891 | 532.827 | 552.853 | 371.345 | -2.54 |
| 6 | Perdagangan, Hotel, dan Restoran | 623.561 | 676.167 | 733.368 | 797.939 | 828.299 | 741.795 | 3.53 |
| 7 | Pengangkutan dan Komunikasi | 467.263 | 502.371 | 538.537 | 575.293 | 593.459 | 541.280 | 2.98 |
| 8 | Keuangan, Persewaan, dan Jasa Perusahaan | 415.609 | 444.862 | 499.920 | 544.356 | 567.462 | 527.472 | 4.88 |
| 9 | Jasa-jasa | 834.516 | 901.028 | 995.338 | 1067.143 | 1116.950 | 977.631 | 3.22 |
| | Produk Domestik Regional Bruto | 4058.028 | 4387.08 | 4737.111 | 5106.349 | 5286.367 | 4685.780 | 2.92 |

Keterangan : *) Angka diperbaiki ; **) Angka sementara
Sumber: PDRB Propinsi di Indonesia Menurut Lapangan Usaha 1995-1998.

Sumbangan setiap sektor usaha secara nominal terhadap PDRB memang meningkat seluruhnya. Tapi bila dilihat secara persentase, maka sektor yang mengalami kenaikkan adalah sektor pertanian; industri; listrik, gas dan air bersih dan sektor perdagangan, hotel dan restoran.

Tabel 4.7
Distribusi Prosentase PDRB Propinsi DIY Menurut Lapangan Usaha
Atas Dasar Harga Konstan 1993, Tahun 1993-1998 (%)

| No. | Sektor | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997*) | 1998**) | Rata-rata Kontribusi (%) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1 | Pertanian | 17.25 | 16.34 | 15.78 | 15.57 | 15.56 | 16.53 | 16.17 |
| 2 | Pertambangan dan Penggalian | 1.46 | 1.46 | 1.43 | 1.37 | 1.35 | 1.29 | 1.39 |
| 3 | Industri Pengolahan | 12.60 | 13.72 | 13.40 | 13.61 | 13.28 | 14.08 | 13.45 |
| 4 | Listrik, Gas, dan Air Bersih | 0.60 | 0.65 | 0.54 | 0.57 | 0.59 | 0.67 | 0.60 |
| 5 | Bangunan | 10.41 | 10.29 | 10.43 | 10.43 | 10.46 | 7.92 | 9.99 |
| 6 | Perdagangan, Hotel, dan Restoran | 15.37 | 15.41 | 15.48 | 15.63 | 15.67 | 15.83 | 15.56 |
| 7 | Pengangkutan dan Komunikasi | 11.51 | 11.45 | 11.37 | 11.27 | 11.23 | 11.55 | 11.40 |
| 8 | Keuangan, Persewaan, dan Jasa Perusahaan | 10.24 | 10.14 | 10.55 | 10.66 | 10.73 | 11.26 | 10.60 |
| 9 | Jasa-jasa | 20.56 | 20.54 | 21.01 | 20.90 | 21.13 | 20.86 | 20.83 |
| | Produk Domestik Regional Bruto | 100.00 | 100.00 | 100.00 | 100.00 | 100.00 | 100.00 | 100.00 |

Keterangan : *) Angka diperbaiki ; **) Angka sementara
Sumber: PDRB Propinsi di Indonesia Menurut Lapangan Usaha 1995-1998.

Walaupun terjadi pergeseran struktur ekonomi secara bertahap, sektor pertanian masih mendominasi dalam hal penyerapan tenaga kerja dibandingkan sektor lain. Ini artinya Propinsi DIY masih tetap berpegang pada sektor pertanian dan terus berusaha menguntungkan sektor perdagangan dan jasa sebagai sektor yang prospektif.

Perkembangan nilai ekspor Propinsi DIY dari tahun ke tahun semakin menunjukkan kinerja yang baik. Sampai tahun 1997 nilai ekspor DIY mencapai US$ 98.035.000 atau naik 18,04 % dari tahun 1996. Negara yang menjadi tujuan ekspor terbesar adalah Amerika Serikat, Jepang dan negara-negara di Eropa.

Dari sisi keuangan daerah, penerimaan daerah otonom Propinsi DIY semakin meningkat, seiring dengan meningkatnya perekonomian dan pembangunan. Pada tahun 1993/1994 jumlah penerimaan Rp. 204.096.343.000,00 dan meningkat menjadi Rp. 247.656.754.000,00 pada tahun anggaran 1996/1997. Pos pendapatan asli daerah (PAD) diupayakan terus ditingkatkan guna mendukung kemandirian pembangunan daerah. Penyumbang terbesar PAD adalah dari sektor pajak. Nilai PAD Daerah Tingkat I Propinsi DIY tahun anggaran 1996/1997 mencapai Rp. 46.691.239.000,00. Dengan semakin tinggi PAD maka semakin baik daerah tersebut dalam penggalian dan pengelolaan potensi yang dimiliki daerah.

Didukung dengan semakin meningkatnya swadaya masyarakat dalam pembiayaan pembangunan prasarana daerah seperti: pembangunan prasarana produksi, prasarana perhubungan, prasarana pemasaran, prasarana sosial dan usaha ekonomi, akan membantu pemerintah dalam alokasi dana, sehingga dana yang berlebih bisa dialihkan pada sektor-sektor unggulan lain. Tahun anggaran 1992/1993 total dana swadaya adalah Rp. 1.487.844.000,00 meningkat menjadi Rp. 2.978.977.000,00 pada tahun anggaran 1996/1997. Peningkatan ini diharapkan terus berlanjut seiring dengan terus meningkatnya penerimaan daerah dan pembangunan, demi kemajuan ekonomi kesejahteraan masyarakat.

# STRATEGI PEMBIAYAAN PEMBANGUNAN DI PROPINSI DIY

## Umum

Propinsi DIY perlu meningkatkan pendapatan daerah, dengan pemungutan yang lebih intensif, wajar dan tertib terhadap sumber-sumber yang ada maupun dengan penggalian sumber-sumber keuangan baru yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Penyediaan pembiayaan pembangunan di Propinsi DIY dalam jumlah yang memadai ditujukan untuk mencapai sasaran pembangunan sesuai dengan prioritas yang telah ditetapkan.

## Anggaran Pemerintah Dalam Negeri

1. Sumber Pembiayaan dari Pemerintah Pusat.

Sumber pembiayaan dari pemerintah pusat dalam rangka perimbangan keuangan pusat dan daerah, baik melalui program dan proyek sektoral maupun melalui berbagai jenis program bantuan pembangunan (Program-Program Inpres) pada dasarnya merupakan sumber pembiayaan di luar penguasaan daerah. Dalam hal ini kebijaksanaan peningkatan pembiayaan pembangunan daerah diarahkan untuk :

(a) Peningkatan pelaksanaan program/proyek yang lebih mengarah pada pemecahan masalah pokok daerah dan sekaligus menunjang dan melengkapi program pembangunan di daerah.

(b) Peningkatan peranan daerah dalam mengendalikan pelaksanaan program/proyek sektoral, sehingga menjamin pencapaian hasil pembangunan secara optimal sebagai akibat adanya keterpaduan antara kepentingan daerah.

2. Sumber Pembiayaan dari Pemerintah Daerah Propinsi Daerah Tingkat I Sendiri.

Pada dasarnya sumber pembiayaan dari Pendapatan Asli Daerah Tingkat I Sendiri merupakan sumber dana yang sepenuhnya dalam penguasaan pemerintah daerah, dengan kebijaksanaan yang lebih diarahkan untuk meningkatkan sumbangan dari masing-masing sumber pembiayaan dengan cara intensifikasi dan ekstensifikasi secara terus menerus melalui:

(a) Kebijaksanaan dalam bidang perpajakan daerah dan pengendalian sumber-sumber penerimaan daerah yang diarahkan kepada intensifikasi masing-masing jenis pungutan serta perluasan obyek pajak dan retribusi daerah dengan tetap berpegang teguh pada asas pemerataan, efisiensi dan kelayakan besarnya beban pungutan.

(b) Kebijaksanaan yang menyangkut Perusahaan Daerah dan unit-unit usaha milik daerah lainnya yang diarahkan pada pemantapan kedudukan dan fungsinya melalui peningkatan usaha ekonomis dengan memperhatikan tata hubungan yang selaras dan serasi dengan usaha masyarakat.

(c) Kebijaksanaan mengenai tabungan, baik tabungan Pemerintah maupun masyarakat yang diarahkan kepada usaha peningkatan tabungan tersebut selanjutnya digunakan untuk kepentingan pembangunan.

Penerimaan anggaran dari sumber pendapatan asli daerah sendiri untuk pembiayaan pembangunan terus ditingkatkan, sehingga secara bertahap perbandingan kemampuan Anggaran Daerah Tingkat I terhadap anggaran yang berasal dari Pemerintah Pusat akan meningkat.

Demikian pula tetap diusahakan peningkatan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) secara berimbang dan dinamis. Kebijaksanaan tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah perlu dibarengi dengan suatu sistem pengawasan yang berhasil guna terhadap keuangan, harta benda, dan semua inventaris milik Pemerintah Daerah, selain juga harus menjamin pelaksanaan pembangunan itu sendiri serta memperhatikan dengan jelas adanya keserasian antara tahap pelaksanaan program/proyek dan tahap-tahap realisasi pembiayaan yang dibutuhkan.

**Anggaran Pemerintah dari Luar Negeri**

Dalam usaha memperlancar pelaksanaan pembangunan di daerah, sumber-sumber pembiayaan dari luar negeri merupakan sumber pelengkap bagi sumber pembiayaan dalam negeri. Sumber-sumber ini berupa bantuan asing melalui Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah, baik dalam bentuk hibah maupun pinjaman yang syarat-syaratnya tidak memberatkan dan dalam batas kemampuan untuk pembayaran kembali.

Demikian pula bantuan asing kepada Pemerintah Daerah dapat berupa bantuan langsung (proyek) dari Lembaga Pemerintah maupun organisasi non pemerintah. Untuk ini akan dimantapkan usaha-usaha untuk mendaya gunakan sumber-sumber pembiayaan luar negeri guna meningkatkan kualitas pembangunan melalui pengelolaan sumber daya alam yang berwawasan lingkungan dan sumber daya manusia yang berkualitas.

## Non Anggaran Pemerintah-Dalam Negeri

Sumber pembiayaan non Anggaran Pemerintah yang berasal dari dalam negeri berupa:

(a). Sumber pembiayaan yang berasal dari dunia usaha.

Sumber pembiayaan yang berasal dari dunia usaha terdiri dari usaha negara, swasta, dan koperasi, baik yang berupa investasi langsung maupun tabungan masyarakat serta kredit perbankan terutama diarahkan untuk membiayai sektor-sektor usaha mendapatkan prioritas dan bersifat cepat menghasilkan yang didukung oleh usaha penciptaan iklim usaha yang merangsang dan mendorong peran serta dunia usaha tersebut, baik dengan adanya fasilitas maupun tanpa fasilitas.

Penciptaan iklim investasi dan iklim usaha yang merangsang ini dilengkapi pula dengan upaya-upaya debirokratisasi serta tersedianya informasi mengenai peluang investasi dan peluang usaha dalam bentuk Profil Daerah, Profil Investasi, dan Profil Proyek serta pencadangan areal/lahan untuk wilayah-wilayah (zona) industri termasuk zona pengolahan ekspor.

Penggalakan investasi melalui promosi juga senantiasa ditingkatkan guna memanfaatkan dengan sebaik-baiknya situasi dan peluang internasional pada waktu yang tepat. Demikian pula perhatian yang terus menerus dilakukan terhadap peningkatan pembiayaan usaha golongan ekonomi lemah termasuk usaha kecil, tradisional, dan non formal serta petani melalui peningkatan pelayanan kredit perbankan baik jumlah, mutu pelayanan maupun kelembagaannya.

(b). Sumber pembiayaan yang berasal dari swadaya masyarakat.

Usaha meningkatkan partisipasi aktif masyarakat dalam Pembangunan daerah melalui peningkatan sumber dana dari masyarakat, dengan demikian peran serta masyarakat dalam pembangunan dapat terwujud. khususnya dengan lebih mendayagunakan instansi keuangan/lembaga perkreditan di daerah dengan sebaik-baiknya.

## Non Anggaran Pemerintah-Luar Negeri

Sumber-sumber ini dapat berupa Penanaman Modal Asing (PMA) yang diarahkan pada sektor-sektor yang menghasilkan barang dan jasa yang sangat diperlukan, dapat memperluas ekspor, memerlukan modal investasi yang besar dan

teknologi yang cukup tinggi serta tidak akan membahayakan kepentingan ekonomi dan keamanan nasional serta tidak akan menghambat perkembangan pendapatan nasional. Untuk itu perlu terus dikembangkan iklim investasi yang menggairahkan, antara lain melalui penyederhanaan prosedur, peningkatan kapasitas berusaha, kelancaran pelayanan serta penyediaan prasarana dan sarana yang memadai.

**Tinjauan Pembangunan Sektoral**

Untuk dapat mengamati secara umum perkembangan masing-masing sektor, baik pertumbuhan rata-rata per tahun maupun rata-rata sumbangannya terhadap PDRB Yogyakarta, maka hasil pengamatan dan penghitungan atas PDRB Daerah Istimewa Yogyakarta atas dasar harga konstan 1993 pada periode 1993 hingga 1998 disajikan dalam tabel 3.8 ini. Dari tabel tersebut kemudian dapat dibagi dalam beberapa klasifikasi, yang selanjutnya ditunjukkan dalam tabel 3.9. Setelah itu pembahasan berikutnya akan masuk ke masing-masing sektor mengenai kondisinya di Daerah Istimewa Yogyakarta. Mayoritas penjelasan sektor-sektor tersebut hanya mengacu pada kondisi akhir, namun karena terbatasnya data yang ada maka dalam penelitian ini hanya dapat diuraikan mengenai kondisi tahun 1997 dan sebelumnya. Dengan kata lain pembahasan sektoral belum masuk kepada pengaruh krisis ekonomi terhadap perkembangan sektor-sektor ekonomi tersebut.

Tabel 4.8
PDRB Propinsi DIY Menurut Lapangan Usaha Atas Dasar Harga Konstan 1993
1993-1998

| No. | Sektor | Rata-rata Pert.umbuhan (%) | Rata-rata Kontribusi (%) |
|---|---|---|---|
| 1 | Pertanian | 2.05 | 16.17 |
| 2 | Pertambangan dan Penggalian | 0.33 | 1.39 |
| 3 | Industri Pengolahan | 5.23 | 13.45 |
| 4 | Listrik, Gas, dan Air Bersih | 5.35 | 0.60 |
| 5 | Bangunan | -2.54 | 9.99 |
| 6 | Perdagangan, Hotel, dan Restoran | 3.53 | 15.56 |
| 7 | Pengangkutan dan Komunikasi | 2.98 | 11.40 |
| 8 | Keuangan, Persewaan, dan Jasa Perusahaan | 4.88 | 10.60 |
| 9 | Jasa-jasa | 3.22 | 20.83 |
| | Produk Domestik Regional Bruto | 2.92 | 11.11 |

Sumber : Data diolah

Sedangkan jika dilihat dari hasil klasifikasi sektoral yang dilakukan berdasarkan metode analogi dari Tipolodi Klassen, dapat dilihat dalam tabel 3.8, bahwa sektor pertambangan dan penggalian; dan bangunan merupakan sektor yang terbelakang karena sampai tahun 1998, rerata pertumbuhan nilai tambah yang dihasilkan relatif lebih rendah dibandingkan rerata pertumbuhan PDRB, begitu juga jika dilihat dari rerata kontribusinya dalam pembentukan PDRB. Sedangkan sektor yang tergolong sebagai sektor sedang berkembang yang ditandai dengan nilai rerata pertumbuhan yang rendah namun mempunyai nilai rerata kontribusi yang tinggi adalah sektor pertanian. Sektor listrik gas dan air bersih merupakan sektor yang diklasifikasikan sebagai sektor potensial yang perlu dikembangkan, yang ditandai dengan nilai rerata pertumbuhan yang tinggi walaupun nilai rerata kontribusinya rendah dalam pembentukan PDRB. Sedangkan sektor yang tergolong sebagai sektor maju yang ditandai oleh nilai rerata pertumbuhan dan nilai rerata kontribusi yang tinggi yaitu sektor industri pengolahan; perdagangan hotel dan restoran; pengangkutan dan komunikasi; keuangan, persewaan dan jasa perusahaan; dan sektor jasa.

## Sektor Pertanian

Sektor pertanian telah menjadi prioritas PJP I dan telah banyak memberi kemajuan. Hal ini tercermin antara lain dengan meningkatnya produksi pangan dan kesejahteraan petani yang memberi dampak tambahan pada perkembangan ekonomi. Bila ditinjau dari segi luas lahan pertanian di DIY sampai tahun 1997 luas lahan sawah mencapai 60.110 Ha dan luas lahan non sawah mencapai 318.580 Ha. Menurut indentifikasi Dinas Pertanian Tanaman Pangan Propinsi DIY tahun 1996/1997, lahan sawah menjadi non-sawah mencapai 1,08% per tahun. Untuk mengimbangi berkurangnya lahan sawah telah dilakukan upaya dengan melakukan pencetakan lahan sawah dan untuk meningkatkan produktifitas dan efisiensi sumber daya yang terbatas telah diterapkan berbagai inovasi teknologi, baik teknologi pra-panen maupun pasca panen. Hal ini berdampak pada meningkatnya hasil produksi dari tahun ke tahun.

Keberadaan sektor pertanian yang menjadi andalan Propinsi DIY telah menjadi sektor penyumbang PDRB terbesar setelah sektor jasa. Pada tahun 1997 sumbangan sektor ini terhadap PDRB mencapai Rp. 819.049 juta atau sekitar 15,12 %. Sumbangan terbesar dari sektor pertanian adalah sub-sektor tanaman bahan makanan yang menyumbang 11,99 % terhadap pembentukan PDRB. Sub-sektor peternakan dan hasil-

Tabel 4.9
Klasifikasi Sektoral Berdasarkan Rerata Pertumbuhan dan Rerata Kontribusinya Terhadap PDRB ADHK di DIY, 1993-1998.

| SEKTOR TERBELAKANG | SEKTOR SEDANG BERKEMBANG |
|---|---|
| ▪ Pertambangan Dan Penggalian (G=0,33% ; K=1,39 %)<br>▪ Bangunan (G=-2,54% ; K=9,99%) | ▪ Pertanian (G=2,05% ; K=16,17%) |
| **SEKTOR POTENSIAL** | **SEKTOR MAJU** |
| ▪ Listrik Gas Dan Air Bersih (G=5,35% ; K=0,60%) | ▪ Industri Pengolahan (G=5,23% ; K=13,45%)<br>▪ Perdagangan, Hotel dan Restoran (G=3,54% ; K=15,65%)<br>▪ Pengangkutan dan Komunikasi (G=2,98% ; K=1140%)<br>▪ Keuangan, Persewaan dan Jasa Perusahaan (G=4,88% ; K=10,60%)<br>▪ Jasa (G=3,22% ; K=20,83%) |

Keterangan :

1. Sektor terbelakang :
   - Pertumbuhan Sektor (G) Lebih Rendah Dari Rerata Pertumbuhan PDRB Yaitu, 2,92 %
   - Rerata Kontribusi (K) Pada PDRB di Bawah Rerata Seluruh Sektor Yaitu 11,11 %
2. Sektor sedang berkembang
   - Pertumbuhan Sektor (G) Lebih Rendah Dari Rerata Pertumbuhan PDRB Yaitu, 2,92 %
   - Rerata Kontribusi (K) Pada PDRB di Atas Rerata Seluruh Sektor Yaitu 11,11 %
3. Sektor potensial
   - Pertumbuhan Sektor (G) Lebih Tinggi Dari Rerata Pertumbuhan PDRB Yaitu, 2,92 %
   - Rerata Kontribusi (K) Pada PDRB di Bawah Rerata Seluruh Sektor Yaitu 11,11 %
4. Sektor maju
   - Pertumbuhan Sektor (G) Lebih Tinggi Dari Rerata Pertumbuhan PDRB Yaitu, 2,92 %
   - Rerata Kontribusi (K) Pada PDRB di Atas Rerata Seluruh Sektor Yaitu 11,11 %

hasilnya menyumbangkan 2,33 %. Sedang sub-sektor tanaman perkebunan, kehutanan dan perikanan masing-masing menyumbangkan 0,60 %, 0,01 % dan 0,19 %.

Pembangunan sektor pertanian tidak terlepas dari program-program yang diharapkan oleh pemerintah, khususnya di wilayah Propinsi DIY. Program tersebut meliputi program pokok dan program penunjang.

Program Pokok, meliputi:

a Program Pembangunan Pertanian Rakyat Terpadu, yaitu program yang bertujuan untuk meningkatkan peranan rakyat guna meningkatkan kesejahteraan mereka melalui pembentukan kelompok tani dan koperasi pertanian sehingga dapat menumbuhkan sikap kemandirian yang mengarah pada industrialisasi.

b Program Pembangunan Usaha Pertanian, merupakan program untuk mempercepat pertumbuhan ekonomi di pedesaan guna memperoleh nilai tambah yang tinggi dengan memasukkan modal, teknologi, manajemen dan akses pasar.

c Program Diversifikasi Pangan, bertujuan memelihara kemantapan swasembada pangan dan memperbaiki keadaan gizi melalui penganekaragaman jenis pangan yang berasal dari tanaman, ternak dan ikan.

d Program Pengembangan Sumber Daya, Sarana dan Prasarana Pertanian, yang bertujuan meningkatkan sumber daya manusia yang berkualitas, mandiri, mampu berkompetisi dalam mengelola dan memanfaatkan sumber daya alam pertanian secara optimal.

Program Penunjang, meliputi: pembinaan koperasi, pembinaan daerah pantai, rehabilitasi lahan kritis, pendidikan teknik produksi, pembinaan dan pengelolaan lingkungan hidup.

**Sektor Pertambangan dan Penggalian.**

Pola pembangunan pertambangan diarahkan untuk mendorong kegiatan ekonomi, melalui peningkatan produksi dan penganekaragaman hasil tambang, pengelolaan hasil tambang yang efektif dan efisien yang didukung oleh kegiatan inventarisasi, eksploitasi dan pemetaan bahan tambang. Sampai tahun 1997 pertumbuhan sektor ini cukup tinggi terutama pada sub sektor galian. Pembangunan yang semakin meningkat menyebabkan meningkatnya penggunaan bahan-bahan galian yang akhirnya mempengaruhi pertumbuhan sektor ini. Sumbangannya pada PDRB pada tahun 1997 sebesar Rp. 72.666 juta atau 1,34 %, dan semuanya berasal dari sub-sektor penggalian. Tantangan yang dihadapi dalam rangka pengembangan sektor pertambangan dan penggalian adalah:

a Perlunya peningkatan peran serta masyarakat secara efektif di sektor ini sehingga usaha pertambangan rakyat dapat ditata dan dikembangkan secara mantap dan terpadu. Hal ini disebabkan pertambangan rakyat sampai saat ini belum mampu meningkatkan pendapatan dan kesejahteraan penambang secara nyata.

b Pemanfaatan barang tambang yang belum optimal, sehingga perlu tindakan untuk meningkatkan produksi pertambangan dan meningkatkan keterkaitan antara usaha tambang dengan industri pengolahnya sehingga dapat memperolah nilai tambah.

c Penciptaan iklim yang mendukung masuknya investor baru ke sektor ini.

d Penyediaan data dan informasi geologi secara cepat dan lengkap.

## Sektor Industri Pengolahan

Pembangunan industri di Propinsi DIY dikembangkan secara bertahap dan terpadu melalui peningkatan keterkaitan antar industri, sektor industri dengan sektor lain, terutama sektor pemasok bahan baku, melalui penciptaan iklim yang menarik bagi penanaman modal dan penyebaran industri sesuai dengan potensi masing-masing. Pembangunan agroindustri perlu ditingkatkan agar mampu menjamin pemanfaatan hasil pertanian secara optimal dan nilai tambah yang tinggi dengan pemanfaatan dan pengembangan serta penguasaan teknologi melalui keterkaitan yang saling menguntungkan antara petani produsen dengan industri.

Industri kecil merupakan industri yang dominan di Propinsi DIY dan berperan besar dalam penyerapan tenaga kerja dan memiliki nilai tambah yang semakin besar dari tahun ke tahun. Dengan semakin kondusifnya perekonomian membawa dampak pada peningkatan jumlah industri di DIY, baik industri sedang maupun industri besar.

Tabel 4.10
Banyaknya Industri Besar dan Sedang Menurut Klasifikasi Industri Propinsi DIY, 1994-1996.

| Klasifikasi | 1994 | 1995 | 1996 |
|---|---|---|---|
| 1. Makanan dan minuman serta tembakau. | 47 | 55 | 71 |
| 2. Tekstil pakaian jadi serta kulit. | 95 | 96 | 103 |
| 3. Kayu dan barang-barang dari kayu termasuk alat-alat rumah tangga dari kayu. | 26 | 31 | 49 |
| 4. Kertas dan barang-barang dari kertas, percetakan dan penerbitan | 17 | 18 | 22 |
| 5. Kimia dan barang-barang dari kimia, petroleum, batubara, karet dan barang dari plastik. | 11 | 14 | 20 |
| 6. Barang-barang galian bukan logam. | 27 | 25 | 43 |
| 7. Logam dasar. | - | - | - |
| 8. Barang-barang dan logam, mesin dan perlengkapan. | 26 | 25 | 27 |
| 9. Lain-lain. | 14 | 16 | 23 |
| Jumlah | 263 | 290 | 358 |

Sumber: Yogyakarta Dalam Angka 1997, BPS Propinsi DIY.

Sumbangan sektor ini pada PDRB 1997 menempati urutan ke empat setelah sektor jasa, pertanian dan perdagangan yaitu sebesar Rp. 746.747 juta atau 13,78 %.

## Listrik, Gas dan Air Bersih

Pada tahun 1997 sektor listrik, gas dan air bersih mengalami pertumbuhan sebesar 6,43 %. Walaupun sub sektor listrik DIY mulai memproduksi sendiri, namun produksinya

masih relatif kecil bila dibandingkan dengan jumlah listrik yang disalurkan, sehingga tidak banyak berpengaruh terhadap perubahan nilai tambahnya. Jumlah listrik yang berhasil dijual untuk penerangan rumah tangga sebesar 607.158.624 Kwh dan untuk industri sebesar 137.509.775 Kwh. Kotamadia Yogyakarta adalah wilayah yang terbanyak menyerap listrik, baik itu sektor penerangan maupun industrinya.

Tabel 4.11
Banyaknya Listrik yang Dijual Menurut Kabupaten/Kotamadia di DIY, 1997

| Kabupaten/Kotamadia | Kwh Yang Dijual | | |
|---|---|---|---|
| | Penerangan | Industri | Jumlah |
| Kulon Progo | 36.346.568 | 3.281.377 | 39.627.945 |
| Bantul | 107.146.892 | 13.622.206 | 120.769.098 |
| Gunung Kidul | 48.065.502 | 4.374.815 | 52.436.317 |
| Sleman | 100.418.183 | 88.065.331 | 188.483.514 |
| Yogyakarta | 315.185.479 | 28.166.046 | 343.351.525 |
| Total | 607.158.624 | 137.509.775 | 744.668.399 |

Sumber: DIY Dalam Angka 1997.

Dalam sumbangannya terhadap PDRB, sektor ini di tahun 1997 mampu menyumbang Rp. 36.304 juta rupiah atau 0,67 %. Kendala yang dihadapi oleh sektor ini adalah minimnya prasarana penunjang dan investasi pembangunan yang relatif mahal sehingga belum seluruh lapisan masyarakat menikmati air bersih dan listrik.

## Bangunan

Dengan semakin meningkatnya roda pembangunan di DIY berdampak pada tumbuhnya sektor bangunan. Di tahun 1997 pertumbuhan sektor bangunan sebesar 10,8 %. Tingginya pertumbuhan sektor ini diikuti oleh meningkatnya sumbangan terhadap pembentukan PDRB. Tahun 1997 sumbangan sektor ini meningkat mencapai 566.265 juta rupiah atau 10,45 %.

## Perdagangan, Hotel dan Restoran.

Sampai tahun 1997 sektor perdagangan, hotel dan restoran mengalami pertumbuhan yang tinggi yaitu 5,43%. Pertumbuhan tersebut didukung oleh pertumbuhan sektor hotel sebesar 9,72 %, sub-sektor restoran 6,66 % serta sub-sektor perdagangan besar dan eceran 8,17 %. Sumbangannya terhadap PDRB sampai tahun 1997 sebesar Rp. 841.308 juta atau 15,53 %. Keberadaan DIY sebagai daerah tujuan wisata selain memacu pertumbuhan sektor jasa juga berpengaruh terhadap penggunaan fasilitas

penginapan, akomodasi dan perdagangan. Kegiatan sub-sektor perdagangan saling terkait dan menunjang dengan kegiatan sektor lainnya, sebab keberadaannya berperan dalam mendukung kelancaran distribusi barang dan jasa. Perbaikan sarana dan prasarana pendukung seperti sistem komunikasi, transportasi dan kegiatan promosi yang lebih terarah terus ditingkatkan guna mendukung daerah Yogyakarta sebagai simpul perdagangan regional.

Perkembangan perdagangan luar negeri di DIY selama ini tercermin dalam kenaikan nilai ekspor dan impor. Nilai ekspor DIY pada tahun 1997 mencapai 98.035.000 US$, dan nilai impor mencapai 19.373.226,62 US$. Jenis mata dagangan impor terbesar adalah mesin/suku cadang, bahan baku tekstil dan bahan baku susu. Meskipun kenaikkan ekspor diikuti naiknya impor, namun posisi perdagangan DIY ternyata tetap meningkatkan surplus pergadangan.

Tabel 4.12
Nilai Ekspor Propinsi DIY Menurut Jenis Mata Dagangan
1994-1997 (000 US$)

| Jenis Mata Dagangan | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 |
|---|---|---|---|---|
| 1. Tekstil dan Produk Tekstil | 12.529.00 | 9.924.47 | 17.408.46 | 28.010.26 |
| 2. Kulit Lembaran Disamak | 10.651.40 | 11.897.18 | 8.264.83 | 11.593.89 |
| 3. Sarung Tangan dari Kulit | 8.982.86 | 9.610.62 | 6.274.33 | 6.105.07 |
| 4. Papan Kemas | 1.802.84 | 1.404.16 | 1.189.43 | 3.319.14 |
| 5. Gerabah/Keramik | 785.99 | 849.41 | 988.02 | 1.009.15 |
| 6. Lampu Pijar | 138.44 | - | - | - |
| 7. Aneka Kerajinan | 765.95 | 635.99 | 1.065.26 | 2.641.12 |
| 8. Kerajinan Kulit | 6.576.98 | 7.364.38 | 4.942.85 | 6.144.86 |
| 9. Kerajinan Kayu/Mebel | 4.207.83 | 7.904.12 | 8.704.20 | 18.844.89 |
| 10. Minyak Astiri | 368.9 | 534.64 | 334.21 | 1.697.15 |
| 11. Kerajinan Bambu | 89.45 | 127.81 | 189.58 | 127.03 |
| 12. Kerajinan Perak | 891.55 | 977.04 | 913.23 | 893.92 |
| 13. Cerutu/Tembakau | 30.94 | 121.19 | 260.12 | 725.81 |
| 14. Kerajinan Rotan | 172.13 | 183.36 | 94.49 | 250.77 |
| 15. Makanan | 18.74 | 33.118.86 | 29.135.85 | 13.390.39 |
| 16. Lain-lain | 20.022.58 | 3.051.73 | 3.282.27 | 3.280.19 |
| Total: | 68.035.59 | 87.704.96 | 83.704.13 | 98.035.00 |

Sumber: DIY Dalam Angka 1997, BPS Propinsi DIY.

Berbagai keberhasilan yang dicapai sektor ini terus dikembangkan mengingat pola perdagangan dunia yang semakin ketat. Pemerintah DIY telah menerapkan berbagai

kebijakan untuk mengantisipasi persaingan pergadangan baik persaingan antar wilayah sendiri maupun persaingan dalam tingkat internasional. Kebijakan tersebut antara lain:

a Kebijakan perdagangan dalam negeri yang meliputi; pemantapan dan perluasan pasar, peningkatan perlindungan konsumen, penciptaan persaingan usaha yang sehat yang melindungi pengusaha dan perdagangan menengah dan kecil, serta pengembangan kewirausahaan.

b Kebijakan perdagangan luar negeri, yaitu peningkatan daya saing komoditas ekspor, peningkatan struktur ekspor non-migas, perluasan negara tujuan ekspor, peningkatan kerjasama perdagangan internasional serta pengendalian impor.

Kontribusi sub-sektor hotel juga meningkat dari 1,70 % di tahun 1996 menjadi 1,76 % tahun 1997. Demikian halnya dengan sub-sektor restoran meningkat dari 7,28 % tahun 1996 menjadi 7,35 % tahun 1997.

## Pengangkutan dan Komunikasi

Pembangunan prasarana jalan yang diarahkan untuk mendorong keseimbangan pertumbuhan antar wilayah, telah berfungsi secara meluas hampir menjangkau seluruh wilayah DIY, termasuk wilayah pertumbuhan, pusat produksi, dan daerah pemasarannya. Pembangunan tersebut meliputi rehabilitasi dan pemeliharaan jalan, peningkatan jalan, penggantian jembatan, pembangunan jembatan dan jalan baru, yang telah mampu meningkatkan kelancaran arus barang dan jasa.

Pertumbuhan sektor ini pada tahun 1997 sebesar 5,85 %. Dalam pembentukan PDRB, sektor ini pada tahun 1997 mampu menyumbang 11,24%, yang didominasi oleh sub-sektor angkutan sebesar 9,91 % terutama angkutan jalan raya dan sub-sektor komunikasi 1.33 %.

## Lembaga Keuangan, Persewaan dan Pemerintahan

Keberadaan sektor ini dari tahun ke tahun semakin menunjukkan perannya dalam menunjang pembangunan ekonomi. Terlebih di sub sektor perbankan yang diharapkan dapat terus meningkatkan peranannya sebagai agen pembangunan, terutama guna menghimpun dana masyarakat untuk pembiayaan pembangunan.

Sektor ini selama tahun 1997 memberi kontribusi sebesar 10,70 % terhadap PDRB walaupun sub-sektor bank mengalami pertumbuhan yang sangat tinggi, namun

perannya hanya 1,90 %, lebih rendah dari sub-sektor sewa bangunan yang mampu memberi andil sebesar 7,58 %.

**Jasa-jasa**

Di tahun 1997 sektor ini mangalami pertumbuhan yang cukup tinggi yaitu 10,58 %. Selain mengalami pertumbuhan yang sangat tinggi, dalam hal kontribusi terhadap PDRB sektor jasa juga menjadi sektor yang paling tinggi sumbangannya yaitu 21,18 %. Besarnya kontribusi tersebut didominasi oleh sub-sektor pemerintahan umum yang mampu memberi 16,59 %, sedangkan sub-sektor swasta sebesar 4,58 %.

Dari gambaran sektoral di atas dapat dilihat bahwa struktur perekonomian Propinsi DIY tahun 1997 ditinjau dari komposisi distribusinya, peranan terbesar adalah sektor jasa, diikuti sektor pertanian dan sektor perdagangan hotel dan restoran.