



ESTIMASI PENDAPATAN DAERAH DAN TINGKAT KEMANDIRIAN DAERAH
KABUPATEN JEMBER MENURUT UU NO. 22 DAN 25 TAHUN 1999
PADA TAHUN 2000/2001 - 2004/2005

SKRIPSI



Ditujukan sebagai salah satu syarat guna memperoleh
gelar Sarjana Ekonomi pada Fakultas Ekonomi
Universitas Jember

Oleh

Lukman Nurhakim
NIM. 9308101161 / SP

Asal	: Hadiah	Klasifikasi
	Pembelian	
Terima Tgl:	22 AUG 2000	336
No. Induk :	10.2.832	NUR
		e

S

e.1

FAKULTAS EKONOMI
UNIVERSITAS JEMBER

2000

JUDUL SKRIPSI

ESTIMASI PENDAPATAN DAERAH DAN TINGKAT KEMANDIRI DAERAH
KABUPATEN JEMBER MENURUT UU NO. 22 DAN 25 TAHUN 1999
PADA TAHUN 2000 /2001 - 2004/2005

Yang dipersiapkan dan disusun oleh :

N a m a : Lukman Nurhakim

N. I. M. : 9308101161

Jurusan : Ilmu Ekonomi dan Studi Pembangunan

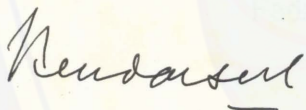
telah dipertahankan di depan Panitia Penguji pada tanggal :

30 Juni 2000

dan dinyatakan telah memenuhi syarat untuk diterima sebagai kelengkapan guna memperoleh gelar **S a r j a n a** dalam Ilmu Ekonomi pada Fakultas Ekonomi Universitas Jember.

Susunan Panitia Penguji

Ketua,




Dra. Ken Darsawarti, MM.

NIP. 130 531 975



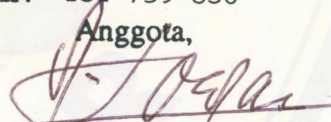
Sekretaris,



Drs. Sonny Sumarsono.

NIP. 131 759 836

Anggota,



Drs. Bambang Yudono, MM.

NIP. 130 355 409

Mengetahui/Menyetujui
Universitas Jember
Fakultas Ekonomi
Dekan.



Drs. H. Sukusni, M.Sc.

NIP. 130 350 764

Karya ini Dipersembahkan kepada:

- ◆ *Kedua Orangtuaku yang tiada pernah henti berdo'a serta Abang dan Adikku
Tercinta dan seluruh Keluarga Besar Bani Jinan;*
- ◆ *Mang Endang, Mang Asep dan seluruh Keluarga Cikarang;*
- ◆ *Atie tersayang, pendamping setia dalam suka maupun duka;*
 - ◆ *Almamater yang aku banggakan*

Motto:

“Barang siapa yang membawa kebaikan, maka ia akan memperoleh (balasan) yang lebih baik daripadanya...”

(Al Qur’an: S. An – naml: 89)

“Hai, masyarakat jin dan manusia ! Kalau kamu sanggup melintasi langit dan bumi, lintasilah ! Kamu tiada akan sanggup melintasinya melainkan dengan kekuatan (ilmu pengetahuan dan teknologi)”

(Al Qur’an: S. Ar-rahman: 33)

Janganlah Anda menjanjikan sesuatu yang tidak dapat Anda laksanakan, tetapi sekali berjanji usahakanlah dengan sungguh-sungguh menepati janji Anda

(Dasoeki dan Muhammad Said dalam Mutiara Kepibadian)

“Pengalaman adalah guru yang terbaik” (Pepatah)

“Yakin usaha sampai” (Hymne)

ABSTRAKSI

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui pendapatan daerah Kabupaten Jember, untuk mengetahui sumbangan pendapatan asli daerah dan pendapatan dana perimbangan terhadap total pendapatan daerah Kabupaten Jember, dan untuk mengetahui tingkat kemandirian daerah Kabupaten Jember, serta elastisitas kemandirian daerah pada tahun 1993/1994 – 1999/2000 dan estimasi pada tahun 2000/2001 – 2004/2005 berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 25 Tahun 1999.

Penelitian ini merupakan penelitian diskriptif-komparatif dengan urut analisa mengenai pendapatan dan pengeluaran daerah yang mengambil lokasi di Kabupaten Jember. Jenis data yang digunakan adalah data sekunder (time series) dari tahun 1993/1994 – 1999/2000. Untuk menghitung estimasi pendapatan daerah digunakan metode trend eksponensial, untuk menghitung sumbangan digunakan metode proporsi, untuk menghitung tingkat kemandirian daerah digunakan metode indek kemampuan rutin, dan untuk menghitung elastisitas digunakan metode perhitungan koefisien elastisitas.

Berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 25 Tahun 1999, tahun 1993/1994 – 1999/2000 pendapatan daerah meningkat rata-rata sebesar 28,94% dan pengeluaran rutin daerah sebesar 17,50% per tahun. Kontribusi pendapatan asli daerah dan pendapatan dana perimbangan bersifat fluktuatif dengan kontribusi rata-rata masing-masing sebesar 59,78% dan 40,22%. Perbandingan pendapatan daerah antara UU No. 5 Tahun 1974 dengan UU No. 25 Tahun 1999 terjadi peningkatan sebesar 0,03%. Indek kemampuan rutin mencapai rata-rata sebesar 27,10%. Elastisitas kemandirian daerah terhadap PAD rata-rata sebesar 0,77 dan terhadap PDP sebesar 1,11. Hasil estimasi tahun 2000/2001 – 2004/2005 pendapatan daerah meningkat, sumbangan PAD terhadap pendapatan daerah meningkat menjadi rata-rata sebesar 66,25% sedangkan PDP menurun menjadi rata-rata sebesar 33,75%, indek kemampuan rutin juga meningkat rata-rata sebesar 29,81%.

Berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 25 Tahun 1999 tahun 1993/1994 – 1999/2000 kemandirian daerah bersifat elastis terhadap PAD dan bersifat in-elatis terhadap PDP. Hasil estimasi sampai dengan tahun 2004/2005, pendapatan daerah diperkirakan meningkat menjadi lebih dari 2,5 kali lipat dari tahun 1999/2000, kontribusi PAD diperkirakan masih lebih besar dibanding kontribusi PDP terhadap pendapatan daerah, dan tingkat kemandirian daerah Kabupaten Jember diperkirakan masih relatif rendah karena hanya mampu membiayai 32,47% dari total pengeluaran rutin dengan pendapatan daerah yang dimiliki.

KATA PENGANTAR

Alhamdulillah. Penulis mengucapkan puji syukur kehadiran Allah SWT atas segala Rahmat, nikmat dan Hidayah-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini.

Skripsi ini dibuat dalam rangka memenuhi syarat untuk mencapai gelar Sarjana Ekonomi pada Jurusan Ilmu Ekonomi dan studi Pembangunan, Fakultas Ekonomi Universitas Jember. Penulis menyadari sepenuhnya bahwa skripsi ini masih jauh dari kesempurnaan. Hal ini disebabkan karena keterbatasan sumber daya yang penulis miliki.

Dalam penulisan skripsi ini, penulis banyak mendapat bantuan baik moril maupun materiil dari berbagai pihak. Untuk itu penulis menyampaikan terima kasih yang tiada terhingga kepada:

1. Bapak Drs. Bambang Yudono dan Bapak Drs. Rafael Purতোমো, MSi sebagai dosen pembimbing yang telah banyak memberikan bantuan dan bimbingan dalam penulisan skripsi ini;
2. Bapak Drs. Sukusni, MSc, selaku Dekan Fakultas Ekonomi Universitas Jember;
3. Bapak dan Ibu dosen Fakultas Ekonomi Universitas Jember yang telah memberikan bimbingannya selama ini;
4. Bapak Sekwilda, Ka. Bappeda, Ka. Dipenda, Kabag Keuangan Kabupaten Jember, Ka. Perhutani dan Ka. KPP PBB serta Kakansospol Jember beserta staf yang telah memberikan ijin dan banyak membantu dalam penelitian ini;
5. Bapak dan ibu serta Abang dan adik tercinta yang atas do'a dan perjuangannya bagi kesuksesan penulis;
6. Mang Endang dan Mang Asep serta Keluarga Cikarang yang telah banyak memberikan motivasi, arahan dan bimbingannya kepada penulis;

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGESAHAN	ii
HALAMAN PERSETUJUAN	iii
HALAMAN PERSEMBAHAN	iv
HALAMAN MOTTO	v
HALAMAN ABSTRAKSI	vi
HALAMAN KATA PENGANTAR	vii
HALAMAN DAFTAR ISI	ix
HALAMAN DAFTAR TABEL	xi
HALAMAN DAFTAR LAMPIRAN	xiii
I. PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Perumusan Masalah	5
1.3 Tujuan dan Kegunaan	6
1.3.1 Tujuan	6
1.3.2 Kegunaan	7
II. TINJAUAN PUSTAKA	8
2.1 Landasan Teori	8
2.1.1 Paradigma Pembangunan Nasional	8
2.1.2 Kebijakan Pembangunan Daerah	10
2.1.3 Politik Fiskal Pemerintah	14
2.1.3.1 Penerimaan Pemerintah	16
2.1.3.2 Pengeluaran Pemerintah	21
2.1.4 Kebijakan Perimbangan Keuangan	23
2.1.5 Tingkat Kemandirian Daerah	27
2.1.6 Elastisitas Kemandirian Daerah	28
2.2 Hasil Penelitian Terdahulu	29
III. METODOLOGI PENELITIAN	31
3.1 Jenis Penelitian	31
3.2 Unit Analisis Penelitian	31
3.3 Prosedur Pengumpulan Data	31
3.3.1 Lokasi Penelitian	31
3.3.2 Jenis dan Sumber Data	32

3.4 Metode Analisa Data	32
3.5 Asumsi-asumsi	35
3.6 Definisi Variabel Operasional	35
IV. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	38
4.1 Gambaran Umum Daerah Penelitian	38
4.1.1 Kondisi Perekonomian	38
4.1.2 Kondisi Keuangan Daerah	40
4.1.3.1 Penerimaan Daerah	41
4.1.3.2 Pengeluaran Daerah	42
4.2 Pendapatan Daerah Kabupaten Jember tahun 1993/1994 – 1999/2000 Dan Estimasi Pada Tahun 2000/2001 – 2004/2005 Berdasarkan UU No. 25 Tahun 1999	44
4.3 Kontribusi Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Pendapatan Dana Perimbangan (PDP) Terhadap Total Pendapatan Daerah Kabupaten Jember Tahun 1993/1994 – 1999/2000 Dan Estimasi Pada Tahun 2000/2001 – 2004/2005 Berdasarkan UU No. 25 Tahun 1999	47
4.4 Tingkat Kemandirian Daerah Kabupaten Jember Tahun 1993/1994 – 1999/2000 Dan Estimasi Pada Tahun 2000/2001 – 2004/2005 Berdasarkan UU No. 22 dan 25 Tahun 1999	49
4.5 Elastisitas Kemandirian Daerah	54
4.6 Pembahasan	55
V. KESIMPULAN DAN SARAN	64
5.1 Kesimpulan	64
5.2 Saran	65
DAFTAR PUSTAKA	67
LAMPIRAN-LAMPIRAN	70

DAFTAR TABEL

Tabel 1.	Perkembangan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) Kabupaten Jember Pada Tahun 1994 – 1998 Atas Dasar Harga Konstan Tahun 1993 (dalam juta rupiah)	38
Tabel 2.	Distribusi Persentase PDRB Kabupaten Jember Menurut Lapangan Usaha Pada Tahun 1996 – 1998 Atas Dasar Harga Konstan Tahun 1993 (dalam persen)	39
Tabel 3.	Realisasi Penerimaan Daerah Kabupaten Jember Menurut Jenis Penerimaan Tahun 1994/1995 – 1998/1999 Berdasarkan UU No. 5 Tahun 1974 (dalam juta rupiah)	41
Tabel 4.	Pengeluaran Daerah Kabupaten Jember Tahun 1994/1995 – 1998/1999 Berdasarkan UU No. 5 Tahun 1974 (dalam juta rupiah)..	43
Tabel 5.	Persentase Dana Perimbangan Bagian Daerah Dari Beberapa Penerimaan Berdasarkan UU No. 25 Tahun 1999	45
Tabel 6.	Perkembangan Pendapatan Daerah Kabupaten Jember Menurut Jenis Pendapatannya Pada Tahun 1993/1994 – 1999/2000 Berdasarkan UU No. 25 Tahun 1999 (dalam juta rupiah)	46
Tabel 7.	Perkiraan Estimasi Pendapatan Daerah Kabupaten Jember Pada Tahun 2000/2001 – 2004/2005 Berdasarkan UU No. 25 Tahun 1999	47
Tabel 8.	Kontribusi Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Pendapatan Dana Perimbangan (PDP) Terhadap Total Pendapatan Daerah Kabupaten Jember Pada Tahun 1993/1994 – 1999/2000 Berdasarkan UU No. 25 Tahun 1999 (dalam persen)	48
Tabel 9.	Perkiraan Kontribusi Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Pendapatan Dana Perimbangan (PDP) Terhadap Total Pendapatan Daerah Kabupaten Jember Pada Tahun 2000/2001 – 2004/2005 Berdasarkan UU No. 25 Tahun 1999 (dalam persen)	49

Tabel 10.	Perkiraan Perkembangan Pengeluaran Rutin Daerah Kabupaten Jember Menurut Kelembagaan Paling Minimal Tahun 1993/1994 – 1999/2000 Berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999 (dalam juta rupiah)	51
Tabel 11.	Perkiraan Total Pengeluaran Rutin Daerah Kabupaten Jember Pada Tahun 2000/2001 – 2004/2005 Berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999 (dalam juta rupiah)	52
Tabel 12.	Angka Indek Kemampuan Rutin (IKR) Daerah Kabupaten Jember Tahun 1993/1994 – 1999/2000 Berdasarkan UU NO. 22 dan 25 Tahun 1999 (dalam persen)	52
Tabel 13.	Perkiraan Angka Indek Kemampuan Rutin (IKR) Daerah Kabupaten Jember Pada Tahun 2000/2001 – 2004/2005 Berdasarkan UU NO. 22 dan 25 Tahun 1999 (dalam persen)	52
Tabel 14.	Elatisitas Kemandirian Daerah Terhadap Pendapatan Asli daerah (PAD) Maupun Pendapatan Dana Perimbangan (PDP) Pada Tahun 1993/1994 – 1999/2000 Berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999	54

DAFTAR LAMPIRAN

Lampiran 1:	Struktur Penerimaan Daerah Kabupaten Jember Tahun 1994/1995 – 1998/1999 Berdasarkan UU No. 5 Tahun 1974 (dalam ribu rupiah).....	70
Lampiran 2:	Struktur Pengeluaran Daerah Kabupaten Jember Tahun 1994/1995 – 1998/1999 Berdasarkan UU No. 5 Tahun 1974 (dalam ribu rupiah)	71
Lampiran 3:	Pendapatan Daerah Kabupaten Jember Tahun 1993/1994 – 1999/2000 Berdasarkan UU No. 25 Tahun 1999 (dalam ribu rupiah)	72
Lampiran 4:	Perhitungan Estimasi Pendapatan Daerah Kabupaten Jember Pada Tahun 2000/2001 – 2004/2005 Berdasarkan UU No. 25 Tahun 1999	73
Lampiran 5:	Perhitungan Proporsi Pendapatan Asli Daerah (PAD) Dan Pendapatan Dana Perimbangan (PDP) Terhadap Total Pendapatan Daerah (PD) Kabupaten Jember Tahun 1993/1994 – 1999/2000 Berdasarkan UU No. 25 Tahun 1999.....	75
Lampiran 6:	Perhitungan Estimasi Proporsi Pendapatan Asli Daerah (PAD) Dan Pendapatan Dana Perimbangan (PDP) Terhadap Total Pendapatan Daerah Pada Tahun 2000/2001 – 2004/2005 Berdasarkan UU No. 25 Tahun 1999	76
Lampiran 7:	Perkiraan Pengeluaran Rutin Kabupaten Jember Tahun 1993/1994 – 1999/2000 Berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999 (dalam ribu rupiah)	77
Lampiran 8:	Perhitungan Estimasi Pengeluaran Rutin Kabupaten Jember Pada Tahun 2000/2001 – 2004/2005 Berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999	78
Lampiran 9:	Perhitungan Indek Kemampuan Rutin (IKR) Kabupaten Jember Tahun 1993/1994 – 1999/2000 Berdasarkan UU No 22 dan 25 Tahun 1999	79

Lampiran 10: Perhitungan Estimasi Indek Kemampuan Rutin (IKR) Kabupaten Jember Pada Tahun 2000/2001 – 2004/2005 Berdasarkan UU No 22 dan 25 Tahun 1999	80
Lampiran 11: Perhitungan Koefisien Elastisitas Kemandirian Daerah Terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) atau Pendapatan Dana Perimbangan (PDP) Pada Tahun 1993/1994 – 1999/2000 Berdasarkan UU No. 22 dan 25 Tahun 1999	81
Lampiran 12: Perbandingan Pendapatan Daerah dan Pengeluaran Rutin Kabupaten Jember Pada Tahun 1993/1994 – 1999/2000 Berdasarkan UU No. 5 Tahun 1974 Dan UU No. 22 dan 25 Tahun 1999	83
Lampiran 13: Kuesioner Penelitian	84
Lampiran 14: Rencana Pengembangan Kelembagaan Pemerintah Daerah Kabupaten Jember Sesuai Dengan UU No. 22 Tahun 1999	86
Lampiran 15: Surat Ijin Pelaksanaan Kegiatan Penelitian	87

I. PENDAHULUAN

1.1 Latar belakang

Pembangunan nasional adalah suatu proses yang bertalian meliputi berbagai segi kehidupan masyarakat bangsa, baik dalam bidang politik, sosial ekonomi, kebudayaan dan lain-lain. Menurut Tjokrohamidjojo (1996: 2.10) pembangunan nasional dikatakan sebagai perubahan sosial yaitu suatu proses perubahan masyarakat yang menyangkut berbagai sisi kehidupannya kearah yang dianggap lebih maju, lebih kuat ikatan bangsanya, lebih makmur dan lebih adil.

Dalam melaksanakan kegiatan pembangunan, pemerintah membutuhkan pembiayaan untuk menyediakan berbagai kebutuhan akan barang publik maupun kebutuhan bagi dirinya sendiri. Kegiatan-kegiatan pembangunan akan sangat ditentukan oleh tujuan yang dicapai melalui upaya pembangunan dan dana yang tersedia dalam masyarakat, baik yang berada di tangan individu atau swasta maupun pemerintah yang tercermin dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).

Kebijakan anggaran (APBN) merupakan salah satu kebijakan penting dalam usaha mencapai cita-cita pembangunan, karena politik anggaran tertentu tampak telah diyakini sebagai salah satu alat yang dapat dipakai untuk mempengaruhi struktur perekonomian (Musgrave: 1993: 6). Lebih-lebih karena negara mengambil bagian pokok sebagai pemimpin pembangunan (Suparmoko, 1987: 70).

Secara konseptual, proses pembangunan nasional memiliki beberapa orientasi, salah satunya adalah peningkatan pembangunan daerah. Dalam GBHN (1993: 202) ditegaskan bahwa pembangunan daerah perlu senantiasa ditingkatkan dan dilaksanakan secara terpadu, selaras, serasi dan seimbang serta diarahkan supaya pembangunan yang berlangsung di setiap daerah sesuai dengan prioritas dan potensi daerah agar laju pertumbuhan antar daerah semakin serasi dan seimbang, sehingga pelaksanaan pembangunan nasional dan hasil-hasilnya semakin merata di seluruh

Indonesia.

Pembangunan daerah adalah suatu kegiatan pembangunan yang dilaksanakan dan berada di daerah. Dalam pelaksanaannya, kegiatan pembangunan daerah didasarkan pada pemberian prinsip-prinsip otonomi dan pendelegasian wewenang kepada pemerintah daerah dalam pengelolaan pembangunan di daerah (Sumodiningrat dan Subroto, 1996).

Menurut Kartasasmita (1996: 346), otonomi daerah merupakan pemberian kewenangan dalam pengambilan keputusan dan pengelolaan pemerintahan dan pembangunan di daerah berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Makna otonomi daerah dalam hal ini ditempatkan dalam kerangka memberikan kewenangan kepada daerah untuk mengkoordinasikan dan memadukan perencanaan, pelaksanaan, pengendalian dan pengawasan berbagai program pembangunan di daerah.

Pemberian otonomi daerah kepada pemerintah daerah bertujuan untuk peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan dan pemerataan serta pemeliharaan hubungan yang serasi antara pemerintah pusat dan daerah dalam rangka melakukan pemberdayaan untuk mendorong terciptanya kemandirian daerah agar daerah mampu bersaing di era globalisasi.

Menurut UU No. 22 tahun 1999 tentang pemerintahan daerah, otonomi daerah adalah kewenangan yang diberikan pada daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan dalam wujud otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab dengan titik berat penerapannya pada daerah kabupaten dan kota. Semua kewenangan bidang-bidang pemerintahan akan diserahkan kepada pemerintah daerah kecuali pada bidang pertahanan keamanan,

peradilan, moneter dan fiskal, luar negeri dan agama serta bidang lain yang akan ditentukan melalui peraturan pemerintah. Penyerahan kewenangan pemerintahan tersebut harus disertai dengan penyerahan dan pengalihan pembiayaannya, oleh karenanya pemerintah daerah harus memiliki sumber-sumber penerimaan sendiri untuk membiayai pengeluarannya (Simanjuntak dalam Prosiding, 1999: 20).

Kebijakan pembangunan daerah dengan pelaksanaan pemberian prinsip-prinsip otonomi (desentralisasi), menuntut adanya suatu sistem keuangan negara yang akan dapat menjamin kelancaran pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan di daerah (Suparmoko: 1987: 306). Salah satu aspek utama yang harus ditegakkan oleh pemerintah pusat ialah aspek otonomi pembiayaan pembangunan daerah (desentralisasi fiskal) kepada pemerintah daerah (Basri, 1995: 112), karena selama ini porsi daerah dari penerimaan pemerintah pusat hanya sebesar 7% dan untuk pengeluaran hanya sebesar 22% (Basri; 1995: 110).

Keuangan daerah adalah subsistem dari keuangan negara yang diwujudkan dalam bentuk Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) (Talaohu, 1998: 62). Dalam hal ini pemerintah daerah harus diberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab di daerah secara proporsional yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan serta perimbangan keuangan pemerintah pusat dan daerah (Tunggal, 1999: 24), agar pemerintah daerah dapat melakukan pengelolaan dan pengendalian atas kegiatan ekonomi daerah baik untuk mengoptimalkan penggalan potensi sumber-sumber penerimaan daerah maupun untuk meningkatkan produktifitas dan peranan sektor swasta di daerah (Maskun, 1996).

Menurut UU No. 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah, dalam membiayai pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan di daerah sumber-sumber penerimaan daerah dapat dikelompokkan

menjadi dua yaitu;

1. sumber penerimaan yang berasal dari potensi ekonomi asli daerah disebut pendapatan daerah meliputi sumber pendapatan asli daerah dan sumber pendapatan dana perimbangan bagian daerah atas penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), bea perolehan hak atas tanah dan bangunan (BPHTB) dan penerimaan sumber daya alam;
2. sumber penerimaan yang berasal dari potensi ekonomi non asli daerah meliputi dana alokasi umum dan khusus, pinjaman daerah dan lain-lain penerimaan yang sah.

Secara implementatif, UU No. 22 dan 25 tahun 1999 memberikan otoritas yang sangat luas kepada pemerintah daerah dalam mengelola pemerintahan dan pembangunan di daerahnya. Kedua UU tersebut akan memberikan dampak perubahan terhadap dinamika pelaksanaan pembangunan daerah di Indonesia. Salah satu perubahan yang akan terjadi menyangkut struktur keuangan daerah dan tingkat kemandirian daerah tingkat II di Indonesia dalam menjalankan kegiatan pemerintahan dan pembangunan.

Keberhasilan penyelenggaraan otonomi daerah tidak dapat dilepaskan dari kemampuan daerah dalam mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri secara mandiri. Kemandirian daerah dalam hal ini adalah tingkat kemampuan daerah dalam membiayai pengeluarannya yang paling minimal yaitu pengeluaran rutin daerah (Esmara, 1986: 226).

Di era otonomi daerah, kemandirian daerah merupakan suatu tuntutan yang tidak dapat dielakkan lagi (Maskun; 1996). Untuk mengetahui secara nyata kemampuan daerah dalam mengatur dan mengurus rumah tangganya secara mandiri, salah satu kriterianya adalah kemampuan self-supporting keuangan daerah (Kaho, 1995:15). Dalam hal ini kemampuan pendapatan yang berasal dari potensi ekonomi (asli) daerah

atau pendapatan daerah membiayai pengeluaran rutin daerah.

Seiring dengan diserahkannya kewenangan bidang pemerintahan kepada daerah yang disertai dengan penyerahan dan pengalihan pembiayaannya, pendapatan daerah diharapkan menjadi penyangga utama dalam membiayai pengeluaran rutin pemerintahan daerah. Semakin besar pengeluaran rutin yang dapat dibiayai oleh pendapatan daerah yang dimiliki maka angka indeks kemampuan rutin suatu daerah semakin tinggi, sehingga tingkat kemandirian suatu daerah semakin besar.

Selama tahun anggaran 1993/1994 - 1999/2000 (berdasarkan ketentuan UU No. 5/1974), struktur keuangan daerah Kabupaten Jember menunjukkan bahwa kontribusi pendapatan daerah terhadap penerimaan daerah secara keseluruhan masih relatif kecil (dibawah 30 persen). Kemudian pengeluaran rutin daerah juga masih jauh lebih besar bila dibandingkan dengan pendapatan daerah yang diperolehnya. Dari hasil penelitian diketahui bahwa tingkat kemandirian daerah Kabupaten Dati II Jember juga masih relatif rendah. Hal tersebut ditunjukkan oleh rendahnya angka indeks kemampuan rutin daerah yang secara rata-rata sekitar 35 persen selama kurun waktu tahun tersebut.

1.2 Perumusan Masalah

Secara teoritis, dalam konsep anggaran besarnya pengeluaran biasanya selalu bertitik tolak pada besarnya penerimaan yang dimiliki. Pada anggaran pendapatan dan belanja pemerintah Indonesia (baik pusat maupun daerah) selama ini bertitik tolak pada besarnya pengeluaran, artinya besarnya pengeluaran akan menentukan besarnya penerimaan pemerintah. Karena ada target-target pertumbuhan tertentu yang harus dicapai pemerintah demi kesejahteraan warganya secara keseluruhan. Hal ini kemudian menyebabkan besarnya tingkat ketergantungan anggaran pemerintah terhadap pihak-pihak eksternal yang pada akhirnya seringkali memberikan dampak negatif bagi perkembangan pembangunan negara pada berbagai tingkatan.

Dalam hal ini, penetapan/penerapan UU No. 22 dan 25 tahun 1999 merupakan sebuah langkah awal untuk menciptakan sebuah pemerintahan (daerah) yang mandiri dalam berbagai aspek khususnya pada aspek keuangannya termasuk Pemerintah Daerah Kabupaten Jember. Permasalahannya adalah:

1. berapakah besarnya pendapatan daerah Kabupaten Jember tahun 1993/1994 – 1999/2000 dan estimasi pada tahun 2000/2001 – 2004/2005 berdasarkan UU No. 25 tahun 1999;
2. berapakah besarnya sumbangan pendapatan asli daerah (PAD) dan pendapatan dana perimbangan (PDP) terhadap total pendapatan daerah Kabupaten Jember tahun 1993/1994 – 1999/2000 dan estimasi pada tahun 2000/2001 – 2004/2005 berdasarkan UU No. 25 tahun 1999;
3. berapakah besarnya tingkat kemandirian daerah Kabupaten Jember tahun 1993/1994 – 1999/2000 dan estimasi pada tahun 2000/2001 – 2004/2005 berdasarkan UU No. 22 dan 25 tahun 1999;
4. bagaimana elastisitas kemandirian daerah terhadap sumber-sumber pendapatan daerah Kabupaten Jember tahun 1993/1994 – 1999/2000 berdasarkan UU No. 22 dan 25 tahun 1999.

1.3 Tujuan dan kegunaan penulisan

1.3.1 Tujuan

- a. untuk mengetahui pendapatan daerah Kabupaten Jember tahun 1993/1994 – 1999/2000 dan estimasi pada tahun 2000/2001 – 2004/2005 berdasarkan UU No. 25 tahun 1999;
5. untuk mengetahui sumbangan pendapatan asli daerah (PAD) dan pendapatan dana perimbangan (PDP) terhadap total pendapatan daerah Kabupaten Jember tahun 1993/1994 – 1999/2000 dan estimasi pada tahun 2000/2001 – 2004/2005

berdasarkan UU No. 25 tahun 1999;

6. untuk mengetahui tingkat kemandirian daerah Kabupaten Jember tahun 1993/1994 – 1999/2000 dan estimasi pada tahun 2000/2001 – 2004/2005 berdasarkan UU No. 22 dan 25 tahun 1999 dari sisi pendapatan dan pengeluaran rutin;
- b. untuk mengetahui elastisitas kemandirian daerah terhadap pendapatan asli daerah (PAD) dan pendapatan dana perimbangan (PDP) Kabupaten Jember tahun 1993/1994 – 1999/2000 berdasarkan UU No. 22 dan 25 tahun 1999.

1.3.2 Kegunaan penulisan

- a. memberikan informasi tentang potensi ekonomi dan keuangan daerah Kabupaten Jember dan prospek pengembangannya sehubungan ditetapkannya UU No. 22 dan 25 tahun 1999;
- b. menjadi bahan referensi dan kajian bagi upaya penelitian yang lebih mendalam dan komprehensif terhadap masalah pengembangan potensi ekonomi daerah khususnya daerah Kabupaten Jember;
- c. menjadi sumbangan pemikiran bagi pemerintah daerah Kabupaten Jember dan kabupaten lain pada umumnya.

II. TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Landasan Teori

2.1.1 Paradigma Pembangunan Nasional

Pembangunan secara umum didefinisikan sebagai keseluruhan usaha-usaha pembangunan di segala bidang meliputi bidang ekonomi, politik, sosial dan budaya. Pada masa sampai dengan dasawarsa 50-an, pembangunan lebih dilihat sebagai suatu proses pertumbuhan. Pembangunan dengan paradigma pertumbuhan ini memandang pembangunan nasional identik dengan pembangunan ekonomi. Sukirno (1985: 13) menyatakan bahwa pembangunan ekonomi merupakan suatu proses yang menyebabkan pendapatan perkapita masyarakat meningkat dalam jangka panjang.

Dalam berbagai variasi penekanannya, sejak awal paradigma pembangunan nasional menganut strategi pertumbuhan sekaligus pemerataan dan penanggulangan kemiskinan. Paradigma pembangunan ekonomi memiliki asumsi dasar bahwa proses pembangunan berlangsung dalam ekuilibrium matrik lokasi yang terdiri dari beberapa pusat-pusat pertumbuhan (*growth poles*) dan daerah penyangga (*hinterland*). Dalam matrik lokasi industri-industri yang maju mencitakan kaitan ke depan dan ke belakang, sehingga terjadi hubungan input-output dari serangkaian industri yang berteknologi tinggi yang menimbulkan proses difusi dan efek tebar yang akan mengakselerasikan proses industrialisasi dan urbanisasi. Tetapi akibat tidak cukupnya komitmen menyebabkan terjadinya disfungsi pada pelaksanaannya, sehingga akselerasi industri yang terjadi justru in-sensitif terhadap masalah kemiskinan (Tjokrowinoto, 1996: 119).

Dorongan untuk mencapai pertumbuhan ekonomi yang setinggi-tingginya yang dilaksanakan melalui alokasi sumber-sumber pembangunan secara sentralistis seringkali menyebabkan terjadinya *dis-empowering* potensi masyarakat. Akibatnya

keberhasilan paradigma pertumbuhan mencapai pertumbuhan yang tinggi telah memberikan berbagai akibat negatif pada lingkungan dan masyarakat diantaranya terciptanya jurang kesenjangan sosial yang semakin dalam.

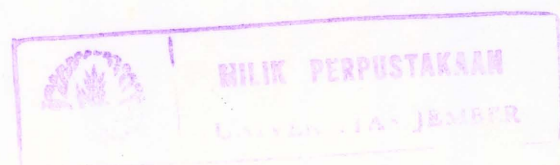
Dengan perkembangan tahapan pembangunan yang demikian itu ayunan pendulum paradigma pembangunan mengalami pergeseran orientasi dari pertumbuhan semata kearah pemerataan pendapatan dan penanggulangan kemiskinan, seperti yang dikatakan oleh Cokrohamidjojo (1996: 2.10) sebagai berikut:

dalam perkembangannya, perhatian dalam pembangunan tidak lagi menyangkut segi kemajuan kesejahteraan fisik yaitu makmur semata, namun juga pada sisi keadilan atau pemerataan. Bahkan dalam perkembangan akhir-akhir ini pembangunan di lihat sebagai usaha pembangunan manusia untuk meningkatkan kualitas hidup manusia itu sendiri. Dalam strategi ini diperlukan perombakan struktural pemilihan faktor produksi, transformasi dasar sosial, kelembagaan dan politik sehingga memungkinkan adanya keadilan ekonomi, sosial, dan politik.

Kemudian Tjokrowinoto (1996: 128) mengatakan bahwa pergeseran paradigma pembangunan dari paradigma pembangunan yang beranggapan bahwa pemerataan dan penanggulangan kemiskinan akan tercapai melalui efek tetesan dari pertumbuhan (semata), menuju paradigma pembangunan yang ingin mewujudkan pertumbuhan ekonomi melalui kontribusi, partisipasi, dan peningkatan produktifitas setiap pelaku ekonomi. Paradigma pembangunan baru ini menuntut kerangka spatial perencanaan pengembangan wilayah atau kawasan.

Dalam paradigma pembangunan baru, kerangka spatial perencanaan pengembangan wilayah seharusnya dapat menjawab beberapa persoalan mendasar yang berkaitan dengan peningkatan kontribusi, partisipasi dan produktifitas penduduk dari lapisan sosial bawah yaitu:

1. bagaimana dapat mendorong keikutsertaan keluarga-keluarga miskin ini di dalam proses pembangunan;



2. bagaimana dapat menciptakan keterkaitan antar – sektoral ditingkatkan pedesaan sehingga efek sinerginya dapat melestarikan dan menimbulkan momentum dinamika ekonomi pedesaan;
3. bagaimana dapat mengidentifikasi unit – spatial supra desa yang lebih menjamin dinamika ekonomi pedesaan;
4. bagaimana dapat mengorganisir fungsi-fungsi perencanaan dan pembangunan baru dalam satuan territorial pedesaan.

Soedjito (dalam Cokrohamidjojo, 1996: 5.7) mengatakan bahwa model pengembangan wilayah yang erat kaitannya dengan tata ruang adalah konsep pusat-pusat pertumbuhan yang didasarkan pada dua hipotesis sebagai berikut:

1. pertumbuhan dan perkembangan ekonomi dijalankan dan mencapai puncaknya pada sejumlah pusat-pusat tertentu;
2. pertumbuhan dan perkembangan ekonomi dijalankan dari pusat pertumbuhan ini secara nasional melalui hirarki kota-kota dan secara regional dari pusat-pusat perkotaan (urban center) kearah belakang (hinterland) masing-masing.

Sebagaimana yang kemukakan oleh Tjokrowinoto (1996: 129), paradigma pengembangan kawasan atau wilayah ini menyangkut *community empowerment* yang pada akhirnya akan meningkatkan kemampuan masyarakat untuk mengendalikan life space, pasar dan meningkatkan kemampuan *territorial self-determination*-nya.

2.1.2 Kebijakan Pembangunan Daerah

Pembangunan daerah adalah suatu kegiatan pembangunan yang dilaksanakan dan diadakan di daerah. Pembangunan daerah juga dapat diartikan sebagai seluruh investasi yang terdapat di dalam lingkungan suatu daerah tanpa memandang asal-usul sumber pembiayaannya. Pembangunan daerah merupakan bagian integratif dari pembangunan nasional (Esmara, 1986: 220). Pembangunan daerah perlu terus ditingkatkan agar terjadi pemerataan hasil-hasil pembangunan sebagaimana yang

terdapat dalam GBHN (1993: 202):

Pembangunan daerah perlu senantiasa ditingkatkan agar laju pertumbuhan antar daerah semakin semakin seimbang dan serasi sehingga pelaksanaan pembangunan nasional dan hasil-hasilnya semakin merata di seluruh Indonesia. Selanjutnya ditegaskan pula bahwa pembangunan daerah perlu dilaksanakan *secara terpadu, selaras, serasi dan seimbang* serta diarahkan agar pembangunan yang berlangsung disetiap daerah sesuai dengan prioritas dan potensi daerah.

Menurut Bowman dan Hampton (1983), tidak ada suatu negara dengan wilayah yang luas dapat mengelola pemerintahan secara efektif dan efisien hanya dari pusat. Untuk itu dirasa adanya kebutuhan untuk membentuk pemerintahan ditingkat lokal (sub-national government) melalui kebijakan desentralisasi. Rondinelli (1984) kemudian memberikan empat alternatif model desentralisasi yaitu devolusi (di Indonesia dikenal dengan desentralisasi), dekonsentrasi, delegasi dan privatisasi (dalam Suwandi dan ikhsan, 1998: 8).

Tjiptoherjanto (1995) menyatakan bahwa pembangunan daerah sangat erat kaitannya dengan proses desentralisasi pembangunan yang berkembang pada saat ini. Kebijaksanaan pembangunan daerah merupakan bagian dari kebijaksanaan pembangunan sektoral, pembangunan yang berasal dari pendapatan (asli) daerah maupun investasi swasta. Kebijakan pembangunan daerah yang ditempuh oleh pemerintah paling tidak meliputi lima aspek yaitu: (i) pembangunan daerah dan desa, (ii) prasarana fisik daerah, (iii) perluasan kesempatan kerja di daerah, (iv) tata ruang dan penataan pertanahan dan (v) peningkatan kemampuan daerah.

Sebagaimana dikemukakan oleh Sumodiningrat dan Subroto (1996), pembangunan daerah merupakan salah satu orientasi utama dalam paradigma pembangunan yang berorientasi pada pemerataan pendapatan dan penanggulangan kemiskinan. Pada pelaksanaannya, kebijakan pembangunan daerah didasarkan pada pemberian prinsip-prinsip otonomi dan *pendelegasian wewenang kepada pemerintah daerah* dalam pengelolaan pembangunan di daerah. Penentuan jumlah kewenangan

bidang-bidang pemerintahan yang akan didelegasikan kepada pemerintah daerah ditentukan dengan menggunakan teknik sebagai berikut (Kaho, 1995: 15):

- a) Sistem Residu (Teori Sisa). Dalam sistem ini secara umum tugas-tugas yang menjadi kewenangan pemerintah pusat ditentukan lebih dahulu, sisanya menjadi urusan pemerintah daerah. Sistem ini dianut oleh Negara Eropa;
- b) Sistem Material. Dalam sistem ini tugas pemerintah daerah ditetapkan satu persatu secara terinci. Sistem ini dianut oleh Negara-negara Anglo Saxon dan pernah diterapkan di Indonesia pada tahun 50-an;
- c) Sistem Formal. Dalam sistem ini daerah boleh mengatur dan mengurus segala sesuatu yang dianggap penting, asal saja tidak mencakup urusan yang telah diatur dan diurus oleh pemerintah pusat atau pemerintah daerah yang lebih tinggi tingkatannya;
- d) Sistem Otonomi Riil. Dalam sistem ini penyerahan urusan atau tugas dan kewenangan kepada daerah didasarkan pada faktor yang nyata atau riil sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan yang riil dari daerah maupun pemerintah pusat serta pertumbuhan kehidupan masyarakat yang terjadi.

Menurut UU No. 22 tahun 1999, otonomi daerah adalah merupakan suatu kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Daerah otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pada pelaksanaannya, pemberian otonomi daerah kepada pemerintah daerah berdasarkan pada prinsip-prinsip demokrasi, keadilan dan pemerataan, potensi dan keanekaragaman daerah serta kemandirian daerah (Setiawan dalam prosiding, 1999: 62)

Dalam UU No. 22/1999, wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia di bagi dalam Daerah Propinsi, Daerah kabupaten dan Daerah Kota yang bersifat otonom. Berdasarkan UU tersebut, pemberian kewenangan otonomi daerah di Indonesia kepada daerah kabupaten dan kota dilaksanakan berdasarkan pada asas desentralisasi saja dalam wujud otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab. Pelaksanaan otonomi daerah yang luas dan utuh diletakan pada daerah kabupaten dan daerah kota, sedang otonomi daerah propinsi merupakan otonomi yang terbatas.

Kewenangan otonomi yang luas adalah keleluasaan menyelenggarakan pemerintahan yang mencakup kewenangan semua bidang pemerintahan (yang wajib ada 11 bidang, pasal 11 ayat 2) kecuali kewenangan pada bidang politik luar negeri, pertahanan dan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama dan kewenangan bidang yang lainnya yang akan ditetapkan dengan peraturan pemerintah. Otonomi nyata adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintahan dibidang tertentu yang secara nyata ada dan diperlukan serta tumbuh, hidup dan berkembang di daerah. Dan otonomi yang bertanggungjawab adalah perwujudan pertanggungjawaban sebagai konsekuensi hak dan kewenangan kepada daerah dalam wujud tugas dan kewajiban yang harus dipikul oleh daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi.

Menurut Simanjuntak (dalam prosiding, 1999), pengertian otonomi daerah tidaklah bersifat mutlak (absolute) dalam arti mengandung unsur kebebasan atau kemerdekaan yang sepenuhnya karena ada batasan-batasan bergerak dari otonomi itu sendiri dan bergantung kepada situasi nasional dan juga nilai-nilai budaya terhadap kekuasaan dan wewenang di negara yang bersangkutan. Untuk itu paling tidak ada empat hal yang penting diperhatikan:

1. adanya lembaga perwakilan rakyat daerah yang dipilih secara langsung oleh masyarakat daerah yang bersangkutan;

2. adanya kebebasan/keleluasaan dalam menentukan pelayanan jasa masyarakat beserta biaya pengeluarannya dengan catatan tidak berbenturan dengan ketentuan pemerintahan di atasnya;
3. adanya kewenangan untuk merekrut pegawai sendiri dari mulai proses penunjukkan, pengangkatan, pemecatan, membuat persyaratan dan aturan bagi pegawainya sehingga daerah akan memiliki pegawai yang berkualitas dan loyalitas;
4. adanya sumber-sumber pendapatan yang dikuasai oleh daerah, daerah memiliki sumber-sumber pendapatan sendiri. Namun demikian bukan berarti sebagian besar atau keseluruhan pengeluaran daerah mesti dibiayai oleh sumber-sumber daerah tersebut. Yang terpenting disini adalah adanya keleluasaan tertentu bagi daerah untuk ikut menentukan atau memilih (sampai tahap tertentu beberapa aspek pelayanan masyarakat di wilayahnya, walaupun daerah hanya membiayai (misalnya) hanya 20 persen dari total anggaran suatu aktifitas.

Otonomi daerah bukan hanya diartikan sebagai proses akumulasi politik berupa pelimpahan wewenang pembangunan dan pemerintahan, tetapi juga berkaitan tersedianya sumber-sumber keuangan yang ada pada berbagai tingkatan daerah (Anwar dan Basri (Ed), 1990: 165). Dalam mengembangkan otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab, salah satu pilar utama yang harus ditegakkan oleh pemerintah pusat adalah aspek pembiayaan (Basri, 1995: 112).

2.1.3 Politik Fiskal Pemerintah

Politik fiskal atau kebijaksanaan fiskal adalah kebijaksanaan yang dilakukan suatu pemerintah untuk menjaga atau menciptakan stabilitas perekonomian melalui perubahan anggaran pendapatan dan belanjanya (suparmoko, 1987: 255).

Menurut Richard dan Peggy B. Musgrave (1993: 6), kebijakan fiskal memiliki tiga fungsi utama yaitu:

1. fungsi alokasi yaitu penyediaan barang sosial atau proses keseluruhan sumber daya untuk digunakan sebagai barang pribadi dan barang sosial dan bagaimana bauran/komposisi sosial ditentukan. Fungsi alokasi muncul karena adanya satu dalil bahwa barang-barang tertentu (barang sosial) tidak dapat disediakan melalui sistem pasar yaitu melalui transaksi di antara produsen dan konsumen secara perorangan;
2. fungsi distribusi yaitu penyesuaian terhadap distribusi pendapatan dan kekayaan untuk menjamin terpenuhinya apa yang dianggap oleh masyarakat sebagai suatu keadaan distribusi yang merata dan adil. Masalah distribusi adalah suatu titik kontroversi yang utama dalam penentuan kebijakan pemerintah. Secara khusus, distribusi ini memainkan peranan penting dalam menentukan kebijakan pajak dan transfer;
3. fungsi stabilisasi yaitu penggunaan kebijakan anggaran sebagai suatu alat untuk mempertahankan tingkat kesempatan kerja yang tinggi, tingkat stabilitas yang semestinya dan laju pertumbuhan ekonomi yang tepat dengan memperhitungkan segala akibatnya terhadap perdagangan dan neraca pembayaran. Fungsi stabilisasi ini biasanya dijalankan secara bersama-sama dengan instrumen moneter.

Dalam perkembangannya, kebijakan fiskal dapat dibedakan menjadi empat macam atas dasar (Suparmoko, 1987: 257):

1. pembiayaan fungsional. Dalam pendekatan ini pengeluaran pemerintah ditentukan dengan melihat akibat tidak langsung terhadap pendapatan nasional terutama guna meningkatkan kesempatan kerja. Di lain pihak pajak dikenakan untuk mengatur pengeluaran swasta dan bukan untuk meningkatkan penerimaan pemerintah. Dalam hal ini pengeluaran pemerintah dan perpajakan dipertimbangkan sebagai sesuatu hal yang terpisah;
2. pengelolaan anggaran. Dalam pendekatan ini pengeluaran pemerintah, pajak, dan pinjaman dimaksudkan untuk mencapai kestabilan ekonomi yang lebih mantap

dimana hubungan langsung antara pengeluaran pemerintah dan perpajakan selalu dipertahankan, tetapi penyesuaian dalam anggaran selalu dibuat guna memperkecil ketidakstabilan ekonomi sehingga pada suatu saat dapat terjadi defisit maupun surplus anggaran;

3. stabilisasi anggaran otomatis. Dalam pendekatan ini pengeluaran dan penerimaan pemerintah akan mengalami penyesuaian secara otomatis sedemikian rupa sehingga membawa perekonomian menjadi stabil tanpa campur tangan pemerintah yang disengaja. Dengan stabilisasi pengeluaran pemerintah akan ditentukan berdasar atas perkiraan manfaat dan biaya relatif dari berbagai macam program dan pajak akan ditentukan sehingga menimbulkan surplus dalam periode kesempatan kerja penuh. Apabila ada kemunduran dalam kegiatan usaha, program pengeluaran pemerintah dan perpajakan tidak akan diubah, namun penerimaan dari pajak akan menurun terutama dari pajak pendapatan. Di lain pihak jumlah pengeluaran pemerintah akan meningkat terutama yang berkaitan dengan gaji, pensiun dan bantuan sosial, akibatnya defisit dalam anggaran belanja pemerintah muncul dan mendorong perkembangan sektor swasta kembali sampai tercapainya kesempatan kerja penuh. Sebaliknya dalam masa inflasi ada kenaikan dalam penerimaan pemerintah yang berasal dari pajak pendapatan dan tidak perlu banyak tunjangan pengangguran, sehingga akan membuat surplus anggaran belanja;
4. anggaran belanja seimbangan. Suatu modifikasi dari pembelanjaan atas dasar yang disesuaikan dengan keadaan adalah pembelanjaan secara seimbang dalam jangka panjang, tetapi ditempuh defisit dalam masa depresi dan surplus dalam masa inflasi.

2.1.3.1 Penerimaan Pemerintah

Penerimaan pemerintah dapat diartikan sebagai penerimaan dalam arti yang seluas-luasnya, yaitu meliputi penerimaan pajak, penerimaan yang diperoleh dari hasil

penjualan barang-barang dan jasa yang dimiliki dan dihasilkan oleh pemerintah, pinjaman pemerintah, pencetakan uang dan sebagainya (Larasati dkk, 1980: 4.9, Suparmoko, 1987: 94).

Penerimaan pemerintah yang ideal memiliki kriteria sebagai berikut (Larasati, 1986: 4.11):

1. ajeg dan selalu mengalami kenaikan (*budgetair function*) maksudnya penerimaan pemerintah (pajak) dapat diharapkan masuk ke kas negara dan selalu meningkat seimbang dengan kenaikan jumlah dan kebutuhan masyarakat. Atau dengan kata lain penerimaan pemerintah memiliki;
2. fungsi mengatur (*regulator function*) maksudnya penerimaan pemerintah (pajak) mengatur seluas-luasnya termasuk melindungi, mengarahkan, mendorong, mendidik dan sebagainya menuju tercapainya tujuan pembangunan masyarakat yaitu pertumbuhan ekonomi, redistribusi pendapatan dan stabilisasi ekonomi. Pada perkembangannya fungsi ini mengalami perluasan menjadi mengatur kegiatan-kegiatan produsen dan konsumen untuk mencapai tujuan masing-masing;
3. fungsi efisiensi (*eficiency function*) maksudnya pada suatu pihak pemerintah dalam menarik sumber-sumber penerimaan dalam masyarakat dapat mendorong masyarakat untuk lebih efisien dalam mencapai cita-cita yang telah ditetapkan dan didlain pihak melakukan tugas untuk menggunakan sumber-sumber daya ekonomi tersebut yang berakibat pada lebih tercapainya tujuan pembangunan secara lebih efektif dan efisien.

Richard dan Peggy B. Musgrave (1993: 225) menyatakan bahwa:

Penerimaan pemerintah dapat berbentuk pajak, berbagai macam pungutan (*charges*), ataupun pinjaman. Pajak dan pungutan ditarik dari sektor swasta tanpa mengakibatkan timbulnya kewajiban bagi pemerintah terhadap pembayar, sedangkan pinjaman merupakan suatu penarikan yang dilakukan sebagai pengganti janji pemerintah untuk membayar kembali pada suatu hari di masa mendatang, serta untuk membayar bunga selama periode pinjaman.

Di negara manapun, pajak merupakan sumber penerimaan negara yang terbesar. Pajak memiliki fungsi sebagai berikut (Suparmoko, 1987: 66):

Disamping sebagai sumber penerimaan negara yang utama (fungsi budget) yaitu digunakan sebagai alat untuk mengumpulkan dana guna membiayai kegiatan-kegiatan pemerintah terutama kegiatan-kegiatan rutin, juga mempunyai fungsi lainnya yaitu sebagai alat untuk mengatur dan mengawasi kegiatan-kegiatan swasta dalam perekonomian (fungsi pengatur/regulator) guna menuju pada pertumbuhan ekonomi yang lebih cepat, mengadakan redistribusi pendapatan serta stabilisasi ekonomi atau meluas menjadi mengatur kegiatan-kegiatan produsen maupun konsumen dalam mencapai tujuannya masing-masing.

Persoalan yang muncul dalam pengenaan pajak adalah berkaitan dengan pemecahan masalah mengenai prinsip-prinsip yang harus ditempuh untuk mendistribusikan beban pemerintah kepada anggota-anggota masyarakatnya. Untuk menelaah pendistribusian beban pajak, perhatian kita terutama tertuju pada pembebanan terhadap setiap individu maupun rumah tangga.

Dalam pengenaan pajak itu, adam smith (dalam Larasati, 1986: 4.11) telah mengajukan beberapa prinsip dasar bagi pengenaan pajak yang baik yang disebut dengan *four canon's taxation* sebagai berikut:

1. prinsip kesamaan/keadilan (*equity*) ialah bahwa beban pajak harus sesuai dengan kemampuan relatif dari setiap wajib pajak. Perbedaan dalam tingkat penghasilan harus digunakan sebagai dasar didalam distribusi beban pajak sehingga bukan beban pajak dalam arti uang yang penting tetapi beban riil dalam arti kepuasan yang hilang;
2. prinsip kepastian (*certainty*) ialah pajak hendaknya tegas, jelas dan pasti bagi setiap wajib pajak sehingga mudah dimengerti oleh mereka dan juga akan memudahkan administrasi pemerintah sendiri;
3. prinsip kecocokan/kelayakan (*convenience*) ialah pajak jangan sampai terlalu menekan si wajib pajak, sehingga wajib pajak akan dengan suka dan senang hati melakukan pembayaran pajak kepada pemerintah;

4. prinsip ekonomi (*economy*) ialah pajak hendaknya menimbulkan kerugian yang minimal dalam arti jangan sampai biaya pemungutannya lebih besar daripada penerimaan pajaknya.

Disamping itu Musgrave (1993: 232) menyatakan bahwa pelaksanaan prinsip-prinsip pengenaan pajak bertujuan untuk mencapai keadilan. Menurutny terdapat dua cara dalam menganalisis kriteris keadilan yaitu:

1. pendekatan prinsip manfaat (*benefit principle*) yaitu prinsip pengenaan pajak yang didasarkan pada manfaat yang diterima oleh wajib pajak sebagai akibat telah membayar pajak kepada pemerintah. Prinsip manfaat mempunyai kelebihan karena menghubungkan sisi pengeluaran dan sisi penerimaan pajak dalam kebijakan anggaran. Akan tetapi, prinsip ini memiliki kelemahan karena tidak dapat langsung diterapkan karena penilaian konsumen terhadap jasa-jasa publik tidak diketahui oleh pemerintah, dan harus diperoleh melalui proses politik dan tidak diikutsertakannya pertimbangan-pertimbangan yang bersifat redistributif;
2. pendekatan prinsip kemampuan (*ability to pay*) yaitu prinsip pengenaan pajak yang harus disesuaikan dengan kemampuan ekonomis wajib pajak yang bersangkutan. Pendekatan ini mempunyai keunggulan karena memasukkan pertimbangan-pertimbangan yang bersifat distributif, tetapi kekurangannya adalah tidak mempertimbangkan masalah penyediaan barang-barang publik.

Selain itu terdapat prinsip pengenaan pajak berdasarkan atas kemampuan untuk membayar pajak yang mana prinsip ini berdasarkan atas kesamaan/keadilan, maka apa yang kita maksud dengan sama disini adalah pembayarannya dalam arti beban riil (*real burden*) yang diderita si wajib pajak. Beban riil ini kita ukur dengan besarnya kepuasan atau guna (*utility*) yang hilang karena pembayaran pajak atau disebut prinsip atas dasar pengorbanan (*konsep equal sacrifice*).



Prinsip atas dasar pengorbanan (*konsep equal sacrifice*) ini dapat digolongkan menjadi tiga macam yaitu:

1. kesamaan pengorbanan secara absolut (*equal absolute sacrifice*) ialah pajak hendaknya dibebankan kepada wajib pajak sedemikian rupa sehingga beban riil atau kepuasan/guna yang hilang dari masing-masing pembayar pajak itu adalah sama besarnya;
2. kesamaan pengorbanan secara proporsional (*equal proportional sacrifice*) ialah pajak hendaknya didistribusikan kepada wajib pajak sedemikian rupa sehingga jumlah kepuasan/guna yang hilang yang diderita masing-masing wajib pajak itu sebanding dengan seluruh kepuasan/guna total yang dimiliki oleh masing-masing wajib pajak tersebut dari jumlah pendapatan yang dimilikinya;
3. kesamaan pengorbanan secara marginal (*equal marginal sacrifice*) maksudnya pajak itu didistribusikan sedemikian rupa antara wajib-wajib pajak sehingga masing-masing akan memiliki jumlah pendapatan setelah dikenai pajak, yang dapat memberikan guna batas atau *marginal utility* yang sama. Atau dengan perkataan lain jumlah pengorbanan dalam arti kepuasan yang hilang bagi seluruh wajib pajak dalam perekonomian itu adalah yang paling minimal dalam (*minimum agregat sacrifice*).

Sedang Hicks dalam bukunya *public financial* (dalam Larasati, 1986: 4.20) menyatakan prinsip pengenaan pajak yang ideal adalah sebagai berikut:

1. efisiensi yaitu prinsip pengenaan pajak yang bertujuan untuk membiayai publik service atau tugas pemerintah dalam melayani masyarakat dipilih pajak mana yang paling efisien;
2. *ability to pay* yaitu prinsip pengenaan pajak yang harus didasarkan atas kemampuan wajib pajak untuk membayar termasuk pengertian aspek keadilan termasuk kekayaan yang meningkat;

3. universal yaitu pajak hendaknya dikenakan kepada semua orang tanpa terkecuali atau tanpa membedakan orang.

2.1.3.2 Pengeluaran Pemerintah

Pengeluaran pemerintah adalah semua pengeluaran yang digunakan pemerintah untuk membiayai kebutuhan rutin (disebut pengeluaran rutin) maupun untuk membiayai kebutuhan pembangunan (disebut pengeluaran pembangunan).

Pengeluaran rutin adalah pengeluaran yang digunakan untuk memelihara atau menyelenggarakan kegiatan operasional pemerintahan sehari-hari. Dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), pengeluaran rutin daerah meliputi (i) pengeluaran dinas/instansi yang terdiri dari belanja pegawai, belanja barang, biaya pemeliharaan, belanja perjalanan dinas, belanja lain-lain, dan (ii) pengeluaran di luar dinas/instansi yang terdiri dari biaya pembayaran cicilan utang dan bunga, biaya ganjaran, subsidi dan sumbangan kepada daerah bawahan, biaya pensiunan/bantuan dan onderstand, pengeluaran yang tidak termasuk bagian dan pengeluaran tidak tersangka.

Pengeluaran pembangunan adalah pengeluaran yang selama ini digunakan untuk membiayai kegiatan pembangunan baik infra maupun supra struktur daerah atau pengeluaran yang ditujukan untuk membiayai proses perubahan, kemajuan dan perbaikan menuju kearah yang ingin dicapai. Pengeluaran pembangunan ini meliputi pengeluaran seluruh sektor/sub sektor kehidupan masyarakat.

Pengeluaran pemerintah mutlak diperlukan untuk menyediakan fasilitas pelayanan publik, barang konsumsi maupun produksi, distribusi pendapatan dan memelihara stabilitas pendapatan. Pengeluaran pemerintah dapat bersifat exhaustive yaitu merupakan pembelian barang-barang dan jasa-jasa dalam perekonomian yang dapat langsung dikonsumsi maupun dapat pula untuk menghasilkan barang lain, dan

dapat pula bersifat transfer yaitu berupa pemindahan uang kepada individu-individu untuk kepentingan sosial maupun subsidi atau hadiah (*grant*) (Suparmoko, 1990: 24).

Wagner (dalam Musgrave, 1993: 122) mengemukakan tentang "hukum peningkatan pengeluaran pemerintah (*law of ever increasing state activity*)". Ia menganggap, mungkin di dalam mengantisipasi kecenderungan yang menjadi kenyataan pada 50 sampai dengan 100 tahun kemudian bahwa perkembangan masyarakat industri modern akan meningkatkan "tekanan atas kemajuan masyarakat" secara politis, dan menghendaki peningkatan dimasukkannya "pertimbangan sosial" dalam menjalankan industri. Akibatnya, perluasan yang terus menerus dari sektor pemerintah serta porsinya dalam perekonomian haruslah diperkirakan.

Sesuai dengan hukum tersebut, pengeluaran pemerintah selalu meningkat dari tahun ke tahun baik dalam arti uang maupun secara riil ataupun secara absolut maupun relatif dalam perbandingannya dengan pendapatan nasional (GNP). Semakin banyak kegiatan pemerintah semakin banyak pula pengeluaran pemerintah yang bersangkutan.

Dalam hubungannya dengan pendapatan nasional, pengeluaran pemerintah akan mendorong terjadinya peningkatan pendapatan perkapita sebagaimana yang dikemukakan oleh Musgrave (1993: 122) sebagai berikut:

Harus dicatat bahwa selama periode tersebut telah terjadi peningkatan produktifitas yang sangat cepat yang menghasilkan kenaikan pendapatan perkapita. Terdapat banyak alasan jika kita menganggap bahwa sebagian dari kenaikan pendapatan ini dikeluarkan untuk membeli barang dan jasa oleh sektor pemerintah. Dengan demikian perhatian kita harus difokuskan pada porsi pemerintah dalam pengeluaran total, dimana hukum peningkatan pengeluaran pemerintah di definisikan di dalam pengertian peningkatan porsi sektor pemerintah... Dalam ukuran yang paling minimum rasio pengeluaran pemerintah terhadap GNP mengalami peningkatan dari 6 menjadi 35 persen selama periode 90 tahun. Hal ini menimbulkan kesan kepada kita bahwa terdapat suatu peningkatan yang besar, meskipun tidak sedrastis peningkatan pertumbuhan pengeluaran dalam pengertian absolut.

2.1.4 Kebijakan Perimbangan Keuangan

Agar dapat menjalankan tugas-tugas rutin dan pembangunannya pemerintah daerah haruslah dilengkapi dengan sumber-sumber keuangan yang cukup. Pemberian sumber keuangan pemerintah daerah perlu didasari dengan suatu analisis fungsi-fungsi apa saja yang dilakukan oleh pemerintah daerah dan berapa biaya yang dibutuhkan untuk menjalankan urusan baik urusan rutin maupun urusan pembangunan berkaitan dengan pelaksanaan fungsi atau urusan tersebut (Suwandi dan Ikhsan, 1998: 16).

Kebijaksanaan fiskal sebagaimana dikemukakan diatas dapat menjadi rujukan di dalam penyusunan kebijakan fiskal pada tingkat pemerintah daerah dengan memperhatikan beberapa kondisi dan peraturan perundang-undangan yang ada (kebijakan publik yang lain).

Menurut Tjokroamidjojo (1991: 161), sumber-sumber penerimaan daerah meliputi;

1. pajak yang sepenuhnya diserahkan kepada daerah atau yang bukan menjadi kewenangan pemerintah pusat dan masih ada potensinya di daerah;
2. penerimaan dan jasa-jasa pelayanan di daerah seperti retribusi atau tarif perijinan tertentu;
3. pendapatan-pendapatan daerah yang diperoleh dari keuntungan perusahaan-perusahaan daerah, yaitu perusahaan-perusahaan yang mendapatkan sebagian modal atau seluruhnya dari kekayaan daerah;
4. perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Dengan ini dimaksudkan sebagai bagian penerimaan tertentu dari pajak-pajak yang dipungut pemerintah pusat dan kemudian diserahkan kepada daerah;
5. pemberian subsidi secara langsung, yang penggunaannya ditentukan (earmarked) untuk daerah tersebut;

6. pemberian bantuan dari pemerintah pusat yang bersifat khusus karena keadaan-keadaan tertentu atau di sebut ganjaran;
7. pinjaman-pinjaman yang dilakukan pemerintah daerah.

Permasalahan keuangan daerah berkisar pada usaha untuk menggali potensi-potensi keuangan yang ada di daerah se-efektif dan se-efisien mungkin dalam batas menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku. menyatakan bahwa penggalian potensi keuangan daerah untuk mencukupi semua kebutuhan pemerintah daerah dilandaskan pada prinsip otorisasi yang seluas-luasnya dalam pelaksanaannya (Prawiraamidjaya, 1974: 127).

Keuangan daerah adalah subsistem dari keuangan negara yang diwujudkan dalam bentuk Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) (Talaohu, 1998: 62). Persoalan utama keuangan daerah adalah berkaitan dengan alokasi sumber-sumber keuangan antara pusat dan daerah. Oleh karena itu dalam menentukan kebijakan keuangan daerah tidak terlepas dari pola hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah. Hubungan keuangan pusat dan daerah menyangkut pembagian tanggung jawab untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan tertentu antara tingkat-tingkat pemerintahan dan pembagian sumber penerimaan untuk menutup pengeluaran akibat kegiatan-kegiatan itu (Talaohu, 1998: 63).

Hubungan keuangan pusat dan daerah mencerminkan tujuan politik yang mendasar sekali karena perannya dalam menentukan bobot kekuasaan yang dijalankan pemerintah daerah dalam keseluruhan sistem pemerintah (Devas, 1989: 179). Hubungan ini juga harus menunjukkan pada pola hubungan keuangan antar berbagai tingkatan pemerintahan dalam suatu negara dalam kaitannya dengan distribusi pendapatan negara dari tingkat pemerintahan yang lebih tinggi terhadap tingkat pemerintahan yang lebih rendah (Suparmoko, 1990: 306).

Hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah dapat dilakukan berdasarkan (Dalam Suyono, 1997): (i) pendekatan kapitalis yaitu pendekatan yang dilaksanakan berdasarkan atas kuasi komersial dimana pemerintah pusat mengadakan investasi modalnya di daerah dan pemerintah daerah sebagai pengelolanya dengan pembagian keuntungan sebagian untuk pemerintah pusat dan sebagian untuk pemerintah daerah berdasarkan peraturan yang berlaku, (ii) pendekatan sumber pendapatan yaitu pemberian sumber-sumber pendapatan oleh pusat kepada daerah melalui pemberian wewenang kepada daerah untuk menikmati sebagian pungutan yang dilakukan oleh atau atas nama pusat, (iii) pendekatan belanja yaitu pendekatan yang mendasarkan diri pada kebutuhan pengeluaran biaya-biaya untuk suatu proyek atau bidang kegiatan tertentu bagi pemerintah daerah dan (iv) pendekatan komprehensif yaitu pemberian wewenang kepada pemerintah daerah untuk mengelola sumber pendapatan sendiri untuk membiayai pengeluarannya dan mencoba untuk mempertemukan antara sumber-sumber pendapatan dengan target pengeluarannya.

Devas dkk (1989: 179) menyatakan bahwa tujuan utama hubungan keuangan pusat dan daerah adalah mencapai perimbangan antara berbagai pembagian, bagaimana agar potensi dan sumber daya masing-masing daerah dapat sesuai. Menurut Talaohu (1998: 68), perimbangan keuangan adalah pengaturan atau penyerahan sumber-sumber keuangan oleh pusat kepada daerah dengan jelas dan pasti secara berimbang berasaskan keadilan yang distributif dengan mempertimbangkan faktor kepentingan daerah dan masyarakat secara proporsional melalui persentase tertentu.

Perimbangan keuangan pusat dan daerah merupakan suatu sistem pemerintahan pembiayaan dalam kerangka negara besar, yang mencakup pembagian keuangan antara pemerintah pusat dan daerah serta pemerataan antar daerah secara proporsional, demokratis, adil dan transparan dengan memperhatikan potensi, kondisi

dan kebutuhan daerah, sejalan dengan kewenangan dan pembagian kewenangan serta tata cara penyelenggaraan kewenangan tersebut, termasuk pengelolaan dan pengawasan keuangannya (UU No. 25/1999).

Kebijakan perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah merupakan suatu sistem pembagian sumber-sumber penerimaan antar kekuasaan pada berbagai tingkatan. Perimbangan keuangan antara pusat dan daerah ini penting sekali keberadaannya untuk melakukan pemberdayaan dan menciptakan keseimbangan keuangan pada berbagai daerah tingkat II yang ada, sehingga daerah tingkat II memiliki kemampuan yang lebih besar dalam mengurus rumah tangganya sendiri secara mandiri. Dengan kata lain kebijakan perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah merupakan suatu sistem pengaturan sumber-sumber penerimaan daerah. Untuk menciptakan perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah yang mencerminkan keadilan yang distributif dengan mempertimbangkan faktor kepentingan daerah dan masyarakat secara proporsional melalui persentase tertentu, pemerintah telah menetapkan UU No. 25 tahun 1999.

Dalam kaitannya dengan perimbangan keuangan, kesenjangan pendapatan antara pemerintah pusat dan daerah semestinya dieliminir sampai pada tingkat serendah mungkin yang tidak akan memberi peluang untuk timbulnya benih-benih pembawa keretakan persatuan dan kesatuan bangsa.

Dalam UU No. 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah, sumber-sumber penerimaan daerah dalam pelaksanaan desentralisasi adalah;

1. pendapatan asli daerah yang meliputi pajak daerah, retribusi daerah, hasil perusahaan daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah lainnya yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah;
2. dana perimbangan meliputi bagian daerah dari penerimaan Pajak Bumi dan



Bangunan, Bea Perolehan hak Atas Tanah dan Bangunan dan penerimaan dari sumber daya alam, dana alokasi umum dan dana alokasi khusus;

3. pinjaman daerah;
4. lain-lain penerimaan daerah yang sah.

2.1.5 Tingkat Kemandirian Daerah

Pembangunan daerah diarahkan untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi daerah dan juga untuk meningkatkan keseimbangan ekonomi antar daerah. Salah satu syarat penting bagi peningkatan pengembangan ekonomi antar daerah adalah meningkatkan kemampuan daerah dalam menggali sumber-sumber pendapatan daerahnya (Miyasto, 1998: 72). Kemampuan daerah dalam memajukan perekonomian daerah terlihat dari perkembangan pendapatan daerah (khususnya PAD) yang positif disisi penerimaan dan peranannya dari tahun ke tahun (BPS; 1999).

Penyelenggaraan otonomi yang sehat hanya bisa dicapai apabila sumber utama keuangan daerah dalam membiayai penyelenggaraan kebutuhan rutin pemerintah daerah berasal dari pendapatan daerah. Oleh karena itu otonomi fiskal daerah merupakan salah satu aspek yang sangat penting dari otonomi daerah secara keseluruhan untuk mendorong kemampuan pemerintah daerah dalam mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri secara mandiri.

Salah satu kriteria dasar untuk mengetahui secara nyata kemampuan daerah dalam mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (kemandirian daerah) adalah kemampuan self-supporting dalam bidang keuangan (Pamudji dalam Kaho, 1988: 124). Dengan kata lain faktor keuangan merupakan faktor essensial dalam mengukur tingkat kemampuan (kemandirian) daerah dalam melaksanakan otonominya (Kaho; 1988: 123).

Untuk menghitung tingkat kemampuan daerah dalam membiayai pengeluaran rutinnya digunakan metode perhitungan Indeks Kemampuan Rutin (IKR) daerah

(Esmara; 1986: 226). Angka Indek Kemampuan Rutin (IKR) daerah diperoleh dengan cara melakukan perbandingan antara besarnya total pendapatan daerah dengan total pengeluaran rutin daerah setiap tahunnya. Secara matematis Indek Kemampuan Rutin (IKR) dapat diformulasikan sebagai berikut;

$$\text{IKR} = \frac{\text{Total pendapatan daerah}}{\text{Total pengeluaran rutin daerah}} \times 100\%$$

Indek Kemampuan Rutin (IKR) daerah merupakan angka yang menunjukkan tingkat kemampuan suatu daerah dalam memenuhi kebutuhan pengeluaran paling minimalnya melalui pendapatan (asli) daerah yang diperoleh. Apabila angka IKR lebih besar atau sama dengan seratus persen maka pendapatan daerah yang diperoleh dapat membiayai kebutuhan pengeluaran rutin daerah tersebut secara keseluruhan, sedangkan bila angka IKR mencapai kurang dari seratus persen maka pendapatan daerah yang diperoleh tidak dapat membiayai kebutuhan pengeluaran rutin daerah secara keseluruhan. Semakin besar pengeluaran rutin yang dapat dibiayai oleh pendapatan daerah yang dimiliki maka angka indik kemampuan rutin suatu daerah semakin tinggi, sehingga tingkat kemandirian suatu daerah menjadi semakin besar.

2.1.6 Elastisitas Kemandirian Daerah

Elastisitas didefinisikan sebagai persentase perubahan suatu variabel dibagi dengan persentase perubahan salah satu faktor yang mempengaruhi (Samuelsen, 1999: 79). Elastisitas juga dapat diartikan sebagai perubahan relatif (kuantitas) suatu variabel sebagai akibat perubahan salah satu faktor yang mempengaruhinya (Heidar dan Suyono, 1988: 24). Jadi yang dimaksud dengan elastisitas kemandirian daerah adalah persentase persentase perubahan atau perubahan relatif kemandirian daerah sebagai akibat dari perubahan salah satu sumber pendapatan daerah yaitu

pendapatan asli daerah atau juga pendapatan dana perimbangan. Untuk mengetahui tingkat elastisitas kemandirian daerah dengan menghitung koefisien elastisitasnya.

Secara matematis, koefisien elastisitas dapat dihitung dengan menggunakan rumus sebagai berikut (Samuelson, 1999: 85):

$$E_{kd} = \frac{\text{Persentase Perubahan Kemandirian Daerah}}{\text{Persentase Perubahan PAD atau PDP}}$$

Untuk mengetahui sejauh mana pengaruh dari perubahan PAD dan PDP, maka koefisien elastisitas kemandirian dikelompokkan dalam tiga kategori yaitu:

- a. kemandirian daerah bersifat elastis bila $E_{kd} > 1$, artinya persentase perubahan kemandirian daerah (KD) lebih besar dari perubahan Pendapatan asli daerah (PAD) atau pendapatan dana perimbangan (PDP). Bila PAD atau PDP berubah sebesar 1% maka akan menyebabkan perubahan kemandirian daerah lebih dari 1%;
- b. kemandirian daerah bersifat netral atau unitary bila $E_{kd} = 1$, artinya persentase perubahan kemandirian daerah (KD) sama dengan persentase perubahan pendapatan asli daerah (PAD) atau pendapatan dana perimbangan (PDP). Bila PAD atau PDP berubah sebesar 1% maka akan menyebabkan perubahan kemandirian daerah lebih dari 1%;
- c. kemandirian daerah bersifat in-elastis bila $E_{kd} < 1$, artinya persentase perubahan kemandirian daerah (KD) lebih kecil dari perubahan Pendapatan asli daerah (PAD) atau pendapatan dana perimbangan (PDP). Bila PAD atau PDP berubah sebesar 1% maka akan menyebabkan perubahan kemandirian daerah kurang dari 1%;

2.2 Hasil Penelitian Sebelumnya

Dari hasil penelitiannya terdahulu (Suyono, 1990, Hilda Nuraini, 1998) diketahui bahwa sampai dengan tahun 1998, peningkatan pendapatan asli daerah yang dicapai sampai masih belum mampu mengimbangi pengeluaran rutin daerah yang dari tahun

ke tahunnya juga terus mengalami peningkatan. Hal itu berakibat pada rendahnya kemampuan pendapatan asli daerah dalam membiayai pengeluaran rutin daerah yang ditunjukkan melalui angka indeks kemampuan rutin (IKR) Kabupaten Dati II Jember.

Angka IKR Kabupaten Dati II Jember sampai dengan tahun 1998 secara rata-rata sebesar 35 persen dengan IKR terendah sebesar 26,5 persen dan IKR tertinggi sebesar 60,4 persen pada tahun 1997. Rendahnya angka indeks kemampuan rutin tersebut menunjukkan bahwa tingkat kemandirian daerah Kabupaten Dati II Jember sampai dengan tahun 1998 relatif rendah.

3.2 Uji Analisis Peneliti

Dalam penelitian ini uji analisis data akan dilakukan dengan menggunakan data pengeluaran pemerintah daerah Kabupaten Jember yang ada sebelumnya. Tetapi periode waktu yang dipilih (sampel) adalah data sekunder adalah selama periode 7 tahun terakhir yaitu tahun 1993/1994 – 1999/2000. Pemilihan periode waktu tersebut adalah dengan alasan:

- a. Mendapatkan daerah Kabupaten Jember yang periode waktu tersebut relatif sudah selesai terjadi krisis ekonomi. Hal ini disebabkan karena krisis ekonominya yang berawal di daerah pedesaan yang mulai pada pertengahan tahun 1997/1998 sehingga bisa ekonominya perlahan-lahan mulai membaik dan kepercayaan masyarakat pemerintah Kabupaten Jember.

b. faktor ketersediaan data

3.3 Prosedur Pengumpulan Data

3.3.1 Lokasi Penelitian

Penelitian ini mengambil lokasi di Kabupaten Jember dengan pertimbangan

Kabupaten Jember memiliki struktur perekonomian yang hampir sama dengan struktur perekonomian di kebanyakan kabupaten-kabupaten di Indonesia yaitu struktur ekonomi agraris. Disamping itu sebagai pusat pengembangan wilayah Jawa Timur bagian timur, dengan potensi sumber daya alam yang cukup melimpah dan dengan keberadaan beberapa perguruan tinggi yang dapat dijadikan sebagai mitra dalam mengkaji konsep-konsep pengembangan pembangunan daerah yang tepat, Kabupaten Jember memiliki peluang untuk meningkatkan pendapatan daerahnya.

3.3.2 Jenis dan Sumber Data

Dalam penelitian ini data-data yang digunakan adalah data sekunder tentang penerimaan daerah dan pengeluaran daerah pada tahun 1993/1994 - 1999/2000. Data tersebut diperoleh dari berbagai instansi yang terdapat di wilayah Kabupaten Jember seperti Bagian Setwilda Pemda, Dinas Pendapatan Daerah Pemda, BPS, Kantor Kas dan Perbendaharaan Negara (KPKN), Kantor Pelayanan PBB, Perum Perhutani Jember dan Dinas Pendapatan Daerah Propinsi Jawa Timur Perwakilan Kabupaten Jember. Data yang diperoleh kemudian dianalisis dengan menggunakan ketentuan UU No. 22 dan 25 tahun 1999.

Disamping itu, untuk melengkapi data-data yang diperlukan penulis melakukan studi pustaka pada perpustakaan yang terdapat dilingkungan Universitas Jember maupun yang terdapat di luar lingkungan Universitas Jember.

3.4 Metode Analisa Data

1. untuk mengetahui besarnya pendapatan daerah Kabupaten Jember pada tahun 1993/1994 – 1999/2000 berdasarkan UU No. 25 tahun 1999 menggunakan ketentuan yang terdapat dalam UU tersebut. Kemudian untuk menghitung estimasi pada tahun 2000/2001 – 2004/2005 menggunakan **Metode Trend Eksponensial** (Supranto; 1992: 219) sebagai berikut:

$$Y = ab^x$$

Apabila persamaan tersebut dinyatakan dalam bentuk logaritma maka diperoleh rumus ;

$$\text{Log } Y = \text{Log } a + X \text{Log } b$$

Dimana ;

- Y' = Angka proyeksi pada tahun tertentu.
- a = Nilai trend periode dasar.
- b = Pertambahan trend pertahun.
- X = Interval waktu (Tahun).

2. untuk mengetahui kontribusi pendapatan asli daerah (PAD) dan pendapatan dana perimbangan (PDP) terhadap pendapatan daerah Kabupaten Jember pada tahun 1992/1994 – 1999/2000 dan estimasi tahun 2000/2001 – 2004/2005 berdasarkan UU No. 25 tahun 1999 menggunakan *Metode Proporsi* (Dajan; 1988: 204) sebagai berikut :

$$P_i = \frac{X_i}{Y_i} \cdot 100\%$$

Dimana :

- P_i = Nilai proporsi (persentase) yang menunjukkan besarnya kontribusi masing-masing sumber-sumber pendapatan asli daerah dan sumber pendapatan dana perimbangan terhadap pendapatan daerah selama tahun 2000/2001 – 2004/2005;
- X_i = Nilai masing-masing sumber-sumber pendapatan asli daerah dan pendapatan dana perimbangan Kabupaten Jember selama tahun 2000/2001 – 2004/2005;
- Y_i = Nilai pendapatan daerah Kabupaten Jember selama tahun 2000/2001 – 2004/2005.

3. untuk mengetahui tingkat kemandirian daerah Kabupaten Jember tahun 1993/1994 – 1999/2000 dan estimasi pada tahun 2000/2001 – 2004/2005 berdasarkan UU No. 22 dan 25 tahun 1999 terlebih dahulu dilakukan perhitungan terhadap pengeluaran rutin Kabupaten Jember berdasarkan UU No. 22 tahun 1999 pada tahun 1993/1994 – 1999/2000, setelah itu mengestimasi pada tahun 2000/2001 – 2004/2005 dengan menggunakan metode persentase kenaikan rata-rata selama tahun 1993/1994 – 1999/2000. Selanjutnya estimasi tingkat kemandirian daerah dihitung dengan menggunakan **Metode Indeks Kemampuan Rutin (IKR)** (Esmara; 1986: 226) sebagai berikut;

$$\text{IKR} = \frac{\text{Jumlah Pendapatan Daerah}}{\text{Jumlah Pengeluaran Rutin}} \times 100\%.$$

Dengan kriteria;

IKR \geq 100 artinya pemerintah daerah telah mampu membiayai seluruh pengeluaran rutinnya dengan pendapatan daerahnya sendiri;

IKR $<$ 100 artinya pemerintah daerah belum mampu membiayai seluruh pengeluaran rutinnya dengan pendapatan daerahnya sendiri.

4. untuk mengetahui elastisitas kemandirian daerah dilakukan perhitungan koefisien elastisitas dengan menggunakan rumus sebagai berikut (Samuelson, 1999: 85):

$$\text{Ekd} = \frac{\text{Persentase Perubahan Kemandirian Daerah}}{\text{Persentase Perubahan PAD atau PDP}}$$

Dengan kriteria:

- a. bila Ekd $>$ 1, kemandirian daerah bersifat elastis artinya bila PAD atau PDP berubah sebesar 1% maka akan menyebabkan perubahan kemandirian daerah lebih dari 1%;

- daerah baik yang dimiliki secara langsung sepenuhnya maupun sebagian tertentu berdasarkan ketentuan UU No. 25 tahun 1999. Pendapatan daerah berasal dari (1) *Pendapatan Asli Daerah (PAD)* yang terdiri dari (a) pajak daerah, (b) retribusi daerah, (c) laba usaha daerah, dan (d) lain-lain pendapatan asli daerah yang sah, dan (2) *Pendapatan dana perimbangan* bagian daerah atas (a) penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), (b) Bea perolehan hak atas tanah dan bangunan, dan (c) Penerimaan sumber daya alam dengan persentase sebagaimana terdapat dalam UU No. 25/1999;
3. Pengeluaran rutin daerah adalah pengeluaran yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan sehari-hari secara terus menerus yang terdiri dari: (i) pengeluaran belanja dinas/instansi/lembaga daerah meliputi; belanja pegawai, belanja barang, belanja pemeliharaan dan belanja lain-lain, (ii) pengeluaran diluar belanja dinas/instansi/lembaga daerah meliputi; pengeluaran angsuran pinjaman, belanja pensiun, subsidi dan ganjaran, pengeluaran tidak termasuk bagian lain dan pengeluaran tak terduga. Dalam penelitian ini pengeluaran rutin yang dimaksudkan adalah pengeluaran rutin dinas/instansi/lembaga Pemerintah Daerah Kabupaten Jember menurut jumlah dinas/instansi/lembaga yang paling minimal berdasarkan UU No. 22 tahun 1999;
 4. Tingkat kemandirian daerah adalah tingkat kemampuan pendapatan yang berasal dari potensi ekonomi daerah atau pendapatan daerah dalam membiayai kebutuhan pengeluaran rutin daerah. Dalam penulisan ini tingkat kemandirian daerah yang penulis maksudkan adalah tingkat kemandirian daerah dengan pengeluaran rutin yang paling minimal;
 5. UU No. 22 tahun 1999 adalah undang-undang yang mengatur tentang pemerintahan daerah. Menurut UU tersebut, otonomi daerah adalah merupakan suatu kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan

masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

6. UU No. 25 tahun 1999 adalah undang-undang yang mengatur tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Menurut UU tersebut, perimbangan keuangan pusat dan daerah merupakan suatu sistem pemerintahan pembiayaan dalam kerangka negara besar, yang mencakup pembagian keuangan antara pemerintah pusat dan daerah serta pemerataan antar daerah secara proporsional, demokratis, adil dan transparan dengan memperhatikan potensi, kondisi dan kebutuhan daerah, sejalan dengan kewenangan dan pembagian kewenangan serta tata cara penyelenggaraan kewenangan tersebut, termasuk pengelolaan dan pengawasan keuangannya (UU No. 25/1999). Saat ini kedua UU No. 22 dan 25 tahun 1999 masih dalam tahap sosialisasi dan baru akan diberlakukan dua tahun setelah penetapannya.
7. elastisitas kemandirian daerah adalah persentase perubahan atau perubahan relatif kemandirian daerah sebagai akibat dari perubahan salah satu sumber pendapatan daerah yaitu pendapatan asli daerah (PAD) atau pendapatan dana perimbangan (PDP).

IV. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

4.1 Gambaran Umum Daerah Penelitian

4.1.1 Kondisi Perekonomian

Keadaan perekonomian suatu daerah secara keseluruhan dapat diketahui dengan melihat beberapa indikator ekonomi daerah seperti Produk Domestik Regional Bruto (PDRB), pertumbuhan ekonomi dan infrastruktur ekonomi pendukung.

Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) adalah jumlah seluruh nilai tambah produk barang dan jasa yang dihasilkan oleh berbagai sektor/lapangan usaha yang melakukan kegiatan usahanya di suatu daerah tertentu tanpa memperhatikan pemilik atas faktor produksi. Sejak tahun 1996, Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) Kabupaten Jember mengalami perkembangan yang cenderung menurun. Untuk mengetahui perkembangan Produk Domestik Regional Bruto dapat dilihat pada tabel 1 di bawah ini;

Tabel 1. Perkembangan PDRB Kabupaten Jember Tahun 1994 - 1998 Atas Dasar Harga Konstan Tahun 1993 (dalam juta rupiah)

Tahun	PDRB Harga Konstan	Pertumbuhan (%)
1994	1.838.604,18	8,35
1995	1.996.709,71	8,60
1996	2.170.699,24	8,71
1997	2.269.330,52	4,54
1998	2.097.376,00	-7,58
Pertumbuhan Rata-rata		4,52

Sumber : BPS Kabupaten Jember Tahun 1999

Dari tabel 1 diatas diketahui total PDRB Kabupaten Jember Tahun 1994 – 1998 secara umum mengalami peningkatan kecuali pada tahun 1998 mengalami penurunan dibanding tahun sebelumnya. Pada tahun 1994, PDRB Kabupaten Jember sebesar Rp. 1.838.604,18 juta dan pada tahun 1997 sebesar Rp. 2.269.330,52 juta, sedang pada tahun 1998 sebesar 2.097.376,00 juta.

PDRB Kabupaten Jember ditopang oleh tiga sektor ekonomi utama yaitu sektor pertanian, sektor perdagangan, hotel dan restoran dan sektor jasa. Pada tahun 1998, ketiga sektor tersebut memberikan kontribusi sebesar 76 persen terhadap PDRB Kabupaten Jember. Untuk mengetahui persentase perkembangan PDRB Kabupaten Jember menurut lapangan usaha dapat dilihat pada tabel 2 di bawah ini;

Tabel 2. Distribusi Persentase PDRB Kabupaten Jember tahun 1996 – 1998 Menurut Lapangan Usaha Atas Dasar Harga Konstan (dalam persen)

No.	Sektor Ekonomi	Tahun		
		1996	1997	1998
1.	Pertanian	44,82	43,69	40,41
2.	Pertambangan dan Pengalihan	0,48	0,46	0,49
3.	Industri Pengolahan	7,02	6,95	7,03
4.	Listrik. Gas dan Air Bersih	1,14	1,24	1,37
5.	Bangunan	4,06	4,69	2,76
6.	Perdag. Hotel dan Restoran	19,27	20,07	21,66
7.	Pengangkutan dan Komunikasi	5,99	6,14	6,48
8.	Keuang. Bangunan. dan Jasa Per.	6,70	6,88	7,23
9.	Jasa-jasa	10,54	10,59	12,21

Sumber: BPS Kabupaten Jember Tahun 1999

Secara umum pada tahun 1998, kontribusi sektor-sektor ekonomi terhadap PDRB Kabupaten Jember mengalami peningkatan dibanding pada tahun 1997 walaupun peningkatannya relatif kecil, kecuali pada sektor pertanian dan sektor bangunan yang mengalami penurunan sebesar 3,28 persen dan 1,93 persen dari tahun sebelumnya.

Namun, sekalipun kontribusi sektor pertanian mengalami penurunan, tetapi sektor pertanian masih merupakan sektor ekonomi yang paling dominan dalam memberikan kontribusinya terhadap PDRB Kabupaten Jember. Potensi sektor pertanian ini meliputi sektor pertanian tanaman pangan, peternakan, perikanan, perkebunan dan kehutanan. Pada tahun 1998 kontribusi sektor pertanian terhadap PDRB mencapai sebesar 40,41 persen.

Sementara itu dari tabel 2 diatas diketahui pertumbuhan ekonomi kabupaten Jember dari tahun 1994 – 1996 masih menunjukkan perkembangan meningkat. Namun

sejak tahun 1997 pertumbuhannya semakin menurun (sebesar 4,54%). Bahkan pada tahun 1998 pertumbuhannya menjadi negatif (minus 7,58%).

Penurunan pertumbuhan tersebut didorong oleh penurunan pertumbuhan sektor-sektor ekonomi utama penyumbang PDRB yaitu sektor pertanian, sektor perdagangan, hotel dan restoran dan sektor jasa sebesar 14,51 persen, 0,25 persen dan 6,76 persen. Tetapi secara keseluruhan, rata-rata pertumbuhan ekonomi (PDRB) Kabupaten Jember pada periode tahun 1994 – 1998 masih positif (sebesar 4,52%).

Sementara itu pada sisi infrastruktur ekonomi menunjukkan bahwa di Kabupaten Jember terdapat 100 buah kelembagaan perbankan yang terdiri dari 37 buah bank umum dan 63 buah bank perkreditan sampai dengan tahun 1998. Total dana masyarakat yang berhasil dihimpun pada tahun tersebut sebesar Rp. Dengan perincian dalam bentuk giro dan tabungan sebesar Rp. 122.938 juta dan Rp. 793.656 juta dihimpun oleh bank pemerintah dan sebesar Rp. 55.382 juta dan Rp. 191.942 juta dihimpun oleh bank swasta, Sedangkan dalam bentuk deposito sebesar Rp. 133.320 juta dihimpun oleh bank pemerintah dan sebesar Rp. 202.982 juta dihimpun oleh bank swasta.

4.1.2 Kondisi Keuangan Daerah

Istilah keuangan daerah mengandung arti setiap hak berhubungan dengan masalah uang, antara lain berupa sumber pendapatan, jumlah uang yang cukup dan pengelolaan keuangan yang sesuai dengan tujuan dan pengaturan yang berlaku.

Faktor keuangan ini penting dalam setiap kegiatan pemerintahan, karena hampir tidak ada kegiatan pemerintahan yang tidak membutuhkan biaya. Pemerintahan daerah tidak akan dapat melaksanakan fungsinya dengan efektif dan efisien dengan tanpa biaya yang cukup untuk memberikan pelayanan dan pelaksanaan pembangunan.

4.1.2.1 Penerimaan Daerah

Dari tahun 1993/1994 sampai dengan tahun 1999/2000, penerimaan daerah Kabupaten Jember mengalami peningkatan setiap tahunnya. Tetapi sampai dengan saat ini penerimaan kabupaten Jember masih menunjukkan tingginya tingkat ketergantungan pemerintah daerah kepada pemerintah pusat. Untuk mengetahui perkembangan penerimaan Kabupaten Jember dapat di lihat pada tabel 3 di bawah ini;

Tabel 3. Realisasi Penerimaan Kabupaten Jember Menurut Jenis Penerimaan Tahun 1993/1994 - 1999/2000 Berdasarkan UU No. 5 Tahun 1974 (dalam juta rupiah)

Tahun	Pendapatan Daerah (%)	Subsidi (%)	Penerimaan Pemb. (%)	Total Penerimaan Daerah
94/95	30,76	64,71	1,15	47.393
95/96	39,12	59,08		45.956
96/97	41,49	55,34		56.562
97/98	39,91	56,63		58.644
98/99	20,67	79,43		157.996

Sumber: Dipenda Kabupaten Jember Tahun 2000, (lampiran 1)

Keterangan: Angka pada kolom Pendapatan Daerah adalah penjumlahan total Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Pendapatan Bagi Hasil (PBH).

Dari tahun 1993/1995 Sampai dengan tahun 1998/1999, sumber penerimaan Kabupaten Jember terbesar berasal dari subsidi/bantuan pemerintah pusat. Untuk tahun anggaran 1998/1999 total subsidi yang diterima Kabupaten Jember mencapai 79,43 persen dari total penerimaan. Sementara itu sumber penerimaan yang berasal dari potensi ekonomi asli daerah masih belum mampu menunjukkan dominasinya terhadap total penerimaan daerah, hal itu dapat dilihat dari kontribusi pendapatan daerah terhadap total penerimaan daerah yang hanya mencapai sebesar 20,58 persen. Sementara penerimaan pinjaman kecuali pada tahun 1994/1995, tidak memberikan kontribusi terhadap penerimaan daerah.

Kecilnya kontribusi pendapatan daerah terhadap total penerimaan daerah disebabkan karena sumber-sumber penerimaan pendapatan daerah yaitu Pendapatan

Tabel 4. Pengeluaran Daerah Kabupaten Jember Tahun 1994/1995 - 1998/1999 Berdasarkan UU No. 5 Tahun 1974 (dalam juta rupiah)

Tahun	Jenis Pengeluaran		Total Pengeluaran
	P. Rutin (%)	P. Pembangunan (%)	
94/95	41,21	58,57	46.569
95/96	51,54	48,46	44.024
96/97	46,10	53,90	54.018
97/98	51,45	48,55	56.152
98/99	74,75	25,25	150.652

Sumber: BPS dan Bag. Keuangan Pemda Kabupaten Jember Tahun 2000, (lampiran 2).

Sejak tahun 1994/1995 hingga tahun 1998/1999, pengeluaran daerah Kabupaten Jember menunjukkan peningkatan setiap tahunnya kecuali pada tahun anggaran 1995/1996 yang mengalami penurunan dibandingkan tahun anggaran sebelumnya yang disebabkan karena menurunnya pengeluaran pembangunan dibanding tahun sebelumnya.

Pada tahun 1994/1995 sampai dengan 1996/1997 perbandingan pengeluaran rutin dengan pengeluaran pembangunan bersifat fluktuatif. Tetapi sejak tahun 1997/1998 pengeluaran rutin lebih besar dibandingkan dengan pengeluaran pembangunan. Bahkan pada tahun 1998/1999 jumlah pengeluaran rutin mencapai 74,75 persen, hampir tiga kali lipat lebih besar dari pengeluaran pembangunan yang hanya mencapai 25,25 persen dari total pengeluaran daerah. Peningkatan tersebut disebabkan karena adanya desentralisasi pengeluaran (rutin) khususnya pada pos belanja pegawai beberapa dinas seperti Dinas Pendidikan Nasional, Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga dan Cipta Karya dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dan adanya kenaikan gaji pegawai secara umum.

Dari total pengeluaran rutin tersebut, sebagian besar digunakan untuk membiayai belanja pegawai. Pada tahun 1998/1999 total belanja pegawai mencapai 80,12% (sekitar Rp. 130,6 milyar) dari total pengeluaran rutin pada tahun tersebut. Selebihnya

untuk belanja barang, belanja lain-lain dan biaya pemeliharaan, ganjaran subsidi dan sumbangan kepada daerah bawahan dan seterusnya.

4.2 Pendapatan Daerah Kabupaten Jember Tahun 1993/1994 – 1999 2000 dan Estimasi Pada Tahun 2000/2001 – 2004/2005 Berdasarkan UU No. 25 Tahun 1999.

Pendapatan daerah adalah semua pendapatan yang benar-benar diperoleh dari potensi ekonomi daerah dan digunakan oleh daerah untuk membiayai pengeluaran daerahnya baik yang dimiliki secara langsung sepenuhnya maupun sebagian tertentu berdasarkan ketentuan UU No. 25 tahun 1999.

Menurut ketentuan UU No. 25/1999 (pasal 3), yang termasuk sumber-sumber pendapatan daerah adalah:

1. Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah pendapatan yang berasal dari potensi ekonomi asli daerah bersangkutan yang dimiliki sepenuhnya secara langsung. Pendapatan asli daerah (PAD) terdiri atas; (1) hasil pajak daerah. (2) hasil retribusi daerah. (3) hasil perusahaan daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah lainnya yang dipisahkan. dan (4) lain-lain pendapatan asli daerah yang sah.
2. pendapatan dana perimbangan yaitu pendapatan yang berasal dari potensi ekonomi asli daerah yang dimiliki secara langsung sebagian tertentu berdasarkan persentase yang untuk membiayai pengeluaran daerah yang bersangkutan. Pendapatan dana perimbangan terdiri atas; (1) bagian daerah dari penerimaan pajak bumi dan bangunan. (2) bea perolehan hak atas tanah dan bangunan dan (3) penerimaan dari sumber daya alam dengan persentase tertentu sebagaimana terlihat pada tabel 5 halaman berikut ini;

Tabel 5. Persentase Dana Perimbangan Bagian Daerah Dari Beberapa Sumber Penerimaan Berdasarkan UU No. 25 Tahun 1999

No	Jenis Penerimaan	Persentase Perimbangan			
		Pusat	Prop	Kab. Asli	Kab. Lain
1.	Pajak Bumi dan Bangunan (PBB)	10	-	90	-
2.	Bea perolehan hak atas tanah dan bangunan	20	-	80	-
3.	Sumber dya alam :				
a.	Pertambangan minyak	85	3	6	6
b.	Gas alam	70	6	12	12
c.	Perikanan	20	-	80	-
d.	Kehutanan :				
	- IHPH	20	16	32	32
	- IHH/Provisi SDA hutan	20	16	32	32
e.	Pertambangan umum :				
	- luran tetap (landrent)	20	16	64	-
	- luran Eksplo dan Ekploi	20	16	32	32

Sumber: UU No 25 Tahun 1999, Tahun 2000

Berdasarkan penelitian terhadap data-data pendapatan daerah kabupaten Jember pada tahun 1993/1994 – 1999/2000, diketahui bahwa sumber-sumber pendapatan daerah yang telah memberikan kontribusinya terhadap pendapatan daerah kabupaten Jember Berdasarkan UU NO. 25 tahun 1999 meliputi semua sumber pendapatan asli daerah dan sumber pendapatan dana perimbangan yang hanya meliputi penerimaan PBB, Bea Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) serta luran Hasil Hutan (IHH).

Sumber pendapatan dana perimbangan yang lainnya belum memberikan kontribusi terhadap pendapatan daerah Kabupaten Jember. Di samping karena faktor ketiadaan potensi, juga karena potensi yang dimiliki belum digali seperti potensi sektor perikanan.

Dari hasil penelitian dan perhitungan yang dilakukan (lampiran 3), diperoleh pendapatan daerah Kabupaten Jember berdasarkan UU No. 25 tahun 1999 pada tahun 1993/1994 – 1999/2000 sebagaimana terlampir pada tabel 6 halaman berikut ini;

Tabel 6. Perkembangan Pendapatan Daerah Kabupaten Jember Menurut Jenis Pendapatan Pada Tahun Anggaran 1993/1994 – 1999/2000 Berdasarkan UU No. 25 Tahun 1999 (dalam juta rupiah).

Tahun	Pendapatan Asli Daerah	Pendapatan Dana Perimbangan	Total Pend. Daerah
1993/1994	6.570	5.032	11.602
1994/1995	8.110	6.722	14.832
1995/1996	10.707	7.222	17.929
1996/1997	15.048	8.505	23.553
1997/1998	14.017	9.273	23.29
1998/1999	20.141	13.370	33.511
1999/2000	25.607	14.868	40.475

Sumber: Perum Perhutani dan Dipenda Kabupaten Jember Tahun 2000, (Lampiran 3 halaman 72, data diolah)

Berdasarkan perhitungan menurut ketentuan UU No. 25 tahun 1999, pada tahun 1993/1994 – 1999/2000 pendapatan daerah Kabupaten Jember mengalami peningkatan setiap tahunnya, kecuali pada tahun 1997/1998 yang mengalami penurunan sebesar 1,11 persen dari tahun sebelumnya.

Pada tahun 1993/1994, pendapatan daerah Kabupaten Jember mencapai sebesar Rp. 11.601.571.000 dan terus meningkat sehingga pada tahun 1999/2000 menjadi sebesar Rp. 40.474.907.000 atau mengalami peningkatan rata-rata sebesar 28,94 persen per tahun dengan peningkatan terbesar sebesar 43,88 persen pada tahun 1998/1999 dan terkecil sebesar minus 1,11 persen pada tahun 1997/1998.

Berdasarkan data pada tabel 6 diatas, dari hasil estimasi (lampiran 4, halaman 73 - 74) diketahui bahwa pendapatan asli daerah dan pendapatan dana perimbangan Kabupaten Jember memiliki trend perkembangan positif dengan persamaan trend eksponensial masing-masing sebagai berikut:

$$\text{Log } Y = 10,11326321 + 0,09569824 X \quad (\text{PAD})$$

$$\text{Log } Y = 9,94044805 + 0,07562228 X \quad (\text{PDP})$$

Kemudian, dari kedua persamaan eksponensial tersebut diatas, diketahui perkiraan pendapatan asli daerah dan pendapatan dana perimbangan serta total

pendapatan daerah Kabupaten Jember pada tahun 2000/2001 – 2004/2005 sebagaimana terlihat pada tabel 10 pada dibawah ini;

Tabel 7. Perkiraan Estimasi Pendapatan Daerah Kabupaten Jember Menurut Sumber Pendapatan Pada Tahun 2000/2001 – 2004/2005 Berdasarkan UU No. 25 Tahun 1999 (dalam juta rupiah)

Tahun	Jenis Pendapatan Daerah		Total Pend.Daerah
	PAD	PDP	
2000/2001	31.337	17.496	48.833
2001/2002	39.062	20.824	59.886
2002/2003	48.691	24.785	73.476
2003/2004	60.695	29.499	90.193
2004/2005	75.657	35.110	110.767

Sumber: Lampiran 4, halaman 73 – 74.

Selama tahun 2000/2001 sampai dengan tahun 2004/2005, pendapatan daerah diperkirakan akan terus meningkat. Pada tahun 2000/2001, pendapatan daerah mencapai sebesar Rp. 48.832.845.000 dan terus meningkat sehingga pada tahun 2004/2005 menjadi Rp. 110.766.635.000.

Peningkatan pendapatan daerah tersebut disebabkan karena pendapatan asli daerah dan pendapatan dana perimbangan diperkirakan meningkat menjadi sebesar Rp. 31.336.910.000 dan sebesar Rp. 17.495.935.000 pada tahun 2000/2001 dan terus meningkat menjadi sebesar Rp. 75.657.002.000 dan Rp. 35.109.633.000 pada tahun 2004/2005.

4.3 Kontribusi Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Pendapatan Dana Perimbangan (PDP) Terhadap Total Pendapatan Daerah Kabupaten Jember Tahun 1993/1994 – 1999/2000 dan Estimasi Pada Tahun 2000/2001 – 2004/2005 Berdasarkan UU No. 25 Tahun 1999.

Berdasarkan data pada tabel 6, dari hasil perhitungan diketahui kontribusi pendapatan asli daerah dan pendapatan dana perimbangan terhadap total pendapatan

daerah selama tahun 1993/1994 – 1999/2000 sebagaimana terlampir pada tabel 8 dibawah ini;

Tabel 8. Kontribusi Pendapatan Asli Daerah dan Pendapatan Dana Perimbangan Terhadap Total Pendapatan Daerah Kabupaten Jember Pada Tahun 1993/1994 – 1999/2000 Berdasarkan UU No. 25 Tahun 1999 (dalam persen)

Tahun	Kontribusi Terhadap PD	
	PAD	PDP
1993/1994	56,63	43,37
1994/1995	54,68	45,32
1995/1996	59,72	40,28
1996/1997	63,89	36,11
1997/1998	60,18	39,82
1998/1999	60,10	39,90
1999/2000	63,27	36,73
Rata-rata	59,78	40,22

Sumber: Lampiran 5, halaman 75.

Bila diamati struktur pendapatan daerah Kabupaten Jember berdasarkan UU NO. 25 tahun 1999 selama tahun 1993/1994 – 1999/2000 menunjukkan bahwa sumbangan terbesar berasal dari pendapatan asli daerah. Secara rata-rata, kontribusi pendapatan asli daerah selama periode tahun tersebut sebesar 59,78 persen dengan kontribusi tertinggi sebesar 63,89 persen pada tahun 1996/1997 dan kontribusi terendah sebesar 54,68 persen pada tahun 1994/1995. Sedang kontribusi pendapatan dana perimbangan sebesar 40,22 persen dengan kontribusi tertinggi sebesar 45,32 persen pada tahun 1994/1995 dan kontribusi terendah sebesar 36,11 persen pada tahun 1996/1997.

Berdasarkan data pada tabel 7 diatas, dari hasil perhitungan diketahui kontribusi pendapatan asli daerah (PAD) dan pendapatan dana perimbangan (PDP) terhadap total pendapatan daerah Kabupaten Jember berdasarkan UU No. 25 tahun 1999 sebagaimana terlihat pada tabel 9 berikut ini;

Tabel 9. Perkiraan Kontribusi Pendapatan Asli Daerah dan Pendapatan Dana Perimbangan Terhadap Total Pendapatan Daerah Kabupaten Jember Pada Tahun 2000/2001 – 2004/2005 Berdasarkan UU No. 25 Tahun 1999 (dalam persen)

Tahun	Kontribusi Terhadap PD	
	PAD (%)	PDP (%)
2000/2001	64,17	35,83
2001/2002	65,23	34,77
2002/2003	66,27	33,73
2003/2004	67,29	32,71
2004/2005	68,30	31,70
Rata-rata	66,25	33,75

Sumber: Lampiran 3, halaman 76.

Sampai dengan tahun 2004/2005, diperkirakan kontribusi pendapatan asli daerah masih lebih besar dibandingkan kontribusi pendapatan dana perimbangan terhadap pendapatan daerah. Secara rata-rata kontribusi pendapatan asli daerah dan pendapatan dana perimbangan pada tahun 2000/2001 – 2004/2005 mencapai sebesar 66,25 persen dan 33,75 persen setiap tahunnya.

4.4 Tingkat Kemandirian Daerah Kabupaten Jember Tahun 1993/1994 – 1999/2000 dan Estimasi Pada Tahun 2000/2001 - 2004/2005 Berdasarkan UU No. 22 dan 25 Tahun 1999.

Otonomi daerah tidak dapat dilepaskan dari persoalan pembagian kekuasaan secara vertikal pada suatu negara. Dengan otonomi. Kekuasaan negara akan terbagi antara pemerintah pusat di satu pihak dan pemerintah daerah di lain pihak. Kedua tingkatan pemerintahan tersebut dalam menjalankan tugasnya bertujuan untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat. Oleh karena itu kemudian dilakukan pembagian tugas atau kewenangan pemerintahan sesuai fungsi dan kebutuhan pelayan yang ada pada berbagai tingkatan pemerintahan tersebut.

Berdasarkan ketentuan UU No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, pemerintah daerah memiliki kewenangan yang mencakup semua bidang pemerintahan

kecuali 5 bidang yaitu: politik luar negeri, pertahanan dan keamanan, kekuasaan peradilan, kebijaksanaan moneter dan agama (*sistem otonomi formil*). Namun, untuk daerah otonom kabupaten dan kota ada kewenangan yang sifatnya wajib dilaksanakan dan ada kewenangan yang bersifat opsional (Koswara, 1999).

Kewenangan yang bersifat wajib terutama meliputi kebutuhan dan pelayanan dasar bagi masyarakat banyak yang bagaimanapun juga tidak bisa dielakkan oleh pemerintah daerah kabupaten dan kota. Kewenangan yang bersifat opsional tergantung pada kebutuhan dan kondisi serta kemampuan keuangan daerah yang bersangkutan. Artinya harus ada skala prioritas yang dikedepankan oleh pemerintah daerah dalam menjalankan fungsi pemerintahan berkaitan dengan bidang-bidang pemerintahan yang harus diadakan. Ada prioritas utama dan prioritas alternatif. Prioritas alternatif dapat diadakan manakala pemerintah daerah telah mampu membiayai prioritas yang utama.

Dalam ketentuan UU No. 22 tahun 1999 pada pasal 11 ayat 1, ada 11 (sebelas) bidang pemerintahan prioritas utama yang wajib dilaksanakan oleh pemerintah daerah kabupaten dan kota yaitu bidang pekerjaan umum, kesehatan, pendidikan dan kebudayaan, pertanian, perhubungan, industri dan perdagangan, penanaman modal, lingkungan hidup, pertanahan, koperasi dan tenaga kerja.

Dengan mendasarkan pada ketentuan UU No. 22 tahun 1999, kelembagaan pemerintah daerah kabupaten dan kota yang harus ada paling minimal terdiri atas; (i) sebelas bidang pemerintahan yang diwajibkan dalam pasal 11 ayat 2 UU NO. 22 tahun 1999 sebagaimana tersebut diatas, (ii) sekretariat daerah (Sekda), (iii) lembaga perencanaan pembangunan (Bappeda), (iv) lembaga pengelola keuangan (Dipenda), (v) lembaga perwakilan rakyat (DPRD), (vi) lembaga pengawas (Itwil) dan (vii) perangkat pelaksana otonomi pada wilayah kabupaten/kota (kecamatan-kecamatan).

Sebagaimana diketahui, setiap tahunnya dibutuhkan sejumlah dana tertentu untuk membiayai pengeluaran rutin kelembagaan pemerintah daerah sehari-hari. Kebutuhan Pengeluaran rutin dinas/instansi/lembaga pemerintahan tersebut digunakan untuk membiayai (i) belanja pegawai, (ii) belanja barang, (iii) belanja pemeliharaan dan (iv) belanja lain-lain.

Berdasarkan penelitian yang dilakukan terhadap data-data pengeluaran rutin yang ada, diperoleh pengeluaran rutin Kabupaten Jember dengan jumlah kelembagaan paling minimal berdasarkan UU No. 22 tahun 1999 pada tahun 1993/1994 - 1999/2000 sebagaimana terlihat pada tabel 10 halaman 51 dibawah ini;

Tabel 10. Perkiraan Perkembangan Pengeluaran Rutin Daerah Kabupaten Jember Dengan Jumlah Kelembagaan paling Minimal Tahun 1993/1994 - 1999/2000 Berdasarkan UU NO. 22 Tahun 1999 (dalam juta rupiah).

Tahun	P. Rutin	Peningkatan (%)
1993/1994	60.698	-
1994/1995	61.906	1,99
1995/1996	67.477	9,00
1996/1997	72.502	7,45
1997/1998	79.641	9,85
1998/1999	106.836	34,15
1999/2000	152.298	42,55
Rata-rata		17,50

Sumber: KPKN dan Bagian Keuangan Pemda Kabupaten Jember Tahun 2000 (lampiran 7, halaman 77).

Pada tabel 10 diatas diketahui pengeluaran rutin Kabupaten Jember paling minimal berdasarkan ketentuan UU No. 22 tahun 1999 terus mengalami peningkatan setiap tahunnya. Pada tahun 1993/1994 pengeluaran rutin mencapai Rp. 60.698.129.000 dan terus meningkat menjadi sebesar Rp. 152.297.699.000 pada tahun 1999/2000. Secara rata-rata laju peningkatan pengeluaran rutin Kabupaten Jember pada tahun 1993/1994 - 1999/2000 sebesar 17,50 persen setiap tahunnya.

Berdasarkan data pengeluaran rutin pada tabel 10 diatas, dari hasil perhitungan

diketahui perkiraan pengeluaran rutin Kabupaten Jember paling minimal pada tahun 2000/2001 - 2004/2005 sebagaimana terlihat pada tabel 11 dibawah ini;

Tabel 11. Perkiraan Pengeluaran Rutin Daerah Kabupaten Jember Pada Tahun 2000/2001 – 2004/2005 Berdasarkan UU NO. 22 Tahun 1999 (dalam juta rupiah)

Tahun	Pengeluaran Rutin	Peningkatan (%)
2000/2001	178.950	17,50
2001/2002	210.266	17,50
2002/2003	247.063	17,50
2003/2004	290.299	17,50
2004/2005	341.101	17,50

Sumber: Lampiran 8, halaman 78.

Pada tahun 2000/2001 – 2004/2005 pengeluaran rutin diperkirakan akan terus mengalami peningkatan. Pada tahun 2000/2001, pengeluaran rutin diperkirakan akan mencapai sebesar Rp. 178.949.197.000 dan terus meningkat sehingga pada tahun 2004/2005 akan menjadi sebesar Rp. 341.100.749.000.

Berdasarkan data pada tabel 6 dan 10, dari hasil perhitungan (lampiran 9, halaman 79) diketahui angka indeks kemampuan rutin (IKR) Kabupaten Jember pada tahun 1993/1994 – 1999/2000 berdasarkan UU No. 22 dan 25 tahun 1999 adalah sebagaimana terlihat pada tabel 12 dibawah ini;

Tabel 12. Angka Indeks Kemampuan Rutin (IKR) Kabupaten Jember Tahun 1993/1994 – 1999/2000 Berdasarkan UU No. 22 dan 25 Tahun 1999 (dalam persen)

Tahun	Pendapatan Daerah	Pengeluaran Rutin	IKR (%)
1993/1994	11.602	60.698	19,11
1994/1995	14.832	61.906	23,96
1995/1996	17.929	67.477	26,57
1996/1997	23.553	72.502	32,89
1997/1998	23.290	79.641	29,24
1998/1999	33.511	106.836	31,37
1999/2000	40.475	152.298	26,58
Rata-rata IKR			27,10

Sumber: Lampiran 9, halaman 79

Dari tabel 12 diatas diketahui bahwa angka indeks kemampuan rutin (IKR) Kabupaten Jember tahun 1993/1994 – 1999/2000 berdasarkan UU No. 22 dan 25 tahun 1999 bersifat fluktuatif dengan angka IKR terendah sebesar 19,11 persen dan tertinggi sebesar 32,89 persen dengan angka IKR rata-rata selama periode tahun tersebut sebesar 27,10 persen.

Kemudian berdasarkan data pada tabel 7 dan 11, dari hasil perhitungan (lampiran 10, halaman 80) diketahui diketahui estimasi angka indeks kemampuan rutin (IKR) Kabupaten Jember pada tahun 2000/2001 - 2004/2005 berdasarkan UU No. 22 dan 25 tahun 1999 sebagaimana terlihat pada tabel 13 dibawah ini;

Tabel 13. Perkiraan Angka Indeks Kemampuan Rutin (IKR) Daerah Kabupaten Jember Pada Tahun 2000/2001 - 2004/2005 Berdasarkan UU No. 22 Dan 25 Tahun 1999 (dalam persen)

Tahun	Pendapatan Daerah (juta rupiah)	Pengeluaran Rutin (juta rupiah)	IKR (persen)
2000/2001	48.833	178.950	27,29
2001/2002	59.886	210.266	28,48
2002/2003	73.476	247.063	29,74
2003/2004	90.193	290.299	31,07
2004/2005	110.767	341.101	32,47
	Rata-rata		29,81

Sumber: Lampiran 10, halaman 80.

Berdasarkan tabel 13, diperkirakan angka indeks kemampuan rutin (IKR) daerah Kabupaten Jember akan mengalami peningkatan setiap tahunnya pada tahun 2000/2001 – 2004/2005. Pada tahun 2000/2001 angka indeks kemampuan rutin diperkirakan mencapai sebesar 27,29 persen. Angka indeks kemampuan rutin tersebut akan terus meningkat menjadi sebesar 32,47 persen pada tahun 2004/2005. Secara rata-rata selama tahun 2000/2001 - 2004/2005 angka indeks kemampuan rutin Kabupaten diperkirakan mencapai sebesar 29,81 persen.

4.5 Elastisitas Kemandirian Daerah

Konsep elastisitas ini digunakan untuk mengukur sampai seberapa besar tingkat perubahan suatu variabel dalam hal ini tingkat kemandirian daerah sebagai akibat perubahan salah satu faktor yang mempengaruhi dalam hal ini pendapatan asli daerah (PAD) atau pendapatan dana perimbangan (PDP) (Heidar, 1988: 24).

Berdasarkan hasil perhitungan pada lampiran 11 halaman 81 – 82, maka diketahui elastisitas kemandirian daerah terhadap pendapatan asli daerah (PAD) maupun pendapatan dana perimbangan (PDP) sebagaimana terlihat pada tabel 14 dibawah ini;

Tabel 14. Elastisitas Kemandirian Daerah Terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) maupun Pendapatan Dana Perimbangan Pada Tahun 1993/1994 – 1999/2000 Berdasarkan UU No. 22 dan 25 tahun 1999

No	Tahun	Elastisitas Kemandirian Daerah Terhadap	
		PAD	PDP
1	93/94 – 94/95	1,07	0,78
2	94/95 – 95/96	0,37	1,44
3	95/96 – 96/97	0,63	1,30
4	96/97 – 97/98	-1,67	-1,36
5	97/98 – 98/99	0,20	0,19
6	98/99 – 99/00	-0,69	-1,56
Rata-rata		0,77	1,11

Sumber: Lampiran 11, halaman 81-82

Keterangan: Tanda negatif tidak berpengaruh

Pada tabel 14 diketahui bahwa pada tahun periode tahun 1993/1994 – 1999/2000 elastisitas kemandirian daerah terhadap pendapatan asli daerah secara rata-rata menunjukkan angka sebesar 0,77 dengan tertinggi sebesar 1,67 pada tahun 1996/1997 – 1997/1998 dan terendah sebesar 0,20 pada tahun 1997/1998 - 1998/1999. Sedang elastisitas kemandirian daerah terhadap pendapatan dana perimbangan secara rata-rata menunjukkan angka sebesar 1,11 dengan angka tertinggi sebesar 1,44 dan terendah sebesar 0,19.

4.6 Pembahasan

Musgrave (Simanjuntak dalam prosiding, 1999) menyatakan bahwa desentralisasi tanggung jawab pengeluaran (belanja) negara akan membawa kesejahteraan bagi masyarakat. Alokasi sumber daya akan lebih efisien apabila diserahkan kepada pemerintahan yang berada paling dekat dengan mereka yang menikmati belanja pemerintahan tersebut. Sekalipun desentralisasi pengeluaran dapat menimbulkan biaya yang terkait dengan persoalan keadilan distribusi dan manajemen makroekonomi, itu bukan berarti penyediaan barang jasa dan publik mesti dilakukan terpusat. Pemerintah pusat bisa mempengaruhi bagaimana ini dilakukan di daerah dengan membuat semacam ketentuan pelaksanaan, transfer sumber daya dan pengawasannya.

Di dalam upaya mereformasi peraturan perundang-undangan tentang otonomi daerah yang selama ini dirasakan kurang dapat berjalan, pemerintah telah menetapkan UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 25 Tahun 1999 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah. UU ini membawa nuansa dan paradigma baru yang jauh berbeda dengan UU yang telah ada sebelumnya.

Substansi UU No. 22 dan 25 Tahun 1999 menunjukkan satu sikap mental yang cukup mendasar dalam memberikan kewenangan otonomi yang luas kepada daerah dimana UU ini mampu memberikan warna yang jelas dan lebih menekankan kepada penerapan prinsip-prinsip demokrasi. peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Secara praksis, penerapan UU No. 22 dan 25 tahun 1999 akan memberikan dampak terjadinya perubahan struktur keuangan pemerintah daerah tingkat II di Indonesia yang pada akhirnya akan memberikan dampak terhadap tingkat kemandirian

daerah.

Perubahan struktur keuangan daerah tersebut disebabkan karena:

1. adanya perubahan struktur penerimaan pemerintah daerah. Dalam struktur penerimaan daerah terdapat sumber penerimaan daerah baru yang disebut penerimaan dana perimbangan yaitu pendapatan dana perimbangan bagian daerah atas penerimaan yang berasal dari beberapa potensi ekonomi daerah, sehingga sumber pendapatan yang berasal dari potensi ekonomi (asli) daerah akan menjadi bertambah. Sumber penerimaan tersebut akan memberikan sejumlah tertentu (berdasarkan persentase) pendapatan kepada pemerintah daerah atas penerimaan yang tidak termasuk ke dalam pendapatan asli daerah.
2. adanya penyerahan kewenangan pemerintahan kepada daerah yang harus disertai dengan penyerahan dan pengalihan pembiayaannya. Dengan demikian semua bidang pemerintahan -kecuali yang telah ditetapkan dalam UU- yang berada di daerah untuk selanjutnya pembiayaannya menjadi tanggung jawab pemerintah daerah yang bersangkutan. Hal tersebut akan mendorong terjadinya perubahan pada pengeluaran rutin pemerintah daerah.
3. manajemen pengelolaan keuangan pemerintah daerah yang otonom. Dengan diberikannya kewenangan pengelolaan keuangan daerah kepada pemerintah daerah. akan memberikan keleluasaan kepada pemerintah daerah dalam melakukan upaya penggalan dan pencarian sumber-sumber penerimaan baru secara maksimal terhadap potensi yang dimilikinya.

Sebagaimana terlihat pada tabel 6, pendapatan daerah Kabupaten Jember pada tahun 1993/1994 – 1999/2000 mengalami peningkatan. Pada tahun 1993/1994, pendapatan daerah Kabupaten Jember mencapai sebesar Rp. 11.601.571.000 dan terus meningkat sehingga pada tahun 1999/2000 menjadi sebesar Rp. 40.474.907.000 atau mengalami peningkatan rata-rata sebesar 28,94 persen per tahun. Dari hasil

perhitungan estimasi (lihat tabel 7) juga diketahui bahwa pendapatan daerah Kabupaten Jember sampai dengan tahun 2004/2005 masih akan terus meningkat. Pada tahun tersebut pendapatan daerah diperkirakan meningkat 2,5 kali lipat dari pendapatan daerah yang dimiliki pada tahun 1999/2000.

Peningkatan pendapatan daerah yang terjadi disebabkan karena pendapatan asli daerah dan pendapatan dana perimbangan secara umum mengalami peningkatan. Pada tahun 1993/1994 – 1999/2000, pendapatan asli daerah mengalami laju peningkatan rata-rata sebesar 26,67 persen pertahun dengan peningkatan tertinggi sebesar 43,69 persen pada tahun 1998/1999 dan peningkatan terendah sebesar 23,45 persen pada tahun 1994/1995, sedangkan pendapatan dana perimbangan mengalami laju peningkatan rata-rata sebesar 20,53 persen pertahun dengan peningkatan tertinggi sebesar 44,17 persen pada tahun 1998/1999 dan peningkatan terendah sebesar 7,44 persen pada tahun 1995/1996 (lihat tabel 6).

Bila diamati struktur pendapatan daerah Kabupaten Jember tersebut selama tahun 1993/1994 – 1999/2000 dapat diketahui bahwa sumbangan terbesar berasal dari pendapatan asli daerah. Secara rata-rata, kontribusi pendapatan asli daerah selama periode tahun tersebut sebesar 59,78 persen dengan kontribusi tertinggi sebesar 63,89 persen pada tahun 1996/1997 dan kontribusi terendah sebesar 54,68 persen pada tahun 1994/1995. Pada tahun tersebut kontribusi pendapatan asli daerah memiliki kecenderungan meningkat dengan laju peningkatan rata-rata sebesar 1,12 persen per tahun.

Pada periode tahun yang sama, kontribusi pendapatan dana perimbangan secara rata-rata mencapai sebesar 40,22 persen dengan kontribusi tertinggi sebesar 45,32 persen pada tahun 1994/1995 dan kontribusi terendah sebesar 36,11 persen pada tahun 1996/1997. Kontribusi pendapatan dana perimbangan ini memiliki kecenderungan mengalami penurunan dengan laju peningkatan rata-rata sebesar

minus 1,20 persen setiap tahunnya. Penurunan kontribusi pendapatan dana perimbangan tersebut disebabkan karena peningkatan pendapatan dana perimbangan masih lebih kecil bila dibandingkan dengan peningkatan pendapatan asli daerah.

Dari hasil perhitungan estimasi, diketahui bahwa dari tahun 2000/2001 - 2004/2005, kontribusi pendapatan asli daerah (PAD) masih lebih besar bila dibandingkan dengan kontribusi pendapatan dana perimbangan (lihat tabel 9). Secara rata-rata diperkirakan dari tahun 2000/2001 - 2004/2005 kontribusi pendapatan asli daerah terhadap total pendapatan daerah mencapai sebesar 66,25 persen dengan kecenderungan terus mengalami peningkatan, sedangkan kontribusi pendapatan dana perimbangan terhadap total pendapatan daerah mencapai 33,75 persen dengan kecenderungan terus mengalami penurunan.

Jadi terlihat bahwa sampai dengan lima tahun ke depan kontribusi pendapatan dana perimbangan masih belum mampu mengimbangi kontribusi pendapatan asli daerah terhadap pendapatan daerah Kabupaten Jember. Namun demikian dengan potensi sumber daya alam yang dimiliki, pendapatan dana perimbangan merupakan potensi sumber pendapatan alternatif bagi peningkatan pendapatan daerah Kabupaten Jember.

Apabila diamati terhadap struktur pendapatan asli daerah Kabupaten Jember menunjukkan bahwa sumbangan terbesar berasal dari retribusi daerah (lihat lampiran 3, halaman 69). Sebetulnya dengan struktur pendapatan asli daerah yang demikian akan membuat pendapatan asli daerah menjadi rentan terhadap gejolak yang berkembang dimasyarakat. Karena secara teoritis sesuai dengan ciri-ciri yang melekat bahwa retribusi daerah merupakan pungutan yang diperoleh sebagai pembayaran pemakaian atau karena memperoleh jasa pekerjaan, usaha atau milik daerah untuk kepentingan umum atau jasa yang diberikan daerah secara langsung maupun tidak langsung, maka retribusi daerah akan sangat dipengaruhi perkembangan situasi dan kondisi di

masyarakat. Misalkan terjadi kekacauan di masyarakat pendapatan retribusi daerah akan menjadi menurun. Dalam situasi yang tidak stabil, pendapatan daerah juga akan menjadi tidak dapat dijamin stabilitasnya.

Hal itu berbeda apabila struktur pendapatan asli daerah di dominasi oleh pendapatan pajak daerah, maka pendapatan asli daerah relatif lebih stabil bisa dijamin stabilitasnya. Karena secara teoritis sesuai dengan ciri-ciri yang dimilikinya, pajak merupakan iuran yang dapat dipaksakan dengan tanpa balas jasa secara langsung (Suparmoko, 1990: 44) atau dapat dikatakan pajak lebih merupakan kewajiban dari pada hak. Bila warga negara tidak membayar maka akan mendapatkan sanksi hukum tertentu. Jadi pajak tidak terlalu dipengaruhi oleh gejolak yang berkembang.

Sementara itu, struktur pendapatan dana perimbangan menunjukkan sumbangan terbesar berasal dari pendapatan pajak bumi dan bangunan (PBB) (lihat lampiran 3, halaman 69). Pada tahun 1999/2000 kontribusi Pajak Bumi dan Bangunan sebesar 94,25, sedangkan pendapatan Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) dan iuran Hasil Hutan (IHH) hanya menyumbangkan 5,75 persen dari total pendapatan dana perimbangan pada tahun tersebut. Tetapi sumber pendapatan selain PBB memiliki peluang yang cukup besar untuk meningkatkan kontribusinya, mengingat potensi sumber daya alam yang dimiliki Kabupaten Jember sangat besar khususnya dari sektor perkebunan dan kehutanan.

Kemudian, dari hasil perhitungan perbandingan yang telah dilakukan, diketahui bahwa pendapatan daerah pada tahun 1993/1994 - 1999/2000 berdasarkan UU No. 25 tahun 1999 lebih besar (mengalami peningkatan) bila dibandingkan dengan pendapatan daerah berdasarkan UU No. 5 tahun 1974. Tetapi peningkatan yang terjadi relatif kecil. Pada periode tahun tersebut secara rata-rata peningkatannya (perbedaannya) hanya mencapai sebesar 0.03 persen (lihat lampiran 12 halaman 83).

Kecilnya peningkatan yang terjadi disebabkan karena perbedaan struktur pendapatan daerah dalam kedua UU tersebut hanya terletak pada pendapatan di luar pendapatan asli daerah yaitu antara pendapatan dana perimbangan (UU No. 25 tahun 1999) dan pendapatan bagi hasil pajak/bukan pajak (UU No. 5 tahun 1974), sedangkan pendapatan asli daerah dalam kedua UU tersebut adalah relatif sama. Padahal perbedaan antara pendapatan dana perimbangan dengan pendapatan bagi hasil pajak/bukan pajak adalah relatif kecil yaitu hanya sebesar 6,87 persen.

Sementara itu tingkat kemandirian daerah Kabupaten Jember pada tahun 1993/1994 – 1999/2000 berdasarkan UU No. 22 dan 25 tahun 1999 masih relatif kecil/rendah. Pada periode tahun tersebut tingkat kemandirian daerah Kabupaten Jember rata-rata hanya sebesar 27,10 persen (lihat tabel 12). Hal itu menunjukkan bahwa pada periode tahun 1993/1994 – 1999/2000, tingkat kemampuan pemerintah daerah Kabupaten Jember dalam membiayai pengeluaran rutinnya secara rata-rata hanya mencapai sebesar 27,10 persen dari seluruh total pengeluaran rutin dengan pendapatan daerah yang dimiliki. Kemudian dari hasil estimasi, pada tahun 2000/2001 – 2004/2005 tingkat kemandirian daerah diperkirakan mengalami peningkatan. Namun sekalipun meningkat, tetapi pada periode tahun 2000/2001 – 2004/2005 tingkat kemandirian daerah Kabupaten Jember masih tetap relatif kecil/rendah.

Pada tahun 2000/2001 angka indeks kemampuan rutin diperkirakan mencapai sebesar 27,29 persen. Angka indeks kemampuan rutin tersebut akan terus meningkat menjadi sebesar 32,47 persen pada tahun 2004/2005. Angka indeks kemampuan rutin tersebut menunjukkan bahwa tingkat kemampuan pemerintah daerah Kabupaten Jember dalam membiayai pengeluaran rutin daerahnya hanya sebesar 27,29 persen pada tahun 2000/2001 dan meningkat menjadi 32,47 persen pada tahun 2004/2005 dari seluruh total pengeluaran rutinnya melalui pendapatan daerah yang dimiliki. Secara rata-rata indeks kemampuan rutinnya hanya sebesar 29,81 persen. Artinya pada

periode tahun tersebut diperkirakan tingkat kemampuan pemerintah daerah Kabupaten Jember dalam membiayai pengeluaran rutinnya secara rata-rata hanya sebesar 29,81 persen dari seluruh total pengeluaran rutin dengan pendapatan daerah yang dimiliki.

Kecilnya tingkat kemandirian daerah tersebut lebih disebabkan karena karena sekalipun pendapatan daerah setiap tahunnya mengalami peningkatan, tetapi peningkatan pendapatan daerah yang terjadi masih belum mampu mengimbangi pengeluaran rutin daerah yang setiap tahunnya juga mengalami peningkatan. Dengan angka indek kemampuan rutin (IKR) sebagaimana tersebut diatas (baik secara rata-rata maupun tahunan) menunjukkan bahwa Pemerintah Daerah Kabupaten Jember masih belum mampu membiayai seluruh pengeluaran rutinnya dengan pendapatan daerah yang dimilikinya.

Dari hasil perhitungan perbandingan pengeluaran rutin (lihat lampiran 10, halaman 77) diketahui bahwa pengeluaran rutin daerah pada tahun 1993/1992 – 1999/2000 berdasarkan UU No. 22 tahun 1999 lebih kecil (mengalami penurunan) dibandingkan dengan pengeluaran rutin berdasarkan UU No. 5 tahun 1974. Tetapi pengeluaran rutin Kabupaten Jember berdasarkan UU No. 22 tahun 1999 kemungkinan menjadi lebih besar mengingat dua hal yaitu: *pertama*, angka pengeluaran rutin berdasarkan UU No 22 tahun 1999 dalam penelitian ini bukan angka sebenarnya melainkan angka perkiraan minimal dan *kedua*, perbedaan perbandingan yang ada relatif kecil, pada dua tahun terakhir (1998/1999 dan 1999/2000) perbedaannya hanya mencapai rata-rata sebesar 5,69 persen serta *ketiga*, jumlah kelembagaan yang akan dibentuk terdiri dari berbagai lembaga (lihat lampiran 12 halaman 80, keterangan: belum di-perda-kan).

Dengan tingkat kemandirian daerah yang rendah tersebut menyebabkan munculnya kekhawatiran akan kesiapan Kabupaten Jember dalam memasuki era otonomi daerah secara finansial. Apabila asumsi yang digunakan adalah setiap daerah harus mampu membiayai pengeluaran rutinnya secara mandiri, tentunya sangat riskan

bagi Kabupaten Jember untuk dapat mempertahankan eksistensinya pada era otonomi daerah ke depan. Oleh karena itu Pemerintah Daerah Kabupaten Jember perlu berupaya keras untuk meningkatkan pendapatan daerahnya, agar mampu membiayai seluruh rutinnnya melalui pendapatan daerah yang dimilikinya.

Rendahnya kemampuan keuangan daerah dalam membiayai pengeluaran rutin daerah akan menyebabkan pelaksanaan otonomi daerah kurang dapat berjalan dengan baik. Oleh karena itu pemerintah daerah harus bekerja keras untuk melakukan upaya peningkatan pendapatan daerah, agar pemerintah daerah menjadi mandiri.

Pemerintah daerah Kabupaten Jember memiliki peluang yang sangat besar untuk meningkatkan pendapatan daerahnya mengingat:

1. upaya penggalian pendapatan daerah yang selama ini dilakukan masih kurang optimal. Hal itu dapat dilihat dari rasio Pendapatan Daerah (PD) terhadap Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) yang hanya mencapai sebesar 0,93 persen, sebagai bahan perbandingan, ratio pendapatan terhadap PDB di negara maju berkisar antara 30% – 50% (Musgrave, 1993: 1). Rendahnya ratio tersebut disebabkan oleh beberapa hal salah satu diantaranya adalah faktor sistem pemungutan yang digunakan;
2. potensi ekonomi yang dimiliki terutama dari hasil perkebunan dan kehutanan yang cukup besar.

Kemudian dari hasil perhitungan koefisien elastisitas kemandirian daerah selama tahun 1993/1994 – 1999/2000 (lihat tabel 14) diketahui bahwa kemandirian daerah bersifat in-elastis terhadap pendapatan asli daerah (PAD). Hal itu dapat dilihat dari angka koefisien elastisitas kemandirian daerah terhadap pendapatan asli daerah (PAD) selama periode tahun tersebut secara rata-rata menunjukkan angka 0,77. Artinya perubahan pendapatan asli daerah (PAD) sebesar 1% menyebabkan perubahan kemandirian daerah sebesar 0,77% atau kurang dari 1%.

V. SIMPULAN DAN SARAN

5.1 Simpulan

1. pendapatan daerah Kabupaten Jember tahun 1993/1994 – 1999/2000 berdasarkan perhitungan UU No. 25 tahun 1999 mengalami peningkatan setiap tahunnya dengan laju peningkatan rata-rata sebesar 28,94 persen per tahun, kecuali pada tahun 1997/1998 yang mengalami penurunan dari tahun sebelumnya. Dari hasil estimasi, pendapatan daerah Kabupaten Jember diperkirakan pada tahun 2000/2001 menjadi sebesar Rp. 48.832.845.000, pada tahun 2001/2002 menjadi sebesar 2004/2005 akan terus meningkat. Pada tahun 2000/2001, pendapatan daerah diperkirakan akan mencapai sebesar Rp. 48.832.845.000, kemudian pada tahun 2004/2005 menjadi Rp. 110.766.635.000 atau meningkat lebih dari 2,5 kali lipat dari pendapatan pada tahun 1999/2000;
2. kontribusi pendapatan asli daerah dan pendapatan dana perimbangan terhadap total pendapatan daerah pada tahun 1993/1994 – 1999/2000 berdasarkan UU No. 25 tahun 1999 bersifat fluktuatif dengan kontribusi rata-rata masing-masing sebesar 59,78 persen dan 40,22 persen. Dari hasil estimasi, pada tahun 2000/2001 – 2004/2005 diperkirakan kontribusi pendapatan asli daerah masih lebih besar bila dibandingkan dengan kontribusi pendapatan dana perimbangan terhadap pendapatan daerah dengan kontribusi rata-rata masing-masing sebesar 66,25 persen dengan laju perkembangan cenderung meningkat setiap tahunnya dan sebesar 33,75 persen dengan laju perkembangan cenderung mengalami penurunan setiap tahunnya;
3. tingkat kemandirian daerah Kabupaten Jember tahun 1993/1994 – 1999/2000 berdasarkan UU No. 22 dan 25 tahun 1999 masih relatif kecil. Karena tingkat kemampuan pemerintah daerah dalam membiayai pengeluaran rutin hanya sebesar 27,10 persen dari total pengeluaran rutinnya dengan pendapatan daerah yang

dimiliki. Dari hasil estimasi, pada tahun 2000/2001 - 2004/2005 berdasarkan UU No. 22 dan 25 tingkat kemandirian daerah Kabupaten Jember mengalami peningkatan, tetapi masih tetap relatif rendah. Hal tersebut dapat dilihat dari rendahnya angka indeks kemampuan rutin (IKR) Kabupaten Jember pada tahun 2000/2001 yang hanya sebesar 27,29 persen, pada tahun 2001/2002 sebesar 28,48 persen, pada tahun 2002/2003 sebesar 29,74 persen, pada tahun 2003/2004 sebesar 31,07 persen dan pada tahun 2004/2005 menjadi sebesar 32,47 persen dengan angka indeks kemampuan rutin (IKR) rata-rata sebesar 29,81 persen pada periode tahun tersebut. Artinya pada tahun 2000/2001 - 2004/2005, pemerintah daerah Kabupaten Jember hanya mampu membiayai 29,81 persen dari total pengeluaran rutinnya dengan pendapatan daerah yang dimiliki. Kecilnya tingkat kemandirian daerah tersebut lebih disebabkan karena karena sekalipun pendapatan daerah meningkat setiap tahunnya, tetapi peningkatannya masih belum mampu mengimbangi pengeluaran rutin daerah yang setiap tahunnya juga mengalami peningkatan;

4. tingkat kemandirian daerah bersifat in-elastis terhadap pendapatan asli daerah (PAD) dan bersifat elastis terhadap pendapatan dana perimbangan (PDP).

5.2 Saran

Berdasarkan kesimpulan yang telah dikemukakan diatas, tingkat kemandirian daerah Kabupaten Jember hendaknya perlu terus ditingkatkan. Upaya peningkatan kemandirian tersebut dapat dilakukan melalui:

1. peningkatan pendapatan daerah melalui upaya intensifikasi dan ekstensifikasi potensi pendapatan yang dimiliki. Upaya intensifikasi dilakukan untuk mengoptimalkan jumlah pendapatan yang diperoleh dengan cara meningkatkan intensitas pemungutan pajak dan melakukan perubahan paradigma sistem pemungutan dari sistem target kepada sistem bill (setiap hasil transaksi ekonomi

dikenakan pajak sebesar 10 persen). Sedang upaya ekstensifikasi dilakukan untuk menciptakan objek-objek pajak baru dengan cara melakukan penggalan potensi ekonomi daerah dengan menginventarisasi potensi daerah yang potensial untuk dijadikan objek pajak baru dan menghidupkan kembali beberapa objek pajak yang pernah dihapuskan akibat diberlakukannya UU No. 18 tahun 1997.

2. penerapan kebijakan efisiensi anggaran pengeluaran rutin melalui upaya pengurangan dan penghematan pada berbagai pos pengeluaran yang ada khususnya pada pos belanja pegawai.



DAFTAR PUSTAKA

- Anwar, M. Arsyad dan Faisal Basri (Ed), 1990, Bunga Rampai Konsep Ekonomi, LP3ES, Jakarta
- Anwar, M. Arsyad (Ed), 1991, Prospek Ekonomi Indonesia Jangka Pendek dan Sumber Pembiayaan Pembangunan, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Basri, Faisal H., 1995, Perekonomian Indonesia Menjelang Abad XXI, Airlangga, Jakarta.
- Dajan, Anto, 1988, Pengantar Metode Statistik II, LP3ES, Jakarta.
- Devas, Nick Dkk, 1989, Keuangan Pemerintah Daerah Di Indonesia, UI - Press, Jakarta.
- Esmara, Hendra, 1986, Perencanaan dan Pembangunan di Indonesia, Gramedia, Jakarta.
- Heidar, Abdullah dan Suyono, 1988, Pengantar Ilmu Ekonomi Bagian II; Ekonomi Mikro, FE-Unej, Jember
- Kartasmita, Ginandjar, 1996, Pembangunan Untuk Rakyat; memadukan pertumbuhan dan pemerataan, Cides, Jakarta.
- Prosiding, 1999, Dampak UU Tentang Pemerintahan Daerah dan Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah Terhadap Sektor Riil dan Pemerataan Pembangunan Daerah, USAID - BAKM Depkeu, Jakarta.
- Kunarjo, 1993, Perencanaan dan Pembiayaan Pembangunan, UI - Press, Jakarta.
- Kaho, Josef Riwu, 1988, Prospek Otonomi Daerah Di Indonesia, UI - Press, Jakarta.
- Larasati, Endang, dkk, 1986, Keuangan Negara, Karunia Edisi UT, Jakarta.
- Maskun, Sumitro, 1996, Urgensi Penerapan Otonomi Daerah sebagai Tuntutan Pasar Bebas; Evaluasi dan langkah Strategis Bagi Pelaksanaan Uji Coba Percontohan Penerapan Otonomi Daerah, Makalah (belum diterbitkan) Pada Temu Ilmiah Mahasiswa dan Sarasehan Nasional IESP HMJ IESP Fak.

Ekonomi Universitas Jember tanggal 28 November - 1 Desember 1996 di Jember.

Richard A dan Peggy B. Musgrave, 1993, Keuangan Negara: Dalam Teori dan Praktek, Erlangga, Jakarta.

Prawiraamidjaja, R. A. Rahman, 1974, Keuangan Negara dan Kebijakan Fiskal, Alumni, Bandung.

Samulson, Paul A dan William D. Nordhous, 1999, Teori Mikro Ekonomi, Airlangga, Jakarta.

Sinar Grafika, 1999, Undang-Undang nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang No. 25 Tahun 1999 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, Jakarta

Suwandi, I Made dan M. Ikhsan, 1998, Otonomi dan Pembangunan daerah di Indonesia dalam Jurnal Bisnis dan Ekonomi Politik "Keadilan Ekonomi Pusat - Daerah", Indef, Jakarta.

Sujanto, 1990, Otonomi Daerah Yang Nyata dan Bertanggung Jawab, Galia Indonesia, Jakarta.

Sumanto, 1995, Metodologi Penelitian Sosial dan Pendidikan; Aplikasi Metode Kuantitatif dan Statistika Dalam Penelitian, Andi Offset, Yogyakarta.

Sumodiningrat, G. dan Pramono B. Soebroto, 1996, Program IDT; Suatu Reformasi Kebijakan Pembangunan Dalam Menanggulangi Kemiskinan, Makalah (belum diterbitkan) Pada Seminar Nasional "Reformasi Kebijakan Pembangunan Nasional untuk Pengentasan Kemiskinan", Limas FISIP Universitas Jember dan YPSM Jember tanggal 15 Juni 1996 di Jember.

Suparmoko, M, 1990, Keuangan Negara Dalam Teori dan Praktek, BPF E - UGM Yogyakarta.

Talaohu, Rahman, 1998, Perimbangan Keuangan Negara Pusat - Daerah, dalam Jurnal Bisnis dan Ekonomi Politik "Keadilan Ekonomi Pusat - Daerah", Indef, Jakarta.

Tjiptoherjanto, Prijono, 1995, Pengembangan Pembangunan Daerah, Makalah (belum diterbitkan) pada Diskusi Panel Keprofesian V FE – Brawijaya Malang Tanggal 19 September 1995.

Tjokroamidjojo, Bintoro, 1991, Pengantar Administrasi Negara, Gramedia, Jakarta.

_____, 1996, Administrasi Pembangunan, Universitas Terbuka, Jakarta.

Tjokrowinoto, Moeljarto, 1996, Upaya Pembangunan; Dilema dan Tantangan, Pustaka Pelajar, Jakarta

Tunggal, Hadi Setia (Ed), 1999, Penjelasan Undang-Undang No.25 Tahun 1999 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan pemerintah daerah, Harvarindo, Jakarta.

Lampiran 1: Struktur Penerimaan Daerah Kabupaten Jember Tahun 1993/1994 – 1998/1999 Berdasarkan UU No. 5 Tahun 1974 (dalam ribu rupiah)

No.	Jenis Pendapatan	Tahun				
		1994/1995	1995/1996	1996/1997	1997/1998	1998/1999
I.	Pendapatan Daerah (PAD)					
A	Pend. Asli Daerah (PAD)					
1.	Pajak Daerah	2.288.181	2.858.947	3.459.199	3.600.844	3.699.583
2.	Retribusi Daerah	5.130.682	6.541.275	7.006.605	7.997.549	9.747.856
3.	Laba Usaha BUMD	522.165	1.030.600	4.237.476	1.669.413	2.319.428
4.	Lain-lain Pendapatan	169.269	276.398	344.792	749.499	4.374.492
	Total PAD	8.110.297	10.707.220	15.048.072	14.017.305	20.141.359
B	Pend. bagi Hasil					
1.	Pos Bagi Hasil Pajak	6.313.507	6.977.779	8.324.185	9.048.178	11.987.565
2.	Pos B. Hasil B. Pajak	152.381	292.057	350.227	341.615	320.943
	Total Pend. B. Hasil	6.465.888	7.269.836	8.674.412	9.389.793	12.308.508
A+B	Total Pend. Daerah	14.576.185	17.977.056	23.722.484	23.407.098	32.449.867
II.	Subsidi/Bantuan	30.668.213	27.151.204	31.300.670	33.210.519	124.690.654
III.	Penerimaan Pembangunan	544.210	-	-	-	-
I+II+III	Total Penerimaan Daerah	47.392.906	45.955.962	56.562.353	58.644.105	156.996.150

Sumber.: Dipenda Kabupaten Jember Tahun 2000

Lampiran 2: Struktur Pengeluaran Rutin Kabupaten Jember Tahun 1994/1995 - 1998/1999 Berdasarkan UU No. 5 Tahun 1974 (dalam ribu rupiah)

Tahun	Jenis Pengeluaran		Total Pengeluaran
	P. Rutin	P. Pembangunan	
94/95	19.191.680	27.376.193	46.567.873
95/96	22.695.916	21.337.708	44.023.624
96/97	24.902.551	29.115.315	54.017.866
97/98	28.889.444	27.262.460	56.151.904
98/99	112.607.741	38.044.338	150.652.079

Sumber: BPS dan Bagian Keuangan Pemda Kabupaten Jember Tahun 2000.



Lampiran 3: Pendapatan Daerah Kabupaten Jember Tahun 1993/1994 – 1999/2000 Berdasarkan UU No. 25 Tahun 1999 (dalam ribu rupiah)

No.	Jenis Pendapatan	Tahun							
		1993/1994	1994/1995	1995/1996	1996/1997	1997/1998	1998/1999	1999/2000	
I.	Pend. Asli Daerah								
1.	Pajak Daerah	1.358.852	2.288.181	2.858.947	3.459.199	3.600.844	3.699.583	5.408.902	
2.	Retribusi Daerah	4.492.023	5.130.682	6.541.275	7.006.605	7.997.549	9.747.856	11.234.034	
3.	Laba Usaha BUMD	520.455	522.165	1.030.600	4.237.476	1.669.413	2.319.428	8.177.515	
5.	Lain-lain Pendapatan	198.250	169.269	276.398	344.792	749.499	4.374.492	786.461	
	Total PAD	6.569.580	8.110.297	10.707.220	15.048.072	14.017.305	20.141.359	25.606.912	
II	Pend. Dana Perimbangan								
1.	PBB	4.846.155	6.436.294	6.862.668	8.042.068	8.678.613	12.722.253	14.013.400	
2.	BPHTB	96.600	148.272	200.544	262.836	308.168	444.338	538.388	
3.	IHH (PSDH)	89.236	137.204	158.507	235.662	286.685	203.250	316.203	
	Total PDP	5.031.991	6.721.770	7.221.719	8.504.556	9.273.466	13.369.841	14.867.991	
I + II	Total Pend. Daerah (PD)	11.601.571	14.832.067	17.928.939	23.552.628	23.290.771	33.511.200	40.474.903	

Sumber: Dipenda: Jember, Perhutani Jember dan KPP PBB Jember, Tahun 2000.

Cara Perhitungan Pendapatan Dana Perimbangan: $\text{Pendapatan Total} \times \text{Persentase (dalam UU No. 25 tahun 1999)}$

Tahun 1993/1994	PBB = 5.384.617.000	X 90%,	BPHTB = 120.750.000	X 80%,	PSDH = 278.863.000	X 32%
	= 4.846.155.000		= 96.600.000		= 89.236.000	
Tahun 1994/1995	PBB = 7.151.438.000	X 90%,	BPHTB = 185.340.000	X 80%,	PSDH = 428.761.000	X 32%
	= 6.436.294.000		= 148.272.000		= 137.204.000	
Tahun 1995/1996	PBB = 7.625.187.000	X 90%,	BPHTB = 250.680.000	X 80%,	PSDH = 495.335.000	X 32%
	= 6.862.668.000		= 200.544.000		= 158.507.000	
Tahun 1996/1997	PBB = 8.935.631.000	X 90%,	BPHTB = 328.545.000	X 80%,	PSDH = 736.444.000	X 32%
	= 8.042.068.000		= 262.836.000		= 235.662.000	
Tahun 1997/1998	PBB = 9.642.903.000	X 90%,	BPHTB = 385.210.000	X 80%,	PSDH = 895.891.000	X 32%
	= 8.678.613.000		= 308.168.000		= 286.685.000	
Tahun 1998/1999	PBB = 14.135.837.000	X 90%,	BPHTB = 555.423.000	X 80%,	PSDH = 635.157.000	X 32%
	= 12.722.253.000		= 444.338.000		= 203.250.000	
Tahun 1999/2000	PBB = 15.570.444.000	X 90%,	BPHTB = 672.985.000	X 80%,	PSDH = 988.135.000	X 32%
	= 14.013.400.000		= 538.388.000		= 316.203.000	

Lampiran 4: Perhitungan Estimasi Pendapatan Daerah Kabupaten Jember Berdasarkan UU No. 25 Tahun 1999 Pada Tahun 2000/2001 – 2004/2005

A. Estimasi Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kabupaten Jember Berdasarkan UU No. 25 Tahun 1999 Menurut Sumber Pendapatan Pada Tahun 2000/2001 -2004/2005 (dalam ribu rupiah)

Tahun	PAD (Y)	Log Y	X	X Log Y	X
1993/1994	6.569.580.000	9,81753761	-3	-29,45261283	9
1994/1995	8.110.297.000	9,90903674	-2	-19,81807348	4
1995/1996	10.707.220.000	10,02967673	-1	-10,02967673	1
1996/1997	15.048.072.000	10,17748086	0	0	0
1997/1998	14.017.305.000	10,14666452	1	10,14666452	1
1998/1999	20.141.359.000	10,30408877	2	20,60817754	4
1999/2000	25.606.912.000	10,40835721	3	31,22507163	9
Jumlah		70,79284244		2,67955065	28

$$\begin{aligned} \text{Log Y} &= n \text{ Log a} \\ 70,79284244 &= 7 \cdot \text{Log a} \\ \text{Log a} &= 10,11326321 \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} X \text{ Log Y} &= \text{Log } b \cdot E \cdot X \\ 2,67955065 &= \text{Log } b \cdot 28 \\ \text{Log } b &= 0,09569824 \end{aligned}$$

Persamaan Trend: $\text{Log Y} = \text{Log a} + X \text{ Log } b$

$$\begin{aligned} 1. \text{ Log Y} &= 10,11326321 + 0,09569824 \quad (4) \\ &= 10,49605617 \\ &= 31.336.909.980 \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} 2. \text{ Log Y} &= 10,11326321 + 0,09569824 \quad (5) \\ &= 10,59175441 \\ &= 39.061.994.090 \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} 3. \text{ Log Y} &= 10,11326321 + 0,09569824 \quad (6) \\ &= 10,68745265 \\ &= 48.691.443.530 \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} 4. \text{ Log Y} &= 10,11326321 + 0,09569824 \quad (7) \\ &= 10,78315089 \\ &= 60.694.716.890 \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} 5. \text{ Log Y} &= 10,11326321 + 0,09569824 \quad (8) \\ &= 10,87884913 \\ &= 75.657.002.370 \end{aligned}$$

Lanjutan Lampiran 4

B. Estimasi Pendapatan Dana Perimbangan Kabupaten Jember Berdasarkan UU No. 25 Tahun 1999 Pada Tahun 2000/2001 - 2004/2005.

Tahun	PDP (Y)	Log Y	X	X Log Y	X
1993/1994	5.031.991.000	9,70173986	-3	-29,10521958	9
1994/1995	6.721.770.000	9,82748365	-2	-19,6549673	4
1995/1996	7.221.719.000	9,85864059	-1	-9,85864059	1
1996/1997	8.504.556.000	9,92965164	0	0	0
1997/1998	9.273.466.000	9,96724208	1	9,96724208	1
1998/1999	13.369.841.000	10,12612624	2	20,25225248	4
1999/2000	14.867.991.000	10,17225229	3	30,51675687	9
Jumlah:		69,58313635		2,11742396	28

$$\begin{aligned} \text{Log Y} &= n \text{ Log a} \\ 69,58313635 &= 7. \text{Log a} \\ \text{Log a} &= 9,94044805 \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} X \text{ Log Y} &= \text{Log b E X} \\ 2,11742396 &= \text{Log b. 28} \\ \text{Log b} &= 0,07562228 \end{aligned}$$

Persamaan Trend: $\text{Log Y} = \text{Log a} + X \text{ Log b}$

$$\begin{aligned} 1. \text{ Log Y} &= 9,94044805 + 0,07562228 \quad (4) \\ &= 10,24293717 \\ &= 17.495.935.540 \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} 2. \text{ Log Y} &= 9,94044805 + 0,07562228 \quad (4) \\ &= 10,31855945 \\ &= 20.823.774.400 \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} 3. \text{ Log Y} &= 9,94044805 + 0,07562228 \quad (4) \\ &= 10,39418173 \\ &= 24.784.589.490 \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} 4. \text{ Log Y} &= 9,94044805 + 0,07562228 \quad (4) \\ &= 10,46980401 \\ &= 29.498.776.950 \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} 5. \text{ Log Y} &= 9,94044805 + 0,07562228 \quad (4) \\ &= 10,54542629 \\ &= 35.109.633.010 \end{aligned}$$

Lampiran 5: Perhitungan Proporsi PAD dan PDP Terhadap Total Pendapatan Daerah Kabupaten Jember Tahun 1993/1994 – 1999/2000 Berdasarkan UU No. 25 Tahun 1999

Th. 1993/1994:

$$\begin{aligned} \text{PAD} &= \frac{6.569.580.000}{11.601.571.000} \times 100\% & \text{PDP} &= \frac{5.031.991.000}{11.601.571.000} \times 100\% \\ &= 56,63\% & &= 43,37\% \end{aligned}$$

Th. 1994/1995:

$$\begin{aligned} \text{PAD} &= \frac{8.110.297.000}{14.832.067.000} \times 100\% & \text{PDP} &= \frac{6.721.770.000}{14.832.067.000} \times 100\% \\ &= 54,68\% & &= 45,32\% \end{aligned}$$

Th. 1995/1996:

$$\begin{aligned} \text{PAD} &= \frac{10.707.220.000}{17.928.939.000} \times 100\% & \text{PDP} &= \frac{7.221.719.000}{17.928.939.000} \times 100\% \\ &= 59,72\% & &= 40,28\% \end{aligned}$$

Th. 1996/1997:

$$\begin{aligned} \text{PAD} &= \frac{15.048.072.000}{23.552.628.000} \times 100\% & \text{PDP} &= \frac{8.504.556.000}{23.552.628.000} \times 100\% \\ &= 63,89\% & &= 36,11\% \end{aligned}$$

Th. 1997/1998:

$$\begin{aligned} \text{PAD} &= \frac{14.017.305.000}{23.290.771.000} \times 100\% & \text{PDP} &= \frac{9.273.466.000}{23.290.771.000} \times 100\% \\ &= 60,28\% & &= 39,82\% \end{aligned}$$

Th. 1998/1999

$$\begin{aligned} \text{PAD} &= \frac{20.141.359.000}{33.511.208.000} \times 100\% & \text{PDP} &= \frac{13.369.841.000}{33.511.208.000} \times 100\% \\ &= 60,10\% & &= 39,90\% \end{aligned}$$

Th. 1999/2000

$$\begin{aligned} \text{PAD} &= \frac{25.606.912.000}{40.474.903.000} \times 100\% & \text{PDP} &= \frac{14.867.991.000}{40.474.903.000} \times 100\% \\ &= 63,27\% & &= 36,73\% \end{aligned}$$

Lampiran 6: Perhitungan Estimasi Proporsi PAD dan PDP Terhadap Total Pendapatan Daerah Kabupaten Jember Tahun 2000/2001 – 2004/2005 Berdasarkan UU No. 25 Tahun 1999

Th. 2000/2001:

$$\begin{aligned} \text{PAD} &= \frac{31.336.910.000}{48.832.845.000} \times 100\% & \text{PDP} &= \frac{17.495.935.000}{48.832.845.000} \times 100\% \\ &= 64,17\% & &= 35,83\% \end{aligned}$$

Th. 2001/2002:

$$\begin{aligned} \text{PAD} &= \frac{39.061.994.000}{59.885.768.000} \times 100\% & \text{PDP} &= \frac{20.823.774.000}{59.885.768.000} \times 100\% \\ &= 65,23\% & &= 34,73\% \end{aligned}$$

Th. 2002/2003:

$$\begin{aligned} \text{PAD} &= \frac{48.691.443.000}{73.476.032.000} \times 100\% & \text{PDP} &= \frac{24.784.589.000}{73.476.032.000} \times 100\% \\ &= 66,27\% & &= 33,73\% \end{aligned}$$

Th. 2003/2004:

$$\begin{aligned} \text{PAD} &= \frac{60.694.717.000}{90.193.494.000} \times 100\% & \text{PDP} &= \frac{29.498.777.000}{90.193.494.000} \times 100\% \\ &= 67,29\% & &= 32,71\% \end{aligned}$$

Th. 2004/2005:

$$\begin{aligned} \text{PAD} &= \frac{75.657.002.000}{110.766.635.000} \times 100\% & \text{PDP} &= \frac{35.109.633.000}{110.766.635.000} \times 100\% \\ &= 68,30\% & &= 31,70\% \end{aligned}$$

Lampiran 7: Perkiraan Pengeluaran Rutin Kabupaten Jember Tahun Anggaran 1993/1994 - 1999/2000 Berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999 (dalam
ribu rupiah)

Pos Pengeluaran Rutin	Tahun									
	1993/1994	1994/1995	1995/1996	1996/1997	1997/1998	1998/1999	1999/2000			
Sekretariat Daerah	4.126.756	3.212.354	3.841.303	4.152.483	4.645.510	8.697.907	16.398.333			
Lembaga Perwakilan (DPRD)	817.810	933.311	984.672	1.038.545	1.692.988	1.543.284	2.393.175			
Lembaga Keuangan (Dipenda)	2.959.132	2.671.476	3.256.134	3.607.136	3.476.323	3.255.263	5.045.995			
Lembaga Pengawas (thwil)	153.963	165.324	174.376	188.325	201.620	240.225	353.905			
Lembaga Perencana (Bappeda)	135.912	178.161	201.963	201.896	220.361	295.697	486.014			
Perangkat Otonomi Wil. (Kecamatan)	1.217.368	1.216.734	1.358.495	1.556.116	1.830.710	2.594.611	5.802.960			
Bidang Pekerjaan Umum	2.784.388	3.196.840	3.318.895	3.746.745	4.278.175	5.188.837	7.763.359			
Bidang Perhubungan	350.231	352.404	449.667	691.158	761.523	882.720	1.354.900			
Bidang Kesehatan	3.402.630	3.493.110	4.159.859	4.383.401	5.168.091	13.950.854	19.854.371			
Bidang Pendidikan Nasional	42.258.590	43.661.575	46.765.913	49.716.842	53.251.709	66.165.333	88.727.286			
Bidang Pertanian	1.200.816	1.234.490	1.257.888	1.337.182	1.538.759	2.338.538	2.076.666			
Bidang Industri dan Perdagangan	132.648	157.220	217.847	221.746	282.302	352.771	518.780			
Bidang Koperasi	109.149	110.355	121.227	130.193	255.520	281.993	322.343			
Bidang Tenaga Kerja	144.952	145.537	159.503	169.932	219.058	257.406	325.435			
Bidang Lingkungan Hidup	139.005	142.883	151.638	165.840	198.840	230.445	276.644			
Bidang Pertanahan	120.452	122.370	150.236	160.344	270.572	299.156	322.343			
Bidang Penanaman Modal	107.896	110.625	149.758	170.551	223.742	260.638	275.190			
Jumlah	60.698.129	61.905.956	67.476.974	72.501.890	79.640.870	106.835.678	152.297.699			

Sumber: Bagian Keuangan Penda Kabupaten Jember dan Kantor Perbendaharaan dan Kas Negara Tahun 2000

Lampiran 8: Perhitungan Estimasi Pengeluaran Rutin (PR) Kabupaten Jember Pada Tahun 2000/2001 – 2004/2005 Berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999

Persamaan Estimasi: (Total PR Tahun Sebelum X Persentase Kenaikan Rata-rata Tahun 1993/1994 – 1999/2000) + Total PR Tahun Sebelum

Tahun 2000/2001:

$$\begin{aligned} \text{PR} &= (152.297.699.000 \quad \times 17,50\%) \quad + \quad 152.297.699.000 \\ &= 178.949.796.000 \end{aligned}$$

Tahun 2001/2002:

$$\begin{aligned} \text{PR} &= (178.949.796.000 \quad \times 17,50\%) \quad + \quad 178.949.796.000 \\ &= 210.266.010.000 \end{aligned}$$

Tahun 2002/2003:

$$\begin{aligned} \text{PR} &= (210.266.010.000 \quad \times 17,50\%) \quad + \quad 210.266.010.000 \\ &= 247.062.562.000 \end{aligned}$$

Tahun 2003/2004:

$$\begin{aligned} \text{PR} &= (247.062.562.000 \quad \times 17,50\%) \quad + \quad 247.062.562.000 \\ &= 290.298.510.000 \end{aligned}$$

Tahun 2004/2005:

$$\begin{aligned} \text{PR} &= (290.298.510.000 \quad \times 17,50\%) \quad + \quad 290.298.510.000 \\ &= 341.100.749.000 \end{aligned}$$

Lampiran 9: Perhitungan Indek Kemampuan Rutin (IKR) Kabupaten Jember Tahun 1993/1994
- 1999/2000 Berdasarkan UU No. 22 dan 25 Tahun 1999

$$\text{Persamaan IKR: } \frac{\text{Jumlah Pendapatan Daerah}}{\text{Jumlah Pengeluaran Rutin}} \times 100\%$$

Tahun 1993/1994:

$$\begin{aligned} \text{IKR} &= \frac{11.601.571.000}{60.698.129.000} \times 100\% \\ &= 19,11\% \end{aligned}$$

Tahun 1994/1995:

$$\begin{aligned} \text{IKR} &= \frac{14.832.067.000}{61.905.956.000} \times 100\% \\ &= 23,96\% \end{aligned}$$

Tahun 1995/1996:

$$\begin{aligned} \text{IKR} &= \frac{17.928.939.000}{67.467.974.000} \times 100\% \\ &= 26,57\% \end{aligned}$$

Tahun 1996/1997:

$$\begin{aligned} \text{IKR} &= \frac{23.552.628.000}{72.501.890.000} \times 100\% \\ &= 32,89\% \end{aligned}$$

Tahun 1997/1998:

$$\begin{aligned} \text{IKR} &= \frac{23.290.771.000}{79.640.870.000} \times 100\% \\ &= 29,24\% \end{aligned}$$

Tahun 1998/1999:

$$\begin{aligned} \text{IKR} &= \frac{33.511.200.000}{106.835.678.000} \times 100\% \\ &= 31,37\% \end{aligned}$$

Tahun 1999/2000:

$$\begin{aligned} \text{IKR} &= \frac{40.474.903.000}{152.297.699.000} \times 100\% \\ &= 26,58\% \end{aligned}$$

Lampiran 10: Perhitungan Estimasi Indek Kemampuan Rutin (IKR) Kabupaten Jember Berdasarkan UU No. 22 dan 25 Tahun 1999 Pada Tahun 2000/2001 – 2004/2005

$$\text{Persamaan IKR: } \frac{\text{Jumlah Pendapatan Daerah}}{\text{Jumlah Pengeluaran Rutin}} \times 100\%$$

Tahun 2000/2001:

$$\begin{aligned} \text{IKR} &= \frac{48.832.845.000}{178.949.796.000} \times 100\% \\ &= 27,29\% \end{aligned}$$

Tahun 2001/2002:

$$\begin{aligned} \text{IKR} &= \frac{59.885.768.000}{210.266.010.000} \times 100\% \\ &= 28,48\% \end{aligned}$$

Tahun 2002/2003:

$$\begin{aligned} \text{IKR} &= \frac{73.476032.000}{247.062.562.000} \times 100\% \\ &= 29,74\% \end{aligned}$$

Tahun 2003/2004:

$$\begin{aligned} \text{IKR} &= \frac{90.193.494.000}{290.298.510.000} \times 100\% \\ &= 31,07\% \end{aligned}$$

Tahun 2004/2005:

$$\begin{aligned} \text{IKR} &= \frac{110.766.635.000}{341.100.749.000} \times 100\% \\ &= 32,47\% \end{aligned}$$

Lampiran 11: Perhitungan Koefisien Elastisitas Kemandirian Daerah Terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) atau Pendapatan Dana Perimbangan (PDP) Pada tahun 1993/1994 – 1999/2000 Berdasarkan UU No. 22 dan 25 Tahun 1999

Persamaan Koefisien Elastisitas Kemandirian Daerah (Ekd) Terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah sebagai berikut:

$$Ekd = \frac{\Delta IKR}{IKR_{n+n-1}} : \frac{\Delta PAD}{PAD_{n+n-1}}$$

Dimana :

$$\Delta IKR = IKR_n - IKR_{n-1}$$

$$\Delta PAD = PAD_n - PAD_{n-1}$$

IKR n = Indek Kemampuan Rutin Tahun Ke - n

PAD n = Pendapatan Asli Daerah Tahun ke- n

n = Tahun

1. Tahun 93/94 – 94/95:

$$Ekd = \frac{4,85}{43,07} : \frac{1.540.716.000}{14.679.877.000} = 1,07$$

2. Tahun 94/95 – 95/96:

$$IKR = \frac{2,61}{50,53} : \frac{2.596.923.000}{18.817.517.000} = 0,37$$

3. Tahun 95/96 – 96/96:

$$IKR = \frac{6,23}{59,46} : \frac{4.340.852.000}{25.755.292.000} = 0,63$$

4. Tahun 96/97 – 97/98:

$$IKR = \frac{-3,65}{62,13} : \frac{-1.030.767.000}{29.065.377.000} = 1,67$$

5. Tahun 97/98 – 98/99:

$$IKR = \frac{2,13}{60,61} : \frac{6.124.054.000}{34.158.664.000} = 0,19$$

6. Tahun 98/99 – 99/00:

$$IKR = \frac{-4,79}{57,95} : \frac{20.141.359.000}{45.748.271.000} = 0,60$$

Lanjutan Lampiran 11

Persamaan Koefisien Elastisitas Kemandirian Daerah (Ekd) Terhadap Pendapatan Dana Perimbangan (PDP) adalah sebagai berikut:

$$E_{kd} = \frac{\Delta IKR}{IKR_{n+n-i}} : \frac{\Delta PDP}{PDP_{n+n-i}}$$

Dimana :

$$\Delta IKR = IKR_n - IKR_{n-1}$$

$$\Delta PDP = PDP_n - PDP_{n-1}$$

IKR_n = Indek Kemampuan Rutin Tahun Ke - n

PAD_n = Pendapatan Dana Perimbangan Tahun ke- n

n = Tahun

1. Tahun 93/94 – 94/95:

$$E_{kd} = \frac{4,85}{43,07} : \frac{1.689.779.000}{11.753.761.000} = 0,78$$

2. Tahun 94/95 – 95/96:

$$IKR = \frac{2,61}{50,53} : \frac{499.949.000}{13.943.489.000} = 1,44$$

3. Tahun 95/96 – 96/96:

$$IKR = \frac{6,23}{59,46} : \frac{1.282.837.000}{15.726.275.000} = 1,30$$

4. Tahun 96/97 – 97/98:

$$IKR = \frac{-3,65}{62,13} : \frac{768.910.000}{17.778.022.000} = -1,36$$

5. Tahun 97/98 – 98/99:

$$IKR = \frac{2,13}{60,61} : \frac{1498.150.000}{28.237.832.000} = 0,19$$

6. Tahun 98/99 – 99/00:

$$IKR = \frac{-4,79}{57,95} : \frac{20.141.359.000}{45.748.271.000} = 1,550,69$$

Lampiran 12: Perbandingan Antara Pendapatan Daerah Dan Pengeluaran Rutin Daerah Pada Tahun 1993/1994 – 1999/2000 Berdasarkan UU No. 5 Tahun 1974 UU No. 22 dan 25 Tahun 1999

A. Perbandingan Pendapatan Daerah (PD) Kabupaten Jember Pada Tahun 1993/1994 - 1999/2000 Berdasarkan Perhitungan UU No. 5 tahun 1974 dan UU No. 25 tahun 1999 (dalam ribu rupiah)

Tahun	PD Menurut UU No. 5/1974	PD Menurut UU No. 25/1999	Perubahan Jumlah	Perubahan (%)
1993/1994	12.436.776	11.601.571	-835.205	-6.71
1994/1995	14.576.185	14.832.067	255.882	1.75
1995/1996	17.977.056	17.928.939	-48.117	-0.27
1996/1997	23.722.484	23.552.628	-169.856	-0.72
1997/1998	23.407.098	23.290.771	-116.327	-0.50
1998/1999	32.449.867	33.511.200	1.061.333	3.27
1999/2000	39.159.528	40.474.903	1.315.375	3.36
	Rata-rata		200.012	0.03

Sumber: Dipenda, Perhutani dan KPP PBB Jember Tahun 2000

Mencari Persentase perubahan menggunakan persamaan sebagai berikut:

$$= (\text{PD UU No. 25/99} - \text{PD UU No. 5/74}) : \text{PD UU No. 5/74}$$

B. Perbandingan Pengeluaran Rutin (PR) Kabupaten Jember Pada Tahun 1993/1994 – 1999/2000 Perhitungan Berdasarkan UU No. 5 Tahun 1974 dan UU No. 22 Tahun 1999 (dalam ribu rupiah)

Tahun	P. Rutin (UU No. 5.1974)	P. Rutin (UU No. 22 tahun 1999)	Perubahan (%)
1993/1994	17.265.450	60.698.129	-
1994/1995	19.191.680	61.905.956	-
1995/1996	22.695.916	67.476.974	-
1996/1997	24.902.551	72.501.890	-
1997/1998	28.889.444	79.640.870	-
1998/1999	112.607.741	106.835.678	-5.13
1999/2000	162.430.391	152.297.699	-6.24

Sumber: Bagian Keuangan Pemda Kabupaten Jember dan Kantor Perbendaharaan dan Kas Negara (KPKN) Tahun 2000

Mencari Persentase perubahan menggunakan persamaan sebagai berikut:

$$= (\text{PR UU No. 25/99} - \text{PR UU No. 5/74}) : \text{PR UU No. 5/74}$$

Lampiran 13: Kuesioner Penelitian

DAFTAR PERTANYAAN

Penelitian Mahasiswa Fakultas Ekonomi Universitas Jember

Judul Penelitian : ***Estimasi Pendapatan Daerah dan Tingkat Kemandirian Daerah Kabupaten Dati II Jember Sehubungan Ditetapkannya UU No. 22 dan 25 Tahun 1999 Pada Tahun 2000/2001 – 2004/2005.***

Dosen Pembimbing : 1. Drs. Bambang Yudono
2. Drs. Rafael P. Msi

A. Data Identitas.

1. Nama :
2. Jabatan :
3. Instansi :
4. Dasar Hubungan :

B. Data Pokok.

1. Bagaimana perkembangan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) Kabupaten Jember pada tahun 1993 – 2000 dan sektor-sektor apakah yang memberikan kontribusi paling dominan selama periode tahun tersebut ?
2. berapa total penerimaan dan pengeluaran kabupaten Jember selama tahun 1993/1994 – 1999/2000 ?
3. dari pertanyaan No. 2 diatas, berapa total pendapatan asli daerah dan pendapatan bagi hasil pajak/bukan pajak Kabupaten Jember selama tahun 1993/1994 – 1999/2000 berdasarkan masing-masing sumber pendapatannya?
4. Berapa besarnya pendapatan keseluruhan (sebelum dikurangi bagian untuk pusat) yang berhasil diperoleh masing-masing jenis pendapatan dana perimbangan berdasarkan UU No. 25 tahun 1999 yaitu PBB, Bea Perolehan Hak Atas Tanah Dan Bangunan (BPHTB), Pertambangan minyak, Gas alam, Perikanan, luran Hasil Pengusahaan Hutan, luran Hasil Hutan/Prov Sumber Daya Alam hutan (PSDH), luran tetap (landrent), luran Eksplorasi dan Eksploitasi yang dimiliki Kabupaten Jember selama tahun 1993/1994 - 1999 /2000?
5. untuk mendorong peningkatan pendapatan daerah, kebijakan apakah yang telah dan akan diambil pemerintah daerah dalam rangka menghadapi penerapan UU No. 22 dan 25 tahun 1999?
6. dari pertanyaan No. 2 diatas, berapa total pengeluaran rutin Kabupaten Jember selama tahun 1993/1994 – 1999/2000 berdasarkan pos pengeluarannya?

7. berapa jumlah dinas dan pengeluaran rutin dinas pemerintahan yang berada dibawah wewenang Kabupaten Jember selama tahun 1993/1994 – 1999/2000?
8. berapa jumlah departemen dan pengeluaran rutin departemen pemerintahan pusat yang berada diwilayah Kabupaten Jember selama tahun 1993/1994 – 1999/2000 ?
9. berapa banyak dinas baru yang akan dibentuk pemerintah daerah seiring diberlakukannya UU No. 22 tahun 1999 ?
10. bagaimana keadaan potensi penerimaan Kabupaten Jember bila dibandingkan dengan kebutuhan pengeluaran rutinnya manakala UU No. 22 dan 25 tahun 1999 diterapkan ?
 - a. cukup
 - b. tidak cukup
11. bagaimana upaya penggalian potensi penerimaan yang dilakukan pemerintah Kabupaten Jember ?

C. Data Pelengkap.

1. seiring dengan ditetapkannya UU No. 22 dan 25 tahun 1999, bagaimana kesiapan Kabupaten Jember untuk menerima otonomi daerah ?
 - a. siap
 - b. tidak siap
2. bagaimana kebijakan yang telah diambil pemerintah Kabupaten Jember dalam menghadapi penerapan otonomi daerah?
 - a. sudah tepat
 - b. belum tepatkalau 'belum tepat' kebijakan apakah yang seharusnya diambil ?

**Rencana Kelembagaan Pemerintah Daerah Kabupaten Jember
Sesuai Dengan UU No. 22 Tahun 1999.***

Jenis Lembaga:

A. Sekretariat Daerah (Sekda) terdiri dari:

1. Bagian tata Pemerintahan
2. Bagian Hukum
3. Bagian Ortala
4. Bagian Kepegawaian
5. Bagian Umum
6. Bagian Umum dan Perlengkapan
7. Bagian Perekonomian
8. Bagian Pemberdayaan Perempuan

B. Dinas Daerah terdiri dari:

1. Dinas Pekerjaan Umum
2. Dinas Kesehatan
3. Dinas Pendidikan Nasional
4. Dinas Pertanian
5. Dinas Perhubungan
6. Dinas Industri dan Perdagangan
7. Dinas Penanaman Modal
8. Dinas Lingkungan Hidup
9. Dinas Pertanahan
10. Dinas Koperasi
11. Dinas Tenaga Kerja
12. Dinas Statistik
13. Dinas Pembangunan Masyarakat Desa
14. Dinas Transmigrasi
15. Dinas Perhutanan dan Perkebunan
16. Dinas Kependudukan

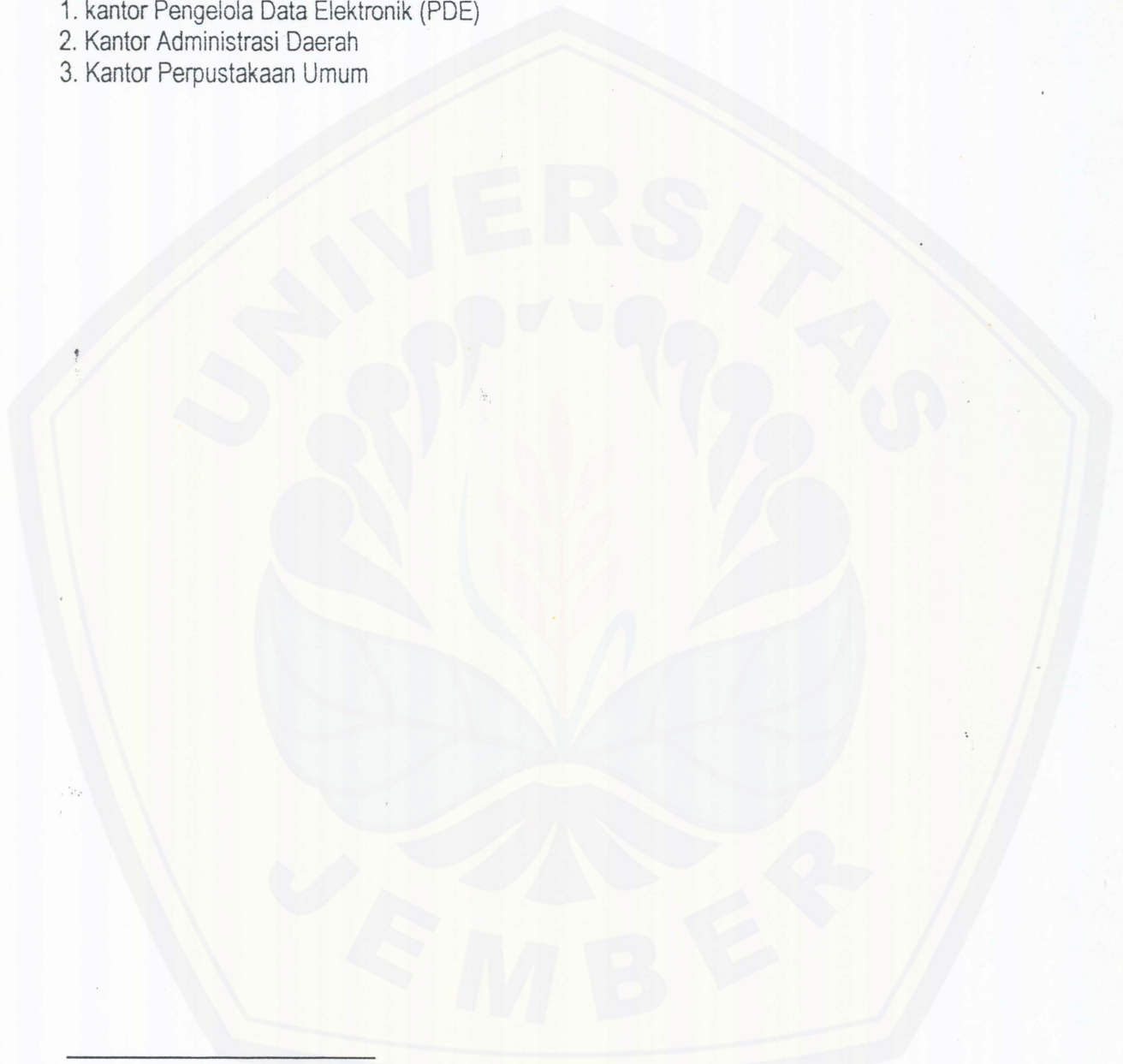
C. Lembaga Teknis Daerah terdiri:

1. Badan Perencana Pembangunan Daerah (Bappeda)
2. Badan Penelitian dan Pengembangan Daerah (Balitbangda)
3. Badan Diklat Daerah (Badiklat)
4. Badan Pengendalian Dampak Lingkungan Daerah (Bappedalda)
5. Badan Pengelola Keuangan Daerah
6. Badan Pengawasan
7. Badan Kesejahteraan Sosial
8. Badan Informasi dan Komunikasi

9. Kantor Satuan Polisi pamong Praja
10. Kantor Kesatuan Bangsa dan Perlindungan Masyarakat

D. Unit Pelaksana Daerah terdiri dari:

1. Kantor Pengelola Data Elektronik (PDE)
2. Kantor Administrasi Daerah
3. Kantor Perpustakaan Umum



* Sumber: Kantor Sosial Politik Kabupaten Jember Tahun 2000

PEMERINTAH KABUPATEN JEMBER
KANTOR SOSIAL POLITIK
Jalan Kartini No 3 TELP.487732
JEMBER

Jember, 13 Maret 2000

Nomor : 072/043/330.36/2000
Sifat : Penting
Lampiran : -
Perihal : SURVEY/RESEARCH

K e p a d a
Yth. 1.Sdr. Ketua Bappeda
2.Sdr. Ka.Dispenda Kab.Jember
3.Sdr. Ka.Dispenda Jatim Cab.
Jember
4.Sdr. Kabag: Keuangan
Setwilda Jember
5.Sdr. Kabag. Kepegawaian
Setwilda Jember
6.Sdr. Kakan. KPKN Jember
7.Sdr. Kakan. Pelayanan Pajak
Jember

di -

J E M B E R

Dasar Surat Keterangan Ketua Lembaga Penelitian Univ.
Jember, Tanggal 06 Maret 2000, Nomor : 236/J25.2/PG/2000,
perihal permohonan ijin Survey / research.

Demi kelancaran serta kemudahan dalam pelaksanaan
Survey/Research dimaksud diminta kepada Saudara untuk
memberikan bantuan berupa data / keterangan yang diperlukan
oleh :

N a m a : LUKMAN NURHAKIM/9308101161/EKONOMI PEMB.
Alamat : JL. BELITUNG NO. 16 JEMBER
Pekerjaan : MHS. FAK. EKONOMI UNIV. JEMBER
Keperluan : SURVEY/RESEARCH.
Judul : "ESTIMASI PENDAPATAN DAERAH DAN TINGKAT
KEMANDIRIAN DAERAH KAB. DATI II JEMBER PADA TH
2000-2004 SEHUBUNGAN DITETAPKANNYA UU NO. 22
DAN 25 TH 1999".
W a k t u : 06 MARET 2000 S/D 06 SEPTEMBER 2000.
Peserta : -

Demikian atas perhatian serta bantuannya kami ucapkan
terima kasih.

An. BUPATI JEMBER
KEPALA KANTOR SOSIAL POLITIK
Kab. Kasi Ketertiban Umum



Drs. AGUS BAMBANG WIHARTO

TEMBUSAN : Kepada Yth,