

**DERAJAT KAPASITAS PENDAPATAN ASLI DAERAH  
DAN KAITANNYA TERHADAP PRODUK DOMESTIK  
REGIONAL BRUTO DI KABUPATEN JEMBER**

**TESIS**

**Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Guna Memperoleh  
Gelar Magister Manajemen pada Program S-2 Magister Manajemen  
Fakultas Ekonomi Universitas Jember**

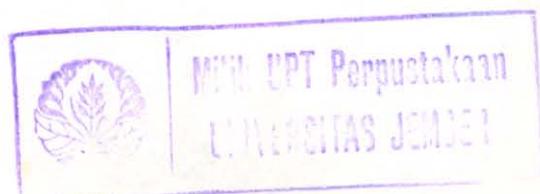
Asal	Manajemen
Terima	
No. Induk :	62030
Klass	339.3 SOE d.

Oleh :

**SOEYONO**

**NIM : 990820101138**

**UNIVERSITAS JEMBER FAKULTAS EKONOMI  
PROGRAM S-2 MAGISTER MANAJEMEN  
2000**



## JUDUL TESIS

### Hubungan Keuangan Pusat Antara Pemerintah Pusat Dan Daerah Di Kabupaten Jember

Yang dipersiapkan dan disusun oleh :

Nama : Drs. Soeyono  
NIM : 990820101138  
Program Studi : Magister Manajemen  
Konsentrasi : Manajemen Keuangan Publik

telah dipertahankan di depan Panitia Penguji pada tanggal :

30 September 2000

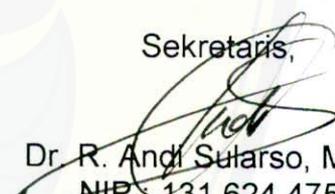
dan dinyatakan telah memenuhi syarat untuk diterima sebagai kelengkapan guna memperoleh gelar Magister Manajemen pada Program S-2 Magister Manajemen Fakultas Ekonomi Universitas Jember.

#### Susunan Panitia Penguji

Ketua,

Sekretaris,

  
Prof. Dr. Murdijanto Pb, SE., SU.  
NIP : 130 350 767

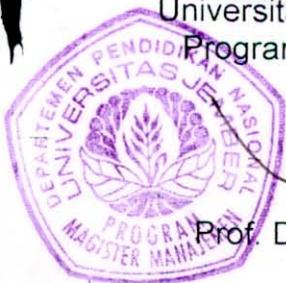
  
Dr. R. Andi Sutarso, MSM  
NIP : 131 624 475

Anggota

  
Prof. Dr. H. Harijono, SU  
NIP : 130 350 765

**Mengetahui/Menyetujui**

Universitas Jember Fakultas Ekonomi  
Program S-2 Magister Manajemen  
Direktur



  
Prof. Dr. Murdijanto Pb, SE., SU.  
NIP : 130 350 767

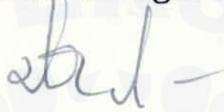
LEMBAR PENGESAHAN

TESIS INI TELAH DISETUJUI

Tanggal september 2000

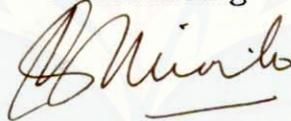
Oleh :

Pembimbing Ketua



Prof. Dr. H. Harijono, SU, Ec  
NIP. 130 350 765

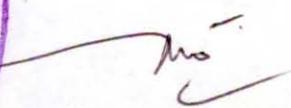
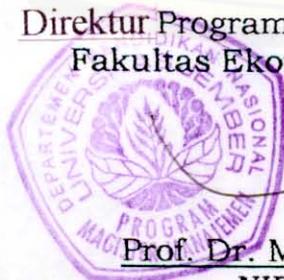
Pembimbing



Drs. J. Sugiarto, SU  
NIP. 130 610 494

Mengetahui :

Direktur Program S-2 Magister Manajemen  
Fakultas Ekonomi Universitas Jember



Prof. Dr. Murdijanto Pb, SE, SU.  
NIP. 130 350 767

## UCAPAN TERIMA KASIH

Puji dan syukur di panjatkan kehadirat Allah SWT, atas berkah dan rahmat-NYA akhirnya penelitian dan penulisan tesis ini, dapat diselesaikan tepat pada waktunya.

Penyelesaian dan penulisan tesis ini, banyak dibantu oleh berbagai pihak, oleh karena itu pada kesempatan ini penulis menyampaikan ucapan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada beliau dibawah ini .

Pembimbing Tesis, kepada beliau Prof.Dr. H. Harijono, SU, Ec dan Drs.J.Sugiarto, SU yang telah berkenan meluangkan waktu untuk membimbing serta memotivasi penulis dalam menyelesaikan penyusunan tesis ini.

Rektor Universitas Jember, atas kesempatan dan fasilitas yang diberikan kepada penulis untuk mengikuti dan menyelesaikan pendidikan Program Magester.

Ketua Program S-2 Magester Manajemen Fakultas Ekonomi Universitas Jember beserta staf, Yang telah membantu penulis selama mengikuti pendidikan Program Magester.

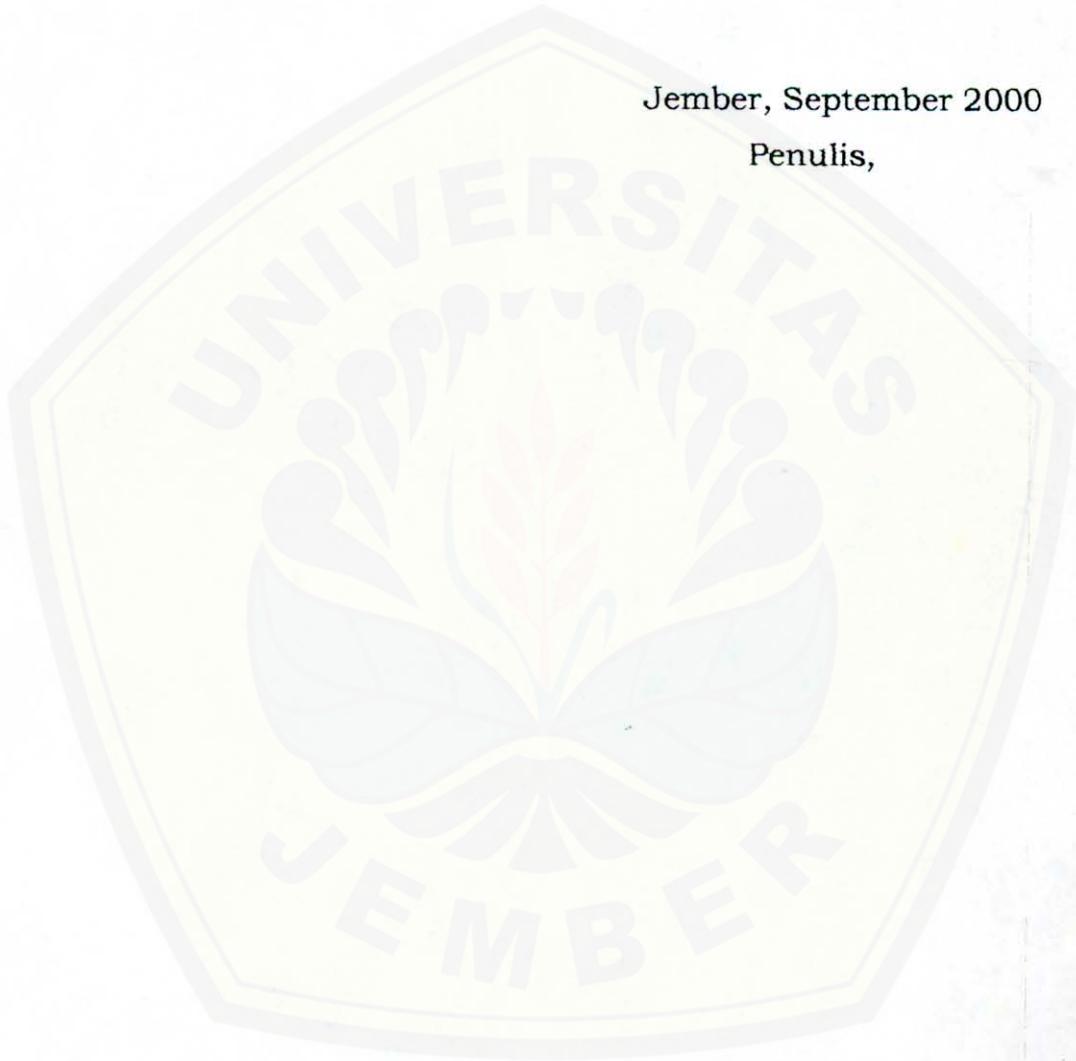
Seluruh Staf Pengajar pada Program Magester Manajemen Universitas Jember, yang ikhlas menuangkan segala ilmu pengetahuan yang mereka miliki kepada penulis sebagai bekal peningkatan pengetahuan kelak.

Dekan Fakultas Ekonomi Universitas Jember, yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk mengikuti Pendidikan Program S-2 Magester Manajemen Fakultas Ekonomi Universitas Jember.

Akhirnya penulis mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya atas semua bantuan yang telah diberikan, semoga tesis ini dapat berguna serta bermanfaat bagi mereka yang berkepentingan.

Jember, September 2000

Penulis,



## RINGKASAN

Penelitian ini dimaksudkan untuk menganalisis hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah di kabupaten Jember Propinsi Jawa Timur. Data yang digunakan adalah data sekunder, yaitu data yang diperoleh dari BPS meliputi berbagai penerbitan, seterusnya Kantor Bupati, Bappeda, Statistik dan Dinas Pendapatan Daerah di Jember.

Model analisis yang digunakan dalam penelitian adalah se cara kualitatif dan kuantitatif. Analisis secara kualitatif dengan menggunakan statistik diskriptif yaitu menjelaskan tabel rasio, sementara Analisis kuantitatif adalah menggunakan analisis regresi. Pembuktian hipotesis menggunakan uji statistik regresi parsial (Uji - t).

Berdasarkan hasil analisis menunjukkan bahwa derajat desentralisasi fiskal pada pemerintah daerah di kabupaten Jember adalah rendah. Rata-rata rasio PAD terhadap total penerimaan negara sebesar 0,1 persen, rasio PAD terhadap total penerimaan daerah sebesar 12 persen, rasio pajak pusat untuk daerah terhadap total penerimaan daerah sebesar 6 persen, dan rasio bantuan pemerintah pusat terhadap total penerimaan daerah sebesar 82persen, berdasarkan data kurun waktu tahun anggaran 1994 / 1995 - 1998 /1999.

Sesuai dengan uji statistik t, untuk menguji koefisien regresi variabel PDRB, apakah mempunyai pengaruh yang bermakna atau tidak terhadap variabel PAD, diperoleh t-hitung sebesar 3,348 sedangkan t-tabel dengan tingkat keyakinan 95 persen ( $\alpha=0,05$ ) untuk uji satu arah diperoleh nilai sebesar 2,353. t hitung lebih besar dari t tabel, berarti  $H_0$  ditolak dan  $H_1$  diterima. Hal ini berarti Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) berpengaruh secara signifikan terhadap PAD. Koefisien determinasi ( $R^2$ ) sebesar 0,78 artinya perubahan PAD ditentukan atau dapat diterangkan oleh PDRB sebesar 78 persen. Koefisien regresi yang sekaligus dapat ditafsirkan sebagai koefisien elastisitas ( $b=E$ ) = 2,53. Ini berarti setiap perubahan PDRB 1 persen dapat mempengaruhi perubahan PAD sebesar 2,53 persen, jadi lebih besar 1 atau elastis ( $E=2,53>1$ ). Berdasarkan kriteria elastisitas, dapat dikatakan bahwa struktur PAD di Kabupaten Jember relatif baik atau kapasitas fiskal di daerah itu kuat.

## ABSTRACT

This research is aimed to analyze the relationship between the seat of government and the local finances at Jember regency. The research used the secondary data derived from Central Bureau of Statistics, Regent offices in Jember, Agency for Regional Development and Office of Regional revenue of Jember regency.

The model of analysis that is used in this research, that is qualitative and quantitative. The former used descriptive statistics to explain tabel rasio. the latter used regression analission Then, in improving hypothesis, partiel regresion statistics test (t- test) is employed.

According to the data calculation in 1994/1995 - 1998/1999, result in the analysis show that the degree of fiscal decentralization on the local government of Jember is low. The ratio of Regional Own Revenue toward the national total income is 0,1 percent, the ratio of Regional own revenue toward the regional total revenue is 12 percent, the ratio of the national tax for Jember regency toward the regional total income is 6 percent, and the ratio of central government aid toward the regional total revenue is 82 percent.

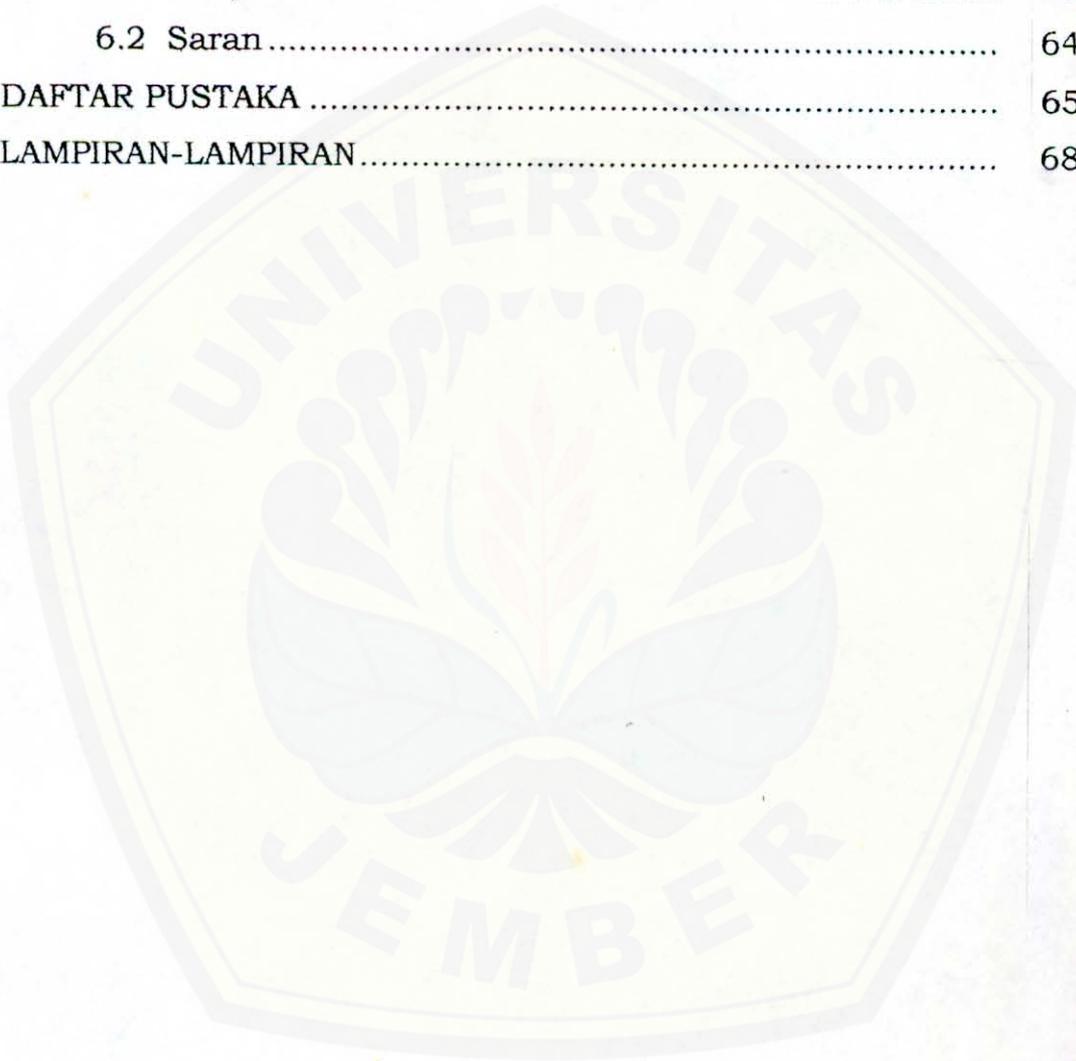
The result of applying t - test, to test regression coefficient of PDRB, whether there is significant influence to the ROR variable.its found t-test as much as 3.348 while t-table with t - table was 2.353 at signivigance level of 95 percent ( $\alpha=0.05$ ), t - value is higher than t-table. It mean that there is a significant relationship between the Product Domestic Regional Bruto (PDRB) and the Regional Own Revenue. Coefficient of Determination ( $R^2$ ) is 0.78, it means that the Regional Own Revenue change is determinated by PDRB as much as 78 percent. Then, the coefficient of regression that can be interpreted as the coefficient of elasticity ( $b=E$ ) is 2.53. It means that in every PDRB change as much as 1 percent may influence the Regional Own Revenue as much as 2.53 percent ( $E=2.53 > 1$ ). According to the creteria of elasticity, it can be said that the condition of Regional Own Revenue at Jember regency is relatively good.

**DAFTAR ISI**

	Halaman
HALAMAN JUDUL .....	i
HALAMAN LEMBAR PENGESAHAN .....	ii
HALAMAN PENETAPAN PANITIA PENGUJI.....	iii
UCAPAN TERIMA KASIH .....	iv
RINGKASAN .....	vi
ABSTRACT .....	vii
DAFTAR ISI .....	viii
DAFTAR TABEL.....	xi
DAFTAR LAMPIRAN.....	xii
BAB I PENDAHULUAN .....	
1.1 Latar Belakang Masalah.....	1
1.2 Perumusan Masalah .....	5
1.3 Tujuan Penelitian.....	7
1.4 Manfaat Penelitian .....	8
1.5 Sistematika Penelitian.....	8
BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....	
2.1 Landasan Teori .....	10
2.1.1 Sistem Pemerintahan berkaitan dengan hubungan antara Pemerintah Pusat dan Daerah	10
2.1.2 Desentralisasi.....	12
2.1.3 Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah .....	15
2.1.4 Pendanaan Pemerintah Daerah .....	22
2.1.5 Kebijakan Keuangan Daerah.....	28
2.1.6 Desentralisasi Fiskal .....	30
2.1.7 Kapasitas Fiskal Daerah.....	34

2.2 Hasil Penelitian Terdahulu .....	35
BAB III KERANGKA KONSEPTUAL HIPOTESIS.....	
3.1 Kerangka Konseptual Penelitian.....	38
3.2 Hipotesis .....	39
BAB IV METODE PENELITIAN.....	
4.1 Obyek Penelitian .....	40
4.2 Identifikasi Variabel .....	40
4.3 Definisi Operational Variabel.....	40
4.4 Lokasi dan Waktu Penelitian.....	42
4.5 Prosedur Pengambilan atau Pengumpulan Data .....	42
4.6 Teknik Analisis Data dan Uji Hipotesis .....	43
4.6.1 Teknik Analisis Data .....	43
4.6.2 Uji Hipotesis.....	45
BAB V HASIL PENELITIAN, ANALISIS DAN PEMBAHASAN.....	
5.1 Hasil Penelitian .....	47
5.1.1 Kondisi dan Potensi Ekonomi Daerah Kabupaten Jember.....	47
5.1.2 Pendapatan Asli Daerah.....	49
5.1.3 Pajak Pusat yang hasilnya diserahkan kepada Daerah.....	51
5.1.4 Bantuan Pemerintah Pusat.....	51
5.1.5 Pendapatan Daerah Kabupaten Jember .....	53
5.1.6 Penerimaan Negara.....	53
5.1.7 Derajat Desentralisasi Fiskal .....	54
5.2 Analisis Hasil Penelitian.....	55
5.2.1 Analisis Kapasitas Fiskal .....	55
5.2.2. Analisis Regresi Secara Parsial .....	56
5.2.3. Hasil Uji Hipotesis .....	56

5.3. Pembahasan .....	57
5.3.1. Derajat Desentralisasi Fiskal .....	57
5.3.2. Kapasitas Fiskal Daerah .....	61
BAB VI SIMPULAN DAN SARAN .....	
6.1 Simpulan .....	63
6.2 Saran .....	64
DAFTAR PUSTAKA .....	65
LAMPIRAN-LAMPIRAN .....	68



**DAFTAR TABEL**

Nama Tabel	Judul Tabel	Halaman
Tabel 1.1	Realisasi Bantuan Pemerintah Pusat Pada Kabupaten Jember Tahun 1994/1995-1998/1999 .....	3
Tabel 5.1	Produk Domestik Regional Bruto Kabupaten Jember Atas Harga Konstan Tahun 1994-1998 .....	49
Tabel 5.2	Pertumbuhan Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Jember Tahun 1994/1995-1998/1999 .....	50
Tabel 5.3	Pajak Pemerintah Pusat yang Hasilnya diserahkan kepada Daerah (PPD) Kabupaten Jember Tahun 1994/1995-1998/1999 .....	51
Tabel 5.4	Bantuan atau Subsidi Pemerintah Pusat pada Kabupaten Jember Tahun 1995/1995-1998/1999 .....	52
Tabel 5.5	Total Pendapatan Daerah Kabupaten Jember Tahun 1994/1995 - 1998/1999 .....	53
Tabel 5.6	Penerimaan Negara Tahun 1994/1995-1998/1999 .....	54
Tabel 5.7	Ratio PAD, PPD, B Terhadap TPN di Daerah Kabupaten Jember Tahun 1994/1995-1998/1999 .....	55

**DAFTAR LAMPIRAN**

Nama Lampiran	Judul Lampiran	Halaman
Lampiran 1	: Produk Domestik Regional Bruto Kabupaten Jember Atas Harga Konstan Tahun 1994-1998.....	68
Lampiran 2	: Jumlah PAD, Pajak Pusat untuk Daerah (PPD), Bantuan (B), Total Pendapatan Daerah (PTD) Kabupaten Jember Tahun 1994/1995-1998/1999.....	69
Lampiran 3	: Pertumbuhan PAD, Pajak Pusat untuk Daerah (PPD), Bantuan (B), dan Penerimaan Negara (TPN). Tahun 1994/1995-1998/1999.....	70
Lampiran 4	: Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kabupaten Daerah Jember menurut jenis tahun 1994/1995-1998/1999 (Rp. Juta).....	71
Lampiran 5	: Proporsi Sumber-sumber PAD Terhadap Total PAD Kabupaten Jember Tahun 1994/1995-1998/1999.....	72
Lampiran 6	: Penerimaan Pemerintah Pusat Tahun Anggaran 1994/1995-1998/1999.....	73
Lampiran 7	: Rasio PAD, PPD dan B terhadap TPD, dan PAD terhadap PN Tahun 1994/1995-1998/1999.....	74
Lampiran 8	: Analisis Regresi Sederhana Variabel PDRB Terhadap PAD.....	75
Lampiran 9	: Kriteria <i>t</i> test untuk Variabel Produk Domestik Regional Broto (PARB) dengan test Satu Arah pada Degree Of Freedom 3 dan derajat keyakinan 95 persen.....	76

## BAB I PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang Masalah

Indonesia adalah negara kesatuan yang menganut azas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, dengan memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah (Undang-undang No. 22 tahun 1999). Pelaksanaan otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab bertujuan untuk melaksanakan fungsi-fungsi pemerintahan yang dilimpahkan kepada pemerintah daerah. Sejalan dengan pelimpahan fungsi-fungsi tersebut, pemerintah daerah mendapat hak dibidang keuangan, baik mendapat sumber-sumber pendapatan sebagai sumber pendapatan asli daerah (PAD), maupun bantuan atau subsidi.

Sebagai negara kesatuan kehadiran pemerintah daerah diperlukan dalam rangka memberikan jasa-jasa lokal yang menyangkut pembuatan dan pemeliharaan jalan lokal, sarana irigasi, dan sebagainya yang dapat dilaksanakan tanpa pengawasan dari pemerintah pusat. Disamping itu pemerintah daerah juga dapat membantu pelaksanaan pelayanan kepada masyarakat di daerah yang diurus oleh pemerintah pusat. Dengan demikian pemerintah daerah di Indonesia mempunyai fungsi rutin dan fungsi pembangunan. Tetapi pelaksanaan fungsi-fungsi tersebut tidak dapat dilepaskan dari masalah keuangan daerah, sehingga dengan sendirinya pemerintah daerah juga melaksanakan fungsi keuangan. Kabupaten Jember sebagai salah satu dari kabupaten yang ada di

Propinsi Jawa Timur juga tidak lepas dari masalah keuangan daerah. Masalah keuangan daerah timbul karena keterbatasan dana yang dikumpulkan oleh pemerintah daerah untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhannya. Sehubungan dengan keadaan tersebut, maka diperlukan sumber penerimaan daerah yang lain, salah satunya adalah bantuan dari pemerintah pusat. Dengan demikian bantuan pemerintah pusat merupakan salah satu sumber penerimaan daerah yang penting.

Menurut Susijati (dalam Wantara, 1995:2) Masalah keuangan merupakan pokok permasalahan bagi daerah dalam menyelenggarakan pelayanan bagi masyarakat. Pertumbuhan penduduk yang cukup tinggi yang kadang-kadang disertai dengan arus urbanisasi yang luar biasa di daerah perkotaan, meningkatkan pendapatan perkapita dan taraf hidup masyarakat, semua faktor-faktor yang menjadi tantangan bagi masyarakat dan pemerintah dalam menyediakan lapangan kerja, disamping meningkatnya permintaan akan kebutuhan hidup masyarakat, seperti sandang, prasarana kesehatan, pendidikan, pengangkutan dan komunikasi, listrik, air bersih, kesejahteraan sosial, dan lain-lain. Dipihak lain sumber-sumber penerimaan daerah yang terbatas harus diusahakan untuk menutup kebutuhan-kebutuhan tersebut. Dalam keadaan seperti ini bantuan dari pemerintah pusat menjadi bagian yang sangat penting bagi keuangan daerah.

Selama pelita VI (1994/95 - 1998/99) bantuan pusat pada daerah Kabupaten Jember cenderung terus mengalami peningkatan. Bantuan tersebut tiap tahun rata-rata mencapai Rp. 97.627,67 juta

dan tiap tahun rata-rata meningkat 10,56%. Indikasi ini menunjukkan bahwa ketergantungan keuangan daerah pada pusat masih tinggi.

**Tabel 1.1 : Realisasi bantuan Pemerintah pusat pada Kabupaten Jember Tahun 1994/95 - 1998/99.**

Tahun Anggaran	Bantuan Pemerintah pusat (Rp. Juta)	Pertumbuhan (%)
1994/95	78.404,931	-
1995/96	83.919,913	7,03
1996/97	99.636,093	18,73
1997/98	109.503,992	9,90
1998/99	116.673,401	6,56
Rata-rata	97.627,67	10,56

Sumber : Buku APBD Kabupaten Jember.

Adanya TAP MPR-RI Nomor XV/MPR/1998 mengenai penyelenggaraan otonomi daerah dan perimbangan keuangan pusat dan daerah menuntut perlunya perhatian dan persiapan pemerintah daerah untuk mulai membenahi organisasi, manajemen dan sumber daya manusia yang menjadi tulang punggung keberhasilan pelaksanaan otonomi baik dari aspek perencanaan, pelaksanaan dan pengendalian pelaksanaan tugas pemerintah daerah. Untuk itu pemerintah daerah perlu diberikan sumber-sumber pembiayaan yang cukup agar dapat mengurus rumah tangganya sendiri dengan sebaik-baiknya.

Gambaran umum pembagian urusan menunjukkan bahwa paling tidak sekitar 70 persen urusan yang berkaitan dengan sektor pemerintahan akan dialihkan kepada daerah. Dari segi keuangan, dengan dialihkannya urusan kepada daerah maka selayaknya dilakukan pula pengalihan sumber-sumber dana untuk pembiayaan tersebut serta sumber daya manusia. Dengan besarnya tingkat urusan yang akan didaerahkan, diperkirakan bahwa pengalihan

sumber-sumber pembiayaan dari pusat ke daerah akan juga dalam proporsi yang sesuai dan searah, artinya kemampuan keuangan daerah akan terus meningkat (Mahi, 1999:1).

Urut nadi pelaksanaan otonomi daerah adalah pola hubungan keuangan pusat dan daerah karena untuk melaksanakan program dan kegiatan yang menjadi urusan rumah tangga daerah diperlukan sumber-sumber pembiayaan dan kemandirian dalam perencanaan dan pelaksanaan anggaran daerah yang bertumpu pada kebutuhan nyata di daerah dengan tidak mengabaikan pelaksanaan prinsip negara kesatuan (Instruksi Menteri Dalam Negeri No. 4 tahun 1999).

Pengaturan hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah diperlukan rumusan mengenai suatu kebijaksanaan dasar yang obyektif. Kebijaksanaan dasar itu meliputi beberapa hal, antara lain pemerintah pusat menyerahkan sumber-sumber keuangan untuk menjadi pendapatan asli daerah, sehingga pemerintah daerah mampu melaksanakan pelayanan umum yang lebih merata bagi penduduk didaerahnya; fungsi-fungsi apa saja yang harus dilaksanakan oleh pemerintah daerah untuk pelayanan umum kepada masyarakat; pelimpahan fungsi-fungsi pelayanan publik diikuti pula dengan penentuan jumlah bantuan kepada pemerintah daerah.

Keuangan daerah di negara-negara yang sedang berkembang pada umumnya mempunyai karakteristik, bahwa: (1) sebagian besar pendapatan daerah berasal dari sumbangan atau subsidi pemerintah pusat; (2) karena hampir semua pajak di daerah telah dijadikan pajak sentral dan dipungut oleh pemerintah pusat maka terdapat kontrol

yang kuat dan luas dari pemerintah pusat terhadap keuangan daerah (Aldelfer, 1974:149).

Indonesia sebagai salah satu negara berkembang juga terdapat derajat desentralisasi fiskal yang rendah. Hal ini tercermin pada struktur hubungan fiskal yang sangat tersentralisasi, yaitu hanya 16,2 persen penerimaan pemerintah daerah dari penerimaan negara, transfer pemerintah pusat kepada pemerintah daerah mencapai 90,1 persen dari total penerimaan daerah dan hanya 1,6 persen pendapatan asli daerah dari total penerimaan negara pada tahun 1970 (Ahmad, 1989:9).

Dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab dibutuhkan persiapan daerah untuk mengantisipasi kebutuhan fiskal daerah. Untuk itu diperlukan kewenangan dan kemampuan daerah menggali sumber-sumber keuangan sendiri, yang didukung oleh perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah. Penelitian ini dimaksudkan untuk menganalisis derajat desentralisasi fiskal di Kabupaten Jember dalam menghadapi pelaksanaan otonomi daerah tahun 2001.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Penyelenggaraan otonomi daerah dilakukan dengan pertimbangan untuk memberikan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah dalam kerangka kesatuan Indonesia. Kebutuhan fiskal (fiscal needs) daerah adalah berkaitan dengan pelimpahan tugas-tugas pelayanan publik kepada pemerintah daerah.

Pengaturan hubungan fiskal antara pemerintah pusat dan daerah diperlukan rumusan mengenai suatu kebijaksanaan dasar

yang obyektif, seterusnya perlu dipertimbangkan berbagai mekanisme pelaksanaan terhadap kebijaksanaan tersebut (Musgrave dan Musgrave, 1974:53). Kebijaksanaan dasar itu antara lain adalah pemerintah pusat menyerahkan sumber-sumber keuangan tertentu untuk menjadi sumber pendapatan asli daerah (PAD), dengan demikian pemerintah daerah otonom mempunyai dana untuk dikelola secara otonom.

Pembagian wewenang fiskal antara pemerintah pusat dan daerah, dapat disebutkan sebagai penyerahan sebagian sumber keuangan kepada pemerintah daerah. Kebijaksanaan ini mengandung arti untuk mempromosikan alokasi sumber keuangan secara efisien dan mengupayakan agar perpajakan pusat tidak membatasi alternatif perpajakan yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah.

Pelimpahan sumber-sumber keuangan menjadi PAD akan menentukan derajat desentralisasi fiskal yang berhubungan dengan pelaksanaan otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab. Selama ini struktur hubungan fiskal antara pemerintah pusat dan daerah sangat tersentralisasi dan kurang tekanannya pada upaya untuk mempromosikan pendapatan asli daerah. Sehingga derajat desentralisasi fiskal sangat rendah dan atau ketergantungan daerah pada pusat tinggi. Hal ini disebabkan karena kapasitas pendapatan asli daerah (PAD) yang masih rendah. Dengan kata lain untuk meningkatkan derajat desentralisasi fiskal, upaya peningkatan pendapatan asli daerah harus dilakukan.

Berdasarkan uraian diatas, maka masalah yang akan dipelajari dalam penelitian ini dapat dirumuskan yaitu faktor apakah yang mempunyai pengaruh terhadap kapasitas pendapatan asli daerah (PAD) Kabupaten Jember.

### **1.3 Tujuan Penelitian**

#### **1.3.1 Tujuan Umum**

Tujuan umum penelitian ini adalah untuk mengetahui hubungan fiskal antara pemerintah pusat dan daerah di Kabupaten Jember.

Kelihatannya struktur hubungan fiskal selama ini sangat tersentral dan sangat kecil tekanannya pada upaya untuk mempromosikan keuangan daerah. Keadaan tersebut tentunya tidak mendukung pelaksanaan otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab sesuai dengan azas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintah di daerah, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 1999.

Untuk pembaharuan struktur hubungan fiskal yang lebih mengarah kepada desentralisasi, maka perlu di analisis struktur hubungan fiskal yang ada selama ini.

#### **1.3.2 Tujuan khusus**

Tujuan khusus dalam penelitian ini, dapat diuraikan sebagai berikut:

- a. Mempelajari derajat desentralisasi fiskal antara pemerintah pusat dan daerah.

- b. Mempelajari kapasitas fiskal daerah Kabupaten Jember, melalui kapasitas fiskal akan diketahui ketergantungan keuangan daerah pada pemerintah pusat.

#### **1.4 Manfaat Penelitian**

Hasil penelitian ini diharapkan bermanfaat bagi :

- a. Pemerintah

Untuk dapat memberikan masukan yang berarti dalam kaitannya mewujudkan otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab di Kabupaten Jember.

- b. Ilmu Pengetahuan

Penelitian ini diharapkan memberikan sumbangan pengembangan dan pembuktian teori Ekonomi Publik.

#### **1.5 Sistematika Penulisan**

Sistematika penulisan dalam mempelajari hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah Kabupaten Jember ini dibagi atas enam bab sebagai berikut:

- a. Bab satu merupakan pendahuluan yang menggambarkan bahwa penyelenggaraan otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab, diperlukan kewenangan dan kemampuan daerah menggali sumber keuangan sendiri, yang didukung oleh perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah. Dalam pendahuluan ini digambarkan juga pokok-pokok penelitian mengenai hubungan fiskal antara pemerintah pusat dan daerah Kabupaten Jember meliputi desentralisasi dan kapasitas fiskal daerah. Selanjutnya dikemukakan Tujuan penelitian, manfaat penelitian dan sistematika penelitian.

b. Bab dua dikemukakan tinjauan pustaka yang memuat kerangka teoritik dan penelitian sebelumnya. Landasan teoritik menjelaskan tentang konsep-konsep yang digunakan untuk mempelajari kapasitas fiskal daerah dan bantuan atau subsidi dari pemerintah pusat. Selanjutnya dikemukakan juga penelitian sebelumnya yang berhubungan dengan masalah keuangan daerah guna memperkuat landasan dalam merumuskan hipotesis.

c. Pada bab tiga dikemukakan mengenai kerangka konseptual dan hipotesis. Kerangka konseptual dijabarkan dari tinjauan pustaka sebagai paradigma sekaligus tuntutan untuk memecahkan masalah penelitian dan merumuskan hipotesis. Hipotesis merupakan jawaban sementara terhadap masalah yang dihadapi yang dapat diuji kebenarannya berdasarkan fakta empiris.

d. Dalam bab empat dikemukakan mengenai metode penelitian, secara rinci memuat hal-hal sebagai berikut : obyek penelitian, definisi operasional variabel, lokasi dan waktu penelitian, prosedur pengumpulan data, teknik analisis data dan uji hipotesis.

e. Hasil penelitian, analisis dan pembahasan disajikan dalam bab lima. Hasil penelitian memuat semua hasil penelitian yang relevan dengan tujuan dan hipotesis. Pembahasannya meliputi derajat desentralisasi fiskal di Kabupaten Jember. Seterusnya disajikan kapasitas fiskal daerah Kabupaten Jember.

f. Bab enam merupakan bab terakhir, yang merupakan simpulan dan implikasi kebijaksanaan serta saran-saran berdasarkan uraian-uraian dari hasil penelitian yang telah dikemukakan di depan.

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

Dalam bab satu di muka, sudah diuraikan mengenai pendahuluan yang meliputi: Latar belakang masalah, Rumusan masalah, Tujuan penelitian. Selanjutnya, dalam bab dua ini akan diuraikan mengenai teori yang berkaitan dengan hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah, disamping itu juga akan dikemukakan penelitian sebelumnya yang berhubungan dengan masalah keuangan daerah.

#### **2.1 Landasan Teori**

Teori adalah abstraksi seperangkat hubungan sebab akibat yang menunjukkan kesesuaian antara penalaran dan kenyataan (Yotopolous, 1976:48). Berikut ini akan dikemukakan mengenai sistem pemerintahan berkaitan dengan hubungan antara Pemerintah pusat dan daerah, juga akan dikemukakan mengenai desentralisasi, hubungan keuangan pemerintah pusat dan daerah, pendanaan pemerintah daerah, kebijaksanaan keuangan daerah, desentralisasi fiskal, dan kapasitas fiskal daerah.

##### **2.1.1 Sistem pemerintahan berkaitan dengan hubungan antara pemerintah pusat dan daerah.**

Sistem adalah suatu tatanan dari hal-hal yang berkaitan dan berhubungan, sehingga membentuk satu kesatuan dan satu keseluruhan. Sistem Pemerintahan Negara Indonesia menurut UUD 1945 ditegaskan sebagai berikut:

- a. Indonesia adalah negara yang berdasarkan atas hukum, tidak berdasarkan kekuasaan belaka.

- b. Pemerintah berdasarkan atas sistem konstitusi (hukum dasar), tidak bersifat absolutisme (kekuasaan yang tidak terbatas)
- c. Kekuasaan negara tertinggi ditangan Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Menurut Sady ada empat bentuk pokok sistem pemerintahan yang berkaitan dengan hubungan antara pemerintah pusat dan daerah (Ibnu Syamsi,1986:23):

- a. Sistem Pemerintahan Daerah Komprehensif (Comprehensive Local Government System)

Dalam sistem ini, pemerintah pusat banyak sekali menyerahkan urusan dan wewenangnya kepada pemerintah daerah. Jadi apabila dibandingkan dengan sistem yang lainnya, Pemerintah daerah mempunyai kekuasaan yang paling besar.

- b. Sistem berpasangan (Partnership System)

Dalam sistem ini, beberapa macam urusan yang jumlahnya cukup memadai diserahkan oleh pusat kepada daerah, sedangkan urusan-urusan lainnya tetap menjadi wewenang Pemerintah pusat. Perimbangan kekuasaan antara pusat dan daerah cukup baik.

- c. Sistem Dualistik (Dual System)

Dalam sistem ini, imbangan kekuasaan antara Pemerintah pusat dan daerah mulai lebih banyak dimiliki pusat daripada daerah yang bersangkutan.

- d. Sistem Administrasi Terpadu (Integrated Administrative System)

Dalam sistem ini, pusat mengatur secara langsung daerah-daerah yang bersangkutan, mengenai pelayanan teknis dilakukan melalui koordinatornya yang berada di daerah atau di wilayah dan juga koordinator yang berada di tingkat yang lebih rendah.

### 2.1.2 Desentralisasi

Desentralisasi adalah "penunjukan proses pendelegasian daripada tanggung jawab terhadap sebagian dari administrasi negara kepada badan-badan otonom dan tidak hanya mengenai kewenangan dari suatu urusan tertentu" (Admosudirdja, 1970:211).

Sekedar untuk perbandingan dapat dikemukakan perumusan sebagai berikut:

a. Amrah Muslimin (1960:3):

Desentralisasi adalah pembagian kekuasaan badan-badan dan golongan dalam masyarakat untuk mengurus rumah tangganya sendiri.

b. Danuredja (1961:36):

Desentralisasi berarti pelimpahan wewenang dalam otonomi dari organ-organ lebih tinggi (Pemerintah pusat) kepada organ-organ otonom (kepada daerah swatantra/istimewa tingkat I/II serta Dewan Perwakilan Rakyat Daerahnya).

c. Undang-undang No. 22 Tahun 1999

Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintah oleh pemerintah kepada daerah otonom dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dengan mengemukakan kutipan perumusan-perumusan tersebut di atas jelas kiranya arti desentralisasi yaitu penyerahan urusan pemerintah dari pusat atau daerah tingkat atas kepada daerah yang menjadi urusan rumah tangganya.

Urusan-urusan pemerintah yang telah diserahkan kepada daerah dalam rangka pelaksanaan azas desentralisasi, pada dasarnya menjadi wewenang dan tanggung jawab daerah sepenuhnya. Dalam hal ini prakarsa sepenuhnya diserahkan kepada daerah, baik yang

menyangkut penentuan kebijaksanaan, perencanaan, pelaksanaan, maupun yang menyangkut segi-segi pembiayaannya.

Agar pembangunan daerah dapat berjalan secara terpadu, selaras, dan seimbang, perlu adanya kerjasama yang baik dari unsur-unsur Pemerintah di daerah. Unsur-unsur Pemerintah di daerah terdiri dari unsur Pemerintah pusat dan unsur pemerintah daerah dengan tingkat-tingkat yang ada.

Menurut Sumardjan, sistem desentralisasi adalah sistem pemerintah yang paling sesuai dengan kondisi geografis dan politis di Indonesia. Dengan cara menggunakan desentralisasi tersebut dimaksudkan (Musaneff, 1985:22):

- a. Untuk meringankan beban dan tugas pemerintah pusat. Tugas pemerintah dari suatu negara yang sedang dalam taraf pertama mengadakan pembangunan disegala bidang kegiatan, memerlukan kecakapan dan pengalaman yang melampaui batas kemampuan pemerintah pusat, apabila tidak dibantu oleh pemerintah daerah untuk menanggapi kepentingan dan aspirasi masyarakat di daerah. Keadaan ini memerlukan desentralisasi yang bersifat fungsional dan desentralisasi yang bersifat teritorial.
- b. Untuk meratakan tanggung jawab sesuai dengan sistem demokrasi, maka tanggung jawab pemerintah dapat dipikul rata oleh seluruh masyarakat yang diikuti sertakan melalui desentralisasi fungsional dan teritorial, hal mana dapat memperbesar stabilitas pemerintahan pada umumnya.
- c. Untuk mobilisasi potensi masyarakat banyak buat kepentingan umum. Melalui desentralisasi diberikan kesempatan kepada kekuatan-kekuatan di dalam masyarakat untuk ikut serta mengembangkan diri buat kepentingan umum di dalam daerah

mereka masing-masing dan juga buat kepentingan nasional. Dengan demikian dapat pula ditimbulkan pesaing yang sehat untuk membangun tiap-tiap daerah dengan kekuatan masyarakat di daerah-daerah itu sendiri.

- d. Untuk mempertinggi efektivitas dan efisiensi dalam pengurusan kepentingan daerah. Sudah barang tentu masyarakat di daerahlah yang lebih mengetahui kepentingan dan aspirasi mereka, dan oleh karena itu maka mereka itulah yang dapat mengatur dan mengurus kepentingannya secara efektif dan efisien. Di dalam hal ini pemerintah pusat cukup memberi dorongan, bimbingan dan bantuan dimana diperlukan.

Sedangkan faktor-faktor yang memperkuat dilaksanakannya sistem desentralisasi itu adalah:

- a. Adanya suku-suku bangsa yang berbeda dalam bahasa, adat istiadat dan kebudayaan.
- b. Komunikasi dan transportasi yang belum memenuhi syarat. Tanpa menyinggung sebab-sebabnya maka harus diakui bahwa komunikasi lewat radio, telepon, dan pos antar kota dan antar pulau di Indonesia tidak memenuhi syarat-syarat komunikasi yang cepat dan murah. Hal ini dijumpai pula dalam hubungan darat, laut dan udara. Oleh karena itu tidak mungkin lagi pemerintah pusat untuk menjalankan pemerintahan dengan cepat dan efisien sampai pelosok-pelosok daerah. Yang demikian itu memaksa pemerintah pusat untuk mengadakan pemerintah daerah.
- c. Keadaan politik yang tidak stabil di tingkat pusat, yang menyebabkan pergantian kabinet berkali-kali. Setiap kali suatu kabinet menjadi demisioner, maka pemerintah pusat diluar bidang

rutin terhenti dan pimpinan kepala daerah menjadi lemah sekali. Karena itu pemerintah daerah acap kali memberanikan diri untuk menentukan kebijaksanaan dan mengambil tindakan sendiri-sendiri untuk memecahkan persoalan, khususnya hal-hal teknis yang perlu segera mendapatkan penyelesaian.

- d. Kekurang mampuan pemerintah pusat untuk membimbing dan memecahkan persoalan-persoalan daerah. Pada umumnya pemerintah daerah cukup setia dan bersedia untuk mengikuti keputusan-keputusan dan pedoman-pedoman dari pemerintah pusat. Akan tetapi pemerintah pusat seringkali terlambat dalam memberikan keputusan dan pedoman yang sangat diperlukan oleh pemerintah daerah.

Dari uraian tersebut dapat ditarik kesimpulan, bahwa pertimbangan utama yang mengharuskan dilaksanakannya desentralisasi adalah untuk dapat memenuhi kebutuhan masyarakat setempat dengan lebih baik. Jadi, desentralisasi adalah suatu cara untuk mengadakan pembagian serta pemilikan tugas kewajiban yang dibebankan kepada pusat dan daerah agar kebutuhan masyarakat dapat dipenuhi.

### **2.1.3 Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah**

Hubungan pemerintah pusat dan daerah adalah hubungan pemerintahan tingkat pusat sebagai keseluruhan dengan aparat pemerintahan daerah, termasuk hubungan suatu unit pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Sedang yang dimaksudkan dengan unit pemerintah pusat adalah seluruh aparat dari unit pemerintah pusat baik yang berada di pusat pemerintahan negara maupun di daerah (Musaneff, 1985:261).

Sebagai negara yang bercirikan azas negara kesatuan, daerah adalah bagian yang tak terpisahkan dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan berpegang pada azas negara kesatuan tersebut maka antara keuangan pusat dan daerah terdapat hubungan erat sekali dimana bukan saja bersifat hubungan keuangan antara tingkat pemerintahan akan tetapi mencakup pula faktor-faktor strategis pembangunan dan pengawasan terhadap daerah. Oleh karena itu pandangan terhadap hubungan ini dapat dilihat dari tiga aspek yaitu: aspek penyelenggaraan pemerintah di daerah, aspek pelaksanaan kebijaksanaan pembangunan, dan aspek pengawasan (Mamesah, 1995:23).

a. Aspek Penyelenggaraan Pemerintah di daerah

Dalam uraian sebelumnya telah digaris bawahi bahwa penyelenggaraan pemerintahan di daerah didasarkan pada prinsip pemberian otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab. Berdasarkan prinsip tersebut maka daerah-daerah tidak hanya melaksanakan urusan rumah tangganya sendiri, akan tetapi melaksanakan tugas-tugas umum pemerintahan dan pembangunan dalam wilayah kekuasaannya.

Mengingat pelaksanaan tugas umum pemerintahan dan pembangunan yang cukup berat serta semakin berkembangnya kebutuhan masyarakat sebagai hasil pembangunan, maka daerah-daerah dihadapkan kepada kebutuhan sumber-sumber keuangan dimana ternyata sumber-sumber keuangan daerah tersebut masih sangat terbatas.

Adanya keterlibatan sumber keuangan daerah, maka pemerintah pusat melalui APBN menyalurkan berbagai sumber dana seperti: sumbangan-sumbangan dan bantuan pembangunan.

Sumbangan-sumbangan\* - berupa dana ganjaran serta subsidi/perimbangan keuangan negara meliputi: subsidi gaji dan tunjangan daerah otonom untuk Dati I dan II; subsidi bantuan pembiayaan penyelenggaraan SDN (SBPP-SDN); subsidi bantuan biaya operasional RSUD daerah (SBBO-RSUD); subsidi bantuan pengembangan dan pemeliharaan obyek pariwisata (SBBP-OPD); tunjangan penghasilan kepala desa dan perangkat desa (TPKD-PD); subsidi bantuan pengembangan usaha pertambangan daerah (SBP-UPD); sumbangan lain-lain yang bersifat khusus dan tidak kontinue, misalnya kompensasi.

Bantuan pembangunan berupa Inpres Program yang meliputi : bantuan pembangunan daerah tingkat I; bantuan pembangunan daerah tingkat II; bantuan pembangunan peningkatan jalan propinsi; bantuan pengembangan peningkatan jalan kabupaten; bantuan pembangunan sarana kesehatan; bantuan pembangunan sekolah dasar; bantuan pembangunan desa dan Inpres desa tertinggal; bantuan pembangunan penghijauan dan reboisasi; subsidi khusus pembangunan wilayah perbatasan.

Ganjaran, subsidi dan bantuan seperti tersebut diatas menjadi sumber pendapatan daerah untuk digunakan didalam membiayai berbagai pengeluaran daerah. Hal ini nampak pada anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) yang ditetapkan dan dilaksanakan setiap tahun anggaran oleh pemerintah daerah (tingkat I/II).

Adanya hubungan keuangan antara pusat dan daerah sebagaimana telah diuraikan tersebut menunjukkan bahwa pemerintah pusat dan daerah tidak dapat dipandang sebagai unsur-unsur yang terlepas satu sama lain, tetapi terlihat dan ternyata

Sumbangan-sumbangan\* berupa dana ganjaran serta subsidi/perimbangan keuangan negara meliputi: subsidi gaji dan tunjangan daerah otonom untuk Dati I dan II; subsidi bantuan pembiayaan penyelenggaraan SDN (SBPP-SDN); subsidi bantuan biaya operasional RSUD daerah (SBBO-RSUD); subsidi bantuan pengembangan dan pemeliharaan obyek pariwisata (SBBP-OPD); tunjangan penghasilan kepala desa dan perangkat desa (TPKD-PD); subsidi bantuan pengembangan usaha pertambangan daerah (SBP-UPD); sumbangan lain-lain yang bersifat khusus dan tidak kontinue, misalnya kompensasi.

Bantuan pembangunan berupa Inpres Program yang meliputi : bantuan pembangunan daerah tingkat I; bantuan pembangunan daerah tingkat II; bantuan pembangunan peningkatan jalan propinsi; bantuan pengembangan peningkatan jalan kabupaten; bantuan pembangunan sarana kesehatan; bantuan pembangunan sekolah dasar; bantuan pembangunan desa dan Inpres desa tertinggal; bantuan pembangunan penghijauan dan reboisasi; subsidi khusus pembangunan wilayah perbatasan.

Ganjaran, subsidi dan bantuan seperti tersebut diatas menjadi sumber pendapatan daerah untuk digunakan didalam membiayai berbagai pengeluaran daerah. Hal ini nampak pada anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) yang ditetapkan dan dilaksanakan setiap tahun anggaran oleh pemerintah daerah (tingkat I/II).

Adanya hubungan keuangan antara pusat dan daerah sebagaimana telah diuraikan tersebut menunjukkan bahwa pemerintah pusat dan daerah tidak dapat dipandang sebagai unsur-unsur yang terlepas satu sama lain, tetapi terlihat dan ternyata

bahwa unsur-unsur itu merupakan satu kesatuan yaitu Negara Kesatuan Republik Indonesia.

b. Aspek Pelaksanaan Kebijakan Pembangunan.

Aspek pelaksanaan kebijakan pembangunan menegaskan bahwa kebijakan pembangunan sebagaimana telah ditetapkan dalam Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) yang mendasarkan kepada Trilogi pembangunan, yaitu: Pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya yang menuju pada terciptanya keadilan sosial bagi seluruh rakyat; pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi; dan stabilitas nasional yang sehat dan dinamis.

Dalam hal ini keserasian dan keselarasan antara pembangunan sektoral dan pembangunan daerah, pemerataan pembangunan keseluruhan wilayah Indonesia, perlu dilanjutkan bahkan ditingkatkan. Kebijakan pembangunan ini tercermin pula didalamnya kebijaksanaan keuangan negara melalui APBN, dimana sebagian dana APBN di alokasikan ke dalam APBD.

Dengan adanya kebijakan seperti tersebut maka daerah-daerah (baik daerah tingkat I maupun daerah tingkat II) diikut sertakan peranaannya mulai dari perencanaan proyek, penetapan lokasi sampai kepada pelaksanaan dan penelitian proyek. Disamping itu pajak bumi dan bangunan, sebagai iuran pembangunan, IHH, IPHP dan lain-lain yang merupakan penerimaan negara (komponen APBN) penggunaannya sebagian diserahkan kepada daerah, sebagai bagian bagi hasil pajak dan bagi hasil bukan pajak dalam APBD. Bagian bagi hasil ini juga digunakan untuk membiayai pembangunan daerah.

### c. Aspek Pengawasan

Pengawasan di sini dimaksudkan sebagai salah satu upaya untuk menjamin adanya keserasian antara penyelenggaraan tugas umum pemerintah dengan daerah-daerah serta untuk lebih menjamin kelancaran penyelenggaraan pemerintahan secara berdaya guna dan berhasil guna.

Pengesahan APBD, pengesahan peraturan-peraturan daerah yang berkaitan dengan pendapatan asli daerah (baik berupa pajak dan retribusi daerah) maupun pengesahan atau perhitungan APBD, merupakan suatu wujud yang nyata dari pengawasan ini, dimana untuk Dati I disahkan oleh menteri dalam negeri dan untuk Dati II disahkan oleh gubernur kepala daerah tingkat I sebagai wakil pemerintah di daerah yang bersangkutan. Disamping itu pengawasan atas pelaksanaan anggaran daerah, juga dilakukan oleh badan pemeriksa keuangan (BPKP), inpektorat jenderal departemen dalam negeri. Dalam hal ini menunjukkan adanya hubungan yang erat antara keuangan pusat dan keuangan daerah.

Selain hal-hal seperti tersebut diatas hubungan keuangan pusat dan daerah tercermin pula dalam pelaksanaan otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab yang meliputi hal-hal, harus sesuai dengan pembinaan politik dan kesatuan bangsa; harus dapat menjalin hubungan yang serasi antara pemerintah dengan daerah atas dasar keutuhan negara kesatuan; harus dapat menjamin perkembangan dan membangun daerah.

Menurut Davey (1979:22) tujuan hubungan pusat dan daerah adalah:

- 1) Adanya pembagian wewenang yang rasional antara tingkat-tingkat pemerintahan mengenai peningkatan sumber-sumber pendapatan dan penggunaannya.
- 2) Pemerintah daerah mendapat yang cukup dari sumber-sumber dana, sehingga dapat menjalankan tugas atau fungsi dengan lebih baik (penyediaan dana untuk menutup kebutuhan rutin dan pembangunan).
- 3) Pembagian yang adil antara pembelanjaan daerah yang satu dan daerah lainnya.
- 4) Pemerintah daerah dalam mengusahakan pendapatan (pajak dan retribusi) sesuai dengan pembagian yang adil terhadap keseluruhan beban pengeluaran pemerintah.

Hubungan keuangan antara pusat dan daerah dapat dilakukan melalui beberapa pendekatan, yaitu: pendekatan kapitalisasi, pendekatan sumber pendapatan, pendekatan belanja dan pendekatan konprehensif (Davey, 1979:164).

a) Pendekatan Kapitalisasi (Capitalization Approach )

Berdasarkan pendekatan ini, hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dibidang keuangan itu atas dasar kuasi komersial. Disini pemerintah pusat mengadakan investasi di daerah, berpatungan dengan pemerintah daerah. Pemerintah daerah diberi wewenang untuk mengelolanya. Keuntungan yang diperolehnya sebagian menjadi hak pusat dan sebagian menjadi hak daerah, sesuai dengan besarnya modal yang ditanam dan perimbangan manajemennya.

Di luar kesepakatan itu, apabila dipandang perlu dengan melihat situasi dan kondisinya, bagian keuangan yang menjadi hak pusat dapat saja disumbangkan kepada daerah untuk pembangunan.

b) Pendekatan Sumber Pendapatan (Income Source Approach)

Pendekatan ini didasarkan pada pemberian sebagian pendapatan dari sumber-sumber pendapatan oleh pusat kepada daerah. Pemberian ini dapat berupa : wewenang mengelola sumber-sumber pendapatan tertentu sepenuhnya yang diserahkan kepada daerah; atau wewenang untuk menikmati sebagian (persentase) dari pungutan yang dilakukan oleh daerah atas nama pusat.

Sebagai contoh misalnya, suatu sumber pendapatan yang berupa pajak tertentu, sekian persen hasil pungutannya adalah milik pusat dan sisanya diberikan kepada daerah. Bagian persentase pendapatan pajak yang telah diserahkan kepada daerah, bebas penggunaannya.

c) Pendekatan Belanja (Expenditures Approach)

Pendekatan ini didasarkan pada kebutuhan pengeluaran biaya-biaya untuk proyek atau untuk membiayai kegiatan rutin pemerintah daerah. Sebagai contoh: Suatu proyek membutuhkan biaya Rp.1000 juta. Pemerintah daerah ternyata hanya mampu membiayai Rp.700 juta. Maka sisanya Rp.300 juta disubsidi pusat. Jadi pemerintah pusat membiayai kekurangannya. Adapun beberapa persyaratan dalam pendekatan ini adalah:

- 1) Subsidi pemerintah pusat diberikan dengan mempertimbangkan kemampuan dan alokasi bantuan pada masing-masing daerah.
- 2) Kebutuhan biaya-biaya pembangunan tidak boleh ada perbedaan yang mencolok dengan tahun-tahun sebelumnya.

d) Pendekatan Komprehensif

Pendekatan ini didasarkan pada pemberian wewenang kepada daerah untuk mengelola sumber-sumber pendapatan sendiri guna

membiyai pengeluaran-pengeluaran daerah dan mencoba untuk mempertemukan antara sumber-sumber pendapatan dan target belanja. Sumber-sumber pendapatan yang boleh dikelola sepenuhnya itu merupakan sumber pendapatan asli daerah.

Apabila untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran daerah itu masih kurang (dan biasanya memang sangat kurang) maka kekurangannya itu akan disubsidi pusat. Karena umumnya pemerintah daerah dalam membiayai kebutuhannya itu tidak cukup maka pendekatan ini dinamakan pendekatan defisit.

Dari uraian-uraian tersebut diatas, jelaslah bahwa untuk membiayai pembangunan dan kebutuhan rutin daerah, pemerintah daerah harus mengusahakan lebih dulu biaya sendiri. Usaha biaya sendiri disini termasuk juga didalamnya mendorong adanya bantuan dari masyarakat dan juga adanya proyek swadaya masyarakat. Barulah pemerintah pusat memberikan subsidi untuk mengatasi kekurangannya. Kalau itupun belum cukup, maka pemerintah pusat mengusahakan bantuan dari luar negeri.

#### **2.1.4 Pendanaan Pemerintah daerah**

Pemerintah daerah memerlukan sumber-sumber dana untuk melaksanakan pembangunan. Sumber-sumber dana tersebut salah satunya berupa alokasi anggaran pemerintah pusat. Dana bantuan dari pemerintah pusat kepada daerah dapat dikelompokkan menjadi beberapa definisi menurut latar belakang pemberiannya (Soetrisno,1984:202)

##### **a. Ganjaran**

Ganjaran adalah jumlah uang yang diserahkan kepada daerah berhubung dengan kewajiban menyelenggarakan tugas negara atau

jumlah uang yang diserahkan kepada daerah berhubung tugas negara telah menjadi urusan rumah tangga daerah.

b. Subsidi

Subsidi adalah bantuan yang diberikan kepada daerah untuk menyelenggarakan usaha-usaha daerah yang biayanya melampaui kekuatan daerah.

c. Sumbangan

Sumbangan adalah bantuan yang diberikan kepada daerah untuk menutup kekurangan anggaran keuangan daerah, oleh karena keadaan luar biasa yang mengakibatkan bahwa daerah mengalami kesulitan keuangan.

d. Revenue Sharing (bagi hasil)

Revenue sharing adalah penerimaan yang diterima oleh pusat sesudah dikurangi bagian yang diserahkan kepada pemerintah daerah. Jadi terhadap penerimaan tertentu diadakan pembagian atau sharing antara bagian yang diterima oleh pusat dan diterima oleh daerah.

Menurut Davey (1988:25) sumber-sumber dana berupa anggaran pemerintah pusat dinyatakan sebagai pemindahan (transfer) yang meliputi beberapa jenis:

1) Anggaran Pusat (votes)

Anggaran pusat adalah suatu penetapan bagian anggaran negara berdasarkan pada pemungutan suara dalam lembaga pembuat undang-undang. Tipe pendanaan dari pusat ini pada umumnya lebih berkaitan dengan administrasi wilayah (dekonsentrasi). Dalam konteks keuangan daerah, votes merupakan suatu jumlah dana yang dialokasikan untuk tujuan tertentu, yang dapat melibatkan pemerintah daerah mengadakan pengeluaran

sampai jumlah yang ditetapkan. Namun demikian dananya masih tetap dalam rekening pemerintah pusat, yang merupakan sumber pengeluaran langsung dari pegawai, pemasok, dan kontraktor. Administrasi daerah dan kantor-kantor wilayah departemen pusat, pada umumnya dengan cara ini.

## 2) Bantuan pusat (grant)

Alokasi kepada pemerintah daerah yang mandiri (devolved), seperti pemerintah negara bagian di negara federal, atau pemerintah daerah otonom, lebih sering berupa grant (bantuan) atau subsidi. Alokasi ini merupakan pemberian uang tunai dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah yang mempunyai pembukuan mandiri (kecuali kalau transfer itu tidak berupa uang, misalnya berupa pelayanan pegawai yang diperbantukan, atau barang-barang yang pembeliannya terpusat, tetapi nilai uang tunainya akan tetap tercatat dalam buku kedua tingkat pemerintah, pemberi dan penerima). Istilah bantuan atau subsidi dapat saling menggantikan. Bantuan (grant) tersebut menurut jenisnya ada beberapa, antara lain:

- a) Bantuan untuk pelepasan atau proyek khusus (spesifik), yang didasarkan atas suatu presentasi tertentu dari pengeluaran daerah tertentu yang disepakati.
- b) Bantuan biaya satuan (unit cost grant), yang didasarkan atas suatu jumlah yang ditetapkan bagi setiap satuan pelayanan.
- c) Bantuan untuk mengimbangi (to match) eksploitasi sumber-sumber penerimaan daerah.
- d) Bantuan pembangunan serbaguna (multi purpose development) yang dapat dialokasikan dengan rinci oleh pemerintah daerah bagi serangkaian fungsi tertentu dan menurut pedoman tertentu seperti penciptaan kesempatan kerja.

- e) Bantuan pemerataan (equalization) yang dimaksudkan untuk mencukupi pendapatan daerah secara langsung di wilayah-wilayah yang kapasitas fiskalnya dibawah rata-rata atau dibawah standar.
- f) Sumbangan (contribution) untuk menyeimbangkan anggaran daerah yaitu menyesuaikan penerimaan terhadap pengeluaran. Jenis ini sering dikenal dengan bantuan umum (block) atau penutup kekurangan (deficiency).

### 3) Bagi hasil pajak (Tax Sharing)

Bagi hasil pajak adalah pembagian hasil pajak yang dikumpulkan secara terpusat. Jumlah yang diserahkan kepada pemerintah daerah mungkin meliputi seluruh hasil suatu jenis pajak atau suatu proporsi tertentu dari pajak tersebut. Bagian hasil yang diterima oleh suatu tingkat pemerintah mungkin berkaitan dengan jumlah pajak yang dikumpulkan dari daerah. Alternatifnya, hasil pajak yang diserahkan mungkin dikumpulkan (di-pool) dan didistribusikan ke daerah menurut rumus tertentu, tanpa kaitan (atau sekurang-kurangnya/tidak seluruhnya dikaitkan) pada asal geografinya.

### 4) Pinjaman

Pemerintah daerah melakukan pinjaman dengan tujuan sebagai berikut: untuk menutup kebutuhan dana (cash) jangka pendek; untuk membiayai kekurangan dana anggaran tahunan berupa biaya rutin dari beban hutang; untuk membeli pabrik dan peralatan dengan unsur jangka menengah; untuk membiayai investasi yang diharapkan dapat menghasilkan penerimaan daerah; dan untuk membiayai pembangunan modal jangka panjang.

Pinjaman dibedakan dari bentuk alokasi pusat lainnya, yaitu bahwa pinjaman secara khusus memerlukan pengembalian. Namun demikian, pinjaman tersebut secara langsung apabila pinjaman tersebut tanpa bunga atau yang ditetapkan berada dibawah tingkat biaya yang berlaku di pasar. Mengenai pinjaman yang dilakukan oleh pemerintah tersebut, ada beberapa sumber dana pinjaman yang dilakukan, yaitu:

- a) Pinjaman yang bersumber dari pemerintah yang lebih atas (pada umumnya dari pemerintah pusat, akan tetapi pemerintah negara bagian atau propinsi dapat memberi pinjaman kepada daerah-daerah dalam sistem pemerintahan federal).
- b) Pinjaman yang bersumber dari badan-badan internasional: Bank Dunia, Bank Pembangunan Asia, Bank Pembangunan Amerika Latin, Bank Asia Afrika dan bantuan bilateral, biasanya pinjaman ini diberikan kepada pemerintah pusat negara yang bersangkutan.
- c) Pinjaman yang berasal dari Bank Sentral atau dana pinjaman untuk pemerintah daerah.
- d) Suku bunga dari bonds atau stock yang biasanya berdasarkan tanggal jatuh tempo waktu pinjaman tersebut.
- e) Pinjaman jangka pendek yang diberikan oleh bank tabungan umum atau bank komersial.
- f) Pinjaman hipotek atau aset tetap.
- g) Pinjaman internal yang berasal dari dana cadangan pensiun, misalnya dana pensiun dan dana-dana untuk biaya pabrik dan peralatan lainnya.
- h) Dana untuk sewa beli peralatan.
- i) Dana kontraktor untuk pembangunan proyek-proyek.

Selanjutnya, mengenai persyaratan pinjaman ada beberapa macam antara lain: masa pembayaran kembali, tingkat bunga, keamanan pinjaman, persetujuan dan penyidikan.

#### 5) Penyertaan Modal

Bentuk terakhir dari alokasi pemerintahan pusat adalah investasi pemerintah pusat berupa penyertaan modal pada suatu daerah. Pemerintah (perusahaan) penerima modal tersebut umumnya diharapkan untuk beroperasi secara semi komersial dan menanamkan modalnya dalam suatu kegiatan yang self liquidating yaitu kegiatan yang seyogyanya akan menghasilkan pendapatan untuk menutup biaya rutin dan mungkin menghasilkan laba untuk membiayai perluasan usaha atau membayar deviden. pemerintah pusat tidak mengharapkan untuk menarik kembali jumlah modal yang telah di investasikan, walaupun pemerintah mungkin saja mengharapkan untuk menerima deviden. Pendanaan semacam ini merupakan tipe yang paling lazim bagi badan usaha pembangunan daerah (regional development authorities). Pendanaan tersebut mungkin juga disediakan bagi usaha semi komersial yang dilakukan oleh bentuk badan usaha lainnya dari suatu Pemerintah daerah.

Menurut Musgrave dan Musgrave (1984), ada suatu bantuan yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah yang dikenal dengan nama Revenue Sharing (bagi hasil). Revenue sharing dibedakan menjadi yang bersyarat (conditional, categorical, strings - attached) atau conditional grant in aid dan tidak bersyarat (unconditional, non categorical, no- string - attached) atau conditional grant in aid. Conditional grant aid adalah bantuan pemerintah atasan terhadap pemerintah dibawahnya dengan menyebut persyaratan-persyaratan atau peraturan-peraturan yang



bersifat spesifik, misalnya untuk perbaikan jalan, pemberian tunjangan pensiun, bantuan inpres. Unconditional grant in aid adalah bantuan dari pemerintah atasan terhadap pemerintah dibawahnya dengan tidak menyebut syarat-syarat atau penggunaan khusus. Dalam hal ini pemerintah daerah mempunyai kebebasan untuk menggunakan bantuan atau subsidi tersebut untuk mencapai alokasi sumber daya yang optimal.

Disamping itu ada jenis bantuan yang lain yaitu matching grant dan nonmatching grant. Bantuan tak bersyarat (non matching grant) adalah bantuan yang diberikan secara bebas untuk menganggar pengeluaran penerima bantuan yang dalam hal ini pemerintah daerah. Bantuan bersyarat (matching grant) adalah jenis bantuan yang diberikan langsung oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, misalnya untuk memperbaiki proyek-proyek yang diberikan pemerintah pusat. Matching grant merupakan dana yang sifatnya selektif yang memberikan provisi pada barang-barang sosial (musgrave and musgrave, 1984:537).

### **2.1.5 Kebijakan Keuangan Daerah**

Kebijakan keuangan daerah itu tercermin pada kebijakan fiskal atau anggaran daerah. Tujuan kebijakan fiskal ada tiga, yaitu:

Pertama, untuk menjamin agar laju pertumbuhan ekonomi dapat sesuai dengan potensinya. Ini berarti, dengan kebijakan fiskal akan diusahakan seoptimal mungkin agar potensi-potensi ekonomi yang ada pada daerah itu dapat direalisasi; Kedua, untuk mengusahakan terbukanya kesempatan; Ketiga mengusahakan agar harga berada pada dalam tingkat yang wajar dan selalu dalam keadaan stabil, sehingga memungkinkan peningkatan pertumbuhan.

Sebagai landasan atau pedoman dasar yang dipergunakan oleh masing-masing pemerintah daerah untuk menyusun anggaran daerah setiap tahunnya adalah pola dasar pembangunan daerah dan REPELITA daerah yang selaras dan serasi dengan GBHN, REPELITA Nasional, Trilogi pembangunan dan delapan jalur pemerataan.

Dengan disusunnya anggaran pendapatan dan belanja daerah (setiap tahun anggaran) maka hal ini merupakan suatu perwujudan daripada pemberian otonomi daerah. Hal ini sangat penting karena anggaran daerah merupakan salah satu sarana untuk mewujudkan otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab serta untuk memberi isi dan arti tanggung jawab pemerintah daerah baik pemerintah daerah Tingkat I maupun pemerintah daerah Tingkat II.

Anggaran daerah tersebut penyusunannya harus sinkron dan serasi dengan kebijaksanaan yang digariskan oleh pemerintah sebagaimana tercermin pada anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN) yang juga ditetapkan setiap tahun anggaran, terutama karena menyangkut penetapan besarnya sumbangan-sumbangan pemerintah pusat serta dana bantuan untuk pembangunan daerah. Dengan memperhatikan tentang hal-hal tersebut, maka pemerintah daerah dalam menyusun anggaran daerah harus memperhatikan kebijaksanaan-kebijaksanaan nasional dan kebijaksanaan masing-masing daerah.

Anggaran daerah merupakan realisasi kebijaksanaan fiskal, dan kebijaksanaan fiskal ini termasuk bagian dari kebijaksanaan pemerintah daerah dalam pembangunan. Pengumpulan dan penggunaan dana harus disesuaikan dengan kebutuhan pembangunan daerah. Pendapatan pemerintah daerah haruslah

selalu meningkat, sedangkan pengeluaran harus dilakukan seefisien mungkin.

Menurut Musgrave (1986:6) fungsi anggaran ada tiga, yaitu: (1) fungsi alokasi; (2) fungsi distribusi dan (3) fungsi stabilisasi.

Fungsi alokasi, dalam arti bahwa barang-barang yang dibutuhkan dalam kehidupan manusia itu dibedakan antara barang individu dan barang sosial, dimana anggaran dialokasikan untuk pemenuhan kebutuhan barang-barang tersebut.

Fungsi distribusi, dalam arti bahwa anggaran diadakan untuk pemerataan pendapatan dan kemakmuran sejauh mungkin.

Fungsi stabilisasi, dalam arti bahwa kebijaksanaan anggaran digunakan untuk memberikan kesempatan kerja yang banyak, stabilisasi harga barang-barang, dan untuk mengusahakan tingkat pertumbuhan secara mantap.

Dana yang digunakan untuk pembangunan daerah itu berasal dari pemerintah pusat, pemerintah daerah dan swadaya masyarakat. Dana yang berasal dari pemerintah pusat mungkin juga berasal dari luar negeri. Alokasi dana dari pusat yang diberikan sebagai sumber pendapatan daerah dapat berupa subsidi, bagian pendapatan dari pusat (tax sharing), pinjaman, investasi pemerintah pusat di daerah, retribusi, laba perusahaan dan lain sebagainya.

#### **2.1.6 Desentralisasi Fiskal**

Desentralisasi fiskal dapat berarti sebagai tanggung jawab, penyerahan kekuasaan dan wewenang yang diberikan pusat kepada daerah dalam hal membuat keputusan-keputusan keuangan di daerahnya. Menurut Herber terdapat beberapa alasan yang mendukung desentralisasi fiskal, antara lain (Ahmad, 1989 : 23):

- a. Untuk mengalokasikan barang-barang dan jasa-jasa publik yang bermanfaat eksternalitasnya berskala regional dan lokal.
- b. Pemerintah daerah atau lokal lebih tepat dalam menginterpretasikan kebutuhan rakyat di daerahnya.
- c. Memungkinkan kebebasan individu dan tanggung jawab politik secara lebih besar.

Di Indonesia sistem desentralisasi fiskal dan pemerintahan telah dikenal sejak pemerintahan kolonial Hindia Belanda. "Decentralisatie wet" tahun 1903 adalah undang-undang yang menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Daerah otonom meliputi tingkat "gewest" atau sama dengan Propinsi, dan "regenshap" sama dengan Kabupaten, seterusnya "statsge meete" sama dengan Kotamadya sekarang (Kristiadi, 1986:35).

Berdasarkan Undang-Undang desentralisasi 1903 kepada pemerintah daerah diberikan tunjangan tetap oleh pemerintrah Hindia Belanda di Batavia. Tunjangan tersebut diperhitungkan dari jumlah rata-rata pengeluaran selama lima tahun terakhir. Dalam pembangunannya ternyata tunjangan ini tetap tidak cukup untuk melaksanakan pemerintahan di daerah antara lain karena adanya resesi tahun 1922 yang mempengaruhi keuangan gubernur jendral Hindia Belanda di Batavia. Untuk mengatasi situasi tersebut di keluarkan peraturan baru yaitu "Bertuursharvarming wet" 1922. Peraturan ini mencabut pemberian tunjangan dan menggantinya dengan "sluitpost" yaitu suatu prinsip yang mengharuskan daerah untuk mampu mengurus rumah tangga mereka sendiri.

Setelah Indonesia merdeka, materi yang terkandung dalam Ordansi No. 169 dan No. 170 masih dijadikan dasar seperti yang

terkandung dalam Undang-Undang No. 32 tahun 1956 tentang perimbangan keuangan. Pada tahun 1965 ditetapkan kebijaksanaan pemberian Pemerintah pusat kepada Daerah untuk memenuhi kebutuhan belanja pegawai, yang sering di sebut subsidi daerah otonom (SDO). Perkembangan selanjutnya adalah kebijaksanaan pemberian alokasi devisa otomatis (ADO) yang kemudian dirubah menjadi sumbangan pemerintah pengganti ADO (SPP-ADO). Seterusnya sejak tahun 1974 sampai sekarang SPP-ADO diganti lagi dengan Inpres Tingkat I.

Berdasarkan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 dikenal adanya asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan untuk menyelenggarakan pemerintahan di daerah. asas desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintah oleh pemerintah pusat atau pemerintah daerah tingkat atas kepada pemerintah daerah otonom. Asas dekonsentrasi diartikan sebagai pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat, atau kepada wilayah atau kepada instansi tingkat atas kepada pejabat-pejabat di daerah. Pelaksanaan asas desentralisasi dan dekonsentrasi belum mencakup keseluruhan tugas-tugas pemerintah pusat di daerah. Tugas-tugas yang masih tersisa ini dilaksanakan dengan asas tugas pembantuan.

Pelaksanaan asas desentraliasasi, disertai dengan pemberian otonomi kepada daerah otonom. Daerah otonom berhak, berwenang, dan berkewajiban untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Prinsip otonomi daerah adalah prinsip otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab.

Kewenangan otonomi luas adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang mencakup kewenangan semua bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dibidang politik

luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lain yang akan diterapkan dengan peraturan pemerintah. Disamping itu, keleluasaan otonomi mencakup pula kewenangan yang utuh dan bulat dalam penyelenggaraannya mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian dan evaluasi.

Otonomi daerah adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintah dibidang tertentu yang secara nyata ada dan diperlukan serta tumbuh, hidup dan berkembang di daerah.

Otonomi yang bertanggung jawab adalah berupa perwujudan pertanggungjawaban sebagai konsekuensi pemberian hak dan kewenangan daerah dalam wujud tugas dan kewajiban yang harus dipikul oleh daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi, berupa peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan, dan pemerataan, serta pemeliharaan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antar daerah dalam rangka menjaga keutuhan negara kesatuan Republik Indonesia.

Dari uraian diatas dapat disimpulkan bahwa pemerintah daerah di Indonesia mempunyai beberapa fungsi yaitu : meningkatkan efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan di daerah dalam rangka memberikan pelayanan kepada masyarakat; melaksanakan pembangunan daerah; melaksanakan tugas pembantuan yang dipercayakan pemerintah pusat.

Untuk pelaksanaan fungsi-fungsi tersebut, maka dibentuklah wilayah otonomi tingkat I dan tingkat II, seperti dinas pertanian,

dinas Kesehatan, dinas pekerjaan umum, dinas pendidikan dan kebudayaan, dinas perindustrian, dinas kehutanan dan lain-lain.

Pelaksanaan fungsi pelayanan publik di atas membutuhkan dana (Fiscal Needs) sebanding dengan kegiatan yang harus dijalankan. Kebutuhan fiskal daerah dapat diperoleh dari pendapatan asli daerah (PAD), dan bantuan atau subsidi pemerintah pusat. PAD adalah penghasilan dari pajak dan lain-lain yang sumbernya diserahkan untuk dikelola sepenuhnya oleh pemerintah daerah.

Perbandingan antara PAD terhadap total penerimaan daerah merupakan salah satu cara untuk menentukan derajat desentralisasi fiskal. Menurut Smith derajat desentralisasi fiskal dapat dipelajari dengan cara menghitung rasio PAD terhadap penerimaan negara, rasio subsidi atau bantuan terhadap total penerimaan daerah, dan rasio penerimaan pemerintah pusat di daerah terhadap total penerimaan daerah. Tidak dapat disebutkan secara tegas derajat desentralisasi fiskal dimasing-masing negara. Tampak bahwa di negara-negara berkembang struktur fiskal lebih tersentralisasi daripada negara-negara maju (Ahmad, 1989:29).

### **2.1.7 Kapasitas fiskal Daerah**

Kapasitas fiskal daerah dapat diartikan kapasitas keuangan daerah dalam memenuhi kebutuhan fiskalnya. Kapasitas fiskal disebut kuat kalau kapasitas pajak lebih tinggi dari kebutuhan dan kapasitas fiskal disebut lemah kalau terjadi sebaliknya (Musgrave dan Musgrave, 1984:530).

Kapasitas fiskal daerah dapat dianalisis menggunakan beberapa cara. Uppal dan Suparmoko (1986:1) menganalisis kapasitas fiskal daerah dengan dua cara, yaitu dengan metode atau sistem pajak representatif dan dengan analisis elastisitas.

Cara pertama, sistem pajak representatif. Cara ini dilakukan dengan menghitung kapasitas pajak yaitu perkalian antara basis dan tarif pajak. Oleh karena itu yang dianalisis adalah kapasitas PAD yang terdiri atas pajak dan bukan pajak.

Cara kedua, analisis elastisitas. Koefisien elastisitas PAD terhadap produk domestik regional bruto (PDRB) dapat dijadikan salah satu ukuran untuk menentukan kapasitas PAD di suatu daerah. Semakin elastis PAD di suatu daerah, semakin baik kapasitas PAD di daerah itu. Elastisitas PAD dapat dihitung masing-masing tahun, cara selanjutnya dengan menggunakan tehnik regresi sederhana dalam bentuk log dengan bilangan pokok e. Oleh karena koefisien regresi dari persamaan dalam bentuk ln, secara matematis dapat ditafsirkan sebagai koefisien elastisitas. Bentuk persamaanya adalah

$$\ln \text{PAD}_t = \ln a + b \ln \text{PDRB}_{t-1}$$

Nilai b merupakan koefisien regresi dan sekaligus dapat ditafsirkan sebagai koefisien elastisitas. Pengoperasiannya dengan menggunakan metode kuadrat terkecil sederhana (OLS).

## 2.2 Hasil Penelitian Terdahulu

Penelitian yang berkaitan dengan hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah di Indonesia masih terbatas. Diantara penelitian-penelitian yang menyinggung masalah hubungan keuangan tersebut dapat dikemukakan sebagai berikut:

Davey (1979) meneliti hubungan keuangan antar pemerintah daerah di Indonesia. Studi masalah hubungan keuangan mencakup masalah-masalah dalam mendistribusikan tanggung jawab dan penentuan sumber-sumber keuangan antara pemerintah pusat dan

daerah, bahwa sumber keuangan pusat yang diberikan daerah sangat terbatas.

Shaw (1980) dalam studi tentang hubungan keuangan pemerintah pusat dan daerah di Indonesia menemukan bahwa tidak terdapat hubungan yang berarti antara bantuan pemerintah pusat dengan upaya pengumpulan pajak ditingkat propinsi.

Bawazier (1988) meneliti hubungan fiskal antara pusat dan daerah di Indonesia. Ia mengemukakan bahwa keuangan daerah sangat tergantung pada bantuan pemerintah pusat. Pada umumnya pajak daerah belum memenuhi kriteria pajak yang baik. Bantuan pemerintah pusat dalam berbagai proyek Inpres belum sanggup mengobati disparitas dan terdapat ketidakseimbangan bantuan antar daerah.

Hasil kajian Universitas Indonesia tahun 1992, bahwa faktor utama yang menghambat kemandirian daerah adalah masih kurangnya perhatian pemerintah daerah mencari alternatif pembiayaan melalui efisiensi dan efektifitas sumber-sumber setempat, kurangnya perhatian pemerintah daerah untuk mengurangi tingkat ketergantungan terhadap pemerintah pusat dalam rangka membiayai kegiatan yang menjadi wewenang dan tanggung jawab (Yudono, 1996:1).

Uppal dan Suparmoko (1986) menganalisis mengenai hubungan keuangan antar pemerintah di Indonesia. Dikemukakan bahwa sentralisasi fiskal di Indonesia sangat tinggi dan distribusi bantuan antar propinsi sangat merata. Selain itu ditemukan pula bahwa bantuan pemerintah pusat berkorelasi secara negatif dengan upaya pengumpulan pajak (Tax effort) dan kebutuhan fiskal (Fiscal need). Secara teoritis hubungan antara bantuan pemerintah pusat

dengan upaya pengumpulan pajak dan kebutuhan fiskal seharusnya positif.

Hirawan (1986) menganalisis keuangan daerah. Ia menyatakan bahwa keuangan pusat – daerah tidak terlepas dari tanggung jawab masing-masing tingkat pemerintah tersebut. Fenomena umum di negara-negara berkembang, bahwa ketergantungan pemerintahan daerah pada pusat menunjukkan tendensi yang meningkat. Bagi Indonesia tampaknya perlu adanya perubahan hubungan perpajakan antara pemerintah pusat dan daerah, sehingga pemerintah daerah dapat memperoleh bagian dari sumber-sumber pajak utama seperti dari pajak penghasilan dan pajak pertambahan nilai melalui mekanisme bagi hasil (*sharing taxes*).

Jamaluddin Ahmad (1989) meneliti hubungan keuangan antar pemerintah pusat-daerah di Indonesia, menghasilkan suatu kesimpulan bahwa kemampuan pemerintah daerah Tingkat I dan Tingkat II untuk membiayai kegiatan publik yang berskala regional, lokal dan pedesaan, dewasa ini sangat tergantung pada bantuan pemerintah pusat. Struktur hubungan fiskal sangat tersentralisasi dan kurang tekananya pada upaya mempromosikan PAD. Kapasitas dan upaya pengumpulan PAD sangat rendah, karena sumber PAD kurang potensial, lemahnya manajemen perpajakan daerah, alokasi bantuan tidak terkait dengan upaya pengumpulan PAD, serta pajak daerah belum didasarkan pada struktur pajak yang baik.

### BAB III

#### KERANGKA KONSEPTUAL DAN HIPOTESIS

Dalam bab dua dimuka, sudah diuraikan mengenai tinjauan pustaka yang meliputi: (1) teori yang berkaitan dengan hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah; (2) penelitian sebelumnya yang berhubungan dengan masalah keuangan daerah.

Dalam bab tiga ini, pembahasan akan dipusatkan pada kerangka konseptual dan hipotesis, dengan maksud untuk memberikan penekanan sekaligus tuntutan untuk memecahkan masalah penelitian dan merumuskan hipotesis.

##### 3.1 Kerangka Konseptual Penelitian

Negara Republik Indonesia sebagai negara kesatuan menganut azas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, dengan memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah.

Pembangunan daerah sebagai bagian integral dari pembangunan nasional juga tidak bisa dilepaskan dari prinsip otonomi daerah. Sebagai daerah otonom, daerah mempunyai kewenangan dan tanggung jawab menyelenggarakan kepentingan masyarakat.

Untuk menyelenggarakan otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab, diperlukan kewenangan dan kemampuan daerah untuk menggali sumber keuangan sendiri, yang didukung oleh perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah.

Pembagian wewenang fiskal antara pemerintah pusat dan daerah, dapat disebut sebagai penyerahan sebagian sumber

keuangan kepada pemerintah daerah. Kebijakan ini mengandung arti untuk mempromosikan alokasi sumber keuangan secara efisien dan mengupayakan supaya perpajakan pusat tidak membatasi alternatif perpajakan yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah, serta turut mempromosikan keseimbangan bantuan antar daerah.

Pelimpahan sumber-sumber keuangan menjadi pendapatan asli daerah (PAD) akan menentukan derajat desentralisasi fiskal yang berhubungan dengan pelaksanaan otonomi daerah yang nyata dan bertanggung jawab. Kelihatannya bahwa struktur hubungan fiskal antara pemerintah pusat dan daerah sangat tersentralisasi dan kurang tekanan pada upaya untuk mempromosikan PAD.

Tampak bahwa sumber-sumber keuangan yang diserahkan kepada daerah merupakan sumber-sumber yang kurang potensial, sehingga potensi atau kapasitas PAD relatif rendah. Derajat desentralisasi fiskal yang rendah dan lemahnya kapasitas PAD, mempertinggi ketergantungan keuangan daerah pada pemerintah pusat, sehingga timbul kesan bahwa pembangunan di daerah berjalan kalau ada bantuan dari pemerintah pusat.

Besarnya ketergantungan keuangan daerah dari pusat memberi petunjuk bahwa daerah masih perlu persiapan dan kerja keras untuk mementapkan pelaksanaan otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab pada tahun 2001.

### **3.2 Hipotesis**

Berdasarkan latar belakang masalah, tinjauan pustaka dan kerangka konseptual penelitian disusun hipotesis sebagai berikut: Kapasitas PAD dipengaruhi oleh perkembangan produk domestik regional bruto (PDRB)

## BAB VI

### SIMPULAN DAN SARAN

#### 6.1 Simpulan

Berdasarkan tinjauan dan hasil analisis dapat dirumuskan beberapa simpulan sebagai berikut :

- a. Tampak bahwa derajat desentralisasi fiskal antara pusat dan daerah Kabupaten Jember masih sangat rendah, dengan perkataan lain keuangan daerah Kabupaten Jember sangat tergantung pada bantuan atau subsidi dari pemerintah pusat. Hal ini dapat ditunjukkan dari rasio bantuan pemerintah pusat terhadap total penerimaan daerah berkisar antara 80 – 85 persen dengan rata-rata 82 persen. Sedangkan rasio PAD terhadap total penerimaan daerah hanya berkisar antara 9 – 14 persen dengan rata-rata 12 persen. Rendahnya derajat desentralisasi fiskal ini disebabkan oleh struktur hubungan fiskal antara pemerintah pusat dan daerah sangat tersentralisasi dan sangat rendah tekanannya terhadap upaya untuk mempromosikan keuangan daerah.
- b. Kapasitas fiskal daerah Kabupaten Jember kuat, hal ini ditunjukkan oleh koefisien elastisitas PAD yang negatif tinggi atau elastis ( $b = E = 2,53 > 1$ ). Ini berarti setiap perubahan PDRB 1 persen dapat mempengaruhi PAD sebesar 2,53 persen, koefisien elastisitas yang elastis menunjukkan bahwa PDRB Kabupaten Jember mampu menjadi pendorong pertumbuhan PAD

## 6.2 Saran

Berdasarkan pada pembahasan dan kesimpulan-kesimpulan yang telah diutarakan, dapat diberikan saran-saran sebagai berikut :

- a. Perlu adanya restrukturisasi hubungan keuangan antara pusat dan daerah, dengan penekanan pada desentralisasi hubungan fiskal sejalan dengan Asas desentralisasi dan otonomi penyelenggaraan pemerintah di daerah.
- b. Perlu adanya perluasan dan peningkatan upaya pengumpulan PAD, melalui perluasan sumber PAD maupun peningkatan sumber-sumber PAD karena sementara ini upaya pengumpulan PAD di Kabupaten Jember cukup rendah dibandingkan dengan potensi yang ada.

**DAFTAR PUSTAKA**

- Ahmad, J,1989. *Hubungan Keuangan Antar Pemerintah Pusat – Daerah Di Indonesia, Kasus di Aceh, Jawa timur dan DKI Jakarta*. Yogyakarta. BPFE – UGM.
- \_\_\_\_\_, 1991. *Sebagai sumber Utama Pembangunan, Pajak Harus Memenuhi Struktur Pajak Yang Baik*. Jakarta. Yayasan Bina Pembangunan.
- Alderfer, HP, 1974. *Local Finance in Developing Countries*. New York . Mc Grawn – Hill Book Company.
- Atmosudirdja, 1970. *Masalah Pengembangan Pemerintahan di Indonesia*. Jakarata. Lambaga Administrasi Negara.
- Bawazier, F, 1988. *Central – Local Fiscal Relation in Indonesia*. Ph.D Dissertation (Unpublished). USA. The Univercity of Maryland.
- Biro Pusat Statistik,1993 – 1999. *Indikator Ekonomi*. Jakarta.
- Davey, K, 1979. *Central – local Financial Relation. A Report for The Government of Indonesia*. Development Administration Group. University of Birmingham.
- \_\_\_\_\_, 1961. *Pembiayaan Pemerintah Daerah Praktek – Praktek International dan Relevasinya Bagi Dunia Ketiga*. Penerjemah Amanulah, dkk. Jakarta. UI – Press.
- Danuredja, 1961. *Struktur Administrasi dan Sistem Pemerintahan di Indonesia*. Jakarta. Lembaga Administrasi Negara.
- Devas, Nick, 1989. *Keuangan Pemerintah Daerah di Indonesia*. Penerjemah Masri – Maris. Jakarta. UI – Press.
- Djarwanto, PS, 1982. *Statistik Sosial Ekonomi*. Yogyakarta. Kanisius.
- Gujarati, D, 1993. *Ekonometrika Dasar*. Jakarta. Penerbit Erlangga.

- Hadi, S, 1982. *Statistik Jilid III*. Yogyakarta. Yayasan Penerbit Fakultas Psikologi – UGM.
- Hirawan, SB, 1986. “Analisis Tentang Keuangan di Indonesia” dalam *Ekonomi dan Keuangan Indonesia*, Vol. XXXIV, No.1,1986.
- Ibnu Syamsi, 1986. *Pokok-pokok Kebijakan, Perencanaan, Pemrograman dan Penganggaran Pembangunan Tingkat Nasional dan regional*. Jakarta. CV Rajawali.
- Intruksi Menteri Dalam Negeri No 4 Tahun 1999
- Kaho, Jr, 1988. *Analisis Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*. Jakarta. Rineka Cipta.
- Kantor Kabupaten Jember, 1997 – 1999. *Buku APBD II Kabupaten DATI II Jember*.
- Kristiadi,JB, 1986. *Masalah Sekitar Peningkatan Pendapatan Daerah*. Jakarta.LP3ES.
- Mahi, R, 2000. *Perencanaan Keuangan Daerah di Era Otonomi*. Jakarta. Pusat Pengembangan Akutanmsi FE UI.
- Mamesah,Dj, 1995. *Sistem Administrasi Keuangan Daerah*. Jakarta. PT Gramedia Pustaka Utama.
- Musgrave, RA and Musgrave,BP, 1974. *Problems of Tax Policy For Indonesia*. Harvard. Advisory – Group.
- \_\_\_\_\_, 1984. *Public Finance Theory and Practice*. Singapore. Mc Graw – Hill Brok Company.
- Musanef, 1985. *Sistem Pemerintahan di Indonesia*. Jakarta. PT Gunung Agung.
- Muslimin,A, 1960. *Ikhtisar Perkembangan Otonomi Daerah*. Jakarta Jasaguna.
- Shaw, GK, 1980. “Hubungan Fiskal Antar Pemerintah” dalam Paponek, Gustav. F, *Ekonomi Indonesia*, Penerjemah Silvia Tiwon. Jakarta. PT Gramedia.

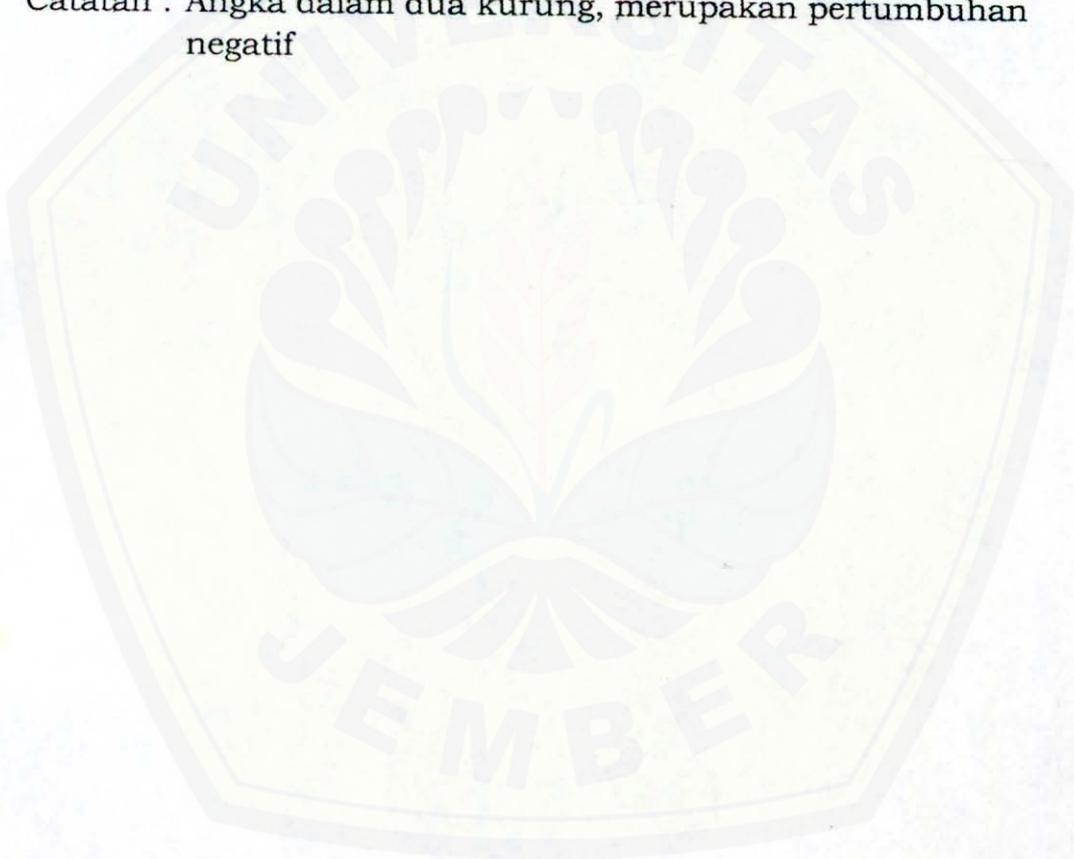
- Soetrisno, PH, 1984. *Dasar-dasar Ilmu Keuangan Negara*. Yogyakarta. BPFE-UGM.
- Supranto, J, 1903. *Ekonometrik*. Jakarta. LPFE-UI.
- Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 *Tentang Pemerintahan Daerah*. Jakarta. Sinar Grafika.
- Uppal, JS. And Suparmoko, M, 1986. *Inter – Govermental Fiscal Relations In Indonesia*. Yogyakarta. BPFE-UGM.
- Walters, A.A, 1986. *An Introduction To Econometrics*. London. Great Britain MC. Millan and Co. Ltd.
- Wantara, I A, 1995. *Analisis Pendapatan Asli Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta*. Yogyakarta. BPFE-UGM.
- Yotopolos, PA, 1976. *Economics of Development Emperical Investigations*. New York. Herper & Row Publisher.
- Yudono, B, 1996, *Restrukturisasi Organisasi Pemda Yang Mampu Mendukung Terlaksananya Penerapan Otonomi Daerah*. Jember. TIM-Sarnas.

Lampiran 1 : Produk Domestik Regional Bruto Kabupaten Jember  
Atas Harga Konstan Tahun 1994 - 1998

No	Tahun	PDRB Rp. Juta	Pertumbuhan (%)
1	1994	1.838.604,18	-
2	1995	1.996.704,71	8,60
3	1996	2.170.699,24	8,71
4	1997	2.269.330,52	4,54
5	1998	2.097.376,00	(7,58)
Rata-rata		2.074.542,73	3,57

Sumber : Buku APBD Kabupaten Jember 1994 - 1999

Catatan : Angka dalam dua kurung, merupakan pertumbuhan negatif



Lam piran 2 :Jumlah PAD, Pajak Pusat untuk Daerah (PPD), Bantuan (B), Total Pendapatan Daerah (TPD), Kabupaten Jember 1994/95 - 1998/99 (Rp. Juta)

No	Tahun	PAD	PPD	B	TPD
1	1994/95	8.187,23	5.207,000	78.404,931	91.799,163
2	1995/96	11.106,155	6.686,851	83.919,913	101.712,919
3	1996/97	17.895,749	6.868,888	99.636,093	124.400,730
4	1997/98	16.655,349	7.806,548	109.503,992	133.965,889
5	1998/99	16.772,455	8.431,236	116.673,401	141.877,092

Sumber : Buku APBD II Kabupaten Jember, 1994 - 1999



Lampiran 3 Pertumbuhan PAD, Pajak Pusat untuk Daerah, Bantuan (B) Kabupaten Jember dan Penerimaan Negara (PN) Tahun 1994/95 - 1998/99

No	Tahun	PAD (%)	PPD (%)	B (%)	PN (%)
1	1994/95	36	28	7	8
2	1995/96	61	3	19	21
3	1996/97	-7	14	9	33
4	1997/98	7	8	7	99
5	1998/99				
Rata-rata		24	13	11	40

Sumber : dihitung dari Lampiran 2 dan 6

Lampiran 4. Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kabupaten Jember Menurut Jenis Tahun 1994/95 - 1998/99

No	Tahun	Pajak	Retribusi	Laba Perusahaan	Pendapatan Dinas	Lain-lain	Total
1	1994/95	2.288,181	5.118,865	522	11.816	246.205	8.187,232
2	1995/96	2.858,947	5.784,301	1.030,600	757.122	675.185	11.106,155
3	1996/97	3.450,200	6.124,769	4.237,476	881.836	3.201,146	17.895,749
4	1997/98	3.600,844	6.965,318	1.669,413	1.030,162	3.389,612	16.655,349
5	1998/99	3.699,583	8.247,971	2.229,622	873.115	1.722,164	16.772,455

Sumber: Buku APBD II Kabupaten Jember, 1994-1999

Lampiran 5. Proporsi Sumber-sumber PAD Terhadap Total PAD Kabupaten Jember Tahun 1994/1995 - 1998/1999

No	Tahun	Pajak (%)	Retribusi (%)	Lab a Perusahaan (%)	Pendapatan Dinas (%)	Lain-lain (%)	Total PAD (%)
1	1994/95	27,95	62,52	6,38	0,14	3,01	100
2	1995/96	25,74	52,08	9,28	6,82	6,08	100
3	1996/97	19,28	34,22	23,68	4,93	17,89	100
4	1997/98	21,62	41,82	10,02	6,19	20,35	100
5	1998/99	22,06	49,18	13,29	5,20	10,27	100
Rata-rata		23,33	47,96	12,53	4,66	11,52	100

Sumber: dihitung dari Lampiran 4

Lampiran 6. Penerimaan Pemerintah Pusat Tahun Anggaran 1994/1995 - 1998/1999 (Rp. Milyar)

Jenis Penerimaan	1994/ 1995	1995/ 1996	1996/ 1997	1997/ 1998	1998/ 1999
I. Penerimaan Dalam Negeri	66,418	73,014	87,630	108,184	149,303
A. Penerimaan Minyak Bumi dan Gas	13,537	16,055	20,137	35,357	49,711
B. Penerimaan di luar Minyak Bumi dan Gas	52,881	56,959	67,493	72,827	99,591
1. Pajak Penghasilan	18,764	21,012	27,062	28,458	25,846
2. Pajak Pertambahan Nilai Barang dan Jasa (PPN)	16,545	18,519	20,351	24,501	28,940
3. Bea Masuk	3,900	3,029	2,579	2,990	5,495
4. Cukai	3,153	3,593	4,263	4,807	7,756
5. Pajak Ekspor	131	186	81	125	943
6. Pajak Lainnya	302	453	591	530	540
7. Ipeda/Pajak Bumi dan Bangunan (PBB)	1,647	1,894	2,413	2,655	3,411
8. Penerimaan Bukan Pajak	6,433	7,785	10,153	8,761	26,660
9. Laba bersih penjualan BBM	2,006	488	-	-	-
II Penerimaan Pembangunan	9,838	9,009	11,900	23,817	114,586
1. Bantuan Program	-	-	-	-	74,045
2. Bantuan Proyek	9,838	9,009	11,900	23,817	40,541
Jumlah	76,256	82,023	99,530	132,001	263,888

Sumber : Indikator Ekonomi 1993 - 1999

Lampiran 7 : Rasio PAD, PPD dan B Terhadap TPD Dan PAD Terhadap PN  
Tahun 1994/1995 - 1998/1999

No	Tahun	PAD/TPD	PAD/PN	PPD/TPD	B/TPD
1	1994/95	0,09	0,001	0,06	0,85
2	1995/96	0,10	0,001	0,07	0,83
3	1996/97	0,14	0,002	0,06	0,80
4	1997/98	0,12	0,001	0,06	0,82
5	1998/99	0,12	0,001	0,06	0,82
Rata-rata		0,12	0,0012	0,06	0,82

Sumber: dihitung dari Lampiran 2 dan 6

Keterangan:

PAD/TPD = Rasio Pendapatan Asli Daerah Terhadap Total  
Penerimaan Daerah

PAD/PN = Rasio Pendapatan Asli Daerah Terhadap Total  
Penerimaan Negara

PPD/TPD = Rasio Pajak Pusat untuk Daerah Terhadap Total  
Penerimaan Daerah

B/TPD = Rasio Bantuan Pemerintah Pusat Terhadap Total  
Penerimaan Daerah

## Lampiran 8. Analisa Regresi Sederhana Variabel PDRB terhadap PAD

## ----- REGRESSION ANALYSIS -----

HEADER DATA FOR: C:ANALISA LABEL: C:DATA

NUMBER OF CASES: 5 NUMBER OF VARIABLES: 4

INDEX	NAME	MEAN	STD.DEV.
1	PDRB	1994437.626	234244.619
2	PAD	14123.390	4242.663
3	LN PDRB	14.500	.119
DEP. VAR.:	LN PAD	9.513	.339

DEPENDENT VARIABLE: LN PAD

VAR.	REGRESSION COEFFICIENT	STD. ERROR	T(DF=3)	PROB.
LN PDRB	2.533	.757	3.348	.04414

CONSTANT -27.215

STD. ERROR OF EST. = .180

r SQUARED = .7888

r = .8882

## ANALYSIS OF VARIANCE TABLE

SOURCE	SUM OF SQUARES	D.F.	MEAN SQUARE	F RATIO	PROB.
REGRESSION	.362	1	.362	11.207	.0441
RESIDUAL	.097	3	.032		
TOTAL	.459	4			