



**ANALISIS KEMANDIRIAN FISKAL DALAM MENDUKUNG
OTONOMI DAERAH DI KOTA PROBOLINGGO
PADA TAHUN 1997 - 2007**

SKRIPSI

Oleh:

Prasetyo Nugroho
NIM 050810191183

**UNIVERSITAS JEMBER
FAKULTAS EKONOMI
2010**

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Dalam rangka menciptakan penyelenggaraan pemerintah negara dan pembangunan nasional menuju masyarakat adil, makmur, dan merata berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, Pasal 1 Undang-undang Dasar 1945 menetapkan bahwa Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik. Selanjutnya dalam pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 beserta penjelasannya menyatakan bahwa Negara Indonesia terbagi dalam daerah yang bersifat otonom atau bersifat daerah administrasi. Dimana pembangunan daerah sebagai bagian integral dari pembangunan nasional dilaksanakan berdasarkan prinsip otonomi daerah dan pengaturan sumber daya nasional yang memberikan kesempatan bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Penyelenggaraan pemerintah daerah sebagaimana diamanatkan dalam Undang-undang Dasar 1945 Nomor 22 Tahun 1999, diharapkan dapat meningkatkan daya guna dan hasil guna bagi penyelenggaraan pemerintah dan pelayanan kepada masyarakat. Sebagai daerah otonom, daerah memiliki kewenangan dan tanggung jawab untuk menyelenggarakan kepentingan masyarakat berdasarkan prinsip-prinsip keterbukaan, partisipasi masyarakat, dan tanggung jawab kepada masyarakat. Untuk mendukung penyelenggaraan otonomi daerah sebagaimana tersebut diatas, maka diperlukan 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.

Konsep baru tentang otonomi daerah yang luas, nyata, dan bertanggung jawab sebagaimana diamanatkan dalam Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah, dapat diterjemahkan bahwa pemerintah daerah diberikan keleluasaan untuk mengatur rumah tangganya sendiri berdasarkan prakarsa dan aspirasi masyarakat di daerah masing-masing. Otonomi yang nyata

mengandung arti bahwa pemberian otonomi kepada daerah adalah didasarkan pada faktor-faktor perhitungan dan tindakan-tindakan atau kebijakan-kebijakan yang benar-benar menjamin daerah bersangkutan untuk mengurus rumah tangga di daerahnya. Sedangkan otonomi yang bertanggung jawab berarti otonomi daerah benar-benar sejalan dengan tujuannya, yaitu memperlancar pembangunan di seluruh pelosok tanah air tanpa adanya pertentangan antar kebijakan yang diberikan oleh pemerintah daerah serta pelaksanaan operasional yang dilaksanakan oleh daerah penerima otonomi, sehingga pembangunan daerah merupakan rangkaian pembangunan nasional secara menyeluruh (Leo, 1999).

Pelaksanaan otonomi pembangunan daerah di Indonesia telah berlaku efektif tahun 2001, dimana diberlakukan 2 tahun setelah diundangkan pada Mei 1999. Menurut Undang-Undang No. 22 tahun 1999, otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan (Hanggono dkk, 2000 : 6). Dengan otonomi daerah, daerah diberi kewenangan yang luas untuk mengatur dan mengurus serta mengembangkan daerahnya, sesuai dengan kepentingan dan potensi daerahnya terutama dalam rangka pembangunan ekonomi yang menjadi faktor terpenting sebagai tolak ukur tingkat kesejahteraan kehidupan masyarakat. Dengan diberlakukannya undang-undang ini terjadi perubahan yang sangat mendasar dalam sistem pengelolaan pemerintahan yang selama ini bersifat *sentralistik* menjadi bersifat *desentralistik*. Implikasi dari pelaksanaan otonomi daerah adalah transformasi peran pemerintah pusat dan daerah. Peran pemerintah pusat semakin kecil, sebaliknya peran pemerintah daerah akan semakin besar dalam pembangunan di wilayahnya. Dengan demikian pembangunan daerah diharapkan lebih berorientasi pada kebutuhan daerah setempat (Wijaya, 1992). Di era otonomi daerah ini setiap wilayah dituntut untuk bisa mencari, atau mengelola dan mengidentifikasi kemampuan daerah yang bersangkutan.

Memperhatikan berbagai hasil kajian para ahli menunjukkan bahwa otonomi daerah selama ini tergolong sangat kecil dilihat dari indikator kecilnya kewenangan, jumlah bidang pemerintahan, dan Pendapatan Asli Daerah (PAD)

yang dimiliki daerah (Hoessein, 2000 :3). Hal ini merupakan gambaran dari praktek pemerintahan masa lalu yang dilandasi oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974. Dengan berpegang pada undang-undang tersebut, maka praktek yang terjadi di lapangan berupa sentralisasi kekuasaan yang sangat kuat, sehingga masyarakat di daerah tidak memiliki kekuasaan dan kesempatan untuk mengaktualisasikan kepentingan dan potensi daerahnya sendiri (Mardiasmo, 2000 : 574).

Kewenangan yang begitu luas tentunya akan membawa konsekuensi-konsekuensi tertentu bagi daerah untuk menjalankan kewenangannya itu. Salah satu konsekuensinya adalah bahwa daerah harus mampu membiayai semua kegiatan pemerintahan dan pembangunan yang menjadi kewenangannya. Sejalan dengan hal tersebut, Koswara (2000 : 5) menyatakan bahwa daerah otonom harus memiliki kewenangan dan kemampuan untuk menggali sumber-sumber keuangannya sendiri, mengelola dan menggunakan keuangan sendiri yang cukup memadai untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan daerahnya. Ketergantungan kepada bantuan pusat harus seminimal mungkin, sehingga PAD harus menjadi bagian sumber keuangan terbesar, yang didukung kebijakan perimbangan keuangan pusat dan daerah sebagai prasyarat mendasar dalam sistem pemerintahan negara.

Salah satu ukuran kemampuan daerah untuk melaksanakan otonomi adalah dengan melihat besarnya nilai PAD yang dapat dicapai oleh daerah tersebut. Dengan PAD yang relatif kecil akan sulit bagi daerah tersebut untuk melaksanakan proses penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan secara mandiri, tanpa didukung oleh pihak lain (dalam hal ini Pemerintah Pusat dan Propinsi). Padahal dalam pelaksanaan otonomi ini, daerah dituntut untuk mampu membiayai dirinya sendiri.

Sebagai salah satu kota yang melaksanakan otonomi daerah, Kota Probolinggo memiliki potensi dari beragam sektor ekonomi. Selain sektor perindustrian dan perdagangan, sektor pengangkutan dan komunikasi merupakan sektor yang memberikan kontribusi yang signifikan bagi pertumbuhan ekonomi Kota Probolinggo. Hal ini ditandai dengan semakin meningkatnya PDRB yang sesuai

dengan data yang diambil dari Badan Pusat Statistik Kota Probolinggo tahun 1997-2007. Sebagai bahan perbandingan data sumbangan sektor perindustrian dan sektor perdagangan dapat dilihat pada Tabel 1.1 dan data sektor pengangkutan dan komunikasi dapat dilihat pada Tabel 1.2.

Tabel 1.1 : Sumbangan Sektor Industri Pengolahan dan Perdagangan Terhadap PDRB Kota Probolinggo Menurut Lapangan Usaha Atas Dasar Harga Berlaku Tahun 1997 – 2007 (Juta Rupiah)

TAHUN	SEKTOR INDUSTRI PENGOLAHAN	SEKTOR PERDAGANGAN	PDRB	Pertumbuhan (%)
1997	Rp 152.030,80	Rp 126.980,52	Rp 279.001,32	-
1998	Rp 214.982,58	Rp 213.147,34	Rp 428.129,92	53,45
1999	Rp 260.504,23	Rp 234.156,67	Rp 494.659,90	15,53
2000	Rp 316.774,27	Rp 361.944,26	Rp 678.718,53	37,21
2001	Rp 313.543,69	Rp 432.569,66	Rp 746.113,35	9,92
2002	Rp 312.635,15	Rp 494.470,38	Rp 807.105,53	8,17
2003	Rp 316.042,24	Rp 564.288,01	Rp 880.330,25	9,07
2004	Rp 363.900,99	Rp 653.384,26	Rp 1.017.285,25	15,55
2005	Rp 406.748,27	Rp 846.485,48	Rp 1.253.223,75	23,19
2006	Rp 475.176,85	Rp 1.015.489,60	Rp 1.490.666,45	18,94
2007	Rp 538.887,59	Rp 1.191.689,08	Rp 1.730.576,67	16,09
Rata-rata	Rp 333.747,88	Rp 557.691,39	Rp 891.437,36	18,82

Sumber : Badan Pusat Statistik Kota Probolinggo

Tabel 1.2 : Sumbangan Sektor Pengangkutan dan Komunikasi terhadap PDRB Kota Probolinggo Menurut Lapangan Usaha Atas Dasar Harga Berlaku Tahun 1997 – 2007 (Juta Rupiah)

TAHUN	SEKTOR PENGANGKUTAN	SEKTOR KOMUNIKASI	PDRB	Pertumbuhan (%)
1997	Rp 110.264,66	Rp 6.630,16	Rp 116.894,82	-
1998	Rp 121.863,87	Rp 13.429,94	Rp 135.293,81	12,73
1999	Rp 131.924,45	Rp 15.512,41	Rp 147.436,86	8,97
2000	Rp 160.558,74	Rp 27.244,91	Rp 187.803,65	27,37
2001	Rp 191.139,00	Rp 31.940,44	Rp 223.079,44	18,78
2002	Rp 234.546,48	Rp 42.407,06	Rp 276.953,54	24,15
2003	Rp 268.815,58	Rp 53.672,36	Rp 322.487,94	16,44
2004	Rp 292.328,43	Rp 60.321,56	Rp 352.649,99	9,35
2005	Rp 404.347,54	Rp 79.531,37	Rp 483.878,91	37,21
2006	Rp 458.951,95	Rp 90.565,20	Rp 549.517,15	13,56
2007	Rp 500.715,51	Rp 101.846,97	Rp 602.562,48	9,65
Rata-rata	Rp 261.405,11	Rp 47.554,76	Rp 308.959,87	16,19

Sumber : Badan Pusat Statistik Kota Probolinggo

Berdasarkan Tabel 1.1 dan 1.2 dalam kurun waktu 10 tahun sektor pengolahan dan perdagangan menunjukkan rata-rata pertumbuhan sebesar 18,82 persen. Menurunnya kinerja ekonomi akibat krisis ekonomi sejak pertengahan tahun 1997 dan setelah krisis ekonomi menyebabkan pertumbuhan PDRB Kota Probolinggo mengalami kenaikan dan penurunan yang tajam. Kondisi seperti ini pula yang berdampak pada sumbangan sektor pengangkutan dan komunikasi terhadap Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) Kota Probolinggo dengan rata-rata pertumbuhan sebesar 16,19 persen. Sehingga menjadi cukup penting untuk mengetahui kemandirian Kota Probolinggo.

1.2 Perumusan Masalah

Dalam penyelenggaraan tugas-tugas pemerintah dan pembangunan, daerah dibebani asas *dekonsentrasi* dari pada asas *desentralisasi* (Effendi, 1993:54). Sebagai realisasi otonomi di tingkat daerah, peningkatan PAD mempunyai peranan yang amat penting.

Untuk mengoptimalkan sumber Pendapatan Asli Daerah maka permasalahannya dirumuskan sebagai berikut:

1. Berapa besar kontribusi sumber-sumber PAD terhadap total PAD di Kota Probolinggo?
2. Berapa besar laju pertumbuhan PAD dan sumber-sumber PAD di Kota Probolinggo?
3. Berapa besar Derajat Otonomi Fiskal (DOF) sebagai ukuran tingkat kemandirian daerah?
4. Berapa besar Tingkat Kemampuan Rutin Daerah (KRD) atau Kemampuan PAD dalam membiayai Belanja Rutin Daerah?
5. Berapa besar Efektivitas dan Efisiensi Alokasi PAD?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui besarnya kontribusi sumber-sumber PAD terhadap total PAD di Kota Probolinggo
2. Untuk mengetahui laju pertumbuhan PAD dan sumber-sumber PAD di Kota Probolinggo.
3. Untuk mengetahui Derajat Otonomi Fiskal (DOF) sebagai ukuran tingkat kemandirian daerah.
4. Untuk mengetahui Tingkat Kemampuan Rutin Daerah (KRD) atau Kemampuan PAD dalam membiayai Belanja Rutin Daerah.
5. Untuk mengetahui Efektivitas dan Efisiensi Alokasi PAD.

1.4 Manfaat Penelitian

Manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah:

1. Bagi organisasi yang bersangkutan
Memberikan informasi tentang potensi ekonomi dan keuangan daerah Kota Probolinggo dan prospek pengembangannya.
2. Bagi peneliti dan akademis
Menjadi bahan referensi dan kajian bagi upaya penelitian yang lebih mendalam dan komprehensif terhadap masalah pengembangan potensi ekonomi daerah khususnya daerah Kota Probolinggo.
3. Bagi semua pihak yang berkepentingan
Dapat mengetahui perkembangan keuangan daerah di Kota Probolinggo dalam mendukung pelaksanaan otonomi daerah.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Landasan Teori

2.1.1 Pendapatan Asli Daerah (PAD)

Sebagaimana tertuang dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 25 tahun 1999, yang dimaksud dengan PAD adalah penerimaan yang diperoleh daerah dari sumber-sumber dalam wilayahnya sendiri yang dipungut berdasarkan Peraturan Daerah sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku. Selanjutnya sumber-sumber PAD sebagaimana telah dikemukakan pada bab terdahulu, terdiri dari beberapa unsur yaitu; pajak daerah, retribusi daerah, perusahaan daerah, dan lain-lain pendapatan yang sah.

Pengertian pajak daerah berdasarkan Undang-Undang No. 34 Tahun 2000 adalah iuran wajib yang dilakukan oleh orang pribadi atau badan kepada daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang, yang dapat dipaksakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang dapat digunakan untuk pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pembangunan daerah. Adapun jenis-jenis pajak yang dapat diterapkan di kabupaten/kota terdiri dari :

1. pajak hotel;
2. pajak restoran;
3. pajak hiburan;
4. pajak reklame;
5. pajak penerangan jalan;
6. pajak pengambilan bahan galian golongan C;
7. pajak parkir.

Dari pengertian pajak daerah di atas, terlihat bahwa pada prinsipnya pajak daerah itu mengandung unsur-unsur, yaitu merupakan iuran wajib yang dilakukan oleh orang pribadi atau badan kepada Pemerintah Daerah, tanpa imbalan langsung yang seimbang. Selain itu juga pajak daerah harus dapat dilaksanakan berdasarkan peraturan perundangan yang berlaku untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah (Samso, 1997 : 7).

Masih berdasarkan Undang-Undang Nomor 34 tahun 2000, pengertian retribusi daerah adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan Pemerintah Daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan. Adapun jenis-jenis retribusi daerah adalah sebagai berikut :

1. retribusi jasa umum;
2. retribusi jasa usaha;
3. retribusi perizinan tertentu.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 52 tahun 1962, yang dimaksud dengan perusahaan daerah adalah badan usaha milik daerah yang didirikan oleh Pemerintah Daerah dengan tujuan untuk menambah pendapatan daerah dan mampu memberikan rangsangan berkembangnya perekonomian daerah tersebut. Adapun sifat perusahaan daerah yang sesuai dengan undang-undang dimaksud (Kaho, 1997 : 167) adalah sebagai berikut :

1. perusahaan daerah adalah satu kesatuan produksi yang bersifat memberi jasa, menyelenggarakan kemanfaatan umum dan memupuk pendapatan;
2. tujuan perusahaan daerah adalah untuk turut serta dalam pelaksanaan pembangunan daerah khususnya dan pembangunan ekonomi nasional umumnya, untuk memenuhi kebutuhan rakyat dengan mengutamakan industrialisasi dan ketentraman serta ketenangan kerja dalam perusahaan, menuju masyarakat adil dan makmur.

Hasil perusahaan daerah (BUMD) sebagai salah satu sumber PAD meskipun memiliki potensi yang cukup besar tetapi dengan pengelolaan perusahaan yang tidak/kurang profesional dan terlebih lagi dengan adanya intervensi dari Pemerintah Daerah sendiri, maka kontribusi PAD dari sumber ini masih kurang memadai. Sementara itu lain-lain pendapatan asli daerah yang sah diperoleh antara lain dari hasil penjualan asset daerah dan jasa giro, penerimaan dari pihak ketiga yang bukan perusahaan daerah, deviden BPD, ganti biaya dokumen lelang, dan lain-lain.

2.1.2 Otonomi Daerah

Pengertian otonomi daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian prinsip dasar otonomi daerah berdasarkan undang-undang tersebut adalah mengatur penyelenggaraan pemerintahan daerah yang lebih mengutamakan desentralisasi dengan adanya kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada daerah secara proporsional yang diwujudkan dengan adanya pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan serta adanya perimbangan keuangan antara pusat dan daerah.

Dalam pandangan lain, pada prinsipnya otonomi daerah adalah penyerahan wewenang dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah untuk mengatur rumah tangganya sendiri. Pemberian wewenang kepada daerah yang lebih luas sangat tepat karena daerah adalah yang lebih mengerti tentang kondisinya sendiri. Pembangunan yang dilaksanakan akan sesuai dengan prioritas daerah dan aspirasi masyarakat. Hal ini dikarenakan adanya partisipasi masyarakat dalam aktifitas politik di tingkat daerah serta sistem demokratisasi yang dijalankan sesuai dengan tujuan otonomi itu sendiri (Prastijo, 2001 : 15).

Selain itu otonomi daerah lebih berorientasi kepada kepentingan masyarakat (lebih bersifat kerakyatan) dari pada kepentingan Pemerintah Daerah. Dalam arti bahwa kewenangan-kewenangan Pemerintah Daerah tersebut sebagai alat dan fasilitator untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat, menyebarkan aspirasi dan kepentingan rakyat, memberikan fasilitas kepada rakyat melalui peran serta dan pemberdayaan masyarakat. Pengertian otonomi daerah sebagaimana diuraikan di atas ternyata masih dipersepsikan berbeda di antara beberapa kalangan pejabat daerah. Dalam arti bahwa pemahaman mengenai otonomi daerah masih berbeda satu sama lain. Sebagaimana dikemukakan oleh Syahrudin, dkk (2000 : 3-4) bahwa terdapat perbedaan pemahaman otonomi daerah antara pejabat Pemerintah Daerah Propinsi dengan pejabat Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, antara DPRD Propinsi dengan DPRD Kabupaten/Kota, antara sesama pejabat

Pemerintah Daerah Propinsi dan sesama pejabat Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, antara sesama DPRD Propinsi dan sesama DPRD Kabupaten/Kota.

2.1.3 Kemampuan Daerah Untuk Berotonomi

Fisipol UGM bekerjasama dengan Badan Litbang Depdagri (1991) menyatakan bahwa untuk menentukan corak otonomi daerah, maka salah satu variabel pokok yang digunakan adalah kemampuan keuangan daerah. Selanjutnya kemampuan keuangan daerah dapat dilihat dari rasio PAD terhadap APBD. Dengan demikian maka besarnya PAD menjadi unsur yang sangat penting dalam mengukur tingkat kemampuan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah.

Menurut Saragih (1996 : 39) peran PAD sebagai sumber pembiayaan pembangunan daerah masih rendah. Kendatipun perolehan PAD setiap tahunnya relatif meningkat namun masih kurang mampu menggenjot laju pertumbuhan ekonomi daerah. Untuk beberapa daerah yang relatif minus dengan kecilnya peran PAD dalam APBD, maka upaya satu-satunya adalah menarik investasi swasta domestik ke daerah minus. Pendekatan ini tidaklah mudah dilakukan sebab swasta justru lebih berorientasi kepada daerah yang relatif menguntungkan dari segi ekonomi.

Rendahnya perolehan PAD menurut Mahi (2000 : 6-7) adalah disebabkan karena:

1. relatif rendahnya basis pajak/retribusi daerah apalagi dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 18 tahun 1997 di mana beberapa pajak dan retribusi yang potensial bagi daerah dihilangkan;
2. peranannya yang tergolong kecil dalam total penerimaan daerah disebabkan selama ini Pemerintah Daerah selalu mengharapkan dana bantuan dari Pemerintah Pusat, sehingga upaya peningkatan PAD di daerah menjadi relatif rendah;
3. kemampuan administrasi pemungutan di daerah yang masih rendah akibatnya biaya pungut pajak dan retribusi menjadi lebih besar dibandingkan realisasi penerimaannya;

4. kemampuan perencanaan dan pengawasan keuangan yang lemah akibatnya terjadi kebocoran-kebocoran yang sangat merugikan daerah.

Sebenarnya apabila diberikan mekanisme kewenangan yang lebih luas dalam bidang keuangan, maka Pemerintah Daerah dapat menggali dan mengembangkan potensi yang dimilikinya. Dimana dikemukakan dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 diharapkan lebih menekankan kepada mekanisme yang memberikan kewenangan yang luas kepada daerah dalam bidang keuangan, karena dengan kewenangan tersebut uang akan dapat dicari semaksimal mungkin (*follow function*), tentu saja dengan memperhatikan potensi daerah serta kemampuan aparat pemerintah untuk mengambil inisiatif guna menemukan sumber-sumber keuangan yang baru. Kewenangan yang luas bagi daerah akan dapat menentukan mana sumber dana yang dapat digali dan mana yang secara potensial dapat dikembangkan.

2.1.4 Tingkat Kemandirian Daerah

Salah satu kriteria dasar untuk mengetahui secara nyata kemampuan daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (kemandirian daerah) adalah kemampuan self-supporting dalam bidang keuangan, dengan kata lain faktor keuangan merupakan faktor esensial dalam mengukur tingkat kemampuan daerah dalam melaksanakan otonominya (Kaho, 1998:123). Harus diakui bahwa *desentralisasi fiskal* daerah merupakan aspek yang sangat penting dari otonomi daerah secara keseluruhan untuk mendorong kemampuan pemerintah daerah mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri secara mandiri. Menurut Richarad dan francois dalam (Soekarwo 2003: 19) Terdapat tiga bentuk pokok *desentralisasi fiskal* yang ditinjau dari derajat kemandirian pengambilan keputusan, yaitu.

“Pertama, desentralisasi berarti pelepasan tanggungjawab yang berada dalam lingkungan pemerintah pusat ke instansi vertikal di daerah atau pemerintah daerah. Kedua, delegasi berhubungan dengan suatu situasi, yaitu daerah bertindak sebagai perwakilan pemerintah. Ketiga, devolusi (pelimpahan) berhubungan

dengan suatu situasi yang bukan saja implementasi tetapi juga kewenangan untuk memutuskan apa yang perlu dikerjakan, berada di daerah”.

Dalam pelaksanaan ketiga variasi bentuk *desentralisasi fiskal* dapat dilaksanakan dalam tingkat yang berbeda atau dilakukan secara bertahap, yaitu melalui tingkat yang paling sentralistis mengarah pada tingkat *desentralistis* yang paling ideal. Dinyatakan pula bahwa *desentralisasi fiskal* terutama mencakup beberapa hal, yaitu:

1. *Self Financing/cost recovery*, dimana pengguna jasa publik berpartisipasi dalam bentuk pembayaran jasa atau kontribusi tenaga kerja;
2. *Cofinancing* atau *coproduktion*, dimana pengguna jasa publik berpartisipasi dalam bentuk pembayaran jasa atau kontribusi tenaga kerja;
3. Peningkatan PAD melalui penambahan kewenangan pengenaan pajak daerah.

Untuk mengetahui tingkat kemampuan PAD dalam membiayai pengeluaran rutinya digunakan metode perhitungan Indek Kemampuan Rutin (IKR) daerah (Esmara, 1986:226). IKR diperoleh dengan cara melakukan perbandingan antara besarnya total PAD dengan total pengeluaran rutin daerah setiap tahunnya. Secara matematis IKR dapat dipormulasikan sebagai berikut:

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

Indek Kemampuan Rutin (IKR) merupakan angka yang menunjukkan tingkat kemampuan suatu daerah dalam memenuhi kebutuhan paling minimal melalui PAD yang diperoleh. Apabila angka IKR lebih besar atau sama dengan 100 persen maka pendapatan yang diperoleh dapat membiayai kebutuhan pengeluaran rutin daerah tersebut. Sedangkan apabila angka IKR kurang dari 100 persen maka PAD tidak dapat memenuhi kebutuhan pengeluaran daerah yang bersangkutan. Semakin besar pengeluaran rutin yang dapat dibiayai oleh PAD yang dimiliki maka angka IKR suatu daerah semakin tinggi, sehingga tingkat kemandirian suatu daerah menjadi semakin besar.

2.1.5 Struktur Penerimaan Pajak

Semakin meningkatnya kebutuhan dana pembangunan mendorong pemerintah untuk menggali sumber-sumber pendapatannya secara lebih intensif. Salah satu sumber pendapatan pemerintah yang cukup potensial adalah pajak. Pajak bagi pemerintah tidak hanya merupakan sumber pendapatan, tetapi juga merupakan salah satu variabel kebijaksanaan yang digunakan untuk mengatur jalannya perekonomian. Dengan pajak pemerintah dapat mengatur alokasi sumber-sumber ekonomi, mengatur laju inflasi, dan sebagainya. Oleh karena itu pajak mempunyai fungsi strategis dalam suatu negara. 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. Menurut Aini (1993:3) dalam bukunya ada beberapa teori yang mendasari pajak antara lain:

a. Teori asuransi.

Negara berugas melindungi rakyat dan harta bendanya oleh karena itu rakyat harus membayar premi pada negara berupa pajak. Tapi sebenarnya negara tidak pernah memberikan ganti andaikan terjadi musibah.

b. Teori kepentingan

Pemungutan pajak didasarkan pada kepentingan orang demi negara. Makin banyak membutuhkan kepentingan, maka besar pula pajaknya.

c. Teori gaya pikul.

Bahwa pajak dibayar sesuai dengan gaya pikul seseorang, dan untuk mengukur daya pikul, selain besarnya penghasilan dan kekayaan juga besarnya pengeluaran seseorang.

d. Teori kewajiban pajak mutlak (teori bakti)

Negara dibentuk karena ada persekutuan individu. Oleh karena itu harus membaktikan dirinya pada negara berupa pembayaran pajak. Dasar hukum pajak adalah terletak dalam hubungan rakyat dengan negara.

e. Teori azas gaya beli

Teori ini menitik beratkan pada fungsi mengatur dari pungutan pajak.

Pajak ditangan pemerintah digunakan untuk meningkatkan ekonomi masyarakat yang akan tercermin dalam tingkat kesejahteraan rakyat. Lebih sejahtera dan lebih makmur rakyat berarti lebih tinggi tingkat ekonominya. Maka dapat dikatakan bahwa pajak-pajak, disamping untuk melangsungkan kehidupan negara juga untuk pembangunan yang akan mensejahterakan memakmurkan rakyat. Dengan ini mudah dimengerti bahwa pajak-pajak pemungutannya selalu berdasarkan keadaan ekonomi rakyatnya dan hasilnya digunakan untuk ekonomi rakyat (Soemitro, 1998:46).

Dalam masa konsolidasi fiskal selama tiga tahun terakhir, pendapatan negara dan hibah mempunyai peranan yang sangat besar dalam meningkatkan kapasitas fiskal, baik dalam pembiayaan belanja negara maupun dalam pengendalian defisit anggaran. Struktur penerimaan perpajakan saat ini didominasi oleh sumber-sumber yang tidak rentan terhadap perubahan berbagai faktor eksternal khususnya dari sektor nonmigas, seperti pajak penghasilan (PPh), pajak pertambahan nilai barang dan jasa dan pajak penjualan atas barang mewah (PPN dan PPnBM), pajak bumi dan bangunan (PBB), bea perolehan hak atas tanah dan bangunan (BPHTB), penerimaan cukai, serta pajak lainnya. Struktur pendapatan negara yang didominasi oleh sumber-sumber penerimaan perpajakan yang relatif stabil tersebut telah memberikan landasan yang kuat bagi proses konsolidasi fiskal, khususnya dalam mendorong terciptanya kondisi APBN yang sehat dan berkesinambungan.

Pembahasan pajak daerah diatur dalam pasal 1 Undang-Undang No. 34 tahun 2000 tentang Pajak daerah. Menurut Undang- Undang No. 34 tahun 2000 “Pajak adalah iuran wajib yang dilakukan orang pribadi atau badan kepada daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang, yang dapat dipaksakan berdasar peraturan

perundang-undangan yang berlaku, dan yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintah daerah dan pembangunan daerah. Di era otonomi Struktur penerimaan pajak daerah Propinsi, Kabupaten/Kota ditetapkan tujuh jenis objek pajak. Pajak Provinsi dan Kabupaten/Kota sangat memungkinkan untuk diperluas. Menurut Tarigan (2004:10) Dalam menetapkan jenis pajak baru, harus dipenuhi kriteria sebagai berikut:

1. Bersifat Pajak Bukan Retribusi. Maksudnya pajak tersebut harus sesuai definisi pajak yang ditetapkan dalam undang-undang.
2. Objek pajak terdapat di wilayah Daerah Kabupten/Kota yang bersangkutan dan mempunyai mobilitas yang cukup rendah serta hanya melayani masyarakat di wilayah daerah Kabupaten/Kota yang bersangkutan.
3. Objek dan dasar pengenaan pajak tidak bertentangan dengan kepentingan umum. Artinya pajak tersebut dimaksudkan untuk kepentingan bersama yang lebih luas antar pemerintah dan masyarakat dengan memperhatikan aspek ketentraman dan kestabilan politik, ekonomi, sosial, budaya serta pertahanan dan keamanan.
4. Objek pajak bukan merupakan objek pajak propinsi dan/atau objek pajak pusat.
5. Potensi pajak memadai. Artinya hasil pajak harus lebih besar dari biaya pemungutan
6. Tidak memberikan dampak ekonomi yang negatif. Pajak tidak mengganggu alokasi sumber-sumber ekonomi dan tidak merintang arus sumber daya ekonomi antar daerah maupun kegiatan ekspor-impor.
7. Memperhatikan aspek keadilan dan kemampuan masyarakat. Aspek keadilan antara lain objek pajak harus jelas sehingga dapat diawasi pemungutannya, jumlah pembayaran pajak dapat diperkirakan oleh wajib pajak, dan tarif pajak ditetapkan dengan memperhatikan keadaan wajib pajak. Aspek kemampuan masyarakat, pajak memperhatikan kemampuan subjek pajak untuk memikul tambahan beban pajak.
8. Menjaga kelestarian lingkungan. Pajak harus bersifat netral terhadap lingkungan, yang berarti bahwa pengenaan pajak tidak memberikan peluang

kepada pemerintah daerah atau pemerintah pusat atau masyarakat luas untuk merusak lingkungan

Untuk Daerah Kabupaten/Kota sebagaimana pajak daerah untuk propinsi diatur dalam peraturan pemerintah yang sama yakni Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2001 tentang Pajak Daerah sebagai peraturan pelaksanaan yang menjelaskan tentang objek, subjek dan dasar pengenaan pajak, ketentuan tarif dari pajak daerah yang berlaku, baik sebelum maupun sesudah berlakunya Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000.

Jenis Pajak Kabupaten/Kota terdiri dari:

1. Pajak Hotel

Hotel adalah bangunan yang khusus disediakan bagi orang untuk menginap/istirahat, memperoleh pelayanan, dan atau fasilitas lainnya dengan dipungut bayaran, termasuk bangunan lain-lainnya yang menyatu, dikelola dan dimiliki oleh pihak yang sama, kecuali untuk pertokoan dan perkasntoran. Sedangkan pajak hotel adalah pajak atas pelayanan hotel.

Pemungutan pajak hotel dapat dilakukan dengan official assesment yakni berdasarkan penetapan kepala daerah melalui penerbitan sureat ketetapan pajak daerah. Perhitungan yang kedua menggunakan cara self assesment yakni dibayar sendiri oleh wajib pajak dengan menggunakan Surat Pemberitahuan Pajak Daerah (SPTPD).

2. Pajak Restoran

Restoran adalah tempat menyantap makanan dan minuman yang disediakan dengan dipungut bayaran, tidak termasuk usaha boga atau catering. Pajak restoran adalah pajak atas pelayanan restoran.

3. Pajak Hiburan

Hiburan adalah semua jenis pertunjukan, permainan, permainan ketangkasan, dan atau keramaian dengan nama dan bentuk apapun, yang ditonton atau dinikmati oleh setiap orang dengan dipungut bayaran, tidak termasuk penggunaan fasilitas olahraga. Sedangkan pajak hiburan adalah pajak atas penyelenggaraan hiburan.

4. Pajak Reklame

Reklame adalah benda, alat, perbuatan, atau media yang menurut bentuk corak ragamnya untuk tujuan komersial, dipergunakan untuk memperkenalkan, menganjurkan atau memujikan suatu barang, jasa atau orang yang ditetapkan atau dilihat, dibaca, dan atau didengar dari suatu tempat oleh umum, kecuali yang dilaukan oleh pemerintah. Sedangkan pajak reklame adalah pajak untuk penyelenggaraan reklame.

5. Pajak Penerangan Jalan

Pajak penerangan jalan adalah pajak atas penggunaan tenaga listrik, dengan ketentuan bahwa daerah wilayah tersebut tersedia penerangan jalan, yang rekeningnya dibayar oleh pemerintah daerah.

6. Pajak Pengambilan Bahan galian C

Pajak pengambilan bahan galian golongan C adalah pajak sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Objek pajak pengambilan bahan galian golongan C, yang termasuk bahan galian golongan C tertuang dalam lampiran 6.

7. Pajak Parkir

Pajak parkir adalah pajak yang dikenakan atas penelenggara tempat parkir di luar badan jalan oleh orang pribadi atau badan, baik yang disediakan berkaitan dengan pokok usaha maupun yang disediakan sebagai suatu usaha, termasuk penyediaan tempat penitipan kendaraan bermotor dan garasi kendaraan bermotor yang dipungut bayaran.

2.2 Penelitian Sebelumnya

Kencana Sari Wijayanti (1996:33) dalam skripsinya yang berjudul “Tingkat Kemandirian Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Daerah Tingkat II Situbondo Tahun 1983-1992”. Menguraikan tentang Indeks Kemampuan Rutin daerah tingkat II situbondo selama kurun waktu 10 tahun (tahun anggaran 1983/1984-1992/1993). Dalam penelitiannya menggunakan analisis Angka Indeks kemampuan Rutin (IKR) dan Analisis Proporsi, hasil analisisnya menunjukkan indeks kemampuan rutin yang merupakan ukuran tingkat kemandirian/otonomi

suatu daerah, selama kurun waktu 10 tahun ternyata mengalami fluktuasi dari tahun ke tahun, angkanya berkisar antara 22,02% - 36,54%. Dari angka fluktuasi Indek Kemampuan Rutin tersebut. Maka dapat disimpulkan bahwa PAD Kabupaten Daerah Tingkat II Situbondo belum dapat dikatakan mandiri. Serta berdasarkan analisis proporsi yang dilakukanya, maka dapat diketahui bahwa faktor yang berperan memberikan sumbangan terbesar terhadap Pendapatan Asli Daerah adalah sumber retribusi daerah.

Lukman Nurhakim (2000:44) dalam skripsinya yang berjudul “ Estimasi Pendapatan Daerah dan Tingkat Kemandirian Daerah Kabupaten Jember Menurut UU No. 22 Dan 25 Tahun 1999 Pada Tahun 2000/2001-2004/2005”. Dalam penelitiannya menggunakan analisis Trend Eksponensial, Metode Proporsi, IKR dan Ekd hasil Analisisnya menunjukkan Pendapatan daerah Kabupaten Jember tahun 1993/1994 – 1999/2000 berdasarkan perhitungan UU no. 25 tahun 1999 mengalami peningkatan setiap tahunnya dengan laju penigkatan rata-rata sebesar 28,94 persen per tahun. Dari hasil estimasi, pendapatan daerah Kabupaten Jember diperkirakan pada tahun 2000/2001 menjadi sebesar Rp. 48.832.845.000. Tingkat kemandirian daerah Kabupaten Jember tahun 1993/1994-1999/2000 berdasarkan Undang-undang 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 rutinya 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. Tingkat kemandirian daerah bersifat inelastis terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan bersifat elastis terhadap pendapatan dana perimbangan (PDP).

Kaitan antara penelitian ini dengan penelitian sebelumnya adalah:

Persamaannya yaitu sama-sama ingin mengetahui besarnya Pendapatan Asli Daerah dengan tingkat kemandirian daerah dalam mendukung otonomi daerah. Serta perbedaannya yaitu kalau penelitian ini menggunakan analisis deskriptif dengan menghitung PAD dan sumber-sumber PAD, Derajat Otonomi Fiskal, IKR, serta efektif dan efisien alokasi PAD di Kota Probolinggo tahun 1997-2007.

Sedangkan kalau penelitian sebelumnya hanya menggunakan analisis IKR dan analisis Trend Eksponensial, Metode Proporsi, IKR dan Ekd.



BAB III

METODE PENELITIAN

3.1 Rancangan Penelitian

3.1.1 Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini termasuk dalam kategori penelitian yang menggunakan pendekatan analisis deskriptif. Analisis deskriptif dimaksudkan suatu analisa yang menggambarkan realita atau fakta-fakta dari sifat populasi, yang menitikberatkan pada data (Arifin: Jurnal sosial – politik). Data yang dikumpulkan mula-mula disusun dijelaskan dan kemudian dianalisis. Pelaksanaan Penelitian-penelitian deskriptif ini tidak hanya terbatas hanya sampai pada pengumpulan dan penyusunan data, namun data yang diperoleh kemudian dipaparkan, dan penulis melakukan interpretasi data untuk mendapatkan pemahaman yang mamadai (Surakhmad, 1999) dalam Afi (2002:5).

3.1.2 Unit Analisis

Unit analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah dinamika Pendapatan Asli Daerah Penerimaan dan Pengeluaran Pemerintah Daerah Kota Probolinggo pada era otonomi daerah yaitu sebelum adanya UU No. 22 dan 25 tahun 1999 yaitu tahun 1997-1998 dibanding dengan setelah diundangkannya yaitu pada tahun 1999-2007.

3.1.3 Populasi

Populasi penelitian ini diambil sebelum dilaksanakannya otonomi daerah yaitu pada tahun 1997-1998 dibanding dengan setelah diundangkannya yaitu pada tahun 1999-2007. Tahun tersebut diambil dengan pertimbangan bahwa otonomi daerah sudah dilaksanakan di berbagai daerah di Indonesia termasuk Kota Probolinggo.

3.2 Jenis dan Sumber Data

Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder. Data sekunder adalah data penelitian yang diperoleh secara tidak langsung melalui media perantara (diperoleh dan dicatat oleh pihak lain). Data sekunder umumnya berupa bukti, catatan, atau laporan historis yang telah disusun dalam arsip yang dipublikasikan dan tidak dipublikasikan (Indriantoro, 1999:147). Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data tentang penerimaan dan pengeluaran daerah sebelum otonomi daerah yaitu pada tahun 1997-1998 dan setelah otonomi daerah yaitu pada tahun 1999-2007.

Data tersebut diperoleh dari berbagai instansi yang terdapat di wilayah Kota Probolinggo seperti Bappeda Kota Probolinggo, Kantor BPS Kota Probolinggo, dan Kantor Pelayanan PBB Kota Probolinggo.

3.3. Metode Analisis Data

1. Struktur penerimaan PAD dianalisis dengan kontribusi sumber-sumber PAD terhadap total PAD (Kuncoro, 1997 : 13), dengan formula sebagai berikut :

$$KSPAD = \frac{SPAD}{PAD} \times 100\%$$

Di mana : KSPAD : Kontribusi sumber PAD

SPAD : Sumber-sumber PAD

PAD : Total PAD

2. Menghitung laju pertumbuhan PAD dan sumber-sumber PAD (Widodo, 1990 : 36), dengan formula sebagai berikut :

$$r = \frac{PAD_t - PAD_{t-1}}{PAD_{t-1}} \times 100\%$$

Di mana : r : Laju pertumbuhan

PAD t : Jumlah PAD pada tahun t

PAD t-1 : Jumlah PAD pada tahun sebelumnya

3. Mengukur Derajat Otonomi Fiskal (DOF) atau tingkat kemampuan daerah dengan menggunakan rasio antara PAD terhadap total penerimaan daerah (Kuncoro, 1995 : 9), dengan formula sebagai berikut :

$$TKKD = \frac{PAD}{TPD} \times 100\%$$

Di mana : TKKD : Tingkat kemampuan keuangan daerah

PAD : Pendapatan Asli Daerah

TPD : Total penerimaan daerah

Menurut hasil penelitian Tim Fisipol UGM, dengan menggunakan skala Derajat Otonomi Fiskal pada Tabel 3.1, maka dapat diketahui tingkat kemampuan suatu daerah (Sulfiana 2009:26)

Tabel 3.1 Skala Derajat Otonomi Fiskal

%	Kemampuan Keuangan Daerah
0,00 – 10,00	Sangat Kurang
10,01 – 20,01	Kurang
20,01 – 30,00	Cukup
30,01 – 40,00	Sedang
40,01 – 50,00	Baik
>50,00	Sangat Baik

Sumber: Wulandari dalam (Sulfiana 2009:26)

4. Mengukur tingkat kemampuan PAD dalam membiayai pengeluaran rutin (Tumilar 1997 : 38), dengan formula sebagai berikut :

$$KRD = \frac{TPAD}{TPRD} \times 100\%$$

Di mana : KRD : Kemampuan rutin daerah

TPAD : Total Pendapatan Asli Daerah

TPRD : Total pengeluaran rutin daerah

Indek Kemampuan Rutin (IKR) merupakan angka yang menunjukkan tingkat kemampuan suatu daerah dalam memenuhi kebutuhan paling minimal melalui PAD yang diperoleh. Apabila angka IKR $\geq 100\%$ maka pendapatan yang diperoleh dapat membiayai kebutuhan pengeluaran rutin daerah

tersebut. Sedangkan apabila angka IKR < 100% maka PAD tidak dapat memenuhi kebutuhan pengeluaran daerah yang bersangkutan.

5. Mengukur kinerja administrasi penerimaan PAD (PAU-SE UGM, 2000 : 21-24), dengan formula sebagai berikut :

$$\text{Efektifitas} = \frac{\text{Realisasi PAD}}{\text{Potensi PAD}} \times 100\%$$

$$\text{Efisiensi} = \frac{\text{Biaya Pengumpulan PAD}}{\text{Realisasi PAD}} \times 100\%$$

Sebagai ukurannya yaitu apabila realisasi PAD lebih besar dari target PAD atau potensi PAD atau Biaya Pengumpulan PAD maka dikatakan bahwa kinerja administrasi penerimaan PAD suatu daerah baik.

3.4 Definisi Operasional Variabel

Dalam penelitian ini terdapat beberapa definisi operasional terhadap variabel-variabel yang diamati, antara lain:

1. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) adalah suatu rencana keuangan tahunan daerah yang ditetapkan berdasarkan Peraturan Daerah yang dinyatakan dalam satuan rupiah.
2. Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah penerimaan daerah yang berasal dari sumber-sumber di daerahnya sendiri yang dipungut berdasarkan Peraturan Daerah. Sumber-sumber PAD terdiri dari pajak daerah, retribusi daerah, laba BUMD, penerimaan dinas-dinas, dan penerimaan lain-lain yang dinyatakan dalam satuan rupiah.
3. Total Penerimaan Daerah (TPD) adalah jumlah keseluruhan penerimaan daerah yang terdiri dari Sisa Lebih Perhitungan Anggaran Tahun Lalu, Pendapatan Asli Daerah, Bagi Hasil Pajak-Bukan Pajak, Sumbangan & Bantuan, dan Penerimaan Pembangunan yang dinyatakan dalam satuan rupiah.
4. Total Pengeluaran Rutin Daerah (TPRD) adalah jumlah keseluruhan pengeluaran rutin daerah di luar belanja pegawai yang dinyatakan dalam satuan rupiah.

5. Biaya pengumpulan PAD adalah segala biaya yang digunakan untuk pengumpulan PAD. *Proxy* dari biaya ini adalah seluruh biaya rutin Dinas Pendapatan Daerah yang dinyatakan dalam satuan rupiah.
6. Kemandirian Fiskal adalah kemandirian dalam seluruh pendanaan dalam pelaksanaan pembangunan di suatu daerah.

