

**EFEKTIFITAS PENERIMAAN SUMBER-SUMBER
PENDAPATAN ASLI DAERAH YANG
POTENSIAL DI KABUPATEN JEMBER**

TESIS

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

TS

Asal	: Hadiah	Klasifikasi	13
Terima Tels	: 5/6/01	Klasifikasi	352.
No. Induk	: 10.235.911.5RS	Klasifikasi	WAH
		Klasifikasi	e
		Klasifikasi	c.1

Oleh :

HADI WAHYONO

NIM : 990820101113

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

2000

Lembar Pengesahan :
TESIS INI TELAH DISETUJUI
Tanggal Oktober 2000

Oleh :

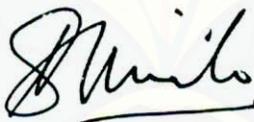
Pembimbing Ketua,



Prof. DR. H. Harijono, SU, Ec

NIP. 130 350 765

Pembimbing,



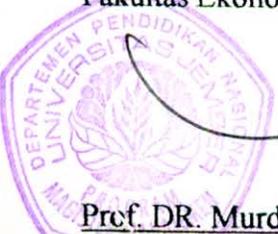
Drs. J. Sugiarto, SU

NIP. 130 610 494

Mengetahui :

Direktur Program Magister Manajemen
Fakultas Ekonomi Universitas Jember

Ketua Konsentrasi
Manajemen Keuangan Publik



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



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

JUDUL TESIS

EFEKTIFITAS PENERIMAAN SUMBER-SUMBER PENDAPATAN ASLI DAERAH YANG POTENSIAL DI KABUPATEN JEMBER

Yang dipersiapkan dan disusun oleh :

Nama : Drs. Hadi Wahyono
N I M : 990820101113
Program Studi : Magister Manajemen
Konsentrasi : Manajemen Keuangan Publik

telah dipertahankan di depan Panitia Penguji pada tanggal :

26 Oktober 2000

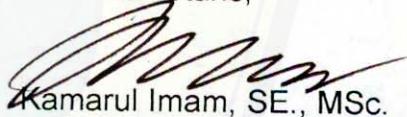
dan dinyatakan telah memenuhi syarat untuk diterima sebagai kelengkapan guna memperoleh gelar Magister Manajemen pada Program S-2 Magister Manajemen Fakultas Ekonomi Universitas Jember.

Susunan Panitia Penguji

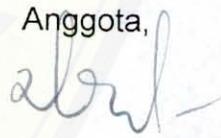
Ketua,


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

Sekretaris,


Kamarul Imam, SE., MSc.
NIP : 130 935 418

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

UCAPAN TERIMA KASIH

Penulis memanjatkan puji dan syukur kehadirat Allah SWT atas terselesaikannya penelitian dan penulisan tesis ini.

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 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 Magister.

Direktur Program Magister Manajemen Universitas Jember beserta staf, yang telah membantu penulis selama mengikuti pendidikan Program Magister.

Seluruh staf Pengajar pada Program Magister 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 Magister 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, Oktober 2000

Penulis

RINGKASAN

Untuk menyelenggarakan otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggungjawab, diperlukan kewenangan dan kemampuan menggali pendapatan asli daerah (PAD) yang didukung oleh perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

Upaya peningkatan PAD sebaiknya dilakukan dengan cara mengadakan intensifikasi dan ekstensifikasi terhadap sumber-sumber PAD yang potensial. Agar dapat dilakukan secara efektif, upaya peningkatan PAD harus diprioritaskan pada sumber-sumber PAD yang potensial dengan tingkat efektifitas yang tinggi.

Setelah diadakan penelitian terhadap sumber-sumber penerimaan daerah dan sumber-sumber PAD Kabupaten daerah Jember selama lima tahun terakhir yaitu mulai tahun 1995/1996 sampai dengan tahun 1999/2000, diperoleh hasil sebagai berikut:

1. Derajat otonomi daerah Kabupaten Jember masih rendah yaitu hanya sebesar 18,21%.
2. Sumber PAD Kabupaten Jember yang besar sumbangannya terhadap PAD adalah Retribusi Daerah yaitu hanya sebesar 47,96% dan Pajak Daerah yaitu hanya sebesar 23,09%. Sedangkan sumbangan Laba Badan Usaha Miliki Daerah hanya sebesar 15,31% Penerimaan Dari Dinas-Dinas sebesar 8,20% dan Penerimaan Lain-Lain hanya sebesar 5,42%.
3. Efektifitas penerimaan Retribusi daerah sebesar 102% dan efektifitas penerimaan Pajak Daerah sebesar 99,24%. Namun uji hipotesis secara statistik dengan menggunakan $\alpha = 0,05$ menunjukkan bahwa ternyata tidak ada perbedaan yang signifikan (nyata) antara efektifitas penerimaan Retribusi Daerah dan efektifitas

penerimaan Pajak Daerah. Dengan demikian prioritas upaya intensifikasi dan ekstensifikasi sumber-sumber PAD Kabupaten Jember harus dilakukan terhadap Retribusi Daerah dan Pajak Daerah secara bersama-sama, tanpa mengabaikan upaya-upaya peningkatan terhadap penerimaan sumber-sumber PAD lainnya.



ABSTRACTS

Holding decentralization broadly, reliable and responsible needs authority and competency to generate income Domestic Regional (IDR) supported by financial balancing between capital and decentralized area.

Increasing IDR should be conducted properly by both intensifying and extensifying to potential IDR resources. Being effective, increasing IDR should be priority.

Based on the research on regional income and IDR resources of Jember town for currently 5 years, 1995/1996 – 199/2000, it was found that:

1. Decentralization rate of Jember Town was still low at 18.21%.
2. The highest contribution of IDR sources of Jember Town was from retribution income at 47.96% and followed by regional ownership enterprises (ROE) was still low at 15.31% ; income generating from regional department offices was at 8.20% ; and others was at 5.42%.
3. Effectiveness of regional retribution income was at 102% and regional tax was at 99.24%. Though hypothesis test statistically at $\alpha = 0.05$ shows that there is no significantly different between effectiveness of retribution income and regional tax income. So priority of intensifying and extensifying IDR sources of Jember Town should be conducted for regional tax simultaneously by regarding efforts to increase other sources of IDR.

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN LEMBAR PENGESAHAN.....	ii
HALAMAN PENETAPAN PANITIA PENGUJI.....	iii
UCAPAN TERIMA KASIH.....	iv
RINGKASAN.....	v
ABSTRACT.....	vii
DAFTAR ISI.....	viii
DAFTAR TABEL.....	xi
DAFTAR LAMPIRAN.....	xii
BAB I PENDAHULUAN.....	1
1.1 Latar Belakang Masalah.....	1
1.2 Rumusan Masalah.....	4
1.3 Tujuan Penelitian.....	4
1.4 Kegunaan Penelitian.....	5
BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....	6
2.1 Landasan Teori.....	6
2.1.1 Otonomi Daerah.....	6
2.1.2 Azas Dalam Penyelenggaraan Daerah Otonom.....	8
2.1.3 Kewenangan Daerah Otonom.....	9
2.1.4 Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah..	13
2.1.5 Kebijakan Keuangan Daerah.....	20
2.1.6 Sumber-sumber Penerimaan Daerah.....	23
2.1.7 Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.....	25
2.1.8 Persyaratan Pelaksanaan Otonomi Daerah.....	30
2.1.9 Otonomi Fiskal Daerah Dalam Otonomi Daerah.....	32
2.1.10 Indikator Kemandirian Daerah.....	33



2.2 Hasil Penelitian Terdahulu.....	36
BAB III KERANGKA KONSEPTUAL DAN HIPOTESIS.....	40
3.1 Kerangka Konseptual.....	40
3.2 Hipotesis.....	41
BAB IV METODE PENELITIAN.....	42
4.1 Objek Penelitian	42
4.2 Populasi dan Sample	42
4.3 Identifikasi Dan Definisi Operasioanal Variabel.....	42
4.4 Prosedur pengambilan Data.....	42
4.5 Alat Analisis Data.....	43
4.6 Uji Hipotesis.....	45
4.6.1 Uji Hipotesis Mengenai Derajat Otonomi Daerah Kabupaten Jember.....	45
4.6.2 Uji Hipotesis Mengenai Perbedaan Efektifitas Penerimaan Retribusi Daerah dan Efektifitas Penerimaan Pajak Daerah Kabupaten Jember.....	45
BAB V HASIL PENELITIAN, ANALISIS DAN PEMBAHASAN.....	46
5.1 Hasil Penelitian	46
5.1.1 Kondisi Perekonomian Kabupaten Jember.....	46
5.1.2 Gambaran Penerimaan Daerah Kabupaten Jember.....	48
5.1.3 Gambaran Sumber-sumber Penerimaan Asli Daerah (PAD) Kabupaten Jember.....	49
5.2 Analisis Hasil Penelitian.....	50
5.2.1 Gambaran Derajat Otonomi Daerah Kabupaten.....	50
5.2.2 Besarnya Sumbangan Setiap PAD Terhadap PAD Kabupaten Jember.....	52
5.2.3 Efektifitas Penerimaan Retribusi Daerah dan Pajak Daerah Kabupaten Jember.....	53
5.2.4 Uji Hipotesis.....	54
5.2.4.1 Uji Hipotesis Mengenai Derajat Otonomi Daerah Kabupaten Jember.....	54

4.2.4.2 Uji Hipotesis Mengenai Perbedaan Efektifitas Penerimaan Retribusi Daerah dan Efektifitas Penerimaan Pajak Daerah Kabupaten Jember.....	54
5.3 Pembahasan Hasil Analisis.....	55
5.3.1 Derajat Otonomi Kabupeten Jember.....	55
5.3.2 Besarnya Sumbangan Setiap Sumber PAD terhadap PAD Kabupaten Jember.....	56
5.3.3 Efektifitas Penerimaan Retribusi Daerah dan Pajak Daerah Kabupaten Jember.....	58
5.3.4 Hasil Uji Hipotesis.....	58
5.3.4.1 Hasil Uji Hipotesis Mengenai Derajat Otonomi Daerah Kabupaten Jember.....	58
4.3.4.2 Hasil Uji Hipotesis Mengenai Perbedaan Efektifitas Penerimaan Retribusi Daerah dan Efektifitas Penerimaan Pajak Daerah Kabupaten Jember.....	59
BAB VI SIMPULAN DAN SARAN.....	61
6.1 Simpulan.....	61
6.2 Saran.....	62
DAFTAR PUSTAKA.....	64
LAMPIRAN-LAMPIRAN	

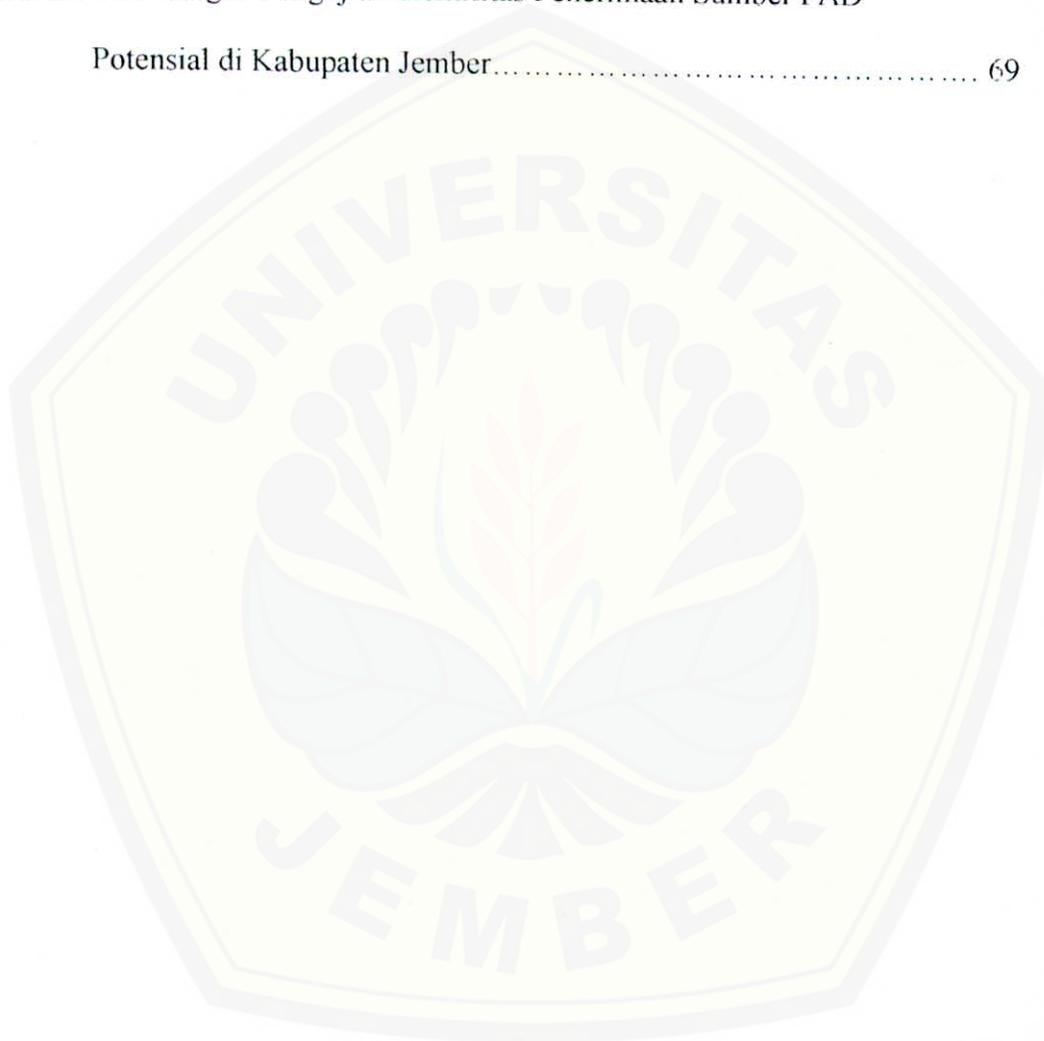
DAFTAR TABEL

	Halaman
Tabel 5.1 PDRB Kabupaten Jember Tahun 1990-1999. Berdasarkan harga Konstan.....	47
Tabel 5.2 Gambaran Penerimaan Daerah Kabupaten Jember Tahun 1990/1991 – 1999/2000.....	48
Tabel 5.3 Realisasi Penerimaan Sumber-sumber PAD Kabupaten Jember Tahun 1995/1996 – 1999/2000.....	50
Tabel 5.4 Target Penerimaan Sumber-sumber PAD Kabupaten Jember Tahun 1995/1996 – 1999/2000.....	50
Tabel 5.5 Proporsi Jenis-Jenis Penerimaan Daerah terhadap Kabupaten Jember Tahun 1990/1991 – 2000.....	51
Tabel 5.6 Proporsi Setiap Sumber PAD terhadap PAD Kabupaten Jember Tahun 1995/1996 – 1999/2000.....	53
Tabel 5.7 Efektifitas Penerimaan Retribusi Daerah dan Pajak Daerah Kabupaten Jember Tahun 1995/1996 – 1999/2000.....	54

DAFTAR LAMPIRAN

Halaman

Lampiran 1 Perhitungan Derajat Otonomi Daerah	67
Lampiran 2 Perhitungan Pengujian efektifitas Penerimaan Sumber PAD Potensial di Kabupaten Jember.....	69



BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Bangsa Indonesia sekarang sedang memasuki masa transisi dari sistem pemerintahan yang bercorak "sentralistik" menuju kepada sistem pemerintahan yang bercorak "desentralistik" dengan memberikan keleluasaan kepada Daerah dalam wujud Otonomi Daerah yang luas dan bertanggungjawab, untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan kondisi dan potensi wilayahnya.

Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa dalam menghadapi perkembangan keadaan, baik di dalam negeri maupun di luar negeri, serta tantangan persaingan global, dipandang perlu menyelenggarakan Otonomi Daerah dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggungjawab kepada Daerah secara proporsional, yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional, serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi, peranserta masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta potensi dan keanekaragaman daerah, yang dilaksanakan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dengan pemberian otonomi kepada Daerah, maka sistem pemerintahan yang dianut oleh Daerah adalah sistem desentralisasi. Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada Daerah Otonom dalam kerangka Negara

Kesatuan Republik Indonesia. Daerah otonom, selanjutnya disebut Daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia (Lembaran Negara RI, 1999).

Otonomi daerah sebagai perwujudan pelaksanaan asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, pada hakekatnya merupakan penerapan konsep teori "real division of power" yang membagi kekuasaan secara vertikal suatu negara. Dalam sistem ini, kekuasaan negara akan terbagi antara Pemerintah Pusat di suatu pihak dan Pemerintah Daerah di lain pihak. Sistem pembagian kekuasaan dalam rangka penyerahan kewenangan otonomi daerah antara negara yang satu dengan negara yang lain, tidak akan sama, termasuk Indonesia yang secara legal konstitusional menganut sistem Negara Kesatuan (Koswara, 2000:13). Berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Pasal 11, titik berat pelaksanaan otonomi diletakkan pada Daerah Tingkat II atau Kabupaten, dan Daerah Kota, bukan pada Daerah Tingkat I.

Penyerahan kewenangan pemerintah oleh Pusat kepada Daerah harus disertai dengan penyerahan dan pengalihan pembiayaannya, oleh karenanya Pemerintah Daerah harus memiliki sumber-sumber penerimaan sendiri untuk membiayai pengeluarannya (Simanjuntak, 1999 : 20). Untuk menyelenggarakan otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggungjawab, diperlukan kewenangan dan kemampuan menggali sumber keuangan sendiri yang didukung oleh perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Dengan kewenangan tersebut, daerah mempunyai kesempatan untuk secara kreatif mengembangkan potensi-potensi yang dimilikinya, dan menjadikan potensi

itu sebagai kekuatan bersaing daerah-daerah lain dalam memakmurkan masyarakatnya (Rasyid 2000: 39).

Sumber-sumber penerimaan Daerah dalam pelaksanaan desentralisasi menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah adalah :

- a. Pendapatan Asli Daerah (PAD);
- b. Dana Perimbangan;
- c. Pinjaman Daerah;
- d. Lain-lain Penerimaan yang sah.

Sedangkan sumber-sumber Pendapatan Asli Daerah adalah :

- a. Hasil Pajak Daerah;
- b. Hasil Retribusi Daerah;
- c. Hasil perusahaan milik daerah, dan hasil pengelolaan kekayaan daerah lainnya yang dipisahkan;
- d. Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang sah.

Pada umumnya sumber keuangan Daerah sebagian besar masih berupa bantuan dari Pemerintah Pusat. Bantuan tersebut berupa Dana Perimbangan yang terdiri dari : Bagian Daerah dari penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan, dan Penerimaan Dari Sumber Daya Alam ; Dana Alokasi Umum ; Dana Alokasi Khusus. Selama tahun 1986/1987 sampai dengan tahun 1992/1993 proporsi PAD terhadap total pendapatan daerah di 27 Dati I Indonesia rata-rata hanya 15,4%. Sedangkan untuk Dati II pengeluaran yang dibiayai oleh PAD kurang dari 15% (Kuncoro 1995 : 10). Keadaan ini menunjukkan betapa rendahnya kemampuan daerah dalam menggali sumber-sumber daerahnya sendiri, dan betapa rendahnya sifat kemandirian

pemerintah daerah di bidang keuangan, serta betapa rendahnya kemampuan daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah. Sedangkan syarat agar suatu daerah dapat disebut sebagai daerah otonom yang nyata dan bertanggungjawab adalah apabila daerah tersebut mempunyai persentase kontribusi PAD terhadap total penerimaan daerah minimal sebesar 30% (Widjaya, 1992 : 41).

Dari uraian di atas, maka perlu dilakukan usaha-usaha untuk meningkatkan PAD, khususnya di Kabupaten Jember. Agar usaha-usaha tersebut dapat dilakukan secara efektif dan efisien, maka terlebih dahulu perlu diketahui besarnya sumbangan setiap sumber PAD terhadap PAD. Dari sumber-sumber PAD yang besar sumbangannya terhadap PAD, kemudian dipilih yang paling efektif dalam pemungutannya.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah :

- a. Berapakah besarnya derajat Otonomi Daerah Kabupaten Jember.
- b. Apakah terdapat sumber PAD yang besar sumbangannya terhadap PAD Kabupaten Jember yang paling efektif.

Penelitian ini dilakukan terhadap sumber-sumber PAD Kabupaten Jember mulai tahun 1990/ 1991 sampai dengan tahun 1999-2000.

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah :

- a. Untuk mengetahui derajat Otonomi Daerah Kabupaten Jember.

- b. Untuk mengetahui sumber PAD yang besar sumbangannya terhadap PAD⁵ Kabupaten Jember yang paling efektif.

1.4 Kegunaan Penelitian

Kegunaan dari hasil penelitian ini adalah :

- a. Dapat dipakai sebagai informasi yang sangat berharga bagi Pemda Kabupaten Jember dalam mengambil keputusan yang berhubungan dengan upaya peningkatan PAD.
- b. Bagi dunia akademik sebagai upaya memperbanyak kajian-kajian ilmiah bagi yang menekuni bidang studi Keuangan Publik, khususnya yang berhubungan dengan PAD.

BAB II**TINJAUAN PUSTAKA****2.1 Landasan Teori****2.1.1 Otonomi Daerah**

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

Menurut Kartasasmita (1996 : 236), otonomi daerah merupakan pemberian kewenangan dalam pengambilan keputusan dan pengelolaan pemerintahan dan pembangunan di daerah berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Makna otonomi daerah dalam hal ini ditempatkan dalam kerangka memberikan kewenangan kepada Daerah untuk mengkoordinasikan dan memadukan perencanaan, pelaksanaan, pengendalian dan pengawasan berbagai program pembangunan di daerah.

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

Menurut UU No. 22 tahun 1999 tentang pemerintahan daerah, Otonomi Daerah adalah kewenangan yang diberikan pada Daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan

aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan dalam wujud otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab dengan titik berat penerapannya pada daerah kabupaten dan kota.

Pembangunan daerah merupakan bagian integratif dari pembangunan nasional (Esmara 1986 : 220). Dalam GBHN 1993, ditegaskan bahwa pembangunan daerah perlu senantiasa ditingkatkan agar laju pertumbuhan antar daerah semakin seimbang dan serasi sehingga pelaksanaan pembangunan nasional dan hasil-hasilnya semakin merata diseluruh Indonesia. Selanjutnya ditegaskan pula bahwa pembangunan daerah perlu dilaksanakan secara terpadu, selaras, serasi dan seimbang serta diarahkan agar pembangunan yang berlangsung disetiap daerah sesuai dengan prioritas dan potensi daerah.

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

Tjiptoherjanto (1995) menyatakan bahwa pembangunan daerah sangat erat kaitannya dengan proses desentralisasi pembangunan yang berkembang pada saat ini. Kebijakan pembangunan daerah merupakan bagian dari kebijaksanaan pembangunan sektoral, pembangunan yang berasal dari pendapatan (asli) daerah maupun investasi swasta. Kebijakan pembangunan daerah yang ditempuh oleh pemerintah paling tidak meliputi lima aspek yaitu :

- (1) Pembangunan daerah dan desa,
- (2) Prasarana fisik daerah,
- (3) Perluasan kesempatan kerja di daerah,
- (4) Tata ruang dan penataan pertanahan dan,
- (5) Peningkatan kemampuan daerah.

Sumodiningrat dan Subroto (1996) menyatakan bahwa pembangunan daerah merupakan salah satu orientasi utama dalam paradigma pembangunan yang berorientasi pada pemerataan pendapatan dan penanggulangan kemiskinan. Kebijakan pembangunan daerah didasarkan pada pemberian prinsi-prinsip otonomi dan pendelegasian wewenang kepada pemerintah daerah dalam pengelolaan pembangunan daerah.

2.1.2 Azas dalam Penyelenggaraan Daerah Otonom

Dalam penyelenggaraan Otonomi Daerah, dipandang perlu untuk lebih menekankan pada prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman Daerah. Ada tiga azas yang dianut dalam sistem penyelenggaraan pemerintah Daerah Otonom, yaitu azas desentralisasi, azas dekonsentrasi, dan azas tugas pembantuan. Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintah dari oleh Pemerintah kepada Daerah Otonom dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Desentralisasi adalah pelimpahan wewenang dari Pemerintah kepada Gubernur sebagai Wakil Pemerintah dan atau Perangkat Pusat di Daerah. Sedangkan Tugas Pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah kepada Daerah dan Desa, dan dari Daerah ke Desa untuk melaksanakan tugas tertentu yang disertai pembiayaan, sarana dan prasarana serta sumber daya

manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaannya dan mempertanggungjawabkannya kepada yang menugaskan (UU No. 22 Tahun 1999).

Menurut Atar Sibero (1985 : 5), dekonsentrasi merupakan program Departemen Teknis yang secara "nation wide" disebar ke seluruh wilayah negara. Penentuan kebijaksanaan dan prioritas diambil dalam rangka kebijaksanaan dan prioritas diambil dalam rangka kebijaksanaan dan prioritas nasional, bobot perencanaannya lebih berat pada Pemerintah Pusat, penetapan plafon dan penyediaan anggaran ditetapkan oleh Pusat melalui dana APBN. Dalam hal pengelolaan pelaksanaan proyek dibebankan dan dipertanggungjawabkan kepada perangkat departemen/ lembaga non departemen di Pusat (apabila proyek tersebut dipusatkan) dan oleh perangkat Pusat di Daerah (dalam hal ini Kantor Wilayah atau unit pelaksana teknis). Dengan demikian pengendalian dan pengawasannya pun dilakukan oleh departemen/ lembaga non departemen yang bersangkutan di Pusat. Sedangkan menurut Nasyith Majidi (1991:4), dikonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari Pemerintah Pusat atau Kepala Wilayah atau Kepala Instansi Vertikal tingkat atasnya kepada pejabat-pejabatnya di Daerah. Koordinator pelaksanaannya adalah Kepala Daerah, tetapi kebijaksanaan terhadap pelaksanaan urusan dikonsentrasikan sepenuhnya ditentukan oleh Pemerintah Pusat.

2.1.3 Kewenangan Daerah Otonom

Kewenangan daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peadilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan bidang lain yang meliputi kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan

lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi dan standarisasi nasional. Sedangkan bidang pemerintahan yang wajib dilaksanakan oleh Daerah Kabupaten dan Daerah Kota meliputi pekerjaan umum, kesehatan, pendidikan dan kebudayaan, pertanian, perhubungan, industri dan perdagangan, penanaman modal, lingkungan hidup, pertanahan, koperasi dan tenaga kerja (UU No, 22 Tahun 1999). Banyaknya kewenangan bidang-bidang pemerintahan yang akan didelegasikan kepada Pemerintah Daerah ditentukan melalui tehnik penentuan sebagai berikut (Kaho, 1995 : 15) :

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

Menurut UU No. 22 tahun 1999, otonomi daerah adalah merupakan suatu kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Daerah Otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

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

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

mencapai tujuan pemberian otonomi. Pemberian otonomi daerah kepada Pemerintah Daerah tersebut berdasarkan pada prinsip-prinsip demokrasi, keadilan dan pemerataan, potensi dan keanekaragaman daerah serta kemandirian daerah.

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

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

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

2.1.4 Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah

Untuk mendukung penyelenggaraan Otonomi Daerah melalui penyediaan sumber-sumber pembiayaan berdasarkan desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan, perlu diatur perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah berupa sistem keuangan yang diatur berdasarkan pembagian kewenangan, tugas, dan tanggungjawab yang jelas antara tingkat pemerintah. Perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah adalah suatu sistem pembiayaan pemerintah dalam kerangka negara kesatuan yang mencakup pembagian keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah serta pemerataan antara Daerah secara proporsional, demokratis, adil dan transparan dengan memperhatikan potensi, kondisi dan kebutuhan daerah, sejalan dengan kewajiban-kewajiban dan pembagian kewenangan serta tata cara penyelenggaraan kewenangan tersebut, termasuk pengelolaan dan pengawasan keuangannya (UU No. 25 Tahun 1999). Agar dapat menjalankan tugas-tugas rutin dan pembangunannya, Pemerintah Daerah harus dilengkapi dengan sumber-sumber keuangan yang cukup. Pemberian sumber keuangan Pemerintah Daerah perlu didasari dengan suatu analisis fungsi-fungsi apa saja yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah dan berapa biaya yang dibutuhkan untuk menjalankan urusan baik urusan rutin

maupun urusan pembangunan berkaitan dengan pelaksanaan fungsi atau urusan tersebut (Suwandi dan Ikhsan, 1998 : 16).

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

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

Keuangan daerah adalah subsistem dari keuangan negara yang diwujudkan dalam bentuk Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) (Talaohu, 1998 : 62). Persoalan utama keuangan daerah adalah berkaitan dengan alokasi sumber-sumber keuangan antara Pusat dan Daerah. Oleh karena itu, dalam menentukan kebijakan keuangan daerah tidak terlepas dari pola hubungan keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah.

Hubungan keuangan Pusat dan Daerah menyangkut pembagian tanggung jawab untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan tertentu antara tingkat-tingkat pemerintah dan pembagian sumber penerimaan untuk menutup pengeluaran akibat kegiatan-kegiatan itu (Talaohu, 1998: 63).

Arsyad (1990:253) mengartikan hubungan keuangan (fiskal) antara Pemerintah Pusat dan Daerah sebagai suatu sistem yang mengatur bagaimana caranya sejumlah

dana dibagi antara berbagai tingkat pemerintahan untuk menunjang kegiatan-kegiatan sektor publik pada bermacam-macam tingkat itu. Sistem ini juga mengatur bagaimana cara mencari sumber-sumber pembiayaannya.

Pembagian tugas dan wewenang antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah harus sejalan dengan pembagian sumber pembiayaan Pusat dan Daerah agar pembagian tugas tersebut dapat dilaksanakan secara optimal. Oleh karena itu terdapat hubungan yang erat antara hubungan fungsi Pemerintah Pusat dan Daerah dengan hubungan keuangan Pusat dan Daerah.

Menurut Kristiadi (1991 : 44) faktor yang menjadi dasar pembagian atau fungsi Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah adalah :

Pertama, fungsi yang sifatnya berskala nasional dan berkaitan dengan eksistensi Negara sebagai kesatuan politik diserahkan kepada Pemerintah Pusat.

Kedua, fungsi yang menyangkut pelayanan masyarakat yang perlu disediakan secara seragam atau standar untuk seluruh wilayah. Fungsi pelayanan ini lebih sesuai untuk dikelola oleh Pemerintah Pusat mengingat lebih ekonomisnya apabila diusahakan dalam skala yang besar (economic of scale).

Ketiga, fungsi pelayanan yang bersifat lokal, fungsi ini melibatkan masyarakat luas dan tidak memerlukan tingkat pelayanan yang standar (seragam), fungsi demikian dapat dikelola oleh Pemerintah Daerah. Pemerintah Daerah dapat menyesuaikan pelayanan dengan kebutuhan serta kemampuan masing-masing daerah.

Pada dasarnya hubungan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah menyangkut pembagian dana. Hubungan ini menurut Davey (1988 : 179) adalah suatu pembagian tanggung jawab untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan tertentu.

Pembagian tanggung jawab ini juga mengisyaratkan adanya pembagian sumber penerimaan untuk menutup pengeluaran yang ada akibat kegiatan tersebut.

Tujuan utama hubungan ini adalah mencapai perimbangan agar potensi dan sumber daya masing-masing daerah dapat sesuai. Implementasi dari tujuan ini adalah adanya pemberian hak mengambil keputusan mengenai anggaran belanja bagi Pemerintah Daerah; bagaimana memperoleh dan membelanjakannya yang merupakan urusan penting dalam menjalankan pemerintahan.

Sementara itu prinsip pembagian wewenang pemajakan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah menurut para ahli, semestinya adalah (Bawazir, 1996 : 9) :

1. Pajak yang bersifat progresif dan untuk tujuan redistribusi (pemerataan) seharusnya oleh Pemerintah Pusat. Pelimpahan wewenang pajak ini kepada tingkat pemerintah yang lebih rendah (daerah) akan semakin menjauhkan dari sasaran pemerataan pendapatan, pemerataan pembangunan dan distribusi penduduk;
2. Immobile tax bases sebaiknya untuk Pemerintah Daerah;
3. Pajak atas sumber alam sebaiknya menjadi wewenang Pemerintah Pusat karena sumber-sumber alam terutama yang besar tidak terdapat secara merata di semua wilayah. Pemerintah Pusat dalam hal ini dapat menggunakan hasilnya untuk pemeratan dan pemajakan sumber alam oleh Pemerintah Daerah cenderung menimbulkan distorsi;
4. User taxes dan fees serta lisensi diterapkan pada semua tingkat pemerintahan, mengingat kecilnya ancaman distorsi yang mungkin ditimbulkan oleh keuntungan pajak.

Dalam kaitan ini Kuncoro (1995 : 9) menguraikan bahwa pengaturan hubungan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah didasarkan atas empat prinsip, yaitu :

1. Urusan yang merupakan tugas Pemerintah Pusat di daerah dalam rangka dekonsentrasi dibiayai dari dan atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN);
2. Urusan yang merupakan tugas Pemerintah Daerah sendiri dalam rangka desentralisasi dibiayai dari dan atas beban APBD;
3. Urusan yang merupakan tugas pembantuan dibiayai oleh Pemerintah Pusat atas beban APBN atau oleh Pemerintah Daerah tingkat atasnya atas beban APBD-nya sebagai pihak yang menugaskan;
4. Sepanjang potensi sumber-sumber keuangan daerah belum mencukupi maka pemerintah memberikan sejumlah sumbangan;

Berkaitan dengan hubungan fiskal antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, Booth (1993 : 128) mengamati, terdapat kecenderungan dari sebagian peneliti yang mengemukakan bahwa ketergantungan keuangan pada pemerintah pusat merupakan "hal yang buruk" tanpa mempertimbangkan dari sudut pandang kepentingan kebijakan suatu pembangunan yang lebih panjang. Adanya ketergantungan keuangan ini di Indonesia menurut Kuncoro (1995) disebabkan oleh adanya kelemahan dalam pemberian subsidi pemerintah pusat kepada pemerintah daerah.

Shaw dalam Booth (1993 : 129) mengindikasikan salah satu permasalahan dalam sistem transfer keuangan adalah tidak terdapatnya upaya untuk mengkaitkan bantuan dari atas dengan indikator upaya peningkatan pajak. Oleh karenanya menurut Booth

beberapa pengamat menyarankan agar dalam mentransfer dana kepada daerah tidak hanya didasarkan atas kebutuhan pembangunan (fiskal needs) tetapi juga pada usaha perpajakan (tax effort) dan kemampuan perpajakan (taxable capacity).

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

Hubungan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah dapat dilakukan berdasarkan (Davey, 1988 : 164) :

1. Pendekatan kapitalis yaitu pendekatan yang dilaksanakan berdasarkan atas kuasi komersial dimana Pemerintah Pusat mengadakan investasi modalnya di daerah dan Pemerintah Daerah sebagai pengelolanya dengan pembagian keuntungan sebagian untuk Pemerintah Pusat dan sebagian untuk Pemerintah Daerah berdasarkan peraturan yang berlaku,
2. Pendekatan sumber pendapatan yaitu pemberian sumber-sumber pendapatan oleh Pusat kepada Daerah melalui pemberian wewenang kepada Daerah untuk menikmati sebagian pungutan yang dilakukan oleh atau atas nama pusat,
3. Pendekatan belanja yaitu pendekatan yang mendasarkan diri pada kebutuhan pengeluaran biaya-biaya untuk suatu proyek atau bidang kegiatan tertentu bagi Pemerintah Daerah dan,

4. Pendekatan komprehensif yaitu pemberian wewenang kepada Pemerintah Daerah untuk mengelola sumber pendapatan sendiri untuk membiayai pengeluarannya dan mencoba untuk mempertemukan antara sumber-sumber pendapatan dengan target pengeluarannya.

Ada 4 hal yang perlu diperhatikan dalam suatu sistem hubungan Pusat dan Daerah, yaitu harus menjamin adanya (Davey, 1988 : 22):

1. Suatu pembagian kekuasaan yang rasional tingkat-tingkat pemerintah dalam memungut dan membelanjakan sumber dana pembangunan, yaitu suatu pembagian yang sesuai dengan pola umum desentralisasi;
2. Suatu bagian yang memadai dari sumber-sumber dan keseluruhan intik membiayai pelaksanaan fungsi-fungsi, penyediaan pelayanan pembangunan yang diselenggarakan oleh Pemerintah Daerah;
3. Pembagian yang adil diantara daerah-daerah atas pengeluaran pemerintah, atau sekurang-kurangnya ada perkembangan yang memang diusahakan akan ke arah itu;
4. Suatu upaya perpajakan di dalam memungut pajak dan retribusi oleh Pemerintah Daerah yang sesuai dengan pembagian yang adil atas beban keseluruhan dari pengeluaran dalam masyarakat.

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

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

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

2.1.5 Kebijakan Keuangan Daerah

Kebijakan pengembangan keuangan Daerah (Local Finance) pada prinsipnya mencakup dua dimensi penataan anggaran sektor publik, yaitu penataan aspek pendapatan (revenue side) dan aspek pengeluaran (expenditure side), seperti yang tercermin dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Menurut Poncowinoto (1991:32) kebijakan keuangan mencakup berbagai aspek seperti :

1. Pembiayaan dalam rangka azas desentralisasi, dekonsentralisasi dan azas pembantuan;
2. Sumber-sumber pendapatan daerah, baik yang bersumber dari mobilisasi PAD maupun dalam bentuk subsidi dan bantuan serta pinjaman; dan
3. Pengelolaan keuangan Daerah dan peningkatan kemampuan aparatur daerah dalam mengelola keuangan dan pendapatan daerah.

Booth (1993 : 132) menyatakan kemandirian fiskal daerah tidak akan menjadi kenyataan kalau pusat menguasai sebagian besar dana, sebaliknya yang terjadi justru peningkatan ketergantungan anggaran daerah kepada pusat, untuk maksud ini maka dipandang perlu mendorong pemerintah daerah agar lebih keras berupaya meningkatkan pendapatan.

Dalam kaitan dengan peningkatan pendapatan khususnya Pendapatan Asli Daerah, maka kebijakan yang perlu ditempuh menurut Kamaluddin (1984:85) dan Lains (1985:55) adalah dalam bentuk Intensifikasi dan Ekstensifikasi pemungutan sehingga diharapkan Pendapatan Asli Daerah akan dapat lebih berperan.

Kebijakan dan usaha intensifikasi adalah berupa peningkatan Pendapatan Asli Daerah dari sumber-sumber yang telah berjalan selama ini sedangkan kebijakan dan usaha ekstensifikasi dalam pemungutan ini adalah berupa mencari dan menggali sumber-sumber pendapatan Daerah yang baru dalam batas ketentuan perundang-undangan.

Upaya-upaya intensifikasi dan ekstensifikasi sumber-sumber akan sangat tergantung pada kretifitas aparatur Pemerintah Daerah untuk mampu mengkoordinasi-

kan lembaga-lembaga penghasil sumber PAD dan kreatifitas aparatur tentunya sangat ditentukan oleh kualitas aparatur (Ibnu Rejo, 1995:25).

Sementara itu Kristiadi (1991:47) menyarankan agar sumber-sumber pembiayaan yang ideal berkaitan dengan PAD antara lain :

1. Pendapatan Asli Daerah seyogyanya lebih dititikberatkan pada ekstensifikasi dan intensifikasi sumber-sumber retribusi, hal ini mengingat bahwa retribusi sangat berkaitan dengan pelayanan langsung kepada masyarakat, dengan demikian diharapkan dapat sekaligus memacu peningkatan pelayanan;
2. Pajak-pajak daerah cukup ditetapkan secara limitatif pada obyek-obyek yang cukup potensial, bagi pajak yang kurang potensial seyogyanya dihapuskan.

Selain itu Lains (1985:57) menyatakan pendapatan pajak daerah akan dapat pula ditingkatkan dengan meningkatkan efisiensi pemungutan dan efisiensi administrasi pajak serta perbaikan kontrol terhadap petugas pemungutan dalam rangka mengurangi kebocoran. Selanjutnya Pendapatan Asli Daerah (PAD) dapat pula ditingkatkan dengan meningkatkan peran perusahaan daerah melalui peningkatan laba usaha.

Pelaksanaan kebijakan pemungutan (pajak dan retribusi) akan sukses atau gagal tergantung pada mutu administrasi Pemda dan seberapa realistis kebijakan tersebut diformulasikan berdasarkan sumber-sumber yang tersedia, serta semangat dan jiwa aparatnya, terutama pimpinannya. Kualitas administrasi Pemda dapat ditingkatkan dengan pembekalan-pembekalan melalui training-training baik di dalam maupun di luar negeri agar lebih mampu membaca arti kebijakan sendiri dan dampaknya terhadap perekonomian secara responsif terhadap tuntutan masyarakat (Bawazir, 1996:24).

2.1.6 Sumber-Sumber Penerimaan Daerah

Keuangan daerah merupakan salahsatu faktor penting dalam mengukur secara nyata kemampuan daerah dalam melaksanakan otonomi. Keuangan daerah menyangkut upaya mendapatkan uang maupun membelanjakannya sehingga masalah yang timbul dalam keuangan daerah adalah bagaimana sumber pendapatan itu digali dan didistribusikan.

Untuk memiliki keuangan daerah yang memadai dengan sendirinya daerah membutuhkan sumber-sumber keuangan dan Pemerintah Daerah dapat melakukan dengan berbagai cara, Lains (1985:41) membaginya dalam :

1. Pemda dapat mengumpulkan dana dari pajak-pajak daerah yang sudah direstui Pemerintah Pusat;
2. Pemda dapat melakukan pinjaman dari pihak ketiga, pasar uang atau bank atau melalui Pemerintah Pusat;
3. ikut ambil bagian dalam pendapatan pajak sentral yang dipungut di daerah;
4. Pemda dapat menambah tarif pajak sentral tertentu; dan
5. Pemda dapat menerima bantuan atau subsidi dari Pemerintah Pusat.

Menurut Lains dalam hal 1 dan 2 , Pemda adalah swasembada dan tidak tergantung pada Pemerintah Pusat dalam hal keuangan kecuali yang menyangkut pinjaman melalui Pemerintah Pusat.

Sementara itu Davey (1988: 25-31) menjelaskan, dana Pemerintah Daerah bersumber dari :

1. Alokasi dana dari pusat yang terdiri dari : anggaran pusat (votes), bantuan pusat (grants), bagi hasil pajak, pinjaman dan penyertaan modal;
2. Perpajakan;

3. Retribusi (charging);
4. Pinjaman; dan
5. Laba perusahaan atau badan usaha.

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

1. Pajak yang sepenuhnya diserahkan daerah atau yang bukan menjadi kewenangan Pemerintah Pusat dan masih ada potensinya di daerah;
2. Penerimaan dan jasa-jasa pelayanan di daerah seperti retribusi atau tarif perijinan tertentu;
3. Pendapatan-pendapatan daerah yang diperoleh dari keuntungan perusahaan-perusahaan daerah, yaitu perusahaan-perusahaan yang mendapatkan sebagian modal atau seluruhnya dari kekayaan daerah;
4. Perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Dengan ini dimaksudkan sebagai bagian penerimaan tertentu dari pajak-pajak yang dipungut Pemerintah Pusat dan kemudian diserahkan kepada daerah;
5. Pemberian subsidi secara langsung, yang penggunaannya ditentukan (earmarked) untuk daerah tersebut;
6. Pemberian bantuan dari pemerintah pusat yang bersifat khusus karena keadaan-keadaan tertentu atau disebut ganjaran; dan
7. Pinjaman-pinjaman yang dilakukan pemerintah daerah.

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

1. Pendapatan asli daerah yang meliputi pajak daerah, retribusi daerah, hasil perusahaan daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah lainnya yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah;
2. Dana perimbangan meliputi bagian daerah dari penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan, Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan dan penerimaan dari sumber daya alam, dana alokasi umum dan dana alokasi khusus;
3. Pinjaman daerah;
4. Lain-lain penerimaan daerah yang sah.

2.1.7 Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

Dalam pelaksanaan Otonomi Daerah sebagai sarana utama di bidang keuangan daerah adalah adanya Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang oleh Mamesah (1995) didefinisikan sebagai rencana operasional keuangan Pemerintah Daerah yang disatu pihak menggambarkan perkiraan pengeluaran setinggi-tingginya guna membiayai kegiatan-kegiatan dan proyek-proyek dalam 1 tahun anggaran tertentu dan di pihak lain menggambarkan perkiraan penerimaan dan sumber-sumber penerimaan Daerah guna menutupi pengeluaran-pengeluaran dimaksud. Fungsi APBD antara lain adalah :

1. Menentukan jumlah pajak yang dibebankan kepada rakyat daerah yang bersangkutan;
2. Merupakan suatu sarana untuk mewujudkan otonomi daerah;

3. Memberi isi dan arti tanggungjawab pemerintah daerah umumnya dan kepada Daerah khususnya karena APBD menggambarkan seluruh kebijakan Pemerintah Daerah;
4. Merupakan suatu sarana untuk melaksanakan pengawasan terhadap Daerah.

Gambaran mengenai keuangan daerah khususnya penerimaan daerah tercermin dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) di setiap tahun anggaran tidak terkecuali pada daerah tingkat II. Sumber-sumber penerimaan Dati II dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dirinci menjadi: Pertama ; Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang diperoleh dari pajak daerah, retribusi daerah, bagian laba BUMD, penerimaan dinas-dinas dan penerimaan lainnya, Kedua; bagi hasil pajak dan bukan pajak dari Pemerintah Pusat dan Dati I, Ketiga; sumbangan dan bantuan dari Pusat dan Dati I, Keempat; penerimaan pembangunan (pinjaman daerah), dan Kelima sisa anggaran tahun sebelumnya.

Adanya kewenangan untuk mengenakan sejumlah pajak atau retribusi dalam rangka membiayai pelayanan publik merupakan urusan penting dalam setiap sisten pemerintah dan juga tak terkecuali Pemerintah Daerah (Dati II). Pemerintah Daerah memiliki berbagai jenis pajak daerah sebagai sumber penerimaan, demikian juga Pemerintah Daerah mengutip bayaran dalam pelayanan yang diberikan. Sebagian besar kutipan digolongkan dalam retribusi dan ada pula yang dicatat dalam penerimaan dinas-dinas.

Pengertian pajak ditinjau dari segi ekonomi merupakan perolehan uang atau harta dari wajib pajak ke sektor pemerintah tanpa adanya imbalan secara langsung yang dapat ditunjuk dan penggunaannya adalah untuk membiayai pengeluaran umum yang berhubungan dengan tugas pemerintah untuk menyelenggarakan pelayanan.

Sedangkan pengertian retribusi adalah pungutan sebagai pembayaran atas jasa pekerjaan, jasa milik Daerah dan jasa lainnya yang diberikan oleh Daerah.

Secara lebih spesifik perpajakan daerah diartikan oleh Davey (1988:39) adalah :

1. Pajak yang dipungut Pemerintah Daerah dengan pengaturan dari daerah sendiri;
2. Pajak yang dipungut berdasarkan peraturan nasional tetapi penetapan tarifnya dilakukan oleh Pemerintah Daerah;
3. Pajak yang ditetapkan dan atau dipungut oleh Pemerintah Daerah; dan
4. Pajak yang dipungut dan diadministrasikan oleh Pemerintah Pusat tetapi hasil pungutannya diberikan kepada, dibagikan dengan, atau dibebani pungutan tambahan (opsen) oleh Pemerintah daerah.

Dari berbagai pengertian tersebut, maka seyogyanya pajak daerah harus mampu meningkatkan penerimaan Daerah. Oleh karenanya menurut Ibnu Rejo (1995:16) :

1. Pajak daerah harus tidak bertentangan dengan kebijakan Pemerintah Pusat;
2. Biaya pungutan dan administrasinya relatif murah;
3. Pajak daerah bersifat sederhana dan objek pajaknya jelas; dan
4. Pajak daerah memiliki fungsi alokasi, distribusi dan stabilisasi seperti pajak negara (pusat).

Sejalan dengan pengertian retribusi tersebut di atas, maka menurut Ibnu Rejo (1995:17) retribusi daerah merupakan :

1. Pungutan-pungutan yang dilakukan oleh daerah;
2. Pungutan retribusi tersebut dikenakan kepada siapa saja yang memanfaatkannya atau mendapatkan jasa yang disediakan daerah;
3. Pungutan retribusi tersebut diarahkan pada prestasi yang diberikan daerah secara langsung dapat ditunjuk. Dengan pengertian ini maka retribusi daerah merupakan

salahsatu sumber pendapatan daerah yang potensial, hal ini tergantung dengan besar kecilnya jasa layanan yang diberikan oleh daerah yang bersangkutan.

Dalam hal pelayanan publik apakah akan dikenakan pajak atau retribusi Santoso (1995:22) menyimpulkan bahwa hal ini tergantung pada derajat kemanfaatan barang dan jasa itu sendiri. Semakin dekat kemanfaatan suatu barang dan jasa dengan private goods maka pembiayaannya berasal dari retribusi. Semakin dekat kemanfaatan suatu barang dan jasa dengan public goods maka pembiayaan berasal dari pajak. Keputusan untuk tidak memungut retribusi atas penyediaan barang dan jasa pada esensinya berarti keputusan untuk menarik pajak. Dalam prakteknya menurut Devas dan kawan-kawan (1989:98) perbedaan antara layanan yang bermanfaat untuk perorangan dapat diterapkan pada beberapa jenis layanan pemerintah di Indonesia.

Lebih lanjut dijelaskan oleh Devas bahwa landasan teoritis kebijakan memungut bayaran untuk barang dan layanan (baca: retribusi) yang disediakan oleh pemerintah daerah berpangkal pada pengertian efisiensi ekonomi. Dalam hal orang perorangan bebas menentukan besarnya layanan tertentu yang hendak dinikmatinya harga layanan itu memainkan peranan penting dalam menjatahkan permintaan, mengurangi penghamburan dan dana memberikan isyarat yang perlu kepada pemasok mengenai besarnya produksi layanan tersebut. Selain itu penerimaan dari pungutan adalah sumber daya untuk menaikkan produksi sesuai dengan keadaan permintaan.

Secara umum keunggulan utama retribusi atas pajak adalah karena pemungutan retribusi berdasarkan pada kontra prestasi, di mana tidak ditentukan limitatif seperti halnya sektor pajak. Pembatas utama bagi retribusi adalah terletak pada ada atau tidaknya jasa yang disediakan Pemerintah Daerah (Kaho, 1991:156). Sampai seberapa

jauh retribusi ini dapat menghasilkan/meningkatkan keuangan Daerah tentunya ditunjukkan oleh sampai seberapa banyak jasa yang telah diberikan Pemerintah Daerah kepada penggunaan jasa tersebut (Ibnu Rejo, 1995:17). Sementara berdasarkan pada prinsip kemanfaatan dalam penerikan retribusi, maka mereka yang tidak mendapatkan manfaat dari penyediaan barang/jasa tidak harus membayar. Sebaliknya mereka yang tidak membayar dapat dikecualikan dari mengkonsumsi barang/jasa tersebut.

Sehubungan dengan badan usaha atau perusahaan daerah sebagai salahsatu sumber pendapatan Daerah, maka Davey (1988:169) menguraikan, Pemerintah Daerah mungkin melibatkan diri dalam kegiatan dunia usaha karena dua tujuan: untuk menyajikan pelayanan dengan pembelanjaan yang mandiri atau untuk memperoleh keuntungan. Banyak kasus pemerintah regional yang melibatkan diri dalam kegiatan yang berdasarkan komersial, yang penyediaan jasa publiknya bukan merupakan motif utama serta jenis usahanya beraneka ragam.

Pendirian perusahaan daerah di Indonesia menurut Devas (1989:111) didasarkan atas pertimbangan untuk menciptakan lapangan kerja atau mendorong pembangunan ekonomi daerah, dianggap cara yang efisien untuk menyediakan layanan masyarakat dan/atau menebus biaya, serta untuk menghasilkan penerimaan bagi Pemerintah Daerah. Hal ini berarti bahwa perusahaan daerah harus mampu memberikan manfaat ekonomis sehingga terjadi keuntungan yang dapat disetor ke kas Pemerintah Daerah.

Selanjutnya menurut Devas tiga pertimbangan yang dapat membantu dalam memilih calon bidang untuk perusahaan Daerah, Pertama, tenaga pelaksana dan pembukuan harus dipisahkan agar layanan dapat diberikan secara efisien, Kedua, barang yang dihasilkan harus laku dijual, Ketiga, harus ada kemungkinan menembus

biaya dengan cara menetapkan harga barang yang bersangkutan dalam kaitan dengan biaya.

Sumber pendapatan lainnya bagi Pemerintah Daerah adalah berasal dari dinas-dinas daerah dimana dinas daerah ini merupakan unsur pelaksana Pemerintah Daerah. Riwu Kaho (1991:172) menjelaskan sekalipun tugas dan fungsi utamanya adalah memberikan pelayanan terhadap masyarakat tanpa terlalu memperhatikan untung rugi, tapi dalam batas-batas tertentu dapat didayagunakan dan bertindak sebagai organisasi ekonomi yang memberikan pelayanan jasa dengan imbalan.

Selanjutnya adalah sumber penerimaan lainnya, dimana kelompok penerimaan ini adalah penerimaan yang bersumber dari penjualan barang milik daerah, bunga jasa giro, penjualan (pembuatan KTP), dan lain-lain. Kelompok penerimaan ini cukup potensial untuk dikembangkan sebagai salahsatu sumber pendapatan daerah.

2.1.8 Persyaratan Pelaksanaan Otonomi Daerah

Thoha (1985:27) menyatakan ada empat hal penting untuk menilai suatu daerah dapat mengurus dan mengatur rumahtangganya sendiri :

1. Adanya urusan-urusan yang diserahkan oleh pemerintah atasannya;
2. Pengaturan dan pengurusan urusan tersebut dilakukan atas inisiatif dan kebijaksanaan sendiri;
3. Untuk mengatur urusan tersebut diperlukan perlengkapan atau aparatur sendiri;
4. Untuk membiayai urusan yang diserahkan itu diperlukan sumber keuangan sendiri.

Dengan demikian, otonomi daerah terjadi apabila pemerintah yang lebih atas memberikan atau menyerahkan sebagian urusan rumahtangganya kepada pemerintah di bawahnya. Sebaliknya pemerintah bawahan yang akan menerima sebagian urusan

tersebut telah mampu melaksanakan urusan tersebut. Kekuatan atau kemampuan daerah untuk melaksanakan urusan yang akan diserahkan, merupakan pertimbangan yang pokok supaya pemberian otonomi dalam arti penyerahan urusan rumahtangga sendiri tersebut tidak menjadi beban atau melemahkan suatu daerah. Semakin suatu daerah memiliki kekuatan atau kemampuan yang tinggi, maka otonomi juga akan semakin kuat, atau sebaliknya. Hal ini dapat pula diartikan bahwa semakin suatu daerah memiliki kekuatan atau kemampuan yang tinggi, maka urusan akan semakin banyak yang diserahkan oleh pemerintah atasannya. Inilah sesungguhnya arti otonomi yang nyata, dinamis dan bertanggungjawab.

Menurut Koswara (2000 : 26), kebutuhan pokok yang sangat mendasar untuk terlaksananya Desentralisasi dan Otonomi Daerah secara luas dan bertanggungjawab adalah :

1. Terwujudnya kesempatan bagi masyarakat untuk lebih mampu mengembangkan daya kreativitasnya dalam berbagai aspek kehidupan, sehingga masyarakat lebih mampu mengembangkan dirinya sebagai sumber daya manusia yang mandiri (selfsustain) tanpa terlalu banyak bergantung kepada pemerintah;
2. Kemandirian yang lebih tinggi, kurangnya ketergantungan Pemerintah Daerah kepada Pemerintah Pusat adalah syarat yang tidak bisa dielakkan untuk tumbuhnya dan beroperannya sektor-sektor swasta di daerah;
3. Pengembangan sumber daya manusia, terutama aparatur Pemerintah Daerah yang akan menumbuhkan profesionalisme dan kemampuan kerja (skills) yang tinggi adalah merupakan syarat mutlak dalam Otonomi Daerah;
4. Peranan Pemerintah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat harus lebih bersifat "fasilitatif" dan "katalistik", baik dalam menuju kepada pemberdayaan

(empowerment) masyarakat, maupun dalam rangka pengembangan sektor-sektor swasta. Pemerintah yang katalistik adalah pemerintahan yang lebih menitik-beratkan peranan dan fungsinya kepada “pengarahan” dari pada “mengerjakan sendiri”, agar masyarakat tumbuh dan berkembang secara mandiri. Kecenderungan Pemerintahan semacam ini adalah menerapkan program-programnya melalui “kemitraan” dengan “strategic bussines unit”, dan menganggap rakyat (swasta) sebagai “pelanggan utama” seperti halnya dalam dunia bisnis. Dalam hubungan ini Pemerintah juga mencoba “mensinergiskan” sumber daya menjadi kekuatan yang dapat digerakkan untuk lebih dapat mengembangkan pertumbuhan daerahnya dan pelayanan kepada masyarakatnya.

2.1.9 Otonomi Fiskal Daerah dalam Otonomi Daerah

Otonomi fiskal daerah merupakan salah satu aspek yang sangat penting dari Otonomi Daerah. Hal itu disebabkan karena pengertian otonomi fiskal daerah menggambarkan kemampuan Pemerintah Daerah dalam meningkatkan pendapatan asli Daerah. Karena itu Otonomi Daerah bisa diwujudkan hanya apabila disertai otonomi keuangan yang efektif. Ini berarti bahwa Pemerintah Daerah secara finansial harus bersifat independen terhadap Pemerintah Pusat dengan jalan sebanyak mungkin menggali sumber-sumber PAD seperti pajak dan retribusi (Radianto, 1997 : 42).

Menurut Suparmoko (1987 : 306), kebijakan pembangunan daerah dengan pelaksanaan pemberian prinsip-prinsip otonomi (desentralisasi), menuntut adanya suatu sistem keuangan negara yang akan dapat menjamin kelancaran pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan di daerah. Salahsatu aspek utama yang harus ditegakkan oleh Pemeritah Pusat adalah aspek otonomi pembiayaan pembangunan

daerah (desentralisasi fiskal) kepada Pemerintah Daerah (Basri, 1995 : 112). Dalam hal ini Pemerintah Daerah harus diberi kewenangan yang luas, nyata dan bertanggungjawab di daerah secara proporsional yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya manusia yang berkeadilan serta perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah (Tunggal, 1999 : 24). Dengan demikian Pemerintah Daerah dapat melakukan pengelolaan dan pengendalian atas kegiatan ekonomi daerah, baik untuk mengoptimalkan penggalan potensi sumber-sumber penerimaan daerah maupun untuk meningkatkan produktivitas dan peranan sektor swasta di Daerah (Maskun, 1996).

Sementara itu menurut Pontjowinoto (1991 : 41), desentralisasi perencanaan dan pengelolaan pembangunan perlu didukung oleh kebijakan penyerahan sumber keuangan yang memadai. Kebijakan ini tidak hanya mencakup besarnya dana yang dialokasikan kepada daerah, tetapi terlebih lagi dibutuhkan pelimpahan kewenangan kepada daerah untuk menggunakan dana tersebut sesuai dengan kondisi dan kebutuhan daerah.

2.1.10 Indikator Kemandirian Daerah

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

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

Salahsatu kriteria dasar untuk mengetahui secara nyata kemampuan daerah dalam mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (kemandirian daerah) adalah kemampuan self-supporting dalam bidang keuangan. Dengan kata lain faktor keuangan merupakan faktor essensial dalam mengukur tingkat kemampuan (kemandirian) daerah dalam melaksanakan otonominya (Kaho; 1991 : 123).

Kemandirian suatu daerah, tidak berarti setiap daerah harus mampu membiayai seluruh pengeluarannya (rutin maupun pembangunan) dari PAD, namun kemandirian dalam membiayai setidaknya harus ditingkatkan, karena menurut Pontjowinoto (1991 : 33) ditinjau dari sudut derajat kebijakan (discretion) dalam penggunaan dana, Penerimaan Asli Daerah merupakan sumber pembiayaan yang paling memberikan otonomi kepada daerah.

Sebagaimana dikemukakan oleh Devas (1989 : 46), Pemerintah Daerah tidak harus berdiri sendiri dari segi keuangan agar dapat memiliki tingkat otonomi yang berarti. Yang penting adalah "wewenang ditepi", artinya memiliki penerimaan daerah sendiri yang cukup sehingga dapat mengadakan perubahan di sana-sini pada tingkat layanan jasa yang disediakan, untuk ini mungkin sudah cukup memadai jika 20% dari pengeluaran berasal dari sumber-sumber daerah.

Menurut Davey (1988 : 260), Pemerintah Daerah akan menikmati tingkat otonomi yang diinginkan, yaitu kebebasan untuk bertindak, jika mereka sendiri yang mencari sebagian besar uang yang mereka perlukan dan mereka belanjakan. Bagian yang semestinya dikumpulkan sendiri oleh Pemerintah Daerah sering ditetapkan paling sedikit 50% walaupun angka ini jelas lebih merupakan pandangan secara psikologis daripada keuntungan (finansial).

Menurut Santoso (1995 : 20), meskipun PAD harus dapat membiayai seluruh anggaran belanja daerah, namun proporsi PAD terhadap total penerimaan daerah tetap merupakan indikasi derajat kemandirian/kemampuan suatu Daerah, sering juga disebut sebagai kemandirian fiskal (fiscal independence).

Sejalan dengan statemen di atas, Koncoro (1995 : 8) menyatakan bahwa indikator desentralisasi fiskal adalah rasio antara Pendapatan Asli Daerah (PAD) dengan Total Penerimaan Daerah. Selain itu Harits (1995 : 81) menguraikan bahwa kreteria penting dari otonomi daerah adalah adanya kesepadanan antara Subsidi Pusat atau Dati I dengan Pendapatan Asli Daerah (PAD), bahkan seharusnya PAD jauh lebih besar daripada subsidi yang diterima.

Kemampuan daerah dalam memobilisasi Pendapatan Asli Daerah menurut Djojotubroto (1992 : 19) dapat di ukur melalui : (1) Peranan PAD dalam membiayai pengeluaran rutin masing-masing daerah, dan/atau (2) perbandingan antara PAD dengan PDRB non-migas masing-masing daerah. Besarnya perubahan PAD terhadap pengeluaran rutin daerah (dalam persen) sering disebut sebagai Indeks Kemampuan Rutin (IKR).

Sementara itu menurut Radianto (1997 : 47), kemampuan daerah dalam meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dimaksudkan sebagai otonomi fiskal

daerah dimana ukuran yang digunakan untuk mengukur deajat otonomi fiskal daerah adalah dengan menggunakan “administrative independency ratio” yaitu ratio antara PAD dengan total penerimaan APBD (tidak termasuk transfer dari pusat).

2.2 Hasil Penelitian Terdahulu

Berbagai penelitian yang berkaitan dengan Pendapatan Asli Daerah (PAD) Dati II di Indonesia telah dilakukan oleh para peneliti: penelitian tersebut diantaranya dilakukan oleh : Devas, dkk. (1989) tentang Keuangan Pemerintah Daerah di Indonesia, Yulianto (1991) tentang Ketergantungan Daerah pada Subsidi dari Pusat dengan melihat perkembangan Pendapatan Asli Daerah (PAD), Anwar Shah dan Zia Qureshi (1994) tentang Intergovernmental Fiskal in Indonesia, Kuncoro (1995) tentang Desentralisasi Fiskal di Indonesia, Santoso (1995) tentang Evaluasi Peran Retrebusi Pasar terhadap Pendapatan Daerah : Studi Kasus di Sleman, dan Harits (1995) tentang Efektifitas Penerimaan Retrebusi Daerah Pemda Tingkat II se Jawa Barat, serta Radianto (1997) tentang Otonomi Keuangan Daerah Tingkat II; suatu Studi di Maluku.

Hasil penelitian Devas, dkk. (1989) dengan menggunakan data runtun waktu tahun anggaran 1979/80 – 1983/84 menunjukkan bahwa dari keseluruhan penerimaan Dati II di Indonesia, sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) hanya menyumbang $\pm 10\%$ sementara hampir 80% berasal dari subsidi dan sumbangan pemerintah pusat sisanya merupakan pinjaman daerah. Pendapatan Asli Daerah (PAD) itu sendiri komposisinya terdiri atas : Pajak Daerah (23%), Retrebusi/pungutan jasa (49%), Penerimaan Dinas-dinas (9%), Laba Perusahaan Daerah (2%) dan penerimaan lain-lain (17%).



Hasil penelitian Yulianto (1991) dengan menggunakan data time series tahun anggaran 1984/85 – 1988/89 menunjukkan bahwa tingkat ketergantungan daerah pada subsidi dari Pemerintah Pusat adalah sangat besar dan sistem pemberian subsidi yang dijalankan selama ini lebih menekankan kepada pemberian subsidi khusus bersyarat ketat (conditional grants).

Hasil penelitian yang dilakukan oleh Mudrajad Kuncoro (1995) menyatakan, bahwa selama tahun anggaran 1986/1987 hingga 1992/1993, sebagian besar Dati II di Indonesia memiliki angka prosentase PAD terhadap total belanja Daerah kurang dari 15%. Selanjutnya dinyatakan bahwa, pada tahun 1992/1993 komposisi penyumbang terbesar PAD Dati II dipegang oleh retribusi daerah, yaitu sebesar 55,07% dari total PAD. Kemudian diikuti oleh pajak daerah sebesar 26,60%, penerimaan lain-lain sebesar 9,68 %, penerimaan dinas-dinas sebesar 5,70 %, dan penerimaan laba BUMD sebesar 2,95%.

Hasil penelitian yang dilakukan oleh Anwar Shah dan Zia Qureshi (1994) menyatakan bahwa tahun 1990/1991, 76% dari seluruh pengeluaran negara ditangani langsung oleh Pemerintah Pusat, dan 8 % lainnya secara efektif dikontrol oleh Pemerintah Pusat melalui transfer-transfer ke Pemerintah Daerah. Sedangkan yang ditangani oleh Pemerintah Daerah hanya 16%, dimana proporsi retribusi daerah sebesar 52% dari PAD Dati II. Selanjutnya dinyatakan, mengingat proporsinya yang sangat tinggi terhadap PAD, maka dalam meningkatkan PAD, Pemerintah Dati II harus mengadakan mobilisasi penerimaan Retribusi Daerah.

Hasil penelitian Kuncoro (1995) dengan menggunakan data runtun waktu tahun anggaran 1986/87 – 1992/93 menunjukkan bahwa penerimaan terbesar bagi Dati II

berasal dari sumbangan dan bantuan Pemerintah Pusat, diikuti oleh Pendapatan Asli Daerah (PAD) kemudian bagi hasil pajak dan bukan pajak. Sebagian besar Dati II atau 59,25% dari total Dati II di Indonesia (173 Dati II) memiliki angka persentase PAD terhadap total belanja daerah kurang dari 15%, komposisi PAD atas retrebusi daerah sebesar 55,67%, pajak daerah sebesar 26,6%, penerimaan dinas-dinas sebesar 5,7%, laba perusahaan daerah sebesar 2,95%, dan penerimaan lain-lain sebesar 9,68%.

Penyebab rendahnya PAD berdasarkan hasil penelitian Kuncoro adalah : (1) kurang berperannya perusahaan daerah sebagai sumber pendapatan daerah, (2) tingginya derajat sentralisasi dibidang perpajakan, (3) kendati pajak daerah cukup beragam hanya sedikit yang bisa dinadalkan sebagai sumber penerimaan, (4) alasan politis banyak orang khawatir apabila daerah mempunyai sumber keuangan yang tinggi akan mendorong terjadinya disintegrasi dan separatisme. (5) kelemahan dalam pemberian subsidi dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah.

Hasil penelitian Santoso (1995) dengan menggunakan data silang tahun anggaran 1988/89 dan 1991/92 menunjukkan proporsi PAD Dati II di Indonesia terhadap total penerimaan APBD telah menunjukkan penurunan yakni dari 16,04% pada tahun anggaran 1988/89 menurun menjadi 13,52% pada tahun anggaran 1991/1992. Beberapa faktor yang menyebabkan rendahnya kontribusi PAD terhadap total penerimaan Dati II diantaranya adalah : (1) banyak sumber pendapatan yang besar yang digali dari suatu Dati II tetapi berada di luar wewenang Pemda yang bersangkutan untuk memungutnya, (2) BUMD pada umumnya belum menjadi sumber penerimaan yang andal, (3) kurangnya kesadaran masyarakat membayar pajak, retrebusi dan pungutan lainnya, (4) rendahnya tingkat hidup dan ekonomi masyarakat, dan (5)

kurangnya kemampuan Pemda yang bersangkutan menggali sumber-sumber pendapatan yang ada.

Hasil penelitian Harits (1995) menggambarkan bahwa kompetensi, kreativitas dan persepsi adminintrator pemerintah satu dengan yang lainnya mempunyai hubungan pengaruh terhadap efektivitas penerimaan retrebusi daerah. Dalam hal-hal tertentu retrebusi daerah digunakan untuk suatu tujuan tertentu, tetapi dalam banyak hal tidak lebih dari pengembalian biaya yang telah dikeluarkan oleh pemerintah daerah untuk memenuhi permintaan anggota masyarakat.

Hasil penelitian Radianto (1997) dengan menggunakan data time series selama Pelita V diperoleh kesimpulan bahwa peran PAD menentukan pembangunan pada Dati II di Maluku masih sangat rendah, hal ini tercermin dari Indeks Kemampuan Rutin (IKR) Dati II di Maluku yang masih jauh di bawah rata-rata IKR Dati II secara Nasional. Tingkat perkembangan ekonomi dan bantuan pemerintah atasannya berpengaruh positif terhadap derajat otonomi fiskal daerah.

Sedangkan penelitian mengenai faktor utama yang menghambat kemandirian Daerah di bidang keuangan, yaitu masih kurangnya perhatian Pemerintah Daerah mencari alternatif pembiayaan melalui efektifitas dan efisiensi sumber-sumber setempat, telah dilakukan oleh Universitas Indonesia pada tahun 1992 (Bambang Yudono dan Agus Luthfi, 1996:1).

BAB III

KERANGKA KONSEPTUAL DAN HIPOTESIS

3.1 Kerangka Konseptual

Substansi dalam kerangka konseptual suatu penelitian sangat diperlukan untuk memperjelas pemahaman dan penalaran berdasarkan pada konsep-konsep teoritis, hingga sampai pada jawaban sementara atas masalah yang telah dirumuskan sebelumnya.

Pembangunan daerah sebagai bagian integral dari pembangunan nasional 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.

Hasil penelitian terdahulu terutama yang dilakukan oleh Devas (1989), Anwar Shah dan Zia Qureshi (1994), dan Kuncoro (1995), menunjukkan bahwa proporsi PAD terhadap total penerimaan Daerah Kabupaten di Indonesia masih rendah. Keadaan ini menandakan bahwa kemampuan daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah masih rendah atau tingkat ketergantungan daerah pada subsidi dan sumbangan dari Pemerintah Pusat sangat tinggi. Sedangkan syarat agar suatu daerah dapat disebut sebagai daerah otonom yang luas, nyata, dan bertanggung jawab adalah apabila daerah tersebut mempunyai persentase kontribusi PAD terhadap total penerimaan daerah tersebut mempunyai persentase kontribusi PAD terhadap total penerimaan daerah minimal sebesar 30%. Untuk dapat menyelenggarakan otonomi daerah secara luas, nyata, dan

bertanggungjawab, maka setiap daerah harus meningkatkan pendapatan asli daerahnya minimal sampai mencapai persentase kontribusi tersebut.

Upaya peningkatan PAD sebaiknya dilakukan dengan cara mengadakan intensifikasi dan ekstensifikasi terhadap sumber-sumber PAD yang memberikan sumbangan besar kepada PAD. Apabila sumber PAD yang potensial lebih dari satu sumber, maka diprioritaskan pada sumber PAD yang mempunyai tingkat efektifitas paling tinggi. Dengan demikian daerah harus mengetahui sumber PAD potensial yang mempunyai tingkat efektifitas paling tinggi.

Berdasarkan kerangka konseptual di atas, maka analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

1. Analisis untuk menguji derajat otonomi daerah Kabupaten Jember, dengan menggunakan uji t satu sisi mengenai rata-rata persentase PAD terhadap total penerimaan daerah.
2. Analisis untuk menentukan sumber PAD potensial di Kabupaten Jember yang paling efektif, dengan menggunakan uji t dua sisi mengenai dua rata-rata efektifitas penerimaan sumber-sumber PAD potensial.

3.2 Hipotesis

Berdasarkan latar belakang masalah, tinjauan pustaka, dan kerangka konseptual penelitian, maka hipotesis yang diajukan dalam penelitian ini adalah :

1. Derajat otonomi daerah Kabupaten Jember masih rendah.
2. Terdapat penerimaan sumber PAD potensial yang paling efektif di Kabupaten Jember.

BAB V**HASIL PENELITIAN, ANALISIS DAN PEMBAHASAN****5.1 Hasil Penelitian****5.1.1 Kondisi Perekonomian Kabupaten Jember**

Keadaan perekonomian Kabupaten Jember secara keseluruhan dapat diketahui antara lain dengan melihat Produk Domestik Regional (PDRB), yaitu jumlah seluruh nilai tambah produk barang dan jasa yang dihasilkan oleh berbagai sektor atau lapangan usaha yang melakukan kegiatan usahanya di suatu daerah tertentu tanpa memperhatikan pemilik atas faktor produksi.

Sektor-sektor perekonomian yang mendukung Produk Domestik Regional Bruto Kabupaten Jember adalah Pertanian, Pertambangan dan Penggalian, Industri Pengolahan, Listrik dan Gas serta Air Bersih, Bangunan, Perdagangan dan Hotel serta Restoran Pengangkutan dan Komunikasi, Keuangan dan Persewaan Bangunan serta Jasa Perusahaan, dan Jasa-jasa.

Perkembangan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) Kabupaten Jember selama 10 tahun terakhir dapat dilihat dari Tabel 5.1 di bawah ini, baik atas dasar harga konstan maupun harga berlaku.

Tabel 5.1 PDRB KABUPATEN JEMBER TAHUN 1990 – 1999
BERDASARKAN HARGA BERLAKU DAN HARGA KONSTAN

Tahun	PDRB Harga Konstan		PDRB Harga Berlaku		
	Nilai (dalam ribu)	Pertumbuhan	Nilai (dalam ribu)	Pertumbuhan	Rata-rata
1990	855.578.185		1.129.352.402		
1991	988.142.707	15,49	1.277.652.926	13,13	
1992	1.071.065.855	8,39	1.426.348.848	11,64	
1993	1.157.986.897	8,12	1.629.849.482	18,96	
1994	1.838.004.180	58,72	1.938.840.580	14,26	14,50
1995	1.996.704.710	8,63	2.211.734.910	14,08	14,41
1996	2.170.099.240	8,68	2.552.859.080	15,42	14,60
1997	2.269.330.520	4,57	2.892.540.640	13,30	14,40
1998	2.097.376.000	(7,58)	4.343.707.930	50,17	18,87
1999	2.288.046.195	9,09	5.155.981.313	18,70	18,85
Rata-rata		12,68		18,85	

Sumber : Kantor Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Jember 2000.

Dari tabel 5.1 di atas dapat diketahui bahwa sejak tahun 1990 sampai dengan tahun 1999, Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) Kabupaten Jember mengalami perkembangan yang fluktuatif. PDRB Kabupaten Jember berdasarkan harga konstan mengalami peningkatan rata-rata sebesar 12,68% tiap tahun, dimana peningkatan tertinggi terjadi pada tahun 1994 yaitu sebesar 58,72% dan peningkatan terendah terjadi pada tahun 1998 yaitu sebesar -7,58%. Sedangkan PDRB Kabupaten Jember berdasarkan harga berlaku mengalami peningkatan rata-rata sebesar 18,85% tiap tahun, dimana peningkatan tertinggi terjadi pada tahun 1998 yaitu sebesar 50,17% dan peningkatan terendah terjadi pada tahun 1992 yaitu sebesar 11,64%.

PDRB atas dasar harga yang berlaku kenaikannya dari tahun ke tahun masih disertai dengan sebab kenaikan harga atau inflasi. Kenaikan semacam ini tidak dapat digunakan untuk mengetahui keadaan yang sebenarnya, oleh sebab itu faktor inflasi harus ditiadakan. PDRB dengan faktor inflasi yang sudah ditiadakan merupakan PDRB atas dasar harga konstan. Adapun rata-rata bergerak pertumbuhan PDRB atas dasar harga berlaku mulai

tahun 1994 sampai dengan tahun 1999 berturut-turut adalah 14,50%, 14,41%, 14,60%, 141,40%, 14,87%, dan 18,85%. Rata-rata bergerak pertumbuhan PDRB atas dasar harga berlaku paling rendah terjadi pada tahun 1997 yaitu sebesar 14,40%, dan paling tinggi terjadi pada tahun 1998 yaitu sebesar 18,87%.

1.1.2 Gambaran Penerimaan Daerah Kabupaten Jember

Jenis-jenis penerimaan daerah Kabupaten Jember terdiri dari :

1. Sisa lebih perhitungan anggaran tahun lalu (SLPATL);
2. Pendapatan Asli daerah (PAD);
3. Bagi hasil pajak/bukan pajak (BHP/BP);
4. Sumbangan dan bantuan; dan
5. Penerimaan pembangunan.

Gambaran penerimaan daerah Kabupaten Jember beserta jenis-jenis penerimaannya selama 10 tahun terakhir, dapat dilihat pada Tabel 5.2 di bawah ini.

Tabel 5.2 GAMBARAN PENERIMAAN DAERAH KABUPATEN JEMBER TAHUN 1999/1991 – 1999/2000 (DALAM RIBUAN RUPIAH) TAHUN 1990/1991 – 1999/2000

TAHUN	PENERIMA-AN DAERAH	SLPATL	PAD	BHP/BP	SUMBANGAN /BANTUAN	PENERIMAAN PEMBANGUNAN
1990/1991	23.853.451	253.983	4.692.365	5.677.596	15.923.307	-
1991/1992	30.717.747	1.182.407	5.534.949	3.663.496	19.758.464	-
1992/1993	40.466.986	892.758	6.495.559	4.411.825	28.668.844	-
1993/1994	42.756.858	1.835.555	6.557.551	5.878.034	28.485.718	-
1994/1995	47.392.906	1.288.395	8.110.296	6.781.792	30.668.213	544.210
1995/1996	45.953.301	825.034	10.707.220	7.269.843	27.151.204	-
1996/1997	56.475.122	1.932.338	15.048.073	8.674.411	30.817.300	-
1997/1998	59.071.568	2.454.252	14.017.005	9.389.792	33.210.519	-
1998/1999	156.996.150	2.529.211	17.467.778	12.308.507	124.690.654	-
1999/2000	219.609.996	344.071	24.378.547	17.067.955	177.324.978	494.414

Sumber : Kantor Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Jember

Tabel 5.2 menunjukkan bahwa Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kabupaten Jember mulai dari tahun 1990/1991 sampai dengan tahun 1999/2000 selalu meningkat, kecuali

pada tahun 1997/1998 mengalami penurunan sebesar 6,85% yaitu dari Rp. 15.048.073.000,- pada tahun 1998/1997 menjadi Rp 14.017.005.000,-. Penurunan ini disebabkan oleh adanya krisis ekonomi yang melanda negara Indonesia termasuk daerah Kabupaten Jember. Mulai tahun

1998/1999 PAD Kabupaten Jember meningkat kembali sebesar 24,62% menjadi Rp. 17.467.778.000,- dan menjadi Rp 24.378.547.000,- pada tahun 1999/2000 atau meningkat sebesar 39,56% yang merupakan peningkatan paling tinggi. Peningkatan PAD Kabupaten Jember yang paling rendah terjadi pada tahun 1993/1994 yaitu hanya sebesar 0,95%, dari Rp 6.495.559.000,- menjadi Rp. 6.557.551.000,-.

Terus meningkatnya PAD Kabupaten Jember menunjukkan kesungguhan Pemerintah Kabupaten Jember dalam berusaha meningkatkan kemandirian keuangan daerah atau meningkatkan derajat otonomi daerah Kabupaten Jember, dan dalam meningkatkan perekonomian daerah.

1.1.3 Gambaran Sumber-Sumber Penerimaan Asli Daerah (PAD) Kabupaten Jember

Sumber-sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD Kabupaten Jember terdiri dari :

1. Pajak Daerah (PD);
2. Retribusi Daerah (RD);
3. Laba Bada Usaha Milik Daerah (BUMN);
4. Penerimaan Dari Dinas-Dinas (PLL).

Gambaran sumber-sumber PAD Kabupaten Jember terdiri dari gambaran mengenai target, dan gambaran mengenai realisasinya. Gambaran mengenai realisasi penerimaan sumber-sumber PAD Kabupaten Jember selama 5 tahun terakhir tergambar pada tabel 5.3.

Tabel 5.3 REALISASI PENERIMAAN SUMBER-SUMBER PAD KABUPATEN JEMBER TAHUN 1995/1996 – 1999/2000 (DALAM RIBUAN RUPIAH)

TAHUN	PAJAK DAERAH	RETRIBUSI DAERAH	LABA BUMD	PENERIMAAN DINAS-DINAS	PENERIMAAN LAIN-LAIN	PAD
1995/1996	2.858.947	5.784.152	1.030.600	757.123	276.398	10.707.220
1996/1997	3.450.200	6.124.769	4.237.476	881.836	344.792	15.048.073
1997/1998	3.600.544	6.967.387	1.669.413	1.030.162	749.499	14.017.005
1998/1999	3.699.583	8.247.971	2.229.622	2.417.487	873.115	17.467.778
1999/2000	4.430.000	11.371.032	3.344.443	3.771.280	1.461.792	24.378.547

Sumber : Kantor Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Jember 2000.

Gambaran mengenai target sumber-sumber PAD Kabupaten Jember mulai tahun 1995/1996 sampai dengan tahun 1999/2000 dapat dilihat pada Tabel 5.4 di bawah ini.

Tabel 5.4 TARGET SUMBER-SUMBER PENERIMAAN PAD KABUPATEN JEMBER TAHUN 1995/1996 – 1999/2000 (DALAM RIBUAN RUPIAH)

TAHUN	PAJAK DAERAH	RETRIBUSI DAERAH	LABA BUMD	PENERIMAAN DINAS-DINAS	PENERIMAAN LAIN-LAIN	PAD
1995/1996	2.619.967	5.861.100	57.879	13.529	193.813	9.286.289
1996/1997	3.270.921	6.617.819	1.179.109	866.223	319.102	12.253.175
1997/1998	3.953.929	7.018.985	4.856.147	1.010.584	395.132	17.245.092
1998/1999	4.119.022	7.970.691	1.909.808	1.169.923	857.426	16.026.870
1999/2000	4.397.694	9.804.363	2.650.352	2.873.667	1.037.872	20.763.948

Sumber : Kantor Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Jember 2000.

5.2 Analisis Hasil Penelitian

5.2.1 Gambaran Derajat Otonomi Daerah Kabupaten Jember

Derajat otonomi suatu daerah dapat dilihat dari besarnya proporsi PAD terhadap total Penerimaan Daerah tersebut. Semakin besar proporsinya, derajat otonomi daerah tersebut semakin tinggi. sebaliknya, semakin kecil proporsinya, derajat otonomi daerah tersebut semakin kecil pula.

Derajat otonomi daerah Kabupaten Jember dapat dilihat berdasarkan proporsi PAD terhadap total Penerimaan Daerah seperti nampak pada Tabel 5.5 di bawah ini.

Tabel 5.5 PROPORSI JENIS-JENIS PENERIMAAN DAERAH TERHADAP TOTAL; PENERIMAAN DAERAH KABUPATEN JEMBER TAHUN 1999/2000.TAHUN

TAHUN	PENERIMAAN DAERAH (%)	SLPATL (%)	PAD (%)	BHP/BP (%)	SUMBANGAN/ BANTUAN (%)	PENERIMAAN PEMBANGUNAN (%)
1990/1991	100	1,06	19,67	23,80	66,75	-
1991/1992	100	3,85	18,02	11,93	64,32	-
1992/1993	100	2,21	16,05	10,90	70,85	-
1993/1994	100	4,29	15,34	13,75	66,62	-
1994/1995	100	2,72	17,11	14,31	64,71	1,15
1995/1996	100	1,80	23,30	15,82	59,10	-
1996/1997	100	3,42	26,65	15,36	54,57	-
1997/1998	100	4,15	23,73	15,90	56,22	-
1998/1999	100	1,61	11,13	7,84	79,42	-
1999/2000	100	0,16	11,11	7,77	81,14	0,23
Rata-rata	100	2,53	18,21	13,74	66,37	0,14

Sumber : Total 5.2 diolah.

Tabel 5.5 menunjukkan bahwa proporsi atau sumbangan PAD Kabupaten Jember terhadap total Penerimaan Daerah selama 10 tahun terakhir yaitu mulai tahun 1990/1991 sampai dengan 1999/2000, adalah berfluktuasi. Proporsi terkecil terjadi pada tahun 1999/2000 yaitu hanya sebesar 11,11%. Sedangkan proporsi terbesar terjadi pada tahun 1996/1997 yaitu sebesar 26,65%. Dari tahun 1991/1992 sampai dengan tahun 1993/1994, proporsi PAD mengalami penurunan masing-masing sebesar 1,65%, 1,97%, dan 0,71%. Dari tahun 1994/1995 sampai dengan tahun 1996/1997, proporsi PAD mengalami kenaikan masing-masing sebesar 1,77%, 6,19%, dan 3,35%. Namun proporsi PAD mulai tahun 1997/1998 sampai dengan tahun 1999/2000 kembali mengalami penurunan masing-masing sebesar 2,92%, 12,6%, dan 0,02%.

Penurunan proporsi PAD Kabupaten Jember mulai tahun 1997/1998 hingga tahun 1999/2000 disebabkan karena krisis ekonomi yang melanda Indonesia termasuk Kabupaten Jember sejak tahun 1997. Penurunan proporsi PAD yang paling besar terjadi pada tahun 1998/1999 yaitu sebesar 2,6%, sedangkan penurunan proporsi PAD pada tahun 1999/2000 hanya sebesar 0,02%. Keadaan ini menunjukkan bahwa baik secara kuantitatif maupun

kualitatif, perekonomian Kabupaten Jember mulai bangkit kembali setelah dilanda krisis ekonomi.

Secara keseluruhan, rata-rata proporsi PAD Kabupaten Jember terhadap total Penerimaan Daerah adalah sebesar 18,21%. Sedangkan rata-rata proporsi Sumbangan dan Bantuan dari Pusat adalah sebesar 66,37%. Rendahnya proporsi PAD, dan tingginya proporsi Sumbangan dan Bantuan dari Pusat terhadap total penerimaan Daerah Kabupaten Jember tersebut, menunjukkan bahwa sifat kemandirian dalam bidang keuangan, dan kemampuan Pemerintah Daerah Kabupaten Jember dalam menyelenggarakan otonomi daerah masih rendah, karena di proporsi PADnya masih di bawah syarat minimal agar suatu daerah dapat disebut sebagai daerah otonom yang nyata dan bertanggungjawab yaitu sebesar 30% (Wijaya, 1992). Keadaan tersebut sekaligus menunjukkan pula bahwa kemampuan Pemerintah Daerah Kabupaten Jember dalam bidang keuangan untuk membiayai kegiatan rutin dan kegiatan pembangunannya masih rendah, dan ketergantungannya kepada Pusat masih tinggi.

5.2.2 Besarnya Sumbangan Setiap Sumber PAD terhadap PAD Kabupaten Jember

Besarnya sumbangan setiap sumber (komponen) PAD terhadap PAD suatu daerah, dapat dilihat dari proporsi setiap sumber PAD terhadap PAD daerah tersebut. Semakin besar proporsi suatu sumber PAD, sumbangannya terhadap PAD semakin besar. Sebaliknya, semakin kecil proporsi suatu sumber PAD, semakin kecil pula sumbangannya terhadap PAD.

Besarnya proporsi setiap sumber (komponen) PAD terhadap PAD Kabupaten Jember mulai tahun 1995/1996 sampai dengan 1999/2000 dapat dilihat pada tabel 5.6 di bawah ini.

Tabel 5.6 PROPORSI SETIAP SUMBER PAD TERHADAP PAD KABUPATEN JEMBER TAHUN 1995/1996 – 1999/2000

TAHUN	PAJAK DAERAH (%)	RETRIBUSI DAERAH (%)	LABA BUMD (%)	PENERIMAAN DINAS-DINAS (%)	PENERIMAAN LAIN-LAIN (%)	PAD (%)
1995/1996	26,69	54,01	9,62	7,07	2,60	100
1996/1997	22,93	40,70	28,16	5,86	2,29	100
1997/1998	26,50	51,25	12,28	7,58	2,38	100
1998/1999	21,18	47,22	12,76	5,00	13,84	100
1999/2000	18,17	46,64	13,72	15,47	6,00	100
	23,09	47,96	15,31	8,20	5,42	100

Sumber : Tabel 5.3 diolah

Tabel 5.6 di atas menunjukkan bahwa sumber PAD yang memberikan sumbangan besar terhadap PAD Kabupaten Jember adalah Retribusi Daerah yaitu sebesar 47,96%, dan Pajak Daerah yaitu sebesar 23,09%.

5.2.3 Efektifitas Penerimaan Retribusi Daerah dan Pajak Daerah Kabupaten Jember

Efektifitas penerimaan sumber (komponen) PAD suatu daerah menunjukkan kemampuan daerah tersebut dalam mencapai penerimaan sumber PAD yang telah ditargetkan. Semakin besar efektifitas penerimaan suatu sumber PAD, kemampuan daerah dalam mencapai target penerimaan sumber PAD tersebut semakin baik. Sebaliknya, semakin kecil efektifitas penerimaan suatu sumber PAD, kemampuan daerah dalam mencapai target penerimaan sumber PAD tersebut semakin tidak baik. Baik dan tidaknya kemampuan daerah dalam mencapai target penerimaan suatu sumber PAD, selain ditentukan oleh potensi dari sumber PAD tersebut, juga ditentukan oleh “kesungguhan” Pemerintah Daerah dalam mencapainya. Besarnya efektifitas penerimaan Retrebusi Daerah dan Pajak Daerah Kabupaten Jember mulai tahun 1995/1996 sampai dengan tahun 1999/2000 dapat dilihat pada Tabel 5.7 di halaman berikutnya.

Tabel 5.7 EFEKTIFITAS PENERIMAAN RETRIBUSI DAERAH DAN PAJAK DAERAH KABUPATEN JEMBER TAHUN 1995/1996 – 1999/2000

TAHUN	RETRIBUSI DAERAH			PAJAK DAERAH		
	TARGET (Rp 000,-)	REALISASI (Rp 000,-)	EFEKTIFITAS (%)	TARGET (Rp 000,-)	REALISASI (Rp 000,-)	EFEKTIFITAS (%)
1995/1996	5861100	5784152	98,70	2619967	2858947	109.12
1996/1997	6617819	6124769	92,55	3270921	3450200	105.48
1997/1998	7018985	6967387	99,26	3953929	3600544	91.06
1998/1999	7970691	8247971	103,45	4119022	3699583	89.82
1999/2000	9804363	11371032	116,00	4397694	4430000	100.74
RATA-RATA			102,00			99.24

Sumber : Tabel 5.3 dan 5,4 diolah.

5.2.4 Uji Hipotesis

Untuk menguji derajat otonomi daerah Kabupaten Jember dan untuk membuktikan bahwa terdapat perbedaan yang signifikan (berarti) antara efektifitas penerimaan Retribusi Daerah dan efektifitas penerimaan Pajak Daerah Kabupaten Jember mulai tahun 1995/1996 sampai dengan tahun 1999/2000, perlu diadakan pengujian secara statistik dengan menggunakan *Uji t* pada *Level of Significance* (α) = 0,05.

5.2.4.1 Uji Hipotesis Mengenai Derajat Otonomi Daerah Kabupaten Jember

Berdasarkan lampiran 1, maka nilai *t* hitung sebesar -7,3017.

Ternyata *t* hitung sebesar -7,3017 lebih kecil dari nilai *t* tabel sebesar -1,833 (-7,3017 < -1,833). Dengan demikian H_0 ditolak dan H_1 diterima, artinya derajat otonomi daerah Kabupaten Jember masih rendah.

5.2.4.2 Uji Hipotesis Perbedaan Efektifitas Penerimaan Retribusi Daerah dan Efektifitas Penerimaan Pajak Daerah Kabupaten Jember

Berdasarkan lampiran 2, maka nilai *t* hitung = 0,0292.

Ternyata t hitung sebesar 0,292 berada di antara t tabel sebesar -2,306 dan 2,306 ($-2,306 \leq 0,292 \leq 2,306$). Dengan demikian H_0 diterima dan H_1 ditolak, artinya tidak terdapat perbedaan yang signifikan antara efektifitas penerimaan Retribusi Daerah dan efektifitas penerimaan Pajak Daerah Kabupaten Jember. Dengan kata lain, efektifitas penerimaan Retribusi Daerah sama dengan efektifitas Pajak Daerah Kabupaten Jember.

5.3 Pembahasan Hasil Analisis

5.3.1 Derajat Otonomi Daerah Kabupaten Jember.

Tabel 5.5 menunjukkan bahwa proporsi atau sumbangan PAD Kabupaten Jember terhadap total Penerimaan Daerah selama 10 tahun terakhir, yaitu mulai tahun 1990/1991 sampai dengan 1999/2000, adalah berfluktuasi. Proporsi terkecil terjadi pada tahun 1999/2000 yaitu hanya sebesar 11,11%. Sedangkan proporsi terbesar terjadi pada tahun 1996/1997 yaitu sebesar 26,65%. Dari tahun 1991/1992 sampai dengan tahun 1993/1994, proporsi PAD mengalami penurunan masing-masing sebesar 1,65%, 1,97%, dan 0,71%. Dari tahun 1994/1995 sampai dengan tahun 1996/1997, proporsi PAD mengalami kenaikan masing-masing sebesar 1,77%, 6,19%, dan 3,35%. Namun proporsi PAD mulai tahun 1997/1998 sampai dengan kembali mengalami penurunan masing-masing sebesar 2,92%, 12,6%, dan 0,02%.

Penurunan proporsi PAD Kabupaten Jember mulai tahun 1997/1998 hingga tahun 1999/2000 disebabkan karena krisis ekonomi yang melanda Indonesia termasuk kabupaten Jember sejak tahun 1997. Penurunan proporsi PAD yang paling besar terjadi pada tahun 1998/1999 yaitu sebesar 12,6%, sedangkan penurunan proporsi PAD pada tahun 1999/2000 hanya sebesar 0,02%. Keadaan ini menunjukkan bahwa baik secara kuantitatif maupun kualitatif, perekonomian Kabupaten Jember mulai bangkit kembali setelah dilanda krisis ekonomi.

Secara keseluruhan rata-rata proporsi PAD Kabupaten Jember terhadap Total Penerimaan Daerah adalah sebesar 18,21%. Sedangkan rata-rata proporsi sumbangan dan bantuan dari Pusat adalah sebesar 66,37%. Rendahnya proporsi PAD, dan tingginya proporsi sumbangan dan bantuan dari Pusat terhadap Daerah Kabupaten tersebut, menunjukkan bahwa sifat kemandirian dalam bidang keuangan, dan kemampuan Pemerintah Daerah Kabupaten Jember dalam menyelenggarakan otonomi daerah masih rendah, karena diproporsi PAD-nya masih di bawah syarat minimal agar suatu daerah dapat disebut sebagai daerah otonom yang nyata dan bertanggung jawab yaitu sebesar 30% (Wijaya, 1992). Keadaan tersebut sekaligus menunjukkan pula bahwa kemampuan Pemerintah Daerah Kabupaten Jember dalam bidang keuangan untuk membiayai kegiatan rutin dan kegiatan pembangunannya masih rendah, dan ketergantungannya kepada Pusat masih tinggi.

5.3.2 Besarnya Sumbangan Setiap sumber PAD terhadap PAD Kabupaten Jember

Tabel 5.6 menunjukkan bahwa proporsi setiap sumber (komponen) PAD terhadap PAD Kabupaten Jember mulai tahun 1995/1996 sampai dengan 1999/2000 berfluktuasi.

Proporsi Pajak Daerah paling tinggi terjadi pada tahun 1995/1996 yaitu sebesar 26,69%, sedangkan proporsi paling rendah terjadi pada tahun 1999/2000 yaitu sebesar 18,17%. Proporsi rata-rata Pajak Daerah terhadap PAD Kabupaten Jember sebesar 23,09.

Proporsi Retribusi Daerah paling tinggi terjadi pada tahun 1995/1996 yaitu sebesar 54,01%, sedangkan proporsi paling rendah terjadi pada tahun 1996/1997 yaitu

sebesar 40,70%. Proporsi rata-rata Retribusi Daerah terhadap PAD Kabupaten Jember sebesar 47,96%.

Proporsi Laba BUMD paling tinggi terjadi pada tahun 1996/1997 yaitu sebesar 28,16%, sedangkan proporsi paling rendah terjadi pada tahun 1995/1996 yaitu sebesar 9,62%. Proporsi rata-rata Laba BUMD terhadap PAD Kabupaten Jember sebesar 15,31%.

Proporsi Penerimaan Dinas-Dinas paling tinggi terjadi pada tahun 1999/2000 yaitu sebesar 15,47%, sedangkan proporsi paling rendah terjadi pada tahun 1998/1999 yaitu sebesar 5,00%. Proporsi rata-rata Penerimaan Dinas-Dinas terhadap PAD Kabupaten Jember sebesar 8,20%.

Proporsi Penerimaan lain-lain paling tinggi terjadi pada tahun 1998/1999 yaitu sebesar 13,84%, sedangkan proporsi paling rendah terjadi pada tahun 1996/1997 yaitu sebesar 2,29%. Proporsi rata-rata Penerimaan lain-lain terhadap PAD Kabupaten Jember sebesar 5,42%.

Berdasarkan tabel 5.6 di atas dapat diketahui bahwa sumbangan sumber PAD yang paling besar terhadap PAD Kabupaten Jember selama 5 tahun terakhir adalah berasal dari Retribusi Daerah yaitu sebesar 47,96%. Kemudian berturut-turut diikuti oleh Pajak Daerah sebesar 23,09%, Laba BUMD sebesar 15,31%, Penerimaan Dinas-Dinas sebesar 8,19%, yang yang terkecil Penerimaan Lain-Lain sebesar 5,42%. Dengan demikian sumber (komponen) PAD yang memberikan sumbangan besar terhadap PAD Kabupaten Jember adalah Retribusi Daerah yaitu sebesar 47,96% dan Pajak Daerah yaitu sebesar 23,09%. Karena sumbangan kedua sumber PAD tersebut di atas rata-rata sumbangan yang seharusnya diberikan oleh setiap sumber PAD yaitu sebesar $100\%:5 = 20\%$.

5.3.3 Efektifitas Penerimaan Retribusi Daerah dan Pajak Daerah Kabupaten Jember

Tabel 5.7 menunjukkan bahwa efektifitas penerimaan retribusi Daerah Kabupaten Jember 1995/1996 sampai dengan tahun 1999/2000 selalu meningkat, kecuali pada tahun 1996/1997 mengalami penurunan yaitu dari 98,70% pada tahun 1995/1996 menjadi 92,55%. Efektifitas penerimaan Retribusi Daerah Kabupaten Jember yang paling tinggi terjadi pada tahun 1999/2000 yaitu sebesar 116%. Efektifitas rata-rata penerimaan Retribusi Daerah Kabupaten Jember selama lima tahun terakhir sebesar 102%.

Tabel 5.7 juga menunjukkan bahwa efektifitas penerimaan Pajak Daerah Kabupaten Jember mulai tahun 1995/1996 sampai dengan tahun 1999/2000 selalu menurun, kecuali pada tahun 1999/2000 mengalami kenaikan yaitu dari 89,82% pada tahun 1998/1999 menjadi 100,74%. Efektifitas rata-rata penerimaan Pajak Daerah Kabupaten Jember selama lima tahun terakhir sebesar 99,24%

Dari Tabel 5.7 di atas dapat diketahui bahwa berdasarkan efektifitas rata-rata selama lima tahun terakhir, penerimaan Retribusi Daerah (102%) lebih efektif dari penerimaan Pajak Daerah Kabupaten Jember (99,24%).

5.3.4 Hasil Uji Hipotesis

5.3.4.1 Hasil Uji Hipotesis Derajat Otonomi Daerah Kabupaten Jember

Uji hipotesis secara statistik untuk mengetahui derajat otonomi daerah Kabupaten Jember dengan menggunakan uji t, menunjukkan bahwa derajat otonomi daerah Kabupaten Jember masih rendah. Hal ini ditunjukkan oleh nilai t hitung yang lebih kecil dari t tabel, yakni t hitung sebesar $-7,3017$ lebih kecil dari nilai t tabel

sebesar $-2,262$. Dengan demikian hipotesis pertama yang menyatakan bahwa derajat otonomi Daerah Kabupaten Jember adalah tinggi, ditolak.

5.3.4.2 Hasil Uji Hipotesis Perbedaan Efektifitas Penerimaan Retribusi Daerah dan Efektifitas Penerimaan Pajak Daerah Kabupaten Jember

Agar peningkatan PAD dapat dilakukan secara efektif, maka perlu dilakukan intensifikasi dan ekstensifikasi terhadap sumber-sumber PAD yang potensial. Dari sumber-sumber yang potensial tersebut, diprioritaskan sumber PAD yang tingkat efektifitasnya tinggi.

Hasil analisis data menunjukkan bahwa sumber-sumber PAD Kabupaten Jember yang potensial adalah Retribusi Daerah (47,96% dari PAD) dengan tingkat efektifitas sebesar 102%, dan Pajak Daerah (23,09% dari PAD) dengan tingkat efektifitas sebesar 99,24%. Sepintas, nampak bahwa tingkat efektifitas Retribusi Daerah lebih tinggi dari tingkat efektifitas Pajak Daerah. Dengan demikian prioritas pertama usaha intensifikasi dan ekstensifikasi dilakukan terhadap Retribusi Daerah. Sedangkan prioritas kedua dilakukan terhadap Pajak Daerah.

Uji hipotesis secara statistik ternyata membuktikan bahwa tidak terdapat perbedaan yang signifikan antara tingkat efektifitas Retribusi Daerah dan tingkat efektifitas Pajak Daerah Kabupaten Jember atau dengan kata lain kedua sumber penerimaan daerah itu sama efektifnya. Dengan demikian prioritas usaha intensifikasi dan ekstensifikasi sumber-sumber PAD Kabupaten Jember harus dilakukan terhadap Retribusi Daerah dan Pajak Daerah secara bersama-sama, tanpa mengabaikan usaha-usaha peningkatan terhadap penerimaan sumber-sumber PAD lainnya, terutama Laba Badan Usaha Milik Daerah karena proporsinya terhadap total PAD semakin

meningkat, yaitu sebesar 12,28% pada 1997/1998, sebesar 12,76% pada tahun 1998/1999, dan sebesar 13,72 % pada tahun 1999/2000.

Intensifikasi terhadap Retribusi Daerah dan Pajak Daerah di satu sisi dapat dilakukan dengan meningkatkan kegiatan pemungutan retribusi dan pajak yang diserahkan kepada daerah terutamapada obyek-obyek yang produktif, pemberian hadiah bagi mereka yang membayar pajak tepat waktu, dan membebani denda bagi mereka yang terlambat membayar pajak. Di sisi lain adalah dengan menekan biaya pemungutan serendah mungkin, dan menghilangkan kebocoran-kebocoran melalui penerapan sistem pengawasan yang ketat.

Adapun ekstensifikasi terhadap Retribusi Daerah dan Pajak Daerah dapat dilakukan dengan menggali sumber-sumber retribusi baru dan pajak baru yang potensial di Kabupaten Jember.

BAB VI

SIMPULAN DAN SARAN

6.1 Simpulan

Dalam penelitian ini dapat diambil simpulan sebagai berikut:

1. Derajat otonomi daerah Kabupaten Jember masih rendah yaitu hanya sebesar 18,21% di bawah syarat minimal agar suatu daerah dapat disebut sebagai daerah otonom yang nyata dan bertanggungjawab yaitu sebesar 30%. Hal ini didukung oleh hasil uji statistik satu sisi yang menunjukkan bahwa H_0 yang menyatakan bahwa derajat otonomi Daerah Kabupaten Jember adakah tinggi, ditolak di mana t hitung $= -7,3017$ lebih kecil dari t tabel $= -1,833$.
2. Sumber Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Jember yang besar sumbangannya terhadap PAD adalah Retribusi Daerah yaitu sebesar 47,96% dan Pajak Daerah yaitu sebesar 23,09%. Karena sumbangan kedua sumber PAD tersebut diatas rata-rata sumbangan yang seharusnya diberikan oleh setiap sumber PAD yaitu sebesar 20%. Sedangkan sumbangan Laba Badan Usaha Milik Daerah sebesar 15,31% Penerimaan Dari Dinas-Dinas sebesar 8,20%, dan Penerimaan Lain-Lain sebesar 5,42%.
3. Tidak terdapat perbedaan yang signifikan (berarti) antara efektifitas penerimaan Retribusi Daerah dan efektifitas penerimaan Pajak Daerah Kabupaten Jember. Hal ini ditunjukkan oleh diterimanya H_0 yang menyatakan bahwa tidak terdapat perbedaan yang signifikan antara efektifitas penerimaan Retribusi dan efektifitas penerimaan Pajak Daerah Kabupaten Jember, di mana $-2,306 \leq t = 0,292 \leq 2,306$. Dengan demikian prioritas usaha intensifikasi dan ekstensifikasi sumber-sumber

PAD Kabupaten Jember harus dilakukan terhadap Reribusi Daerah dan Pajak Daerah secara bersama-sama, tanpa mengabaikan usaha-usaha peningkatan terhadap penerimaan sumber-sumber PAD lainnya, terutama Laba Badan Usaha Milik Daerah karena proporsinya terhadap total PAD semakin meningkat, yaitu sebesar 12,28% pada 1997/1998, sebesar 12,76% pada tahun 1998/1999, dan sebesar 13,72 % pada tahun 1999/2000.

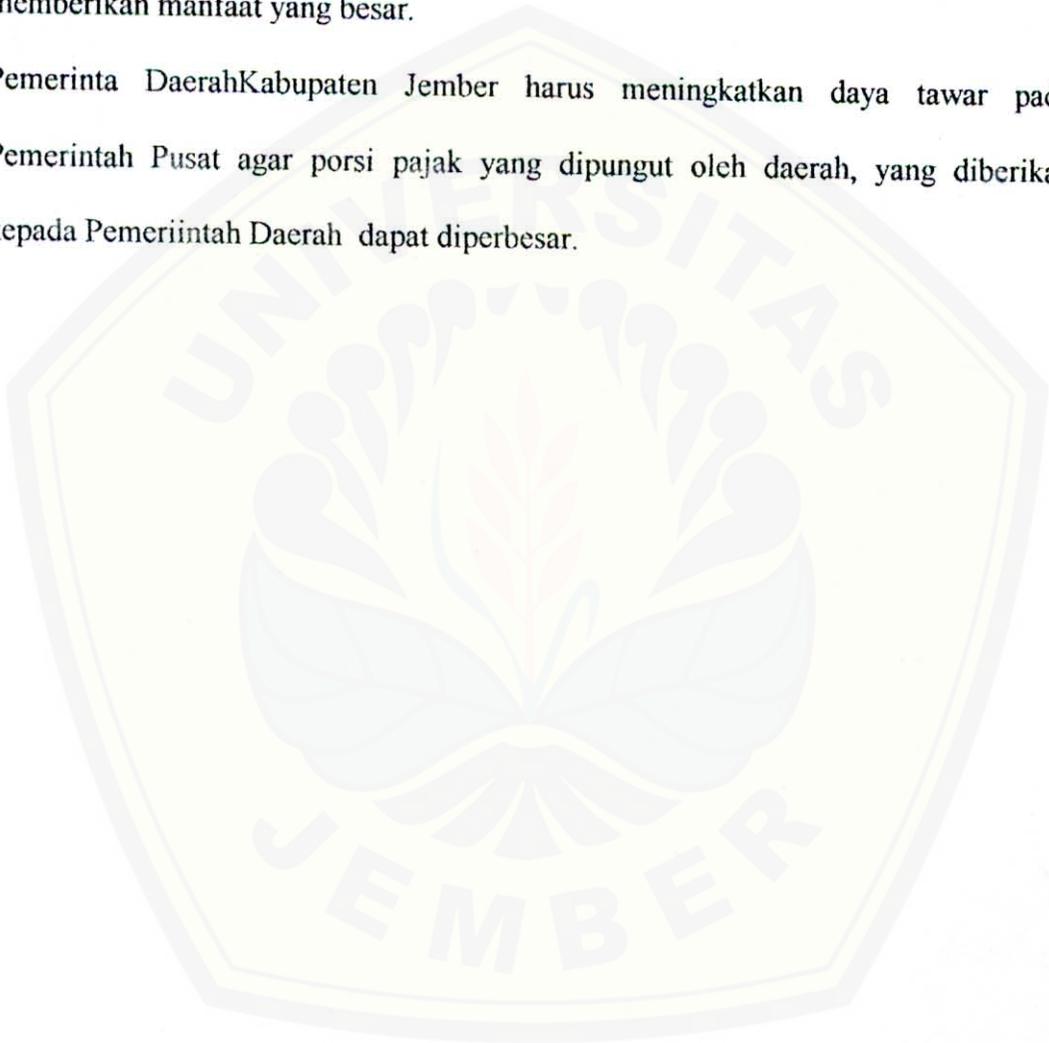
6.2 Saran

Saran yang diberikan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Pemerintah Kabupaten Jember harus melakukan intensifikasi dan ekstensifikasi terhadap sumber-sumber Pendapatan Asli Daerah dengan memberikan prioritas terhadap Retribusi Daerah dan Pajak Daerah. Usaha tersebut harus dibarengi dengan penerapan sistem yang dapat menarik pajak dan retribusi kepada pihak yang tepat, dan sistem pengawasan yang ketat agar kebocoran dapat diminimalisasi.
2. Pemerintah Daerah Kabupaten Jember harus memacu kegiatan ekonomi yang akan memberikan pengaruh pada peningkatan penerimaan Retribusi Daerah dan Pajak Daerah. Pemerintah Daerah Kabupaten Jember harus menjadi fasilitator bagi kelancaran aktivitas bisnis, baik pada saat investasi maupun operasi, dan bukan sebagai penghambat kegiatan usaha.
3. Pemerintah Daerah Kabupaten Jember harus menerapkan peraturan dan penegakan hukum yang memegang prinsip keadilan hukum secara konsisten. Inkonsistensi penerapan hukum akan menimbulkan demotivasi dalam berusaha. Peraturan yang dikembangkan oleh daerah di masa depan harus tidak mencerminkan "aji mumpung" pemerintah daerah terhadap objek pajak dan retribusi. Harus dihindari

pula kesan bahwa pemerintah daerah menjadikan perusahaan sebagai objek pajak dan retribusi yang ada sebagai "sapi perah" bagi pendapatan daerah.

4. Pemerintah Daerah Kabupaten Jember harus melakukan transparansi untuk menciptakan kepercayaan masyarakat kepada Pemerintah Daerah. Dengan adanya transparansi, masyarakat akan percaya bahwa retribusi dan pajak yang mereka bayar memberikan manfaat yang besar.
5. Pemerintah Daerah Kabupaten Jember harus meningkatkan daya tawar pada Pemerintah Pusat agar porsi pajak yang dipungut oleh daerah, yang diberikan kepada Pemerintah Daerah dapat diperbesar.



DAFTAR PUSTAKA

- Anwar, M.Arsyad dan Basri, Faisal, 1990, *Konsep Ekonomi*, LP3ES, Jakarta.
- Arsyad, Nurdjaman, 1990, Hubungan Fiscal Antar Pemerintah di Indonesia : Peranan dan Masalahnya, dalam *Analisis CSIS*, No.3 Tahun XIX/1991, CSIS, Jakarta Hal. 252-263.
- Basri, Faisal H, 1995, *Perekonomian Indonesia Menjelang Abad XXI* : Distorsi, Peluang dan Kendala, Erlangga, Jakarta.
- Bawazir, Fuad, 1996, Pungutan Pada Dunia Usaha, dalam *Seri Kajian Fiskal Moneter* No. 19/VIII/1996, Pusat Pengkajian Fiskal dan Moneter (CFMS), Jakarta. Hal. 5-24.
- Booth, Anne, 1993. *Upaya-upaya untuk Mendesentralisasikan Kebijakan Perpajakan: Masalah Kemampuan Perpajakan, Usaha Perpajakan dan Perimbangan Keuangan*, dalam Collin Mc Andrews dan Ichlasul Amal (editor). Rajawali Press, Jakarta, Hal. 99-136.
- Davey, Kenneth, 1988, *Pembiayaan Pemerintah Daerah*, terjemahan Ammanullah, UI-Press, Jakarta.
- Devas, Nick, dkk, 1989, *Keuangan Pemerintah Daerah di Indonesia*, terjemahan Masri Maris, UI-Press, Jakarta.
- Djarwanto, Ps dan Subagyo, Pangestu, 1985, *Statistik Induktif*, Edisi Ketiga, EPFE, Yogyakarta.
- Djojotubroto, Dono Iskandar, 1992, *Masalah dan Prospek Pembiayaan Pembangunan Daerah*, Makalah pada Munas ISEI 7,8 September 1992, di Banjarmasin.
- Esmara, Hendra, 1986, *Perencanaan dan Pembangunan di Indonesia*, Gramedia, Jakarta.
- Harits, Benyamin, 1995. Peran Administator Pemerintah Daerah, dalam *Prisma* No.4, April 1995. LP3ES, Jakarta, Hal. 81-95.
- Ibnu Rejo, Samugyo, 1995, *Pentingnya Intensifikasi dan Ekstensifikasi Pendapatan Asli Daerah Untuk Meningkatkan Otonomi Dati II*, Makalah Pada Seminar Nasional AIPI XIII, 1-3 November 1995 di Bangkinang, Riau.
- Kaho, Josef Riwu 1991, *Prospek Otonomi Daerah di Negara RI*, Rajawali Press, Jakarta.
- Kamaluddin, Rustian, 1984, Keuangan Daerah Kotamadya Padang Panjang; Profil, Potensi, dan Pengembangan, dalam *Ekonomi dan Keuangan Indonesia* Vol. XXXII No. 1, Maret 1984, LPEM, FEUI, Jakarta, Hal. 73-88.

- Kartasasmita, Ginanjar, 1996, *Pembangunan Untuk Rakyat: memadukan pertumbuhan dan pemerataan*, CIDES, Jakarta
- Koswara, E, 2000, Makna Otonomi Daerah Bagi Negara Kepulauan Seperti Indonesia dan Prospeknya Dalam Abad 21, dalam *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, Edisi 10 Tahun 2000, Masyarakat Ilmu Pemerintahan Indonesia, Jakarta, Hal 12-27.
- Kristiadi, JB, 1991, Mencari Kriteria Alokasi Dana Regional : Prospek Kebijakan Yang Ideal, dalam *Prisma* No. 8, Agustus 1991, LP3ES, Jakarta, Hal. 44-48.
- Kuncoro, Mudrajad, 1995, Desentralisasi Fiskal di Indonesia, dalam *Prisma* No.4, April 1995, LP3ES, Jakarta, Hal 3-17.
- Lains, Alfian , 1985, Pendapatan Daerah Dalam Ekonomi Orde Baru, dalam *Prisma* No. 4, April 1985, LP3ES, Jakarta, Hal. 40-57.
- Lembaran Negara RI 1999, *Undang-Undang No.22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah*, Kuraiko Pratama, Bandung.
- Majidi, Nasyith, 1991, Desentralisasi: Kalisifikasi Daerah Untuk Alokasi Subsidi, dalam *Prisma* No. 8, Agustus 1991, LP3S, Jakarta, Hal. 3-16, *Prisma*
- Mamesah, D.J, 1995, *Sistem Administrasi Keuangan Daerah*, Gramedia, Jakarta.
- Maskun, Sumitro, 1996, *Urgensi Penerapan Otonomi Daerah Sebagai Tuntutan Pasar Bebas; Evaluasi dan langkah Strategis Bagi Pelaksanaan Uji Coba Percontohan Penerapan Otonomi Daerah*, Makalah Pada Temu Ilmiah Mahasiswa dan Sarasehan Nasional IESP HMJ Fak. Ekonomi Universitas Jember tanggal 26 November-1 Desember 1996 di Jember.
- Pontjowinoto, Didiet, 1991, Alternatif Reformasi Kebijakan dan Manajemen Keuangan Daerah, dalam *Prisma* No. 8, Agustus 1991, LP3ES , Jakarta, Hal 40-60.
- Prawiraamidjaja, RA. Rahman, 1974, *Keuangan Negara dan Kebijakan Fiskal*, Alumni, Bandung.
- Radianto, Elia, 1997, Otonomi Keuangan Dati II, Suatu Studi di Maluku, dalam *Prisma* No. 3 Tahun XXVI Maret 1997, LP3S, Jakarta, Hal 39-50.
- Rasyid, M. Ryaas, 2000, Kebijakan Penyiapan Sumber Daya Aparatur yang Profesional Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah, dalam *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, Edisi 10 Tahun 2000, Masyarakat Ilmu Pemerintahan Indonesia, Jakarta, Hal 36-42.
- Santoso, Bagus, 1995, Retribusi Pasar Sebagai Pendapatan Asli Daerah, dalam *Prisma* No.4, April 1995, LP3ES, Jakarta, Hal. 19-35.
- Shah, Anwar dan Qureshi, Zia, 1994, *Intergovernmental Fiscal Relations in Indonesia, Issues and Reform Options*, The World Bank, Washington, DC.

- Sibero, Atar, 1085, Peningkatan Kemampuan Perencanaan dan Pelaksanaan Pembangunan Daerah, dalam *Prisma* No. 12 Tahun XIV, hal 3-14.
- Simanjuntak, 1999, *Dampak Undang-Undang Tentang Pemerintahan Daerah dan Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah Terhadap Sektor Riil dan Pemerataan Pembangunan Daerah*, USAID-BAKM Depkes, Jakarta.
- Sudjana, 1991, *Statistik Untuk Ekonomi dan Niaga*, Jilid I, Edisi Kelima, Tarsito, Bandung
- Sumodiningrat, Gunawan, 1996, *Alternatif Strategi Untuk Penyerahan Otonomi Pada Daerah Tingkat II*, Makalah pada Seminar Nasional Ilmu pemerintahan III MIPI di Mataram.
- Suparmoko, M, 1990, *Keuangan Negara Dalam Teori dan Praktek*, BPFE-UGM, Yogyakarta
- Supranto, J, 1990, *Statistik, Teori dan Aplikasi*, Jilid 1, Edisi 1, Edisi Kelima, Erlangga, Jakarta.
- Suwandi, I Made dan M. Ikhsan, 1998, Otonomi dan Pembangunan Daerah di Indonesia dalam *Jurnal Bisnis dan Ekonomi Politik "Keadilan Ekonomi Pusat-Daerah"*, Indef, Jakarta.
- Talaohu, Rahman, 1998, Perimbangan Keuangan Negara Pusat-Daerah, dalam *Jurnal Bisnis dan Ekonomi Politik "Keadilan Ekonomi Pusat-Daerah"*, Indef, Jakarta.
- Thoha, Miftah, 1985, Manajemen Pembangunan Daerah Tingkat II, dalam *Prisma* No. 12 Tahun XIV, 1985, hal 25-34
- Tjiptoherjanto, Prijono, 1995, *Pengembangan Pembangunan Daerah*, Makalah (belum diterbitkan) pada Diskusi Panel Keprofesional V FE-Brawijaya Malang Tanggal 19 September 1995.
- Tjokrowinoto, Bintoro, 1991, *Pengantar Administrasi Negara*, Gramedia, Jakarta.
- Wijaya, A.W, 1992, *Titik Berat Otonomi Pada Daerah Tingkat II*, Rajawali Press, Jakarta, 1992.
- Tunggal, Hadi Setia, 1999, *Perimbangan Keuangan Antara Perimbangan Pusat dan Daerah*, Havarindo, Jakarta
- Yulianto, Agus, 1991, Ketergantungan Daerah pada Subsidi Daerah Pusat dengan Melihat Perkembangan Pendapatan Asli Daerah, dalam *Jurnal Universitas Brawijaya Malang*, Volume 3 No.1 April 1991, Pusat Penelitian Unibraw, Malang, hal 1-12.

Lampiran 1: Perhitungan Derajat Otonomi Daerah Kabupaten Jember

Tahun	Persentase PAD (%)
1990/1991	19,67
1991/1992	18,02
1992/1993	16,05
1993/1994	15,34
1994/1995	17,11
1995/1996	23,30
1996/1997	26,65
1997/1998	23,73
1998/1999	11,13
1999/2000	11,11
\bar{x}	18,21

$$S = \sqrt{\frac{\sum (x - \bar{x})^2}{n - 1}}$$

$$\begin{aligned}
 S^2 &= \frac{(19,67 - 18,21)^2 + (18,02 - 18,21)^2 + (16,05 - 18,21)^2 + (15,34 - 18,21)^2 + \\
 & (17,11 - 18,21)^2 + (23,30 - 18,21)^2 + (26,65 - 18,21)^2 + (23,73 - 18,21)^2 + \\
 & (11,13 - 18,21)^2 + (11,11 - 18,21)^2}{10 - 1} \\
 &= \frac{2,1316 + 0,0361 + 4,6656 + 8,2369 + 8,2369 + 1,21 + 25,9081 + \\
 & 61,4656 + 30,4704 + 50,1264 + 50,41}{9} \\
 &= \frac{234,6607}{9} = 26,0734 \\
 S &= \sqrt{26,0734} = 5,1062
 \end{aligned}$$

Test Hipotesis :

$$t = \frac{\bar{x} - \mu_0}{\frac{s}{\sqrt{n}}} = \frac{18,21 - 30}{\frac{5,1062}{\sqrt{10}}} = \frac{-11,79}{3,1623}$$

Lanjutan lampiran 1

$$t = \frac{-11,79}{1,6147}$$

$$= -7,3017$$

$$t_{\left(\frac{\alpha}{2}; n-1\right)} = t_{\left(\frac{0,05}{2}; 10-1\right)} = t(0,025; 9) = \pm 2,262$$

$$t = -7,3017 < -2,262$$

$$H_0 : \mu = 30\%$$

$$H_1 : \mu \neq 30\%$$

Ho Diterima apabila : $-2,262 \leq t \leq 2,262$

Ho Ditolak apabila : $-2,262 > t > 2,262$

Kesimpulan : Ho Ditolak, Jadi derajat otonomi daerah Kabupaten Jember masih rendah.

Uji Satu Sisi Kiri : $-t(\alpha; n-1) = -t(0,05; 10-1) =$

$$-t = (0,05; 9) = 1,833$$

$$H_0 : \mu = 30\%$$

$$H_1 : \mu < 30\%$$

Ho Diterima apabila : $t \geq 2,262$

Ho Ditolak apabila : $t < 2,262 \longrightarrow -7,3017 < -1,833$

Kesimpulan : Ho ditolak, jadi derajat otonomi daerah Kabupaten Jember masih rendah

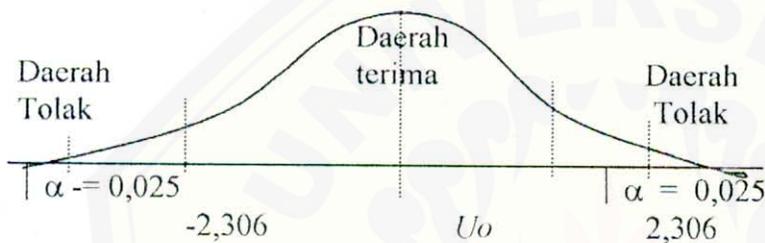
Lampiran 2 : Perhitungan Pengujian Efektifitas Penerimaan Sumber PAD Potensial di Kabupaten Jember

Alternatif pengujian : Uji dua sisi.

1. Level of Significance (α) = 0,05, maka :

$$t(\frac{\alpha}{2}; n_1 + n_2 - 2) = t(0,025; 8) = 2,306.$$

3. Menentukan Kriteria Pengujian



H_0 diterima apabila : $-2.306 \leq t \leq 2,306$

H_0 ditolak apabila : $-2,306 > t > 2,306$

4 Menghitung nilai t untuk efektifitas penerimaan Retrebusi Daerah dan efektifitas penerimaan Pajak Daerah Kabupaten Jember dengan formula (Djarwanto, 1985 : 188):

$$t = \frac{\bar{X}_1 - \bar{X}_2}{\sqrt{\left\{ \frac{(n_1 - 1)S_1^2 + (n_2 - 1)S_2^2}{n_1 + n_2 - 2} \right\} \left\{ \frac{1}{n_1} + \frac{1}{n_2} \right\}}}$$

di mana :

\bar{X}_1 : Mean efektifitas sumber PAD pertama yaitu Retribusi Daerah = 102%

\bar{X}_2 : Mean efektifitas sumber PAD kedua; yaitu Pajak Daerah = 99,24%

n_1 : lamanya tahun pengamatan sumber PAD pertama; yaitu lima tahun;

n_2 : lamanya tahun pengamatan sumber PAD kedua; yaitu lima tahun;

S_1 : deviasi standar efektifitas sumber PAD pertama;

S_2 : deviasi standar efektifitas sumber PAD kedua;

Adapun formula untuk deviasi standard adalah (Sudjana, 1991:160):

$$S = \sqrt{\frac{\sum (X_i - \bar{X})^2}{n-1}}$$

$$S_1 = \sqrt{\frac{(98,70 - 102)^2 + (92,55 - 102)^2 + (99,26 - 102)^2 + (103,45 - 102)^2 + (116, -102)^2}{(5-1)}}$$

$$S_1 = \sqrt{\frac{10.89 + 89.3025 + 7.5076 + 2.1025 + 196}{4}}$$

$$S_1 = \sqrt{\frac{305.8026}{4}}$$

$$S_1 = \sqrt{76.45065} = 8.74$$

$$S_2 = \sqrt{\frac{(109.12 - 99.24)^2 + (105.48 - 99.24)^2 + (91.06 - 99.24)^2 + (89.82 - 99.24)^2 + (100.74 - 99.24)^2}{5-1}}$$

$$S_2 = \sqrt{\frac{(97,6144 + 38,9376 + 66,9124 + 88,7364 + 2,25)}{4}}$$

$$S_2 = \sqrt{\frac{294,4508}{4}}$$

$$S_2 = \sqrt{73,6127} = 8.58$$

Sehingga

$$= \frac{8,74 - 8,58}{\sqrt{\left\{ \frac{(5-1)(8,74)^2 + (5-1)(8,58)^2}{8} \right\} \left\{ \frac{1}{5} + \frac{1}{5} \right\}}}$$

$$= \frac{0,16}{\sqrt{\left\{ \frac{4(76,45065) + 4(73,6127)}{8} \right\} \left(\frac{2}{5} \right)}}$$

$$= \frac{0,16}{\sqrt{\left\{ \left(\frac{305,8026 + 294,04508}{8} \right) \right\} (0,40)}}$$

$$= \frac{0,16}{\sqrt{30,0127}}$$

$$= \frac{0,16}{5,4784}$$

$$= 0,0292$$

Ternyata $-2,306 \leq t = 0,292 \leq 2,306$