

**ANALISIS KONDISI ANGGARAN PENDAPATAN DAN
BELANJA DAERAH (APBD) KABUPATEN NGANJUK
TAHUN 2001-2004 DI ERA OTONOMI DAERAH
(Dalam Rangka Pelaksanaan Kebijakan Fiskal Ekspansif)**

SKRIPSI

**DIAJUKAN UNTUK MEMENUHI SEBAGIAN PERSYARATAN DALAM
MEMPEROLEH GELAR SARJANA EKONOMI
JURUSAN EKONOMI PEMBANGUNAN**

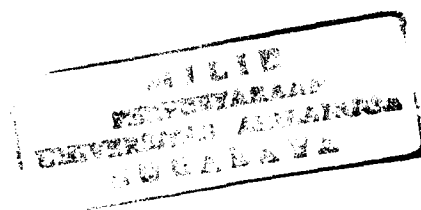


C. 71/06

Nov
a

**DIAJUKAN OLEH :
RINI NOVITA
No. Pokok : 040117269**

**KEPADA
FAKULTAS EKONOMI UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA
2006**



SKRIPSI

**ANALISIS KONDISI ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA
DAERAH (APBD) KABUPATEN NGANJUK TAHUN 2001-2004
DI ERA OTONOMI DAERAH
(Dalam Rangka Pelaksanaan Kebijakan Fiskal Ekspansif)**

DIAJUKAN OLEH :

RINI NOVITA

No. Pokok : 040117269

TELAH DISETUJUI DAN DITERIMA DENGAN BAIK OLEH

DOSEN PEMBIMBING,



Drs. Ec. H. Rochmad Djohar Djaelani

TANGGAL 10-10-2006

KETUA PROGRAM STUDI,



Dra. Ec. Hj. Sri Kusreni, Msi

TANGGAL 13-10-2006

Surabaya, 4-8-2006

Skripsi telah selesai dan siap untuk diuji

Dosen Pembimbing

Drs. Ec. H. Rochmad Djohar Djaelani

KATA PENGANTAR

Syukur Alhamdulillah kehadiran Allah SWT atas rahmat dan ridloNya, pada akhirnya skripsi yang berjudul “ Analisis Kondisi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kabupaten Nganjuk Tahun 2000-2004 Di Era Otonomi Daerah (dalam rangka pelaksanaan kebijakan fiskal ekspansif) telah terselesaikan. Penulisan skripsi ini dilakukan untuk memenuhi sebagian persyaratan untuk memperoleh gelar SE pada Fakultas Ekonomi Universitas Airlangga.

Dalam proses penulisan skripsi ini tidak lepas dari bantuan berbagai pihak. Banyak dukungan, dorongan semangat dan bantuan baik bantuan moril maupun materiil yang penulis terima dari berbagai pihak. Penulis mengucapkan terima kasih sebesar-besarnya kepada Bapak Drs. Ec. H. Rochmad Djohar Djaelani selaku Dosen pembimbing yang telah meluangkan waktu, tenaga dan saran untuk membimbing penulis sehingga penulsi dapat menyelesaikan skripsi ini. Dalam kesempatan ini pula penulis juga mengucapkan terima kasih kepada :

1. Orang tua Penulis, Bapak Hadi Handoko dan Ibu Siti Ngaisah yang selalu menyayangi, mendoakan, dan mendukung penulis selama ini.
2. Bapak Drs. Ec. H. Karjadi Mintaroem, Msi selaku Dekan Fakultas Ekonomi Universitas Airlangga.
3. Ibu Dra. Ec. Hj. Sri Kusreni, Msi dan Ibu Dra. Ec. Hj. Siti Umajah Masjkuri selaku Ketua dan Sekretaris Jurusan Ekonomi Pembangunan.

4. Bapak Drs. Ec. Imam Darmawan selaku Dosen Wali selama penulis belajar di Fakultas Ekonomi Universitas Airlangga.
5. Staf Pengajar dan Karyawan Fakultas Ekonomi.
6. Kakak-kakakku terima kasih banyak sudah mendukung penulis. Especially mbak Lin, mas Yud terima kasih banyak sumbangan dananya. Keponakanku dek Una, Ayu, Rio dan Izha.
7. By U terima kasih atas perhatian, dukungan dan kasih sayangnya yang selalu mendorong penulis untuk lebih maju dan membuat hidup jadi lebih berarti.
8. Maria, Ninik, Mery, Mila, Nur, Niken, Nery, Awang, Ali, Patris, Prima, serta teman-teman SP'01 yang tidak bisa disebutkan satu persatu terimakasih banyak atas dukungan dan kebersamaannya selama ini. Erna SP'02, Happy terimakasih atas telponnya and cepetan nyusul yaa....
9. For dee, makasih banyak atas bantuan dan kenangan-kenangan indahnyanya selama di kos. Akhirnya kita lulus juga nih.....!!!

Terima kasih lagi Penulis sampaikan kepada pihak-pihak yang telah membantu dan mendoakan penulis yang belum bisa disebutkan satu per satu.

Akhir kata, dengan segala kerendahan hati Penulis berharap agar skripsi ini dapat memberikan manfaat dan wawasan yang luas bagi para pembaca.

Surabaya, 1 Agustus 2006

Penulis

ABSTRAK

Otonomi Daerah yang didasarkan atas asas desentralisasi dalam wujud otonomi yang luas, nyata dan bertanggungjawab menuntut setiap daerah agar lebih otonom dalam menjalankan pemerintahan dan meningkatkan kemandirian keuangan daerahnya. Melalui kebijakan fiskal ekspansif yang dilakukan untuk menumbuhkan sektor riil dengan melaksanakan proyek-proyek pembangunan di Kabupaten Nganjuk, yang diharapkan dapat meningkatkan penerimaan PAD dan kemandirian daerah.

Tujuan penelitian ini untuk menganalisis kondisi keuangan Kabupaten Nganjuk dalam rangka pelaksanaan kebijakan fiskal ekspansif serta mengetahui besarnya kemandirian keuangan daerah. Dari sejumlah pelaksanaan proyek-proyek pembangunan di Kabupaten Nganjuk ternyata belum mampu meningkatkan PAD secara maksimal, karena hanya sektor ekonomi tertentu yang berkembang dan dapat memberikan kontribusi besar bagi penerimaan daerah.

Penelitian ini menggunakan pendekatan deskriptif kualitatif melalui indikator rasio kinerja keuangan daerah seperti desentralisasi fiskal, posisi fiskal dan rasio kemandirian daerah. Hasil analisis menunjukkan bahwa tingkat kemandirian Kabupaten Nganjuk yang diukur melalui derajat desentralisasi fiskal adalah masih sangat rendah. Saat ini kemampuan keuangan beberapa pemerintah daerah masih tergantung pada penerimaan yang berasal dari pemerintah pusat, seperti halnya Kabupaten Nganjuk dalam membiayai pengeluaran baik pengeluaran rutin maupun pengeluaran pembangunan masih belum dapat lepas dari peran pemerintah pusat.

DAFTAR ISI

	Halaman
Hal Judul	
Hal Persetujuan	
Hal Pernyataan	
Kata Pengantar	iv
Abstrak	vi
Daftar Isi	vii
Daftar Tabel	x
Daftar Grafik.....	xii
Daftar Gambar	xiii
Daftar Lampiran	xiv
BAB I PENDAHULUAN	
1.1. Latar Belakang Masalah.....	1
1.2. Rumusan Masalah	8
1.3. Tujuan Penelitian	9
1.4. Manfaat Penelitian	9
1.5. Sistematika Skripsi	9
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	
2.1. Landasan teori	11
2.1.1. Fungsi Pemerintah dalam Perekonomian.....	11
2.1.2. Peran Pemerintah dalam Pembangunan Daerah.....	12
2.1.3. Perencanaan Pembangunan Ekonomi Daerah	13
2.1.3.1. Implikasi Perencanaan Pembangunan Ekonomi Daerah	14

2.1.3.2. Implikasi Otonomi Daerah dan Desentralisasi terhadap Perencanaan Pembangunan Ekonomi Daerah	15
2.1.4. Definisi Anggaran dan Pengeluaran Daerah.....	17
2.1.5. Definisi Kebijakan Fiskal.....	18
2.1.5.1. Macam Kebijakan Fiskal	23
2.1.5.2. Fungsi dan Tujuan Kebijakan Fiskal	25
2.1.5.3. Sifat Kebijakan Fiskal	26
2.1.6. Otonomi Daerah.....	27
2.1.6.1. Makna Otonomi Daerah	27
2.1.6.2. Azas dan Prinsip Otonomi Daerah	30
2.1.6.3. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Pelaksanaan Otonomi Daerah	32
2.1.6.4. Maksud dan Tujuan Otonomi Daerah	33
2.1.7. Pengertian Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.....	34
2.1.8. Kebijaksanaan Keuangan Daerah.....	37
2.1.9. Sumber Keuangan Daerah.....	39
2.1.9.1. Pendapatan Asli Daerah	39
2.1.9.2. Dana Perimbangan	40
2.1.9.3. Lain-lain Pendapatan	46
2.1.9.4. Pinjaman Daerah	46
2.1.10. Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah.....	48
2.1.11. Desentralisasi Fiskal.....	51
2.1.12. Posisi Fiskal Daerah.....	54
2.1.13. Pola Hubungan dan Tingkat Kemandirian Daerah.....	55
2.1.13.1. Rasio Kemandirian Keuangan Daerah	56
2.2. Penelitian Sebelumnya.....	56
2.3. Model Analisis.....	57

BAB III	METODE PENELITIAN	
3.1.	Pendekatan Penelitian.....	58
3.2.	Definisi Operasional.....	58
3.3.	Jenis dan Sumber Data	59
3.4.	Prosedur Pengumpulan Data	60
3.5.	Teknik Analisis.....	60
BAB IV	HASIL DAN PEMBAHASAN	
4.1.	Gambaran Umum.....	63
4.1.1.	Keadaan Geografis.....	63
4.1.2.	Penduduk.....	64
4.1.3.	Pertumbuhan Ekonomi Kabupaten Nganjuk.....	65
4.1.4.	Kondisi Keuangan Daerah Kabupaten Nganjuk.....	70
4.2.	Analisis Data.....	73
4.2.1.	Prospek Sumber Keuangan dan Pembiayaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Nganjuk.....	73
4.2.2.	Derajat Desentralisasi Fiskal.....	80
4.2.3.	Kebutuhan Fiskal Daerah Kabupaten Nganjuk.....	81
4.2.4.	Kapasitas Fiskal Daerah Kabupaten Nganjuk.....	83
4.2.5.	Posisi Fiskal Daerah Kabupaten Nganjuk.....	85
4.2.6.	Rasio Kemandirian.....	87
4.3.	Pembahasan.....	88
BAB V	SIMPULAN DAN SARAN	
5.1.	Simpulan.....	100
5.2.	Saran.....	102
DAFTAR PUSTAKA	103
Lampiran		

DAFTAR TABEL

	Halaman
Tabel 1.1 : Realisasi Penerimaan dan Pengeluaran Pemerintah Kabupaten Nganjuk Tahun 2000-2003.....	5
Tabel 1.2 : Realisasi Penerimaan dan Pengeluaran Pemerintah Kabupaten Nganjuk Tahun 2004.....	7
Tabel 2.1 : Persentase Dana Bagi Hasil untuk Pusat, Propinsi dan Kabupaten/Kota	44
Tabel 2.2 : Kriteria Hubungan Keuangan Pusat dan Deaerah	56
Tabel 4.1 : Jumlah Perkembangan dan Kepadatan Penduduk di Kabupaten Nganjuk Tahun 2000-2004.....	64
Tabel 4.2 : PDRB Atas Dasar Harga Berlaku tahun 2000-2004.....	65
Tabel 4.3 : PDRB Atas Dasar Harga Konstan Tahun 2000-2004.....	66
Tabel 4.4 : Peranan Ekonomi Sektoral PDRB Kabupaten Nganjuk.....	67
Tabel 4.5 : Pertumbuhan Sektoral PDRBKabupaten Nganjuk Tahun 2000-2004	69
Tabel 4.6 : Realisasi Perkembangan APBD Kabupaten Nganjuk Tahun 2001-2004.....	72
Tabel 4.7 : Perkembangan dan Pertumbuhan Kontribusi Dana Perimbangan Pemerintah Pusat kepada Kabupaten Nganjuk Th. 2001-2004.....	75
Tabel 4.8 : Perkembangan Kontribusi Bagian Sisa Lebih Perhitungan Tahun Lalu Kabupaten Nganjuk tahun 2001-2004.....	76
Tabel 4.9 : Perkembangan Kontribusi Lain-lain Pendapatan yang sah terhadap Penerimaan Daerah Kabupaten Nganjuk Tahun 2001-2004.....	77
Tabel 4.10 : Realisasi Pengeluaran Rutin dan pembangunan serta Tingkat Pertumbuhannya Kabupaten Nganjuk Tahun 2001-2003.....	78

Tabel 4.11 : Pengeluaran Pemerintah Daerah Kabupaten Nganjuk Tahun 2003-2004	79
Tabel 4.12 : Derajat Desentralisasi Fiskal Kabupaten Nganjuk Tahun 2001-2004	80
Tabel 4.13 : Standar Kebutuhan Fiskal Jatim Tahun 2001-2004.....	82
Tabel 4.14 : Kebutuhan Fiskal Kabupaten Nganjuk Tahun 2001-2004.....	83
Tabel 4.15 : Kapasitas Fiskal Standar Jatim Tahun 2001-2004.....	84
Tabel 4.16 : Kapasitas Fiskal Kabupaten Nganjuk Tahun 2001-2004.....	85
Tabel 4.17 : Posisi Fiskal Kabupaten Nganjuk Tahun 2001-2004.....	86
Tabel 4.18 : Elastisitas PADterhadap PDRB Kabupaten Nganjuk Tahun 2001-2004.....	86
Tabel 4.19 : Rasio Kemandirian Kabupaten Nganjuk Tahun 2001-2004.....	88
Tabel 4.20 : Target dan RealisasiPenerimaan PAD Kabupaten Nganjuk Tahun 2001-2004.....	91
Tabel 4.21 : Rasio PAD, BHPBP + SB terhadap Pengeluaran Daerah Kabupaten Nganjuk tahun 2001-2004.....	93

DAFTAR GRAFIK

	Halaman
Grafik 4.1 : Pertumbuhan PAD Kabupaten Nganjuk Tahun 2000-2004.....	90



DAFTAR GAMBAR

	<i>Halaman</i>
Gambar 2.1 : Otonomi Daerah dalam Kerangka Kesatuan Republik Indonesia	29
Gambar 4.2 : Peranan Sektoral di Tahun 2004.....	96



DAFTAR LAMPIRAN

	Halaman
Lampiran 1 : Pertumbuhan dan Kontribusi PAD Kabupaten Nganjuk Tahun 2000-2004	105
Lampiran 2 : PDRB Kabupaten Nganjuk Menurut Lapangan Usaha, Atas Dasar Harga Berlaku Tahun 2000-2004.....	106
Lampiran 3 : PDRB Kabupaten Nganjuk Menurut Lapangan Usaha, Atas Dasar Harga Konstan 1993 Tahun 2000-2004.....	106
Lampiran 4 : Realisasi Pengeluaran Pemerintah Kabupaten Nganjuk Tahun 2001-2003.....	107



BAB I

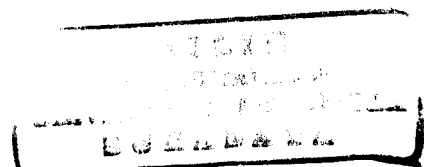
PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Negara Indonesia sebagai negara berkembang dalam rangka kemajuan pembangunan nasional telah menentukan kebijakan pembangunan untuk mencapai tujuan pemerataan hasil-hasil pembangunan guna meningkatkan taraf hidup masyarakat serta mewujudkan suatu masyarakat adil dan makmur yang merata materiil dan spirituil berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.

Pemerintah Indonesia menyadari bahwa pembangunan daerah merupakan salah satu upaya untuk mencapai tujuan masyarakat adil dan makmur. Sejalan dengan tujuan tersebut, berbagai kegiatan pembangunan telah diarahkan kepada pembangunan daerah, khususnya daerah yang relatif tertinggal. Pembangunan daerah dilakukan secara terpadu dan berkesinambungan, sesuai prioritas dan kebutuhan masing-masing daerah, sesuai dengan arah dan sasaran pembangunan nasional yang telah ditetapkan melalui pembangunan jangka panjang dan jangka pendek (Republik Indonesia, Nota Keuangan dan RAPBN 1999/2000 : 114).

Pembangunan daerah sebagai bagian integral dari pembangunan nasional, seperti yang tercantum dalam GBHN tahun 1993, diarahkan untuk dapat menyetarakan perbedaan antardaerah dan mempercepat laju pertumbuhan daerah sesuai dengan prioritas dan potensi daerah yang bersangkutan. Hal ini perlu dukungan dari APBD dalam pembiayaan pemerintah daerah, dan penyediaan pelayanan umum



kepada masyarakat di daerah yang terus meningkat melalui berbagai program pengembangan dan keuangan daerah.

Pelaksanaan pembangunan daerah menyebabkan hubungan keuangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah menjadi lebih penting, karena semakin banyak permintaan akan barang-barang publik. Ada kecenderungan bahwa semakin maju dan berkembangnya suatu negara, maka akan menyebabkan lebih banyak barang dan jasa yang akan diminta oleh masyarakat. Sehingga hal ini tentunya akan memerlukan dana yang lebih besar dari pemerintah untuk membiayainya. Secara umum Adolf Wagner mengemukakan hukum yang disebut *The Law of Increasing State Activity* atau Hukum tentang selalu meningkatnya kegiatan pemerintah (Suparmoko, 1990: 24). Kondisi ini akan menjadi lebih rumit jika pemerintah di tingkat atas mengatur kebutuhan pemerintah di bawahnya secara terpusat, sebab akan terus mensubsidi kebutuhan pemerintah di tingkat bawahnya.

Trend regionalisasi dan desentralisasi di era otonomi ini akan memaksa daerah untuk dapat hidup semakin mandiri, mengurangi ketergantungannya pada subsidi dan bantuan pusat. Konsekuensinya bagi daerah adalah mereka dituntut lebih kreatif menghasilkan pemasukan bagi daerah masing-masing. Untuk itu setiap daerah harus mampu mengandalkan pendapatan daerahnya seperti Pendapatan Asli Daerah dan pendapatan daerah lainnya, serta menggali sumber dana yang ada, yang berguna bagi pembiayaan pembangunan daerahnya masing-masing. Pendapatan daerah inilah yang akan membantu dana yang diperoleh dari pemerintah pusat untuk memenuhi kebutuhan APBD.

Dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah maka selain ada pelimpahan tugas dari pemerintah pusat ke daerah juga disertai penyerahan dana desentralisasi dalam bentuk sumbangan dan bantuan dari pusat ke daerah yang digunakan untuk pembiayaan pembangunan di daerah. Dengan adanya dana perimbangan tersebut secara tidak langsung akan membuat daerah semakin tergantung pada dana perimbangan, dan tidak memaksimalkan PAD. Dengan PAD yang jumlahnya kecil sehingga tidak mampu membiayai pengeluaran pemerintah daerah baik pengeluaran rutin maupun pengeluaran pembangunan. Akibatnya anggaran pemerintah daerah menjadi defisit. Dengan demikian kekurangan tersebut akan ditutup oleh dana perimbangan dari pemerintah pusat. Oleh karena itu dalam usaha pencapaian perwujudan APBD yang berimbang dengan memaksimalkan PAD maka dilaksanakan kebijakan fiskal ekspansif. "Kebijakan fiskal ekspansif adalah pengeluaran pemerintah yang dapat memiliki pengaruh yang bersifat memperbesar pendapatan nasional" (Suparmoko, 2000:225).

Maksud dari kebijakan fiskal ekspansif yang dilaksanakan di Kabupaten Nganjuk ini adalah untuk memaksimalkan proyek-proyek pembangunan di Nganjuk yang tujuan akhirnya adalah peningkatan Pendapatan Asli Daerah sehingga tidak terjadi defisit karena PAD Nganjuk diharapkan mampu membiayai pengeluaran pemerintah daerah. Adapun proyek-proyek pembangunan yang telah dilaksanakan di kabupaten Nganjuk dan dijadikan program pembangunan pada tahun-tahun berikutnya antara lain :

Dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah maka selain ada pelimpahan tugas dari pemerintah pusat ke daerah juga disertai penyerahan dana desentralisasi dalam bentuk sumbangan dan bantuan dari pusat ke daerah yang digunakan untuk pembiayaan pembangunan di daerah. Dengan adanya dana perimbangan tersebut secara tidak langsung akan membuat daerah semakin tergantung pada dana perimbangan, dan tidak memaksimalkan PAD. Dengan PAD yang jumlahnya kecil sehingga tidak mampu membiayai pengeluaran pemerintah daerah baik pengeluaran rutin maupun pengeluaran pembangunan. Akibatnya anggaran pemerintah daerah menjadi defisit. Dengan demikian kekurangan tersebut akan ditutup oleh dana perimbangan dari pemerintah pusat. Oleh karena itu dalam usaha pencapaian perwujudan APBD yang berimbang dengan memaksimalkan PAD maka dilaksanakan kebijakan fiskal ekspansif. "Kebijakan fiskal ekspansif adalah pengeluaran pemerintah yang dapat memiliki pengaruh yang bersifat memperbesar pendapatan nasional" (Suparmoko, 2000:225).

Maksud dari kebijakan fiskal ekspansif yang dilaksanakan di Kabupaten Nganjuk ini adalah untuk memaksimalkan proyek-proyek pembangunan di Nganjuk yang tujuan akhirnya adalah peningkatan Pendapatan Asli Daerah sehingga tidak terjadi defisit karena PAD Nganjuk diharapkan mampu membiayai pengeluaran pemerintah daerah. Adapun proyek-proyek pembangunan yang telah dilaksanakan di kabupaten Nganjuk dan dijadikan program pembangunan pada tahun-tahun berikutnya antara lain :

1. Proyek pembangunan terminal dan pasar baru dengan kapasitas yang lebih besar, diharapkan dapat meningkatkan penerimaan daerah dari sisi pajak daerah dan retribusi daerah.
2. Pemenuhan kebutuhan akan fasilitas-fasilitas infrastruktur, khususnya jalan dan sistem irigasi. Serta pengembangan obyek-obyek wisata yang ada di kabupaten Nganjuk melalui perbaikan sarana dan prasarananya.
3. Proyek pengembangan industri-industri kecil yang diarahkan untuk memperluas kesempatan kerja.

Berdasarkan UU No. 33 Tahun 2004 tentang perimbangan keuangan pusat dan daerah khususnya yang dijabarkan dalam BAB 1 Ketentuan Umum pasal 1 ayat 16 maka “Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, yang selanjutnya ditingkat APBD adalah suatu rencana keuangan tahunan pemerintah daerah yang disetujui oleh DPRD”. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah dalam 1 tahun anggaran terhitung mulai 1 Januari sampai dengan 31 Desember. Penyusunan APBD mengacu pada arah kebijakan pembangunan yang telah ditetapkan sebelumnya. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah diletakkan sebagai perangkat utama kebijakan fiskal dan kebijakan pemerintah daerah dalam ekonomi makro yang saling mendukung dalam pengelolaan ekonomi daerah. Penyusunan APBD oleh pemerintah daerah didasarkan pada peningkatan penerimaan sektor-sektor yang merupakan potensi besar di daerah tersebut. Dalam hal ini diperoleh dari PAD, Dana perimbangan dan lain-lain pendapatan yang sah.

Tabel 1.1**REALISASI PENERIMAAN DAN PENGELUARAN PEMERINTAH
KABUPATEN NGANJUK TAHUN 2001-2003 (000 Rupiah)**

Uraian	2001	2002	2003
I. PENERIMAAN :	280.714.420	328.666.832	429.525.734
Sisa lebih tahun lalu	5.305.739	9.035.868	35.122.407
Pendapatan Asli Daerah	16.362.596	24.438.883	36.772.805
Bagi hasil pajak/ bukan pajak	18.331.237	18.085.249	22.400.044
Dana Alokasi Umum	240.197.360	253.280.000	290.900.000
Dana Alokasi Khusus	517.488	7.358.351	8.237.817
Lain-lain pendapatan yang sah	-	16.468.471	36.092.661
II. PENGELUARAN :	249.241.925	292.654.852	396.907.275
1. B. Rutin	208.155.337	230.447.870	287.170.346
2. B. Pembangunan	41.086.588	62.206.982	109.736.911

Sumber : BPS, Nganjuk Dalam Angka Tahun 2001-2003

Berdasarkan tabel 1.1 diatas menunjukkan bahwa secara nominal terjadi fluktuasi total penerimaan daerah yaitu pada tahun anggaran 2001 sebesar Rp 280.714.420 ribu dan meningkat terus hingga tahun 2003 yaitu sebesar Rp 429.525.734 ribu. Masing-masing pos dalam penerimaan daerah tiap tahun mengalami peningkatan. Untuk bagian sisa perhitungan tahun yang lalu pada tahun 2001 sebesar Rp 5.305.739 ribu dan pada tahun 2003 besarnya mencapai Rp 35.122.407 ribu. Untuk Pendapatan Asli Daerah kabupaten Nganjuk meskipun tiap tahun juga mengalami peningkatan namun kontribusinya masih sangat rendah terhadap total penerimaan daerah, pada tahun 2001 hanya sebesar Rp 16.362.596 ribu, hingga pada tahun 2003 PAD meningkat mencapai Rp 36.772.805 ribu. Pada penerimaan bagi hasil pajak atau bukan pajak dari tahun ke tahun terus mengalami peningkatan, sampai dengan tahun 2003

mencapai Rp 22.400.044 ribu. Selanjutnya kabupaten Nganjuk juga memperoleh dana transfer dari pemerintah pusat berupa Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK) sejak tahun anggaran 2001 sampai sekarang. Besarnya Untuk Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus masing-masing tiap tahunnya juga semakin meningkat dan memberikan kontribusi yang besar terhadap total penerimaan daerah Nganjuk. Tahun 2003 jumlah DAU yaitu mencapai Rp 290.900.000 ribu, sedangkan untuk DAK yaitu sebesar Rp 8.237.817 ribu. Dari sini dapat dilihat bahwa daerah Nganjuk masih sangat tergantung pada bantuan dana dari pusat untuk membiayai pembangunannya, dikarenakan jumlah PAD yang sangat kecil kontribusinya terhadap total penerimaan daerah Nganjuk. Sedangkan pada bagian lain-lain pendapatan yang sah, besarnya yaitu Rp 16.468.471 ribu pada tahun 2002 dan Rp 36.092.661 ribu untuk tahun 2003.

Dalam rangka pelaksanaan kebijakan fiskal ekspansif ini ,maka besarnya pengeluaran pemerintah baik itu pengeluaran rutin maupun pembangunan terus mengalami peningkatan dari tahun anggaran 2001-2003, yaitu sebesar Rp 249.241.925 ribu pada tahun anggaran 2001 dan hingga tahun anggaran 2003 jumlah total pengeluaran pemerintah kabupaten Nganjuk sebesar Rp 396.107.275 ribu. Selanjutnya mulai tahun 2004, UU. No 22 Tahun 1999 dan UU. Nomor 25 tahun 1999 diganti dengan UU. Nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintah daerah dan UU. Nomor 33 tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Tabel 1.2

**REALISASI PENERIMAAN DAN PENGELUARAN PEMERINTAH
KABUPATEN NGANJUK TAHUN 2004 (000 Rupiah)**

Uraian	Realisasi
I. Pendapatan :	
1. PAD	35.292.964
2. Dana Perimbangan	352.242.832
- Bagi Hasil pajak/bukan pajak	39.475.158
- DAU	304.253.359
- DAK	8.514.312
3. Lain-lain pendapatan yang sah	18.624.975
Jumlah pendapatan	406.160.771
II. Belanja	
- Aparatur	106.423.606
- Pelayanan publik	276.979.992
- Bagi Hasil dan bantuan keuangan	9.371.935
- tidak tersangka	1.006.826
Jumlah Belanja	383.403.598

Sumber : BPS, Nganjuk Dalam Angka Tahun 2004

Menurut tabel 1.2 penerimaan daerah dalam pelaksanaan desentralisasi terdiri atas pendapatan daerah dan pembiayaan. Pada bagian pendapatan daerah berasal dari Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan, dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah. Kontribusi terbesar dari total pendapatan seperti tahun sebelumnya berasal dari dana perimbangan yaitu sebesar Rp 39.475.158 ribu untuk bagi hasil pajak dan non pajak. Rp 304.253.359 ribu dan Rp 8.514.312 ribu untuk DAU dan DAK. Besarnya PAD adalah Rp 35.292.964 ribu. Sedangkan besarnya total belanja untuk pemerintah kabupaten Nganjuk pada tahun 2004 adalah sebesar Rp 383.403.598 ribu, sehingga terjadi surplus penerimaan sebesar Rp 22.757.173 ribu.. Pada bagian pos

pembiayaan terdiri atas penerimaan pembiayaan dan pengeluaran pembiayaan yaitu sebesar Rp 31.298.655 ribu dan Rp 919.500 ribu. Kemudian diperoleh sisa lebih perhitungan tahun berkenaan yaitu sebesar Rp 53.136.328 ribu.

Bila ditarik kesimpulan pada analisis diatas bahwa pada umumnya Kabupaten Nganjuk belum mampu memaksimalkan potensi daerahnya karena PADnya masih sangat rendah dan sangat bergantung pada dana perimbangan dari pusat. Padahal Nganjuk memiliki potensi yang besar untuk meningkatkan PADnya. Apakah dengan menerapkan kebijakan fiskal ekspansif yang diwujudkan dengan meningkatkan kinerja proyek-proyek pembangunan di daerah maka Nganjuk dapat meningkatkan PADnya dan kemandirian pemerintah daerah sehingga tidak perlu bergantung pada pemerintah pusat. Hal ini menarik untuk diteliti mengenai ketidakmampuan Nganjuk dalam memaksimalkan potensi daerahnya.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan gambaran yang telah dikemukakan pada latar belakang permasalahan, maka dirumuskan masalah sebagai berikut :

1. Bagaimana kondisi keuangan daerah Kabupaten Nganjuk di era otonomi daerah dalam rangka pelaksanaan kebijakan fiskal ekspansif tahun 2001-2004 ?
2. Apakah dengan dilaksanakan kebijakan fiskal ekspansif tahun 2001-2004 nantinya dapat meningkatkan PAD dan kemandirian keuangan daerah Kabupaten Nganjuk?

1.3. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui kondisi keuangan Kabupaten Nganjuk dalam rangka pelaksanaan kebijakan fiskal ekspansif tahun 2001-2004.
2. Untuk mengetahui apakah dengan pelaksanaan kebijakan fiskal ekspansif tahun 2001-2004 dapat meningkatkan PAD dan kemandirian keuangan daerah kabupaten Nganjuk.

1.4. Manfaat Penelitian

1. Dapat digunakan sebagai informasi tambahan bagi pihak yang berkepentingan dalam usaha meningkatkan kemandirian keuangan daerah sebagai wujud pelaksanaan kebijakan fiskal ekspansif.
2. Dapat digunakan sebagai bahan pertimbangan bagi pemerintah dalam menentukan kebijakan penyusunan APBD.
3. Untuk memberikan informasi bagi penelitian selanjutnya.

1.5. Sistematika Skripsi

Untuk lebih memudahkan pemahaman dari penulisan skripsi ini, secara sistematis disusun sebagai berikut :

BAB I : PENDAHULUAN

Bab ini terdiri dari latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian dan manfaat penelitian, sistematika skripsi.

BAB II : TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini terdiri dari landasan teori, penelitian sebelumnya dan model analisis.

BAB III : METODE PENELITIAN

Bab ini terdiri dari pendekatan penelitian, definisi operasional, jenis dan sumber data, prosedur pengumpulan data dan teknik analisis.

BAB IV : HASIL DAN PEMBAHASAN

Bab ini terdiri dari gambaran umum, deskripsi hasil penelitian serta pembahasan tentang kondisi geografis, penduduk dan keadaan keuangan daerah Kabupaten Nganjuk.

BAB V : SIMPULAN DAN SARAN

Bab ini terdiri dari simpulan hasil penelitian dan saran.



BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Landasan Teori

2.1.1. Fungsi Pemerintah Dalam Perekonomian

Setiap pemerintah mempunyai fungsi yang berbeda di dalam sistem perekonomian yang dianut oleh suatu negara. Fungsi pemerintah menurut teori Adam Smith (Guritno, 1991: 1) adalah :

1. Fungsi pemerintah untuk memelihara keamanan pertahanan negara
2. Fungsi pemerintah dalam penyelenggaraan peradilan
3. Fungsi pemerintah untuk menyediakan barang-barang yang tidak disediakan swasta.

Sistem perekonomian yang saat ini banyak dianut oleh negara-negara di dunia adalah sistem perekonomian campuran yaitu sistem yang merupakan campuran dari sistem perekonomian sosialis dengan sistem kapitalis yang telah disesuaikan dengan keadaan dan kebijaksanaan negara tersebut. Menurut Musgrave peranan pemerintah dibedakan menjadi 3 golongan yaitu :

1. Peranan Alokasi

Merupakan peranan pemerintah dalam mengalokasikan sumberdaya ekonomi yang ada agar dapat optimal dan mendukung efisiensi produksi.

2. Peranan distribusi

Merupakan peranan pemerintah dalam mendistribusikan sumberdaya, pendapatan atau kekayaan dan hasil-hasil ekonomi secara adil dan wajar.

3. Peranan Stabilisasi

Merupakan peranan pemerintah dalam menjaga stabilitas perekonomian dan memulihkannya jika berada dalam keadaan disequilibrium.

Ketiga fungsi tersebut merupakan wewenang dan tanggung jawab pemerintah pusat, namun untuk meningkatkan efisiensi dan efektifitas dalam penyelenggaraan pemerintahan, sebagian besar wewenang dan tanggung jawab tersebut didesentralisasikan kepada pemerintah daerah dan ada yang tetap menjadi wewenang dan tanggungjawab pemerintah pusat. Proses pendelegasian tersebut perlu dilakukan secara berhati-hati dan bertahap disesuaikan dengan tingkat kemampuan masing-masing daerah.

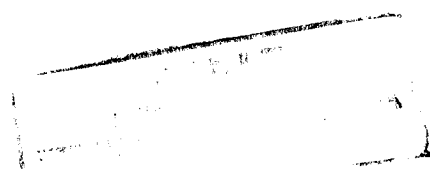
2.1.2 Peran pemerintah dalam pembangunan daerah

Ada empat peran yang dapat diambil pemerintah daerah dalam proses pembangunan ekonomi daerah yaitu : (Arsyad, 1999: 121).

1. Entrepreneur

Dengan perannya sebagai entrepreneur, pemerintah daerah bertanggungjawab untuk menjalankan suatu bisnis. Pemerintah daerah bisa mengembangkan suatu usaha sendiri (BUMD). Aset-aset pemerintah daerah harus dapat dikelola dengan baik, sehingga secara ekonomi menguat.

2. Koordinator



Dalam perannya sebagai koordinator, pemerintah daerah bisa juga melibatkan lembaga-lembaga pemerintah lainnya, dunia usaha dan masyarakat dalam penyusunan sasaran-sasaran ekonomi, rencana-rencana dan strategi-strategi. Pendekatan ini sangat potensial dalam menjaga konsistensi pembangunan daerah dengan nasional (pusat).

3. Fasilitator

Pemerintah daerah dapat mempercepat pembangunan melalui perbaikan lingkungan attitudinal (perilaku atau budaya masyarakat) didaerahnya. Hal ini akan mempercepat proses pembangunan, prosedur perencanaan, serta pengaturan penetapan daerah (zoning) yang lebih baik.

4. Stimulator

Pemerintah daerah dapat menstimulasi penciptaan dan pengembangan usaha melalui tindakan-tindakan khusus yang akan mempengaruhi perusahaan-perusahaan untuk masuk ke daerah tersebut dan menjaga agar perusahaan yang ada tetap berada di daerah tersebut.

2.1.3. Perencanaan Pembangunan Ekonomi Daerah

Perencanaan pembangunan ekonomi daerah bisa dianggap sebagai perencanaan untuk memperbaiki penggunaan sumberdaya-sumberdaya publik yang tersedia di daerah tersebut dan untuk memperbaiki kapasitas sektor swasta secara bertanggungjawab.

Pembangunan ekonomi yang efisien membutuhkan secara seimbang perencanaan yang teliti mengenai penggunaan sumber daya publik dan sektor swasta yang harus berperan dalam proses perencanaan. Melalui perencanaan pembangunan ekonomi daerah, suatu daerah dilihat secara keseluruhan sebagai suatu unit ekonomi (*economy entity*) yang didalamnya terdapat berbagai unsur yang berinteraksi satu sama lain. (Kuncoro, 1997 :46).

2.1.3.1. Implikasi Perencanaan Pembangunan Ekonomi Daerah

Ada 3 implikasi pokok dari perencanaan pembangunan ekonomi daerah:

1. Perencanaan pembangunan ekonomi daerah yang realistis memerlukan pemahaman tentang hubungan antar daerah dengan lingkungan nasional (horizontal dan vertikal) dimana daerah tersebut merupakan bagian darinya, keterkaitan secara mendasar antara keduanya, dan konsekuensi akhir dari interaksi tersebut.
2. Sesuatu yang tampaknya baik untuk daerah, dan sebaliknya yang baik bagi daerah belum tentu baik secara nasional.
3. Perangkat kelembagaan yang tersedia untuk pembangunan daerah misalnya administrasi, proses pengambilan keputusan, otoritas biasanya sangat berbeda pada tingkat daerah dengan yang tersedia pada tingkat pusat

Oleh karena itu perencanaan pembangunan ekonomi daerah yang efektif harus bisa membedakan apa yang sebaiknya dilakukan dan apa yang dapat dilakukan

dengan menggunakan sumber daya pembangunan dan mengambil manfaat dari informasi yang lengkap yang tersedia pada tingkat daerah (Arsyad, 1999: 133).

2.1.3.2. Implikasi Otonomi Daerah dan Desentralisasi Fiskal terhadap Perencanaan Pembangunan Ekonomi Daerah

Dalam rangka perencanaan kebijakan pembangunan ekonomi daerah perlu diperkirakan dampak implementasi Undang-undang Perimbangan Keuangan antara Pusat dengan Daerah, APBD propinsi dan APBD masing-masing Kabupaten/Kota sehingga daerah dapat melakukan perencanaan implementasi otonomi daerah dengan memperhatikan aspek perubahan anggaran. Menurut hasil studi empiris yang dilakukan Alisyahbana (2000) mengenai peran pemerintah daerah dalam mengantisipasi implementasi otonomi daerah dan desentralisasi fiskal adalah sebagai berikut :

1. Reorientasi peran serta kewenangan penyelenggaraan pemerintah antara Pusat, Propinsi, dan Kabupaten/kota.

Dalam jangka pendek, prioritas otonomi daerah Propinsi dan Kabupaten/Kota adalah melakukan reorientasi atas peran dan kewenangan penyelenggaraan pemerintah di daerah. Reorientasi ini tidak terbatas pada peran dan kewenangan saja, tetapi juga menyangkut relokasi pegawai serta peningkatan kemampuan, kapasitas pemerintah Kabupaten/Kota dari segala aspek.

2. Prioritas Kebijakan Pembangunan Ekonomi Daerah

Otonomi daerah mengandung makna beralihnya sebagian besar proses pengambilan keputusan dalam perencanaan, pelaksanaan dan evaluasi penyelenggaraan pemerintahan dari pusat ke daerah. Perubahan yang mendasar dalam penyelenggaraan pemerintahan ini memerlukan reorientasi peran dan fungsi pemerintah. Pemerintah daerah akan bertanggungjawab secara lebih penuh terhadap kebijakan-kebijakan dasar yang diperlukan bagi pembangunan daerah, khususnya yang menyangkut pembangunan sarana dan prasarana, investasi (dan akses terhadap sumber dana), kebijakan lingkungan, pelayanan dasar (pendidikan dan kesehatan), dan pengembangan sumberdaya manusia.

Dalam era otonomi daerah dan desentralisasi, efektifitas pemerintah daerah dalam memicu perkembangan ekonomi daerah akan sangat tergantung pada :

- a. Kemampuan berafiliasi, yaitu kemampuan bekerjasama, negosiasi dan networking dengan pihak swasta (dalam negeri dan asing), dengan pemerintah daerah lain, institusi dan pemerintah pusat, institusi/pemerintah asing.
- b. Kemampuan berpikir strategik, yaitu kemampuan melihat dan mengidentifikasi faktor-faktor dominan dari suatu daerah, yang akan mempengaruhi dan menentukan pembangunan daerah.
- c. Sikap kreatif dan inovatif di tingkat pemerintah daerah, yaitu kemampuan untuk menciptakan gagasan-gagasan dan pemikiran baru yang berdampak pada kemajuan ekonomi daerah.

2.1.4. Definisi Anggaran dan Pengeluaran Pemerintah

Dalam penelitian ini menganalisis tentang hubungan antara penerimaan dan pengeluaran pemerintah, untuk itu pertama kali akan dibahas definisi anggaran yang terdapat dalam buku Keuangan Negara Karangan Suparmoko yang menyebutkan bahwa "Anggaran adalah suatu daftar atau pernyataan yang terperinci tentang penerimaan dan pengeluaran negara yang ditetapkan dalam jangka waktu satu tahun"(Suparmoko, 1992: 49).

Berdasar pengertian diatas anggaran diartikan menjaga kestabilan atau keseimbangan antara besarnya penerimaan terhadap besarnya pengeluaran yang akan dilakukan oleh pemerintah dalam jangka waktu satu tahun. Dalam penyusunan APBN harus mencerminkan posisi pengeluaran pemerintah yang rasional baik secara kuantitatif maupun secara kualitatif sehingga akan terlihat bahwa :

- a. Ada pertanggungjawaban pemungutan pajak dan lain-lain pungutan oleh pemerintah, misalnya untuk memperlancar proses pembangunan ekonomi.
- b. Adanya hubungan yang erat antara fasilitas penggunaan dana dan penarikannya.
- c. Adanya pola pengeluaran pemerintah yang pada akhirnya menentukan pola tingkat distribusi penghasilan dalam perekonomian.(Suparmoko, 1992: 50).

Pada dasarnya suatu anggaran itu dapat digunakan untuk mengukur pengaruh kecepatan peningkatan penghasilan nasional. Adapun mengenai anggaran (budget) mana yang dipergunakan tergantung dari kondisi perekonomian yang dihadapi. Bila

perekonomian dalam keadaan deflasi maka akan digunakan budget yang defisit tapi bila perekonomian dalam keadaan inflasi maka kebijakan anggaran yang digunakan adalah kebijakan anggaran yang bersifat surplus, lain lagi bila kondisi perekonomian dalam kondisi stabil maka kebijakan anggaran yang dipergunakan adalah kebijakan anggaran yang bersifat seimbang.

Pembahasan selanjutnya adalah mengarah kepada pengeluaran pemerintah. Definisi dari pengeluaran pemerintah adalah penggunaan barang dan jasa yang dinyatakan dalam bentuk uang pemerintah dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, melaksanakan kegiatan-kegiatan yang konkrit berupa penggunaan barang-barang dan jasa atau Sumber Daya Ekonomi. (Boediono, 1992: 50).

Pengeluaran negara juga terbagi menjadi dua macam, yaitu (1) Pengeluaran rutin, dan (2) Pengeluaran Pembangunan.

1. Pengeluaran rutin, digunakan untuk membiayai kegiatan sehari-hari secara terus-menerus. Pengeluaran rutin ini mempunyai fungsi yang sangat penting guna memperlancar jalannya roda pemerintahan. Walaupun bersifat konsumtif, pengeluaran rutin mempunyai pengaruh yang luas dalam menunjang tercapainya hasil-hasil pembangunan melalui kelancaran kegiatan pemerintahan, penyediaan dan peningkatan fasilitas kerja dan peningkatan kapasitas serta motivasi kerja bagi segenap aparatur pemerintah.
2. Pengeluaran pembangunan, adalah pengeluaran untuk pembangunan fisik seperti jalan, jembatan, gedung-gedung, pembelian kendaraan dan lain-lain, maupun

pembangunan non fisik termasuk penataran, pelatihan dan pengembangan anggaran belanja pembangun untuk membiayai kegiatan pemerintah dalam menyelenggarakan pembangunan satu periode tertentu dan bukan secara terus menerus.

Pada dasarnya setiap pengeluaran akan menyesuaikan dari besarnya penerimaan, tetapi tidak demikian yang terjadi justru besarnya pengeluaran selalu lebih besar daripada penerimaan. Sebab-sebab pengeluaran pemerintah yang semakin meningkat: (Soeparmoko, 1999: 26).

1. Adanya perang

Meskipun perang sudah selesai, pengeluaran harus tetap diadakan bagi tentara-tentara yang sudah terlanjur diangkat sebagai pegawai negeri, dimana mereka ini sebelumnya adalah menganggur dan tidak menjadi tanggungan pemerintah. Akibatnya baik pengeluaran maupun penerimaan tetap cenderung meningkat. Hal ini disebut dengan *displacement effects*. Adanya pengembalian pinjaman selama perang, yang sekarang disertai dengan bunganya, dan harus ada subsidi bagi para veteran dan lain sebagainya.

- 2 Adanya kenaikan tingkat penghasilan dalam masyarakat

Meningkatnya tingkat penghasilan menyebabkan kebutuhan akan konsumsi barang-barang dan jasa-jasa juga semakin meningkat. Banyak barang-barang dan jasa-jasa yang tidak mungkin diusahakan oleh swasta, seperti

kegiatan pendidikan, kesehatan umum, pemeliharaan prasarana jalan-jalan dan jembatan. Masalah ini harus ditangani oleh pemerintah.

3. Adanya urbanisasi yang membarengi Perkembangan Ekonomi

Urbanisasi atau perpindahan penduduk dari desa ke kota, membutuhkan pelayanan pemerintah dalam hal penyediaan lapangan kerja, kebutuhan listrik, air minum, perumahan, keamanan, kesehatan, dan lain-lain. urbanisasi biasanya terjadi bersama-sama dengan industrialisasi dan perkembangan ekonomi.

4. Perkembangan demokrasi

Perkembangan demokrasi membutuhkan biaya yang sangat besar, terutama untuk mengadakan musyawarah-musyawarah, pemungutan suara, rapat-rapat dan sebagainya. Dan pemerintah harus mengusahakan ini semua, karena pemerintah memiliki kemampuan untuk menjaga kepentingan semua pihak atau individu dalam masyarakat.

5. Karena ada pengangguran. Dalam hal ini pemerintah perlu membuka lapangan pekerjaan melalui proyek-proyek yang banyak menyerap tenaga kerja sehingga akan menekan jumlah pengangguran.

6. Timbulnya program kesejahteraan masyarakat seperti program panti asuhan, rumah jompo dan program sosial lainnya.

7. Adanya ketidak efisienan dalam birokrasi pemerintah yang menimbulkan peluang untuk manipulasi yang merugikan anggaran negara.

8. Untuk negara yang sedang berkembang peranan pemerintah dalam pembangunan ekonomi yang sangat dominan bertindak sebagai penggerak

Untuk menjaga kestabilan antara penerimaan dan pengeluaran agar selalu terjadi susunan APBN yang seimbang maka harus diusahakan adanya pengaturan pengeluaran pemerintah, diantaranya dengan diberlakukannya efisiensi dalam pengeluaran negara, kriteria yang pada umumnya digunakan untuk menilai kebijakan pemerintah adalah :

1. Keadilan (equity)

Untuk menganalisis tentang keberadaan kata keadilan ini memerlukan pemikiran yang lebih jelas karena keadilan tidak dapat disamaratakan bagi semua orang, jadi keadilan itu bersifat relatif. dalam artian harus ada pengaturan yang lebih jelas untuk menganalisis hal ini misalnya dalam hal penentuan perpajakan dalam menentukan tarif pajak yang disesuaikan dengan kemampuan masyarakat.

2. Efisiensi Ekonomis

Efisiensi ekonomis sering disebut juga pareto optimality yaitu sebagai suatu kriteria yang sangat banyak digunakan oleh para ahli ekonomi untuk menilai kebijakan pemerintah, tapi konsep ini tidak banyak digunakan karena adanya kesalahpahaman dalam penafsiran konsep ini. Efisiensi diorientasikan pada terbentuknya kesejahteraan masyarakat, secara langsung dapat dikatakan bahwa efisiensi ada apabila kebijakan pemerintah itu lebih baik dan

memperhatikan pengaruh ekonomi terhadap kesejahteraan masyarakat sejauh mungkin.

3. Paternalisme

Kebijakan pemerintah dalam kebijakan fiskalnya selalu bertujuan untuk menyediakan dan mengalokasikan semua kepentingan yang menyangkut kesejahteraan bagi masyarakat diantaranya mungkin penyediaan pendidikan.

4. Kebebasan Perorangan

Pada dasarnya setiap orang menghargai kebebasan begitu pula pemerintah tapi diperlukan regulasi atau peraturan yang mengatur keadaan pemerintahan sehingga menjadi lebih terkendali dan tidak merugikan satu orang dengan orang lain. Jadi yang ditekankan disini adalah adanya kebebasan setiap orang dalam mengatur kehidupannya, sehingga peraturan pemerintah yang berkenaan dengan pajak dianggap tidak sesuai dengan konsep kebijakan efisiensi perpajakan yang bersifat keadilan. (Suparmoko, 1992:32-36)

2.1.5. Definisi Kebijakan Fiskal

Kebijakan pemerintah dalam bidang ekonomi selalu dititik beratkan pada dua kebijakan yaitu kebijakan moneter dan kebijakan fiskal. Kebijakan moneter lebih ditekankan pada kebijakan pemerintah untuk menjaga kestabilan perekonomian secara makro ekonomi, misalnya melalui pengendalian Jumlah Uang Beredar dalam masyarakat. Pengertian kebijakan fiskal menurut Basri dan Sabri (2003: 23) adalah kebijakan yang dilakukan pemerintah berkaitan dengan penerimaan (pendapatan,

seperti pajak) dan pengeluaran (belanja seperti pengeluaran rutin dan pembangunan) uang oleh pemerintah. Sedangkan definisi kebijakan fiskal menurut Nophrin dalam bukunya Ekonomi Moneter 2 adalah kebijakan fiskal yang terdiri atas perubahan pengeluaran pemerintah atau perpajakan dengan tujuan untuk mempengaruhi besar kecilnya serta susunan permintaan agregat (khususnya permintaan swasta).

Dalam kebijakan Fiskal selalu diarahkan untuk mewujudkan APBN dan APBD selalu dalam keadaan seimbang. Untuk mewujudkan hal tersebut dilakukan dengan cara memperkecil pengaruh keadaan ekonomi baik nasional maupun internasional yang mempengaruhi sisi penerimaan dan pengeluaran. Dari sisi penerimaan, dilakukan dengan memperkecil pengaruh dari keadaan ekonomi yang kurang menguntungkan selain itu juga dibuat peraturan perundang-undangan yang jelas dan lebih sederhana sehingga mudah dipahami dan juga selaras dengan azas pemerataan dan keadilan, yang diharapkan dapat menghimpun dana dan meningkatkan penerimaan negara atau daerah sehingga proses pembangunan ekonomi dapat berjalan dengan lancar. Sedangkan di bidang pengeluaran, selalu diusahakan untuk selalu meningkatkan tabungan pemerintah yang dilakukan dengan cara menghitung selisih antara penerimaan dalam negeri dan pengeluaran rutin, untuk memenuhi pembiayaan pembangunan nasional yang semakin meningkat.

2.1.5.1. Macam Kebijakan Fiskal

Macam kebijakan fiskal ditetapkan pemerintah tergantung dari keadaan perekonomian apakah dalam keadaan inflasi, deflasi atau keadaan normal. Dalam



perkembangannya kebijakan fiskal dapat dibedakan menjadi 4 macam, yaitu :
(Suparmoko, 1992: 257).

1. Pembiayaan fungsional (*Functional Finance*).

Pengeluaran pemerintah ditentukan dengan melihat akibat tidak langsung terhadap pendapatan nasional, terutama guna meningkatkan kesempatan kerja. Di sisi lain, pajak dipakai untuk mengatur pengeluaran swasta dan bukan untuk meningkatkan penerimaan pemerintah. Selanjutnya pinjaman akan dipakai sebagai alat untuk menekan inflasi lewat pengurangan dana yang tersedia di dalam masyarakat. Jadi pengeluaran pemerintah dan perpajakan dipertimbangkan sebagai suatu hal yang terpisah, namun demikian ada kekhawatiran bahwa tanpa adanya hubungan langsung antara keduanya akan mengakibatkan kemungkinan pengeluaran pemerintah semakin berlebihan.

2. Pengelolaan anggaran (*The Managed Budget Approach*).

Dalam pengelolaan anggaran, hubungan langsung antara pengeluaran pemerintah dan perpajakan selalu dipertahankan, tetapi penyesuaian anggaran selalu dibuat guna memperkecil ketidakstabilan ekonomi sehingga pada suatu saat terjadi defisit.

3. Stabilisasi Anggaran Otomatis (*The Stabilizing Budget*).

Dengan pendekatan stabilisasi otomatis, pengeluaran akan ditentukan berdasarkan atas pemikiran manfaat dan biaya relatif dari berbagai macam program pemerintah. Sedangkan pajak akan ditentukan untuk menimbulkan surplus dalam

kesempatan kerja penuh. Apabila ada kemunduran dalam kegiatan usaha, program pengeluaran pemerintah dan perpajakan tidak akan berubah, namun dari penerimaan pajak menurun, terutama dari pajak pendapatan.

4. Anggaran Belanja Seimbang (*Balanced Budget Approach*).

Anggaran belanja seimbang didasarkan pada kegagalan dalam mempertahankan keseimbangan anggaran dalam jangka panjang dapat menimbulkan hilangnya kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah. Dapat pula diikuti pendekatan serupa tetapi tetap mempertahankan keseimbangan anggaran. Dalam keadaan depresi, pengeluaran perlu ditingkatkan diikuti pula dengan peningkatan penerimaan sehingga tidak akan memperbesar hutang negara.

2.1.5.2. Fungsi dan Tujuan Kebijakan Fiskal

Kebijakan fiskal meliputi peranan pemerintah dalam mengatur penerimaan dan pengeluaran negara. Dalam sehari-hari kebijakan fiskal ini difokuskan kepada anggaran penerimaan dan belanja negara (APBN) yang mempunyai fungsi alokasi, distribusi, dan stabilisasi. (Kunarjo, 2002: 133).

- a. Fungsi alokasi adalah menyediakan dana yang dibutuhkan oleh masyarakat atas kebutuhan pembangunan sarana dan prasarana yang tidak mungkin disediakan oleh swasta, atau melengkapi dana yang tidak dapat dipenuhi oleh swasta.

- b. Fungsi distribusi adalah anggaran yang berhubungan dengan kebijakan pemerintah untuk menanggulangi masalah kesenjangan yang ada dalam masyarakat.
- c. Fungsi stabilisasi yaitu berhubungan dengan masalah terpeliharanya kestabilan ekonomi dalam negeri seperti pertumbuhan ekonomi yang memadai, kestabilan harga, dan sebagainya.

Tujuan dari kebijakan fiskal adalah kestabilan ekonomi yang lebih mantap artinya tetap mempertahankan laju pertumbuhan ekonomi yang layak tanpa adanya pengangguran yang berarti di satu pihak atau adanya ketidakstabilan harga-harga umum di pihak yang lain. Dengan kata lain tujuan kebijakan fiskal adalah pendapatan nasional riil terus meningkat pada laju yang dimungkinkan oleh perubahan teknologi dan tersedianya faktor-faktor produksi dengan tetap mempertahankan kestabilan harga-harga umum (Suparmoko, 1992, 260).

2.1.5.3. Sifat Kebijakan Fiskal

Tidak berbeda dengan kebijakan moneter di dalam kebijakan fiskal juga bersifat ekspansif dan kontraktif. Definisi kebijakan fiskal ekspansif adalah pengeluaran pemerintah yang dapat mempunyai pengaruh yang bersifat memperbesar pendapatan nasional. Sedangkan kebijakan fiskal kontraktif merupakan penerimaan pemerintah yang bersifat mengurangi pendapatan nasional. (Suparmoko, 1992: 255). Kebijakan fiskal ekspansif yang berarti pengeluaran pemerintah yang menambah pendapatan nasional, maksudnya disini adalah dengan menggalakkan proyek-proyek

pembangunan yang memiliki prospek yang bagus di masa yang akan datang sehingga pada akhirnya dapat memperbesar pendapatan nasional dan menutupi defisit anggaran pemerintah.

Kebijakan fiskal ekspansif dalam APBN diwujudkan dalam bentuk pinjaman atau hutang luar negeri untuk menutupi defisit anggaran, selain itu dengan cara mengembangkan proyek-proyek pembangunan yang berorientasi pada peningkatan pendapatan nasional agar tidak terjadi defisit. Sedangkan kebijakan fiskal ekspansif dalam APBD diarahkan dalam bentuk alokasi sumbangan dan bantuan atau Subsidi Daerah Otonom untuk menutup defisit anggaran pemerintah daerah, karena dalam hal ini peran PAD suatu daerah belum mampu untuk membiayai pengeluaran pemerintah. Dan melalui proyek-proyek pembangunan di daerah yang berorientasi pada peningkatan pendapatan daerah, diharapkan dapat meningkatkan pendapatan daerah dan menutup defisit anggaran daerah.

2.1.6. Otonomi Daerah

2.1.6.1. Makna Otonomi Daerah

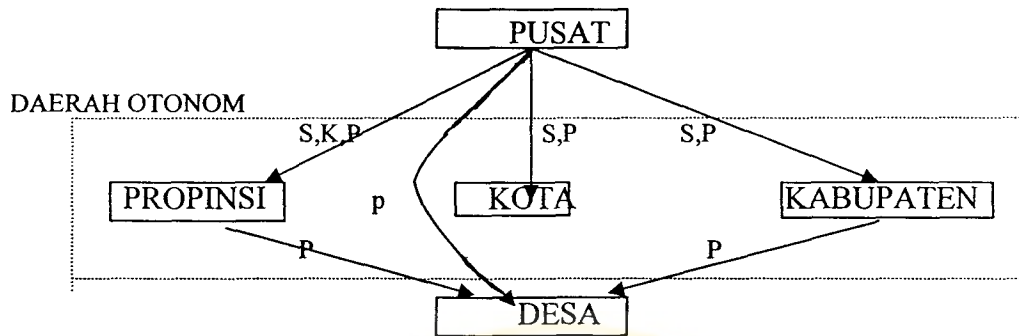
Otonomi atau *autonomy* berasal dari bahasa Yunani, *auto* yang berarti sendiri dan *nomous* yang berarti hukum atau peraturan. Otonomi daerah adalah hak wewenang dan kewajiban daerah untuk mengurus dan mengatur rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Daerah otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas wilayah tertentu yang berhak, berwenang dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangga

sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia sesuai dengan perundangan yang berlaku.

Otonomi Daerah menurut Bagin Manan adalah pranata dalam kesatuan dengan perkataan lain dalam otonomi sudah terkandung makna memelihara negara kesatuan. Dalam otonomi terkandung juga makna pengawasan. Kekhawatiran akan terjadi penyalahgunaan hak otonomi seharusnya tidak perlu karena pelaksanaannya akan dikendalikan melalui pranata pengawasan. Berdasarkan hal tersebut dengan sendirinya daerah-daerah otonom akan melaksanakan hak otonomi sesuai dengan batas-batas yang ditentukan oleh peraturan perundang-undangan.

Dari pemahaman tentang otonomi daerah tersebut, maka pada hakikatnya otonomi daerah adalah :

1. Hak mengurus rumah tangga sendiri bagi suatu daerah otonom.
2. Dalam kebebasan menjalankan hak mengurus dan mengatur rumah tangga sendiri, daerah tidak dapat menjalankan hak dan wewenang otonominya itu diluar batas-batas wilayah daerahnya.
3. Daerah tidak boleh mencampuri hak mengurus dan mengatur rumah tangga daerah lain sesuai dengan wewenang pangkal dan urusan yang diserahkan padanya.
4. Otonomi tidak membawahi otonomi daerah lain, hak mengurus dan mengatur rumah tangga sendiri tidak merupakan subordinasi hak mengurus dan mengatur rumah tangga daerah lain.

Gambar 2.1**Otonomi Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia**

S : Desentralisasi

P : Tugas Pembantuan

K : Dekonsentrasi

Sumber : (Kuncoro, 1997 : 545).

Wilayah Indonesia dibagi menjadi propinsi, kabupaten, dan kota otonom. Secara teknis, kabupaten dan kota mempunyai level yang sama dalam pemerintahan. Pembagian tersebut berdasarkan atas apakah administrasi pemerintah berlokasi di wilayah pedesaan atau di wilayah perkotaan. Di dalam kabupaten dan kota terdapat kecamatan yang merupakan unit pemerintahan administratif yang lebih kecil. Setiap kecamatan dibagi menjadi desa. Berbeda dengan sistem federalisme, otonomi daerah di Indonesia diletakkan dalam kerangka negara kesatuan (unitary state). Perbedaan utama sistem federalisme dan unitaristik terletak pada sumber kedaulatan. Dalam sistem federalisme kedaulatan diperoleh dari unit-unit politik yang terpisah-pisah dan kemudian sepakat membentuk sebuah pemerintahan bersama, sedangkan pemerintahan yang unitaristik kedaulatan yang bersumber dari seluruh penduduk dalam negara tersebut.

Karena beragamnya daerah otonom di Indonesia, dibutuhkan adanya sistem yang mengatur agar ketimpangan daerah tidak semakin lebar, dan daerah yang kaya membantu daerah yang miskin. Dalam sistem ini, penyerahan wewenang (desentralisasi) berbarengan dengan pelimpahan wewenang (dekonsentrasi) dan tugas perbantuan.

2.1.6.2. Asas dan Prinsip Otonomi Daerah

Penyelenggaraan pemerintah daerah di Indonesia didasarkan atas tiga asas pokok yaitu : (Esmara, 1985 : 216).

a. Asas Desentralisasi

Yaitu penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonomi untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan pendelegasian wewenang pemerintah pusat ini maka kebijaksanaan, perencanaan, implementasi dan pembiayaan dari segala bentuk kegiatan yang dilakukan akan ditanggung oleh pemerintah daerah setempat.

b. Asas Dekonsentrasi

Yaitu pelimpahan wewenang dari pemerintah kepada gubernur sebagai wakil pemerintah untuk menentukan dan mengelola kegiatan pembangunan secara keseluruhan. Kegiatan-kegiatan ini terutama sekali berkaitan dengan sistem pertahanan dan keamanan, seperti misalnya ideologi negara, kebijaksanaan politik luar negeri, kebijaksanaan dalam negeri, masalah-masalah peradilan,

kebijaksanaan perdagangan, pertambangan dan kegiatan-kegiatan vital lainnya.

c. Asas Tugas Pembantuan

Yaitu penugasan dari pemerintah kepada daerah dan/atau desa atau sebutan lain dengan kewajiban melaporkan dan mempertanggungjawabkan pelaksanaannya kepada yang menugaskan. Dalam hal ini, perumusan kebijaksanaan, perencanaan, dan pembiayaan dilaksanakan sepenuhnya oleh pusat tetapi pelaksanaannya dilakukan oleh daerah.

Prinsip otonomi daerah menurut UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah antara lain : *Pertama*, prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti bahwa daerah mempunyai keleluasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan yang mencakup seluruh bidang pemerintahan kecuali bidang yang menjadi kewenangan pusat. *Kedua*, prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab. Nyata berarti untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang, dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah. Sedangkan bertanggung jawab berarti penyelenggaraan otonomi harus sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi, yaitu untuk memberdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan tujuan utama nasional.

Seiring dengan prinsip itu penyelenggaraan otonomi daerah harus selalu berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan selalu

memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat. Selain itu penyelenggaraan otonomi harus menjamin keserasian hubungan antar Daerah dengan Daerah lainnya, artinya mampu membangun kerjasama antar daerah untuk meningkatkan kesejahteraan bersama dan mencegah ketimpangan antar Daerah.

2.1.6.3. Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Pelaksanaan Otonomi Daerah

Untuk dapat melaksanakan tugas otonomi daerah dengan sebaik-baiknya, ada beberapa faktor yang perlu mendapat perhatian : (Kaho, 1997 : 59).

a. Manusia pelaksananya harus baik

Pentingnya faktor ini, karena manusia merupakan subyek dalam setiap aktivitas pemerintahan. Dengan perkataan lain, mekanisme sistem pemerintahan, baik daerah maupun pusat, hanya dapat berjalan dengan baik dan dapat mencapai tujuan seperti yang dikehendaki, apabila manusia sebagai subyek yang menggerakkannya baik pula.

b. Keuangan harus cukup dan baik.

Faktor keuangan penting dalam setiap kegiatan pemerintahan yang tidak membutuhkan biaya. Makin besar jumlah uang yang tersedia, makin banyak pula kemungkinan kegiatan yang dapat dilaksanakan. Demikian juga semakin baik pengelolaannya semakin berdaya guna pemakaian uang tersebut.

c. Peralatannya harus cukup baik

Peralatan yang baik (praktis, efisien, dan efektif) dalam hal ini jelas diperlukan bagi terciptanya pemerintah daerah yang baik.

d. Organisasi dan manajemennya harus baik

Organisasi yang dimaksudkan adalah organisasi dalam arti struktur yaitu susunan yang terdiri dari satuan-satuan organisasi beserta segenap pejabat, kekuasaan, tugasnya dan hubungannya satu sama lain, dalam rangka mencapai suatu tujuan tertentu. Sedangkan manajemen adalah proses manusia menggerakkan tindakan dalam usaha kerja sama, sehingga tujuan yang telah ditentukan benar-benar tercapai.

2.1.6.4. Maksud dan Tujuan Otonomi Daerah

Maksud dan tujuan yang hakiki dari otonomi dan desentralisasi daerah itu adalah : (Kamaluddin, 1992; 60).

1. Mengurangi beban pemerintah pusat dan campur tangannya tentang masalah-masalah tingkat lokal/daerah, disamping memberi peluang untuk koordinasi pelaksanaan pada tingkat lokal tersebut.
2. Meningkatkan pengertian serta dukungan pusat dalam kegiatan usaha pembangunan daerah, disamping pada tingkat lokal dapat pula merasakan manfaat dan keuntungan langsung pada kontribusi kegiatannya.
3. Penyusunan program-program pembangunan untuk perbaikan dan penyempurnaan sosial ekonomi pada tingkat lokal akan dapat menjadi lebih realistis.
4. Melatih dan mengajar rakyat untuk bisa mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.

5. Terciptanya pembinaan dan pengembangan daerah dalam rangka kesatuan nasional.

Tujuan otonomi daerah dibedakan dari dua sisi kepentingan yaitu kepentingan dari pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Dari kepentingan pemerintah pusat tujuannya utamanya adalah pendidikan politik, pelatihan kepemimpinan, menciptakan stabilitas politik, dan mewujudkan demokratisasi sistem pemerintahan di daerah. Sementara bila dilihat dari sisi kepentingan pemerintah daerah ada 3 tujuan, yaitu :

1. Menciptakan *political equality*, artinya melalui otonomi daerah diharapkan akan lebih membuka kesempatan bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam berbagai aktivitas politik di tingkat lokal atau daerah.
2. Menciptakan *local accountability*, artinya dengan otonomi akan meningkatkan kemampuan pemerintah daerah dalam memperhatikan kepentingan masyarakat.
3. Menciptakan *local responsiveness*, artinya dengan otonomi daerah diharapkan akan mempermudah antisipasi terhadap berbagai masalah yang muncul dan sekaligus meningkatkan akselerasi pembangunan sosial dan ekonomi daerah.

Tujuan otonomi daerah menurut Undang-undang No. 32 Tahun 2004 diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan , pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Disamping itu, diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

2.1.7. Pengertian Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) didefinisikan sebagai rencana keuangan tahunan pemerintah daerah yang dibahas dan disetujui oleh pemerintah daerah dan DPRD dan ditetapkan dengan peraturan daerah (Perda) dimana merupakan analog dengan kedudukan APBN dalam keuangan negara. Keuangan daerah selain dikelola secara langsung disisi lain terdapat pula kekayaan daerah yang dipisahkan. Unsur-unsur APBD sebagai berikut : (Halim, 2002: 12).

- a. Rencana kegiatan suatu daerah, beserta uraiannya secara rinci.
- b. Adanya sumber penerimaan yang merupakan target minimal untuk menutupi biaya-biaya yang merupakan batas maksimal pengeluaran-pengeluaran yang akan dilaksanakan.
- c. Jenis kegiatan dan proyek yang dituangkan dalam bentuk angka.
- d. Periode anggaran, yaitu biasanya 1 tahun.

Dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah maka setiap daerah di wilayah Indonesia mulai dari Kabupaten, Kotamadya, maupun pemerintahan di atasnya yaitu tingkat propinsi diberi hak untuk dapat mengelola, mengatur, dan menyusun APBDnya sendiri. Pendanaan penyelenggaraan pemerintah agar terlaksana secara efisien dan efektif serta untuk mencegah tumpang tindih ataupun tidak tersedianya pendanaan pada suatu bidang pemerintahan, maka diatur pendanaan penyelenggaraan pemerintahan. Penyelenggaraan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah dibiayai dari APBD.

Semua penerimaan dan pengeluaran yang menjadi hak dan kewajiban daerah dalam tahun anggaran yang bersangkutan harus dimasukkan dalam APBD. Dalam pengadministrasian keuangan daerah, APBD, Perubahan APBD, dan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD setiap tahun ditetapkan dengan peraturan daerah.

Menurut UU No. 34 tahun 2004 pasal 70, APBD terdiri atas tiga bagian yaitu pendapatan, belanja, dan pembiayaan. Anggaran pendapatan berasal dari Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan, dan lain-lain Pendapatan. Anggaran belanja diklasifikasikan menurut organisasi, fungsi, program, kegiatan, dan jenis belanja. Sedangkan anggaran pembiayaan terdiri atas penerimaan pembiayaan dan pengeluaran pembiayaan.

Khusus mengenai anggaran pemerintah daerah, jumlah ataupun peranan APBD dalam pembangunan yang semakin meningkat sebagai halnya dengan APBN, dalam penyusunan anggarannya tetap berpedoman pada prinsip anggaran yang berimbang dan dinamis. Anggaran yang berimbang berarti besarnya pengeluaran pemerintah daerah untuk membiayai penyelenggaraan pemerintah maupun pembangunan daerah harus disesuaikan dengan besarnya penerimaan daerah. Sedangkan anggaran yang dinamis ditunjukkan oleh penyesuaian anggaran pengeluaran dan realisasi terhadap perkembangan dinamis dalam perhitungan dan perubahan APBD menjelang berakhirnya tahun anggaran yang bersangkutan.

Dengan tetap berlandaskan pada prinsip tersebut diatas, maka besarnya ataupun peranan APBD dalam membiayai urusan-urusan penyelenggaraan pemerintahan atau pembangunan di daerah terus ditingkatkan melalui berbagai program peningkatan dan pengembangan keuangan daerah. Program- program ini meliputi usaha-usaha : Pertama, peningkatan peranan daerah dalam pembangunan daerah; kedua, peningkatan efisiensi pembiayaan dalam penyelenggaraan otonomi; ketiga, pematapan manajemen keuangan daerah.

2.1.8. Kebijakan Keuangan Daerah

Kebijakan keuangan daerah yang bersama-sama dengan perangkat kebijakan keuangan lainnya secara terpadu terus disempurnakan untuk mencapai tujuan jangka panjang pembangunan nasional. Berbagai kebijakan keuangan daerah yang ditempuh diarahkan agar pemerintah daerah sebagai mitra dari pemerintah pusat, dapat semakin meningkatkan kemampuannya dalam membiayai urusan penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan daerahnya. Sesuai prinsip otonomi yang nyata, dinamis dan bertanggung jawab, penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan daerah secara bertahap akan semakin banyak dilimpahkan kepada daerah.

Dalam rangka kebijakan keuangan daerah maka peranan pemerintah daerah dalam melaksanakan pengelolaan keuangan dan pendapatan daerah terus ditingkatkan dan disempurnakan. Penyempurnaan-penyempurnaan tersebut meliputi :

(Kamaluddin, 1992 : 43)

- a. Mobilisasi dana yang digali dari potensi daerah sendiri secara wajar dan tertib serta dengan tetap berwawasan kesatuan yang berlandaskan prinsip otonomi daerah yang lebih nyata dan bertanggung jawab.
- b. Desentralisasi dalam perencanaan, penyusunan program serta pengambilan keputusan dalam memilih proyek-proyek daerah dan pelaksanaannya.
- c. Penyempurnaan pelaksanaan subsidi, bantuan dan pinjaman yang dapat mendorong peningkatan pendapatan pemerintah daerah dan masyarakat daerah setempat.
- d. Peningkatan kemampuan organisasi pemerintah daerah khususnya di bidang keuangan daerah dan pendapatan daerah, tetap diarahkan untuk mewujudkan otonomi yang nyata dan bertanggung jawab yang mencakup personalia, manajemen dan struktur organisasi
- e. Usaha memperkuat sistem pemantauan daerah yang efektif sehingga dapat mengoptimalkan penggunaan sumber-sumber ekonomi dan dana yang terbatas untuk pembangunan dan sekaligus agar pemanfaatan hasil-hasil pembangunan dapat dioptimalkan.

Dengan dilaksanakannya program-program dan kebijaksanaan-kebijaksanaan di bidang keuangan daerah sebagaimana dikemukakan diatas, maka telah tampak memberikan hasil yang cukup berarti dan semakin nyata yang ditunjukkan antara lain dengan semakin meningkatnya realisasi penerimaan pada daerah-daerah.

2.1.9. Sumber Keuangan Daerah

Sumber-sumber penerimaan daerah dalam pelaksanaan desentralisasi berdasarkan pasal 5 UU No.33 tahun 2004 terdiri atas pendapatan daerah dan pembiayaan.

Penerimaan daerah bersumber dari :

1. Pendapatan Asli Daerah
2. Dana Perimbangan
3. Lain-lain pendapatan yang sah

Pembiayaan bersumber dari :

1. Sisa lebih perhitungan tahun lalu anggaran
2. Penerimaan pinjaman daerah
3. Dana cadangan daerah
4. Hasil penjualan kekayaan daerah yang dipisahkan.

2.1.9.1. Pendapatan Asli Daerah

Pendapatan Asli Daerah adalah pendapatan daerah yang bersumber dari hasil pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah, yang bertujuan untuk memberikan keleluasaan kepada daerah dalam menggali pendanaan dalam pelaksanaan otonomi daerah sebagai perwujudan asas desentralisasi. (UU No. 33/2004).

PAD merupakan sumber pendapatan Kabupaten/Kota yang murni digali oleh daerah. Pembiayaan penyelenggaraan kegiatan pemerintah dan pembangunan di

Kabupaten/Kota sampai saat ini sebagian besar bersumber dari dana subsidi serta bantuan pusat dan Propinsi, sedangkan penerimaan dari bagi hasil pajak dan bukan pajak, PAD dan pinjaman relatif rendah. Besar kecilnya PAD mencerminkan kemandirian suatu wilayah dalam membiayai pelaksanaan pembangunan di daerahnya. Semakin besar PAD suatu daerah, berarti semakin mandiri daerah tersebut serta mampu melaksanakan pembangunan di daerahnya dan diharapkan di masa yang akan datang peran PAD dalam membiayai kegiatan pemerintahan dan Pembangunan di daerah Kabupaten/Kota akan semakin meningkat.

2.1.9.2. Dana Perimbangan

Dana perimbangan merupakan pendanaan daerah yang bersumber dari APBN yang dialokasikan kepada daerah untuk membiayai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Tiga komponen utama dalam dana perimbangan adalah Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK). Dana perimbangan selain dimaksudkan untuk membantu daerah dalam mengurangi ketimpangan sumber pendanaan pemerintah antara pusat dan Daerah serta untuk mengurangi kesenjangan pendanaan pemerintah antardaerah.

Dana perimbangan ini akan mendukung penyelenggaraan otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab, sehingga pada gilirannya diharapkan akan mampu (a) memacu pembangunan daerah, (b) meningkatkan pertumbuhan antar daerah, (c) menciptakan pembagian dana yang rasional dan adil khususnya kepada daerah penghasil, (d) meningkatkan pemerataan pembangunan, (e) mengurangi kesenjangan

sosial antar daerah, (f) memberikan kepastian sumber keuangan daerah yang berasal dari wilayah daerah yang bersangkutan, (g) meminimalkan tuntutan daerah, (h) meningkatkan respek daerah kepada pusat, sehingga hubungan yang harmonis dan serasi antara pusat dan daerah, dan antardaerah akan lebih meningkat, serta (i) memperkuat rasa persatuan dan kesatuan bangsa/ integrasi bangsa. (Bunga Rampai Kebijakan Fiskal, 2002: 199)

I. DANA BAGI HASIL

Dana Bagi Hasil (DBH) adalah dana yang dialokasikan ke daerah yang bersumber dari APBN, besarnya sesuai dengan kontribusi daerah terhadap penerimaan negara dari sumber daya alam (SDA) yang dimiliki daerah. Tujuan penganggaran DBH adalah untuk menjaga keadilan dan keseimbangan vertikal atas kontribusi yang telah disumbangkan daerah kepada negara, dalam artian daerah akan memperoleh bagian sesuai dengan besarnya kontribusi terhadap penerimaan negara.

Dana bagi hasil dapat dibedakan atas DBH yang bersumber dari perpajakan dan DBH yang bersumber dari SDA. DBH yang bersumber dari perpajakan terdiri atas Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), Bea Perolehan atas Hak Tanah dan Bangunan (BPHTB), Pajak Penghasilan (PPh) pasal 25 dan Pasal 29 Wajib pajak Orang Pribadi Dalam Negeri dan PPh pasal 21. Sedangkan Dana Bagi Hasil yang bersumber dari sumberdaya alam berasal dari kehutanan, pertambangan umum, perikanan, pertambangan minyak bumi, gas bumi, dan panas bumi

Tabel 2.1 menunjukkan rangkuman persentase DBH yang diperinci untuk pusat dan daerah. Penerimaan dari PBB dibagikan dengan imbang 10% untuk pemerintah pusat dan 90% untuk pemerintah daerah. Selanjutnya bagian pemerintah pusat dari penerimaan PBB tersebut dibagikan kepada daerah kabupaten/kota yaitu 65% dibagikan secara merata kepada seluruh kabupaten/kota, dan 35% dibagikan secara intensif kepada daerah kabupaten/kota yang realisasi tahun sebelumnya mencapai/melampaui rencana penerimaan sektor tertentu. Sedangkan bagian pemerintah daerah dibagi lagi yaitu 16,2% untuk daerah propinsi yang bersangkutan, 64,8% untuk kabupaten/kota yang bersangkutan, dan 9% untuk biaya pemungutan. Dana Bagi Hasil dari Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) dibagi dengan imbang 20% untuk pemerintah pusat dan 80% untuk pemerintah daerah, yang dibagi lagi yaitu 16% untuk daerah propinsi bersangkutan dan 64% untuk daerah kabupaten/kota yang bersangkutan. Dana Bagi Hasil dari penerimaan PPh adalah 20% untuk pemerintah daerah dan 80% untuk pusat. Dengan pembagian 60% untuk kabupaten/kota dan 40% untuk propinsi.

Penerimaan Kehutanan yang berasal dari penerimaan Iuran Hak Pengusahaan Hutan (IHPH) dan Propinsi Sumber Daya Hutan (PSDH) yang dihasilkan dari wilayah daerah yang bersangkutan dibagi dengan imbang 20% untuk pemerintah pusat dan 80% untuk pemerintah daerah. Dana Bagi Hasil dari penerimaan IHPH yang menjadi bagian daerah dibagi lagi dengan rincian 16% untuk propinsi dan 64% untuk kabupaten/kota. Sedangkan Dana Bagi Hasil dari penerimaan PSDH yang

menjadi bagian daerah dibagi lagi yaitu 10% untuk propinsi dan 32% untuk kabupaten/kota penghasil dan 32% untuk kabupaten/kota lainnya. Penerimaan Kehutanan yang berasal dari Dana Reboisasi dibagi dengan imbangan sebesar 60% untuk pemerintah pusat dan 40% untuk pemerintah daerah.

Penerimaan pertambangan umum yang dihasilkan dari wilayah daerah yang bersangkutan dibagi dengan imbangan 20% untuk pemerintah pusat dan 80% untuk pemerintah daerah. Dana Bagi Hasil dari penerimaan landrent pertambangan yang menjadi bagian daerah dibagi dengan rincian 16% untuk propinsi dan 64% untuk kabupaten/kota penghasil. Sedangkan DBH dari penerimaan Iuran Eksplorasi dan Eksploitasi Pertambangan yang menjadi bagian daerah dibagi lagi yaitu 10% untuk propinsi, 32% untuk kabupaten/kota penghasil, dan 32% untuk kabupaten/kota lainnya.

Dana Bagi Hasil dari penerimaan royalti minyak bumi adalah 84,5% untuk pemerintah pusat dan 15,5% untuk pemerintah daerah, dibagi lagi yaitu 3% untuk propinsi dan 6% untuk kabupaten/kota penghasil dan 6% untuk kabupaten/kota lainnya. Dana Bagi Hasil dari penerimaan royalti gas bumi adalah 69,5% untuk pemerintah pusat dan 30,5% untuk pemerintah daerah, yang dibagi lagi yaitu 6% untuk propinsi dan 12% untuk kabupaten/kota penghasil dan 12% untuk kabupaten/kota lainnya.

Sedangkan DBH dari penerimaan pertambangan panas bumi adalah 20% untuk pemerintah pusat dan 80% untuk pemerintah daerah. Bagian daerah dibagi lagi

dengan rincian 16% untuk propinsi dan 32% untuk kabupaten/kota penghasil dan 32% untuk kabupaten/kota lainnya.

Penerimaan perikanan yang diterima secara nasional dibagi dengan imbalan sebesar 20% untuk pemerintah pusat dan 80% untuk pemerintah daerah. Dana Bagi Hasil yang menjadi bagian daerah dibagi lagi yaitu 16% untuk propinsi dan 64% untuk kabupaten/kota.

Tabel 2.1

Persentase Dana Bagi Hasil untuk Pusat, Propinsi, dan Kabupaten/Kota (%)

No	Jenis	Pusat	Propinsi	Daerah	Tanpa sumber daya	Dengan Sumber Daya
1	Pajak Bumi & Bangunan	10	16,2	90	(-)	(64,8)
2	Bea Perolehan Hak ArasTanah dan Bangunan	20	16	80	(-)	(64)
3	Pajak Penghasilan (PPH)	80	(40)	20	(-)	(60)
4	Iuran Hak Penguasaan Hutan (IHPH)	20	(16)	80	(-)	(64)
5	Propinsi Sumber Daya Hutan (PSDH)	20	(16)	80	(32)	(32)
6	Reboisasi	60	(-)	40	(-)	(-)
7	Iuran Eksplorasi dan Eksploitasi Pertambangan	20	(16)	80	(32)	(32)
8	Landrent Pertambangan	20	(16)	80	(-)	(64)
9	Royalti Minyak bumi	84,5	(3)	15,5	(6)	(6)
10	Royalti Gas	69,5	(6)	30,5	(12)	(12)
11	Perikanan	20	(16)	80	(-)	(64)
12	Pertambangan Panas Bumi	20	(16)	80	(32)	(32)

Sumber : UU No. 33 Tahun 2004

II. DANA ALOKASI UMUM

Dana Alokasi Umum (DAU) adalah dana APBN yang dialokasikan ke daerah dengan tujuan untuk pemerataan kemampuan keuangan antardaerah guna membiayai kebutuhan pengeluarannya dalam rangka pelaksanaan desentralisasi, dalam artian

terdapat keseimbangan keuangan antardaerah sehingga tidak ada lagi disparitas yang cukup tinggi terhadap keuangan antardaerah. Pemberian DAU ini menggantikan mekanisme pemberian subsidi daerah otonom (SDO),serta dana inpres. Perbedaan yang paling mendasar antara DAU dengan pola SDO dan inpres adalah sifatnya yang *block grant*, yang berarti daerah mempunyai kewenangan penuh dalam penggunaan DAU.

Tujuan dari DAU untuk pemerataan kemampuan keuangan antardaerah yang dimaksudkan untuk mengurangi ketimpangan kemampuan antardaerah melalui penerapan formula yang mempertimbangkan kebutuhan dan potensi daerah, DAU suatu daerah ditentukan atas besar kecilnya celah fiskal (*fiscal gap*) suatu daerah, yang merupakan selisih antara kebutuhan daerah (*fiscal need*) dengan potensi daerah (*fiscal capacity*).

Daerah yang potensi fiskalnya besar tetapi kebutuhan fiskalnya kecil akan memperoleh DAU yang relatif kecil. Sebaliknya daerah yang potensi fiskalnya kecil, namun kebutuhan fiskal besar akan memperoleh alokasi DAU relatif besar. Dana Alokasi Umum ditetapkan sekurang-kurangnya 26% dari Penerimaan Dalam Negeri yang ditetapkan dalam APBN, dimana untuk daerah kabupaten/kota mendapatkan bagian besar dari DAU yang ditetapkan dalam APBN. Penggunaan DAU ditetapkan sepenuhnya oleh daerah kenaikan DAU akan sejalan dengan penyerahan dan pengalihan kewenangan pemerintah pusat kepada daerah dalam rangka desentralisasi.

III. DANA ALOKASI KHUSUS

Dana Alokasi Khusus (DAK) merupakan dana yang ditetapkan dalam APBN dan dimaksudkan untuk membantu membiayai kegiatan-kegiatan khusus di daerah tertentu yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional, khususnya untuk membiayai kebutuhan sarana dan prasarana pelayanan dasar masyarakat yang belum mencapai standar tertentu atau untuk mendorong percepatan pembangunan daerah. DAK diperuntukkan bagi daerah yang memiliki sejumlah persoalan di bidang sumber daya alam dan konflik. Kebutuhan yang tidak dapat diperkirakan adalah kebutuhan bersifat khusus yang tidak sama dengan kebutuhan daerah lain, misalnya kebutuhan di daerah yang menampung transmigrasi dan kebutuhan beberapa jenis investasi atau prasarana baru, pembangunan sarana dan prasarana fisik di daerah terpencil yang tidak mempunyai akses yang memadai ke daerah lain.

Kegiatan DAK berdasarkan PP No. 104 tahun 2000 meliputi :

1. DAK digunakan untuk membiayai investasi pengadaan dan atau peningkatan dana atau perbaikan prasarana dan sarana fisik dengan umur yang ekonomis yang panjang;
2. Dalam keadaan tertentu dapat membantu membiayai pengoperasian dan pemeliharaan prasarana dan sarana tertentu untuk periode terbatas tidak melebihi 3 tahun.

2.1.9.3. Lain-lain Pendapatan

Lain-lain pendapatan daerah yang sah merupakan seluruh penerimaan daerah selain PAD dan Dana Perimbangan, yang meliputi hibah, dana darurat, dan lain-lain pendapatan yang ditetapkan pemerintah. Hibah merupakan bantuan berupa uang, barang, dan jasa yang berasal dari Pemerintah, masyarakat dan badan usaha dalam negeri atau luar negeri. Sedangkan pendapatan dana darurat merupakan bantuan Pemerintah dari APBN kepada pemerintah daerah untuk mendanai keperluan mendesak yang diakibatkan peristiwa tertentu yang tidak dapat ditanggulangi APBD.

2.1.9.4. Pinjaman Daerah

Karena kecilnya PAD dibanding dengan kebutuhan daerah untuk membiayai pembangunan, maka dalam beberapa hal pemerintah daerah memerlukan pinjaman. Pinjaman ini berasal dari luar negeri maupun dalam negeri. Pinjaman pemerintah daerah digunakan untuk proyek-proyek yang dapat menghasilkan pendapatan dengan maksud agar pemerintah daerah yang bersangkutan mampu mengembalikan modal pokok beserta bunganya.

Pinjaman daerah merupakan salah satu sumber pembiayaan yang bertujuan untuk mempercepat pertumbuhan ekonomi daerah dan meningkatkan pelayanan kepada masyarakat. Pembiayaan yang bersumber dari pinjaman harus dikelola secara benar agar tidak menimbulkan dampak negatif bagi keuangan daerah sendiri serta stabilitas ekonomi dan moneter secara nasional. Di lain pihak pinjaman daerah tidak hanya dibatasi untuk membiayai proyek pembangunan prasarana dasar masyarakat

walaupun tidak menghasilkan penerimaan. Selain itu, dilakukan pembatasan pinjaman dalam rangka pengendalian defisit APBD dan batas kumulatif pinjaman pemerintah daerah.

Pinjaman daerah bersumber dari : (UU No. 33 /2004, 2004, 266).

- a. Pemerintah Pusat;
- b. Pemerintah daerah lain;
- c. Lembaga keuangan bank
- d. Lembaga keuangan bukan bank; dan
- e. Masyarakat.

2.1.10. Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah

Hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah merupakan pencerminan atau sebagai akibat adanya sistem pemerintahan negara yang terbagi antara pemerintah pusat dengan pemerintahan yang lebih rendah. Sistem pemerintahan ini menuntut adanya pembagian tugas kewenangan yang jelas antara urusan yang menjadi tugas kewenangan masing-masing pemerintah dimaksud. Selanjutnya pembagian tugas kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah yang lebih rendah membawa konsekuensi pula terhadap pembagian sumber keuangannya.

Tujuan hubungan antara pemerintah pusat dan daerah menurut Davey adalah sebagai berikut : (Davey, 1982: 22).

1. Adanya pembagian wewenang yang rasional antara tingkat-tingkat pemerintahan mengenai peningkatan sumber-sumber pendapatan dan penggunaannya.
2. Pemerintah daerah mendapat bagian yang cukup dan sumber-sumber dana, sehingga dapat menjalankan tugas dan fungsi dengan lebih baik.
3. Pembagian yang adil antara pembelanjaan daerah yang satu dengan daerah lainnya.
4. Pemerintah daerah dalam mengusahakan pendapatan pajak dan restribusi sesuai dengan pembagian yang adil terhadap keseluruhan beban pengeluaran pemerintah.

Dalam hal alokasi keuangan daerah, yang mencakup pokok permasalahan adalah perimbangan antara pusat dan daerah. Pada umumnya sumbangan keuangan daerah sebagian besar masih berupa bantuan dari pemerintah pusat. Hanya sebagian kecil yang merupakan pendapatan asli daerah, hal ini jelas mengurangi sifat kemandirian suatu daerah.

Dalam hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah, baik propinsi maupun kabupaten mempunyai ketergantungan yang besar terhadap pemerintah pusat. Hal ini disebabkan karena keterbatasan kemampuan daerah dalam membelanjai tugas-tugas yang dipikulnya, maupun keikutsertaan dalam kegiatan pembangunan melalui pendapatan daerahnya sendiri. Setidaknya ada lima penyebab utama rendahnya PAD yang pada gilirannya menyebabkan tingginya ketergantungan terhadap subsidi dari pusat antara lain yaitu :*Pertama*, kurang berperannya perusahaan

daerah sebagai sumber pendapatan daerah. *Kedua*, tingginya derajat sentralisasi dalam bidang perpajakan. *Ketiga*, kendati pajak daerah cukup beragam ternyata hanya sedikit yang bisa diandalkan sebagai sumber penerimaan. *Keempat*, adanya kekhawatiran apabila daerah mempunyai sumber keuangan yang tinggi maka ada kecenderungan terjadi disintegrasi dan separatise. *Kelima*, kelemahan dalam pemberian subsidi. (Kuncoro, 1997: 532).

Berpijak pada tiga asas desentralisasi (dekonsentrasi, desentralisasi, tugas pembantuan), pengaturan hubungan keuangan pusat-daerah didasarkan atas 4 prinsip, yaitu : (Kuncoro, 1997: 522).

- a. Urusan yang merupakan tugas pemerintah pusat di daerah dalam rangka pelaksanaan dekonsentrasi dibiayai dari dan atas beban APBN.
- b. Urusan yang merupakan tugas pemerintah daerah sendiri dalam rangka asas desentralisasi dibiayai dari dan atas beban APBD.
- c. Urusan yang merupakan tugas pemerintah pusat atau pemerintah daerah tingkat atasnya, yang dilaksanakan dalam rangka tugas perbantuan, dibiayai oleh pemerintah pusat atas beban APBN atau oleh pemerintah daerah tingkat atasnya atas beban APBD-nya sebagai pihak yang menugaskan.
- d. Sepanjang potensi sumber-sumber keuangan daerah belum mencukupi, pemerintah pusat memberikan sejumlah sumbangan.

Dengan menggunakan pendekatan yang jelas antara hubungan fungsi dan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah maka diharapkan dalam rangka

pelaksanaan otonomi daerah tidak terjadi kesimpangsiuran dalam pemberian tugas dan wewenang serta pembiayaan dari fungsi antar tingkatan pemerintah.

2.1.11. Desentralisasi Fiskal

Desentralisasi sebagai suatu sistem yang dipakai dalam bidang pemerintahan yang merupakan kebalikan dari sentralisasi. Di Indonesia, perubahan konsep pemerintahan dari sentralisasi menjadi desentralisasi dimulai dengan dikeluarkannya UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 25 Tahun 1999 mengenai otonomi daerah. Desentralisasi pemerintahan atau otonomi daerah membawa implikasi suatu daerah diberi wewenang yang lebih luas dalam proses perencanaan sampai dengan pengawasan atas pembangunan yang terjadi di daerahnya.

Penyelenggaraan pemerintah daerah yang tercantum dalam UU No. 5 Tahun 1974 pada dasarnya adalah bertujuan untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas dalam pelaksanaan pelayanan kepada masyarakat dan pembangunan daerah. Pelayanan masyarakat dibiayai baik oleh pemerintah pusat maupun oleh pemerintah daerah sendiri melalui PAD. Penggunaan dana dari pemerintah pusat dan pemerintah daerah akan mencerminkan tentang desentralisasi fiskal.

Desentralisasi fiskal merupakan komponen utama dari sistem desentralisasi. Apabila pemerintah daerah melaksanakan fungsinya secara efektif dan diberikan kebebasan dalam pengambilan keputusan pengeluaran sektor publik, maka mereka harus didukung sumber-sumber keuangan yang memadai baik dari PAD, bagi hasil

pajak dan bukan pajak, pinjaman, maupun subsidi maupun bantuan dari pemerintah pusat. Menurut World bank Desentralisasi fiskal mencakup :

1. *Self financing* atau *cost recovery*, dimana pengguna jasa publik terutama melalui pengenaan retribusi daerah;
2. *Cofinancing* atau *coproduction*, dimana pengguna jasa publik berpartisipasi dalam bentuk pembayaran jasa atau kontribusi tenaga kerja;
3. Peningkatan PAD melalui penambahan kewenangan pajak daerah dan berbagai jenis retribusi daerah.
4. Transfer dari pemerintah pusat terutama dari Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), dana darurat, dan bagi hasil pajak dan bukan pajak;
5. Kebebasan daerah untuk melaksanakan pinjaman.

Terdapat beberapa alasan yang mendukung desentralisasi fiskal, antara lain yaitu : (Rossen, 1988: 146).

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

Dalam desentralisasi fiskal, pemerintah daerah akan berusaha mengoptimalkan kemampuan dalam meningkatkan PAD seperti pajak, retribusi dan

lain-lain. Hal ini berarti pemerintah daerah secara finansial harus independen terhadap pemerintah pusat dalam membiayai pembangunan di daerahnya. Namun pada kenyataannya desentralisasi fiskal di banyak daerah masih sangat rendah, hal ini tercermin dari sangat rendahnya PAD, dimana untuk menutupi pengeluaran rutin saja tidak cukup.

Berdasarkan beberapa penelitian, diperoleh hasil bahwa pada kondisi yang berbeda akan menyebabkan perbedaan hasil dari pelaksanaan kebijakan desentralisasi. Apabila desentralisasi dilakukan pada daerah yang sudah maju dan atau daerah yang miskin, tidak akan memberikan dampak yang berarti bagi daerah tersebut. Sementara apabila dilakukan pada daerah yang sedang berkembang cepat, kebijakan desentralisasi tersebut akan memberikan hasil yang sesuai dengan apa yang diharapkan.

Derajat desentralisasi fiskal daerah dapat dianalisis dengan menggunakan rasio-rasio :

1. Rasio Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap total penerimaan daerah (TPD).
Jika rasio PAD terhadap TPD kurang dari 50%, maka derajat desentralisasi fiskalnya rendah, dan sebaliknya.
2. Rasio bagi hasil pajak dan bukan pajak (BHPBP) terhadap TPD.
Jika rasio BHPBP terhadap TPD kurang dari 50%, maka derajat desentralisasi fiskalnya rendah, dan sebaliknya.
3. Rasio Subsidi dan bantuan (SB) terhadap TPD.

Jika rasio SB terhadap TPD lebih dari 50%, maka sentralisasi fiskal daerah tersebut tinggi, dan sebaliknya. (Ahmad, Jamaluddin, 1990: 56-57).

Apabila sentralisasi fiskal daerah tinggi, dapat dikatakan bahwa daerah tersebut sangat tergantung kepada pemerintah pusat dalam hal pembiayaan anggaran pendapatan dan belanja daerah, yang digunakan sebagai dana bagi pembangunan daerahnya. Sedangkan bila daerah mempunyai derajat desentralisasi fiskal yang tinggi, berarti daerah tersebut semakin mampu untuk menggali potensi keuangan daerah itu sendiri.

2.1.12. Posisi Fiskal Daerah

Posisi fiskal dapat dilihat dari kebutuhan masyarakat akan barang publik. Pemenuhan kebutuhan fiskal berhubungan dengan fasilitas fiskal yang tersedia di daerah. Kebutuhan dan kapasitas fiskal dapat menggambarkan posisi fiskal. Posisi fiskal suatu daerah dapat diketahui dengan menghitung konsep rasio pajak (tax effort), kapasitas pajak (taxable capacity), kebutuhan pajak (fiscal need), indeks pelayanan pajak (tax performance index), dan elastisitas pajak (Musgrave, 1984: 530).

Posisi fiskal suatu daerah dapat diketahui dengan cara membandingkan antara kapasitas fiskal dengan kebutuhan fiskal daerah. Apabila perbandingan antara kapasitas fiskal dan kebutuhan fiskal lebih besar dari 1 (satu) maka daerah tersebut mempunyai posisi fiskal yang kuat, dan sebaliknya posisi fiskalnya lemah bila kurang dari 1 (satu).

2.1.13. Pola Hubungan dan Tingkat Kemandirian Daerah

Secara konsepsional, pola hubungan antara pemerintah pusat dan daerah harus dilakukan sesuai dengan kemampuan keuangan daerah dalam membiayai pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan, walaupun pengukuran kemampuan keuangan ini akan menimbulkan perbedaan antar daerah. Pola hubungan tersebut, diantaranya meliputi : (Halim, 2001b: 168).

1. Pola hubungan Instruktif, peranan pemerintah pusat lebih dominan daripada kemandirian pemerintah daerah (daerah yang tidak mampu melaksanakan otonomi daerah).
2. Pola hubungan Konsultatif, campur tangan pemerintah pusat sudah mulai berkurang karena daerah dianggap sedikit lebih mampu melaksanakan otonomi.
3. Pola hubungan Partisipatif, peranan pemerintah pusat semakin berkurang mengingat daerah yang bersangkutan tingkat kemandirianya mendekati kemampuan melaksanakan urusan otonomi.
4. Pola hubungan Delegatif, campur tangan pemerintah pusat sudah tidak ada karena daerah telah benar-benar mampu dan mandiri dalam melaksanakan urusan otonomi daerah.

Sebagai pedoman dalam melihat pola hubungan dengan kemampuan daerah (dari sisi keuangan) dapat dikemukakan tabel sebagai berikut.

Tabel 2.2**Kriteria hubungan keuangan Pusat dan Daerah**

Kemampuan keuangan	Kemandirian (%)	Pola hubungan
Rendah sekali	0-25	Instruktif
Rendah	25-50	Konsultatif
Sedang	50-75	Partisipatif
Tinggi	75-100	Delegatif

Sumber : Halim, 2001b: 168

2.1.13.1. Rasio Kemandirian Keuangan Daerah

Kemandirian keuangan daerah ditunjukkan dengan besar kecilnya PAD dibandingkan dengan pendapatan daerah yang berasal dari sumber lain, misalnya bantuan pemerintah pusat ataupun dari pinjaman.

$$\text{Rasio kemandirian} = \frac{\text{Pendapatan Asli Daerah}}{\text{Bantuan pemerintah Pusat / Propinsi dan Pinjaman}}$$

2.2. Penelitian Sebelumnya

Penelitian ini mengacu pada penelitian sebelumnya yang dikemukakan oleh Near (2003), dalam skripsi yang berjudul “Analisis Kondisi Anggaran Penerimaan dan Belanja Daerah Kabupaten Bojonegoro (dilihat dari sisi penerimaan dan pengeluaran) Dalam Rangka Pelaksanaan Kebijakan Fiskal Ekspansif selama tahun 1989/1990-2001/2002”. Dari penelitian tersebut dapat diambil kesimpulan bahwa kondisi keuangan daerah kabupaten Bojonegoro masih sangat bergantung pada sumbangan dan bantuan dari pemerintah pusat. Secara umum tingkat peningkatan

PAD relatif masih terlalu rendah dibandingkan peningkatan pengeluaran pembangunan setiap tahunnya.

Perbedaan penelitian yang dilakukan penulis dengan penelitian sebelumnya antara lain penelitian yang dilakukan Near (2003) menggunakan pendekatan deskriptif melalui analisis statistik trend, sedangkan penulis disini menggunakan pendekatan deskriptif kualitatif melalui indikator rasio kinerja keuangan seperti desentralisasi fiskal, posisi fiskal dan rasio kemandirian yang tujuannya adalah untuk mengetahui kondisi keuangan daerah selama pelaksanaan otonomi daerah dan untuk mengetahui tingkat kemandirian Kabupaten Nganjuk.

Persamaan hasil penelitian yang dilakukan penulis dengan penelitian sebelumnya adalah sama-sama menganalisis kondisi keuangan daerah dalam rangka pelaksanaan kebijakan fiskal ekspansif dengan menganalisis tentang pertumbuhan PAD terhadap pertumbuhan ekonomi yang diukur dengan menggunakan PDRB.

2.3. Model Analisis

Skripsi ini berbentuk deskriptif, dimana tidak digunakan suatu model dengan variabel terkait maupun bebas dalam analisis. Dalam penulisannya hanya memaparkan kondisi Kabupaten Nganjuk dalam rangka kebijakan fiskal ekspansif, kemudian dianalisis secara kualitatif berdasarkan hasil pemrosesan dan pengolahan data yang diperoleh dengan alat analisis yang berupa formula-formula seperti Derajat desentralisasi fiskal, kebutuhan fiskal, kapasitas fiskal, posisi fiskal, elastisitas PAD terhadap PDRB, dan rasio kemandirian.

BAB III

METODE PENELITIAN

3.1. Pendekatan Penelitian

Berdasarkan uraian dalam Pendahuluan yang menerangkan tentang latar belakang dan rumusan masalah, serta teori-teori yang mendukung penelitian ini, maka pendekatan penelitian yang dipakai adalah pendekatan kualitatif. Definisi pendekatan kualitatif adalah seperti yang diuraikan dalam buku Pedoman tentang Tata Cara Penulisan Skripsi yang mendefinisikan pendekatan kualitatif sebagai berikut.

“.... Dalam pelaksanaan pendekatan kualitatif, peneliti sangat berperan, baik dalam kehadiran maupun aktivitas. Peneliti harus ikut masuk dalam obyek penelitian. Keikutsertaan peneliti terutama dalam proses pengumpulan data. Pengumpulan data dapat dilakukan dengan berbagai cara. Pengumpulan data tidak ditekankan pada salah satu teknik, melainkan dua teknik atau lebih secara berurutan atau bergantian, yaitu : observasi pasif maupun observasi aktif, dokumentasi dan berbagai cara wawancara atau yang sejenis, misalnya fokus grup atau diskusi. Dalam proses analisis dan membuat interpretasi, penelitian kualitatif lebih menitik beratkan pada logika rasional yang didasarkan pada *theoretical background*, kerangka teori, hasil-hasil penelitian dan berbagai pendapat ahli lain. Alat analisis utama adalah kemampuan peneliti sendiri, sehingga kualitas interpretasinya sangat bergantung pada kualitas dan kompetensi peneliti” (Slamet, Edy Juwono, dkk, Buku Pedoman Tentang Tata Cara Penulisan Skripsi, 2003: 6).

3.2. Definisi Operasional

Untuk menghindari adanya kesalahpahaman mengenai variabel-variabel yang akan diteliti serta untuk membatasi agar permasalahan tidak terlalu luas dan keluar

dari topik pembahasan, maka perlu dijelaskan secara mendetail maksud atau arti variabel-variabel dalam penelitian ini yaitu :

1. Otonomi Daerah adalah hak, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
2. APBD Kabupaten Nganjuk adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah Kabupaten Nganjuk yang ditetapkan dengan peraturan daerah.
3. PDRB Kabupaten Nganjuk adalah total nilai produksi barang dan jasa akhir yang diproduksi oleh kabupaten Nganjuk (biasanya 1 tahun). Dalam perhitungannya nilai PDRB didasarkan atas harga yang berlaku, dan atas dasar harga konstan, yaitu harga pada tahun tertentu.
4. Kebijakan fiskal ekspansif adalah kebijakan fiskal yang bersifat meningkatkan jumlah pengeluaran pemerintah guna memperbesar pendapatan nasional
5. Rasio Kemandirian adalah suatu ukuran untuk mengetahui tingkat kemandirian suatu daerah dari sisi keuangan dengan cara membandingkan antara PAD dengan bantuan/sumbangan pemerintah dan pinjaman.

3.3. Jenis dan Sumber Data

Jenis data dibagi menjadi dua bagian sebagai berikut :

1. Data kualitatif

Data ini berupa penjelasan-penjelasan dalam bentuk uraian tentang kabupaten Nganjuk.

Data ini berupa penjelasan tentang kondisi keuangan kabupaten Nganjuk.

Sumber data dibagi menjadi dua bagian yaitu :

1. Data primer

Data yang diperoleh secara langsung dari individu atau perorangan.

2. Data sekunder

Data yang diperoleh dari pihak eksternal yang telah diolah seperti data statistik dari BPS, data dari Dispenda, data dari Bappeda.

Data tersebut antara lain :

- Realisasi APBD Kabupaten Nganjuk
- PDRB Kabupaten Nganjuk

3.4. Prosedur Pengumpulan Data

Untuk menunjang penelitian ini maka data yang dikumpulkan adalah menggunakan prosedur sebagai berikut :

- Studi kepustakaan, yaitu mengumpulkan data dan bacaan-bacaan yang bersumber dari literatur-literatur yang berfungsi sebagai bahan.
- Data sekunder, yaitu data yang diperoleh dari instansi terkait sebagai data statistik
- Wawancara, mengadakan wawancara langsung dengan pihak yang berwenang mengenai informasi tentang data yang diperlukan.

3.5. Teknik Analisis

Analisis dalam penelitian ini didasarkan pada analisis deskriptif kualitatif, deskriptif disini diartikan sebagai penelitian yang menggambarkan dan menjelaskan

sehingga yang membaca penelitian ini paham akan maksud dari tulisan ini. Kualitatif disini diartikan tidak menggunakan analisis yang menggunakan pembuktian model atau matematis tapi lebih menitikberatkan pada pemahaman, pemikiran, dan persepsi peneliti, yang hasilnya dapat berupa konsep baru, penemuan baru, solusi praktis bahkan sebagai bahan kajian atau pemikiran ilmiah lainnya. Adapun alat analisis yang dipakai sebagai alat bantu statistik deskripif dalam skripsi ini adalah rasio kinerja keuangan daerah. Untuk mengetahui tingkat kemampuan dalam melaksanakan otonomi daerah khususnya di bidang keuangan daerah. Perhitungan yang dipakai oleh penulis adalah sebagai berikut:

a. Derajat desentralisasi fiskal

$$1. \frac{PAD}{TPD}$$

$$2. \frac{\text{Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak (BPHBP)}}{\text{Total Penerimaan Daerah (TPD)}}$$

$$3. \frac{\text{Sumbangan Daerah}}{TPD}$$

b. Kebutuhan fiskal daerah dengan menghitung indeks Pengeluaran Per Kapita (IPPP) dengan formula :

$$IPPP = \frac{\text{Pengeluaran aktual perkapita untuk jasa-jasa publik (PPP)}}{\text{Standar Kebutuhan Fiskal Daerah (SKF)}}$$

PPP = jumlah pengeluaran rutin dan pembangunan perkapita tiap daerah

$$SKF = \frac{\text{Jumlah Pengeluaran Daerah} / \text{Jumlah penduduk}}{\text{Jumlah Kabupaten/kota}}$$

Semakin tinggi hasilnya maka kebutuhan fiskal suatu daerah akan semakin besar.

c. Kapasitas Fiskal

$$FC = \frac{\text{Produk Domestik Regional Bruto (PDRB)} / \sum \text{Penduduk}}{\text{Kapasitas Fiskal Standar (KFS)}} \times 100 \%$$

$$KFS = \frac{\sum \text{PDRB} / \sum \text{penduduk}}{\sum \text{kabupaten/kota}}$$

Semakin tinggi hasilnya maka kapasitas fiskal suatu daerah juga akan semakin tinggi.

d. Menghitung Upaya fiskal untuk mengetahui posisi fiskal suatu daerah dengan mencari koefisien elastisitas PAD terhadap PDRB.

$$e = \frac{\Delta \text{PAD}}{\Delta \text{PDRB}}$$

dimana, e = elastisitas Δ = perubahan

Semakin elastis suatu daerah, maka struktur PAD di daerah akan semakin baik.

e. Rasio Kemandirian Daerah

$$RK = \frac{\text{PAD}}{\text{Bantuan pemerintah pusat/propinsi dan pinjaman}}$$

Semakin tinggi hasilnya maka tingkat ketergantungan daerah terhadap bantuan pemerintah pusat/propinsi rendah.

BAB IV

HASIL DAN PEMBAHASAN

4.1. GAMBARAN UMUM

4.1.1. Keadaan Geografis

Kabupaten Nganjuk merupakan salah satu kabupaten di propinsi Jawa Timur yang terletak di bagian barat dari wilayah propinsi Jawa Timur. Kabupaten Nganjuk terletak pada koordinat $111^{\circ}5'$ sampai dengan $111^{\circ}13'$ BT dan $7^{\circ}50'$ LS. Batas wilayah kabupaten Nganjuk sebelah utara berbatasan dengan Kabupaten Bojonegoro, sebelah selatan kabupaten Kediri dan Trenggalek. Pada wilayah bagian timur dan barat berbatasan dengan Kabupaten Jombang dan Kediri, serta Kabupaten Ponorogo dan Madiun.

Dengan wilayah yang terletak di dataran rendah dan pegunungan, Kabupaten Nganjuk memiliki kondisi dan struktur tanah yang cukup produktif untuk berbagai jenis tanaman, baik tanaman pangan maupun tanaman perkebunan sehingga sangat menunjang pertumbuhan ekonomi di bidang pertanian. Kondisi dan struktur tanah yang produktif ini sekaligus ditunjang penyediaan air Kali Widas yang mengalir sepanjang 69,332 km dan mengairi daerah seluas 430.150 km². Kabupaten Nganjuk terbagi menjadi tiga bagian menurut jenis tanah, yaitu 42.986,4 ha tanah sawah, 32.439,7 ha tanah kering dan 42.007 ha hutan. Dengan wilayah yang luasnya

122.433,1 Ha, kabupaten Nganjuk terbagi menjadi 20 kecamatan dan 284 desa dan kelurahan.

4.1.2. Penduduk

Pengumpulan data penduduk di Kabupaten Nganjuk secara rutin dilakukan melalui registrasi penduduk. Dari registrasi tersebut, tercatat sebanyak 1.027.371 jiwa pada akhir tahun 2004 (lihat tabel 4.1). berdasarkan luas wilayah kabupaten Nganjuk yang sebesar 1.224,33 km², maka diperoleh kepadatan penduduk sebesar 839 jiwa/km². Jadi setiap km² dalam wilayah kabupaten Nganjuk rata-rat ditempati 839 jiwa.

Dalam lima tahun terakhir ini, jumlah penduduk Kabupaten Nganjuk bertambah terus dari 1.013.101 jiwa pada tahun 2000 menjadi 1.027.371 jiwa pada tahun 2004, yang berarti pertumbuhan rata-rata registrasi penduduk tahunan sebesar 0,36%.

Tabel 4.1

**Jumlah, Perkembangan, dan Kepadatan Penduduk
di Kabupaten Nganjuk Tahun 2000-2004**

Tahun	Jumlah penduduk (jiwa)	Perkembangan (%)	Kepadatan (jiwa/km ²)
2000	1.013.101	0,42	827
2001	1.016.272	0,31	830
2002	1.019.329	0,30	832
2003	1.024.691	0,53	837
2004	1.027.371	0,26	839

Sumber : BPS Nganjuk Dalam Angka Tahun 2004

4.1.3. Pertumbuhan Ekonomi Kabupaten Nganjuk

Pertumbuhan ekonomi di samping dapat berdampak pada peningkatan pendapatan, pada akhirnya juga akan berpengaruh pada pendapatan daerah. Semakin suatu daerah mampu menggali potensi perekonomian daerah yang ada akan semakin besar PDRB dan PAD, sehingga mampu meningkatkan keuangan daerah dalam menunjang pelaksanaan otonomi daerah.

Pembangunan yang dilaksanakan oleh pemerintah Kabupaten Nganjuk mengalami pertumbuhan dari tahun ke tahun terus meningkat, meskipun tidak terlalu tinggi. Hal ini dapat dilihat dari tabel 4.2 dan 4.3, yang menggambarkan pertumbuhan PDRB Atas Dasar Harga Berlaku dan Atas Dasar Harga Konstan selama kurun waktu 5 tahun yaitu mulai tahun 2000-2004.

Tabel 4.2

**Produk Domestik Regional Bruto Atas Dasar Harga Berlaku
2000-2004**

Tahun	PDRB (juta Rp)	Pertumbuhan (%)	Jumlah Penduduk (jiwa)	PDRB per Kapita	Pertumbuhan (%)
2000	2.442.306,98	0	1.013.101	2.410.724,08	0
2001	2.777.232,41	13,71	1.016.272	2.732.764,86	13,36
2002	3.154.898,42	13,60	1.019.329	3.095.073,74	13,26
2003	3.494.445,63	10,76	1.024.691	3.410.243,31	10,18
2004	3.906.952,36	11,80	1.027.371	3.802.864,16	11,51

Sumber : PDRB Kabupaten Nganjuk Tahun 2000-2004

Pertumbuhan tertinggi PDRB Atas Dasar Harga Berlaku Kabupaten Nganjuk selama kurun waktu 5 tahun (2000-2004) terjadi pada tahun 2001, yaitu sebesar 13,71

dari perolehan tahun 2000 sebesar Rp 2.442.306,98 juta menjadi Rp 2.777.232,41 juta pada tahun anggaran 2001. Sedangkan untuk pertumbuhan PDRB terendah terjadi pada tahun 2003 yaitu sebesar 10,76%.

Tabel 4.3

**Produk Domestik Regional Bruto Atas Dasar Harga Konstan tahun 1993
2000-2004**

Tahun	PDRB (juta Rp)	Pertumbuhan (%)	Jumlah Penduduk (jiwa)	PDRB per Kapita	Pertumbuhan (%)
2000	1.134.459,35	0	1.013.101	1.119.788,99	0
2001	1.164.855,21	2,68	1.016.272	1.146.204,18	2,36
2002	1.209.055,33	3,80	1.019.329	1.186.128,65	3,48
2003	1.261.667,07	4,35	1.024.691	1.231.265,88	3,81
2004	1.325.925,35	5,09	1.027.371	1.290.600,33	4,82

Sumber : PDRB Kabupaten Nganjuk Tahun 2000-2004

Pada PDRB Atas Dasar Harga Konstan tahun 1993 selama tahun 2000-2004 terus meningkat. Pertumbuhan riil tertinggi terjadi pada tahun 2004 sebesar 5,09% dengan perolehan Rp 1.261.667,07 juta pada tahun 2003 menjadi Rp 1.325.925,35 juta pada tahun 2004. PDRB per kapita Atas Dasar Harga Berlaku pada tahun 2000 sebesar Rp 2.410.724,08 juta dan pada tahun 2004 menjadi Rp 3.802.864,16 juta. Sedangkan untuk PDRB perkapita berdasarkan harga konstan mengalami fluktuasi yang tidak terlalu tajam yaitu Rp 1.119.788,99 juta pada tahun 2000 dan tahun 2004 sebesar Rp 1.290.600,33 juta.

Tabel 4.4
Peranan Ekonomi Sektoral PDRB Kabupaten Nganjuk
Atas Dasar Harga Berlaku dan Atas Dasar Harga Konstan 1993
Tahun 2000-2004

Sektor	Peranan ADHB					Peranan ADHK 1993				
	2000	2001	2002	2003	2004	2000	2001	2002	2003	2004
1. Pertanian	38.35	35.69	33.82	32.47	31.59	36.27	35.48	35.16	34.37	33.87
2. Pertambangan dan penggalian	0.65	0.61	0.59	0.59	0.58	0.81	0.81	0.80	0.78	0.76
3. Industri	11.34	11.3	10.74	10.74	10.19	10.78	10.8	10.67	10.42	10.49
4. Listrik, Gas, dan Air Bersih	0.31	0.35	0.42	0.45	0.52	0.37	0.42	0.45	0.47	0.50
5. Bangunan	3.11	2.90	2.70	2.56	2.53	2.45	2.46	2.39	2.34	2.30
6. Perdagangan, Hotel dan Restoran	30.69	30.17	31.49	33.42	34.54	30.52	30.53	31.00	32.11	32.73
7. Angkutan Dan Komunikasi	2.53	2.65	2.83	2.92	2.98	2.74	3.00	3.16	3.17	3.15
8. Keuangan, Sewa & Jasa perusahaan	4.68	4.37	4.39	4.44	4.40	5.07	5.03	5.01	5.01	4.96
9. Jasa-jasa	8.34	11.96	13.03	12.87	12.67	10.98	11.47	11.57	11.34	11.25

Sumber : PDRB Kabupaten Nganjuk Tahun 2000-2004

Struktur perekonomian secara umum didasarkan pada sektor-sektor menurut klasifikasi lapangan usaha. Pada tabel 4.4 menunjukkan tentang peranan sektor-sektor ekonomi Kabupaten Nganjuk baik ditinjau dari PDRB Atas Dasar Harga Berlaku dan Atas Dasar Harga Konstan 1993. Sektor pertanian memberikan mempunyai peranan yang paling besar dalam perekonomian Kabupaten Nganjuk jika dilihat dari PDRB Atas dasar harga konstan 1993, sebesar 36,27% pada tahun 2000 dan 33,87% pada tahun 2004. Sedangkan jika ditinjau atas dasar harga berlaku pada tahun 2000 sebesar 38,35% namun mulai tahun 2003 besarnya sumbangan sektor pertanian terhadap perekonomian Nganjuk sedikit menurun dibandingkan tahun-tahun sebelumnya, yaitu sebesar 32,47%. Hal ini dikarenakan peranan sektor pertanian semakin mengecil dan digeser oleh sektor-sektor lain. Kejadian lain yang tidak bisa dihindari adalah lahan pertanian yang semakin berkurang dan berubah menjadi lahan selain pertanian seperti perumahan dan industri. Sektor lain yang juga memiliki peranan yang cukup tinggi adalah sektor perdagangan, hotel, dan restoran. Hal ini dipengaruhi oleh peningkatan aktivitas perekonomian dan kepadatan penduduk serta tidak lepas dari pengaruh kegiatan perekonomian kabupaten Nganjuk yang semakin berkembang. Berdasarkan atas dasar harga konstan 1993, peranan sektor perdagangan, hotel, dan restoran mulai mampu meningkatkan peran sektoralnya dari 30,52% pada tahun 2000 menjadi 30,53% pada tahun 2001 dan hampir stagnan pada tahun-tahun berikutnya. Sedangkan jika ditinjau atas dasar harga berlaku mulai tahun 2003 sektor perdagangan, hotel, dan restoran menduduki urutan pertama dalam memberikan

sumbangan terhadap perekonomian Kabupaten Nganjuk menggeser sektor pertanian yaitu sebesar 33,42%.

Laju pertumbuhan untuk sektor industri seperti dilihat dalam tabel 4.5 pada tahun 2004 mengalami kenaikan yang cukup tinggi yaitu sebesar 5,79%. Hal ini menggambarkan bahwa telah terjadi pergeseran struktural dari perekonomian agraris menuju perekonomian industri meskipun masih dalam skala kecil.

Tabel 4.5
Pertumbuhan Sektoral PDRB Kabupaten Nganjuk
Tahun 2000-2004 (%)

Sektor usaha	Tahun				
	2000	2001	2002	2003	2004
1. Pertanian	2,66	0,44	2,88	1,99	3,57
2. Pertambangan dan penggalian	0,95	2,01	2,39	2,85	1,52
3. Industri	1,92	2,88	2,16	2,26	5,79
4. Listrik, gas, dan air bersih	3,16	15,20	11,80	7,69	13,92
5. Bangunan	3,46	2,98	0,62	2,28	3,23
6. Perdagangan, hotel, dan restoran	2,10	2,70	5,04	8,44	7,12
7. Angkutan dan komunikasi	1,80	12,56	9,08	4,84	4,48
8. Keuangan, sewa dan jasa perusahaan	2,55	1,87	2,95	4,72	4,04
9. jasa-jasa	2,01	7,29	4,34	2,61	4,21
PDRB	2,31	2,68	3,53	4,35	5,09

Sumber : PDRB Kabupaten Nganjuk 2004

Laju pertumbuhan paling tinggi pada tahun 2004 terjadi pada sektor listrik, gas, dan air bersih sebesar 13,92%. Untuk subsektor listrik di kabupaten Nganjuk dihasilkan oleh PLN dan untuk subsektor air bersih dihasilkan oleh Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM). Meningkatnya pertumbuhan sektor ini dengan pesat mengingat adanya kecenderungan konsumsi baik oleh perusahaan maupun

masyarakat untuk menggunakan listrik dan air bersih. Selain itu untuk sektor bangunan, angkutan dan komunikasi, keuangan, sewa dan jasa perusahaan, serta jasa-jasa pertumbuhannya terus membaik meskipun kecil namun seiring dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi diharapkan mampu memenuhi kebutuhan masyarakat. Sedangkan sektor yang paling rendah laju pertumbuhannya pada tahun 2004 adalah sektor pertambangan dan penggalian yaitu sebesar 1,52%. Karena Kabupaten Nganjuk tidak memiliki potensi sumber daya alam seperti hasil tambang, yang diketahui banyak memberikan sumbangan terbesar terhadap PAD daerah lain.

4.1.4. Kondisi Keuangan Daerah Kabupaten Nganjuk

Sumber dana keuangan pemerintah Kabupaten Nganjuk pada dasarnya berasal dari Pendapatan Asli Daerah (PAD), dana perimbangan, dan lain-lain penerimaan daerah yang sah. Penerimaan tersebut menjadi sumber pendapatan daerah yang dapat menunjang peranan pemerintah daerah dalam melaksanakan tugasnya.

Dari penjabaran tentang realisasi perkembangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kabupaten Nganjuk pada tabel 4.6 dapat dianalisis bahwa secara umum dari tahun 2001-2004 besarnya penerimaan daerah selalu lebih besar dari belanja daerah. Selama tahun pengamatan, realisasi penerimaan Kabupaten Nganjuk selalu meningkat sampai pada tahun 2003 yaitu sebesar Rp 429.525.734.000. namun pada tahun 2004 besarnya penerimaan daerah turun menjadi Rp 406.160.770.000, hal ini karena adanya perubahan undang-undang tentang otonomi daerah yang dimulai pada tahun anggaran 2004. Data APBD tahun 2001-

otonomi daerah yang dimulai pada tahun anggaran 2004. Data APBD tahun 2000-2004 menunjukkan bahwa struktur penerimaan pemerintah Kabupaten Nganjuk didominasi oleh transfer uang dari pusat dalam bentuk sumbangan dan bantuan, yang kemudian mulai tahun 2001 berubah menjadi Dana Alokasi Umum(DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK). Kontribusi PAD terhadap penerimaan daerah hanya di bawah 10%, yang didominasi oleh penerimaan retribusi daerah. Penerimaan dari lain-lain pendapatan yang sah, kontribusinya meningkat dari tahun 2002 sebesar Rp 16.468.471.000 (5,01%) mejadi Rp 36.092.661.000(8,40%) pada tahun 2003. Namun pada tahun 2004, besarnya lain-lain pendapatan yang sah turun secara tajam menjadi Rp 18.624.975.000 (4,59%).

Ketergantungan keuangan pemerintah Kabupaten Nganjuk terhadap pemerintah pusat juga dapat dilihat pada berbagai indikator lainnya. Misalnya pada tahun anggaran 2004 besarnya bantuan pusat terhadap penerimaan daerah sebesar 86,72% sedangkan PAD hanya sebesar 8,69%. Hal ini mencerminkan rendahnya peran keuangan daerah dalam membiayai pengeluaran pemerintah baik pengeluaran rutin maupun pengeluaran pembangunan.

Nilai realisasi pengeluaran terbagi atas pengeluaran rutin dan pengeluaran pembangunan seperti halnya pendapatan, pengeluaran juga mengalami peningkatan dari tahun ke tahun. Pada tahun 2003, total pengeluaran pemerintah daerah mencapai Rp 396.907.257.000 dengan perincian pengeluaran rutin sebesar Rp 287.170.346.000 dan pengeluaran pembangunan Rp 109.736.911.000.

Tabel 4.6
Realisasi Perkembangan APBD Kabupaten Nganjuk
Tahun 2001-2004 (000 Rupiah)

Uraian	2001		2002		2003		Uraian	2004	
	Nilai	%	Nilai	%	Nilai	%		Nilai	%
I. Penerimaan	280.714.420	100	328.666.822	100	429.525.734	100	I. Penerimaan	406.160.771	100
1. Sisa Lebih anggaran tahun lalu	5.305.739	1,90	9.035.868	2,75	35.122.407	0,82	1. PAD	35.292.964	8,69
2. PAD	16.362.596	5,83	24.438.883	7,31	36.772.805	8,56	a. Pajak Daerah	6.176.040	17,5
a. Pajak Daerah	2.756.419	16,84	3.719.241	15,22	5.418.190	14,73	b. Retribusi Daerah	21.560.029	61,09
b. Retribusi Daerah	10.678.533	65,26	14.198.318	58,10	20.291.921	55,18	c. Bag. Laba BUMD	600.979	1,7
c. Bag. Laba BUMD	337.592	2,07	909.987	3,72	592.389	1,61	d. Lain-lain pendapatan	6.955.916	19,71
d. Lain-lain pendapatan	2.590.052	15,83	5.611.336	22,96	10.470.305	28,47	2. Dana Perimbangan	352.242.832	86,72
3. Dana Perimbangan	259.046.085	92,28	278.723.600	84,8	321.537.861	74,86	a. BHPBP	39.475.160	11,21
a. BHPBP	18.331.237	6,95	18.085.249	6,49	22.400.044	6,96	b. DAU	304.253.360	86,38
b. DAU	240.197.360	92,66	253.280.000	90,87	290.900.000	90,47	c. DAK	8.514.312	2,42
c. DAK	517.488	0,19	7.358.351	2,64	8.237.817	2,56	3. Lain-lain pendapatan yang sah	18.624.975	4,59
4. Lain-lain pendapatan yang sah	(-)	(-)	16.468.471	5,01	36.092.661	8,40	II. Belanja	383.403.598	100
II. Belanja	249.241.925	100	292.654.852	100	396.907.257	100	1. B. Aparatur	106.423.606	27,76
1. B. Rutin	208.155.337	83,53	230.447.870	78,77	287.170.346	72,35	2. B. Pelayanan Publik	266.601.231	69,54
2. B. Pembangunan	41.086.588	16,47	62.206.982	21,23	109.736.911	27,65	3. B. Bagi hasil dan bantuan keuangan	9.371.935	2,44
							4. B. Tidak tersangka	1.006.826	0,26
							Surplus	22.757.173	
							III. Pembiayaan	30.379.155	
							1. Penerimaan pembiayaan	31.298.655	
							2. Pengeluaran pembiayaan	919.500	
							Sisa lebih tahun berkenaan	53.136.328	

Sumber : Bappeda Kabupaten Nganjuk Tahun 2001-2004, Data disusun dan diolah kembali.

Bila kita membandingkan antara proporsi pengeluaran rutin dan pembangunan terhadap total APBD, maka besarnya pengeluaran rutin pemerintah Kabupaten Nganjuk lebih besar dari pengeluaran pembangunan. Besarnya pengeluaran rutin ini dibiayai dana dari pemerintah pusat yang dinamakan dana perimbangan dan digunakan untuk kegiatan operasional pemerintah daerah Kabupaten Nganjuk.. Sedangkan untuk pengeluaran pembangunan besarnya tergantung pada banyaknya dan besarnya proyek yang dilakukan di Kabupaten Nganjuk pada satu tahun anggaran.

Pada tahun 2004, APBD terdiri atas anggaran pendapatan, anggaran belanja dan anggaran pembiayaan. Anggaran belanja diklasifikasikan menurut organisasi, fungsi, program, kegiatan, dan jenis belanja. Pada tabel 4.6 menunjukkan total pendapatan sebesar Rp 406.160.771.000 dan total belanja daerah yaitu Rp 383.403.598.000, sehingga terdapat surplus Rp 22.757.173.000. Sedangkan untuk anggaran pembiayaan terdiri atas penerimaan pembiayaan dan pengeluaran pembiayaan, masing-masing sebesar Rp 21.298.655.000 dan Rp 919.500.000. sementara itu diperoleh sebesar Rp 53.136.328.000 untuk sisa lebih perhitungan tahun 2004.

4.2. Analisis Data

4.2.1. Prospek Sumber Keuangan dan Pembiayaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Nganjuk

Dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah maka setiap daerah diberi hak dalam mengelola dan mengatur keuangannya sendiri., dalam hal ini adalah APBD.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) disusun sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan dan kemampuan keuangan daerah. menganalisis besarnya APBD tidak lepas dari bagian penerimaan dan pengeluaran daerah. Secara umum kondisi APBD setiap daerah itu harus seimbang dalam artian terdapat keseimbangan antara tingkat penerimaan dan pengeluaran. Sumber-sumber penerimaan keuangan daerah Kabupaten Nganjuk terdiri atas Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Perimbangan, dan lain-lain pendapatan yang sah.

Perkembangan penerimaan PAD Kabupaten Nganjuk selama tahun 2001-2004 berdasarkan tabel 4.6 menunjukkan adanya fluktuasi. Perbedaan penerimaan setiap tahun ini tergantung dari besarnya potensi penerimaan pos-pos PAD, yang terdiri dari penerimaan pajak, retribusi, laba BUMD, dan penerimaan lain-lain. Berdasarkan tabel 4.6 dapat dilihat bahwa penerimaan retribusi menduduki urutan pertama dalam memberi kontribusi terhadap PAD Kabupaten Nganjuk. Kontribusi paling besar terjadi pada tahun 2001, yaitu sebesar 65,26% dari penerimaan PAD. Kemudian menurun pada tahun 2002 dan 2003 masing-masing sebesar 58,10% dan 55,18%. Selanjutnya pada tahun 2004, kontribusi retribusi daerah terhadap PAD meningkat kembali menjadi 61,09%.

Urutan kedua yang memberi kontribusi terbesar pada PAD adalah pajak. Pada tahun 2001 kontribusinya sebesar 16,84%. Namun mulai tahun 2002 besarnya kontribusi penerimaan lain-lain jauh lebih besar dari pada pajak yaitu sebesar 22,96%. Bagian pos penerimaan yang memberi kontribusi terendah pada PAD adalah

bagian laba BUMD, yang berada pada kisaran 1,61% sampai 3,72%. Kontribusi laba BUMD tertinggi terjadi pada tahun 2003 yaitu sebesar 3,72%.

Sumber keuangan yang paling dominan dalam membiayai pengeluaran daerah kabupaten Nganjuk berasal dari Dana Perimbangan, yang terdiri atas Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak serta Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK). Pada tabel 4.7 menunjukkan perkembangan dan pertumbuhan Dana Perimbangan Kabupaten Nganjuk yang diperoleh dari pemerintah pusat.

Tabel 4.7

Perkembangan dan Pertumbuhan Kontribusi Dana Perimbangan dari Pemerintah Pusat kepada Kabupaten Nganjuk Tahun 2001-2004 (000 Rupiah)

Tahun	Bagi Hasil Pajak/ bukan pajak	Growth (%)	DAU dan DAK	Growth (%)	Dana Perimbangan	Growth (%)
2001	18.331.237	-	240.714.848	-	259.046.085	-
2002	18.085.249	-1,34	260.638.351	8,28	278.723.600	7,59
2003	22.400.044	23,86	299.137.817	14,77	321.537.861	15,36
2004	39.475.160	76,23	312.767.672	4,56	352.242.832	9,55
	Rata-rata	32,92		9,20		10,82

Sumber : BPS, Nganjuk Dalam Angka tahun 2001-2004 (Data diolah)

Berdasarkan data diatas menunjukkan bahwa besarnya rata-rata pertumbuhan dana perimbangan selama 4 tahun (2001-2004) sebesar 10,82%, dengan alokasi untuk bagian Bagi Hasil pajak dan bukan pajak sebesar 32,92% serta DAU dan DAK sebesar 9,20%. Pertumbuhan tertinggi untuk penerimaan daerah yang berasal dari dana perimbangan terjadi pada tahun 2003 yaitu sebesar 15,36%. Dengan rincian pada pos penerimaan BPHBP sebesar 23,86% sedangkan untuk bagian DAU dan

DAK sebesar 14,77%. Sumber penerimaan daerah yang lain adalah bagian sisa lebih perhitungan tahun lalu dan bagian pendapatan lain-lain yang sah, yang dapat dilihat pada tabel 4.8 dan 4.9 di bawah ini.

Tabel 4.8

Perkembangan Kontribusi Bagian Sisa Lebih Perhitungan Tahun Lalu Kabupaten Nganjuk Tahun 2001-2004

Tahun	Bag. Sisa Perhitungan Tahun yang lalu	%	Penerimaan Daerah
2001	5.305.739.000	1,90	280.714.420.000
2002	9.035.868.000	2,75	328.666.822.000
2003	35.122.407.000	0,82	429.525.734.000
2004	-	-	406.160.771.000

Sumber : BPS, Statistik keuangan Pemerintah Kabupaten Nganjuk Tahun 2001-2004, data diolah kembali

Berdasarkan tabel 4.8 besarnya kontribusi bagian sisa lebih tahun lalu terbesar selama 4 tahun tersebut terjadi pada tahun 2002 sebesar 2,75% dari total penerimaan daerah. Kemudian menurun cukup banyak pada tahun 2003 menjadi 0,82%. Selanjutnya setelah diberlakukannya undang-undang baru tentang otonomi daerah yaitu UU. No 32 dan 33 tahun 2004 maka pada bagian sisa lebih perhitungan tahun lalu tidak lagi terdapat pada penerimaan daerah melainkan pada bagian pembiayaan.

Sedangkan tabel 4.9 menunjukkan tentang perkembangan kontribusi lain-lain pendapatan yang sah terhadap penerimaan daerah Kabupaten Nganjuk. Pada tahun 2001 tidak ada penerimaan lain-lain pendapatan yang sah, sehingga kontribusinya nihil terhadap penerimaan daerah kabupaten Nganjuk. Namun pada tahun 2002, 2003,

dan 2004. Besarnya kontribusi lain-lain pendapatan yang sah berfluktuasi, yaitu masing-masing 5,01%, 8,40% dan 4,59%.

Tabel 4.9

**Perkembangan Kontribusi Lain-lain Pendapatan Yang Sah terhadap
Penerimaan Daerah Kabupaten Nganjuk Tahun 2001-2004**

Tahun	Lain-lain Pendapatan yang sah	%	Penerimaan daerah
2001	-	-	280.714.420.000
2002	16.468.471.000	5,01	328.666.822.000
2003	36.092.661.000	8,40	429.525.734.000
2004	18.624.975.000	4,59	406.160.771.000

Sumber : BPS, Statistik Keuangan Pemerintah Kabupaten Nganjuk Tahun 2001-2004, Data diolah kembali.

Mengingat sistem anggaran kita menganut asas anggaran berimbang maka tambahan penerimaan akan berimbang pula dengan tambahan dari sisi pengeluaran, baik pengeluaran rutin maupun pengeluaran pembangunan. Alokasi pengeluaran rutin digunakan untuk membiayai belanja pegawai, belanja barang, belanja pemeliharaan dan belanja lainnya. Sedangkan pengeluaran pembangunan digunakan untuk membiayai pengeluaran pemerintah di sektor riil ekonomi seperti pertanian, industri, perdagangan, dan sektor-sektor ekonomi lainnya. Belanja pembangunan arahnya untuk meningkatkan dan mengembangkan PAD guna meningkatkan kemandirian daerah. Melalui pertumbuhan proyek-proyek pembangunan yang baru maupun perkembangan dari proyek yang telah ada di daerah. Alokasi pengeluaran rutin dan pembangunan dapat dilihat pada tabel 4.10.

Tabel 4.10**Realisasi Pengeluaran Rutin dan Pembangunan serta Tingkat Pertumbuhannya Kabupaten Nganjuk Tahun 2001-2003 (000 Rupiah)**

Tahun	Pengeluaran Pemerintah				Total Pengeluaran Pemerintah	Growth
	B. rutin	Growth	B. Pembangunan	Growth		
2001	208.155.337	-	41.086.588	-	249.241.925	-
2002	230.447.870	10,71	62.206.982	51,40	292.654.852	17,42
2003	287.170.346	24,61	109.736.911	76,41	396.907.257	26,27

Sumber : BPS, Nganjuk Dalam Angka 2001-2003 (data diolah)

Berdasarkan pada tabel 4.10 menunjukkan bahwa besarnya pengeluaran pemerintah Kabupaten Nganjuk mengalami kenaikan dari tahun ke tahun, baik itu belanja rutin maupun belanja pembangunan. Alokasi untuk belanja rutin secara umum lebih besar dibandingkan untuk pengeluaran pembangunan. Belanja rutin terdiri dari belanja pegawai, belanja barang dan jasa, belanja perjalanan dinas serta belanja pemeliharaan. Sedangkan untuk belanja pembangunan didasarkan pada pengeluaran daerah menurut lapangan usaha sektor tertentu.

Laju pertumbuhan pengeluaran pemerintah Kabupaten Nganjuk yang tertinggi selama tahun anggaran 2001-2003 terjadi pada tahun 2003 yaitu sebesar 26,76%, untuk belanja rutin dan belanja pembangunan masing-masing pertumbuhannya adalah 24,61% dan 76,41%. Besarnya belanja rutin dibandingkan belanja pembangunan mengindikasikan bahwa pemerintah Kabupaten Nganjuk kurang efisien dalam mengelola dana. Selama tahun 2001-2003 peningkatan dalam belanja rutin paling banyak didominasi oleh belanja pegawai. Pada tahun 2003 juga terjadi peningkatan

terbesar dalam belanja rutin yang disebabkan oleh peningkatan dalam belanja barang, Sedangkan belanja pembangunan terjadi peningkatan yaitu sebesar 76,41%, dimana pada tahun tersebut belanja pembangunan didominasi oleh sektor transportasi. Hal ini dikarenakan sektor ini memiliki peranan yang besar dalam mobilitas perekonomian.

Pada tahun 2004, anggaran belanja daerah sebagaimana yang dimaksud dalam UU No. 34 Tahun 2004 diklasifikasikan menurut organisasi, fungsi, program, kegiatan, dan jenis belanja. Untuk pengeluaran pemerintah daerah tahun 2004 dapat dilihat pada tabel 4.11 berikut ini .

Tabel 4.11
Pengeluaran Pemerintah Daerah Kabupaten Nganjuk
Tahun 2003-2004 (000 Rupiah)

Uraian	2003	Uraian	2004	Perubahan (%)
Belanja :	396.907.257	Belanja :	383.403.598	-3,40
1.B. rutin	287.170.346	1.B. aparatur	106.423.606	
2.B. pembangunan	109.736.911	2.B. pelayanan publik	266.601.231	
		3.B. bagi Hasil dan bantuan keuangan	9.371.935	
		4.B. tidak tersangka	1.006.826	

Sumber : BPS, Nganjuk Dalam Angka 2003-2004, (data diolah)

Anggaran Belanja daerah Kabupaten Nganjuk pada tahun 2004 sebesar Rp383.403.598.000 terdiri dari belanja aparatur, pelayanan publik, bagi hasil dan bantuan keuangan, dan belanja tidak tersangka. Bila dibandingkan dengan tahun 2003 pertumbuhannya sebesar minus 3,40%.

4.2.2 Derajat Desentralisasi Fiskal

Derajat desentralisasi fiskal antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dianalisis dengan cara membandingkan antara PAD terhadap Total penerimaan Daerah (TPD), membandingkan Bagi Hasil pajak dan Bukan Pajak terhadap TPD, dan membandingkan sumbangan dan bantuan (SB) terhadap TPD. Semakin tinggi derajat desentralisasi, khususnya yang dihitung dengan membandingkan PAD terhadap TPD maka kemampuan suatu daerah dalam menghadapi otonomi daerah juga tinggi. Desentralisasi fiskal antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah Kabupaten Nganjuk ditunjukkan pada tabel 4.12

Tabel 4.12
Derajat Desentralisasi Fiskal Kabupaten Nganjuk
Tahun 2001-2004 (000 Rupiah)

Tahun	PAD	BHPBP	SB	TPD	PAD/ TPD	BHPBP/ TPD	SB/ TPD
2001	16.362.596	18.331.237	240.714.848	280.714.420	5,83%	6,53%	85,75%
2002	24.438.883	18.085.249	260.638.351	328.666.822	7,44%	5,50%	79,30%
2003	36.772.805	22.400.044	299.137.817	429.525.734	8,56%	5,22%	69,64%
2004	35.292.964	39.475.160	312.767.672	406.160.771	8,69%	9,72%	77,01%

Sumber : BPS Kabupaten Nganjuk, 2001-2004 (data diolah)

Berdasarkan tabel diatas, terlihat bahwa kontribusi PAD terhadap TPD sangat kecil. Pada tahun 2001 kontribusinya sebesar 5,83%. Kemudian meningkat pada tahun 2002 dan tahun-tahun berikutnya hingga sebesar 8,69% pada tahun 2004. Seperti halnya PAD, kontribusi BHPBP terhadap TPD hanya berkisar dibawah 10%.

Kontribusi bagi hasil pajak dan bukan pajak terbesar terjadi pada tahun 2004 sebesar 9,72% dan terendah 5,22% pada tahun 2003. Dengan demikian selama kurun waktu 4 tahun (2001-2004) kontribusi PAD maupun BPHBP terhadap TPD selalu berada jauh dibawah 50%.

Kontribusi Sumbangan dan Bantuan (SB) terhadap TPD selama periode pengamatan selalu berkisar diatas 50%. Kontribusi terbesar terjadi pada tahun 2001 sebesar 85,75%, dan kemudian menurun pada 2 tahun berturut-turut yaitu sebesar 79,30% pada tahun 2002 dan 69,64% pada tahun 2003. Tahun 2004 kontribusi sumbangan dan bantuan meningkat kembali sebesar 77,01%.

Jadi dapat dikatakan bahwa derajat desentralisasi fiskal Kabupaten Nganjuk sangatlah rendah, dapat dilihat pada tabel 4.12 besarnya sumbangan dan bantuan sangat dominan terhadap total penerimaan daerah melampaui kontribusi PAD dan BPHBP.

4.2.3 Kebutuhan Fiskal Daerah Kabupaten Nganjuk

Kebutuhan fiskal mencerminkan kebutuhan daerah untuk membiayai fungsi-fungsi atau program pokok daerah serta berbagai fasilitas publik lainnya. Tinggi rendahnya tingkat pelayanan publik di suatu daerah tergantung dana yang diperoleh tiap-tiap daerah. Dana tersebut berasal dari PAD, maupun non PAD.

Untuk menghitung Indeks Pelayanan Publik Perkapita (IPPP) terlebih dahulu harus diketahui Standar Kebutuhan Fiskal (SKF) dari total seluruh kabupaten/kota dalam satu propinsi. SKF diperoleh dengan cara membandingkan pengeluaran perkapita suatu wilayah propinsi dengan jumlah kabupaten/kota dalam wilayah

propinsi tersebut. Jadi kebutuhan fiskal daerah Kabupaten Nganjuk dapat diperoleh dengan membandingkan Standar Kebutuhan Fiskal Jatim. Semakin tinggi nilai IPPP, maka semakin besar pula kebutuhan fiskal daerah tersebut.

Tabel 4.13 memperlihatkan bahwa standar kebutuhan fiskal Jawa Timur berfluktuasi selama periode pengamatan, sejak tahun 2001-2004.

Tabel 4.13
Standar Kebutuhan Fiskal Jawa Timur
Tahun 2001-2004

Tahun	Pengeluaran (juta Rupiah)	Jumlah Penduduk (jiwa)	Pengeluaran per kapita (Rp)	SKF (Rp)
2001	3.532.958,32	34.285.524	103.045	2711,7
2002	2.934.677,85	35.930.460	81.677	2.149,4
2003	3.532.958,32	36.206.060	97.579	2.567,9
2004	3.516.027,16	36.535.527	96.236	2.532,5
Rata-rata				2.490,38

Sumber : Jawa Timur Dalam Angka 2001-2004 (data diolah)

Kebutuhan Fiskal Kabupaten Nganjuk dengan menggunakan perhitungan IPPP ditunjukkan oleh tabel 4.14. Dari hasil perhitungan IPPP, dapat diketahui bahwa selama periode pengamatan kebutuhan fiskal Kabupaten Nganjuk mengalami fluktuasi berkisar antara 90,44% sampai 150,84%. Pada tahun 2003, tingkat kebutuhan fiskal Kabupaten Nganjuk berada pada tingkat yang paling besar, yaitu sebesar 150,84%

Tabel 4.14
Kebutuhan Fiskal Kabupaten Nganjuk
Tahun 2001-2004

Tahun	Pengeluaran (000 Rp)	Jumlah Penduduk (jiwa)	Pengeluaran per Kapita (Rp)	SKF (Rp)	IPPP (%)
2001	249.241.925	1.016.272	245.251	2.711,7	90,44
2002	292.654.852	1.019.329	287.105	2.149,4	133,57
2003	396.907.275	1.024.691	387.343	2.567,9	150,84
2004	383.403.598	1.027.371	373.189	2.532,5	147,36
Rata-rata				2.490,38	130,55

Sumber : Nganjuk dalam Angka tahun 2001-2004, data diolah.

Hal ini mencerminkan bahwa kebutuhan fiskal kabupaten Nganjuk sebanyak 150,84 kali lebih besar dibandingkan dengan rata-rata kebutuhan fiskal seluruh kabupaten/kota di Jawa Timur. Jika diambil rata-rata, kebutuhan fiskal Kabupaten Nganjuk selama 4 tahun periode pengamatan (2001-2004) adalah 130,55%. Artinya tingkat kebutuhan fiskal rata-rata Kabupaten Nganjuk 130,55 kali lebih besar dibandingkan dengan rata-rata kebutuhan fiskal seluruh kabupaten/kota di Jawa Timur.

4.2.4. Kapasitas Fiskal Daerah Kabupaten Nganjuk

Untuk menghitung besarnya kapasitas fiskal (Fiscal Capacity/FC), terlebih dahulu diketahui seberapa besar Kapasitas Fiskal Stadar (KFs) Jawa timur. KFs dihitung dengan membandingkan PDRB per kapita Jawa Timur atas dasar harga konstan 1993 dengan jumlah kabupaten/kota dalam suatu wilayah propinsi. Kapasitas Fiskal Kabupaten Nganjuk diperoleh dengan cara membandingkan PDRB perkapita

atas dasar harga konstan 1993 dengan KFs Jatim. Semakin besar nilai FC, maka semakin besar pula kapasitas fiskal daerah tersebut

Tabel 4.15 menunjukkan bahwa selama 4 tahun periode pengamatan (2001-2004). KFs Jatim terus mengalami peningkatan dari tahun 2001 sebesar Rp 45.094 hingga mencapai Rp 48.035 pada tahun 2004. Bila dihitung rata-rata kapasitas fiskal standar (KFs) Jatim adalah sebesar Rp 45.900. Setelah mengetahui KFs Jatim, selanjutnya dapat dihitung besarnya kapasitas fiskal kabupaten Nganjuk.

Tabel 4.15

**Kapasitas Fiskal Standar (KFs) Jawa Timur
Tahun 2001-2004**

Tahun	PDRB Jatim (Miliar)	Jumlah Penduduk (jiwa)	PDRB Jatim/kapita (Rp)	KFs (Rp)
2001	58.750,18	34.285.524	1.713.556	45.094
2002	60.754,06	35.930.460	1.690.879	44.497
2003	63.252,17	36.206.060	1.747.005	45.974
2004	66.689,82	36.535.527	1.825.342	48.035
Rata-rata				45.900

Sumber : PDRB Propinsi Jatim tahun 2001-2004, data diolah.

Tabel 4.16 berikut memperlihatkan kapasitas fiskal Kabupaten Nganjuk cenderung meningkat dari tahun ke tahun. Mulai tahun anggaran 2001 kapasitas fiskalnya sebesar 25,42%, dan meningkat terus hingga mencapai 26,87% pada tahun 2004. Hal ini berarti kapasitas fiskal Kabupaten Nganjuk 26,87 kali lebih besar dibandingkan dengan kapasitas standar dari seluruh kabupaten/ kota yang berada

pada satu propinsi Jawa Timur. Selama periode pengamatan, rata-rata tingkat kapasitas fiskal Kabupaten Nganjuk adalah 26,43, artinya kapasitas fiskal kabupaten Nganjuk 26,43 kali lebih besar bila dibandingkan dengan rata-rata kapasitas fiskal Jawa Timur.

Tabel 4.16

**Kapasitas Fiskal (FC) Kabupaten Nganjuk
Tahun 2001-2004**

Tahun	PDRB Nganjuk (juta Rp)	Jumlah Penduduk (jiwa)	PDRB Nganjuk /kapita (Rp)	KFs (Rp)	FC (%)
2001	1.164.855,21	1.016.272	1.146.204	45.094	25,42
2002	1.209.055,33	1.019.329	1.186.129	44.497	26,66
2003	1.261.667,07	1.024.691	1.231.266	45.974	26,78
2004	1.325.925,35	1.027.371	1.290.600	48.035	26,87
Rata-rata				45.900	26,43

Sumber : PDRB Kabupaten Nganjuk, BPS, disusun dan diolah kembali.

4.2.5. Posisi Fiskal Daerah Kabupaten Nganjuk

Posisi fiskal suatu daerah dapat diketahui dengan cara membandingkan antara kapasitas fiskal dengan kebutuhan fiskal daerah. Bila perbandingannya lebih besar dari satu maka daerah tersebut mempunyai posisi fiskal yang kuat. Tabel 4.17 menunjukkan bahwa posisi fiskal Kabupaten Nganjuk dalam kondisi yang berfluktuasi.

Selama 4 tahun periode pengamatan posisi fiskal menunjukkan nilai rasio dibawah 1, artinya posisi fiskal Kabupaten Nganjuk sangat rendah. Posisi fiskal yang

terkuat hanya sebesar 0,28 pada tahun 2001. Sedangkan posisi fiskal terendah terjadi pada tahun 2003 yaitu sebesar 0,17.

Tabel 4.17

**Posisi Fiskal Kabupaten Nganjuk
Tahun 2001-2004**

Tahun	FC	IPPP	Posisi Fiskal
2001	25,42	90,44	0,28
2002	26,66	133,57	0,20
2003	26,78	150,84	0,17
2004	26,87	147,36	0,18

Sumber : Tabel 4.13 Dan Tabel 4.15 (data diolah)

Selain menggunakan indikator rasio kapasitas terhadap kebutuhan fiskal daerah, posisi fiskal daerah bisa pula diukur dengan menghitung koefisien elastisitas PAD terhadap PDRB Kabupaten Nganjuk dengan rata-rata pertumbuhan selama 4 tahun anggaran. Berdasarkan hasil perhitungan tersebut, tabel 4.18 akan menunjukkan elastisitas PAD terhadap PDRB Kabupaten nganjuk

Tabel 4.18

**Elastisitas PAD terhadap PDRB Kabupaten Nganjuk
Tahun 2001-2004 (000 Rupiah)**

Tahun	PAD	Δ PAD (%)	PDRB	Δ PDRB (%)	e
2001	16.362.596	-	2.777.232.410	-	-
2002	24.438.883	49,36	3.154.898.420	13,60	3,63
2003	36.772.805	50,47	3.494.445.630	10,76	4,69
2004	35.292.964	-4,02	3.906.952.360	11,80	0,34
	Rata-rata	31,94	Rata-rata	12,05	

Sumber : BPS, Nganjuk Dalam Angka tahun 2001-2004 (data diolah)

Dengan menggunakan PDRB atas dasar harga berlaku, laju pertumbuhan PDRB pada tahun 2002 berpengaruh pada pertumbuhan PAD, yaitu kenaikan PDRB sebesar 1% akan mampu meningkatkan PAD sebesar 3,63% (elastis). Elastisitas PAD terhadap PDRB yang terendah terjadi pada tahun 2004 yaitu sebesar 0,34%, dimana pada tahun sebelumnya (2003) nilainya sebesar 4,69%. Pada tahun anggaran 2004, rasio PAD terhadap PDRB mengindikasikan kondisi yang inelastis karena nilai rasionya berada pada angka dibawah 1, artinya laju pertumbuhan PDRB kurang berpengaruh terhadap pertumbuhan PAD yaitu kenaikan PDRB sebesar 1% hanya mampu menaikkan PAD sebesar 0,34%.

4.2.6. Rasio Kemandirian

Rasio Kemandirian dapat diukur dengan membandingkan jumlah PAD dengan bantuan pusat dan pinjaman daerah. Melalui rasio kemandirian ini dapat diketahui apakah Kabupaten Nganjuk, khususnya dalam bidang keuangan bisa dikatakan mandiri atau belum. Semakin tinggi nilai rasio kemandirian maka daerah tersebut dianggap telah mandiri dalam melaksanakan otonomi daeran, dan sebaliknya bila rasio kemandiriannya rendah maka ketergantungan daerah terhadap pemerintah pusat masih sangat tinggi sehingga daerah belum mampu melaksanakan otonomi daerah.

Berdasarkan perhitungan pada tabel 4.19, rasio kemandirian Kabupaten Nganjuk berfluktuatif dari 6,80 % pada tahun 2001 kemudian meningkat pada tahun 2002 dan 2003, masing-masing sebesar 9,38% dan 12,29%. Selanjutnya pada tahun 2004, rasio kamandirian Kabupaten Nganjuk menurun lagi menjadi 11,28%. Selama

4 tahun tersebut menunjukkan bahwa kabupaten Nganjuk dalam mencukupi kebutuhan pembiayaan untuk melaksanakan tugas-tugas pemerintahan, pembangunan dan pelayanan sosial masyarakat masih rendah.

Tabel 4.19

**Rasio Kemandirian Kabupaten Nganjuk
Tahun 2001-2004 (000 Rupiah)**

Uraian	2001	2002	2003	2004
PAD	16.362.596	24.438.883	36.772.805	35.292.964
Bantuan Pinjaman	240.714.848	260.638.351	299.137.817	312.767.672
	-	-	-	-
R.K	6,80	9,38	12,29	11,28

Sumber : BPS, Nganjuk dalam Angka tahun 2001-2004 (data diolah).

4.3. Pembahasan

Kemampuan keuangan Kabupaten Nganjuk selama tahun 2001-2004 dalam era otonomi daerah, dengan menggunakan indikator derajat desentralisasi fiskal, dapat dikatakan masih rendah. Hasil analisis menunjukkan bahwa masih kurangnya peranan PAD terhadap penerimaan daerah, yang hanya memberikan kontribusi rata-rata setiap tahun sebesar 7,63%. Rasio BPHBP terhadap TPD menunjukkan nilai yang lebih rendah dari rasio PAD terhadap TPD, yaitu rata-rata kontribusinya tiap tahun hanya sebesar 6,74%.

Angka kedua rasio tersebut sangat rendah bila dibandingkan dengan rasio sumbangan dan bantuan (SB) terhadap total penerimaan daerah. Selama periode pengamatan nilai rasio SB terhadap TPD sangatlah tinggi. Rata-rata kontribusi

sumbangan dan bantuan sebesar 77,93% per tahun. Hal ini menunjukkan bahwa Kabupaten Nganjuk memiliki ketergantungan yang tinggi terhadap pemerintah pusat. Tingginya tingkat ketergantungan ini disebabkan oleh rendahnya penerimaan daerah, dalam hal ini PAD tidak dapat membiayai pengeluaran daerahnya sendiri tanpa sumbangan dan bantuan dari pemerintah pusat

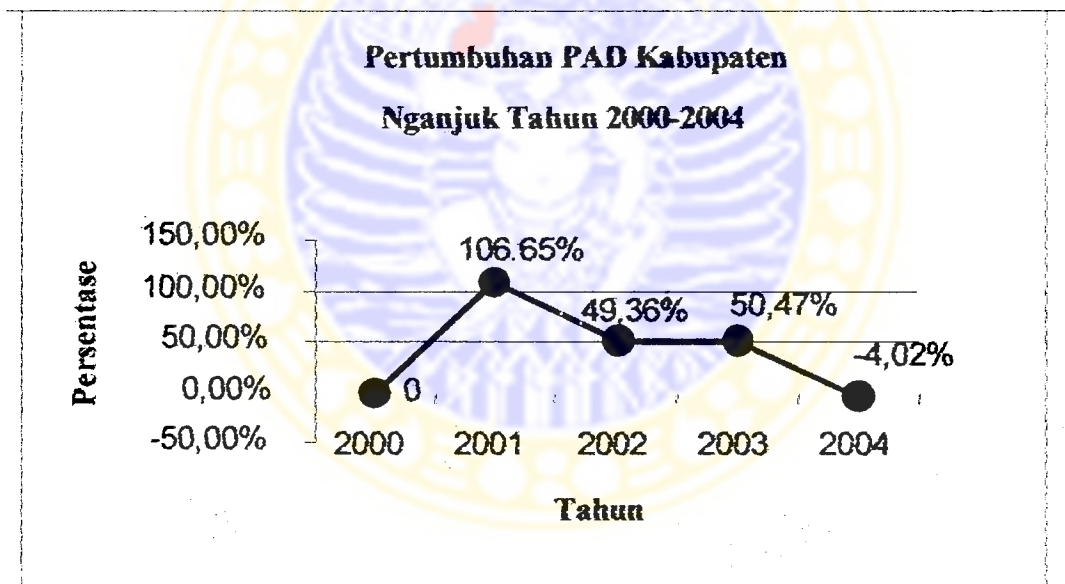
Hasil analisis menunjukkan bahwa pertumbuhan PAD Kabupaten Nganjuk setelah dilaksanakannya otonomi daerah yang dimulai tahun 2001 mengalami kenaikan. Peningkatan PAD pada tahun 2001 disebabkan oleh adanya perubahan pada struktur pos pajak daerah dan retribusi daerah yang ditur dalam UU No. 34 Tahun 2000 sebagai revisi dari UU No. 18 Tahun 1997. Perubahan tersebut memberikan keleluasaan pemerintah daerah untuk memungut pajak dan retribusi daerah, sehingga diharapkan dapat mendorong daerah untuk meningkatkan kreativitasnya dalam menggali sumber-sumber penerimaan PAD. Penerimaan pajak daerah terbesar berasal dari pajak penerangan jalan selain itu pajak daerah yang turut memberikan kontribusi dalam PAD Kabupaten Nganjuk adalah pajak hotel dan restoran, pajak reklame, pajak hiburan dan lain-lain. Sedangkan penerimaan retribusi terbesar yang diperoleh Kabupaten Nganjuk berasal dari retribusi perijinan mendirikan bangunan.

Grafik 4.1 memperlihatkan tentang pertumbuhan PAD Kabupaten Nganjuk Tahun 2000-2004. Berdasarkan grafik tersebut menunjukkan bahwa pada tahun 2001 peningkatan perolehan PAD Kabupaten Nganjuk pesat sekali yaitu 106,65% dibandingkan tahun sebelumnya. Pada tahun 2002 meskipun secara nominal besarnya

PAD meningkat namun pertumbuhannya menurun yaitu sebesar 49,36%. Kemudian pada tahun berikutnya pertumbuhan PAD meningkat sedikit sebesar 50,47%. Selanjutnya pada tahun 2004 laju pertumbuhan PAD menurun drastis dari tahun sebelumnya yaitu sebesar minus 4,02%.

Hal ini antara lain disebabkan penerimaan dari penjualan barang milik daerah yang menurun tajam. Lain-lain pendapatan terdiri dari hasil penjualan barang milik daerah, jasa giro, penerimaan dari dinas-dinas, penerimaan ganti rugi atas kekayaan daerah, dan lain-lain.

Grafik 4.1



Sumber : Lampiran 1

Jika dilihat dari tabel 4.20 yang menggambarkan target dan realisasi penerimaan PAD Kabupaten Nganjuk, selama periode pengamatan tahun 2001-2004 realisasi penerimaan PAD selalu melampaui target.

**Target dan Realisasi Penerimaan PAD
Kabupaten Nganjuk Tahun 2001-2004
(000 Rupiah)**

Uraian	Target				Realisasi			
	2001	2002	2003	2004	2001	2002	2003	2004
Pajak Daerah	2.344.000	2.856.103	4.773.030	5.673.215	2.756.419	3.719.241	5.418.190	6.176.040
Retribusi daerah	9.415.579	13.518.916	18.508.381	21.675.050	10.678.533	14.198.318	20.291.921	21.560.029
Laba BUMD	258.730	310.515	588.793	599.752	337.592	909.987	592.389	600.979
Lain-lain PAD	1.535.373	3.090.077	8.492.750	6.342.142	2.590.052	5.611.336	10.470.305	6.955.916

Sumber : Bappeda Kabupaten Nganjuk

Diantara 4 komponen PAD, maka retribusi daerah yang memberikan kontribusi terbesar dalam pembentukkan PAD. Sedangkan komponen PAD yang memberikan kontribusi terendah adalah laba BUMD. Hal ini dikarenakan keuntungan BUMD yang relatif masih kecil. Rendahnya penerimaan dari BUMD disebabkan perusahaan daerah belum dikelola secara baik, selain itu juga kurangnya sumber daya manusia yang berkualitas.

Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) di Kabupaten Nganjuk antara lain Bank Pembangunan Daerah (BPD), Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM), serta penyertaan modal daerah kepada pihak ketiga. sehingga dalam hal ini, perusahaan daerah harus mampu meningkatkan kinerjanya dengan baik dan efisien agar mampu memberikan kontribusi yang besar terhadap penerimaan PAD Kabupaten Nganjuk. Ketergantungan yang tinggi terhadap dana pemberian dari pusat dan rendahnya kontribusi PAD dalam penerimaan daerah membawa konsekuensi terhadap rendahnya kemampuan PAD dalam membiayai pengeluaran daerah.

Tabel 4.21 menunjukkan rasio PAD terhadap pengeluaran daerah dibandingkan dengan rasio SB ditambah BHPBP terhadap pengeluaran daerah. Pada tabel tersebut memperlihatkan bahwa secara rata-rata rasio PAD terhadap pengeluaran daerah dibawah 10%, nilainya berkisar antara 6,56% sampai 9,26%. Sedangkan kontribusi sumbangan dan bantuan serta bagi bagi hasil pajak dan bukan pajak mengalami fluktuasi dan nilainya selalu diatas 50%, kontribusi terbesar terjadi pada tahun 2001, yaitu sebesar 103,93%.

Tabel 4.21

**Rasio PAD, BHPBP+SB terhadap Pengeluaran Daerah
Kabupaten Nganjuk Tahun 2001-2004 (000 Rupiah)**

Tahun	PAD	BIIPBP+SB	Pengeluaran Daerah
2001	16.362.596 (6,56%)	259.046.085 (103,93%)	249.241.925
2002	24.438.883 (8,35%)	278.723.600 (95,24%)	292.654.852
2003	36.772.805 (9,26%)	321.537.861 (81,01%)	396.907.257
2004	35.292.964 (9,21%)	352.242.832 (91,87%)	383.403.598

Sumber : BPS, Nganjuk Dalam Angka, data diolah.

Peningkatan PAD yang tidak sebanding dengan peningkatan SB serta BHPBP menunjukkan bahwa tingkat sentralisasi pusat masih sangat tinggi. Akibat rendahnya kemampuan PAD dalam membiayai pengeluaran daerah, maka kemampuan daerah dalam melakukan perencanaan dan pelaksanaan pembangunan daerah juga rendah. Dengan demikian menunjukkan rendahnya kualitas otonomi Kabupaten Nganjuk.

Penyebab rendahnya PAD Kabupaten Nganjuk adalah :

1. Rendahnya kemampuan daerah dalam memobilisasi dana, misalnya kurang berperannya perusahaan daerah sebagai sumber pendapatan daerah.
2. Tingginya derajat sentralisasi perpajakan dan kontribusi bagi hasil pajak yang masih relatif kecil.
3. Belum berkembangnya sektor perekonomian dan infrastruktur, salah satu penyebabnya adalah kurangnya sumber daya manusia yang berkualitas.

Kemampuan keuangan daerah juga dapat dilihat dari posisi fiskal yang diukur dengan membandingkan antara kapasitas fiskal dengan kebutuhan fiskal Kabupaten Nganjuk. Berdasarkan tabel 4.16 menunjukkan bahwa posisi fiskal Kabupaten Nganjuk sangat lemah, nilainya kurang dari 1, yaitu hanya berkisar antara 0,17 sampai 0,28. Posisi terkuat terjadi pada tahun 2001, sedangkan yang terlemah terjadi pada tahun 2003.

Posisi fiskal yang lemah ini disebabkan oleh tingginya kebutuhan fiskal, sementara itu kapasitas fiskal yang dimiliki oleh Kabupaten Nganjuk sangat rendah. Tingginya kebutuhan fiskal daerah dipengaruhi oleh : *Pertama*, wilayah yang berada di bawah wewenang Kabupaten nganjuk sangat luas, *Kedua*, jumlah penduduk yang relatif besar. Untuk meningkatkan posisi fiskalnya, maka usaha yang dapat diambil pemerintah daerah Kabupaten Nganjuk antara lain adalah :

1. Intensifikasi, yaitu usaha untuk memperbesar PAD dengan cara melakukan pemungutan yang lebih giat, ketat, dan teliti, dan penting pula meningkatkan kualitas dari sumber daya manusia yang mengelola PAD.
2. Ekstensifikasi, usaha menggali sumber-sumber PAD yang baru sehingga mampu meningkatkan penerimaan daerah.

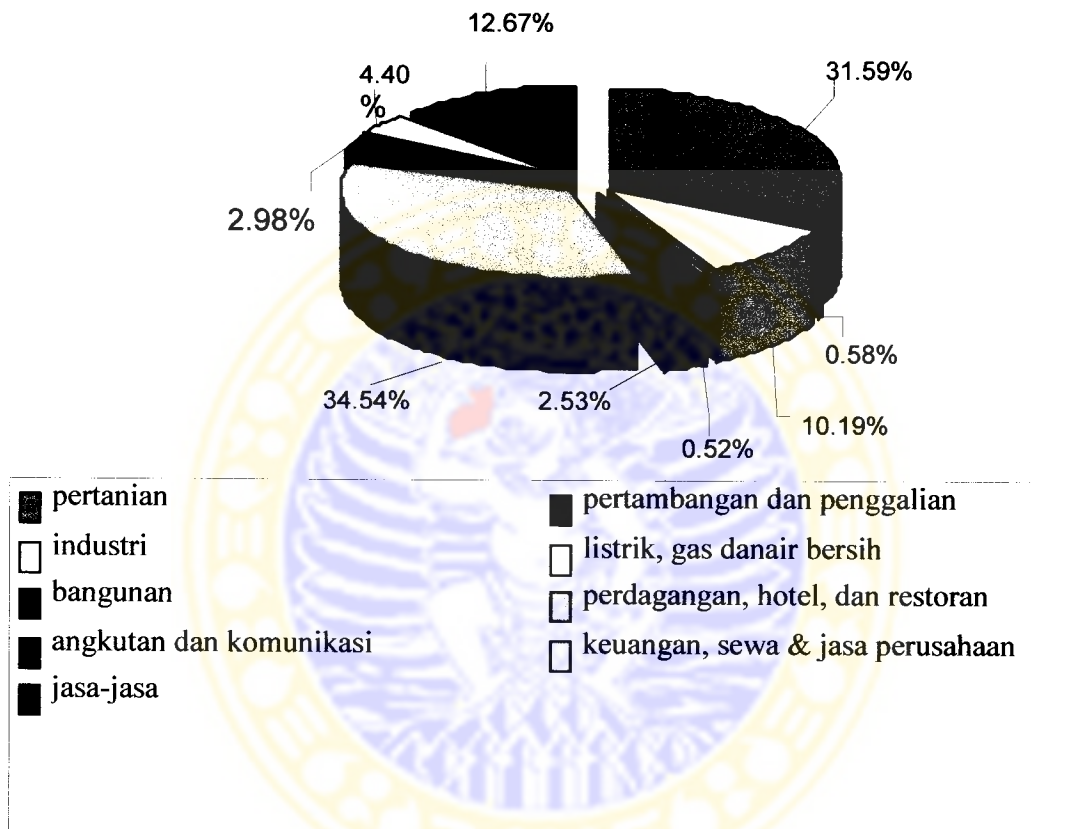
Berdasarkan perhitungan koefisien elastisitas PAD terhadap PDRB atas dasar harga berlaku. Selama periode pengamatan, koefisien elastisitasnya rata-rata menunjukkan angka diatas 1, sehingga bisa dikatakan memiliki posisi yang elastis. Dalam hal ini besarnya laju pertumbuhan PDRB sangat berpengaruh terhadap peningkatan PAD.

Setelah mengetahui derajat desentralisasi fiskal dan posisi fiskal Kabupaten Nganjuk, maka secara keseluruhan dapat diamati mengenai kemampuan keuangan Kabupaten Nganjuk melalui indikator rasio kemandirian. Rata-rata rasio kemandirian Kabupaten Nganjuk selama empat tahun anggaran adalah sebesar 9,94%. Nilai rasio kemandirian dibawah 25%, dengan demikian bila dilihat dari rasio kemandiriannya Kabupaten Nganjuk memiliki tingkat kemampuan keuangan yang sangat rendah dan juga memiliki pola hubungan yang bersifat instruktif, artinya peranan pemerintah pusat lebih dominan daripada kemandirian pemerintah, karena daerah dianggap tidak mampu melaksanakan otonomi daerah. Oleh karena itu, kemandirian keuangan pemerintah Kabupaten Nganjuk harus lebih ditingkatkan lagi.

Dalam pelaksanaan kebijakan fiskal ekspansif di Kabupaten Nganjuk selama tahun anggaran 2001-2004 ditandai dengan besarnya penerimaan daerah yang digunakan untuk membiayai pengeluaran daerah di sektor-sektor riil yang berkembang di Nganjuk, tujuannya adalah untuk meningkatkan total penerimaan daerah dan meningkatkan kemandirian daerah Kabupaten Nganjuk. Dari sejumlah sektor yang ada di Kabupaten Nganjuk ternyata dari hasil penelitian hanya ada beberapa sektor saja yang dianggap berpotensi di Kabupaten Nganjuk, diantaranya adalah sektor pertanian, industri, perdagangan, hotel dan restoran, serta jasa-jasa. Gambar 4.2 memperlihatkan tentang peranan sektoral Kabupaten Nganjuk di tahun 2004.

Gambar 4.2

Peranan Sektor di Tahun 2004



Sumber : BPS, Nganjuk Dalam Angka Tahun 2004.

Berdasarkan gambar tersebut menunjukkan bahwa pada tahun 2004 sektor perdagangan, hotel dan restoran memegang peranan penting dalam memberikan kontribusi bagi penerimaan daerah Kabupaten Nganjuk dan mengambil alih peranan

sektor pertanian. Semakin berkembangnya perekonomian daerah maka sektor pertanian akan semakin menurun, dan sektor sekunder akan semakin meningkat.

Namun demikian, dengan ditunjang luasnya lahan pertanian yang ada di Kabupaten Nganjuk maka sektor pertanian tetap memberikan kontribusi yang cukup besar terhadap perekonomian Kabupaten Nganjuk. Sedangkan untuk sektor industri dari analisis yang dilakukan ternyata laju pertumbuhannya cenderung meningkat dan ini ini akan terus ditingkatkan mengingat sektor ini cukup berpotensi di Kabupaten Nganjuk sendiri. Dan mengingat bahwa industri daerah nantinya akan menjadi penopang perekonomian daerah di era globalisasi nanti.

Berdasarkan perkembangan dan pertumbuhan sektor-sektor ekonomi yang dilaksanakan di Kabupaten Nganjuk dalam rangka kebijakan fiskal ekspansif ini ternyata tingkat keberhasilan dari proyek-proyek pembangunan yang ada belum maksimal karena rendahnya penerimaan PAD. Meskipun terdapat peningkatan terhadap penerimaan PAD secara nominal namun peningkatan ini tidak seimbang dengan peningkatan pengeluaran pemerintah. Akibatnya semakin tinggi tingkat ketergantungan pemerintah daerah Kabupaten Nganjuk kepada dana perimbangan dari pusat.

Beberapa hal yang menjadi kendala Kabupaten Nganjuk dalam usaha meningkatkan penerimaan daerahnya, antara lain : *Pertama*, rendahnya jumlah penerimaan PAD terutama dari sumber pajak dan retribusi daerahnya yang paling utama adalah kurangnya kesadaran masyarakat dalam membayar pajak. Hal ini terbukti dari cukup tingginya tunggakan pajak. *Kedua*, sentralisasi pajak yang masing

tinggi akibatnya ketergantungan daerah terhadap pemerintah pusat juga makin tinggi, serta bagi hasil pajak yang masih relatif rendah. *Ketiga*, kurangnya sumber daya manusia yang berkualitas dan profesional untuk menggali dan mengelola potensi daerah yang ada di Kabupaten Nganjuk. *Keempat*, kemampuan kinerja aparatur daerah yang masih kurang maksimal.

Upaya pemerintah Kabupaten Nganjuk untuk meningkatkan PADnya sendiri sehingga akan meminimalkan besarnya ketergantungan dari sumbangan dan bantuan dari pemerintah pusat selain dari segi intensifikasi pajak dan retribusi daerah, juga dengan meningkatkan dan memperluas potensi daerah yang ada, dalam hal ini melalui kebijakan fiskal ekspansif. Usaha yang telah dilakukan dengan mengembangkan sektor riil yang dinilai dapat memberikan kontribusi yang besar terhadap perekonomian Kabupaten Nganjuk, antara lain:

1. Peningkatan di sektor pertanian yang lebih mengarah pada peningkatan kualitas dan kuantitas hasil pertanian, misalnya melalui pembinaan dan penyuluhan dalam pengelolaan usaha tani, pengembangan dan penyempurnaan jaringan irigasi, serta pemberian kredit dan subsidi pupuk bagi para petani.
2. Pengembangan potensi dari sektor lain seperti sektor perdagangan dan industri, yaitu melalui pemberian pinjaman atau kredit lunak dengan bunga yang rendah bagi para pelaku usaha mikro, kecil, dan menengah (UMKM).
3. Pengembangan sektor pariwisata yang ada di Kabupaten Nganjuk, seperti obyek wisata Air Terjun Sedudo, Candi Ngetos, Candi Lor, Monumen PB. Sudirman,

dan sebagainya. Usaha yang dilakukan dengan membangun dan memperbaiki sarana dan prasarana yang menunjang kelancaran ke tempat wisata tersebut.

4. Pembangunan terminal baru yang lebih luas seperti di terminal Kertosono, dan Nganjuk. Dengan maksud untuk meningkatkan PAD Kabupaten Nganjuk melalui subsektor retribusi terminal.





BAB V

SIMPULAN DAN SARAN

BAB V

SIMPULAN DAN SARAN

5.1. Simpulan

Berdasarkan hasil penelitian yang telah dilakukan serta uraian pembahasan yang telah disampaikan pada BAB 4, maka dapat disimpulkan bahwa :

1. Pertumbuhan proyek-proyek pembangunan sektor riil di Kabupaten Nganjuk dalam rangka pelaksanaan kebijakan fiskal ekspansif dinilai belum maksimal. Hanya sektor ekonomi tertentu saja yang dapat berkembang yaitu sektor pertanian, perdagangan, hotel dan restoran serta sektor industri. Selama periode pengamatan yaitu tahun 2001-2004, secara umum tingkat peningkatan PAD relatif masih rendah dibandingkan dengan pengeluaran daerah setiap tahunnya.
2. Kabupaten Nganjuk memiliki derajat desentralisasi fiskal yang rendah, karena rasio PAD terhadap TPD hanya berkisar antara 5,83% sampai dengan 8,69%. Sedangkan rasio Sumbangan dan bantuan terhadap TPD sangat besar yaitu berkisar antara 69,64% sampai dengan 85,75%, artinya ketergantungan terhadap pusat masih tinggi.
3. Dari hasil perhitungan IPPP, Kebutuhan fiskal Kabupaten Nganjuk pada periode tahun 2001-2004 rata-rata sebesar 130,55%, artinya tingkat kebutuhan fiskal Kabupaten Nganjuk rata-rata 130,55 kali lebih besar dari kebutuhan fiskal seluruh kabupaten/kota di Jawa Timur.

4. Selama periode pengamatan tahun 2001-2004, rata-rata tingkat kapasitas fiskal Kabupaten Nganjuk sebesar 26,43%. Artinya kapasitas fiskal Kabupaten Nganjuk 26,43 kali lebih besar dari rata-rata kapasitas fiskal Jatim. Dengan membandingkan kebutuhan fiskal dan kapasitas fiskal, Kabupaten Nganjuk memiliki posisi fiskal yang rendah yaitu kurang dari 1.
5. Berdasarkan hasil analisis dan pembahasan rata-rata rasio kemandirian Kabupaten Nganjuk sebesar 9,94%. Dengan demikian Kabupaten Nganjuk memiliki tingkat kemampuan keuangan yang rendah dan juga memiliki pola hubungan instruktif, artinya sentralisasi fiskal masih tinggi.
6. Kendala-kendala yang dihadapi Kabupaten Nganjuk dalam usaha untuk meningkatkan penerimaan daerahnya antara lain karena rendahnya penerimaan PAD terutama yang berasal dari pajak dan retribusi yang disebabkan sentralisasi pajak masih tinggi, kurangnya pemanfaatan sumber daya alam yang dimiliki secara optimal, kurangnya sumber daya manusia yang berkualitas dan kinerja aparatur pemerintah yang belum maksimal.
7. Upaya yang dilakukan Kabupaten Nganjuk dalam usaha meningkatkan penerimaan daerahnya antara lain dengan pengembangan sektor pertanian dan pariwisata, proyek pembangunan pasar dan terminal baru dengan kapasitas yang lebih besar sehingga dapat meningkatkan penerimaan daerah dari pajak dan retribusi daerah serta proyek pengembangan industri-industri kecil yang diarahkan dapat memperluas kesempatan kerja.

5.2. Saran

Dengan rendahnya PAD serta kemampuan keuangan Kabupaten Nganjuk yang juga masih rendah, maka ada beberapa hal yang perlu dilakukan, yaitu :

1. Peningkatan PAD secara intensifikasi dengan cara memperbaiki kinerja pengelolaan perpajakan, selain itu juga melakukan peningkatan PAD secara ekstensifikasi yaitu dengan mengidentifikasi potensi daerah sehingga peluang-peluang baru untuk sumber penerimaan daerah dapat digali dan ditingkatkan.
2. Melakukan optimalisasi kinerja dari BUMD di daerah yang tujuannya adalah agar terjadi sistem kerja yang efektif dan efisien, sehingga mampu memberikan kontribusi yang besar bagi keuangan daerah Kabupaten Nganjuk
3. Menentukan skala prioritas pengeluaran pemerintah Kabupaten Nganjuk dan mengalokasikannya untuk pengeluaran pembangunan lain yang dianggap memiliki potensi yang besar terhadap pertumbuhan ekonomi dan penerimaan daerah Kabupaten Nganjuk.
4. Peningkatan kualitas kinerja aparatur daerah yang diharapkan dapat mengelola keuangan daerah menjadi lebih baik.

DAFTAR KEPUSTAKAAN

- Arsyad, Lincoln. 1999. *Pengantar Perencanaan dan Pembangunan Ekonomi Daerah*. Edisi Pertama. Yogyakarta: BPFE.
- Basri, Yuswar Z, dan Mulyadi Sabri. 2003. *Keuangan Negara dan Analisis Kebijakan Utang Luar Negeri*. Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada.
- , *Nganjuk Dalam Angka Tahun 2001*.
- , *Nganjuk Dalam Angka Tahun 2002*.
- , *Nganjuk Dalam Angka Tahun 2003*.
- , *Nganjuk Dalam Angka Tahun 2004*.
- , *Statistik Keuangan Jatim Tahun 2001*.
- , *Statistik Keuangan Jatim Tahun 2002*.
- , *Statistik Keuangan Jatim Tahun 2003*.
- , *Statistik Keuangan Jatim Tahun 2004*.
- Boediono. 1992. *Teori Pertumbuhan Ekonomi*. Edisi Kelima. Yogyakarta: BPFE.
- Esmara, Hendra. 1985. *Perencanaan dan Pembangunan di Indonesia*. Jakarta: Gramedia.
- Davey, KJ. 1988. *Pembiayaan Pembangunan Daerah Praktek-praktek Internasional dan Relevansinya Bagi Dunia Ketiga*. Edisi Pertama. Jakarta : UI-Press.
- Halim, Abdul. 2001b. *Bunga Rampai Manajemen Keuangan Daerah*. Yogyakarta: UPPAMP. YKIM.
- Kaho, Joseph Riwu. 1997. *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*. Jakarta : Rajawali Pers.
- Kamaludin, Rustian. 1992. *Bunga Rampai Pembangunan Nasional*. Jakarta: Salemba Empat.

- Kuncoro, Mudrajat. 1997. *Ekonomi Pembangunan, Teori, Masalah dan Kebijakan*. Yogyakarta: UPPAMP. YKPN.
- Manan, Bagir. 2001. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. Edisi Pertama. Yogyakarta: UGM.
- Mangkusubroto, Guritno. 1991. *Ekonomi Publik*. Yogyakarta: BPFE.
- Musgrave, Richard A dan Peggy Musgrave B. 1989. *Keuangan Negara Dalam Teori dan Praktek*. New York: Mc. Graw Hill.
- Near Ferdiana. 2002. *Analisis Kondisi APBD Kabupaten Bojonegoro (Dilihat dari sisi Penerimaan dan Pengeluaran) Dalam Rangka Pelaksanaan Kebijakan Fiskal Ekspansif Tahun 1989/1990-2001/2002*. Surabaya: FE Unair.
- Nota Keuangan Republik Indonesia. 1999/2000. *Statistik Keuangan Indonesia 1999*.
- Reksohadiprojo, Soekanto. 2000. *Ekonomi Publik*. Edisi Pertama. Yogyakarta: BPFE.
- Sarundajang, SH. 2002. *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*. Edisi Keempat. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Slamet, Edy Juwono, dkk. 2003. *Buku Pedoman tentang Tata Cara Penulisan praproposal, Proposal, Penelitian, Skripsi, Pembimbingan dan Pengujian Skripsi*. Surabaya: FE Unair.
- Sidik, Machfud. 2001. *Studi Empiris Desentralisasi Fiskal: Prinsip, Pelaksanaan di Berbagai Negara serta Evaluasi Kebijakan Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah di Era Otonomi Daerah. Seminar Nasional Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah*. Surabaya: FE Unair.
- Suparmoko. 1992. *Keuangan Negara Dalam Teori dan Praktek*. Yogyakarta: BPFE.

Lampiran 1

Pertumbuhan dan Kontribusi PAD Kabupaten Nganjuk Tahun 2000-2004

Tahun	PAD	Pertumbuhan (%)	Kontribusi terhadap total pendapatan daerah (%)
2000	7.918.059.709	0	7,17
2001	16.362.596.297	106,5	5,83
2002	24.438.882.827	49,36	7,31
2003	36.772.805.375	50,47	8,56
2004	35.292.964.002	-4,02	8,69

Sumber : BPS, Nganjuk Dalam Angka Tahun 2000-2004

Lampiran 2

PDRB Sektoral Kabupaten Nganjuk Tahun 2001-2004 Atas Dasar Harga Berlaku (juta Rupiah)

Sektor ekonomi	2001	2002	2003	2004
1. Pertanian	991.129,09	1.067.065,34	1.134.759,47	1.234.245,75
2. Pertambangan dan penggalian	16.945,85	18.652,98	20.892,67	22.708,49
3. Industri	313.934,36	338.770,80	358.668,98	398.217,63
4. Listrik, gas dan air bersih	9.703,67	13.320,19	15.854,87	20.324,70
5. Bangunan	80.546,11	85.125,68	89.336,40	98.670,01
6. Perdagangan, hotel dan restoran	837.931,63	993.362,19	1.167.838,58	1.349.608,25
7. Angkutan dan komunikasi	73.486,27	89.135,60	102.047,85	116.249,60
8. Keuangan, sewa dan jasa perusahaan	121.369,21	138.502,41	155.157,93	172.028,32
9. Jasa-jasa	332.186,22	410.963,23	449.888,88	494.899,61
PDRB	2.777.232,41	3.154.898,42	3.494.445,63	3.906.952,36

Lampiran 3

PDRB Sektoral Kabupaten Nganjuk Tahun 2001-2004 Atas Dasar Harga Konstan 1993 (juta Rupiah)

Sektor ekonomi	2001	2002	2003	2004
1. Pertanian	413.253,75	425.137,27	433.611,68	449.108,18
2. Pertambangan dan penggalian	9.395,46	9.619,98	9.893,85	10.043,88
3. Industri	125.806,84	128.523,23	131.434,19	139.048,56
4. Listrik, gas dan air bersih	4.877,47	5.452,93	5.872,21	6.689,58
5. Bangunan	28.667,99	28.846,37	29.504,71	30.456,89
6. Perdagangan, hotel dan restoran	355.648,81	373.565,13	405.112,19	433.971,44
7. Angkutan dan komunikasi	34.943,19	38.116,24	39.961,04	41.750,62
8. Keuangan, sewa dan jasa perusahaan	58.600,24	60.329,83	63.174,64	65.729,16
9. Jasa-jasa	133.661,46	139.464,35	143.102,56	149.127,04
PDRB	1.164.855,21	1.209.055,33	1.261.667,07	1.325.925,35

ADLN - Perpustakaan Unair
 Realisasi Pengeluaran Pemerintah Kabupaten Nganjuk
 Tahun 2001-2003 (000 Rupiah)

Uraian	2001	2002	2003
I. Belanja Rutin :	208.155.337	230.447.870	287.170.346
1. Belanja Pegawai	185.327.308	192.031.599	229.161.505
2. Belanja Barang	11.821.416	16.956.134	24.580.229
3. Belanja Pemeliharaan	2.340.335	3.278.418	5.055.960
4. Belanja Perjalanan Dinas	935.964	1.275.848	2.166.135
5. Belanja Lain-lain	5.050.261	9.804.294	20.850.105
6. Angsuran Pinjaman/Hutang dan bunga	0	1.490.535	795.060
7. Ganjaran/subsidi/ sumbangan kepada daerah bawahan	1.301.481	1.807.954	1.304.117
8. Pengeluaran yang tidak termasuk bagian lain	1.278.262	2.399.565	3.125.855
9. Pengeluaran tidak tersangka	100.311	1.403.524	131.380
II. Belanja Pembangunan	41.086.588	62.206.982	109.736.911
1. Sektor industri	168.644	605.080.500	276.321
2. Sektor Pertanian dan Kehutanan	2.005.234	1.737.477	5.063.183
3. Sektor Sumber Daya Air dan Irigasi	1.313.194	1.251.334	7.477.779
4. Sektor Tenaga Kerja	262.570	259.844	758.315
5. Sektor Perdagangan Pengembangan Usaha Daerah, Keuangan Daerah dan Koperasi	1.319.473	1.393.809	2.714.789
6. Sektor Transportasi	8.745.184	10.318.199	29.109.172
7. Sektor Pertambangan dan Energi	0	0	15.000
8. Sektor Pariwisata dan telekomunikasi daerah	366.107	365.262	724.695
9. Sektor Pembangunan Daerah dan Pemukiman	4.933.224	3.612.531	14.670.213
10. Sektor Lingkungan Hidup dan Tata Ruang	461.000	2.327.684	3.039.404
11. Sektor Pendidikan, Kebudayaan Nas, Kepercayaan thd Tuhan YME, Pemuda dan Olah raga	1.061.635	7.766.159	12.780.261
12. Sektor Kependudukan dan Keluarga Sejahtera	321.610	892.604	3.740.639
13. Sektor Kesehatan, Kesejahteraan sosial, Peranan wanita, anak & remaja	3.949.521	4.587.336	7.262.725
14. Sektor Perumahan dan Pemukiman	8.373.759	4.471.170	6.534.643
15. Sektor Agama	199.743	593.192	768.714
16. Sektor Ilmu Pengetahuan dan Teknologi	139.305	302.500	599.935
17. Sektor Hukum	122.500	160.335	294.826
18. Sektor Aparatur Pemerintah dan pengawasan	7.064.386	7.775.979	12.898.904
19. Sektor Politik, Penerangan, Komunikasi & Media Massa	194.500	506.850	523.059
20. Sektor Keamanan dan Ketertiban Umum	85.000	279.637	484.332
Jumlah	249.241.925	292.654.852	396.907.257