



LAPORAN PENELITIAN  
DIPA UNIVERSITAS AIRLANGGA  
TAHUN 2005

**ANALISA DANA ALOKASI UMUM DAN DANA ALOKASI  
KHUSUS SEBAGAI IMPLEMENTASI UNDANG-UNDANG  
OTONOMI DAERAH TENTANG PERIMBANGAN  
KEUANGAN ANTARA PUSAT DAN DAERAH  
DI JAWA TIMUR**

Oleh:

**Nurul Istifadah, SE., M.Si.**

**LEMBAGA PENELITIAN DAN PENGABDIAN KEPADA MASYARAKAT  
UNIVERSITAS AIRLANGGA**

Dibiayai oleh Dana DIPA Universitas Airlangga Tahun 2005,  
Surat Keputusan Rektor Universitas Airlangga  
Nomor 5633/J03/PP/2005  
Tanggal 28 Juli 2005  
Nomor Urut : 14

**FAKULTAS EKONOMI  
UNIVERSITAS AIRLANGGA**

**November, 2005**

- AUTONOMY

IR-PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

- LOCAL BUDGETS



LAPORAN PENELITIAN  
DIPA UNIVERSITAS AIRLANGGA  
TAHUN 2005

KKB

KK-2

LP 04/07

Ist

a

**ANALISA DANA ALOKASI UMUM DAN DANA ALOKASI  
KHUSUS SEBAGAI IMPLEMENTASI UNDANG-UNDANG  
OTONOMI DAERAH TENTANG PERIMBANGAN  
KEUANGAN ANTARA PUSAT DAN DAERAH  
DI JAWA TIMUR**

Oleh:

**Nurul Istifadah, SE., M.Si.**

**LEMBAGA PENELITIAN DAN PENGABDIAN KEPADA MASYARAKAT  
UNIVERSITAS AIRLANGGA**

Dibiayai oleh Dana DIPA Universitas Airlangga Tahun 2005,

Surat Keputusan Rektor Universitas Airlangga

Nomor 5633/J03/PP/2005

Tanggal 28 Juli 2005

Nomor Urut : 14

**FAKULTAS EKONOMI  
UNIVERSITAS AIRLANGGA**

November, 2005





**DEPARTEMEN PENDIDIKAN NASIONAL**  
**UNIVERSITAS AIRLANGGA**  
**LEMBAGA PENELITIAN DAN**  
**PENGABDIAN KEPADA MASYARAKAT**

Kampus C Unair, Jl. Mulyorejo Surabaya 60115 Telp. (031) 5995246, 5995248, 5995247 Fax. (031) 5962066  
 E-mail : infolemlit@unair.ac.id - http://lppm.unair.ac.id

**IDENTITAS DAN PENGESAHAN**  
**LAPORAN AKHIR HASIL PENELITIAN**

1.	<b>Judul Penelitian</b>	:	Analisis Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus Sebagai Implementasi Undang-Undang Otonomi Daerah Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah Di Jawa Timur		
	a. Macam Penelitian	:	<input type="checkbox"/> Fundamental	<input type="checkbox"/> Terapan	<input type="checkbox"/> Pengembangan
	b. Katagori Penelitian	:	<input type="checkbox"/> I	<input type="checkbox"/> II	<input type="checkbox"/> III
2.	<b>Kepala Proyek Penelitian</b>				
	a. Nama lengkap dan Gelar	:	Nurul Istifadah, SE., M.Si.		
	b. Jenis Kelamin	:	Perempuan		
	c. Pangkat/Golongan/NIP	:	Penata Muda Tk.I / IIIB / 132 205 435		
	d. Jabatan Sekarang	:	Asisten Ahli		
	e. Fakultas/Puslit/Jurusan	:	Ekonomi		
	f. Univ./Ins/Akademi	:	Universitas Airlangga		
	g. Bidang ilmu yang diteliti	:	Ekonomi		
3.	<b>Jumlah Tim Peneliti</b>	:	1 (Satu) orang		
4.	<b>Lokasi Penelitian</b>	:	Jawa Timur		
5.	<b>Kerjasama dengan Instansi Lain</b>				
	a. Nama Instansi	:	-		
	b. A l a m a t	:	-		
6.	<b>Jangka waktu penelitian</b>	:	6 (Enam) bulan		
7.	<b>Biaya yang diperlukan</b>	:	Rp 3.000.000,00 (Tiga Juta Rupiah)		
8.	<b>Seminar Hasil Penelitian</b>				
	a. Dilaksanakan Tanggal	:	27 Oktober 2005		
	b. Hasil Penelitian	:	<input type="checkbox"/> Baik Sekali	<input checked="" type="checkbox"/> B a i k	
		:	<input type="checkbox"/> S e d a n g	<input type="checkbox"/> Kurang	

Surabaya, 31 Oktober 2005



Mengetahui/Mengesahkan  
 a.n. Rektor

Ketua Lembaga Penelitian dan Pengabdian Kepada Masyarakat  
 Universitas Airlangga,

Prof. Dr. H. Sarmanu, M.S.  
 NIP 130 701 125

**RINGKASAN**

**ANALISIS DANA ALOKASI UMUM DAN DANA ALOKASI KHUSUS  
SEBAGAI IMPLEMENTASI UNDANG-UNDANG OTONOMI  
DAERAH TENTANG PERIMBANGAN KEUANGAN  
ANTARA PUSAT DAN DAERAH DI JAWA TIMUR**

**Nurul Istifadah**

**Jurusan Ilmu Ekonomi & Studi Pembangunan, Fakultas Ekonomi  
Universitas Airlangga Surabaya**

Undang-Undang Otonomi Daerah tahun 1999, yaitu UU No.22 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 25 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah serta revisi UU Otonomi Daerah No. 32 dan UU No. 33 tahun 2004 menjelaskan bahwa pemerintah pusat menyerahkan fungsi, personil, dan asetnya kepada pemerintah propinsi, kabupaten, dan kota. Sehingga sistem pemerintahan menjadi terdesentralisasi dibandingkan dengan sistem sebelumnya yang lebih bersifat dekonsentrasi dan koadministrasi.

Ditinjau dari sisi administrasi pemerintahan, Undang-Undang Otonomi Daerah telah memindahkan fungsi pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, dengan pengecualian dalam hal pertahanan dan keamanan, kebijakan luar negeri, moneter, fiskal, hukum, dan urusan agama. Kekuasaan provinsi, kabupaten dan kota meliputi seluruh sektor kewenangan administratif selain kewenangan yang telah dijalankan oleh pemerintah pusat, termasuk pekerjaan publik, kesehatan, pendidikan dan kebudayaan, pertanian, transportasi, industri dan perdagangan, investasi, lingkungan hidup, urusan tanah, koperasi, dan tenaga kerja.

Sebagai dukungan atas pelimpahan tanggung jawab yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, maka diperlukan sumber fiskal yang mampu menopang tanggung jawab tersebut. Sumber fiskal tersebut berupa pajak, dana perimbangan, serta pinjaman. Dana perimbangan adalah dana yang bersumber dari penerimaan APBN. Dana perimbangan terdiri dari dana bagi hasil, Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK).

Penelitian ini bertujuan untuk (1) mengetahui pola struktur anggaran pemerintah Jawa Timur setelah adanya kebijakan undang-undang otonomi daerah tentang dana perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah; (2) mengidentifikasi perubahan yang mendasar pada sistem fiskal di Jawa Timur setelah era otonomi daerah; (3) menganalisis pola struktur anggaran pemerintah Jawa Timur yang berasal dari dana DAU dan DAK; (4) menganalisis permasalahan fiskal yang ditimbulkan setelah diberlakukannya undang-undang tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah di propinsi Jawa Timur; dan (5) menganalisis proses kemandirian pemerintah propinsi Jawa Timur terutama di bidang keuangan dengan adanya dana perimbangan antara pemerintah pusat dan daerah.

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif non eksperimental eksplanatori. Data yang dipakai dalam penelitian ini adalah data sekunder. Lokasi penelitian ditetapkan secara *purposive* di wilayah pemerintah provinsi Jawa Timur. Alasan pemilihan daerah penelitian ini adalah karena provinsi Jawa Timur merupakan salah satu provinsi di Indonesia yang mempunyai tingkat pertumbuhan ekonomi dan jumlah penduduk terbesar diantara provinsi-provinsi lain di Indonesia. Sehingga apabila pengaruh kebijakan yang diterapkan baik atau buruk, maka akan berdampak cukup signifikan bagi perekonomian nasional secara makro.

Hasil penelitian ini menyimpulkan bahwa telah terjadi perubahan pola struktur anggaran dan sistem fiskal pemerintah Jawa Timur sebelum dan sesudah kebijakan UU Otonomi Daerah tentang dana perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah. Namun demikian, tidak terdapat permasalahan fiskal yang ditimbulkan setelah diberlakukannya UU tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah di Jawa Timur. Justru terdapat performa yang semakin bagus dari sisi struktur penerimaan anggaran daerah Jawa Timur, yaitu dengan makin besarnya peran PAD menggantikan sumbangan dan bantuan pemerintah pusat. Dengan adanya kebijakan tentang dana perimbangan antara pemerintah pusat dan daerah dapat menciptakan proses kemandirian

pemerintah provinsi Jawa Timur terutama di bidang keuangan (anggaran penerimaan).

Pemerintah daerah Jawa Timur semakin mempunyai keleluasaan dalam penggunaan anggarannya dan semakin sedikit kontrol dari pemerintah pusat terhadap penggunaan anggaran daerah. Adanya pelimpahan wewenang di bidang anggaran, yaitu sumber dana PAD dan dana perimbangan, maka pemerintah Jawa Timur semakin memiliki kewenangan dalam menggunakan anggarannya untuk kepentingan pengeluaran rutin dan pengeluaran pembangunannya. Namun demikian, besarnya anggaran penerimaan yang diperoleh, baik dari PAD, DAU, DAK maupun dari sumber-sumber yang lain hendaknya harus lebih efisien dalam penggunaannya.

Kata kunci: Dana alokasi; UU Otonomi daerah; anggaran pemerintah

---

Dibiayai oleh Dana DIPA Universitas Airlangga  
SK Rektor Nomor : 5633/JO3/PP/2005  
Kontrak Nomor : 989/JO3.2/PG/2005  
Tanggal : 28 Juli 2005

## SUMMARY

### **ANALYSIS OF DAU AND DAK IS CAUSED BY THE IMPLEMENTATION OF LOCAL OTONOMY REGULATION ABOUT THE BALANCING FUND FROM CENTRAL GOVERNMENT TO LOCAL GOVERNMENT IN EAST JAVA PROVINCE**

Nurul Istifadah

Departement of Economic, Airlangga University, Surabaya

*Local Autonomy regulation, UU No. 22 about Local Government, UU No. 25 about Balancing Fund from Central Government to Local Government is revised by UU No. 32/2004 and UU No. 33/2004. Its explained that central government gives its functions, customs, and assets authority to local government, such as province and kabupaten/kota. Hence, government systems come to be decentralize compare with before systems which is deconcentration and coadministration.*

*Decentralization is supported by central government to local government, which is need to fiscal sources. The sources is funding that come from income APBN. The balancing fund is redistribution fund from central government to local government such as Dana Alokasi Umum (DAU) and Dana Alokasi Khusus (DAK).*

*The purpose of this research is to find out the influences of budget structure change in East Java local government. This research observed the change that is caused by the implementation at new local autonomy regulation in East Java Province. This research investigates five issues those are : (1) the structure for East Java budget; (2) the change of the fiscal system; (3) the budget structure for the DAU and DAK; (4) the fiscal problem is caused by the local autonomy policy implementation; and (5) the financial process of the budget is replaced by balancing fund.*

*The type of this research is qualitative non experimental explanatory. The data is secondary. Location of research is given by purposive region in East Java Province. By the reason of the location is because that the East Java province is the bigger for the population, economic growth from the others.*

*The research shows that the structure budget and fiscal system is different since East Java have implemented the local autonomy policy implementation. Meanwhile, there were not problem for the implication.*

*This research presents that the budget structure for the DAU usage increase in East Java government, but is not receive for DAK. This situation is caused by local autonomy policy implementation for the balancing fund. However, the use of DAU must be efficient.*

*Also, this research found that the East Java Province have flexibility using for their budget. The controlling from central government is limitation. However, the use of incoming budget must be efficient.*

**Key words:** *APBD (Local Budget), local autonomy, balancing fund, Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK)*

---

Funded by DIPA Airlangga University  
Number of SK Rector: 5633/JO3/PP/2005  
Number of Contract : 989/JO3.2/PG/2005  
Date : 28 Juli 2005

## KATA PENGANTAR

Syukur Alhamdulillah saya panjatkan kepada Allah SWT bahwa penelitian ini telah dapat diselesaikan tepat pada waktunya. Hal tersebut tidak lepas dari dorongan, pengertian, dan kesabaran beberapa pihak. Untuk itu ucapan terima kasih saya sampaikan kepada pihak-pihak yang telah membantu dalam penyelesaian penelitian ini :

1. Bapak Prof. DR. H. Sarmanu M.S, sebagai ketua LPPKM Universitas Airlangga yang telah memberikan kesempatan sehingga penelitian ini dapat terlaksana.
2. Bapak Drs. Ec. Karjadi Mintaroem, M.Si., sebagai Dekan FE Unair, yang telah memberikan kelonggaran waktu dan fasilitas untuk pelaksanaan penelitian ini.
3. Bapak dan Ibu pegawai kantor Statistik Provinsi Jawa Timur yang telah membantu dalam menyediakan data yang sangat berguna untuk hasil penelitian ini.
4. Suami saya mas Andrys, anandaku Airlangga Kharisma Bijaksana, Airlando Kreatif Bestara, dan Angelinasyarga Sutera Dewangga, yang telah dengan sabar dan mengerti di saat penulis berada di depan komputer. Mereka adalah penyemangat saya dan inspirator saya.
5. serta pihak-pihak yang tidak bisa saya sebutkan satu per satu, yang telah langsung maupun tidak langsung membantu proses penelitian ini.

Saya menyadari sepenuhnya bahwa hasil penelitian ini masih banyak kekurangan dan memerlukan penyempurnaan terus menerus. Oleh karena itu saran dan kritik membangun akan diterima dengan tangan terbuka. Semoga penelitian ini dapat bermanfaat bagi peneliti selanjutnya, masyarakat dan pemerintah Jawa Timur untuk peningkatan pembangunan daerah di Jawa Timur

Surabaya, Desember 2005

Penyusun

## DAFTAR ISI

<b>LEMBAR IDENTITAS DAN PENGESAHAN</b> .....	ii
<b>RINGKASAN DAN SUMMARY</b> .....	iii
<b>KATA PENGANTAR</b> .....	viii
<b>DAFTAR ISI</b> .....	ix
<b>DAFTAR TABEL</b> .....	xi
<b>DAFTAR GAMBAR</b> .....	xii
<b>DAFTAR LAMPIRAN</b> .....	xiii
<b>BAB I PENDAHULUAN</b> .....	1
I.1 Latar Belakang Permasalahan .....	1
I.2 Rumusan Masalah .....	4
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA</b> .....	5
II.1 Sistem Pemerintahan Daerah Di Indonesia .....	5
II.2 Otonomi Daerah Di Indonesia .....	7
II.3 Hubungan Fiskal Pemerintah Pusat dan Daerah .....	11
II.4 Daerah Alokasi Umum (DAU) .....	15
II.5 Daerah Alokasi Khusus (DAK) .....	21
<b>BAB III TUJUAN DAN MANFAAT PENELITIAN</b> .....	25
III.1 Tujuan Penelitian .....	25
III.2 Manfaat Penelitian .....	25
<b>BAB IV METODE PENELITIAN</b> .....	26
IV.1 Pendekatan Penelitian .....	26
IV.2 Definisi Konseptual .....	26
IV.3 Sumber Data .....	27
IV.4 Tehnik Analisis Data .....	27
<b>BAB V HASIL DAN PEMBAHASAN</b> .....	28
V.1 Sistem Fiskal di Jawa Timur Setelah Era Otonomi Daerah : Undang-Undang Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah di Propinsi Jawa Timur .....	28
V.2 Pola Struktur Anggaran Pemerintah Daerah Jawa Timur Setelah Kebijakan Undang-Undang Otonomi Daerah Tentang Dana Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah .....	31

V.3	Pola Struktur Anggaran Pemerintah Daerah Jawa Timur Yang Berasal Dari Dana DAU dan DAK .....	35
V.4	Proses Kemandirian Pemerintah Provinsi Jawa Timur Di Bidang Keuangan Setelah Adanya Dana Perimbangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah : Tercipta atau Tidak ? .....	40
BAB VI	KESIMPULAN DAN SARAN .....	43
VI.1	Kesimpulan .....	43
VI.2	Saran-Saran .....	46
DAFTAR PUSTAKA	.....	47
LAMPIRAN – LAMPIRAN	.....	48

## DAFTAR TABEL

1	Perbandingan Perhitungan DAU Tahun Anggaran 2003 dengan 2002 .....	19
2	Kriteria Penggunaan Dana DAK .....	24
3	Persentase Dana Bagi Hasil untuk Pemerintah Pusat, Provinsi, dan Kabupaten / Kota .....	33
4	DAU Jawa Timur Tahun 2001 - 2003 (Dalam Juta Rupiah) .....	37
5	Komposisi Bantuan Pemerintah Pusat Terhadap Pengeluaran Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Timur, Tahun Anggaran 1999/2000 – 2003 .....	39
6	Komposisi PAD Terhadap Pengeluaran Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Timur, Tahun Anggaran 1999/2000 – 2003 .....	41

**DAFTAR GAMBAR**

1	Kerangka Hubungan Pusat – Daerah .....	13
2	Proses Formulasi DAU .....	21
3	Perkembangan Beberapa Unsur APBD Jawa Timur Tahun Anggaran 1994/1995 – 2003 .....	35
4	DAU Jatim dan Total DAU Nasional Untuk Provinsi dan Kabupaten/Kota .....	37
5	Skema DAU 2002 .....	38

**DAFTAR LAMPIRAN**

1	<b>Struktur Anggaran Penerimaan Daerah Jawa Timur Tahun 1994/1995 – 2003 (Dalam Juta Rupiah) .....</b>	<b>48</b>
2	<b>Struktur Anggaran Pengeluaran Daerah Jawa Timur Tahun Anggaran 1994/1995 – 2003 (Dalam Juta Rupiah) .....</b>	<b>49</b>
3	<b>Rekapitulasi Anggaran Penerimaan Dan Belanja Daerah Jawa Timur, Tahun 194/1995 – 2003 (Juta Rupiah) .....</b>	<b>50</b>
4	<b>Riwayat Hidup Ketua Peneliti .....</b>	<b>51</b>

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### I. Latar Belakang Permasalahan

Ketika otonomi daerah dicanangkan dan mulai diberlakukan pada 1 Januari 2001, banyak kalangan yang meragukan akan terjadinya perubahan yang mendasar dan bersifat struktural. Hal ini karena para birokrat daerah sudah terbiasa menunggu 'petunjuk' dan 'tuntunan' dari pusat. Pemerintah daerah sudah terbiasa menggantungkan sumber pendanaan APBDnya dari pemerintah pusat.

Pemerintah daerah mempunyai ketergantungan yang tinggi terhadap pemerintah pusat terutama di bidang keuangan. Adanya sumber keuangan daerah yang cukup besar yang berasal dari pemerintah pusat menjadikan pemerintah daerah kehilangan keleluasaan bertindak (*local discretion*) untuk mengambil keputusan-keputusan penting. Demikian pula adanya campur tangan pemerintah pusat yang tinggi terhadap pemerintah daerah.

Undang-Undang Otonomi Daerah tahun 1999, yaitu UU No.22 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 25 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah serta revisi UU Otonomi Daerah No. 32 dan UU No. 33 tahun 2004 menjelaskan bahwa pemerintah pusat menyerahkan fungsi, personil, dan asetnya kepada pemerintah propinsi, kabupaten, dan kota. Sehingga sistem pemerintahan menjadi terdesentralisasi dibandingkan dengan sistem sebelumnya yang lebih bersifat dekonsentrasi dan koadministrasi.

Sistem pemerintahan yang bersifat desentralisasi mengandung banyak pengertian. Leemans (1970), membedakan dua macam desentralisasi sebagai *representative local government* dan *field administration*. Maddick (1983) mendefinisikan desentralisasi sebagai proses dekonsentrasi dan devolusi. Devolusi adalah penyerahan kekuasaan untuk melaksanakan fungsi-fungsi tertentu kepada pemerintah daerah (Kuncoro, 2002 : 3-4). Di Indonesia, desentralisasi terfokus pada daerah tingkat kabupaten dan kota. Sedangkan



dekonsentrasi adalah pendelegasian wewenang dari pemerintah pusat kepada gubernur sebuah propinsi dan atau pejabat pemerintah pusat di propinsi.

Koadministrasi adalah pemerintah di tingkat lebih atas yang mengarahkan bawahannya untuk mengambil alih tugas dan fungsi dari pemerintah di tingkat yang lebih tinggi. Pemerintah yang lebih atas menentukan tujuan, menyediakan biaya, infrastruktur, dan sumber daya manusianya. Sedangkan Pemerintah di tingkat yang lebih bawah berkewajiban melaporkan kepada atasannya mengenai pelaksanaan tugas atau fungsi yang telah diberikan (Kuncoro, 2004 : 21).

Ditinjau dari sisi administrasi pemerintahan, Undang-Undang Otonomi Daerah telah memindahkan fungsi pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, dengan pengecualian dalam hal pertahanan dan keamanan, kebijakan luar negeri, moneter, fiskal, hukum, dan urusan agama. Kekuasaan provinsi, kabupaten dan kota meliputi seluruh sektor kewenangan administratif selain kewenangan yang telah dijalankan oleh pemerintah pusat, termasuk pekerjaan publik, kesehatan, pendidikan dan kebudayaan, pertanian, transportasi, industri dan perdagangan, investasi, lingkungan hidup, urusan tanah, koperasi, dan tenaga kerja.

Pemerintahan daerah di tingkat provinsi memiliki status ganda sebagai daerah yang otonom dan sebagai perwakilan pemerintah pusat di daerah. Provinsi sebagai daerah otonom memiliki kewenangan untuk mengatur urusan-urusan tertentu. Sedangkan provinsi sebagai perwakilan pemerintah pusat, melaksanakan tugas administratif tertentu yang didelegasikan oleh Presiden kepada Gubernur untuk mengatur hubungan antara kabupaten dan kota.

Pada era otonomi daerah ini, kabupaten dan kota akan menjadi ujung tombak pembangunan nasional yang berada di daerah. Salah satu tujuan diberlakukannya kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah adalah menjadikan pemerintah lebih dekat dengan rakyatnya sehingga pelayanan pemerintah dapat dilakukan dengan lebih efisien dan efektif. Hal ini didasarkan asumsi bahwa pemerintah kabupaten dan kota memiliki pemahaman yang lebih baik mengenai kebutuhan dan aspirasi masyarakat di daerah.

Sebagai dukungan atas pelimpahan tanggung jawab yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, maka diperlukan sumber fiskal yang

mampu menopang tanggung jawab tersebut. Sumber fiskal tersebut berupa pajak, dana perimbangan, serta pinjaman. Dana perimbangan adalah dana yang bersumber dari penerimaan APBN. Dana perimbangan terdiri dari dana bagi hasil, Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK).

Dana bagi hasil dibagi berdasarkan persentase tertentu bagi pemerintah pusat dan pemerintah daerah. DAU merupakan *block grant* yang diberikan kepada semua daerah (provinsi atau kabupaten / kota) untuk tujuan mengisi kesenjangan antara kapasitas dan kebutuhan fiskalnya, dan didistribusikan dengan formula berdasarkan prinsip-prinsip tertentu yang secara umum mengindikasikan bahwa daerah miskin dan terbelakang harus menerima lebih banyak daripada daerah kaya (Sidik : 2003; Kuncoro : 2004). Sedangkan DAK ditujukan untuk daerah khusus yang terpilih untuk tujuan khusus. Karena itu lokasi yang didistribusikan oleh pemerintah pusat sepenuhnya merupakan wewenang pusat untuk tujuan nasional khusus (Kuncoro : 2004).

Adanya semangat desentralisasi dan munculnya undang-undang otonomi daerah, terutama undang-undang tentang dana perimbangan antara pemerintah pusat dan daerah diharapkan akan membawa kemajuan dan kemandirian pemerintah daerah. Namun demikian tidak menutup kemungkinan munculnya beberapa permasalahan berkaitan dengan pelaksanaannya. Untuk itu maka perlu adanya suatu penelitian mendalam tentang pelaksanaan undang-undang otonomi daerah khususnya yang berkaitan dengan dana perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah, yang berupa dana bagi hasil, DAU dan DAK.

Daerah pengamatan yang diusulkan dalam penelitian ini adalah provinsi Jawa Timur. Alasan pemilihan daerah pengamatan ini adalah karena provinsi Jawa Timur merupakan salah satu provinsi di Indonesia yang mempunyai tingkat pertumbuhan ekonomi dan jumlah penduduk terbesar diantara provinsi-provinsi lain di Indonesia. Sehingga apabila pengaruh kebijakan yang diterapkan baik atau buruk, maka akan berdampak cukup signifikan bagi perekonomian nasional secara makro.

## **1.2 Rumusan Masalah**

1. Bagaimana pola struktur anggaran pemerintah Jawa Timur setelah adanya kebijakan undang-undang otonomi daerah tentang dana perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah ?
2. Apakah terjadi perubahan yang mendasar pada sistem fiskal di Jawa Timur setelah era otonomi daerah ?
3. Bagaimana pola struktur anggaran pemerintah Jawa Timur yang berasal dari dana DAU dan DAK ?
4. Apakah ada permasalahan fiskal yang ditimbulkan setelah diberlakukannya undang-undang tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah di provinsi Jawa Timur ?
5. Apakah dengan adanya dana perimbangan antara pemerintah pusat dan daerah dapat menciptakan proses kemandirian pemerintah provinsi Jawa Timur terutama di bidang keuangan ?

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **II.1 Sistem Pemerintahan Daerah Di Indonesia**

Sistem penyelenggaraan administrasi pemerintahan daerah di Indonesia dilaksanakan dengan dua pendekatan, yaitu dekonsentrasi dan desentralisasi. Dekonsentrasi adalah administrasi daerah dan fungsi pemerintahan di daerah yang dilaksanakan oleh perangkat pemerintah pusat. Sedangkan desentralisasi adalah fungsi pemerintahan tertentu dan kekuasaan mengambil keputusan tertentu yang dilimpahkan kepada pemerintah daerah yang mencakup lembaga perwakilan yang dipilih (Devas, 1989 : 1). Disamping kedua pendekatan tersebut, terdapat penyelenggaraan administrasi pemerintahan dengan asas tugas pembantuan yaitu penugasan dari pemerintah kepada daerah dan / atau desa dari pemerintah provinsi kepada kabupaten / kota dan / atau desa serta dari pemerintah kabupaten / kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.

Syafrizal (1987) membedakan antara dekonsentrasi dan desentralisasi berdasar kemampuan sumber pembiayaan suatu daerah. Dikatakan desentralisasi apabila sumber pembiayaan berasal dari Pendapatan Asli Daerah (PAD) serta subsidi pembangunan dari pemerintah pusat yang diatur dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) berkisar sekitar 10%. Sedangkan dekonsentrasi apabila sumber pembiayaan yang berasal dari subsidi pembangunan dari pemerintah pusat yang diatur dalam APBD berkisar 70%.

Dalam Undang-Undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagai penyempurnaan dari Undang-Undang No. 22 tahun 1999 menyatakan bahwa desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonomi untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan / atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu.

Kewenangan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah dalam rangka desentralisasi harus disertai dengan penyerahan dan pengalihan pembiayaan, sarana, dan prasarana, serta sumber daya manusia sesuai dengan kewenangan yang diserahkan tersebut. Kewenangan pemerintahan yang dilimpahkan kepada Gubernur dalam rangka dekonsentrasi harus disertai dengan pembiayaan sesuai dengan kewenangan yang dilimpahkan tersebut.

Sebagai konsekuensi dari pelimpahan kewenangan dan pembiayaan tersebut, maka penyelenggaraan tugas pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dibiayai dari dan atas beban APBD. Sedangkan penyelenggaraan tugas pemerintah pusat di daerah dibiayai dari dan atas beban APBN. Dengan demikian, salah satu implikasi langsung dari adanya fungsi yang diserahkan kepada daerah sesuai dengan UU tentang Pemerintahan Daerah tersebut adalah adanya kebutuhan dana yang lebih besar. Adanya kebutuhan dana inilah memungkinkan timbulnya permasalahan perimbangan keuangan (transfer).

Penerimaan daerah dalam pelaksanaan desentralisasi terdiri atas pendapatan dan pembiayaan daerah. Pendapatan daerah bersumber dari :

- a. Pendapatan Asli Daerah (PAD), yaitu pajak daerah, retribusi daerah, perusahaan milik daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah, dan lain-lain pendapatan yang sah.
- b. dana perimbangan (PBB, DAU, DAK)
- c. lain-lain pendapatan daerah yang sah

sedangkan pembiayaan daerah bersumber dari :

- a. sisa lebih perhitungan anggaran daerah
- b. penerimaan pinjaman daerah
- c. dana cadangan daerah
- d. hasil penjualan kekayaan daerah yang dipisahkan.

Posisi DPRD dalam era otonomi daerah adalah terpisah dengan pemerintah daerah. DPRD sebagai lembaga legislatif mempunyai kewenangan untuk meminta laporan pertanggungjawaban dari pemerintah daerah (eksekutif). Dengan demikian, kemungkinan berlangsungnya kontrol pelaksanaan otonomi

daerah terhadap pemerintah daerah menjadi sangat besar. Otoritas DPRD menjadi sangat besar, terutama untuk menolak kepala daerah apabila dipandang gagal. Perubahan otoritas ini harus diikuti dengan perubahan baru pada iklim dan kultur politik dikalangan DPRD. Posisi DPRD benar-benar independen dan bukan menjadi bagian dari eksekutif. Perlu pemberdayaan di kalangan parlemen daerah agar bisa berfungsi menyerap dan memperjuangkan aspirasi rakyat. Perlu disadari bahwa anggota dewan adalah para pemain baru yang akan berhadapan dengan pemain lama. Untuk itu, parlemen daerah perlu membuka diri, sehingga akses dan dukungan dari masyarakat lebih besar, agar dapat bekerja secara maksimal (Lopera : 2000 : 77).

Salah satu tujuan kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah adalah untuk menjadikan pemerintah lebih dekat dengan rakyatnya, sehingga pelayanan pemerintah dapat dilakukan dengan lebih efisien dan efektif. Hal ini didasarkan asumsi bahwa pemerintah daerah memiliki pemahaman yang lebih baik mengenai kebutuhan dan aspirasi masyarakat daripada pemerintah pusat. Pelaksanaan desentralisasi di Indonesia terfokus pada tingkat kabupaten dan kota.

Untuk mengetahui apakah daerah otonom itu mampu mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, maka selain diukur dari kemampuan aparatnya dalam melaksanakan tugasnya juga diukur dari kemampuan struktur organisasinya dalam menampung semua aktivitas dan tugas yang menjadi beban tanggung jawabnya. Disamping itu juga tergantung dari kemampuan daerah dalam mendorong partisipasi masyarakatnya (Syamsi, 1988 : 199).

## **II.2 Otonomi Daerah Di Indonesia**

Masalah otonomi daerah semakin penting untuk mendapatkan perhatian. Kebijakan yang lahir di masa transisi ini, memang masih menimbulkan pro kontra. Perdebatan bukan pada level ide, tetapi justru masuk ke level praktis. Sejak awal, banyak kalangan melihat bahwa kebijakan otonomi daerah masih menyisakan masalah. Belakangan kekhawatiran tersebut mulai muncul, setelah timbul berbagai permasalahan dalam proses pelaksanaannya. Perubahan

kepemimpinan politik juga turut memberikan sumbangan yang besar pada proses perubahan yang berlangsung.

Gagasan otonomi yang dikembangkan dalam kebijakan lama, berangkat dari suatu pemahaman yang konvensional dan konservatif atas makna negara kesatuan. Dalam hal ini, kesatuan bukan satu dalam perbedaan, atau dalam konsep awal : bhineka tunggal ika, melainkan keseragaman. Perbedaan tidak dilihat sebagai kekayaan, melainkan ancaman persatuan. Perbedaan bukan potensi dan kekuatan, melainkan dipandang sebagai keburukan yang harus dibasmi. Tarik ulur terjadi, baik antar daerah maupun daerah dengan pusat.

Gagasan tentang otonomi daerah dalam kebijakan baru, berkembang sejak diterbitkannya UU No. 22 tahun 1999 dan disempurnakan menjadi UU No. 32 tahun 2004. Pengertian Otonomi Daerah tidak hanya menyangkut kewenangan daerah, tetapi juga menyangkut hak dan kewajiban daerah. Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundangan-undangan.

Undang-Undang Otonomi Daerah yang lama mencerminkan bahwa hakekat otonomi daerah adalah lebih merupakan kewajiban daripada hak. Namun demikian, Undang-Undang Otonomi Daerah yang baru sudah mulai menangkap adanya hak dari masyarakat dan pemerintah di daerah.

Otonomi daerah (1974) adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil Pemerintah dan / atau perangkat pusat di daerah. Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintah oleh pemerintah kepada Daerah Otonom dalam kerangka NKRI. Tugas Pembantuan adalah penugasan dari pemerintah kepada daerah dan desa dan dari daerah ke desa untuk melaksanakan tugas tertentu yang disertai pembiayaan, sarana, dan prasarana serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaannya dan mempertanggungjawabkannya kepada yang menugaskan.

Sebagai implementasi pelaksanaan undang-undang otonomi daerah yang baru (1999 dan 2004), pelaksanaan penyelenggaraan desentralisasi secara lebih luas memberi ruang lebih kepada dinas-dinas. Perubahan yang dilakukan UU No 22 tahun 1999 terhadap UU No.5 tahun 1974 ditandai dengan (Pratikno: 1999, 2000, Kuncoro : 2004) :

- a. Istilah tingkatan daerah otonom (Dati I dan Dati II) dihapuskan. Istilah Dati I dan Dati II yang dalam UU terdahulu digunakan untuk menggambarkan pemerintahan daerah otonom (asas desentralisasi), sekarang sudah tidak dipergunakan lagi. Istilah yang dipilih adalah istilah yang lebih netral, yaitu provinsi, kabupaten dan kota, untuk menghindari citra bahwa tingkatan lebih tinggi (Dati I) secara hirarkhis lebih berkuasa daripada tingkatan lebih rendah (Dati II). *Hal ini untuk menegaskan bahwa semua daerah otonom merupakan badan hukum yang terpisah dan sejajar.* Daerah otonom provinsi tidak mempunyai hubungan komando dengan daerah otonom kabupaten maupun kota.
- b. Istilah pemerintah daerah dalam UU No. 22 tahun 1999 digunakan untuk merujuk pada Badan Eksekutif Daerah yang terdiri dari Kepala Daerah dan perangkat daerah yang meliputi pula DPRD, dan menempatkan DPRD sebagai mitra eksekutif. Perubahan pengertian yang dilakukan UU No. 22/1999 ini membawa implikasi pada keterpisahan secara tegas antara badan eksekutif dan legislatif, dan penempatan fungsi kontrol DPRD terhadap eksekutif daerah.
- c. Pemerintahan di tingkat provinsi hampir tidak berubah. Gubernur tetap menjadi wakil pusat dan sekaligus Kepala Daerah, dan Kanwil (instrumen Menteri) tetap ada.
- d. Namun, pemerintahan kabupaten dan kota telah terbebas dari intervensi pusat yang dulu dilakukan melalui perangkapan jabatan Kepala Daerah Otonom dan Kepala Wilayah Administratif (wakil pusat). Bupati dan Walikota adalah Kepala Daerah Otonom saja. Sementara itu jabatan Kepala Wilayah pada Kabupaten dan Kota (dulu kotamadya) sudah tidak dikenal lagi. Konsekuensinya, Kandep (bawahan Kanwil) tidak dikenal lagi, dan instansi teknis yang ada hanyalah dinas-dinas daerah otonom. Bahkan, UU ini juga menempatkan pemerintahan kecamatan sebagai kepanjangan tangan pemerintahan daerah otonom kabupaten/Kota (desentralisasi) dan bukan sebagai aparat Pusat/Provinsi (dekonsentrasi).

Secara keseluruhan, prinsip-prinsip pelaksanaan otonomi daerah yang dijadikan pedoman dalam kebijakan adalah (Lapera, 2000 :70-71) :

- a. memperhatikan aspek demokrasi, keadilan, pemerataan, serta potensi dan keaneka-ragaman daerah.
- b. didasarkan pada otonomi luas, nyata, dan bertanggung jawab.
- c. pelaksanaan otonomi daerah yang luas dan utuh diletakkan pada daerah kabupaten dan kota, sedangkan otonomi daerah propinsi merupakan otonomi yang terbatas.
- d. harus sesuai dengan konstitusi negara, sehingga tetap terjamin hubungan yang serasi antara pusat dan daerah, serta antar daerah.
- e. harus lebih meningkatkan kemandirian daerah otonom, karenanya dalam daerah kabupaten dan kota tidak ada lagi wilayah administrasi. Demikian pula di kawasan-kawasan khusus yang dibina oleh pemerintah atau pihak lain, seperti badan otorita, kawasan pelabuhan, kawasan perkotaan baru, kawasan pariwisata dan sebagainya berlaku ketentuan daerah otonom.
- f. harus lebih meningkatkan peranan dan fungsi badan legislatif daerah, baik sebagai fungsi legislasi, fungsi pengawasan maupun fungsi anggaran atas penyelenggaraan pemerintahan daerah.
- g. asas dekonsentrasi diletakkan pada daerah provinsi dalam kedudukannya sebagai wilayah administrasi untuk melaksanakan kewenangan pemerintahan tertentu yang dilimpahkan kepada gubernur sebagai wakil pemerintah.
- h. asas tugas pembantuan dimungkinkan tidak hanya dari pemerintah kepada daerah, tetapi juga dari pemerintah dan daerah kepada desa yang disertai dengan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaan an mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskan.

Pada pelaksanaan otonomi daerah, pemerintah menyerahkan fungsi, personil, dan aset dari pemerintah pusat kepada pemerintah provinsi, kabupaten / kota. Pelaksanaan otonomi daerah ini difokuskan pada tingkat kabupaten dan kota. Provinsi memiliki status ganda sebagai daerah yang otonom dan sebagai perwakilan pemerintah pusat di daerah. Sehingga para bupati dan walikota harus mulai berusaha untuk memaksimalkan otonomi daerah dalam rangka meningkatkan layanan pada masyarakat.

Kekuasaan kabupaten / kota meliputi seluruh sektor kewenangan administratif selain kewenangan yang telah dijalankan oleh pemerintah pusat dan provinsi, termasuk pekerjaan publik, kesehatan, pendidikan dan kebudayaan, pertanian, transportasi, industri dan perdagangan, investasi, lingkungan hidup, urusan tanah, koperasi, dan tenaga kerja.

Kewenangan pemerintah pusat mencakup kewenangan di bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal nasional, hukum, agama, serta kewenangan bidang lain. Kewenangan bidang lain meliputi :

- a. kebijakan perencanaan nasional
- b. pengendalian pembangunan nasional secara makro
- c. dana perimbangan keuangan
- d. sistem administrasi negara
- e. pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia
- f. pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis
- g. konservasi dan standarisasi nasional

### **II.3 Hubungan Fiskal Pemerintah Pusat dan Daerah**

Undang-Undang yang pertama mengatur hubungan fiskal (keuangan) antara pusat dan daerah adalah UU No. 32 tahun 1956. Undang-Undang ini menetapkan sumber-sumber keuangan daerah sebagai berikut (Kristiadi, 1991; Kuncoro, 2004 : 7) :

1. **Pendapatan Asli Daerah (PAD) :**  
Sumber PAD terdiri dari pajak daerah, retribusi daerah dan hasil perusahaan daerah. Adapun pajak pusat yang diserahkan kepada daerah menjadi pajak daerah meliputi pajak verponding, pajak verponding Indonesia, pajak rumah tangga, pajak kendaraan bermotor, pajak jalan, pajak potong hewan, pajak kopra, dan pajak pembangunan 1.
2. Sebagian dari hasil pemungutan pajak negara tertentu, bea masuk, bea keluar dan cukai diserahkan kepada daerah. Pajak negara tertentu adalah pajak peralihan, pajak upah, pajak materai, pajak kekayaan, dan pajak perseroan.
3. Ganjaran, subsidi dan bantuan diberikan kepada daerah dalam hal-hal tertentu.

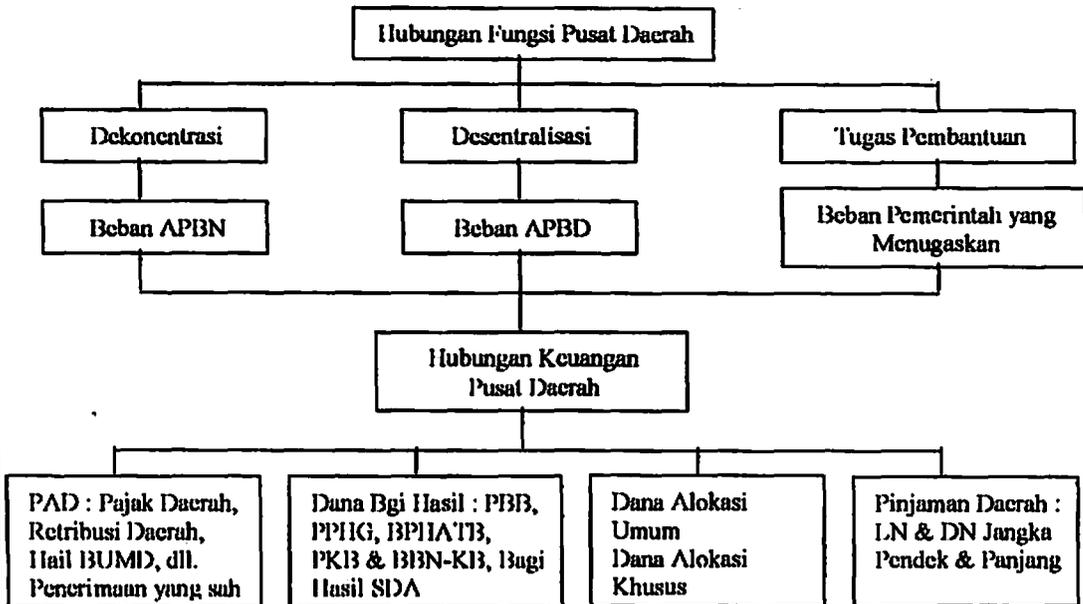
Dalam perkembangannya, berpijak pada tiga asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan, pengaturan hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah didasarkan atas 4 prinsip (Kuncoro, 2004 : 7) :

1. urusan yang merupakan tugas pemerintah pusat di daerah dalam rangka dekonsentrasi dibiayai dari dan atas beban APBN.
2. urusan yang merupakan tugas pemerintah daerah sendiri dalam rangka desentralisasi dibiayai dari dan atas beban APBD.
3. urusan yang merupakan tugas pemerintah pusat atau pemerintah daerah tingkat atasnya, yang dilaksanakan dalam rangka tugas pembantuan, dibiayai oleh pemerintah pusat atas beban APBN atau oleh pemerintah daerah tingkat atasnya atas beban APBD-nya sebagai pihak yang menugaskan.
4. sepanjang potensi sumber-sumber keuangan daerah belum mencukupi, pemerintah pusat memberikan sejumlah sumbangan.

Sumber dana pembangunan daerah pada umumnya berasal dari PAD, pemerintahan yang lebih tinggi, pinjaman, dan swadaya masyarakat (Direktur Dana Investasi, 1991 : 2). Undang-Undang Otonomi Daerah tahun 1999 menyebutkan bahwa sumber pendapatan daerah berasal dari PAD, dana perimbangan, pinjaman, dan lain-lain pendapatan yang sah. Untuk mendorong pemberdayaan daerah, pemerintah pusat memberi insentif fiskal dan nonfiskal tertentu.

Hubungan fiskal antara pemerintah pusat dan daerah dapat digunakan sebagai tolok ukur tingginya kontrol pemerintah pusat terhadap proses pembangunan daerah. Hal ini dapat dilihat dari besarnya proporsi PAD terhadap APBD daerah. Indikator desentralisasi fiskal adalah rasio antara PAD dengan total pendapatan daerah. Sumber PAD yang merupakan sumber keuangan daerah digali dari dalam wilayah daerah yang bersangkutan yang terdiri dari hasil pajak daerah, retribusi daerah, pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan pendapatan lain yang sah.





Sumber : Kuncoro, 2004 : 8

Gambar 1  
Kerangka Hubungan Pusat – Daerah

Salah satu sumber fiskal daerah adalah pajak. Pajak dapat berupa pajak pusat dan pajak daerah. Menurut UU No. 25/1999 pemerintah daerah harus memiliki kekuatan untuk menarik pungutan dan pajak, dan pemerintah harus mentransfer sebagian pendapatan dan atau membagi sebagian pendapatan pajaknya dengan pemerintah daerah.

Sumber pajak utama pemerintah propinsi berasal dari pajak kendaraan bermotor dan pajak balik nama kendaraan bermotor, yang dapat dipandang sebagai variasi pajak kekayaan dan properti. Sedangkan jenis pajak daerah yang dapat diusahakan oleh pemerintah kabupaten dan kota terbatas pada tujuh jenis pajak, seperti pajak hotel dan restoran, pajak iklan, pajak atas bahan bangunan, pajak penggunaan air, pajak hiburan, pajak IMB, dan retribusi lain-lain.

Dana perimbangan adalah dana yang bersumber dari penerimaan APBN, yang dialokasikan kepada daerah untuk membiayai kebutuhan daerah dalam

rangka pelaksanaan desentralisasi. Menurut UU No. 25/1999 pasal 6, dana perimbangan terdiri dari :

a. Dana Bagi Hasil

yaitu bagian daerah dari Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB), PPh orang pribadi<sup>1</sup> dan penerimaan bukan pajak (sumber daya lama)<sup>2</sup>. Dana bagi hasil dibagi berdasarkan persentase tertentu bagi pemerintah pusat maupun pemerintah daerah dalam proporsi yang bervariasi. Persentase bagi hasil khusus diterapkan untuk dua provinsi, yaitu Aceh (NAD) dan Papua.

b. Dana Alokasi Umum (DAU)

yaitu provisi berupa transfer antara pemerintah dari pusat ke kabupaten dan kota. Dana ini menghapus Subsidi Daerah Otonom dan dana Inpres yang diterapkan sebelumnya. DAU merupakan *block grant* yang diberikan kepada semua daerah untuk tujuan mengisi *kesenjangan antara kapasitas dan kebutuhan fisik daerah*, dan didistribusikan dengan formula berdasarkan prinsip-prinsip tertentu yang secara umum mengindikasikan bahwa daerah miskin dan terbelakang harus menerima lebih banyak daripada daerah kaya. Pemerintah pusat berkewajiban menyalurkan paling sedikit 25% dari penerimaan dalam negerinya dalam bentuk DAU.

c. Dana Alokasi Khusus (DAK)

DAK ditujukan untuk daerah khusus yang terpilih untuk tujuan khusus. Karena itu lokasi yang didistribusikan oleh pemerintah pusat sepenuhnya merupakan wewenang pusat untuk tujuan nasional khusus. Kebutuhan khusus dalam DAK meliputi : (1) kebutuhan sarana dan prasarana fisik di daerah terpencil yang tidak mempunyai akses yang memadai ke daerah

<sup>1</sup> UU No.7/2000 menggariskan bahwa 20% pendapatan dari pajak penghasilan pribadi dibagi dengan pemerintah daerah, dengan perbandingan 40 : 60 antara pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten dan kota.

<sup>2</sup> Penerimaan Bukan Pajak (SIP) meliputi :

1. sektor kehutanan
2. sektor pertambangan umum
3. sektor minyak bumi dan gas alam
4. sektor perikanan

lain; (2) kebutuhan sarana dan prasarana fisik di daerah yang menampung transmigrasi; (3) kebutuhan prasarana dan sarana fisik yang terletak di daerah pesisir/kepulauan dan tidak mempunyai prasarana dan sarana yang memadai; (4) kebutuhan prasarana dan sarana fisik di daerah guna mengatasi dampak kerusakan lingkungan.

Menurut UU No. 22/1999, pemerintah daerah diberikan kewenangan untuk mencari pinjaman baik domestik maupun dari luar negeri, dan dari institusi keuangan publik termasuk institusi keuangan multilateral dan agen pemberi bantuan dan pemerintah pusat seperti juga dari institusi keuangan swasta. Pinjaman internasional harus melalui pemerintah pusat. Ketentuan penting dalam peraturan pemerintah adalah kewenangan Menteri Keuangan untuk mengawasi pinjaman daerah untuk tujuan kebijakan ekonomi makro.

Peraturan pemerintah No 07 /2000 memungkinkan pemerintah pusat untuk melarang pinjaman daerah apabila syarat-syarat umum tidak terpenuhi. Keputusan Menteri yang pertama kali digunakan pada tahun 2001 dan diperbarui tiap tahun juga melarang pinjaman daerah kecuali lewat pemerintah pusat. Lebih lanjut UU No 17/2003 tentang keuangan Negara menambahkan persyaratan untuk melakukan pinjaman daerah yaitu membatasi defisit APBD maksimal 3 persen dari PDRB, dan hutang daerah maksimal 60% dari PDRB.

#### **II.4 Dana Alokasi Umum (DAU)**

Dana Alokasi Umum merupakan dana seluruh alokasi umum untuk daerah provinsi dan daerah kabupaten / kota. Dana Alokasi Umum adalah dana yang berasal dari APBN, yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk membiayai kebutuhan pengeluaran dalam rangka pelaksanaan desentralisasi (Yani, 2004 : 41).

DAU diberikan dalam rangka untuk mengurangi ketimpangan horizontal dalam kebutuhan pembiayaan dan penguasaan pajak antara pusat dan daerah. Dengan adanya DAU ini memberikan kepastian bagi daerah dalam memperoleh sumber-sumber pembiayaan untuk membiayai kebutuhan pengeluaran yang

menjadi tanggung jawabnya. Penggunaan DAU ini ditetapkan sepenuhnya oleh daerah.

DAU untuk daerah provinsi dan kabupaten / kota ditetapkan masing-masing 10% dan 90% dari DAU yang ditetapkan dalam APBN. DAU untuk suatu daerah provinsi tertentu ditetapkan berdasarkan perkalian jumlah DAU untuk seluruh daerah provinsi yang ditetapkan dalam APBN, dengan porsi daerah provinsi yang bersangkutan. Porsi daerah provinsi ini merupakan proporsi bobot daerah provinsi yang bersangkutan terhadap jumlah bobot semua daerah provinsi di seluruh Indonesia. Rumus DAU untuk provinsi adalah :

$$\left[ \begin{array}{l} \text{Jumlah Dana Alokasi} \\ \text{Untuk Daerah provinsi} \end{array} \right] \times \frac{(\text{Bobot daerah provinsi ybs})}{(\text{Jumlah bobot dari seluruh provinsi})}$$

DAU untuk suatu daerah kabupaten / kota tertentu ditetapkan berdasarkan perkalian jumlah DAU untuk seluruh daerah kabupaten / kota yang ditetapkan dalam APBN dengan porsi daerah kabupaten / kota yang bersangkutan. Porsi daerah kabupaten / kota ini merupakan proporsi bobot daerah kabupaten / kota yang bersangkutan terhadap jumlah bobot semua daerah kabupaten / kota di seluruh Indonesia. Rumus DAU untuk kabupaten / kota adalah :

$$\left[ \begin{array}{l} \text{Jumlah Dana Alokasi} \\ \text{Untuk Daerah kab/kota} \end{array} \right] \times \frac{(\text{Bobot daerah kab/kota ybs})}{(\text{Jumlah bobot dari seluruh kab/kota})}$$

Untuk menghitung bobot daerah ditetapkan berdasarkan kebutuhan wilayah otonomi daerah yang juga disebut kebutuhan fiskal daerah dan potensi ekonomi daerah yang juga disebut kapasitas fiskal daerah. Berdasarkan konsep ini, distribusi DAU kepada daerah-daerah yang memiliki kemampuan relatif besar akan lebih kecil dan sebaliknya daerah-daerah yang mempunyai kemampuan keuangan relatif kecil akan memperoleh DAU yang relatif besar.

Semula dalam PP Nomor 104 tahun 2000 tentang Dana Perimbangan, kebutuhan wilayah otonomi daerah dihitung berdasarkan perkalian antara

pengeluaran daerah rata-rata dengan penjumlahan dari indeks penduduk, indeks luas daerah, indeks harga bangunan dan indeks kemiskinan relatif setelah dibagi empat. Namun dalam PP Nomor 84 tahun 2001 tentang perubahan Atas PP Nomor 104 tahun 2000, ketentuan ini diubah menjadi kebutuhan wilayah otonomi daerah merupakan perkalian dari total pengeluaran rata-rata dengan penjumlahan dari indeks penduduk, indeks luas daerah, indeks kemiskinan relatif, dan indeks kemahalan harga setelah dikalikan dengan bobot masing-masing indeks. Kebutuhan fiskal (KbF) daerah tersebut diformulasikan sebagai berikut (Kuncoro, 2004 : 32):

$$KbF = TPR (\alpha_1 IP + \alpha_2 IW + \alpha_3 IKR + \alpha_4 IH)$$

dimana :

TPR = Total pengeluaran rata-rata dalam APBD

IP = Indeks Variabel penduduk

IW = Indeks Variabel luas wilayah

IKR = Indeks variabel kemiskinan relatif

IH = Indeks variabel harga

$\alpha$  = Bobot variable

Bobot  $\alpha_1$ ,  $\alpha_2$ ,  $\alpha_3$ ,  $\alpha_4$ , ditentukan dengan menggunakan pertimbangan proporsional dan uji statistik sederhana. Bobot masing-masing variabel yang terpilih :  $\alpha_1 = 0,4$ ;  $\alpha_2 = 0,1$ ;  $\alpha_3 = 0,1$ ;  $\alpha_4 = 0,4$ .

Variabel penentu kebutuhan fiskal meliputi :

$$\text{Indeks Penduduk (IP)}_i = \frac{\text{Jumlah penduduk daerah } i}{\text{Rata-rata jumlah penduduk secara nasional}}$$

$$\text{Indeks Luas Wilayah (IW)}_i = \frac{\text{Luas wilayah } i}{\text{Rata-rata luas wilayah secara nasional}}$$

Indeks Kemiskinan relatif (IKR) =

$$a. \text{ Head Count Index Daerah ke } i = \frac{\text{Penduduk miskin daerah ke } i}{\text{Jumlah penduduk daerah ke } i}$$

$$b. \text{ Income Gap Daerah ke } i = \frac{\text{Poverty gap daerah ke } i}{\text{Head count index daerah ke } i}$$

$$c. \text{ IKR} = \frac{\text{Income gap daerah ke } i}{\text{Rata-rata income gap seluruh Indonesia}}$$

$$\text{Indeks Harga (IH)}_i = \frac{\text{Indeks kemahalan konstruksi daerah } i}{\text{Rata-rata indeks kemahalan konstruksi daerah scr nasional}}$$

Kapasitas fiskal (KpF) ditentukan dari formula :

$$KpF = P\hat{A}D + \text{Bagi Hasil (PBB + BPHTB + PPh + SDA)}$$

dimana :

$P\hat{A}D$  = Pendapatan Asli Daerah Estimasi

PBB = Pajak Bumi dan Bangunan

BPHTB = Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan

PPh = Pajak Penghasilan Orang Pribadi dan Pasal 21

SDA = Sumber Daya Alam

PAD estimasi dari faktor PDRB sektor industri jasa diperoleh dengan rumus :

$$P\hat{A}D = a_0 + a_1 PDRB_{jasa}$$

Kesenjangan antara kebutuhan fiskal dan kapasitas fiskal ini disebut sebagai kesenjangan fiskal atau Celah Fiskal (*Fiscal Gap*). DAU diberikan atas dasar kesenjangan fiskal ini. Hasil perhitungan DAU untuk masing-masing daerah ditetapkan dengan keputusan presiden berdasarkan usulan dewan pertimbangan otonomi daerah. Ukuran dewan pertimbangan otonomi daerah

dilakukan setelah mempertimbangkan faktor penyeimbang. Faktor penyeimbang adalah suatu mekanisme untuk menghindari kemungkinan penurunan kemampuan daerah dalam pembiayaan beban pengeluaran yang akan menjadi tanggung jawab daerah. Faktor penyeimbang ini didasarkan atas alokasi minimum kepada daerah yang diperhitungkan dalam bentuk lumpsum dan berdasarkan proporsi beban belanja pegawai tahun anggaran 2001.

Alokasi DAU untuk masing-masing provinsi dan kabupaten ditetapkan dalam Daftar Alokasi Dana Alokasi Umum (DA-DAU) sebagai dokumen anggaran yang disamakan dengan Daftar Isian proyek (DIP) / Daftar Isian Kegiatan (DIK). Penghitungan DAU berdasarkan rumus di atas dilakukan oleh sekretariat bidang perimbangan keuangan pusat dan daerah. Sekretariat bidang perimbangan keuangan pusat dan daerah juga menyusun dan atau menjaga kemutakhiran data yang merupakan variabel dalam rumus tersebut.

Tabel 1

## Perbandingan Perhitungan DAU Tahun Anggaran 2003 dengan 2002

Uraian	DAU Tahun 2003	DAU Tahun 2002
Komponen DAU	AM + KF	AM + KF
Formula KF	PP No 84 Tahun 2001	PP No 84 Tahun 2001
Alokasi Minimum	Lumpsum + $\alpha$ Gaji	Lumpsum + $\alpha$ Gaji
Komposisi AM dan KF	Provinsi <ul style="list-style-type: none"> <li>• 10% Lumpsum</li> <li>• 30% <math>\alpha</math> Gaji</li> <li>• 60% KF</li> </ul> Kabupaten/Kota <ul style="list-style-type: none"> <li>• 5% Lumpsum</li> <li>• 45% <math>\alpha</math> Gaji</li> <li>• 50% KF</li> </ul>	Provinsi <ul style="list-style-type: none"> <li>• 20% Lumpsum</li> <li>• 30% <math>\alpha</math> Gaji</li> <li>• 50% KF</li> </ul> Kabupaten/Kota <ul style="list-style-type: none"> <li>• 10% Lumpsum</li> <li>• 50% <math>\alpha</math> Gaji</li> <li>• 40% KF</li> </ul>

Sumber : Sidik, 2003; Kuncoro, 2004 : 33.

Komposisi Alokasi Minimum (AM) dan Kesenjangan Fiskal (KF) dari total DAU adalah :

Alokasi Minimum<sup>3</sup> :

1. propinsi : 10% lumpsum + 30% proporsional belanja pegawai
2. kabupaten / kota : 5% lumpsum + 45% proporsional belanja pegawai.

Kesenjangan Fiskal :

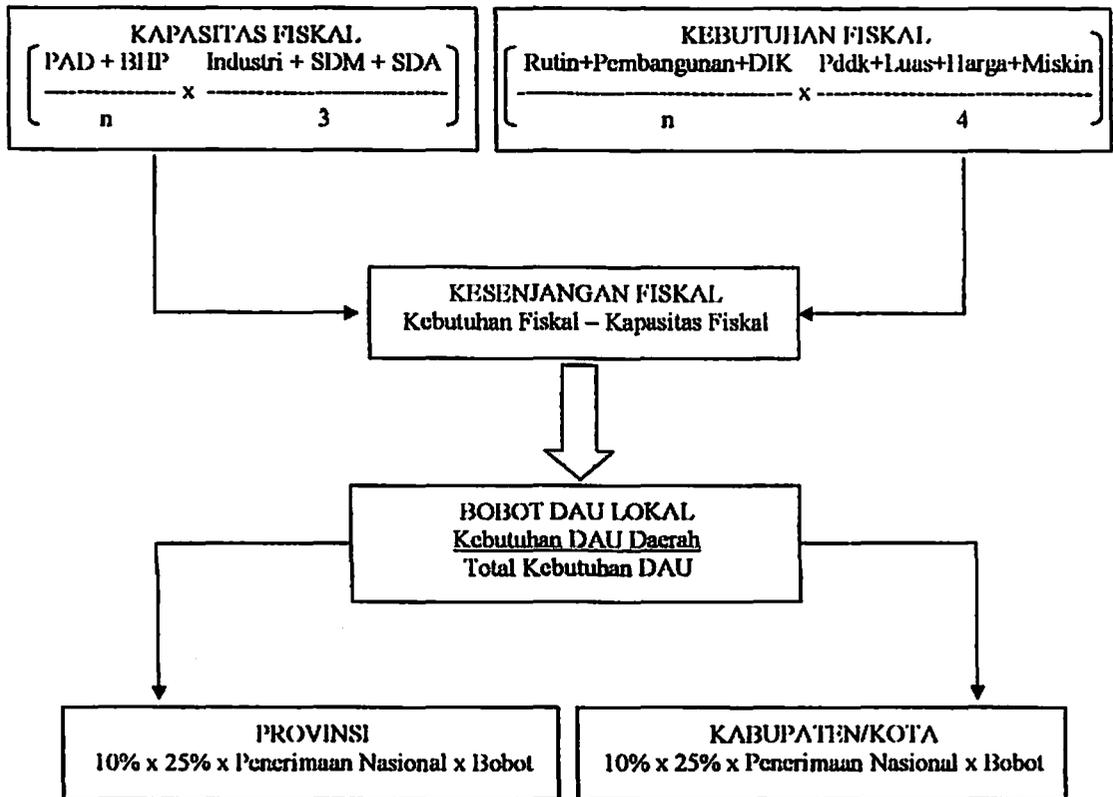
1. propinsi : 60%
2. kabupaten / kota : 50%

Berdasarkan pasal 7 ayat (1) UU No. 25/1999, plafon DAU ditetapkan sekurang-kurangnya 25% dari penerimaan dalam negeri dalam APBN. Dalam praktek dirinci menjadi :

1. dibagi antara provinsi dan kabupaten / kota, dengan rasio 10% provinsi dan 90% kabupaten / kota. (Pasal 7 ayat (2) UU No. 25/1999).
2. dalam implementasinya, plafon DAU untuk provinsi (10%) lebih kecil dari kebutuhan DAU-nya. Kenyataannya, plafon DAU tahun anggaran 2002 provinsi (10%) sebesar Rp 6.911,41 Milliar ternyata lebih kecil dibandingkan DAU provinsi tahun anggaran 2001 ditambah Dana Kontijensi yang mencapai Rp 7.465,46 Milliar.

Untuk mengkompensasi kekurangan, ditambahkan dana melalui dana penyeimbang. Dengan asumsi bahwa terdapat tambahan dana untuk DAU melalui dana penyeimbang, sebenarnya kebutuhan plafon DAU lebih besar dari 25% penerimaan dalam negeri netto dalam APBN.

<sup>3</sup> Terjadi penurunan porsi AM tahun anggaran 2003 dibandingkan tahun anggaran 2002 sebesar 10%, dimana AM provinsi dari 50% menjadi 40% dan AM Kabupaten / Kota dari 60% menjadi 50%.



Sumber : Brodjonegoro & Pakpahan, 2003; Kuncoro, 2004 : 34.

Gambar 2  
Proses Formulasi DAU

### II.5 Dana Alokasi Khusus (DAK)

Dana Alokasi Khusus adalah dana yang berasal dari APBN yang dialokasikan kepada daerah khusus yang terpilih untuk tujuan khusus. Pengalokasian DAK ditentukan dengan memperhatikan tersedianya dana dalam APBN. Karena itu, alokasi yang didistribusikan oleh pemerintah pusat sepenuhnya merupakan wewenang pusat untuk tujuan nasional khusus.

Kegiatan DAK berdasarkan PP 104 / 2000 digunakan khusus untuk membiayai investasi pengadaan dan atau peningkatan prasarana dan sarana fisik

dengan umur ekonomis yang panjang. Dalam keadaan tertentu DAK dapat membantu biaya pengoperasian dan pemeliharaan prasarana dan sarana tertentu untuk periode terbatas tidak melebihi 3 tahun.

Undang-Undang No 25 tahun 1999 pasal 8 menggariskan bahwa kebutuhan khusus yang dapat dibiayai dengan DAK antara lain kebutuhan yang tidak dapat diperkirakan secara umum dengan menggunakan rumus DAU, dan atau kebutuhan yang merupakan komitmen atau prioritas nasional. Yang dimaksud dengan kebutuhan khusus adalah (Yani, 2004 : 126-127) :

1. kebutuhan yang tidak dapat diperkirakan dengan menggunakan rumus alokasi umum. Yang dimaksud disini adalah kebutuhan yang bersifat khusus yang tidak sama dengan kebutuhan daerah lain, misalnya kebutuhan di kawasan transmigrasi, dan beberapa jenis kebutuhan investasi / prasarana baru, pembangunan jalan di kawasan terpencil, saluran irigasi primer, dan saluran drainase primer.
2. kebutuhan yang merupakan komitmen atau prioritas nasional. Termasuk antara lain proyek yang dibiayai donor, pembiayaan reboisasi daerah dan proyek-proyek kemanusiaan untuk memenuhi kebutuhan dasar manusia.

Kebutuhan khusus DAK menurut Kuncoro meliputi (2004 : 34 - 35) :

1. kebutuhan prasarana dan sarana fisik di daerah terpencil yang tidak mempunyai akses yang memadai ke daerah lain;
2. kebutuhan prasarana dan sarana fisik di daerah yang menampung transmigrasi;
3. kebutuhan prasarana dan sarana fisik yang terletak di daerah pesisir / kepulauan dan tidak mempunyai prasarana dan sarana yang memadai;
4. kebutuhan prasarana dan sarana fisik di daerah guna mengatasi dampak kerusakan lingkungan.

Dana DAK berasal dari APBN. Empat puluh persen dana DAK dari penerimaan negara berasal dari Dana Reboisasi. DAK diberikan kepada daerah tertentu berdasarkan usulan daerah dengan penyediaan Dana Pendamping 10% yang berasal dari penerimaan umum APBD. Ketentuan ini tidak berlaku untuk pembiayaan kegiatan reboisasi yang berasal dari dana reboisasi.

Mengingat masih belum tersedianya DAK non-reboisasi pada tahun anggaran 2001, maka DAK tahun 2001 hanya diperuntukkan untuk dana reboisasi yang diprioritaskan membiayai kegiatan reboisasi dan penghijauan. Untuk APBN tahun anggaran 2001 DAK hanya dialokasikan untuk dana reboisasi (DAK-DR) yaitu dengan jumlah Rp 700,6 miliar. DAK-DR tersebut dialokasikan untuk 21 provinsi penghasil. Pengalokasian kepada kabupaten / kota ditetapkan oleh provinsi (gubernur) di dalam wilayahnya selaku koordinator.

Dalam APBN tahun anggaran 2002, DAK yang dianggarkan masih seperti tahun 2001, yaitu hanya untuk DAK-DR. Besarnya DAK-DR untuk tahun anggaran 2002 yang telah disetujui oleh DPR sebesar Rp 817,3 miliar. APBN tahun anggaran 2003 dianggarkan Rp 2.616,6 miliar yang terdiri dari DAK-DR sebesar Rp 347,6 miliar dan DAK non DR sebesar Rp 2.269 miliar (Kuncoro, 2004 : 35).

Persyaratan untuk memperoleh DAK adalah sebagai berikut (Kuncoro, 2004 : 35) :

1. daerah perlu membuktikan bahwa daerah kurang mampu membiayai seluruh pengeluaran usulan kegiatan tersebut dari PAD, Bagi Hasil Pajak dan SDA, DAU, Pinjaman Daerah, dan lain-lain penerimaan yang sah.
2. daerah menyediakan dana pendamping sekurang-kurangnya 10% dari kegiatan yang diajukan (dikecualikan untuk DAK dari Dana Reboisasi)
3. kegiatan tersebut memenuhi kriteria teknis sektor / kegiatan yang ditetapkan oleh Menteri Teknis / Instansi terkait.

Sektor kegiatan yang tidak dapat dibiayai dari DAK adalah biaya administrasi, biaya penyiapan proyek fisik, biaya penelitian, biaya pelatihan, biaya perjalanan pegawai daerah dan lain biaya umum sejenis. Prioritas pemanfaatan DAK memperhatikan kriteria umum, khusus, dan teknis sebagaimana dirangkum dalam Tabel 2 berikut :

**Tabel 2**  
**Kriteria Penggunaan Dana DAK**

Kriteria	Penjelasan
Umum	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. diprioritaskan untuk daerah-daerah yang memiliki kemampuan fiskal rendah atau di bawah rata-rata.</li> <li>2. perhitungan kemampuan fiskal daerah didasarkan pada Indeks dari selisih realisasi penerimaan daerah tidak termasuk sisa anggaran lebih dengan belanja pegawai negeri sipil daerah (fiskal netto) pada APBD tahun anggaran 2001.</li> </ol>
Khusus	<p>Pengalokasian DAK diprioritaskan untuk daerah-daerah :</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. daerah-daerah di wilayah provinsi Papua</li> <li>2. daerah-daerah di wilayah provinsi NAD</li> <li>3. daerah-daerah pemekaran tahun 2001 sebanyak 12 kabupaten/kota</li> <li>4. daerah-daerah pemekaran tahun 2002 sebanyak 22 kabupaten/kota</li> <li>5. daerah-daerah induk tahun 2002 sebanyak 18 kabupaten/kota untuk bidang infrastruktur</li> <li>6. daerah-daerah ketahanan pangan untuk bidang infrastruktur</li> </ol>
Teknis	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. kriteria teknis kegiatan DAK untuk bidang pendidikan ditetapkan oleh Menteri Pendidikan Nasional, bidang kesehatan ditetapkan oleh Menteri Kesehatan, bidang infrastruktur jalan dan irigasi ditetapkan oleh Menteri Pemukiman dan Prasarana Wilayah dan bidang prasarana pemerintahan oleh Menteri Dalam Negeri bersama dengan Menteri Pemukiman dan Prasarana Wilayah.</li> <li>2. kriteria teknis ditetapkan oleh masing-masing menteri yang bersangkutan setelah berkonsultasi dengan DPOD.</li> <li>3. kriteria teknis kegiatan bidang pendidikan dengan mempertimbangkan : <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Indeks Kerusakan Bangunan SD / MI</li> <li>b. Indeks Kemahalan Konstruksi (IKK)</li> </ol> </li> <li>4. kriteria teknis kegiatan bidang kesehatan dengan mempertimbangkan : <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Human Poverty Index (Indeks kemiskinan masyarakat yang terdiri dari persentase penduduk dengan angka harapan hidup sampai dengan 40 tahun, persentase penduduk tanpa jangkauan air bersih, persentase penduduk tanpa jangkauan fasilitas kesehatan, dan persentase balita dengan gizi buruk)</li> <li>b. Indeks jumlah Puskesmas, Puskesmas Keliling, dan Puskesmas Pembantu</li> <li>c. Indeks Ketahanan Konstruksi</li> </ol> </li> <li>5. kriteria teknis kegiatan bidang infrastruktur meliputi : <ol style="list-style-type: none"> <li>a. kriteria teknis untuk prasarana jalan</li> <li>b. kriteria teknis untuk prasarana irigasi</li> </ol> </li> <li>6. kriteria teknis untuk prasarana jalan dengan mempertimbangkan bidang infrastruktur meliputi : <ol style="list-style-type: none"> <li>a. kondisi muntap jalan provinsi, kabupaten / kota</li> <li>b. pelayanan jalan terhadap wilayah</li> <li>c. bobot beban lalu lintas</li> <li>d. Indeks Kemahalan Konstruksi</li> </ol> </li> <li>7. kriteria teknis untuk prasarana irigasi dengan mempertimbangkan : <ol style="list-style-type: none"> <li>a. rata-rata produksi padi sawah (ton/ha)</li> <li>b. kerapatan daerah irigasi terhadap wilayah (km<sup>2</sup>/ha)</li> <li>c. kondisi prasarana irigasi</li> <li>d. Indeks Kemahalan Konstruksi</li> </ol> </li> <li>8. kriteria teknis kegiatan bidang prasarana pemerintahan dengan mempertimbangkan kebutuhan minimum prasarana dan sarana fisik untuk mendukung kegiatan aparat pemerintah daerah pemekaran .</li> </ol>

## **BAB III**

### **TUJUAN DAN MANFAAT PENELITIAN**

#### **III.1 Tujuan Penelitian**

1. Mengetahui pola struktur anggaran pemerintah daerah Jawa Timur setelah adanya kebijakan undang-undang otonomi daerah tentang dana perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah.
2. Mengidentifikasi perubahan yang mendasar pada sistem fiskal di Jawa Timur setelah era otonomi daerah.
3. Menganalisis pola struktur anggaran pemerintah Jawa Timur yang berasal dari dana DAU dan DAK.
4. Menganalisis permasalahan fiskal yang ditimbulkan setelah diberlakukannya undang-undang tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah di propinsi Jawa Timur.
5. Menganalisis proses kemandirian pemerintah propinsi Jawa Timur terutama di bidang keuangan dengan adanya dana perimbangan antara pemerintah pusat dan daerah.

#### **III.2 Manfaat Penelitian**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi :

1. Pemerintah, sebagai masukan analisis perencanaan fiskal regional bagi daerah Jawa Timur tentang pelaksanaan otonomi daerah bidang keuangan, khususnya untuk alokasi dana perimbangan antara pemerintah pusat dan daerah.
2. Penelitian selanjutnya yang berkaitan dengan ekonomi regional (keuangan daerah), khususnya di wilayah Jawa Timur.
3. Pengembangan ilmu ekonomi keuangan regional dan desentralisasi keuangan daerah.

## **BAB IV**

### **METODE PENELITIAN**

#### **IV.1 Pendekatan Penelitian**

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif non eksperimental eksplanatori. Penelitian kualitatif lebih menghendaki arah bimbingan penyusunan teori substantif yang berasal dari data. (Moleong, 2000; 6).

Penelitian ini dilakukan untuk mengidentifikasi perubahan yang mendasar pada sistem fiskal anggaran pemerintah Jawa Timur serta pola struktur anggaran pemerintah daerah Jawa Timur setelah adanya kebijakan undang-undang perimbangan antara keuangan pusat dan daerah. Penelitian ini juga menganalisis adanya kemungkinan terdapat permasalahan fiskal yang muncul setelah diberlakukannya undang-undang tentang perimbangan antara pemerintah pusat dan daerah.

#### **IV.2 Definisi Konseptual**

Beberapa definisi konsep yang terkandung dalam penelitian ini adalah :

1. DAU adalah provisi berupa transfer dana dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah Jawa Timur yang diberikan dengan formula berdasarkan prinsip-prinsip tertentu.
2. DAK adalah dana yang berasal dari APBN yang didistribusikan oleh pemerintah pusat dan ditujukan untuk tujuan khusus. Tujuan khusus tersebut meliputi : (1) kebutuhan sarana dan prasarana fisik di daerah terpencil yang tidak mempunyai akses yang memadai ke daerah lain; (2) kebutuhan sarana dan prasarana fisik di daerah yang menampung transmigrasi; (3) kebutuhan prasarana dan sarana fisik yang terletak di daerah pesisir/kepulauan dan tidak mempunyai prasarana dan sarana yang memadai; (4) kebutuhan prasarana dan sarana fisik di daerah gurun mengatasi dampak kerusakan lingkungan.
3. Sedangkan yang dimaksud dengan provinsi Jawa Timur adalah Pemerintah Daerah Jawa Timur yang terdiri dari 29 Kabupaten dan 8 Kota.

4. Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

#### **IV.3 Sumber Data**

Data yang dipakai dalam penelitian ini adalah data sekunder yang diperoleh dari Kantor Statistik propinsi Jawa Timur dan beberapa sumber terkait. Apabila diperlukan, maka data sekunder juga dapat diambil di kantor kabupaten / kota di Jawa Timur. Data yang diperlukan meliputi antara lain : APBD Jawa Timur, PAD, PDRB, PDRB per kapita, data penduduk, dan lain-lain. Lokasi penelitian ditetapkan secara *purposive* di wilayah pemerintah provinsi Jawa Timur.

#### **IV.4 Tehnik Analisis Data**

Untuk mengidentifikasi perubahan yang mendasar pada sistem fiskal pemerintah propinsi Jawa Timur setelah era otonomi daerah dan pola struktur anggaran pemerintah daerah Jawa Timur setelah adanya kebijakan undang-undang perimbangan antara keuangan pusat dan daerah adalah dengan menganalisis struktur sumber dana APBD Jawa Timur yang berasal dari dana perimbangan sebelum dan sesudah kebijakan Undang-Undang Otonomi Daerah. Pengamatan terhadap perubahan struktur dana perimbangan dilakukan baik secara nominal maupun proporsi terhadap APBD Jawa Timur dari tahun ke tahun.

Apabila telah diketahui pola struktur anggaran dana berimbang antara pemerintah pusat dengan Jawa Timur, maka dapat diketahui pelaksanaan kemandirian fiskal (desentralisasi fiskal) di Jawa Timur. Desentralisasi fiskal dapat dilihat dari besarnya proporsi PAD terhadap anggaran penerimaan daerah Jawa Timur.

## **BAB V**

### **HASIL DAN PEMBAHASAN**

#### **V.1 Sistem Fiskal di Jawa Timur Setelah Era Otonomi Daerah : Undang-Undang Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah di Propinsi Jawa Timur**

Di bidang anggaran, pemerintah daerah Jawa Timur mempunyai tugas fiskal yaitu mengatur penerimaan dan pengeluaran daerah. Kebijakan fiskal ini difokuskan kepada anggaran penerimaan dan belanja daerah yang mempunyai fungsi alokasi, distribusi, dan stabilisasi.

Kebijakan selama 32 tahun masa orde baru, seperti halnya APBN, APBD Jawa Timur dilaksanakan berdasarkan prinsip anggaran berimbang yang dinamis. Berimbang berarti jumlah keseluruhan pengeluaran, baik rutin dan pembangunan selalu sama dengan jumlah keseluruhan penerimaan. Besarnya pengeluaran menyesuaikan dari perkiraan penerimaan yang akan diterima. Dinamis mempunyai pengertian bahwa apabila penerimaan lebih rendah dari yang direncanakan, maka pemerintah daerah akan mengurangi pengeluaran agar tetap terjaga keseimbangannya. Dari tahun ke tahun besaran APBD Jawa Timur selalu mengalami kenaikan, terkecuali pada saat krisis ekonomi melanda tanah air pada tahun anggaran 1988/1989 sampai dengan 1999/2000.

Pada masa orde reformasi, sistem anggaran negara mengalami perubahan menjadi anggaran defisit. Pemerintah daerah Jawa Timur juga menyesuaikan APBD-nya dengan sistem anggaran defisit tersebut. Di dalam anggaran defisit banyak tergantung pada tingkat ekspansi dari pengeluaran maupun tingkat kontraksi dari penerimaan. Penerimaan negara yang berupa bantuan luar negeri tidak lagi diistilahkan sebagai penerimaan pembangunan tetapi sebagai pinjaman luar negeri. Di dalam APBD daerah Jawa Timur, penerimaan yang berasal dari pinjaman juga dimasukkan dalam penerimaan pembangunan.

Seiring dengan tuntutan reformasi di segala bidang yang dikumandangkan akhir-akhir ini berdampak pada hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan

pemerintah daerah Jawa Timur. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU no. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan antara Pemerintah Pusat yang mulai berlaku pada 1 Januari 2001 adalah merupakan salah satu jawaban dari tuntutan tersebut. Terkait pelaksanaan otonomi daerah, penyelenggaraan urusan pemerintahan dan pembangunan di provinsi Jawa Timur mempunyai kewenangan yang lebih luas termasuk kewenangan untuk memperoleh sumber-sumber pembiayaan yang berasal dari daerah sendiri atau PAD.

Selama ini sumber pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah berasal dari PAD, bagian daerah berupa bagi hasil pajak dan bukan pajak (BHPBP), alokasi berupa sumbangan dan bantuan, pinjaman daerah dan sisa lebih tahun sebelumnya. Sumber pendapatan terbesar dalam APBD Jawa Timur berasal dari sumbangan dan bantuan pemerintah pusat. Besarnya proporsi sumber dana yang berasal dari sumbangan dan bantuan mencapai lebih dari 50% dari penerimaan. Sedangkan PAD kurang lebih hanya 20% dari penerimaan. Hal ini menggambarkan sistem pemerintahan yang tersentralisasi (bidang keuangan).

Sejak Undang-Undang Otonomi Daerah tahun 1999 dicanangkan, penerimaan sumbangan dan bantuan diganti dengan subsidi daerah otonom dan bantuan pembangunan dimana perannya terhadap total penerimaan semakin kecil. Subsidi atau transfer dana dari pemerintah pusat kepada daerah selama ini melalui tiga jalur :

1. Subsidi Daerah Otonom (SDO), yaitu transfer kepada pemerintah daerah untuk membiayai pengeluaran rutin.
2. Program Inpres (dana non DIP) baik yang bersifat sektoral maupun umum dan digunakan untuk membantu pemerintah daerah untuk membiayai pengeluaran rutin dan pembangunan, sekaligus sebagai upaya untuk mengatasi ketidakseimbangan struktur keuangan antar daerah.
3. DIP (pengeluaran sektoral) yang dialokasikan untuk membiayai proyek-proyek / pengeluaran pembangunan, sebagai perwujudan mekanisme dekonsentrasi.

Berkaitan dengan UU Otonomi Daerah ini, maka terdapat kenaikan sumber dana perimbangan yang berasal dari bagi hasil pajak dan bukan pajak. Hal ini terjadi, karena adanya perubahan persentase bagi hasil beberapa jenis pajak dan bukan pajak antara pemerintah pusat, provinsi, dan kabupaten / kota. Perimbangan dimaksudkan agar terjadi keadilan dan pembagian sumber daya bagi kepentingan nasional dan bagi kepentingan daerah. Dana bagi hasil yang berasal dari pajak adalah PBB (Pajak Bumi dan Bangunan), BPHTB (Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan), dan PPh orang pribadi. Penerimaan bukan pajak adalah bagi hasil sumber daya alam dari sektor kehutanan, pertambangan umum, minyak bumi & gas alam, serta perikanan.

Sejak tahun anggaran 2002, sumber dana SDO dan bantuan pembangunan diganti menjadi DAU (Dana Alokasi Umum) dan DAK (Dana Alokasi Khusus). DAU/DAK adalah provisi berupa transfer dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah. Penggunaan DAU ditetapkan sepenuhnya oleh pemerintah provinsi Jawa Timur. Namun tidak demikian halnya dengan DAK. DAK adalah transfer dana dari APBN (reboisasi dan non-reboisasi) yang dialokasikan untuk tujuan khusus dan merupakan wewenang pemerintah pusat. Selama ini belum tersedia DAK yang berasal dari dana non-reboisasi. Kegiatan khusus yang dimaksud dalam penggunaan DAK antara lain diprioritaskan untuk reboisasi dan penghijauan. Sejak tahun 2002 Jawa Timur belum pernah menerima DAK.

Persyaratan suatu daerah agar memperoleh DAK adalah sebagai berikut (Kuncoro, 2004 : 35) :

1. daerah perlu membuktikan bahwa daerah tersebut kurang mampu membiayai seluruh pengeluaran usulan kegiatan tersebut dari PAD, Bagi Hasil Pajak dan SDA, DAU, Pinjaman Daerah, dan lain-lain penerimaan yang sah.
2. daerah menyediakan dana pendamping sekurang-kurangnya 10% dari kegiatan yang diajukan (dikecualikan untuk DAK dari Dana Reboisasi)
3. kegiatan tersebut memenuhi kriteria teknis sektor / kegiatan yang ditetapkan oleh Menteri Teknis / Instansi terkait.

## **V.2 Pola Struktur Anggaran Pemerintah Daerah Jawa Timur Setelah Kebijakan Undang-Undang Otonomi Daerah Tentang Dana Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah**

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Jawa Timur menggambarkan kemampuan daerah Jawa Timur dalam memobilisasi keuangannya. Apabila penerimaan daerah dari PAD cukup besar maka akan mengurangi ketergantungan pemerintah daerah Jawa Timur terhadap pemerintah pusat. Disamping itu besarnya APBD Jawa Timur dapat menggambarkan tingkat pelayanan yang diberikan oleh pemerintah kepada masyarakat.

Struktur APBD Jawa Timur terbagi menjadi dua kelompok besar, yaitu penerimaan dan pengeluaran. Anatomi sumber-sumber penerimaan dan pengeluaran daerah Jawa Timur dapat dilihat pada tabel Lampiran 1 dan 2.

Sebelum adanya kebijakan Undang-Undang otonomi daerah, penerimaan daerah Jawa Timur terdiri dari penerimaan rutin dan penerimaan pembangunan. Namun sejak tahun anggaran 1999/2000, struktur penerimaan berubah menjadi penerimaan yang berasal dari PAD, dana perimbangan, pinjaman, dan bagian pendapatan lain yang sah.

Sebelum tahun anggaran 1999/2000 besarnya penerimaan rutin didominasi oleh penerimaan yang berasal dari sumbangan dan bantuan dari pemerintah pusat. Namun demikian secara proporsional besarnya semakin menurun, bahkan pada saat krisis besarnya sumbangan dan bantuan menurun dengan sangat drastis, baik secara nominal maupun proporsional. Pada tahun anggaran 1998/1999, peran sumbangan dan bantuan terhadap total APBD hanya sebesar 26,61%, dimana sebelumnya antara 50% - 60%. Turunnya sumber penerimaan sumbangan dan bantuan ini merupakan akibat dari turunnya kemampuan penerimaan nasional (APBN) akibat krisis ekonomi fiskal dan moneter.

Sebaliknya, setelah kebijakan otonomi daerah, sumber penerimaan daerah didominasi oleh penerimaan yang berasal dari PAD. Sejak tahun anggaran 1999/2000, baik secara proporsional maupun secara nominal PAD Jawa Timur mengalami peningkatan terus menerus. Komponen terbesar dalam pembentukan PAD adalah pajak daerah. Besarnya pajak daerah mengalami peningkatan sebesar

2,48% antara tahun anggaran 1994/1995 sampai dengan 1998/1999 dan meningkat 32,60% antara tahun anggaran 1999/2000 sampai dengan tahun 2003.

Setelah kebijakan UU otonomi daerah, penerimaan daerah yang berasal dari Sumbangan dan Bantuan dihapus. Sebagai gantinya, maka diterapkan Subsidi Daerah Otonom (SDO) dan Bantuan Pembangunan. Besarnya Bantuan Pembangunan jauh melebihi jumlah SDO. Bantuan pembangunan ditujukan untuk meningkatkan keselarasan pembangunan sektoral dan regional. Bantuan pembangunan terdiri dari bantuan umum dan khusus.

Sejak tahun anggaran 2002, SDO dan Bantuan Pembangunan diubah menjadi Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK). DAU merupakan *block grant* yang diberikan kepada semua daerah untuk tujuan mengisi *kesenjangan antara kapasitas dan kebutuhan fisik daerah*, dan didistribusikan dengan formula berdasarkan prinsip-prinsip tertentu yang secara umum mengindikasikan bahwa daerah miskin dan terbelakang harus menerima lebih banyak daripada daerah kaya. Sedangkan DAK ditujukan untuk daerah khusus yang terpilih untuk tujuan khusus. Karena itu lokasi yang didistribusikan oleh pemerintah pusat sepenuhnya merupakan wewenang pusat untuk tujuan nasional khusus.

Sepanjang pengalokasian dana DAU dan DAK oleh pemerintah pusat, Provinsi Jawa Timur tidak mendapatkan dana DAK, tetapi hanya DAU saja. Setelah tahun anggaran 2002, besarnya dana perimbangan ini secara nominal maupun proporsi besarnya semakin kecil. Apabila sebelumnya dana perimbangan masih menggunakan konsep SDO dan bantuan pembangunan yang besarnya kurang lebih 20% dari proporsi APBD, namun setelah diubah menjadi DAU/DAK, pemerintah Jawa Timur hanya menerima dana perimbangan yang berasal dari DAU (Jawa Timur tidak menerima DAK) sebesar kurang lebih 10% dengan proporsi yang semakin menurun.

Sumber penerimaan lain dari APBD Jawa Timur adalah dana perimbangan yang berasal dari bagi hasil pajak dan bukan pajak. Sumber penerimaan ini mengalami peningkatan yang cukup signifikan sebesar 20,29% antara tahun 1994/1995 sampai dengan 1998/1999. Sedangkan pada tahun anggaran

1999/2000 sampai dengan tahun 2003 meningkat dengan sangat tajam, yaitu sebesar 35,23%. Hal ini sebagai konsekuensi dari pelaksanaan otonomi daerah dimana terdapat perubahan persentase atas provisi bagi hasil pajak dan bukan pajak. Tabel 3 di bawah ini adalah rangkuman persentase dana bagi hasil yang diperinci untuk pemerintah pusat dan daerah sebelum dan sesudah diterapkannya UU otonomi daerah No. 25 tahun 1999.

**Tabel 3**  
**Persentase Dana Bagi Hasil**  
**untuk Pemerintah Pusat, Provinsi, dan Kabupaten / Kota**

Jenis	Sebelum UU No. 25/1999			Setelah UU No. 25 / 1999				
	Pusat	Prov	Kab/Kota	Pusat	Prov	Semua	Tanpa Sumber Daya	Dengan Sumber Daya
Pajak Bumi dan Bangunan	10	16,2	64,8	10	16,2	84	-	-
Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan	20	16	64	20	16	64	-	-
Iuran Hak Penguasaan Hutan	55	30	15	20	16	-	32	32
Provisi Sumber Daya Hutan	30	70	-	20	16	-	0	64
Iuran Eksplorasi dan Eksploitasi Pertambangan	20	16	64	20	16	-	32	32
Land Rent Pertambangan	20	16	64	20	16	-	0	64
Royalti Minyak	100	-	-	85	3	-	6	6
Royalti Gas	100	-	-	70	6	-	6	12
Perikanan	-	-	-	20	-	80	-	-

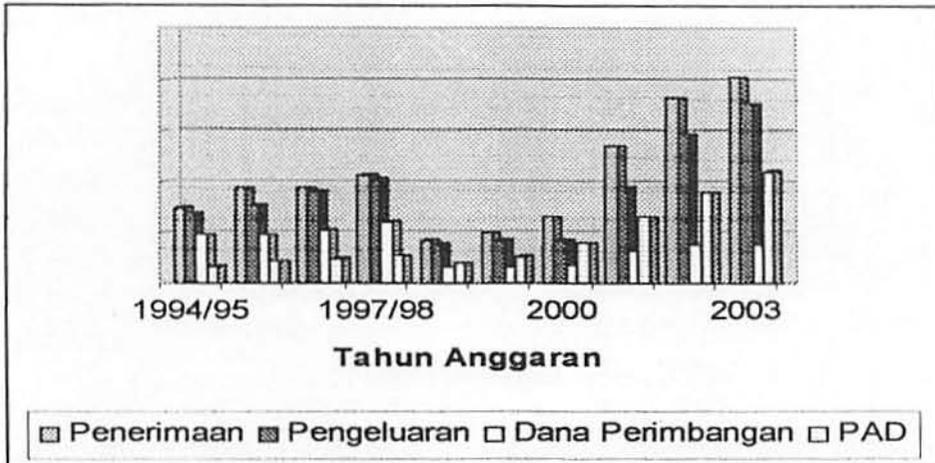
Sumber : UU No. 25/1999; Brodjonegoro & Asanuma (2000:6-8); Widjaja (2002); Kuncoro (2004 : 29).

Struktur pengeluaran terdiri dari pengeluaran rutin dan pengeluaran pembangunan. Yang dikategorikan sebagai pengeluaran rutin adalah pengeluaran yang dilakukan secara terus menerus untuk menunjang kegiatan pemerintahan, seperti : belanja pegawai, belanja barang, pembayaran hutang dan bunga, dan lain-lain. Pengeluaran pembangunan merupakan pembiayaan proyek yang terdiri dari 20 sektor.

Besarnya belanja rutin dan belanja pembangunan dalam APBD Jawa Timur menunjukkan nilai yang semakin meningkat dari tahun ke tahun. Pengeluaran pembangunan menunjukkan peningkatan yang jauh lebih besar, baik secara nominal maupun secara proporsional. Turunnya pengeluaran rutin disebabkan karena adanya penurunan pada pos sumbangan ke daerah bawahan. Sejak tahun anggaran 1999/2000 (kebijakan otonomi daerah), pengeluaran rutin untuk sumbangan ke daerah bawahan turun sampai 35,83%. Sumbangan ke daerah bawahan adalah pengeluaran rutin pemerintah provinsi Jawa Timur ke daerah-daerah di tingkat bawahnya. Dengan adanya kebijakan otonomi daerah, maka daerah kabupaten / kota selain terpacu untuk meningkatkan PAD-nya juga telah memperoleh dana perimbangan yang berupa DAU dan DAK langsung dari pemerintah pusat. Daerah dituntut untuk lebih mandiri dalam hal pembiayaan dan operasional.

Pengeluaran yang berasal dari sumbangan daerah bawahan menyebabkan jumlah pengeluaran rutin semakin berkurang. Sebaliknya pengeluaran pembangunan semakin meningkat. Namun demikian pengeluaran rutin untuk belanja anggota DPRD semakin meningkat sejak berlakunya Undang-Undang otonomi Daerah ini. Besarnya pengeluaran ini mengalami peningkatan yang cukup besar sejak tahun 1999, yaitu sebesar 40,22%. Dalam UU otonomi daerah menyatakan bahwa penyelenggaraan tugas pemerintah daerah dan DPRD dibiayai dari dan atas beban APBD.

Secara keseluruhan, performa anggaran pemerintah daerah Jawa Timur, sudah cukup bagus, dimana besarnya PAD menunjukkan pertumbuhan yang semakin meningkat. Besarnya dana perimbangan sebelum UU otonomi daerah menunjukkan bahwa peran PAD terhadap total APBD hanya berkisar lebih dari 20%, namun setelah tahun anggaran 1999/2000 proporsinya meningkat menjadi lebih dari 50%. Sedangkan dana perimbangan hanya berkisar antara 30%. Turunnya peran dana perimbangan terhadap APBD Jawa Timur ini disebabkan adanya perubahan sumber dana SDO dan bantuan pembangunan yang dirubah menjadi DAU dan DAK dimana semakin kecil. DAU dan DAK diberikan langsung oleh pemerintah pusat kepada daerah provinsi dan kabupaten / kota.



Sumber : Jawa Timur Dalam Angka, berbagai terbitan

Dana Perimbangan :

- 1994/95–1998/89 : bagi hasil pajak/bukan pajak & sumbangan dan bantuan.
- 1999/00 – 2001 : bagi hasil pajak/bukan pajak, SIDO, dan bantuan pembangunan.
- 2002 – 2003 : bagi hasil pajak/bukan pajak dan DAU/DAK.

Gambar 3

Perkembangan Beberapa Unsur APBD Jawa Timur  
Tahun Anggaran 1994/1995 – 2003

### V.3 Pola Struktur Anggaran Pemerintah Daerah Jawa Timur Yang Berasal Dari Dana DAU dan DAK

Salah satu komponen dari dana perimbangan dalam APBD adalah DAU dan DAK, yang pengalokasiannya didasarkan atas konsep kesenjangan fiskal atau celah fiskal (*fiscal gap*), yaitu selisih antara Kebutuhan Fiskal dan Kapasitas Fiskal. Kebijakan perhitungan DAU tahun anggaran 2003 menggunakan formula dengan konsep kesenjangan fiskal yang diatur dalam PP 84/2001 sebagai perubahan atas PP 104/2000 tentang Dana Perimbangan (digunakan dalam perhitungan DAU tahun anggaran 2002). Selain dengan formula kesenjangan fiskal, perhitungan DAU juga ditentukan dengan menggunakan faktor penyeimbang (FP) berupa Alokasi Minimum (AM).

Ditetapkan dalam rapat Panitia Anggaran DPR-RI dengan Pemerintah tanggal 10 Juli 2002, bahwa penyempurnaan formula dan perhitungan DAU dilakukan dengan (Kuncoro, 2004 : 30-31):

1. meningkatkan akurasi data dasar yang digunakan;
2. mengurangi porsi DAU yang diperhitungkan dalam alokasi minimum dan memperbesar porsi DAU yang dialokasikan untuk mengurangi kesenjangan keuangan antar daerah (perhitungan DAU dengan formula dalam PP 84/2001);
3. diupayakan untuk tetap mempertahankan bahwa tidak ada daerah yang menerima DAU tahun anggaran 2003 kurang dari atau minimal sama dengan DAU plus Dana Penyeimbang tahun anggaran 2002. oleh karena itu, diberikan tambahan dana melalui Dana Penyeimbang tahun anggaran 2003.

Formula DAU tahun anggaran 2003 berdasarkan PP Nomor 84/2001 yang diterapkan juga untuk provinsi Jawa Timur adalah sebagai berikut (Sidik, 2003; Kuncoro, 2004 : 31) :

$$\begin{aligned}
 \text{DAU}_i &= \text{AM} + \text{KF} \\
 \text{AM} &= \text{LS} + \alpha \text{ gaji} \\
 \text{KF} &= \text{BD} \times \text{DAU}_n \\
 \text{BD} &= \frac{(\text{KbF} - \text{KpF})_i}{(\text{KbF} - \text{KpF})_n}
 \end{aligned}$$

**Keterangan :**

- DAU** = Dana Alokasi Umum Provinsi Jawa Timur  
**DAU<sub>n</sub>** = Dana Alokasi Umum Seluruh Provinsi  
**AM** = Alokasi Minimum  
**KF** = Kesenjangan Fiskal  
**BD** = Bobot Daerah Jawa Timur  
**LS** = Lumpsum  
**αGaji** = Proporsional berdasarkan kebutuhan gaji  
**KbF** = Kebutuhan Fiskal dari Provinsi Timur  
**KpF** = Kapasitas Fiskal dari Provinsi Jawa Timur

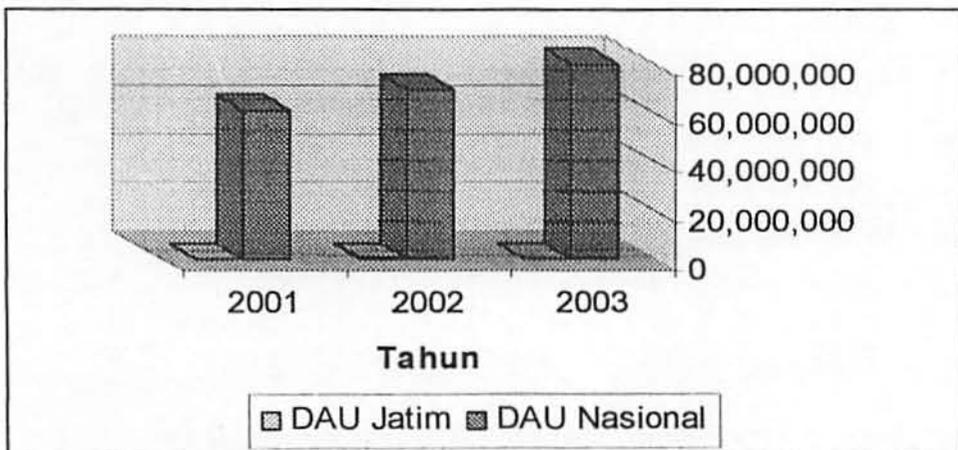
Tabel 4

## DAU Jawa Timur Tahun 2001 - 2003 (Dalam Juta Rupiah)

Tahun	DAU (Juta Rp)	DAK	DAU Seluruh Prov,Kab/Kota (Milliar Rp)	Peran DAU Jatim thd DAU Seluruh Provinsi (%)
2001	405.152	--	60.517	0,67
2002	453.210	--	69.114	0,66
2003	414.318	--	76.978	0,54
Pertumbuhan selama tahun 2001 – 2003 : 0.75 %				

Sumber : Jawa Timur Dalam Angka, Statistik Indonesia, 2001-2003.

Besaran DAU provinsi Jawa Timur selama tahun anggaran 2001 – 2003 adalah relatif konstan. Bahkan apabila dilihat dari proporsinya terhadap total DAU yang diberikan oleh pemerintah pusat terhadap seluruh provinsi dan kabupaten / kota, besarnya semakin menurun. Hal ini salah satu sebabnya karena pelaksanaan desentralisasi pemerintahan dan fiskal yang ditekankan pada pemerintah daerah kabupaten / kota.



Sumber : Jawa Timur Dalam Angka, Statistik Indonesia, 2001-2003.

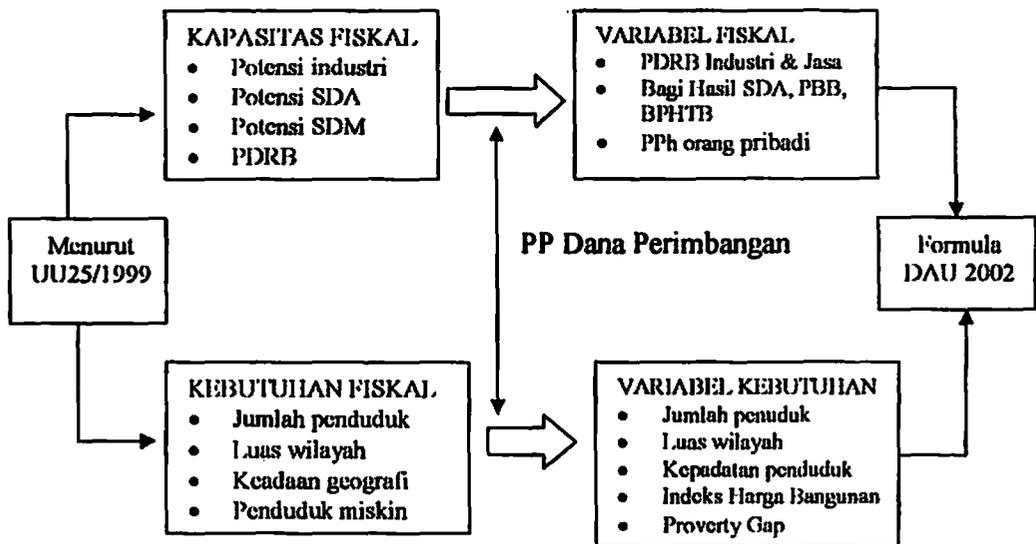
Gambar 4

## DAU Jatim dan Total DAU Nasional Untuk Provinsi dan Kabupaten/Kota

Dapat dipahami bahwa DAU provinsi akan relatif konstan, sebaliknya DAU kabupaten / kota akan senantiasa semakin besar. Hal ini karena kecenderungan desentralisasi pada daerah kabupaten / kota. Namun demikian sebaliknya, dana bagi hasil yang berasal dari bagi hasil pajak dan bukan pajak terdapat kenaikan penerimaan karena adanya perubahan persentase yang diterima oleh pemerintah provinsi Jawa Timur setelah kebijakan UU No. 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara pemerintah Pusat dan pemerintah Daerah.

Dengan kebijakan desentralisasi diatas, maka DAU untuk kabupaten / kota akan semakin besar, sedangkan DAU provinsi lebih kecil. Alokasi Minimum untuk provinsi semakin kecil dan untuk kabupaten / kota semakin besar.

Di bawah ini adalah skema dasar penerimaan DAU untuk seluruh daerah termasuk daerah provinsi Jawa Timur :



(Sumber : Kadjatmiko & Mahi, 2003; Kuncoro, 2004 : 31)

Gambar 5  
Skema DAU 2002

**Tabel 5**  
**Komposisi Bantuan Pemerintah Pusat Terhadap Pengeluaran**  
**Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Timur.**  
**Tahun Anggaran 1999/2000 - 2003**

Tahun	SIDO	Bantuan Pembngn	Total Bantn Pemerintah (Grants)	Pengelurn Rutin	Pengelan Pembangn	Pengelan Total	Rasio Grants thd Pengelum Rutin	Rasio Grants thd Pengeluarn Pembgn	Rasio Grants thd Total Pengelarn
99/00	92.879	151.917	244.796	392.900	436.547	846.772	62,30	56,08	28,91
2000	77.906	189.571	267.477	387.473	446.343	852.181	69,03	59,93	31,39
Tahun	DAU	DAK	Total Bantn Pemerintah (Grants)	Pengelan Rutin	Pengelan Pembangn	Pengelan Total	Rasio Grants thd Pengelum Rutin	Rasio Grants thd Pengelum Pembgn	Rasio Grants thd Total Pengelarn
2001	405,152	0	405,152	694,597	1,178,610	1,908,056	58.33	34.38	21.23
2002	453,210	0	453,210	984,546	1,830,503	2,934,878	46.03	24.76	15.44
2003	414,318	0	414,318	1,230,277	2,243,891	3,532,958	33.68	18.46	11.73

Sumber : Jawa Timur Dalam Angka, berbagai terbitan

Setelah kebijakan UU Otonomi daerah, seperti terlihat pada Tabel 3 di atas bahwa rasio bantuan pemerintah (*grants*) terhadap pengeluaran rutin, pengeluaran pembangunan, dan total pengeluaran semakin menurun. Hal ini mengindikasikan bahwa ketergantungan di bidang keuangan antara pemerintah provinsi Jawa Timur terhadap pemerintah pusat semakin menurun.

Peran bantuan pemerintah terhadap APBD Jawa Timur semakin turun. Pendanaan pengeluaran rutin yang semula didominasi oleh pembiayaan yang berasal dari pemerintah pusat, seiring berjalannya proses desentralisasi, maka peran pemerintah pusat semakin kecil.

Pada tahun anggaran 2001, dimana *grants* pemerintah pusat diubah menjadi DAU dan DAK, maka rasionya menjadi semakin kecil. Besarnya DAU provinsi yang diterima pemerintah daerah Jawa Timur didasarkan pada alokasi minimum yang semakin kecil. Pada tahun anggaran 2003, alokasi minimum provinsi turun dari 50% menjadi 40%.

#### **V.4 Proses Kemandirian Pemerintah Provinsi Jawa Timur Di Bidang Keuangan Setelah Adanya Dana Perimbangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah : Tercipta atau Tidak ?**

Sebelum kebijakan UU Otonomi Daerah tahun 1999, realitas hubungan fiskal antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah Jawa Timur, ditandai dengan tingginya kontrol pusat terhadap proses pembangunan daerah di Jawa Timur. Hal ini ditandai dengan rendahnya rasio antara PAD dengan total pendapatan daerah. Peran PAD terhadap total APBD Jawa Timur kurang lebih hanya 20%. Pemerintah Jawa Timur mempunyai tergantungan fiskal yang tinggi terhadap pemerintah pusat. Hal ini terlihat dari relatif rendahnya PAD dan dominannya transfer dari pusat tersebut.

Penyebab utama rendahnya PAD yang menyebabkan besarnya ketergantungan pemerintah Jawa Timur terhadap subsidi pemerintah pusat antara lain:

1. perusahaan daerah kurang berkembang, sehingga perannya kecil terhadap pendapatan daerah.
2. tingginya derajat sentralisasi dalam bidang perpajakan. Beberapa pajak utama (PPH, PBB, dll) dikelola dan ditentukan tarifnya oleh pemerintah pusat.
3. walaupun pajak daerah di Jawa Timur cukup beragam ternyata hanya sedikit yang bisa diandalkan sebagai sumber penerimaan. (kurang efektif dan efisiennya pemungutan pada beberapa jenis pajak daerah. Biaya pemungutan an beberapa pajak daerah masih cukup besar. Masih terdapat kebocoran.
4. subsidi yang diberikan oleh pemerintah pusat lebih banyak bersifat *block grant*, bukan *specific grant*. Subsidi yang bersifat *block grant* tidak memberikan keleluasaan dalam penggunaan dana (kelemahan dalam pemberian subsidi).

Setelah kebijakan UU Otonomi Daerah, pada tahun anggaran 1999/2000 peran PAD meningkat diatas 50%. Hal ini salah satu sebabnya adalah adanya kebijakan desentralisasi di bidang fiskal, yaitu perpajakan dan anggaran. Adanya kebebasan dalam penggunaan DAU, perubahan pengelolaan dan tarif pajak yang

diterima pemerintah provinsi Jawa Timur (dana berimbang) mendorong perubahan rasio PAD terhadap sumbangan pemerintah pusat.

Tabel 6

Komposisi PAD Terhadap Pengeluaran Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Timur.

Tahun Anggaran 1999/2000 - 2003

Tahun	PAD	Pengeluaran Rutin	Pengeluaran Pembangn	Pengeluaran Total	Rasio PAD thd Pengl Rutin	Rasio PAD thd Pengl Pembangn	Rasio PAD thd Pengl Total
1999/00	539,967	392,900	436,547	846,772	137.43	123.69	63.77
2000	787,065	387,473	446,343	852,181	203.13	176.34	92.36
2001	1,310,515	694,597	1,178,610	1,908,056	188.67	111.19	68.68
2002	1,797,053	984,546	1,830,503	2,934,878	182.53	98.17	61.23
2003	2,196,866	1,230,277	2,243,891	3,532,958	178.57	97.90	62.18

Sumber : Jawa Timur Dalam Angka, berbagai terbitan.

Dari Tabel 4 di atas, terlihat bahwa rasio PAD terhadap pengeluaran rutin bernilai diatas 100 dan semakin meningkat. Artinya bahwa nilai PAD selalu melebihi dari pengeluaran rutin. Hal ini menunjukkan bahwa setelah kebijakan UU otonomi daerah, tingkat kemandirian pemerintah provinsi Jawa Timur di bidang keuangan semakin meningkat. Salah satu indikator tingkat kemandirian suatu daerah adalah apabila PAD-nya mampu membiayai pengeluaran rutinnya.

Apabila dianalisis lebih lanjut, bahwa peran PAD Jawa Timur secara relatif semakin besar. Artinya dibandingkan dengan besarnya dana perimbangan, maka PAD Jawa Timur semakin besar. Di sisi lain, besarnya pengeluaran rutin dibandingkan dengan pengeluaran pembangunan semakin kecil. Sehingga dari kedua sisi PAD dan pengeluaran rutin tersebut akan menghasilkan rasio yang semakin besar.

Semakin meningkatnya PAD menggambarkan semakin tingginya kemampuan pemerintah provinsi Jawa Timur dalam menggali sumber-sumber keuangan daerahnya sendiri. Dengan demikian, kemampuan untuk menyelenggarakan otonomi daerah berdasarkan indikator desentralisasi fiskal semakin besar.

Lebih lanjut, apabila melihat rasio PAD terhadap pengeluaran pembangunan menunjukkan rasio yang semakin turun. Hal ini disebabkan karena terjadinya lompatan peningkatan pengeluaran pembangunan yang jauh lebih besar pada tahun anggaran 2002, yaitu dari Rp 446.343 juta pada tahun 2001 menjadi Rp 1.178.610 juta. Sehingga dari beberapa indikator diatas, dapat disimpulkan bahwa performa anggaran untuk pemerintah daerah Jawa Timur setelah kebijakan UU Otonomi Daerah semakin baik. Pembangunan fisik di Jawa Timur sangat pesat dan tingkat ketergantungan fiskal antara daerah Jawa Timur terhadap pemerintah pusat semakin kecil.

## BAB VI

### KESIMPULAN DAN SARAN

#### VI.1 Kesimpulan

Dari hasil penelitian diatas, terdapat beberapa kesimpulan sebagai berikut :

1. Pola struktur anggaran pemerintah Jawa Timur sebelum dan sesudah kebijakan UU Otonomi Daerah tentang dana perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah :

Sebelum Kebijakan Otonomi Daerah	Setelah Kebijakan Otonomi Daerah
Selama 32 tahun masa orde baru, APBD Jawa Timur dilaksanakan berdasarkan prinsip anggaran berimbang yang dinamis. Penerimaan yang berasal dari pinjaman diistilahkan sebagai penerimaan pembangunan.	Dalam orde reformasi, sistem anggaran daerah Jawa Timur berubah menjadi anggaran defisit. Terdapat pos pinjaman pemerintah daerah.
Penerimaan daerah terdiri dari penerimaan rutin dan penerimaan pembangunan.	Penerimaan daerah terdiri dari PAD, dana perimbangan, pinjaman, dan bagian pendapatan lain yang sah.
Penerimaan rutin didominasi oleh sumber yang berasal dari sumbangan dan bantuan pemerintah pusat.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Penerimaan daerah didominasi oleh penerimaan yang berasal dari PAD.</li> <li>▪ Komponen terbesar dalam pembentukan PAD adalah pajak daerah.</li> <li>▪ penerimaan sumbangan dan bantuan dirubah menjadi SDO dan bantuan pembangunan.</li> <li>▪ Tahun anggaran 2001 SDO dan bantuan pembangunan dirubah menjadi DAU dan DAK</li> </ul>

2. Terjadi perubahan yang mendasar pada sistem fiskal di Jawa Timur setelah era otonomi daerah. Pemerintah Jawa Timur mempunyai tergantungan fikal yang linggi terhadap pemerintah pusat sebelum pelaksanaan kebijakan otonomi daerah. Hal ini terlihat dari relatif rendahnya PAD dan dominannya transfer

dari pemerintah pusat tersebut. Peran PAD terhadap total APBD Jawa Timur kurang lebih hanya 20%. Namun demikian, setelah era kebijakan otonomi daerah, peran PAD meningkat diatas 50%. Hal ini di sebabkan antara lain karena adanya kebijakan desentralisasi di bidang fiskal, yaitu perpajakan dan anggaran, adanya kebebasan dalam penggunaan DAU, dan perubahan pengelolaan dan besarnya tarif pajak yang diterima pemerintah Jawa Timur (dana berimbang).

3. Pola struktur anggaran pemerintah Jawa Timur yang berasal dari dana DAU dan DAK :
  - a. DAU adalah *block grant* yang diberikan kepada semua daerah untuk tujuan mengisi *kesenjangan antara kapasitas dan kebutuhan fisik daerah*, dan didistribusikan dengan formula berdasarkan prinsip-prinsip tertentu yang secara umum mengindikasikan bahwa daerah miskin dan terbelakang harus menerima lebih banyak daripada daerah kaya. Sedangkan DAK ditujukan untuk daerah khusus yang terpilih untuk tujuan khusus. Karena itu lokasi yang didistribusikan oleh pemerintah pusat sepenuhnya merupakan wewenang pusat untuk tujuan nasional khusus. Sepanjang pengalokasian dana DAU dan DAK oleh pemerintah pusat, Provinsi Jawa Timur tidak mendapatkan dana DAK, tetapi hanya DAU saja.
  - b. DAU provinsi Jawa Timur relatif konstan, sebaliknya DAU kabupaten / kota senantiasa semakin besar. Hal ini karena adanya kecenderungan desentralisasi pada daerah kabupaten / kota. Namun demikian sebaliknya, dana bagi hasil yang berasal dari bagi hasil pajak dan bukan pajak terdapat kenaikan penerimaan karena adanya perubahan persentase yang diterima oleh pemerintah provinsi Jawa Timur setelah kebijakan UU No. 25 tahun 1999.
  - c. Dengan kebijakan desentralisasi diatas, maka DAU untuk kabupaten / kota akan semakin besar, sedangkan DAU provinsi lebih kecil. Alokasi

Minimum untuk provinsi semakin kecil dan untuk kabupaten / kota semakin besar.

4. Tidak terdapat permasalahan fiskal yang ditimbulkan setelah diberlakukannya UU tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah di Jawa Timur. Justru terdapat performa yang semakin bagus dari sisi struktur penerimaan anggaran daerah Jawa Timur, yaitu dengan makin besarnya peran PAD menggantikan sumbangan dan bantuan pemerintah pusat. Besarnya dana perimbangan sebelum UU otonomi daerah menunjukkan bahwa peran PAD terhadap total APBD hanya berkisar lebih dari 20%, namun setelah tahun anggaran 1999/2000 proporsinya meningkat menjadi lebih dari 50%. Sedangkan dana perimbangan hanya berkisar antara 30%.
5. Dengan adanya kebijakan tentang dana perimbangan antara pemerintah pusat dan daerah dapat menciptakan proses kemandirian pemerintah provinsi Jawa Timur terutama di bidang keuangan (anggaran penerimaan).
  - a. Sebelum kebijakan UU Otonomi Daerah tahun 1999, realitas hubungan fiskal antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah Jawa Timur, ditandai dengan tingginya kontrol pusat terhadap proses pembangunan daerah di Jawa Timur. Hal ini ditandai dengan rendahnya rasio antara PAD dengan total pendapatan daerah. Peran PAD terhadap total APBD Jawa Timur kurang lebih hanya 20%. Pemerintah Jawa Timur mempunyai ketergantungan fiskal yang tinggi terhadap pemerintah pusat. Hal ini terlihat dari relatif rendahnya PAD dan dominannya transfer dari pusat tersebut. Setelah kebijakan UU Otonomi Daerah, peran PAD meningkat di atas 50%.
  - b. Secara keseluruhan, performa anggaran penerimaan pemerintah daerah Jawa Timur cukup bagus, dimana besarnya PAD menunjukkan pertumbuhan yang semakin meningkat. Hal ini mengindikasikan bahwa ketergantungan di bidang keuangan antara pemerintah provinsi Jawa Timur terhadap pemerintah pusat semakin menurun.

## **VI.2 Saran**

Pemerintah daerah Jawa Timur semakin mempunyai keleluasaan dalam penggunaan anggarannya dan semakin sedikit kontrol dari pemerintah pusat terhadap penggunaan anggaran daerah. Adanya pelimpahan wewenang di bidang anggaran, yaitu sumber dana PAD dan dana perimbangan, maka pemerintah Jawa Timur semakin memiliki kewenangan dalam menggunakan anggarannya untuk kepentingan pengeluaran rutin dan pengeluaran pembangunannya. Namun demikian, besarnya anggaran penerimaan yang diperoleh, baik dari PAD, DAU, DAK maupun dari sumber-sumber yang lain hendaknya harus lebih efisien dalam penggunaannya.

Dalam rangka otonomi daerah, pemerintah Jawa Timur sebagai lembaga publik tidak hanya mempunyai kewajiban dalam mengalokasikan anggarannya secara efisien (deentralisasi keuangan), tetapi juga harus melakukan desentralisasi pelayanan kepada masyarakat. Desentralisasi pelayanan yang dimaksud adalah menggantikan peran pelayanan publik dari pemerintah pusat oleh pemerintah daerah Jawa Timur, seperti pelayanan di bidang pendidikan, kesehatan, dan lain lain.

## DAFTAR PUSTAKA

- Devas, Nick, 1984, *Keuangan Pemerintah Daerah Di Indonesia*, terjemahan, PT Bina Aksara, Jakarta.
- Direktur Dana Investasi, 1991, *Pemahaman Terhadap Prinsip-Prinsip Dan Ketatalaksanaan Pendanaan P3KT*, Makalah Lokakarya, UP2L – P3KT, Direktorat Bina Program Dirjen Cipta Karya, DPU, Jakarta.
- Kunarjo, 2002, *Perencanaan Dan pengendalian Program Pembangunan*, UI-Press, Jakarta.
- Kuncoro, Mudrajad, 2002, *Analisis Spasial dan Regional*, UPP AMP YKPN, Yogyakarta.
- Kuncoro, Mudrajad, 2004, *Otonomi dan Pembangunan Daerah*, Penerbit Erlangga, Jakarta.
- Lapera, 2000, *Otonomi Pemberian Negara*, Lapera Putaka Utama, Yogyakarta.
- Mubyarto, 2001, *Prospek Otonomi Daerah Dan perekonomian Indonesia, Pasca Krisis Ekonomi*, BPFE, Yogyakarta.
- Soetrisno, 1984, *Dasar-Dasar Ilmu Keuangan Negara*, BPFE-UGM, Yogyakarta.
- Sujamto, 1988, *Cakrawala Otonomi Daerah*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Syamsi, Ibnu, 1988, *Dasar-Dasar Kebijakan Keuangan Negara*, Bina Aksara, Jakarta.
- Yani, Ahmad, 2004, *Hubungan keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah*, PT Raja Grafindo Perkasa, Jakarta.
- Undang-Undang Otonomi Daerah, No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Otonomi Daerah, No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.
- Undang-Undang Otonomi Daerah, No. 32 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Otonomi Daerah, No. 33 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

**Tabel Lampiran 1a**  
**STRUKTUR ANGGARAN PENERIMAAN DAERAH JAWA TIMUR**  
**TAHUN 1994/1995 - 1998/1999 (DALAM JUTA RUPIAH)**

Urutan Kegiatan	1994/95	Peran (%)	1995/98	Peran (%)	1996/97	Peran (%)	1997/98	Peran (%)	1998/99	Peran (%)	Perumb (%)
Pendapatan Rutin	1,315,860	88.77	1,484,371	89.59	1,892,322	91.04	1,867,328	88.15	788,078	92.23	(9.79)
1 Sisa Lebih Anggaran Tahun Lalu	34,565	2.33	100,466	6.06	130,554	7.02	69,330	4.22	77,511	9.09	17.53
2 Pendapatan Asli Daerah	339,829	22.83	440,522	26.59	503,068	27.06	568,300	28.63	388,705	46.78	3.25
Pajak Daerah	292,093	19.71	376,415	22.68	428,897	23.07	486,272	22.95	339,156	38.74	2.46
Retribusi Daerah	29,026	1.96	47,563	2.89	56,187	3.02	55,707	2.83	34,270	4.02	3.38
Labu Perusahaan Daerah	384	0.03	576	0.03	349	0.02	488	0.02	832	0.10	16.71
Penerimaan Dari Dinas Lainnya	11,878	0.60	7,719	0.47	6,148	0.44	14,898	0.71	15,391	1.81	5.32
Lainnya	6,448	0.44	9,053	0.55	9,539	0.51	10,835	0.51	18,056	2.12	22.87
3 Bagian Bagi Hasil Pajak / Bukan Pajak	32,696	2.23	32,974	1.99	47,228	2.54	56,803	2.86	83,687	9.75	20.29
4 Sumbangan Dan Bantuan	908,470	61.29	910,320	54.94	1,011,442	54.41	1,152,696	64.42	226,775	26.61	(24.24)
Pendapatan Pembangunan	77	0.01	231	0.01	197	0.01	177	0.01	265	0.03	28.03
1 Pinjaman Pemerintah Daerah	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0	0.00	
3 Pinjaman untuk BUMD	77	0.01	231	0.01	197	0.01	177	0.01	265	0.03	28.03
Pendapatan Usahan Kas & Pertimbangan	166,305	11.22	172,265	10.40	166,432	8.95	250,894	11.84	65,923	7.73	(16.90)
<b>Jumlah Penerimaan</b>	<b>1,482,242</b>	<b>100.00</b>	<b>1,656,867</b>	<b>100.00</b>	<b>1,858,951</b>	<b>100.00</b>	<b>2,118,400</b>	<b>100.00</b>	<b>852,268</b>	<b>100.00</b>	<b>(10.48)</b>

Sumber: Jawa Timur Dalam Angka dalam berbagai terbitan

Tahun anggaran 1994/1995 yang dimaksud pos Sumbangan & Bantuan adalah pos Dari Pemerintah & Instansi  
Sejak Tahun Anggaran 1999 tidak terdapat lagi pos Penerimaan Dari Dinas; dan disesuaikan dari tahun kalender

**Tabel Lampiran 1b**  
**STRUKTUR ANGGARAN PENERIMAAN DAERAH JAWA TIMUR**  
**TAHUN 1999/2000 - 2003 (DALAM JUTA RUPIAH)**

Urutan Kegiatan	1999/00	Peran (%)	2000	Peran (%)	2001	Peran (%)	2002	Peran (%)	2003	Peran (%)	Pertumb (%)
Pendapatan	971,914	88.16	1,298,260	98.57	2,845,297	97.68	3,534,739	96.71	3,978,400	98.54	32.55
1 Sisa Lebih Anggaran Tahun Lalu	79,020	7.98	144,843	10.99	482,452	17.07	772,090	21.12	719,669	17.84	55.65
2 Pendapatan Asli Daerah	539,967	54.54	787,065	59.59	1,310,515	48.38	1,767,053	49.17	2,198,968	54.44	32.40
Pajak Daerah	465,968	47.08	658,819	50.10	1,149,712	42.44	1,553,782	42.51	1,910,498	47.35	32.60
Retribusi Daerah	25,828	2.62	23,501	1.79	32,448	1.20	23,560	0.65	27,233	0.67	0.96
Labu Perusahaan Daerah	882	0.09	1,690	0.14	4,130	0.15	41,190	1.13	50,594	1.25	124.78
Lainnya	45,458	4.59	102,855	7.82	124,225	4.59	178,441	4.85	268,540	5.17	35.60
3 Pendapatan yg berasal dr Pemberian Pemerintah/Instansi yg lebih tinggi	336,566	33.99	362,763	27.59	650,700	24.02	746,780	20.43	780,561	19.34	18.32
Bagi Hasil Pajak	76,072	7.89	82,637	6.28	211,722	7.82	260,607	7.14	353,039	8.75	33.23
Bagi Hasil Bukan Pajak	13,686	1.38	12,668	0.96	33,628	1.25	32,743	0.90	13,204	0.33	(0.72)
Subsidi Daerah Otonom (SDO)/DAU	92,876	9.38	77,006	5.92	405,152	14.98	453,210	12.40	414,318	10.27	34.88
Bantuan Pembangunan / DAK	151,917	15.34	189,671	14.42	0	0.00	0	0.00	0	0.00	
Penerimaan Lainnya	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0	0.00	
4 Bagian Pinjaman Pemerintah Daerah	16,372	1.65	1,678	0.14	10,824	0.40	11,876	0.32	723	0.02	(48.43)
Pinjaman Dari Dalam negeri	16,372	1.65	1,678	0.14	10,824	0.40	11,876	0.32	723	0.02	(48.43)
Pinj dari Pemr Pusat	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0	0.00	
Pinj dr LK Din Negeri	16,372	1.65	1,678	0.14	10,824	0.40	0	0.00	0	0.00	
Pinjaman Dari Luar Negeri	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0	0.00	
5 Bagian Lain Pendapatan yang sah	0	0.00	0	0.00	210,806	7.78	207,160	5.87	278,561	6.90	
Dana Kontijensi	0	0.00	0	0.00	171,306	6.32	0	0.00	0	0.00	
Tambah Dana Kontijensi	0	0.00	0	0.00	39,501	1.48	0	0.00	0	0.00	
Dana Penyelimbang	0	0.00	0	0.00	0	0.00	207,160	5.87	278,561	6.90	
Usuran Kas dan Pertimbangan	18,191	1.84	18,768	1.43	63,512	2.34	120,400	3.29	58,838	1.48	28.46
<b>Jumlah Penerimaan</b>	<b>990,185</b>	<b>100.00</b>	<b>1,318,023</b>	<b>100.00</b>	<b>2,708,809</b>	<b>100.00</b>	<b>3,655,138</b>	<b>100.00</b>	<b>4,035,235</b>	<b>100.00</b>	<b>32.45</b>

Sumber: Jawa Timur Dalam Angka dalam berbagai terbitan

Sejak tahun anggaran 1999 tidak terdapat lagi pos Penerimaan Dari Dinas pada PAD

Sejak tahun anggaran 2000 disesuaikan pada tahun kalender

Sejak tahun anggaran 2001 terdapat pos Bagian Lain Pendapatan yang Sah (dana kontijensi)

Sejak tahun anggaran 2001, SDO dan Bantuan Pembangunan diubah menjadi DAU dan DAK

Sejak tahun anggaran 2002 pos Bantuan Pembangunan / Pinjaman berasal dari Pinjaman Dalam Negeri dan Pinjaman Luar Negeri

Sejak tahun anggaran 2002 pos Tambahan Dana Kontijensi berubah menjadi pos Dana Penyelimbang

Tabel Lampiran 2a  
**STRUKTUR ANGGARAN PENGELUARAN DAERAH JAWA TIMUR  
 TAHUN 1994/1995 - 1998/1999 (DALAM JUTA RUPIAH)**

Uraian Belanja	1994/95	Peran (%)	1995/96	Peran (%)	1996/97	Peran (%)	1997/98	Peran (%)	1998/99	Peran (%)	Pertumb (%)
Belanja Rutin	1,010,040	72.72	1,057,354	69.45	1,165,106	65.83	1,363,528	66.66	408,092	52.94	(16.56)
1 Belanja Pegawai	659,319	61.87	683,900	56.74	664,925	53.06	1,067,889	53.17	141,969	18.42	(30.24)
Belanja DPRD / Kepala Daerah dan Wakil	0	0.00	7,497	0.49	8,718	0.54	12,515	0.61	10,882	1.41	8.78
Belanja Barang	65,577	4.72	68,881	4.52	80,069	4.45	92,348	4.51	98,817	12.56	8.10
Biaya Pemeliharaan	11,087	0.80	14,841	0.87	18,385	1.02	23,410	1.14	21,629	2.81	14.30
Perjalanan Dinas	2,978	0.21	3,484	0.23	4,440	0.25	5,504	0.27	6,064	0.79	15.28
Belanja Lain-lain	30,887	2.23	44,198	2.90	54,150	3.01	65,250	3.19	51,068	6.63	10.52
Angsuran Pinjaman, Hutang dan Bunga	77	0.01	231	0.02	225	0.01	178	0.01	509	0.07	45.89
Pensiun	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0.00
Ganjaran/Subsidi/Sumbng Daerah Bawah	28,783	2.14	43,096	2.83	47,422	2.63	53,862	2.64	55,238	7.17	13.15
Pengeluaran tidak termasuk bagian lain	9,731	0.70	10,753	0.71	15,101	0.84	21,365	1.04	18,369	2.38	13.55
Pengeluaran Tak Terduga	609	0.04	495	0.03	671	0.04	1,300	0.06	5,468	0.71	60.78
Belanja Pembangunan	206,434	14.79	297,204	19.52	418,459	23.25	426,484	20.85	300,394	38.97	7.90
Belanja Pembangunan (20 sektor + subsidi)	206,434	14.79	297,204	19.52	418,459	23.25	426,484	20.85	300,394	38.97	7.90
Usuran Kas dan Perhitungan	173,535	12.49	167,895	11.03	198,569	10.92	255,554	12.49	62,410	8.10	(18.50)
<b>Jumlah Pengeluaran</b>	<b>1,389,017</b>	<b>100.00</b>	<b>1,522,453</b>	<b>100.00</b>	<b>1,800,124</b>	<b>100.00</b>	<b>2,046,566</b>	<b>100.00</b>	<b>770,868</b>	<b>100.00</b>	<b>(11.11)</b>

Sumber: Jawa Timur Dalam Angka dalam berbagai terbitan  
 Tahun anggaran 1994/95 tidak terdapat pos Belanja DPRD/Kepala Daerah dan Wakil

Tabel Lampiran 2b  
**STRUKTUR ANGGARAN PENGELUARAN DAERAH JAWA TIMUR  
 TAHUN 1994/1995 - 1998/1999 (DALAM JUTA RUPIAH)**

Uraian Belanja	1999/00	Peran (%)	2000	Peran (%)	2001	Peran (%)	2002	Peran (%)	2003	Peran (%)	Pertumb (%)
Belanja Rutin	392,900	46.40	387,473	45.47	694,507	36.44	984,548	33.55	1,230,277	34.82	25.64
1 Belanja Pegawai	90,420	10.68	79,894	8.34	295,404	15.50	427,305	14.59	490,154	13.87	40.22
Belanja DPRD	8,730	0.79	10,309	1.21	27,949	1.47	29,950	0.71	22,809	0.65	27.65
Belanja Kepala Daerah	4,711	0.58	1,918	0.23	2,882	0.15	3,343	0.11	4,584	0.13	(0.63)
Belanja Barang	129,541	15.30	101,788	11.94	181,978	8.50	190,314	6.49	238,150	6.77	13.05
Biaya Pemeliharaan	29,813	3.50	23,805	2.79	44,181	2.32	68,433	2.20	79,819	2.28	21.93
Belanja Perjalanan	7,056	0.83	8,495	0.78	11,789	0.62	23,105	0.79	31,144	0.88	34.57
Belanja Lain-lain	60,577	7.15	49,021	5.78	94,208	4.94	134,216	4.57	178,220	5.04	24.09
Angsuran Pinjaman, Hutang dan Bunga	1,174	0.14	3,789	0.44	5,760	0.30	4,890	0.17	4,547	0.13	31.10
Ganjaran/Subsidi/Sumbng Daerah Bawah	15,886	1.87	10,113	1.19	839	0.04	1,048	0.04	1,728	0.05	(35.83)
Pengeluaran tidak termasuk bagian lain	31,783	3.75	25,301	2.97	33,375	1.75	50,742	1.73	72,204	2.04	17.83
Pengeluaran Tak Terduga	15,428	1.82	75,357	8.84	16,253	0.65	62,094	2.12	106,940	3.00	47.01
Belanja Pembangunan	436,547	51.55	446,343	52.38	1,178,610	61.84	1,830,503	62.37	2,243,891	63.51	38.74
Belanja Pembangunan (20 sektor + subsidi)	436,547	51.55	446,343	52.38	1,178,610	61.84	1,830,503	62.37	2,243,891	63.51	38.74
Usuran Kas dan Perhitungan	17,325	2.05	18,348	2.15	32,849	1.72	119,820	4.08	58,790	1.66	27.68
<b>Jumlah Pengeluaran</b>	<b>846,772</b>	<b>100.00</b>	<b>852,161</b>	<b>100.00</b>	<b>1,908,056</b>	<b>100.00</b>	<b>2,894,878</b>	<b>100.00</b>	<b>3,532,958</b>	<b>100.00</b>	<b>33.07</b>

Sumber: Jawa Timur Dalam Angka dalam berbagai terbitan  
 Mulai tahun anggaran 2002, istilah pos Ganjaran/Subsidi/Sumbng Daerah Bawah diganti dengan BANTUAN KEUANGAN

Tabel Lampiran 3  
**REKAPITULASI ANGGARAN PENERIMAAN DAN BELANJA DAERAH JAWA TIMUR  
 TAHUN 1994/1995 - 2003 (JUTA RUPIAH)**

Uraian Kegiatan	1994/95	Peran (%)	1995/96	Peran (%)	1996/97	Peran (%)	1997/98	Peran (%)	1998/99	Peran (%)	1999/00	Peran (%)	2000	Peran (%)	2001	Peran (%)	2002	Peran (%)	2003	Peran (%)	Pertumb (%)
Pendapatan Rutin	1,315,860	88.77	1,484,371	89.59	1,692,322	91.04	1,697,328	88.18	768,078	92.23	955,542	88.51	1,294,390	88.43	2,423,688	89.47	3,315,903	90.72	3,697,118	91.62	10.88
Sisa Lebih Anggaran Tahun Lalu	34,565	2.33	100,455	6.08	130,554	7.02	69,330	4.22	77,611	9.09	79,020	7.98	144,842	10.69	462,452	17.07	772,090	21.12	719,889	17.84	35.47
Pendapatan Asli Daerah	339,629	22.93	440,622	26.59	603,098	27.06	568,300	28.63	398,705	48.76	539,967	54.54	767,065	59.85	1,310,515	48.38	1,797,053	49.17	2,198,688	54.44	20.52
Bagian Bagi Hasil Pajak / Bukan Pajak	32,898	2.23	32,974	1.69	47,228	2.54	56,803	2.88	83,087	9.75	91,759	9.27	95,306	7.25	245,548	9.08	293,550	8.03	368,243	9.08	27.21
Sumbangan dan Bantuan	908,470	61.29	910,320	54.94	1,011,442	54.41	1,152,695	54.42	226,775	26.61	244,766	24.72	267,477	20.34	405,152	14.96	453,210	12.40	414,316	10.27	(7.55)
Pendapatan Pembangunan / Pinjaman	77	0.01	231	0.01	197	0.01	177	0.01	265	0.03	18,372	1.65	1,878	0.14	10,824	0.40	11,678	0.32	723	0.02	25.09
Bagian Lain Pendapatan yang sah	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0	0.00	210,608	7.76	207,160	5.67	278,591	6.90	
Pendapatan Urusan Kas & Perhitungan	166,305	11.22	172,255	10.40	166,432	8.95	250,094	11.84	63,923	7.73	18,191	1.84	19,785	1.43	63,512	2.34	120,400	3.29	68,636	1.48	(9.67)
<b>Jumlah Penerimaan</b>	<b>1,482,242</b>	<b>100.00</b>	<b>1,636,887</b>	<b>100.00</b>	<b>1,958,981</b>	<b>100.00</b>	<b>2,118,389</b>	<b>100.00</b>	<b>852,268</b>	<b>100.00</b>	<b>890,105</b>	<b>100.00</b>	<b>1,315,053</b>	<b>100.00</b>	<b>2,708,968</b>	<b>100.00</b>	<b>3,654,138</b>	<b>100.00</b>	<b>4,095,236</b>	<b>100.00</b>	<b>10.63</b>
Belanja Rutin	1,010,048	72.72	1,057,354	69.48	1,165,108	65.63	1,363,628	66.68	408,062	62.94	392,900	48.40	387,473	45.47	684,597	36.44	884,548	33.56	1,290,277	34.62	1.98
Belanja Pembangunan	205,434	14.79	297,204	19.52	418,459	23.25	426,494	20.85	300,394	38.97	438,547	51.55	448,343	52.38	1,178,610	61.04	1,630,503	62.37	2,243,691	63.51	27.01
Belanja Urusan Kas dan Perhitungan	173,535	12.49	167,695	11.03	196,569	10.82	255,554	12.48	62,410	8.10	17,325	2.05	16,345	2.15	32,849	1.72	119,628	4.08	58,790	1.68	(10.26)
<b>Jumlah Pengeluaran</b>	<b>1,389,017</b>	<b>100.00</b>	<b>1,522,453</b>	<b>100.00</b>	<b>1,800,124</b>	<b>100.00</b>	<b>2,045,676</b>	<b>100.00</b>	<b>770,866</b>	<b>100.00</b>	<b>846,772</b>	<b>100.00</b>	<b>852,181</b>	<b>100.00</b>	<b>1,906,056</b>	<b>100.00</b>	<b>2,634,678</b>	<b>100.00</b>	<b>3,532,958</b>	<b>100.00</b>	<b>9.78</b>

Sumber: Jawa Timur Dalam Angka dalam berbagai terbitan

Tahun anggaran 1994/1995 yang dimaksud pos Sumbangan & Bantuan adalah pos Dari Pemerintah & Instansi  
 Sejak tahun anggaran 1999 tidak terdapat lagi pos Penerimaan Dari Dinas; dan didasarkan dari tahun kalender  
 Sejak tahun 2000 perhitungan anggaran didasarkan tahun kalender  
 Sejak tahun anggaran 1999/2000 pos penerimaan Sumbangan & nBantuan berubah menjadi pos **SDO DAN BANTUAN PEMBANGUNAN**  
 Sejak tahun anggaran 2002, **SDO** dan Bantuan Pembangunan diubah menjadi **DAU** dan **DAK**  
 Sejak tahun anggaran 2001 terdapat pos Bagian Lain Pendapatan yang Sah (dana kondijensi)  
 Sejak tahun anggaran 2002 pos Bantuan Pembangunan / Pinjaman berasal dari Pinjaman Dalam Negeri dan Pinjaman Luar Negeri  
 Sejak tahun anggaran 2002 pos Tambahan Dana Kondijensi berubah menjadi pos Dana Penyeimbang

## Lampiran 4

## Riwayat Hidup Ketua Peneliti

1. Nama Lengkap : Nurul Istifadah, S.E.,M.Si.
2. Umur / Jenis kelamin / Agama : 38 tahun / Perempuan / Islam
3. Alamat : Klampis Semolo Barat III / i-10 Surabaya  
Email : [nistifadah@yahoo.com](mailto:nistifadah@yahoo.com)
4. Pangkat / Golongan / NIP : Penata Muda Tk I / IIIb / 132 205 435
5. Jabatan pokok : Dosen Tetap Fakultas Ekonomi
6. Perguruan Tinggi : Universitas Airlangga
7. Alamat Kantor : Jl. Airlangga 4 Surabaya
8. Riwayat Pendidikan Tinggi :
  - a. Jurusan Ilmu Ekonomi dan Studi Pembangunan, Fakultas Ekonomi Universitas Airlangga, 1993.
  - b. Ilmu Manajemen, Pasca Sarjana Universitas Airlangga, 2005.

## 9. Pengalaman Penelitian :

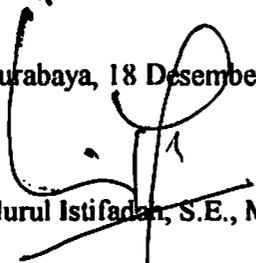
No	Tahun	Judul Penelitian	Sumber Biaya	Keterangan
1	2000	Pekerja Wanita Di Perusahaan PMA (Suatu Studi Di Kotamadya Surabaya)	Kajian Wanita DP3M	Ketua Peneliti
2	2001	Analisa Pembangunan Ekonomi Propinsi Daerah Tingkat I Jawa Timur Dengan Memakai Pendekatan SWP (Satuan Wilayah Pembangunan)	Dosen Muda DP3M	Anggota Peneliti
3	2002	Analisa Peran Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kota Surabaya Terhadap Pembangunan Ekonomi Di Kota Surabaya Dalam Rangka Pelaksanaan Otonomi Daerah Di Bidang Keuangan	DIK Suplemen	Ketua Peneliti
4	2003	Analisis efektivitas Penggunaan Dana APBD Surabaya Dalam Menggerakkan Pembangunan Sektor Di Surabaya : Kajian Sebelum Dan Sesudah Pelaksanaan Kebijakan Undang-Undang Otonomi Daerah.	DIK Suplemen	Ketua Peneliti

5	2004	Studi Pengendalian Inflasi Sebagai Sasaran Akhir Kebijakan Moneter Di Indonesia (Suatu Paradigma Baru)	Dosen Muda DP3M	Anggota Peneliti
6	2004	Analisis Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Keputusan Melanjutkan Kontrak atau Tidak Pada Tenaga Kerja Wanita (TKW) yang Berasal dari Kabupaten Tulung Agung dan Trenggalek	Kajian Wanita DP3M	Ketua Peneliti
7	2004	Pemberdayaan Pasar Swasta Tradisional di Kota Surabaya	Bappeko Surabaya	Anggota Peneliti
8	2005	Strategi Penanggulangan Ketimpangan Spasial Antar Kabupaten / Kota Di Jawa Timur	SP4 FE Unair	Ketua Peneliti
9	2005	Optimalisasi Struktur Ekonomi Provini Jawa Timur melalui Pemberdayaan Di Sektor Basis	DIPA PNBP	Anggota Peneliti

**PUBLIKASI HASIL PENELITIAN :**

1. Pekerja Wanita Di Perusahaan PMA (Suatu Studi Di Kotamadya Surabaya), diterbitkan pada Jurnal Penelitian Dinamika Sosial Lemlit Unair Volume 2 No. 2 Agustus 2001, ISSN 1411-6383.
2. Analisa Peran Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kota Surabaya Terhadap Pembangunan Ekonomi Di Kota Surabaya Dalam Rangka Pelaksanaan Otonomi Daerah Di Bidang Keuangan, diterbitkan pada Jurnal Penelitian Dinamika Sosial Lemlit Unair Volume 3 No. 2 Agustus 2002, ISSN 1411-6383.

Surabaya, 18 Desember 2005

  
Nurul Istifadah, S.E., M.Si.

