

PAMERAN

IR - PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

1 JUL 2003

118



LAPORAN PENELITIAN
DIK SUPLEMEN UNIVERSITAS AIRLANGGA
TAHUN ANGGARAN 2001

**ANALISIS PERAN PENDAPATAN ASLI DAERAH (PAD)
KOTAMADYA SURABAYA TERHADAP PEMBANGUNAN
EKONOMI DI KOTAMADYA SURABAYA DALAM RANGKA
PELAKSANAAN OTONOMI DAERAH
DI BIDANG KEUANGAN**

Peneliti:

NURUL ISTIFADAH, SE.

LEMBAGA PENELITIAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

Dibiayai oleh Dana DIK Suplemen Universitas Airlangga Tahun 2001

S.K Rektor Universitas Airlangga Nomor 5306/J03/PG/2001

Tanggal 12 Juni 2001

Nomor Urut: 18

FAKULTAS EKONOMI
UNIVERSITAS AIRLANGGA

Desember, 2001

1. ECONOMIC DEVELOPMENT
IR - PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA
2. INCOME - REGIONAL DISPARITIES

KKB
KK-2
338.9
Ist
a



LAPORAN PENELITIAN
DIK SUPLEMEN UNIVERSITAS AIRLANGGA
TAHUN ANGGARAN 2001

**ANALISIS PERAN PENDAPATAN ASLI DAERAH (PAD)
KOTAMADYA SURABAYA TERHADAP PEMBANGUNAN
EKONOMI DI KOTAMADYA SURABAYA DALAM RANGKA
PELAKSANAAN OTONOMI DAERAH
DI BIDANG KEUANGAN**

Peneliti:

NURUL ISTIFADAH, SE.

3000279023141

**MILIK
PERPUSTAKAAN
UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA**

LEMBAGA PENELITIAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

Dibiayai oleh Dana DIK Suplemen Universitas Airlangga Tahun 2001

S.K Rektor Universitas Airlangga Nomor 5306/J03/PG/2001

Tanggal 12 Juni 2001

Nomor Urut: 18

FAKULTAS EKONOMI
UNIVERSITAS AIRLANGGA

Desember, 2001



LAPORAN PENELITIAN
ANALISIS PERAN PENDAPATAN...
NURUL ISTIFADAH

ANALISIS PERAN PENDAPATAN - JELI DAERAH (PAD)
KOTAMADYA SURABAYA - TERHADAP PEMBANGUNAN
EKONOMI DI KOTAMADYA SURABAYA DALAM RANGKA
PELAKSANAAN OTONOMI DAERAH
DI BIDANG KEURUGAN

MILIK
PERPUSTAKAAN
UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA

7117
UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA

LEMBAGA PENELITIAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

LEMBAGA PENELITIAN

- | | | |
|--------------------------------------|---------------------------------------|--|
| 1. Puslit Pembangunan Regional. | 5. Puslit Pengembangan Gizi (5995720) | 9. Puslit Kependudukan dan Pembangunan (5995719) |
| 2. Puslit Obat Tradisional | 6. Puslit/Studi Wanita (5995722) | 10. Puslit/Kesehatan Reproduksi |
| 3. Puslit Pengembangan Hukum | 7. Puslit Olahraga | |
| 4. Puslit Lingkungan Hidup (5995718) | 8. Puslit Bioenergi | |

Kampus C Unair, Jl. Mulyorejo Surabaya 60115 Telp. (031) 5995246, 5995248, 5995247 Fax. (031) 5995346
E-mail: lpunair@rad.net.id - http://www.geocities.com/Athens/Olympus/6223

3000 279 023141

IDENTITAS DAN PENGESAHAN
LAPORAN AKHIR HASIL PENELITIAN DOSEN MUDA

1.	a.	Judul Penelitian :	ANALISIS PERAN PENDAPATAN ASLI DAERAH (PAD) KOTA SURABAYA TERHADAP PEMBANGUNAN EKONOMI DI KOTA SURABAYA DALAM RANGKA PELAKSANAAN OTONOMI DAERAH DI BIDANG KEUANGAN
	b.	Macam Penelitian :	II
2.		Kepala Proyek Penelitian	
	a.	Nama :	Nurul Istifadah, S.E.
	b.	Jenis Kelamin :	Perempuan
	c.	Pangkat/Gol/Nip :	IIIa / 132 205 435
	d.	Jabatan Fungsional :	--
	e.	Fakultas/Jurusan :	Ekonomi Pembangunan
	f.	Universitas :	Airlangga
	g.	Bidang Ilmu yg diteliti:	Ekonomi
3.		Jumlah Tim Peneliti :	1 orang
4.		Lokasi Penelitian :	Surabaya
5.		Jangka Waktu Penelitian :	5 bulan
6.		Biaya Yang Diperlukan :	Rp 3.000.000,- (Tiga Juta Rupiah)
7.		Seminar hasil penelitian :	
	a.	Dilaksanakan tanggal :	1 Maret 2002
	b.	Hasil penilaian :	() baik sekali (✓) baik () sedang () kurang

Surabaya, 8 Maret 2002

Mengetahui/Mengesahkan :

A/n/ Rektor

Ketua Lembaga Penelitian Unair



Prof. Dr. H. Sarmanu, M.S.

NIP. 130 701 125



Scanned 2001 - 37 - 2001 - FE

RINGKASAN

ANALISIS PERAN PENDAPATAN ASLI DAERAH (PAD) KOTA SURABAYA TERHADAP PEMBANGUNAN EKONOMI DI KOTA SURABAYA DALAM RANGKA PELAKSANAAN OTONOMI DAERAH DI BIDANG KEUANGAN (Nurul Istifadah, 2002, 45 halaman)

Penelitian ini dilakukan untuk mencoba menjawab permasalahan (1) bagaimana peran PAD Surabaya dalam meningkatkan pembangunan ekonomi di Kota Surabaya, (2) bagaimana peran PAD Surabaya dalam meningkatkan laju pertumbuhan ekonomi di Kota Surabaya, dan (3) bagaimana meningkatkan PAD di Kota Surabaya sehingga akan mampu meningkatkan kemampuan APBD Surabaya dalam membiayai pengeluaran rutin maupun pengeluaran pembangunannya.

Pendapatan Asli Daerah dalam penelitian ini merupakan indikator kemampuan Otonomi Pemerintah Kota di bidang keuangan. Sedangkan sebagai indikator pertumbuhan ekonomi Kota Surabaya adalah besarnya Produk Domestik Regional Bruto Surabaya atas dasar harga konstan.

Tujuan dari penelitian ini adalah mencoba menganalisis peran PAD Surabaya dalam meningkatkan pembangunan ekonomi di Kota Surabaya, menganalisis peran PAD Surabaya dalam meningkatkan laju pertumbuhan ekonomi di Kota Surabaya, dan menganalisis usaha-usaha peningkatan PAD di Kota Surabaya sehingga akan mampu meningkatkan kemampuan APBD Surabaya dalam membiayai pengeluaran rutin maupun pengeluaran pembangunannya.

Penelitian ini bersifat kualitatif yang didasarkan pada data-data sekunder yang berasal dari Kantor Statistik Kota Surabaya serta buku pustaka lain yang menunjang penelitian ini.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa Pendapatan Asli Daerah Surabaya merupakan salah satu indikator kemandirian Pemerintah Kota Surabaya dalam menyediakan dana untuk membiayai pengeluarannya, yaitu pengeluaran rutin dan

pengeluaran pembangunan. Penerimaan PAD Surabaya pada awalnya dapat membiayai seluruh pengeluaran rutin dalam APBD Surabaya. Namun sejak tahun anggaran 1998/1999 pengeluaran rutin dalam APBD Surabaya jauh melampaui penerimaan PAD Surabaya.

Dengan adanya penurunan secara relatif proporsi penerimaan PAD terhadap pengeluaran rutinnya, maka akan berpengaruh pada jumlah transfer dana untuk pengeluaran pembangunan Pemerintah Kota Surabaya. Sebagai implikasi lebih lanjut adalah pada kemampuan Pemerintah Kota Surabaya dalam melaksanakan pembangunan kota dari sisi kemampuan pembiayaannya. Sehingga pada akhirnya disimpulkan bahwa secara langsung PAD Surabaya mampu mempengaruhi besarnya transfer dana pembangunan dalam APBD Surabaya, dan pengaruh tidak langsungnya adalah pada penurunan kegiatan pembangunan yang bersifat sektoral yang akan mempengaruhi nilai PDRB Surabaya.

Dalam era otonomi daerah sekarang ini, maka penggalian dana secara optimal Pendapatan Asli Daerah Surabaya sudah merupakan hal yang tidak dapat ditawar lagi. Usaha untuk meningkatkan PAD Surabaya adalah dengan cara ekstensifikasi dan intensifikasi. Ekstensifikasi adalah dengan meluaskan jaringan obyek Pendapatan Asli Daerah, sedangkan intensifikasi adalah dengan mengoptimalkan penerimaan dari obyek Pendapatan Asli Daerah yang telah ada.

**(Lembaga Penelitian Fakultas Ekonomi Universitas Airlangga;
No. Kontrak 589/JO3.2/PG/2001)**

KATA PENGANTAR

Syukur Alkhamdulillah kami panjatkan ke hadirat AllahSWT dengan segala rahmat dan karunia-Nya sehingga laporan penelitian ini dapat disusun dan diselesaikan.

Atas dorongan dan bimbingan serta bantuan berbagai pihak, saya ucapkan terima kasih serta penghargaan yang setinggi-tingginya kepada yang terhormat :

1. Bapak Prof. DR. H. Sarmanu, M.S. selaku ketua Lembaga Penelitian Universitas Airlangga yang telah memberikan kesempatan kepada saya untuk mengerjakan penelitian ini .
2. Suami saya mas Andrys dan Ananda Airlangga Kharisma Bijaksana dan Airlando Kreatif Bestara yang telah memberikan dorongan, semangat dan pengertiannya sehingga saya dapat menyelesaikan penelitian ini
3. Serta pihak-pihak yang saya tidak bisa menyebutnya satu per satu yang telah langsung maupun tidak langsung membantu sehingga laporan penelitian ini dapat terwujud.

Saya menyadari sepenuhnya bahwa penulisan laporan penelitian ini masih banyak kekurangannya. Oleh karena itu saya senantiasa membuka diri terhadap saran dan kritik membangun dari semua pihak demi kesempurnaan laporan penelitian ini.

Semoga laporan penelitian ini dapat memberi manfaat bagi diri saya khususnya dan pembaca umumnya.

Surabaya, Maret 2002

Penyusun

DAFTAR ISI

	LEMBAR IDENTITAS DAN PENGESAHAN	ii
	RINGKASAN	iii
	KATA PENGANTAR	v
	DAFTAR ISI	vi
	DAFTAR TABEL	viii
I	PENDAHULUAN	1
	I.1 Latar Belakang Masalah	1
	I.2 Perumusan Masalah	3
II	TINJAUAN PUSTAKA	4
	II.1 Konsep Pembangunan Ekonomi	4
	II.2 Penyelenggaraan Pemerintahan Di Daerah	6
	II.3 Sumber Dana Pembangunan Daerah	9
	II.4 Sumber Pendapatan Asli Daerah	11
	II.4.1 Pajak Daerah	11
	II.4.2 Retribusi Daerah	14
	II.4.3 Perusahaan Daerah	16
	II.4.4 Lain Hasil Usaha Daerah	17
	II.4.5 Otonomi Daerah	18
III	TUJUAN DAN MANFAAT PENELITIAN	19
	III.1 Tujuan Penelitian	19
	III.2 Manfaat Penelitian	19

IV	METODE PENELITIAN	20
	IV.1 Pendekatan Penelitian	20
	IV.2 Definisi Operasional	20
	IV.3 Sumber Data	21
	IV.4 Tehnik Analisis Data	21
V	HASIL DAN PEMBAHASAN	22
	V.1 Gambaran Umum Kota Surabaya	22
	V.2 Gambaran Keuangan Pemerintah Kota Surabaya	26
	V.3 Pendapatan Asli Daerah Kota Surabaya	30
	V.4 Peran Pendapatan Asli Daerah (PAD) Dalam Pembangunan Ekonomi Di Kota Surabaya	40
VI	SIMPULAN DAN SARAN.....	42
	VI.1 Simpulan	42
	VI.2 Saran – Saran	43
	DAFTAR PUSTAKA	44
	LAMPIRAN	46

DAFTAR TABEL

1.	LUAS WILAYAH, JUMLAH PENDUDUK, DAN KEPADATAN PENDUDUK PER KECAMATAN HASIL SENSUS PEMERINTAH KOTA SURABAYA, TAHUN 1971, 19980, 1990, 2000	23
2.	PRODUK DOMESTIK REGIONAL BRUTO DAN ANKA PERKAPITA KOTA SURABAYA ATAS DASAR HARGA BERLAKU DAN HARGA KONSTAN 1993, TAHUN 1996 – 1999 (JUTA RP)	25
3.	JUMLAH, PROPORSI DAN PERKEMBANGAN PENERIMAAN DAERAH KOTA SURABAYA TAHUN 1993/1994 – 2000 (RIBU RP)	28
4.	GAMBARAN KEUANGAN PEMERINTAH KOTA SURABAYA, TAHUN 1994/1995 – 2000 (RIBU RP)	29
5.	JUMLAH, PROPORSI DAN PERKEMBANGAN PENERIMAAN PENDAPATAN ASLI DAERAH (PAD) SURABAYA TAHUN ANGGARAN 1994/1995 – 2000 (RIBU RP)	32
6.	SUMBER DANA PEMBANGUNAN KOTA SURABAYA, TAHUN ANGGARAN 1994/1995 – 2000 (RIBU RP)	40

BAB I

PENDAHULUAN

I.1 Latar Belakang Permasalahan

Sumber pembiayaan APBN Indonesia sejak Pelita I sampai dengan Pelita VII selama ini yang terbanyak adalah berasal dari minyak dan gas bumi disamping juga berasal dari pinjaman dan berbagai bantuan luar negeri.

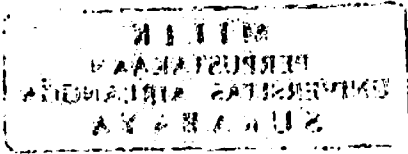
Dengan menurunnya laju pertumbuhan ekonomi dunia serta situasi ekonomi dalam negeri yang mengalami krisis telah berpengaruh pada perumbuhan perekonomian Indonesia. Pembangunan global yang cepat dan begitu mendadak juga akan berpengaruh terhadap kondisi perekonomian Indonesia sehingga secara langsung akan berakibat pada kemampuan penerimaan APBN dalam membiayai pengeluarannya.

Kebutuhan akan pembiayaan pembangunan lewat APBN yang semakin besar baik untuk memenuhi anggaran pengeluaran rutin, termasuk didalamnya pembayaran bunga dan cicilan hutang luar negeri serta ditambah dengan posisi nilai rupiah yang semakin menurun mengakibatkan pengeluaran dana untuk pembangunan semakin kecil proporsinya. Kenyataan ini merupakan beban berat bagi pemerintah pusat sehingga berdampak pada pengurangan subsidi yang berasal dari pemerintah pusat, termasuk sumbangan untuk Pemerintah Daerah Tingkat I dan sumbangan untuk Pemerintah Daerah Tingkat II. Adanya fenomena di bidang keuangan ini memaksa daerah untuk lebih mandiri di bidang keuangan dengan mengoptimalkan penerimaan dana PAD nya (Pendapatan Asli Daerah) dan ini sesuai dengan pelaksanaan otonomi daerah.

Sehubungan dengan diterapkannya Undang-Undang Otonomi Daerah tahun 1999 terutama Nomor. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah serta Undang-Undang No.25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah mendorong Daerah untuk lebih meningkatkan potensi penerimaan pendapatan asli daerahnya. Dalam Undang-Undang tersebut dinyatakan bahwa



[The main body of the document contains several paragraphs of text that are extremely faint and illegible due to low contrast and poor scan quality. The text appears to be a research report or thesis.]



penyelenggaraan tugas Pemerintah Daerah, DPRD, serta Pemerintah (Pusat) di Daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi dibiayai dari dan atas beban APBD, sehingga beban penerimaan APBD akan dirasakan semakin berat.

Dalam Ketentuan Umum Undang-Undang Otonomi Daerah tahun 1999 disebutkan bahwa yang dimaksud otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Untuk menyelenggarakan otonomi daerah yang luas, nyata, dan bertanggung jawab, diperlukan kewenangan dan kemampuan menggali sumber keuangan sendiri, yang didukung oleh perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah serta antara Provinsi dan Kabupaten/Kota yang merupakan prasyarat dalam sistem Pemerintahan Daerah.

Kemandirian daerah di bidang keuangan salah satunya bersumber dari PAD yang mampu dihimpun oleh daerah yang bersangkutan. Sumber pendapatan asli daerah merupakan sumber keuangan daerah yang digali dari dalam wilayah daerah yang bersangkutan yang terdiri dari hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah. Dengan adanya tuntutan otonomi yang makin luas dan kondisi keuangan Negara yang menurun mendorong Daerah untuk semakin meningkatkan penerimaannya yang bersumber dari PAD.

Pemerintah Kota Surabaya sebagai salah satu Daerah Tingkat II di Jawa Timur merupakan ibukota propinsi dan merupakan daerah yang terpadat penduduknya dan terbesar konsentrasi kegiatan ekonominya. Dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah di bidang keuangan, Pemerintah Kota Surabaya diharapkan mampu secara mandiri meningkatkan peran PADnya dalam rangka membiayai pembangunan ekonominya.

Pendapatan asli daerah sebagai salah satu pos sumber penerimaan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kota Surabaya diharapkan mampu memberikan andil terhadap perekonomian Kota Surabaya dimana sejak tahun anggaran 1986/1987 besarnya penerimaan PAD mampu melampaui penerimaan yang berasal

dari Pemerintah Pusat dan penerimaan yang berasal dari Pemerintah Daerah Tingkat I Jawa Timur.

Untuk mengukur besarnya kemajuan pembangunan ekonomi salah satu indikatornya adalah dengan melihat besarnya PDRB (Produk Domestik Regional Bruto) riil. Dengan upaya peningkatan PAD Kota Surabaya diharapkan dapat meningkatkan kemampuan Daerah untuk membiayai pengeluaran rutin dan pengeluaran pembangunannya. Dengan demikian berarti pula akan dapat menaikkan nilai PDRB Surabaya yang berarti akan meningkatkan laju perekonomian Pemerintah Kota Surabaya.

1.2 Perumusan Masalah

Pokok permasalahan dalam penelitian ini adalah :

1. Bagaimana peran PAD Surabaya dalam meningkatkan pembangunan ekonomi di Kota Surabaya.
2. Bagaimana peran PAD Surabaya dalam meningkatkan laju pertumbuhan ekonomi di Kota Surabaya.
3. Bagaimana meningkatkan PAD di Kota Surabaya sehingga akan mampu meningkatkan kemampuan APBD Surabaya dalam membiayai pengeluaran rutin maupun pengeluaran pembangunannya.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

II.1 Konsep Pembangunan Ekonomi

Pembangunan dapat diartikan sebagai pertumbuhan terpimpin yaitu pertumbuhan yang dilaksanakan secara ekonomis dan efisien atau pertumbuhan sejalan dengan perubahan-perubahan yang diinginkan dalam hal sikap masyarakat, kelembagaan, keadaan produksi dan tingkat kehidupan masyarakat. Biasanya pembangunan diartikan sebagai pertumbuhan ekonomi ditambah dengan perubahan sosial. (Zadjuli, 1986; 32)

Pembangunan ekonomi dapat diartikan sebagai kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh suatu negara untuk mengembangkan kegiatan ekonomi dan taraf kehidupan masyarakatnya. (Sukirno, 1985; 11)

Pada kenyataannya masalah-masalah pembangunan tidak hanya menyangkut masalah ekonomi saja melainkan juga menyangkut masalah sosial, politik, administrasi dan sebagainya yang saling berpengaruh dan berkaitan satu sama lain. Sehingga kebijakan yang harus diambil perlu dilakukan dengan pendekatan multidisiplin.

Kecenderungan pembahasan mengenai pertumbuhan ekonomi ke pembangunan ekonomi yang lebih bersifat multidisiplin antara lain disebabkan karena keberhasilan pembangunan ekonomi harus didukung oleh perencanaan dan pelaksanaan pembangunan dibidang-bidang yang lain. Alasan ini merupakan kesimpulan berbagai kalangan, terutama kalangan Perserikatan Bangsa-Bangsa bahwa kebijaksanaan dan program-program ekonomi bertujuan mencapai hasil-hasil di bidang ekonomi. Tetapi tidak dapat disangkal bahwa kebijaksanaan dan program-program ekonomi tersebut secara langsung atau tidak akan berpengaruh di bidang sosial. (Tjokroamidjojo, 1987; 29-30)

Dalam mengukur keberhasilan pembangunan, baik pembangunan sosial, pembangunan ekonomi, pembangunan bidang budaya, dan pembangunan sektor hankam seringkali yang dipakai sebagai ukuran awal adalah keberhasilan di bidang

ekonomi. Karena ukuran pencapaian hasil pembangunan ekonomi relatif lebih mudah diukur (*quantifiable*) dari pada pembangunan di bidang yang lain.

Pembangunan ekonomi selain dilihat dari segi sektoralnya juga dilihat dari segi perwilayahan. Pembangunan wilayah / daerah adalah keseluruhan pembangunan yang terjadi dan dilaksanakan di daerah untuk kepentingan masyarakat di daerah yang bersangkutan serta bagi kepentingan masyarakat (Ekonomi Regional, Universitas Terbuka). Sehingga perlu pula diperhatikan aspek *space* / ruang atau lokasi dalam pelaksanaannya. Dengan demikian pembangunan ekonomi selain untuk meningkatkan pertumbuhan juga untuk mencapai target pemerataan.

Pembangunan daerah sebagai bagian integral dari pembangunan nasional dilaksanakan berdasarkan prinsip otonomi daerah dan pengaturan sumber daya nasional yang memberikan kesempatan bagi peningkatan demokrasi dan kinerja daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat menuju masyarakat madani.

Peranan pemerintah Daerah dalam pembangunan wilayah sangat dituntut untuk proses kemandirian daerah. Hal ini sangat perlu karena dengan keterlibatan Pemerintah Pusat mengandung beberapa kelemahan, antara lain : (J.B. Kristiadi)

“ ... batas-batas tanggung jawab antara pemerintah (Dati II, Dati I, dan Pusat) kadang tidak jelas, sehingga memungkinkan adanya tumpang tindih dalam perencanaan, programming, penggunaan dan pelaksanaan proyek-proyek yang dibiayai dari berbagai sumber pembangunan.”

Keadaan ini membawa akibat berikut :

- a. Hal-hal yang sebenarnya dapat diputuskan di tingkat daerah, namun harus terlebih dulu diproses oleh instansi di tingkat pusat, sehingga memerlukan waktu yang lama sehingga kurang efektif dan efisien.
- b. Karena sebagian besar pembiayaan pembangunan prasarana perkotaan selalu dipenuhi dari pemerintah Pusat, maka pemerintah Daerah Tingkat II kurang meningkatkan kontribusinya yang berasal dari Pendapatan Asli Daerah (PAD).

II.2 Penyelenggaraan Pemerintahan Di Daerah

Sistem penyelenggaraan administrasi pemerintahan daerah di Indonesia ditandai oleh 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) Kedua pola ini berjalan seiring dengan perangkat administrasi dekonsentrasi berjalan sejajar dengan perangkat pemerintah daerah. Koordinasi antara kedua sistem ini dilakukan melalui kepala daerah yang memiliki dua fungsi, yaitu selaku kepala Pemerintah Daerah dan wakil Pemerintah Pusat di wilayah bersangkutan.

Syafrizal (1987; 426-428) memberi batasan tentang asas desentralisasi, asas dekonsentrasi, dan asas pembantuan tersebut sebagai berikut :

1. *asas desentralisasi* : suatu asas kekuasaan/wewenang yang diberikan kepada pemerintah daerah untuk menentukan dan mengelola sebagian dari kegiatan pemerintahan dan pembangunan.
Sumber pembiayaan berasal dari PAD serta subsidi pembangunan dari pemerintah pusat yang diatur dalam APBD yang berkisar sekitar 10%.
2. *asas dekonsentrasi* : kekuasaan/wewenang pemerintah pusat untuk menentukan dan mengelola kegiatan pembangunan secara keseluruhan.
Sumber pembiayaan berasal dan diatur dalam APBN, berkisar sekitar 70%. Asas ini menitik-beratkan pada pembangunan sektoral.
3. *asas pembantuan* : asas yang merupakan kombinasi dari dua asas diatas. Asas ini mendorong pemerintah daerah untuk mengelola dan menentukan kegiatan pembangunan sesuai dengan perencanaan dan kebijaksanaan yang telah digariskan oleh pemerintah daerah.
Sumber pembiayaan berasal dari proyek-proyek INPRES bertujuan untuk lebih pemeratakan pembangunan antar daerah, wewenang ini sekitar 20%.

Ditinjau dari segi aspek kepegawaian, definisi sistem dekonsentrasi dan desentralisasi adalah sebagai berikut : (Soetrisno PH, 1984; 199)

Sistem dekonsentrasi/sentralistis. Suatu sistem dimana daerah negara dibagi-bagi menjadi daerah atau wilayah administratif besar dan kecil dikepalai oleh pegawai sentral yang diangkat, diberhentikan dan dipindahkan oleh Pemerintah Pusat, digaji

dengan kas negara (APBN) dan semata-mata bertugas menjalankan perintah-perintah pusat menurut sentralisasi pemerintah pusat.

Sistem desentralisasi. Suatu sistem dimana daerah negara dibagi-bagi menjadi daerah-daerah otonom besar dan kecil yaitu suatu persekutuan hukum publik dengan lembaga/instansi/organ pemerintah dan perangkat-perangkatnya sendiri dengan APBD-nya sendiri dsb.

Untuk pelaksanaan pembangunan yang menitik beratkan pada peran pemerintah daerah tingkat II maka pembahasannya banyak difokuskan pada asas desentralisasi. Emil J Sady (dalam Devas, 1989; 5) merumuskan tujuan desentralisasi sebagai berikut:

1. mengurangi beban pemerintah pusat, dan campur tangan tentang masalah-masalah kecil pada tingkat lokal. Demikian pula memberikan peluang untuk koordinasi pelaksanaan pada tingkat lokal.
2. Peningkatan pengertian rakyat serta dukungan mereka dalam kegiatan usaha pembangunan sosial ekonomi. Demikian pula pada tingkat lokal, dapat merasakan keuntungan dari pada kontribusi kegiatan itu.
3. Penyusunan program-program untuk perbaikan sosial ekonomi pada tingkat lokal sehingga dapat lebih realistis.
4. Melatih rakyat untuk bisa mengatur urusannya sendiri.
5. Pembinaan kesatuan nasional.

Dapat disimpulkan bahwa pelaksanaan asas desentralisasi tersebut selain dapat memberikan peranan lebih pada pelaksanaan otonomi di daerah juga untuk melatih masyarakat agar merasa ikut terlibat dan memberi dukungan dalam pelaksanaan pembangunan di daerah.

Sedangkan dalam Undang-Undang RI No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa wilayah NKRI dibagi dalam Daerah Propinsi, Daerah Kabupaten, dan Daerah Kota yang bersifat otonom. Daerah Propinsi berkedudukan juga sebagai Wilayah Administrasi. Prinsip penyelenggaraan Pemerintah Daerah adalah sebagai berikut :

1. Digunakannya asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan.
2. Penyelenggaraan asas desentralisasi secara utuh dan bulat yang dilaksanakan di Daerah Kabupaten dan Daerah Kota; dan

3. Asas tugas pembantuan yang dapat dilaksanakan di daerah Provinsi, Daerah Kabupaten, Daerah Kota, dan Desa.

Menurut penjelasan Undang-Undang No. 22 tahun 1999 prinsip-prinsip pemberian Otonomi Daerah antara lain sebagai berikut :

1. Penyelenggaraan Otonomi Daerah dilaksanakan dengan memperhatikan aspek demokrasi, keadilan, pemerataan, serta potensi dan keanekaragaman Daerah.
2. Pelaksanaan Otonomi Daerah didasarkan pada otonomi luas, nyata, dan bertanggung jawab.
3. Pelaksanaan Otonomi Daerah yang luas dan utuh diletakkan pada Daerah Kabupaten dan Daerah Kota, sedang otonomi Daerah Provinsi merupakan otonomi yang terbatas;
4. Pelaksanaan Otonomi daerah harus sesuai dengan konstitusi negara sehingga tetap terjamin hubungan yang serasi antara Pusat dan daerah serta antar-daerah.

Yang disebut dengan daerah otonom dalam undang-undang tersebut adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batasan daerah tertentu berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Selanjutnya dalam lampiran laporan penelitian ini diberikan batasan-batasan mengenai istilah-istilah yang berhubungan dengan pelaksanaan sistem pemerintahan di daerah.

Untuk mengetahui apakah daerah otonom itu mampu mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, beberapa ukurannya adalah : (Syamsi, 1988; 199)

1. *kemampuan struktural organisasinya*. Struktur organisasi pemerintah daerah mampu menampung segala aktivitas dan tugas-tugas yang menjadi beban dan tanggungjawabnya. Jumlah unit-unit beserta macamnya cukup mencerminkan kebutuhan; pembagian tugas, wewenag dan tanggung jawabnya cukup jelas;
2. *kemampuan aparatur pemerintah daerah* . Aparatur pemerintah daerah mampu menjalankan tugasnya dalam mengatur dan mngurus rumah tangga daerah. Keahlian, moral, disiplin dan kejujuran saling menunjang tercapainya tujuan yang diidam-idamkan oleh pemerintah daerahnya;
3. *Kemampuan mendorong partisipasi masyarakat*. Dengan struktur organisasi dan kelincahan aparatnya, pemerintah daerah masih dituntut agar rakyat mau

berperan serta dalam kegiatan mencapai tujuan, terutama kegiatan pembangunan;

4. *Kemampuan keuangan daerah.* Semua kegiatan untuk mencapai tujuan tersebut memerlukan biaya, dan biaya yang dibutuhkan itu tidaklah sedikit. Oleh karena itu perlu dipikirkan apakah pemerintah daerah mampu membiayai semua kegiatan sebagai pelaksanaan pengaturan dan pengurusan rumah tangga sendiri. Sumber dananya apa saja; apakah semuanya merupakan sumber pendapatan asli daerahnya, atau sebagian mendapat subsidi dari pemerintah atasannya.

Dari uraian diatas dapat disimpulkan bahwa untuk menilai apakah suatu daerah telah mampu melaksanakan tugasnya sebagai daerah otonom maka selain dilihat dari kesiapan dalam hal keuangannya juga diukur dari kemampuan aparatnya dalam melaksanakan tugas serta kemampuan struktur organisasinya dalam menampung semua aktivitas dan tugas yang menjadi beban tanggung jawabnya serta kemampuan pemerintah daerah dalam mendorong partisipasi masyarakatnya.

II.3. Sumber Dana Pembangunan Daerah

Sumber dana pembangunan daerah pada umumnya berasal dari : (Direktur Dana Investasi , 1991; 2)

1. Sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD)
 - a. Pajak
 - b. Retribusi
 - c. Penerimaan lain
 - d. Pajak bumi dan bangunan (PBB) meskipun ini merupakan Pajak Pusat, namun sebagian besar diperuntukkan pada Daerah Tingkat II.
2. Sumber dari pemerintah yang lebih tinggi
 - a. Pemerintah Daerah Tingkat I
 - Penerimaan dari pendapatan propi:usi
 - Bantuan/subsidi khusus pelayanan perkotaan
 - b. Penerimaan dari Pemerintah Pusat
 - Subsidi Daerah Otonom (terutama untuk gaji), Departemen Pekerjaan Umum, (termasuk yang berasal dari bantuan luar negeri)
 - Inpres (terutama Inpres Dati II, jalan, jembatan dan kesehatan)
3. Swadaya masyarakat
 - a. murni swadaya masyarakat
 - b. gabungan antara swadaya masyarakat dan pemerintah

4. Pinjaman

a. Pinjaman dalam negeri

- dari Pemerintah Pusat, seperti Inpres Pasar, Inpres Pertokoan, BUM Ipeda / PBB dan pinjaman dalam negeri lainnya
- dari Perbankan

b. Pinjaman luar negeri (SLA)

- Multilateral
- Bilateral
- Official / Export credit
- Suppliers' credit

Dalam penjelasan resmi Undang-Undang No. Tahun 1974 dikemukakan yaitu :
Supaya daerah dapat mengurus rumah tangganya sendiri dengan sebaik-baiknya, maka kepadanya perlu diberikan sumber-sumber pembiayaan yang cukup. Tetapi mengingat bahwa tidak semua sumber pembiayaan yang dapat diberikan kepada daerah maka daerah diwajibkan untuk menggali segala sumber-sumber keuangannya sendiri berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Sedangkan menurut Undang-Undang Otonomi Daerah tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah Bab VIII Pasal 79 disebutkan bahwa sumber pendapatan Daerah terdiri atas :

1. pendapatan asli Daerah, yaitu :

- a. hasil pajak Daerah
- b. hasil retribusi Daerah
- c. hasil perusahaan milik Daerah, hasil pengelolaan kekayaan Daerah yang dipisahkan, dan
- d. lain-lain pendapatan asli Daerah yang sah

2. dana perimbangan

3. pinjaman Daerah

4. lain-lain pendapatan daerah yang sah.

Menurut Undang-Undang Otonomi daerah tahun 1999 dijelaskan bahwa pemerintah daerah dapat melakukan peminjaman dari sumber dalam negeri dan/atau sumber luar negeri. Untuk mendorong pemberdayaan Daerah, Pemerintah memberi insentif fiskal dan nonfiskal tertentu.

II.4 Sumber Pendapatan Asli daerah

Sumber-sumber PAD pada dasarnya meliputi : (Soetrisno, 1984)

1. hasil pajak daerah
2. hasil retribusi daerah
3. hasil perusahaan daerah
4. lain-lain hasil usaha daerah

II.4.1 Pajak Daerah

Definisi pajak menurut Prof. Rakhmat Soemitro adalah sebagai berikut :
(Brotodihardjo, 1989; 4)

Pajak ialah iuran rakyat kepada kas negara (peralihan kekayaan dari sektor partikelir/swasta Stn./ ke sektor pemerintah) berdasarkan Undang-Undang (dapat dipaksakan) dengan tiada mendapat jasa timbal (tegen prestatie) yang langsung dapat ditunjuk dan yang digunakan untuk membiayai pengeluaran umum/pemerintah. Stn. (publieke vitgaven).

Sedangkan pajak daerah menurut penjelasan resmi UU No. 1 tahun 1957 adalah pungutan daerah berdasarkan peraturan yang ditetapkannya guna pembiayaan pengeluaran-pengeluaran daerah sebagai badan publik. (Diponingrat, 1957; 179)

Pajak daerah adalah pungutan yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pajak daerah ini dapat dibedakan dalam dua kategori, yaitu pajak daerah yang ditetapkan dengan peraturan daerah atau Pajak Negara yang pengelolaan dan penggunaannya diserahkan kepada daerah. Pajak daerah antara lain meliputi :

1. Pajak jalan
2. Pajak potong hewan
3. Pajak pembangunan I
4. Pajak radio
5. Pajak bangsa asing
6. Pajak rumah tangga
7. Pajak pertunjukan dan kesenian umum
8. Pajak reklame
9. Pajak anjing
10. Pajak pembikinan dan penjualan petasan
11. Pajak penjualan minuman beralkohol
12. Pajak kendaraan tidak bermotor

13. Pajak kendaraan bermotor
14. Pajak bumi dan bangunan

Sedangkan tujuan atau fungsi perpajakan adalah : (Soetrisno, 1984; 22-23)

1. fungsi budgeter, sebagai penerimaan pemerintah
2. fungsi reguleren, mengatur konsumsi, mengarahkan investasi, mencegah kejahatan
3. fungsi stabilisasi
4. fungsi pembangunan

Selanjutnya JB Kristiadi (1985; 37) berpendapat bahwa pajak daerah secara teori hendaklah memenuhi beberapa persyaratan-persyaratan diantaranya :

1. pajak daerah tidak boleh bertentangan atau harus searah dengan kebijaksanaan pemerintah pusat.
2. Pajak daerah harus sederhana dan tidak terlalu banyak jenisnya.
3. Biaya administrasinya harus rendah.
4. Pajak daerah tidak mencampuri sistem perpajakan pusat.
5. Pajak daerah kurang dipengaruhi oleh bussiness cycle namun dapat berkembang dengan meningkatnya kemakmuran.
6. Beban pajak relatif seimbang dan tax-base yang sama diterapkan secara nasional.

Dari penjelasan diatas mengandung maksud bahwa pungutan pajak daerah hendaklah tidak bertentangan dengan peraturan perpajakan pemerintah pusat dan hendaknya dilaksanakan secara efisien (biaya pungut serendah mungkin) dengan beban pajak yang seimbang.

Dalam pasal 6 Peraturan Umum Pajak Daerah (Undang-Undang Darurat No.11 tahun 1957) disebutkan batasan serta asas-asas pajak daerah sebagai berikut: (Soetrisno, 1984; 205)

1. barang-barang keperluan hidup sehari-hari tidak boleh langsung dikenakan pajak daerah.
2. Pajak daerah tidak boleh merupakan rintangan keluar masuknya atau pengangkutan barang kedalam dan keluar daerah.
3. Dalam peraturan pajak daerah tidak boleh diadakan perbedaan atau pemberian keistimewaan yang menguntungkan perseorangan, golongan dan keagamaan.



4. Duta atau konsul asing, demikian pula orang-orang yang termasuk kedutaan atau konsulat asing tidak boleh diberi pembebasan dari pajak daerah selain dengan keputusan Presiden.

Untuk menilai berbagai pajak daerah yang ada, digunakan serangkaian ukuran di bawah ini : (Devas, 1986; 61-62)

1. *hasil (yield)* : memadai tidaknya hasil suatu pajak dalam kaitan dengan berbagai layanan yang dibiayainya; stabilitas dan mudah tidaknya memperkirakan besar hasil itu; dan elastisitas hasil pajak terhadap inflasi; pertumbuhan penduduk, dsb, juga perbandingan hasil pajak dengan biaya pungut.
2. *Keadilan (equity)* : dasar pajak dan kewajiban membayar harus jelas dan tidak sewenang-wenang; pajak bersangkutan harus adil secara horisontal, artinya beban pajak haruslah sama benar antara berbagai kelompok yang berbeda tetapi dengan kedudukan ekonomi yang sama; harus adil secara vertikal, artinya kelompok yang memiliki sumber daya ekonomi yang lebih besar memberikan sumbangan yang lebih besar dari pada kelompok yang tidak banyak memiliki sumber daya ekonomi; dan pajak itu haruslah adil dari tempat ke tempat, dalam arti hendaknya tidak ada perbedaan-perbedaan besar dan sewenang-wenang dalam beban pajak dari satu daerah ke daerah yang lain, kecuali jika perbedaan ini mencerminkan perbedaan dalam cara menyediakan layanan masyarakat.
3. *Daya guna ekonomi (economic efficiency)* : pajak hendaknya mendorong (atau setidaknya tidak menghambat) penggunaan sumber daya secara berdaya guna dalam kehidupan ekonomi.
4. *Kemampuan melaksanakan (ability to implement)* : suatu pajak haruslah dapat dilaksanakan dari sudut kemauan politik dan kemauan tata usaha.
5. *Kecocokan sebagai sumber penerimaan daerah (suitability as a local revenue source)* : haruslah jelas kepada daerah mana suatu pajak harus dibayarkan dan tempat memungut pajak sedapat mungkin sama dengan tempat akhir beban pajak; pajak tidak mudah dihindari, dengan cara memindahkan obyek pajak dari suatu daerah ke daerah lain; pajak daerah juga hendaknya mempertajam perbedaan-perbedaan antara daerah, dari segi potensi ekonomi masing-masing; dan pajak hendaknya tidak menimbulkan beban yang lebih besar dari kemampuan tata usaha pajak daerah.

Ukuran diatas merupakan salah satu cara untuk menilai seberapa jauh pajak daerah tersebut merupakan pajak yang efektif dan efisien, baik ditinjau dari obyek pajak sendiri maupun dari pelaksanaan pemungutannya. Sedangkan ukuran yang

digunakan untuk menilai kemampuan lembaga perpajakan dalam menghimpun pajak ialah perbandingan penerimaan dari pajak dengan PDRB per kepala dinamakan “upaya pajak/tax effort”.

Adolf wagner mengemukakan empat (4) postulat atau asas untuk terpenuhinya pajak ideal, yaitu : (Soetrisno, 1984; 119)

1. asas politik finansial yang meliputi :
 - a. perpajakan hendaknya menghasilkan jumlah penerimaan yang memadai.
 - b. Pajak hendaknya bersifat dinamis.
2. asas ekonomis
 - a. pemilihan mengenai perpajakan yang tepat apakah dikenakan pada pendapatan ataukah juga terhadap modal, dan atau pengeluaran.
 - b. Pemilihan mengenai macam-macam pajak berhubung dengan adanya berbagai macam pajak yang dikenakan terhadap wajib pajak dan penyelidikan tentang kemungkinan penggeseran pajak.
3. Asas keadilan
 - a. pajak hendaklah bersifat umum atau universal.
 - b. Kesamaan beban
4. asas administrasi
 - a. kepastian perpajakan.
 - b. Keluwesan dalam penagihan (pemungutan)
 - c. Ongkos pemungutan hendaknya diusahakan sekecil-kecilnya.

Dari uraian diatas dapat disimpulkan bahwa pajak dikatakan ideal bila hasil dari pajak tersebut adalah seimbang (ekonomis dan efisien) dengan biaya pungutnya, dan terdapat kesamaan beban pungutnya, dan juga tidak menambah beban bagi wajib pajak (keluwesan dalam pemungutannya) dan sebagainya.

II.4.2 Retribusi Daerah

Retribusi merupakan pungutan yang dilakukan pemerintah karena seseorang (dan atau badan hukum) menggunakan jasa (dan barang) pemerintah yang langsung dapat ditunjuk – bagi yang tidak menikmati jasa dan atau barang-barang pemerintah, dikecualikan dari pungutan tersebut. Jadi retribusi lebih menyerupai “harga” dalam proses jual beli secara bebas. (Soetrisno, 1984; 139)

Sedangkan retribusi daerah dalam penjelasan resmi UU No.1 tahun 1957 adalah pungutan daerah sebagai pembayaran pemakaian atau karena memperoleh jasa pekerjaan, usaha atau milik daerah bagi yang berkepentingan atau karena jasa yang

diberikan oleh daerah baik langsung maupun tidak langsung. Retribusi daerah antara lain meliputi :

1. retribusi parkir
2. retribusi pasar
3. retribusi pemotongan hewan
4. uang leges¹
5. retribusi sempadan dan ijin bangunan
6. pemberian ijin angkutan umum
7. retribusi sampah
8. retribusi penerangan jalan umum
9. retribusi ijin trayek kendaraan
10. retribusi bioskop
11. rumah sakit dan balai pengobatan

Pada dasarnya dalam retribusi ada tiga (3) hal yang perlu diperhatikan :

(Kristiadi J.B., 1985; 37)

1. ada pelayanan langsung yang diberikan sebagai imbalan pungutan yang dikenakan.
2. Terdapat kebebasan dalam memilih pelayanan.
3. Ongkos pelayanan tidak melebihi dari pungutan yang dikenakan untuk pelayanan yang diberikan.

Dari penjelasan diatas menegaskan bahwa retribusi dikenakan atas imbalan dari pelayanan yang diterima dengan catatan tidak melebihi dari "ongkos" pelayanan tersebut.

Mengenai batasan dan asas pengenaan retribusi daerah seperti juga pada pajak daerah yaitu tidak boleh merintangai arus keluar masuk barang dan pelaksanaannya harus dilakukan secara adil. Hal ini dijelaskan dalam pasal 5 Peraturan Umum Retribusi Daerah (UU Darurat No.12 tahun 1957) antara lain sebagai berikut :

1. retribusi daerah tidak boleh merupakan rintangan keluar masuknya atau pengangkutan barang ke dalam dan keluar daerah.
2. Dalam peraturan retribusi daerah tidak boleh diadakan perbedaan atau pemberian keistimewaan yang menguntungkan perseorangan, golongan dan keagamaan.

¹Uang leges adalah biaya yang dikenakan kepada pemohon atas naskah dinas dan atau legalisasi surat-surat dari Pemerintah Daerah atau pejabat yang ditunjuk.

Kecuali retribusi mempunyai fungsi budgeter atau fungsi fiscal, juga mempunyai fungsi lainnya. Misalnya retribusi parkir ditujukan untuk mengurangi kepadatan dan atau hambatan lalu lintas.

Retribusi tidak ditujukan untuk menutup biaya pemerintah yang dikeluarkan untuk pembiayaan suatu obyek penarikan retribusi. Retribusi juga bukan merupakan seluruh "harga", jasa/barang yang dinikmati oleh pembayar retribusi. Namun demikian bagi Pemerintah Daerah Tingkat II (kabupaten dan kotamadya) pada umumnya retribusi merupakan sumber penerimaan atau Pendapatan Asli Daerah (PAD) rutin yang utama.

Sebagai pajak yang bersifat khusus, retribusi harus berdasarkan Undang-Undang atau Peraturan Daerah, disetorkan pada kas Negara atau Dinas Daerah. Sifat khususnya adalah terletak pada hubungan prestasi dan kontraprestasi yang langsung dapat ditunjuk. Menurut K.H. Rau (dalam Soetrisno, 1984; 140) retribusi mempunyai unsur karakteristik/dasar, yaitu adanya unsur kontraprestasi tertentu yang langsung dapat ditunjuk bagi jasa yang diberikan oleh negara.

II.4.3 Perusahaan Daerah

Menurut ketentuan Penjelasan Umum Undang-Undang No.5 tahun 1974, yang dimaksud dengan pengertian perusahaan daerah adalah badan usaha yang dibentuk oleh pemerintah daerah untuk memperkembangkan perekonomian daerah dan sekaligus untuk menambah pendapatan asli daerah.

Sedangkan menurut ketentuan pasal 5 Undang-Undang tahun 1962 yang menerangkan sifat dan tujuan perusahaan daerah antara lain sebagai berikut :

1. Perusahaan daerah adalah suatu kesatuan produksi yang bersifat memberi jasa, menyelenggarakan kemanfaatan umum dan memupuk pendapatan.
2. Tujuan perusahaan daerah adalah untuk turut serta melaksanakan pembangunan ekonomi nasional pada umumnya, agar terpenuhi kebutuhan rakyat dengan mengutamakan industrialisasi dan ketenteraman serta ketenangan kerja dalam perusahaan menuju masyarakat yang adil dan makmur.

Dari penjelasan tersebut dapat disimpulkan bahwa perusahaan daerah selain memberi manfaat yang bersifat umum juga harus mampu memberikan manfaat ekonomis sehingga dapat memperoleh keuntungan dan disetorkan ke kas daerah yang berupa bagian laba dari perusahaan daerah. Bagian laba dari perusahaan daerah yaitu setiap laba bersih perusahaan daerah yang harus disetorkan kepada Pemerintah Daerah yang bersangkutan. Setoran ini menurut peraturan yang berlaku besarnya 55% dari jumlah laba bersih yang diperoleh.

II.4.4 Lain Hasil Usaha Daerah

Masih ada kemungkinan sumber pendapatan daerah yang dapat diperoleh dari sumber lain yang sah, yang tidak berupa pajak daerah, retribusi daerah, perusahaan daerah dan maupun dinas daerah. Misalnya penerimaan uang oleh Pemerintah Daerah yang berupa : hasil penjualan barang inventaris daerah, penerimaan karena biaya penagihan dengan surat paksa dan sebagainya.

II.5 Otonomi Daerah

Dalam Undang-Undang Otonomi daerah tahun 1999 yang dimaksud otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Daerah yang tidak mampu menyelenggarakan otonomi daerah dapat dihapus dan/atau digabung dengan daerah lain.

Kewenangan Daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lain. Kewenangan bidang lain meliputi kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi, dan standardisasi nasional. (Undang-Undang Otonomi Daerah tahun 1999 Bab IV Pasal 7)

Sedangkan dalam bab VIII Pasal 78 Undang-undang Otonomi Daerah tahun 1999 dijelaskan mengenai Keuangan Daerah bahwa penyelenggaraan tugas Pemerintah Daerah, DPRD, dan Pemerintah (Pusat) di Daerah dibiayai dari dan atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

Sesuai dengan ketetapan MPR RI Nomor XV/MPR/1998 bahwa penyelenggaraan otonomi Daerah dilaksanakan dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada Daerah secara proporsional yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan, serta pertimbangan keuangan pusat dan daerah.

Kewenangan otonomi luas adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang mencakup kewenangan semua bidang pemerintahan, kecuali kewenangan di bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, serta agama. Keleluasaan otonomi mencakup pula kewenangan yang utuh dan bulat dalam penyelenggaraannya mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian, dan evaluasi.

Yang dimaksud otonomi nyata adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintahan di bidang tertentu yang secara nyata tumbuh, hidup, dan berkembang di daerah.

Sedangkan otonomi yang bertanggung jawab adalah berupa perwujudan pertanggung jawaban sebagai konsekuensi pemberian hak dan kewenangan kepada Daerah dalam wujud tugas dan kewajiban yang harus dipikul oleh daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi, berupa peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan, dan pemerataan, serta pemeliharaan hubungan yang serasi antara Pusat dan daerah serta antar-Daerah itu sendiri.

BAB III

TUJUAN DAN MANFAAT PENELITIAN

III.1 Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui peran PAD Surabaya dalam meningkatkan pembangunan ekonomi di Kota Surabaya sebagai salah satu indikator otonomi daerah dibidang keuangan.
2. Untuk mengetahui peran PAD Surabaya dalam meningkatkan pertumbuhan ekonomi di Kota Surabaya terutama terhadap nilai PDRB Surabaya secara riil yang merupakan salah satu indikator tingkat pertumbuhan ekonomi.
3. Bagaimana meningkatkan PAD di Kota Surabaya sehingga akan mampu meningkatkan kemampuan APBD Surabaya dalam membiayai pengeluaran rutin maupun pengeluaran pembangunannya.

III.2 Manfaat Penelitian

Manfaat dari penelitian ini adalah mengetahui komponen-komponen sumber dana PAD Surabaya dan besarnya peran PAD Surabaya terhadap pembangunan ekonomi di Kota Surabaya. Dengan mengetahui komponen-komponen sumber dana PAD Surabaya diharapkan dapat diketahui langkah-langkah dalam usaha peningkatan PAD sebagai salah satu cara untuk meningkatkan pembangunan ekonomi di Kota Surabaya dalam rangka menyongsong era otonomi daerah terutama di bidang keuangan.

Hasil penelitian ini diharapkan dapat ikut membantu Pemerintah Kota Surabaya dalam upaya memikirkan usaha-usaha peningkatan penerimaan PAD Surabaya sehingga mampu memberikan andil yang besar dalam pertumbuhan ekonomi di Kota Surabaya.

BAB IV

METODE PENELITIAN

IV.1 Pendekatan Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan deskriptif kualitatif -- penelitian kualitatif lebih berupaya memahami situasi tertentu -- yaitu meneliti tentang sumber-sumber penerimaan apa saja yang dapat dimasukkan dalam penerimaan PAD serta bagaimana usaha-usaha untuk meningkatkannya. Pengamatan dilakukan dengan menganalisis data yang ada untuk kemudian diambil suatu kesimpulan berdasarkan kajian teoritis berdasarkan pokok permasalahan.

IV.2 Definisi Operasional

Pendapatan Asli Daerah (PAD) Surabaya yang dimaksud meliputi pendapatan yang berasal dari pajak daerah, retribusi daerah, bagian laba BUMD, penerimaan dari dinas-dinas, dan penerimaan lain-lain yang dipungut oleh Pemerintah Kota Surabaya (c.q. Dispenda) di lingkungan wilayah Kota Surabaya.

Sedangkan pembangunan ekonomi yang dimaksud bersifat multidisiplin dan tercermin pada sektor-sektor dalam PDRB Kota Surabaya.

Otonomi Daerah sesuai dengan Undang-Undang Otonomi Daerah No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sedangkan otonomi di bidang keuangan adalah kemampuan Pemerintah Kota Surabaya dalam membiayai penyelenggaraan tugas pemerintahannya dengan biaya dan atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah sendiri.

IV.3 Sumber Data

Data yang dipakai dalam penelitian ini adalah data sekunder yang diperoleh dari Kantor Statistik Kota Surabaya, Bappeda Kota Surabaya, Dinas Pendapatan Daerah Kota Surabaya serta beberapa instansi terkait apabila dipandang perlu. Data sekunder juga diambil dari beberapa buku-buku, jurnal-jurnal, dan makalah-makalah yang berkaitan dengan masalah ini. Apabila dirasa perlu maka dilakukan juga wawancara mendalam dengan pejabat instansi terkait yang berwenang mengetahui masalah ini.

Lokasi penelitian ditetapkan secara purposive sampling yaitu pada Pemerintah Kota Surabaya.

IV.4 Tehnik Analisis Data

Data yang terkumpul ditabulasi dan dianalisa dengan menggunakan tehnik perhitungan matematika dan statistika.

Untuk mengukur seberapa besar kemajuan pembangunan dan pertumbuhan ekonomi Kota Surabaya, pendekatan yang diambil dalam penelitian ini adalah dengan pendekatan nilai PDRB riel Kota Surabaya. Angka PDRB riel didapat dari nilai PDRB nominal yang dideflasikan dengan besarnya inflasi di Kota Surabaya. Data PDRB riel Kota Surabaya telah tersedia dan sudah dipublikasikan.

BAB V

HASIL DAN PEMBAHASAN

V.1 Gambaran Umum Kota Surabaya

Surabaya adalah ibukota Jawa Timur. Sebagai kota nomor satu di Jawa Timur dan kota besar kedua di Indonesia setelah DKI Jakarta, Surabaya mempunyai jumlah penduduk yang besar. Dari data yang diperoleh terlihat bahwa secara nominal jumlahnya makin meningkat namun pertumbuhannya dari tahun ke tahun mengalami penurunan. Rata-rata pertumbuhan penduduk Surabaya menurut hasil sensus tahun 1971 – 1980 naik sebesar 2,96%, tahun 1980 - 1990 naik sebesar 2,06%, sedangkan tahun 1990 – 2000 turun sebesar 0.12%. Lihat Tabel 1.

Untuk memudahkan dalam menjalankan tugas pemerintahannya, Pemerintah Kota Surabaya membagi wilayahnya menjadi 5 wilayah Pembantu Walikota, yaitu Surabaya Pusat, Surabaya Utara, Surabaya Timur, Surabaya Selatan, dan Surabaya Barat yang meliputi 28 kecamatan (pada tahun 1990 berjumlah 19 kec., Mei 1992 menjadi 24, dan sejak 19 September 1992 menjadi 28 kecamatan) dan 163 kelurahan.

Dalam Tabel 1 terlihat bahwa pada dasa warsa terakhir di wilayah Surabaya Barat rata-rata pertumbuhan penduduknya paling tinggi yaitu sebesar 0.87%, Surabaya Utara 0.20%, sedangkan tiga wilayah Pembantu Walikota yang lain mengalami penurunan.

Dilihat dari penduduknya, Surabaya Selatan dan Surabaya Timur mempunyai jumlah penduduk yang paling banyak, yaitu 638.609 jiwa dan 633.833 jiwa pada tahun 2000. Kemudian disusul Surabaya Utara sebesar 467.543 jiwa, dan yang paling sedikit jumlah penduduknya adalah wilayah Surabaya Barat yaitu sebesar 315.255 jiwa.

Dengan luas area 326.37 km², kepadatan penduduk di Kotamadya Surabaya tergolong sangat padat, bahkan menduduki urutan kota terpadat penduduknya di Jawa Timur yaitu sebesar 7.494 jiwa/km² pada tahun 2000. Hal ini dimungkinkan karena daya tarik Surabaya dalam menyerap tenaga kerja dan membuka lapangan kerja akibat pesatnya proses pembangunan yang menimbulkan arus urbanisasi ke kota Surabaya.

TABEL 1
 LUAS WILAYAH, JUMLAH PENDUDUK DAN KEPADATAN PENDUDUK
 PER KECAMATAN HASIL SENSUS
 PEMERINTAH KOTA SURABAYA
 TAHUN 1971, 1980, 1990, 2000

Kecamatan	Luas	Jumlah Penduduk (Jiwa)				Pertumbuhan (%)			Kepadatan				Pertumbuhan (%)		
		1971	1980	1990	2000	1971-1980	1980-1990	1990-2000	1971	1980	1990	2000	1971-1980	1980-1990	1990-2000
Surabaya Barat	14.78	420,752	454,546	399,036	389,736	0.86	(1.29)	(0.24)	28,468	30,754	26,998	26,369	0.86	(1.29)	(0.24)
1. Tegalsari	4.29	91,474	129,570	117,837	114,667	3.94	(0.94)	(0.27)	21,323	30,203	27,468	26,729	3.94	(0.94)	(0.27)
2. Genteng	4.04	72,848	89,704	73,878	64,077	2.34	(1.92)	(1.41)	18,032	22,204	18,287	15,861	2.34	(1.92)	(1.41)
3. Bubutan	3.86	155,223	122,802	109,214	104,789	(2.57)	(1.17)	(0.41)	40,213	31,814	28,294	27,147	(2.57)	(1.17)	(0.41)
4. Simokerto	2.59	101,207	112,470	98,107	106,203	1.18	(1.36)	0.80	39,076	43,425	37,879	41,005	1.18	(1.36)	0.80
Surabaya Utara	38.32	299,373	431,062	458,501	467,543	4.13	0.82	0.20	7,812	11,249	11,965	12,201	4.13	0.62	0.20
5. Pabean cantikan	6.80	39,309	101,711	88,416	89,136	11.14	(1.39)	0.08	5,781	14,958	13,002	13,108	11.14	(1.39)	0.08
6. Semampir	8.76	97,010	162,131	166,496	155,089	5.87	0.27	(0.71)	11,074	18,508	19,006	17,704	5.87	0.27	(0.71)
7. Krembangan	8.34	143,718	125,511	119,225	119,551	(1.49)	(0.51)	0.03	17,232	15,049	14,296	14,335	(1.49)	(0.51)	0.03
8. Kenjeran	14.42	19,336	41,709	84,364	103,767	8.92	7.30	2.09	1,341	2,892	5,850	7,196	8.92	7.30	2.09
Surabaya Timur	91.19	303,099	440,002	665,756	633,833	4.23	4.23	(0.49)	3,324	4,825	7,301	6,951	4.23	4.23	(0.49)
9. Tambaksari	8.99	126,707	163,598	188,225	210,008	2.88	1.41	1.10	14,094	18,198	20,937	23,360	2.88	1.41	1.10
10. Gubeng	7.99	127,974	161,097	156,428	143,759	2.59	(0.29)	(0.84)	16,017	20,162	19,578	17,992	2.59	(0.29)	(0.84)
11. Rungkut	21.08	21,148	56,486	172,993	75,823	11.53	11.84	(7.92)	1,003	2,680	8,206	3,597	11.53	11.84	(7.92)
12. Tenggilis Mejoyo	5.52	-	-	-	41,140	-	-	-	-	-	-	7,453	-	-	-
13. Gunung Anyar	9.71	-	-	-	31,434	-	-	-	-	-	-	3,237	-	-	-
14. Sukolilo	23.69	27,270	58,821	148,110	74,382	8.92	9.67	(6.66)	1,151	2,483	6,252	3,140	8.92	9.67	(6.66)
15. Mulyorejo	14.21	-	-	-	57,287	-	-	-	-	-	-	4,031	-	-	-
Surabaya Selatan	64.07	465,556	545,421	660,780	638,609	1.77	1.94	(0.34)	7,266	8,513	10,313	9,967	1.77	1.94	(0.34)
16. Sawahan	6.93	157,797	205,665	208,699	199,635	2.99	0.15	(0.44)	22,770	29,677	30,115	28,807	2.99	0.15	(0.44)
17. Wonokromo	8.47	214,940	171,845	171,421	174,206	(2.46)	(0.02)	0.16	25,377	20,289	20,239	20,567	(2.46)	(0.02)	0.16
18. Karang Pilang	9.23	52,232	81,677	140,046	49,421	5.09	5.54	(9.89)	5,659	8,849	15,173	5,354	5.09	5.54	(9.89)
19. Dukuh Pakis	9.94	-	-	-	46,375	-	-	-	-	-	-	4,665	-	-	-
20. Wiyung	12.46	-	-	-	39,285	-	-	-	-	-	-	3,153	-	-	-
21. Wonocolo	6.78	40,587	86,234	140,614	61,240	8.73	5.01	(7.98)	5,986	12,719	20,740	9,032	8.73	5.01	(7.98)
22. Gayungan	6.07	-	-	-	36,817	-	-	-	-	-	-	6,065	-	-	-
23. Jambangan	4.19	-	-	-	31,630	-	-	-	-	-	-	7,549	-	-	-
Surabaya Barat	118.01	63,432	146,496	289,199	315,255	9.75	7.04	0.87	538	1,241	2,451	2,671	9.75	7.04	0.87
24. Tandes	11.07	34,547	91,799	196,119	85,046	11.47	7.89	(8.02)	3,121	8,293	17,716	7,683	11.47	7.89	(8.02)
25. Sukomanunggal	9.23	-	-	-	83,644	-	-	-	-	-	-	9,062	-	-	-
26. Asemrowo	15.44	-	-	-	30,137	-	-	-	-	-	-	1,952	-	-	-
27. Benowo	45.79	8,715	23,157	35,986	50,790	11.47	4.51	3.51	190	506	786	1,109	11.47	4.51	3.51
28. Lakarsantri	36.48	20,170	31,540	57,094	65,638	5.09	6.11	1.40	553	865	1,565	1,799	5.09	6.11	1.40
Total	326.37	1,552,212	2,017,527	2,473,272	2,444,976	2.96	2.06	(0.12)	4,756	6,182	7,578	7,491	2.96	2.06	(0.12)

Sumber : Surabaya dalam Angka 2000, disusun dan diolah kembali



Dilihat dari kepadatan penduduknya Surabaya Pusat adalah yang paling padat penduduknya yaitu 26.369 jiwa/km², Surabaya Utara 12.201 jiwa/km², Surabaya Selatan 9.967 jiwa/km², Surabaya Timur 6.951 jiwa/km² dan Surabaya Barat 2.671 jiwa/km².

Jika dianalisa secara simultan yang meliputi luas wilayah, jumlah penduduk, kepadatan dan rata-rata pertumbuhannya maka terlihat bahwa konsentrasi pemukiman di Surabaya Pusat mengalami penurunan tetapi dengan tingkat kepadatan penduduk yang paling tinggi. Hal ini karena pesatnya pertumbuhan ekonomi dan bisnis yang berakibat pada munculnya gedung-gedung perkantoran dan pusat perdagangan yang menyebabkan areal pemukiman menjadi makin sempit.

Sedangkan wilayah Surabaya Barat, adalah yang paling luas wilayahnya dengan jumlah penduduk yang relatif masih sedikit, sejak beberapa tahun yang lalu terlihat mulai banyak diminati sebagai tempat tinggal / pemukiman maupun untuk kawasan bisnis dan hiburan yang ditandai dengan gejala makin banyaknya pemukiman baru dan pusat perkantoran, perdagangan dan hiburan di wilayah ini. Hal ini menyebabkan angka pertumbuhan penduduk di wilayah ini paling besar.

Apabila ditinjau dari sisi perkembangan ekonomi kota Surabaya maka indikator yang dapat dipakai adalah Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) Surabaya dimana pada tahun 1996 mencapai Rp 18.752.637,58 juta dan pada tahun 1999 sebesar Rp 36.155.535,68 juta sehingga rata-rata tingkat pertumbuhan per tahunnya 24,46% dihitung atas dasar harga berlaku. Sedangkan bila dihitung atas dasar harga konstan tahun 1993 untuk tahun 1996 sebesar Rp 14.735.496,50 juta dan pada tahun 1999 sebesar Rp 13.036.491,09 juta sehingga tingkat pertumbuhan rata-ratanya menjadi minus 4%. Angka tersebut adalah sebagai indikator tingkat pertumbuhan ekonomi di Surabaya. Lihat Tabel 2.

Selanjutnya untuk PDRB per kapita atas dasar harga berlaku pada tahun 1996 sebesar Rp 6.888,42 ribu dan pada tahun 1999 mencapai Rp 12.710,79 ribu sehingga rata-rata pertumbuhan per tahunnya menjadi 22,65%. Sedangkan untuk PDRB perkapita atas dasar harga konstan tahun 1993 mengalami penurunan sebesar minus

5.4% yaitu dari Rp 5.412,80 ribu pada tahun 1996 turun menjadi Rp 4.583,09 ribu pada tahun 1999. Hal ini disebabkan karena pengaruh krisis ekonomi yang terjadi pada tahun 1997-1998 dimana angka inflasi sangat tinggi.

TABEL 2
PRODUK DOMESTIK REGIONAL BRUTO DAN ANGKA PER KAPITA
KOTA SURABAYA ATAS DASAR HARGA BERLAKU
DAN HARGA KONSTAN 1993, TAHUN 1996 – 1999
(JUTA RP)

Rincian	T a h u n				Pertum buan (%)
	1996	1997	1998	1999	
Harga Berlaku :					
1. Produk Domestik Regional Bruto (juta Rp)	18.752.637,58	22.073.291,12	32.722.076,64	36.155.535,68	24,46
2. Produk Domestik Regional Bruto per kapita (ribu Rp)	6.888,42	7.986,82	11.688,00	12.710,79	22,65
Harga Konstan 1993					
1. Produk Domestik Regional Bruto(juta Rp)	14.735.496,50	15.735.548,66	12.896236,82	13.036.491,09	(4,00)
2. Produk Domestik Regional Bruto per kapita (ribu Rp)	5.412,80	5.693,62	4.598,83	4.583,09	(5,40)

Sumber : Surabaya dalam Angka Tahun 1998 dan 2000, disusun dan diolah kembali.

Sebagai kota INDAMARDI, Kotamadya Surabaya telah berhasil menunjukkan kualitas identitasnya tidak hanya sebagai kota terbesar kedua di Indonesia setelah Jakarta tetapi juga sebagai pusat perdagangan di Indonesia Bagian Timur (IBT) dan pusat perdagangan nasional setelah Jakarta. Hal ini karena letak geografis Surabaya yang didukung adanya Perusahaan Umum Pelabuhan (Perumpel III) sebagai pelabuhan terbesar di Indonesia Bagian Timur yang menjadikan Surabaya sebagai pintu gerbang keluar masuk wilayah IBT dan IBB (Indonesia Bagian Barat).

V.2. Gambaran Keuangan Pemerintah Kota Surabaya

Sumber dana keuangan Pemerintah Kota Surabaya pada dasarnya berasal dari pendapatan asli daerah, dana perimbangan (bagi hasil pajak/bukan pajak), pinjaman daerah dan lain-lain pendapatan yang sah. Penerimaan tersebut menjadi sumber pendapatan daerah yang dapat menunjang peran pemerintah daerah dalam melaksanakan tugasnya.

Pendapatan daerah Kota Surabaya selalu mengalami peningkatan. Pada tahun 1994/1995 sebesar Rp 219.473.310 ribu pada tahun 2000 sebesar Rp 444.319.306 ribu sehingga tingkat pertumbuhan rata-ratanya sebesar 12,47% per tahun. Mulai tahun 2000 penyusunan anggaran daerah didasarkan pada tahun kalender. Sehingga anggaran pada tahun 2000 hanya berumur 9 bulan, terhitung mulai bulan April 2000 sampai dengan Desember 2000.

Proporsi sumber-sumber pendapatan daerah selalu mengalami perubahan. PAD Surabaya menunjukkan proporsi yang semakin menurun dari tahun ke tahun. Nilai PAD ini dapat digunakan sebagai salah satu indikator tingkat kemandirian pembiayaan pembangunan di Kota Surabaya terutama dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah.

Total anggaran untuk investasi pembangunan antara tahun 1994/1995 –2000 ditunjukkan pada Tabel 4. Dari tabel tersebut terlihat bahwa besarnya surplus penerimaan rutin yang ditransfer ke dana pembangunan (setelah angsuran pinjaman yang berjalan dibayarkan) relatif cukup besar, namun demikian sejak terjadinya krisis besarnya dana pembangunan ini mengalami penurunan. Bahkan sejak tahun anggaran 1999/2000 besarnya dana pembangunan yang berasal dari surplus penerimaan rutin ini lebih kecil dari total dana pembangunan yang berasal dari pinjaman dan bantuan pembangunan. Hal ini tentu saja akan menjadikan kurangnya kemandirian dalam pembiayaan pembangunan kota Surabaya dan apabila hal ini tidak diperhatikan maka dalam pelaksanaan otonomi daerah di bidang keuangan akan menjadi terhambat.

Apabila diamati lebih lanjut maka total dana pembangunan yang tersedia yang berasal dari surplus pengeluaran rutin, bantuan pembangunan dan pinjaman, maka penggunaannya belum maksimal. Hal ini terlihat bahwa dana yang tersedia untuk pengeluaran pembangunan masih belum dimanfaatkan seluruhnya, sehingga selisih

anggaran ini masih relatif cukup besar. Kenyataan ini tentu saja menjadi tidak efektif karena sebagian dana tersebut berasal dari pinjaman Pemerintah Kota, yang mana harus dibayar cicilan hutang dan bunganya.

Menyangkut keberadaan sumber pendapatan yang berasal dari pinjaman ini, walaupun angkanya relatif kecil, namun demikian kecenderungan perkembangan rata-rata setahunnya mencapai 40,46% antara tahun anggaran 1994/1995 – 2000. Sehingga apabila hal ini tidak terkendali, maka Pemerintah Kota Surabaya tidak menutup kemungkinan akan mengalami kesulitan seperti halnya yang dialami Pemerintah Pusat sekarang, dimana pada awalnya sumber dana pinjaman ini merupakan sumber dana komplemen kemudian pada perkembangannya menjadi sumber ketergantungan anggaran Pemerintah.

Apabila kita bandingkan antara proporsi pengeluaran rutin dan pengeluaran pembangunan terhadap total APBD, maka besarnya pengeluaran anggaran rutin Pemerintah Kota Surabaya masih menunjukkan angka yang cukup besar. Besarnya pengeluaran rutin ini untuk operasional Pemerintah Kota Surabaya dan tidak termasuk pembayaran rutin angsuran hutang & bunga. Bahkan sejak tahun anggaran 1998/1999 besarnya pengeluaran rutin melebihi dari besarnya pengeluaran pembangunan. Hal ini menunjukkan bahwa Pemerintah Kota Surabaya tidak efisien dalam penggunaan dananya.

Penggunaan dana yang belum maksimal tersebut karena digunakan untuk kegiatan pengeluaran rutin yang notabene bukan pengeluaran yang produktif atau pengeluaran pembangunan. Kenyataan tersebut hendaknya selalu diwaspadai di waktu yang akan datang mengingat perkembangan ekonomi di Kota Surabaya yang sangat dinamis sehingga akan berpengaruh pada perkembangan kota Surabaya yang semakin menuntut adanya beban pengeluaran pembangunan yang semakin besar. Terlebih lagi apabila dikaitkan dengan permasalahan Kota Surabaya yang semakin banyak, seperti penanganan banjir, Pedagang Kaki Lima (PKL), permasalahan sampah, dan sebagainya yang

TABEL 3
 JUMLAH, PROPORSI DAN PERKEMBANGAN PENERIMAAN DAERAH KOTA SURABAYA TAHUN 1984/1984 - 2000
 (DALAM RIBU RUPIAH)

JENIS PENERIMAAN	1984/1985	(%)	1985/1986	(%)	1986/1987	(%)	1987/1988	(%)	1988/1989	(%)	1989/2000	(%)	2000	(%)	Rata-rata pertumbuh. setahun (%)
1 Sisa lebih perhitungan anggaran tahun lalu	498,638	0.23	4,100,883	1.49	7,207,112	2.02	6,176,584	1.65	4,905,474	1.13	10,223,373	2.37	20,786,798	4.68	88.33
2 Pendapatan Asli Daerah															
a. pajak daerah	82,824,484	37.74	104,014,150	37.96	118,972,597	33.36	142,236,941	37.94	122,055,376	28.19	136,664,648	32.18	131,115,000	29.51	7.86
b. retribusi daerah	33,816,042	15.32	41,775,649	15.18	51,458,179	14.43	62,468,029	16.87	69,813,949	18.13	77,136,860	17.90	69,185,152	15.57	12.78
c. bagian laba BUMD	38,792,374	16.76	47,594,435	17.27	57,441,393	16.11	68,285,634	18.49	43,014,786	10.07	48,367,581	10.77	48,041,068	10.81	4.55
d. penerimaan dinas	3,878,303	1.77	3,843,882	1.43	4,068,238	1.14	4,694,547	1.25	2,472,392	0.57	7,821,410	1.84	8,659,654	1.89	14.76
e. penerimaan lain	1,880,228	0.89	2,468,781	0.90	2,560,111	0.69	2,563,851	0.69	2,307,730	0.53	0	0.00	0	0.00	0.00
	6,577,518	3.00	8,631,823	3.20	3,552,076	1.00	3,186,860	0.85	3,848,517	0.89	7,228,895	1.68	5,028,128	1.13	(4.37)
3 Bagi hasil pajak/mulok pajak	24,376,314	11.11	32,829,424	11.91	46,428,540	13.02	46,511,815	12.41	72,035,229	18.64	84,857,145	19.88	80,187,124	20.30	24.37
a. bagi hasil pajak	23,017,188	10.49	31,866,744	11.49	43,559,810	12.21	43,758,780	11.68	65,828,786	15.21	80,807,318	18.75	87,071,865	19.60	24.83
b. bagi hasil bukan pajak	1,359,116	0.62	1,162,680	0.42	2,668,930	0.80	2,753,035	0.73	6,208,443	1.43	4,049,827	0.94	3,125,259	0.70	14.89
4 Sumbangan & Bantuan	39,087,494	17.80	38,919,128	14.12	45,941,458	12.86	48,263,189	12.36	92,780,640	21.43	125,590,129	29.13	131,587,281	29.62	22.43
a. sumbangan	15,994,413	7.29	17,886,105	6.48	19,444,470	5.45	22,873,714	6.13	70,116,379	18.20	93,910,608	21.78	86,372,662	19.44	32.45
b. bantuan	23,073,081	10.51	21,033,023	7.63	26,496,988	7.43	23,318,485	6.22	22,664,261	5.23	31,618,521	7.34	45,214,379	10.18	11.87
4 Pengaman Pembot	6,117,308	2.79	12,155,225	4.41	18,359,217	5.43	22,718,022	6.08	41,105,573	9.49	24,431,411	5.87	46,982,591	10.57	40.48
5 Unsur kas & Perhitungan	66,591,034	30.34	82,866,315	30.11	118,723,838	33.29	110,739,155	28.56	100,058,411	23.11	47,249,589	10.96	23,650,534	5.32	(15.85)
Jumlah	218,473,310	100.00	275,804,935	100.00	356,632,862	100.00	374,676,628	100.00	432,938,703	100.00	430,978,473	100.00	444,319,308	100.00	12.47

Sumber : Surabaya Dalam Angka Tahun 1984, 1985, 1986, 1987, 1988, 1989, 2000, disusun dan diubah kembali.

TABEL 4
GAMBARAN KEUANGAN PEMERINTAH KOTA SURABAYA
TAHUN 1994/1995 - 2000
(DALAM RIBU RUPIAH)

Uraian	1994/1995	1995/1996	1996/1997	1997/1998	1998/1999	1999/2000	2000	Pertumbuhan (%)
PENERIMAAN RUTIN								
Pendapatan Asli Daerah	82,824,464	104,614,150	118,972,597	142,238,941	122,055,376	138,684,846	131,115,000	7.96
Bagi hasil pajak /bukan pajak	24,376,314	32,829,424	46,428,540	46,511,815	72,035,229	84,857,145	90,197,124	24.37
Penerimaan dr PemdaTk I/Sumbangan	15,994,413	17,886,105	19,444,470	22,973,714	70,116,379	93,910,608	90,822,882	33.57
Total Penerimaan Rutin	123,195,191	155,329,679	184,845,607	211,724,470	264,206,984	317,452,599	312,135,006	16.76
PENGELUARAN RUTIN								
Belanja pegawai	17,661,961	19,741,743	22,371,086	26,668,171	74,538,993	99,611,248	93,358,190	31.98
Belanja barang	13,031,382	16,701,288	22,707,066	25,282,571	36,384,451	40,054,201	39,152,610	20.12
Biaya pemeliharaan	8,947,957	10,416,854	13,235,515	14,148,046	1,332,641	12,408,560	12,194,853	5.30
Belanja perjalanan dinas	397,467	804,524	754,192	872,183	494,439	658,642	805,062	12.48
Belanja lain-lain	18,795,173	4,642,056	31,573,082	39,467,677	40,970,829	61,025,549	76,111,296	26.25
Sumbangan ke daerah bawahan	2,160,124	2,362,439	3,515,436	3,577,684	3,577,545	3,234,500	3,182,625	6.67
Pengeluaran lain-lain	6,809,602	6,275,044	10,886,451	11,177,249	11,695,414	13,292,032	9,594,260	5.88
Total Pengeluaran Rutin	58,833,940	52,306,465	90,640,941	106,438,648	153,721,353	213,758,200	221,622,011	24.74
Surplus Penerimaan Rutin	64,361,251	103,023,214	94,204,666	105,285,822	110,485,631	103,694,399	90,512,995	5.85
Angsuran Hutang & Bunga	6,571,423	10,852,189	9,432,232	9,399,663	21,892,554	29,729,042	20,933,760	21.30
Transfer ke dana pembangunan	57,789,828	92,171,025	84,772,434	95,886,159	88,593,077	73,965,357	69,579,235	3.14
Bantuan pembangunan	23,073,081	21,033,023	26,496,988	23,319,485	22,664,261	31,619,521	35,711,912	7.55
Pinjaman Pemkot	6,117,306	12,155,235	19,359,217	22,716,922	41,105,573	24,431,411	46,982,591	40.46
Total Dana Pembangunan	86,980,215	125,359,283	130,628,639	141,922,566	152,362,911	130,016,289	152,273,738	9.78
Pengeluaran pembangunan	75,921,714	93,195,051	117,257,271	128,438,753	124,790,464	102,926,334	125,804,371	8.78

Sumber : Surabaya Dalam Angka 1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000; disusun dan diolah kembali.

V.3. Pendapatan Asli Daerah Kota Surabaya

Sumber pendapatan daerah Kota Surabaya terbagi dalam penerimaan rutin dan penerimaan pembangunan. Jenis-jenis sumber tersebut meliputi :

1. Bagian Sisa Lebih Perhitungan Tahun Lalu
2. Bagian Pendapatan Asli Daerah :
 - a. pajak daerah
 - b. retribusi daerah
 - c. bagian laba Usaha Daerah
 - d. penerimaan lain-lain
3. Bagian Pendapatan yang Berasal dari Pemberian Pemerintah dan atau Instansi yang lebih Tinggi :
 - a. bagi hasil pajak
 - b. bagi hasil bukan pajak
 - c. dana rutin daerah / sumbangan
 - d. bantuan pembangunan
 - e. penerimaan lainnya
4. Pinjaman Pemerintah Daerah

Pendapatan Asli Daerah merupakan sumber penerimaan rutin daerah yang terbesar, bahkan merupakan sumber pendapatan daerah terbesar sejak tahun 1987/1988. Proporsinya selalu menduduki urutan tertinggi di antara sumber-sumber pendapatan daerah yang lain.

Pendapatan Asli Daerah merupakan pendapatan atau dana hasil dari kegiatan di wilayah Kota Surabaya yang dapat menunjukkan sebagai indikator kemandirian atau kemampuan Pemerintah Kota Surabaya dalam membiayai pengeluaran dari hasil pendapatannya sendiri.

Kontribusi PAD terhadap total keseluruhan penerimaan daerah (APBD) untuk tahun anggaran 1994/1995 sebesar 37,74%, tahun anggaran 1995/1996 sebesar 37,96%, dan kemudian pada tahun anggaran berikutnya proporsinya terus mengalami penurunan. Pada tahun 1998/1999 terjadi krisis ekonomi dan moneter menjadikan proporsi penerimaan yang bersumber dari PAD ini mengalami penurunan yang

semakin tajam sehingga peranannya hanya menjadi 28,19% terhadap total APBD Surabaya, bahkan untuk tahun anggaran 2000 proporsi PAD diungguli oleh sumber dana yang berasal dari sumbangan dan bantuan.

Kontribusi terbesar dalam pembentukan PAD Surabaya berasal dari Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Untuk tahun 1994/1995 sampai dengan tahun anggaran 1997/1998 besarnya penerimaan retribusi daerah mendominasi penerimaan PAD Surabaya. Namun demikian sejak tahun anggaran 1998/1999 besarnya penerimaan pajak daerah menggeser peran penerimaan yang berasal dari retribusi daerah ini. Hal ini menunjukkan bahwa sebetulnya potensi kedua sumber PAD tersebut sangat besar dan masih dapat ditingkatkan.

Menurut teori bahwa kondisi yang baik seharusnya bahwa peran pajak daerah harus lebih besar dari retribusi daerah. Sehingga yang terjadi di Surabaya sudahlah tepat bahwa Pemerintah Kota hendaknya lebih menekankan pada usaha peningkatan PAD yang berasal dari pajak daerah. Fenomena diatas menunjukkan bahwa kemauan atau partisipasi masyarakat secara sukarela terhadap pembangunan --- yang ditunjukkan dengan membayar pajak --- cukup besar, sedangkan apabila retribusi daerah lebih besar dari pajak daerah berarti bahwa kemauan masyarakat dalam membayar tersebut karena adanya balas jasa langsung atas pemakaian suatu fasilitas umum.

Penerimaan PAD yang berasal dari keuntungan BUMD jumlah dan proporsinya relatif masih sangat kecil. Hal ini sangat mengejutkan apabila dibandingkan dengan kenyataan yang terjadi bahwa BUMD yang ada di Surabaya, seperti Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) dan SIER merupakan perusahaan daerah yang secara fisik terlihat memiliki prospek yang bagus. Hal ini dapat terjadi dimungkinkan karena laba/keuntungan perusahaan daerah tersebut tidak disetor ke kas Pemerintah Kota sebagai penerimaan PAD tetapi digunakan kembali oleh perusahaan daerah tersebut untuk investasi perusahaan lebih lanjut. Adanya kelemahan pengawasan yang seharusnya dilakukan oleh Pemerintah Kota terhadap perusahaan daerah ini diduga menjadi penyebab terbatasnya peran perusahaan daerah Kota Surabaya dalam ikut memberi sumbangan terhadap penerimaan PAD Surabaya.

TABEL 5
 JUMLAH, PROPORSI DAN PERKEMBANGAN PENERIMAAN PENDAPATAN ASLI DAERAH (PAD) SURABAYA TAHUN ANGGARAN 1984/1985 - 2000
 (DALAM RIBU RUPIAH)

Pendapatan Asli Daerah	1984/1985	(%)	1985/1986	(%)	1986/1987	(%)	1987/1988	(%)	1988/1989	(%)	1989/2000	(%)	2000	(%)	Rata-rata pertumbuh setahun (%)
a. pajak daerah	33.616.042	40,59	41.775.649	39,93	51.458.179	43,25	62.468.029	43,92	69.813.949	57,20	77.190.860	55,92	69.185.152	52,77	12,78
b. retribusi daerah	36.792.374	44,42	47.994.435	45,50	57.441.393	49,28	69.283.934	48,71	43.614.788	35,73	46.397.581	33,48	48.041.068	36,84	4,55
c. bagian laba BUMD	3.878.303	4,68	3.943.882	3,77	4.060.238	3,41	4.684.547	3,30	2.472.382	2,03	7.921.410	5,71	8.859.654	6,78	14,78
d. penerimaan dinas	1.960.229	2,37	2.468.781	2,38	2.460.111	2,07	2.593.651	1,82	2.307.730	1,89	0	0,00	0	0,00	0,00
e. penerimaan lain	6.577.516	7,94	6.631.823	6,44	3.552.676	2,99	3.199.860	2,25	3.846.517	3,15	7.228.955	5,21	5.029.128	3,84	(4,37)
Jumlah	82.824.464	100,00	104.614.150	100,00	118.972.597	100,00	142.238.941	100,00	122.055.376	100,00	139.694.848	100,00	131.115.000	100,00	7,98

Sumber: Surabaya Dalam Angka Tahun 1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000; Asasun dan daerah terkait

Pendapatan Asli Daerah Kotamadya Surabaya didominasi oleh enam macam primadona pajak dan retribusi daerah, yaitu :

1. **Retribusi Parkir**
2. **Retribusi Kebersihan/Persampahan**
3. **Pajak Pembangunan 1 (Hotel & Restoran)**
4. **Retribusi Ijin Mendirikan Bangunan /IMB**
5. **Pajak Hiburan**
6. **Retribusi Penerangan jalan**

Retribusi Parkir

Dasar hukum pungutan retribusi parkir ini adalah :

1. **Undang-Undang No.12 Drt tahun 1957 tentang Retribusi Daerah**
2. **Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri No.43 tahun 1980 tentang Pedoman Pengeluaran Perparkiran di Daerah**
3. **Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya No.5 tahun 1981 tentang Penyelenggaraan dan Pengelolaan Tempat Parkir Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya yang kemudian diganti dan disesuaikan dengan,**
4. **Peraturan daerah No.2 tahun 1985 yang menyesuaikan peraturan-peraturan terdahulu mengenai besarnya tarif.**

Menurut Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya No.5 tahun 1981, Bab I, Pasal 1, disebutkan bahwa yang dimaksud dengan *Retribusi Parkir ialah pungutan yang dikenakan kepada pemakai kendaraan yang memarkir kendaraannya di pangkalan parkir*. Peraturan tersebut mengatur tanggung jawab dua badan di Kotamadya Surabaya dan mensyaratkan agar perlu dikeluarkan surat ijin tahunan untuk setiap tempat parkir pribadi. Pemilik surat ijin tersebut membayar sejumlah uang yang telah ditetapkan oleh Peraturan Daerah kepada Dispenda.

Surabaya dapat dikatakan sebagai salah satu kota yang berhasil dalam mengoperasikan perparkiran. Meskipun masih terdapat kekurangan namun retribusi ini mampu menyumbang cukup besar terhadap penerimaan PAD. Sistem yang ada perlu lebih diperbaiki untuk menghindari kebocoran penerimaan. Sistem yang telah berjalan

adalah dengan mempekerjakan juru parkir (jukir) yang bertugas ditempatnya masing-masing dan diawasi oleh atasannya. Pengendalian operasinya dibagi dalam rayon-rayon yang dibagi lagi dalam sub-sub rayon yang lebih kecil.

Usaha peningkatan penerimaan retribusi ini pernah dilakukan Pemerintah Kota Surabaya yaitu dengan menaikkan tarif parkir dan memberlakukan undian berhadiah bagi pemegang karcis parkir. Undian ini diadakan untuk mengurangi kebocoran pemasukan yang seringkali terjadi karena jukir tidak memberikan karcis parkir sehingga uang parkir yang dibayar oleh pemilik kendaraan tidak masuk ke kas Pemkot tetapi diambil oleh juru parkir. Jadi walaupun tarif parkir dinaikkan, tetapi kalau sistem yang ada tidak mampu mengatasi kebocoran ini maka tidak akan berpengaruh besar pada optimalisasi peningkatan penerimaan retribusi parkir di Kota Surabaya.

Ada cukup banyak kehilangan pendapatan Pemerintah Kota Surabaya karena beberapa kelemahan sistem ini walaupun sedikit tetapi bila digabungkan akan menjadi sangat berarti. Kelemahan tersebut antara lain :

- menggunakan kembali karcis parkir yang sudah dipakai (tidak disobek)
- pembayaran oleh jukir kepada masyarakat tanpa meminta karcisnya
- adanya sistem target yang ditetapkan sehingga akan melemahkan usaha-usaha pemasukan dari sumber ini jika ternyata bahwa kenyataan yang terjadi di lapangan melebihi dari target yang ditetapkan.

Dari hasil survey rumah tangga yang diadakan oleh pemerintah Kota Surabaya telah diketahui bahwa jumlah rata-rata parkir setiap tahun yang dibayar oleh pemilik kendaraan diperkirakan lebih dari 200 kali. Setelah dianalisa ternyata total frekuensi parkir kurang dari 100 kali parkir untuk setiap kendaraan yang terdaftar di Surabaya setiap tahunnya. Sehingga Pemerintah Kota hanya mendapat 50% dari total pendapatan yang berpotensi ini.

Dinas Pendapatan Daerah menentukan target tahunan yang harus dipenuhi oleh Badan Pelaksana Pengelola (BPP) Parkir berdasarkan pada perkiraan tahun sebelumnya dan tarif parkir. Selanjutnya target ini dialokasikan pada masing-masing sub rayon dengan jumlah karcis sesuai target. Biaya operasi diperoleh dari jumlah total

ongkos parkir di tepi jalan yang berhasil dikumpulkan, yaitu 17,5% untuk juru parkir, 7,5% untuk pengawas, dan 25,0% untuk manajemen operasi dan overhead.

Rencana yang menyeluruh diperlukan untuk meningkatkan pendapatan yang sangat berpotensi ini. Usaha untuk mengurangi kelemahan penarikan pungutan parkir diatas perlu dilakukan dengan cara meningkatkan staf yang ditugaskan pada aspek pengembangan BPP Parkir dan mengaitkan kebijaksanaan pengaturan parkir off-street (di halaman) dengan manajemen lalu lintas dan memperbaiki pengaturan parkir on-street (di tepi jalan). Penanganan dan evaluasi perlu dilaksanakan dengan lebih baik atas pendapatan yang potensial ini terhadap daerah-daerah parkir on-street baru dan dari semua jenis operasi parkir yang ada.

Retribusi Kebersihan/Persampahan

Sampah bagi kota-kota besar merupakan masalah yang cukup rumit dan membutuhkan penanganan secara serius. Demikian juga bagi kota Surabaya menjadi problema mengenai tempat pembuangannya, pengangkutannya serta pemusnahannya. Pada hakekatnya masalah sampah merupakan tanggung jawab bersama antara pemerintah daerah dan masyarakat. Oleh karena itu guna menunjang tersedianya dana yang cukup dan memadai, masyarakat dibebani retribusi untuk pengangkutan serta pembuangan sampah.

Dasar hukum penarikan retribusi kebersihan/sampah ini adalah :

1. Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya No.8 tahun 1982 tentang Pembuangan dan Pengangkutan Sampah.
2. Undang-Undang No.12 Drt tahun 1957 tentang Peraturan Umum Retribusi Daerah.

Retribusi kebersihan telah digalakkan sangat pesat sejak Pelita IV dengan rata-rata pertumbuhan per tahun sampai 212,22% dan pada tahun 1990/1991 telah mencapai sebesar Rp 4.138,69 juta kemudian untuk tahun 2000 mencapai Rp 11.551,25 juta. Angka pertumbuhan ini masih dapat dicapai dengan usaha ekstensifikasi yang lebih baik saat diterapkannya sistem pengumpulan retribusi yang ditagih lewat rekening PLN.

Untuk masa yang akan datang direncanakan penagihan retribusi kebersihan melalui PLN. Jika pengaturan ini telah benar-benar dilaksanakan maka hal ini akan menggantikan pengaturan penarikan bersama PDAM Surabaya. Usaha ini merupakan ekstensifikasi retribusi kebersihan yang diharapkan dapat mengurangi kebocoran/kelalaian penagihan serta memperkenalkan variasi pembebanan besarnya tarif yang lebih banyak sesuai dengan kemampuan rumah tangga yang dicerminkan melalui kelas tarif PLN.

Retribusi kebersihan merupakan salah satu primadona sumber penerimaan PAD. Sejak awal pelaksanaannya tahun 1984/1985, penerimaan dari retribusi ini menunjukkan adanya peningkatan yang cukup drastis. Sejak diberlakukannya penarikan retribusi ini melalui rekening PDAM pada tahun 1986/1987, pemasukan retribusi ini sebesar Rp 151,13 juta dan pada tahun 1987/1988 meningkat menjadi Rp 1822,88 juta yaitu naik hampir 12 kali lipat dari sebelum dilakukannya penarikan melalui rekening PDAM. Dan pada tahun 2000 telah mencapai Rp 11.551,25 juta.

Dengan besarnya potensi pemasukan yang berasal dari retribusi kebersihan ini diharapkan dapat menjadi sumber masukan yang penting bagi pemerintah daerah untuk ikut menopang pembiayaan pembangunan. Selama ini kesadaran akan kebersihan bagi warga kota Surabaya sudah tidak diragukan lagi, terbukti dengan predikat Surabaya sebagai kota “bersih” dan diraihnya piala Adipura Kencana.

Pajak Pembangunan 1

Pajak Pembangunan 1 adalah pajak yang dipungut dari hotel dan restoran sebesar 10% dari penjualan bruto. Dasar hukumnya adalah :

1. Undang-Undang No. 14/1947 dan Undang-Undang No. 20/1948
2. Peraturan No. 3/1989 yang memberikan kepada Kotamadya Surabaya ketentuan untuk mengelola Pajak Pembangunan 1
3. Surat Keputusan Walikota No. 110/1981 tentang tata cara perkiraan dan penarikan pajak.

Metode perkiraan besarnya pajak yang harus dibayar diuraikan sebagai berikut :

- a. *Sistem Menghitung Pajak sendiri (MPS)*. Pembayar pajak menghitung sendiri jumlah yang dijadikan dasar penarikan pajak.
- b. *Sistem Bon*. Dengan menahan copy dari rekening hotel atau restoran untuk bukti bahwa pembayaran pajak telah diterima.
- c. *Sistem Perpajakan*. Jumlah yang harus dibayar ditaksir oleh pejabat pajak.
- d. *Sistem Cap*. Penggunaan sistem cap diberlakukan atas pedagang kaki lima dengan memasang pelat logam sebagai bukti bahwa pajak telah dibayar.

Metode perkiraan yang mana yang harus digunakan untuk masing-masing wajib pajak ditentukan oleh Dinas Pendapatan Daerah (Dispenda). Karena efisiensi pemungutan sangat berkaitan dengan efisiensi penetapan.

Masalah utama dalam perpajakan ini adalah pemberian perkiraan yang realistis dan akurat. Dalam teori dapat dipastikan penerimaan kotor hotel dan restoran dari pembukuannya, tetapi dalam praktek sulit untuk menjamin bahwa pembukuan tersebut benar-benar mencerminkan keadaan yang sesungguhnya. Namun begitu peningkatan pengawasan dari yang berwenang (c.q. Badan Pengawas Keuangan Pembangunan/BPKP) tetap diperlukan sebagai usaha intensifikasi.

Retribusi Ijin Mendirikan Bangunan/IMB

Retribusi ini dipungut untuk setiap ijin yang dikeluarkan sehubungan dengan adanya pendirian bangunan, perubahan bentuk, perluasan dan penambahan bangunan. Ada retribusi awal untuk registrasi bangunan dan biaya tahunan yang tergantung dari luas pemilikan. Tarif yang telah diperbarui pada tahun 1982 terdapat 40 golongan tarif retribusi. Perbedaannya terletak pada sifat bangunan rumah permanen, semi permanen dan sementara, menurut bangunan untuk umum dan bangunan lainnya menurut lokasi kelas jalan.

Ijin bangunan sementara dan ijin bangunan rumah yang bersifat non-permanen dapat diterbitkan sampai ditentukannya batas/margin jalan. Setiap bangunan yang sudah mempunyai ijin bangunan harus memasang pelat ijin bangunan. Retribusi yang dibayar adalah untuk ijin bangunan dan perubahan nama pemilik bangunan yang sah.

Dasar hukum diberlakukannya retribusi ini adalah :

1. Undang-Undang No.12 Drt tahun 1957 tentang Peraturan Umum Retribusi Daerah juncto Uu No.1 tahun 1961
2. Peraturan Daerah no. 55/1955 tentang Pendirian Bangunan dalam Daerah Kota Besar Surabaya
3. Peraturan Daerah No. 16 tahun 1982 tentang Ketentuan Sempadan dan Ijin Bangunan dalam Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya.

Pada tahun 2000, penerimaan dari sumber ini mencapai Rp 5.147.959 ribu atau naik sebesar 2,19% selama dasa warsa terakhir. Peningkatan dari sumber ini dapat mencerminkan bahwa pembangunan fisik yang terjadi di Kota Surabaya telah demikian pesatnya, baik yang berupa pendirian bangunan baru, penambahan bangunan, perluasan bangunan dan sebagainya.

Sumber pendapatan ini banyak hubungannya dengan PBB khususnya dalam ukuran dan nilai bangunan sebagai dasar pembayaran. Untuk itu usaha intensifikasi yang berupa kerjasama yang efektif perlu diciptakan diantara bagian-bagian di Kotamadya Surabaya agar data retribusi dan pajak tetap terpelihara dan terus diperbarui, karena sangat penting untuk perhitungan PBB dan Uang Sempadan dan Retribusi Ijin Bangunan untuk masa mendatang. Urban data base yang telah disinggung dalam bab terdahulu dapat pula menjangkau kepentingan ini. Syarat mengajukan permohonan ijin bangunan adalah dengan membayar uang sempadan dan retribusi ijin bangunan kepada Dinas Tata Kota, sehingga koordinasi antara Dinas Tata Kota dan Dispenda perlu ditingkatkan.

Masalah utama retribusi ini adalah sulitnya menentukan obyek yang harus dibayar. Masalah lain adalah menyangkut banyaknya golongan tarif yang memungkinkan terjadinya kesalahan baik yang disengaja maupun yang tidak. Ada banyak hambatan yang dihadapi pemilik rumah sehingga ijin bangunannya belum keluar. Hal ini dapat diatasi apabila prosedur dan komunikasi diantara seksi-seksi KMS cukup baik. Karena setiap pemilik bangunan harus mempunyai pelat yang menetapkan tanggal dan nomor ijin bangunan maka sebetulnya metode ini mudah untuk menentukan bangunan mana yang mempunyai ijin dan mana yang tidak.

Pajak Hiburan

Pajak ini dikenakan pada karcis bioskop, pertunjukan dan keramaian umum termasuk olah raga, pertunjukan kesenian dan kegiatan serupa dimana penonton harus membayar. Pajak ini dipungut dengan pembayaran pendahuluan kemudian selanjutnya direvisi berdasarkan pada jumlah karcis yang terjual. Ijin kegiatan keramaian ini dikeluarkan oleh bagian ekonomi tetapi penagihan pajaknya merupakan tanggung jawab Dispenda.

Dasar peraturannya adalah Undang-Undang tertanggal 24 November 1926 diatur dengan Peraturan Daerah No. 49/1987 tentang penggolongan gedung bioskop atas beberapa kelas.

Gedung bioskop diklasifikasikan dalam beberapa kategori dengan harga karcis yang digolongkan dalam beberapa golongan harga. Besarnya pajak tergantung pada kategori gedung bioskop dan jumlah tiket yang terjual pada masing-masing kelas. Pajak yang dikenakan merupakan pajak progresif. Saat ini umumnya harga karcis masuk lebih mahal dari pada yang tercantum pada peraturan. Kenyataan ini merupakan peluang untuk usaha intensifikasi pajak. Obyek pajak yang lain meliputi : persewaan video kaset (belum dilaksanakan), kolam renang, diskotik, taman bermain, dan tempat permainan bowling.

Masalah kebocoran dalam penarikan pajak ini masih mempunyai peluang besar. Dalam pertunjukan bioskop misalnya tiket bioskop dicetak secara pribadi dan disahkan oleh Kota Surabaya. Namun untuk menghindari pembayaran pajak, pengusaha bioskop dapat menggunakan satu tiket resmi untuk dipakai lebih dari satu tempat duduk dengan cara menjual kembali tiket resmi tersebut. Pengecekan jumlah penonton di gedung bioskop membutuhkan banyak petugas dan jika petugas yang mengecek ini tidak digilir secara teratur maka akan memungkinkan terjadinya kolusi.

V.4 Peran Pendapatan Asli Daerah (PAD) Dalam Pembangunan Ekonomi Di Kota Surabaya

Penerimaan Asli Daerah disamping sebagian besar digunakan untuk membiayai pengeluaran rutin juga untuk membiayai pengeluaran pembangunan. Sejak tahun 1989/1990 penerimaan yang berasal dari PAD telah mampu menutup seluruh pengeluaran rutin daerah dalam APBD Surabaya, namun demikian sejak tahun anggaran 1998/1999 sampai sekarang besarnya pengeluaran rutin jauh melampaui angka penerimaan PAD Surabaya. Hal ini membawa akibat pada kemampuan pembiayaan pembangunan yang semakin kecil. Dalam membiayai pengeluaran pembangunannya, Pemerintah Kota Surabaya melakukan pinjaman yang disesuaikan dengan Undang-Undang Otonomi Daerah tahun 1999.

Rata-rata pertumbuhan per tahun PAD Surabaya sebenarnya cukup tinggi di antara sumber-sumber penerimaan yang lain. Kenaikan pertumbuhan PAD tersebut dapat sebagai indikasi bahwa kemampuan keuangan Pemerintah Kota Surabaya yang meningkat. Hal ini dapat sebagai ukuran bahwa Surabaya telah cukup mandiri dalam hal keuangannya dimana sebagai salah satu indikasinya adalah bahwa penerimaan PAD telah mampu membiayai seluruh pengeluaran rutinnya. Namun demikian sehubungan dengan pelaksanaan otonomi daerah maka Pemerintah Kota Surabaya dituntut pula untuk mampu membiayai pengeluaran pembangunannya.

TABEL 6
SUMBER DANA PEMBANGUNAN KOTA SURABAYA
TAHUN ANGGARAN 1994/1995 - 2000
(DALAM RIBU RUPIAH)

Uraian	1994/95	1995/96	1996/97	1997/98	1998/99	1999/00	2000	Pertumb. (%)
Saldo penerimaan rutin	57.789.828	92.171.025	84.772.434	95.886.159	88.593.077	73.965.357	69.579.235	3,14
Bantuan pembangunan	23.073.081	21.033.023	26.496.988	23.319.485	22.664.261	31.619.521	35.711.912	7,55
Pinjaman Pemerintah Kota	6.117.306	12.155.235	19.359.217	22.716.922	41.105.573	24.431.411	46.982.591	40,46
Total dana pembangunan	86.980.215	125.359.283	130.628.639	141.922.566	152.362.911	130.016.289	152.273.738	9,78
Pengeluaran pembangunan	75.921.714	93.195.051	117.257.271	128.438.753	124.790.464	102.926.334	125.804.371	8,78
%realisasi pengelnr pembg	87,29	74,34	89,76	90,50	81,90	79,16	82,62	Xxx

Sumber : Surabaya Dalam Angka Tahun 1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000; disusun dan diolah kembali.

Dengan adanya kenyataan bahwa jumlah pengeluaran rutin Pemerintah Kota Surabaya selalu mengalami peningkatan, maka hal itu membawa akibat pada peran PAD Surabaya yang semakin kecil dalam membiayai pembangunan kota Surabaya.

Dalam Tabel 6 terlihat bahwa selama tahun anggaran 1994/1995 – 2000, besarnya pengeluaran pembangunan di Kota Surabaya mengalami peningkatan per tahun sebesar 8,78%. Di lain pihak pertumbuhan saldo penerimaan rutin yang sebagian besar berasal dari Pendapatan Asli Daerah hanya naik sebesar 3,14%. Sehingga kekurangan ini ditutup dari sumber dana lain, yaitu sumber dana bantuan dan pinjaman.

Adanya kecenderungan meningkatnya pembiayaan pembangunan yang berasal dari sumber dana pinjaman ini, perlu diwaspadai untuk menghindari kecenderungan ketergantungan sumber dana yang berasal dari pinjaman. Upaya yang dapat dilakukan adalah dengan mengoptimalkan penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kota Surabaya sebagai sumber dana mandiri Pemerintah Kota Surabaya.

Dalam era otonomi daerah sekarang ini, maka penggalan dana secara optimal Pendapatan Asli Daerah Surabaya sudah merupakan hal yang tidak dapat ditawar lagi. Usaha untuk meningkatkan PAD Surabaya adalah dengan cara ekstensifikasi dan intensifikasi. Ekstensifikasi adalah dengan meluaskan jaringan obyek Pendapatan Asli Daerah, sedangkan intensifikasi adalah dengan mengoptimalkan penerimaan dari obyek Pendapatan Asli Daerah yang telah ada.

BAB VI

SIMPULAN DAN SARAN

VI.1 Simpulan

- Pendapatan Asli Daerah Surabaya merupakan salah satu indikator kemandirian Pemerintah Kota Surabaya dalam menyediakan dana untuk membiayai pengeluarannya, yaitu pengeluaran rutin dan pengeluaran pembangunan. Penerimaan PAD Surabaya pada awalnya dapat membiayai seluruh pengeluaran rutin dalam APBD Surabaya. Namun sejak tahun anggaran 1998/1999 pengeluaran rutin dalam APBD Surabaya jauh melampaui penerimaan PAD Surabaya.
- Dengan adanya penurunan secara relatif proporsi penerimaan PAD terhadap pengeluaran rutinnya, maka akan berpengaruh pada jumlah transfer dana untuk pengeluaran pembangunan pada anggaran Pemerintah Kota Surabaya. Sebagai implikasi lebih lanjut adalah pada kemampuan pemerintah Kota Surabaya dalam melaksanakan pembangunan kota dari sisi kemampuan pembiayaannya.
- Sebagai salah satu indikator tingkat pertumbuhan ekonomi adalah perkembangan PDRB rielnya. Secara nominal PDRB Surabaya mengalami peningkatan, tetapi secara riil PDRB Surabaya mengalami penurunan yang cukup besar, yaitu minus 5,40% pada tahun 1996-2000. Penurunan dimulai pada tahun 1998. Disamping fenomena diatas, bahwa PAD Surabaya juga mengalami penurunan sejak tahun anggaran 1998/1999, sehingga dapat disimpulkan bahwa secara langsung PAD Surabaya dapat mempengaruhi besarnya transfer dana pembangunan dalam APBD Surabaya, dan pengaruh tidak langsungnya adalah pada penurunan kegiatan pembangunan yang bersifat sektoral yang akan mempengaruhi nilai PDRB Surabaya.

VI.2 Saran - Saran

Untuk meningkatkan PAD Surabaya dapat dilakukan dengan usaha intensifikasi dan ekstensifikasi yang meliputi :

1. Pemerintah Kota Surabaya hendaknya mempercepat proses pemberian Ijin Mendirikan Bangunan (IMB) bagi bangunan yang telah memenuhi syarat sehingga dapat lebih cepat terpungutnya tarif pajak PBB yang lebih besar.
2. Banyaknya lahan produktif yang dibiarkan menganggur hendaknya dapat dipungut pajak yang tinggi.
3. Meningkatkan penggunaan aset daerah sehingga dapat menggali sumber pendapatan baru dari penggunaannya.
4. Meningkatkan wilayah jangkauan pajak, agar dapat menjangkau mereka yang menghindari pajak, menggali sumber-sumber pajak baru, pungutan atau sumber-sumber pendapatan baru, seperti pengalihan penarikan retribusi kebersihan dari PDAM ke PLN.
5. Meningkatkan metode penerimaan dan pengawasan dengan tujuan untuk mendeteksi semua pembayaran dan untuk mencegah upaya menghindari pajak, seperti operasi pajak reklame, pajak tontotan
6. Mengingat penerimaan retribusi parkir merupakan salah satu penerimaan yang cukup besar kontribusinya terhadap PAD Surabaya, maka segera dibuat sistem perparkiran yang efektif, sehingga kebocoran bisa ditekan, misalnya dengan menarik iuran abonemen parkir melalui pembayaran pajak kendaraan bermotor. Hal ini juga dapat menekan biaya penarikan retribusi parkir.

Kantor Statistik Kotamadya Surabaya, 1999, *Surabaya Dalam Angka*, Surabaya.

Kantor Statistik Kotamadya Surabaya, 2000, *Surabaya Dalam Angka*, Surabaya.

Kristiadi, JB, 1987, *Aspek Penting Dalam Pembangunan Kota*, Prisma, No. 1. Th XIV.

Moleong, Lexy J, *Metodologi penelitian Kualitatif*, 2000, PT Remaja Rosdakarya, Bandung.

Sukirno, Sadono, 1985, *Ekonomi Pembangunan*, LPFE-UI, Jakarta.

Sullivan, Arthur, 2000, *Urban Economics*, 4th edition, Mc Graw Hill, Oregon State University.

Soetrisno, PH, 1984, *Dasar-Dasar Ilmu Keuangan Negara*, cetakan 3, BPFE-UGM, Yogyakarta.

Syamsi, S.U., Ibnu, 1988, *Dasar-Dasar Kebijakan Keuangan Negara*, Cetakan Kedua, Bina Aksara, Jakarta.

Tjokroamidjojo, Bintoro, 1987, *Perencanaan Pembangunan*, CV Haji Masagung, Jakarta.

Undang-Undang Otonomi Daerah 1999, Penerbit Kuraiko Pratama, Bandung.

Universitas Terbuka, *Ekonomi Regional*.

-----, 1987, *Prisma*, No. 1, th XIV.

Zadjuli, I, Suroso, 1986, *Pola Pembangunan berimbang Dalam Struktur Ekonomi Daerah Jawa Timur*, Disertasi.

LAMPIRAN*Lampiran 1***Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 tentang Pemerintahan Daerah****BAB VIII****KEUANGAN DAERAH****Pasal 78**

- (1) penyelenggaraan tugas Pemerintah daerah dan DPRD dibiayai dari dan atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
- (2) Penyelenggaraan tugas Pemerintah di Daerah dibiayai dari dan atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara

Pasal 79

Sumber pendapatan Daerah terdiri atas :

- a. pendapatan asli daerah, yaitu :
 - 1) hasil pajak Daerah
 - 2) hasil retribusi Daerah
 - 3) hasil perusahaan milik Daerah, hasil pengelolaan kekayaan Daerah yang dipisahkan, dan
 - 4) lain-lain pendapatan asli Daerah yang sah;
- b. dana perimbangan
- c. pinjaman daerah, dan
- d. lain-lain pendapatan Daerah yang sah.

Pasal 80

- (1) Dana perimbangan, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 79, terdiri atas :
 - a. bagian Daerah dari penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan, Bea Perolehan hak atas Tanah dan Bangunan, dan penerimaan dari sumber daya alam;
 - b. dana alokasi umum; dan
 - c. dana alokasi khusus
- (2) Bagian Daerah dari penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan sektor pedesaan, perkotaan, dan perkebunan serta Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan, sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a, diterima langsung oleh Daerah penghasil.
- (3) Bagian daerah dari penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan sektor pertambangan serta kehutanan dan penerimaan dari sumber daya alam, sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a, diterima oleh Daerah penghasil dan Daerah lainnya untuk pemerataan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- (4) Ketentuan lebih lanjut, sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), dan ayat (3), ditetapkan dengan undang-undang.

Pasal 81

- (1) pemerintah Daerah dapat melakukan peminjaman dari sumber dalam negeri dan/atau dari sumber luar negeri untuk membiayai kegiatan pemerintahan dengan persetujuan DPRD.
- (2) Pinjaman dari dalam negeri diberitahukan kepada Pemerintah dan dilaksanakan sesuai dengan pedoman yang ditetapkan oleh Pemerintah.
- (3) Peminjaman dan sumber dana pinjaman yang berasal dari luar negeri, sebagaimana dimaksud pada ayat (1), harus mendapatkan persetujuan Pemerintah, sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (4) Tata cara peminjaman, sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2), ditetapkan oleh Pemerintah.

Pasal 82

- (1) Pajak dan retribusi Daerah ditetapkan dengan undang-undang
- (2) Penentuan tarif dan tata cara pemungutan pajak dan retribusi Daerah ditetapkan dengan Peraturan Daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Pasal 83

- (1) Untuk mendorong pemberdayaan Daerah, Pemerintah memberi insentif fiskal dan nonfiskal tertentu.
- (2) Ketentuan, sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

Pasal 84

Daerah dapat memiliki Badan Usaha Milik Daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan pembentukannya diatur dengan Peraturan daerah.

Pasal 85

- (1) Barang milik Daerah yang digunakan untuk melayani kepentingan umum tidak dapat digadaikan, dibebani hak tanggungan, dan/atau dipindah-tangankan.
- (2) Kepala Daerah dengan persetujuan DPRD dapat menetapkan keputusan tentang
 - a. Penghapusan tagihan Daerah sebagian atau seluruhnya.
 - b. Persetujuan penyelesaian sengketa perdata secara damai; dan
 - c. Tindakan hukum lain mengenai barang milik Daerah

Pasal 86

- (1) Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah ditetapkan dengan Peraturan Daerah selambat-lambatnya satu bulan setelah ditetapkannya Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
- (2) Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah ditetapkan dengan Peraturan Daerah selambat-lambatnya tiga bulan sebelum tahun anggaran berakhir

- (3) Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah ditetapkan dengan Peraturan daerah selambat-lambatnya tiga bulan setelah berakhirnya tahun anggaran yang bersangkutan
- (4) Pedoman tentang penyusunan, perubahan dan perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah
- (5) Anggaran pendapatan dan Belanja Daerah yang telah ditetapkan dengan Peraturan daerah disampaikan kepada Gubernur bagi Pemerintah Kabupaten/Kota dan kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri bagi pemerintah Provinsi untuk diketahui.
- (6) Pedoman tentang pengurusan, pertanggungjawaban dan pengawasan keuangan Daerah serta tata cara penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, pelaksanaan tata usaha keuangan Daerah dan penyusunan perhitungan Anggaran pendapatan dan belanja Daerah ditetapkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.