

- AUTONOMY
- FINANCE, PUBLIC
ADLN Perpustakaan Universitas Airlangga

**TINGKAT KEMANDIRIAN KEUANGAN DAERAH
KABUPATEN BOJONEGORO PADA ERA OTONOMI DAERAH
(PERIODE 2001 - 2005)**

SKRIPSI

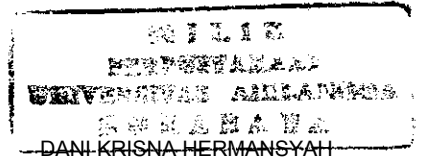
**DIAJUKAN UNTUK MEMENUHI SEBAGIAN PERSYARATAN
DALAM MEMPEROLEH GELAR SARJANA EKONOMI
JURUSAN EKONOMI PEMBANGUNAN**



C. 24/07
Har
t

**DIAJUKAN OLEH
DANI KRISNA HERMANSYAH
No. Pokok : 040217592**

**KEPADA
FAKULTAS EKONOMI UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA
2007**



SKRIPSI

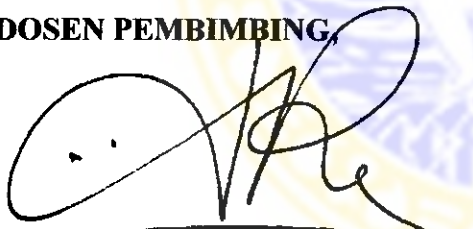
**TINGKAT KEMANDIRIAN KEUANGAN DAERAH
KABUPATEN BOJONEGORO PADA ERA OTONOMI DAERAH
(PERIODE 2001 – 2005)**

DIAJUKAN OLEH
DANI KRISNA HERMANSYAH

No. Pokok : 040217592

TELAH DISETUJUI DAN DITERIMA DENGAN BAIK OLEH

DOSEN PEMBIMBING,



Dr. Djoko Mursinto, SE, M.Ec
NIP : 130 935 811

TANGGAL.....

27/3-2007

KETUA PROGRAM STUDI,



Dr. Hj. Sri Kusreni, SE, M.Si
NIP : 130 541 826

TANGGAL.....

28-03-2007

SKRIPSI INI KUPERSEMBAHKAN UNTUK :

ALMARHUM AYAHANDA

IBUNDA TERCINTA

KEKASIHKU RATNA AYU WIRASTI

DAN SAUDARA-SAUDARAKU

Kata Pengantar

Assalamu'alaikum Wr. Wb.

Puji syukur yang mendalam penulis panjatkan ke hadirat Allah SWT yang telah memberikan rahmat dan hidayah-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi yang berjudul **“Tingkat Kemandirian Keuangan Daerah Kabupaten Bojonegoro Pada Era Otonomi Daerah (Periode 2001 – 2005)”** ini. Shalawat dan salam semoga selalu tercurah kepada junjungan kita nabi besar Muhammad Rasulullah SAW. Yang telah mengajarkan kebenaran dan tatanan kehidupan yang rahmatan lil'alamiin. Serta keluarga, sahabat, dan para pengikutnya..

Skripsi ini disusun untuk memenuhi sebagian persyaratan dalam memperoleh gelar Sarjana Ekonomi Jurusan Ilmu Ekonomi dan Studi Pembangunan Fakultas Ekonomi Universitas Airlangga Surabaya. Dalam proses penulisan skripsi ini, penulis mendapat bimbingan, pengarahan serta dorongan dari berbagai pihak. Oleh sebab itu, pada kesempatan ini penulis mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada :

1. Drs. Ec. H. Karjadi Mintaroem, Ms. selaku Dekan Fakultas Ekonomi Universitas Airlangga.
2. Dr. Hj. Sri Kusreni, SE, M.Si. selaku ketua jurusan Program Studi Ilmu Ekonomi Studi Pembangunan Fakultas Ekonomi Universitas Airlangga.
3. Dra. Ec. Hj. Siti Umajah M. selaku sekretaris jurusan Ilmu Ekonomi Studi Pembangunan Fakultas Ekonomi Universitas Airlangga.

4. Dr. Djoko Mursinto, SE, M.Ec. selaku dosen pembimbing yang telah rela meluangkan waktu, pikiran serta tenaga untuk memberikan petunjuk, pengarahan dan bimbingan. Terima kasih atas semua doa, nasehat dan kesabaran yang telah diberikan kepada penulis.
5. Seluruh dosen/staf pengajar FE Unair, khususnya dosen/staf pengajar jurusan ilmu Ekonomi dan Studi Pembangunan yang telah mentransfer ilmu dan membantu kelancaran studi penulis. Semoga ilmu yang penulis dapatkan bermanfaat dunia akhirat.
6. Almarhum Ayahanda atas segala perhatian dan nasehat semasa hidupnya, ibunda tercinta yang telah memberkati dengan doa, melimpahkan kasih sayang dan cintanya serta perjuangannya membiayai segala kebutuhan penulis.
7. Ratna Ayu Wirasti atas perhatian, kasih sayang, cinta dan kesetiaan yang selalu diberikan kepada penulis baik dalam suka maupun duka.
8. Saudara-saudaraku : Mbak Evi, Mas Dody, Mas Hendra, Mas Eko, Mbak Ulfah, dan Mbak Yeni yang mengobarkan semangat penulis dan setia memberi dorongan belajar kepada penulis.
9. Bapak Djuri Sumo Prawiro dan almarhumah Ibu Kustantinah, terima kasih atas restunya dan segala perhatian serta dukungan kepada penulis.
10. Mas Wawan, Mas Septa dan Mas Yanu atas perhatian dan kebaikan yang diberikan kepada penulis.
11. Semua keponakanku : Irfan, Naufal, Bila, Fais dan si kecil Ade atas keceriaan yang selalu menemani penulis.

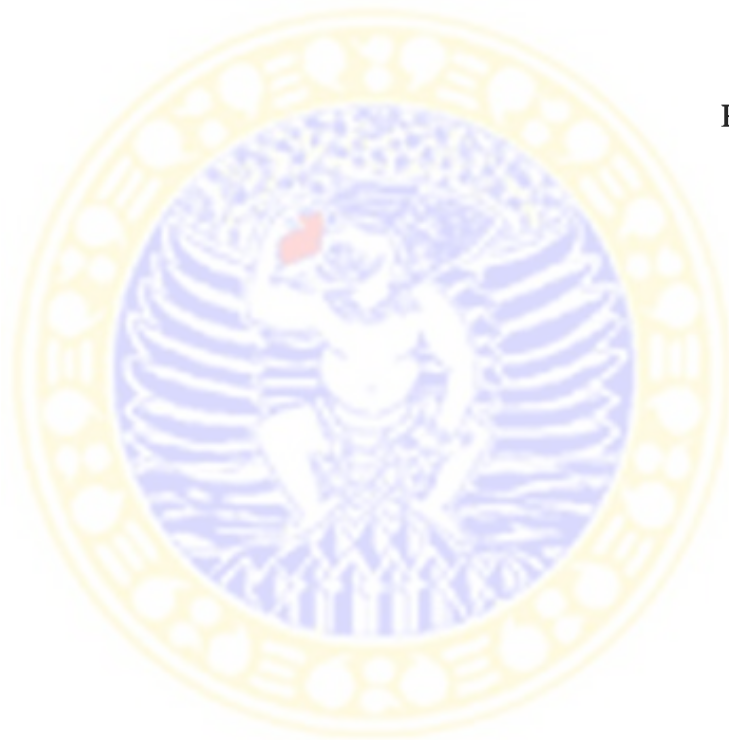
12. Karyawan Bakesbang Linmas, Kantor Bagian Keuangan Sekretariat Daerah, Kantor Statistik, Badan Perencana dan Pembangunan (Bappeda), dan Dinas Pendapatan Daerah (Dispenda) Kabupaten Bojonegoro serta ruang baca FE Unair, untuk kemudahan yang diberikan dalam pengumpulan referensi dan data untuk perampungan skripsi ini.
 13. Mas Dany dan Mbak Nuning selaku staf Administrasi jurusan Ilmu Ekonomi. Terimakasih atas perhatian dan keramahan pelayanannya.
 14. Sahabat karib sekaligus saudara-saudaraku : Sonhaji, Priadi, Avianto, Nova, Komaidi, Abud, Mas Ikbar, Nuki, Wawan, Miko, Dikin, Gawang dan “*the missing man*” Dony atas kebersamaan dan persaudaraan kalian.
 15. Teman-teman HIMIESPA (Himpunan Mahasiswa IESP) dan *Double G Syndrome* atas kesempatan berorganisasi dan berdiskusi yang sangat berguna bagi penulis.
 16. Semua teman-teman jurusan Ilmu Ekonomi dan studi Pembangunan angkatan 2002 yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu atas kebersamaan kita selama ini.
 17. Pihak-pihak lain yang tidak bisa penulis sebutkan satu-persatu, atas segala bantuan, baik selama kuliah maupun dalam penulisan skripsi ini.
- Penulis menyadari bahwa skripsi ini masih jauh dari sempurna. Oleh sebab itu penulis mohon maaf yang sebesar-besarnya apabila terdapat kesalahan yang tidak disengaja. Kritik dan saran demi penyempurnaan penulisan skripsi ini sangat penulis harapkan. Akhirnya, besar harapan penulis, kiranya skripsi ini dapat

bermanfaat dan menambah khazanah pengetahuan pembaca khususnya pengetahuan mengenai tingkat kemandirian daerah.

Wassalamu'alaikum Wr. Wb.

Surabaya, 5 Februari 2007

Penulis



Abstraksi

Diberlakukannya Undang-Undang No.22 tahun 1999 tentang pemerintahan daerah dan Undang-Undang No.25 tahun 1999 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah pada 1 Januari 2001, yang kemudian diperbaiki dengan Undang-Undang No.32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah dan Undang-Undang No.33 tahun 2004 tentang perimbangan keuangan pusat dan daerah, mengandung makna bahwa terjadi perubahan sistem pemerintahan dari kecenderungan sentralistik ke desentralisasi. Penyelenggaraan desentralisasi dan otonomi membawa konsekuensi terhadap pemerintah daerah agar lebih kreatif sehingga mampu menggali potensi sumber-sumber pendapatan daerah untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan dan melaksanakan fungsi pelayanan kepada masyarakat (*public services*) dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan kesejahteraan daerah.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui seberapa besar derajat desentralisasi fiskal, tingkat kemandirian keuangan daerah dan elastisitas Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap PDRB Kabupaten Bojonegoro pada era otonomi daerah (periode 2001 – 2005). Model analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah model derajat desentralisasi fiskal, model tingkat kemandirian daerah dan model elastisitas PAD. Hasil penelitian ini diperoleh kesimpulan bahwa selama periode penelitian, derajat desentralisasi fiskal Kabupaten Bojonegoro sebesar 6,97% dan tingkat kemandirian daerah Kabupaten Bojonegoro sebesar 13,11%; yang menunjukkan bahwa derajat desentralisasi fiskal maupun tingkat kemandirian daerah Kabupaten Bojonegoro rendah sekali (kurang dari 25%) dan mempunyai pola hubungan keuangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah yang bersifat instruktif, sehingga dapat dikatakan bahwa selama periode penelitian, Kabupaten Bojonegoro belum mampu melaksanakan otonomi daerah. Koefisien elastisitas PAD terhadap Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) atas dasar harga berlaku sebesar 2,18; maka dapat disimpulkan bahwa hasil tersebut dinyatakan elastis ($e > 1$) yaitu perubahan PAD akan peka terhadap perubahan PDRB yang terjadi.

Kata Kunci : Sentralistik, Desentralisasi, Otonomi, Derajat Desentralisasi Fiskal, Tingkat Kemandirian Daerah, Elastisitas Pendapatan Asli Daerah (PAD), Produk Domestik Regional Bruto (PDRB).

Abstract

The going into effect of Undang-Undang No.22 1999 about local governance and Undang-Undang No.25 1999 about monetary counter balance between central government and local government at January 1st 2001, then improved with Undang-Undang No.32 2004 about local governance and Undang-Undang No.33 2004 about monetary counter balance between central government and local government, having meaning that happened change of governance system of tendency of centralization to decentralization. Management of autonomy and decentralization consequenced to local government to be more creative so that can developing potency of local source of earnings to defray management of governance and execute service function to society (public services) in order to improving prosperity of society and local prosperity.

This research aim to to know degree of fiscal decentralization, local monetary independence storey, and level of elasticity Earnings of Local Genuiness (PAD) to PDRB Kabupaten Bojonegoro at autonomous era (2001-2005 period). Analysis model which used in this research were degree of fiscal decentralization model, local monetary independence storey model and elasticity of PAD model. Result of this research obtained by conclusion that during period of research, degree of fiscal decentralization of Kabupaten Bojonegoro equal to 6,97% and local monetary independence storey of Kabupaten Bojonegoro equal to 13,11%; indicating that degree of fiscal decentralization and also local monetary independence storey of Kabupaten Bojonegoro low once (less than 25%) and have monetary relation pattern between central government with local government having the character of instruktif, so that can be said that by during period of research, Kabupaten Bojonegoro not yet can execute area autonomy. Elasticity coefficient of PAD to Regional Gross Domestic Product (PDRB) on the basis of price equal to 2,18; hence can be concluded that the result expressed elastic ($e > 1$), that change of PAD will be sensitive to change of PDRB that happened.

Keywords : Centralization, decentralization, autonomy, degree of fiscal decentralization, local monetary independence storey, elasticity of PAD, Regional Gross Domestic Product (PDRB).

DAFTAR ISI

Halaman Judul	i
Halaman Persetujuan Skripsi.....	ii
Halaman Persembahan.....	iii
Kata Pengantar.....	iv
Abstraksi.....	viii
Abstract.....	ix
Daftar Isi	x
Daftar Tabel	xiii
Daftar Lampiran.....	xv
BAB 1. PENDAHULUAN.....	1
1.1 Latar Belakang.....	1
1.2 Rumusan Masalah.....	9
1.3 Tujuan Penelitian.....	10
1.4 Manfaat Penelitian.....	10
1.5 Sistematika Skripsi.....	11
BAB 2. TINJAUAN PUSTAKA.....	13
2.1 Landasan Teori.....	13
2.1.1 Fungsi Pemerintah dalam Perekonomian.....	13
2.1.2 Otonomi Daerah.....	17
2.1.2.1 Pengertian Otonomi Daerah.....	17
2.1.2.2 Prinsip Dasar dan Tujuan Otonomi Daerah.....	18
2.1.2.3 Perkembangan Otonomi Daerah.....	20
2.1.3 Penyelenggaraan Pemerintah Daerah.....	30
2.1.3.1 Prinsip Penyelenggaraan Pemerintah Daerah.....	30
2.1.3.2 Konsep Desentralisasi.....	30
2.1.3.3 Tujuan Desentralisasi.....	32
2.1.3.4 Keuntungan dan Kerugian Desentralisasi.....	33
2.1.3.5 Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan.....	34
2.1.4 Sumber-sumber Pendapatan Daerah.....	36

2.1.4.1 Pendapatan Asli Daerah (PAD).....	36
2.1.4.2 Dana Perimbangan.....	43
2.1.4.3 Pinjaman Daerah.....	46
2.1.4.4 Lain-lain Penerimaan Daerah yang Sah.....	47
2.1.5 Pola Hubungan Keuangan dan Tingkat Kemandirian Daerah.....	48
2.1.6 Elastisitas PAD.....	49
2.2 Penelitian Sebelumnya.....	51
2.3 Model Analisis.....	53
2.3.1 Model Derajat Desentralisasi Fiskal.....	53
2.3.2 Model Tingkat Kemandirian.....	53
2.3.3 Model Elastisitas Pendapatan Asli Daerah (PAD).....	54
BAB 3. METODE PENELITIAN.....	55
3.1 Pendekatan Penelitian.....	55
3.2 Definisi Operasional.....	55
3.3 Jenis dan Sumber Data.....	57
3.4 Prosedur Pengumpulan Data.....	58
3.5 Teknik Analisis.....	58
BAB 4. HASIL DAN PEMBAHASAN.....	62
4.1 Gambaran Umum Obyek Penelitian.....	62
4.1.1 Keadaan Geografis dan Administrasi.....	62
4.1.2 Kependudukan.....	64
4.1.3 Kondisi Keuangan Daerah Kabupaten Bojonegoro.....	66
4.1.4 Kondisi Perekonomian Kabupaten Bojonegoro.....	73
4.1.5 Pendapatan Perkapita Kabupaten Bojonegoro.....	78
4.1.6 Tingkat Inflasi.....	79
4.2 Deskripsi Hasil Penelitian.....	80
4.2.1 Derajat Desentralisasi Fiskal.....	80
4.2.2 Tingkat Kemandirian Daerah.....	82
4.2.3 Elastisitas Pendapatan Asli Daerah.....	85
4.3 Pembahasan.....	87

BAB 5. KESIMPULAN DAN SARAN.....	91
5.1 Kesimpulan.....	91
5.2 Saran.....	92
Daftar Kepustakaan.....	95
Lampiran-lampiran.....	



DAFTAR TABEL

1.1	Penerimaan Pemerintah Kabupaten Bojonegoro Tahun 2001 – 2005.....	5
1.2	Komposisi Pembiayaan Kabupaten Bojonegoro Tahun 2004 – 2005	7
1.3	Pengeluaran Pemerintah Kabupaten Bojonegoro Tahun 2001 – 2005.....	8
2.1	Perkembangan Otonomi Daerah di Indonesia Tahun 1903 – 2004	27
2.2	Perbedaan Undang-Undang No.22 tahun 1999 dengan Undang-Undang No.32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.....	29
2.3	Pola Hubungan Keuangan dan Tingkat Kemandirian Daerah	49
2.4	Perbedaan dan Persamaan antara Penelitian Ini dengan Penelitian Sebelumnya.....	52
4.1	Luas dan Wilayah Administratif Kabupaten Bojonegoro.....	63
4.2	Perkembangan Jumlah Penduduk Kabupaten Bojonegoro Tahun 2001 – 2005.....	64
4.3	Kondisi Penduduk Kabupaten Bojonegoro Menurut Registrasi Penduduk Pertengahan Tahun 2005.....	65
4.4	Jumlah Tenaga Kerja di Kabupaten Bojonegoro Tahun 2005.....	66
4.5	Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kabupaten Bojonegoro Tahun 2001 – 2005.....	69
4.6	Komposisi Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kabupaten Bojonegoro Tahun 2001 – 2005.....	71
4.7	Komposisi Total Penerimaan Daerah Kabupaten Bojonegoro Tahun 2001 – 2005.....	72
4.8	Kontribusi, Distribusi Persentase dan Pertumbuhan Sektoral PDRB Atas Dasar Harga Berlaku Kabupaten Bjonegoro Tahun 2001 – 2005....	74
4.9	Kontribusi Sektoral PDRB Atas Dasar Harga Konstan dan Pertumbuhan Ekonomi Kabupaten Bojonegoro Tahun 2001 – 2005.....	77
4.10	PDRB Atas Dasar Harga Berlaku, Jumlah Penduduk Pertengahan Tahun dan PDRB Perkapita di Kabupaten Bojonegoro Tahun 2001 – 2005.....	78

4.11 Tingkat Inflasi Berdasarkan PDRB di Kabupaten Bojonegoro Tahun 2001 – 2005.....	79
4.12 Rasio PAD terhadap TPD, Rasio BHPBP terhadap TPD dan Derajat Desentralisasi Fiskal Kabupaten Bojonegoro Tahun 2001 – 2005.....	81
4.13 Rasio Sumbangan/Bantuan (SB) terhadap TPD Kabupaten Bojonegoro Tahun 2001 – 2005.....	81
4.14 Rasio PAD terhadap PRD dan Rasio PAD terhadap PTD Kabupaten Bojonegoro Tahun 2001 – 2005.....	83
4.15 Rasio PAD+BHPBP terhadap PRD dan Rasio PAD+BHPBP terhadap PTD Kabupaten Bojonegoro Tahun 2001 – 2005.....	84
4.16 Rasio PAD terhadap PRD, Rasio PAD terhadap PTD, Rasio PAD + BHPBP terhadap PRD, Rasio PAD + BHPBP terhadap PTD, dan Tingkat Kemandirian Daerah (TKD) Kabupaten Bojonegoro Tahun 2001 – 2005.....	85
4.17 Pertumbuhan PAD dan PDRB Kabupaten Bojonegoro Tahun 2001 – 2005.....	86

DAFTAR LAMPIRAN

Lampiran 1 : Ringkasan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah (APBD)

Format Lama

Lampiran 2 : Ringkasan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah (APBD)

Format Baru

Lampiran 3 : Perbedaan APBD Format Lama dengan APBD Format Baru



BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Diberlakukannya Undang-Undang No.22 tahun 1999 tentang pemerintahan daerah dan Undang-Undang No.25 tahun 1999 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah pada 1 Januari 2001 mengandung makna bahwa terjadi perubahan sistem pemerintahan dari kecenderungan sentralistik ke desentralisasi. Perubahan tersebut terkait dengan pelimpahan tanggung jawab fiskal, politik dan administrasi dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Desentralisasi pada dasarnya ditujukan untuk memberikan keleluasaan kepada pemerintah daerah untuk melaksanakan fungsi pelayanan kepada masyarakat (*public services*) dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan kesejahteraan daerah.

Seiring dengan berjalannya pelaksanaan otonomi daerah, kedua Undang-Undang tersebut dirasakan kurang sesuai dengan keadaan dan tuntutan penyelenggaraan otonomi daerah yang lebih baik. Oleh karena itu, sebagai pengganti, pemerintah mengeluarkan Undang-Undang No.32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah dan Undang-Undang No.33 tahun 2004 tentang perimbangan keuangan pusat dan daerah. Diharapkan, dengan diberlakukannya Undang-Undang yang baru tersebut, pelaksanaan otonomi serta desentralisasi di Negara Kesatuan Republik Indonesia dapat berjalan dengan lebih baik.

Titik berat otonomi di Indonesia adalah pada daerah kabupaten/kota. Pada era otonomi, pembangunan daerah kabupaten/kota merupakan ujung tombak dalam pembangunan nasional karena makin meningkatnya kewenangan dan tanggung jawab pemerintah daerah kabupaten/kota dalam membangun daerahnya. Sesuai dengan pasal 2 ayat (2) dalam Undang-Undang No.32 tahun 2004 yang menyebutkan bahwa pemerintah daerah mempunyai hak untuk mengurus dan mengatur rumah tangganya sendiri menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Salah satu kewenangan untuk mengurus rumah tangganya sendiri adalah dalam bidang keuangan, dimana pemerintah daerah harus berupaya untuk menggali dan mengembangkan potensi keuangan daerahnya masing-masing.

Pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan daerah dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Anggaran Pendapatan dan Belanja selain memiliki fungsi sebagai alat perencana juga memiliki fungsi lain yaitu sebagai alat kontrol dan pengawasan terhadap pendapatan dan pengeluaran pemerintah pada masa yang akan datang. Pendapatan pemerintah daerah digunakan untuk melakukan tugas dan fungsinya dalam pelayanan, pengaturan dan perlindungan masyarakat, pengelolaan kekayaan negara serta pemanfaatan sumber daya alam di daerahnya.

Dampak dari otonomi dan desentralisasi terhadap satu daerah dengan daerah lain akan berbeda-beda, tergantung pada potensi sumber-sumber penerimaan yang dimiliki daerah tersebut. Dengan demikian, otonomi dan desentralisasi di samping akan lebih memacu pembangunan di daerah juga mempunyai potensi untuk mendorong munculnya disparitas, khususnya antara

daerah yang secara alamiah memiliki potensi sumberdaya yang lebih besar dengan daerah yang relatif kurang memiliki potensi sumberdaya. Berdasarkan kenyataan tersebut, maka bantuan dari pusat untuk daerah-daerah yang relatif kurang memiliki potensi sumberdaya masih sangat dibutuhkan.

Desentralisasi fiskal juga berdampak terhadap penyediaan sumber keuangan yang sebanding dengan banyaknya kegiatan pelayanan pemerintah daerah. Jumlah dana yang diperlukan sangat tergantung pada luas wilayah, keadaan geografi, jumlah penduduk, kepadatan penduduk, kompleksitas kebutuhan penduduk serta hal-hal lain yang sangat mempengaruhi pertumbuhan sosial ekonomi di daerah tersebut. Dengan kata lain, semakin besar suatu wilayah daerah, jumlah penduduk dan meningkatnya kebutuhan masyarakatnya, maka akan semakin besar pula dana yang diperlukan untuk membiayai kegiatan pemerintah dalam penyediaan barang publik.

Penerapan desentralisasi dan otonomi daerah juga menimbulkan permasalahan dalam perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, dimana pelaksanaan tugas dan wewenang pada masing-masing tingkat pemerintahan memerlukan dukungan pendanaan. Perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dapat disebut ideal apabila setiap tingkat pemerintahan dapat secara independen membiayai pelaksanaan tugas dan wewenang masing-masing. Hal ini berarti bahwa sumber-sumber pendapatan dari daerah sendiri merupakan sumber pendapatan utama, sedangkan subsidi/bantuan dari tingkat pemerintahan yang lebih tinggi menjadi sumber pendapatan yang kurang penting/sebagai pelengkap.

Menurut Kaho (2005:127), ada beberapa faktor yang mempengaruhi keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah, yaitu : faktor manusia, faktor keuangan, faktor peralatan, serta faktor kelembagaan dan manajemen. Salah satu kriteria penting untuk mengetahui secara nyata kemampuan daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya adalah kemampuan *self supporting* dalam bidang keuangan. Dengan perkataan lain, faktor keuangan merupakan faktor esensial dalam mengukur tingkat kemampuan/kemandirian daerah dalam melaksanakan otonomi.

Ciri utama yang menunjukkan daerah otonom mampu berotonomi terletak pada kemampuan keuangan daerah untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan daerahnya. Diharapkan tingkat ketergantungan kepada pemerintah pusat mempunyai proporsi yang semakin kecil dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) harus menjadi bagian terbesar dalam memobilisasi dana dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dapat dikatakan bahwa salah satu tolok ukur dalam pelaksanaan otonomi daerah adalah sumbangan Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap total penerimaan daerah.

Kabupaten Bojonegoro yang termasuk dalam wilayah Provinsi Jawa Timur, setiap tahun menyusun Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) sebagaimana yang dilaksanakan oleh daerah lain di Indonesia. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kabupaten Bojonegoro sangat dibutuhkan untuk mengidentifikasi potensi sumber-sumber pembiayaan daerah serta jenis dan besar belanja yang harus dikeluarkan oleh pemerintah daerah

Kabupaten Bojonegoro agar perencanaan keuangan dapat dilaksanakan secara efektif dan efisien.

Total penerimaan daerah yang terdapat dalam APBD Kabupaten Bojonegoro tahun 2001 sampai dengan 2003, secara garis besar meliputi : sisa perhitungan anggaran tahun lalu, Pendapatan Asli Daerah (PAD), dana perimbangan, pinjaman daerah, serta lain-lain penerimaan yang sah. Sedangkan, sejak tahun 2004 seiring dengan perubahan laporan APBD secara garis besar total penerimaan daerah meliputi : total pendapatan daerah yang terdiri dari Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan dana perimbangan ditambah dengan penerimaan pembiayaan. Dalam Tabel 1.1 dapat dilihat penerimaan pemerintah Kabupaten Bojonegoro tahun 2001 sampai dengan tahun 2005.

Tabel 1.1
Penerimaan Pemerintah Kabupaten Bojonegoro
Tahun 2001 – 2005 (dalam juta rupiah)

No	URAIAN	Tahun				
		2001	2002	2003	2004	2005
1.	Sisa Perhitungan Anggaran Tahun lalu	8.967,15	13.596,29	30.623,50	-	-
2.	Pendapatan Asli Daerah (PAD)	12.866,23	20.890,90	28.884,13	38.430,51	38.140,43
3.	Dana Perimbangan					
3.1	Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak	18.444,30	19.817,71	26.976,20	32.218,25	50.517,73
3.2	Dana Alokasi Umum (DAU)	230.948,13	260.731,26	313.518,44	323.934,67	336.530,00
3.3	Dana Alokasi Khusus (DAK)	0,00	0,00	7.700,00	7.250,00	4.000,00
3.4	Dana Perimbangan dari Provinsi	-	-	-	15.313,73	20.496,90
4.	Pinjaman Daerah	0,00	0,00	0,00	-	-
5.	Lain-lain Penerimaan yang sah	5.398,61	13.789,86	16.336,53	-	-
	TOTAL PENDAPATAN	-	-	-	417.147,16	449.685,06
	TOTAL PENERIMAAN	276.624,42	328.826,02	424.038,80	465.877,71^{*)}	502.817,74^{*)}

Sumber : Kantor Bagian Keuangan Setda Kabupaten Bojonegoro, data diolah

Keterangan : *) Total penerimaan daerah meliputi : total pendapatan daerah ditambah dengan penerimaan pembiayaan

Pada Tabel 1.1 dapat diketahui bahwa Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kabupaten Bojonegoro mengalami peningkatan dari tahun 2001 sampai dengan tahun 2004. Kemudian pada tahun 2005 mengalami penurunan menjadi Rp 38,14 milyar dari Rp 38,43 milyar di tahun 2004. Peningkatan PAD dari tahun ke tahun belum dapat digunakan sebagai ukuran tingkat kemandirian daerah. Tingkat kemandirian daerah dapat dihitung dari peranan PAD serta Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak (BHPBP) terhadap total penerimaan serta peranan PAD serta Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak (BHPBP) dalam membiayai pengeluaran baik pengeluaran total maupun pengeluaran rutin. Dana Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak (BHPBP) terus mengalami peningkatan dari tahun 2001 sampai dengan tahun 2005. Peningkatan tertinggi terjadi pada tahun 2005 menjadi Rp 50,52 milyar dari Rp 32,22 milyar di tahun 2004. Dana perimbangan yang terdiri dari Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan dana perimbangan dari Provinsi juga mengalami peningkatan dari tahun 2001 sampai dengan tahun 2005. Total penerimaan pada tahun 2001 sampai dengan tahun 2005 selalu mengalami peningkatan. Peningkatan tertinggi terjadi pada tahun 2003 yaitu sebesar Rp 424,04 milyar dimana pada tahun sebelumnya sebesar Rp 328,83 milyar.

Pada Tabel 1.2 dapat dilihat komposisi pembiayaan Kabupaten Bojonegoro pada tahun 2004 dan 2005, yang terdiri penerimaan pembiayaan dan pengeluaran pembiayaan. Penerimaan pembiayaan meliputi : sisa lebih perhitungan anggaran tahun lalu, transfer dari dana cadangan, penerimaan pinjaman dan obligasi, serta hasil penjualan aset daerah yang dipisahkan. Pengeluaran pembiayaan meliputi :

transfer ke dana cadangan, penyertaan modal, pembayaran hutang pokok yang jatuh tempo, serta sisa lebih perhitungan anggaran tahun berjalan. Dapat diketahui bahwa pada tahun 2004 total pembiayaan sebesar minus Rp 1,47 milyar. Pada tahun 2005 total pembiayaan sebesar Rp 7,40 milyar. Pos pembiayaan digunakan untuk menutup defisit anggaran atau untuk memanfaatkan surplus anggaran.

Tabel 1.2
Komposisi Pembiayaan Kabupaten Bojonegoro Tahun 2004 dan 2005
(dalam juta rupiah)

No	URAIAN	2004	2005
1.	Penerimaan Pembiayaan	48.730,55	53.132,68
1.1	Sisa Lebih Perhitungan Anggaran tahun lalu	23.148,00	26.758,98
1.2	Transfer dari Dana Cadangan	0,00	0,00
1.3	Penerimaan Pinjaman dan Obligasi	25.582,55	26.373,70
1.4	Hasil Penjualan Aset Daerah yang Dipisahkan	0,00	0,00
2.	Pengeluaran Pembiayaan	50.199,89	45.727,70
2.1	Transfer ke Dana Cadangan	23.340,91	15.645,45
2.2	Penyertaan Modal	0,00	0,00
2.3	Pembayaran Hutang Pokok yang Jatuh Tempo	100,00	100,00
2.4	Sisa Lebih Perhitungan Anggaran tahun berjalan	26.758,98	29.982,25
	Total Pembiayaan	(1.469,34)	7.404,98

Sumber : Kantor Bagian Keuangan Setda Kabupaten Bojonegoro, data diolah

Pengeluaran total daerah dalam APBD Kabupaten Bojonegoro tahun 2001 sampai dengan tahun 2003 secara garis besar meliputi : belanja rutin dan belanja pembangunan. Sejak tahun 2004 seiring dengan perubahan laporan APBD pengeluaran total daerah secara garis besar meliputi : total belanja yang terdiri dari belanja aparatur, belanja publik, belanja bagi hasil dan bantuan keuangan, serta belanja tidak tersangka ditambah dengan pengeluaran pembiayaan.

Pada Tabel 1.3 dapat diketahui bahwa belanja rutin dari tahun 2001 hingga tahun 2003 mengalami peningkatan, dan belanja pembangunan juga mengalami peningkatan dari tahun 2001 hingga tahun 2003. Sejak tahun 2004 belanja rutin

meliputi : belanja administrasi umum, belanja operasi dan pemeliharaan (baik dari belanja aparatur maupun belanja publik), belanja bagi hasil dan bantuan keuangan serta belanja tidak terduga. Belanja pembangunan meliputi belanja modal baik dari belanja aparatur maupun belanja publik. Pada tahun 2004 dan tahun 2005 pengeluaran total berturut-turut adalah sebesar Rp 465,88 milyar dan Rp 502,82 milyar. Pengeluaran total pada tahun 2001 hingga tahun 2005 terus mengalami peningkatan.

Tabel 1.3
Pengeluaran Pemerintah Kabupaten Bojonegoro
Tahun 2001 – 2005 (dalam juta rupiah)

No	URAIAN	Tahun				
		2001	2002	2003	2004	2005
1.	Belanja Rutin	183.448,00	202.427,39	247.272,85	-	-
2.	Belanja Pembangunan	79.456,98	95.277,62	156.150,14	-	-
a.	Belanja Aparatur					
a.1	Belanja Administrasi Umum	-	-	-	54.825,49	62.163,39
a.2	Belanja Operasi dan Pemeliharaan	-	-	-	7.610,76	12.749,17
a.3	Belanja Modal	-	-	-	11.705,23	12.199,06
b.	Belanja Publik					
b.1	Belanja Administrasi Umum	-	-	-	215.058,23	214.674,35
b.2	Belanja Operasi dan Pemeliharaan	-	-	-	14.654,15	18.193,93
b.3	Belanja Modal	-	-	-	61.177,15	77.043,30
c.	Belanja Bagi Hasil dan Bantuan Keuangan	-	-	-	50.479,21	59.716,84
d.	Belanja tidak terduga	-	-	-	167,60	350,00
	BELANJA TOTAL	-	-	-	415.677,82	457.090,04
	PENGELUARAN TOTAL	262.904,98	297.705,01	403.422,99	465.877,71^{*)}	502.817,74^{*)}

Sumber : Kantor Bagian Keuangan Setda Kabupaten Bojonegoro, data diolah

Keterangan : *) Pengeluaran total daerah meliputi : total belanja ditambah dengan pengeluaran pembiayaan

Tingkat kemandirian daerah dapat dilihat dari dua sisi yaitu sisi penerimaan dan sisi pengeluaran. Tingkat kemandirian daerah yang dilihat dari sisi penerimaan (Reksodiprodjo, 2001:155) disebut derajat desentralisasi fiskal, sedangkan tingkat kemandirian daerah yang dilihat dari sisi pengeluaran (Halim,

2004:26) disebut tingkat kemandirian daerah. Kinerja keuangan daerah, selain dapat dilihat dari sisi penerimaan dan sisi pengeluaran, juga dapat dilihat dari elastisitas Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Produk Domestik Regional Bruto (PDRB).

Berdasarkan kondisi dan kenyataan yang telah diuraikan di atas, maka untuk dapat mengetahui kemampuan keuangan daerah Kabupaten Bojonegoro dalam melaksanakan otonomi daerah selama tahun 2001 sampai dengan tahun 2005, maka penulis melakukan penelitian dengan judul **“Tingkat Kemandirian Keuangan Daerah Kabupaten Bojonegoro Pada Era Otonomi Daerah (Periode 2001 – 2005)”**.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang permasalahan di atas, maka permasalahan yang dapat dirumuskan adalah sebagai berikut :

1. Seberapa besar derajat desentralisasi fiskal Kabupaten Bojonegoro pada era otonomi daerah?
2. Seberapa besar tingkat kemandirian keuangan daerah Kabupaten Bojonegoro pada era otonomi daerah?
3. Seberapa besar elastisitas PAD terhadap PDRB Kabupaten Bojonegoro pada era otonomi daerah?

1.3 Tujuan Penelitian

Secara garis besar penelitian ini memiliki beberapa tujuan, adapun tujuan-tujuan tersebut adalah sebagai berikut :

1. Mengetahui dan mendeskripsikan derajat desentralisasi fiskal Kabupaten Bojonegoro pada era otonomi daerah.
2. Mengetahui dan mendeskripsikan tingkat kemandirian keuangan daerah Kabupaten Bojonegoro pada era otonomi daerah.
3. Mengetahui dan mendeskripsikan elastisitas PAD terhadap PDRB Kabupaten Bojonegoro pada era otonomi daerah.

1.4 Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut :

1. Manfaat ilmiah, diharapkan penelitian ini dapat dijadikan sebagai bahan pengembangan ilmu ekonomi, khususnya ilmu ekonomi publik. Serta dapat digunakan sebagai bahan referensi bagi penelitian yang akan dilaksanakan selanjutnya.
2. Manfaat kebijakan, diharapkan penelitian ini dapat memberikan gambaran mengenai kemampuan keuangan daerah Kabupaten Bojonegoro kepada pemerintah Kabupaten Bojonegoro dalam melaksanakan otonomi daerah yang lebih baik, dan dapat dijadikan sebagai bahan pertimbangan bagi pemerintah Kabupaten Bojonegoro dalam mengambil kebijakan yang terkait dengan kinerja keuangan daerah.

1.5 Sistematika Skripsi

Untuk memudahkan pembahasan, penulisan skripsi ini disusun dengan sistematika sebagai berikut :

BAB 1 : Pendahuluan

Bab 1 mengemukakan latar belakang permasalahan yang menjadi dasar penulisan skripsi, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, serta sistematika penulisan skripsi.

BAB 2 : Tinjauan Pustaka

Bab 2 akan menguraikan konsep-konsep dan teori-teori yang mendasari permasalahan yang telah dirumuskan. Di samping itu, pada bab ini juga disampaikan sejumlah penelitian terdahulu yang berhubungan dengan permasalahan yang diteliti dalam skripsi ini. Pada bagian akhir bab ini, disampaikan model analisis yang akan digunakan dalam melakukan analisis.

BAB 3 : Metode Penelitian

Bab 3 merupakan uraian mengenai metode penelitian yang didalamnya memuat pendekatan penelitian yang digunakan, identifikasi variabel, definisi operasional variabel, jenis dan sumber data, prosedur pengumpulan data dan teknik analisis.

BAB 4 : Hasil dan Pembahasan

Bab 4 berisi tentang hasil dari perhitungan dan akan menjawab permasalahan yang diangkat dalam penulisan skripsi ini berdasarkan perhitungan dan landasan teori yang relevan.

BAB 5 : Simpulan Dan Saran

Pada Bab 5 akan dikemukakan simpulan hasil penelitian dan saran yang diajukan oleh penulis berdasarkan hasil penelitian yang diperoleh.



BAB 2

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Landasan Teori

2.1.1 Fungsi Pemerintah dalam Perekonomian

Sesuai dengan amanat yang terkandung dalam UUD 1945 alenia keempat yang menyatakan bahwa tugas dan fungsi pemerintah adalah sebagai berikut :

1. Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia.
2. Memajukan kesejahteraan umum.
3. Mencerdaskan kehidupan bangsa.
4. Dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Dalam setiap sistem ekonomi, baik sistem ekonomi kapitalis maupun sosialis, pemerintah mempunyai peran yang penting. Peranan pemerintah sangat besar dalam sistem ekonomi sosialis dan sangat terbatas dalam sistem ekonomi kapitalis murni seperti dalam sistem kapitalis yang dikemukakan oleh Adam Smith. Adam Smith (Mangkoesoebroto, 1993:1) mengemukakan teori bahwa pemerintah hanya mempunyai tiga fungsi, yaitu :

1. Fungsi pemerintah untuk memelihara keamanan dalam negeri dan pertahanan.
2. Fungsi pemerintah untuk menyelenggarakan peradilan.

3. Fungsi pemerintah untuk menyediakan barang-barang yang tidak disediakan oleh pihak swasta, seperti halnya jalan, dam-dam dan sebagainya.

Seiring dengan perkembangan dan kemajuan-kemajuan perekonomian setiap negara, tidak satupun negara kapitalis yang menggunakan sistem ekonomi kapitalis murni. Dalam perekonomian modern, peranan pemerintah menurut Mangkoesobroto (1993:2-9) dapat diklasifikasikan dalam tiga golongan besar, yaitu :

1. Peranan Alokasi

Tidak semua barang dan jasa yang ada dapat disediakan oleh sektor swasta. Barang dan jasa yang tidak dapat disediakan oleh sistem pasar ini disebut barang publik, yaitu barang yang tidak dapat disediakan melalui sistem pasar. Barang swasta adalah barang yang dapat disediakan melalui sistem pasar, yaitu melalui transaksi antara penjual dan pembeli. Sistem pasar tidak dapat menyediakan barang dan jasa tertentu oleh karena manfaat dari adanya barang tersebut tidak hanya dirasakan secara pribadi, tetapi juga dinikmati oleh orang lain. Oleh karena itu, pemerintah menyediakan barang dan jasa yang dibutuhkan oleh masyarakat yang tidak dapat disediakan melalui sistem pasar, seperti : jalan, pertahanan, peradilan dan sebagainya.

2. Peranan Distribusi

Pemerintah berupaya mendistribusikan pendapatan atau kekayaan agar supaya masyarakat sejahtera. Tetapi bagaimanapun juga upaya ini tidaklah mudah karena banyak faktor yang mempengaruhi pendapatan, misalnya

kepemilikan faktor produksi, permintaan dan penawaran faktor produksi, sistem warisan dan kemampuan seseorang. Distribusi pendapatan melalui mekanisme pasar, walaupun efisien namun tidak adil, oleh karena itu pemerintah harus mengambil kebijakan untuk mengurangi ketidakadilan yang terjadi. Menurut Musgrave dan Musgrave (1991:11), ada tiga hal yang dapat dilakukan oleh pemerintah untuk melakukan kebijakan distribusi, yaitu :

- a. Suatu skema pemindahan pajak yang menggabungkan pajak progresif terhadap keluarga berpendapatan tinggi dengan subsidi bagi keluarga yang berpendapatan rendah.
- b. Pajak penghasilan progresif yang digunakan untuk membiayai kepentingan umum, terutama hal-hal seperti perumahan rakyat, khususnya yang menguntungkan bagi keluarga yang berpendapatan rendah.
- c. Suatu kombinasi antara pajak barang-barang yang kebanyakan dibeli oleh konsumen yang berpendapatan tinggi, dengan subsidi terhadap barang-barang lain terutama yang dibeli dan digunakan oleh konsumen yang berpendapatan rendah.

3. Peranan Stabilisasi

Pemerintah dalam bidang perekonomian, mempunyai peranan utama yaitu sebagai alat stabilisasi perekonomian. Perekonomian yang sepenuhnya diserahkan kepada sektor swasta atau sistem pasar akan sangat peka terhadap guncangan keadaan yang menimbulkan pengangguran dan inflasi. Menurut Musgrave dan Musgrave (1991:13), dalam melaksanakan peranan ini, pemerintah menggunakan instrumen kebijakan, yaitu:

a. Instrumen Moneter

Walaupun mekanisme pasar, jika berfungsi dengan baik, dapat diandalkan untuk menentukan alokasi sumberdaya, para ahli setuju bahwa hal tersebut tidak dapat dengan sendirinya mengawasi dan mengatur jumlah uang beredar secara tepat. Sistem perbankan, jika dibiarkan berbuat sesukanya, tidak hanya akan menghasilkan jumlah uang beredar yang tidak sesuai dengan stabilitas ekonomi, tetapi sebagai reaksi terhadap permintaan kredit dipasar akan menunjukkan kecenderungan yang kuat terhadap timbulnya fluktuasi. Oleh karena itu, jumlah uang beredar harus diawasi oleh sistem bank sentral dan disesuaikan dengan kebutuhan ekonomi, baik stabilitas jangka pendek maupun pertumbuhan jangka panjang. Menaikkan jumlah uang beredar akan cenderung memperbesar likuiditas, menurunkan suku bunga, sehingga akan menaikkan permintaan, sedangkan pembatasan moneter akan berakibat sebaliknya.

b. Instrumen Fiskal

Kebijakan fiskal berpengaruh langsung terhadap tingkat permintaan, peningkatan pengeluaran (anggaran belanja) pemerintah akan bersifat ekspansioner dengan meningkatnya permintaan, pertama-tama sektor pemerintah kemudian diikuti sektor swasta. Pengurangan pungutan pajak bisa juga bersifat ekspansioner karena para wajib pajak mempunyai *disposable income* yang lebih besar sehingga diharapkan akan membelanjakan jumlah pendapatan yang lebih besar atau konsumsi meningkat. Dengan demikian, perubahan pada tingkat defisit anggaran

pemerintah akan memainkan peranan penting dan semuanya itu tergantung pada bagaimana defisit itu dibiayai. Jika disertai dengan kebijakan moneter longgar, pengaruh ekspansioner dari pembiayaan defisit akan lebih besar karena defisit itu bisa ditutupi dengan memperbesar pinjaman. Tetapi jika peredaran uang diperketat, maka pinjaman tambahan akan mempertinggi suku bunga sehingga cenderung menghambat transaksi pasar.

2.1.2 Otonomi Daerah

2.1.2.1 Pengertian Otonomi Daerah

Secara etimologi, otonomi (*autonomy*) berasal dari bahasa Yunani. *Auto* berarti sendiri dan *nomous* berarti hukum atau peraturan. Menurut pasal 1 ayat (5) Undang-Undang No.32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah, bahwa yang dimaksud dengan otonomi daerah ialah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat daerahnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Konsep pelaksanaan otonomi daerah adalah upaya memaksimalkan hasil yang dicapai sekaligus menghindari kerumitan dan hal-hal yang menghambat pelaksanaan otonomi daerah. Daerah otonom mempunyai kewenangan dan tanggung jawab menyelenggarakan kepentingan masyarakat berdasarkan prinsip keterbukaan, partisipasi masyarakat dan pertanggungjawaban kepada masyarakat.

Menurut Sarundajang (2002:34), pada hakikatnya otonomi daerah adalah :

1. Hak mengurus rumah tangga sendiri bagi suatu daerah otonom. Hak-hak tersebut bersumber dari wewenang pangkal dan urusan-urusan pemerintah pusat yang diserahkan kepada daerah. Istilah “sendiri” dalam mengatur dan mengurus rumah tangga merupakan inti keotonomian suatu daerah, yaitu penetapan kebijakan sendiri, pelaksanaan sendiri, serta pembiayaan dan pertanggungjawaban sendiri.
2. Dalam kebebasan menjalankan hak mengurus dan mengatur rumah tangga sendiri, daerah tidak dapat menjalankan hak dan wewenang otonominya itu diluar batas-batas wilayah daerahnya.
3. Daerah tidak boleh mencampuri hak mengatur dan mengurus rumah tangga daerah lain sesuai dengan wewenang pangkal dan urusan yang diserahkan kepadanya.
4. Otonomi tidak membawahi daerah lain, hak mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri tidak merupakan sub-ordonansi hak mengatur dan mengurus rumah tangga daerah lain. Atau dengan kata lain daerah yang *self government*, *self sufficient*, *self authority*, dan *self regulation to its laws and affairs* dari daerah lainnya baik secara vertikal maupun horisontal, karena daerah otonom memiliki *actual independence*.

2.1.2.2 Prinsip Dasar dan Tujuan Otonomi Daerah

Prinsip-prinsip dasar otonomi daerah sebagaimana yang terkandung didalam Undang-Undang No.32 tahun 2004 menjadi dasar pijakan dan arah bagi

pelaksanaan otonomi daerah. Ada tiga prinsip dasar yang terkandung didalam Undang-Undang No.32 tahun 2004, yaitu : prinsip otonomi seluas-luasnya, prinsip otonomi nyata, dan prinsip otonomi yang bertanggung jawab.

Prinsip otonomi seluas-luasnya mengandung makna bahwa daerah diberikan kewenangan untuk mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan diluar yang menjadi urusan pemerintah pusat yang ditetapkan oleh Undang-Undang pemerintah daerah. Jadi pemerintah daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberikan pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Prinsip otonomi nyata mengandung pengertian bahwa penanganan urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang, dan kewajiban yang secara nyata telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah. Prinsip otonomi nyata ini akan mendorong daerah untuk lebih kreatif dan inovatif yang memungkinkan dilakukannya berbagai terobosan dalam proses pembangunan daerah dengan memanfaatkan segenap potensi dan kekayaan daerah yang dimilikinya. Dan terakhir, prinsip otonomi yang bertanggung jawab, yang mendasarkan penyelenggaraan otonomi daerah benar-benar sesuai dengan maksud dan tujuan otonomi daerah itu sendiri.

Menurut Darto (2005:11), tujuan dan maksud diselenggarakannya otonomi daerah adalah : (1) untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat; (2) untuk membangun kerjasama antar daerah dalam usaha untuk

meningkatkan kesejahteraan bersama dan mencegah ketimpangan antar daerah; (3) untuk menjamin keserasian hubungan antara daerah dengan pemerintah (Pusat). Tujuan yang ketiga ini diarahkan untuk terjamin dan terpeliharanya keutuhan wilayah Negara dan tetap tegaknya Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Tiga prinsip dasar dan tujuan otonomi daerah diatas menempatkan kesejahteraan masyarakat menjadi tujuan utama dari dilaksanakannya otonomi daerah. Kesejahteraan masyarakat tanpa adanya kemandirian daerah menjadikan otonomi hanya sebagai konsep dangkal yang tidak membumi. Karena itu, kemandirian daerah menjadi prasyarat utama terjadinya otonomi daerah.

2.1.2.3 Perkembangan Otonomi Daerah

Pada era orde baru, Undang-Undang yang menunjang desentralisasi politik dan otoritas administrasi adalah Undang-Undang No.5 tahun 1974 tentang pokok-pokok pemerintahan daerah. Pada Undang-Undang No.5 tahun 1974 inilah dasar-dasar tentang hubungan pusat dan daerah diletakkan. Menurut Kuncoro (2004:2), dasar-dasar tentang hubungan pusat dan daerah tersebut ialah :

1. Desentralisasi mengandung arti penyerahan urusan pemerintahan dari pemerintah pusat atau daerah tingkat atasnya kepada daerah.
2. Dekonsentrasi yang berarti pelimpahan wewenang dari pemerintah atau kepala wilayah atau kepala instansi vertikal tingkat atasnya kepada pejabat-pejabat didaerahnya.

3. Tugas pembantuan yang berarti pengkoordinasian prinsip desentralisasi dan dekonsentrasi oleh kepala daerah, yang memiliki fungsi ganda sebagai penguasa tunggal di daerah dan wakil pemerintah pusat di daerah.

Sejak dikeluarkannya Undang-Undang No.5 tahun 1974 tersebut, mulai dikenal adanya daerah otonom dan wilayah administratif. Pada era orde baru inilah peranan pemerintah daerah, khususnya pemerintah daerah tingkat II yang menjadi ujung tombak dalam pelaksanaan pembangunan nasional, karena dalam pelaksanaan pembangunan di daerahnya, pemerintah daerah tingkat II lebih memiliki pengetahuan mengenai kebutuhan dan potensi daerahnya. Diharapkan pada akhirnya prinsip otonomi yang dianut, yaitu nyata, bertanggung jawab dan dinamis dapat lebih mudah untuk direalisasikan. Nyata mengandung pengertian bahwa otonomi secara nyata merupakan kebutuhan serta sesuai dengan situasi dan kondisi obyektif daerah. Bertanggung jawab berarti pemberian otonomi kepada daerah diselenggarakan atau diupayakan untuk memperlancar pelaksanaan pembangunan. Dinamis dimaksudkan bahwa dengan pelaksanaan otonomi akan menjadi sarana dan sebagai pendorong daerah untuk lebih baik dan lebih maju.

Selama orde baru terdapat Undang-Undang yang mengatur hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah, yaitu Undang-Undang No.32 tahun 1956 tentang perimbangan keuangan antara negara dengan daerah-daerah yang berhak mengurus rumah tangganya sendiri. Menurut Kaho (2005:165), Undang-Undang ini memiliki kelemahan-kelemahan, antara lain :

1. Undang-Undang ini tidak menjamin keuangan dan kesanggupan daerah yang sebesar-besarnya untuk membiayai kegiatan rutin. Hal ini dapat

dilihat dalam kenyataan bahwa pendapatan daerah yang berasal dari sektor pajak, retribusi, dan perusahaan daerah masih tergolong kecil apabila dibandingkan dengan subsidi dari pemerintah pusat.

2. Undang-Undang ini kurang praktis karena cara yang digunakan untuk menetapkan perimbangan keuangan menempuh cara yang berbelit-belit.
3. Undang-Undang ini kurang memberikan kebebasan kepada daerah dalam memungut pajak yang secara nyata bersifat kedaerahan dan sesuai dengan keadaan daerah masing-masing.
4. Undang-Undang ini kurang memberikan dorongan terhadap pembangunan dan kemajuan daerah.

Undang-Undang No.10 tahun 1968 tentang subsidi perimbangan keuangan, program-program inpres, *royalty/licence fee* kehutanan, *land-rent* pertambangan dan sebagainya diterbitkan untuk mengatasi kelemahan-kelemahan tersebut. Kenyataan yang terjadi sangat bertolak belakang dengan maksud dikeluarkannya Undang-Undang No.5 tahun 1974, yang terjadi justru pengaruh pemerintah pusat semakin kuat dalam hal perencanaan dan implementasi program-program pembangunan. Pemerintah daerah tidak memiliki kemampuan dalam melaksanakan otonomi, terlihat pada ketergantungan pemerintah daerah yang besar terhadap bantuan keuangan dari pemerintah pusat, hal ini disebabkan oleh aturan-aturan tentang hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah yang belum jelas dan ketidakmampuan pemerintah daerah untuk memaksimalkan pendapatannya. Selain itu, adanya campur tangan pemerintah pusat dalam menyelesaikan berbagai masalah yang terjadi didaerah, yang

seharusnya dapat diselesaikan sendiri oleh pemerintah daerah, semakin menunjukkan lemahnya pelaksanaan otonomi daerah.

Pada era reformasi tepatnya ketika kepemimpinan Presiden B.J Habibie dikeluarkan Undang-Undang No.22 tahun 1999 tentang pemerintahan daerah dan Undang-Undang No.25 tahun 1999 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah. Kedua Undang-Undang tersebut dimaksudkan untuk mengganti Undang-Undang sebelumnya yaitu Undang-Undang No.5 tahun 1974 dan Undang-Undang No.32 tahun 1956. Undang-Undang No.22 tahun 1999 dan Undang-Undang No.25 tahun 1999 dilaksanakan ketika kepemimpinan Presiden Abdurachman Wahid.

Undang-Undang No.22 tahun 1999 dan Undang-Undang No.25 tahun 1999 tersebut terdapat kelemahan-kelemahan yang disebabkan proses pembuatan Undang-Undang yang dilakukan oleh Pemerintah dan DPR terburu-buru karena tuntutan dari daerah yang begitu mendesak. Menurut Widjaja (2001:102-103), kelemahan-kelemahan tersebut antara lain :

1. Kelemahan Undang-Undang No.22 tahun 1999 tentang pemerintahan daerah, yaitu :

a. Pembagian daerah

Tidak ada kriteria suatu daerah baik provinsi maupun kabupaten/kota dapat dikatakan otonom. Apakah berdasarkan luas wilayah, kepadatan penduduk atau tingkat penghasilan suatu daerah, hal ini penting sebagai antisipasi pemisahan provinsi atau kabupaten/kota menjadi dua atau lebih.

b. Pembentukan dan susunan daerah

Aturan dan kriteria pembentukan daerah tidak jelas, hanya berdasarkan aspirasi masyarakat setempat tanpa melihat pertimbangan-pertimbangan lainnya seperti kemampuan ekonomi daerah tersebut, potensi daerah, jumlah penduduk, luas daerah, sosial politik dan lain-lain.

c. Kewenangan daerah

Dipakainya pola pemikiran lama yang sentralistik, dimana pemerintah pusat kedudukannya lebih tinggi daripada pemerintah provinsi, dan pemerintah provinsi lebih tinggi kedudukannya daripada pemerintah kabupaten/kota, hal ini bertentangan dengan maksud otonomi daerah dimana kabupaten/kota menjadi ujung tombak pelaksanaan pembangunan.

d. Tentang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

Belum diberikan kewenangan yang sesungguhnya kepada DPRD sebagai badan legislatif dalam pengambilan keputusan masalah-masalah daerah.

e. Keuangan daerah

Masih dibatasinya kewenangan pemerintah daerah sebagai badan eksekutif daerah untuk menyusun anggaran daerahnya, sehingga belum mencerminkan otonomi daerah untuk menentukan jumlah anggaran dan pengaturannya.

f. Hubungan pemerintah pusat dan daerah

Belum adanya batasan yang jelas mengenai hubungan antara pemerintah pusat, provinsi dan kabupaten/kota, hal tersebut dapat menyebabkan

terulanginya kembali dominasi pusat atas provinsi dan dominasi provinsi atas kabupaten/kota.

2. Kelemahan Undang-Undang No.25 tahun 1999 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah, yaitu :

a. Sumber penerimaan daerah

Keluhan pemerintah daerah karena adanya ketimpangan dalam pengaturan pembagian hasil daerah yang dijadikan sumber pendapatan asli daerah (PAD), dimana sumber-sumber yang nilainya besar masih dikuasai oleh pemerintah provinsi dan pemerintah pusat, sedangkan sumber-sumber yang nilainya relatif kecil diberikan kepada pemerintah kabupaten/kota.

b. Dana Perimbangan

Porsi pembagian dana perimbangan seperti Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) (10%-90%), Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) (20%-80%), serta sumber daya kehutanan, pertambangan dan perikanan (20%-80%), jika dilihat sekilas nilai bagi hasil yang diterima oleh daerah cukup besar, akan tetapi bila dikaji lebih lanjut maka dapat dilihat bahwa sektor-sektor pendapatan tersebut termasuk sektor “kering”. Sebagai contoh : PBB yang terkadang hasilnya belum mampu memenuhi target yang ditentukan, hak perolehan atas tanah masih belum memberikan hasil yang memadai karena belum baiknya administrasi pertanahan, pertambangan umum seperti galian C masih sulit dikendalikan dan dikoordinasi, sektor perikanan yang hanya menguntungkan daerah yang memiliki sumberdaya kelautan saja. Pemerintah pusat masih menguasai

sektor-sektor yang memiliki nilai yang cukup besar seperti pertambangan minyak bumi dan gas alam. Rendahnya penerimaan yang diterima oleh daerah dari perimbangan keuangan, maka menyebabkan pemerintah daerah belum dapat melaksanakan otonomi secara maksimal.

c. Pinjaman daerah

Dalam Undang-Undang No.25 tahun 1999, pemerintah daerah diperkenankan seluas-luasnya melakukan pinjaman daerah langsung dengan tempat lain baik dari sumber dalam negeri maupun luar negeri. Tetapi dalam pengembalian dananya, pemerintah pusat tidak dibebankan dengan cara mengambil dana perimbangan dalam jumlah tertentu apabila pemerintah daerah tidak mampu membayar kembali pinjamannya.

Melihat terdapat beberapa kelemahan dalam Undang-Undang No.22 tahun 1999 dan Undang-Undang No.25 tahun 1999, dirasakan kedua Undang-Undang tersebut kurang sesuai dengan keadaan dan tuntutan penyelenggaraan otonomi daerah yang lebih baik. Oleh sebab itu, pemerintah, dibawah kepemimpinan Presiden Megawati Soekarnoputri mengeluarkan Undang-Undang No.32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah dan Undang-Undang No.33 tahun 2004 tentang perimbangan keuangan pusat dan daerah sebagai pengganti Undang-Undang sebelumnya. Secara umum perkembangan otonomi daerah dalam kurun waktu tahun 1903 sampai sekarang dapat dilihat dalam Tabel 2.1.

Tabel 2.1
Perkembangan Otonomi Daerah di Indonesia
Tahun 1903-2004

Periode	UU	Politik	Administratif	Fiskal	Indikator
Kolonial Belanda	UU 1903	Delegasi kekuasaan kepada pemerintah daerah	Delegasi kewenangan kepada pemerintah daerah	Delegasi kekuasaan memungut pajak	Desentralisasi
	UU 1922	Delegasi kekuasaan pada pemerintah propinsi	Delegasi kewenangan pada penduduk pribumi Jawa		
Penjajahan Jepang		Sentralisasi kekuasaan formal	Pengalihan tanggung jawab kepada pemerintah pusat	Sentralisasi fiskal	Sentralisasi
Revolusi (1942-1945)	Konstitusi 1945	Republik Kesatuan	Delegasi	Pelimpahan fiskal	Sentralisasi
	UU No.22 thn 1948	Delegasi prinsip-prinsip demokrasi	kewenangan		
	Kebijakan Belanda 1948-1949	Negara federal	Desentralisasi administratif	Desentralisasi fiskal	Desentralisasi
Orde Lama (1949-1956)		Negara Kesatuan	Sentralisasi administratif	Sentralisasi fiskal	Sentralisasi
	UU 1957	Pembagian kekuasaan	Pelimpahan administratif	Sentralisasi fiskal	
	Dekrit presiden 1959	Demokrasi terpimpin	Sentralisasi administratif	Sentralisasi fiskal	
Orde Baru (1965-1998)	UU No.18 thn 1965	Pelimpahan kekuasaan	Sentralisasi administratif	Sentralisasi fiskal	Sentralisasi
	UU No.5 thn 1974	Sentralisasi kekuasaan dibawah birokrasi sipil dan militer	Konsentrasi administratif	Sentralisasi fiskal	
Orde Reformasi (1999-sekarang)	UU No.22 dan 25 tahun 1999 serta UU no.32 dan 33 tahun 2004	Pelimpahan kekuasaan, demokratisasi, penguatan DPRD	Redistribusi kewenangan dan tanggung jawab	Pelimpahan pembelanjaan, sentralisasi penerimaan	Desentralisasi

Sumber : Kuncoro, 2004:20

Perbedaan antara Undang-Undang No.25 tahun 1999 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dengan Undang-Undang No.33 tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dapat dilihat dalam pokok-pokok materi yang termuat dalam Undang-Undang No.33 tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah (Republik Indonesia, 2006:94), yaitu sebagai berikut :

1. Penegasan prinsip-prinsip dasar perimbangan keuangan pemerintah pusat dan pemerintahan daerah sesuai asas Desentralisasi, Dekonsentrasi, dan Tugas Pembantuan.
2. Penambahan jenis Dana Bagi Hasil dari sektor Pertambangan Panas Bumi, Pajak Penghasilan (PPh) Pasal 25/29 Wajib Pajak Orang Pribadi Dalam Negeri dan PPh Pasal 21.
3. Pengelompokan dana reboisasi yang semula termasuk dalam komponen Dana Alokasi Khusus menjadi Dana Bagi Hasil.
4. Penyempurnaan prinsip pengalokasian Dana Alokasi Umum.
5. Penyempurnaan prinsip pengalokasian Dana Alokasi Khusus.
6. Penambahan pengaturan hibah dan dana darurat.
7. Penyempurnaan persyaratan dan mekanisme pinjaman daerah, termasuk obligasi daerah.
8. Pengaturan pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan.
9. Penegasan pengaturan sistem informasi keuangan daerah.

10. Prinsip akuntabilitas dan responsibilitas dalam Undang-Undang ini dipertegas dengan pemberian sanksi.

Perbedaan antara Undang-Undang No.22 Tahun 1999 tentang pemerintahan daerah dengan Undang-Undang No.32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah dapat dilihat pada Tabel 2.2.

Tabel 2.2
Perbedaan Undang-Undang No.22 Tahun 1999
dengan Undang-Undang No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

Perbedaan	UU No.22 Tahun 1999	UU No.32 Tahun 2004
1. Hubungan antar pemerintahan	Daerah-daerah dalam melaksanakan asas desentralisasi masing-masing berdiri sendiri dan tidak mempunyai hubungan hierarki satu sama lain	Pemerintahan Daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan memiliki hubungan dengan Pemerintah dan dengan Pemerintah Daerah lainnya
2. Susunan Pemerintah Daerah	Pemerintah Daerah terdiri dari Kepala Daerah beserta perangkat daerah lainnya	Pemerintah Daerah terdiri atas Pemerintah Daerah dan DPRD
3. Kewenangan Gubernur sebagai wakil Pemerintah di wilayah provinsi yang bersangkutan	Meliputi : kewenangan lintas kabupaten/kota, dan kewenangan yang tidak atau belum dilaksanakan oleh daerah kabupaten/kota, serta kewenangan bidang pemerintahan tertentu lainnya	Meliputi : pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota, koordinasi penyelenggaraan urusan Pemerintah di daerah provinsi dan kabupaten/kota, serta koordinasi pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan tugas pembantuan di daerah provinsi dan kabupaten/kota

Sumber : UU No.22 tahun 1999, UU No.32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah

2.1.3 Penyelenggaraan Pemerintah Daerah

2.1.3.1 Prinsip Penyelenggaraan Pemerintah Daerah

Penyelenggaraan pemerintah daerah dalam rangka otonomi daerah mengacu pada prinsip-prinsip penyelenggaraan pemerintah daerah, yaitu :

1. Digunakan asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan.
2. Penyelenggaraan asas desentralisasi secara utuh dan bulat dilaksanakan di daerah kabupaten dan daerah kota.
3. Asas tugas pembantuan dilaksanakan di daerah provinsi, daerah kabupaten, daerah kota dan daerah desa.

2.1.3.2 Konsep Desentralisasi

Desentralisasi berasal dari bahasa latin yaitu kata *de* yang berarti lepas dan *centrum* yang berarti pusat, oleh karena itu, desentralisasi secara sederhana dapat digambarkan sebagai kebalikan dari sentralisasi. Sentralisasi berarti pusat, maka desentralisasi adalah lepas dari pusat, namun dalam hal ini bukan berarti pemerintah daerah lepas dari pemerintah pusat tetapi lebih diartikan menjauh dari pusat. Sedangkan pasal 1 ayat (7) Undang-Undang No. 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah menjelaskan bahwa desentralisasi ialah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Surjaningrat (1980:27) membagi desentralisasi menjadi :

1. Desentralisasi jabatan (*ambtelijke decentralisatie*), yaitu pemudaran kekuasaan atau lebih tepat pelimpahan kekuasaan dari atasan kepada bawahannya dalam rangka kepegawaian untuk meningkatkan kelancaran pekerjaannya. Oleh karena itu desentralisasi disebut juga dekonsentrasi.
2. Desentralisasi kenegaraan (*statkundige decentralisatie*), yaitu penyerahan kekuasaan untuk mengatur daerah dalam lingkungannya untuk mewujudkan asas demokratisasi dalam pemerintahan negara.

Menurut Rondinelli (Nurcholis, 2005:9-10) pengertian desentralisasi mencakup dekonsentrasi, devolusi, pelimpahan pada lembaga semi otonom (delegasi) dan pelimpahan fungsi pemerintahan tertentu pada lembaga non pemerintah (privatisasi), yang masing-masing dapat dijelaskan sebagai berikut :

1. Dekonsentrasi adalah penyerahan beban kerja dari kementerian pusat kepada pejabat-pejabat yang berada di wilayah. Penyerahan ini tidak diikuti oleh kewenangan dalam membuat keputusan.
2. Devolusi adalah pelepasan fungsi-fungsi tertentu dari pemerintah pusat untuk membuat satuan pemerintah baru yang tidak terkontrol secara langsung. Tujuan devolusi ialah untuk memperkuat satuan pemerintahan di bawah pemerintah pusat dengan cara mendelegasikan fungsi dan kewenangan.
3. Desentralisasi juga dapat dilakukan dengan cara pendelegasian pembuatan keputusan dan kewenangan administratif kepada organisasi-organisasi

yang melakukan fungsi-fungsi tertentu, yang tidak di bawah pengawasan kementerian pusat.

4. Bentuk desentralisasi yang terakhir ialah penyerahan fungsi dari pemerintah pusat ke pihak swasta atau privatisasi. Privatisasi adalah suatu pemberian wewenang dari pemerintah kepada badan-badan sukarela, swasta, dan swadaya masyarakat atau dapat juga peleburan badan pemerintah yang menjadi swasta.

Adanya desentralisasi maka sebagian urusan wajib pemerintah yang menjadi kewenangan pemerintah pusat diserahkan kepada pemerintah daerah. Urusan wajib pemerintah yang menjadi urusan pemerintah pusat hanya meliputi politik luar negeri, pertahanan, keamanan, peradilan, moneter dan fiskal nasional serta agama. Urusan wajib pemerintah mengenai perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian dan evaluasi kecuali urusan wajib pemerintah pusat yang tersebut di atas, diserahkan kepada pemerintah daerah baik provinsi maupun kabupaten/kota.

2.1.3.3 Tujuan Desentralisasi

Menurut Sady (Tjokroamidjojo, 1995:81), tujuan dilaksanakannya desentralisasi adalah :

1. Mengurangi beban kerja pemerintah pusat dan mengurangi campur tangan pemerintah pusat dalam mengatasi permasalahan-permasalahan yang ada di daerah yang bisa ditangani sendiri oleh pemerintah daerah itu sendiri.

2. Peningkatan pengertian masyarakat serta dukungan mereka dalam kegiatan usaha pembangunan sosial ekonomi. Demikian pula pada masyarakat lokal daerah dapat merasakan keuntungan pada kontribusi kegiatan tersebut.
3. Penyusunan program-program untuk perbaikan sosial ekonomi pada tingkat lokal sehingga dapat lebih realistis.
4. Pembinaan kesatuan nasional.

2.1.3.4 Keuntungan dan Kerugian Desentralisasi

Desentralisasi memiliki beberapa keuntungan dan kerugian terlepas dari perannya bagi keberhasilan pelaksanaan pembangunan di daerah. Keuntungan dari penerapan desentralisasi menurut Sarundajang (1999:62) adalah :

1. Mengurangi bertumpuknya pekerjaan di pusat pemerintahan.
2. Dalam menghadapi masalah yang amat mendesak yang membutuhkan tindakan yang cepat, maka daerah tidak perlu menunggu instruksi dari pemerintah pusat.
3. Dapat mengurangi birokrasi dalam arti buruk karena setiap keputusan dapat diambil dan segera dilaksanakan.
4. Dapat diadakan pembedaan dan pengkhususan yang berguna bagi kepentingan tertentu.
5. Mengurangi kemungkinan kesewenang-wenangan dari pemerintah pusat.
6. Dari segi psikologis, desentralisasi dapat memberikan kewenangan memutuskan yang lebih besar kepada daerah.

7. Akan dapat memperbaiki kualitas pelayanan karena dia lebih dekat dengan masyarakat yang dilayani.

Selain keuntungan-keuntungan di atas, menurut Kaho (1997:13-14) desentralisasi juga mempunyai kerugian, yaitu :

1. Besarnya organ-organ pemerintahan, menyebabkan struktur pemerintahan akan bertambah kompleks sehingga akan mempersulit koordinasi. Selain itu juga berakibat pada makin banyak aparatur negara atau pegawai negeri, yang mana hal itu mengakibatkan makin besarnya anggaran pengeluaran rutin sehingga anggaran pengeluaran untuk pembangunan makin berkurang.
2. Keseimbangan dan keserasian antara bermacam-macam kepentingan dan daerah dapat lebih mudah terganggu.
3. Kekhususan mengenai desentralisasi teritorial, dapat mendorong timbulnya “daerah-isme”.
4. Pengambilan keputusan memerlukan waktu yang lama karena memerlukan perundingan yang bertele-tele.
5. Dalam penyelenggaraan desentralisasi memerlukan biaya yang besar dan juga sulit dipertahankan keseragaman.

2.1.3.5 Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan

Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari pemerintah kepada gubernur sebagai wakil pemerintah atau kepada instansi vertikal di wilayah

tertentu sebagai wakil pemerintahan atau perangkat dari pusat. Menurut Smith (Nurcholis, 2005:15) dekonsentrasi mempunyai ciri-ciri sebagai berikut :

1. Pelimpahan wewenang untuk menjalankan fungsi-fungsi tertentu yang menjadi rinci dari pemerintah pusat kepada pejabat pemerintah pusat yang ada di daerah.
2. Penerima wewenang adalah pejabat pemerintah pusat yang ada di daerah.
3. Tidak mencakup kewenangan untuk menetapkan kebijakan dan wewenang untuk mengatur.
4. Tidak menciptakan otonomi atau daerah otonom tetapi menciptakan wilayah administrasi.
5. Keberadaan *field administration* didalam hirarki organisasi pemerintah pusat.
6. Menunjukkan pola hubungan kekuasaan intra organisasi.
7. Menciptakan keseragaman dalam struktur politik.

Beberapa alasan yang menjadi dasar perlunya kebijakan dekonsentrasi menurut Cheema dan Rondinelli (Sarundajang, 2002:52-53) yaitu :

1. Pergeseran beban kerja administratif.
2. Administrasi lapangan yang baik.
3. Adanya perbedaan antara administrasi lapangan dan lokal.
4. Integrasi administrasi setempat dengan administrasi pusat.
5. Yurisdiksi setempat beroperasi tanpa ketergantungan.

Tugas pembantuan menurut Undang-Undang No. 32 tahun 2004 adalah penugasan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dan/atau desa, dari

pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desa serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas-tugas tertentu. Menurut Koesoemahatmadja (Nurcholis, 2005:17), yang dimaksud dengan tugas pembantuan adalah pada dasarnya, tugas pembantuan merupakan tugas melaksanakan peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi. Daerah terikat melaksanakan peraturan perundang-undangan termasuk yang diperintahkan atau diminta dalam rangka tugas pembantuan.

2.1.4 Sumber-Sumber Pendapatan Daerah

Pemerintah daerah harus memiliki dukungan dari sumber-sumber keuangan yang memadai untuk dapat menjalankan fungsi pelayanan kepada masyarakat (*public services*) dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan kesejahteraan daerahnya. Berdasarkan Undang-Undang No.33 tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, sumber-sumber penerimaan daerah berasal dari :

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

2.1.4.1 Pendapatan Asli Daerah (PAD)

Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah penerimaan yang diperoleh daerah dari sumber-sumber dalam wilayahnya yang dipungut berdasarkan peraturan

daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku (Halim, 2004:94). Pendapatan Asli Daerah terdiri dari pajak daerah, retribusi daerah, keuntungan perusahaan daerah atau hasil pengelolaan kekayaan daerah dan lain-lain pendapatan daerah yang sah. Secara garis besar PAD dapat dijelaskan sebagai berikut :

1. Pajak Daerah

Pengertian pajak menurut Soemitro (Halim, 2004:129) adalah iuran rakyat kepada kas negara berdasarkan Undang-Undang yang dapat dipaksakan dengan tidak mendapat jasa timbal (kontraprestasi), yang langsung dapat ditunjukkan dan yang digunakan untuk membayar pengeluaran umum. Berdasarkan pengertian tersebut, dapat disimpulkan bahwa ciri-ciri yang melekat pada pengertian pajak adalah :

- a. Pajak dipungut berdasarkan Undang-Undang serta aturan pelaksanaannya yang sifatnya dapat dipaksakan.
- b. Dalam pembayaran pajak tidak dapat ditunjukkan adanya kontraprestasi individual oleh pemerintah.
- c. Pajak dipungut oleh negara baik pemerintah pusat maupun daerah.
- d. Pajak diperuntukkan bagi pengeluaran-pengeluaran pemerintah yang bila dari pemasukannya masih terdapat surplus, dipergunakan untuk membiayai *public investment*.
- e. Pajak dapat pula mempunyai tujuan selain *budgeter* yaitu mengatur.

Dilihat dari aspek pungutannya, menurut Brotodiharjo (Halim, 2004:131), pajak mempunyai dua fungsi, yaitu :

a. Fungsi *Budgeter*

Fungsi ini terletak dan lazim dilakukan pada sektor publik, dan pajak disini merupakan suatu alat yang dapat dipergunakan untuk memasukkan uang sebanyak-banyaknya ke dalam kas negara/daerah sesuai dengan waktunya dalam rangka membiayai seluruh pengeluaran rutin dan pembangunan pusat/daerah.

b. Fungsi Pengaturan

Merupakan fungsi yang dipergunakan oleh pemerintah pusat/daerah untuk mencapai tujuan tertentu yang berada diluar sektor keuangan negara/daerah, konsep ini paling sering dipergunakan pada sektor swasta.

Asas-asas yang digunakan sebagai dasar pelaksanaan pemungutan pajak sebagaimana dikemukakan oleh Adam Smith dalam bukunya *An Inguiri into the Natura and Causes of the Wealth of Nations* (Halim, 2004:131), bahwa pemungutan pajak hendaknya berdasarkan pada :

a. *Equality*

Pemungutan pajak harus bersifat final, adil dan merata, yaitu dikenakan kepada orang pribadi yang harus sebanding dengan kemampuan membayar pajak (*ability to pay*), sesuai dengan manfaat yang diterima. Adil dimaksudkan bahwa setiap wajib pajak menyumbangkan uang untuk pengeluaran pemerintah sebanding kepentingannya dan manfaat yang diterima.

b. *Certainty*

Penetapan pajak tidak ditentukan secara sewenang-wenang. Oleh karena itu, wajib pajak harus mengetahui secara jelas dan pasti pajak yang terutang, kapan harus dibayar dan batas waktu pembayaran.

c. *Convenience*

Kapan wajib pajak harus membayar pajak sebaiknya sesuai dengan saat-saat yang tidak menyulitkan wajib pajak, sebagai contoh pada saat wajib pajak memperoleh penghasilan, sistem pungutan ini disebut *pay as you earn*.

d. *Economy*

Secara ekonomi bahwa biaya pemungutan dan biaya pemenuhan kewajiban pajak bagi wajib pajak diharapkan seminimal mungkin, demikian pula beban yang dipikul wajib pajak.

Pengertian pajak daerah menurut Undang-Undang No.34 tahun 2000 pasal 1 ayat (6), tentang Perubahan Undang-Undang No.18 tahun 1997, tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, adalah iuran wajib yang dilakukan oleh orang pribadi atau badan kepada daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang, yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintah daerah dan pembangunan daerah. Menurut Kaho (2005:145) ciri-ciri yang menyertai pajak daerah dapat dijelaskan sebagai berikut :

1. Pajak daerah berasal dari pajak negara yang diserahkan kepada daerah sebagai pajak daerah.

2. Penyerahan tersebut dilakukan berdasarkan Undang-Undang.
3. Pajak daerah dipungut oleh daerah berdasarkan Undang-Undang dan atau peraturan hukum lainnya.
4. Hasil pungutan pajak daerah digunakan untuk membiayai penyelenggaraan urusan rumah tangga daerah atau untuk membiayai pengeluaran daerah sebagai badan hukum publik.

Menurut Undang-undang No.34 tahun 2000 tentang Perubahan Undang-Undang No.18 tahun 1997, tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, jenis pajak yang dikelola oleh provinsi, terdiri dari :

- 1) Pajak Kendaraan Bermotor dan Kendaraan diatas Air
- 2) Pajak Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor dan Kendaraan diatas Air
- 3) Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor
- 4) Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Air Permukaan

Sedangkan jenis pajak yang dikelola kabupaten/kota, terdiri dari :

- 1) Pajak Hotel
- 2) Pajak Restoran
- 3) Pajak Hiburan
- 4) Pajak Reklame
- 5) Pajak Penerangan Jalan
- 6) Pajak Pengambilan dan Pengelolaan Bahan Galian Golongan C
- 7) Pajak Parkir

2. Retribusi Daerah

Retribusi daerah adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan (Halim, 2004:96).

Retribusi daerah dibagi atas tiga golongan, yaitu :

a. Retribusi Jasa Umum

Retribusi jasa umum adalah retribusi atas jasa yang disediakan atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk tujuan kepentingan umum serta dapat dinikmati oleh orang pribadi atau badan (Solihin, 2002:138). Jasa pelayanan umum tersebut antara lain : pelayanan kesehatan, kebersihan, pemakaman, pengujian kendaraan bermotor, penggantian biaya cetak KTP, pengujian kapal perikanan dan lain-lain.

b. Retribusi Jasa Usaha

Retribusi jasa usaha adalah retribusi atas jasa yang disediakan oleh pemerintah daerah dengan menganut prinsip komersial karena pada dasarnya dapat disediakan oleh sektor swasta (Solihin, 2002:139). Yang termasuk jasa usaha antara lain : pemakaian kekayaan daerah, pelayanan terminal, pelayanan tempat parkir khusus, penyedotan kakus, tempat pendaratan kapal, tempat rekreasi dan olahraga, pengelolaan air limbah dan lain-lain.

c. Retribusi Perijinan Tertentu

Retribusi perijinan adalah retribusi yang dikenakan oleh pemerintah daerah sebagai alat untuk pembinaan, pengaturan, pengendalian dan pengawasan disamping sebagai sumber pendapatan daerah (Soeparmoko, 2001:138). Yang

termasuk jasa perijinan antara lain : ijin mendirikan bangunan, ijin penggunaan tanah, ijin trayek, ijin pengambilan hasil hutan dan lain-lain.

3. Keuntungan Perusahaan Daerah dan Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah

Perusahaan daerah adalah perusahaan yang sebagian atau seluruh modalnya milik pemerintah daerah, baik berasal dari kekayaan daerah yang dipisahkan maupun berasal dari APBD (Solihin, 2002:130). Ditinjau dari sifatnya, ada dua jenis perusahaan daerah, pertama perusahaan daerah yang bersifat penyelenggaraan kepentingan umum. Perusahaan daerah jenis ini tidak hanya berusaha mencari keuntungan untuk menambah sumber keuangan daerah akan tetapi juga harus memperhatikan kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat. Kedua, perusahaan daerah yang bersifat untuk mencari keuntungan tanpa memperhatikan kepentingan umum. Perusahaan daerah jenis ini hanya berusaha meningkatkan keuntungan dengan mengelola kekayaan daerah sebagai penunjang pendapatan daerah.

4. Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang Sah

Lain-lain pendapatan asli daerah yang sah seperti yang diatur dalam Undang-Undang No.32 tahun 2004 tentang perimbangan keuangan pusat dan daerah adalah sebagai berikut :

- a. Hasil dari penjualan kekayaan daerah yang tidak dipisahkan
- b. Jasa giro

- c. Pendapatan bunga
- d. Keuntungan selisih nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing
- e. Komisi, potongan ataupun bentuk lain sebagai akibat penjualan dan/atau pengadaan dan/atau jasa daerah

2.1.4.2 Dana Perimbangan

Sesuai dengan Undang-Undang No.33 tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, pasal 1 ayat (1), yang dimaksud dengan perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah adalah suatu sistem pembagian keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah secara proporsional, demokratis, adil, transparan dengan memperhatikan potensi, kondisi dan kebutuhan daerah, sejalan dengan kewajiban, pembagian kewenangan dan tanggung jawab serta tata cara penyelenggaraan kewenangan tersebut.

Menurut Zainie (Haris, 2005:268) pertimbangan dari pelaksanaan perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah adalah (1) meningkatkan efisiensi pelayanan sektor publik; (2) mengoreksi ketimpangan fiskal; (3) pencapaian standar pelayanan yang minimum. Adapun, yang termasuk dalam dana perimbangan adalah : dana bagi hasil pajak maupun bagi hasil sumberdaya alam, Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK), yang dijelaskan sebagai berikut :

1. Dana bagi hasil pajak maupun bagi hasil sumber daya alam

- a. Dana bagi hasil yang bersumber dari pajak, antara lain :
 - 1) Pajak Bumi dan Bangunan (PBB)
 - 2) Bea Perolehan atas Hak Tanah dan Bangunan (BPHTB)
 - 3) Pajak Penghasilan (PPh) pasal 25 dan pasal 29 wajib pajak orang pribadi dalam negeri dan PPh pasal 21
- b. Dana bagi hasil yang bersumber dari sumberdaya alam, antara lain :
 - 1) Kehutanan
 - 2) Pertambangan umum
 - 3) Perikanan
 - 4) Pertambangan minyak bumi
 - 5) Pertambangan gas bumi
 - 6) Pertambangan panas bumi

2. Dana Alokasi Umum (DAU)

Dana Alokasi Umum (DAU) adalah dana yang berasal dari APBN, yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk membiayai kebutuhan pengeluaran dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Undang-Undang No.33 tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, pasal 27 ayat (1), menetapkan besarnya DAU sekurang-kurangnya 26% dari pendapatan dalam negeri neto yang ditetapkan dalam APBN. Pendapatan dalam negeri neto adalah penerimaan negara

yang berasal dari pajak dan bukan pajak setelah dikurangi dengan penerimaan yang dibagihasilkan kepada daerah.

Formula yang dipakai untuk menghitung DAU menurut Undang-undang No.33 tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, adalah sebagai berikut :

$$\text{DAU} = \text{Celah Fiskal} + \text{Alokasi Dasar} \dots\dots\dots (2.1)$$

$$\text{Celah Fiskal} = \text{Kebutuhan Fiskal} - \text{Kapasitas Fiskal} \dots\dots\dots (2.2)$$

Perhitungan Dana Alokasi Umum (DAU) didasarkan pada celah fiskal dan alokasi dasar, dimana celah fiskal didapat dari kebutuhan fiskal daerah dikurangi kapasitas fiskal daerah. Kebutuhan fiskal daerah merupakan kebutuhan pendanaan untuk melaksanakan fungsi pelayanan dasar umum (pelayanan kesehatan dan pendidikan, penyediaan infrastruktur, dan pengentasan masyarakat dari kemiskinan), sedangkan kapasitas fiskal daerah merupakan sumber pendanaan daerah yang berasal dari PAD dan dana bagi hasil diluar dana reboisasi. Alokasi dasar dihitung berdasarkan jumlah gaji pegawai negeri sipil daerah.

3. Dana Alokasi Khusus

Dana Alokasi Khusus (DAK) adalah dana yang berasal dari APBN, yang dialokasikan kepada daerah tertentu untuk membiayai kebutuhan/kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah. Daerah tertentu dimaksudkan sebagai daerah yang memenuhi kriteria yang ditetapkan setiap tahun untuk mendapatkan alokasi DAK, jadi tidak semua daerah mendapatkan alokasi DAK. Kebutuhan khusus

merupakan kebutuhan yang tidak termasuk dalam pelayanan dasar umum dan tidak diperkirakan dalam rumus perhitungan DAU.

2.1.4.3 Pinjaman Daerah

Pinjaman daerah adalah suatu transaksi yang mengakibatkan pemerintah daerah menerima dari pihak lain sejumlah uang atau manfaat bernilai uang, sehingga pada akhirnya pemerintah daerah berkewajiban melakukan pembayaran atas pinjamannya tersebut (Halim, 2004:201). Berdasarkan pasal 51 Undang-Undang No.33 tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, sumber pinjaman daerah adalah dari :

1. Pemerintah pusat

Ketentuan-ketentuan mengenai pinjaman yang bersumber dari pemerintah pusat seperti : jangka waktu pinjaman, masa tenggang, tingkat bunga, cara perhitungan dan cara pembayaran bunga, pengadministrasian dan penyaluran pinjaman ditetapkan oleh menteri keuangan.

2. Pemerintah daerah lain

Pinjaman pemerintah daerah kepada pemerintah daerah lain harus melalui persetujuan menteri keuangan.

3. Lembaga keuangan bank

Pelaksanaan pinjaman yang bersumber dari lembaga keuangan bank mengikuti ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

4. Lembaga keuangan bukan bank

Pelaksanaan pinjaman yang bersumber dari lembaga keuangan bank mengikuti ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

5. Masyarakat

Pinjaman daerah yang bersumber dari masyarakat dapat berupa penerbitan obligasi daerah. Pelaksanaan penerbitan dan pembayaran obligasi daerah mengikuti ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Selain pinjaman yang berasal dari dalam negeri, pemerintah daerah juga dapat melakukan pinjaman yang berasal dari luar negeri. Mekanisme pinjaman daerah yang bersumber dari luar negeri harus melalui evaluasi oleh pemerintah pusat untuk menentukan apakah proses peminjaman tersebut dapat dilakukan atau tidak. Sumber-sumber pinjaman daerah dari luar negeri dapat berupa pinjaman bilateral yaitu pinjaman yang berasal dari negara tertentu maupun pinjaman multilateral yaitu pinjaman yang berasal dari lembaga keuangan internasional seperti *World Bank*, *Asia Development Bank*, *Islamic Development Bank* dan lain-lain.

2.1.4.4 Lain-lain Penerimaan Daerah yang Sah

Apabila terjadi keadaan yang sangat mendesak dan tidak dapat diduga, misalnya seperti bencana alam atau peristiwa mendesak lainnya dan pemerintah daerah tidak dapat mengatasi hal tersebut maka terdapat dana darurat yang berasal dari APBN yang bisa digunakan oleh pemerintah daerah. Tata cara penyaluran dana darurat tersebut diatur sesuai dengan ketentuan yang berlaku dalam APBN.

Selain itu yang termasuk dalam lain-lain pendapatan daerah yang sah adalah dana hibah.

2.1.5 Pola Hubungan Keuangan dan Tingkat Kemandirian Daerah

Secara konseptual, pola hubungan keuangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah harus dilakukan sesuai dengan kemampuan keuangan daerah dalam membiayai pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan daerahnya, walaupun pengukuran kemampuan daerah ini akan menimbulkan perbedaan. Ada empat macam pola hubungan yang dapat digunakan dalam pelaksanaan otonomi daerah berdasarkan konsep pola “Hubungan Situasional” yang dikemukakan oleh Hersey dan Blanchard (Halim, 2004:188), yaitu :

1. **Pola Hubungan Instruktif**

Pola hubungan ini menunjukkan peranan pemerintah pusat lebih dominan daripada kemandirian pemerintah daerah (daerah yang tidak mampu melaksanakan otonomi daerah).

2. **Pola Hubungan Konsultatif**

Pola hubungan ini campur tangan pemerintah pusat sudah mulai berkurang, karena daerah dianggap sedikit lebih mampu melaksanakan otonomi.

3. **Pola Hubungan Partisipatif**

Pola hubungan ini peranan pemerintah pusat semakin berkurang, mengingat tingkat kemandirian daerah yang bersangkutan mendekati mampu melaksanakan urusan otonomi.

4. Pola Hubungan Delegatif

Pada pola hubungan ini campur tangan pemerintah pusat sudah tidak ada karena daerah telah benar-benar mampu dalam melaksanakan otonomi.

Adanya potensi sumber daya alam dan sumber daya manusia yang berbeda menyebabkan terjadinya perbedaan pola hubungan dan tingkat kemandirian antar daerah. Sebagai pedoman dalam melihat pola hubungan dan tingkat kemandirian daerah (dari sisi keuangan) dapat dilihat pada Tabel 2.2 berikut :

Tabel 2.3
Pola Hubungan Keuangan dan Tingkat Kemandirian Daerah

Kemampuan Keuangan	Kemandirian (%)	Pola Hubungan
Rendah Sekali	0 – 25	Instruktif
Rendah	25 – 50	Konsultatif
Sedang	50 – 75	Partisipatif
Tinggi	75 – 100	Delegatif

Sumber : Halim, 2004:189

2.1.6 Elastisitas PAD

Elastisitas PAD merupakan salah satu alat analisis yang juga dapat digunakan untuk mengukur kinerja keuangan daerah dengan cara membandingkan perubahan Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap perubahan Produk Domestik Bruto (PDRB). Makin elastis PAD suatu daerah, maka struktur PAD didaerah tersebut makin baik. Analisis elastisitas PAD terhadap PDRB bertujuan untuk mengetahui kepekaan pertumbuhan PAD terhadap pertumbuhan PDRB, yang artinya sejauh mana pertumbuhan ekonomi (pertumbuhan PDRB) mempengaruhi pertumbuhan PAD. Formula yang digunakan adalah (Reksohadiprodjo, 2001:157):

$$e = \frac{\% \Delta \text{ PAD}}{\% \Delta \text{ PDRB}} \dots\dots\dots (2.3)$$

Keterangan :

e = elastisitas

$\% \Delta$ PAD = persentase perubahan Pendapatan Asli Daerah (PAD)
tahun yang berlaku dengan tahun sebelumnya

$\% \Delta$ PDRB = persentase perubahan Produk Domestik Regional Bruto
(PDRB) tahun yang berlaku dengan tahun sebelumnya

Produk Domestik Bruto (PDRB) merupakan total nilai produk barang dan jasa akhir yang diproduksi di wilayah (regional) tertentu dalam waktu tertentu (satu tahun) (Kantor Statistik Kabupaten Bojonegoro, 2005:4). PDRB secara berkala disajikan dalam dua bentuk yaitu PDRB atas dasar harga berlaku dan PDRB atas dasar harga konstan. PDRB atas dasar harga berlaku merupakan total nilai produk barang dan jasa akhir yang diproduksi di wilayah (regional) tertentu yang dinilai atas dasar harga berlaku pada tahun berjalan, sedangkan PDRB atas dasar harga konstan merupakan total nilai produk barang dan jasa akhir yang diproduksi di wilayah (regional) tertentu dinilai atas dasar harga yang terjadi pada tahun dasar yaitu tahun 2000. Penyajian PDRB atas dasar harga berlaku dapat menunjukkan struktur perekonomian suatu daerah, sedangkan penyajian PDRB atas dasar harga konstan menunjukkan pertumbuhan ekonomi suatu daerah. Penggunaan harga konstan menunjukkan perkembangan dari tahun ke tahun yang sudah tidak mengandung fluktuasi harga (inflasi atau deflasi). Inflasi atau deflasi dapat diketahui dari perkembangan nilai indeks implisit yang diperoleh dengan cara membandingkan PDRB atas dasar harga berlaku dengan PDRB atas dasar harga konstan dan hasilnya dikalikan 100%.

2.2 Penelitian Sebelumnya

Penelitian ini, dengan judul Tingkat Kemandirian Keuangan Daerah Kabupaten Bojonegoro Pada Era Otonomi Daerah (Periode 2001 – 2005) didasari oleh penelitian yang telah dilakukan sebelumnya, yaitu dapat dilihat pada Tabel 2.4 yang berisi perbedaan dan persamaan antara penelitian ini dengan penelitian sebelumnya.



Tabel 2.4
Perbedaan dan Persamaan antara Penelitian Ini dengan Penelitian Sebelumnya

Nama	Perbedaan					Persamaan
	Judul Penelitian	Obyek Penelitian	Periode Penelitian	Pendekatan Penelitian	Hasil Penelitian	
Pipit Puspita Rini	Analisis Kemampuan Keuangan Daerah dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah di Kabupaten Tulungagung (1998/1999-2001)	Kabupaten Tulungagung	Periode 1998/1999-2001	Kualitatif deskriptif	Kemampuan keuangan Kabupaten Tulungagung masih belum mandiri dimana sebagian besar sumber keuangan masih tergantung pada bantuan dari pemerintah pusat	Sama-sama meneliti mengenai kinerja keuangan daerah untuk mengetahui tingkat kemandirian keuangan daerah
Shandy Sugijanto	Analisis Perimbangan Keuangan Kabupaten Bojonegoro tahun 1990/1991-2000/2001 dalam Rangka Pelaksanaan Otonomi Daerah tahun 2001	Kabupaten Bojonegoro	Periode 1990/1991-2000/2001	Kualitatif deskriptif	Derajat desentralisasi fiskal Kabupaten Bojonegoro masih sangat rendah dan Kabupaten Bojonegoro belum siap dalam pelaksanaan otonomi daerah	
Djoko Mursinto	Pengaruh Derajat Desentralisasi Fiskal dan Tingkat Kemandirian Keuangan serta Elastisitas Pendapatan Asli Daerah terhadap Kategori Pemerintahan Kabupaten dan Kota pada Awal Otonomi Daerah di Provinsi Jawa Timur	Provinsi Jawa Timur	Periode 1998/1999-2001	Kuantitatif deskriptif	Provinsi Jawa Timur dibagi dalam tiga kategori kabupaten/kota, yaitu kabupaten/kota yang telah mampu melaksanakan otonomi daerah, dalam persiapan dan belum mampu melaksanakan otonomi daerah. Kabupaten Bojonegoro termasuk dalam kategori kabupaten dan kota yang belum mampu melaksanakan otonomi daerah	
Arely Dinge	Kemampuan Keuangan Daerah Kabupaten Jayawijaya Sebelum dan Sesudah Pemekaran Kabupaten Jayawijaya tahun 2001-2004 (Sesuai dengan UU No.21 tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Propinsi Papua)	Kabupaten Jayawijaya	Periode 2001-2004	Kualitatif deskriptif	Derajat desentralisasi fiskal Kabupaten Jayawijaya masih rendah dan rasio kemandirian keuangan daerahnya juga rendah, tetapi sebelum pemekaran rasio kemandirian keuangannya masih lebih baik dibandingkan dengan sesudah pemekaran Kabupaten Jayawijaya	
Penelitian ini	Tingkat Kemandirian Keuangan Daerah Kabupaten Bojonegoro Pada Era Otonomi Daerah (Periode 2001-2005)	Kabupaten Bojonegoro	Periode 2001-2005	Kuantitatif deskriptif	Derajat desentralisasi fiskal dan tingkat kemandirian daerah Kabupaten Bojonegoro sama-sama menunjukkan angka yang rendah sekali yaitu masing-masing 6,97% dan 13,11% sehingga dapat dikatakan bahwa Kabupaten Bojonegoro belum mampu melaksanakan otonomi daerah	

Sumber : Rini (2002), Sugijanto (2002), Mursinto (2004), Dinge (2005)

BAB 3

METODE PENELITIAN

3.1 Pendekatan Penelitian

Pendekatan penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan kuantitatif deskriptif. Pendekatan kuantitatif digunakan melalui perhitungan formulasi matematis yang sesuai dengan permasalahan yang ada. Penelitian deskriptif menurut Mursinto (2004:105) adalah penelitian yang memuat penjelasan-penjelasan secara sistematis terhadap fakta-fakta yang ada. Menurut Sugiyono (1992:105), penelitian deskriptif adalah penelitian yang menganalisa data dengan cara mendeskripsikan atau menggambarkan data yang telah terkumpul sebagaimana adanya tanpa bermaksud membuat kesimpulan yang berlaku untuk umum atau generalisasi.

3.2 Definisi Operasional

Definisi operasional yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat daerahnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
2. Derajat desentralisasi fiskal merupakan rata-rata rasio Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Total Penerimaan Daerah (TPD), rata-rata rasio

Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak (BHPBP) terhadap TPD, serta rata-rata rasio Sumbangan/Bantuan (SB) terhadap TPD selama kurun waktu tahun 2001 sampai dengan tahun 2005 yang dinyatakan dalam satuan persen.

3. Tingkat kemandirian daerah merupakan rata-rata dari rasio Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Pengeluaran Total Daerah (PTD), rasio PAD terhadap Pengeluaran Rutin Daerah (PRD), rasio jumlah PAD dan BHPBP terhadap PTD, serta rasio jumlah PAD dan BHPBP terhadap PRD selama kurun waktu tahun 2001 sampai dengan tahun 2005 yang dinyatakan dalam satuan persen.
4. Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah pendapatan pemerintah daerah yang diperoleh dari sumber-sumber pendapatan daerah tersebut yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan perundang-undangan, yang meliputi pajak daerah, retribusi daerah, hasil perusahaan milik daerah dan hasil pengelolaan kekayaan milik daerah, serta lain-lain PAD yang sah.
5. Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak (BHPBP) adalah bagian pendapatan daerah yang diperoleh dari penerimaan bagi hasil pajak dan bagi hasil bukan pajak.
6. Subsidi/Bantuan (SB) adalah sumbangan/bantuan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah yang berupa Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK).

7. Total Panerimaan Daerah (TPD) adalah jumlah penerimaan secara keseluruhan yang secara garis besar bersumber dari total pendapatan daerah ditambah dengan penerimaan pembiayaan.
8. Pengeluaran Rutin Daerah (PRD) adalah bagian dari pengeluaran daerah yang digunakan untuk belanja pegawai, belanja barang, belanja operasi dan pemeliharaan, belanja perjalanan dinas, belanja lain-lain, angsuran pinjaman/hutang dan bunga, bantuan keuangan, serta pengeluaran tidak disangka.
9. Pengeluaran Total Daerah (PTD) adalah jumlah pengeluaran secara keseluruhan yang secara garis besar digunakan untuk belanja aparatur dan belanja publik serta pengeluaran pembiayaan.
10. Elastisitas PAD adalah rata-rata rasio persentase perubahan PAD tahun yang berlaku dengan tahun sebelumnya dengan persentase perubahan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) tahun yang berlaku dengan tahun sebelumnya selama kurun waktu tahun 2001 sampai dengan tahun 2005.

3.3 Jenis dan Sumber Data

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder yang merupakan data runtun waktu (*time series*) selama kurun waktu tahun 2001 sampai dengan tahun 2005. Data tersebut diperoleh dari berbagai sumber, antara lain :

1. Kantor Bagian Keuangan Sekretariat Daerah Kabupaten Bojonegoro

2. Kantor Statistik Kabupaten Bojonegoro
3. Badan Perencana dan Pembangunan (Bappeda) Kabupaten Bojonegoro
4. Dinas Pendapatan Daerah (Dispenda) Kabupaten Bojonegoro

3.4 Prosedur Pengumpulan Data

Prosedur pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan melalui studi kepustakaan dari berbagai sumber yang telah disebutkan di atas dan selanjutnya, data-data yang telah diperoleh diolah menggunakan alat analisis yang digunakan dalam penelitian ini.

3.5 Teknik Analisis

Teknik analisis dilakukan berdasarkan pada informasi-informasi yang diperoleh dari berbagai penelitian serta data-data yang dikumpulkan dan diolah kembali menggunakan alat analisis formulasi matematik yang sesuai dengan permasalahan yang ada. Perhitungan ataupun pengolahan data pada penelitian ini dilakukan selama kurun waktu tertentu (tahun 2001 sampai dengan 2005). Secara berurutan, teknis analisis dalam penelitian ini akan dijelaskan sebagai berikut :

1. Rumusan masalah yang pertama dijawab dengan menggunakan model derajat desentralisasi fiskal (Reksohadiprodjo, 2001:155), yaitu :

$$a. \frac{\text{Pendapatan Asli Daerah (PAD)}}{\text{Total Penerimaan Daerah (TPD)}} \dots\dots\dots (3.1)$$

$$b. \frac{\text{Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak untuk Daerah (BHPBP)}}{\text{Total Penerimaan Daerah (TPD)}} \dots (3.2)$$

$$c. \quad \frac{\text{Subsidi/Bantuan untuk Daerah (SB)}}{\text{Total Penerimaan Daerah (TPD)}} \dots\dots\dots (3.3)$$

Derajat desentralisasi fiskal dihitung berdasarkan rata-rata dari rasio Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Total Penerimaan Daerah (TPD), dan rata-rata rasio Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak untuk Daerah (BHPBP) terhadap Total Penerimaan Daerah (TPD), serta berdasarkan rata-rata rasio Sumbangan/Bantuan untuk Daerah (SB) terhadap Total Penerimaan Daerah (TPD) selama kurun waktu tahun 2001 sampai dengan tahun 2005 yang dinyatakan dalam satuan persen. Berdasarkan hasil perhitungan tersebut akan diperoleh pola hubungan keuangan dan tingkat kemandirian daerah, sebagaimana telah diuraikan pada Bab 2.

2. Rumusan masalah yang kedua dijawab dengan menggunakan model tingkat kemandirian daerah (Halim, 2004:26), yaitu :

$$a. \quad \frac{\text{Pendapatan Asli Daerah (PAD)}}{\text{Pengeluaran Total Daerah (PTD)}} \dots\dots\dots (3.4)$$

$$b. \quad \frac{\text{Pendapatan Asli Daerah (PAD)}}{\text{Pengeluaran Rutin Daerah (PRD)}} \dots\dots\dots (3.5)$$

$$c. \quad \frac{\text{Pendapatan Asli Daerah (PAD)+Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak untuk Daerah (BHPBP)}}{\text{Pengeluaran Total Daerah (PTD)}} \dots\dots (3.6)$$

$$d. \quad \frac{\text{Pendapatan Asli Daerah (PAD)+Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak untuk Daerah (BHPBP)}}{\text{Pengeluaran Rutin Daerah (PRD)}} \dots\dots (3.7)$$

Tingkat kemandirian daerah dihitung berdasarkan rata-rata dari rasio Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Pengeluaran Total Daerah (PTD), rasio Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Pengeluaran Rutin Daerah (PRD), rasio Pendapatan Asli Daerah (PAD) ditambah Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak untuk Daerah (BHPBP) terhadap Pengeluaran Total Daerah (PTD), serta rasio Pendapatan Asli Daerah (PAD) ditambah Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak untuk Daerah (BHPBP) terhadap Pengeluaran Rutin Daerah (PRD) selama kurun waktu tahun 2001 sampai dengan tahun 2005 yang dinyatakan dalam satuan persen. Berdasarkan hasil perhitungan tersebut akan diperoleh pola hubungan keuangan dan tingkat kemandirian daerah, sebagaimana telah diuraikan pada Bab 2.

3. Rumusan masalah yang ketiga dijawab dengan menggunakan model elastisitas PAD (Reksohadiprojo, 2001:157), yaitu :

$$e = \frac{\% \Delta \text{ PAD}}{\% \Delta \text{ PDRB}} \dots\dots\dots (3.8)$$

Keterangan :

e = elastisitas

$\% \Delta \text{ PAD}$ = persentase perubahan Pendapatan Asli Daerah (PAD) tahun yang berlaku dengan tahun sebelumnya

$\% \Delta \text{ PDRB}$ = persentase perubahan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) tahun yang berlaku dengan tahun sebelumnya

Koefisien elastisitas tersebut diperoleh dengan cara menghitung persentase (%) perubahan PAD tahun yang berjalan dengan tahun sebelumnya. Kemudian dihitung pula persentase (%) perubahan PDRB tahun yang berjalan dengan tahun sebelumnya. Kemudian dihitung rata-rata persentase (%) perubahan PAD dan rata-rata persentase (%) perubahan PDRB selama kurun waktu tahun 2001 sampai dengan tahun 2005. Hasil perhitungan rata-rata persentase (%) perubahan PAD tersebut kemudian dibagi dengan hasil perhitungan rata-rata persentase (%) perubahan PDRB, maka akan menghasilkan koefisien elastisitasnya, dan digunakan harga mutlak. Koefisien elastisitas tersebut akan mempunyai arti :

1. **Elastis (*elastic*)**, bila koefisien elastisitasnya lebih besar dari satu ($e > 1$). Hal ini berarti, perubahan PAD akan peka terhadap perubahan PDRB yang terjadi.
2. **Unit Elastis (*unit elastic*)**, bila koefisien elastisitasnya sama dengan satu ($e = 1$). Hal ini berarti, perubahan PDRB yang terjadi tidak akan membawa dampak terhadap perubahan PAD.
3. **Inelastis (*inelastic*)**, bila koefisien elastisitasnya lebih kecil dari satu ($e < 1$). Hal ini berarti, perubahan PAD tidak peka terhadap perubahan PDRB yang terjadi.

Makin elastis PAD suatu daerah, maka struktur PAD di daerah tersebut makin baik.

BAB 4

HASIL DAN PEMBAHASAN

4.1 Gambaran Umum Obyek Penelitian

4.1.1 Keadaan Geografis dan Administrasi

Kabupaten Bojonegoro merupakan salah satu daerah dalam wilayah Propinsi Jawa Timur yang terletak diantara garis Bujur Timur $112^{\circ}09'$ dan $112^{\circ}25'$ serta diantara garis Lintang Selatan $6^{\circ}59'$ dan $7^{\circ}37'$, dengan batas wilayah sebagai berikut :

- Sebelah Utara : berbatasan dengan Kabupaten Tuban
- Sebelah Timur : berbatasan dengan Kabupaten Lamongan
- Sebelah Selatan : berbatasan dengan Kabupaten Madiun, Kabupaten Ngawi dan Kabupaten Nganjuk
- Sebelah Barat : berbatasan dengan Propinsi Jawa Tengah

Topografi Kabupaten Bojonegoro menunjukkan bahwa di bagian Utara sepanjang daerah aliran sungai Bengawan Solo merupakan daerah dataran rendah, sedangkan di bagian Selatan merupakan dataran tinggi sepanjang kawasan Gunung Pandan, Gunung Kramat dan Gunung Gajah. Luas wilayah Kabupaten Bojonegoro adalah 230.706 ha, dimana 81,29% dari luas wilayah tersebut berada pada ketinggian 25 m keatas dari permukaan laut, sedangkan 18,71% berada pada ketinggian dibawah 25 m dari permukaan laut. Wilayah dengan kemiringan kurang dari 2% memiliki proporsi yang paling besar, yaitu sebesar 55,1% dari total wilayah Kabupaten Bojonegoro, kemudian wilayah dengan kemiringan 2%

sampai dengan 14,99% sebesar 36,16%, dan sisanya sebesar 8,74% merupakan wilayah dengan kemiringan di atas 15%. Dari total luas wilayah tersebut, sebanyak 40,14% merupakan hutan milik negara, sedangkan yang digunakan untuk sawah tercatat sekitar 32,58%.

Secara administratif, wilayah Kabupaten Bojonegoro terdiri dari 27 kecamatan, 430 desa/kelurahan, 1.251 dusun/lingkungan, 1.958 rukun warga, dan 7.369 rukun tetangga. Secara rinci dapat dilihat pada Tabel 4.1 berikut :

Tabel 4.1
Luas dan Wilayah Administratif Kabupaten Bojonegoro

No.	Kecamatan	Luas (ha)	Desa/ Kelurahan	Dusun/ Lingkungan	Rukun Warga	Rukun Tetangga
1.	Margomulyo	13.968	6	41	41	104
2.	Ngraho	7.148	16	58	119	332
3.	Tambakrejo	20.952	18	64	93	352
4.	Ngambon	4.865	5	16	20	63
5.	Sekar	13.024	6	35	60	154
6.	Bubulan	8.473	5	17	25	90
7.	Gondang	10.701	7	28	45	154
8.	Temayang	12.467	12	36	37	159
9.	Sugihwaras	8.715	17	53	89	290
10.	Kedungadem	14.515	23	96	167	557
11.	Kepohbaru	7.964	25	68	104	435
12.	Baureno	6.637	25	55	166	461
13.	Kanor	5.978	25	59	97	398
14.	Sumberrejo	7.658	26	90	94	409
15.	Balen	6.052	23	69	78	427
16.	Sukosewu	4.748	14	41	42	246
17.	Kapas	4.638	21	40	42	246
18.	Bojonegoro	2.571	18	-	59	323
19.	Trucuk	3.671	12	27	31	181
20.	Dander	11.836	16	53	69	367
21.	Ngasem	18.020	23	73	101	379
22.	Kalitidu	8.301	24	68	105	392
23.	Malo	6.541	20	51	103	222
24.	Purwosari	6.232	12	32	60	194
25.	Padangan	4.200	16	38	55	212
26.	Kasiman	5.180	10	31	38	154
27.	Kedewan	5.651	5	12	18	68
	Jumlah Total	230.706	430	1.251	1.958	7.369

Sumber : Kantor Statistik Kabupaten Bojonegoro tahun 2005, data diolah

4.1.2 Kependudukan

Jumlah penduduk Kabupaten Bojonegoro dari tahun ke tahun mengalami peningkatan. Pada tahun 2001 jumlah penduduk sebanyak 1.191.394 jiwa, tahun 2002 sebanyak 1.194.281 jiwa, tahun 2003 sebanyak 1.198.365 jiwa, tahun 2004 sebanyak 1.202.137 jiwa, dan pertengahan tahun 2005 sebanyak 1.213.445 jiwa. Perkembangan jumlah penduduk tahun 2001 sampai dengan tahun 2005 ditunjukkan pada Tabel 4.2.

Tabel 4.2
Perkembangan Jumlah Penduduk Kabupaten Bojonegoro
Tahun 2001 – 2005 (dalam jiwa)

No	Tahun	Jumlah Penduduk
1.	2001	1.191.394
2.	2002	1.194.281
3.	2003	1.198.365
4.	2004	1.202.137
5.	2005	1.213.445

Sumber : Kantor Statistik Kabupaten Bojonegoro tahun 2005, diolah

Jumlah penduduk Kabupaten Bojonegoro berdasarkan registrasi penduduk pertengahan tahun 2005 adalah 1.213.445 jiwa, yang terdiri dari 596.492 jiwa penduduk laki-laki dan 616.953 jiwa penduduk perempuan. Jumlah penduduk terbanyak berada pada Kecamatan Kedungadem yaitu sebesar 79.401 jiwa dan jumlah penduduk paling sedikit pada Kecamatan Ngambon yaitu 11.381 jiwa. Warga Negara Asing (WNA) di Kabupaten Bojonegoro sebanyak 102 jiwa, yang terdiri dari 49 WNA laki-laki dan 53 WNA perempuan dan semuanya berada di Kecamatan Bojonegoro. Jumlah total rumah tangga sebesar 319.351, dimana rumah tangga terbanyak berada pada Kecamatan Ngasem yaitu 20.633 dan rumah tangga paling sedikit pada Kecamatan Kedewan yaitu 2.914. Kepadatan penduduk Kabupaten Bojonegoro adalah 526 jiwa/km², dimana angka kepadatan penduduk

tertinggi berada pada Kecamatan Bojonegoro yaitu 2.983 jiwa/km², dan angka kepadatan penduduk terendah pada Kecamatan Margomulyo yaitu 152 jiwa/km². Secara rinci kondisi penduduk Kabupaten Bojonegoro menurut registrasi penduduk pertengahan tahun 2005 ditunjukkan pada Tabel 4.3.

Tabel 4.3
Kondisi Penduduk Kabupaten Bojonegoro Menurut Registrasi Penduduk Pertengahan Tahun 2005 (dalam jiwa)

No	Kecamatan	Rumah Tangga	Penduduk				Jumlah Penduduk	Kepadatan Penduduk (jiwa/km ²)
			WNI		WNA			
			L	P	L	P		
1.	Margomulyo	6.212	10.073	11.211	0	0	21.284	152,38
2.	Ngraho	11.014	20.571	21.372	0	0	41.943	586,78
3.	Tambakrejo	14.174	25.256	25.972	0	0	51.228	244,50
4.	Ngambon	3.006	5.644	5.737	0	0	11.381	233,94
5.	Sekar	6.466	11.662	12.998	0	0	24.660	189,34
6.	Bubulan	4.272	7.087	7.180	0	0	14.267	168,38
7.	Gondang	6.097	11.716	11.910	0	0	23.626	220,78
8.	Temayang	9.070	16.674	17.006	0	0	33.680	270,15
9.	Sugihwaras	13.237	22.047	22.391	0	0	44.438	509,90
10.	Kedungadem	20.110	39.444	39.957	0	0	79.401	547,03
11.	Kepohbaru	17.510	31.609	31.347	0	0	62.956	790,51
12.	Baureno	18.459	37.034	37.593	0	0	74.627	1.124,41
13.	Kanor	15.472	28.041	28.623	0	0	56.664	947,88
14.	Sumberrejo	18.823	34.342	34.795	0	0	69.137	902,81
15.	Balen	16.403	30.905	31.544	0	0	62.449	1.031,87
16.	Sukosewu	10.538	19.778	19.570	0	0	39.348	828,73
17.	Kapas	11.796	23.759	23.472	0	0	47.231	1.018,35
18.	Bojonegoro	18.546	37.261	39.339	49	53	76.702	2.983,35
19.	Trucuk	9.774	16.874	17.482	0	0	34.356	935,88
20.	Dander	17.695	33.740	33.475	0	0	67.215	567,89
21.	Ngasem	20.633	36.010	35.830	0	0	71.840	398,67
22.	Kalitidu	14.411	29.305	29.775	0	0	59.080	711,72
23.	Malo	8.023	15.110	15.436	0	0	30.546	466,99
24.	Purwosari	7.385	13.858	14.471	0	0	28.329	454,57
25.	Padangan	9.950	19.244	21.016	0	0	40.260	958,57
26.	Kasiman	7.361	13.187	13.585	0	0	26.772	516,83
27.	Kedewan	2.914	6.212	13.813	0	0	20.025	354,36
	Jumlah Total	319.351	596.492	616.953	49	53	1.213.445	525,97

Sumber : Kantor Statistik Kabupaten Bojonegoro tahun 2005, diolah

Tenaga kerja merupakan salah satu modal utama bagi Bergeraknya roda pembangunan. Jumlah dan komposisi tenaga kerja akan terus mengalami perubahan seiring dengan berlangsungnya proses demografi. Pada tahun 2005, penduduk yang termasuk dalam kategori usia kerja tercatat sebanyak 913.617 jiwa. Dari jumlah penduduk usia kerja tersebut, sebanyak 648.621 jiwa termasuk dalam kategori angkatan kerja, dimana sebanyak 496.804 jiwa telah tertampung. Sementara, jumlah pencari kerja pada tahun 2005 sebanyak 151.817 jiwa. Secara rinci jumlah tenaga kerja di Kabupaten Bojonegoro pada tahun 2005 dapat dilihat pada Tabel 4.4.

Tabel 4.4
Jumlah Tenaga Kerja di Kabupaten Bojonegoro
Tahun 2005 (dalam jiwa)

Angkatan Kerja		Pencari Kerja	Penduduk Usia Kerja	
Jumlah	Tertampung		Jumlah	%
648.621	496.804	151.817	913.617	75,29

Sumber : Kantor Statistik Kabupaten Bojonegoro tahun 2005, diolah

4.1.3 Kondisi Keuangan Daerah Kabupaten Bojonegoro

Salah satu kriteria penting untuk mengetahui secara nyata kemampuan daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya adalah kemampuan *self supporting* dalam bidang keuangan. Dengan perkataan lain, faktor keuangan merupakan faktor esensial dalam mengukur tingkat kemampuan/kemandirian daerah dalam melaksanakan otonomi. Keuangan daerah dapat dilihat dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang secara umum di dalamnya terdapat dua pos anggaran, yaitu pos penerimaan dan pos pengeluaran.

Pos penerimaan dalam APBD Kabupaten Bojonegoro pada tahun 2001 sampai dengan tahun 2003 secara umum terdiri dari:

1. Sisa Lebih Anggaran tahun lalu
2. Pendapatan Asli Daerah (PAD)
3. Dana Perimbangan
4. Pinjaman Daerah
5. Lain-lain Penerimaan yang sah

Sedangkan, pos pengeluarannya secara umum terdiri dari :

1. Belanja Rutin
2. Belanja Pembangunan

Seiring dengan pelaksanaan Kepmendagri No.29 tahun 2002 tentang pedoman penyusunan, pertanggungjawaban, dan pengawasan keuangan daerah serta tata cara penyusunan APBD, dan ditetapkannya Undang-undang No.17 tahun 2003 tentang keuangan negara, maka dalam APBD Kabupaten Bojonegoro tahun 2004 dan tahun 2005 terjadi perubahan pos-pos yang ada, menjadi :

- a. Pendapatan Daerah
 - b. Belanja Daerah
 - c. Pembiayaan
- a. Pos pendapatan daerah secara umum terdiri dari :
1. Pendapatan Asli Daerah (PAD)
 2. Dana Perimbangan
- b. Pos belanja daerah secara umum terdiri dari :
1. Belanja Aparatur Daerah

2. Belanja Publik
3. Belanja Bagi Hasil dan Bantuan Keuangan
4. Belanja Tidak Tersangka

Pos belanja untuk aparatur daerah dan belanja publik masing-masing terdiri dari :

1. Belanja Administrasi Umum
2. Belanja Operasi dan Pemeliharaan
3. Belanja Modal

c. Pos pembiayaan secara umum terdiri dari :

1. Penerimaan Pembiayaan
2. Pengeluaran Pembiayaan

Pada tahun 2004 dan tahun 2005 total penerimaan daerah meliputi : total pendapatan daerah yang terdiri dari Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan dana perimbangan ditambah dengan penerimaan pembiayaan. Sedangkan pengeluaran total daerah meliputi : total belanja yang terdiri dari belanja aparatur, belanja publik, belanja bagi hasil dan bantuan keuangan, serta belanja tidak tersangka ditambah dengan pengeluaran pembiayaan. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kabupaten Bojonegoro tahun 2001 sampai dengan tahun 2005 ditunjukkan pada Tabel 4.5. Berdasarkan Tabel 4.5, dapat dilihat bahwa total penerimaan daerah dari tahun 2001 sampai dengan tahun 2005 berturut-turut sebesar Rp 276,62 milyar, Rp 328,83 milyar, Rp 424,04 milyar, Rp 465,88 milyar dan Rp 502,82 milyar.

Tabel 4.5
Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kabupaten Bojonegoro
Tahun 2001 – 2005 (dalam juta rupiah)

No	Uraian	2001	2002	2003	2004	2005
	Penerimaan	276.624,42	328.826,02	424.038,80	465.877,71¹⁾	502.817,74¹⁾
	Pendapatan Daerah	-	-	-	417.147,16	449.685,06
1.	Sisa Perhitungan Anggaran Tahun lalu	8.967,15	13.596,29	30.623,50	-	-
2.	Pendapatan Asli Daerah (PAD)	12.866,23	20.890,90	28.884,13	38.430,51	38.140,43
3.	Dana Perimbangan	249.392,43	280.548,97	348.194,64	378.716,65	411.544,63
4.	Pinjaman Daerah	0,00	0,00	0,00	-	-
5.	Lain-lain Penerimaan yang sah	5.398,61	13.789,86	16.336,53	-	-
	Pengeluaran	262.904,98	297.705,01	403.422,99	465.877,71²⁾	502.817,74²⁾
1.	Belanja Rutin	183.448,00	202.427,39	247.272,85	-	-
2.	Belanja Pembangunan	79.456,98	95.277,62	156.150,14	-	-
	Belanja	-	-	-	415.677,82	457.090,04
1.	<i>Belanja Aparatur</i>	-	-	-	74.141,48	87.111,62
a.	Belanja Administrasi Umum	-	-	-	54.825,49	62.163,39
b.	Belanja Operasi dan Pemeliharaan	-	-	-	7.610,76	12.749,17
c.	Belanja Modal	-	-	-	11.705,23	12.199,06
2.	<i>Belanja Publik</i>	-	-	-	290.889,53	309.911,58
a.	Belanja Administrasi Umum	-	-	-	215.058,23	214.674,35
b.	Belanja Operasi dan Pemeliharaan	-	-	-	14.654,15	18.193,93
c.	Belanja Modal	-	-	-	61.177,15	77.043,30
3.	<i>Belanja Bagi Hasil dan Bantuan Keuangan</i>	-	-	-	50.479,21	59.716,84
4.	<i>Belanja tidak tersangka</i>	-	-	-	167,60	350,00
	Pembiayaan	-	-	-	(1.469,34)	7.404,98
1.	Penerimaan Pembiayaan	-	-	-	48.730,55	53.132,68
2.	Pengeluaran Pembiayaan	-	-	-	50.199,89	45.727,70

Sumber : Kantor Bagian Keuangan Setda Kabupaten Bojonegoro, data diolah

Keterangan : *) Total penerimaan daerah meliputi : total pendapatan daerah ditambah dengan penerimaan pembiayaan

**) Pengeluaran total daerah meliputi : total belanja ditambah dengan pengeluaran pembiayaan

Pada Tabel 4.5 dapat dilihat bahwa pengeluaran total daerah Kabupaten Bojonegoro dari tahun 2001 sampai dengan tahun 2005 berturut-turut sebesar Rp 262,90 milyar, Rp 297,71 milyar, Rp 403,42 milyar, Rp 465,88 milyar dan Rp 502,82 milyar. Belanja rutin dari tahun 2001 sampai dengan tahun 2003 mengalami peningkatan dan jumlahnya lebih besar daripada belanja pembangunan di setiap tahunnya. Pada tahun 2004 dan tahun 2005 yang termasuk belanja rutin adalah belanja pegawai, belanja barang dan jasa, belanja perjalanan dinas, dan belanja pemeliharaan yang terdapat pada pos belanja administrasi umum dan belanja operasi dan pemeliharaan (baik dari belanja aparatur maupun belanja publik), belanja bagi hasil dan bantuan keuangan serta belanja tidak tersangka. Sedangkan, belanja pembangunan meliputi belanja modal baik dari belanja aparatur maupun belanja publik. Dengan asumsi tersebut dapat diketahui bahwa belanja rutin pada tahun 2004 dan 2005 jumlahnya juga lebih besar daripada belanja pembangunan.

Penyelenggaraan otonomi dan desentralisasi membawa konsekuensi terhadap pemerintah daerah agar lebih kreatif sehingga mampu menggali potensi sumber-sumber pendapatan daerah untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan. Salah satu sumber tersebut adalah sumber pendapatan yang berasal dari pemerintah daerah itu sendiri yang berupa Pendapatan Asli Daerah (PAD). PAD terdiri dari pajak daerah, retribusi daerah, laba perusahaan milik daerah (BUMD) atau hasil pengelolaan kekayaan daerah, dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah. Adapun komposisi Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kabupaten Bojonegoro tahun 2001 sampai dengan tahun 2005 ditunjukkan pada Tabel 4.6.

Tabel 4.6
Komposisi Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kabupaten Bojonegoro
Tahun 2001 – 2005 (dalam juta rupiah)

Tahun	Komposisi PAD				Total PAD
	Pajak Daerah	Retribusi Daerah	Laba BUMD	Lain-lain PAD yang sah	
2001	2.400,87	5.847,65	140,83	4.476,88	12.866,23
2002	3.702,03	8.044,50	366,39	8.777,98	20.890,90
2003	5.305,82	12.607,69	211,61	10.759,01	28.884,13
2004	8.093,29	21.692,94	197,17	8.447,11	38.430,51
2005	8.238,95	15.821,09	228,91	13.851,48	38.140,43

Sumber : Kantor Bagian Keuangan Setda Kabupaten Bojonegoro, data diolah

Pada Tabel 4.6, dapat dilihat bahwa total PAD dari tahun 2001 sampai dengan tahun 2004 mengalami peningkatan, peningkatan tertinggi terjadi pada tahun 2004 yaitu Rp 38,43 milyar yang mana pada tahun 2003 sebesar Rp 28,88 milyar, sedangkan tahun 2005 total PAD mengalami penurunan menjadi Rp 38,14 milyar. Jika dilihat lebih dalam, kontribusi pajak daerah dari tahun 2001 sampai dengan tahun 2005 selalu mengalami peningkatan. Retribusi daerah dari tahun 2001 sampai dengan tahun 2004 mengalami peningkatan, peningkatan tertinggi terjadi pada tahun 2004 yaitu Rp 21,69 milyar dimana pada tahun 2003 sebesar Rp 12,61 milyar, sedangkan pada tahun 2005 retribusi daerah mengalami penurunan menjadi Rp 15,82 milyar. Laba BUMD dari tahun 2001 sampai tahun 2005 mengalami fluktuasi, pada tahun 2001 sebesar Rp 140,83 juta, kemudian meningkat menjadi Rp 366,39 juta pada tahun 2002, tahun 2003 mengalami penurunan menjadi Rp 211,61 juta, kemudian pada tahun 2004 mengalami penurunan lagi menjadi Rp 197,17 juta, dan tahun 2005 mengalami peningkatan menjadi Rp 228,91 juta. Lain-lain PAD yang sah dari tahun 2001 sampai 2003 mengalami peningkatan, kemudian tahun 2004 mengalami penurunan, dan tahun 2005 kembali mengalami peningkatan.

Komposisi total penerimaan daerah selain kontribusi dari PAD juga dari Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak (BHPBP), Sumbangan Bantuan (SB) dan penerimaan lain-lain. Sumbangan Bantuan (SB) pada Tabel 4.7 meliputi DAU dan DAK yang merupakan dana perimbangan. Penerimaan lain-lain pada tahun 2001 sampai dengan tahun 2003 meliputi sisa perhitungan anggaran tahun lalu, pinjaman daerah dan lain-lain penerimaan yang sah. Sedangkan pada tahun 2004 dan 2005, penerimaan lain-lain meliputi bantuan keuangan dari propinsi dan penerimaan pembiayaan. Komposisi total penerimaan daerah Kabupaten Bojonegoro tahun 2001 sampai dengan tahun 2005 ditunjukkan pada Tabel 4.7.

Tabel 4.7
Komposisi Total Penerimaan Daerah Kabupaten Bojonegoro
Tahun 2001 – 2005 (dalam juta rupiah)

Tahun	Komposisi Penerimaan Daerah				TPD
	PAD	BHPBP	SB	Penerimaan Lain-lain	
2001	12.866,23	18.444,30	230.948,13	14.365,76	276.624,42
2002	20.890,90	19.817,71	260.731,26	27.386,15	328.826,02
2003	28.884,13	26.976,20	321.218,44	46.960,03	424.038,80
2004	38.430,51	32.218,25	331.184,67	64.044,28	465.877,71
2005	38.140,43	50.517,73	340.530,00	73.629,58	502.817,74

Sumber : Kantor Bagian Keuangan Setda Kabupaten Bojonegoro, data diolah

Berdasarkan Tabel 4.7, dapat diketahui bahwa hanya PAD yang memiliki kontribusi terhadap Total Penerimaan Daerah (TPD) menurun, yaitu pada tahun 2005. Kontribusi BHPBP, SB dan penerimaan lain-lain terhadap TPD selalu meningkat dari tahun 2001 sampai dengan tahun 2005. Total Penerimaan Daerah (TPD) Kabupaten Bojonegoro selalu mengalami peningkatan dari tahun 2001 sampai dengan tahun 2005. Peningkatan tertinggi terjadi pada tahun 2003 yaitu sebesar Rp 424,04 milyar dimana pada tahun sebelumnya sebesar Rp 328,83 milyar.

4.1.4 Kondisi Perekonomian Kabupaten Bojonegoro

Seberapa jauh keberhasilan pembangunan suatu daerah biasanya dapat dilihat dari tingkat pertumbuhan perekonomian daerah tersebut. Semakin tinggi tingkat pertumbuhan ekonomi suatu daerah, menunjukkan semakin mantap perekonomian daerah tersebut. Gambaran perekonomian suatu daerah diperoleh dengan cara menghitung semua jenis barang dan jasa yang dihasilkan oleh daerah tersebut dalam kurun waktu tertentu (biasanya 1 tahun). Perhitungan ini dikenal dengan sebutan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB).

PDRB secara berkala disajikan dalam dua bentuk yaitu PDRB atas dasar harga berlaku dan PDRB atas dasar harga konstan. PDRB atas dasar harga berlaku merupakan total nilai produk barang dan jasa akhir yang diproduksi di wilayah (regional) tertentu yang dinilai atas dasar harga berlaku pada tahun berjalan, sedangkan PDRB atas dasar harga konstan merupakan total nilai produk barang dan jasa akhir yang diproduksi di wilayah (regional) tertentu dinilai atas dasar harga yang terjadi pada tahun dasar yaitu tahun 2000. Penyajian PDRB atas dasar harga berlaku dapat menunjukkan struktur perekonomian suatu daerah, sedangkan penyajian PDRB atas dasar harga konstan menunjukkan pertumbuhan ekonomi suatu daerah. Adapun kontribusi, distribusi persentase dan pertumbuhan sektoral PRDB atas harga berlaku Kabupaten Bojonegoro tahun 2001 sampai dengan tahun 2005 ditunjukkan pada Tabel 4.8.

Tabel 4.8
Kontribusi, Distribusi Persentase dan Pertumbuhan Sektoral PRDB Atas Harga Berlaku Kabupaten Bojonegoro
Tahun 2001 – 2005

No	Sektor	PDRB Atas Dasar Harga Berlaku (dalam juta rupiah)					Distribusi Persentase (%)					Pertumbuhan (%)			
		2001	2002	2003	2004 ^{*)}	2005 ^{**)}	2001	2002	2003	2004	2005	2002	2003	2004	2005
1.	Pertanian	1.667.014,44	1.826.582,16	1.971.615,68	2.193.768,25	2.541.827,70	40,30	39,01	37,46	36,53	34,91	9,57	7,94	11,27	15,87
2.	Pertambangan dan Penggalian	81.644,57	90.444,27	96.384,97	185.103,66	401.495,19	1,97	1,93	1,83	3,08	5,51	10,78	6,57	92,05	116,90
3.	Industri Pengolahan	249.323,88	282.082,27	318.338,03	359.339,10	417.065,80	6,03	6,02	6,05	5,98	5,73	13,14	12,85	12,88	16,06
4.	Listrik, Gas, dan Air Bersih	31.911,05	38.280,35	44.852,25	52.129,80	59.526,53	0,77	0,82	0,85	0,87	0,82	19,96	17,17	16,23	14,19
5.	Bangunan	133.545,40	148.866,96	167.866,45	209.778,74	292.523,72	3,23	3,18	3,19	3,49	4,02	11,47	12,76	24,97	39,44
6.	Perdagangan, Hotel, dan Restoran	873.972,45	1.012.362,05	1.185.562,96	1.332.605,82	1.604.422,69	21,13	21,62	22,52	22,19	22,03	15,83	17,11	12,40	20,40
7.	Pengangkutan dan Komunikasi	209.494,83	254.662,85	303.696,67	339.069,34	417.538,65	5,07	5,44	5,77	5,65	5,73	21,56	19,25	11,65	23,14
8.	Keuangan, Persewaan, dan Jasa Perusahaan	212.783,68	241.032,26	271.216,13	318.335,30	372.594,55	5,14	5,15	5,15	5,30	5,12	13,28	12,52	17,37	17,04
9.	Jasa-jasa	676.424,81	788.096,33	903.877,94	1.014.821,18	1.174.883,16	16,35	16,83	17,17	16,90	16,13	16,51	14,69	12,27	15,77
	PDRB	4.136.115,11	4.682.409,50	5.263.411,08	6.004.951,19	7.281.877,99	100	100	100	100	100	13,21	12,41	14,09	21,26

Sumber : Kantor Statistik Kabupaten Bojonegoro, data diolah

Keterangan : *) Angka diperbaiki

***) Angka Sementara

Tabel 4.8 memberikan gambaran perubahan struktural, peran sektor pertanian dalam struktur ekonomi Kabupaten Bojonegoro cenderung mengalami penurunan dari tahun 2001 sampai dengan tahun 2005. Walaupun peranannya cenderung menurun tetapi sektor pertanian masih mendominasi sektor-sektor yang lain. Pada tahun 2005 hampir semua sektor peranannya mengalami penurunan bila dibandingkan dengan tahun 2004 kecuali sektor pertambangan dan penggalian, sektor bangunan, dan sektor pengangkutan dan komunikasi. Peranan sektor pertanian pada tahun 2005 sebesar 34,91%. Peringkat berikutnya adalah sektor perdagangan, hotel dan restoran yaitu sebesar 22,03%. Berikutnya adalah sektor jasa-jasa sebesar 16,13%; sektor pengangkutan dan komunikasi sebesar 5,73%; sektor industri pengolahan sebesar 5,73%; sektor pertambangan dan penggalian sebesar 5,51%; sektor keuangan, persewaan, dan jasa perusahaan sebesar 5,12%; sektor bangunan sebesar 4,01%; dan yang terakhir sektor listrik, gas dan air bersih sebesar 0,82%.

Pertumbuhan ekonomi suatu daerah dapat ditunjukkan oleh pertumbuhan PDRB atas dasar harga konstan. Penggunaan harga konstan menunjukkan perkembangan dari tahun ke tahun yang sudah tidak mengandung fluktuasi harga (inflasi atau deflasi). Inflasi atau deflasi dapat diketahui dari perkembangan nilai indeks implisit yang diperoleh dengan cara membandingkan PDRB atas dasar harga berlaku dengan PDRB atas dasar harga konstan dan hasilnya dikalikan 100%.

Apabila sebuah sektor mempunyai kontribusi yang besar tetapi pertumbuhannya lambat, maka hal ini akan menghambat tingkat pertumbuhan

ekonomi secara keseluruhan. Sebaliknya, apabila sebuah sektor mempunyai kontribusi yang besar terhadap totalitas perekonomian dan diikuti dengan pertumbuhan yang tinggi, maka sektor tersebut secara otomatis akan menjadi lokomotif pertumbuhan ekonomi daerah secara total (Kantor Statistik Kabupaten Bojonegoro, 2005:33).

Pada Tabel 4.9 dapat dilihat kontribusi sektoral PRDB atas harga konstan dan pertumbuhan ekonomi Kabupaten Bojonegoro tahun 2001 sampai dengan tahun 2005 dan diketahui bahwa kontribusi sektor pertanian adalah yang terbesar dari tahun 2001 sampai dengan tahun 2005, tetapi tidak diikuti pertumbuhan yang tinggi sehingga hal tersebut dapat menghambat tingkat pertumbuhan ekonomi secara keseluruhan. Pada tahun 2004 dan 2005, sektor yang memiliki pertumbuhan tertinggi adalah sektor pertambangan dan penggalian yaitu berturut-turut sebesar 84,17% dan 93,30%; tetapi kontribusinya kecil terhadap PDRB atas dasar harga konstan. Sektor bangunan merupakan sektor dengan pertumbuhan cukup tinggi pada tahun 2004 dan 2005 yaitu berturut-turut sebesar 15,89% dan 16,71%; sektor ini juga memiliki kontribusi yang kecil terhadap PDRB atas dasar harga konstan. Kenyataan tersebut menegaskan bahwa di Kabupaten Bojonegoro sektor pertanian bukanlah lokomotif pertumbuhan ekonomi daerah.

Tabel 4.9
Kontribusi Sektoral PRDB Atas Harga Konstan dan Pertumbuhan Ekonomi Kabupaten Bojonegoro
Tahun 2001 – 2005

No	Sektor	PDRB Atas Dasar Harga Konstan (dalam juta rupiah)					Pertumbuhan Ekonomi (%)			
		2001	2002	2003	2004 ^{*)}	2005 ^{*)}	2002	2003	2004	2005
1.	Pertanian	1.552.566,93	1.572.840,83	1.608.980,86	1.643.093,87	1.698.796,50	1,31	2,30	2,12	3,39
2.	Pertambangan dan Penggalian	75.032,60	77.995,10	76.961,79	141.738,53	273.979,74	3,95	-1,32	84,17	93,30
3.	Industri Pengolahan	234.957,94	244.603,52	252.170,75	258.941,34	264.783,18	4,11	3,09	2,68	2,26
4.	Listrik, Gas, dan Air Bersih	30.932,08	33.290,72	34.899,29	37.087,71	39.248,29	7,63	4,83	6,27	5,83
5.	Bangunan	122.056,86	126.389,70	131.176,76	152.015,73	177.423,31	5,55	3,79	15,89	16,71
6.	Perdagangan, Hotel, dan Restoran	797.540,98	844.246,62	901.929,40	941.482,63	998.535,18	5,86	6,83	4,39	6,06
7.	Pengangkutan dan Komunikasi	190.919,16	202.098,06	218.010,82	228.481,20	236.077,84	5,86	7,87	4,80	3,32
8.	Keuangan, Persewaan, dan Jasa Perusahaan	197.970,85	205.387,45	211.954,23	228.370,32	245.040,01	3,75	3,20	7,75	7,30
9.	Jasa-jasa	618.863,89	643.176,58	673.597,63	699.118,74	730.649,40	3,93	4,73	3,79	4,51
	PDRB	3.820.841,29	3.950.028,58	4.109.681,53	4.330.330,07	4.664.533,45	3,38	4,04	5,37	7,72

Sumber : Kantor Statistik Kabupaten Bojonegoro, data diolah

Keterangan : *) Angka diperbaiki
 **) Angka Sementara

4.1.5 Pendapatan Perkapita Kabupaten Bojonegoro

PDRB perkapita mencerminkan kondisi pendapatan perkapita penduduk. Perhitungan PDRB perkapita dilakukan dengan cara jumlah PDRB dibagi dengan jumlah penduduk pertengahan tahun (Kantor Statistik Kabupaten Bojonegoro, 2005:7). Tabel 4.10 menunjukkan PDRB atas dasar harga berlaku, jumlah penduduk pertengahan tahun dan PDRB perkapita di Kabupaten Bojonegoro tahun 2001 sampai dengan tahun 2005.

Tabel 4.10
PDRB Atas Dasar Harga Berlaku, Jumlah Penduduk Pertengahan Tahun dan PDRB Perkapita di Kabupaten Bojonegoro Tahun 2001 – 2005

Tahun	PDRB Atas Dasar Harga Berlaku (dalam juta rupiah)	Jumlah Penduduk Pertengahan Tahun (jiwa)	PDRB Perkapita (rupiah)
2001	4.136.115,11	1.191.394	3.471.660,18
2002	4.682.409,50	1.194.281	3.920.693,29
2003	5.263.411,08	1.198.365	4.392.160,22
2004	6.004.951,19	1.202.137	4.995.230,32
2005	7.281.877,99	1.213.445	6.000.995,50

Sumber : Kantor Statistik Kabupaten Bojonegoro, data diolah

Berdasarkan Tabel 4.10 diketahui bahwa pertumbuhan PDRB perkapita (pendapatan perkapita) dari tahun 2001 sampai dengan tahun 2005 selalu mengalami kenaikan berturut-turut sebesar Rp 3.471.660,18; Rp 3.920.693,29; Rp 4.392.160,22; Rp 4.995.230,32; dan Rp 6.000.995,50. Peningkatan pendapatan perkapita tersebut berarti bahwa di Kabupaten Bojonegoro dari tahun 2001 sampai dengan tahun 2005 mengalami peningkatan kesejahteraan ekonomi masyarakat. Peningkatan kesejahteraan ekonomi masyarakat merupakan tujuan dari dilaksanakannya otonomi daerah.

4.1.6 Tingkat Inflasi

Inflasi di Kabupaten Bojonegoro, walaupun masih dapat dikendalikan tetapi merupakan masalah yang sangat dirasakan oleh masyarakat yang memiliki penghasilan tetap. Tabel 4.11 menunjukkan tingkat inflasi berdasarkan PDRB di Kabupaten Bojonegoro selama tahun 2001 sampai dengan tahun 2005. Menurut Kantor Statistik Kabupaten Bojonegoro (2005:2), inflasi berdasarkan PDRB ditunjukkan oleh angka indeks yang diperoleh dari pembagian PDRB atas dasar harga berlaku dengan PDRB atas dasar harga konstan (indeks implisit).

Tabel 4.11
Tingkat Inflasi Berdasarkan PDRB di Kabupaten Bojonegoro
Tahun 2001 – 2005

Tahun	Tingkat Inflasi (%)
2001	8,25
2002	9,51
2003	8,04
2004	8,28
2005	12,58

Sumber : Kantor Statistik Kabupaten Bojonegoro, data diolah

Pada Tabel 4.11 dapat diketahui bahwa tingkat inflasi berdasarkan PDRB di Kabupaten Bojonegoro dari tahun 2001 sampai dengan tahun 2005 berturut-turut sebesar 8,25%; 9,51%; 8,04%; 8,28% dan 12,58%. Kenaikan tingkat inflasi pada tahun 2005 sebesar 12,58% disebabkan oleh kenaikan harga BBM (bahan bakar minyak) yang pada akhirnya mengakibatkan kenaikan sebagian besar harga barang dan jasa terutama transportasi dan bahan pokok.

4.2 Deskripsi Hasil Penelitian

4.2.1 Derajat Desentralisasi Fiskal

Alat analisis untuk menjawab rumusan masalah yang pertama adalah dengan menggunakan model derajat desentralisasi fiskal (Reksohadiprodo, 2001:155), yang mana model ini adalah model tingkat kemandirian daerah yang melihat dari sisi penerimaan. Derajat desentralisasi fiskal menunjukkan besarnya peranan pemerintah daerah dalam menggali potensi sumber-sumber penerimaannya yang berupa Pendapatan Asli Daerah (PAD) maupun Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak (BHPBP). Derajat desentralisasi fiskal juga menunjukkan seberapa besar peranan pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah yang tercermin dalam Sumbangan/Bantuan (SB). Derajat desentralisasi fiskal merupakan rata-rata rasio PAD terhadap Penerimaan Daerah (TPD), rata-rata rasio BHPBP untuk daerah terhadap TPD, dan dapat pula diketahui dari rasio SB terhadap TPD. Penelitian ini menggunakan data tahun 2001 sampai dengan tahun 2005. Hasil perhitungannya disajikan dalam Tabel 4.12 dan Tabel 4.13.

Berdasarkan Tabel 4.12, selama tahun 2001 sampai dengan tahun 2005 rasio PAD terhadap TPD berturut-turut adalah 4,65%; 6,35%; 6,81%; 8,25%; 7,59%; dan rata-rata Derajat Desentralisasi Fiskal (DDF)-nya sebesar 6,73%. Rasio BHPBP terhadap TPD selama tahun 2001 sampai dengan tahun 2005 berturut-turut sebesar 6,67%; 6,03%; 6,36%; 6,92%; 10,05%; dan rata-rata Derajat Desentralisasi Fiskal (DDF)-nya sebesar 7,21%. Rata-rata DDF dari hasil perhitungan rasio PAD terhadap TPD dan rasio BHPBP terhadap TPD selama tahun 2001 sampai dengan tahun 2005 sebesar 6,97%.

Tabel 4.12
Rasio PAD terhadap TPD, Rasio BHPBP terhadap TPD dan
Derajat Desentralisasi Fiskal Kabupaten Bojonegoro
Tahun 2001 – 2005

Tahun	PAD (juta rupiah)	BHPBP (juta rupiah)	TPD (juta rupiah)	PAD/TPD (%)	BHPBP/TPD (%)
2001	12.866,23	18.444,30	276.624,42	4,65	6,67
2002	20.890,90	19.817,71	328.826,02	6,35	6,03
2003	28.884,13	26.976,20	424.038,80	6,81	6,36
2004	38.430,51	32.218,25	465.877,71	8,25	6,92
2005	38.140,43	50.517,73	502.817,74	7,59	10,05
Rata-rata Derajat Desentralisasi Fiskal (DDF)				6,73	7,21
Rata-rata DDF (PAD/TPD + BHPBP/TPD)				6,97	

Sumber : Kantor Bagian Keuangan Setda Kabupaten Bojonegoro, data diolah

Tabel 4.13
Rasio Sumbangan/Bantuan (SB) terhadap TPD
Kabupaten Bojonegoro Tahun 2001 – 2005

Tahun	SB (juta rupiah)	TPD (juta rupiah)	SB/TPD (%)
2001	230.948,13	276.624,42	83,49
2002	260.731,26	328.826,02	79,29
2003	321.218,44	424.038,80	75,75
2004	331.184,67	465.877,71	71,09
2005	340.530,00	502.817,74	67,73
Rata-rata DDF			75,47

Sumber : Kantor Bagian Keuangan Setda Kabupaten Bojonegoro, data diolah

Pada Tabel 4.13 dapat diketahui bahwa rasio SB yang meliputi Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK) terhadap TPD dari tahun 2001 sampai dengan tahun 2005 terus mengalami penurunan, hasilnya berturut-turut sebesar 83,49%; 79,29%; 75,75%; 71,09%; 67,73%; dan rata-rata DDF-nya sebesar 75,47%.

4.2.2 Tingkat Kemandirian Daerah

Alat analisis yang digunakan untuk menjawab rumusan masalah yang kedua adalah model tingkat kemandirian daerah (Halim, 2004:26), dimana model ini merupakan model tingkat kemandirian daerah yang melihat dari sisi pengeluaran. Tingkat kemandirian daerah tersebut menunjukkan peranan PAD dalam membiayai pengeluaran rutin dan pengeluaran total daerah serta menunjukkan peranan PAD ditambah dengan BHPBP untuk daerah dalam membiayai pengeluaran rutin dan pengeluaran total daerah. Tingkat kemandirian daerah merupakan rata-rata rasio PAD terhadap Pengeluaran Total Daerah (PTD), rata-rata rasio PAD terhadap Pengeluaran Rutin Daerah (PRD), rata-rata rasio PAD ditambah BHPBP terhadap PTD, serta rata-rata rasio PAD ditambah BHPBP terhadap PRD.

Tabel 4.14 menunjukkan seberapa besar peranan PAD dalam membiayai pengeluaran rutin dan pengeluaran total daerah. Pada tahun 2004 dan 2005, yang termasuk dalam belanja rutin meliputi : belanja administrasi umum, belanja operasi dan pemeliharaan (baik dari belanja aparatur maupun belanja publik), belanja bagi hasil dan bantuan keuangan serta belanja tidak terduga. Belanja administrasi umum serta belanja operasi dan pemeliharaan terdiri dari belanja pegawai, belanja barang, belanja perjalanan dinas dan belanja pemeliharaan. Pada Tabel 4.14 dapat diketahui bahwa PAD, PRD maupun PTD mengalami peningkatan dari tahun 2001 sampai dengan tahun 2004, namun pada tahun 2005 peningkatan PRD dan PTD tidak diikuti dengan peningkatan PAD, PAD justru mengalami penurunan.

Tabel 4.14
Rasio PAD terhadap PRD dan Rasio PAD terhadap PTD
Kabupaten Bojonegoro Tahun 2001 – 2005

Tahun	PAD (juta rupiah)	PRD (juta rupiah)	PTD (juta rupiah)	PAD/PRD (%)	PAD/PTD (%)
2001	12.866,23	183.448,00	262.904,98	7,01	4,89
2002	20.890,90	202.427,39	297.705,01	10,32	7,02
2003	28.884,13	247.272,85	403.422,99	11,68	7,16
2004	38.430,51	342.795,44	465.877,71	11,21	8,25
2005	38.140,43	367.847,68	502.817,74	10,37	7,59
Rata-rata				10,12	6,98

Sumber : Kantor Bagian Keuangan Setda Kabupaten Bojonegoro, data diolah

Berdasarkan Tabel 4.14, rasio PAD terhadap PRD mengalami peningkatan dari tahun 2001 sampai dengan tahun 2003 berturut-turut sebesar 7,01%; 10,32%; 11,68%. Pada tahun 2004 mengalami penurunan menjadi 11,21%; kemudian menurun lagi menjadi 10,37% pada tahun 2005. Rata-rata rasio PAD terhadap PRD selama tahun 2001 sampai dengan 2005 adalah sebesar 10,12%; yang berarti kemampuan PAD dalam membiayai PRD hanya sebesar 10,12%. Rasio PAD terhadap PTD selalu mengalami peningkatan dari tahun 2001 sampai dengan tahun 2004 berturut-turut sebesar 4,89%; 7,02%; 7,16%; 8,25%; kemudian pada tahun 2005 mengalami penurunan menjadi 7,59%. Rata-rata rasio PAD terhadap PTD selama tahun 2001 sampai dengan tahun 2005 sebesar 6,98%; yang berarti kemampuan PAD dalam membiayai PTD hanya sebesar 6,98%.

Apabila PAD dijumlahkan dengan BHPBP kemudian digunakan untuk membiayai PRD maupun PTD, hasilnya juga masih rendah sekali (kurang dari 25%). Hal tersebut dapat dilihat pada Tabel 4.15 berikut :

Tabel 4.15
Rasio PAD+BHPBP terhadap PRD dan Rasio PAD+BHPBP terhadap PTD
Kabupaten Bojonegoro Tahun 2001 – 2005

Tahun	PAD+BHPBP (juta rupiah)	PRD (juta rupiah)	PTD (juta rupiah)	(PAD+BHPBP)/PRD (%)	(PAD+BHPBP)/PTD (%)
2001	31.310,53	183.448,00	262.904,98	17,07	11,91
2002	40.708,61	202.427,39	297.705,01	20,11	13,67
2003	55.860,33	247.272,85	403.422,99	22,59	13,85
2004	70.648,76	342.795,44	465.877,71	20,61	15,16
2005	88.658,16	367.847,68	502.817,74	24,10	17,63
Rata-rata				20,90	14,44

Sumber : Kantor Bagian Keuangan Setda Kabupaten Bojonegoro, data diolah

Pada Tabel 4.15 dapat diketahui jumlah PAD dan BHPBP (PAD+BHPBP) dari tahun 2001 sampai dengan tahun 2005 selalu mengalami peningkatan. Rasio (PAD+BHPBP) terhadap PRD mengalami peningkatan dari tahun 2001 hingga tahun 2003 berturut-turut sebesar 17,07%; 20,11%; 22,59%; kemudian mengalami penurunan pada tahun 2004 menjadi 20,61%; pada tahun 2005 mengalami kenaikan kembali menjadi 24,10%. Rata-rata rasio (PAD+BHPBP) terhadap PRD selama tahun 2001 sampai dengan tahun 2005 sebesar 20,90%; yang berarti kemampuan PAD dijumlah dengan BHPBP dalam membiayai PRD hanya sebesar 20,90%. Rasio (PAD+BHPBP) terhadap PTD selalu mengalami peningkatan dari tahun 2001 hingga tahun 2005 berturut-turut sebesar 11,91%; 13,67%; 13,85%; 15,16%; dan 17,63%. Rata-rata rasio (PAD+BHPBP) terhadap PTD selama tahun 2001 sampai dengan tahun 2005 sebesar 14,44%; yang berarti kemampuan PAD dijumlah dengan BHPBP dalam membiayai PTD hanya sebesar 14,44%.

Berdasarkan hasil perhitungan pada Tabel 4.14 dan Tabel 4.15, maka dapat diketahui besarnya Tingkat Kemandirian Daerah (TKD) Kabupaten Bojonegoro dalam melaksanakan otonomi daerah selama tahun 2001 sampai dengan tahun 2005. Hasil perhitungan TKD ditunjukkan pada Tabel 4.16 berikut :

Tabel 4.16
Rasio PAD terhadap PRD, Rasio PAD terhadap PTD, Rasio PAD+BHPBP terhadap PRD, Rasio PAD+BHPBP terhadap PTD dan Tingkat Kemandirian Daerah (TKD) Kabupaten Bojonegoro Tahun 2001 – 2005

Tahun	PAD/PRD (%)	PAD/PTD (%)	(PAD+BHPBP)/PRD (%)	(PAD+BHPBP)/PTD (%)	TKD (%)
2001	7,01	4,89	17,07	11,91	10,22
2002	10,32	7,02	20,11	13,67	12,78
2003	11,68	7,16	22,59	13,85	13,82
2004	11,21	8,25	20,61	15,16	13,81
2005	10,37	7,59	24,10	17,63	14,92
Rata-rata	10,12	6,98	20,90	14,44	13,11

Sumber : Kantor Bagian Keuangan Setda Kabupaten Bojonegoro, data diolah

Pada Tabel 4.16 diketahui bahwa Tingkat Kemandirian Daerah (TKD) Kabupaten Bojonegoro selama tahun 2001 sampai dengan tahun 2003 selalu mengalami peningkatan berturut-turut sebesar 10,22%; 12,78%; 13,82%; kemudian pada tahun 2004 sedikit menurun menjadi 13,81%; dan pada tahun 2005 kembali mengalami kenaikan menjadi 14,92%. Jika dilihat dari rata-rata TKD selama tahun 2001 sampai dengan tahun 2005, maka hasilnya sebesar 13,11%.

4.2.3 Elastisitas Pendapatan Asli Daerah (PAD)

Alat analisis yang digunakan untuk menjawab rumusan masalah yang ketiga adalah model elastisitas PAD (Reksohadiprodjo, 2001:157). Analisis elastisitas PAD terhadap PDRB bertujuan untuk mengetahui kepekaan pertumbuhan PAD terhadap pertumbuhan PDRB, yang artinya sejauh mana pertumbuhan ekonomi (pertumbuhan PDRB) mempengaruhi pertumbuhan PAD. Koefisien elastisitas tersebut diperoleh dengan cara menghitung persentase (%) perubahan PAD tahun yang berjalan dengan tahun sebelumnya. Kemudian

dihitung pula persentase (%) perubahan PDRB tahun yang berjalan dengan tahun sebelumnya. Kemudian dihitung rata-rata persentase (%) perubahan PAD dan rata-rata persentase (%) perubahan PDRB selama kurun waktu tahun 2001 sampai dengan tahun 2005. Hasil perhitungan rata-rata persentase (%) perubahan PAD tersebut kemudian dibagi dengan hasil perhitungan rata-rata persentase (%) perubahan PDRB, maka akan menghasilkan koefisien elastisitasnya, dan digunakan harga mutlak. Pertumbuhan PAD dan PDRB Kabupaten Bojonegoro selama tahun 2001 sampai dengan tahun 2005 dapat dilihat pada Tabel 4.17.

Tabel 4.17
Pertumbuhan PAD dan PDRB Kabupaten Bojonegoro
Tahun 2001 – 2005

Tahun	PAD (juta rupiah)	Δ PAD (%)	PDRB Harga Berlaku (juta rupiah)	Δ PDRB Harga Berlaku (%)
2001	12.866,23	-	4.136.115,11	-
2002	20.890,90	62,37	4.682.409,50	13,21
2003	28.884,13	38,26	5.263.411,08	12,41
2004	38.430,51	33,05	6.004.951,19	14,09
2005	38.140,43	-0,75	7.281.877,99	21,26
Rata-rata		33,23	-	15,24

Sumber : Kantor Statistik Kabupaten Bojonegoro, data diolah

Keterangan : PDRB atas harga konstan menggunakan tahun dasar tahun 2000

Berdasarkan hasil perhitungan pada Tabel 4.17 tersebut di atas, maka elastisitas PAD terhadap PDRB Kabupaten Bojonegoro dapat dicari seperti berikut :

- Elastisitas PAD terhadap PDRB (harga berlaku) = $\frac{33,23\%}{15,24\%} = 2,18$

Berdasarkan hasil perhitungan di atas dapat diketahui bahwa koefisien elastisitas PAD terhadap PDRB menggunakan PDRB atas dasar harga berlaku adalah elastis ($e > 1$) yaitu sebesar 2,18.

4.3 Pembahasan

Pada penelitian ini terdapat tiga alat analisis yang digunakan untuk memecahkan rumusan masalah. Ketiga alat analisis tersebut telah digunakan untuk mengolah data yang kemudian diketahui jawaban dari rumusan masalah. Berdasarkan deskripsi hasil penelitian diketahui bahwa rata-rata derajat desentralisasi fiskal Kabupaten Bojonegoro sebesar 6,97 % (lihat Tabel 4.12), yang berarti peranan Pendapatan Asli Daerah (PAD) ditambah dengan Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak (BHPBP) selama tahun 2001 sampai dengan tahun 2005 sebesar 6,97% terhadap Total Penerimaan Daerah (TPD). Hal tersebut menunjukkan bahwa derajat desentralisasi fiskal Kabupaten Bojonegoro rendah sekali (kurang dari 25%) dan mempunyai pola hubungan keuangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah yang bersifat instruktif. Pola hubungan instruktif menunjukkan peranan pemerintah pusat lebih dominan daripada kemandirian pemerintah daerah sehingga dapat dikatakan bahwa Kabupaten Bojonegoro belum mampu melaksanakan otonomi daerah. Peranan pemerintah pusat lebih dominan dapat diketahui dari hasil perhitungan rasio Sumbangan/Bantuan (SB) terhadap TPD yaitu sebesar 75,47% (lihat Tabel 4.13).

Derajat desentralisasi fiskal Kabupaten Bojonegoro masih tergolong rendah sekali meskipun telah dilakukan upaya meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) melalui intensifikasi pajak seperti pendataan kembali subyek dan obyek pajak. Oleh karena itu, untuk dapat meningkatkan derajat desentralisasi fiskal Kabupaten Bojonegoro, perlu dilakukan intensifikasi pajak yang lainnya seperti :

1. Modernisasi sistem administrasi perpajakan dengan cara mengoptimalkan jaringan teknologi informasi, sehingga wajib pajak dalam membayar pajaknya dapat dilakukan dimana saja tanpa harus ke kantor pelayanan pajak.
2. Pemberian *reward* dan *punishment* terhadap petugas pemungut pajak. Pemberian bonus bagi petugas yang berdedikasi tinggi terhadap tugasnya dalam pemungutan pajak dan memberikan sanksi tegas (penjara atau pemecatan) terhadap petugas yang melakukan KKN.
3. Bagi wajib pajak yang melakukan kecurangan, kasusnya dibawa ke proses pengadilan.

Upaya ekstensifikasi pajak juga dapat dilakukan pemerintah Kabupaten Bojonegoro untuk meningkatkan derajat desentralisasi fiskal seperti perluasan basis pajak, misalnya pajak pencemaran lingkungan yang dapat diterapkan terhadap industri-industri yang berpotensi menimbulkan pencemaran. Upaya lain yang dapat dilakukan adalah meningkatkan intensitas pengawasan untuk memperkecil tingkat kebocoran pemungutan Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Berdasarkan deskripsi hasil penelitian, diketahui rata-rata tingkat kemandirian daerah Kabupaten Bojonegoro sebesar 13,11% (lihat Tabel 4.16) yang berarti peranan Pendapatan Asli Daerah (PAD) maupun Pendapatan Asli Daerah (PAD) dijumlah dengan Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak (BHPBP) selama tahun 2001 sampai dengan tahun 2005 sebesar 13,11% dalam membiayai Pengeluaran Rutin Daerah (PRD) maupun Pengeluaran Total Daerah (PTD). Hal tersebut menunjukkan bahwa tingkat kemandirian daerah Kabupaten Bojonegoro

rendah sekali (kurang dari 25%) dan mempunyai pola hubungan keuangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah yang bersifat instruktif. Pola hubungan instruktif menunjukkan peranan pemerintah pusat lebih dominan daripada kemandirian pemerintah daerah sehingga dapat dikatakan bahwa Kabupaten Bojonegoro belum mampu melaksanakan otonomi daerah karena tingkat kemandirian daerah belum mencapai 75%. Dominasi peranan pemerintah pusat terlihat dari ketidakmampuan Pendapatan Asli Daerah (PAD) maupun Pendapatan Asli Daerah (PAD) dijumlah dengan Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak (BHPBP) dalam membiayai Pengeluaran Rutin Daerah (PRD) yang merupakan pos pengeluaran terbesar. Jika PAD maupun PAD ditambah dengan BHPBP tidak mampu membiayai Pengeluaran Rutin Daerah (PRD) maka untuk menutupi kekurangan tersebut diperlukan bantuan dari pemerintah pusat yang berupa Dana Alokasi Umum (DAU).

Upaya untuk meningkatkan peranan PAD dan BHPBP dalam membiayai Pengeluaran Rutin Daerah (PRD), maka perlu dilakukan langkah seperti upaya-upaya peningkatan derajat desentralisasi fiskal dan diikuti dengan peningkatan efektivitas dan efisiensi penggunaan anggaran. Efektivitas dan efisiensi penggunaan anggaran disini berarti meminimalisasi belanja-belanja yang tidak memberikan peningkatan produktivitas terhadap kegiatan pemerintahan maupun meningkatkan intensitas pengawasan untuk memperkecil tingkat kebocoran penggunaan keuangan daerah.

Alat analisis untuk mengetahui derajat desentralisasi fiskal maupun tingkat kemandirian daerah menunjukkan bahwa Pendapatan Asli Daerah (PAD)

memiliki peranan yang sangat penting dalam menentukan kemampuan keuangan suatu daerah dalam melaksanakan otonomi. Berdasarkan kenyataan tersebut, maka perlu diketahui pula kepekaan pertumbuhan PAD terhadap pertumbuhan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB), yang artinya sejauh mana pertumbuhan ekonomi (pertumbuhan PDRB) mempengaruhi pertumbuhan PAD, dengan cara menghitung koefisien elastisitas PAD terhadap PDRB.

Berdasarkan deskripsi hasil penelitian, koefisien elastisitas PAD terhadap PDRB atas dasar harga berlaku sebesar 2,18; yang berarti bahwa 1% peningkatan PDRB akan dapat meningkatkan PAD sebesar 2,18%. Hasil tersebut dinyatakan elastis ($e > 1$) yaitu perubahan PAD akan peka terhadap perubahan PDRB yang terjadi. Makin elastis PAD suatu daerah, maka struktur PAD di daerah tersebut makin baik. Upaya yang dapat dilakukan untuk meningkatkan elastisitas PAD Kabupaten Bojonegoro adalah meningkatkan PAD sejalan dengan upaya-upaya untuk meningkatkan derajat desentralisasi fiskal.

BAB 5

KESIMPULAN DAN SARAN

5.1 Kesimpulan

Berdasarkan deskripsi hasil penelitian dan pembahasan yang telah diuraikan pada bab sebelumnya, maka dapat diambil kesimpulan sebagai berikut :

1. Derajat desentralisasi fiskal Kabupaten Bojonegoro selama tahun 2001 sampai dengan tahun 2005 adalah sebesar 6,97%; yang menunjukkan bahwa derajat desentralisasi fiskal Kabupaten Bojonegoro rendah sekali (kurang dari 25%) meskipun telah dilakukan upaya meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) melalui intensifikasi pajak dan mempunyai pola hubungan keuangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah yang bersifat instruktif. Peranan pemerintah pusat lebih dominan dapat diketahui dari hasil perhitungan rasio Sumbangan/Bantuan (SB) terhadap TPD yaitu sebesar 75,47%.
2. Tingkat kemandirian daerah Kabupaten Bojonegoro selama tahun 2001 sampai dengan tahun 2005 termasuk dalam kategori rendah sekali yaitu 13,11% dan mempunyai pola hubungan keuangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah yang bersifat instruktif. Peranan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak (BHPBP) dalam membiayai Pengeluaran Rutin Daerah (PRD) masih rendah sehingga masih dibutuhkan bantuan dari pemerintah pusat yang berupa Dana Alokasi Umum (DAU).

3. Derajat desentralisasi fiskal maupun tingkat kemandirian daerah Kabupaten Bojonegoro sama-sama menunjukkan bahwa peranan pemerintah pusat terhadap pemerintah Kabupaten Bojonegoro masih sangat besar, sehingga dapat dikatakan bahwa Kabupaten Bojonegoro belum mampu melaksanakan otonomi daerah.
4. Koefisien elastisitas PAD terhadap PDRB atas dasar harga berlaku sebesar 2,18; yang berarti bahwa 1% peningkatan PDRB akan dapat meningkatkan PAD sebesar 2,18%; maka dapat disimpulkan bahwa hasil tersebut dinyatakan elastis ($e > 1$) yaitu perubahan PAD akan peka terhadap perubahan PDRB yang terjadi.

5.2 Saran

Upaya-upaya sinergis untuk meningkatkan tingkat kemandirian daerah Kabupaten Bojonegoro terus dilakukan oleh pemerintah Kabupaten Bojonegoro. Adapun saran yang dapat penulis sampaikan berdasarkan hasil analisis pada bab-bab sebelumnya, dalam hal upaya meningkatkan tingkat kemandirian daerah Kabupaten Bojonegoro antara lain :

1. Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kabupaten Bojonegoro melalui intensifikasi dan ekstensifikasi pajak serta upaya lain yang dapat dilakukan antara lain :
 - a. Modernisasi sistem administrasi perpajakan dengan cara mengoptimalkan jaringan teknologi informasi, sehingga wajib pajak dalam membayar

- pajaknya dapat dilakukan dimana saja tanpa harus ke kantor pelayanan pajak.
- b. Pemberian *reward* dan *punishment* terhadap petugas pemungut pajak. Pemberian bonus bagi petugas yang berdedikasi tinggi terhadap tugasnya dalam pemungutan pajak dan memberikan sanksi tegas (penjara atau pemecatan) terhadap petugas yang melakukan KKN.
 - c. Bagi wajib pajak yang melakukan kecurangan, kasusnya dibawa ke proses pengadilan.
 - d. Perluasan basis pajak, misalnya pajak pencemaran lingkungan yang dapat diterapkan terhadap industri-industri yang berpotensi menimbulkan pencemaran.
 - e. Meningkatkan intensitas pengawasan untuk memperkecil tingkat kebocoran pemungutan Pendapatan Asli Daerah (PAD).
2. Meningkatkan efektivitas dan efisiensi penggunaan anggaran, yang dapat dilakukan dengan cara meminimalisasi belanja-belanja yang tidak memberikan peningkatan produktivitas terhadap kegiatan pemerintahan dan meningkatkan intensitas pengawasan untuk memperkecil tingkat kebocoran penggunaan keuangan daerah.
 3. Meningkatkan kualitas sumberdaya manusia terutama aparatur daerah dengan menggunakan pendekatan kinerja agar produktivitas aparatur daerah dapat meningkat.
 4. Menarik investor asing maupun dalam negeri untuk berinvestasi di Kabupaten Bojonegoro sehingga dapat menambah kesempatan kerja, dengan cara

menciptakan daya tarik dan iklim yang kondusif untuk berinvestasi serta mempermudah perijinan usaha atau menghilangkan birokrasi yang berbelit-belit. Peningkatan kesempatan kerja harus diimbangi dengan peningkatan kualitas sumberdaya manusia dengan cara meningkatkan kualitas pendidikan. Hal tersebut dapat meningkatkan laju pertumbuhan ekonomi Kabupaten Bojonegoro dan terciptanya potensi sumber pajak baru sehingga diharapkan tingkat kesejahteraan masyarakat akan meningkat sesuai dengan tujuan dilaksanakannya otonomi daerah.



DAFTAR KEPUSTAKAAN

- Darto, Mariman. 2005. Otonomi Daerah, Civil Society dan Kemandirian Daerah. *Telaah Ulang Otonomi Daerah : Perspektif Sosial – Ekonomi. Equilibrium : Jurnal Ekonomi dan Masyarakat*. Vol. 3 No. 1 (September – Desember) : 8-21
- Dinge, Arely. 2005. *Kemampuan Keuangan Daerah Kabupaten Jayawijaya Sebelum dan Sesudah Pemekaran Kabupaten Jayawijaya tahun 2001-2004 (Sesuai dengan UU No.21 tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Propinsi Papua)*. Surabaya : UNAIR (tidak dipublikasikan)
- Fakultas Ekonomi Universitas Airlangga. 2003. *Buku Pedoman tentang Tata Cara Penulisan Praproposal, Proposal Penelitian, Skripsi, Pembimbingan dan Pengujian Skripsi*. Surabaya : FE-UA Press
- Halim, Abdul. 2004. *Bunga Rampai Manajemen Keuangan Daerah*. Edisi Revisi. Yogyakarta : UPP AMP YKPN
- Haris, Syamsuddin (Ed). 2005. *Desentralisasi dan Otonomi Daerah : Desentralisasi, Demokratisasi dan Akuntabilitas Pemerintah Daerah*. Jakarta : LIPI Press
- Jawa Pos Institute of Pro-Otonomi dan PPA-UNAIR. 2003. *Workshop Pemahaman Laporan Keuangan Daerah Sesuai Kepmendagri No. 29 Tahun 2002*. Surabaya
- Kaho, Josef Riwu. 2005. *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia Identifikasi Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Penyelenggaraan Otonomi Daerah*. Jakarta : Raja Grafindo Persada
- Kantor Bagian Keuangan Sekretariat Daerah. 2001. *Ringkasan Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Pemerintah Kabupaten Bojonegoro*. Bojonegoro
- , 2002. *Ringkasan Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Pemerintah Kabupaten Bojonegoro*. Bojonegoro
- , 2003. *Ringkasan Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Pemerintah Kabupaten Bojonegoro*. Bojonegoro
- , 2004. *Ringkasan Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Pemerintah Kabupaten Bojonegoro*. Bojonegoro

- , 2005. *Ringkasan Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Pemerintah Kabupaten Bojonegoro*. Bojonegoro
- Kantor Statistik. 2001. *Bojonegoro dalam Angka Tahun 2001*. Bojonegoro
- , 2002. *Bojonegoro dalam Angka Tahun 2002*. Bojonegoro
- , 2003. *Bojonegoro dalam Angka Tahun 2003*. Bojonegoro
- , 2004. *Bojonegoro dalam Angka Tahun 2004*. Bojonegoro
- , 2005. *Bojonegoro dalam Angka Tahun 2005*. Bojonegoro
- , 2005. *Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) Kabupaten Bojonegoro Tahun 2005*. Bojonegoro
- Kuncoro, Mudrajad. 2004. *Otonomi dan Pembangunan Daerah*. Jakarta : Erlangga
- Mangkoesebroto, Guritno. 1993. *Ekonomi Publik*. Edisi Ketiga. Yogyakarta : BPF
- Mursinto, Djoko. 2004. *Pengaruh Derajat Desentralisasi Fiskal dan Tingkat Kemandirian Keuangan serta Elastisitas Pendapatan Asli Daerah terhadap Kategori Pemerintahan Kabupaten dan Kota pada Awal Otonomi Daerah di Provinsi Jawa Timur*. Desertasi S-3. Surabaya : UNAIR (tidak dipublikasikan)
- Musgrave, Richard A., dan Musgrave, Peggy B. 1991. *Keuangan Negara dalam Teori dan Praktek*. Jakarta : Erlangga
- Nurcholis, Hanif. 2005. *Teori dan Praktek Pemerintahan dan Otonomi Daerah*. Edisi Pertama. Jakarta : Grasindo
- Reksohadiprodjo, Sukanto. 2001. *Ekonomika Publik*. Edisi Pertama. Yogyakarta : BPF
- Republik Indonesia. 2002. *Undang-undang dan Peraturan Pelaksanaan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah*. Jakarta : CV. Tamita Utama
- , 2006. *Undang-undang No.32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah*. Bandung : Fokusmedia
- , 2006. *Undang-undang No.33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*. Bandung : Fokusmedia

- , 2006. *Buku Pegangan 2006 Penyelenggaraan Pemerintahan dan Pembangunan Daerah*
- Rini, Pipit Puspita. 2002. *Analisis Kemampuan Keuangan Daerah dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah di Kabupaten Tulungagung (1998/1999-2001)*. Surabaya : UNAIR (tidak dipublikasikan)
- Sarundajang. 2002. *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*. Edisi Keempat. Jakarta : Pustaka Sinar Harapan
- Soeparmoko, M. 2001. *Ekonomi Publik Untuk Keuangan dan Pembangunan Daerah*. Edisi Pertama. Yogyakarta : Andi Jogjakarta
- Solihin, Dadang. 2002. *Kamus Istilah Otonomi Daerah*. Jakarta : Institute for SME Empowerment
- Sugijanto, Shandy. 2002. *Analisis Perimbangan Keuangan Kabupaten Bojonegoro tahun 1990/1991-2000/2001 dalam Rangka Pelaksanaan Otonomi Daerah tahun 2001*. Surabaya : UNAIR (tidak dipublikasikan)
- Sugiyono. 1992. *Metode Penelitian Administrasi*. Bandung : Alfabeta
- Surjaningrat, Bayu. 1980. *Desentralisasi dan Dekonsentrasi Pemerintah di Indonesia : Suatu Analisis*. Jakarta : Dewa Ruci Press
- Tjokroamidjojo, Bintoro. 1995. *Pengantar Administrasi Pembangunan*. Cetakan ke XVII. Jakarta : LP₃ES
- Widjaja, H A W. 2001. *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*. Jakarta : Raja Grafindo Perkasa