

OTONOMI DAERAH DAN PENDAPATAN DAERAH

Dr. Hj. Naning Fatmawatie, S.E., M.M.

STAIN
PRESS KEDIRI

OTONOMI DAERAH DAN PENDAPATAN DAERAH

Katalog Dalam Terbitan (KDT)

Otonomi Daerah dan Pendapatan Daerah, Dr. Hj. Naning Fatmawatie, S.E., M.M., Kediri:

STAIN Kediri Press, 2016

vii+144 hlm.; 14.5 x 21 cm

ISBN: 978-602-8167-77-2

Cetakan Pertama, Agustus 2016

Penulis

Dr. Hj. Naning Fatmawatie, S.E., M.M

Desain Cover

Ahmad Anjar

Tata Letak

Zaskia

Penerbit:

STAIN Kediri Press

Jl. Sunan Ampel 07, Ngronggo, Kediri, Jawa Timur 64127

Tlp. (0354) 689282, FAX (0354) 686564.

Dicetak:

Nadi Offset

Email: kantornadi@gmail.com

Tlp. (0274) 4333626

Isi tulisan menjadi tanggung jawab penulis.

Sanksi Pelanggaran Pasal 72

Undang-undang Nomor 19 Tahun 2002 tentang Hak Cipta

1. Barangsiapa dengan sengaja melanggar dan tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 Ayat (1) atau Pasal 49 Ayat (1) dan Ayat (2) dipidana dengan pidana penjara masing-masing paling singkat 1 (satu) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp1.000.000,00 (satu juta rupiah), atau pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah)
2. Barangsiapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu ciptaan atau barang hasil pelanggaran hak cipta atau hak terkait sebagai dimaksud pada ayat (1), dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).

KATA PENGANTAR

Bismillahirrohmanirrohim

Puji syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT atas rahmat, taufik dan hidayah-Nya sehingga penulisan buku ini dapat penulis selesaikan. Shalawat dan salam semoga senantiasa tercurahkan kepada Nabi Muhammad SAW. Buku dengan judul Otonomi Daerah dan Pendapatan Daerah ini merupakan hasil pengembangan penelitian yang penulis lakukan dengan judul Pengaruh Pajak Daerah dan Retribusi Terdapat Pendapatan Asli Daerah dan Pendapatan Daerah di Kota Kediri pada tahun 2013.

Otonomi daerah merupakan penerapan konsep desentralisasi di Indonesia. Pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan yang kemudian direvisi masing-masing menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004. Pada pelaksanaannya masih banyak ditemukan kelemahan, antara lain, kelengkapan regulasi, kesiapan pemerintah daerah, maupun penerimaan masyarakat sendiri, karena memang sosialisasinya belum merata.

Pendapatan daerah adalah semua penerimaan uang melalui rekening kas umum daerah yang menambah ekuitas dana lancar yang merupakan hak pemerintah daerah dalam 1 (satu) tahun anggaran yang tidak perlu dibayar kembali oleh daerah. Menurut UU No. 33 Tahun 2004, sumber

Dr. Hj. Naning Fatmawatie, S.E., M.M.

pendapatan daerah terdiri dari: Pendapatan Asli Daerah (PAD), dana perimbangan dan lain-lain penerimaan yang syah. Pendapatan yang dianggarkan dalam APBD meliputi semua penerimaan uang melalui rekening kas umum daerah, yang menambah ekuitas dana, merupakan hak daerah dalam satu tahun anggaran dan tidak perlu dibayar kembali oleh daerah.

Demikianlah, semoga buku ini dapat bermanfaat dan menjadi referensi pada implementasi Otonomi Daerah di Indonesia.

Kediri, 24 Juni 2016

DAFTAR ISI

| | |
|--|-----|
| KATA PENGANTAR | iii |
| DAFTAR ISI | v |
| BAB I PENDAHULUAN | 1 |
| A. Latar Belakang Masalah | 1 |
| BAB II OTONOMI DAERAH | 5 |
| A. Konsep Desentralisasi dan Otonomi Daerah..... | 5 |
| B. Desentralisasi di Indonesia | 12 |
| BAB III IMPLIKASI OTONOMI DAERAH | 55 |
| A. Bidang Politik..... | 56 |
| B. Bidang Ekonomi..... | 57 |
| C. Bidang Sosial Budaya | 58 |
| D. Bidang Hukum..... | 59 |
| E. Partisipasi Masyarakat | 60 |
| BAB IV PELUANG DAN TANTANGAN OTONOMI DAERAH | 65 |
| A. Peluang Otonomi Daerah..... | 67 |
| B. Tantangan Otonomi Daerah..... | 70 |
| BAB V PENDAPATAN DAERAH | 73 |
| A. Teori tentang Pendapatan Daerah | 73 |
| B. Teori tentang Produk Domestik Regional Bruto (PDRB)..... | 96 |
| C. Metode Perhitungan PDRB..... | 99 |

| | |
|--|-----|
| D. Pengaruh PDRB terhadap Pendapatan Daerah | 101 |
| E. Teori tentang Investasi | 102 |
| F. Pengaruh Investasi pada PDRB..... | 104 |
| G. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Investasi | 105 |
| H. Pengaruh Nilai Tukar terhadap Investasi | 106 |
| I. Pengaruh Suku Bunga terhadap Investasi | 106 |
| J. Pengaruh Inflasi terhadap Investasi..... | 107 |
| K. Pengaruh Infrastruktur terhadap Investasi | 107 |
| L. Pengaruh Investasi dengan Pendapatan Daerah | 108 |
| M. Teori tentang Inflasi | 108 |
| N. Jenis-Jenis Inflasi..... | 111 |
| O. Ekspektasi Masyarakat..... | 113 |
| P. Masalah Sosial dari Inflasi | 114 |
| Q. Pengaruh Inflasi terhadap Pendapatan Daerah | 115 |
| R. Teori tentang Pengangguran | 117 |
| S. Jenis Pengangguran..... | 120 |
| T. Pengaruh Pengangguran terhadap Pendapatan Daerah | 121 |

| | |
|---|------------|
| BAB VI PENGARUH OTONOMI DAERAH TERHADAP PENDAPATAN DAERAH..... | 123 |
| A. Pengaruh Retribusi dan Pajak terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD)..... | 123 |

Daftar Isi

| | |
|---|------------|
| B. Pengaruh Pajak Daerah terhadap PAD..... | 125 |
| C. Pengaruh PAD terhadap Pendapatan Daerah | 128 |
| D. Pengaruh Retribusi dan Pajak Daerah terhadap Pendapatan Daerah..... | 129 |
| DAFTAR PUSTAKA..... | 133 |
| BIODATA PENULIS | 139 |

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pembangunan nasional Indonesia bertujuan untuk mewujudkan masyarakat Indonesia yang adil dan makmur melalui peningkatan taraf hidup, kecerdasan serta kesejahteraan seluruh rakyat. Untuk mewujudkan tujuan dari pembangunan nasional tersebut, maka pelaksanaan pembangunan harus merata diseluruh tanah air. Pelaksanaan pembangunan pada dasarnya diselenggarakan atas kerjasama rakyat bersama pemerintah. Untuk itu peran rakyat dalam pembiayaan pembangunan harus di tumbuhkan dengan mendorong kesadaran dan pemahaman rakyat bahwa pembangunan merupakan hak dan kewajiban serta tanggung jawab bersama seluruh rakyat dibawah koordinasi pemerintah. Untuk itu dari Undang-Undang No. 22 Tahun 1999. Pada akhirnya, daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberikan pelayanan, peningkatan peran, kreasi, inovasi dalam menerapkan prinsip otonomi daerah bahwa penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan secara bertahap akan banyak dilimpahkan kepada pemerintah daerah. Dengan demikian penggunaan prinsip otonomi daerah seluas- luasnya mempunyai makna bahwa daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintah di luar menjadi urusan pemerintah sesuai dengan yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah sebagai

penyempurna serta pemberdayaan rakyat yang mempunyai tujuan peningkatan kesejahteraan rakyat banyak.

Sejalan dengan pelaksanaan otonomi daerah, pemerintahan daerah dituntut untuk menggali sumber dana sendiri. Hal ini disebabkan peran pemerintah pusat dalam membiayai pengeluaran daerah akan semakin dikurangi. Untuk itu pemerintah daerah dituntut untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Pajak daerah dan retribusi daerah merupakan komponen utama sumber penerimaan pendapatan asli daerah. Menurut UU No. 28 Tahun 2009, bahwa pajak daerah merupakan kontribusi wajib kepada daerah yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan Undang-Undang dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung untuk keperluan daerah yang digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Selain itu, Retribusi daerah atau retribusi menurut UU No. 28 Tahun 2009 adalah pemungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan.

Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan salah satu sumber pendapatan daerah, disamping dana perimbangan dan lain-lain pendapatan daerah yang syah. Hal ini sesuai dengan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antar Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. PAD sebagai salah satu penerimaan daerah mencerminkan tingkat kemandirian daerah. Semakin besar PAD maka menunjukkan bahwa daerah itu mampu melaksanakan desentralisasi fiskal dan ketergantungan terhadap pemerintah pusat berkurang. PAD diartikan sebagai penerimaan dari sumber-sumber dalam wilayahnya sendiri,

Pendahuluan

yang dipungut berdasarkan Undang-undang yang berlaku. Menurut Munawir (2000: 289) bahwa sumber pendapatan daerah tersebut diharapkan menjadi sumber pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah, untuk meningkatkan dan pemeratakan kesejahteraan rakyat.

Kajian pada topik ini diharapkan dapat memberikan memberikan kontribusi bagi perkembangan teori dan praktek. Untuk kontribusi ilmiah: *Pertama*, kajian ini dapat memberikan kontribusi empiris yang bermanfaat dalam pengembangan ilmu pengetahuan bagi para praktisi, antara lain pemerintah daerah, pengusaha, investor dan masyarakat dengan menyediakan bukti secara empirik *government accounting theory*. *Kedua*, kajian ini dapat memberikan kontribusi yang bermanfaat bagi para akademisi dan peneliti lainnya dengan menyediakan bukti empiris yang dapat dipergunakan sebagai bahan acuan kajian selanjutnya. Sedangkan untuk kajian operasional: *Pertama*, kajian ini memberi kontribusi yang bermanfaat bagi pemerintah daerah. Utamanya dalam penyusunan Peraturan Daerah (PERDA) Pajak Daerah dan Retribusi di Kota Kediri. *Kedua*, kajian ini dapat memberikan kontribusi yang bermanfaat dalam pengembangan kebijakan untuk menentukan target Pendapatan Asli Daerah (PAD). *Ketiga*, kajian ini dapat memberikan kontribusi yang bermanfaat bagi pengusaha. Utamanya sebagai bahan masukan untuk menumbuh kembangkan kesadaran dan melaksanakan pembayaran Pajak Daerah dan Retribusi demi untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD). *Keempat*, kajian ini dapat memberikan manfaat bagi masyarakat Kota Kediri khususnya dan masyarakat di negara Indonesia umumnya. Utamanya untuk memberikan

Dr. Hj. Naning Fatmawatie, S.E., M.M.

kesadaran dan pemahaman bahwa partisipasi masyarakat dalam pembangunan Kota untuk mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur khususnya dan Indonesia umumnya sangat penting artinya. Hal itu bisa dilakukan dengan selalu menjalankan kewajibannya membayar Pajak Daerah dan Retribusi, sehingga pada akhirnya dapat meningkatkan PAD sekaligus Pendapatan Daerah.



BAB II OTONOMI DAERAH

Pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan yang kemudian direvisi masing-masing menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004. Otonomi daerah merupakan penerapan konsep desentralisasi di Indonesia. Sampai saat ini pelaksanaannya, dianggap masih belum menunjukkan hasil yang menggembirakan. Hal ini terjadi, karena masih banyak ditemukan kelemahan dalam pelaksanaannya, antara lain, kelengkapan regulasi, kesiapan pemerintah daerah, maupun penerimaan masyarakat sendiri, karena memang sosialisasinya belum merata.

A. Konsep Desentralisasi dan Otonomi Daerah

Pengertian desentralisasi berdasar Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, desentralisasi diartikan sebagai penyerahan kewenangan pemerintah oleh Pemerintah kepada Daerah Otonom dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sementara otonomi daerah diartikan sebagai hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat

setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan (Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004)¹.

Adanya penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom bermakna peralihan kewenangan secara delegasi, lazim disebut *delegation of authority*. konsekwensinya pemberi delegasi kehilangan kewenangan itu, semua beralih kepada penerima delegasi. Berbeda ketika pelimpahan wewenang secara mandat, pemberi mandat atau mandator tidak kehilangan kewenangan dimaksud. Mandataris bertindak untuk dan atas nama mandator. Konsekwensinya pemerintah pusat kehilangan kewenangan dimaksud. Semua beralih menjadi tanggungjawab daerah otonom, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang dinyatakan sebagai urusan pemerintah pusat²

Menurut Suwandi (2005), filosofi dari otonomi daerah antara lain:

1. Eksistensi pemerintah daerah adalah untuk menciptakan kesejahteraan secara demokratis.
2. Setiap kewenangan yang diserahkan ke daerah harus mampu menciptakan kesejahteraan dan demokrasi.
3. Kesejahteraan dicapai melalui pelayanan public.
4. Pelayanan publik dapat bersifat pelayanan dasar maupun bersifat pengembangan sektor unggulan.

¹Sedikit berbeda dengan pengertian otonomi daerah dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, yaitu kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai peraturan perundang-undangan.

²Pasal 10 ayat (3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menetapkan, bahwasanya urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintah pusat meliputi politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal, dan agama.



Sedangkan tujuan desentralisasi antara lain:

1. Tujuan politik
Untuk menciptakan suprastruktur dan infrastruktur politik yang demokratik berbasis pada kedaulatan rakyat. Diwujudkan dalam bentuk pemilihan kepala daerah, dan legislatif secara langsung oleh rakyat.
2. Tujuan administrasi.
Agar pemerintahan daerah yang dipimpin oleh kepala daerah dan bermitra dengan DPRD dapat menjalankan fungsinya untuk memaksimalkan nilai 4E yakni efektifitas, efisiensi, *equity* (kesetaraan), dan ekonomi.
3. Tujuan sosial ekonomi.
Mewujudkan pendayagunaan modal sosial, modal intelektual dan modal finansial masyarakat agar tercipta kesejahteraan masyarakat secara luas (*Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan*, 2010).

Faktor pendorong terjadinya desentralisasi khususnya di negara berkembang antara lain:

1. Kemunduran dalam pembangunan ekonomi.
2. Tuntutan terhadap perubahan tingkat pelayanan masyarakat.
3. Tanda-tanda adanya disintegrasi di beberapa negara (Asia Selatan dan Bosnia).
4. Kegagalan pemerintah sentralistik memberikan pelayanan publik yang efektif (*Siddik, 2002*). Selain itu berkembangnya sistem multi partai di Afrika, membaiknya demokrasi di Amerika Latin, transisi dari sistem ekonomi terpimpin ke sistem ekonomi pasar di Eropa Timur dan bekas Uni Soviet (*Litvak dkk, 1998*). Otonomi daerah mempunyai 7 (tujuh) elemen dasar, yaitu kewenangan, kelembagaan,

personel, keuangan daerah, perwakilan, pelayanan publik dan pengawasan (Suwandi, 2005).

Menurut Rondinelli (1989) bahwa desentralisasi berdasar tujuannya menjadi empat bentuk, antara lain:

1. Desentralisasi politik

Desentralisasi politik digunakan oleh pakar ilmu politik yang menaruh perhatian di bidang demokratisasi dan masyarakat sipil untuk mengidentifikasi transfer kewenangan pengambilan keputusan kepada unit pemerintahan yang lebih rendah atau kepada masyarakat atau kepada lembaga perwakilan rakyat. Dengan demikian desentralisasi politik juga melimpahkan kewenangan pengambilan keputusan kepada tingkat pemerintahan yang lebih rendah, mendorong masyarakat dan perwakilan mereka untuk berpartisipasi di dalam proses pengambilan keputusan. Dalam suatu struktur desentralisasi, pemerintah tingkat bawahan merumuskan dan mengimplementasikan kebijakan-kebijakan secara independen, tanpa intervensi dan tingkatan pemerintahan yang lebih tinggi. Desentralisasi politik bertujuan memberikan kekuasaan yang lebih besar dalam pengambilan keputusan kepada masyarakat melalui perwakilan yang dipilih oleh masyarakat sehingga dengan demikian masyarakat dapat terlibat dalam penyusunan dan implementasi kebijakan. Biasanya desentralisasi dalam bidang politik merupakan bagian dan upaya demokratisasi sistem pemerintahan.

2. Desentralisasi Pasar

Umumnya digunakan oleh para ekonom untuk menganalisis dan melakukan promosi barang dan jasa

yang diproduksi melalui mekanisme pasar yang sensitif terhadap keinginan dan melalui desentralisasi pasar barang-barang dan pelayanan publik diproduksi oleh perusahaan kecil dan menengah, kelompok masyarakat, koperasi, dan asosiasi swasta sukarela. desentralisasi ekonomi, bertujuan lebih memberikan tanggungjawab yang berkaitan sektor publik ke sektor swasta.

3. Desentralisasi Administratif.

Memusatkan perhatian pada upaya ahli hukum dan pakar administrasi publik untuk menggambarkan hierarki dan distribusi kewenangan serta fungsi-fungsi di antara unit pemerintah pusat dengan unit pemerintah non pusat (sub-national government). Desentralisasi administratif, memiliki tiga bentuk utama yaitu dekonsentrasi, delegasi dan devolusi, bertujuan agar penyelenggaraan pemerintahan dapat berjalan efektif dan efisien

4. Desentralisasi Fiskal

Bertujuan memberikan kesempatan kepada daerah untuk menggali berbagai sumber dana, meliputi (Pakpahan, 2006) pembiayaan mandiri, dan pemulihan biaya dalam pelayanan publik, peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD), bagi hasil pajak dan bukan pajak secara lebih tepat, transfer dana ke daerah, utamanya melalui Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK) secara lebih adil, kewenangan daerah untuk melakukan pinjaman berdasar kebutuhan daerah

Menurut model Tiebout (1956) dengan ungkapannya “*love it or leave it*” menekankan bahwa pilihan masyarakat akan selalu dilakukan untuk memenuhi preferensinya dengan mempertimbangkan kualitas pelayanan dan besaran pajak yang

harus dibayar. Ketika preferensi tidak terpenuhi maka pilihannya adalah pergi atau tetap tinggal dan berusaha merubah kondisi yang ada melalui DPRD (Hyman, 1993). Model ini menunjukkan bahwa terdapat kemungkinan tercapainya efisiensi ekonomi dalam penyediaan barang publik pada tingkat lokal sehingga pasar barang publik lokal bersifat persaingan sempurna (Tresch, 1981; Aronson, 1985; Stiglitz, 1988).

Alasan teoritis yang paling sering dikemukakan tentang pentingnya desentralisasi adalah untuk mempertahankan efisiensi alokasi ketika berhadapan dengan beragam preferensi terhadap barang publik lokal (Musgrave, 1983; Oates, 1972; Tiebout, 1956). Masalah timbul berkaitan dengan koordinasi, yang pada dasarnya mahal (Breton dan Scott, 1978) ketika limpahan antardaerah menjadi penting, termasuk stabilisasi dan distribusi (Tresch, 1978) (Litvak, 1998).

Alasan ekonomi desentralisasi adalah untuk memperbaiki kemampuan bersaing pemerintah yaitu pemerintah lokal berusaha memenuhi keinginan masyarakat (Breton, 1996; Salmon, 1987). Hanya terdapat sedikit bukti empiris terhadap ide ini. Dengan sistem desentralisasi, kesejahteraan masyarakat di daerah akan lebih cepat terwujud karena pemerintah daerah akan lebih fleksibel bertindak dalam respons perubahan lingkungan dan kebutuhan masyarakat di daerah. Desentralisasi juga lebih melibatkan partisipasi aktif dalam pengambilan keputusan ketimbang menunggu keputusan dari pemerintah pusat sehingga kehidupan demokrasi lebih terwujud, lebih memberi ruang untuk berkreasi dan berinovasi, dan menghasilkan semangat kerja, komitmen dan produktivitas yang lebih tinggi (Osborne dan Gaebler, 1993; Pollit, Birchall dan Putman, 1998). Selain itu, preferensi penduduk lebih terakomodasikan (Oates 1972;

Manin, Przeworski and Stokes 1999), tingkat akuntabilitas ditingkat lokal akan menjadi lebih baik karena lebih mudah mempertanggungjawabkan kinerja pemerintah daerah terhadap dewan perwakilan setempat (*Peterson, 1997*), manajemen fiskal menjadi lebih baik (*Meinzen-Dick, Knox and Gregorio 1999*), dan tingkat pertumbuhan ekonomi dan jaminan pasar akan menjadi lebih baik (*Wibbels 2000*). Pendek kata, cukup banyak literatur sangat optimis bahwa tingkat efisiensi menjadi lebih baik, tingkat korupsi juga akan berkurang (*Fisman, dkk. 2002*), dan akan terjadi peningkatan demokratisasi dan partisipasi (*Crook and Manor 1998*).

Pada dasarnya desentralisasi dapat mempengaruhi kesetaraan (*equity*) penduduk (*interpersonal*) melalui kebijakan pembiayaan publik, pajak, dan desain transfer antarpemerintah. Bila kebijakan pembiayaan publik mengarah pada penyediaan layanan pada penduduk kaya, beban pajak lebih besar pada penduduk miskin, dan desain transfer mengabaikan penduduk miskin maka kesetaraan akan terganggu (*Litvak, 1998*). Selain itu, desentralisasi dapat mempengaruhi kestabilan ekonomi makro, ketika terjadi defisit pada anggaran pemerintah lokal.

Selain itu Utomo (2010) berpendapat, bahwa berdasar pembelajaran pelaksanaan desentralisasi di seluruh dunia, dampak lainnya dapat berupa pencegahan dan pemberantasan korupsi (*Arikan 2004; Fjeldstad 2004; Fisman 2002*), pengurangan kemiskinan (*Braathen 2008; Crook 2001; UNDP 2000; Moore dan Putzel 1999*), peningkatan kualitas pelayanan (*World Bank 2001; Kolehmäinen-Aitken 1999; McLean 1999, Dillinger 1994*), memperkuat akuntabilitas (*World Bank, 2000*), resolusi konflik (*Sasaoka 2007*), ataupun pemberdayaan masyarakat (*Brinkerhoff 2006*).

Sedangkan dampak negatif desentralisasi juga terpantau berupa kesenjangan wilayah, memunculkan egoisme kedaerahan dan klientilisme, atau menggelembungkan struktur birokrasi (Cornelius 1999; Fox and Aranda 1996; Rodden 2000; Rodden and Wibbels 2002; Stein 1998, dikutip dari Falletti 2004). Kajian Treisman (2000), Oyono (2004) mengungkapkan hal seperti kinerja pemerintah daerah tidak meningkat, partisipasi dan demokratisasi juga tidak membaik. Justru meningkatkan kesempatan untuk 'rent-seeking' dan korupsi.

B. Desentralisasi di Indonesia³

Pada tahun 1903 Pemerintah Kolonial Belanda mengeluarkan *Desentralisatie wet* yang merupakan dasar hukum pertama berkaitan dengan desentralisasi di Indonesia. Saat itulah Pemerintah Daerah yang relatif otonom pertama kali didirikan oleh Pemerintah Kolonial Belanda. Undang-undang ini hanya mencakup wilayah Jawa dan Madura saja.

Sebelum Tahun 1903, seluruh wilayah Hindia Belanda diperintah secara sentral di bawah Gubernur Jenderal sebagai Wakil Raja Belanda di tanah jajahan. Disamping itu, terdapat juga daerah-daerah yang disebut 'Swapraja' yang diperintah oleh raja-raja pribumi setempat. Raja-raja tersebut memerintah berdasarkan kontrak politik yang ditandatangani dengan wakil Pemerintah Belanda dan diberikan tugas untuk menjalankan beberapa tugas atas nama pemerintah kolonial, di antara kerajaan tersebut adalah Yogyakarta, Surakarta, Deli dan Bone (Kausar, 2008).

³Oswar Mungkasa, Penulis bekerja di Bappenas, pernah bekerja di Biro Perencanaan dan Anggaran Kementerian Perumahan Rakyat (2010-2012). Disampaikan dalam forum internal terbatas Bappenas.

Perbedaan sistem pemerintahan daerah sebelum dan sesudah UU Tahun 1903 terletak pada eksistensi Dewan Daerah. Sebelum itu, tidak terdapat sama sekali otonomi pemerintahan daerah. Semua unit pemerintah bersifat administratif atas dasar prinsip dekonsentrasi. Setelah UU Tahun 1903 diterbitkan, didirikanlah Dewan Daerah pada unit-unit pemerintahan tertentu, di mana mereka diberikan kewenangan menggali pendapatan daerah guna membiayai pemerintahan daerah. Anggota Dewan Daerah diangkat dari tokoh setempat, namun Gubernur, Residen, atau Bupati tetap diangkat Pemerintah Pusat (*Kausar, 2008*).

Pemberian kewenangan yang semakin besar kepada pejabat-pejabat Belanda yang bekerja di Indonesia, dilakukan tahun 1922 dan kemudian diteruskan oleh Tentara Pendudukan Jepang pada saat Perang Dunia II (*Hardjosoekarto, 2008*).

1. Masa Sebelum Reformasi

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945, diterbitkan pada 23 November 1945, merupakan undang-undang pertama yang mengatur mengenai pemerintahan daerah. Undang-undang tersebut didasarkan pada pasal 18 UUD 1945. Pada masa ini, otonomi diberikan kepada daerah adalah otonomi yang lebih luas dari jaman penjajahan.

Sistem pemerintahan daerah berdasarkan undang-undang ini adalah dibentuknya Komite Nasional Daerah pada setiap tingkatan daerah otonom terkecuali di tingkat provinsi. Komite tersebut bertindak selaku badan legislatif dan anggota-anggota diangkat oleh Pemerintah Pusat. Untuk menjalankan roda pemerintahan daerah, Komite memilih lima orang dari anggotanya untuk bertindak selaku

badan eksekutif yang dipimpin Kepala Daerah. Kepala daerah menjalankan dua fungsi yaitu sebagai Kepala Daerah Otonom dan sebagai Wakil Pemerintah Pusat. Karena itu kendatipun kehendak desentralisasi cukup nyata, pelaksanaan dekonsentrasi sangat dominan (Kausar, 2008). Namun tidak tersedianya penjelasan dari undang-undang ini menimbulkan kesimpangsiuran dalam penafsirannya. Untuk itu, Kementerian Dalam Negeri menyiapkan penjelasan tertulis.

Selanjutnya, dilakukan revisi melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948, yang diterbitkan pada 10 Juli 1948, yang menekankan otonomi sebanyak-banyaknya⁴. Selain itu, hal lainnya yang tercantum dalam undang-undang ini bahwa hanya dikenal satu bentuk satuan pemerintahan tingkat daerah yaitu pemerintahan daerah otonom, titik berat otonomi pada desa, susunan pemerintahan daerah menjadi hanya 3 tingkatan (dari sebelumnya 5), yaitu propinsi, kabupaten/kotamadya, dan desa/kota kecil (Tamin, 2012). Walaupun demikian, undang-undang ini lebih menekankan praktek demokrasi parlementer sesuai dengan sistem pemerintahan saat itu, dan kontrol pemerintah pusat kepada daerah masih sangat kuat. (Hardjosoekarto, 2008).

Terjadinya perubahan ketatanegaraan menjadi Negara Kesatuan Republik Indonesia dibawah UUD Sementara 1950, melahirkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957, yang menekankan sistem otonomi riil yang didasarkan pada kesanggupan dan kemampuan nyata dari daerah. Namun, Kepala Daerah sama sekali tidak bertanggung jawab kepada Pemerintahan Pusat. Karena itu terjadi dualisme

⁴Pengertian sebanyak-banyaknya pada dasarnya sama dengan otonomi seluas-luasnya.



kepemimpinan, yaitu kepala daerah disatu sisi, dan pejabat pusat yang ditempatkan di daerah di sisi lain. Pelaksanaan UU Nomor 1 Tahun 1957 tidak berjalan lancar, bahkan mendapat tantangan kuat dari berbagai pihak.

Tidak lama kemudian, negara kembali ke dasar ketatanegaraan UUD 1945, yang ditindaklanjuti dengan penetapan Penetapan Presiden (Penpres) Nomor 6 Tahun 1959 pada 16 Nopember 1959, yang menekankan desentralisasi beralih kepada kontrol pemerintahan pusat yang kuat terhadap pemerintahan daerah (*Hardjosoekarto, 2008*). Dalam Penpres tersebut diatur bahwa Pemerintah Daerah terdiri dari Kepala Daerah dan DPRD. Kepala daerah mengemban dua fungsi yaitu sebagai eksekutif daerah dan wakil Pusat di daerah. Kepala Daerah juga bertindak selaku Ketua DPRD. Sebagai eksekutif daerah, Kepala Daerah bertanggungjawab kepada DPRD, namun tidak bisa dipecat oleh DPRD. Sedangkan sebagai wakil Pusat bertanggungjawab kepada Pemerintah Pusat (*Kausar, 2008*).

Penpres ini pun kemudian dianggap tidak sesuai Pasal 18 UUD 1945 yang menghendaki pengaturan melalui undang-undang. Selanjutnya ditetapkanlah Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pemerintahan Daerah. Sekali lagi arus balik terjadi dengan dikeluarkannya UU 18/1965. Keadaan politik waktu itu menunjukkan bahwa partai-partai mendapatkan kembali kekuasaan setelah masa sulit pada tahun 1950-an. Berdasarkan UU 18/1965, para eksekutif daerah diperbolehkan menjadi anggota partai. Berdasarkan ketentuan ini tumbuh loyalitas ganda Kepala Daerah yang tidak saja kepada Pemerintah Pusat tetapi juga kepada partai. Pada undang-undang ini lah diperkenalkan istilah propinsi, kabupaten dan kecamatan.

Pada masa ini terjadi tuntutan yang kuat untuk memberikan otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah dan tuntutan pendirian daerah otonomi tingkat III yang berbasis pada Kecamatan. Kondisi tersebut akan memungkinkan Parpol untuk mendapatkan dukungan politis dari *grass-roots* (Kausar, 2008).

Namun kemudian undang-undang ini direvisi karena dianggap memberi otonomi seluas-luasnya, yang seharusnya berupa otonomi nyata dan bertanggungjawab. Hal inilah yang mendasari lahirnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, yang juga mengatur pemerintahan daerah berdasar dekonsentrasi, selain memberi titik berat otonomi daerah pada kabupaten/kotamadya. Namun demikian, unsur sentralisasi lebih menonjol dari unsur desentralisasi (Tamin, 2012).

Ada tiga prinsip dasar yang dianut oleh UU No. 5 Tahun 1974, yaitu desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Praktikanya, prinsip dekonsentrasi lebih dominan. Struktur pemerintahan daerah terdiri dari kepala Daerah Otonom dan sebagai Kepala Wilayah (yaitu Wakil Pemerintah di Daerah). DPRD mempunyai kewenangan melakukan pemilihan calon Kepala Daerah, namun keputusan akhir ada di tangan Pusat. Bangunan Pemerintah Daerah yang demikian, kondusif untuk menciptakan landasan yang kuat untuk pembangunan ekonomi. Sistem tersebut pada satu sisi telah menciptakan stabilitas, kondusif untuk menjalankan program-program nasional yang dilaksanakan di daerah. Namun pada sisi lain, kondisi telah menciptakan ketergantungan yang tinggi dalam melaksanakan otonominya, seperti ketergantungan dalam aspek keuangan, kewenangan, kelembagaan, personil, perwakilan termasuk pelayanan yang

dihasilkan oleh Pemerintah Daerah (*Kausar, 2008*). Undang-Undang ini lah yang paling lama berlakunya sampai sebelum masa reformasi

Sementara itu, dibidang Perimbangan Keuangan sejak tahun 1956 telah dikeluarkan UU Nomor 23 Tahun 1956. Tetapi UU ini tidak dapat diberlakukan dengan baik oleh karena beberapa sebab, selain sebab-sebab teknikal juga sebab-sebab politis (*Hardjosoekarto, 2008*).

2. Pasca Reformasi

Dimulainya otonomi daerah pada era reformasi di Indonesia ditandai dengan diterbitkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, yang secara resmi dicanangkan per 1 Januari 2001. Sebagian ahli menyebut tahap ini sebagai fase pertama.

Memasuki era reformasi, yang ditandai dengan kuatnya desakan perubahan secara signifikan terhadap hubungan pusat dan daerah, bisa dipastikan bahwa UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat-Daerah, menurut Pratikno (1999), digunakan untuk memuat dua misi utama, yaitu pertama, memuaskan semua daerah dengan memberikan ruang partisipasi politik yang tinggi di tingkat daerah. Ini diwujudkan dengan ‘desentralisasi politik’ dari pusat kepada daerah dan memberikan kesempatan dan kepuasan politik kepada masyarakat daerah untuk menikmati simbol utama demokrasi lokal (misalnya pemilihan Kepala Daerah). Kemudian, kedua, memuaskan daerah-daerah kaya sumber daya alam yang “memberontak” dengan memberikan

akses yang lebih besar untuk menikmati sumber daya alam yang ada di daerah mereka masing-masing.

Secara umum terdapat perbedaan fundamental dengan Undang-Undang sebelumnya diantaranya, yaitu (i) dipisahkannya Kepala Daerah dengan DPRD; (ii) otonomi daerah secara utuh pada daerah kabupaten dan daerah kota; (iii) daerah provinsi sebagai daerah otonom sekaligus wilayah administrasi yang melaksanakan kewenangan pusat. Daerah provinsi bukan atasan dari daerah kabupaten dan daerah kota; (iv) penyelenggaraan asas dekonsentrasi hanya pada tingkat provinsi. (Tamin, 2012).

Hoessein (2002) menjelaskan dengan panjang lebar perihal perubahan dalam UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 25 Tahun 1999 yang tergolong perubahan yang radikal atau drastik dan bukan perubahan yang gradual. Oleh karena itu, konflik, krisis dan guncangan yang menyertai reformasi tersebut lebih besar daripada serangkaian reformasi yang pernah terjadi sebelumnya. Dibandingkan dengan reformasi pemerintahan daerah di berbagai negara berkembang lainnya pun reformasi pemerintahandaerah di Indonesia masih tergolong sangat besar. Reformasi pemerintahan daerah di Indonesiatergolong *big bang approach*. Besaran perubahan yang dikehendaki dalam reformasi tersebut dapat disimak dari pergeseran sejumlah model dan paradigma pemerintahan daerah yang terjadi sebagai berikut:

- i) *Structural efficiency model* yang menekankan efisiensi dan keseragaman pemerintahan lokal ditinggalkan dan dianut *local democracy model* yang menekankan, nilai demokrasi dan keberagaman dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah;



- ii) seiring dengan pergeseran model tersebut terjadi pula pergeseran dari pengutamaan dekonsentrasi ke pengutamaan desentralisasi;
- iii) dilakukan pula pemangkasan dan pelangsingan struktur organisasi dalam rangka menggeser model organisasi yang hirarkis dan bengkak ke model organisasi yang datar dan langsing;
- iv) hubungan antara Dati II dengan Dati I yang semula *dependent* dan *subordinate* kini hubungan antara Kabupaten/Kota dengan Provinsi menjadi *independent* dan *coordinate*. Pola hubungan tersebut tercipta sebagai konsekuensi perubahan dari dianutnya *integrated prefectoral system* yang utuh ke *integrated prefectoral system* yang parsial hanya pada tataran provinsi. Dianutnya *integrated prefectoral system* pada provinsi dengan peran ganda Gubernur sebagai KDH dan Wakil Pemerintah dimaksudkan untuk mengintegrasikan kembali daerah otonom yang secara desentral memiliki karakteristik keterpisahan;
- v) distribusi urusan pemerintahan kepada daerah otonom yang semula dianut *ultra-vires doctrine* dengan merinci urusan pemerintahan yang menjadi kompetensi daerah otonom diganti dengan *general competence* atau *openend arrangement* yang merinci fungsi pemerintahan yang menjadi kompetensi Pemerintah dan Provinsi;
- vi) pengawasan Pemerintah terhadap daerah otonom yang semula cenderung koersif bergeser ke persuasif agar diskresi dan prakarsa daerah otonom lebih tersalurkan. Konsekuensinya, pengawasan Pemerintah terhadap kebijakan Daerah yang semula secara preventif dan represif, kini hanya secara represif;

- vii) dalam keuangan daerah otonom, terjadi pergeseran dari pengutamaan *specific grant* ke *block grant*;
- viii) konsep Pemerintah Daerah yang semula mencakup KDH dan DPRD menurut UU No. 5 Tahun 1974 kini konsep tersebut hanya merujuk kepada KDH dan Perangkat Daerah, sedangkan DPRD berada di luar Pemerintah Daerah. KDH yang semula tidak akuntabel terhadap DPRD kini diciptakan akuntabel;
- ix) hubungan Pemerintah dan daerah otonom yang selama UU No. 5 Tahun 1974 bersifat searah dari atas ke bawah diganti dengan model hubungan yang bersifat resiprokal.

Pada masa ini juga dikeluarkannya UU Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Provinsi Nangroe Aceh Darussalam dan UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Provinsi Papua.

Selanjutnya bola salju otonomi daerah bergulir dan memasuki fase kedua yang ditandai dengan diterbitkannya 3 (tiga) Undang-Undang terkait dengan keuangan Negara yaitu, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.

Walaupun usianya masih baru, namun telah banyak kritik ditujukan pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 25 tahun 1999 ini, diantaranya menurut Haris (2001) adalah (i) ambivalensi propinsi sebagai daerah otonom dan wilayah administrasi; (ii) bias daerah kaya sumber daya alam; (iii) tidak ada mekanisme konstitusional bagi masyarakat untuk ikut

mengawasi jalannya pemerintahan lokal sehingga peluang munculnya kembali penyalahgunaan kekuasaan di daerah terbuka lebar. Sementara Hoessein (2002) dan Suwandi (2001) menjabarkan terjadinya inkonsistensi antarbab (Hardjosoekarto, 2008).

Setidaknya terdapat dua hal yang mendorong perlunya dilakukan revisi terhadap UU Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang Undang Nomor 25 tahun 1999, yaitu

Pertama, pemerintah pusat tak kunjung serius memberikan hak otonomi kepada pemerintahan di daerah. Ketidakseriusannya dapat dilihat dari pembiaran pemerintah pusat terhadap berbagai peraturan perundang-undangan lama yang tidak lagi sesuai dengan UU otonomi yang baru. Padahal, terdapat ratusan Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden dan berbagai peraturan lainnya yang harus disesuaikan dengan kerangka otonomi daerah yang baru. Ketiadaan aturan pelaksanaan baru yang mendukung otonomi daerah yang demokratis menjadikan kedua UU menyangkut otonomi daerah itu mandul dan tak efektif. Sementara di tingkat daerah, ketiadaannya telah melahirkan kebingungan.

Kedua, desentralisasi telah menggelembungkan semangat yang tak terkendali di kalangan sebagian elit di daerah sehingga memunculkan sentimen kedaerahan yang amat kuat. Istilah “putra daerah” mengemuka di mana-mana mewakili sentimen kedaerahan yang terwujud melalui semacam keharusan bahwa kursi puncak pemerintahan di daerah haruslah diduduki oleh tokoh-tokoh asli dari daerah bersangkutan. Hal ini tentu saja bukan sesuatu yang diinginkan apalagi menjadi tujuan pelaksanaan otonomi daerah. Bagaimanapun, fenomena “putra daerah” itu begitu meruak di berbagai daerah.

Selain itu, terdapat potensi permasalahan, antara lain (i) terjadinya konflik kewenangan seperti di Pelabuhan, Kehutanan, Investasi, Otorita Batam, dan banyak lagi lainnya; (ii) Lembaga Daerah membengkak, pengelompokan tugas tidak tepat, biaya organisasi tinggi, biaya operasi dan infrastruktur terabaikan; (iii) rekrutmen, pembinaan dan mutasi personil tidak berdasar kompetensi dan profesionalisme, pendekatan kedaerahan didahulukan; (iv) sarana dan prasarana organisasi terabaikan, teknologi informasi belum terpakai optimal; (v) manajemen pembangunan dan pelayanan belum mengalami reformasi (perubahan) mendasar; (vi) dalam menggali sumber penerimaan daerah telah terjadi pula berbagai eksek antara lain peningkatan PAD yang menimbulkan biaya ekonomi tinggi, ketergantungan daerah dari DAU yang mematikan kreatifitas daerah dan penerimaan sah lainnya yang belum dioptimalkan; (vii) standar pelayanan minimum yang belum terumuskan dengan baik; dan (viii) DPRD dalam sistem perwakilan (baru) menjadi sangat berkuasa, Kepala Daerah (eksekutif) tersandera oleh Laporan Pertanggungjawaban (Kausar, 2008).

Berbagai pengalaman dan pembelajaran yang ditemui sepanjang 5 tahun pelaksanaan otonomi daerah ini yang kemudian mendorong dilakukannya penyempurnaan terhadap regulasi yang ada, sehingga diterbitkanlah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 yang masing-masing merupakan revisi terhadap Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999. Tahapan ini disebut sebagai fase ketiga.



Secara garis besar penyempurnaan terhadap UU No. 22 Tahun 1999 didasarkan untuk penyesuaian ketentuan di dalam UU No. 22 Tahun 1999 dengan UUD 1945, Ketetapan dan Keputusan MPR serta penyerasian dan penyelarasan dengan undang-undang bidang politik dan undang-undang lainnya. Di samping itu juga melakukan penyempurnaan terhadap ketentuan di dalam UU No. 22 Tahun 1999 yang menimbulkan permasalahan, menyebabkan penafsiran ganda dan belum lengkap.

Pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia memasuki babak baru dengan terbitnya UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang telah diundangkan pada tanggal 15 Oktober 2004. Undang-undang tersebut secara substansial mengubah beberapa paradigma penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dalam UU No. 22 Tahun 1999. Salah satunya adalah desentralisasi dan dekonsentrasi dipandang sebagai sesuatu yang bersifat kontinum bukan bersifat dikotomis. Dalam pembentukan daerah, UU Nomor 32 Tahun 2004 juga mengatur persyaratan administrasi, teknis dan fisik kewilayahan. Hal ini dimaksudkan agar pembentukan daerah dapat menjamin terselenggaranya pelayanan secara optimal.

Berkenaan dengan pembagian urusan pemerintahan terdapat pembagian urusan yang spesifik. *Pertama*, urusan yang sepenuhnya menjadi urusan Pemerintah Pusat, meliputi politik luar negeri, pertahanan, keamanan, moneter dan fiskal nasional, yustisi, dan agama. *Kedua*, urusan yang bersifat *concurrent* atau urusan yang dapat dikelola bersama antara pusat, provinsi, atau pun kabupaten/Kota. Pembagian urusan ini diatur dalam pasal 11 ayat (1) UU Nomor 32 Tahun 2004, dengan menggunakan kriteria eksternalitas,

akuntabilitas, dan efisiensi dalam rangka mewujudkan proporsionalitas pembagian urusan pemerintahan, sehingga ada kejelasan siapa melakukan apa.

Dalam urusan bersama yang menjadi kewenangan daerah terbagi dua, yakni urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan wajib adalah urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar seperti pendidikan dasar, kesehatan, pemenuhan kebutuhan hidup minimal, prasarana lingkungan dasar dan sebagainya. Sedangkan yang bersifat pilihan adalah hal yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan.

Selanjutnya agar penyediaan pelayanan kepada masyarakat mampu memenuhi ukuran kelayakan minimal, pelaksanaan pelayanan kepada masyarakat oleh Pemerintah Daerah harus berpedoman kepada Standar Pelayanan Minimal (SPM) yang ditetapkan oleh Pemerintah.

Aspek penting lainnya adalah aspek demokratisasi yang diukur dari unsur keterlibatan masyarakat dalam menentukan pejabat publik di daerah. Berdasarkan konsep ini, pemerintahan dapat dikatakan demokratis apabila para pejabat yang memimpin Pemerintahan Daerah itu dipilih secara langsung dan bebas oleh masyarakat dengan cara yang terbuka dan jujur. Oleh sebab itu, maka berdasarkan UU Nomor 32 Tahun 2004 ditegaskan bahwa Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah akan dipilih secara langsung oleh rakyat yang selambat-lambatnya akan dilaksanakan pada bulan Juni Tahun 2005.

Hubungan antara Pemerintah Daerah dan DPRD merupakan hubungan kerja yang kedudukannya setara dan bersifat kemitraan. Kedudukan yang setara bermakna bahwa di antara lembaga pemerintahan daerah itu

memiliki kedudukan yang sama dan sejajar, artinya tidak saling membawahi. Keberadaan DPRD yang merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah haruslah mampu menciptakan *check and balances* disamping melalui fungsi anggaran yaitu dalam menyusun APBD juga melalui fungsi legislasi dan pengawasan terhadap Pemerintah Daerah, untuk menciptakan penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dari praktek KKN.

Banyak perbedaan diantara Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, diantaranya:

- i) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sepertinya mengadopsi kembali rumusan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 yang menyatakan otonomi daerah adalah hak sekaligus juga kewajiban daerah otonom. Sementara Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 hanya menyatakan sebagai kewenangan saja;
- ii) Menurut Mochtar (2012), salah satu perbedaan signifikannya adalah dalam perubahan paradigma dalam pelimpahan kewenangan/urusan antara pemerintah pusat dan daerah. Perubahan paradigma tersebut diwakili oleh penggunaan nomenklatur “kewenangan” pada UU Nomor 22 Tahun 1999 (pasal 7) sedangkan UU Nomor 32 Tahun 2004 menggunakan nomenklatur “urusan” (pasal 10).

Antara pembagian kewenangan dengan pembagian urusan jelas terdapat perbedaan yang mendasar. Secara yuridis, yang diartikan dengan kewenangan adalah hak dan kekuasaan Pemerintah untuk menentukan atau mengambil kebijakan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan, sedangkan

yang dimaksud dengan urusan pemerintahan adalah isi dari kewenangan itu sendiri. Pola yang dikembangkan UU Nomor 22 Tahun 1999 adalah pembagian kewenangan antara pemerintah dan daerah, yang telah ditentukan kewenangan pemerintah, kewenangan propinsi dan kewenangan Kabupaten/Kota adalah kewenangan yang tidak termasuk kewenangan pemerintah dan provinsi. Dalam konteks ini UU Nomor 22 Tahun 1999 tidak memberi ruang kepada pemerintah pusat untuk mencampuri urusan yang telah menjadi kewenangan Provinsi, Kabupaten dan Kota. Provinsi tidak pula dapat mencampuri urusan-urusan Kabupaten/Kota.

Titik tekan UU 22/1999 adalah pada kewenangan, yang menentukan apa-apa yang akan menjadi isi dari kewenangannya. Pola ini merangsang kreativitas dan prakarsa daerah menggali berbagai aktifitas dan gagasan guna mewujudkan pelayanan publik dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Sedangkan UU Nomor 32 Tahun 2004 yang diatur adalah pembagian urusan pemerintahan yang dituangkan khusus untuk penyelenggaraan pemerintahan. Dengan demikian, titik penekanannya adalah pada pembagian urusan maka kewenangan daerah hanya sebatas urusan yang telah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan dan bertambah apabila ada penyerahan dari pemerintah. Artinya, kewenangan daerah bertambah hanya jika ada penyerahan urusan. UU Nomor 32 Tahun 2004 masih memaknai desentralisasi sebagai penyerahan wewenang, tetapi sesungguhnya hanya penyerahan urusan. Dan atas urusan yang diserahkan kepada daerah itu diberikan rambu-rambu yang tidak mudah untuk dikelola daerah dengan leluasa sebagai urusan rumah tangga sendiri.

Otonomi Daerah

Secara umum, Hossein (2002) membagi periodisasi kebijakan desentralisasi sejak sebelum kemerdekaan sampai sekarang dalam setidaknya 7 periode sebagaimana disarikan dalam tabel berikut.

Tabel 1. Periodisasi Kebijakan Desentralisasi di Indonesia

| Kurun Waktu | Prinsip Otonomi dan Landasan Yuridis |
|-----------------|--|
| 1903 | Sentralisasi Decentralisatie Wet 1903; Local Radenordonantie No. 181 Thn 1905 |
| 1942-1945 | Sentralisasi Osamu Sirei No. 27 Thn 2602 (1942) |
| 1945-1959 | Demokratis, Otonomi Luas, Desentralisasi UU No. 1 Tahun 1945 UU No. 22 Tahun 1948 UU No. 1 Tahun 1957 |
| 1959-1966 | Otoriter, Sentralistik, Dekonsentrasi Penpres No. 18/1959 UU No. 18/1965 |
| 1966 -1969/1971 | Demokratis, Otonomi Luas, Desentralisasi TAP MPRS No. 21/1966 |
| 1971-1998 | Otoriter, Sentralistik, Dekonsentrasi TAP MPR No. IV/1973 UU No. 5/1974 UU No. 5/1979 |
| 1998- sekarang | Demokratis, Otonomi Luas, Desentralisasi TAP MPR No.IV/1998 UU No. 22/1999 UU No. 25/1999 UU No. 32/2004 UU No. 33/2004 |

Sumber: Diadopsi dari Hossein, 2002

Dari tabel di atas, dapat disimpulkan bahwa, sampai kini, setidaknya telah dihasilkan tujuh undang-undang yang mengatur tentang pemerintahan daerah dengan masing-masing corak dan kecenderungan, yaitu UU No. 1 Tahun 1945, UU No. 2 Tahun 1948, UU No. 1 Tahun 1957, UU No. 18 Tahun 1965, UU No. 5 Tahun 1974, UU No. 22 Tahun 1999, dan terakhir UU No. 32 Tahun 2004.

3. Otonomi Daerah dalam UUD 1945⁵

UUD 1945 sebagai konstitusi bangsa Indonesia sejak awal telah menegaskan dianutnya prinsip otonomi daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan. Hal itu tercermin dalam amanat Pasal 18 UUD 1945 Sebelum Perubahan mengenai pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil dengan bentuk dan susunan pemerintahan yang ditetapkan dengan undang-undang. Di dalam penjelasan pasal tersebut dikemukakan adanya daerah-daerah yang bersifat otonom (*streek dan locale rechtsgemeenschappen*) dan pada daerah-daerah tersebut akan diadakan badan perwakilan sehingga pemerintahan akan bersendi atas dasar permusyawaratan.

Walaupun secara tegas UUD 1945 menghendaki adanya otonomi daerah, namun praktik penyelenggaraannya mengalami pasang surut. Bahkan kita pernah mengalami puncak-puncak sentralisasi seperti pada masa diterapkannya demokrasi terpimpin di bawah kekuasaan Presiden Soekarno. Di awal Orde Baru, pemikiran pentingnya otonomi daerah sempat menguat dan menjadi salah satu kebijakan yang dituangkan dalam Ketetapan MPRS Nomor XXI/MPRS/1966

⁵Sub Bab C.2 mengutip sebagian besar, dengan beberapa penyesuaian, dari Makalah Akil Mochtar berjudul *Permasalahan Aktual Penerapan Kebijakan Otonomi Daerah* (2012).

tentang Pemberian Otonomi Seluas-Luasnya Kepada Daerah. Namun idealisme tersebut kembali pupus oleh kebijakan konsolidasi kekuasaan Orde Baru yang mengarah kepada sentralisasi yang diwujudkan dalam UU Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah dan UU Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa.

Tuntutan pemberian otonomi daerah kemudian menjadi bagian dari agenda demokratisasi di era reformasi hingga lahirnya UU Nomor 22 Tahun 1999 yang selanjutnya diganti dengan UU Nomor 32 Tahun 2004. Kembalinya otonomi daerah tidak hanya diwujudkan dalam bentuk hukum undang-undang, tetapi juga ditegaskan dalam UUD 1945 melalui perubahan yang dilakukan oleh MPR. Ketentuan tentang pemerintahan daerah yang semula hanya diatur dalam satu pasal tanpa ayat (Pasal 18), diperinci pengaturannya menjadi 3 Pasal (Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B), yang berisi 11 ayat.

Dalam UUD 1945, perubahan tersebut diatur yaitu Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi, dan daerah provinsi dibagi atas daerah kabupaten dan kota, juga ditentukan bahwa masing-masing daerah tersebut mempunyai pemerintahan daerah yang mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat. Untuk melaksanakan otonomi tersebut pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain (misalnya keputusan gubernur atau keputusan bupati/walikota).

4. Desentralisasi Fiskal di Indonesia⁶

a. Pentingnya Desentralisasi Fiskal

Menurut Sidik (2002), tujuan umum pelaksanaan desentralisasi fiskal harus dapat menjamin: (i) Kestinambungan kebijakan fiskal (*fiskal sustainability*) dalam konteks kebijakan ekonomi makro; (ii) Mengadakan koreksi atas ketimpangan antar daerah (*horizontal imbalance*) dan ketimpangan antara pusat dengan daerah (*vertical imbalance*) untuk meningkatkan efisiensi pengalokasian sumber daya nasional maupun kegiatan pemerintah daerah; (iii) Dapat memenuhi aspirasi dari daerah, memperbaiki struktur fiskal, dan memobilisasi pendapatan secara regional maupun nasional; (iv) Meningkatkan akuntabilitas, transparansi, dan partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan di tingkat daerah; (v) Memperbaiki keseimbangan fiskal antar daerah dan memastikan adanya pelayanan yang berkualitas di setiap daerah; dan (vi) Menciptakan kesejahteraan sosial (*social welfare*) bagi masyarakat.

b. Periodisasi

Sejarah sistem transfer di Indonesia dapat dibagi dalam 3 masa yaitu (i) periode sebelum Subsidi Daerah Otonom (SDO) (1945-1972), (ii) periode SDO; (iii) periode DAU.

1) Periode sebelum SDO

Periode ini terbagi dalam tiga bagian. *Pertama* (1945-1956). Pemerintah bertujuan memastikan pemerintah daerah mempunyai kemampuan untuk membiayai

⁶Bagian ini sebagian besar mengutip dari Bambang Brodjonegoro dan Jorge Martinez-Vazquez. *An Analysis of Indonesia's Transfer System: Recent Performance and Future Prospects*. Makalah pada Konperensi bertema *Can Decentralization Help Rebuild Indonesia?*, 2002.

defisit mereka dengan subsidi pemerintah. Terbukti kemudian bahwa tujuan ini tidak tercapai. *Kedua* (1956-1964). Pemerintah memperkenalkan skema bagi hasil pajak. Pemerintah daerah mendapat porsi tertentu dari penerimaan pajak pemerintah. *Ketiga* (1965-1974). Pemerintah mengganti skema yang ada dengan subsidi langsung yang didasarkan pada kebutuhan pembayaran gaji oleh pemerintah daerah. Skema ini dikenal dengan sistem subsidi antarpemerintah yang kemudian menjadi dasar dari subsidi daerah otonom (SDO). Pada saat yang sama, pemerintah juga menggunakan beberapa skema yang lain seperti kontribusi pemerintah pada pemda, beberapa tipe dana bantuan pembangunan, dan bagi hasil sumber daya hutan, dan sewa lahan pertambangan.

2) Periode SDO (1972-2001)

SDO pertama kali diimplementasikan pada 1972/1973. SDO ditujukan untuk pembayaran gaji pegawai lokal. SDO bersifat mengikat dan ditujukan untuk mendukung kegiatan rutin. Untuk kegiatan pembangunan disediakan INPRES yang ditujukan untuk mengurangi kesenjangan antardaerah. Terdapat berbagai bentuk INPRES, baik berbentuk dana alokasi umum maupun dana alokasi khusus. SDO dan INPRES bertahan sampai diperkenalkannya DAU pada tahun 2001.

c. **Periode DAU**

Desentralisasi fiskal di Indonesia mulai berkembang setelah tahun 1970-an dan dipuncaki pada tahun 1999 ketika dalam setahun Indonesia menjadi negara paling terdesentralisasi di dunia. Sumbangan pengeluaran pemerintah daerah terhadap total pengeluaran pemerintah

bertambah dua kali lipat dari tahun 2000 ke 2001. Kondisi ini memunculkan kekhawatiran di berbagai kalangan. Walaupun kemudian ternyata berlangsung dengan baik.

Perubahan tersebut tercantum dalam UU Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah. Dalam UU tersebut, sistem desentralisasi fiskal di Indonesia terdiri dari tiga sistem transfer antarpemerintah yaitu (i) bagi hasil sumber daya alam, pajak pendapatan perorangan dan properti; (ii) Dana Alokasi Umum (DAU); (iii) Dana Alokasi Khusus (DAK)⁷.

5. Implikasi UU Nomor 33 Tahun 2004

Seiring dengan proses pembaruan terhadap isu otonomi dan desentralisasi, pemerintah telah melakukan revisi atas UU Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah menjadi UU Nomor 33 Tahun 2004.

Menurut UU Nomor 25 Tahun 1999 tersebut, sumber-sumber pendanaan pelaksanaan pemerintah daerah terdiri atas Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Perimbangan, dan Lain-lain Pendapatan yang sah. PAD terdiri dari komponen Pajak Daerah, Retribusi Daerah, hasil pengelolaan kekayaan Daerah yang dipisahkan, dan lain-lain PAD yang sah. Dana Perimbangan merupakan pendanaan daerah yang bersumber dari APBN yang terdiri dari Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK). Dana Bagi Hasil bersumber dari pajak dan sumber daya

⁷Pada saat studi ini dilakukan, UU No. 25 Tahun 1999 mengalami revisi menjadi UU No. 33 Tahun 2004. Namun secara garis besar tidak terjadi perubahan mendasar dalam sistem desentralisasi fiskal Indonesia. Namun demikian, implementasi kebijakan belum dapat dijelaskan.



alam yang dibagikan kepada daerah berdasarkan presentase tertentu. Dalam UU Nomor 33 Tahun 2004, terjadi revisi mengenai dana reboisasi yang semula termasuk bagian dari DAK, kini menjadi bagian dari DBH. DAK merupakan dana yang berasal dari APBN dan dialokasikan kepada daerah yang dimaksudkan untuk membantu membiayai kegiatan khusus daerah dan sesuai dengan prioritas nasional.

Menurut UU tersebut, pengaturan pembiayaan daerah dilakukan berdasarkan asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan. Pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan asas desentralisasi dilakukan atas beban APBD. Oleh karenanya, kepala daerah diberikan kewenangan untuk memungut pajak/retribusi (*tax assignment*) dan pemberian bagi hasil penerimaan (*revenue sharing*) serta bantuan keuangan (*grant*) atau dikenal sebagai dana perimbangan. Pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan asas dekonsentrasi dilakukan atas beban APBN dan pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka tugas pembantuan dibiayai atas beban anggaran tingkat pemerintahan yang menugaskan.

UU Nomor 33 Tahun 2004 mengubah pola bantuan dan sumbangan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah dan berlaku hingga saat ini. Subsidi Daerah Otonom dan Dana Inpres dihapuskan dan diganti dengan DAU. Menurut UU Nomor 33 Tahun 2004, DAU bertujuan untuk mengurangi ketimpangan kemampuan keuangan antar daerah (*horizontal imbalance*). Jumlah DAU yang dibagikan minimal 26% dari penerimaan dalam negeri dan akan dibagikan kepada seluruh propinsi dan kabupaten/kota menurut suatu rumusan. Dalam UU tersebut secara eksplisit disebutkan bahwa kriteria DAU didasarkan pada dua faktor penting, yakni

kebutuhan daerah (*fiscal needs*) dan potensi perekonomian daerah (*fiscal capacity*). Kemampuan fiskal yang dimaksud adalah kemampuan anggaran pemerintah yang bersangkutan dalam membiayai pemerintahannya, meliputi PAD, PPB, Bagi Hasil, PPh orang pribadi, Bea Peralihan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB), PDRB, potensi SDM. Sedangkan besarnya kebutuhan daerah (*fiscal needs*) dilihat dari jumlah penduduknya, luas wilayah, keadaan geografis, dan tingkat kemakmuran masyarakat dengan memperhatikan kelompok miskin. Celah fiskal (*fiscal gap*), yang merupakan dasar penentuan DAU, adalah selisih antara *fiscal capacity* dengan *fiscal needs*. Dengan kata lain, DAU digunakan untuk menutup celah yang terjadi karena kebutuhan daerah lebih besar dari potensi penerimaan daerah yang ada. Berdasarkan konsep *fiscal gap* tersebut, distribusi DAU akan lebih kecil kepada daerah-daerah yang memiliki kemampuan fiskal relatif besar. Sebaliknya perolehan DAU yang lebih besar akan diberikan kepada daerah-daerah dengan kemampuan fiskal relatif kecil. Dengan adanya konsep ini, beberapa daerah khususnya daerah yang kaya sumber daya alam dapat memperoleh DAU yang negatif.

Untuk menghindari kemungkinan terjadinya penurunan kemampuan daerah dalam membiayai beban pengeluaran yang sudah menjadi tanggung jawabnya, selain menggunakan formula *fiscal gap* perhitungan DAU juga menggunakan faktor penyeimbang yang terdiri dari: (a) *lumpsum* yang berasal dari sejumlah proporsi DAU yang akan dibagikan secara merata kepada seluruh daerah yang besarnya tergantung pada kemampuan keuangan negara; (b) transfer dari pemerintah pusat yang dialokasikan secara proporsional dari kebutuhan gaji pegawai masing-masing daerah. Dengan



adanya faktor penyeimbang, alokasi DAU kepada daerah ditentukan dengan perhitungan formula *fiscal gap* dan faktor penyeimbang.

Dengan begitu, kemampuan fiskal merupakan isu penting dan strategis, karena di masa mendatang pemerintah daerah diharapkan dapat mengurangi bahkan melepaskan ketergantungannya secara finansial kepada pemerintah pusat. Perlu dimengerti, karena tingkat ketergantungan finansial tersebut mempunyai hubungan terbalik dengan tingkat perolehan Pendapatan Asli Daerah (PAD), maka untuk mengurangi ketergantungan finansial tersebut pemerintah daerah harus merancang dan menetapkan berbagai skim peningkatan PAD. Secara umum skim peningkatan PAD meliputi:

- Intensifikasi dan ekstensifikasi pungutan daerah dalam bentuk pajak atau retribusi.
- Eksplorasi sumber daya alam
- Skema pembentukan capital (*capital formation*) atau investasi daerah melalui penggalangan dana atau menarik investor.

Dari ketiga pilihan kebijakan ini, tampaknya skim menarik investor merupakan pilihan yang paling bersifat *sustainable* dan mempunyai *multiplier effect* yang bermanfaat, yaitu penciptaan lapangan pekerjaan. Pilihan intensifikasi dan ekstensifikasi pungutan daerah, baik secara langsung maupun secara tidak langsung akan mengakibatkan terjadinya *high cost economy* yang mengarah pada tekanan inflasi, sedangkan pilihan kedua, terutama jika sumber daya yang tersedia bersifat tak-terbarukan (*non-renewable*), akan terbentur pada persoalan keberlanjutan.

6. Kinerja dan Dampak

Sejak dicanangkannya otonomi daerah pada tahun 2000, melalui diundangkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, telah terbentuk daerah otonom baru sebanyak 205 buah yang terdiri dari 7 provinsi, 164 kabupaten dan 34 Kota. Dengan perkataan lain terjadi peningkatan 64% dari jumlah daerah otonom tahun 1998 atau secara rata rata dalam satu tahun lahir 20 daerah otonom baru Sehingga daerah otonom menjadi sebanyak 524 unit (propinsi, kabupaten, kota) (*Kemendagri, 2010*). Selengkapnya pada Tabel 2.

Hasil evaluasi efektifitas pelaksanaan otonomi daerah menunjukkan bahwa pelaksanaan otonomi daerah belum mencapai tujuan yang hakiki dari otonomi daerah yaitu meningkatkan kesejahteraan rakyat. Kesimpulan ini merupakan hasil kajian Direktorat Otonomi Daerah Bappenas pada tahun 2011.

Tabel 2. Perkembangan Jumlah Daerah Otonom antara Tahun 1999 – 2010

| JUMLAH DAERAH OTONOM | 1999 | PERUBAHAN | 2010 |
|-------------------------------|------|-----------|------|
| Jumlah provinsi | 26 | 7 | 33 |
| Jumlah kabupaten | 234 | 164 | 398 |
| Jumlah kota | 59 | 34 | 93 |
| Jumlah Total Daerah Otonom(*) | 319 | 205 | 524 |

Sumber: Harmantyo, 2011.

(*) Angka ini tidak termasuk provinsi DKI Jakarta dan 6 daerah administratif.

Adapun indikator pengukuran efektifitas pelaksanaan otonomi daerah yang dipergunakan adalah sebagai berikut.

- a. Angka Kemiskinan. Hasilnya menunjukkan bahwa jumlah daerah yang berada di bawah garis kemiskinan tidak berkurang.
- b. Kualitas SDM. Kualitas sumber daya manusia masih belum memadai.
- c. Pemenuhan hak dasar. Masih banyak anak-anak putus sekolah, diskriminasi layanan kesehatan masih banyak dijumpai. Berdasar data BPS, pada tahun 2009 masih banyak propinsi dengan indeks pembangunan manusia (IPM) jauh dibawah rata-rata nasional yaitu 19 propinsi.
- d. Lapangan kerja dan angka pengangguran. Angka pengangguran masih cukup tinggi.
- e. Pengembangan infrastruktur seperti jalan, penerangan dan air minum. Kondisi jalan dengan kualitas rusak berat, rusak ringan, dan tidak mantap jumlahnya masih signifikan. Masih terdapat sekitar 7 persen desa yang belum terlayani listrik. Masih sekitar 70 juta penduduk belum mendapat layanan air minum, bahkan perilaku buang air besar (BAB) masih dilakukan oleh sekitar 60 juta penduduk.
- f. Pemberdayaan ekonomi. Upaya penciptaan lapangan pekerjaan belum menunjukkan hasil yang mengembirakan.
- g. Kualitas pengelolaan pemerintahan berdasar prinsip Kepemerintahan yang Baik (*Good Governance*). Menurut hasil riset Booz-Allen dan Hamilton pada tahun 1999, menunjukkan bahwa Indonesia masih masuk dalam kategori *poor governance*. Tertinggal dibanding Negara Asia Tenggara lainnya.

Terlepas dari perdebatan tentang dampak positif dan negatif dari otonomi daerah, setidaknya berbagai kalangan mempercayai terdapat banyak hal positif dari penerapan konsep otonomi daerah di Indonesia, diantaranya (i) semakin meningkatnya tingkat kemandirian dan kemampuan daerah dalam mengelola pembangunan ekonomi daerahnya, ditunjukkan dari terjadinya perencanaan ekonomi daerah yang lebih mempertimbangkan aspirasi masyarakat di daerah (*bottom-up planning*), peningkatan kemitraan dengan berbagai pemangku kepentingan; (ii) perkembangan perekonomian yang signifikan, ditandai dengan peningkatan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB), pendapatan per kapita, pertumbuhan ekonomi, serta semakin membaiknya fungsi intermediasi bank umum. Walaupun secara regional masih terdapat propinsi justru memperoleh dampak negatif.

Sementara hasil kajian IRDA (2002) menunjukkan desentralisasi berhasil mendorong terwujudnya tiga kondisi penting, yaitu (i) meningkatnya kepedulian dan penghargaan terhadap partisipasi masyarakat dalam proses politik di tingkat lokal; (ii) perangkat pemerintahan daerah memiliki komitmen yang makin kuat dalam pemberian layanan serta merasakan adanya tekanan yang berat dari masyarakat agar mereka meningkatkan kualitas pelayanan publik; dan (iii) pemerintah daerah saling bekerjasama dan berbagi informasi untuk menyelesaikan persoalan yang sama-sama mereka hadapi. Walaupun demikian, SMERU (2002) mengungkap fakta banyaknya daerah yang memberlakukan berbagai pungutan baru yang berpotensi menghambat iklim investasi dan gairah bisnis lokal (Utomo, 2010).

Di sisi lain, dampak negatif juga terjadi diantaranya (i) banyak kebocoran (korupsi) dan penggunaan anggaran yang

tidak efisien dan efektif; (ii) terbukanya potensi kegaduhan yang disebabkan oleh ketidaksiapan daerah dan ketidaklengkapan desain regulasi untuk mengimplementasikan proses desentralisasi, berupa desentralisasi KKN dan duplikasi Perda yang justru berlawanan dengan spirit otonomi daerah. Jika sebelumnya watak KKN lebih bersifat vertikal dengan institusi di atas mengambil bagian yang paling besar, maka sejak era otonomi watak KKN lebih bersifat horizontal dengan setiap lini penyelenggara pemerintah (daerah) mengambil bagian yang sama. Contoh lainnya, pemerintah daerah mencoba meningkatkan penerimaan daerah akibat orientasi kepada PAD yang berlebihan. Masalahnya adalah, peningkatan PAD tersebut dibarengi dengan kebijakan-kebijakan duplikatif sehingga sangat memberatkan masyarakat dan pelaku ekonomi pada khususnya⁸. Sebagian besar Perda-perda tersebut dianggap menjadi penyebab munculnya *high cost economy* (ekonomi biaya tinggi) sehingga tidak mendukung upaya peningkatan iklim usaha di Indonesia, baik dalam bentuk pajak, retribusi, maupun non-pungutan. Pada kasus ini tentu saja pemerintah daerah telah berperan sebagai pencari rente (*Rent-Seeker*) (Sari dkk, 2012).

Temuan lain oleh Hidayat (2003), bahwa kebijakan desentralisasi juga tak luput dari serangkaian permasalahan seperti munculnya pembengkakan organisasi daerah, terjadinya oligarki politik oleh elit lokal maupun gejala pembangkangan daerah terhadap pemerintah pusat.

⁸Menteri Keuangan pada tahun 2003 telah merekomendasikan kepada Menteri Dalam Negeri untuk mencabut 206 Perda di seluruh kabupaten/kota di Indonesia. Perda yang bermasalah pada level kabupaten pada tahun 2006 bahkan mencapai 65,63% dari seluruh total Perda yang diproduksi, sedangkan pada level propinsi dan kota di bawah 22%. (Jatmiko, 2010)

7. Isu, Tantangan dan Kendala

Memperhatikan pengalaman pelaksanaan otonomi daerah, dapat dikategorikan beberapa isu utama yang perlu mendapat perhatian, diantaranya adalah.

- *Tumpang tindih regulasi sektoral dan desentralisasi terhadap pelaksanaan otonomi daerah.*

Berdasarkan kajian Direktorat Otonomi Daerah Bappenas (2011), terdapat 87 regulasi sektoral yang mengatur 31 urusan yang dilimpahkan kepada pemerintah daerah. Setidaknya 29 bidang urusan diantaranya tumpang tindih. Lihat Tabel berikut:

Tabel 3. Peraturan Perundangan pada 31 Sektor yang Terkait dengan Desentralisasi

| No | Sektor | UU |
|----|--|--|
| 1 | Pendidikan | Undang-undang no. 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional; |
| 2 | Kesehatan | 1. Undang-undang no. 36 tahun 2009 tentang Kesehatan; 2. Undang-undang no. 44 tahun 2009 tentang Rumah Sakit; |
| 3 | Pekerjaan Umum | 1. Undang-undang No 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang; 2. Undang-undang No 28 Tahun 2002 Tentang Bangunan Gedung; 3. Undang-undang No 38 Tahun 2004 Tentang Jalan; 4. Undang-undang No 7 Tahun 2004 Tentang Sumber Daya Air; 5. Undang-undang No 18 tahun 1999 Tentang Jasa konstruksi |
| 4 | Perumahan | 1. Undang-undang no. 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang; |
| 5 | Penataan Ruang | 2. Undang-undang no. 39 tahun 2009 tentang Kawasan Ekonomi Khusus; 3. Undang-undang no. 44 tahun 2009 tentang Rumah Sakit |
| 6 | Perencanaan Pembangunan | 1. Undang-undang no. 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional; 2. UU No. 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025 ; 3. UU No.1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara; 4. UU No.15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara; 5. UU No.17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara |
| 7 | Perhubungan | 1. Undang-undang no. 22 tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan; 2. Undang-undang No 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan; 3. Undang-undang No 17 tahun 2008 Tentang Pelayaran; 4. Undang-undang No 23 tahun 2007 Tentang Perkeretaapian; |
| 8 | Lingkungan Hidup | 1. Undang-undang no. 32 tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup; 2. Undang-undang no. 22 tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan; 3. Undang-undang no. 19 Tahun 2009 Tentang Pengehasan Stockholm Convention on Persistent Organic Pollutants; 4. Undang-undang no. 18 tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah; 5. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2004 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan Menjadi Undang-Undang; 6. Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan; 7. Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997 Tentang Ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup; 8. Undang-undang Nomor 11 Tahun 1974 Tentang Perairan |
| 9 | Pertanahan | 1. Undang-undang no. 43 tahun 2008 tentang Wilayah Negara; 2. Undang-undang no. 27 tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil; |
| 10 | Kependudukan dan Catatan Sipil | 3. Undang-undang No 5 Tahun 1960 Tentang Pokok-Pokok Agraria 1. Undang-undang no. 12 tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia; 2. Undang-undang no. 23 tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan |
| 11 | Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak | 1. Undang-undang No 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak; 2. Undang-undang No 21 Tahun 2007 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang; 3. Undang-undang No 23 Tahun 2004 Tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga; 4. Undang-undang No 44 Tahun 2008 Tentang Pornografi |
| 12 | Keluarga Berencana dan Keluarga Sejahtera | Undang-undang no. 52 tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga |

Otonomi Daerah

| No | Sektor | UU |
|----|---|--|
| 13 | Sosial | Undang-undang no. 11 tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial 1. Undang-undang No 13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan; 2. Undang-Undang No 2 tahun 2004 Tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial; 3. Undang - Undang Nomor 29 Tahun 2009 Tentang Perubahan Atas Undang - Undang Nomor 15 Tahun 1997 Tentang Ketransmigrasian; 4. Undang-Undang No. 21 Tahun 2007 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang; 5. Undang-Undang No. 40 Tahun 2004 Tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional; 6. Undang-Undang No. 39 Tahun 2004 Tentang Pemempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri; 7. Undang-Undang No.21 Tahun 2003 Tentang Pengawasan Ketenagakerjaan dalam Industri dan Perdagangan; 8. Undang-undang No.21 Tahun 2000 Tentang Serikat Pekerja/Serikat Buruh; |
| 14 | Ketenagakerjaan dan Ketransmigrasian | Undang-undang no. 20 tahun 2008 tentang Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah 1. Undang-undang no. 25 tahun 2007 tentang Penanaman Modal; 2. Undang-undang no. 39 tahun 2009 tentang Kawasan Ekonomi Khusus; 3. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2008 Tentang Penggunaan Bahan Kimia Dan Larangan Penggunaan Bahan Kimia Sebagai Senjata Kimia |
| 15 | Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah | 1. Undang-undang no. 10 tahun 2009 tentang Kepariwisata; 2. Undang-undang no. 33 tahun 2009 tentang Perfilman. |
| 16 | Penanaman Modal | 1. Undang-undang no. 3 tahun 2005 tentang Sistem Keolahragaan Nasional 1. Undang-undang no. 43 tahun 2008 tentang Wilayah Negara; 2. Undang-undang no. 27 tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil |
| 17 | Kebudayaan dan Pariwisata | 3. Undang-undang No 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah*4. 1. Undang-undang no. 28 tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah; 2. Undang-undang no. 1 tahun 2008 tentang Perubahan Atas Undang-undang No. 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua; 3. Undang-undang no. 12 tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah; |
| 18 | Kepemudaan dan Olah Raga | 4. Undang-undang no. 36 tahun 2008 tentang Perubahan Keempat Atas Undang-undang No. 7 Tahun 1983 Tentang Pajak Penghasilan; 5. Undang-undang no. 29 tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia; 6. Undang-undang no. 11 tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh 7. Undang-undang 32 tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah |
| 19 | Kesatuan Bangsa dan Politik Dalam Negeri | Undang-undang No 16 Tahun 1997 Tentang Statistik Undang-undang No 43 Tahun 2009 Tentang Kearsipan Undang-Undang No 43 Tahun 2007 Tentang Perpustakaan |
| 20 | Otonomi Daerah, Pemerintahan Umum, Administrasi Keuangan Daerah, Perangkat Daerah, Kependidikan, dan Persandian | 1. Undang-undang no. 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik; 2. Undang-Undang Nomor 11 tahun 2008 Tentang Informasi Dan Transaksi Elektronik 1. Undang-undang no. 16 tahun 2006 tentang Sistem Penyuluhan Pertanian, Peternakan, dan Kehutanan; 2. Undang-undang No 18 Tahun 2009 Tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan; 3. Undang-undang No 18 Tahun 2004 Tentang Perkebunan; 4. Undang-undang No 7 tahun 1996 Tentang Pangan 1. Undang-undang no. 16 tahun 2006 tentang Sistem Penyuluhan Pertanian, Peternakan, dan Kehutanan; 2. Undang-undang no. 19 tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-undang No. 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan Menjadi Undang-undang; 3. Undang-undang no. 41 tahun 1999 tentang Kehutanan |
| 21 | Pemberdayaan Masyarakat dan Desa | 1. Undang-Undang No 4 Tahun 2009 Tentang Minerba; 2. Undang-undang No 30 Tahun 2009 Tentang Ketenagalistrikan; 3. Undang-undang No 30 Tahun 2007 Tentang Energi; 4. Undang-undang No 27 tahun 2003 Tentang Panas Bumi; 5. Undang-undang No 22 Tahun 2001 Tentang Minyak Gas dan Bumi 1. Undang-undang no. 27 tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil; 2. Undang-undang No 16 Tahun 2006 Tentang Sistem Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan; |
| 22 | Statistik | 3. Undang-undang No 31 Tahun 2004 Tentang Perikanan; 4. Undang-undang No 6 Tahun 1996 Tentang Perairan Indonesia |
| 23 | Kearsipan | 1. Undang-Undang No 36 Tahun 2000 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 1 Tahun 2000 Tentang Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Menjadi Undang-Undang; 2. Undang-Undang No 37 Tahun 2000 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No 2 Tahun 2000 Tentang Kawasan Perdagangan Bebas Dan Pelabuhan Bebas Sabang Menjadi Undang-Undang |
| 24 | Perpustakaan | 1. Undang-Undang No 31 Tahun 2000 Tentang Desain Industri; 2. Undang Undang No. 5 Tahun 1984 Tentang Perindustrian; 3. Undang - Undang Nomor 16 Tahun 2009 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang - Undang Nomor 5 Tahun 2008 Tentang Perubahan Keempat Atas Undang - Undang Nomor 6 Tahun 1983 Tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan Menjadi Undang - Undang |
| 25 | komunikasi dan Informatika | |
| 26 | Pertanian dan Ketahanan Pangan | |
| 27 | Kehutanan | |
| 28 | Energi dan Sumber Daya Mineral | |
| 29 | Kelautan dan Perikanan | |
| 30 | Perdagangan | |
| 31 | Perindustrian | |

Sumber: Direktorat Otonomi Daerah Bappenas, 2011

Ditengarai beberapa faktor menjadi penyebab tumpang tindihnya regulasi sektoral yaitu (i) pertentangan antara

undang-undang dengan peraturan pelaksanaannya; (ii) kebijakan instansi pusat saling bertentangan; (iii) benturan antara wewenang instansi pemerintah karena pembagian wewenang yang tidak sistematis; (iv) perbedaan antara peraturan perundangan dengan yurisprudensi dan Surat Edaran Mahkamah Agung (*Direktorat Otonomi Daerah, 2011*).

➤ *Pelaksanaan otonomi daerah belum efektif*

Salah satu tujuan pelaksanaan otonomi daerah adalah meningkatkan kesejahteraan masyarakat secara merata. Namun berdasar hasil kajian Direktorat Otonomi Daerah Bappenas (2011), ternyata pelaksanaan otonomi daerah belum berhasil meningkatkan kesejahteraan secara signifikan.

➤ *Ekstensifikasi sumber pendapatan Daerah yang berlebihan*

Salah satu konsekuensi otonomi daerah adalah kewenangan daerah yang lebih besar dalam pengelolaan keuangannya, mulai dari proses pengumpulan pendapatan sampai pada alokasi pemanfaatan pendapatan daerah tersebut. Dalam kewenangan semacam ini sebenarnya sudah muncul risiko bawaan, bahwa daerah akan melakukan upaya maksimalisasi, bukan optimalisasi, perolehan pendapatan daerah. Upaya ini didorong oleh kenyataan bahwa daerah harus mempunyai dana yang cukup untuk melakukan kegiatan, baik itu rutin maupun pembangunan, berupa pembayaran gaji pegawai daerah, dan anggota legislatif daerah, penyelenggaraan jasa-jasa publik dan kegiatan pembangunan.

Langkah yang dilakukan adalah melalui pola tradisional dengan mengintensifkan dan mengekstensifkan pemungutan pajak dan retribusi. Pola ini menjadi sebuah pilihan utama

karena ketidakmampuan pemerintah dalam mengembangkan sifat wirausaha (*entrepreneurship*). Malah kemudian timbul masalah ketika pemerintah daerah terlalu bersemangat memungut pajak dan retribusi. Sebagai ilustrasi, salah satu pemerintah daerah menerbitkan perda tentang pungutan terhadap label sebuah produk, dengan anggapan label tersebut dikategorikan sebagai iklan. Hal ini terlihat kurang rasional karena label produk sejatinya berfungsi sebagai identifikasi nama dan spesifikasi sebuah produk (*Sari dkk., 2012*).

Langkah ekstensifikasi pajak daerah akan menimbulkan beban yang terlalu besar buat masyarakat umum dan pelaku ekonomi yang pada akhirnya berujung pada meningkatnya beban masyarakat secara tidak proporsional dan menimbulkan ekonomi biaya tinggi sehingga dapat melemahkan pertumbuhan ekonomi daerah.

➤ *Belum optimalnya hasil pemekaran daerah*

Pemekaran wilayah merupakan salah satu dampak ikutan dari penerapan kebijakan desentralisasi di Indonesia, bahkan terlihat bahwa penambahan wilayah administratif kabupaten/kota hasil pemekaran bertambah secara signifikan sejak dimulainya kebijakan desentralisasi ini.

Kegiatan pemekaran wilayah sendiri awalnya diwadahi dalam Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 129 Tahun 2000 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pembentukan Daerah Otonom Baru, Penghapusan dan Penggabungan Daerah Otonom, yang kemudian direvisi menjadi PP Nomor 78 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan dan Penggabungan Daerah.

Namun dengan banyaknya daerah otonom baru, berdampak terhadap semakin besarnya dana pembangunan daerah otonom baru yang dialokasikan dari APBN. Sebagai ilustrasi, pada tahun 2002 dialokasikan DAU sebesar Rp. 1.33 triliun, tahun 2003 sebesar Rp. 2.6 triliun dan pada tahun 2010 sebesar Rp. 47.9 triliun. (Harmantyo, 2011).

Berdasar kajian Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan (2010), terdapat sejumlah kelemahan dalam pelaksanaan penataan daerah di Indonesia, yaitu (i) desain kebijakan sangat kental dengan pola pikir '*inward looking*' sehingga penataan daerah diterjemahkan hanya sebagai pembentukan daerah otonom baru; (ii) bersifat parsial, sehingga kepentingan per daerah yang menjadi acuan.

Dilain pihak, ditemui fakta bahwa pemekaran wilayah tersebut terlihat tidak disiapkan dengan baik sehingga ditemui kabupaten baru yang hanya berpenduduk 12 ribu jiwa. Disamping persoalan adanya ketimpangan antara besarnya dana yang dialokasikan dengan hasil yang dicapai dalam pembangunan daerah otonom baru serta munculnya konflik horisontal yang cenderung semakin meningkat, yang ternyata masalah di atas juga disebabkan oleh lemahnya aturan persyaratan dan penahapan pembentukan daerah otonom baru. Oleh karena itu, pemerintah memandang perlu mengeluarkan kebijakan penghentian sementara (moratorium) pemekaran daerah sekaligus berupaya melakukan penyempurnaan aturan pemekaran daerah, salah satu diantaranya menyempurnakan ketentuan persyaratan minimal untuk daerah otonom baru. Walaupun saat ini telah dimulai lagi proses pemekaran daerah, namun menjadi suatu pekerjaan rumah membenahi daerah pemekaran yang belum optimal kinerjanya.



- *Kondisi SDM aparatur pemerintahan dan legislatif yang belum menunjang sepenuhnya pelaksanaan otonomi daerah*

Sebagaimana dipahami bahwa aparatur pemerintah daerah menduduki peranan yang sangat vital dalam keseluruhan proses penyelenggaraan otonomi daerah. Oleh karena itu, tidak berlebihan bila di katakan bahwa keberhasilan penyelenggaraan otonomi daerah sangat bergantung kepada kemampuan aparturnya. Sementara berdasar fakta pencapaian otonomi daerah, hanya 20% pemerintah daerah mampu menyelenggarakan otonomi daerah dan berbuah kesejahteraan rakyat di daerah. Ditengarai rendahnya pencapaian ini banyak ditentukan oleh kapasitas dan integritas sumber daya manusia yang masih jauh dari memadai.

Beberapa faktor menyumbang pada terjadinya kondisi ini, yaitu (a) masih rendahnya profesionalitas birokrasi, disebabkan antara lain pola rekrutmen yang belum sempurna (menyangkut perencanaan kebutuhan dan seleksi); (ii) pola pembinaan karir yang belum mempunyai aturan yang jelas dan pasti, sehingga mempengaruhi terhadap semangat dan budaya kerja birokrasi; (iii) masih kuatnya pengaruh kekuatan politik pada birokrasi daerah, sehingga loyalitas aparatur pemerintah cenderung lebih kuat kepada kekuatan politik dari pada kepentingan masyarakat

- *Partisipasi Masyarakat masih belum memadai*

Masyarakat menjadi salah satu faktor penting bagi setiap kebijakan yang diberlakukan, karena masyarakat sesungguhnya adalah pelaku utama, yang langsung “bersentuhan” atau berkepentingan dengan kebijakan tersebut. Oleh karenanya keterlibatan masyarakat menjadi

suatu keniscayaan. Secara umum, keterlibatan masyarakat dalam proses implementasi Otonomi Daerah belum terlihat jelas. Kondisi ini bermuara pada masih kurangnya pemahaman masyarakat tentang otonomi daerah. Bahkan pemahaman masyarakat cenderung bertentangan dengan jiwa otonomi daerah. Sebagai ilustrasi, pada beberapa daerah, nelayan daerah lain tidak boleh menangkap ikan di luar daerahnya (Sari dkk., 2012).

➤ *Korupsi di Daerah makin marak*

Fenomena lain yang sejak lama menjadi kekhawatiran banyak kalangan berkaitan dengan implementasi otonomi daerah adalah bergesernya praktik korupsi dari pusat ke daerah⁹. Beberapa bentuk korupsi yang masih terjadi diantaranya (i) penggelembungan nilai barang dan jasa pada proses pengadaan barang dan jasa; (ii) Penghapusan barang inventaris dan aset negara (tanah); (iii) pungutan liar dalam penerimaan pegawai, pembayaran gaji, kenaikan pangkat, pengurusan pensiun dan sebagainya; (iv) pemotongan uang bantuan sosial dan subsidi (sekolah, rumah ibadah, panti asuhan dan jompo); (v) pemberian bantuan fiktif; (vi) penyelewengan dana proyek; (vi) penyelenggaraan proyek fiktif; (vii) Manipulasi hasil penerimaan penjualan, penerimaan pajak, retribusi dan iuran (Sari dkk., 2012)

➤ *Kesalahpersepsian terhadap keberhasilan otonomi daerah yang diukur dengan kemampuan keuangan daerah*

Keberhasilan otonomi daerah seringkali dipersepsikan sebagai keberhasilan suatu daerah hanya dalam aspek

⁹Sepanjang 2004-2011 Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) mencatat terdapat sebanyak 158 kasus korupsi yang menimpa kepala daerah yang terdiri atas gubernur, bupati, dan wali kota (Sari dkk., 2012).

kemampuan keuangan daerah. Akibatnya konsep “urusan” lebih dikaitkan dengan “keuangan”, yaitu hak daerah untuk menggali sumber keuangan dan bukan untuk memberikan pelayanan. Akibatnya, terjadi perebutan urusan antartingkatan pemerintahan dengan justifikasinya masing-masing yang bermuara pada terlantarnya pelayanan masyarakat.

8. Agenda ke Depan

Memperhatikan isu utama dalam pelaksanaan otonomi daerah yang telah banyak mempengaruhi pelaksanaan otonomi daerah, dibutuhkan langkah nyata dalam menanggapi isu dimaksud. Beberapa agenda yang dipandang perlu dan segera untuk dilakukan adalah.

➤ *Penyusunan Desain Besar Otonomi Daerah Tahun 2015-2025*

Pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah telah berlangsung lama, namun pelaksanaannya masih terkesan berubah-uban bahkan pada era reformasi perubahan regulasi terkait otonomi daerah berlangsung dalam waktu yang singkat. Sebagai ilustrasi, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 hanya efektif selama 5 tahun dan direvisi menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Untuk itu, perlu disiapkan langkah penyiapan naskah akademik dengan melibatkan berbagai pihak. Desain Besar ini akan dilengkapi dengan peta jalan yang sekaligus merupakan masukan bagi penyusunan RPJMN Tahun 2015-2019.

➤ *Penyempurnaan regulasi otonomi daerah dan sinkronisasi dengan regulasi sektoral terkait*

Sebagaimana telah dijelaskan pada bagian isu terdahulu bahwa salah satu faktor yang berpengaruh signifikan terhadap

hasil pelaksanaan otonomi daerah adalah keberadaan regulasi sektoral, yang ketika tumpang tindih akan menghambat pelaksanaan otonomi daerah. Untuk itu, agenda utama yang perlu dilakukan adalah sinkronisasi keseluruhan regulasi terkait otonomi daerah, baik sektoral maupun yang terkait langsung dengan otonomi daerah, termasuk regulasi di pusat (undang-undang, PP, permen, juklak, juknis, maupun daerah (perda). Sebagai konsekuensi logisnya, undang-undang otonomi daerah kemungkinan besar juga akan direvisi.

Berdasar penelitian dan diskusi yang diselenggarakan Program Pascasarjana S2 Politik dan Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada selama tahun 2008-2009, disepakati terdapat beberapa isu yang belum mampu dijawab oleh desain desentralisasi saat ini, yaitu:

- ✓ Ketidakjelasan pembagian kewenangan antara pemerintah pusat, provinsi dan kabupaten/kota yang berakibat pada perbedaan interpretasi, tumpang tindih, dan tarik-menarik kewenangan antarlevel pemerintahan (pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, pemerintah daerah provinsi dengan kabupaten/kota);
- ✓ Kerancuan yang terjadi menyusul model susunan pemerintahan yang menempatkan provinsi sebagai daerah otonom sebagaimana kabupaten/kota, padahal wilayah provinsi meliputi wilayah kabupaten/kota, dan pada saat bersamaan juga merupakan wakil pemerintah pusat di daerah;
- ✓ Situasi pembuatan kebijakan desentralisasi/otonomi daerah yang cenderung terpecah-pecah sehingga menghasilkan peraturan perundang-undangan yang

saling bertentangan atau tidak tepat sasaran ,baik dalam lingkup nasional maupun lokal

- ✓ Kecenderungan pemerintah nasional tidak melakukan penyesuaian kelembagaan dengan rezim desentralisasi sehingga yang terjadi justru “pembengkakan” struktur kelembagaan di pusat;
- ✓ Pembagian kewenangan menjadi urusan wajib dan urusan pilihan yang belum jelas dan cenderung seragam untuk seluruh daerah sehingga menimbulkan banyak kesulitan karena tak seluruhnya sesuai dengan karaktersitik dan kebutuhan daerah, dan;
- ✓ Banyaknya urusan pemerintahan yang menyaratkan NSPK (Norma, Standar, Prosedur, dan Kriteria), dimana kelambanan di kementerian sektoral dalam mengeluarkan NSPK berimbas pada tidak adanya standar kualitas penyelenggaran urusan yang dilakukan oleh pemerintah daerah. Walaupun ada keleluasaan bagi daerah untuk bergerak sebelum NPSK keluar, namun sangat sedikit daerah yang berinovasi untuk menetapkan sendiri kualitas pelayanan publiknya (*Dwipayana, 2011*).

Salah satu masukan terkait revisi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 berasal dari Hakim Konstitusi Akil Mochtar (2012), yang menyatakan bahwa sesuai dengan Program Legislasi Nasional (Prolegnas) 2010, UU Nomor 32 Tahun 2004 akan direvisi menjadi tiga Rancangan Undang-Undang (RUU): RUU tentang Pemerintahan Daerah, RUU tentang Pemilihan Kepala Daerah, dan RUU tentang Desa.

Untuk itu, menurut Mochtar (2012), setidaknya terdapat 22 isu strategis yang dirumuskan dalam RUU Pemerintahan Daerah antara lain: (1) pembentukan daerah otonom;

(2) pembagian urusan pemerintahan; (3) daerah berciri kepulauan; (4) pemilihan kepala daerah; (5) peran gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat di Daerah; (6) Muspida; (7) perangkat daerah; (8) kecamatan; (9) aparatur daerah; (10) peraturan daerah; (11) pembangunan daerah; (12) keuangan daerah; (13) pelayanan publik; (14) partisipasi masyarakat; (15) kawasan perkotaan; (16) kawasan khusus; (17) kerjasama antardaerah; (18) desa; (19) pembinaan dan pengawasan; (20) tindakan hukum terhadap aparatur Pemda; (21) inovasi daerah; (22) dan Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah (DPOD).

➤ *Peningkatan kualitas proses perencanaan pembangunan daerah*

Pembangunan daerah yang berkualitas masih sulit dicapai, ketika proses perencanaan pembangunan daerah belum mendapat perhatian. Untuk itu, beberapa hal yang perlu dilakukan adalah peningkatan kualitas para pimpinan dan staf perencana melalui pendidikan dan pelatihan perencanaan berkala, dan peningkatan kualitas rapat koordinasi wilayah., membenahan sistem informasi, peningkatan kualitas data, dan pelaksanaan monitoring dan evaluasi secara berkala dan tepat waktu.

➤ *Peningkatan kualitas pengendalian program melalui pengembangan sistem informasi otonomi daerah yang menerapkan manajemen pengetahuan*

Salah satu kelemahan pelaksanaan otonomi daerah adalah tidak terpantaunya kegiatan secara memadai, yang terutama diakibatkan oleh kesulitan mengakses data pencapaian. Akibatnya hasil evaluasi pelaksanaan otonomi daerah menjadi kurang berkualitas. Untuk itu, perlu dikembangkan konsep manajemen pengetahuan yang

pada intinya menjaga aliran data dan informasi mulai dari pengumpulan data dasar, pengolahan, pendistribusian dan bahkan meningkatkan data dan informasi tersebut menjadi pengetahuan. Beberapa hal yang akan tercakup adalah sistem informasi, mekanisme monitoring dan evaluasi, ketersediaan akses bagi semua., pusat informasi di tiap daerah.

➤ *Pembenahan proses pemekaran daerah melalui penyusunan Desain Besar Penataan daerah*

Sebagaimana telah diketahui bahwa pemekaran daerah ternyata pada akhirnya tidak mendukung tujuan pelaksanaan otonomi daerah, bahkan pada titik tertentu menjadi beban bagi pelaksanaan otonomi daerah. Untuk itu, dibutuhkan suatu *grand design* (desain besar) yang dapat menjadi suatu acuan bagi langkah pemekaran daerah.

Saat ini telah tersedia suatu makalah kebijakan bertema Desain Besar Penataan Daerah¹⁰ di Indonesia, yang merupakan hasil kolaborasi berbagai pihak dengan dikoordinasikan bersama oleh Kementerian Dalam Negeri dan Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan (*Partnership for Governance Reform*). Menjadi agenda pemerintah selanjutnya untuk mereview dan menginternalisasikan Desain Besar ini kedalam Desain Besar Otonomi Daerah dan regulasi terkait khususnya undang-undang otonomi daerah

Beberapa ide utama dalam dokumen ini diantaranya adalah:

- i) terdapat 4 (empat) elemen dasar penataan daerah, yaitu (a) pembentukan daerahh persiapan sebagai tahap awal sebelum ditetapkan sebagai daerah otonom; (b)

¹⁰Penataan daerah meliputi (i) pemekaran dan pembentukan daerah; (ii) penghapusan dan penggabungan daerah; (iii) penyelesaian batas daerah; (iv) pengalihan status daerah serta pemindahan ibukota (Kemitraan bagi Tata Pemerintahan, 2010).

- penggabungan dan penyesuaian daerah otonom; (c) penataan daerah yang memiliki karakteristik khusus; (d) penetapan estimasi jumlah maksimal daerah otonom di Indonesia tahun 2010-2025 (selengkapnya pada Tabel 4);
- ii) nilai dasar pembentukan daerah otonom terdiri atas efisiensi administrasi (daya saing daerah dan skala ekonomi dan jumlah beban propinsi) dan efektifitas administrasi (rentang kendali, aksesibilitas dan potensi wilayah), demokrasi pemerintahan (aspirasi dan kendali masyarakat, keterwakilan), dan ketahanan nasional.

Untuk melihat jumlah ideal dari propinsi, kabupaten/kota, digunakan 7 (tujuh) formulasi dari berbagai sudut pandang, yaitu (i) administrasi publik, yaitu meningkatkan efisiensi dan efektifitas pemerintahan dan mengaktualisasikan representasi lokal; (ii) manajemen pemerintahan, dengan pertimbangan jumlah penduduk, luas wilayah, dan rentang kendali; (iii) manajemen keuangan; (iv) demografi, dengan pertimbangan kepadatan penduduk, persebaran dan etnis; (v) geografi, yaitu hidrologi, perairan kepulauan, topografi, ekologi; (vi) pertahanan dan keamanan, yaitu geografi, demografi, sumber daya alam/buatan, kondisi sosial ekonomi; (vii) sosial ekonomi, yaitu agama, budaya, tingkat kemakmuran.

Tabel 4. Estimasi Jumlah Maksimal Kabupaten/Kota di Indonesia (2010-2025)

| Daerah otonom | 2010 | Penambahan | 2025(*) |
|-----------------------|------|------------|---------|
| Jumlah provinsi | 33 | 11 | 44 |
| Jumlah kabupaten/kota | 491 | 54 | 545 |
| Jumlah daerah otonom | 524 | 65 | 589 |

(*) Diolah berdasarkan estimasi tim Desertada Kemendagri (2010)

➤ *Peningkatan kualitas sumber daya manusia dan pembenahan birokrasi daerah melalui reformasi birokrasi*

Fenomena rendahnya kualitas sumber daya manusia di daerah yang telah berlangsung lama perlu segera dihentikan,. Dimulai dengan penyusunan sistem kepegawaian daerah yang berisi pola rekrutmen, penjenjangan karir, sistem insentif/disinsentif, sistem pendidikan pegawai, dan lainnya, yang dipadu dengan pengembangan reformasi birokrasi di daerah. Dimungkinkan juga pertukaran data dan informasi secara aktif diantara pemerintah daerah.

Perubahan dalam penyelenggaraan Birokrasi pemerintah Daerah harus mengacu pada prinsip:

- Birokrasi Pemerintah Daerah harus mampu mengarahkan dalam mengupayakan terwujudnya potensi dan inisiatif masyarakat dalam mengatasi permasalahan atau tuntutan kebutuhannya.
- Birokrasi Pemerintah Daerah harus mampu bersaing dalam memberikan pelayanan (*Delivery of Services*) dengan menumbuhkan efisiensi, inovasi dan motivasi serta prestasi.
- Birokrasi Pemerintah Daerah harus mengupayakan bagaimana menjelaskan kehendak atau keinginan pemerintahan kepada masyarakat daripada mengatur masyarakat untuk tidak berbuat hal-hal yang tidak diinginkan oleh pemerintah
- Penyelenggaraan pemerintahan yang berorientasi kepada dampak hasil bukan atas bahan masukan yang diperlukan
- Penyelenggara pemerintahan yang berorientasi pada upaya memenuhi kebutuhan masyarakat bukan kepada kepentingan dan data prosedur birokrasi pemerintahan.
- Penyelenggaraan pemerintahan harus memiliki wawasan dan pandangan kewirausahaan.

- Penyelenggaraan pemerintahan lebih memanfaatkan dan berorientasi kepada kekuatan mekanisme pasar dalam upaya mengarahkan (fasilitatif) prakarsa dan gerak perubahan masyarakat.
- *Pelibatan masyarakat dalam proses pengambilan keputusan, pemantauan dan evaluasi secara partisipatif*

Selama ini proses desentralisasi dan otonomi daerah terlalu focus pada aspek pemerintahan, dengan melupakan bahwa filosofi otonomi daerah diantaranya adalah keterlibatan aktif masyarakat dalam proses ini. Akibatnya masyarakat hanya menjadi obyek. Untuk itu, dibutuhkan upaya bertahap untuk mulai melibatkan masyarakat dimulai dengan melakukan sosialisasi secara intensif, menyelenggarakan dengan pendapat publik, melibatkan masyarakat dalam pemantauan dan evaluasi secara partisipatif. Dengan demikian diharapkan dukungan masyarakat akan membantu meningkatkan kualitas otonomi daerah.

- *Pengembangan alternatif sumber pembiayaan pemerintah daerah*

Kesulitan yang dihadapi oleh pemerintah dalam memperoleh sumber pembiayaan di daerah perlu disikapi dengan menyiapkan terobosan alternative pembiayaan. Diantara yang dapat dilakukan adalah efisiensi anggaran, revitalisasi perusahaan daerah, dan kerjasama dengan swasta.

- *Pembenahan forum komunikasi otonomi daerah*

Pelaksanaan otonomi daerah menjadi kepentingan semua pihak, sehingga keterlibatan pemangku kepentingan menjadi suatu keniscayaan. Untuk itu, dibutuhkan suatu forum yang dapat membantu mengakomodasi semua kepentingan, baik pemerintah, dan pihak di luar pemerintah termasuk masyarakat. Forum yang ada selama ini dapat dioptimalkan perannya dalam meningkatkan keterlibatan pemangku kepentingan.



BAB III

IMPLIKASI OTONOMI DAERAH

Konsep otonomi daerah dalam arti sesungguhnya baru disadari bangsa Indonesia setelah terjadi krisis multidimensional. Gagasan penataan kembali sistem otonomi daerah bertolak dari pemikiran untuk menjamin terjadinya efisiensi, efektivitas, transparansi, akuntabilitas, dan demokratisasi nilai-nilai kerakyatan dalam praktik penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Kemampuan dan kehendak daerah sendiri ternyata dari tahun ke tahun dirasakan semakin jauh dari kenyataan selama masa orde baru. Kenyataan yang terjadi adalah ketergantungan fiskal dan subsidi serta bantuan Pemerintah Pusat sebagai wujud ketidakberdayaan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dalam membiayai belanja daerah.

Selama orde baru banyak kritik yang muncul, antara lain pemerintah pusat terlalu dominan terhadap pemerintah daerah, dimana pola pendekatan yang sentralistik dan seragam telah dikembangkan pemerintah pusat hingga mematikan inisiatif dan kreativitas pemerintah daerah. Pemerintah daerah kurang diberi keleluasaan (*local discretion*) untuk menentukan kebijakan daerahnya sendiri. Kewenangan yang diberikan kepada pemerintah daerah tidak disertai dengan pemberian infrastruktur yang memadai, penyiapan sumber daya manusia yang profesional, dan pembiayaan yang adil. Akibatnya, yang terjadi bukannya tercipta kemandirian pemerintah daerah, tetapi justru ketergantungan pemerintah

daerah terhadap pemerintah pusat. Dampaknya, selama masa orde baru sistem yang kita anut menyebabkan pemerintah daerah tidak responsif dan kurang peka terhadap aspirasi masyarakat daerah. Misalnya; banyak proyek pembangunan daerah yang tidak menghiraukan manfaat yang dirasakan masyarakat, karena beberapa proyek merupakan proyek titipan yang sarat dengan petunjuk dan arahan dari pemerintah pusat.

Pada masa itu, alasan pemerintah pusat melakukan campur tangan terhadap perintah daerah adalah untuk untuk menjamin stabilitas nasional dan masih lemahnya sumber daya manusia yang ada di pemerintah daerah. Berdasarkan alasan tersebut, sistem sentralisasi otoritas dipandang sebagai prasyarat untuk menciptakan persatuan dan kesatuan nasional serta mendorong pertumbuhan ekonomi. Pada awalnya pandangan tersebut terbukti benar namun sepanjang tahun 70-an dan 80-an, misalnya, Indonesia mengalami pertumbuhan yang berkelanjutan dan stabilitas politik yang mantap. Tetapi, rupanya dalam jangka panjang, sistem sentralisasi ternyata telah menimbulkan ketimpangan dan atau ketidakadilan, rendahnya akuntabilitas, lambatnya pembangunan infrastruktur sosial, rendahnya tingkat pengembalian proyek-proyek publik, serta memperlambat pengembangan kelembagaan sosial ekonomi di daerah.

A. Bidang politik

Pemberian otonomi dan kewenangan kepada pemerintah daerah merupakan suatu wujud dari pengakuan dan kepercayaan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Pengakuan pemerintah pusat terhadap eksistensi pemerintah

daerah serta kepercayaan dengan memberikan kewenangan yang luas kepada pemerintah daerah akan menciptakan hubungan yang harmonis antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Kondisi akan mendorong tumbuhnya dukungan pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat dimana akhirnya akan dapat memperkuat persatuan dan kesatuan bangsa. Kebijakan otonomi daerah sebagai upaya pendidikan politik rakyat akan membawa dampak terhadap peningkatan kehidupan politik di pemerintah daerah.

B. Bidang Ekonomi

Kebijakan otonomi daerah yang bertujuan untuk pemberdayaan kapasitas daerah akan memberikan kesempatan bagi pemerintah daerah untuk mengembangkan dan meningkatkan perekonomiannya. Peningkatan dan pertumbuhan perekonomian daerah akan membawa pengaruh yang signifikan terhadap peningkatan kesejahteraan rakyat di pemerintah daerah. Melalui kewenangan yang dimilikinya untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat, daerah akan berupaya untuk meningkatkan perekonomian sesuai dengan kondisi, kebutuhan dan kemampuan. Kewenangan daerah melalui otonomi daerah diharapkan dapat memberikan pelayanan maksimal kepada para pelaku ekonomi di daerah, baik lokal, nasional, regional maupun global. Bahkan kalau ditelaah lebih lanjut, sejak diberlakukannya otonomi daerah pada tanggal 1 Januari 2001 lalu, telah terjadi pelimpahan kewenangan yang semakin luas kepada pemerintahan daerah dalam rangka meningkatkan efektifitas dan efisiensi penyelenggaraan fungsi pemerintah daerah. Pemberian otonomi daerah

diharapkan dapat meningkatkan efisiensi, efektivitas, dan akuntabilitas sektor publik di Indonesia. Dengan otonomi, pemerintah daerah dituntut untuk mencari alternatif sumber pembiayaan pembangunan tanpa mengurangiharapan masih adanya bantuan dan bagian (*sharing*) dari pemerintah pusat dan menggunakan dana publik sesuai dengan prioritas dan aspirasi masyarakat (Mardiasmo, 2002).

Bidang pariwisata yang merupakan sektor riil pemasukan daerah. Seperti telah disinggung di muka, pelaksanaan otonomi yang diatur dalam UU 32 Tahun 2004, diyakini akan mendorong daerah untuk lebih bersikap mandiri karena memiliki kewenangan penuh untuk mengurus dan mengontrol daerahnya sendiri. Kemandirian tersebut, bisa menciptakan pertumbuhan ekonomi lebih baik, termasuk pengelolaan pariwisata daerah yang lebih profesional dan mengena. Dengan adanya otonomi, maka otomatis daerah akan lebih kreatif dalam menggali penerimaan daerahnya. Dampaknya terhadap pariwisata adalah adanya kesungguhan dalam mengkai dan melestarikan objek-objek wisata, karena objek itu menjadi sumber pendapatan penting bagi daerah. Kemandirian ini juga diharapkan akan memacu kemandirian dalam bidang promosi wisata.

C. Bidang Sosial Budaya

Kebijakan otonomi daerah merupakan pengakuan terhadap keanekaragaman pemerintah daerah, baik itu suku bangsa, agama, nilai-nilai sosial dan budaya serta potensi lainnya yang terkandung di daerah. Pengakuan pemerintah pusat terhadap keberagaman pemerintah daerah merupakan suatu nilai penting bagi eksistensi pemerintah daerah.

Adanya pengakuan tersebut pemerintah daerah akan merasa setara dan sejajar dengan suku bangsa lainnya, hal ini akan sangat berpengaruh terhadap upaya mempersatukan bangsa dan negara. Pelestarian dan pengembangan nilai-nilai budaya lokal akan dapat ditingkatkan dimana pada akhirnya kekayaan budaya lokal akan memperkaya khasanah budaya nasional.

D. Bidang Hukum

Berdasarkan pemikiran dengan menggunakan pendekatan aspek politik, ekonomi, sosial budaya dan hukum, secara ideal kebijakan otonomi daerah merupakan kebijakan yang sangat tepat dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Hal ini berarti bahwa kebijakan otonomi daerah mempunyai prospek yang bagus di masa mendatang dalam menghadapi segala tantangan dalam penyelenggaraan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Namun demikian prospek yang bagus tersebut tidak akan dapat terlaksana jika berbagai kendala dan tantangan yang dihadapi tidak dapat diatasi dengan baik. Untuk dapat mewujudkan prospek otonomi daerah di masa mendatang tersebut diperlukan suatu kondisi yang kondusif, antara lain: adanya komitmen politik dari seluruh komponen bangsa terutama pemerintah dan lembaga perwakilan untuk mendukung dan memperjuangkan implementasi kebijakan otonomi daerah, adanya konsistensi kebijakan penyelenggara negara terhadap implementasi kebijakan otonomi daerah, kepercayaan dan dukungan masyarakat serta pelaku ekonomi dalam pemerintah dalam mewujudkan cita-cita otonomi daerah.

Melihat kondisi tersebut bukan merupakan suatu hal yang tidak mungkin, bahwa otonomi daerah mempunyai prospek yang sangat cerah di masa mendatang. Tentunya kita berharap melalui dukungan dan kerjasama seluruh komponen bangsa kebijakan otonomi daerah dapat diimplementasikan dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah.

E. Partisipasi Masyarakat

1. Partisipasi Masyarakat dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah yang dilakukan pemerintah daerah.

Keberhasilan penyelenggaraan otonomi daerah tidak terlepas dari adanya aktifitas dan partisipasi aktif dari masyarakat. Masyarakat daerah merupakan bagian yang sangat penting dari sistem pemerintah daerah, karena penyelenggaraan otonomi daerah digunakan untuk mewujudkan masyarakat yang lebih sejahtera. Salah satu wujud dari rasa tanggung jawab masyarakat adalah adanya sikap mendukung terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dari uraian diatas dapat digambarkan oleh ilmu sosiologi sosial yaitu ilmu yang mempelajari segala aktifitas dari masyarakat. Namun yang terjadi masyarakat kurang berperan aktif dan mendukung dalam pelaksanaan pemerintahan daerah dan hanya mengikuti yang diperintahkan atau hanya berperan pasif.

2. Kewenangan yang dilaksanakan oleh daerah otonom untuk mengatur keuangan daerahnya.

Tujuan utama pembentukan daerah otonom ialah memberikan kemandirian kepada daerah



untuk mengurus rumah tangga sendiri dan mampu membangun pertumbuhan ekonomi dalam rangka mewujudkan kesejahteraan rakyat. Proses pemekaran wilayah ternyata memunculkan kerajaan-kerajaan kecil yang dikuasai sekumpulan elite di daerah. Mayoritas dana yang seharusnya dikelola daerah untuk kesejahteraan masyarakat habis untuk anggaran belanja rutin pegawai. Dengan pendekatan ilmu ekonomi pemerintah dapat mengatur keuangan daerah yang harus digunakan secara efektif dan efisien, agar kehidupan masyarakat menjadi sejahtera.

Salah satu kriteria penting untuk mengetahui secara nyata kemampuan Daerah dalam mengatur dan mengurus rumah tangganya adalah kemampuan *self-supporting* dalam bidang keuangan. Dengan perkataan lain, faktor keuangan merupakan faktor esensial dalam mengukur tingkat kemampuan Daerah dalam melaksanakan otonominya. Ini berarti, penyelenggaraan urusan rumah tangganya, Daerah membutuhkan dana atau uang.

Sebagai alat pengukur, penukar dan penabung, uang menduduki posisi yang sangat penting dalam penyelenggaraan urusan rumah tangga Daerah. Keadaan keuangan Daerahlah yang sangat menentukan corak, bentuk, serta kemungkinan-kemungkinan kegiatan yang akan dilakukan oleh Pemerintah Daerah.

Untuk dapat memiliki keuangan yang memadai dengan sendirinya Daerah membutuhkan sumber

keuangan yang cukup pula. Dalam hal ini Daerah dapat memperolehnya melalui beberapa cara:

- a. Hasil pajak Daerah
- b. Hasil retribusi Daerah
- c. Hasil perusahaan Daerah
- d. Hasil usaha Daerah yang sah
- e. Hasil dinas Daerah

3. Partisipasi dalam Memanfaatkan Hasil

Setiap usaha bersama manusia-pembangunan, misalnya bagaimanapun ditujukan untuk kepentingan dan kesejahteraan bersama anggota masyarakatnya. Oleh sebab itu, anggota masyarakat berhak untuk berpartisipasi dalam menikmati setiap usaha bersama yang ada. Demikian pula halnya dengan penyelenggaraan pemerintahan Daerah, rakyat/masyarakat Daerah harus dapat menikmati hasilnya secara adil.

Adil dalam pengertian di sini adalah setiap orang mendapatkan bagiannya sesuai dengan pengorbanannya dan menuntut norma-norma yang umum diterima. Sedangkan norma-norma yang dapat dijadikan ukuran, dapat berupa norma hukum (peraturan perundang-undangan), ataupun berupa nilai-nilai etika dan moral keagamaan.

4. Partisipasi dalam Evaluasi

Sudah umum disepakati bahwa setiap penyelenggaraan apapun dalam kehidupan bersama, hanya dapat dinilai berhasil apabila dapat memberikan manfaat bagi masyarakat. Untuk mengetahui hal ini, sudah sepantasnya masyarakat diberi kesempatan menilai hasil yang telah dicapai. Demikian pula dalam

penyelenggaraan pemerintahan Daerah, masyarakat dapat dijadikan sebagai “hakim” yang adil dan jujur dalam menilai hasil yang ada.

Sikap ikut memelihara dan melestarikan hasil yang telah dicapai, dapat dilihat sebagai indikasi adanya dukungan positif anggota masyarakat terhadap apa yang dihasilkan. Karenanya, mudah diperkirakan hal tersebut sesuai dengan kepentingan dan kebutuhan masyarakat. Sebaliknya sikap apatisisme dan tak adanya perasaan ikut memiliki, merupakan indikasi bahwa apa yang diselenggarakan belum sesuai dengan kepentingan masyarakat. Dan ini tentunya berguna sekali dalam penyusunan kegiatan berikutnya.

5. Partisipasi Masyarakat dalam Proses Pembuatan Keputusan

Setiap proses penyelenggaraan, terutama dalam kehidupan bersama masyarakat, pasti melewati tahap penentuan kebijaksanaan. Dalam rumusan yang lain adalah menyangkut pembuatan keputusan politik. Partisipasi masyarakat pada tahap ini sangat mendasar sekali, terutama karena “putusan politik” yang di ambil menyangkut nasib mereka secara keseluruhan.

BAB IV PELUANG DAN TANTANGAN OTONOMI DAERAH

Pada saat ini. Otonomi Daerah yang dilaksanakan berdasarkan kepada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Menurut UU ini, otonomi daerah dipahami sebagai kewenangan daerah otonom untuk menatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Selain itu prinsip otonomi daerah yang digunakan adalah otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab. Kewenangan otonomi yang luas merupakan keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang mencakup kewenangan semua bidang pemerintahan, kecuali kewenangan di bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan bidang lain yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

Otonomi daerah dikelompokkan menjadi otonomi nyata dan otonomi bertanggungjawab. Otonomi nyata adalah keleluasaan pemerintah daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintahan di bidang tertentu yang secara nyata ada dan diperlukan serta tumbuh hidup, dan berkembang di daerah. Otonomi yang bertanggung jawab adalah berupa perwujudan pertanggung-jawaban sebagai konsekuensi pemberian hak dan kewenangan kepada pemerintah daerah dalam wujud tugas dan kewajiban yang

dipikul oleh pemerintah daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi, berupa peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan, pemerataan, serta pemeliharaan hubungan yang serasi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah serta antara pemerintah daerah dalam rangka menjaga keutuhan negara Indonesia.

Prinsip-prinsip pemberian Otonomi Daerah dalam UU 22/1999 adalah:

1. Penyelenggaraan Otonomi Daerah dilaksanakan dengan memperhatikan aspek demokrasi, keadilan, pemerataan, serta potensi dan keanekaragaman Daerah.
2. Pelaksanaan Otonomi Daerah didasarkan pada otonomi luas, nyata dan bertanggung jawab.
3. Pelaksanaan Otonomi Daerah yang luas dan utuh diletakkan pada Daerah Kabupaten dan Daerah Kota.
4. Pelaksanaan Otonomi Daerah harus sesuai dengan konstitusi negara sehingga tetap terjamin hubungan yang serasi antara Pusat dan Daerah serta antara Daerah.
5. Pelaksanaan Otonomi Daerah harus lebih meningkatkan kemandirian Daerah Otonom, dan karenanya dalam daerah Kabupaten dan Daerah Kota tidak ada lagi wilayah administratif.
6. Pelaksanaan Otonomi Daerah harus lebih meningkatkan peranan dan fungsi badan legislatif Daerah, baik sebagai fungsi legislatif, fungsi pengawas



- maupun fungsi anggaran atas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.
7. Pelaksanaan azas dekonsentrasi diletakkan pada Daerah Provinsi dalam kedudukannya sebagai Wilayah Administratis untuk melaksanakan pemerintahan tertentu yang dilimpahkan kepada Gubernur sebagai wakil Pemerintah.
 8. Pelaksanaan azas tugas pembantuan dimungkinkan, tidak hanya dari Pemerintah kepada Daerah, tetapi juga dari Pemerintah dan Daerah kepada Desa yang disertai dengan pembiayaan sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaan dan mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskannya.

A. Peluang Otonomi Daerah

Jika kita memperhatikan prinsip-prinsip pemberian dan penyelenggaraan otonomi daerah dapat diperkirakan peluang ke depan dari otonomi daerah tersebut. Untuk mengetahui peluang tersebut dapat dilakukan dengan menggunakan berbagai pendekatan. Salah satu pendekatan yang kita gunakan disini adalah aspek ideologi, politik, sosial budaya, dan pertahanan keamanan.

Berdasarkan aspek ideology, bahwa Pancasila merupakan pandangan, falsafah hidup dan sekaligus dasar negara. Nilai-nilai Pancasila mengajarkan antara lain pengakuan Ketuhanan, semangat persatuan dan kesatuan nasional, pengakuan hak azasi manusia, demokrasi, dan keadilan dan kesejahteraan sosial bagi seluruh masyarakat. bila kita memahami dan menghayati nilai-nilai tersebut maka dapat

disimpulkan bahwa kebijakan otonomi daerah dapat diterima dalam penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara. Dengan dilaksanakannya otonomi daerah nilai-nilai luhur Pancasila tersebut akan dapat diwujudkan dan dilestarikan dalam setiap aspek kehidupan bangsa Indonesia.

Berdasarkan aspek politik, bahwa pemberian otonomi dan kewenangan kepada pemerintah daerah merupakan suatu wujud dari pengakuan dan kepercayaan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Pengakuan pemerintah pusat terhadap eksistensi pemerintah daerah serta kepercayaan dengan memberikan kewenangan yang luas kepada pemerintah daerah akan menciptakan hubungan yang harmonis antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Hal ini akan mendorong tumbuhnya dukungan pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat dimana akhirnya akan dapat memperkuat persatuan dan kesatuan bangsa. Kebijakan otonomi daerah sebagai upaya pendidikan politik rakyat akan membawa dampak terhadap peningkatan kehidupan politik di pemerintah daerah.

Berdasarkan aspek ekonomi, bahwa kebijakan otonomi daerah yang bertujuan untuk pemberdayaan kapasitas pemerintah daerah akan memberikan kesempatan bagi pemerintah daerah untuk mengembangkan dan meningkatkan perekonomiannya. Peningkatan dan pertumbuhan perekonomian pemerintah daerah akan membawa pengaruh yang signifikan terhadap peningkatan kesejahteraan rakyat di pemerintah daerah. Dengan kewenangan yang dimilikinya untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat, daerah akan berupaya untuk meningkatkan perekonomian sesuai dengan kondisi, kebutuhan dan kemampuan. Kewenangan daerah melalui otonomi daerah diharapkan

dapat memberikan pelayanan maksimal kepada para pelaku ekonomi di pemerintah daerah, baik lokal, nasional, regional maupun global.

Berdasarkan aspek sosial budaya, bahwa kebijakan otonomi daerah merupakan pengakuan terhadap keanekaragaman pemerintah daerah, baik itu suku bangsa, agama, nilai-nilai sosial dan budaya serta potensi lainnya yang terkandung di daerah. Adanya pengakuan pemerintah pusat terhadap keberagaman pemerintah daerah merupakan suatu nilai penting bagi eksistensi pemerintah daerah. Dengan pengakuan tersebut pemerintah daerah akan merasa setara dan sejajar dengan suku bangsa lainnya, hal ini akan sangat berpengaruh terhadap upaya mempersatukan bangsa dan negara. Pelestarian dan pengembangan nilai-nilai budaya lokal akan dapat ditingkatkan dimana pada akhirnya kekayaan budaya lokal akan memperkaya khasanah budaya nasional.

Berdasarkan aspek pertahanan dan keamanan, bahwa kebijakan otonomi daerah memberikan kewenangan kepada masing-masing daerah untuk memantapkan kondisi ketahanan pemerintah daerah dalam kerangka ketahanan nasional. Pemberian kewenangan kepada pemerintah daerah akan menumbuhkan kepercayaan pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat. Berkembangnya hubungan dan kepercayaan pemerintah daerah dengan pemerintah pusat akan dapat mengeliminir gerakan separatis yang ingin memisahkan diri dari negara Indonesia .

Berdasarkan pemikiran dengan menggunakan pendekatan aspek ideologi, politik, sosial budaya dan pertahanan keamanan, secara ideal kebijakan otonomi daerah merupakan kebijakan yang sangat tepat dalam

penyelenggaraan pemerintahan di pemerintah daerah. Hal ini menunjukkan bahwa kebijakan otonomi daerah mempunyai prospek yang bagus di masa mendatang dalam menghadapi segala tantangan dalam penyelenggaraan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Untuk dapat mewujudkan peluang otonomi daerah di masa mendatang tersebut diperlukan suatu kondisi yang kondusif, antara lain: adanya komitmen politik dari seluruh komponen bangsa terutama pemerintah dan lembaga perwakilan untuk mendukung dan memperjuangkan implementasi kebijakan otonomi daerah, adanya konsistensi kebijakan penyelenggara negara terhadap implementasi kebijakan otonomi daerah dan kepercayaan dan dukungan masyarakat serta pelaku ekonomi dalam pemerintah dalam mewujudkan cita-cita otonomi daerah. Berdasarkan kondisi tersebut bukan merupakan suatu hal yang tidak mungkin otonomi daerah mempunyai peluang yang baik di masa mendatang.

B. Tantangan Otonomi Daerah

Pelaksanaan otonomi daerah mempunyai tantangan utama dalam pengembangan industri dan perdagangan yaitu adanya persaingan di tingkat global dan regional dalam era pasar bebas. Untuk meningkatkan daya saing di tingkat global, dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2000 tentang Proram Pembangunan Nasional telah dirumuskan lima strategi utama yaitu; pengembangan ekspor, pengembangan industri berkeunggulan kompetitif, penguatan institusi pasar, pengembangan pariwisata dan peningkatan kemampuan ilmu pengetahuan dan teknologi.



Selain itu, tantangan perkembangan lingkungan global dan regional terhadap pengembangan industri dan perdagangan sebenarnya cukup kompleks. Upaya pengembangan ekspor akan sangat pengaruh oleh struktur pasar global, karena pasar global tersebut yang akan menentukan diterima atau tidaknya produk suatu negara di pasar global. Walaupun kita dapat mengembangkan kemampuan untuk meningkatkan produksi komoditi ekspor, namun demikian tidak akan ada hasilnya jika komoditi ekspor tersebut tidak diterima oleh pasar global.

Pengembangan industri sangat terkait dengan investasi dan penguasaan teknologi. Tanpa tersedianya investasi yang memadai maka pengembangan industri tidak akan dibiayai. Demikian juga halnya dengan kemampuan penguasaan teknologi yang terbatas juga akan menghambat pengembangan industri di berbagai sektor. Pengembangan industri sangat membutuhkan dukungan investasi baik asing maupun nasional yang mempunyai kemampuan finansial cukup memadai.

Pemahaman kebijakan otonomi daerah yang keliru oleh sebagian pemerintah daerah maupun di kalangan pelaku ekonomi menimbulkan dampak yang kurang baik terhadap pengembangan industri dan perdagangan di tanah air. Pemahaman yang keliru dari sebagian pemerintah daerah terhadap kebijakan otonomi daerah mengakibatkan lahirnya kebijakan pemerintah daerah yang memberatkan bagi investor dan kalangan dunia usaha. Demikian juga pemahaman yang keliru dari sebagian pelaku ekonomi menimbulkan kecemasan yang berlebihan terhadap dampak implementasi kebijakan otonomi daerah.

BAB V PENDAPATAN DAERAH

A. Teori tentang Pendapatan Daerah

Pendapatan daerah adalah semua penerimaan uang melalui rekening kas umum daerah yang menambah ekuitas dana lancar yang merupakan hak pemerintah daerah dalam 1 (satu) tahun anggaran yang tidak perlu dibayar kembali oleh daerah.¹¹ Berkaitan dengan hal tersebut, pendapatan daerah yang dianggarkan dalam APBD merupakan perkiraan yang terukur secara rasional yang dapat dicapai untuk setiap sumber pendapatan. Pendapatan Daerah merupakan hak Pemerintah daerah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih dalam periode yang bersangkutan. Untuk itu semua barang dan jasa sebagai hasil dari kegiatan-kegiatan ekonomi yang beroperasi di wilayah domestik, tanpa memperhatikan apakah faktor produksinya berasal dari atau dimiliki oleh penduduk daerah tersebut, merupakan “Produk Domestik Regional Bruto” daerah bersangkutan, sehingga pendapatan yang timbul oleh karena adanya kegiatan produksi tersebut disebut “Pendapatan Regional”.

Pada kenyataan sebagian dari faktor produksi yang digunakan dalam kegiatan produksi di suatu daerah berasal dari daerah lain atau dari luar negeri, demikian juga sebaliknya faktor produksi yang dimiliki penduduk daerah tersebut dapat ikut serta dalam proses produksi di daerah lain atau di luar negeri. Kondisi ini menyebabkan nilai produk domestik

¹¹UU No. 33 Tahun 2004

yang timbul di suatu daerah tidak sama dengan pendapatan yang diterima daerah tersebut. Menurut UU No. 33 Tahun 2004, Sumber Pendapatan Daerah terdiri dari:

1. Pendapatan Asli Daerah (PAD)
2. Dana Perimbangan
3. Lain-lain penerimaan yang sah.

Pendapatan yang dianggarkan dalam APBD meliputi semua penerimaan uang melalui rekening kas umum daerah, yang menambah ekuitas dana, merupakan hak daerah dalam satu tahun anggaran dan tidak perlu dibayar kembali oleh daerah. Pendapatan daerah dikelompokkan sebagai berikut:

1. Pendapatan Asli Daerah (PAD)

Kelompok pendapatan asli daerah dibagi menurut jenis pendapatan yang terdiri atas:

- a. Pajak daerah,
- b. Retribusi daerah,
- c. Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan
- d. Lain-lain pendapatan asli daerah yang sah.

Jenis pajak daerah dan retribusi daerah dirinci menurut obyek pendapatan sesuai dengan Undang-Undang tentang pajak daerah dan retribusi daerah yaitu Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang perubahan atas Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang pajak daerah dan retribusi daerah, peraturan daerah Nomor 65 Tahun 2001 dan Kepmendagri Nomor 35 tentang pajak daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2001 tentang retribusi daerah.

Untuk jenis hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan sebagaimana dirinci menurut obyek pendapatan yang meliputi, antara lain:



Pendapatan Daerah

- a. Bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik daerah/BUMD.
- b. Bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik pemerintah/BUMN.
- c. Bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik swasta atau kelompok usaha masyarakat.

Jenis lain-lain PAD yang dirinci menurut obyek pendapatannya, antara lain:

- a. Hasil penjualan kekayaan daerah yang tidak dipisahkan,
- b. Jasa giro,
- c. Pendapatan bunga,
- d. Penerimaan atas tuntutan ganti kerugian daerah,
- e. Penerimaan komisi, potongan ataupun bentuk lain sebagai akibat dari penjualan dan/atau pengadaan barang dan/atau jasa oleh daerah,
- f. Penerimaan keuntungan dari selisih nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing,
- g. Pendapatan denda atas keterlambatan pelaksanaan pekerjaan,
- h. Pendapatan denda pajak
- i. Pendapatan denda retribusi,
- j. Pendapatan hasil eksekusi atas jaminan,
- k. Pendapatan dari pengembalian,
- l. Fasilitas sosial dan fasilitas umum,
- m. Pendapatan dari penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan, dan
- n. Pendapatan dari angsuran/cicilan penjualan.

2. Dana Perimbangan

Dana perimbangan dibagi menurut jenis pendapatan.

- a. Dana Bagi Hasil
Jenis dana bagi hasil dirinci menurut objek pendapatan yang mencakup:
 - 1) Bagi hasil pajak,
 - 2) Bagi hasil bukan pajak,
 - c. Dana alokasi umum.
 - d. Dana alokasi khusus.
3. Lain-Lain Pendapatan Daerah yang Sah
- Lain-lain pendapatan daerah yang sah dibagi menurut jenis pendapatan yang mencakup:
- a. Hibah berasal dari pemerintah, pemerintah daerah lainnya, badan/lembaga/organisasi swasta dalam negeri, kelompok masyarakat/perorangan, dan lembaga luar negeri yang tidak mengikat.
 - b. Dana darurat dari pemerintah dalam rangka penanggulangan korban/kerusakan akibat bencana alam.
 - c. Dana bagi hasil pajak dari provinsi kepada kabupaten/kota.
 - d. Dana penyesuaian dan dana otonomi khusus yang ditetapkan oleh pemerintah.
 - e. Bantuan keuangan dari provinsi atau dari pemerintah daerah lainnya.

Bagian integral dari pembangunan nasional adalah pembangunan daerah, maka dalam hal ini sudah tentu memerlukan dana untuk membiayai pembangunan. Untuk mewujudkan kemandirian daerah dalam pembangunan dan mengurus rumah tangganya sendiri, maka pemerintah daerah diberi kesempatan untuk menggali sumber-sumber keuangan yang ada di daerah. Untuk itu pemerintah pusat memberikan wewenang kepada pemerintah daerah (Desentralisasi). Seiring dengan diterapkannya sistem

desentralisasi tersebut, aspek pembiayaannya juga ikut terdesentralisasi. Dampaknya, daerah dituntut untuk dapat membiayai sendiri pembangunannya. Prinsip dan tujuan pelaksanaan desentralisasi fiskal pemerintah antara lain:¹²

1. Mengurangi kesenjangan fiskal antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah (*vertical fiscal imbalance*) dan antar daerah (*horizontal fiscal imbalance*).
2. Meningkatkan kualitas pelayanan publik di daerah dan mengurangi kesenjangan pelayanan publik antar daerah.
3. Meningkatkan efisiensi peningkatan sumber daya nasional.
4. Tata kelola, transparan dan akuntabel, dalam pelaksanaan kegiatan pengalokasian transfer ke daerah yang tepat sasaran.
5. Mendukung kesinambungan fiskal dalam kebijakan ekonomi makro.

Pendapatan daerah mempunyai hubungan dengan beragam variabel fisik dan sosial ekonomi adalah untuk mengidentifikasi variabel mana yang mempunyai pengaruh terbanyak terhadap penerimaan pendapatan daerah. Namun demikian, perbedaan tidak berlaku di semua wilayah dengan kekuatan (tingkatan) yang sama, tetapi terdapat aspek-aspek umum yang dapat memberikan beberapa generalisasi penyebab utama perbedaan pendapatan daerah, antara lain:

1. Faktor Geografis

Jika suatu wilayah yang sangat luas, maka distribusi dari sumber daya nasional, sumber energi, sumber daya pertanian, topografi, iklim dan curah hujan tidak akan merata. Namun, jika faktor-faktor lain sama, maka kondisi geografi yang lebih baik akan menyebabkan suatu wilayah berkembang lebih baik.

¹²Mardiasmo, Perpajakan, 2002

2. Faktor Historis

Keadaan masa lalu akan mempengaruhi perkembangan pembangunan suatu masyarakat untuk menyiapkan masa depan. Bentuk organisasi ekonomi yang hidup di masa lalu menjadi alasan penting yang dihubungkan dengan isu insentif, untuk pekerja dan pengusaha. Sistem feodal memberikan sangat sedikit insentif untuk pekerja. Sistem industri dimana pekerja merasa tereksplotasi, bekerja tanpa istirahat, suatu perencanaan dan sistem yang membatasi akan memberi sedikit insentif dan menyebabkan pembangunan terhambat.

3. Faktor Politik

Keadaan politik yang tidak stabil dapat menjadi penghambat pembangunan yang sangat kuat. Tidak stabilnya suhu politik sangat memengaruhi perkembangan dan pembangunan di suatu wilayah. Instabilitas politik akan menyebabkan orang ragu untuk berusaha atau melakukan investasi sehingga kegiatan ekonomi disuatu wilayah tidak akan berkembang. Selain itu, jika kondisi pemerintah stabil tapi lemah, korupsi dan ketidakmampuan untuk mengalahkan sikap mementingkan diri sendiri dan menolak tekanan atau kontrol sosial akan menggagalkan tujuan dari kebijakan pembangunan.

4. Faktor Administrasi

Faktor administrasi yang efisien atau tidak efisien berpengaruh dalam menambah kesenjangan antar wilayah. Utamanya peran tim administrator dalam menjalankan tugasnya. Saat ini pemerintah dalam menjalankan fungsinya membutuhkan administrator yang jujur, terdidik, terlatih dan efisien karena birokrasi yang efisien akan berhasil dalam pembangunan regional dan sebaliknya.

5. Faktor Sosial

Penduduk di wilayah yang belum berkembang tidak memiliki lembaga dan keinginan (*attitude*) yang kondusif untuk pembangunan ekonomi. Di lain pihak penduduk dari wilayah yang lebih maju memiliki kelembagaan dan keinginan yang kondusif untuk pembangunan.

6. Faktor Ekonomi

Penyebab secara ekonomis seperti perbedaan dalam faktor produksi, proses kumulatif dari berbagai faktor, siklus kemiskinan yang buruk, kekuatan pasar yang bebas dan efek "backwash" dan efek menyebar (*spread*) dan pasar tidak sempurna, berlangsung dan menambah perbedaan dalam pembangunan ekonomi.

Menurut UU No. 33 Tahun 2004 Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan, terdiri dari: pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah

1. Pajak Daerah

Menurut UU No. 28 Tahun 2009 Pajak Daerah, yang selanjutnya disebut Pajak adalah kontribusi wajib kepada daerah yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan Undang-Undang, dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan daerah bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Berdasarkan UU Nomor 28 Tahun 2009 pajak kabupaten/kota dibagi menjadi beberapa sebagai berikut, Pajak Hotel, Pajak Restoran, Pajak Hiburan, Pajak Reklame,

Pajak Penerangan Jalan, Pajak Mineral bukan Logam dan Batuan, Pajak Parkir, Pajak Air Tanah, Pajak Sarang Burung Walet, Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan, dan Pajak Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan. Seperti halnya dengan pajak pada umumnya, pajak daerah mempunyai peranan ganda yaitu:

- a. Sebagai sumber pendapatan daerah (*budgetary*)
- b. Sebagai alat pengatur (*regulatory*)

Untuk dapat mencapai tujuan dari pemungutan pajak, dan agar pemungutan pajak tidak menimbulkan hambatan atau perlawanan, maka pemungutan pajak harus memenuhi syarat sebagai berikut:¹³

- a. Pemungutan pajak harus adil (syarat keadilan)
Tujuan hukum, yaitu pencapaian keadilan, undang-undang dan pelaksanaan pemungutan harus adail. Adil dalam perundang-undangan diantaranya mengenakan pajak secara umum dan merata, serta disesuaikan dengan kemampuan masing-masing. Sedang adil dalam pelaksanaannya yaitu dengan memberikan hak bagi wajib pajak untuk mengajukan keberatan, penundaan dalam pembayaran dan mengajukan keberatan banding kepada majelis Pertimbangan Pajak.
- b. Pemungutan Pajak harus berdasarkan Undang-undang (syarat *yuridis*)
Di Indonesia pajak diatur dalam UUD 1945 pasal 23 ayat 2. Hal ini memberikan jaminan hukum untuk menyatakan keadilan bagi warga negaranya.

¹³Mardiasmo, Perpajakan, 2006



Pendapatan Daerah

- c. Pemungutan Pajak tidak mengganggu perekonomian (syarat ekonomis)
Pemungutan Pajak tidak boleh mengganggu kelancaran kegiatan produksi maupun perdagangan, sehingga tidak menimbulkan kelesuan perekonomian masyarakat.
- d. Pemungutan Pajak harus efisien (syarat *finansuil*)
Sesuai fungsi *budgetair*, biaya pemungutan pajak harus dapat ditekan sehingga lebih rendah dari hasil pemungutannya.
- e. Sistem pemungutan pajak harus sederhana
Sistem pemungutan yang sederhana akan memudahkan dan mendorong masyarakat dalam memenuhi kewajiban perpajakannya.

Dalam memungut Pajak dikenal ada tiga sistem pemungutan yaitu:¹⁴

- a. *Official Assessment System* adalah suatu sistem pemungutan pajak yang memberi wewenang kepada pemerintah (fiskus) untuk menentukan besarnya pajak yang terutang oleh wajib pajak.
- b. *Self Assessment system*, adalah suatu sistem pemungutan pajak yang memberi wewenang, kepercayaan, tanggung jawab kepada wajib pajak dan/atau pengusaha kena pajak untuk menghitung, memperhitungkan, membayar dan melaporkan sendiri besarnya pajak yang harus dibayar.
- c. *With Holding System*, adalah suatu sistem pemungutan pajak yang memberi wewenang kepada pihak ketiga untuk memotong atau memungut besarnya pajak yang terutang terhadap wajib pajak.

¹⁴Ibid

2. Retribusi Daerah

Pemerintah pusat kembali mengeluarkan regulasi tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, melalui Undang-undang Nomor 28 Tahun 2009. Dengan UU ini dicabut UU Nomor 18 Tahun 1997, sebagaimana sudah diubah dengan UU Nomor 34 Tahun 2000. Berlakunya UU pajak dan retribusi daerah yang baru di satu sisi memberikan keuntungan daerah dengan adanya sumber-sumber pendapatan baru, namun disisi lain ada beberapa sumber pendapatan asli daerah yang harus dihapus karena tidak boleh lagi dipungut oleh daerah, terutama berasal dari retribusi daerah. Menurut UU Nomor 28 Tahun 2009 secara keseluruhan terdapat 30 jenis retribusi yang dapat dipungut oleh daerah yang dikelompokkan ke dalam 3 golongan retribusi, yaitu retribusi jasa umum, retribusi jasa usaha, dan retribusi perizinan tertentu.

- a. Retribusi Jasa Umum yaitu pelayanan yang disediakan atau diberikan pemerintah daerah untuk tujuan kepentingan dan kemanfaatan umum serta dapat dinikmati oleh orang pribadi atau badan. Jenis retribusi umum adalah;
 - 1) Retribusi layanan kesehatan.
 - 2) Retribusi pelayanan persampahan/kebersihan.
 - 3). Retribusi penggantian biaya cetak KTP dan Akte catatan sipil.
 - 4) Retribusi Pelayanan Pemakaman dan pengabuan mayat.
 - 5) Retribusi pelayanan parkir tepi jalan umum.
 - 6) Retribusi pelayanan pasar.
 - 7) Retribusi pengujian kendaraan bermotor.
 - 8) Retribusi pemeriksaan alat pemadam kebakaran.
 - 9) Retribusi penggantian biaya cetak peta.
 - 10) Rtribusi penyediaan/penyedotan kakus.
 - 11). Retribusi pengelolaan limbah cair.
 - 12) Retribusi pelayanan tera/tera ulang.
 - 13) Retribusi pelayanan pendidikan.
 - 14) Retribusi pengendalian Menara telekomunikasi.

Pendapatan Daerah

- b. Retribusi Jasa Usaha adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa usaha yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan. Jenis retribusi jasa usaha yakni: 1) Retribusi pemakaian kekayaan daerah. 2) Retribusi pasar grosir/pertokoan. 3) Retribusi tempat pelelangan . 4) Retribusi Terminal. 5) Retribusi tempat khusus parkir. 6) Retribusi tempat penginapanan/pesanggeraan/villa. 7) Retribusi rumah potong hewan. 8) Retribusi pelayanan kepelabuhan. 9) Retribusi tempat rekreasi dan olah raga. 10) Retribusi penyeberangan air. 11). Retribusi Penjualan produksi usaha daerah.
- c. Retribusi Perizinan Tertentu adalah pungutan daerah sebagai pembayarann atas pemberian izin tertentu yang khusus diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan. Jenis retribusi perizinan tertentu yakni; 1) Retribusi izin mendirikan bangunan. 2) Retribusi tempat penjualan minuman beralkohol. 3) Retribusi izin gangguan. 4) Retribusi Izin trayek. 5) Retribusi izin usaha perikanan.

Pungutan pajak dan retribusi daerah yang berlebihan dalam jangka pendek dapat meningkatkan pendapatan asli daerah, namun dalam jangka panjang dapat menurunkan kegiatan perekonomian, yang pada akhirnya akan menyebabkan menurunnya pendapatan asli daerah.¹⁵ Hal ini sesuai dengan pendapat Mardiasmo, 2002 yang menyatakan; Untuk kepentingan jangka pendek pungutan yang bersifat retribusi lebih relevan dibanding pajak.

¹⁵Brahmantio Isdijoso, Akuntansi Sektor Publik: Akuntansi Keuangan Daerah, Edisi 3, Salemba Empat, Jakarta, 2002

Alasan yang mendasari, pungutan ini secara langsung berhubungan dengan masyarakat. Masyarakat tidak akan membayar apabila kualitas dan kuantitas layanan publik tidak mengalami peningkatan. Oleh karena itu belanja yang dialokasi pemerintah, hendaknya memberikan manfaat langsung bagi masyarakat.

3. Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan.

Undang-undang No. 33 Tahun 2004 mengklasifikasikan jenis hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dirinci menurut menurut objek pendapatan yang mencakup bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik daerah/BUMD, bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik negara/BUMN dan bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik swasta atau kelompok masyarakat. Jenis pendapatan ini meliputi objek pendapatan berikut:¹⁶

- a. Bagian laba perusahaan milik daerah
- b. Bagian laba lembaga keuangan bank.
- c. Bagian laba lembaga keuangan non bank.
- d. Bagian laba atas pernyataan modal/investasi.
- e. Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang sah.

Menurut UU No. 33 Tahun 2004 menjelaskan tentang Pendapatan asli Daerah yang sah, disediakan untuk menganggarkan penerimaan daerah yang tidak termasuk dalam jenis pajak daerah, dan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan. Halim (2004) menyebutkan jenis pendapatan ini meliputi objek pendapatan berikut;

¹⁶Halim, Flypaper effect pada Dana alokasi Umum (DAU) dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Belanja Daerah Serta Dampaknya terhadap Kinerja Keuangan pada Kabupaten/ Kota Propinsi X, Tesis, 2004

Pendapatan Daerah

- a. Hasil penjualan kekayaan daerah yang tidak dipisahkan
- b. Penerimaan Jasa Giro
- c. Pendapatan Bunga
- d. Denda keterlambatan pelaksanaan pekerjaan
- e. Penerimaan ganti rugi atas kerugian/kehilangan kekayaan daerah.

Terdapat faktor yang memengaruhi Pendapatan Asli Daerah suatu daerah, yaitu faktor eksternal dan faktor internal. Faktor eksternal terdiri dari investasi, inflasi, PDRB dan jumlah penduduk, sedangkan faktor Internal terdiri dari sarana dan prasarana, insentif, penerimaan subsidi, penerimaan pembangunan, sumber daya manusia, peraturan daerah, sistem dan pelaporan.¹⁷ Dalam rangka melaksanakan wewenang sebagaimana yang diamanatkan oleh Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, oleh karena itu Pemerintah Daerah harus melakukan maksimalisasi Pendapatan Daerah. Untuk peningkatan Pendapatan Daerah dapat dilaksanakan langkah-langkah sebagai berikut:

1. Intensifikasi, melalui upaya: a) Pendapatan dan peremajaan objek dan subjek pajak dan retribusi daerah, b) Mempelajari kembali pajak daerah yang dipangkas guna mencari kemungkinan untuk dialihkan menjadi retribusi, c) Mengintensifikasi penerimaan retribusi yang ada, d) Memperbaiki sarana dan prasarana pungutan yang belum memadai.

¹⁷Ibid

2. Penggalan sumber-sumber penerimaan baru (*ekstensifikasi*).
Penggalan sumber-sumber pendapatan daerah tersebut harus ditekankan agar tidak menimbulkan biaya ekonomi tinggi. Sebab pada dasarnya, tujuan meningkatkan pendapatan daerah melalui upaya ekstensifikasi adalah untuk meningkatkan kegiatan ekonomi masyarakat. Dengan demikian upaya ekstensifikasi lebih diarahkan kepada upaya untuk mempertahankan potensi daerah sehingga potensi tersebut dapat dimanfaatkan secara berkelanjutan.
3. Peningkatan pelayanan kepada masyarakat
Peningkatan pelayanan kepada masyarakat ini merupakan unsur yang penting bahwa paradigma yang berkembang dalam masyarakat saat ini adalah pembayaran pajak dan retribusi sudah merupakan kewajiban masyarakat kepada negara, untuk itu perlu dikaji kembali pengertian wujud layanan yang bagaimana yang dapat memberikan kepuasan kepada masyarakat.

Dana perimbangan adalah dana yang bersumber dari APBN yang dialokasikan kepada daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Dana perimbangan terdiri atas dana bagi hasil, dana alokasi umum dan dana alokasi khusus.

1. Dana Bagi Hasil

Dana Bagi Hasil (DBH) adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah dengan memerhatikan potensi daerah penghasil berdasarkan angka persentase tertentu untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Menurut UU No. 33 Tahun 2004, dana bagi hasil bersumber dari:

Pendapatan Daerah

a. Pajak, DBH yang bersumber dari pajak terdiri atas:

1) Pajak Bumi dan Bangunan (PBB)

Penerimaan negara dari PBB dibagi dengan proporsi 90% untuk daerah dan 10% untuk pemerintah pusat. Dari 90% bagian daerah tersebut akan dibagi menjadi 16,2% untuk provinsi bersangkutan, 64,8% untuk kabupaten/kota yang bersangkutan dan 9% untuk biaya pemungutan. Dari 10% bagian pemerintah pusat seluruhnya dialokasikan kepada seluruh kabupaten dan kota dengan perincian: 6,5% dibagikan secara merata kepada seluruh kabupaten dan kota, dan 3,5% dibagikan sebagai insentif kepada kabupaten/kota yang realisasi penerimaan PBB sektor perdesaan dan perkotaan pada tahun sebelumnya mencapai atau melampaui target yang ditetapkan.

2) Bea Pengalihan hak atas tanah dan bangunan (BPHTB)

Penerimaan negara dari BPHTB dibagi dengan alokasi 20% untuk pemerintah pusat dan 80% untuk daerah. Dari bagian pemerintah pusat sebesar 20% tersebut, akan dialokasikan dengan porsi yang sama besar untuk seluruh kabupaten/ kota. Dari bagian daerah sebesar 80% tersebut, dibagi dengan perincian 16% untuk provinsi yang bersangkutan, dan 64% untuk kabupaten/kota yang bersangkutan.

3) Pajak Penghasilan Wajib pajak orang pribadi dalam negeri (PPh WPOPDN) dan Pajak penghasilan pasal 21 (PPh psl 21).

DBH yang berasal PPh WPOPDN dan PPh psl 21 dibagi dengan porsi 80% untuk pemerintah pusat,

dan 20% untuk pemerintah daerah. Dari 20% bagian daerah tersebut akan dialokasikan untuk provinsi yang bersangkutan sebesar 8% dan untuk kabupaten/kota sebesar 12%. Dari 12% bagian kabupaten/kota tersebut dengan perincian 8,4% untuk kabupaten/kota tempat wajib pajak terdaftar dan 3,6% dibagi untuk seluruh kabupaten/kota dalam provinsi yang bersangkutan dengan bagian yang sama besar.

b. Sumber Daya Alam (SDA)

1) Kehutanan, berasal dari:

a) Iuran Izin Usaha Pemanfaatan hutan (HUPH) dengan alokasi 20% untuk pemerintah pusat dan 80% untuk daerah. Dari 80% bagian daerah 16% untuk provinsi yang bersangkutan dan 64% untuk kabupaten/kota penghasil.

b) Provinsi Sumber Daya Hutan (PSDH), dengan alokasi 20% untuk pemerintah pusat dan 80% untuk daerah. Dari 80% bagian daerah dialokasikan untuk provinsi yang bersangkutan sebesar 16%, untuk kabupaten/kota penghasil sebesar 32%, dan sisanya sebesar 32% dibagikan merata untuk kabupaten/kota lainnya dalam provinsi.

c) Dana Reboisasi, dengan alokasi 60% untuk pemerintah pusat dan 40% untuk kabupaten/kota penghasil dan dana tersebut digunakan untuk menandai kegiatan rehabilitasi hutan dan lahan.

2) Pertambangan umum, berasal dari:

a) Iuran tetap (*landrent*), dengan alokasi 20% untuk pemerintah pusat dan 80% untuk daerah.



Pendapatan Daerah

Dari 80% bagian daerah tersebut dibagikan untuk provisi yang bersangkutan sebesar 16% dan sisanya sebesar 64% untuk kabupaten/kota penghasil

- b) Iuran eksplorasi dan eksploitasi (*royalty*), yang berasal dari wilayah kabupaten/kota dialokasikan untuk pemerintah pusat sebesar 20% dan daerah sebesar 80%. Dari 80% bagian daerah tersebut dibagikan untuk provinsi yang bersangkutan sebesar 16%, untuk kabupaten/kota penghasil sebesar 32%, dan sisanya sebesar 32% dibagikan secara merata untuk kabupaten/kota lainnya dalam provinsi yang bersangkutan.
- 3) Perikanan, berasal dari pungutan perusahaan perikanan dan pungutan hasil perikanan di alokasikan 20% untuk pemerintah pusat dan 80% untuk daerah dan dibagikan dengan porsi sama besar untuk seluruh kabupaten/kota.
- 4) Pertambangan minyak bumi
Penerimaan negara dari pertambangan minyak bumi dalam bentuk dana bagi hasil dari wilayah kabupaten/kota yang bersangkutan setelah dikurangi komponen pajak dan pungutan lainnya dialokasikan kepada pemerintah pusat sebesar 84,5% dan sisanya sebesar 15,5 % untuk daerah. Dari bagian daerah sebesar 15,5% tersebut dibagi: sebesar 15% dibagi untuk provinsi yang bersangkutan sebesar 3%, untuk kabupaten atau kota penghasil sebesar 6% dan sisanya sebesar 6% dibagikan secara merata untuk seluruh kabupaten/kota dalam provinsi yang bersangkutan. Sebesar 0,5% yang diperuntukkan

untuk menambah anggaran pendidikan dasar dibagi untuk menambah anggaran pendidikan dasar dibagi untuk provinsi yang bersangkutan sebesar 0,1% untuk kabupaten/kota penghasil sebesar 0,2% dan sisanya 0,25 dibagikan secara merata untuk seluruh kabupaten/kota dalam provinsi bersangkutan.

5) Pertambangan Gas bumi

Penerimaan negara dari pertambangan gas bumi dalam bentuk dana bagi hasil dari wilayah kabupaten/kota yang bersangkutan setelah dikurangi komponen pajak dan pungutan lainnya dialokasikan kepada Pemerintah Pusat sebesar 69,5% dan sisanya 30,5% untuk daerah. Dari bagian daerah sebesar 30,5% tersebut dibagi: 1) Sebesar 30% dibagi untuk provinsi yang bersangkutan sebesar 6%, untuk kabupaten/kota penghasil sebesar 12% dan sisanya sebesar 12% dibagikan secara merata untuk seluruh kabupaten/kota dalam provinsi yang bersangkutan, 2) Sebesar 0,5% yang diperuntukkan untuk menambah anggaran pendidikan dasar dibagi untuk provinsi yang bersangkutan sebesar 0,1%, untuk kabupaten/kota penghasil sebesar 0,2% dan sisanya sebesar 0,2% dibagikan secara merata untuk seluruh kabupaten/kota dalam provinsi bersangkutan. Penerimaan negara dari pertambangan gas bumi dalam bentuk dana bagi hasil dari wilayah provinsi yang bersangkutan setelah dikurangi komponen pajak dan pungutan lainnya dialokasikan kepada pemerintah pusat sebesar 69,5% dan sisanya sebesar 30,5% untuk daerah. Dari bagian daerah sebesar 30,5% tersebut dibagi: a) 10% untuk provinsi yang



Pendapatan Daerah

bersangkutan dan 20% untuk dibagikan secara merata untuk seluruh kabupaten/kota dalam provinsi yang bersangkutan, b) Sebesar 0,5% yang diperuntukkan untuk menambah anggaran pendidikan dasar dibagi untuk provinsi yang bersangkutan sebesar 0,17% dan sisanya sebesar 0,33% dibagikan secara merata untuk seluruh kabupaten/kota dalam provinsi bersangkutan.

6) Pertambangan Panas bumi

Pertambangan panas bumi berasal dari setoran bagian pemerintah dan iuran tetap dan iuran produksi. Penerimaan negara dari setoran bagian pemerintah serta iuran tetap dan iuran produksi dalam bentuk dana bagi hasil dialokasikan kepada pemerintah pusat sebesar 20% dan 80% untuk daerah. Dari bagian daerah kabupaten/kota penghasil sebesar 32% dan sisanya sebesar 32% dibagikan secara merata untuk seluruh kabupaten/kota dalam provinsi yang bersangkutan.

Berdasarkan Peraturan pemerintah No. 55 Tahun 2005 tentang dana perimbangan bahwa dana alokasi khusus untuk mendanai kegiatan khusus yang menjadi urusan daerah dan merupakan prioritas nasional sesuai dengan fungsi yang merupakan perwujudan tugas pemerintahan di bidang tertentu khususnya dalam upaya pemenuhan kebutuhan sarana dan prasarana pelayanan dasar masyarakat. Berdasarkan peraturan menteri dalam negeri No. 30 Tahun 2007 penggunaan dana perimbangan khususnya Dana Alokasi Khusus (DAK) dialokasikan kepada daerah tertentu untuk menandai kebutuhan fisik, sarana, dan prasarana

dasar yang menjadi urusan daerah antara lain program dan kegiatan pendidikan, kesehatan dan lain-lain sesuai dengan petunjuk teknis yang ditetapkan oleh menteri teknis terkait sesuai dengan peraturan –peraturan perundang-undangan.

Selain dana bagi hasil dan dana alokasi umum kepada daerah juga disediakan DAK yang digolongkan kedalam bantuan yang bersifat *specific grant*. Pada awalnya DAK yang disediakan bagi daerah seluruhnya bersumber dari dana reboisasi yang dialokasikan sebesar 40% dari penerimaannya.

Namun dari tahun 2003 selain untuk membiayai kegiatan reboisasi di daerah penghasil, DAK diberikan juga dalam DAK non DR yang disediakan bagi daerah tertentu untuk menandai kebutuhan khusus seperti: a) Kebutuhan yang tidak dapat diperkirakan secara umum dengan menggunakan rumus alokasi umum dan/ atau, b) Kebutuhan yang merupakan komitmen atau prioritas nasional. Dalam perkembangannya, realisasi DAK senantiasa menunjukkan kecenderungan yang meningkat dari tahun ke tahun.

DAK dialokasikan kepada daerah tertentu untuk menandai kegiatan khusus yang merupakan bagian dari program yang menjadi prioritas nasional yang menjadi prioritas daerah. Besaran DAK ditetapkan setiap tahun dalam APBN. Kegiatan khusus yang ditetapkan oleh pemerintah mengutamakan kegiatan pembagnunan pengadaan peningkatan, perbaikan sarana dan prasarana fisik, pelayanan dasar masyarakat dng umur ekonomis yang pnjang, seperti pengadaan sarana fisik penunjang. Daerah tertentu sebagaimana dimaksud adalah daerah yang dapat memperoleh alokasi DAK berdasarkan:

1. Kriteria umum yaitu dirumuskan berdasarkan kemampuan keuangan daerah yang dicerminkan dari

Pendapatan Daerah

- penerimaan umum APBD setelah dikurangi belanja pegawai negeri sipil daerah (PNSD).
2. Kriteria khusus yaitu dirumuskan berdasarkan: 1) Peraturan perundang-undangan yang mengatur penyelenggaraan otonomi khusus, misalnya UU No. 21 Tahun 2001 tentang otonomi khususnya Papua dan UU No. 18 Tahun 2001 tentang otonomi khusus propinsi Nanggroe Aceh Darussalam dan 2) Karakteristik daerah.
 3. Kriteria teknis yaitu disusun berdasarkan indikator-indikator kegiatan khusus yang akan didanai DAK. Kriteria teknis dirumuskan melalui indek teknis oleh menteri teknis terkait. Menteri Teknis menyampaikan kriteria teknis kepada Menteri keuangan.

Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 26 Tahun 2006 tentang Pedoman Penyusunan APBD bahwa penggunaan Dana Alokasi Umum agar diprioritaskan penggunaannya untuk mendanai gaji dan tunjangan, kesejahteraan pegawai, kegiatan operasi dan pemeliharaan serta pembangunan fisik sarana dan prasarana dalam rangka peningkatan pelayanan dasar dan pelayanan umum yang dibutuhkan masyarakat.

Dana Alokasi Umum adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan untuk provinsi dan kabupaten/kota yang bertujuan untuk pemerataan kemampuan keuangan antar daerah melalui penerapan formula yang mempertimbangkan kebutuhan belanja pegawai, kebutuhan fiskal dan potensi daerah. Komponen variabel kebutuhan fiskal (*fiscal needs*) yang digunakan untuk pendekatan perhitungan DAU dan kebutuhan daerah terdiri dari; indeks jumlah penduduk, indeks luas wilayah,

indeks pembangunan manusia (IPM), indeks kemahalan konstruksi (IKK) dan indeks produk domestik regional bruto (PDRB) perkapit, sedangkan kapasitas fiskal dicerminkan dari pendapatan asli daerah, dana bagi hasil dan sumber daya alam.

Menurut Peraturan Pemerintah No. 55 Tahun 2005 besaran keseluruhan Dana alokasi umum ditetapkan sekurang-kurangnya 26% dari pendapatan dalam negeri neto. Dengan perimbangan tersebut, khususnya dari dana alokasi umum akan memberikan kepastian bagi daerah dalam memperoleh sumber-sumber pembiayaan untuk membiayai kebutuhan pengeluaran yang menjadi tanggung jawabnya.

Sesuai dengan UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara pemerintah pusat dan daerah, bahwa kebutuhan DAU oleh suatu daerah (provinsi, kabupaten/kota) dialokasikan atas dasar celah fiskal (*fiscal gap*) dan alokasi dasar. Celah fiskal adalah kebutuhan fiskal dikurangi dengan kapasitas fiskal daerah (*fiscal capacity*), sedangkan alokasi dasar dihitung berdasarkan jumlah gaji pegawai negeri sipil daerah. Berdasarkan konsep *fiscal gap* tersebut, distribusi dana alokasi umum kepada daerah–daerah yang memiliki kemampuan relatif besar akan lebih kecil dan sebaliknya daerah-daerah yang mempunyai kemampuan keuangan relatif kecil akan memperoleh dana alokasi umum yang relatif besar. Dengan konsep ini sebenarnya daerah yang *fiscal capacitynya* lebih besar dari *fiscal needs* hitungan dana alokasi umumnya negatif.

Lain-lain pendapatan daerah bertujuan memberi peluang kepada daerah untuk memperoleh pendapatan selain dari PAD dan dana perimbangan yang terdiri dari hibah dan dana darurat. Dalam rangka melaksanakan wewenang sebagaimana

yang diamanatkan oleh Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, Pemerintah Daerah harus melakukan maksimalisasi Pendapatan Daerah. Peningkatan Pendapatan Daerah dilaksanakan langkah-langkah sebagai berikut:

- 1) Intensifikasi, melalui upaya: a) Pendapatan dan peremajaan objek dan subjek pajak dan retribusi daerah, b) Mempelajari kembali pajak daerah yang dipangkas guna mencari kemungkinan untuk dialihkan menjadi retribusi, c). Mengintensifikasi penerimaan retribusi yang ada, d). Memperbaiki sarana dan prasarana pungutan yang belum memadai.
- 2) Penggalan sumber-sumber penerimaan baru (*ekstensifikasi*). Penggalan sumber-sumber pendapatan daerah tersebut harus ditekankan agar tidak menimbulkan biaya ekonomi tinggi. Sebab pada dasarnya, tujuan meningkatkan Pendapatan Daerah melalui upaya ekstensifikasi adalah untuk meningkatkan kegiatan ekonomi masyarakat. Dengan demikian upaya ekstensifikasi lebih diarahkan kepada upaya untuk mempertahankan potensi daerah sehingga potensi tersebut dapat dimanfaatkan secara berkelanjutan.
- 3) Peningkatan pelayanan kepada masyarakat peningkatan pelayanan kepada masyarakat ini merupakan unsur yang penting meningkat bahwa paradigma yang berkembang dalam masyarakat saat ini adalah bahwa pembayaran pajak dan retribusi sudah merupakan kewajiban masyarakat kepada negara, untuk itu perlu dikaji kembali pengertian wujud layanan yang bagaimana yang dapat memberikan kepuasan kepada masyarakat.

B. Teori tentang Produk Domestik Regional Bruto (PDRB)

Pertumbuhan ekonomi dan pembangunan ekonomi adalah topik yang banyak diperbincangkan pemerintah dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat. Masing-masing pemerintah daerah berlomba-lomba untuk memanfaatkan kesempatan yang ada agar tingkat kesejahteraan masyarakat meningkat. Pertumbuhan ekonomi daerah merupakan suatu keadaan dimana terdapat peningkatan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) dari suatu daerah. Pertumbuhan ekonomi daerah dikatakan meningkat jika ada kenaikan PDRB dari tahun sebelumnya. PDRB adalah semua barang dan jasa yang dihasilkan dari kegiatan-kegiatan ekonomi yang ada pada suatu daerah tertentu yang dapat menggambarkan kemampuan suatu daerah mengelola sumber daya alam yang dimilikinya oleh berbagai unit produksi di Provinsi Sumatera Utara dalam satu tahun unit-unit produksi tersebut dikelompokkan kedalam sembilan lapangan usaha yaitu:

- a. Pertanian, perikanan, perternakan dan kehutanan.
- b. Pertambangan dan penggalian.
- c. Industri pengolahan
- d. Listrik, gas dan air bersih
- e. Konstruksi
- f. Perdagangan, hotel dan restoran
- g. Transportasi dan komunikasi
- h. Keuangan, persewaan dan jasa perusahaan
- i. Jasa-jasa termasuk jasa pelayanan pemerintah.

Besaran PDRB yang dihasilkan oleh masing-masing daerah/ propinsi sangat bergantung kepada potensi sumber daya alam dan faktor produksi daerah tersebut. Adanya keterbatasan dalam penyediaan faktor-faktor produksi

daerah menyebabkan besaran PDRB bervariasi antar daerah. Sumber daya alam dalam hal ini adalah sumber daya alam dalam arti seluas-luasnya. Jika suatu daerah sumber daya alamnya baik, maka faktor ini merupakan faktor yang turut menyukseskan keberhasilan pertumbuhan ekonomi.

Ada beberapa teori pertumbuhan ekonomi yang berhubungan dengan Produk Domestik Regional Bruto yaitu:

a. Teori pertumbuhan ekonomi wilayah

Pertumbuhan ekonomi wilayah adalah pertambahan pendapatan masyarakat yang terjadi di wilayah tersebut, yaitu kenaikan seluruh nilai tambah (*added value*) yang terjadi di wilayah tersebut. Pertambahan pendapatan itu diukur dalam nilai riil, artinya dinyatakan dalam harga konstan. Hal itu juga sekaligus menggambarkan balas jasa bagi faktor-faktor produksi yang beroperasi di daerah tersebut (tanah, modal, tenaga kerja, dan teknologi) yang berarti secara kasar dapat menggambarkan kemakmuran daerah tersebut. Kemakmuran suatu wilayah selain ditentukan oleh besarnya nilai tambah yang tercipta di wilayah tersebut juga oleh seberapa besar terjadi *transfer payment* yaitu bagian pendapatan yang mengalir keluar wilayah atau mendapat aliran dana dari luar wilayah.

Pertumbuhan ekonomi merupakan suatu proses kenaikan output per kapita dalam jangka panjang jadi persentase pertambahan output itu haruslah lebih tinggi dari persentase pertambahan jumlah penduduk dan ada kecenderungan dalam jangka panjang bahwa pertumbuhan itu akan berlanjut. Ada ahli ekonomi yang membuat definisi lebih ketat yaitu pertumbuhan haruslah bersumber dari proses interen perekonomian tersebut, ketentuan yang terakhir ini sangat penting diperhatikan dalam ekonomi wilayah karena bisa saja suatu wilayah mengalami pertumbuhan tetapi pertumbuhan itu tercipta karena banyaknya

bantuan/suntikan dana dari pemerintah pusat dan pertumbuhan itu terhenti apabila suntikan dana dihentikan. Dalam kondisi seperti ini sulit dikatakan ekonomi wilayah itu bertumbuh, adalah wajar suatu wilayah terbelakang mendapat suntikan dana dalam proporsi yang lebih besar dibandingkan wilayah lain akan tetapi setelah suatu jangka waktu tertentu wilayah tersebut mestilah tetap bisa tumbuh walaupun tidak memperoleh alokasi yang berlebihan.

b. Teori Pertumbuhan ekonomi Adam Smith

Menurut Adam Smith bahwa pertumbuhan ekonomi bergantung pada dua faktor pertumbuhan yaitu Output total dan pertumbuhan penduduk. Menurut Smith, pertumbuhan output dipengaruhi unsur-unsur berikut: 1) Sumber alam yang tersedia, 2) Jumlah Penduduk, 3) Jumlah modal. Smith berpendapat bahwa, tingkat pertumbuhan output suatu negara akan ditentukan oleh sumber daya alam yang dimilikinya. Sedangkan untuk mendapatkan pertumbuhan ekonomi yang tinggi, sumber alam harus dimanfaatkan oleh tenaga kerja yang terspesialisasi. Dalam hal ini, menurut Adam Smith penduduk merupakan faktor yang pasif dalam pertumbuhan. Tenaga kerja juga akan bertambah sesuai dengan kebutuhan jika upah dibayarkan diatas upah subsistem (upah untuk bertahan hidup atau upah alam). Pertumbuhan akan macet ketika sumber-sumber alam telah habis diolah, sehingga pertumbuhan tidak akan menguntungkan lagi dan hanya cukup untuk memenuhi kebutuhan minimum.

c. Teori Pertumbuhan ekonomi David Ricardo

David Ricardo berpendapat bahwa akumulasi modal dan kemajuan teknologi dapat memperlambat berlakunya hukum tambahan yang semakin berkurang (*the law of diminishing*

return). David Ricardo berpendapat bahwa pertumbuhan akan selalu terjadi selama akumulasi modal dan kemajuan teknologi berlangsung. Teknologi pada suatu waktu akan berhenti ketika akumulasi modal tidak ada. Kemajuan teknologi tidak akan menciptakan produktivitas yang bertahan lama karena penambahan penduduk selanjutnya akan menurunkan tingkat upah dan keuntungan para pengusaha.

d. Teori Pertumbuhan Ekonomi Joseph Schumpeter

Teori Pertumbuhan Ekonomi Joseph Schumpeter menekankan bahwa peranan yang dilakukan para wirausahawan. Para wirausahawan selalu mencari terobosan untuk mendapatkan inovasi untuk dapat meraih keuntungan yang lebih banyak agar memiliki keunggulan terhadap saingan. Schumpeter tidak terlalu memperhitungkan keterbatasan sumber daya alam dan pertumbuhan penduduk sebab kedua faktor itu telah diketahui. Menurutnya motor penggerak pertumbuhan ekonomi adalah proses inovasi dari para *entrepreneur*. Sumber kemajuan ekonomi adalah perkembangan ekonomi yang dilakukan oleh para wirausahawan melalui inovasi. Proses perkembangan ekonomi ini bersifat tidak tetap tetapi bersifat acak. Dari waktu ke waktu timbul berbagai inovasi baru yang meningkatkan produksi baik secara kuantitas maupun secara kualitas.

C. Metode Perhitungan PDRB

Metode perhitungan ada 2, yaitu:

a. Metode langsung

1) Pendekatan Produksi

Pendekatan Produksi dimaksudkan untuk menghitung netto barang dan jasa yang diproduksi

oleh seluruh sektor ekonomi selama setahun disemua wilayah/region. Barang dan jasa yang diproduksi ini dinilai pada harga produsen yaitu harga yang belum termasuk biaya transport dan pemasaran karena biaya transport akan dihitung sebagai pendapatan sektor transport sedangkan biaya pemasaran akan dihitung sebagai pendapatan sektor perdagangan.

2) Pendekatan Pendapatan

PDRB dirumuskan dengan memperhitungkan jumlah seluruh balas jasa yang diterima oleh faktor produksi (berupa gaji dan upah, bunga, sewa dan laba) yang ikut serta dalam proses produksi di suatu wilayah/region dalam waktu tertentu, biasanya satu tahun. Berdasarkan pengertian diatas, maka nilai tambah bruto adalah jumlah dari upah dan gaji, sewa tanah, bunga modal dan laba, semuanya sebelum dipotong pajak penghasilan dan pajak langsung lainnya.

3) Pendekatan Pengeluaran

PDRB dihitung dengan menjumlahkan seluruh komponen pengeluaran akhir, meliputi pengeluaran konsumsi rumah tangga dan swasta yang tidak mencari keuntungan, pengeluaran konsumsi pemerintah, pembentukan modal tetap domestik bruto serta ekspor netto (yaitu ekspor dikurangi impor) didalam suatu wilayah/region dalam jangka waktu tertentu biasanya setahun. Dengan metode ini, perhitungan nilai tambah bruto bertitik tolak pada penggunaan akhir barang dan jasa yang diproduksi.

b. Metode tidak langsung

Secara konsep, estimasi penghitungan nilai PDRB menggunakan pendekatan atas dasar harga berlaku (*at current*

price) dan atas dasar harga konstan (*at constan price*). Baik PDRB harga berlaku maupun harga konstan masing-masing mempunyai interpretasi data yang berbeda.¹⁸ PDRB atas dasar harga berlaku adalah penghitungan PDRB berdasarkan tahun berjalan atau harga yang berlaku pada setiap tahun penghitungan dengan masih adanya faktor inflasi didalamnya. PDRB atas dasar harga konstan adalah penghitungan PDRB berdasarkan harga tetap atau konstan pada tahun tertentu dengan mengabaikan faktor inflasi. PDRB atas dasar harga konstan bertujuan untuk melihat perkembangan PDRB atau perekonomian secara riil yang kenaikannya/pertumbuhannya tidak dipengaruhi oleh adanya perubahan harga atau inflasi/ deflasi.

D. Pengaruh PDRB terhadap Pendapatan Daerah

Hasil Pertumbuhan ekonomi yang diukur dengan PDRB adalah semua penerimaan daerah dalam bentuk peningkatan aktiva atau penurunan utang dari berbagai sumber dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan. Secara tradisional, pertumbuhan penelitian yang dilakukan menunjukkan desentralisasi memberikan dampak yang sangat berarti bagi pertumbuhan ekonomi daerah. Yang membuktikan adanya hubungan yang positif dan signifikan antara desentralisasi fiskal dengan pertumbuhan ekonomi. Hasil ini mendukung sintesa yang menyatakan bahwa pemberian otonomi yang lebih besar bagi pertumbuhan ekonomi. Hal inilah yang mendorong daerah untuk mengalokasikan secara lebih efisien berbagai potensi lokal untuk kepentingan pelayanan publik.

¹⁸Mudrajad Kuncoro, *Pajak Daerah dan Retribusi Daerah di Indonesia*, Banyu Media, Malang, 2003

Secara teori, semakin besar PDRB, maka akan semakin besar pula pendapatan yang diterima oleh kabupaten/kota. Dengan semakin besar pendapatan yang diperoleh daerah, maka pengalokasian belanja oleh pemerintah pusat akan lebih besar untuk meningkatkan berbagai potensi lokal di daerah tersebut untuk kepentingan pelayanan publik.

E. Teori tentang Investasi

Menurut Dornbusch (2004) bahwa investasi adalah permintaan barang dan jasa untuk menciptakan atau menambah kapasitas produksi atau pendapatan di masa mendatang. Dalam Investasi tercakup dua tujuan utama yaitu untuk mengganti bagian dari penyediaan modal yang rusak (depresiasi) dan tambahan penyediaan modal yang ada (investasi netto). Dalam perhitungan pendapatan nasional, pengertian investasi adalah seluruh nilai pembelian para pengusaha atas barang-barang modal dan pembelanjaan untuk mendirikan industri dan pertambahan dalam nilai stok barang perusahaan yang berupa bahan mentah, barang belum di proses dan barang jadi. Investasi merupakan suatu kegiatan penempatan dana pada sebuah atau sekumpulan asset selama periode tertentu dengan harapan dapat memperoleh penghasilan dan/atau peningkatan nilai investasi.

Pengertian Investasi dalam berbagai literatur menjelaskan bahwa investasi merupakan bentuk komitmen dana dengan jumlah yang pasti untuk mendapatkan *return* yang tidak pasti dimasa depan (Wijaya 2008). Dengan demikian ada dua aspek yang melekat dalam suatu investasi yaitu tingkat pengembalian yang diharapkan dan resiko tidak tercapainya *return* yang diharapkan. Oleh karena itu

perlu dipertimbangkan untuk menguji tingkat sensitivitas dari hasil metode penganggaran modal yang dipergunakan terhadap tingkat kemungkinan perubahan yang dapat terjadi pada variabel-variabel yang menyusun arus kas dimasa yang akan datang.

Menurut Ketentuan Umum Permendagri 13/2006, bahwa investasi adalah penggunaan aset untuk memperoleh manfaat ekonomis seperti bunga, deviden, royalti, manfaat sosial dan/atau manfaat lainnya sehingga dapat meningkatkan kemampuan Pemerintah dalam rangka pelayanan kepada masyarakat. Pasal 141 Permendagri 13/2006 menjelaskan bahwa: (1) Investasi awal dan penambahan investasi dicatat pada rekening penyertaan modal (investasi) daerah; dan (2) Pengurangan, penjualan, dan/atau pengalihan investasi dicatat pada rekening penjualan kekayaan daerah yang dipisahkan (divestasi modal). Dalam model pertumbuhan endogen dikatakan bahwa hasil investasi akan semakin tinggi bila produksi agregat disuatu negara semakin besar. Dengan diasumsikan bahwa investasi swasta dan publik dibidang sumber daya atau modal manusia dapat menciptakan ekonomi eksternal (ekternalitas positif) dan memacu produktivitas yang mampu mengimbangi kecenderungan ilmiah penurunan skala hasil. Meskipun teknologi tetap diakui memainkan peranan yang sangat penting, namun model pertumbuhan endogen menyatakan bahwa teknologi tersebut tidak perlu ditonjolkan untuk menjelaskan proses terciptanya pertumbuhan ekonomi jangka panjang.

Implikasi yang menarik dari teori ini adalah mampu menjelaskan potensi keuntungan dari investasi komplementer (*complementary investment*) dalam modal atau sumber daya manusia, sarana dan prasarana infrastruktur

atau kegiatan penelitian. Mengingat investasi komplementer akan menghasilkan manfaat personal maupun sosial, maka pemerintah berpeluang untuk memperbaiki efisiensi alokasi sumber daya domestik dengan cara menyediakan berbagai macam barang publik (sarana infrastruktur) atau aktif mendorong investasi swasta dalam industri padat teknologi dimana sumber daya manusia diakumulaskannya. Dengan demikian model ini menganjurkan keikutsertaan pemerintah secara aktif dalam pengelolaan investasi baik langsung maupun tidak langsung.

F. Pengaruh Investasi pada PDRB

Dengan semakin besarnya investasi pemerintah pada barang publik maka diharapkan akan mendorong pertumbuhan sektor swasta dan rumahtangga dalam mengalokasikan sumber daya yang ada di suatu daerah. Hal ini pada akhirnya akan menyebabkan makin meningkatnya PDRB. Menurut Suryono (2008) bahwa kekurangan modal dalam negara berkembang dapat dilihat dari beberapa sudut:

- a. Kecilnya jumlah mutlak kapital material;
- b. Terbatasnya kapasitas dan keahlian penduduk;
- c. Rendahnya investasi netto.

Akibat keterbatasan tersebut, negara-negara berkembang mempunyai sumber alam yang belum dikembangkan dan sumber daya manusia yang masih potensial. Oleh karena itu untuk meningkatkan produktivitas maka perlu mempercepat investasi baru dalam barang-barang modal fisik dan pengembangan sumber daya manusia melalui investasi di bidang pendidikan dan pelatihan. Hal ini sejalan dengan teori perangkap kemiskinan (*vicious circle*) yang berpendapat

bahwa: (1) ketidakmampuan untuk mengarahkan tabungan yang cukup, (2) kurangnya perangsang untuk melakukan penanaman modal, (3) taraf pendidikan, pengetahuan dan kemahiran yang relatif rendah merupakan tiga faktor utama yang menghambat terciptanya pembentukan modal di negara berkembang.

Kekuatan ekonomi yang menentukan investasi adalah hasil biaya investasi yang ditentukan oleh kebijakan tingkat bunga dan pajak, serta harapan mengenai masa depan. Keberhasilan pertumbuhan PDRB, tidak dapat dipisahkan dari meningkatnya investasi. Faktor-faktor penentu investasi sangat tergantung pada situasi dimasa depan yang sulit untuk diramalkan, maka investasi merupakan komponen yang paling mudah berubah. Pendapatan nasional bisa naik atau turun karena perubahan investasi. Kondisi ini tergantung pada perubahan teknologi, penurunan tingkat bunga, pertumbuhan penduduk dan faktor-faktor dinamis lainnya.

G. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Investasi

Beberapa faktor yang mengakibatkan penurunan investasi adalah; 1) Meningkatnya ketidakpastian global yang memengaruhi rasa aman dalam kegiatan penanaman modal, kemungkinan terjadinya berbagai spekulasi dalam proses merger dan akuisisi perusahaan, serta masalah-masalah kelembagaan seperti kelambatan proses privatisasi di beberapa negara, 2) Arus masuk PMA yang cenderung menurun, 3) Lingkungan domestik yang masih belum mampu menciptakan iklim investasi yang sehat.

H. Pengaruh Nilai Tukar terhadap Investasi

Secara teoritis dampak perubahan tingkat/ nilai tukar dengan investasi bersifat *uncertainty* (tidak pasti). Pengaruh tingkat kurs yang berubah pada investasi dapat langsung lewat beberapa saluran, yaitu sisi permintaan dan penawaran domestik.¹⁹ Dalam jangka pendek, penurunan tingkat nilai tukar akan mengurangi investasi melalui pengaruh negatifnya pada absorpsi domestik atau yang dikenal dengan *expenditure reducing effect*. Karena penurunan tingkat kurs ini akan menyebabkan nilai riil aset masyarakat yang disebabkan kenaikan tingkat harga-harga secara umum dan selanjutnya akan menurunkan permintaan domestik masyarakat. Gejala diatas pada tingkat perusahaan akan direspon dengan penurunan pada pengeluaran/ alokasi modal pada investasi.

Pada sisi penawaran, pengaruh aspek pengalihan pengeluaran (*expenditure switching*) akan perubahan tingkat kurs pada investasi relatif tidak menentu. Penurunan nilai tukar mata uang domestik akan menaikkan produk-produk impor yang diukur dengan mata uang domestik dan dengan demikian akan meningkatkan harga barang-barang yang diperdagangkan/barang-arang ekspor (*trade goods*), sehingga didapatkan kenyataan nilai tukar mata uang domestik akan mendorong ekspansi investasi pada barang-barang tersebut.

I. Pengaruh Suku Bunga terhadap Investasi

Tingkat bunga mempunyai pengaruh yang signifikan pada dorongan untuk berinvestasi. Para investor hanya akan menanam modal bila pengembalian modal lebih besar daripada tingkat bunga. Karena itulah, analisis mengenai

¹⁹Sadono Sukirno, *Ilmu Ekonomi Mikro*, 2004

investasi lebih difokuskan pada peranan tingkat bunga dalam menentukan tingkat investasi dan dampaknya pada pendapatan.

J. Pengaruh Inflasi terhadap Investasi

Tingkat inflasi berpengaruh negatif pada tingkat investasi, hal ini disebabkan karena tingkat inflasi yang tinggi akan meningkatkan resiko proyek-proyek investasi dan dalam jangka panjang dapat mengurangi rata-rata masa jatuh pinjam modal serta menimbulkan distorsi informasi tentang harga-harga relatif. Di Indonesia kenaikan tingkat inflasi biasanya akan diikuti dengan kenaikan tingkat suku bunga perbankan. Dapat dipahami, dalam upayanya menurunkan tingkat inflasi yang membumbung, pemerintah sering menggunakan kebijakan uang ketat (*tigh money policy*). Dengan demikian tingkat inflasi domestik juga berpengaruh pada investasi secara tidak langsung melalui pengaruhnya pada tingkat bunga domestik.

K. Pengaruh Infrastruktur terhadap Investasi

Pembangunan kembali infrastruktur tampaknya menjadi satu alternatif pilihan yang dapat diambil oleh pemerintah dalam rangka menanggulangi krisis. Pembangunan infrastruktur akan menyerap banyak tenaga kerja yang selanjutnya akan berpengaruh pada meningkatnya gairah ekonomi masyarakat. Dengan infrastruktur yang memadai, efisiensi yang dicapai oleh dunia usaha akan makin besar dan investasi yang didapat semakin meningkat.

L. Pengaruh Investasi dengan Pendapatan Daerah

Investasi adalah kata kunci penentu laju pertumbuhan ekonomi, karena disamping akan mendorong kenaikan output secara signifikan, juga secara otomatis akan meningkatkan permintaan input, sehingga pada gilirannya akan meningkatkan kesempatan kerja dan kesejahteraan masyarakat sebagai konsekuensi dari meningkatnya pendapatan yang diterima masyarakat.

Kegiatan investasi memungkinkan suatu masyarakat terus menerus meningkatkan kegiatan ekonomi dan kesempatan kerja, meningkatkan pendapatan nasional dan meningkatkan taraf kemakmuran masyarakat.²⁰ Peranan ini bersumber dari tiga fungsi penting dari kegiatan investasi, yakni (1) Investasi merupakan salah satu komponen dari pengeluaran agregat, sehingga kenaikan investasi akan meningkatkan permintaan agregat, pendapatan nasional serta kesempatan kerja, (2) Pertambahan barang modal sebagai akibat investasi akan menambah kapasitas produksi, (3) Investasi selalu diikuti oleh perkembangan teknologi.

M. Teori tentang Inflasi

Inflasi (*inflation*) adalah gejala yang menunjukkan kenaikan tingkat harga umum yang berlangsung terus menerus.²¹ Dari pengertian tersebut maka apabila terjadi kenaikan harga hanya bersifat sementara, maka kenaikan harga yang sementara sifatnya tersebut tidak dapat dikatakan inflasi.

²⁰Ibid

²¹Ibid

Venieris dan Sebold dalam Anton Hermanto Gunawan (1991) mengungkapkan bahwa didalam definisi inflasi tercakup tiga aspek, yaitu:

- a. Adanya “kecenderungan” (*tendency*) harga-harga untuk meningkat, yang berarti mungkin saja tingkat harga yang terjadi aktual pada waktu tertentu turun atau naik dibandingkan dengan sebelumnya, tetapi tetap menunjukkan kecenderungan yang meningkat.
- b. Peningkatan harga tersebut berlangsung “terus menerus” (*sustained*) yang berarti bukan terjadi pada suatu waktu saja, yakni akibat adanya kenaikan harga bahan bakar minyak misalnya.pada awal tahun saja.
- c. Mencakup pengertian “tingkat harga umum” (*general level of prices*), yang berarti tingkat harga yang meningkat bukan hanya pada satu atau beberapa komoditi saja.

Penjelasan klasik mengenai terjadinya inflasi adalah masuknya uang terlalu banyak ke masyarakat, sehingga masyarakat semakin ingin membelanjakan uang mereka. Muncul pendapat bahwa jika pemerintah berhenti menciptakan dan mengedarkan banyak uang ke masyarakat, maka keinginan masyarakat untuk berbelanja dapat diredam dan dengan sendirinya inflasi akan menghilang. Solusi ini memang efektif saat terjadi hiperinflasi terjadi seperti di Jerman setelah perang dunia I. Semua negara di dunia selalu menghadapi permasalahan inflasi ini. Oleh karena itu, tingkat inflasi yang terjadi dalam suatu negara merupakan salah satu ukuran untuk mengukur baik buruknya masalah ekonomi yang dihadapi suatu negara. Bagi negara yang perekonomiannya baik, tingkat inflasi yang terjadi berkisar antara 2 sampai 4 persen per tahun. Tingkat inflasi yang

berkisar antara 2 sampai 4 persen dikatakan tingkat inflasi yang rendah. Selanjutnya tingkat inflasi yang berkisar antara 7 sampai 10 persen dikatakan inflasi yang tinggi. Namun demikian ada negara yang menghadapi tingkat inflasi yang lebih serius atau sangat tinggi, misalnya Indonesia pada tahun 1966 dengan tingkat inflasi 650 persen. Inflasi yang sangat tinggi tersebut disebut hiper inflasi (*hyper inflation*).²²

Teori lain mengenai inflasi dijelaskan oleh Keynes yang menyatakan bahwa inflasi juga dipengaruhi oleh pengeluaran pemerintah dan investasi. Teori moneterisme memberikan penjelasan yang sedikit berbeda dengan menyatakan bahwa kebijakan moneter dan fiskal yang ekspansif oleh otoritas yang berwenang merupakan penyebab inflasi. Menurut John Maynard Keynes, inflasi terjadi karena suatu masyarakat ingin hidup di luar batas kemampuan ekonominya. Keynes berpendapat, proses inflasi adalah proses perebutan bagian rezeki di antara kelompok-kelompok sosial yang menginginkan bagian yang lebih besar dari yang bisa disediakan oleh masyarakat tersebut. Oleh Keynes proses perebutan ini diterjemahkan menjadi keadaan dimana permintaan masyarakat terhadap barang selalu melebihi jumlah barang-barang yang tersedia. Peristiwa tersebut menimbulkan apa yang disebut celah inflasi atau *inflationary gap*. Celah inflasi ini timbul karena golongan-golongan masyarakat berhasil menerjemahkan aspirasi mereka menjadi permintaan yang efektif terhadap barang. Golongan-golongan masyarakat yang dimaksud yaitu pemerintah, pengusaha, dan serikat buruh. Pemerintah berusaha memperoleh bagian lebih besar dari output masyarakat dengan cara mencetak

²²Ibid

uang baru. Pengusaha berusaha melakukan investasi dengan memperoleh modal dari kredit bank, serikat buruh atau pekerja memperoleh kenaikan upah. Hal ini terjadi karena permintaan total melebihi barang yang tersedia, maka harga-harga akan naik.

Pada era 1990-an akhir, Indonesia menghadapi kondisi perekonomian yang cukup pelik. Situasi ini ditunjukkan oleh nilai mata uang dalam negeri yang merosot, kecenderungan nilai ekspor yang menurun, melemahnya aktivitas dari lembaga-lembaga keuangan sampai dengan melonjaknya harga barang-barang yang secara langsung dirasakan oleh masyarakat.

N. Jenis-Jenis Inflasi

Didasarkan pada faktor-faktor penyebab inflasi maka ada tiga jenis inflasi yaitu, 1) inflasi tarikan permintaan (*demand-pull inflation*), 2) inflasi desakan biaya (*cost-push inflation*), 3) Ekspektasi Masyarakat.

a. Inflasi tarikan permintaan (*demand-pull inflation*)

Inflasi tarikan permintaan (*demand-pull inflation*) atau inflasi dari sisi permintaan (*demand side inflation*) adalah inflasi yang disebabkan karena adanya kenaikan permintaan agregat yang sangat besar dibandingkan dengan jumlah barang dan jasa yang ditawarkan. Karena jumlah barang yang diminta lebih besar dari pada barang yang ditawarkan maka terjadi kenaikan harga. Inflasi tarikan permintaan biasanya berlaku pada saat perekonomian mencapai tingkat penggunaan tenaga kerja penuh dan pertumbuhan ekonomi berjalan dengan pesat (*full employment and full capacity*). Dengan tingkat pertumbuhan yang pesat/ tinggi mendorong

peningkatan permintaan sedangkan barang yang ditawarkan tetap karena kapasitas produksi sudah maksimal sehingga mendorong kenaikan harga yang terus menerus.

b. *Cost Push Inflation*

Inflasi ini disebabkan turunnya produksi karena naiknya biaya produksi dimana terjadi karena tidak efisiennya perusahaan, nilai kurs mata uang negara yang bersangkutan jatuh/menurun, kenaikan harga bahan baku industri, adanya tuntutan kenaikan upah dari serikat buruh yang kuat. Akibat naiknya biaya produksi, yang bisa dilakukan oleh produsen, adalah langsung menaikkan harga produknya dengan jumlah penawaran yang sama McConnel dan Brue, 1996 menyatakan bahwa pengurangan produksi terjadi karena dalam kondisi biaya-biaya faktor produksi naik, biaya produksi (*average cost*) per unitnya meningkat sehingga berdampak pada turunnya keuntungan, atau bahkan mengakibatkan kerugian. Dalam kondisi yang lebih parah, perusahaan menutup usahanya, yang berarti penawaran agregat berkurang. Kenaikan harga ini diukur dengan menggunakan indeks harga. Beberapa indeks harga yang sering digunakan untuk mengukur inflasi antara lain:

a. Indeks biaya hidup (*consumer price index*)

Indeks biaya hidup mengukur biaya atau pengeluaran untuk membeli sejumlah barang dan jasa yang dibeli oleh rumah tangga untuk keperluan hidup. Di Indonesia, indeks harga yang lazim digunakan untuk menghotung inflasi adalah indeks harga konsumen (IHK). Penghitungan inflasi dengan menggunakan IHK dilakukan oleh Badan Pusat Statistik (BPS) di Kota-kota besar di Indonesia.

- b. Indeks harga perdagangan besar (*wholesale price index*)
- c. Indeks harga perdagangan besar menitik beratkan pada sejumlah barang pada tingkat perdagangan besar. Ini berarti harga barang mentah, bahan baku, barang setengah jadi, masuk dalam perhitungan indeks harga.
- d. GNP deflator (Index harga implisit)
GNP deflator adalah jenis indeks yang lain. Berbeda dengan dua indeks di atas, dalam cakupan barangnya. GNP deflator mencakup jumlah barang dan jasa yang tercakup dalam perhitungan GNP, jadi lebih banyak jumlahnya bila dibanding dengan dua indeks di atas. GNP deflator diperoleh dengan membagi GNP nominal (diatas harga Berlaku) dengan GNP rill (atas dasar harga konstans).

O. Ekspektasi Masyarakat

Apa yang masyarakat prediksikan dimasa yang akan datang ternyata sangat berpengaruh terhadap keputusannya sekarang. Misalkan sebuah perusahaan berekspektasi bahwa perusahaan tersebut kemungkinan besar akan meningkatkan harga sebesar 5%, maka perusahaan tersebut kemungkinan besar akan meningkatkan harga barangnya sebesar 5% pula. Jika setiap perusahaan berekspektasi bahwa setiap perusahaan lain akan menaikkan harga sebesar 5%, maka seluruh perusahaan akan menaikkan harga, sehingga pada akhirnya harga akan naik sebesar 5% sesuai dengan yang diekspektasikan. Sebenarnya, fakta bahwa ekspektasi masyarakat dapat memengaruhi inflasi sangatlah tidak menguntungkan bagi perekonomian, terutama bila masyarakat atau perusahaan mendasarkan ekspektasinya

pada kegiatan masa lalu. Ketika terjadi kenaikan harga, masyarakat akan terus berekspektasi bahwa harga akan terus naik. Maka terjadilah inflasi spiral seperti halnya yang terjadi pada *cost push inflation*.

P. Masalah Sosial dari Inflasi

Ada beberapa masalah sosial yang muncul dari inflasi yang tinggi ($\geq 10\%$ pertahun), antara lain:

- a. Menurunnya tingkat kesejahteraan rakyat Inflasi menyebabkan daya beli pendapatan makin rendah, khususnya bagi masyarakat yang berpenghasilan kecil dan tetap.
- b. Makin buruknya distribusi pendapatan Dampak buruk dari inflasi tingkat terhadap tingkat kesejahteraan dapat dihindari jika pertumbuhan tingkat pendapatan lebih tinggi dari tingkat Inflasi. Jika inflasi 20% pertahun, pertumbuhan tingkat pendapatan harus lebih besar dari 20% pertahun. Persoalannya adalah jika inflasi mencapai 20% pertahun, sedangkan di masyarakat hanya segelintir saja yang mampu meningkatkan pendapatannya $\geq 20\%$ pertahun, akibatnya ada kelompok masyarakat yang mampu meningkatkan pendapatan riil (pertumbuhan pendapatan nominal dikurangi laju inflasi $> 0\%$ pertahun). Tetapi sebagian masyarakat mengalami penurunan pendapatan riil, distribusi pendapatan semakin memburuk.
- c. Terganggunya stabilitas ekonomi
Inflasi mengganggu stabilitas ekonomi dengan merusak perkiraan tentang masa depan (ekspektasi) para pelaku ekonomi. Inflasi yang kronis menumbuhkan perkiraan

Pendapatan Daerah

bahwa harga-harga barang dan jasa akan terus naik. Bagi konsumen perkiraan ini mendorong pembelian barang dan jasa lebih banyak dari yang seharusnya/biasanya. Tujuannya untuk lebih menghemat pengeluaran konsumsi. Akibatnya, permintaan barang dan jasa justru dapat meningkat.

Bagi produsen, perkiraan akan naiknya barang dan jasa mendorong mereka menunda penjualan, untuk mendapat keuntungan yang lebih besar. Penawaran barang dan jasa berkurang. Akibatnya, kelebihan permintaan memperbesar dan mempercepat laju inflasi. Tentu saja kondisi ekonomi semakin memburuk, yang akan mengakibatkan pendapatan berkurang.

Q. Pengaruh Inflasi terhadap Pendapatan Daerah

Inflasi di daerah memiliki dampak positif dan dampak negatif-tergantung parah atau tidaknya inflasi. Apabila inflasi itu ringan, justru mempunyai pengaruh yang positif dalam arti dapat mendorong perekonomian lebih baik, yaitu meningkatkan pendapatan daerah dan membuat orang bergairah untuk bekerja, menabung dan mengadakan investasi. Sebaliknya, dalam masa inflasi yang parah, yaitu pada saat terjadi inflasi tak terkendali (*hiperinflasi*), keadaan perekonomian menjadi kacau dan perekonomian dirasakan lesu. Orang menjadi tidak bersemangat kerja, menabung, atau mengadakan investasi dan produksi karena harga meningkat dengan cepat. Para penerima pendapatan tetap seperti pegawai negeri atau karyawan swasta serta kaum buruh juga akan kewalahan menanggung dan mengimbangi harga sehingga hidup mereka menjadi semakin merosot dan terpuruk dari waktu ke waktu.

Bagi masyarakat yang memiliki pendapatan tetap, inflasi sangat merugikan. Kita ambil contoh seorang pensiunan pegawai negeri tahun 1998. Pada tahun 1998, uang pensiunnya cukup untuk memenuhi kebutuhan hidupnya, namun di tahun 2011 atau tiga belas tahun kemudian, daya beli uangnya mungkin hanya tinggal setengah. Artinya, uang pensiunnya tidak lagi cukup untuk memenuhi kebutuhan hidupnya. Sebaliknya, orang yang mengandalkan pendapatan berdasarkan keuntungan, seperti misalnya pengusaha, tidak dirugikan dengan adanya inflasi. Begitu juga halnya dengan

Inflasi juga menyebabkan orang enggan untuk menabung karena nilai mata uang semakin menurun. Memang, tabungan menghasilkan bunga, namun jika tingkat inflasi di atas bunga, nilai uang tetap saja menurun. Bila orang enggan menabung, dunia usaha dan investasi akan sulit berkembang. Karena, untuk berkembang dunia usaha membutuhkan dana dari bank yang diperoleh dari tabungan masyarakat. Bagi orang yang meminjam uang dari bank (debitur), inflasi menguntungkan, karena pada saat pembayaran utang kepada kreditur, nilai uang lebih rendah dibandingkan pada saat meminjam. Sebaliknya, kreditur atau pihak yang meminjamkan uang akan mengalami kerugian karena nilai uang pengembalian lebih rendah jika dibandingkan pada saat peminjaman.

Bagi produsen, inflasi dapat menguntungkan bila pendapatan yang diperoleh lebih tinggi daripada kenaikan biaya produksi. Bila hal ini terjadi, produsen akan terdorong untuk melipatgandakan produksinya (biasanya terjadi pada pengusaha besar). Namun, bila inflasi menyebabkan naiknya biaya produksi hingga pada akhirnya merugikan produsen, maka produsen enggan untuk meneruskan produksinya.

Produsen bisa menghentikan produksinya untuk sementara waktu. Bahkan, bila tidak sanggup mengikuti laju inflasi, usaha produsen tersebut mungkin akan bangkrut (biasanya terjadi pada pengusaha kecil).

Secara umum, inflasi dapat mengakibatkan berkurangnya investasi di suatu negara, mendorong kenaikan suku bunga, mendorong penanaman modal yang bersifat spekulatif, kegagalan pelaksanaan pembangunan, ketidakstabilan pegawai yang bekerja di perusahaan dengan gaji mengikuti tingkat inflasi. Penempatan inflasi sebagai sasaran akhir, tidak berarti bahwa Bank Indonesia mengabaikan sasaran makro ekonomi lainnya, seperti pertumbuhan ekonomi dan penyediaan lapangan kerja. Justru pengendalian inflasi tersebut dimaksudkan untuk dapat mencapai pertumbuhan ekonomi dan penyediaan lapangan kerja pada tingkat kapasitas penuh.

R. Teori tentang Pengangguran

Pengangguran merupakan keadaan dari seseorang yang mengalami hambatan dalam usahanya untuk memperoleh pekerjaan. Ida Bagoes Mantra (2003), berpendapat bahwa Pengangguran adalah bagian dari angkatan kerja yang sekarang ini tidak bekerja dan sedang aktif mencari pekerjaan. Konsep ini sering diartikan sebagai keadaan pengangguran terbuka. Jika peningkatan jumlah angkatan kerja disuatu daerah tidak diimbangi dengan peningkatan daya serap lapangan kerjanya, maka tingkat pengangguran di daerah tersebut tinggi. Sebaliknya jika peningkatan jumlah angkatan kerja diimbangi dengan peningkatan daya serap lapangan kerjanya, maka tingkat penganggurannya rendah.

Sesuai dengan UU No. 25 Tahun 1997 tentang ketenagakerjaan, maka telah masyarakat. ditetapkan batas usia kerja penduduk Indonesia menjadi 15 tahun. Oleh karena itu, pada tanggal 1 Oktober 1998 tenaga kerja didefinisikan sebagai penduduk yang berumur 15 tahun atau lebih. Tenaga kerja atau yang disebut dengan Penduduk Usia Kerja (PUK) terdiri dari Angkatan Kerja dan Bukan Angkatan Kerja. Kelompok Angkatan Kerja mencakup penduduk yang bekerja dan penduduk yang mencari pekerjaan.

Penduduk yang bekerja dibagi menjadi penduduk yang bekerja penuh dan setengah menganggur. Bekerja adalah kegiatan melakukan pekerjaan dengan tujuan memperoleh nafkah atau membantu memperoleh nafkah paling sedikit satu jam secara terus menerus selama seminggu. Sementara yang dimaksud dengan mencari pekerjaan adalah upaya yang dilakukan untuk memperoleh pekerjaan. Penduduk yang mencari pekerjaan dibagi menjadi penduduk yang pernah bekerja dan penduduk yang belum pernah bekerja (BPS 2000).

Ditinjau dari sudut individu, pengangguran menimbulkan berbagai masalah ekonomi dan sosial kepada yang mengalaminya. Keadaan pendapatan menyebabkan para penganggur harus mengurangi pengeluarannya. Apabila pengangguran di suatu negara sangat buruk, kekacauan politik dan sosial selalu berlaku dan menimbulkan efek yang buruk bagi kesejahteraan masyarakat dan prospek pembangunan ekonomi dalam jangka panjang.²³Efek buruk dari pengangguran adalah mengurangi pendapatan masyarakat yang pada akhirnya mengurangi tingkat

²³Ibid

kemakmuran yang telah dicapai seseorang. Semakin turunnya kesejahteraan masyarakat karena menganggur tentunya akan meningkatkan peluang mereka terjebak dalam kemiskinan karena tidak memiliki pendapatan. Pendapatan masyarakat akan mencapai tingkat maksimum jika tingkat penggunaan tenaga kerja penuh dapat diwujudkan. Namun pengangguran seringkali menjadi masalah dalam perekonomian karena dengan adanya pengangguran, sumber daya menjadi terbuang percuma, tidak hanya itu produktivitas dan pendapatan masyarakat akan berkurang sehingga dapat menyebabkan timbulnya kemiskinan dan masalah-masalah sosial lainnya.

Ketiadaan pendapatan menyebabkan penganggur harus mengurangi pengeluaran konsumsinya yang menyebabkan menurunnya tingkat kemakmuran dan kesejahteraan. Pengangguran yang berkepanjangan juga dapat menimbulkan efek psikologis yang buruk terhadap penganggur dan keluarganya. Tingkat pengangguran yang terlalu tinggi juga dapat menyebabkan kekacauan politik keamanan dan sosial sehingga mengganggu pertumbuhan, pembangunan ekonomi, dan menurunnya GNP dan pendapatan per kapita suatu negara. Hal ini karena pengangguran berdampak terhadap kegiatan perekonomian.

Untuk menanggulangi masalah pengangguran dan setengah menganggur, efek netto dari hasil pembangunan yang diperkirakan akan semakin baik dimasa mendatang perlu didistribusikan kembali kepada masyarakat dalam berbagai bentuk, antara lain terciptanya kesempatan kerja produktif dan *remunerative*. Penciptaan kesempatan kerja produktif dapat dilakukan dalam bentuk investasi, sehingga lebih banyak memberikan kesempatan kerja kepada tenaga kerja. Jaminan keamanan dan biaya investasi yang produktif

juga akan meningkatkan investasi di dalam negeri, khususnya investasi asing (Silalahi, 2004).

S. Jenis Pengangguran

Berdasarkan faktor penyebab terjadinya, pengangguran dapat dibagi menjadi pengangguran konjungtur (siklis), struktural, friksional dan musiman.

a. Pengangguran Konjungtur /siklis (*cyclical unemployment*)

Adalah pengangguran yang berkaitan dengan naik turunnya kegiatan perekonomian suatu negara. Pada masa-masa kegiatan ekonomi mengalami kemunduran, daya beli masyarakat menurun. Akibatnya, barang berhenti digudang. Perusahaan industri mengurangi kapasitas produksi dan mungkin juga menghentikan kegiatan produksinya karena barang-barang tidak laku di pasar. Karenanya kapasitas produksi dikurangi atau produksi dihentikan. Akibatnya, sebagian buruh diberhentikan. Di Pihak lain pertambahan penduduk tetap berlangsung dan menghasilkan angkatan kerja baru. Dampaknya, tenaga kerja banyak yang tidak dapat bekerja. Pada masa resesi, tingkat pengangguran siklis akan semakin meningkat, karena 2 faktor berikut:

- 1) Jumlah orang yang kehilangan pekerjaan terus meningkatkan
- 2) Dibutuhkan waktu yang lebih lama lagi untuk mendapatkan pekerjaan.

b. Pengangguran Struktural

Pengangguran struktural terjadi karena perubahan struktur atau perubahan komposisi perekonomian. Perubahan struktur tersebut memerlukan keterampilan baru agar dapat menyesuaikan diri dengan keadaan baru. Sebagai

contoh, adanya peralihan perekonomian dari pertanian sektor industri. Peralihan tenaga kerja dari sektor pertanian menjadi tenaga kerja disektor industri membutuhkan penyesuaian, sehingga tenaga kerja yang berasal dari sektor pertanian harus lebih dahulu dididik. Pengangguran struktural juga dapat terjadi karena penggunaan alat yang semakin canggih. Sebagai contoh penggunaan traktor di sektor pertanian mengakibatkan sebagian buruh tani menganggur.

c. Pengangguran *Friksional*

Pengangguran *Friksional* timbul karena perpindahan orang-orang yang tidak henti-hentinya dari satu daerah ke daerah lainnya, dari pekerjaan satu ke pekerjaan lainnya, dan karena tahapan siklus hidup yang berbeda. Pengangguran *Friksional* juga terjadi karena faktor jarak dan kurangnya informasi. Sebagai contoh pelamar tidak mengetahui dimana ada lowongan dan pengusaha juga tidak mengetahui dimana tersedia tenaga kerja.

T. Pengaruh Pengangguran terhadap Pendapatan Daerah

Adapun dampak negatif terjadinya pengangguran di daerah adalah sbb: 1) Masyarakat tidak dapat memaksimalkan tingkat kemakmuran yang dapat dicapainya. Hal ini terjadi karena pengangguran bisa menyebabkan pendapatan daerah riil (nyata) yang dicapai masyarakat lebih rendah daripada pendapatan potensial (pendapatan yang seharusnya), 2) Pengangguran menyebabkan pendapatan daerah yang berasal dari sektor pajak khususnya pajak penghasilan akan berkurang. Hal ini terjadi karena pengangguran yang tinggi menyebabkan kegiatan perekonomian menurun sehingga pendapatan masyarakatpun akan menurun. Dengan

demikian, pajak yang harus dibayar masyarakatpun akan menurun, 3) Pengangguran tidak meningkatkan pertumbuhan ekonomi. Keberadaan pengangguran menyebabkan daya beli masyarakat berkurang sehingga permintaan terhadap barang hasil produksi berkurang. Keadaan demikian tidak merangsang kalangan investor untuk melakukan perluasan atau pendirian industri baru. Dengan demikian, tingkat investasi turun sehingga pertumbuhan ekonomi pun tidak meningkat, 4) Pengangguran menambah beban pengeluaran negara. Bagaimanapun juga setiap manusia memerlukan kebutuhan untuk bertahan hidup seperti makan. Namun jika manusia tersebut tidak bekerja dan tidak memiliki pendapatan, mereka tidak akan mampu untuk memenuhi kebutuhannya tersebut. Dan untuk memenuhi kebutuhan mereka tersebut, pemerintah menyalurkan beras untuk orang miskin (RASKIN), bantuan tunai langsung (BLT) yang tentunya menambah anggaran negara dan mengurangi pendapatan negara, 5) Pengangguran akan menimbulkan ketidak stabilan politik. Pengangguran yang tinggi juga akan menyebabkan ketidakpuasan rakyat sehingga menimbulkan demonstrasi, bahkan huru – hara sehingga keadaan politik menjadi tidak stabil. Untuk itu Pemerintah daerah akan menambah jumlah belanja daerahnya dalam menanggulangi beban yang diakibatkan bertambahnya jumlah pengangguran.

BAB VI

PENGARUH OTONOMI DAERAH PADA PENDAPATAN DAERAH

A. Pengaruh Retribusi dan Pajak Daerah terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD)

Pengaruh retribusi terhadap pendapatan asli daerah (PAD) adalah signifikan positif. Hal ini menunjukkan bahwa semakin besar penerimaan retribusi akan dapat meningkatkan pendapatan asli daerah (PAD). Pungutan retribusi daerah yang berlebihan dalam jangka pendek dapat meningkatkan pendapatan asli daerah, namun dalam jangka panjang dapat menurunkan kegiatan perekonomian, yang pada akhirnya akan menyebabkan menurunnya pendapatan asli daerah. Hal ini sesuai dengan pendapat Mardiasmo, 2002 yang menyatakan; Untuk kepentingan jangka pendek pungutan yang bersifat retribusi lebih relevan dibanding pajak. Alasan yang mendasari, pungutan ini secara langsung berhubungan dengan masyarakat. Masyarakat tidak akan membayar apabila kualitas dan kuantitas layanan publik tidak mengalami peningkatan. Oleh karena itu belanja yang dialokasi pemerintah, hendaknya memberikan manfaat langsung bagi masyarakat.

Menurut UU Nomor 28 Tahun 2009 secara keseluruhan terdapat 30 jenis retribusi yang dapat dipungut oleh daerah yang dikelompokkan ke dalam 3 golongan retribusi, yaitu retribusi jasa umum, retribusi jasa usaha, dan retribusi perizinan tertentu antara lain; *pertama*, Retribusi jasa umum

yaitu pelayanan yang disediakan atau diberikan pemerintah daerah untuk tujuan kepentingan dan kemanfaatan umum serta dapat dinikmati oleh orang pribadi atau badan. Jenis retribusi umum adalah: a) Retribusi layanan kesehatan; b) Retribusi pelayanan persampahan/kebersihan; c) Retribusi penggantian biaya cetak KTP dan Akte catatan sipil; d) Retribusi Pelayanan Pemakaman dan pengabuan mayat; e) Retribusi pelayanan parkir tepi jalan umum; f) Retribusi pelayanan pasar; g) Retribusi pengujian kendaraan bermotor; h) Retribusi pemeriksaan alat pemadam kebakaran; .i) Retribusi penggantian biaya cetak peta; j) Reteribusi penyediaan/penyedotan kakus; k) Retribusi pengelolaan limbah cair; l) Retribusi pelayanan tera/ teraulang; m) Retribusi pelayanan pendidikan; n) Retribusi pengendalian menara telekomunikasi; *kedua*, Retribusi jasa usaha adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa usaha yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan. Jenis retribusi jasa usaha yakni: a) Retribusi pemakaian kekayaan daerah. b) Retribusi pasar grosir/pertokoan; c) Retribusi tempat pelelangan; d) Retribusi Terminal; e) Retribusi tempat khusus parkir; f). Retribusi tempat penginapanan/ pesanggeraan/ villa; g). Retribusi rumah potong hewan; h) Retribusi pelayanan kepelabuhan; i). Retribusi tempat rekreasi dan olah raga; J) Retribusi penyeberangan air; k) Retribusi Penjualan produksi usaha daerah; *ketiga*, Retribusi perizinan tertentu adalah pungutan daerah sebagai pembayarann atas pemberian izin tertentu yang khusus diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan. Jenis retribusi perizinan tertentu yakni; a) Retribusi izin mendirikan bangunan; b) Retribusi tempat

penjualan minuman beralkohol; c) Retribusi izin gangguan; d) Retribusi Izin trayek e) Retribusi izin usaha perikanan.

B. Pengaruh Pajak Daerah terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD)

Pengaruh pajak daerah terhadap pendapatan asli daerah (PAD) adalah signifikan positif. Menurut UU No 28 tahun 2009 Pajak Daerah, yang selanjutnya disebut Pajak adalah kontribusi wajib kepada daerah yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan Undang-Undang, dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan daerah bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Berdasarkan UU nomor 28 tahun 2009 pajak kabupaten/kota dibagi menjadi beberapa sebagai berikut, Pajak Hotel, Pajak Restoran, Pajak Hiburan, Pajak Reklame, Pajak Penerangan Jalan, Pajak Mineral bukan Logam dan Batuan, Pajak Parkir, Pajak Air Tanah, Pajak Sarang Burung Walet, Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan, dan Pajak Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan. Seperti halnya dengan pajak pada umumnya, pajak daerah mempunyai peranan ganda yaitu: sebagai sumber pendapatan daerah (*budgetary*) dan sebagai alat pengatur (*regulatory*)

Untuk dapat mencapai tujuan dari pemungutan pajak, dan agar pemungutan pajak tidak menimbulkan hambatan atau perlawanan, maka pemungutan pajak harus memenuhi syarat, antara lain: *pertama*, Pemungutan pajak harus adil (syarat keadilan). Tujuan hukum, yaitu pencapaian keadilan, undang-undang dan pelaksanaan pemungutan harus adil. Adil dalam perundang-undangan diantaranya

mengenakan pajak secara umum dan merata, serta disesuaikan dengan kemampuan masing-masing. Sedang adil dalam pelaksanaannya yaitu dengan memberikan hak bagi wajib pajak untuk mengajukan keberatan, penundaan dalam pembayaran dan mengajukan keberatan banding kepada majelis Pertimbangan Pajak; *Kedua*, Pemungutan pajak harus berdasarkan Undang-undang (syarat *yuridis*). Di Indonesia pajak diatur dalam UUD 1945 pasal 23 ayat 2. Hal ini memberikan jaminan hukum untuk menyatakan keadilan bagi warga negaranya; *Ketiga*, Pemungutan pajak tidak mengganggu perekonomian (syarat ekonomis). Pemungutan Pajak tidak boleh mengganggu kelancaran kegiatan produksi maupun perdagangan, sehingga tidak menimbulkan kelesuan perekonomian masyarakat; *Keempat*, Pemungutan pajak harus efisien (syarat *finansil*). Sesuai fungsi *budgetair*, biaya pemungutan pajak harus dapat ditekan sehingga lebih rendah dari hasil pemungutannya; *Kelima*, Sistem pemungutan pajak harus sederhana. Sistem pemungutan yang sederhana akan memudahkan dan mendorong masyarakat dalam memenuhi kewajiban perpajakannya.

Dalam memungut Pajak dikenal ada tiga sistem pemungutan, antara lain: 1) *Official Assessment System* adalah suatu sistem pemungutan pajak yang memberi wewenang kepada pemerintah (fiskus) untuk menentukan besarnya pajak yang terutang oleh wajib pajak. 2) *Self Assessment system*, adalah suatu sistem pemungutan pajak yang memberi wewenang, kepercayaan, tanggung jawab kepada wajib pajak dan/ atau pengusaha kena pajak untuk menghitung, memperhitungkan, membayar dan melaporkan sendiri besarnya pajak yang harus dibayar. 3) *With Holding System*, adalah suatu sistem pemungutan pajak yang memberi

Pengaruh Otonomi Daerah terhadap Pendapatan Daerah

wewenang kepada pihak ketiga untuk memotong atau memungut besarnya pajak yang terutang terhadap wajib pajak.

Klasifikasi PAD yang terbaru berdasarkan Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 terdiri dari: Pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah. Jenis pajak daerah dan retribusi daerah dirinci menurut objek pendapatan sesuai dengan undang-undang tentang pajak daerah dan retribusi daerah. Jenis hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dirinci menurut objek pendapatan yang mencakup bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik daerah/ BUMD, bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik pemerintah/ BUMN, dan bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik swasta atau kelompok usaha masyarakat. Jenis lain-lain PAD yang sah disediakan untuk menganggarkan penerimaan daerah yang tidak termasuk dalam pajak daerah, retribusi daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dirinci menurut objek pendapatan yang mencakup hasil penjualan kekayaan daerah yang tidak dipisahkan, jasa giro, pendapatan bunga, penerimaan atas tuntutan ganti kerugian daerah, penerimaan komisi, potongan, ataupun bentuk lain sebagai akibat dari penjualan dan/atau pengadaan barang dan / atau jasa oleh daerah, penerimaan keuntungan dari selisih nilai tukar Rupiah terhadap mata uang asing, pendapatan denda atas keterlambatan pelaksanaan pekerjaan, pendapatan denda pajak, pendapatan denda retribusi. Pendapatan hasil eksekusi atau jaminan, pendapatan dari penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan, pendapatan dari angsuran/cicilan penjualan.

C. Pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Pendapatan Daerah

Pengaruh pendapatan asli daerah (PAD) terhadap pendapatan daerah adalah signifikan positif. Hal ini menunjukkan bahwa klasifikasi PAD yang terbaru berdasarkan Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 terdiri dari: pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah. Jenis pajak daerah dan retribusi daerah dirinci menurut objek pendapatan sesuai dengan undang-undang tentang pajak daerah dan retribusi daerah. Jenis hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dirinci menurut objek pendapatan yang mencakup bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik daerah/BUMD, bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik pemerintah/BUMN, dan bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik swasta atau kelompok usaha masyarakat. Jenis lain-lain PAD yang sah disediakan untuk menganggarkan penerimaan daerah yang tidak termasuk dalam pajak daerah, retribusi daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dirinci menurut objek pendapatan yang mencakup hasil penjualan kekayaan daerah yang tidak dipisahkan, jasa giro, pendapatan bunga, penerimaan atas tuntutan ganti kerugian daerah, penerimaan komisi, potongan, ataupun bentuk lain sebagai akibat dari penjualan dan/atau pengadaan barang dan / atau jasa oleh daerah, penerimaan keuntungan dari selisih nilai tukar Rupiah terhadap mata uang asing, pendapatan denda atas keterlambatan pelaksanaan pekerjaan, pendapatan denda pajak, pendapatan denda retribusi. Pendapatan hasil eksekusi atau jaminan, pendapatan dari penyelenggaraan

pendidikan dan pelatihan, pendapatan dari angsuran/cicilan penjualan.

PAD dipisahkan menjadi empat jenis pendapatan, yaitu: pajak daerah, retribusi daerah, hasil perusahaan milik daerah, dan hasil pengelolaan kekayaan milik daerah yang dipisahkan, lain-lain PAD yang sah.

D. Pengaruh Retribusi dan Pajak Daerah terhadap Pendapatan Daerah

Retribusi dan pajak daerah baik secara langsung maupun melalui pendapatan asli daerah (PAD) tidak berpengaruh terhadap pendapatan daerah. Hal ini menunjukkan bahwa, kenaikan retribusi dan pajak daerah dapat meningkatkan pendapatan asli daerah (PAD), tetapi tidak meningkatkan pendapatan daerah. Hal ini terjadi, karena sumber pendapatan daerah bukan hanya PAD, tetapi juga berasal dari dana perimbangan dan lain-lain pendapatan yang sah. Untuk dana perimbangan meliputi dana bagi hasil, dana alokasi umum dan alokasi khusus. Dana bagi hasil mencakup unsur bagi hasil pajak dan bukan pajak. Lain-lain pendapatan daerah yang sah, meliputi: Hibah yang berasal dari pemerintah, pemerintah daerah lainnya, badan/ lembaga/ organisasi swasta dalam negeri, kelompok masyarakat/ perorangan, dan lembaga luar negeri yang tidak mengikat; dana darurat dari pemerintah dalam rangka penanggulangan korban/kerusakan akibat bencana alam; dana bagi hasil pajak dari provinsi kepada kabupaten/ kota; dana penyesuaian dan dana otonomi khusus yang ditetapkan oleh pemerintah; dan bantuan keuangan dari provinsi atau dari pemerintah daerah lainnya.

Pendapatan daerah mempunyai hubungan dengan beragam variabel fisik dan sosial ekonomi adalah untuk mengidentifikasi variabel mana yang mempunyai pengaruh terbanyak terhadap penerimaan pendapatan daerah. Namun demikian, perbedaan tidak berlaku di semua wilayah dengan kekuatan (tingkatan) yang sama, tetapi terdapat aspek-aspek umum yang dapat memberikan beberapa generalisasi penyebab utama perbedaan pendapatan daerah, antara lain: *pertama*, faktor geografis. Jika suatu wilayah yang sangat luas, maka distribusi dari sumber daya nasional, sumber energi, sumber daya pertanian, topografi, iklim dan curah hujan tidak akan merata. Namun, jika faktor-faktor lain sama, maka kondisi geografi yang lebih baik akan menyebabkan suatu wilayah berkembang lebih baik; *kedua*, faktor historis. Keadaan masa lalu akan mempengaruhi perkembangan pembangunan suatu masyarakat untuk menyiapkan masa depan. Bentuk organisasi ekonomi yang hidup di masa lalu menjadi alasan penting yang dihubungkan dengan isu insentif, untuk pekerja dan pengusaha. Sistem feodal memberikan sangat sedikit insentif untuk pekerja. Sistem industri dimana pekerja merasa tereksplotasi, bekerja tanpa istirahat, suatu perencanaan dan sistem yang membatasi akan memberi sedikit insentif dan menyebabkan pembangunan terhambat; *ketiga*, faktor politik. Keadaan politik yang tidak stabil dapat menjadi penghambat pembangunan yang sangat kuat. Tidak stabilnya suhu politik sangat memengaruhi perkembangan dan pembangunan di suatu wilayah. Instabilitas politik akan menyebabkan orang ragu untuk berusaha atau melakukan investasi sehingga kegiatan ekonomi di suatu wilayah tidak akan berkembang. Selain itu, jika kondisi pemerintah stabil tapi lemah, korupsi dan ketidakmampuan untuk

mengalahkan sikap mementingkan diri sendiri dan menolak tekanan atau kontrol sosial akan menggagalkan tujuan dari kebijakan pembangunan; *keempat*, faktor administrasi. Faktor administrasi yang efisien atau tidak efisien berpengaruh dalam menambah kesenjangan antar wilayah. Utamanya peran tim administrator dalam menjalankan tugasnya. Saat ini pemerintah dalam menjalankan fungsinya membutuhkan administrator yang jujur, terdidik, terlatih dan efisien karena birokrasi yang efisien akan berhasil dalam pembangunan regional dan sebaliknya: *kelima*, Penduduk di wilayah yang belum berkembang tidak memiliki lembaga dan keinginan (*attitude*) yang kondusif untuk pembangunan ekonomi. Di lain pihak penduduk dari wilayah yang lebih maju memiliki kelembagaan dan keinginan yang kondusif untuk pembangunan; *keenam*, faktor ekonomi. Penyebab secara ekonomis seperti perbedaan dalam faktor produksi, proses kumulatif dari berbagai faktor, siklus kemiskinan yang buruk, kekuatan pasar yang bebas dan efek "backwash" dan efek menyebar (*spread*) dan pasar tidak sempurna, berlangsung dan menambah perbedaan dalam pembangunan ekonomi.

Hasil Pertumbuhan ekonomi yang diukur dengan PDRB adalah semua penerimaan daerah dalam bentuk peningkatan aktiva atau penurunan utang dari berbagai sumber dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan. Secara tradisional, pertumbuhan penelitian yang dilakukan menunjukkan desentralisasi memberikan dampak yang sangat berarti bagi pertumbuhan ekonomi daerah. Yang membuktikan adanya hubungan yang positif dan signifikan antara desentralisasi fiskal dengan pertumbuhan ekonomi. Hasil ini mendukung sintesa yang menyatakan bahwa pemberian otonomi yang lebih besar bagi pertumbuhan ekonomi. Hal inilah yang

mendorong daerah untuk mengalokasikan secara lebih efisien berbagai potensi lokal untuk kepentingan pelayanan publik. Secara teori, semakin besar PDRB, maka akan semakin besar pula pendapatan yang diterima oleh kabupaten/kota. Dengan semakin besar pendapatan yang diperoleh daerah, maka pengalokasian belanja oleh pemerintah pusat akan lebih besar untuk meningkatkan berbagai potensi lokal di daerah tersebut untuk kepentingan pelayanan publik.

Investasi adalah kata kunci penentu laju pertumbuhan ekonomi, karena disamping akan mendorong kenaikan output secara signifikan, juga secara otomatis akan meningkatkan permintaan input, sehingga pada gilirannya akan meningkatkan kesempatan kerja dan kesejahteraan masyarakat sebagai konsekuensi dari meningkatnya pendapatan yang diterima masyarakat.

Kegiatan investasi memungkinkan suatu masyarakat terus menerus meningkatkan kegiatan ekonomi dan kesempatan kerja, meningkatkan pendapatan nasional dan meningkatkan taraf kemakmuran masyarakat. Peranan ini bersumber dari tiga fungsi penting dari kegiatan investasi, yakni (1) Investasi merupakan salah satu komponen dari pengeluaran agregat, sehingga kenaikan investasi akan meningkatkan permintaan agregat, pendapatan nasional serta kesempatan kerja, (2) Pertambahan barang modal sebagai akibat investasi akan menambah kapasitas produksi, (3) Investasi selalu diikuti oleh perkembangan teknologi.

DAFTAR PUSTAKA

- Agustianus, Sonny dan Isnanto Kurniawan (2009) *Panduan Praktis Perpajakan*, Yogyakarta: ANDI.
- Al-Zuhayly, Wahbah (2000) *Zakat Kajian Berbagai Mazhab*, Bandung: PT. Remaja Rosdakarya.
- Brodjonegoro, Bambang dan Jorge Martinez-Vazquez. *An Analysis of Indonesia's Transfer System: Recent Performance and Future Prospects*. Makalah pada Konferensi bertema *Can Decentralization Help Rebuild Indonesia?*, 2002.
- Devas, Nick. *Indonesia: What do we mean by decentralization?* dalam *Public Administration and Development Journal*, Vol. 17, 1997.
- Direktorat Otonomi Daerah, Bappenas. *Pemetaan dan Evaluasi Efektivitas Regulasi Sektoral dan Desentralisasi terhadap Pelaksanaan Otonomi Daerah*. Info Kajian Bappenas Vol. 8 No. 2 Desember 2011.
- Dwipayana, Ari. *Menata Desain Desentralisasi Indonesia*. Jurusan Politik dan Pemerintahan Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2011.
- Efferin, Sujoko, Stevanus Hadi Darmaji dan Yuliawati Tan (2004) *Metode Penelitian Untuk Akuntansi*, Malang: Bayumedia.
- Fakhrudin (2008) *Fiqih & Manajemen Zakat di Indonesia*, Malang: UIN Malang Press.

- Fitriandi, Primandita. Dkk, 2005, *Kompilasi Undang-undang Terlengkap Tahun 2006*. Jakarta : Salemba Empat.
- Hardjosoekarto, Sudarsono. Hubungan Pusat dan Daerah dalam Kerangka Kebijakan Desentralisasi dan Otonomi Daerah. Jakarta, 2008.
- Harmantyo, Djoko. Desentralisasi, Otonomi, Pemekaran Daerah dan Pola Perkembangan Wilayah di Indonesia. Disampaikan pada Seminar Nasional dan PIT-IGI tanggal 21-23 Oktober 2011 di Bali.
- Hoessein, Bhenyamin. Perspektif Jangka Panjang Desentralisasi dan Otonomi Daerah. Disampaikan pada Diskusi Kebijakan Desentralisasi dan Otonomi Daerah dalam Jangka Panjang. Jakarta, 2002.
- Jatmiko, Agung. Perencanaan dan Analisis Pembangunan Daerah. Format Baru Otonomi Daerah: Menuju Daerah Membangun?. Magister Ekonomika Pembangunan, Fakultas Ekonomika dan Bisnis, Universitas Gajah Mada, 2010.
- Kausar. Perjalanan Kebijakan Desentralisasi di Indonesia. Jakarta, 2008.
- Kementerian Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/ Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas). Buku Pegangan Perencanaan Pembangunan Daerah 2012-2013. Memperkuat Perekonomian Domestik bagi Peningkatan dan Perluasan Kesejahteraan Rakyat. Jakarta, 2012.
- Keputusan Mahkamah Konstitusi*, 2005, Undang-undang Nomor 32 tentang Otonomi Daerah dan Pilkada, Jakarta: Lima Bintang.

Daftar Pustaka

- Litvak, Jenny; Junaid Ahmad, Richard Bird. *Rethinking Decentralization in Developing Countries*. The World Bank, Washington, 1998.
- Mahmudi (2008) *Sistem Akuntansi Organisasi Pengelola Zakat*, Yogyakarta: P3EI Press.
- Mardiasmo (2006) *Perpajakan*, Yogyakarta: ANDI.
- Mufraini, M. Arif (2006) *Akuntansi dan Manajemen Zakat*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Mukhtiyat, Ali (2008) *Zakat Sebagai Pengurang Pajak*, ali@mail.ut.ac.id
- Mochtar, Akil (2012) *Permasalahan Aktual Penerapan Kebijakan Otonomi Daerah*
- Mochtar, M. Akil. *Permasalahan Aktual Penerapan Kebijakan Otonomi Daerah*. Disampaikan pada Seminar “Sosialisasi Peraturan Perundang-undangan Pemerintah Kabupaten Tana Tidung Tahun 2011 pada tanggal 14 Januari 2012.
- Noer, Dumairi (1430 H) *Kamus Ekonomi Praktis*, Pasuruan: Pustaka Sidogiri.
- Nurfitriana (2008) *Analisis Perlakuan Zakat dalam Perhitungan Pajak Penghasilan Orang Pribadi: “Studi Komparasi” Antara Peraturan Perpajakan Indonesia dengan Malaysia*, Jakarta: Perpustakaan Universitas Indonesia.
- Partnership for Governance Reform in Indonesia. *Desain Besar Penataan Daerah di Indonesia Tahun 2010-2025*. Partnership Policy Paper No. 1/2011. Jakarta, 2011.

- Ragawino, Bewa. Desentralisasi dalam Kerangka Otonomi Daerah di Indonesia. Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Pajajaran, Bandung, 2003.
- Solihin, Dadang, 2001, *Kamus Otonomi Daerah*, Jakarta: Lembaga Pemberdayaan Ekonomi Kerakyatan.
- Suandy, Erly (2006) *Perpajakan*, Jakarta: Salemba Empat.
- Sugiono, 2001, *Metodologi Penelitian Administrasi*, Bandung: Alfabeta.
- Undang-Undang RI No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-Undang RI No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.
- Undang-Undang RI No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang RI No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.
- Utomo, Setiawan Budi (2009) *Metode Praktis Penetapan Nisab Zakat*, Bandung: Mizania.
- Sari, Dwi Yunita dkk. Permasalahan yang Timbul dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah. Program Studi S1 Akuntansi. Jurusan Akuntansi. Fakultas Ekonomi Universitas Negeri Jakarta, 2012.
- Sidik, Machfud. Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah sebagai Pelaksanaan Desentralisasi fiskal (Antara Teori dan Aplikasinya di Indonesia). Makalah pada seminar Setahun Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah di Indonesia, Yogyakarta 13 Maret 2002.

Daftar Pustaka

- Tamin, Boy Yendra. Kilasan Perkembangan Otonomi (Pemerintahan) Daerah di Indonesia. Tanpa tahun.
- Turner, Mark dan Hulme, David. *Governance, Administration and Development Making the State Work*. Macmillan Press Ltd., London, 1997.
- Utomo, Tri Widodo. Kebijakan Desentralisasi dan Implementasi Otonomi Daerah di Kalimantan Timur, 2010.
- Waluyo, dan Wirawan B. Liyas, 2003, *Perpajakan Indonesia*, Jakarta : Salemba Empat.
- World Development Report 1999/2000. Chapter Five Decentralization: Rethinking Government.
- (2011) *Sharing Inspirasi Ekonomi & Bisnis Syariah Edisi 49 Thn V Januari 2011*, Jakarta: Tribuwana.
- (2011) *Sharing Inspirasi Ekonomi & Bisnis Syariah Edisi 50 Thn V Januari 2011*, Jakarta: Tribuwana.
- (2011) *Sharing Inspirasi Ekonomi & Bisnis Syariah Edisi 56 Thn V Agustus 2011*, Jakarta: Tribuwana.
- (2011) *Yatim Inspirasi Hati Lebih Peduli Edisi Agustus 2011*, Jakarta:

BIODATA PENULIS

Nama : Dr. Hj. NANING
FATMAWATIE, SE, MM.

Nomor Peserta : 102103213326724

NIP/NIK : 19740528 200312 2 001

Tempat dan Tanggal
Lahir : Kediri, 28 Mei 1974

Jenis Kelamin : Perempuan

Agama : Islam

Golongan/ Pangkat : IV/a

Jabatan Fungsional
Akademik : Lektor Kepala

Perguruan Tinggi : STAIN Kediri

Alamat : Jl. Sunan Ampel 07 Ngronggo
Kediri

Telp./Faks. : (0354)689282/Faks. (0354)
686564

Alamat Rumah : Jl. A.yani Perum Graha kota
Q2 No. 6 Kediri

HP : 08123439167

E-mail : naningfat@gmail.com

| Tahun Lulus | Program Pendidikan | Perguruan Tinggi | Jurusan/ Bidang Studi |
|-------------|--------------------|------------------------------------|-----------------------------------|
| 1997 | S1 | STIE Malangkucewara Malang | Ekonomi/ Akuntansi |
| 2002 | S2 | Universitas Islam Kadiri Kediri | Ekonomi/ Manajemen Keuangan |
| 2010 | S3 | Universitas Merdeka Malang | Ekonomi/ Ilmu Ekonomi |

PENGALAMAN PENELITIAN

| Tahun | Judul Penelitian | Ketua/ Anggota Tim |
|-------|---|--------------------------|
| 2005 | Analisis Kinerja Keuangan Bank Perkreditan Rakyat Di wilayah Karisidenan Kediri | Anggota |
| 2009 | Pengaruh Laba Akuntansi Dan Aliran Kas Operasional Terhadap Nilai Perusahaan Yang Tercatat Di <i>Jakarta Islamic Indec.</i> | Mandiri |
| 2011 | Studi Komparasi Penghasilan Kena Pajak Sebelum dan Sesudah Pembayaran Zakat di STAIN Kediri | Mandiri |

| Tahun | Judul Penelitian | Ketua/ Anggota Tim |
|-------|---|--------------------------|
| 2013 | Pengaruh Pajak Daerah dan Retribusi Terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Pendapatan Daerah | Mandiri |
| 2014 | Peranan CSR Sebagai Peretanggungjawaban Sosial Pada Lingkungannya (Studi Pada PT. Gudang Garam, Tbk) | Mandiri |
| 2016 | Pengungkapan Pertanggungjawaban Sosial Perusahaan Pada Lingkungan Ditinjau dari Akuntansi Lingkungan dan Fikih Lingkungan | Mandiri |

KARYA TULIS ILMIAH

A. Buku/Bab Buku/Jurnal

| Tahun | Judul | Penerbit/Jurnal |
|-------|--|-------------------------------|
| 2005 | Nilai Pertanggungjawaban Berdasarkan Akuntansi Syariah | Jurnal Empirisma STAIN Kediri |
| 2005 | Sistem Bunga dan Bagi Hasil | Jurnal Cendikia UNISKA |

| Tahun | Judul | Penerbit/Jurnal |
|-------|---|-------------------------------|
| 2005 | Konsep Dasar Asuransi Syariah | Jurnal Cendikia UNISKA |
| 2007 | Analisis Kinerja Keuangan Bank Perkreditan Rakyat Di Wilayah Karisidenan Kediri | Jurnal Realita STAIN Kediri |
| 2007 | Investasi Syariah Di Pasar Modal | Jurnal Universum STAIN Kediri |
| 2007 | Pasar Finansial dan Perannnya Dalam Perekonomian | Jurnal Cendikia UNISKA |
| 2008 | Pengaruh Perilaku Konsumen Terhadap Keputusan Pembelian Suatu Produk | Jurnal Universum STAIN Kediri |
| 2008 | Inflasi Dan Implikasinya Dalam Perekonomian | Jurnal Cendikia UNISKA |
| 2008 | Manajemen Strategik (Studi Kasus Pada PT. Indofood Sukses Makmur) | Jurnal Cendikia UNISKA |

Biodata Penulis

| Tahun | Judul | Penerbit/Jurnal |
|-------|--|-----------------------------|
| 2008 | Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam: Ibnu Khaldun Sebagai Bapak Ilmu Ekonomi | Jurnal Cendikia UNISKA |
| 2009 | Pemberdayaan Masyarakat Miskin Indonesia | Jurnal Realita STAIN Kediri |
| 2009 | Hubungan Perilaku Konsumen Dengan Manajemen Hubungan Pelanggan | Jurnal Cendikia UNISKA |
| 2010 | Hubungan Profitabilitas dengan Capital Adequacy Ratio (CAR) Studi Pada Bank yang tercatat di BEI | Jurnal Cendikia UNISKA |
| 2011 | Reformasi Manajemen Keuangan Publik Di Era Reformasi | Jurnal Realita STAIN Kediri |
| 2012 | Studi Komparasi Penghasilan Kena Pajak Sebelum dan Sesudah Pembayaran Zakat Di STAIN Kediri | Jurnal Realita STAIN Kediri |

| Tahun | Judul | Penerbit/Jurnal |
|-------|---|-------------------------------|
| 2013 | Peranan Pajak Hotel Dalam Peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) | Jurnal Universum STAIN Kediri |
| 2014 | Peranan Akuntansi Sosial Ekonomi Sebagai Pertanggungjawaban Sosial Pada Lingkungan | Jurnal Universum STAIN Kediri |
| 2015 | Pengaruh Pajak Daerah dan Retribusi Terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Pendapatan Daerah Kota Kediri | Jurnal Realita STAIN Kediri |

JABATAN DALAM PENGELOLAAN INSTITUSI

| Peran/Jabatan | Institusi (Sekolah Tinggi, Program Studi, Lembaga dll) | Tahun s.d |
|--|--|----------------------|
| Kepala Program Studi Ekonomi Islam Jurusan Syariah | STAIN Kediri | 2011 - 2013 |
| Sekretaris Jurusan Syariah | STAIN Kediri | 2015 - sekarang |