

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Dengan berlakunya Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, dan Undang Undang Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah yang mendorong daerah untuk mengelola daerahnya secara mandiri dan mengatur serta mengurus urusan pemerintahannya juga mengatur hubungan kewenangan antar tingkat pemerintahan. Sampai dengan saat ini, pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah belum terlaksana secara optimal serta menghadapi beberapa kendala, yang disebabkan oleh adanya inkonsistensi peraturan perundang-undangan dari berbagai tingkat pemerintahan serta belum adanya peraturan untuk pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah secara komprehensif. (Kunarjo, 2002:208).

Pemberian kewenangan yang luas, nyata dan bertanggungjawab yang tersirat dalam perundangan tersebut, adalah pencerminan proses demokratisasi dalam pelaksanaan otonomi daerah untuk membantu pemerintah pusat dalam menyelenggarakan pemerintahan di daerah dengan titik berat kepada pemerintah kabupaten/kota. Secara yuridis, pelaksanaan otonomi yang luas dan nyata tersebut bukan merupakan kelanjutan. Jadi tujuan kebijakan desentralisasi adalah mewujudkan keadilan antara kemampuan dan hak daerah, peningkatan pendapatan asli daerah dan pengurangan subsidi dari pusat, mendorong pembangunan daerah sesuai dengan aspirasi masing-masing daerah. (UU No. 32 Tahun 2004).

Untuk melihat kemampuan dan kemandirian pemerintah daerah dalam menjalankan otonominya, salah satunya bisa diukur melalui kinerja/kemampuan keuangan daerah. Beberapa variabel yang menunjukkan hal tersebut antara lain: kebutuhan fiskal (*fiscal need*), kapasitas fiskal (*fiscal capacity*), upaya fiskal (*fiscal effort*), derajat desentralisasi fiskal, serta koefisien elastisitas Pendapatan

Asli Daerah (PAD) terhadap Produk Domestik Regional Bruto (PDRB), (Musgrave & Musgrave, 1980:77).

Menurut Sirait (2009), kapasitas fiskal daerah merupakan kemampuan pemerintah daerah untuk menghimpun pendapatan berdasarkan potensi yang dimilikinya. Potensi penerimaan daerah merupakan penjumlahan potensi PAD dengan potensi Dana Bagi Hasil Pajak dan Dana Bagi Hasil SDA yang diterima oleh daerah. Kapasitas fiskal bisa pula disebut sebagai potensi penerimaan. Potensi penerimaan ini menurut Simanjuntak (2002) terdiri dari, potensi industri, potensi sumber daya alam (SDA), dan potensi sumber daya manusia (SDM).

Meningkatkan kapasitas fiskal daerah (*fiscal capacity*) tidak hanya menyangkut peningkatan PAD. Peningkatan kapasitas fiskal pada dasarnya adalah optimalisasi sumber-sumber penerimaan daerah. Oleh karena itu tidak perlu dibuat dikotomi antara PAD dengan dana perimbangan. Namun juga perlu dipahami bahwa peningkatan kapasitas fiskal bukan berarti anggaran yang besar jumlahnya. Anggaran yang besar namun tidak dikelola dengan baik (tidak memenuhi prinsip *value for money*) justru akan menimbulkan masalah, misalnya dengan terjadinya kebocoran anggaran. Yang terpenting adalah optimalisasi anggaran karena peran pemerintah daerah nantinya bersifat sebagai fasilitator dan motivator dalam menggerakkan pembangunan di daerah (*Osborne and Gaebler, 1993*).

Dalam meningkatkan kemandirian daerah, pemerintah daerah harus berupaya terus menerus menggali dan meningkatkan sumber sumber keuangan sendiri. Untuk mendukung upaya peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) perlu diadakan pengukuran atau penilaian sumber sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) agar dapat dipungut secara berkesinambungan tanpa memperburuk alokasi faktor faktor produksi. Meningkatnya Pendapatan Asli Daerah (PAD) memberi indikasi yang baik bagi kemampuan keuangan daerah dalam mengatur rumah tangganya terutama dalam pelaksanaan tugas-tugas pelayanan kepada masyarakat,

serta peningkatan pembangunan. Peningkatan cakupan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dapat pula dilakukan dengan meningkatkan jumlah obyek dan subyek pajak dan atau retribusi daerah. (*Musgrave & Musgrave, 1980;76*).

Berdasarkan sumber-sumber pendapatan asli daerah menurut Undang-Undang RI No.32 Tahun 2004 yaitu hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, Hasil perusahaan milik daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan lain-lain pendapatan daerah yang sah, hal tersebut dapat berdampak terhadap produktivitas lahan. Karakter fisik kota sudah semakin kompleks, maka faktor sosial ekonomi yang menentukan perkembangan wilayah kota. Alasan yang dominan dan paling mendasar pada hakekatnya adalah alasan ekonomi, (*Richardson, 1978*). Karakter suatu wilayah kota sangat ditentukan oleh kegiatan perekonomiannya baik pada skala regional maupun nasional, bahkan kadang internasional. Karakter ini akan diikuti pula oleh perubahan demografi. Pada dasarnya semua kegiatan perkotaan yang non-ekonomi akan memacu kegiatan faktor ekonomi perkotaan yang diikuti oleh penambahan penduduk kota, begitu juga kebijaksanaan yang diterapkan oleh pihak Pemerintah terhadap pemekaran kota akan memberikan dampak dan konsekuensi ekonomi perkotaan. Peranan faktor ekonomi perkotaan, faktor sosial dan politik kebijaksanaan menyebabkan suatu kota berkembang dengan cepat dibanding kota lainnya. (*Chapin, 1972*).

Kabupaten Kuningan merupakan salah satu kabupaten di Jawa Barat yang berada di wilayah timur yang berbatasan dengan Provinsi Jawa Tengah. Pemilihan lokasi studi ini didasarkan pada kecilnya indeks kapasitas fiskal yang menempati urutan ketiga dengan kabupaten/kota sekitarnya di Provinsi Jawa Barat. Dapat dilihat pada tabel I.1. berikut ini:

Tabel I.1
Perbandingan Indeks Kapasaitas Fiskal Kabupaten Kuningan
Dengan Kabupaten/Kota Yang Berada di Sekitar Kabupaten Kuningan Tahun 2013

No	Kabupaten/Kota	Indeks Kapasaitas Fiskal	Kategori
1	Kabupaten Cirebon	0,0667	Rendah
2	Kota Cirebon	0,4824	Rendah
3	Kabupaten Kuningan	0,0827	Rendah
4	Kabupaten Ciamis	0,0011	Rendah
5	Kabupaten Majalengka	0,1069	Rendah

Sumber : PMK No.226 Tahun 2013

Berdasarkan Tabel I.1 bahwa indeks kapasitas fiskal daerah Kabupaten Kuningan masih rendah dibandingkan dengan Kabupaten Majalengka dan Kota Cirebon. Dapat dilihat perkembangan indeks kapasitas fiskal Kabupaten Kuningan pada tabel I.2 berikut ini:

Tabel I.2
Indeks Kapasitas Fiskal Kabupaten Kuningan

No	Tahun	Indeks Kapasitas Fiskal
1	2009	0,1836
2	2010	0,1097
3	2011	0,1592
4	2012	0,1141
5	2013	0,0827

Sumber : Peraturan Menteri Keuangan 2009-2013

Dilihat dari kategori rendahnya kapasitas fiskal yang dimiliki oleh Kabupaten Kuningan yang artinya rendah dalam pendapatan daerah maka sangat bergantung terhadap sumbangan dana dari pemerintah pusat dalam hal ini yaitu dana perimbangan guna dalam mencukupi pembiayaan pembangunan. Dapat dilihat gambaran dana perimbangan Kabupaten Kuningan dengan kabupaten/kota sekitarnya pada tabel I.3 berikut:

Tabel I.3
Perbandingan Dana Perimbangan Kabupaten Kuningan
Dengan Kabupaten/Kota Yang Berada di Sekitar Kabupaten Kuningan Tahun 2013

No	Kabupaten/Kota	Dana Perimbangan (Rp)	Kategori
1	Kabupaten Cirebon	1.135.758.785.000	Rendah
2	Kota Cirebon	487.039.012.000	Rendah
3	Kabupaten Kuningan	892.633.054.000	Rendah
4	Kabupaten Ciamis	1.165.043.374.000	Rendah
5	Kabupaten Majalengka	885.922.026.000	Rendah

Sumber: APBD Provinsi Jawa Barat Tahun 2013.

Dana perimbangan di Kabupaten Kuningan dari tahun 2009 mengalami peningkatan hingga tahun 2013 dengan rata-rata peningkatan sebesar 9,95%. Dapat dilihat pula gambaran peningkatan dana perimbangan Kabupaten Kuningan dari tahun 2009 sampai tahun 2013 pada tabel I.4 berikut:

Tabel I.4
Perkembangan Indeks Kapasitas Fiskal Kabupaten Kuningan
Tahun 2009-2013

No	Tahun	Dana Perimbangan	%
1	2009	702.905.179.861	
2	2010	767.527.055.567	9,19
3	2011	803.424.540.314	4,68
4	2012	862.737.321.488	7,39
5	2013	892.633.054.000	3,47

Sumber : APBD Kabupaten Kuningan.

Perlunya peningkatan sumber pendapatan guna meningkatkan kapasitas fiskal, sumber utama pendapatan daerah yaitu dari pajak. Dilihat dari visi Kabupaten Kuningan sebagai kabupaten pertanian dan wisata, sumber pendapatan dari kedua sektor tersebut kurang optimal maka terdapat beberapa sumber potensial yang belum digali seperti potensi pajak di kawasan perkotaan yang dimana kawasan perkotaan merupakan dominasi dari sumber pajak yang melibatkan produktivitas lahan serta jenis kegiatannya yang beragam sehingga harus dikembangkan secara optimal yang secara langsung dapat meningkatkan kapasitas fiskal daerah karena pada saat ini pendapatan daerah Kabupaten Kuningan masih tergantung terhadap pendapatan diluar pendapatan asli daerah

yaitu berasal dari dana perimbangan yang merupakan sumbangan dari pemerintah pusat. Dari hal tersebut penulis melakukan penelitian mengenai peningkatan kapasitas fiskal dengan dilihat dari sumber utama pendapatan yakni pajak perkotaan dengan melihat produktivitas lahannya. Maka dari itu dengan adanya permasalahan dalam peningkatan kapasitas fiskal daerah, tugas akhir ini diberi judul "**Peningkatan Produktivitas Lahan Perkotaan Di Kabupaten Kuningan Guna Meningkatkan Kapasitas Fiskal Daerah**".

1.2. Perumusan Masalah

Kabupaten Kuningan sebagai kabupaten pertanian dan wisata, sumber pendapatan dari kedua sektor tersebut kurang optimal maka terdapat beberapa sumber potensial yang belum digali seperti potensi pendapatan di kawasan perkotaan, dominasi dari sumber pendapatan yang melibatkan produktivitas lahan serta jenis kegiatannya yang beragam sehingga harus dikembangkan secara optimal yang secara langsung dapat meningkatkan kapasitas fiskal daerah.

Perubahan guna lahan yang menyebabkan berkurangnya lahan pertanian produktif, lambat laun penduduk berorientasi pada pekerjaan sektor sekunder dan tersier serta meninggalkan kegiatan pertanian (sektor primer), perubahan tersebut merupakan salah satu ciri urbanisasi dimana suatu daerah mengalami proses perkotaan. Sektor perkotaan merupakan sumber pendapatan daerah yang potensial dibandingkan dengan sektor perdesaan sehingga dapat dijadikan sumber potensi penerimaan daerah guna meringankan dana perimbangan agar dapat melaksanakan pembiayaan pembangunan secara mandiri.

Berdasarkan uraian diatas maka dapat diangkat permasalahan sebagai berikut:

- Bagaimana kondisi tiap kecamatan berdasarkan faktor-faktor produktivitas lahan dan kapasitas fiskal daerah?
- Seberapa besar pengaruh produktivitas lahan tiap kecamatan di wilayah kajian terhadap kapasitas fiskal daerah?

1.3. Tujuan Dan Sasaran

Studi ini bertujuan untuk mengetahui peranan tiap kecamatan di wilayah kajian yang dapat ditingkatkan berdasarkan faktor-faktor produktivitas lahan dan kapasitas fiskal daerah. Untuk mencapai tujuan studi tersebut, maka sasaran yang akan dicapai dalam studi ini adalah:

- 1) Teridentifikasinya kondisi tiap kecamatan di wilayah kajian berdasarkan perbandingan faktor-faktor produktivitas lahan dan kapasitas fiskal daerah.
- 2) Teridentifikasinya besar peranan tiap kecamatan di wilayah kajian berdasarkan kondisi dari produktivitas lahan dan kapasitas fiskal daerah.

1.4. Batasan Studi

Kajian ini memiliki batasan studi yang diantaranya:

- 1) Batas wilayah kajian studi ini hanya meliputi kawasan perkotaan Kabupaten Kuningan.
- 2) PDRB sektor perkotaan yang terdiri dari sektor permukiman, jasa, industri, perdagangan, hotel, restoran, hiburan, reklame, penerangan, dan parkir.
- 3) Perbandingan yang dipakai yang terdiri dari produktivitas lahan (perbandingan PDRB dengan luas lahan dan juga perbandingan produktivitas dengan kontribusi), serta fiskal (perbandingan PDRB dengan PAD dan juga perbandingan pendapatan pajak dengan luas lahan)

1.5. Ruang Lingkup Materi

Berdasarkan tujuan yang ingin dicapai dalam studi ini, ruang lingkup materi yang dibahas dalam penulisan ini adalah:

- 1) Mengidentifikasi karakteristik faktor produktivitas lahan, pada tahap ini akan dibahas mengenai perbandingan PDRB dengan lahan dan juga perbandingan produktivitasnya dengan kontribusi yang dihasilkan. Mengidentifikasi karakteristik faktor fiskal melalui perbandingan PDRB dengan pendapatan PAD dan juga perbandingan pendapatan pajak dengan luasan lahan.

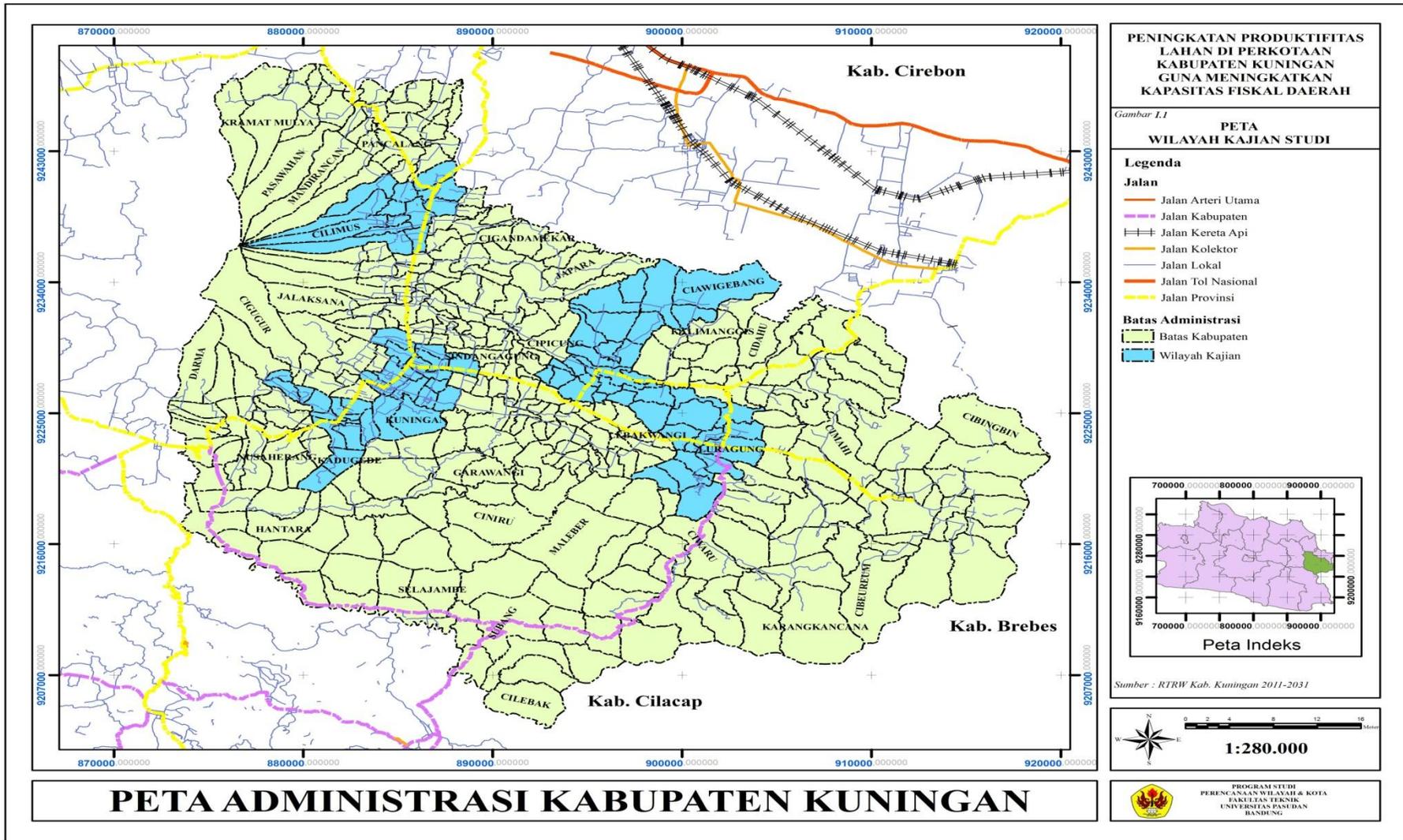
- 2) Menganalisis kondisi tiap wilayah kajian berdasarkan hasil identifikasi dari produktivitas lahan dan fiskal tiap wilayah kajian melalui kuadran guna melihat peran pengaruhnya dalam peningkatan produktivitas lahan untuk meningkatkan kapasitas fiskal di wilayah kajian.

1.6. Ruang Lingkup Wilayah

Ruang lingkup wilayah dalam penelitian ini Secara administratif, Kabupaten Kuningan terdiri atas 32 kecamatan, 15 kelurahan dan 361 desa. Batas administratifnya sebagai berikut:

- Sebelah Timur dengan Kabupaten Brebes Provinsi Jawa Tengah,
- Sebelah Selatan dengan Kabupaten Cilacap Provinsi Jawa Tengah dan Kabupaten Ciamis Provinsi Jabar,
- Sebelah Barat dengan Kabupaten Majalengka dan
- Sebelah Utara dengan Kabupaten Cirebon.

Berdasarkan RTRW struktur tata ruang yang termasuk kedalam kawasan perkotaan mencakup 5 kecamatan, yaitu : Kecamatan Kuningan, Kecamatan Kadugede, Kecamatan Cilimus, Kecamatan Lauragung dan Kecamatan Ciawigebang. Untuk lebih jelasnya wilayah administrasi Kabupaten Kuningan ditunjukkan pada Gambar 1.1.



1.7. Metodologi Studi

Metodologi penelitian ini akan diuraikan mencakup, pendekatan penelitian, pengumpulan data, teknik analisis dan kerangka berpikir.

1.7.1 Pendekatan Penelitian

Pendekatan penelitian ini adalah pendekatan kuantitatif, karena menekankan analisisnya untuk menguji hubungan antar variabel dan menjelaskan variabel serta menguji teori. Menurut Wirartha, penelitian kuantitatif biasanya dipakai untuk menguji suatu teori, menyajikan suatu fakta atau mendeskripsikan statistik menunjukkan antar variabel dan ada pula yang bersifat mengembangkan konsep, mengembangkan pemahaman atau mendeskripsikan banyak hal (Wirartha, 2006).

1.7.2 Metode Pengumpulan Data

Untuk mendapatkan data/informasi pada tahap kegiatan pengumpulan data, maka digunakan teknik pengambilan data sekunder. Pengumpulan data sekunder dilakukan melalui kajian teori dari buku-buku, data dari laporan penelitian yang pernah dilakukan dan dari dokumen-dokumen pemerintah yang berkaitan dengan obyek studi.

Metode pengambilan data sekunder merupakan pengambilan data atau informasi tidak langsung, dimana kondisi data telah diolah oleh instansi atau badan lain yang berkepentingan.

1.7.3 Metode Analisis

1) Analisis Kualitatif

Analisis kualitatif digunakan berdasarkan data yang dinyatakan dalam bentuk uraian kemudian dikaitkan dengan data lainnya untuk mendapatkan kejelasan atau menguatkan suatu gambaran yang telah ada.

Analisis kualitatif ini menguraikan beberapa jenis objek yang dapat digali berdasarkan RTRW Kabupaten Kuningan dan peluang peningkatan kapasitas fiskal di Kabupaten Kuningan berdasarkan produktivitas lahan perkotaan.

2) Analisis Kuantitatif

Analisis kuantitatif digunakan untuk memecahkan masalah-masalah yang bersifat pengukuran kuantitas seperti jumlah dan angka. Pendekatan ini berangkat dari data yang diproses menjadi informasi untuk membuat kesimpulan.

Alat analisis kuantitatif merupakan alat analisis yang menggunakan model-model seperti model matematika (misal fungsi multivariat), model statistik dan ekonometris. Hasil analisis disajikan dalam bentuk angka-angka yang kemudian dijelaskan dan diinterpretasikan dalam suatu uraian (Hasan, 2002). Menganalisis data merupakan langkah yang sangat kritis dalam penelitian. Apabila kita tidak mengetahui metode analisis mana yang akan digunakan, bisa mengakibatkan salah interpretasi terhadap hasil analisis.

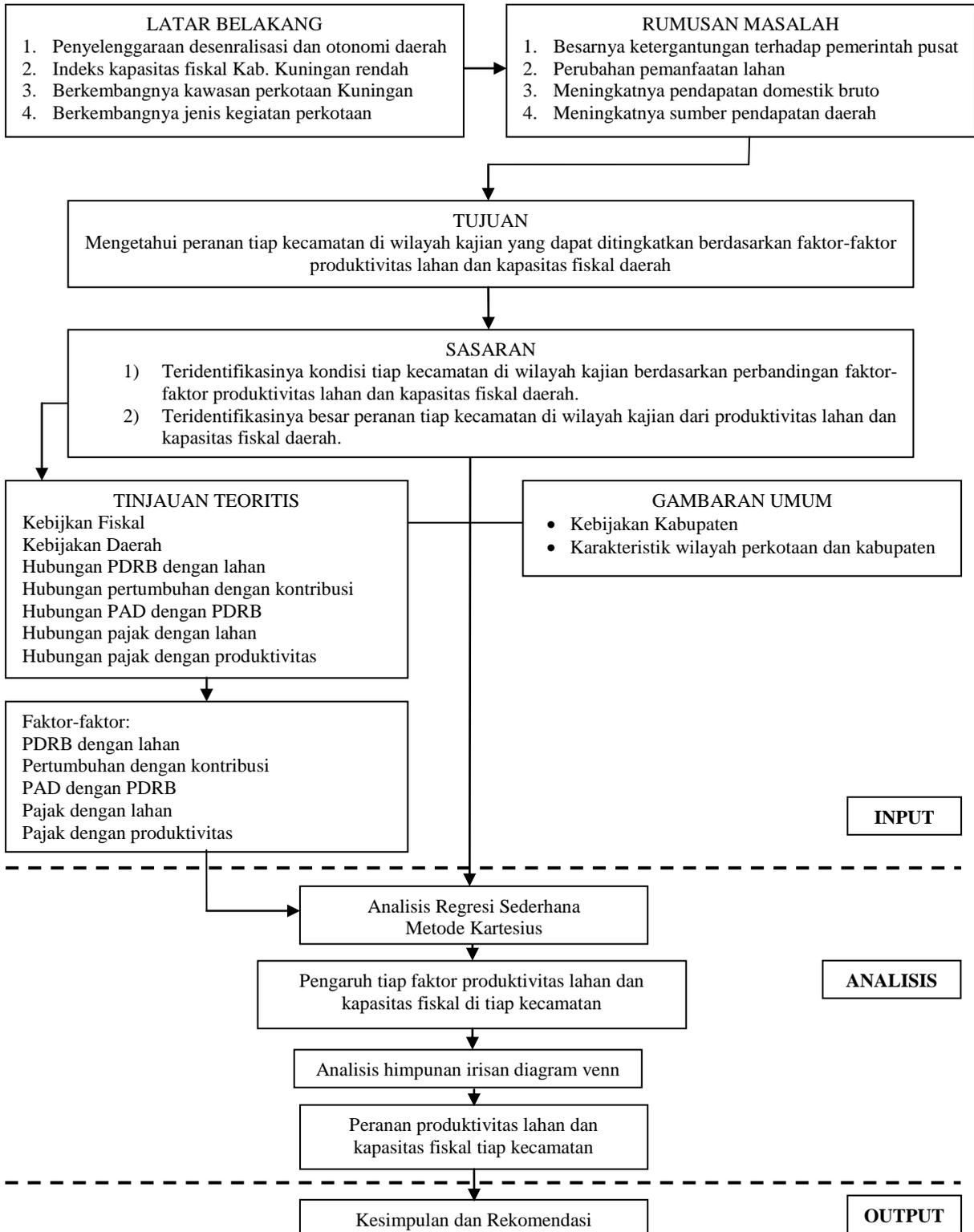
Tabel I.5
Metode Analisis

No	Sasaran	Metode Analisis	Formula/Keterangan
1	Melihat kinerja keuangan daerah di Kab. Kuningan	• Desentralisasi fiskal	$\frac{PAD \times 100}{TPD}$ $\frac{BHPBP \times 100}{TPD}$ $\frac{Sum \times 100}{TPD}$
		• Kebutuhan fiskal	$SKF = \frac{\text{Jmlh pengeluaran daerah}}{\text{Jumlah Kecamatan}}$ $IPP = \frac{PPP}{SKF}$
		• Kapasitas fiskal	$KFs = \frac{PDRB \text{ perkapita}}{\text{Jumlah kecamatan}}$ $FC = \frac{PDRB \text{ perkapita}}{KFs}$
2	Melihat perkembangan lahan sektor perkotaan, PDRB, produktivitas, pajak, PAD di Kab. Kuningan	Metode Kualitatif; digunakan berdasarkan data yang dinyatakan dalam bentuk uraian yang dikaitkan dengan data lain untuk menguatkan suatu gambaran yang telah ada.	yaitu metode deskriptif tentang perkembangan jenis penggunaan lahan dan pendapatan daerah <i>time series</i> 5 tahun ke belakang 2009-2013
		Regresi Linear Sederhana; untuk mengetahui pengaruh antara satu buah variabel bebas terhadap satu buah variabel terikat.	Persamaan umumnya adalah $Y = a + b X$. Dengan Y adalah variabel terikat dan X adalah variabel bebas. Koefisien a adalah konstanta (intercept) yang merupakan titik potong antara garis regresi dengan sumbu Y pada koordinat kartesius. <ul style="list-style-type: none"> • Perbandingan PDRB dengan lahan • Perbandingan pertumbuhan dengan kontribusi • Perbandingan PAD dengan PDRB • Perbandingan pajak dengan lahan • Perbandingan pajak dengan produktivitas

Sumber: Hasil Olahan, 2016.

1.8 Kerangka Pemikiran

Gambar 1.2
Kerangka Pemikiran



1.9 Sistematika Pembahasan

Sistematika penulisan laporan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN

Bab ini membahas mengenai latar belakang, perumusan masalah, tujuan, sasaran, ruang lingkup materi, ruang lingkup wilayah, metodologi, kerangka pemikiran dan sistematika penulisan.

BAB II KAJIAN TEORI

Bab ini membahas mengenai tinjauan teori dan perundangan-undangan yang berkaitan dengan produktivitas, pendapatan daerah dan kapasitas fiskal serta kajian terhadap studi literatur.

BAB III KARAKTERISTIK WILAYAH STUDI

Bab ini membahas mengenai karakteristik wilayah studi serta dijadikan sebagai bahan acuan untuk analisis peningkatan kapasitas fiskal di Kabupaten Kuningan.

BAB IV ANALISIS FAKTOR-FAKTOR YANG MEMPENGARUHI PENINGKATAN KAPASITAS FISKAL DI KABUPATEN KUNINGAN

Bab ini membahas mengenai analisis faktor-faktor dalam bentuk kuadran pengaruhnya terhadap kapasitas fiskal daerah serta melakukan penilaian terhadap peran tiap kecamatannya.

BAB V KESIMPULAN DAN SARAN

Bab ini membahas mengenai kesimpulan dari hasil yang sudah diperoleh serta rekomendasi dari studi ini terhadap peningkatan kapasitas fiskal di Kabupaten Kuningan.