

ALTERNATIF PRIORITAS KEBIJAKAN PEMBANGUNAN DALAM
PELAKSANAAN UU NO. 22 TAHUN 1999 DAN UU NO. 25 TAHUN 1999
DI KABUPATEN JEMBER PENERAPAN ANALYTIC HIERARCHY PROCESS

SKRIPSI

Diajukan sebagai salah satu syarat guna memperoleh
gelar Sarjana Ekonomi pada Fakultas Ekonomi
Universitas Jember



Oleh

R. Aga Nugraha
NIM. 960810101315

Asal	Hadiah	Klasifikasi
	Pembelian	338.9
Terima Tgl:	4 OKT 2000	NUG
No. Induk:	10 290 07 / 2000	2

S

157

FAKULTAS EKONOMI
UNIVERSITAS JEMBER
2000



JUDUL SKRIPSI

ALTERNATIF PRIORITAS KEBIJAKAN PEMBANGUNAN DALAM PELAKSANAAN
UU No.22 TAHUN 1999 DAN UU No. 25 TAHUN 1999 DI KABUPATEN JEMBER:
PENERAPAN ANALYTIC HIERARCHY PROCESS

Yang dipersiapkan dan disusun oleh :

N a m a : R. Aga Nugraha

N. I. M. : 960310101315

Jurusan : Ilmu Ekonomi dan Studi Pembangunan

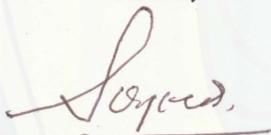
telah dipertahankan di depan Panitia Penguji pada tanggal :

12 Agustus 2000

dan dinyatakan telah memenuhi syarat untuk diterima sebagai kelengkapan guna memperoleh gelar **S a r j a n a** dalam Ilmu Ekonomi pada Fakultas Ekonomi Universitas Jember.

Susunan Panitia Penguji

Ketua,



Drs. Soejoedi, SU.

NIP. 130 519 777



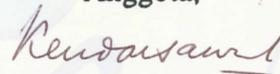
Sekretaris,



Drs. Sonny Sumarsono

NIP. 131 759 835

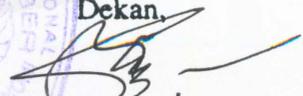
Anggota,



Dra. Ken Darsawarti, MM.

NIP. 130 531 975

Mengetahui/Menyetujui
Universitas Jember
Fakultas Ekonomi
Dekan.



Drs. H. Sukusni, M.Sc.

NIP. 130 350 764



TANDA PERSETUJUAN

Judul Skripsi : Alternatif Prioritas Kebijakan Pembangunan Dalam Pelaksanaan UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 25 Tahun 1999 di Kabupaten Jember : Penerapan *Analytic Hierarchy Process*.

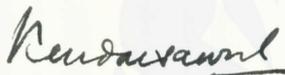
Nama Mahasiswa : R. Aga Nugraha

N I M : 960810101315

Jurusan : Ilmu Ekonomi dan Studi Pembangunan

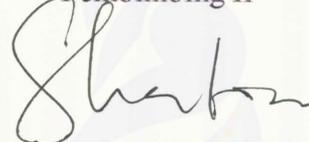
Konsentrasi : Ekonomi Perencanaan dan Industri

Pembimbing I



Dra. Ken Darsawarti, MM
NIP. 130.531.975

Pembimbing II



Siswoyo Hari. S, SE, M.Si
NIP. 132.056.182

Ketua Jurusan



Dra. Aminah, MM
NIP. 130.676.291

Tanggal persetujuan : 4 Agustus 2000

Karya kecil ini saya persembahkan kepada :

- ◆ Bapak R. Ach. Suparta Kusumah dan Ibu Lasky Nurasri yang saya cintai, yang telah memberikan sandaran hidup bagi saya.
- ◆ Kakak-kakak yang saya cintai, Amy-Dolly, Ary, Anne-Herman, Ade dan adik saya Aji, serta kedua keponakan saya Alya dan Naura.
- ◆ Kekasih yang tercinta Mutmainah Urfi, atas motivasi dan dukungannya sehingga saya dapat menyelesaikan studi dengan baik.

MOTTO

"Sesungguhnya sesudah kesulitan itu ada kemudahan"
(Al-Quran, 94:6)

"Jadikanlah sabar dan shalat sebagai penolongmu.
Dan sesungguhnya yang demikian itu sungguh berat, kecuali bagi
orang-orang yang khusyu." (Al-Quran, 2:45)

"Pelajarilah ilmu.
Barangsiapa mempelajarinya karena Allah, itu taqwa.
Menuntutnya, itu ibadah.
Mengulang-ulangnya, itu tasbih.
Membahasnya, itu jihad.
Mengajarkannya orang yang tidak tahu, itu sedekah.
Memberikannya kepada ahlinya, itu mendekatkan diri kepada Allah."
(Abusy Syaikh Ibnu Hibban, Ilya Al-Ghazali, 1986)

ABSTRAKSI

Alternatif Prioritas Kebijakan Pembangunan dalam Pelaksanaan
UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 25 Tahun 1999 di Kabupaten Jember:
Penerapan *Analytic Hierarchy Process*

oleh :

R. Aga Nugraha

Dra. Ken Darsawarti, MM
Siswoyo Hari. S, SE, M.Si

Pembimbing I
Pembimbing II

Penelitian ini bertujuan untuk melihat prioritas kebijakan pembangunan yang akan dilaksanakan di Kabupaten Jember sehubungan akan diberlakukannya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Diawali dengan mengidentifikasi faktor-faktor yang menentukan keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah berdasarkan undang-undang yang baru tersebut, ada tiga alternatif kebijakan yang akan dilaksanakan agar pelaksanaan otonomi daerah berjalan dengan baik. Kebijakan tersebut adalah mendorong aktivitas pertanian, termasuk agroindustri; kebijakan pembangunan seimbang; dan kebijakan status quo.

Metode yang digunakan pada penelitian ini adalah *Analytic Hierarchy Process (AHP)*. Metode AHP ini dapat menangkap persepsi manusia yang bersifat *intangibile*, menggunakan data primer yang diperoleh dari responden yang *expert* dalam hal otonomi daerah dan mengetahui kondisi riil di Kabupaten Jember secara menyeluruh dan mendalam.

Hasil penelitian memperlihatkan bahwa kebijakan pembangunan yang paling diprioritaskan adalah kebijakan mendorong aktivitas pertanian, termasuk agroindustri. Kedua adalah kebijakan pembangunan seimbang dan prioritas terakhir yaitu kebijakan status quo.

Berdasarkan penelitian terlihat jelas bahwa arah kebijakan pembangunan di Kabupaten Jember akan difokuskan pada pembangunan sektor pertanian, termasuk agroindustri. Agroindustri memiliki *backward linkage effect* dan *forward linkage effect* yang sangat luas, sehingga kebijakan tersebut dirasa paling cocok dengan kultur masyarakat Kabupaten Jember yang mayoritas petani, dan yang terpenting pelaksanaan otonomi daerah di Kabupaten Jember dapat berjalan dengan baik.

Kata Kunci : *otonomi daerah, kebijakan pembangunan, AHP*

KATA PENGANTAR

Rasa syukur saya panjatkan kehadirat Allah SWT atas selesainya penulisan skripsi dengan judul Alternatif Prioritas Kebijakan Pembangunan Dalam Pelaksanaan UU No. 22 Tahun 1999 Dan UU No. 25 Tahun 1999 Di Kabupaten Jember: Penerapan *Analytic Hierarchy Process*.

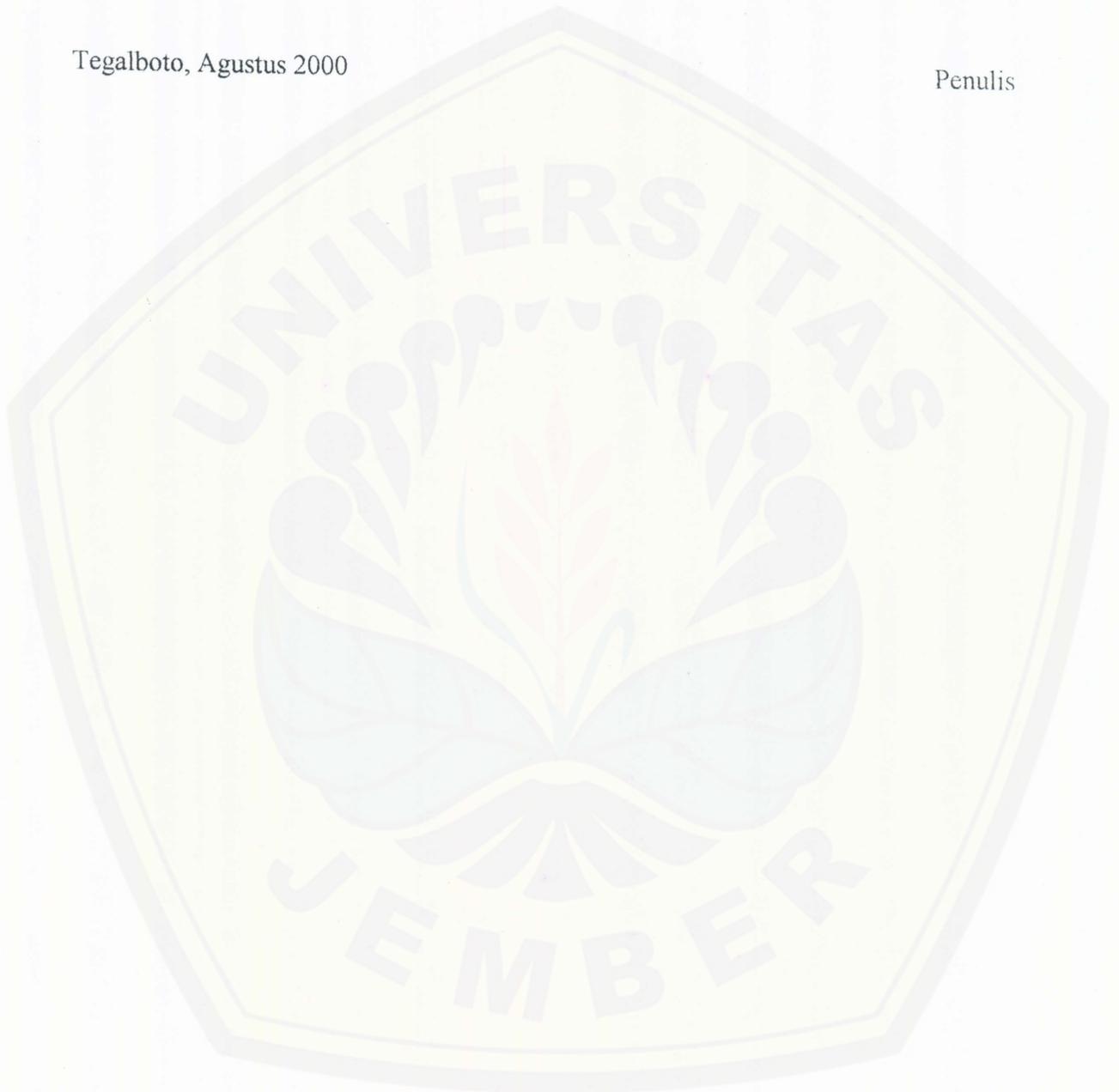
Skripsi ini tidak akan dapat diselesaikan tanpa bantuan dari berbagai pihak yang secara langsung maupun tidak langsung membantu penulis. Untuk itu dalam kesempatan ini penulis ingin mengucapkan terima kasih yang tak terhingga kepada:

1. Bapak Drs. H. Sukusni, M.Sc selaku Dekan Fakultas Ekonomi Universitas Jember serta bapak dan ibu dosen yang telah mendidik dan memberi ilmu kepada penulis.
2. Ibu Dra. Ken Darsawarti, MM dan Bapak Siswoyo Hari S, SE, M.Si selaku dosen pembimbing, atas komentar, saran dan kesediaannya membaca tiap kata dari awal penulisan proposal hingga menjadi bentuk yang sekarang.
3. Bapak Drs. Soejoedi, SU dan Bapak Drs. Sonny Sumarsono selaku dosen penguji, atas kritik dan sarannya yang sangat bermanfaat bagi kesempurnaan skripsi ini.
4. Mas Aditya Wardhono, SE, M.Si atas motivasi dan dukungannya kepada penulis untuk selalu menegakkan kebenaran ilmu.
5. Bapak dan Ibu Staf Administrasi Fakultas Ekonomi Universitas Jember yang telah banyak membantu dalam penulisan skripsi.
6. Teman-teman Jurusan Studi Pembangunan, khususnya angkatan '96.
7. Teman-teman "IMADA" yang telah mengisi hari-hari penulis dengan canda dan tawa.
8. Teman-teman seperjuangan Himpunan Mahasiswa Islam Komisariat Ekonomi.
9. Bapak dan Ibu Soewoyo, Yuli, serta teman-teman kost-kost-an "Sumber Alam 100", khususnya: Handi, Cahya, Edo, Faisal dan Andrie.
10. Teman-teman "Wartel Centra" Jl. Jawa Raya.
11. Semua pihak yang membantu dan tidak dapat disebutkan satu per satu.

Penulis menyadari bahwa skripsi ini masih jauh dari sempurna. Untuk itu dengan segala kerendahan hati dan tangan terbuka penulis siap menerima kritik dan saran yang membangun demi kesempurnaan skripsi ini.

Tegalboto, Agustus 2000

Penulis



DAFTAR ISI

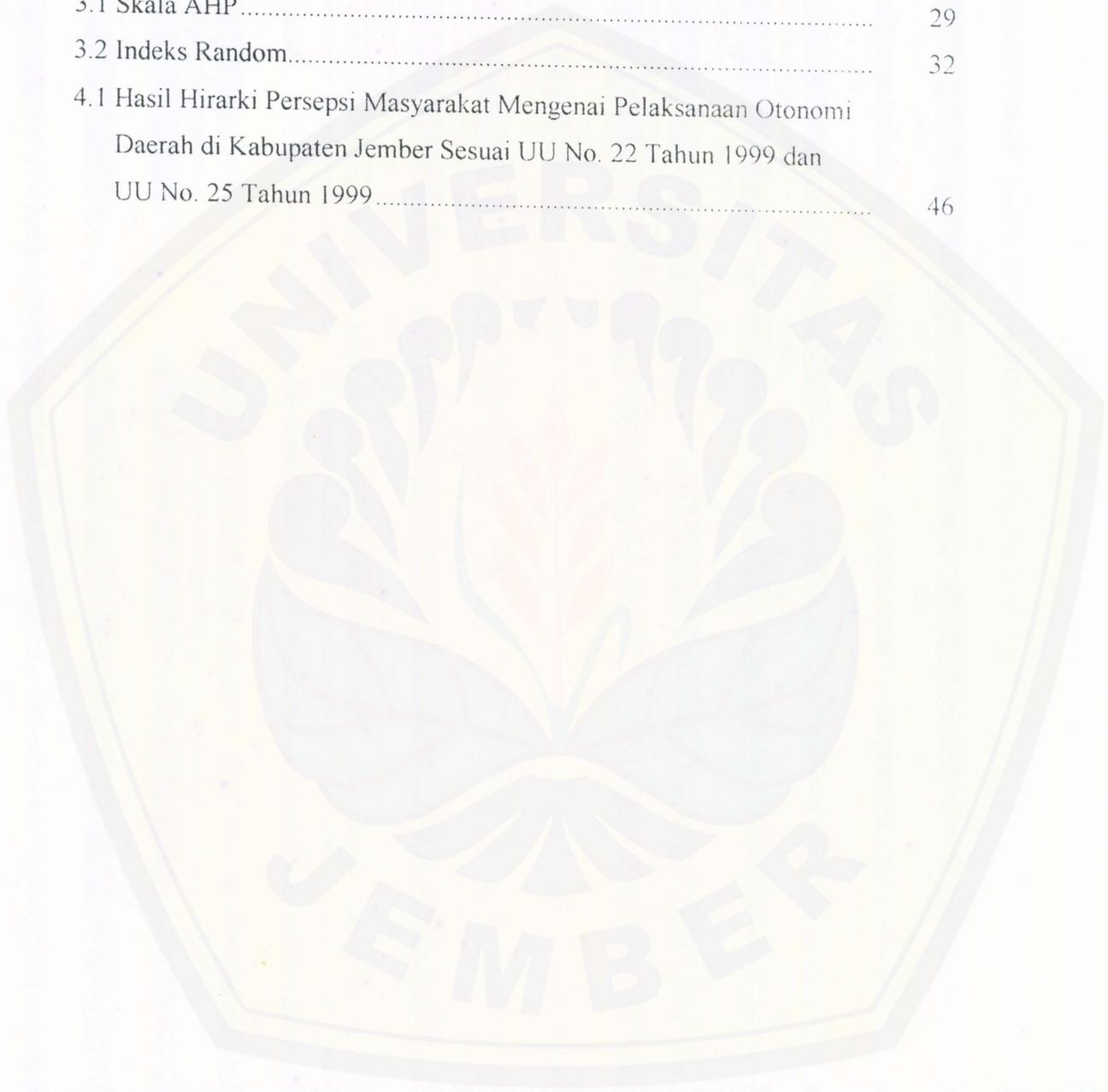
	Halaman
HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PERSETUJUAN.....	ii
HALAMAN PENGESAHAN.....	iii
HALAMAN PERSEMBAHAN.....	iv
HALAMAN MOTTO.....	v
HALAMAN ABSTRAKSI.....	vi
KATA PENGANTAR.....	vii
DAFTAR ISI.....	ix
DAFTAR TABEL.....	xi
DAFTAR GAMBAR.....	xii
DAFTAR LAMPIRAN.....	xiii
I. PENDAHULUAN.....	1
1.1 Latar Belakang Masalah.....	1
1.2 Perumusan Masalah.....	5
1.3 Tujuan dan Manfaat Penelitian.....	5
1.3.1 Tujuan Penelitian.....	5
1.3.2 Manfaat Penelitian.....	5
II. TINJAUAN PUSTAKA.....	7
2.1 Tinjauan Hasil Penelitian Sebelumnya.....	7
2.2 Landasan Teori.....	7
2.2.1 Makna Otonomi Daerah.....	7
2.2.2 Otonomi Daerah Tingkat II.....	10
2.2.3 Sumber Daya Manusia.....	12
2.2.4 Kelembagaan di Daerah Tingkat II.....	14
2.2.5 Potensi Pendapatan Asli Daerah.....	17
2.2.6 Pembangunan Ekonomi Daerah.....	19

2.2.6.1 Kebijakan Pembangunan Seimbang	20
2.2.6.2 Kebijakan Pembangunan Tidak Seimbang	23
III. METODE PENELITIAN	25
3.1 Prosedur Pengumpulan Data	25
3.2 Metode Analisis Data	25
3.2.1 Aksioma Metode AHP	26
3.2.2 Prinsip Kerja AHP	27
3.2.3 <i>Eigenvector</i> dan Konsistensi	32
3.3 Penerapan AHP pada Penelitian	36
3.3.1 Alasan Penggunaan AHP	36
3.3.2 Pembentukan Model AHP dan Hirarki	37
3.3.3 Pengisian Kuesioner	41
3.4 Definisi Variabel Operasional dan Pengukuran	41
IV. HASIL DAN PEMBAHASAN	42
4.1 Gambaran Umum Kabupaten Jember	42
4.2 Analisis Data	44
4.2.1 Hasil Pengumpulan Data	44
4.2.2 Hasil Sintesis Hirarki	46
4.3 Pembahasan Hasil Sintesis Hirarki	49
V. SIMPULAN DAN SARAN	52
5.1 Simpulan	52
5.2 Saran	52
DAFTAR PUSTAKA	55



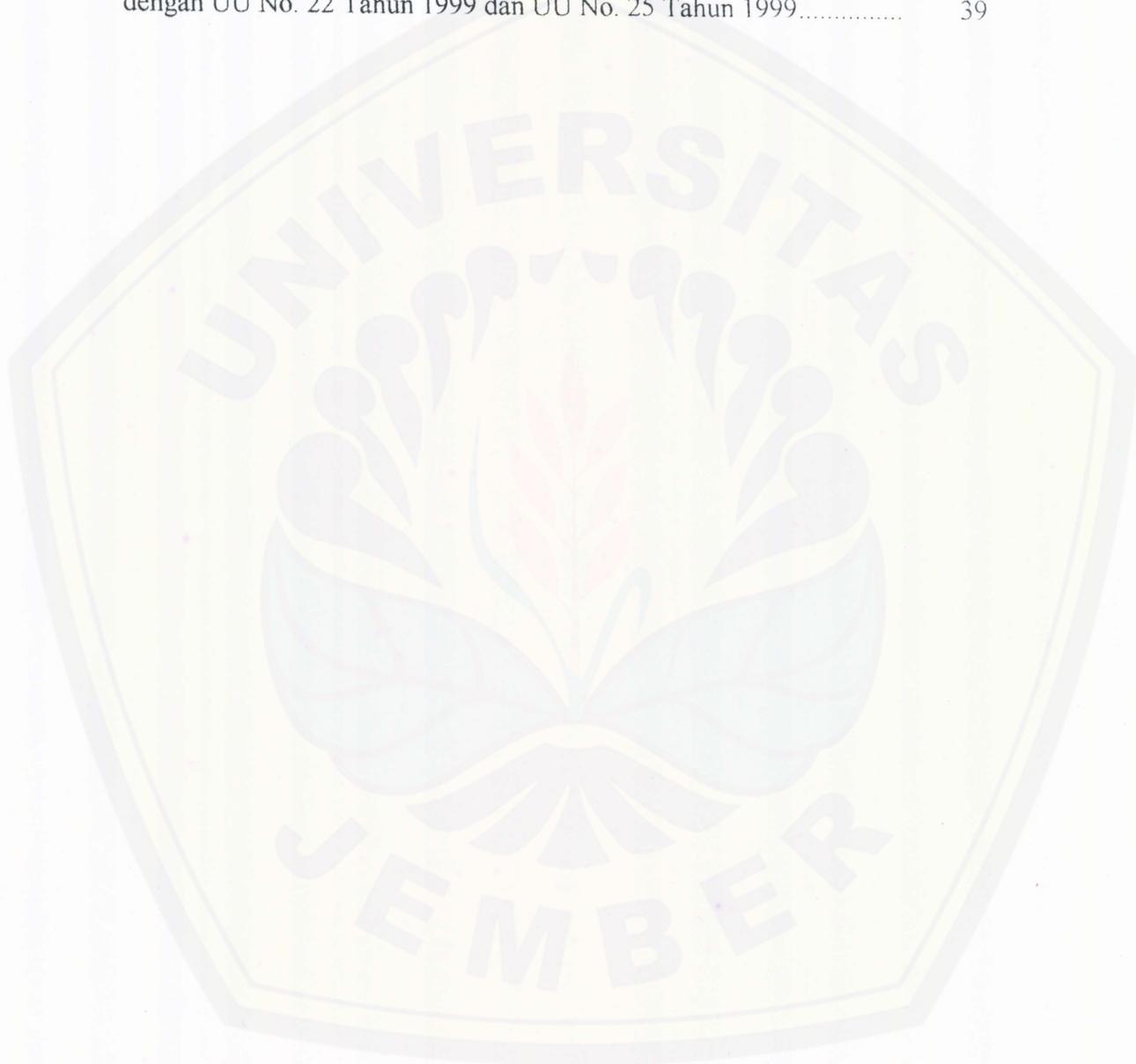
DAFTAR TABEL

Tabel	Halaman
3.1 Skala AHP.....	29
3.2 Indeks Random.....	32
4.1 Hasil Hirarki Persepsi Masyarakat Mengenai Pelaksanaan Otonomi Daerah di Kabupaten Jember Sesuai UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 25 Tahun 1999.....	46



DAFTAR GAMBAR

Gambar	Halaman
3.1 Pelaksanaan Otonomi Daerah di Kabupaten Jember Sesuai dengan UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 25 Tahun 1999.....	39



DAFTAR LAMPIRAN

Lampiran	Halaman
1. Realisasi Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Jember Tahun 1996/1997–1998/1999.....	59
2. Realisasi Penerimaan Daerah Kabupaten Jember Tahun 1996/1997-1998/1999	60
3. Produk Domestik Regional Bruto Atas Dasar Harga Konstan Tahun 1995-1998	61
4. Kuesioner Penelitian	62
5. Sintesis Akhir Seluruh Kelompok.....	73
6. Sintesis Kelompok Universitas	75
7. Sintesis Kelompok Pemerintah	77
8. Sintesis Kelompok DPRD.....	79
9. Sintesis Kelompok Ulama.....	81
10. Sintesis Kelompok LSM	83

I. PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Prinsip demokrasi harus diimplementasikan melalui pemencaran kekuasaan, baik secara horizontal maupun secara vertikal. Suatu kekuasaan yang tidak dipencar bukanlah kekuasaan yang dapat diterima di negara demokrasi, melainkan merupakan model kekuasaan yang terjadi di negara-negara dengan sistem politik yang absolut dan otoriter. Pemencaran kekuasaan secara horizontal melahirkan lembaga-lembaga negara di tingkat Pusat yang berkedudukan sejajar seperti legislatif, eksekutif dan yudikatif yang diatur dengan mekanisme *check and balance*, sedangkan pemencaran kekuasaan secara vertikal melahirkan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah Otonom yang mengemban tugas desentralisasi (Mahfud, 1999).

Fakta yang terjadi di Indonesia memperlihatkan bahwa hubungan antara Pusat dan Daerah tergantung dari konfigurasi politik yang ada. Pada saat konfigurasi politik tampil secara demokratis maka hubungan Pusat dan Daerah terjalin dalam mekanisme desentralisasi dan otonomi luas, tetapi pada saat konfigurasi politik menjadi otoriter maka pola hubungan Pusat dan Daerah juga bergeser menjadi sentralistik dan dekonsentratif (administratif).

Pengertian otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban Daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam pengertian itu Daerah diberi berbagai wewenang untuk menyelenggarakan berbagai urusan pemerintahan dan berhak untuk mempunyai organisasi sendiri, mengangkat pegawai sendiri serta menggali sumber-sumber pendapatan sendiri (Soemodiningrat, 1997:47).

Landasan utama dari pelaksanaan otonomi daerah ini adalah pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 beserta penjelasannya yang berbunyi sebagai berikut:

Pasal 18 :

Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan

dengan undang-undang dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.

Penjelasan Pasal 18 :

I. Oleh karena negara Indonesia suatu *eenheidsstaat*, maka Indonesia tak akan mempunyai daerah di dalam lingkungannya yang bersifat *staat* juga.

Daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah propinsi dan daerah propinsi akan dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil.

Di daerah-daerah yang bersifat otonom (*streek* dan *locale rechtsgemeenschappen*) atau bersifat daerah administrasi belaka semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan undang-undang.

Di daerah-daerah yang bersifat otonom akan diadakan badan perwakilan daerah, oleh karena itu di daerah pun pemerintahan akan bersendi atas dasar permusyawaratan.

II. Dalam teritorir Negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 *zelfbesturende-landschappen* dan *volksgemeenschappen*, seperti desa di Jawa dan Bali, nagari di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli, dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa.

Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan negara mengenai daerah-daerah itu akan mengingati hak-hak asal-usul daerah tersebut.

Hal di atas menegaskan bahwa *issue* otonomi daerah telah ada sejak diproklamirkannya negara Republik Indonesia, namun fakta yang terjadi, konsep otonomi yang menitikberatkan pada Daerah Tingkat II berdasarkan UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah tidak memberikan manfaat apapun bagi Daerah-Daerah tersebut. Walaupun UU No. 5 tahun 1974 memberikan otonomi nyata dan bertanggungjawab kepada Daerah, namun dalam prakteknya hanya merupakan desentralisasi administrasi dan otonomi birokrasi tanpa suatu proses demokratisasi bagi Daerah untuk mengambil keputusan dan menggali sumber-

sumber pendapatan sendiri. Selama ini sebagian besar hasil dari seluruh sumber daya Daerah diserap ke Pusat, dan kurang dari 20 % saja yang dikembalikan ke Daerah. Hal ini terjadi karena UU No. 5 Tahun 1974 tidak memberikan kewenangan yang substansif bagi Daerah untuk mandiri serta tidak memberikan kewenangan cukup untuk bertanggungjawab kepada masyarakat Daerah. Ketidakadilan tersebut menyebabkan Daerah mendesak Pusat untuk segera merevisi UU No. 5 Tahun 1974 (Yuwono, 1999:42).

Akibat desakan Daerah dan risiko disintegasi yang semakin mengancam, Pemerintah Pusat akhirnya mengeluarkan UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah sebagai pengganti UU No. 5 Tahun 1974, sedangkan UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah adalah pengganti UU No. 32 Tahun 1956. Dikeluarkannya undang-undang ini didorong oleh TAP MPR No. XV/MPR/1998 tentang otonomi daerah, pengaturan pembagian dan pemanfaatan sumberdaya nasional yang berkeadilan serta perimbangan keuangan Pusat dan Daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sebagai pelaksanaan ketetapan MPR, maka undang-undang tersebut dapat dipandang sebagai amanat dari rakyat yang harus dilaksanakan apapun konsekuensinya.

UU No. 22 Tahun 1999 dianggap memiliki kelebihan dibandingkan dengan undang-undang yang lama. Kelebihan undang-undang ini adalah telah menciptakan proses demokratisasi bagi Daerah untuk mengambil keputusan dan menggali sumber pendapatan sendiri. Daerah tidak lagi sebagai komponen desentralisasi administrasi dan otonomi birokrasi, tetapi sudah diberi kewenangan untuk mengatur urusan rumah tangganya sendiri, kecuali bidang pertahanan dan keamanan, politik luar negeri, agama, peradilan, moneter-fiskal dan kewenangan lain yang ditangani oleh Pusat.

Walaupun demikian UU No. 22 Tahun 1999 ini masih dianggap memiliki kelemahan, apalagi penyusunan undang-undang ini terkesan tergesa-gesa. Yuwono (1999:43) mengungkapkan bahwa undang-undang ini belum lengkap, karena masih memerlukan banyak Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden dan Keputusan

Menteri Dalam Negeri yang harus diadakan untuk mendukung pelaksanaan undang-undang ini. Pada UU No. 22 Tahun 1999 masih memerlukan 22 peraturan pelaksana yang perlu diatur lebih lanjut. UU No. 25 Tahun 1999 masih memerlukan 14 peraturan pelaksana yang perlu diatur lebih lanjut. Dengan demikian penyelenggaraan otonomi daerah masih harus menunggu peraturan pelaksana yang akan dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat. Kelemahan lain dari undang-undang ini ialah tidak sepenuhnya dilatarbelakangi oleh pendewasaan Daerah, tetapi pelepasan tanggung jawab Pusat atas Daerah. Disebabkan ketidakmampuan keuangan Pusat akibat krisis ekonomi, maka kepada Daerah diberikan kewenangan lebih luas untuk mencari sumber pendapatan dan mengurus kebutuhan sendiri, agar beban Pusat menjadi berkurang, selain itu konsep federalisasi yang terkandung dalam undang-undang ini memberikan respon yang berbeda-beda kepada Daerah-Daerah, karena alokasi sumberdaya hanya memberikan tambahan dana sangat kecil. Ada Daerah yang menanggapi positif karena cukup memiliki sumberdaya potensial dan ada pula yang menanggapi negatif karena merasa tidak memiliki sumberdaya yang dijamin dalam undang-undang tersebut.

Terlepas dari kelemahan di atas, seharusnya Daerah Tingkat II (Kabupaten/Kota) sebagai titik berat pelaksanaan otonomi daerah siap menerima dan bertanggung jawab atas proses demokratisasi Pemerintahan Daerah ini dengan mengantisipasi pelaksanaan undang-undang tersebut. Antisipasi yang perlu dilakukan Daerah Tingkat II (Kabupaten/Kota) adalah menetapkan arah kebijakan pembangunan yang *favorable* untuk mendukung pelaksanaan otonomi daerah yang akan dilaksanakan mulai tahun 2001. Atas dasar hal-hal yang telah dikemukakan di atas, maka penulis bermaksud melakukan penelitian untuk melihat prioritas kebijakan pembangunan yang akan dilaksanakan di Kabupaten Jember yang sesuai dengan aspirasi dan kebutuhan masyarakat guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

1.2 Perumusan Masalah

Setelah pemerintah menyatakan bahwa pada tahun 2001 semua Daerah Tingkat II (Kabupaten/Kota) akan diberikan otonomi yang luas, maka dituntut kesiapan dari Daerah-Daerah tersebut untuk dapat melaksanakan otonomi daerah dengan sebaik-baiknya dan tepat sasaran sesuai dengan UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 25 Tahun 1999.

Begitu pula halnya dengan Kabupaten Jember dituntut untuk siap dalam berbagai hal supaya otonomi daerah dapat berjalan sebagaimana mestinya. Dalam hal ini Pemerintah Daerah Kabupaten Jember harus menetapkan prioritas kebijakan pembangunan yang akan dilaksanakan. Apakah melanjutkan kebijakan pembangunan yang telah dilaksanakan selama ini; kebijakan mendorong pertanian, termasuk agroindustri ataukah kebijakan pembangunan seimbang, yang membangun semua sektor secara simultan.

1.3 Tujuan dan Manfaat Penelitian

1.3.1 Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah:

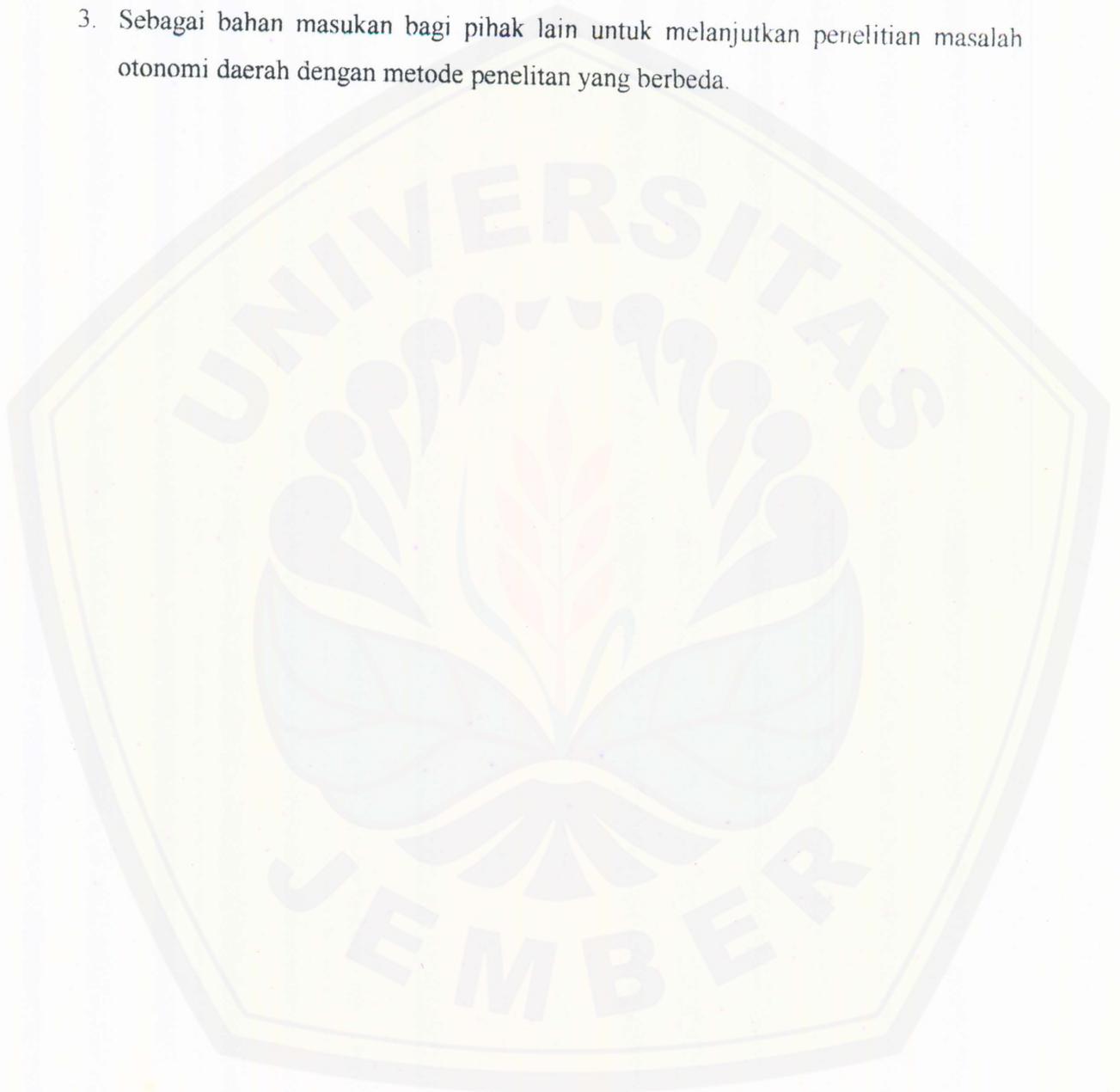
Untuk mengetahui prioritas kebijakan pembangunan yang mendukung pelaksanaan otonomi daerah di Kabupaten Jember berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 25 Tahun 1999 yang mengatur tentang Pemerintahan Daerah dan Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

1.3.2 Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat:

1. Sebagai bahan masukan bagi pembuat kebijakan dan pengambil keputusan dalam pelaksanaan otonomi daerah di Kabupaten Jember.

2. Menjadi landasan atau bahan informasi untuk menemukan kebijakan pembangunan yang cocok dalam pelaksanaan otonomi daerah di Kabupaten Jember.
3. Sebagai bahan masukan bagi pihak lain untuk melanjutkan penelitian masalah otonomi daerah dengan metode penelitian yang berbeda.



II. TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Tinjauan Hasil Penelitian Sebelumnya

Metode *Analytic Hierarchy Process (AHP)* digunakan oleh Ramadhan (1998) di dalam penelitian mengenai Analisis Biaya-Manfaat Pelaksanaan Program Desentralisasi di Propinsi DIY. Pendekatan AHP tersebut dapat menangkap persepsi masyarakat yang terlibat secara mendalam dengan masalah yang sedang diteliti, dimana prosedur yang digunakan dalam pendekatan ini pada akhirnya sampai pada skala preferensi atas beberapa alternatif.

Hasil dari penelitian tersebut adalah penentuan prioritas kebijakan di dalam pelaksanaan program desentralisasi. Prioritas kebijakan pertama adalah peningkatan sebesar-besarnya wewenang Daerah dalam penentuan dan alokasi dana Inpres. Prioritas kedua adalah peningkatan sebesar-besarnya wewenang Daerah untuk meningkatkan pendapatan pajak. Prioritas ketiga adalah meningkatkan peranan daerah dalam pengambilan keputusan pada semua aspek, sedangkan pilihan yang tidak *feasible* hanya pilihan strategi status quo (tidak berubah).

2.2 Landasan Teori

2.2.1 Makna Otonomi Daerah

Menurut Muchsan (2000:108) secara teoritis ada dua sistem yang dapat digunakan dalam pemerintahan, yakni sistem sentralistik dan desentralistik. Kedua sistem tersebut hanyalah terbatas sebagai model, sebab secara empiris di seluruh dunia sudah tidak ada satu pun negara yang secara ekstrim pemerintahannya bersifat sentralistik ataupun yang bersifat desentralistik. Dalam sistem sentralistik semua kewenangan ada pada Pusat, yang berarti semua Daerah terkooptasi oleh Pusat. Dalam sistem desentralistik terjadi penyerahan kewenangan Pusat kepada Daerah berupa hak dan kewajiban untuk mengatur rumah tangganya sendiri.

Timbulnya ide dan pemikiran dasar yang menumbuhkan reformasi total di Indonesia dalam segala aspek kehidupan bernegara dan berbangsa, telah memunculkan berbagai ide yang fokus utamanya adalah untuk mewujudkan terciptanya masyarakat madani (*civil society*) dalam kehidupan pemerintahan, bermasyarakat dan bernegara yang memiliki nilai-nilai *good governance* yang menghasilkan nilai demokrasi dan sikap keterbukaan, kejujuran, keadilan, berorientasi kepada rakyat, serta bertanggung jawab kepada rakyat. Dampak dari reformasi total tersebut ditinjau dari segi politik dan ketatanegaraan adalah terciptanya pergeseran paradigma dari sistem pemerintahan yang bercorak sentralistik menjadi sistem pemerintahan yang bercorak desentralistik dengan memberikan keleluasaan kepada Daerah dalam wujud otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai kondisi dan potensi wilayahnya (Koswara, 2000b:37).

Menurut Muchsan (2000:109) yang dimaksud dengan otonomi yang luas adalah keleluasaan Daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang mencakup kewenangan semua bidang pemerintahan, kecuali kewenangan di bidang politik luar negeri, pertahanan-keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan bidang lainnya yang akan ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah. Di samping itu keleluasaan otonomi mencakup pula kewenangan yang menyeluruh dalam penyelenggaraannya, mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian dan evaluasi, sementara yang dimaksud dengan otonomi nyata adalah keleluasaan Daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintahan di bidang tertentu yang secara nyata ada dan diperlukan serta tumbuh, hidup dan berkembang di Daerah, sedangkan yang dimaksud dengan otonomi yang bertanggung jawab adalah berupa perwujudan dan pertanggungjawaban sebagai konsekuensi pemberian hak dan kewenangan kepada Daerah dalam wujud tugas dan kewajiban yang harus diemban oleh Daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi, berupa peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, pengembangan

kehidupan demokrasi, keadilan dan pemerataan serta pemeliharaan hubungan yang serasi antara Pusat dan Daerah, serta antar Daerah dalam rangka menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dampak dari reformasi total itulah sesungguhnya yang melahirkan UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Lahirnya kedua undang-undang ini dipandang sangat penting karena melalui pelaksanaan kedua undang-undang ini diharapkan akan membawa perubahan kepada kehidupan Pemerintahan Daerah yang dapat mewujudkan *good governance* dalam upaya mendekatkan pemerintah dengan rakyatnya dan dalam rangka upaya peningkatan kesejahteraan rakyat secara keseluruhan, sebab pada hakikatnya otonomi daerah mencakup (1) *sharing of power* (pembagian kewenangan), (2) *distribution of income* (pembagian pendapatan), dan (3) *empowering* (kemandirian administrasi Pemerintah Daerah) (Koswara, 2000a:13; Muchsan, 2000:113).

Otonomi daerah sebagai wujud pelaksanaan asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, pada hakikatnya merupakan penerapan konsep teori *areal division of power* yang membagi kekuasaan negara secara vertikal. Dalam sistem ini, kekuasaan negara akan terbagi antara Pemerintah Pusat di satu pihak dan Pemerintah Daerah di lain pihak. Sistem pembagian kekuasaan dalam rangka penyerahan wewenang otonomi daerah antara negara yang satu dengan negara yang lain tidak sama, termasuk Indonesia yang secara legal konstitusional menganut bentuk Negara Kesatuan. Seberapa besar kewenangan otonomi daerah yang menuju kemandirian Daerah di dalam Negara Kesatuan tergantung kepada sistem dan kehendak politik pemerintah dalam memberikan keleluasaan tersebut. Namun betapapun keleluasaan itu diberikan tidak dapat diartikan adanya kebebasan penuh secara absolut dari suatu Daerah untuk menjalankan hak dan fungsi otonominya menurut kehendaknya tanpa mempertimbangkan kepentingan Daerah lain dan kepentingan nasional secara keseluruhan dalam ikatan Negara Kesatuan (Koswara, 2000b:37).

2.2.2 Otonomi Daerah Tingkat II

Pandangan umum mengakui bahwa pemerintahan yang sentralistik semakin kurang populer karena ketidakmampuannya untuk memahami secara tepat nilai-nilai Daerah atau sentimen aspirasi lokal. Alasannya, warga masyarakat akan lebih aman dan tenteram dengan badan Pemerintah Daerah yang lebih dekat dengan rakyat, baik secara fisik maupun psikologis (Koswara, 2000a:14), karena itu pemerintah harus memberikan otonomi seluas mungkin kepada Daerah dengan melihat potensi dan keanekaragaman Daerah, oleh sebab itu timbul pemikiran perlunya memberikan fokus otonomi daerah pada tingkat wilayah yang paling dekat dengan rakyat. Sesuai dengan UU No. 22 Tahun 1999 titik berat otonomi daerah terletak pada Daerah Tingkat II (Kabupaten/Kota) dan bersifat otonomi luas, sedangkan untuk Daerah Tingkat I otonomi yang diberikan terbatas. Hal ini didasarkan pada pemikiran, bahwa dalam pelaksanaan otonomi daerah bukan hanya mengandung makna pendewasaan politik rakyat Daerah dimana terwujud peran serta dan pemberdayaan masyarakat, melainkan juga sekaligus bermakna mensejahterakan rakyat.

Menurut Kuncoro (1995:4) terdapat tiga pertimbangan dalam menentukan titik berat otonomi pada Daerah Tingkat II. Pertama, pertimbangan politis, dimana Daerah Tingkat II dipandang sebagai bagian integral dari Negara Kesatuan Republik Indonesia yang memerlukan kekuasaan dan kewenangan dalam mengelola urusan Daerah. Agar tidak terjadi gejolak politik, Daerah Tingkat II diberi kewenangan untuk mengurus Daerahnya sendiri. Kedua, pertimbangan administratif, bahwa otonomi pada Daerah Tingkat II akan mempermudah masyarakat untuk menerima *public services* dari birokrasi pemerintahan. Otonomi pada Daerah Tingkat II diharapkan membuat pelayanan lebih cepat, efektif, efisien dan murah. Ketiga, pertimbangan pembangunan, dimana Daerah Tingkat II dipandang paling dekat dengan masyarakat dalam pembangunan dan sesuai dalam pelaksanaan pembangunan untuk memotivasi partisipasi rakyat.

Selama ini otonomi daerah yang mengacu pada UU No. 5 Tahun 1974 memiliki kekeliruan. Kekeliruan yang sangat mendasar dalam merealisasikan pasal 18 UUD 1945 yang dianut UU No.5 Tahun 1974 ialah menjadikan Daerah Otonom sekaligus sebagai Daerah Administrasi (*fused model*) yang seharusnya terpisah (*split model*). Konsekuensi dari membaurkan Daerah Otonom dengan Daerah Administrasi adalah bahwa pimpinan Pemerintahan Daerah dijabat oleh seorang Kepala Daerah yang karena jabatannya sekaligus menjadi Kepala Wilayah. Kedudukan Kepala Wilayah ini merupakan kepanjangan tangan Pemerintah Pusat, mewakili Pusat dan perannya jauh lebih dominan dibandingkan dengan kedudukannya sebagai Kepala Daerah (Koswara, 2000b:40). Bentuk ini mendorong sistem pemerintahan bercorak sentralistik. Akibatnya, DPRD kurang berfungsi dengan baik sebagai badan legislasi. Alasannya, Kepala Daerah tidak berada di bawah dan tidak bertanggung jawab kepada DPRD, melainkan di bawah dan bertanggung jawab kepada presiden. Kepala Daerah hanya wajib memberi keterangan kepada DPRD.

Kekeliruan lainnya adalah otonomi yang dianut undang-undang tersebut bersifat proporsional bertingkat. Artinya, semua tingkat pemerintahan berbeda mulai dari Pusat, Daerah Tingkat I dan Daerah Tingkat II pada dasarnya sama-sama mempunyai kewenangan untuk melakukan tugas, fungsi dan urusan yang sama, tetapi dalam proporsi yang berbeda. Pada umumnya *sharing ratio* kewenangan cenderung membesar ke atas, dalam arti Pusat akan memperoleh proporsi yang jauh lebih besar, diikuti Daerah Tingkat I, kemudian Daerah Tingkat II memperoleh sisanya. Seiring dengan arus reformasi dan desakan dari Daerah-Daerah, maka dikeluarkanlah UU No. 22 Tahun 1999 untuk mengganti UU No. 5 Tahun 1974. Undang-undang yang baru ini tetap menitikberatkan otonomi pada Daerah Tingkat II secara luas, sedangkan untuk Daerah Tingkat I diberikan terbatas. UU No. 22 Tahun 1999 menggunakan *the local democracy model* yang lebih menekankan pada nilai-nilai demokrasi lokal dan menghargai keanekaragaman Daerah. Tidak seperti yang digunakan UU no. 5 Tahun 1974, *the structural efficiency model* yang lebih mengutamakan pada *uniformity* dan *conformity*, mengabaikan nilai-nilai lokal dan

keanekaragaman Daerah, yang pada akhirnya mengabaikan nilai-nilai demokrasi (Koswara, 2000b:41).

Dalam undang-undang yang baru tersebut Daerah Tingkat II diberi hak, wewenang dan kewajiban untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku. Dalam pengertian itu Daerah diberi berbagai wewenang untuk menyelenggarakan berbagai urusan pemerintahan dan berhak untuk mempunyai organisasi sendiri, mengangkat pegawai sendiri serta menggali sumber-sumber pendapatan sendiri. Daerah dalam hal ini juga dapat leluasa menentukan arah kebijakan pembangunan yang akan diambil sesuai dengan aspirasi dan corak masyarakatnya, dari mulai mengkoordinasi dan memadukan perencanaan, pelaksanaan, pengendalian dan pengawasan berbagai program pembangunan. Ada tiga faktor yang menentukan otonomi daerah berjalan dengan baik, yakni sumber daya manusia, kemantapan kelembagaan dan potensi Pendapatan Asli Daerah (Soemodiningrat, 1997:42).

2.2.3 Sumber Daya Manusia

Menurut Rasyid (2000:41) salah satu faktor penting keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah adalah tersedianya Sumber Daya Manusia (SDM) yang berkualitas. Dengan perubahan yang sangat mendasar dalam undang-undang tersebut, dampak yang akan sangat dirasakan oleh Daerah bukan hanya sekedar menyangkut perubahan sistem dan struktur Pemerintahan Daerah, melainkan dan terutama menyangkut kesiapan dan ketersediaan sumberdaya manusia aparatur, baik secara kuantitatif maupun kualitatif yang akan berperan dan berfungsi sebagai motor penggerak jalannya Pemerintahan Daerah yang kuat, efektif, efisien dan memiliki akuntabilitas. Sumberdaya manusia aparatur yang diperlukan bukan hanya yang memiliki keterampilan dan kemampuan profesional di bidangnya, melainkan juga memiliki etika dan moral yang tinggi, serta memiliki dedikasi dan pengabdian terhadap masyarakat. Kapabilitas, integritas dan kreativitas yang dimiliki aparatur pemerintah

di Daerah akan mempermudah mereka memahami realitas yang dihadapinya, menemukan penyebab dari setiap masalah yang ada di bidang tugasnya, merumuskan preskripsi-preskripsi yang tepat dalam mengelola realitas dan menyelesaikan masalah serta memobilisasi dukungan bagi setiap kebijakan perspektif yang dihasilkannya.

Penyiapan sumberdaya aparatur yang profesional dalam pelaksanaan otonomi daerah adalah suatu keharusan, terutama karena dengan otonomi daerah itu rakyat mengharapkan hadirnya pemerintahan yang lebih tinggi kualitasnya, lebih mampu mengemban fungsi-fungsi pelayanan publik, pemberdayaan masyarakat, dan pembangunan sosial-ekonomi. Melalui optimalisasi atas fungsi-fungsi pemerintahan itu, rakyat bisa berharap semakin luasnya rasa keadilan, semakin tingginya tingkat kemandirian mereka dalam mengembangkan diri dan menyelesaikan berbagai masalah, serta semakin membaiknya tingkat kesejahteraan mereka (Rasyid, 2000:26).

Dalam melaksanakan otonomi daerah ini aparatur pemerintah dituntut untuk dapat memberikan pelayanan yang lebih baik kepada masyarakat sesuai dengan perkembangan dan kebutuhan. Di samping memberikan pelayanan, aparatur pemerintah juga dituntut untuk dapat memiliki kemampuan dalam mengembangkan Daerahnya baik dalam merencanakan maupun dalam melaksanakan pembangunan di Daerah. Pengembangan stuktur jabatan, pembagian tugas, penjenjangan karir yang jelas, serta peningkatan kemampuan bagi aparatur pemerintah di Daerah Tingkat II (Kabupaten/Kota) merupakan hal yang perlu dilakukan dalam melaksanakan otonomi daerah.

Pelaksanaan otonomi daerah juga menuntut peran serta aktif masyarakat setempat dalam proses pembangunan, sehingga diharapkan tumbuh kemampuan masyarakat untuk membangun dirinya sendiri (*self improving*), menolong dirinya sendiri (*self help*) dan berdiri di atas kaki sendiri (*self reliance*) dalam pemenuhan minat, kebutuhan dan kepentingan bersamanya. Sebab, pada hakikatnya dasar desentralisasi menurut UU No. 22 Tahun 1999 ini tidak hanya merupakan pelaksanaan desentralisasi kepada Pemerintah Daerah, melainkan secara operasional

harus menyentuh pelaksanaan desentralisasi kepada masyarakat yang diimplementasikan melalui peran serta masyarakat dalam pemerintahan tidak hanya terbatas dalam hal proses perencanaan, pengambilan keputusan dan pelaksanaan, melainkan sedapat mungkin ikut serta dalam kepemilikan (sebagai *share holders*). Diharapkan dengan otonomi daerah tersebut peran masyarakat (*civil society*) semakin menguat, karena apabila peran *civil society* semakin kokoh maka semakin nyata pelaksanaan otonomi daerah di Daerah Tingkat II (Koswara, 2000b:48).

Dengan dituntut kemandirian dalam pelaksanaan otonomi daerah, maka peran serta masyarakat sebagai pelaku pembangunan perlu ditingkatkan. Untuk itu masyarakat juga diharapkan dapat memanfaatkan serta mengembangkan peluang yang ada untuk ikut serta melaksanakan pembangunan di Daerah, yang tentu saja dengan pelayanan yang lebih baik dari aparatur pemerintah. Sumberdaya manusia yang handal baik aparatur maupun masyarakat merupakan salah satu pendorong lancarnya proses pengalihan tugas, wewenang dan tanggung jawab dari Pusat ke Daerah, oleh sebab itu peningkatan kemantapan sumberdaya manusia harus mendapat perhatian dari Daerah dalam pelaksanaan otonomi daerah (Soemodiningrat, 1997:43).

Dengan otonomi luas, peran serta masyarakat menjadi penentu keberhasilan pembangunan Daerah. Masyarakat akan semakin terbuka, berpendidikan dan tinggi kesadarannya. Dengan demikian juga semakin tanggap dan kritis terhadap segala hal yang menyangkut kehidupannya. Dalam masyarakat yang semakin maju dan berkembang, rakyat akan aktif ikut serta dalam menentukan nasibnya sendiri. Peran serta masyarakat yang aktif, akan lebih menumbuhkan potensi Daerah, sehingga dapat mempercepat proses peningkatan kesejahteraan masyarakat di Daerah.

2.2.4 Kelembagaan di Daerah Tingkat II

Kelembagaan di Daerah Tingkat II dibedakan atas lembaga legislatif yakni DPRD dan Bupati sebagai lembaga eksekutif, selain itu juga terdapat lembaga yang bertugas di dalam perencanaan Daerah yang merupakan perangkat eksekutif, yakni

Bappeda. Lembaga lainnya yang memiliki peran yang cukup krusial adalah Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM). LSM sebagai lembaga non pemerintah berperan sebagai lembaga kontrol sosial perwujudan dari masyarakat untuk mengawasi kerja kedua lembaga pemerintahan yang ada tersebut. Masing-masing lembaga harus mampu memposisikan dirinya mengambil peran yang tepat sesuai tugas yang diembannya. Lembaga-lembaga tersebut harus bersinergi, berpadu bersama, berjalan bersama mensukseskan pembangunan Daerah.

DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat memiliki beberapa fungsi, yakni fungsi perwakilan, legislatif dan pengawasan. Fungsi perwakilan dari DPRD diartikan sebagai kegiatan dewan untuk mengkomunikasikan dan memperjuangkan kepentingan rakyat (*public interest*) sebagai warga yang diwakilinya kepada eksekutif agar aspirasi rakyat ikut menjadi bahan pertimbangan dalam penetapan kebijaksanaan Daerah (Sabarno, 1996:53).

Fungsi legislatif diwujudkan dengan peran DPRD terhadap eksekutif yakni memberikan legitimasi terhadap rencana kebijakan/peraturan Daerah untuk diberlakukan bagi masyarakat Daerah. Dengan kata lain, DPRD berfungsi sebagai wadah agregasi dan artikulasi kepentingan rakyat dalam kapasitasnya sebagai mitra kerja eksekutif (Sabarno, 1996:57). Fungsi pengawasan dari DPRD diartikan sebagai kegiatan mengawasi eksekutif yakni Bupati agar menjalankan tugasnya dengan baik. Karena tugas DPRD banyak dan vital di dalam pelaksanaan otonomi daerah, maka untuk mendukung pelaksanaan otonomi daerah yang mantap dibutuhkan kualitas yang memadai dari anggota DPRD. Kemantapan posisi DPRD ini bukan hanya suatu kebutuhan tetapi lebih kepada suatu keharusan, agar sendi-sendi pokok dalam pelaksanaan otonomi daerah dapat berjalan selaras, serasi dan seimbang sesuai dengan kebutuhan pembangunan nasional yang bertingkat, berlanjut dan berkesinambungan dimana peran serta masyarakat semakin dituntut kualitas dan aktualitasnya (Sabarno, 1996:54).

Untuk memantapkan posisi DPRD dalam rangka desentralisasi Daerah Tingkat II, maka perlu adanya keseimbangan yang proporsional antara keperluan

stabilisasi secara nasional dengan dinamisasi lokal/daerah. DPRD diharapkan dapat menyeimbangkan fungsi dan perannya, baik sebagai wakil rakyat, penentu kebijakan/peraturan Daerah bersama eksekutif maupun sebagai pengawas jalannya pemerintahan di Daerah.

Dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia, Bupati/Walikota mempunyai kedudukan dan peran sangat penting, baik ditinjau dari upaya memelihara stabilitas nasional yang dinamis maupun dalam rangka mewujudkan masyarakat yang maju, adil dan makmur berdasarkan Pancasila (Kaloh, 1996:71). Bupati/Walikota beserta perangkatnya sebagai Pemerintah Daerah dituntut untuk lebih berperan aktif dalam pembangunan Daerah. Bupati/Walikota adalah orang yang bergerak lebih awal, memelopori, membimbing, menuntun dan menggerakkan orang lain melalui pengaruhnya. Ia harus dapat mempengaruhi orang dalam rangka mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Dengan demikian Bupati/Walikota sebagai pemimpin organisasi administrasi Daerah harus memiliki kualitas kepemimpinan, yaitu penerapan dasar-dasar kepemimpinan pada umumnya (sifat, gaya, teknik, perilaku dan kekuasaan) dalam ruang lingkup sistem pemerintahan Indonesia (Kaloh, 1997:78).

Di dalam UU No. 22 Tahun 1999 jelas diatur bahwa Bupati/Walikota dalam menjalankan tugas dan kewajibannya bertanggung jawab kepada DPRD Tingkat II serta wajib menyampaikan pertanggungjawaban pada setiap akhir tahun anggaran. Dengan adanya pemisahan kekuasaan yang jelas, maka mekanisme *check and balance* diharapkan akan berjalan dengan baik.

Elemen Pemerintah Daerah yang juga memiliki peranan vital di dalam pelaksanaan otonomi daerah adalah Bappeda. Bappeda harus diberi keleluasaan untuk dapat merumuskan perencanaan pembangunan sesuai dengan aspirasi masyarakat di Daerah tanpa intervensi yang berlebihan dari Pusat. Bappeda sebagai lembaga perencanaan pembangunan Daerah harus terdiri dari sumber daya manusia yang bekerja secara profesional sesuai dengan bidang yang ditekuninya. Berangkat dari alokasi sumber daya manusia yang tepat, dimana terdapat spesialisasi bidang, maka

Bappeda akan bekerja efisien sehingga mampu menghasilkan perencanaan pembangunan Daerah yang tepat sasaran.

Lembaga pemerintahan yang ada di Daerah Tingkat II dalam menjalankan pemerintahan memerlukan kontrol yang ketat. Untuk lebih memperkuat mekanisme pengawasan terhadap jalannya Pemerintahan Daerah, maka dibutuhkan partisipasi Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) sebagai lembaga non pemerintah. LSM merupakan representasi dari masyarakat sebagai media kontrol sosial. LSM juga berperan sebagai fasilitator dan mediator bagi masyarakat setempat untuk bekerjasama dengan DPRD mengawasi jalannya Pemerintahan Daerah, dengan berperan aktif dalam mengkritisi dan memberi masukan yang konstruktif (*countervailing power*). Hasil harmonisasi hubungan legislatif dan eksekutif, peran optimal Bappeda dan partisipasi aktif LSM yang dicerminkan dengan kerjasama yang baik, akan mewujudkan sebuah Pemerintahan Daerah yang mampu memajukan daerahnya yang pada akhirnya akan meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

2.2.5 Potensi Pendapatan Asli Daerah

Ciri utama yang menunjukkan suatu Daerah Otonom mampu berotonomi terletak pada kemampuan keuangan Daerah. Artinya, Daerah Otonom harus memiliki kewenangan dan kemampuan untuk menggali sumber-sumber keuangan sendiri, mengelola dan menggunakan keuangan sendiri yang cukup memadai untuk membiayai penyelenggaraan Pemerintahan Daerahnya. Ketergantungan kepada bantuan Pusat harus seminimal mungkin, sehingga Pendapatan Asli Daerah (PAD) harus menjadi bagian sumber keuangan yang terbesar, yang didukung oleh kebijakan perimbangan keuangan Pusat dan Daerah sebagai prasyarat mendasar dalam sistem pemerintahan negara (Koswara, 2000a:21). Kebijakan perimbangan keuangan Pusat dan Daerah akan mengatur secara pasti pengalokasian dana perimbangan, yaitu bagian penerimaan negara yang dihitung menurut kriteria/formula berdasarkan objektifitas pemerataan dan keadilan sesuai UU No. 25 tahun 1999.

Sumber-sumber PAD mencakup: (i) hasil pajak daerah; (ii) hasil retribusi daerah; (iii) laba perusahaan milik daerah dan hasil pengelolaan kekayaan yang dipisahkan; dan (iv) lain-lain PAD yang sah. Selama ini peranan PAD dalam struktur penerimaan Daerah, baik untuk Daerah Tingkat I maupun Daerah Tingkat II relatif masih kecil. Persentase terbesar masih pada sumbangan dan bantuan dari Pusat. Struktur penerimaan Daerah yang demikian tersebut tentu belum mencerminkan kemandirian Daerah dalam membiayai kegiatan-kegiatan pemerintahan dan pembangunannya. Prinsip otonomi daerah yang lebih menekankan pada pengelolaan Daerah secara mandiri harus menempatkan PAD pada posisi yang sangat strategis dalam struktur penerimaan Daerah. Fakta memperlihatkan belum dioptimalkannya PAD sebagai sumber penerimaan Daerah yang utama.

Mahi (2000:58) menyebutkan sebab-sebab PAD belum dimanfaatkan oleh Daerah sebagai sumber pembiayaan otonomi daerah, yakni:

1. Relatif rendahnya basis pajak/retribusi Daerah.

Berdasarkan UU No. 18/1997, beberapa pajak/retribusi yang ditetapkan untuk Daerah memiliki basis pungutan yang relatif kecil, dan sifatnya bervariasi antar Daerah. Beberapa Daerah pariwisata menikmati penerimaan PAD yang terbesar karena banyaknya aktivitas hotel dan restoran, demikian pula Daerah yang memiliki aktivitas bisnis yang luas (industri dan jasa), serta yang memiliki banyak kendaraan bermotor. Berbeda halnya dengan Daerah terpencil, ataupun Daerah yang sangat luas basis pertaniannya, relatif hanya sedikit PAD yang terderivasi dari aktivitas ini. Sempitnya basis pajak ini bagi sementara Daerah berarti memperkecil kemampuan manuver keuangan Daerah dalam menghadapi guncangan ekonomi, seperti krisis ekonomi.

2. Perannya yang tergolong kecil dalam total penerimaan Daerah.

Sebagian besar penerimaan Daerah masih berasal dari bantuan Pusat. Dari segi upaya pemungutan pajak, banyaknya bantuan dan subsidi ini mengurangi usaha Daerah dalam pemungutan PAD-nya, dan lebih mengandalkan kemampuan negosiasi Daerah terhadap Pusat untuk memperoleh tambahan bantuan.

3. Kemampuan administrasi pemungutan di Daerah yang masih rendah.

Hal ini mengakibatkan bahwa pemungutan pajak masih dibebani oleh biaya pungut yang besar. PAD masih tergolong memiliki tingkat *buoyancy* yang rendah. Salah satu sebabnya adalah ditetapkannya sistem target dalam pungutan Daerah. Sebagai akibatnya, beberapa Daerah lebih condong memenuhi target tersebut, walaupun dari sisi pertumbuhan ekonomi sebenarnya pemasukan pajak/retribusi dapat melampaui target yang ditetapkan.

4. Kemampuan perencanaan dan pengawasan keuangan yang lemah.

Hal ini mengakibatkan penerimaan Daerah mengalami kebocoran-kebocoran yang sangat berarti bagi Daerah.

Mengingat PAD memiliki posisi yang sangat strategis dalam struktur penerimaan Daerah, maka diperlukan strategi pengelolaan dan pengembangan sumber-sumber keuangan bagi peningkatan PAD dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah. Tanpa optimalisasi PAD pelaksanaan otonomi daerah akan sulit untuk dilaksanakan.

2.2.6 Pembangunan Ekonomi Daerah

Pembangunan ekonomi daerah adalah suatu proses di mana Pemerintah Daerah dan masyarakatnya mengelola sumberdaya-sumberdaya yang ada dan membentuk suatu pola kemitraan antara Pemerintah Daerah dengan sektor swasta untuk menciptakan lapangan kerja baru dan merangsang perkembangan kegiatan ekonomi dalam wilayah tersebut. Adapun masalah pokok dalam pembangunan Daerah terletak pada penekanan terhadap kebijakan-kebijakan pembangunan yang didasarkan pada kekhasan Daerah yang bersangkutan (*endogenous development*) dengan menggunakan potensi sumberdaya manusia, kelembagaan, sumberdaya fisik dan sumberdaya keuangan daerah. (Arsyad, 1999:108).

Orientasi ini mengarahkan kita kepada pengambilan inisiatif-inisiatif yang berasal dari Daerah tersebut dalam proses pembangunan untuk menciptakan

kesempatan kerja baru dan merangsang peningkatan kegiatan ekonomi. Secara garis besar terdapat dua model kebijakan pembangunan ekonomi, yakni kebijakan pembangunan seimbang dan kebijakan pembangunan tidak seimbang (Sukirno, 1985:301).

2.2.6.1 Kebijakan Pembangunan Seimbang

Istilah pembangunan seimbang diciptakan oleh Nurkse, tetapi teori tersebut pertama kali dikemukakan oleh Rosenstein-Rodan, yang menulis gagasan untuk menciptakan program pembangunan di Eropa Selatan dan Tenggara dengan melakukan industrialisasi secara besar-besaran. Rosenstein-Rodan beranggapan bahwa melakukan industrialisasi di daerah yang kurang berkembang merupakan cara untuk menciptakan pembagian pendapatan yang lebih merata di dunia dan untuk meningkatkan pendapatan di daerah semacam itu agar lebih cepat daripada di daerah yang lebih kaya. Dalam melaksanakan program tersebut haruslah berbagai industri dibangun secara simultan (Sukirno, 1985:303). Pembangunan seimbang memerlukan tingkat investasi yang besarnya jauh melebihi tingkat investasi yang dilakukan sebelum usaha pembangunan dilakukan, oleh karena itu strategi pembangunan seimbang ini oleh sebagian ekonom disebut pula teori dorongan besar-besaran (*big push theory*) (Arsyad, 1999:88).

Tujuan utama dari kebijakan pembangunan seimbang ini adalah untuk menciptakan berbagai jenis industri yang berkaitan erat satu sama lain sehingga setiap industri akan memperoleh eksternalitas ekonomi sebagai akibat dari industrialisasi tersebut (Arsyad, 1999:88). Scitovsky (Sukirno, 1985:304) mengartikan eksternalitas ekonomi itu sebagai jasa-jasa yang diperoleh dengan percuma oleh suatu industri dari satu atau beberapa industri lainnya.

Menurut Rosenstein-Rodan (Arsyad, 1999:89) pembangunan industri secara **besar-besaran** akan menciptakan tiga macam eksternalitas ekonomi, yakni: (i) yang diakibatkan oleh perluasan pasar, (ii) karena industri yang sama letaknya berdekatan,

dan (iii) karena adanya industri lain dalam perekonomian tersebut. Menurut Rosenstein-Rodan, eksternalitas pertama adalah yang paling penting.

Maksud dari eksternalitas ekonomi yang pertama adalah dengan dilaksanakannya program pembangunan seimbang, dimana dalam waktu yang bersamaan dilaksanakan investasi di berbagai industri yang mempunyai kaitan yang erat satu sama lain, maka luas pasar akan dapat diperbesar, karena kesempatan kerja dan pendapatan masyarakat yang diperoleh dari berbagai industri akan menciptakan permintaan terhadap barang-barang yang dihasilkan oleh berbagai industri yang dibangun. Pembangunan suatu industri menciptakan pasar bagi industri lain dan makin banyak industri yang dibangun, makin luas pasar dari suatu industri, dan memungkinkannya untuk menggunakan modal dengan lebih efisien dan intensif. Dengan demikian, pembangunan seimbang akan menjadi perangsang untuk memperluas permintaan terhadap modal dan menciptakan perangsang untuk mengadakan lebih banyak investasi (Sukirno, 1985:306).

Lewis (Sukirno, 1985:308) menunjukkan bahwa, dengan pembangunan seimbang akan diperoleh keuntungan dari terciptanya interdependensi yang efisien diantara berbagai sektor, yaitu antara sektor pertanian dan sektor industri, dan diantara sektor dalam negeri dan luar negeri. Menurut Lewis, banyak masalah akan timbul apabila usaha pembangunan dipusatkan pada satu sektor saja. Tanpa adanya keseimbangan pembangunan diantara berbagai sektor, berbagai corak ketidakstabilan dan gangguan terhadap kelancaran kegiatan ekonomi akan timbul sehingga akan memperlambat proses pembangunan. Lewis menggunakan gambaran di bawah ini untuk menunjukkan pentingnya upaya pembangunan yang menjamin adanya keseimbangan antara sektor industri dan sektor pertanian. Misalkan di sektor pertanian terjadi inovasi dalam teknologi produksi bahan pangan untuk memenuhi kebutuhan domestik. Implikasi yang mungkin timbul, adalah: (i) terdapat surplus di sektor pertanian yang dapat dijual di sektor non pertanian, atau (ii) produksi tidak bertambah, berarti tenaga kerja yang digunakan bertambah sedikit dan jumlah pengangguran bertambah tinggi, atau (iii) kombinasi dari kedua keadaan tersebut.

Lewis (Arsyad, 1999:94) menunjukkan bahwa, jika sektor industri mengalami perkembangan yang pesat, maka sektor tersebut dapat menyerap kelebihan produksi bahan pangan maupun kelebihan tenaga kerja. Tetapi tanpa adanya perkembangan di sektor industri, maka nilai tukar (*terms of trade*) sektor pertanian akan memburuk sebagai akibat dari kelebihan produksi dan tenaga kerja, dan akan menimbulkan akibat yang depresif terhadap pendapatan di sektor pertanian, oleh karena itu di sektor pertanian tidak terdapat lagi perangsang untuk mengadakan investasi baru dan melakukan inovasi.

Beberapa masalah yang akhirnya dapat menghambat proses pembangunan ekonomi juga akan timbul apabila pembangunan ekonomi ditekankan pada industrialisasi dan mengabaikan sektor pertanian. Masalah kekurangan barang pertanian akan terjadi dan akan menimbulkan kenaikan harga barang-barang tersebut. Keadaan ini akan mendorong terjadinya inflasi. Masalah lainnya adalah kesulitan untuk menjual barang-barang industri dengan menguntungkan. Kenaikan harga barang pertanian akan mendorong kenaikan upah di sektor industri, sedangkan harga barang industri tidak dapat dinaikkan untuk menjaga pasar yang telah ada. Atau, jika pendapatan petani dipertahankan supaya tetap rendah, maka mereka tidak akan mampu membeli barang-barang industri dan pasar dari produk industri akan tetap terbatas, kecuali apabila pasar di luar negeri dapat dikembangkan atau pemerintah yang membeli barang-barang tersebut. Namun demikian, kedua langkah yang terakhir tersebut juga mempunyai kemampuan yang terbatas dalam menciptakan pasar bagi industri. Akhirnya, jika sektor pertanian tidak berkembang, maka sektor industri juga tidak akan berkembang, dan keuntungan sektor industri hanya merupakan bagian yang kecil dari pendapatan nasional. Maka tabungan maupun investasi tingkatnya akan tetap rendah. Berdasarkan pada masalah-masalah yang mungkin timbul jika pembangunan hanya ditekankan pada salah satu sektor saja, maka Lewis menyimpulkan bahwa pembangunan haruslah dilakukan secara simultan di kedua sektor tersebut (Sukirno, 1985:309).

2.2.6.2 Kebijakan Pembangunan Tidak Seimbang

Strategi pembangunan tidak seimbang dikemukakan oleh Albert O. Hirschman dan Paul Streeten. Menurut mereka, pembangunan tidak seimbang adalah program pembangunan yang lebih sesuai untuk mempercepat proses pembangunan di negara-negara berkembang. Alasannya, menurut Hirschman, adalah: (i) secara historis pembangunan ekonomi yang terjadi coraknya tidak seimbang, (ii) untuk mempertinggi efisiensi penggunaan sumberdaya-sumberdaya yang tersedia, dan (iii) pembangunan tidak seimbang akan menciptakan *bottlenecks* atau gangguan-gangguan dalam proses pembangunan yang akan menjadi pendorong bagi pembangunan selanjutnya (Sukirno, 1985:322).

Menurut Hirschman (Arsyad, 1999:99) perkembangan sektor pemimpin (*leading sector*) akan merangsang perkembangan sektor lainnya. Begitu pula perkembangan di suatu industri tertentu akan merangsang perkembangan industri-industri lain yang erat keterkaitannya dengan industri yang mengalami perkembangan tersebut. Pembangunan tidak seimbang ini juga dianggap lebih sesuai untuk dilaksanakan di negara-negara berkembang karena negara-negara tersebut menghadapi masalah kekurangan sumberdaya. Dengan melaksanakan program pembangunan tidak seimbang maka usaha pembangunan pada suatu periode waktu tertentu dipusatkan pada beberapa sektor yang akan mendorong investasi yang terpengaruh (*induced investment*) di berbagai sektor pada periode waktu berikutnya, oleh karena itu sumberdaya-sumberdaya yang sangat langka itu dapat digunakan secara lebih efisien pada setiap tahap pembangunan.

Dalam sektor produktif mekanisme perangsang pembangunan (*inducement mechanism*) yang tercipta sebagai akibat dari adanya hubungan diantara berbagai industri dalam menyediakan barang-barang yang digunakan sebagai input (bahan baku) dalam industri lainnya, dapat dibedakan dalam dua macam, yaitu pengaruh keterkaitan ke belakang (*backward linkage effect*) dan pengaruh keterkaitan ke depan (*forward linkage effect*). Pengaruh keterkaitan ke belakang maksudnya adalah tingkat

rangsangan yang diciptakan oleh pembangunan suatu industri terhadap perkembangan industri-industri yang menyediakan input (bahan baku) bagi industri tersebut, sedangkan yang dimaksud dengan pengaruh keterkaitan ke depan adalah tingkat rangsangan yang diciptakan oleh pembangunan suatu industri terhadap perkembangan industri-industri yang menggunakan produk industri yang pertama sebagai input (bahan baku) mereka (Sukirno, 1985:327).

Seperti disebutkan di atas, pembangunan tidak seimbang ini akan menciptakan gangguan-gangguan dan ketidakseimbangan dalam kegiatan ekonomi. Keadaan tersebut akan menjadi perangsang untuk melaksanakan investasi yang lebih banyak pada masa yang akan datang sehingga akan mempercepat pembangunan ekonomi (Arsyad, 1999:99).



III. METODE PENELITIAN

3.1 Prosedur Pengumpulan Data

Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data primer yang diperoleh dari riset lapangan dengan cara menyebarkan kuesioner kepada responden yang terlibat langsung dalam masalah otonomi daerah. Kuesioner tersebut disebar kepada lima pihak, yaitu:

1. Pakar atau akademisi dari Universitas Jember yang menguasai masalah otonomi daerah yang berasal dari Fakultas Ekonomi, Fakultas Hukum dan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik.
2. Pejabat pemerintah daerah. Untuk Kabupaten Jember lokasi penelitian difokuskan pada:
 - a. Pejabat Pemda Kabupaten Jember, dalam hal ini Bupati/Wakil Bupati.
 - b. Pejabat Bappeda Kabupaten Jember, dalam hal ini Ketua Bappeda beserta staf.
3. DPRD Tk. II Jember, dalam hal ini Ketua Dewan, Sekretaris Dewan serta Ketua-ketua Komisi.
4. Ulama yang tidak berkecimpung di dalam pemerintahan dan mengetahui secara menyeluruh tentang otonomi daerah serta kondisi riil Kabupaten Jember.
5. LSM yang menaruh perhatian terhadap pelaksanaan otonomi daerah.

3.2 Metode Analisis Data

Metode *Analytic Hierarchy Process (AHP)* ini merupakan metode pengambilan keputusan, yang peralatan utamanya adalah sebuah hirarki. Dengan hirarki, suatu masalah yang kompleks dan tidak terstruktur dipecah, dikelompokkan dan diatur menjadi satu bentuk hirarki. Data utama AHP adalah persepsi manusia yang dianggap *expert*. Kriteria *expert* di sini bukan berarti jenius, pintar atau bergelar

doktor, tetapi lebih mengacu pada orang yang mengerti benar permasalahannya. Metode AHP ini pertama kali diperkenalkan oleh Prof. Thomas L. Saaty, guru besar pada Wharton School, University of Pennsylvania pada tahun 1970-an. AHP ini adalah suatu model yang luwes yang memberikan kesempatan bagi perorangan atau kelompok untuk membangun gagasan-gagasan dan mendefinisikan persoalan dengan cara membuat asumsi mereka masing-masing dan memperoleh pemecahan yang diinginkan darinya. Proses ini juga memungkinkan orang menguji kepekaan hasilnya terhadap perubahan informasi serta dirancang untuk lebih menampung sifat alamiah manusia ketimbang memaksa kita ke cara berpikir yang mungkin justru berlawanan dengan hati nurani, AHP merupakan proses yang ampuh untuk menanggulangi berbagai persoalan politik dan sosio-ekonomi yang kompleks (Saaty, 1991:23).

AHP adalah juga suatu teori tentang pengukuran. AHP digunakan untuk menemukan skala rasio baik dari perbandingan pasangan yang diskret maupun kontinyu. Perbandingan-perbandingan ini dapat diambil dari ukuran aktual atau dari suatu skala dasar yang mencerminkan kekuatan perasaan dan preferensi relatif. AHP memiliki perhatian khusus tentang penyimpangan dari konsistensi, pengukuran dan pada ketergantungan di dalam dan diantara kelompok elemen strukturnya. AHP banyak ditemukan pada pengambilan keputusan untuk banyak kriteria, perencanaan (prediksi) dan alokasi sumber daya, sehingga AHP dapat disebut sebagai metode yang serba guna dan banyak yang menganggap kontroversial (Mulyono, 1988:2). Dengan demikian, AHP dapat dianggap sebagai model *multiobjective-multicriteria-multiactor decisions* (Harker dan Vargas, 1987:1383).

3.2.1 Aksioma Metode AHP

Menurut Mahi (1991:4), metode AHP memiliki empat aksioma yang harus diketahui untuk sampai pada pemahaman logis, yaitu:

1. Aksioma resiprokal: matriks perbandingan berpasangan (*pairwise comparison*) yang terbentuk haruslah bersifat berkebalikan (*reciprocal matrix*).

2. Aksioma homogenitas: dalam melakukan berbagai perbandingan, konsep ukuran yang diperbandingkan haruslah jelas. Pikiran kita akan sulit dalam melakukan perbandingan dengan ukuran yang kurang jelas, misalnya perbandingan antara kelereng dan jeruk. Dalam konteks 'rasa', maka tidak tepat jeruk kita bandingkan dengan kelereng. Dalam konteks 'berat' kemungkinan perbandingan di atas lebih relevan.
3. Aksioma ketergantungan: terdapat keterkaitan antar setiap level, walaupun dapat terjadi hubungan tak sempurna antar level.
4. Aksioma ekspektasi: dalam proses AHP, yang dituntut bukanlah 'rasionalitas', tetapi yang menonjol adalah 'ekspektasi' dan 'persepsi' dari manusia. Penilaian yang irrasional dapat diterima dalam kaitan ini, asalkan konsisten.

3.2.2 Prinsip Kerja AHP

Dalam menyelesaikan persoalan dengan AHP ada empat prinsip kerja yang harus dipahami, yaitu: *decomposition*, *comparative judgement*, *synthesis of priority* dan *logical consistency*. *Decomposition* merupakan proses pemecahan persoalan-persoalan yang utuh menjadi unsur-unsur dalam suatu struktur berjenjang atau disebut dengan hirarki dengan memperhitungkan ketergantungan dari setiap unsur, baik dalam hubungan satu level maupun antar level. Jika ingin mendapatkan hasil yang lebih akurat, pemecahan dilakukan terhadap unsur-unsurnya sampai tidak mungkin dilakukan pemecahan lebih lanjut, sehingga diperoleh beberapa level dari persoalan tadi (Mulyono, 1988:3). Hirarki dikatakan lengkap bila semua elemen dalam suatu hirarki memiliki keterkaitan dengan semua elemen yang ada pada level hirarki berikutnya. Jika tidak demikian, disebut hirarki tidak lengkap (Mahi, 1991:6).

Comparative Judgement adalah membuat penilaian tentang kepentingan atau kesukaan relatif terhadap dua elemen berpasangan (*pairwise*) pada suatu level tertentu dalam kaitannya dengan level di atasnya (Mulyono, 1988:3). Penilaian ini adalah inti dari AHP, sehingga diperoleh prioritas elemen dalam suatu level hirarki.

Hasil dari penilaian ini akan lebih mudah diikuti bila disajikan dalam bentuk matriks *pairwise comparison* berikut ini (Joesoef, 1998):

$$\begin{bmatrix} a_{11} & a_{12} & a_{13} & \dots & a_{1n} \\ a_{21} & a_{22} & a_{23} & \dots & a_{2n} \\ a_{31} & a_{32} & a_{33} & \dots & a_{3n} \\ \dots & \dots & \dots & \dots & \dots \\ a_{n1} & a_{n2} & a_{n3} & \dots & a_{nn} \end{bmatrix}$$

matriks ini bersifat resipokal, yaitu :

$$a_{ji} = \frac{1}{a_{ij}}$$

dimana i dan j berturut-turut merujuk pada baris dan kolom matriks.

Misalkan A_1, A_2, \dots, A_n adalah kumpulan elemen sebanyak n , sementara w_1, w_2, \dots, w_n adalah nilai, bobot atau intensitas masing-masing elemen. Perbandingan antar-dua-elemen (*pairwise comparison*) dapat ditunjukkan pada matriks di bawah ini (Joesoef, 1998):

$$A = \begin{matrix} & A_1 & A_2 & \dots & A_n \\ A_1 & w_1/w_1 & w_1/w_2 & \dots & w_1/w_n \\ A_2 & w_2/w_1 & w_2/w_2 & \dots & w_2/w_n \\ \dots & \dots & \dots & \dots & \dots \\ A_n & w_n/w_1 & w_n/w_2 & \dots & w_n/w_n \end{matrix}$$

Matriks ini menunjukkan tingkat kepentingan relatif antara-dua-elemen, yang diukur dengan skala ordinal. Pengambil keputusan diminta menggunakan skala terbatas, yang dimulai dari skala 1, yaitu sama pentingnya (*equally preferred*) hingga tertinggi

skala 9, yaitu mutlak pentingnya (*extremely preferred*). AHP menganjurkan penggunaan skala ordinal dalam Tabel 3.1 berikut:

Tabel 3.1 Skala AHP

Skala	Definisi	Keterangan
1	<u>Sama</u> pentingnya	A dan B <u>sama</u> pentingnya
3	<u>Sedikit lebih</u> penting	A <u>sedikit lebih</u> penting dari B
5	<u>Agak lebih</u> penting	A <u>agak lebih</u> penting dari B
7	<u>Jauh lebih</u> penting	A <u>jauh lebih</u> penting dari B
9	<u>Mutlak lebih</u> penting	A <u>mutlak lebih</u> penting dari B
2,4,6,8	Nilai <u>antara</u> angka di atas	Jika <u>ragu-ragu</u> menentukan skala, misalkan antara skala 5 dan 7
Resiprokal	Jika a dibanding b adalah, Misalkan skala 7; maka B dibanding A adalah 1/7	Asumsi yang masuk akal

Sumber: Joesoef (1998), diolah.

Menurut Mahi (1991:6) dalam proses ini ada dua pertanyaan yang biasa diajukan dalam menyusun skala kepentingan, yaitu: (i) elemen mana yang lebih (penting/disukai/mungkin/...) dan (ii) berapa kali lebih (penting/disukai/mungkin/...). Pemilihan skala 1 sampai 9 didasarkan pada penelitian psikologi, pendapat pemakai AHP, perbandingan skala lain dan kemampuan otak manusia dalam menyuarakan urutan preferensinya (Harker dan Vargas, 1987:1389). Dalam konteks ini, responden yang diperlukan adalah mereka yang tergolong *expert* dan benar-benar menguasai dan mempunyai pengertian yang menyeluruh terhadap permasalahan (Mahi, 1991:6).

Synthesis of Priority adalah proses penentuan prioritas elemen-elemen dalam suatu level hirarki. Dari setiap matriks *pairwise comparison*, kemudian dicari vektor prioritas (*eigenvector*) dari suatu level hirarki untuk mendapatkan *local priority*. Karena matrik *pairwise comparison* terdapat pada setiap level, maka untuk

mendapatkan *global priority* harus dilakukan *synthesis* diantara *local priority*. Proses sintesis ini dinamakan *priority setting* (Mulyono, 1988:4).

Menurut Joesoef (1998) untuk memperoleh vektor prioritas dapat ditempuh beberapa cara. Cara yang paling baik dari segi keakuratan adalah:

$$\sqrt[4]{\frac{w_1}{w_1} \times \frac{w_1}{w_2} \times \frac{w_1}{w_3} \times \frac{w_1}{w_4}} = a$$

$$\sqrt[4]{\frac{w_2}{w_1} \times \frac{w_2}{w_2} \times \frac{w_2}{w_3} \times \frac{w_2}{w_4}} = b$$

$$\sqrt[4]{\frac{w_3}{w_1} \times \frac{w_3}{w_2} \times \frac{w_3}{w_3} \times \frac{w_3}{w_4}} = c$$

$$\sqrt[4]{\frac{w_4}{w_1} \times \frac{w_4}{w_2} \times \frac{w_4}{w_3} \times \frac{w_4}{w_4}} = d$$

$$a + b + c + d$$

Kemudian vektor (a, b, c, d) dinormalkan untuk mengetahui posisi relatif masing-masing elemen,

$$\frac{a}{a + b + c + d} = x_1$$

$$\frac{b}{a + b + c + d} = x_2$$

$$\frac{c}{a + b + c + d} = x_3$$

$$\frac{d}{a + b + c + d} = x_4$$

Proses penentuan *eigenvector* dari suatu matriks mensyaratkan suatu matriks yang *irreducible* dan non negatif, artinya elemen dari matriks tersebut tidak ada yang nol dan bilangan negatif. Dengan skala 1 sampai 9, syarat ini dapat dipenuhi, karena 1/9 adalah nilai elemen terkecil dan 9 terbesar (Ramadhan, 1998).

Logical Consistency dapat dianggap sebagai prinsip rasionalitas AHP. Menurut Joesoef (1998) ada tiga makna yang terkandung dalam konsep konsistensi. Pertama adalah bahwa obyek-obyek yang serupa dikelompokkan sesuai dengan keseragaman dan relevansinya. Contohnya, anggur dan kelereng dapat dikelompokkan ke dalam himpunan yang seragam jika bulat sebagai kriterianya dan tak dapat dikelompokkan jika kriterianya adalah rasa. Kedua, matriks perbandingan (*pairwise comparison*) bersifat resiprokal, artinya A_1 adalah dua kali lebih penting dari A_2 , maka A_2 adalah setengah kali lebih penting dari A_1 . Ketiga, hubungan antara-dua-elemen diupayakan bersifat transitif. Contohnya, jika bulutangkis dinilai 3 kali lebih menarik dibanding sepakbola dan sepakbola dinilai 2 kali lebih menarik dari basket, maka bulutangkis harus dinilai 6 kali lebih menarik dibanding basket. Bila tidak demikian, berarti terjadi intransitivitas. Jadi rasionalitas yang dimaksud dalam AHP tidak sekedar transitivitas. AHP tidak mengharuskan terdapat konsistensi atau transitif sempurna, melainkan mengizinkan tidak berlakunya transitivitas serta memaklumi inkonsistensi manusia karena gejala ini bersifat natural dan tak dapat dihindari. Konsistensi dalam metode AHP diukur dengan menggunakan *Consistency Ratio* (CR). Mula-mula hitung terlebih dahulu *Consistency Index* (CI) yang menggambarkan deviasi preferensi dari konsistensinya:

$$CI = \frac{\lambda_{max} - n}{n - 1}$$

dimana n adalah jumlah elemen yang hendak dibandingkan dan λ_{max} adalah *eigenvalue* terbesar. Kemudian hitung CR, yaitu CI dibagi dengan *Random Index* (RI) seperti rumus berikut :

$$CR = \frac{CI}{RI}$$

Tabel 3.2 Indeks Random

N	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
RI	0	0	.58	.90	1.12	1.24	1.32	1.41	1.45	1.49

Sumber: Mahi (1991:13), diolah.

Indeks random (RI) adalah indeks konsistensi (CI) matriks resiprokal yang dibentuk secara random. Indeks ini disusun setelah melalui eksperimen terhadap 100 sampel dengan matriks orde 1 hingga 15, dengan hipotesis bahwa RI meningkat searah dengan besarnya orde matriks (Joesoef, 1998).

Nilai *consistency ratio* (CR) diusahakan tidak boleh lebih dari 10 persen. Jika CR lebih besar dari 10 persen berarti ada penilaian yang tidak konsisten. Ini merupakan masalah yang serius, sebab menyebabkan pengambilan keputusan menjadi tidak valid (Saaty, 1996).

Inkonsistensi harus diatasi agar pengambilan keputusan memiliki validitas tinggi. Ada dua cara untuk mengatasi inkonsistensi, pertama dengan melakukan revisi terhadap *judgement*. Namun demikian, revisi yang berlebihan dalam rangka memperoleh tingkat konsistensi yang *feasible* bisa menjauhkan estimasi dari realitas. Kedua, wawancara kepada responden harus diulang, dimana hal ini akan memakan waktu yang lama sebab harus mulai dari awal lagi (Joesoef, 1998; Ramadhan, 1998).

3.2.3 Eigenvector dan Konsistensi

Menurut Joesoef (1998), misalkan ada n batu A_1, A_2, \dots, A_n yang beratnya sudah diketahui, yaitu w_1, w_2, \dots, w_n . Matriks perbandingan antar-dua-elemen (*pairwise comparison matrix*) adalah berikut ini:

$$\begin{array}{cccc}
 & A_1 & A_2 & \dots & A_n \\
 A_1 & w_1/w_1 & w_1/w_2 & \dots & w_1/w_n \\
 A = A_2 & w_2/w_1 & w_2/w_2 & \dots & w_2/w_n \\
 \dots & \dots & \dots & \dots & \dots \\
 A_n & w_n/w_1 & w_n/w_2 & \dots & w_n/w_n
 \end{array}$$

atau

$$A = (w_i/w_j)$$

karena berat batu sudah diketahui, maka $A = (w_i/w_j)$ pasti mempunyai hubungan resiprokal dan konsisten.

Dalam teori matriks dinyatakan bahwa, "jika A adalah matriks bujursangkar dan n adalah angka yang memenuhi $Aw = nw$, untuk vektor kolom $w \neq 0$ (*non-trivial solution*); maka dikatakan bahwa n adalah *eigenvalue* dari matriks A , dan w yang memenuhi persamaan $Aw = nw$ disebut *eigenvector* yang berhubungan dengan n " (Joesoef, 1998). Sehingga matriks $A = (w_i/w_j)$ dapat diubah menjadi:

$$\begin{pmatrix} w_1/w_1 & w_1/w_2 & \dots & w_1/w_n \\ w_2/w_1 & w_2/w_2 & \dots & w_2/w_n \\ \dots & \dots & \dots & \dots \\ w_n/w_1 & w_n/w_2 & \dots & w_n/w_n \end{pmatrix} \begin{pmatrix} w_1 \\ w_2 \\ \dots \\ w_n \end{pmatrix} = \begin{pmatrix} w_1 \\ w_2 \\ \dots \\ w_n \end{pmatrix}$$

Perkalian A dengan w menghasilkan nw . Vektor $w = (w_1, w_2, \dots, w_n)^T$ yang memenuhi persamaan $Aw = nw$ disebut vektor prioritas (*eigenvector*). Mudah dibuktikan bahwa dalam matriks $A = (w_i/w_j)$ semua *eigenvalue* adalah nol kecuali satu, yaitu n . Jadi, n adalah *eigenvalue* terbesar yang sama dengan jumlah elemen diagonal matriks. Untuk menemukan ranking atau solusi yang *unique*, *eigenvector* ini dinormalisasi sehingga $w_1 + w_2 + \dots + w_n = 1$ (Joesoef, 1998).

Selanjutnya Joesoef (1998) menyebutkan kalau simbol a_{ij} menunjukkan perbandingan berat batu satu dengan setiap berat batu yang lainnya dan perbandingan antar-dua-batu itu dilakukan hanya dengan dua tangan (*subjective judgement*), maka matriks perbandingan antar-dua-batu ialah:

$$\begin{pmatrix} a_{11} & a_{12} & a_{13} & \dots & a_{1n} \\ a_{21} & a_{22} & a_{23} & \dots & a_{2n} \\ a_{31} & a_{32} & a_{33} & \dots & a_{3n} \\ \dots & \dots & \dots & \dots & \dots \\ a_{n1} & a_{n2} & a_{n3} & \dots & a_{nm} \end{pmatrix}$$

atau

$$A = (a_{ij})$$

Sifat resiprokal matriks ini dinyatakan dengan :

$$a_{ji} = \frac{1}{a_{ij}}$$

dimana i dan j berturut-turut adalah baris dan kolom matriks.

Jika estimasi yang diperoleh, $A = (a_{ij})$, sama persis dengan perbandingan antar-dua-batu aktual, $A = (w_i/w_j)$, maka :

$$a_{ij} = w_i/w_j \text{ untuk } i, j = 1, \dots, n$$

atau

$$a_{ij} \cdot w_j/w_i = 1 \text{ untuk } i, j = 1, \dots, n$$

konsekuensinya

$$\sum_{j=1}^n a_{ij} \cdot w_j \cdot \frac{1}{w_i} = n$$

untuk $i = 1, \dots, n$

sehingga

$$\sum_{j=1}^n a_{ij} \cdot w_j = n \cdot w_i$$

yang ekuivalen dengan

$$Aw = nw$$

Selama a_{ij} diperoleh melalui estimasi, bisa jadi a_{ij} menyimpang dari w_i/w_j , sehingga $Aw = nw$ tidak terpenuhi lagi. Ada dua poin penting sehubungan dengan hal ini. Pertama, jika $\lambda_1, \lambda_2, \dots, \lambda_n$ adalah *eigenvalue* matriks $A = (a_{ij})$, yang memenuhi persamaan :

$$Ax = \lambda x$$

dan jika $a_{ij} = 1$ (berarti ia sangat konsisten) untuk semua i , maka pasti

$$\sum_{i=1}^n \lambda_i = n$$

Dengan kata lain, jika $Aw = nw$ terpenuhi, semua *eigenvalue* sama dengan nol, kecuali *eigenvalue* yang satu, yaitu sebesar n . Ini berarti dalam kasus matriks konsisten ($a_{ij} = 1$), n adalah *eigenvalue* terbesar. Kedua, jika ada sedikit perubahan (*perturbation*) pada salah satu a_{ij} dalam matriks $A(a_{ij})$ - sehingga tidak konsisten, maka *eigenvalue* akan sedikit berubah.

Mengingat dua fakta ini, menurut Joesoef (1998) jelas bahwa perubahan kecil pada a_{ij} akan menekan *eigenvalue* terbesar, λ_{max} , dekat ke n ; dan *eigenvalue* sisanya dekat ke nol. Karena itu, jika A adalah matriks dengan nilai-nilai *pairwise comparison*, untuk memperoleh *eigenvector* harus dicari w yang memenuhi :

$$Aw = \lambda_{\max} \cdot w$$

Solusi yang menjamin adanya *uniqueness* atau

$$\sum_{i=1}^n w_i = 1$$

diperoleh melalui perhitungan

$$\alpha = \sum_{i=1}^n w_i$$

dan kemudian mengganti w dengan $(1/\alpha)w$. Nilai *eigenvector* (w_i) inilah yang dihitung oleh AHP dan perubahan kecil a_{ij} menyebabkan perubahan λ_{\max} . Simpangan λ_{\max} dari n (*eigenvalue* sesungguhnya) merupakan indikator *closeness to consistency*. Indikator ini mendeteksi kedekatan estimasi kita dengan ukuran sebenarnya. Ia diukur dengan formula :

$$CI = \frac{\lambda_{\max} - n}{n - 1}$$

AHP mensyaratkan CI tidak lebih dari 10 persen.

3.3 Penerapan AHP pada Penelitian

3.3.1 Alasan Penggunaan AHP

Dalam pengambilan keputusan, pejabat atau *policy maker* maupun anggota masyarakat sering dihadapkan pada beberapa pertimbangan dan berbagai alternatif keputusan. Apabila persoalan yang dihadapi tidaklah terlalu kompleks, maka baik dengan pengalaman sehari-hari maupun dengan peralatan analisis yang sederhana

keputusan terbaik untuk menangani masalah tersebut dapat segera diambil, tetapi dalam kenyataannya persoalan yang dihadapi tidaklah sesederhana yang dibayangkan.

Berbagai pertimbangan yang diperlukan untuk pengambilan suatu alternatif keputusan umumnya sangat banyak dan kompleks sifatnya. Sementara itu alternatif kebijakan yang harus diambil tidak hanya satu atau dua, tetapi meliputi sederetan kebijakan, sehingga kita sulit untuk menentukan prioritas kebijakan mana yang harus secara tepat diambil apabila kita memperhitungkan setiap pertimbangan yang ada. Di samping sulit untuk menentukan prioritas, terkadang kebijakan yang diambil bila dikaitkan satu sama lain kurang konsisten.

Sebagai contoh sederhana, bila kita menganggap kebijakan A lebih baik daripada kebijakan B, dan kebijakan B lebih baik daripada kebijakan C, seharusnya kita akan lebih cenderung memilih kebijakan A daripada kebijakan C. Dalam kenyataannya aksioma transitivitas ini sering tidak terpenuhi, dapat terjadi bahwa kita cenderung memilih kebijakan C daripada A. Ini berarti prinsip konsistensi tidak diterapkan dalam pengambilan keputusan. Dalam kerangka inilah maka metode AHP digunakan, yaitu untuk dapat memutuskan suatu prioritas kebijakan yang sudah mempertimbangkan berbagai macam kriteria dan keputusan ini memiliki tingkat konsistensi yang terjaga.

3.3.2 Pembentukan Model AHP dan Hirarki

Menurut Ramadhan (1998) aplikasi model AHP dapat dibagi dalam dua tahapan, yaitu penyusunan hirarki dan evaluasi hirarki. Penyusunan hirarki yang biasa dikenal sebagai dekomposisi mencakup tiga proses yang saling berhubungan dan berurutan, yaitu: identifikasi level dan elemen, definisi konsep, dan formulasi pertanyaan. Langkah pertama adalah mengidentifikasi level-level dan elemen-elemen dalam suatu level, kemudian setiap elemen tersebut didefinisikan dan dipakai dalam formulasi pertanyaan. Pada tahapan evaluasi hirarki ada dua hal yang dilakukan, yaitu

penilaian dan sintesa hasil. Penilaian berarti pengambil keputusan menterjemahkan semua informasi yang tersedia dan persepsinya untuk membandingkan sepasang elemen. Persepsi/penilaian tersebut dinyatakan dalam skala 1 sampai 9 dan hasil ini akan membentuk sebuah matriks *pairwise comparison*. Setelah matriks terisi semua maka prioritas dari setiap elemen dalam satu level dicari dengan cara mencari *eigenvector*-nya, ini disebut sebagai *local priority*. Langkah berikutnya dilakukan sintesa prioritas dengan cara mengalikan *local priorities* dengan prioritas elemen pada level di atasnya. Matriks ini akan menghasilkan suatu *global priority* yang menyatakan prioritas masing-masing elemen pada level terakhir dengan sudah memperhatikan pengaruh elemen pada level sebelumnya. Model AHP tidak mensyaratkan konsistensi yang ketat, tetapi di bagian akhir tetap diperiksa kembali apakah inkonsistensi yang terjadi sudah seminimal mungkin. Apabila terjadi inkonsistensi pada *local priority*, maka *global priority* masih dapat dijamin konsisten atau inkonsistensinya minimal. Akan tetapi diusahakan agar *global priority*-nya mempunyai inkonsistensi yang rendah.

Pada dasarnya tidak ada pedoman umum untuk membuat hirarki, tergantung dari pengalaman dan pengetahuan seseorang. Namun paling tidak hirarki harus cukup kompleks untuk menangkap suasana, tetapi cukup sedikit agar sensitif terhadap perubahan-perubahan (Mulyono, 1988:8).

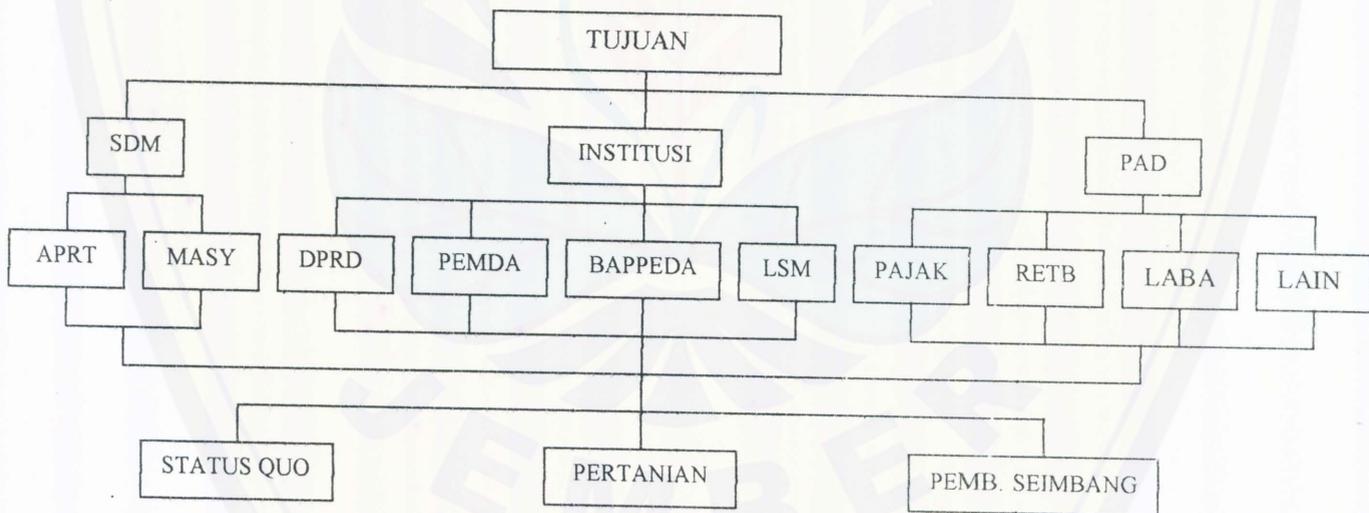
Menurut Saaty (1991:30) ada dua macam hirarki, yakni struktural dan fungsional. Pada hirarki struktural, sistem yang kompleks disusun ke dalam komponen-komponen pokoknya dalam urutan menurun menurut sifat struktural mereka; misalnya: ukuran, warna atau umur. Jadi hirarki struktural dari alam semesta akan menurun dari galaksi ke konstelasi, ke sistem solar, ke planet dan seterusnya, menurun ke atom, inti, proton dan netron. Hirarki struktural sangat erat kaitannya dengan cara otak kita menganalisis hal yang kompleks, yaitu dengan memecah-mecah obyek yang ditangkap oleh indera menjadi sejumlah gugusan, subgugusan dan gugusan yang lebih kecil lagi. Sebaliknya, hirarki fungsional menguraikan sistem yang kompleks menjadi elemen-elemen pokoknya menurut hubungan esensial

mereka. Suatu konflik tentang bis sekolah untuk mencapai keterpaduan dapat disusun dalam beberapa kelompok. Misalnya, kelompok pihak berkepentingan (pendidikan bagi anak, mempertahankan kekuasaan dan sebagainya) dan berbagai alternatif hasil (memakai bis seluruhnya, sebagian atau tidak sama sekali). Hirarki fungsional seperti ini sangat membantu untuk membawa sistem ke arah tujuan yang diinginkan, misalnya pemecahan konflik, prestasi yang efisien atau kebahagiaan menyeluruh.

Hirarki fungsional dibagi dua jenis, yaitu hirarki lengkap dan tak lengkap. Dalam hirarki lengkap, semua elemen pada suatu level memiliki keterkaitan dengan elemen pada level berikutnya, sedangkan pada hirarki tak lengkap tidak semua elemen pada suatu level memiliki keterkaitan dengan level berikutnya (Mahi, 1991:6).

Hirarki yang digunakan pada penelitian kali ini adalah jenis hirarki tak lengkap yang terlihat pada gambar 3.1 berikut ini:

Gambar 3.1 Pelaksanaan Otonomi Daerah di Kabupaten Jember Sesuai dengan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 25 Tahun 1999



Sumber: Azis (1994:341) dan Soemodiningrat (1997:42), diolah.

Keterangan diagram:Hirarki Level/Tingkat 1:

Faktor-faktor yang menentukan pelaksanaan otonomi daerah.

1. SDM : sumber daya manusia yang mendukung pelaksanaan otonomi daerah.
2. INSTITUSI : kemantapan kelembagaan yang mendukung pelaksanaan otonomi daerah.
3. PAD : potensi PAD.

Hirarki Level/Tingkat 2:

1. APRT : aparaturnya Pemda Kabupaten Jember.
2. MASY : masyarakat Kabupaten Jember.
3. DPRD : DPRD Tk. II Jember.
4. PEMDA : Bupati Jember beserta perangkatnya.
5. BAPPEDA : Bappeda Tk. II Jember.
6. LSM : LSM yang menaruh perhatian terhadap pelaksanaan otonomi daerah.
7. PAJAK : hasil pajak daerah.
8. RETB : hasil retribusi daerah.
9. LABA : hasil perusahaan milik daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan.
10. LAIN : lain-lain PAD yang sah.

Hirarki Level/Tingkat 3:

Alternatif program kebijakan pembangunan yang dianggap penting bagi pelaksanaan otonomi daerah

1. STATUS QUO : keadaan saat ini cukup baik sehingga tidak perlu diubah.
2. PERTANIAN : kebijakan mendorong pertanian, termasuk agroindustri
3. PEMB. SEIMBANG : kebijakan pada aktivitas sektoral, termasuk industri, pertambangan, perdagangan dan sektor jasa lainnya secara simultan.

3.3.3 Pengisian Kuesioner

Kuesioner ditujukan kepada responden yang tergolong *expert*. *Expert* di sini ialah mereka yang mempunyai pengertian menyeluruh terhadap permasalahan yang akan dipecahkan. Kuesioner dapat diisi secara individu maupun kelompok. Secara kelompok maksudnya adalah seluruh responden bertemu dan melakukan diskusi sehingga diperoleh jawaban yang mewakili semua responden. Bila tidak bisa bertemu untuk berdiskusi maka kuesioner diisi secara individu (Ramadhan, 1998). Kemudian jawaban-jawaban individu tersebut dikumpulkan dan dirata-rata untuk memperoleh jawaban yang mewakili. Rata-rata yang digunakan adalah rata-rata geometri (*geometric mean*) seperti rumus berikut (Saaty dan Vargas, 1993:30):

$$\sqrt[n]{a_1 \times a_2 \times a_3 \times \dots \times a_n}$$

Untuk pengolahan data dari kuesioner yang telah diisi dan dirata-rata, dengan tujuan kecepatan dan ketepatan dalam penggunaan metode AHP, digunakan *Software Expert Choice*. Penggunaan *software* ini dapat dijalankan pada IBM PC atau komputer *Compatible* lainnya.

3.4 Definisi Variabel Operasional dan Pengukuran

Untuk memperoleh persepsi yang sama maka diberikan definisi variabel operasional sebagai berikut:

Kebijakan Pembangunan adalah kebijakan yang diprioritaskan untuk mendukung pelaksanaan UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

IV. HASIL DAN PEMBAHASAN

4.1 Gambaran Umum Kabupaten Jember

Kabupaten Jember memiliki luas wilayah 3.293,34 Km² atau 329.333,94 Ha, terletak pada posisi 6°27'9" s/d 7°14'33" Bujur Timur dan 7°59'6" s/d 8°33'56" Lintang Selatan. Berbentuk dataran ngarai yang subur pada bagian tengah dan selatan, dikelilingi pegunungan yang memanjang sepanjang batas utara dan timur serta Samudera Indonesia sepanjang batas selatan dengan Pulau Nusabarong, yang merupakan satu-satunya pulau yang ada di wilayah Kabupaten Jember. Batas-batas administrasi Kabupaten Jember adalah di sebelah utara berbatasan dengan Kabupaten Bondowoso dan sebagian kecil Kabupaten Probolinggo, sebelah timur berbatasan dengan Kabupaten Banyuwangi, sebelah selatan dengan Samudera Indonesia dan sebelah barat berbatasan dengan Kabupaten Lumajang.

Kabupaten Jember secara administratif terbagi menjadi 7 wilayah Pembantu Bupati, 1 Wilayah Kota Administratif, 31 Kecamatan, 222 Desa dan 22 Kelurahan. Jumlah penduduk sampai tahun 1998 adalah 2.083.068 jiwa, terdiri dari laki-laki: 1.016.339 jiwa dan perempuan 1.066.729 jiwa dengan kepadatan penduduk 820 jiwa/Km². Selain dikenal sebagai lumbung pangan, Kabupaten Jember juga dikenal sebagai daerah perkebunan. Luas areal perkebunannya mencapai 78.590,74 Ha dengan berbagai komoditi yang berorientasi pada ekspor, seperti kakao, kopi, karet, tembakau, teh, kelapa, cengkeh, pinang dan lain-lain, sedangkan kawasan hutan efektifnya mempunyai areal seluas 77.081,7 Ha, yang menurut fungsinya terbagi atas: (i) hutan produksi 28.708,4 Ha; (ii) hutan lindung 48.301,9 Ha; (iii) hutan cagar alam 71,4 Ha.

Pembangunan sektor industri di Kabupaten Jember diarahkan pada terciptanya industri yang mengarah pada penguatan industri yang dimotori oleh industri pertanian, industri rumah tangga, industri kecil dan menengah. Jumlah unit

usaha sektor industri di Kabupaten Jember tercatat sebanyak 14.175 unit usaha, terdiri dari 599 unit usaha industri formal dan 13.576 unit usaha industri non formal.

Kabupaten Jember sebagai pusat perdagangan di wilayah timur Jawa Timur, dalam perkembangannya mampu mendorong tumbuh suburnya jasa perbankan dalam membantu menghimpun dan menyalurkan dana masyarakat dalam kegiatan pembangunan. Bank-bank yang beroperasi terdiri dari Bank Pemerintah, Bank Swasta serta sejumlah Bank Perkreditan Rakyat yang beroperasi dan tersebar di wilayah Kecamatan.

Untuk mengembangkan kepariwisataan, Pemerintah Kabupaten Jember melalui Dinas Pariwisata Daerah telah mengambil kebijaksanaan dan langkah-langkah terobosan dalam upaya menarik kunjungan wisatawan khususnya wisatawan mancanegara sehingga merupakan andalan nasional dalam pemasukan devisa negara. Kabupaten Jember mempunyai potensi yang cukup baik di sektor kepariwisataan, mengingat letaknya di persimpangan jalan antara Surabaya dan Bali, sehingga merupakan faktor yang menguntungkan bagi Kabupaten Jember sebagai tempat transit bagi wisatawan yang akan mengunjungi Bali. Upaya memasarkan potensi pariwisata, diprioritaskan pada obyek-obyek yang sudah siap dijual, seperti Pantai Watu Ulo, Wisata Alam Rembangan, Pemandian Kebon Agung, Taman Nasional Meru Betiri, Pantai Bande Alit dan wisata kebun yang banyak terdapat di Kabupaten Jember, disamping pengembangan obyek-obyek wisata yang masih belum siap jual.

Pertumbuhan ekonomi riil Kabupaten Jember tahun 1998 sebesar -7.58% yang merupakan pertumbuhan ekonomi terendah selama beberapa tahun terakhir ini. Tahun 1996 Kabupaten Jember memiliki pertumbuhan ekonomi sebesar 8.42% sedangkan pada tahun 1997 4.54% . Bila dilihat per sektoral maka sektor pertanian memberikan sumbangan terbesar bagi pembentukan PDRB total yaitu 50.19% dengan pertumbuhan sebesar -14.51% . Sektor-sektor ekonomi yang mengalami pertumbuhan riil yang masih cukup tinggi adalah sektor jasa-jasa 6.57% ;

pengangkutan dan komunikasi 2.97 %; listrik, gas dan air 2.02 % (BPS Kabupaten Jember, berbagai tahun).

Penerimaan Daerah Kabupaten Jember dalam tiga tahun anggaran terakhir mengalami kenaikan yang cukup signifikan. Pada tahun 1996/1997 penerimaan Daerah Kabupaten Jember sebesar 56.4 milyar rupiah dan pada tahun 1998/1999 menjadi 156.9 milyar rupiah. Pos terbesar masih berasal dari sumbangan Pusat, yakni sebesar 30.8 milyar rupiah pada tahun 1996/1997 dan untuk tahun 1998/1999 sebesar 124.6 milyar rupiah (lihat lampiran 2).

Realisasi PAD Kabupaten Jember dalam tiga tahun anggaran terakhir masih didominasi oleh pos retribusi daerah. Pada tahun 1996/1997 total realisasi PAD sebesar 15 milyar rupiah dan retribusi daerah menyumbang sebesar 6.1 milyar rupiah sedangkan pajak daerah hanya memberikan sumbangan sebesar 3.4 milyar rupiah. Untuk tahun 1997/1998 total realisasi PAD sebesar 13.5 milyar rupiah dan retribusi daerah menyumbang sebesar 6.9 milyar rupiah sedangkan pajak daerah hanya menyumbang 3.6 milyar rupiah. Sementara pada tahun 1998/1999 total PAD meningkat menjadi 17.4 milyar rupiah dan retribusi daerah menyumbang sebesar 8.2 milyar rupiah sedangkan pajak daerah hanya memberikan sumbangan sebesar 3.6 milyar rupiah (lihat lampiran 1).

4.2 Analisis Data

4.2.1 Hasil Pengumpulan Data

Metode AHP sedikit berbeda dibandingkan dengan metode penelitian survai pada umumnya. Di dalam AHP tidak mensyaratkan jumlah tertentu dari responden untuk mewakili suatu permasalahan, tetapi AHP mensyaratkan responden-responden yang berkompeten serta memiliki pengetahuan yang komprehensif terhadap permasalahan yang diangkat dan secara signifikan mempengaruhi pengambilan keputusan.

Berdasarkan pengelompokan responden, maka input data yang terkumpul berasal dari lima pihak. Kelompok pertama berasal dari kalangan akademisi atau universitas, kelompok kedua berasal dari pemerintahan, yang ketiga berasal dari kelompok DPRD Tingkat II Jember sementara yang keempat dari kelompok ulama dan yang terakhir berasal dari kelompok masyarakat yang diwakili oleh LSM yang menaruh perhatian besar dalam masalah otonomi daerah.

Pada kelompok universitas tidak ditemui kendala yang berarti dalam pengumpulan data, mengingat cukup banyak sumber daya yang tersedia di lingkungan Universitas Jember. Hanya saja proses pengumpulan data dan wawancara tersebut membutuhkan waktu yang cukup lama. Hal ini disebabkan responden dari kelompok ini berasal dari berbagai fakultas, yakni Fakultas Ekonomi, Fakultas Hukum dan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik.

Secara hirarki birokratis input kuesioner pada kelompok pemerintahan sebaiknya berasal dari Kepala Daerah dan Ketua Bappeda Tingkat II Jember. Namun karena berbagai keterbatasan, pada penelitian kali ini dari pihak Pemda input data secara keseluruhan diisi oleh Wakil Bupati yang juga mantan Ketua Bappeda Tingkat II Jember, sedangkan dari pihak Bappeda Tingkat II Jember input kuesioner hanya dapat diisi oleh Kepala Bidang Sosial Budaya dan Kepala Seksi Pertanian.

Input kuesioner pada kelompok DPRD Tingkat II diisi oleh Ketua DPRD Tingkat II Jember, Sekretaris Dewan dan Ketua Komisi A. Pada kelompok ulama berdasarkan survai lapangan hanya berhasil diperoleh input kuesioner dari dua orang ulama yang mengerti secara menyeluruh tentang otonomi daerah dan kondisi riil di Kabupaten Jember, sedangkan dari kelompok masyarakat sebenarnya terdapat beberapa LSM yang berkompeten dalam masalah otonomi daerah, tetapi karena berbagai keterbatasan pada penelitian kali ini kami hanya dapat memperoleh input data dari tiga LSM yang menaruh perhatian besar terhadap otonomi daerah, yakni Tyang Alit, Sketsa dan SD INPRES.

4.2.2 Hasil Sintesis Hirarki

Data yang diperoleh kemudian dijadikan matriks *pairwise comparison* untuk setiap kelompok responden. Setelah dirata-rata secara geometri, data tersebut dapat diolah dengan program *Expert Choice* untuk tujuan ketepatan dan kecepatan sehingga diketahui prioritas lokal (*local priority*) setiap level dan prioritas global (*global priority*) untuk masing-masing kelompok responden maupun responden secara keseluruhan. Hasil selengkapnya dapat dilihat pada tabel berikut ini:

Tabel 4.1 Hasil Hirarki Persepsi Masyarakat Mengenai Pelaksanaan Otonomi Daerah di Kabupaten Jember Sesuai dengan UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 25 Tahun 1999

Pelaksanaan Otonomi Daerah Di Kab. Jember	Universitas	Pemerintah	DPRD	Ulama	LSM	Sintesa Akhir Seluruh Kelompok
I. Faktor-Faktor yang Menentukan						
1. SDM	0.535	0.452	0.363	0.806	0.542	0.549
2. Institusi	0.317	0.159	0.332	0.112	0.379	0.269
3. PAD	0.149	0.389	0.305	0.082	0.079	0.182
II. Faktor SDM						
1. Aparatur	0.706	0.714	0.655	0.722	0.500	0.667
2. Masyarakat	0.294	0.286	0.345	0.278	0.500	0.333
III. Faktor Institusi						
1. DPRD	0.210	0.329	0.261	0.311	0.317	0.284
2. Pemda	0.350	0.278	0.343	0.142	0.229	0.293
3. Bappeda	0.362	0.301	0.205	0.201	0.246	0.279
4. LSM	0.077	0.091	0.191	0.346	0.208	0.144
IV. Faktor PAD						
1. Pajak	0.461	0.442	0.222	0.273	0.457	0.388
2. Retribusi	0.273	0.301	0.201	0.073	0.310	0.246
3. Laba	0.181	0.187	0.371	0.585	0.177	0.271
4. Lain-Lain	0.085	0.070	0.206	0.069	0.055	0.095
V. Alternatif Prioritas kebijakan Pembangunan						
1. Status Quo	0.132	0.116	0.204	0.099	0.061	0.114
2. Pertanian	0.473	0.462	0.588	0.461	0.717	0.537
3. Pemb. Seimbang	0.395	0.422	0.208	0.440	0.223	0.349
Consistency Index	0.01	0.01	0.02	0.04	0.08	0.01

Sumber : Dihitung dari Survei Lapangan

Ketiga skenario dalam hirarki level terbawah merupakan alternatif kebijakan pembangunan yang dinilai berdasarkan faktor-faktor level di atasnya. Pada akhirnya pertanyaan perbandingan berpasangan (*pairwise comparison*) akan membawa ke penentuan urutan faktor-faktor yang paling menentukan di dalam pelaksanaan otonomi daerah dan kemudian dibandingkan menurut urutan prioritas bagi level satu dan level dua serta hubungannya satu sama lain sehingga akhirnya diperoleh urutan prioritas strategi kebijakan pembangunan yang akan dilaksanakan sehubungan dengan pelaksanaan otonomi daerah berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999 jo UU No. 25 Tahun 1999.

Hasil perhitungan yang diperoleh dapat diterjemahkan pada setiap level hirarki. Setiap angka menunjukkan prioritas dari beberapa pilihan yang diajukan. Level satu menggambarkan faktor-faktor penentu yang mempengaruhi keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah di Kabupaten Jember.

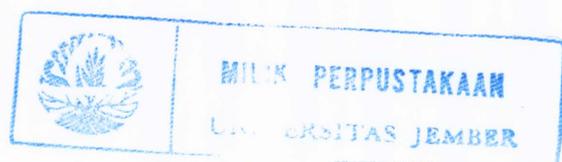
Sintesis akhir seluruh kelompok menunjukkan sumberdaya manusia mendapat skor paling besar, yakni 0.549. Kedua, kemantapan kelembagaan di Daerah dengan skor 0.269. Ketiga, faktor PAD mendapat skor 0.182. Alasannya ialah, dengan sumberdaya yang berkualitas baik aparatur maupun masyarakatnya maka pelaksanaan otonomi daerah akan benar-benar dilaksanakan atas aspirasi masyarakat di Daerah tersebut.

Faktor sumberdaya manusia yang paling menentukan adalah aparatur pemerintah dengan skor 0.667, sedangkan masyarakat hanya memperoleh skor 0.333. Hasil ini mempertegas asumsi, apabila aparatur pemerintahnya baik sehingga menyebabkan kualitas pelayanan kepada masyarakat meningkat, maka secara otomatis masyarakat Daerah tersebut juga akan mengalami peningkatan kesejahteraan. Dengan kualitas sumberdaya manusia yang tinggi diharapkan akan tercipta inovasi-inovasi dan kreativitas-kreativitas baru di dalam usaha-usaha pembangunan.

Hasil sintesis juga memperlihatkan kemantapan kelembagaan di Daerah yang paling diprioritaskan adalah Pemda, dalam hal ini Bupati beserta perangkatnya dengan skor 0.293. Bupati sebagai Kepala Daerah dan *decision makers* memiliki peran yang vital di dalam keberhasilan pembangunan Daerah. Urutan kedua adalah DPRD dengan skor 0.284, sedangkan urutan ketiga adalah Bappeda dengan skor 0.279. Bappeda sebagai badan perencana pembangunan di Daerah bertugas untuk merumuskan kebijakan yang akan direkomendasikan kepada Bupati. Urutan terakhir adalah LSM dengan skor 0.144. LSM sebagai lembaga non pemerintah yang merupakan representasi dari masyarakat seharusnya memiliki posisi strategis sebagai *countervailing power* dari pemerintah. LSM seharusnya berperan aktif dan secara intensif mengkaji dan menganalisis kebijakan-kebijakan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah serta memberi masukan di dalam pengambilan keputusan.

Faktor PAD yang paling diprioritaskan adalah yang berasal dari hasil pajak daerah dengan skor 0.388. Melihat faktanya, di Kabupaten Jember selama ini kontribusi terbesar bagi PAD berasal dari hasil retribusi daerah. Hal ini menunjukkan bahwa tidak ada usaha dari Pemerintah Daerah untuk meningkatkan penerimaan dari pajak atau kemungkinan kendala lainnya. Urutan kedua yakni Laba BUMD, dengan skor 0.271. Namun realitanya, di Kabupaten Jember selama ini Laba BUMD tidak memperlihatkan kontribusi yang berarti di dalam penerimaan Daerah. Hal ini disebabkan pengelolaannya yang kurang efisien serta terdapat *mismanagement* dan *misallocation* sumberdaya. Seharusnya BUMD dapat memberikan kontribusi yang besar bagi PAD Kabupaten Jember seandainya dikelola dengan baik. Urutan ketiga adalah retribusi dengan skor 0.246 dan yang terakhir lain-lain PAD yang sah dengan skor 0.095.

Sintesis tiap level menghasilkan urutan prioritas kebijakan pembangunan yang akan dilaksanakan sehubungan akan dilaksanakannya otonomi daerah berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999 jo UU No. 25 Tahun 1999. Kebijakan yang paling diprioritaskan adalah kebijakan mendorong aktivitas pertanian, termasuk



agroindustri dengan skor paling besar yakni 0.537. Urutan kedua adalah kebijakan pembangunan seimbang, yakni kebijakan pembangunan pada aktivitas sektoral, termasuk industri, pertambangan, perdagangan dan sektor jasa lainnya secara simultan dengan skor 0.349. Kebijakan yang paling tidak *feasible* adalah kebijakan status quo, dengan skor 0.114.

4.3 Pembahasan Hasil Sintesis Hirarki

Hasil sintesis hirarki menunjukkan bahwa Kabupaten Jember harus menitikberatkan kebijakan pembangunannya pada sektor pertanian agar otonomi daerah dapat terlaksana dengan baik. Seperti yang terjadi selama ini, sektor pertanian selalu menjadi penyumbang terbesar PDRB Kabupaten Jember. Sebagai contoh pada tahun 1995 jumlah PDRB Kabupaten Jember adalah sebesar 1 996 704.71 juta rupiah dan sektor pertanian menyumbang sebesar 897 289.47 juta rupiah. Sementara pada tahun 1996 sektor pertanian menyumbang sebesar 972 804.99 juta rupiah dari keseluruhan PDRB yang berjumlah 2 170 699.24 juta rupiah (lihat lampiran 3).

Sesuai dengan teori pembangunan tidak seimbang yang dikemukakan oleh Albert O.Hirschman dan Paul Streeten, sektor pertanian diharapkan dapat menjadi sektor pemimpin (*leading sector*) untuk merangsang perkembangan sektor lainnya yang erat kaitannya dengan sektor pertanian tersebut (Arsyad, 1999:99). Pembangunan sektor pertanian yang dimaksud di sini bukan hanya pertanian primer saja, tetapi juga pembangunan kegiatan ekonomi yang ditimbulkan oleh pertanian primer tersebut, atau dikenal dengan istilah agroindustri. Agroindustri merupakan strategi pembangunan yang sesuai dengan kultur masyarakat Kabupaten Jember yang mayoritas bekerja di sektor primer, selain itu agroindustri juga memiliki pengaruh keterkaitan ke belakang (*backward linkage effect*) dan pengaruh keterkaitan ke depan (*forward linkage effect*) yang luas sehingga pembangunan kegiatan ekonomi di Daerah akan cepat berkembang.

Menurut Saragih (1998:15) sektor pertanian terdiri dari empat sub-sektor yang merupakan satu kesatuan di dalam agroindustri, yaitu: Pertama, sub-sektor pertanian hulu (*up-stream agribusiness*) yakni kegiatan ekonomi yang menghasilkan sarana produksi pertanian primer (misalnya: bibit, agrokimia, alsin, dan lain-lain). Kedua sub-sektor usaha tani atau pertanian primer (*on-farm agribusiness*) yakni kegiatan ekonomi yang menggunakan sarana produksi pertanian primer untuk menghasilkan komoditas pertanian primer. Ketiga, sub-sektor pertanian hilir (*down-stream agribusiness*) yakni kegiatan yang mengolah komoditas pertanian primer menjadi produk olahan (misalnya: *intermediate product, finish product*, termasuk *food service industry*) beserta perdagangannya, dan keempat, sub-sektor jasa penunjang (*supporting institution*) yakni kegiatan yang menyediakan jasa yang dibutuhkan oleh sektor pertanian (misalnya: perbankan, transportasi, infrastruktur, litbang, penyuluhan dan pendidikan, dan lain-lain). Untuk mendorong aktivitas sektor pertanian tersebut Pemerintah Daerah Kabupaten Jember harus mampu menciptakan iklim yang kondusif bagi tumbuh dan berkembangnya kegiatan ekonomi di Daerah, misalnya melalui strategi pembangunan, kebijakan makro ekonomi, kebijakan mikro, penyediaan infrastruktur, pengembangan teknologi, dan lain sebagainya. Untuk menjamin pelaksanaan dibutuhkan mekanisme kontrol secara efektif dari DPRD sebagai representasi masyarakat dan LSM sebagai lembaga non pemerintah terhadap jalannya pemerintahan di Daerah. Kedua lembaga tersebut memiliki posisi yang sangat strategis sebagai kekuatan penyeimbang (*countervailing power*) dari pemerintah dan sudah seharusnya berperan aktif serta secara intensif mengkaji dan menganalisis kebijakan-kebijakan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah dan memberi masukan di dalam pengambilan keputusan agar kebijakan-kebijakan yang diambil sesuai dengan aspirasi masyarakat setempat.

Faktor yang paling menentukan keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah di Kabupaten Jember adalah sumberdaya manusia, terutama sumberdaya aparatur pemerintah. Aparatur pemerintah dituntut untuk profesional serta memiliki

kapabilitas, integritas dan kreativitas yang tinggi agar dapat dengan mudah memahami realitas yang dihadapinya sehingga kualitas pelayanan kepada masyarakat juga akan meningkat yang selanjutnya akan berimbas kepada peningkatan kualitas masyarakat.

Perkembangan kegiatan ekonomi yang disebabkan dari adanya pengaruh keterkaitan ke belakang dan pengaruh keterkaitan ke depan memungkinkan Kabupaten Jember untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerahnya, terutama yang berasal dari pajak daerah melalui intensifikasi dan ekstensifikasi, sebab selama ini sumbangan terbesar terhadap PAD Kabupaten Jember berasal dari retribusi daerah. Sebagai contoh, pada tahun 1996/1997 total PAD Kabupaten Jember sebesar 15 milyar rupiah dan retribusi daerah menyumbang 6.1 milyar rupiah, sedangkan pajak daerah hanya menyumbang sebesar 3.4 milyar rupiah, sementara. Pada tahun 1998/1999 total PAD Kabupaten Jember adalah sebesar 17.4 milyar rupiah dan sumbangan pajak daerah hanya sebesar 3.6 milyar rupiah sedangkan retribusi daerah menyumbang sebesar 8.2 milyar rupiah (lihat lampiran 1). Akhirnya, kebijakan pembangunan yang mendorong aktivitas pertanian (agroindustri) tersebut diharapkan dapat mempercepat perkembangan kegiatan ekonomi di Kabupaten Jember sehingga menciptakan kesempatan kerja baru dan meningkatkan pendapatan serta taraf hidup masyarakat setempat yang selanjutnya akan meningkatkan penerimaan Daerah untuk mendukung pelaksanaan otonomi daerah.

V. SIMPULAN DAN SARAN

Dalam bab ini akan disajikan kesimpulan yang didasarkan pada analisis data dan pembahasan. Di samping itu, atas dasar kesimpulan akan disajikan pula beberapa saran dalam mengantisipasi pelaksanaan otonomi daerah di Kabupaten Jember, mengingat pada tahun 2001 otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab akan dilaksanakan di seluruh Daerah Tingkat II di Indonesia.

5.1 Simpulan

Terlepas dari kelemahan yang masih implisit dalam UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 25 Tahun 1999, karena pemberian kewenangan yang lebih luas dari undang-undang ini adalah pencerminan proses demokratisasi dalam pelaksanaan otonomi daerah, maka implementasi undang-undang ini harus dilaksanakan dengan penuh tanggung jawab. Dengan demikian diperlukan kesiapan dari Daerah untuk mengantisipasi implementasi undang-undang tersebut. Salah satu hal yang perlu dipersiapkan adalah menentukan strategi kebijakan pembangunan yang sesuai dengan aspirasi dan kebutuhan masyarakat.

Berdasarkan faktor sumberdaya manusia, kemantapan institusi dan potensi PAD hasil akhir penelitian ini menunjukkan bahwa kebijakan mendorong aktivitas pertanian, termasuk agroindustri ialah kebijakan pembangunan yang paling diinginkan oleh masyarakat Kabupaten Jember. Prioritas kedua adalah kebijakan pembangunan seimbang dan kebijakan yang tidak *feasible* adalah status quo.

5.2 Saran

Berdasarkan hasil penelitian, maka untuk pelaksanaan otonomi daerah berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 25 Tahun 1999, Kabupaten Jember harus menitikberatkan pembangunan pada sektor pertanian. Sektor pertanian yang dimaksud bukan hanya pertanian primer, tetapi agroindustri yang memiliki *backward*

linkage effect serta *forward linkage effect* yang luas. Konsekuensinya adalah, kebijakan pembangunan yang dibuat harus dapat mendukung pelaksanaan hal tersebut untuk menunjang keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah.

Untuk menunjang keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah dibutuhkan sumber daya aparatur yang profesional. Dengan aparatur yang profesional maka kualitas pelayanan kepada masyarakat juga akan meningkat. Peningkatan kualitas aparatur ini bisa melalui diklat dan pelatihan atau memberikan beasiswa belajar ke jenjang pendidikan yang lebih tinggi.

Dalam hal pengawasan terhadap jalannya pemerintahan diharapkan DPRD sebagai representasi dari rakyat harus berperan aktif untuk selalu kritis dan korektif terhadap Bupati. Bupati sebagai *policy makers* harus peka terhadap aspirasi masyarakat dan hendaknya semua kebijakan yang diambil dapat dipertanggung jawabkan kepada masyarakat (*public accountable*). Bappeda yang merupakan salah satu perangkat Bupati diharapkan bekerja lebih profesional dan mengacu pada *division of labor* di dalam merumuskan perencanaan Pembangunan Daerah.

LSM sebagai representasi masyarakat hendaknya meningkatkan kualitas, serta lebih intensif dalam mengkaji dan menganalisis kebijakan-kebijakan yang diambil oleh Pemerintah Daerah serta aktif memberi masukan dalam pengambilan keputusan, selain itu LSM juga harus berperan aktif memberikan pendidikan kepada masyarakat mengenai berbagai hal yang dirasakan perlu untuk disosialisasikan guna mendukung pelaksanaan otonomi daerah.

Mengingat pajak dan retribusi memiliki posisi yang strategis dalam PAD, maka diperlukan strategi yang tepat untuk dapat meningkatkan penerimaan dari pajak daerah dan retribusi daerah. Diantaranya dengan intensifikasi dan ekstensifikasi pajak dan retribusi. Termasuk ke dalamnya upaya untuk mengurangi berbagai pajak, retribusi atau pungutan yang tidak layak. Tidak kalah pentingnya dalam setiap upaya meningkatkan efektifitas PAD adalah peningkatan dari segi sumberdaya petugas pajak daerah, yang dapat dilakukan antara lain melalui pendidikan dan pelatihan atau mengadakan penyuluhan secara kontinyu kepada masyarakat tentang arti pentingnya

pajak dan retribusi bagi pembangunan Daerah. Sementara itu, untuk memperoleh keuntungan yang maksimal dari BUMD maka BUMD harus dikelola secara profesional dan efisien. selain itu hendaknya Daerah dapat menggali sumber-sumber pendapatan lainnya di luar penerimaan di atas agar otonomi daerah dapat berjalan sebagaimana mestinya.

Dalam penelitian kali ini, faktor-faktor yang menentukan keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah dirasakan kurang kompleks sehingga banyak variabel lain yang memiliki peran penting diabaikan. Apabila variabel tersebut dimasukkan kemungkinan hasil penelitian akan lebih berbobot. Untuk alternatif kebijakan, sebenarnya masih ada alternatif-alternatif kebijakan pembangunan lain yang dapat dipakai sebagai pilihan skenario, tetapi untuk penelitian kali ini hanya dipakai tiga alternatif saja sehingga hasilnya mungkin kurang memuaskan, tetapi paling tidak penelitian ini bisa digunakan sebagai wacana baru serta sebagai studi komparatif terhadap penelitian yang sudah ada untuk kemudian dikembangkan lebih lanjut.

DAFTAR PUSTAKA

- Arsyad, Lincolin.1999.*Pengantar Perencanaan dan Pembangunan Ekonomi Daerah*.Edisi 1.Yogyakarta: BPFE Yogyakarta.
- Azis, Iwan.J.1992.A Study of Decentralization Based on The Regional Perspective: The Application of "Analytic Hierarchy Process".*EKI*.Vol.39.No.4.
- 1994.*Ilmu Ekonomi Regional dan Beberapa Aplikasinya di Indonesia*.Djojodipuro M.(ed).Jakarta: Lembaga Penerbit FE-UI.
- Badan Pusat Statistik Kabupaten Jember.*Jember dalam Angka*.Berbagai Tahun.
- Basri, Faisal. H.1995.*Perekonomian Indonesia Menjelang Abad XXI*.Jakarta: Erlangga.
- Djaenuri, H.M.Aries.1996.Masalah Pembiayaan Pemerintahan Wilayah di Daerah.*Jurnal Ilmu Pemerintahan*.Edisi 4.
- Forman, Ernest.H dan Rafik Soyer.1996.*Application of The Analytic Hierarchy Process*.Makalah Lokakarya Aplikasi Metode Kuantitatif: Yogyakarta 5-10 September.
- Harker, Patrick.T dan Luis G. Vargas.1987.The Theory of Ratio Scale Estimation: Saaty's Analytic Hierarchy Process.*Management Science*.Vol.33.No.11.
- Hill, Hal.1996.*Transformasi Ekonomi Indonesia Sejak 1966*.Yogyakarta: Tiara Wacana Yogya.
- Humas Sekretaris Wilayah Daerah Tk. II Jember.1999.*Jember Selayang Pandang*.
- Joesoef, Jose Rizal.1998.*Analisis Konflik Indonesia-Jepang Di Dalam Pasar Otomotif: Penerapan Analytic Hierarchy Process*.Program Pasca Sarjana.Fakultas Ekonomi Universitas Gadjah Mada.Tesis.Tidak Dipublikasikan.
- Kaloh, Johanes.1997.Kedudukan dan Peran Bupati/Walikota/Kabupaten Tingkat II dalam Sistem Pemerintahan Daerah.*Jurnal Ilmu Pemerintahan*.Edisi 5.
- Koswara, E.2000a.Makna Otonomi Daerah bagi Negara Kepulauan Seperti Indonesia dan Prospeknya dalam Abad 21.*Jurnal Ilmu Pemerintahan*.Edisi 10.

- 2000b.Menyongsong Pelaksanaan Otonomi Daerah Berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999.*Analisis CSIS.No.1.*
- Kuncoro, Mudrajad.1995.Desentralisasi Fiskal di Indonesia: Dilema Otonomi dan Ketergantungan.*Prisma.No.4.*
- Mahfud MD, Moh.1999.*Fungsi dan Peranan Kepala Daerah dan DPRD dalam Mendukung Pelaksanaan Otonomi Daerah.*Makalah Semiloka Nasional Otonomi Daerah dan Perimbangan Keuangan Pusat-Daerah.Yogyakarta 9-10 Februari.
- Mahi, Raksaka.1991.*Proses Analisa Hierarchy.*Jakarta: PAU-SE-UI.
- 2000.Prospek Desentralisasi di Indonesia Ditinjau dari Segi Pemerataan Antar Daerah dan Peningkatan Efisiensi.*Analisis CSIS.No.1.*
- Miyasto, H.1998.Reformasi Pajak dan Retribusi Daerah.*Bisnis & Ekonomi Politik.*Vol.2.No.4.Oktober.
- Muchsan.2000.Undang-Undang No. 22 Tahun 1999: Perspektif Yuridis.*Wacana.*Edisi 5.Tahun II.
- Mulyono, Sri.1988.AHP Suatu Metode Baru Yang Serba Guna.*EKI.*Vol. 36.No.3.
- Pittsburgh.1993.*Expert Choice Version 8: Getting Started, The Decision Support Software Company.*
- Ramadhan, M.Arief.1998.*Analisis Biaya-Manfaat Pelaksanaan Program Desentralisasi Di Propinsi DIY: Penerapan Analytic HierarchyProcess.*Fakultas Ekonomi Universitas Gajah Mada.Skripsi. Tidak Dipublikasikan.
- Rasyid, M. Ryaas.1999.*Pokok-Pokok Pikiran Tentang Perlunya Reformasi di Bidang Pemerintahan Daerah dalam Konteks Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah: Sebuah Refleksi Mencari Equilibrium.*Makalah Semiloka Nasional Otonomi Daerah dan Perimbangan Keuangan Pusat-Daerah.Yogyakarta 9-10 Februari.
- 2000.Kebijakan Penyiapan Sumber Daya Aparatur Yang Profesional dalam Pelaksanakan Otonomi Daerah.*Jurnal Ilmu Pemerintahan.*Edisi 10.

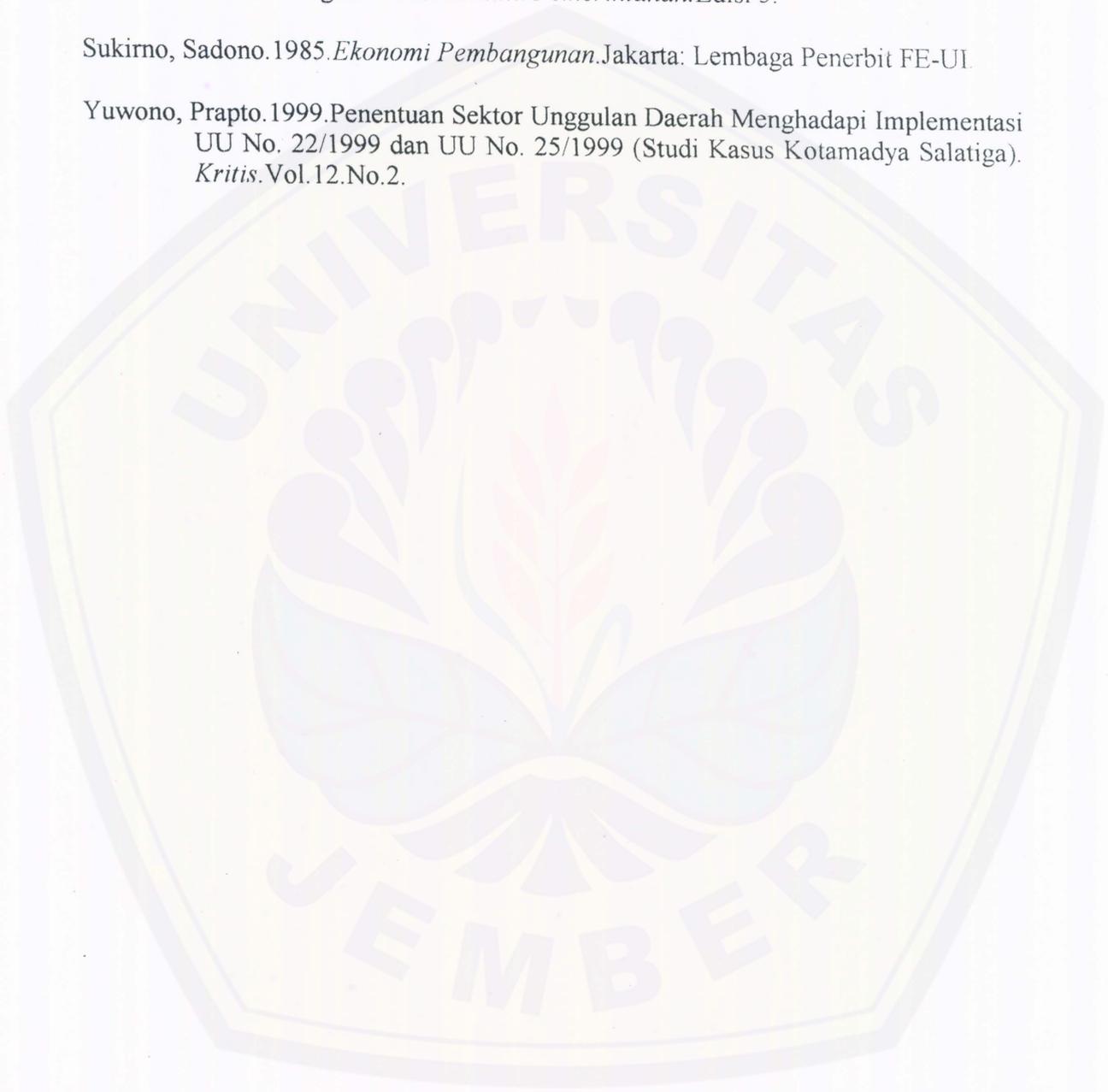
- Rasyid, M. Ryaas dan Djohermansyah Djohan.1999.Pengembangan Aparatur Pemerintah Daerah dalam Menyongsong Era Otonomi Daerah.*Jurnal Studi Indonesia*.Vol.7.No.1.
- Render, Barry dan Ralp M. Stair. JR.1997.*Quantitative Analysis for Management*.Sixth Edition.New Jersey: Prentice Hall International.
- Republik Indonesia.*Undang-Undang Dasar 1945*.Jakarta: BP-7 Pusat.
- Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah*.Jakarta: Sinar Grafika..
- Undang-Undang No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Riwukaho, Josef.1996.Kendala-Kendala dan Prospek Penyelenggaraan Titik Berat Otonomi pada Daerah Tingkat II.*Jurnal Ilmu Pemerintahan*.Edisi 4.
- Saaty, Thomas.1986.Axiomatic Foundation of The Analytic Hierarchy Process.*Management Science*.Vol.32.No.7.
- 1991.*Pengambilan Keputusan bagi Para Pemimpin*.Jakarta: PT. Pustaka Binaman Pressindo.
- 1996.*How to Make A Decision: The Analytic Hierarchy Process*.Makalah Lokakarya Aplikasi Metode Kuantitatif.Yogyakarta 5-10 September.
- Saaty, Thomas dan Luis G. Vargas.1993.*Prediction, Projecting and Forecasting*.Second Printing.Massachussets: Kluwer Academic Publisher.
- Sabarno, Hari.1996.Pemantapan Posisi Lembaga Perwakilan Rakyat di Daerah dalam Rangka Desentralisasi Pemerintahan.*Jurnal Ilmu Pemerintahan*.Edisi 4.
- Santosa, Edi.1997.Analytic Hierarchy Process (AHP) dan Peranannya di dalam Penganggaran Modal bagi Perusahaan.*Jurnal Akuntansi dan Manajemen*.Edisi Agustus.
- Saragih, Bungaran.1998.Pembangunan Sektor Agribisnis Domestik Sebagai Implementasi Strategi Pembangunan Ekonomi Nasional Berdasarkan Pasal 33 UUD 1945.*Diponegoro* 74.No.6.

Silalahi, Pande Radja.2000.Implikasi Kebijakan Ekonomi Pemerintah Pusat dan Pembangunan Ekonomi Daerah.*Analisis CSIS*.No.1.

Soemodiningrat, Goenawan.1997.Alnatif Strategi untuk Penyerahan Otonomi pada Daerah Tingkat II.*Jurnal Ilmu Pemerintahan*.Edisi 5.

Sukirno, Sadono.1985.*Ekonomi Pembangunan*.Jakarta: Lembaga Penerbit FE-UI.

Yuwono, Prapto.1999.Penentuan Sektor Unggulan Daerah Menghadapi Implementasi UU No. 22/1999 dan UU No. 25/1999 (Studi Kasus Kotamadya Salatiga).*Kritis*.Vol.12.No.2.





LAMPIRAN

Lampiran 1**REALISASI PENDAPATAN ASLI DAERAH
KABUPATEN JEMBER
1996/1997 – 1998/1999**

URAIAN PENDAPATAN	REALISASI (000 Rp)		
	1996/1997	1997/1998	1998/1999
Pajak daerah	3.450.200	3.600.844	3.699.583
Retribusi daerah	6.124.769	6.965.318	8.247.971
Bagian Laba BUMD	4.237.476	1.669.413	2.229.622
Penerimaan dari Dinas-Dinas	881.836	1.030.162	873.115
Penerimaan Lain-Lain	344.792	323.805	2.417.487
Jumlah	15.048.073	13.589.542	17.467.778

Sumber: Badan Pusat Statistik, berbagai tahun diolah.

**REALISASI PENERIMAAN DAERAH
KABUPATEN JEMBER
1996/1997 – 1998/1999**

URAIAN PENDAPATAN	REALISASI (000 Rp)		
	1996/1997	1997/1998	1998/1999
A. PENERIMAAN DAERAH	56.475.122	58.644.105	156.996.150
1. Bagian Sisa Lebih Perhitungan Anggaran	1.932.338	2.454.252	2.529.211
2. Bagian Pendapatan Asli Daerah	15.048.073	13.589.542	17.467.778
2.1 Pajak Daerah	3.450.200	3.600.844	3.699.583
2.2 Retribusi Daerah	6.124.769	6.965.318	8.247.971
2.3 Bagian Laba BUMD	4.237.476	1.669.413	2.229.622
2.4 Penerimaan dari Dinas-Dinas	881.836	1.030.162	873.115
2.5 Penerimaan Lain-Lain	344.792	323.805	2.417.487
3. Bagian Bagi Hasil Pajak/Bukan Pajak	8.674.411	9.389.792	12.308.507
3.1 Bagi Hasil Pajak	8.324.184	9.048.177	11.987.564
3.2 Bagi Hasil Bukan Pajak	350.227	341.615	320.943
4. Bagian Sumbangan dan Bantuan	30.817.300	33.210.519	124.690.654
4.1 Sumbangan	13.595.222	14.051.046	93.245.941
4.2 Bantuan	17.222.078	19.159.473	31.444.713
5. Bagian Penerimaan Pembangunan	-	-	-
B. BAGIAN URUSAN KAS DAN PERHITUNGAN JUMLAH (A+B)	72.861.249 129.333.371	88.437.355 147.031.460	30.722.449 187.718.599

Sumber: Badan Pusat Statistik, berbagai tahun diolah.

**PRODUK DOMESTIK REGIONAL BRUTO
ATAS DASAR HARGA KONSTAN
1995-1998 (JUTA RUPIAH)**

SEKTOR	1995	1996	1997	1998
Pertanian	897 289.47	972 804.99	991 547.77	847 647.97
Pertambangan dan Penggalian	10 332.56	10 415.47	10 454.92	10 283.42
Industri Pengolahan	145 376.68	152 422.69	147 382.56	147 382.56
Listrik, Gas dan Air Bersih	21 573.94	24 700.39	28 142.03	28 710.67
Bangunan	85 124.59	88 172.04	89 965.93	57 966.83
Perdagangan, Hotel dan Restoran	374 247.61	418 113.04	455 455.50	454 294.90
Pengangkutan dan Komunikasi	120 547.17	130 006.19	139 392.02	143 530.47
Keuangan, Persewaan dan Jasa Perusahaan	127 628.76	145 369.27	156 083.05	151 548.04
Jasa-Jasa	214 593.85	228 695.16	240 227.56	256 011.14
Jumlah	1 996 704.71	2 170 699.24	2 269 330.52	2 097 376.00

Sumber: Badan Pusat Statistik, berbagai tahun diolah.

Lampiran 4 : Kuesioner Penelitian.

Kepada Yth,

Bapak/Ibu Responden

Di Tempat

Dengan Hormat,

Terima kasih atas kesediaan Bapak/Ibu menerima kuesioner ini. Pengisian kuesioner ini merupakan salah satu tahapan studi untuk mengetahui secara kuantitatif prioritas kebijakan pembangunan yang akan dilaksanakan di Kabupaten Jember sehubungan akan dilaksanakannya otonomi daerah sesuai dengan UU No.22 Tahun 1999 dan UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

Tujuan dari penelitian ini adalah berusaha menangkap aspirasi dari Daerah terhadap pelaksanaan otonomi daerah berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999 jo UU No. 25 Tahun 1999. Perlu diketahui bahwa hasil penelitian ini hanya digunakan sebagai bahan pembuatan tugas akhir (skripsi) pada Fakultas Ekonomi Universitas Jember. Judul skripsi tersebut adalah "Alternatif Prioritas Kebijakan Pembangunan dalam Pelaksanaan UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 25 Tahun 1999 di Kabupaten Jember: Penerapan *Analytic Hierarchy Process*".

Kesungguhan dalam mengisi kuesioner ini akan menjadikan hasil penelitian memiliki validitas tinggi untuk dimanfaatkan bagi pembangunan nasional terutama bagi kemajuan Kabupaten Jember tercinta. Kami mengucapkan terima kasih atas kesediaan Bapak/Ibu untuk mengisi dan mengembalikan kuesioner ini. Semoga sukses selalu menyertai Bapak/Ibu.

Jember, Mei 2000

Hormat Kami,

Peneliti

(R. Aga Nugraha)

PETUNJUK PENGISIAN KUESIONER

Misalkan kita akan membeli sebuah mobil, maka ada beberapa kriteria yang menentukan, yakni:

- A. Model
- B. Keandalan mesin
- C. Efisiensi bahan bakar

Bapak/Ibu hanya diminta menjawab pertanyaan dengan membandingkan tiap kriteria terhadap kriteria yang lain, sehubungan dengan tujuan. Perbandingan antar-dua-kriteria menggunakan skala preferensi berikut:

Skala	Definisi	Keterangan
1	<u>Sama</u> pentingnya	A dan B <u>sama</u> penting
3	<u>Sedikit lebih</u> penting	A <u>sedikit lebih</u> penting dibanding B
5	<u>Agak lebih</u> penting	A <u>agak lebih</u> penting dibandingkan B
7	<u>Jauh lebih</u> penting	A <u>jauh lebih</u> penting dibanding B
9	<u>Mutlak lebih</u> penting	A <u>mutlak lebih</u> penting dibanding B
2,4,6,8	Nilai <u>antara</u> angka di atas	Jika <u>ragu-ragu</u> menentukan skala, misalkan antara skala 5 dan 7
Resiprokal	Jika A dibanding b adalah, misalkan skala 7; maka B dibanding A adalah 1/7	Asumsi yang masuk akal

Tiga pertanyaan dan cara menjawabnya, yakni dengan menandai skala-skala yang sudah disediakan, adalah berikut ini:

PERTANYAAN: Jika ingin membeli mobil, kriteria manakah yang paling diinginkan/diprioritaskan?

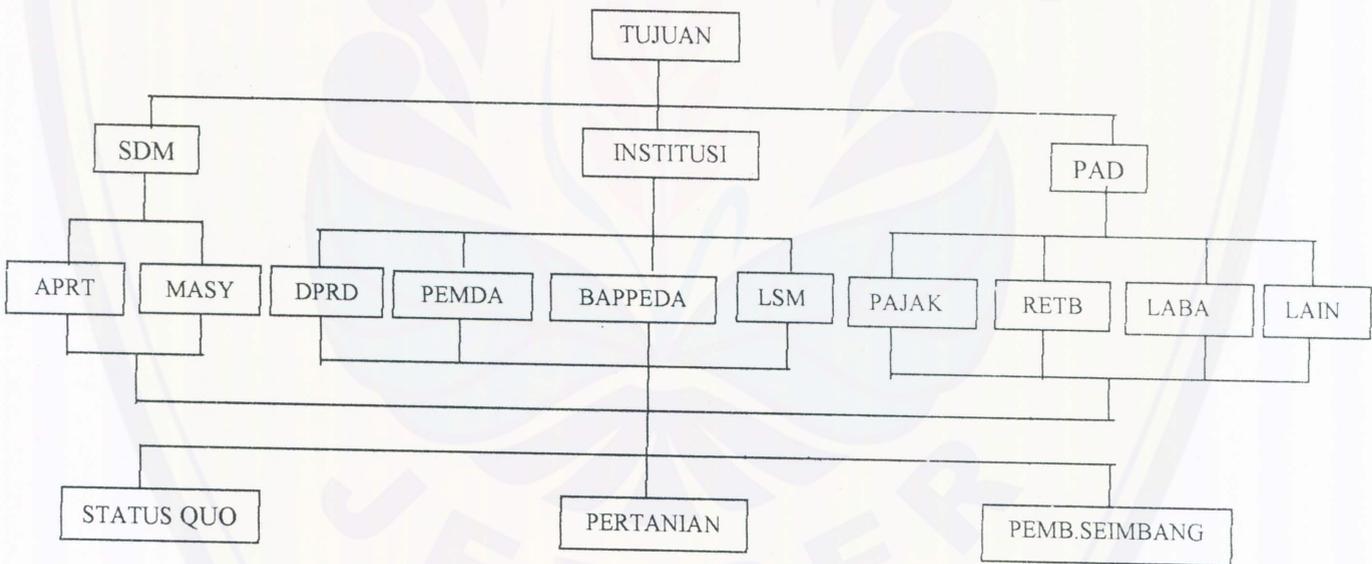
1	Model (A)	9 7 5 3 1 3 7 9	Keandalan mesin (B)
2	Model (A)	9 7 5 7 1 3 5 7 9	Efisiensi bahan bakar (C)
3	Keandalan mesin (B)	9 7 5 3 7 3 5 7 9	Efisiensi bahan bakar (C)

KETERANGAN JAWABAN:

1. B agak lebih penting dibanding A.
2. A sedikit lebih penting dibanding B.
3. B dan C sama pentingnya.

Untuk membantu pengisian kuesioner, kami sediakan gambar hirarki Pelaksanaan Otonomi Daerah di Kabupaten Jember sesuai UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No 25 Tahun 1999 berikut:

Diagram
Pelaksanaan Otonomi Daerah Di Kabupaten Jember
Sesuai UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 25 Tahun 1999



Keterangan Diagram:Hirarki Level/Tingkat 1:

Faktor-faktor yang menentukan pelaksanaan otonomi daerah.

1. SDM : sumber daya manusia yang mendukung pelaksanaan otonomi daerah.
2. INSTITUSI : kemantapan kelembagaan yang mendukung pelaksanaan otonomi daerah.
3. PAD : potensi PAD.

Hirarki Level/Tingkat 2:

4. APRT : aparaturnya Pemda Kabupaten Jember.
5. MASY : masyarakat Kabupaten Jember.
6. DPRD : DPRD Tk. II Jember.
7. PEMDA : Bupati Jember beserta perangkatnya.
8. BAPPEDA : Bappeda Tk. II Jember.
9. LSM : LSM yang menaruh perhatian terhadap pelaksanaan otonomi daerah.
10. PAJAK : hasil pajak daerah.
11. RETB : hasil retribusi daerah.
12. LABA : hasil perusahaan milik daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan.
13. LAIN : lain-lain PAD yang sah.

Hirarki Level/Tingkat 3:

Alternatif program kebijakan pembangunan yang dianggap penting bagi pelaksanaan otonomi daerah.

14. STATUS QUO : keadaan saat ini cukup baik sehingga tidak perlu diubah.
15. PERTANIAN : kebijakan mendorong aktivitas pertanian, termasuk agroindustri.

16. PEMB. SEIMBANG

: kebijakan pada aktivitas sektoral, termasuk industri, pertambangan, perdagangan dan sektor jasa lainnya secara simultan.



KUESIONER

I. Ada tiga kelompok besar faktor yang menentukan pelaksanaan otonomi daerah sesuai dengan UU No. 22 Tahun 1999, yaitu:

1. SDM : sumber daya manusia yang mendukung pelaksanaan otonomi daerah.
2. INSTITUSI : kemantapan kelembagaan yang mendukung pelaksanaan otonomi daerah.
3. PAD : potensi PAD.

Menurut Bapak/Ibu faktor manakah yang paling diinginkan/diprioritaskan dalam mendukung pelaksanaan otonomi daerah sesuai UU No. 22 Tahun 1999 di Kabupaten Jember.

SDM	9 7 5 3 1 3 5 7 9	INSTITUSI
SDM	9 7 5 3 1 3 5 7 9	PAD
INSTITUSI	9 7 5 3 1 3 5 7 9	PAD

Faktor SDM (Sumber Daya Manusia)

II. Menurut Bapak/Ibu manakah SDM yang paling diinginkan/diprioritaskan memiliki kualitas yang memadai untuk mendukung pelaksanaan otonomi daerah.

APRT	9 7 5 3 1 3 5 7 9	MASY
------	-------------------	------

Keterangan variabel:

- (1) APRT : aparaturnya Pemda Kabupaten Jember.
- (2) MASY : masyarakat kabupaten Jember.

III. Sejalan dengan UU No. 22 Tahun 1999 dan tuntutan globalisasi, maka sistem pembangunan daerah yang otonom merupakan suatu keharusan. Berikut ditawarkan beberapa kebijakan pembangunan yang dianggap penting bagi pelaksanaan otonomi daerah, yaitu:

- (1) STATUS QUO : keadaan saat ini cukup baik sehingga tidak perlu diubah.
- (2) PERTANIAN : kebijakan mendorong aktivitas pertanian, termasuk agroindustri.
- (3) PEMB. SEIMBANG : kebijakan pada aktivitas sektoral, termasuk industri, pertambangan, perdagangan dan sektor jasa lainnya secara simultan.

Berdasarkan sumber daya aparatur Pemda yang dimiliki Kabupaten Jember saat ini, kebijakan pembangunan manakah yang harus ditempuh agar pelaksanaan otonomi daerah dapat berjalan dengan baik.

STATUS QUO	9 7 5 3 1 3 5 7 9	PERTANIAN
STATUS QUO	9 7 5 3 1 3 5 7 9	PEMB.SEIMBANG
PERTANIAN	9 7 5 3 1 3 5 7 9	PEMB.SEIMBANG

Keterangan variabel:

- (1) STATUS QUO : keadaan saat ini cukup baik sehingga tidak perlu diubah.
- (2) PERTANIAN : kebijakan mendorong aktivitas pertanian, termasuk agroindustri.
- (3) PEMB. SEIMBANG : kebijakan pada aktivitas sektoral, termasuk industri, pertambangan, perdagangan dan sektor jasa lainnya secara simultan.

IV. Dengan kondisi masyarakat di Kabupaten Jember dilihat dari latar belakang pendidikannya, kebijakan pembangunan manakah yang harus ditempuh agar pelaksanaan otonomi daerah berjalan dengan baik.

STATUS QUO	9 7 5 3 1 3 5 7 9	PERTANIAN
STATUS QUO	9 7 5 3 1 3 5 7 9	PEMB.SEIMBANG
PERTANIAN	9 7 5 3 1 3 5 7 9	PEMB.SEIMBANG

Faktor Institusi

V. Menurut Bapak/Ibu lembaga manakah yang paling diinginkan/diprioritaskan memiliki kemantapan yang tinggi untuk mendukung pelaksanaan otonomi daerah.

DPRD	9 7 5 3 1 3 5 7 9	PEMDA
DPRD	9 7 5 3 1 3 5 7 9	BAPPEDA
DPRD	9 7 5 3 1 3 5 7 9	LSM
PEMDA	9 7 5 3 1 3 5 7 9	BAPPEDA
PEMDA	9 7 5 3 1 3 5 7 9	LSM
BAPPEDA	9 7 5 3 1 3 5 7 9	LSM

Keterangan variabel:

- (1) DPRD : DPRD Tk. II Jember.
- (2) PEMDA : Bupati Jember beserta perangkatnya.
- (3) BAPPEDA : Bappeda Tk. II Jember.

(4) LSM : LSM yang menaruh perhatian terhadap pelaksanaan otonomi daerah.

VI. Dengan kualitas DPRD Kabupaten Jember saat ini dilihat dari kemantapannya, manakah kebijakan pembangunan yang paling diinginkan/diprioritaskan dalam pelaksanaan otonomi daerah.

STATUS QUO	9 7 5 3 1 3 5 7 9	PERTANIAN
STATUS QUO	9 7 5 3 1 3 5 7 9	PEMB.SEIMBANG
PERTANIAN	9 7 5 3 1 3 5 7 9	PEMB.SEIMBANG

VII. Dengan kualitas Pemda Kabupaten Jember saat ini dilihat dari kemantapannya, manakah kebijakan pembangunan yang paling diinginkan/diprioritaskan dalam pelaksanaan otonomi daerah.

STATUS QUO	9 7 5 3 1 3 5 7 9	PERTANIAN
STATUS QUO	9 7 5 3 1 3 5 7 9	PEMB.SEIMBANG
PERTANIAN	9 7 5 3 1 3 5 7 9	PEMB.SEIMBANG

Keterangan variabel:

- (1) STATUS QUO : keadaan saat ini cukup baik sehingga tidak perlu diubah.
- (2) PERTANIAN : kebijakan mendorong aktivitas pertanian, termasuk agroindustri.
- (3) PEMB.SEIMBANG : kebijakan pada aktivitas sektoral, termasuk industri, pertambangan, perdagangan dan sektor jasa lainnya secara simultan.

VIII. Dengan kualitas Bappeda II Jember saat ini dilihat dari kemantapannya, manakah kebijakan pembangunan yang paling diinginkan/diprioritaskan dalam pelaksanaan otonomi daerah.

STATUS QUO	9 7 5 3 1 3 5 7 9	PERTANIAN
STATUS QUO	9 7 5 3 1 3 5 7 9	PEMB.SEIMBANG
PERTANIAN	9 7 5 3 1 3 5 7 9	PEMB.SEIMBANG

Keterangan variabel:

- (1) STATUS QUO : keadaan saat ini cukup baik sehingga tidak perlu diubah.
- (2) PERTANIAN : kebijakan mendorong aktivitas pertanian, termasuk agroindustri.
- (3) PEMB. SEIMBANG : kebijakan pada aktivitas sektoral, termasuk

industri, pertambangan, perdagangan dan sektor jasa lainnya secara simultan.

- IX. Dengan kualitas LSM yang ada di Kabupaten Jember saat ini dilihat dari kemantapannya, manakah kebijakan pembangunan yang paling diinginkan/diprioritaskan dalam pelaksanaan otonomi daerah.

STATUS QUO	9 7 5 3 1 3 5 7 9	PERTANIAN
STATUS QUO	9 7 5 3 1 3 5 7 9	PEMB.SEIMBANG
PERTANIAN	9 7 5 3 1 3 5 7 9	PEMB.SEIMBANG

Keterangan variabel:

- (1) STATUS QUO : keadaan saat ini cukup baik sehingga tidak perlu diubah.
- (2) PERTANIAN : kebijakan mendorong aktivitas pertanian, termasuk agroindustri.
- (3) PEMB. SEIMBANG : kebijakan pada aktivitas sektoral, termasuk industri, pertambangan, perdagangan dan sektor jasa lainnya secara simultan.

Faktor PAD (Pendapatan Asli Daerah)

- X. Berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999, sumber PAD terdiri atas:

- (1) PAJAK : hasil pajak daerah.
- (2) RETB : hasil retribusi daerah.
- (3) LABA : hasil perusahaan milik daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan.
- (4) LAIN : lain-lain pendapatan asli daerah yang sah.

Menurut Bapak/Ibu manakah sumber PAD yang paling diinginkan/diprioritaskan agar pelaksanaan otonomi daerah di Kabupaten Jember dapat berjalan dengan baik.

PAJAK	9 7 5 3 1 3 5 7 9	RETB
PAJAK	9 7 5 3 1 3 5 7 9	LABA
PAJAK	9 7 5 3 1 3 5 7 9	LAIN
RETB	9 7 5 3 1 3 5 7 9	LABA
RETB	9 7 5 3 1 3 5 7 9	LAIN
LABA	9 7 5 3 1 3 5 7 9	LAIN

- XI. Dengan melihat hasil penerimaan pajak daerah selama ini serta kemungkinan perluasan pajak, manakah kebijakan pembangunan yang paling

diinginkan/diprioritaskan untuk mendukung pelaksanaan otonomi daerah di Kabupaten Jember.

STATUS QUO	9 7 5 3 1 3 5 7 9	PERTANIAN
STATUS QUO	9 7 5 3 1 3 5 7 9	PEMB.SEIMBANG
PERTANIAN	9 7 5 3 1 3 5 7 9	PEMB.SEIMBANG

Keterangan variabel:

- (1) STATUS QUO : keadaan saat ini cukup baik sehingga tidak perlu diubah.
- (2) PERTANIAN : kebijakan mendorong aktivitas pertanian, termasuk agroindustri.
- (3) PEMB.SEIMBANG : kebijakan pada aktivitas sektoral, termasuk industri, pertambangan, perdagangan dan sektor jasa lainnya secara simultan.

XII. Dengan melihat hasil penerimaan retribusi daerah selama ini serta kemungkinan perluasan retribusi, manakah kebijakan pembangunan yang paling diinginkan/diprioritaskan untuk mendukung pelaksanaan otonomi daerah di Kabupaten Jember.

STATUS QUO	9 7 5 3 1 3 5 7 9	PERTANIAN
STATUS QUO	9 7 5 3 1 3 5 7 9	PEMB.SEIMBANG
PERTANIAN	9 7 5 3 1 3 5 7 9	PEMB.SEIMBANG

Keterangan variabel:

- (1) STATUS QUO : keadaan saat ini cukup baik sehingga tidak perlu diubah.
- (2) PERTANIAN : kebijakan mendorong aktivitas pertanian, termasuk agroindustri.
- (3) PEMB.SEIMBANG : kebijakan pada aktivitas sektoral, termasuk industri, pertambangan, perdagangan dan sektor jasa lainnya secara simultan.

XIII. Dengan melihat hasil penerimaan dari laba perusahaan milik daerah dan kemungkinan prospek ke depan, manakah kebijakan pembangunan yang paling diinginkan/diprioritaskan untuk mendukung pelaksanaan otonomi daerah di Kabupaten Jember.

STATUS QUO	9 7 5 3 1 3 5 7 9	PERTANIAN
STATUS QUO	9 7 5 3 1 3 5 7 9	PEMB.SEIMBANG
PERTANIAN	9 7 5 3 1 3 5 7 9	PEMB.SEIMBANG

XIV. Dengan melihat sumber penerimaan lain-lain, manakah kebijakan pembangunan yang paling diinginkan/diprioritaskan untuk mendukung pelaksanaan otonomi daerah di Kabupaten Jember.

STATUS QUO	9 7 5 3 1 3 5 7 9	PERTANIAN
STATUS QUO	9 7 5 3 1 3 5 7 9	PEMB.SEIMBANG
PERTANIAN	9 7 5 3 1 3 5 7 9	PEMB.SEIMBANG

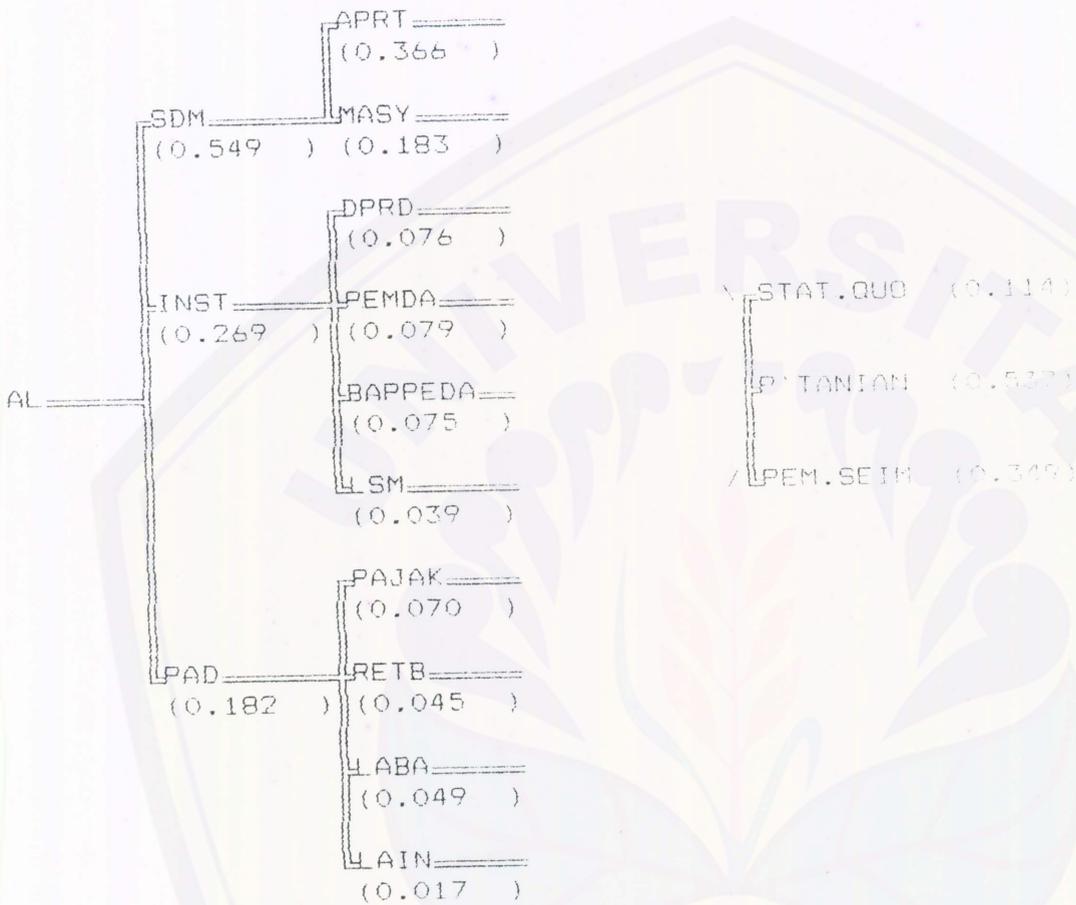
Keterangan variabel:

- (1) STATUS QUO : keadaan saat ini cukup baik sehingga tidak perlu diubah.
- (2) PERTANIAN : kebijakan mendorong aktivitas pertanian, termasuk agroindustri.
- (3) PEMB. SEIMBANG : kebijakan pada aktivitas sektoral, termasuk industri, pertambangan, perdagangan dan sektor jasa lainnya secara simultan.

NAMA RESPONDEN :	
JABATAN :	
TANDA TANGAN :	

Lampiran 5: Sintesis Akhir Seluruh kelompok.

Otonomi Daerah Di Kab. Jember Sesuai UU No. 22 Th. 1999
DISTRIBUTIVE MODE



Otonomi Daerah Di Kab. Jember Sesuai UU No. 22 Th. 1999

- APRT --- aparaturn Pemda Kab. Jember
- BAPPEDA --- Bappeda Tk. II Jember
- DPRD --- DPRD Tk. II Jember
- INST --- kemantapan kelembagaan yang mendukung pelaksanaan Otonomi Daerah
- LABA --- laba BUMD dan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan
- LAIN --- lain-lain PAD yang sah
- LSM --- LSM yang menaruh perhatian terhadap pelaksanaan Otonomi Daerah
- MASY --- masyarakat Kab. Jember
- PAD --- potensi PAD
- PAJAK --- hasil pajak daerah
- PEM. SEIM --- keb. pd aktv. sektoral, tmsk ind, pertabqn, perdq & jasa ser simulta
- PEMDA --- Bupati Jember beserta perangkatnya
- P. TANIAN --- kebijakan mendorong aktivitas pertanian, termasuk agroindustri
- RETB --- hasil retribusi daerah
- SDM --- SDM yang mendukung pelaksanaan Otonomi Daerah
- STAT. QUO --- keadaan saat ini cukup baik sehingga tidak perlu diubah



Otonomi Daerah Di Kab. Jember Sesuai UU No. 22 Th. 1999

Synthesis of Leaf Nodes with respect to GOAL
DISTRIBUTIVE MODE

OVERALL INCONSISTENCY INDEX = 0.01

'TANIAN 0.537

EM.SEIM 0.349

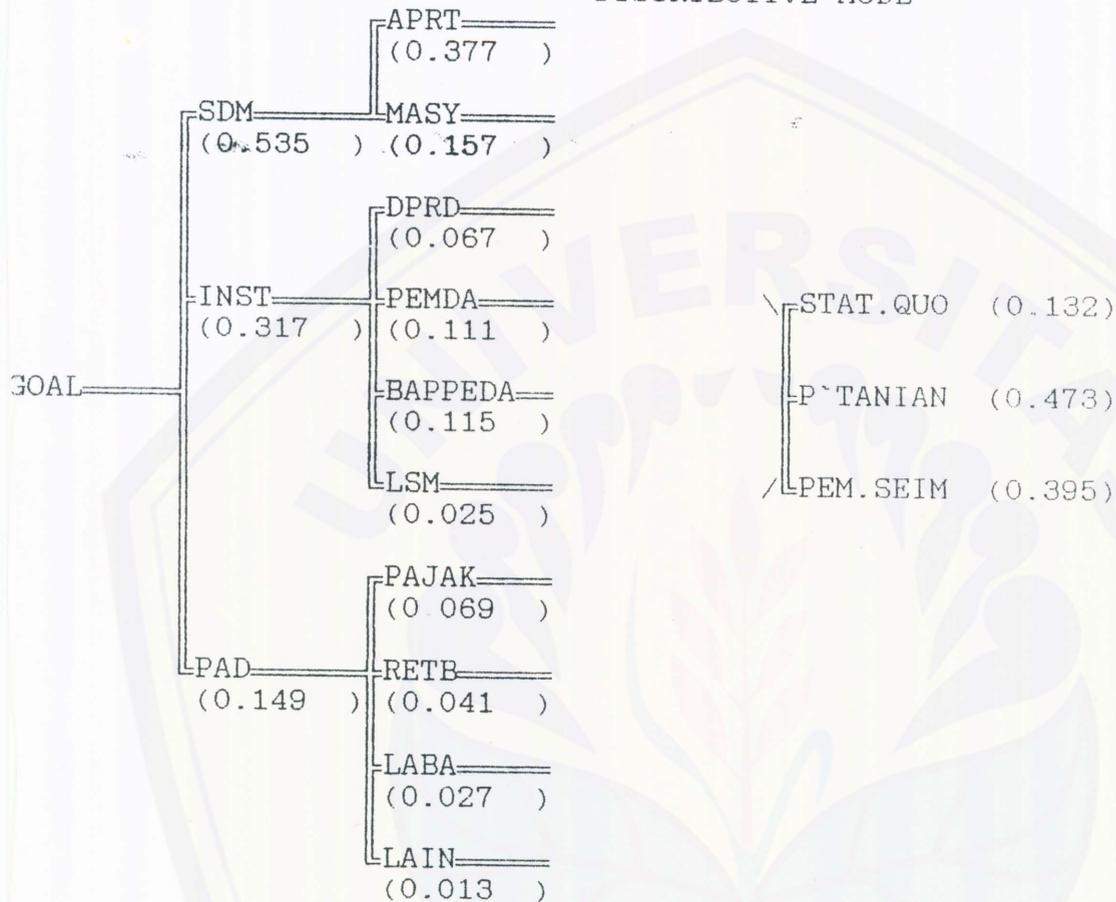
TAT.QUO 0.114

EM.SEIM --- keb.pd aktv.sektoral,tmsk ind,pertabgn,perdg & jasa scr simultan
'TANIAN --- kebijakan mendorong aktivitas pertanian, termasuk agroindustri
TAT.QUO --- keadaan saat ini cukup baik sehingga tidak perlu diubah



Lampiran 6: Sintesis Kelompok Universitas.

Otonomi Daerah Di Kab. Jember Sesuai UU No.22 Th.1999
DISTRIBUTIVE MODE



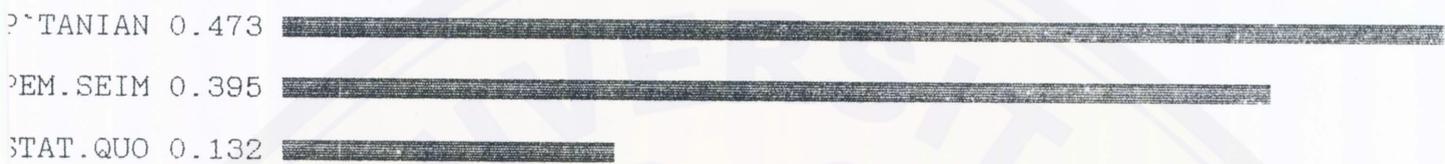
Otonomi Daerah Di Kab. Jember Sesuai UU No.22 Th.1999

- APRT --- aparatr Pemda Kab. Jember
- BAPPEDA --- Bappeda Tk. II Jember
- DPRD --- DPRD Tk. II Jember
- INST --- kemantapan kelembagaan yang mendukung pelaksanaan Otonomi Daerah
- LABA --- laba BUMD dan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan
- LAIN --- lain-lain PAD yang sah
- LSM --- LSM yang menaruh perhatian terhadap pelaksanaan otonomi daerah
- MASY --- masyarakat Kab. Jember
- PAD --- potensi PAD
- PAJAK --- hasil pajak daerah
- PEM. SEIM --- keb.pd aktv.sektoral,tmsk ind,pertabgn,perdg & jasa scr simultan
- PEMDA --- Bupati Jember beserta perangkatnya
- P. TANIAN --- kebijakan mendorong aktivitas pertanian, termasuk agroindustri
- RETB --- hasil retribusi daerah
- SDM --- SDM yang mendukung Pelaksanaan Otonomi Daerah
- STAT. QUO --- keadaan saat ini cukup baik sehingga tidak perlu diubah

Otonomi Daerah Di Kab. Jember Sesuai UU No.22 Th.1999

Synthesis of Leaf Nodes with respect to GOAL
DISTRIBUTIVE MODE

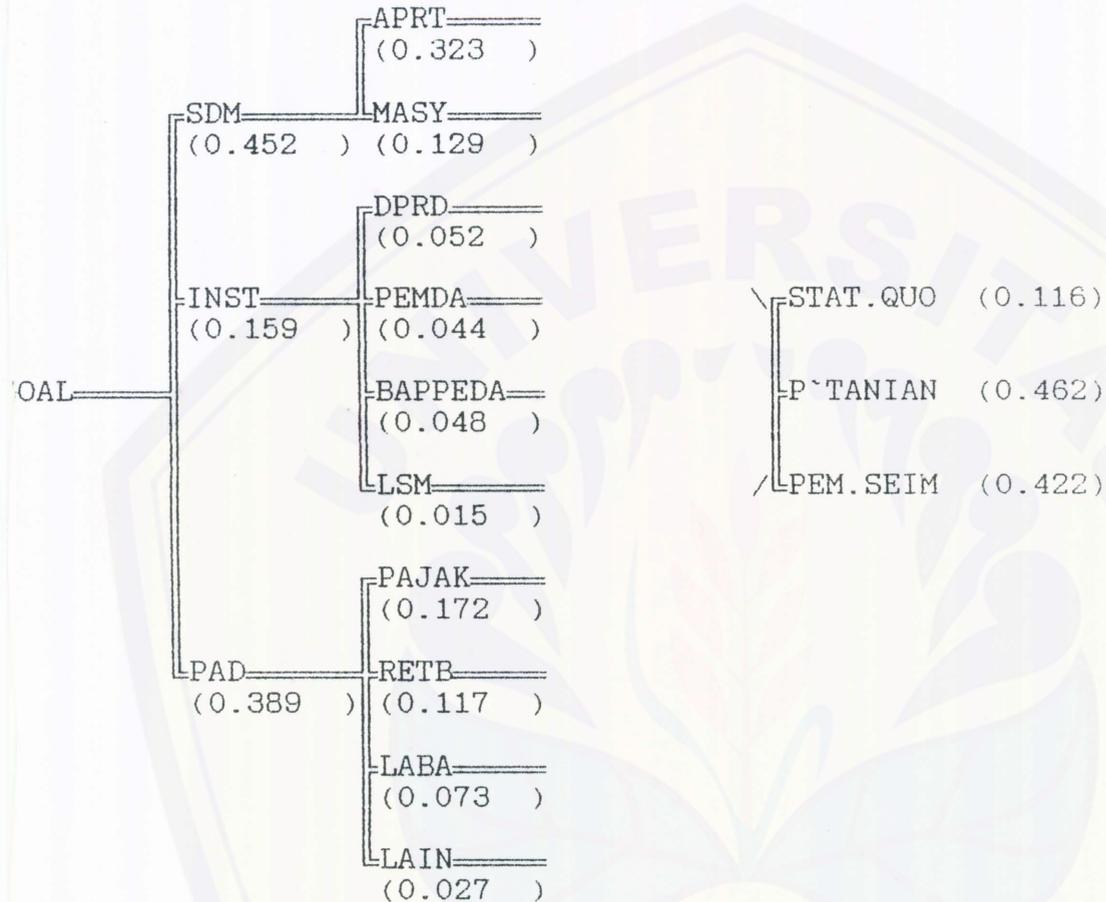
OVERALL INCONSISTENCY INDEX = 0.01



- PEM.SEIM --- keb.pd aktv.sektoral,tmsk ind,pertabgn,perdg & jasa scr simultan
- PERTANIAN --- kebijakan mendorong aktivitas pertanian, termasuk agroindustri
- STAT.QUO --- keadaan saat ini cukup baik sehingga tidak perlu diubah

Lampiran 7: Sintesis Kelompok Pemerintah.

Otonomi Daerah Di Kab. Jember Sesuai UU No. 22 Th. 1999
DISTRIBUTIVE MODE



Otonomi Daerah Di Kab. Jember Sesuai UU No. 22 Th. 1999

- APRT --- aparaturn Pemda Kab. Jember
- BAPPEDA --- Bappeda Tk. II Jember
- DPRD --- DPRD Tk. II Jember
- INST --- kemantapan kelembagaan yang mendukung pelaksanaan Otonomi Daerah
- LABA --- laba BUMD dan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan
- LAIN --- lain-lain PAD yang sah
- LSM --- LSM yang menaruh perhatian terhadap pelaksanaan Otonomi Daerah
- MASY --- masyarakat Kab. Jember
- PAD --- potensi PAD
- PAJAK --- hasil pajak daerah
- PEM. SEIM --- keb. pd aktv. sektoral, tmsk ind, pertabgn, perdg & jasa scr simultan
- PEMDA --- Bupati Jember beserta perangkatnya
- P. TANIAN --- kebijakan mendorong aktivitas pertanian, termasuk agroindustri
- RETB --- hasil retribusi daerah
- SDM --- SDM yang mendukung pelaksanaan Otonomi Daerah
- STAT. QUO --- keadaan saat ini cukup baik sehingga tidak perlu diubah

Otonomi Daerah Di Kab. Jember Sesuai UU No. 22 Th. 1999

Synthesis of Leaf Nodes with respect to GOAL
DISTRIBUTIVE MODE

OVERALL INCONSISTENCY INDEX = 0.01

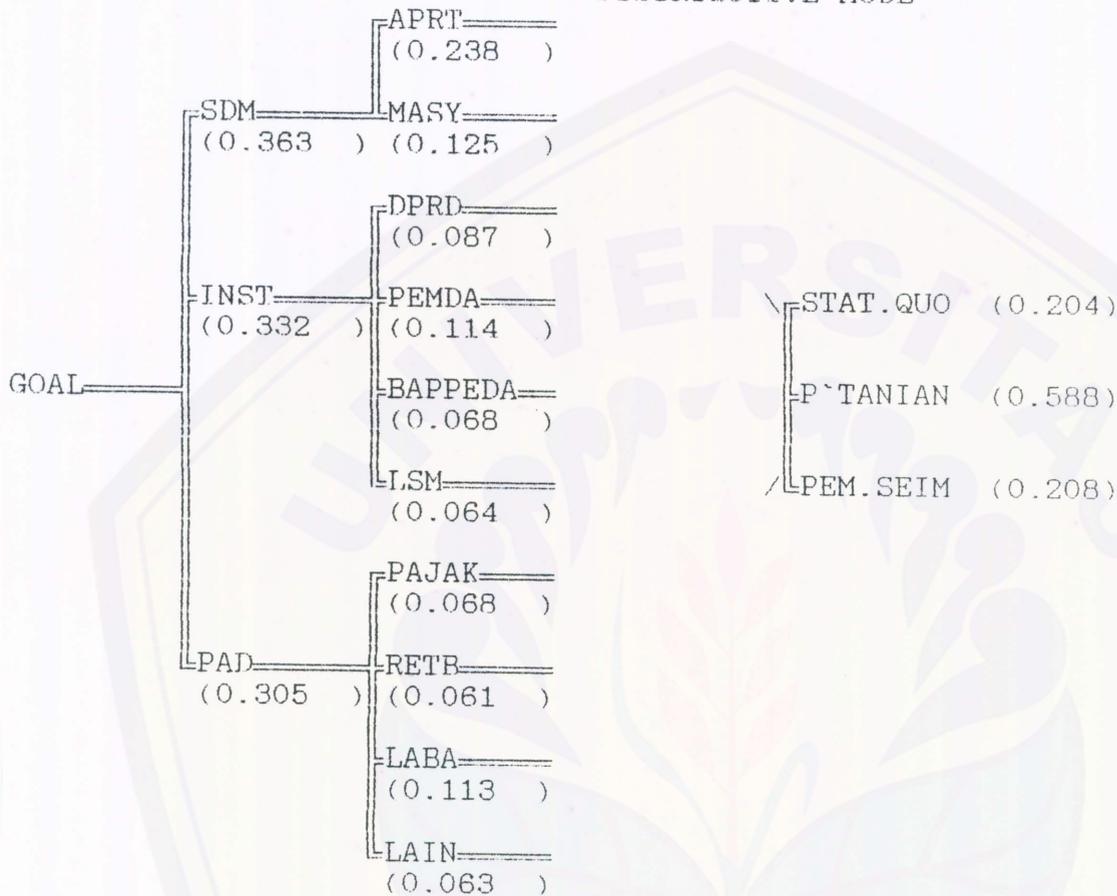
PERTANIAN	0.462	
EM.SEIM	0.422	
TAT.QUO	0.116	

EM.SEIM --- keb.pd aktv.sektoral,tmsk ind,pertabgn,perdg & jasa scr simultan
PERTANIAN --- kebijakan mendorong aktivitas pertanian, termasuk agroindustri
TAT.QUO --- keadaan saat ini cukup baik sehingga tidak perlu diubah



Lampiran 8: Sintesis Kelompok DPRD.

Otonomi Daerah Di Kab. Jember Sesuai UU No. 22 Th. 1999
DISTRIBUTIVE MODE

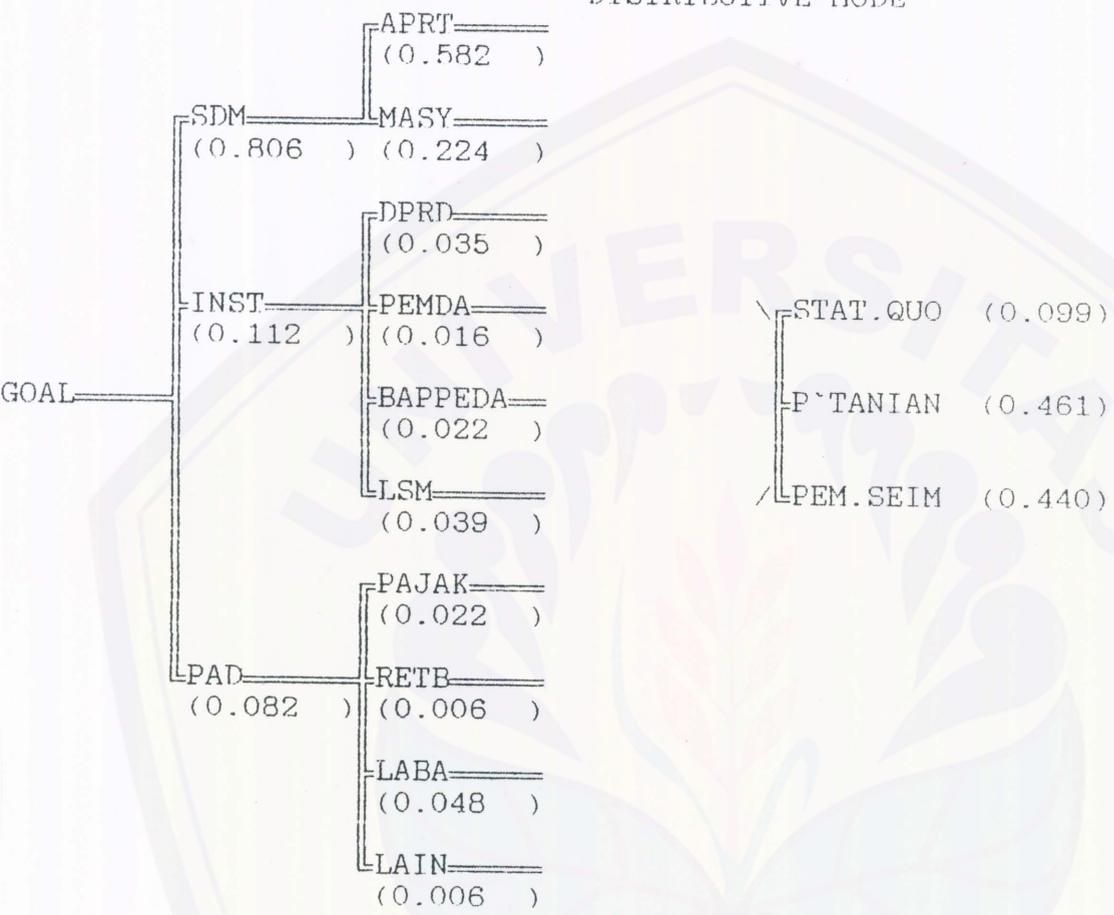


Otonomi Daerah Di Kab. Jember Sesuai UU No. 22 Th. 1999

- APRT --- aparatr Pemda Kab. Jember
- BAPPEDA --- Bappedda Tk. II Jember
- DPRD --- DPRD Tk. II Jember
- INST --- kemantapan kelembagaan yang mendukung pelaksanaan Otonomi Daerah
- LABA --- laba BUMD dan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan
- LAIN --- lain-lain PAD yang sah
- LSM --- LSM yang menaruh perhatian terhadap pelaksanaan Otonomi Daerah
- MASY --- masyarakat Kab. Jember
- PAD --- potensi PAD
- PAJAK --- hasil pajak daerah
- PEM. SEIM --- keb. pd aktv. sektoral, tmsk ind, pertabgn, perdg & jasa scr simulta
- PEMDA --- Bupati Jember beserta perangkatnya
- P'TANIAN --- kebijakan mendorong aktivitas pertanian, termasuk agroindustri
- RETB --- hasil retribusi daerah
- SDM --- SDM yang mendukung pelaksanaan Otonomi Daerah
- STAT. QUO --- keadaan saat ini cukup baik sehingga tidak perlu diubah

Lampiran 9: Sintesis Kelompok Ulama.

Otonomi Daerah Di Kab. Jember Sesuai UU No. 22 Th.1999
DISTRIBUTIVE MODE



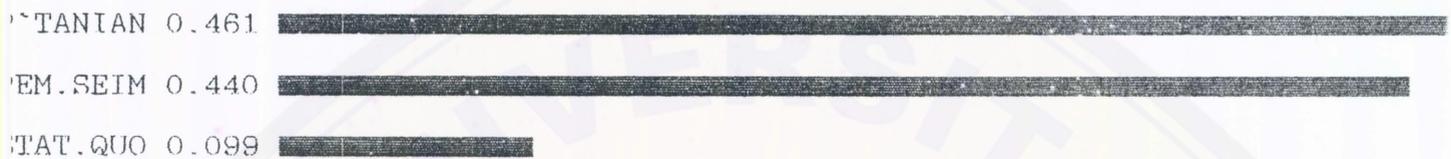
Otonomi Daerah Di Kab. Jember Sesuai UU No. 22 Th.1999

- APRT --- aparaturnya Pemda Kab. Jember
- BAPPEDA --- Bappeda Tk. II Jember
- DPRD --- DPRD Tk. II Jember
- INST --- kemantapan kelembagaan yang mendukung pelaksanaan Otonomi Daerah
- LABA --- laba BUMD dan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan
- LAIN --- lain-lain PAD yang sah
- LSM --- LSM yang menaruh perhatian terhadap pelaksanaan Otonomi Daerah
- MASY --- masyarakat Kab. Jember
- PAD --- potensi PAD
- PAJAK --- hasil pajak daerah
- PEM. SEIM --- keb. pd aktv. sektoral, tmsk ind, pertabgn, perdg & jasa scr simulta
- PEMDA --- Bupati Jember beserta perangkatnya
- P. TANIAN --- kebijakan mendorong aktivitas pertanian, termasuk agroindustri
- RETB --- hasil retribusi daerah
- SDM --- SDM yang mendukung pelaksanaan Otonomi Daerah
- STAT. QUO --- keadaan saat ini cukup baik sehingga tidak perlu diubah

Otonomi Daerah Di Kab. Jember Sesuai UU No. 22 Th.1999

Synthesis of Leaf Nodes with respect to GOAL
DISTRIBUTIVE MODE

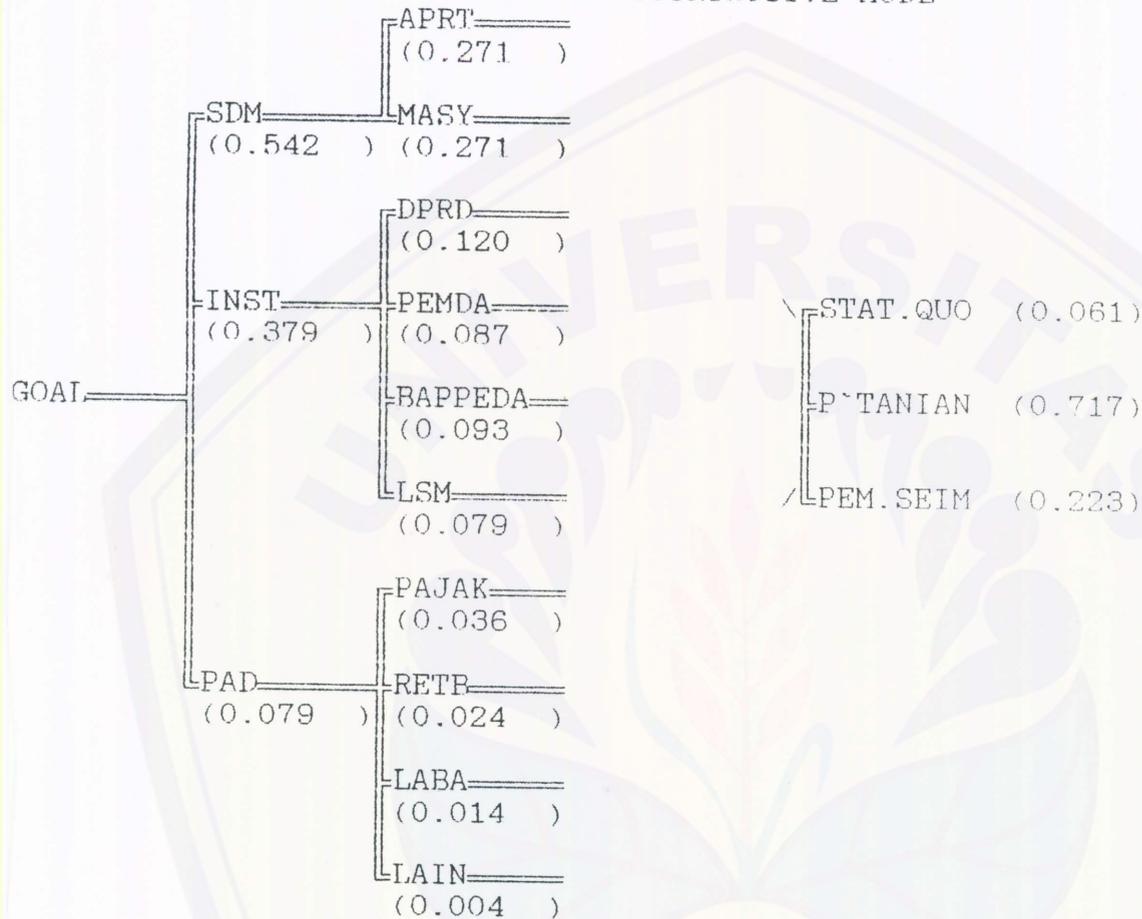
OVERALL INCONSISTENCY INDEX = 0.04



- EM.SEIM --- keb.pd aktv.sektoral,tmsk ind,pertabgn,perdg & jasa scr simultan
- PERTANIAN --- kebijakan mendorong aktivitas pertanian, termasuk agroindustri
- STAT.QUO --- keadaan saat ini cukup baik sehingga tidak perlu diubah

Lampiran 10: Sintesis Kelompok LSM.

Otonomi Daerah Di Kab. Jember Sesuai UU No. 22 Th.1999
DISTRIBUTIVE MODE



Otonomi Daerah Di Kab. Jember Sesuai UU No. 22 Th.1999

- APRT --- aparatur Pemda Kab. Jember
- BAPPEDA --- Bappeda Tk. II Jember
- DPRD --- DPRD Tk. II Jember
- INST --- kemantapan kelembagaan yang mendukung pelaksanaan Otonomi Daerah
- LABA --- laba BUMD dan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan
- LAIN --- lain-lain PAD yang sah
- LSM --- LSM yang menaruh perhatian terhadap pelaksanaan Otonomi Daerah
- MASY --- masyarakat Kab. Jember
- PAD --- potensi PAD
- PAJAK --- hasil pajak daerah
- PEM. SEIM --- keb.pd aktv.sektoral,tmsk ind,pertabgn,perdg & jasa scr simultan
- PEMDA --- Bupati Jember beserta perangkatnya
- P'TANIAN --- kebijakan mendorong aktivitas pertanian, termasuk agroindustri
- RETB --- hasil retribusi daerah
- SDM --- SDM yang mendukung pelaksanaan Otonomi Daerah
- STAT. QUO --- keadaan saat ini cukup baik sehingga tidak perlu diubah

Otonomi Daerah Di Kab. Jember Sesuai UU No.22 Th.1999

Synthesis of Leaf Nodes with respect to GOAL
DISTRIBUTIVE MODE

OVERALL INCONSISTENCY INDEX = 0.08

TANIAN 0.717

M.SEIM 0.223

AT.QUO 0.061

M.SEIM --- keb.pd aktv.sektoral,tmsk ind,pertabgn,perdg & jasa scr simultan
TANIAN --- kebijakan mendorong aktivitas pertanian, termasuk agroindustri
AT.QUO --- keadaan saat ini cukup baik sehingga tidak perlu diubah