

ESTIMASI POTENSI PENDAPATAN ASLI DAERAH
(PAD)
DAN INDEKS PELAKSANAANNYA
DI KABUPATEN JEMBER
TAHUN ANGGARAN 1990/1991-1999/2000

TESIS



Untuk Memperoleh Gelar Magister Manajemen (MM)
Pada Program Pasca Sarjana
Program Studi Magister Manajemen
Universitas Jember



Asal	Hadiah	Kelas
Terima dari	Pembelian	
No. Induk	4 OCT 2002	336
	SRS.	SR1
		2

TS
e/

Oleh :

SRIONO
NIM : 990820101141

PROGRAM MAGISTER MANAJEMEN
FAKULTAS EKONOMI
UNIVERSITAS JEMBER
2000

Lembar Pengesahan:

TESIS INI TELAH DISETUJUI
Tanggal

Oleh :

Pembimbing Ketua,



Prof. DR. H. HARJONO, SE., SU.
NIP. 130 345 929

Pembimbing Anggota,

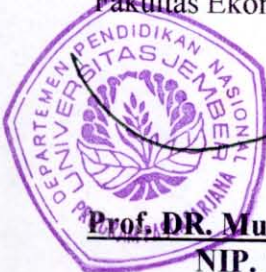


JOHANES SUGIARTO, SE., SU.
NIP. 130 610 494

Mengetahui:

Direktur Program Magister Manajemen
Fakultas Ekonomi Universitas Jember

Ketua Konsentrasi
Manajemen Keuangan Publik



Prof. DR. Murdijanto Pb., SE., SU.
NIP. 130 350 767

Prof. DR. H. Harjono, SE., SU.
NIP. 130 345 929

JUDUL TESIS

ESTIMASI POTENSI PENDAPATAN ASLI DAERAH (PAD) DAN INDEKS PELAKSANAANNYA DI KABUPATEN JEMBER TAHUN ANGGARAN 1990/1991 – 1999/2000

Yang dipersiapkan dan disusun oleh :

Nama : SRIONO
N I M : 990820101141
Program Studi : MAGISTER MANAJEMEN
Konsentrasi : KEUANGAN PUBLIK

telah dipertahankan di depan Panitia Penguji pada tanggal :

24 OKTOBER 2000

dan dinyatakan telah memenuhi syarat untuk diterima sebagai kelengkapan guna memperoleh gelar Magister Manajemen pada Program S-2 Magister Manajemen Fakultas Ekonomi Universitas Jember.

Susunan Panitia Penguji

Ketua,



Prof. Drs. KADIMAN, SU.
NIP : 130 261 684

Sekretaris,



Drs. H. SUKUSNI, MSc.
NIP : 130 350 764

Anggota



Prof. Dr. H. HARIJONO, SU.
NIP : 130 350 765



Mengetahui/menyetujui

Universitas Jember Fakultas Ekonomi
Program S-2 Magister Manajemen
Direktur



Prof. Dr. Murdijanto Pb, SE., SU

NIP : 130 350 767

JUDUL TESIS

ESTIMASI POTENSI PENDAPATAN ASLI DAERAH (PAD) DAN INDEKS PELAKSANAANNYA DI KABUPATEN JEMBER TAHUN ANGGARAN 1990/1991 – 1999/2000

Yang dipersiapkan dan disusun oleh :

Nama : SRIONO
N I M : 990820101141
Program Studi : MAGISTER MANAJEMEN
Konsentrasi : KEUANGAN PUBLIK

telah dipertahankan di depan Panitia Penguji pada tanggal :

24 OKTOBER 2000

dan dinyatakan telah memenuhi syarat untuk diterima sebagai kelengkapan guna memperoleh gelar Magister Manajemen pada Program S-2 Magister Manajemen Fakultas Ekonomi Universitas Jember.

Susunan Panitia Penguji

Ketua,



Prof. Drs. KADIMAN, SU.
NIP : 130 261 684

Sekretaris,



Drs. H. SUKUSNI, MSc.
NIP : 130 350 764

Anggota



Prof. Dr. H. HARIJONO, SU.
NIP : 130 350 765



Mengetahui/menyetujui

Universitas Jember Fakultas Ekonomi
Program S-2 Magister Manajemen
Direktur




Prof. Dr. Murdijanto Pb, SE., SU
NIP : 130 350 767

UCAPAN TERIMA KASIH

Puji dan syukur dipanjatkan kehadirat Allah SWT, atas berkat dan rahmat-Nya akhirnya penelitian dan penulisan tesis “ESTIMASI POTENSI PENDAPATAN ASLI DAERAH (PAD) DAN INDEKS PELAKSANAANNYA DI KABUPATEN JEMBER TAHUN ANGGARAN 1990/1991 – 1999/2000” ini, dapat diselesaikan tepat pada waktunya.

Penyelesaian penelitian ini dan penulisan tesis ini, banyak dibantu oleh berbagai pihak, oleh karena itu pada kesempatan ini penulis menyampaikan ucapan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada beliau di bawah ini.

Pembimbing tesis, kepada beliau Prof. DR. H. Harjono, SE., SU. yang telah berkenan meluangkan waktu untuk membimbing serta memotivasi penulis dalam menyelesaikan penyusunan tesis ini.

Konsultan Metodologi Penelitian dan Statistika, Johannes Sugiarto, SE., SU. yang begitu banyak memberikan masukan dan saran-saran hingga selesainya penyusunan tesis ini.

Rektor Universitas Jember, atas kesempatan dan fasilitas yang diberikan kepada penulis untuk mengikuti dan menyelesaikan pendidikan program magister.

Direktur Program Magister Manajemen Universitas Jember beserta Staf, yang telah membantu penulis selama mengikuti pendidikan program magister.

Seluruh Staf Pengajar pada Program Magister Manajemen Universitas Jember, yang ikhlas menuangkan segala ilmu pengetahuan yang mereka miliki kepada penulis sebagai bekal peningkatan pengetahuan kelak.

Pimpinan (instansi penulis), yang telah memberikan kesempatan pada penulis untuk mengikuti pendidikan program Magister Manajemen Fakultas Ekonomi Universitas Jember.

Pemerintah Republik Indonesia u.b. Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia melalui Proyek Pengembangan Sebelas Lembaga Pendidikan Tinggi (PSLPT), ADB Loan No. 1253 – INO, yang telah memberikan bantuan financial selama penulis mengikuti studi lanjut pada Program Magister Manajemen Universitas Jember.

Akhirnya penulis mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya atas semua bantuan yang telah diberikan, semoga tesis ini dapat berguna serta bermanfaat bagi mereka yang berkepentingan.

Jember, Juli 2000

Penulis

RINGKASAN

SRIONO, Program Magister Manajemen (S-2) Fakultas Ekonomi Universitas Jember, 24 Oktober 2000. Estimasi Potensi Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Indeks Pelaksanaannya di Kabupaten Jember Tahun Anggaran 1990/1991 – 1999/2000. Pembimbing Ketua Prof. DR. H. Harjono, SE., SU., Pembimbing Anggota Johannes Sugiarto, SE., SU.

Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui pengaruh dari pendapatan regional per kapita, sektor-sektor pertanian, perdagangan, industri pengolahan, dan subsidi/bantuan pusat terhadap penerimaan PAD aktual Kabupaten Jember, sekaligus menghitung besarnya masing-masing faktor; menghitung estimasi potensi PAD; serta indeks pelaksanaan PAD di Kabupaten Jember.

Penelitian ini dilakukan di Kabupaten Jember, dengan mengumpulkan data sekunder produk domestik regional bruto (PDRB) dan anggaran penerimaan dan belanja daerah (APBD) selama periode tahun 1989 – 1999. Data sekunder diperoleh dan dikumpulkan dari laporan tahunan Kantor Bappeda Tingkat II, Bagian Keuangan Setwilda Tingkat II, Biro Pusat Statistik Jember serta buku-buku pustaka, kumpulan hasil seminar makalah, jurnal dan artikel di majalah pengetahuan.

Selanjutnya, model regresi berganda dengan pendekatan *distributed lag*, digunakan untuk menganalisis faktor-faktor yang mempengaruhi penerimaan PAD aktual Kabupaten Jember, baik secara simultan maupun parsial. Untuk pembuktian hipotesis menggunakan uji statistik regresi serentak (Uji F) dan uji regresi individu (Uji t). Sedangkan untuk pendugaan potensi PAD (*PAD potential*) menggunakan metoda kwadrat terkecil (*least square*), dan penghitungan indeks pelaksanaan PAD (*PAD performance index*) dengan pendekatan metoda perbandingan rasio (*performance ratio method*).

Berdasarkan hasil analisis parsial menunjukkan bahwa, faktor pendapatan regional per kapita menduduki tempat teratas dalam hal kontribusi terhadap penerimaan PAD aktual Kabupaten Jember sebesar 40,7 persen, disusul oleh sektor pertanian 36,3 persen, sektor industri pengolahan 10,2 persen, subsidi/bantuan pusat 8,10 persen, dan terakhir sektor perdagangan 7,6 persen. Sedangkan secara simultan menunjukkan pengaruh derajat hubungan positif dan bermakna adalah sebesar 98,5 persen dan korelasi keseluruhannya sangat kuat dan positif sebesar 99,2 persen dengan tingkat pengaruh secara serentak sebesar 51,934 persen.

Adapun hasil estimasi yang didapat berdasarkan analisis trend, ditemukan bahwa potensi PAD (*PAD potential*) menunjukkan suatu kondisi trend yang cenderung menaik dan positif, dengan kenaikan rata-rata setiap tahun sebesar 982.432.480,- rupiah atau 8,7 persen. Sementara itu, analisis terhadap indeks pelaksanaan atau kinerja PAD (IP PAD) di dalam penanganannya menunjukkan rata-rata adalah sebesar 107,589 persen di atas timbangan normalnya (100,00 persen).

Temuan lain dalam penelitian ini, telah terjadi perubahan perimbangan porsi penerimaan di dalam struktur subsidi/bantuan pusat selama dua tahun terakhir

(1998/1999 – 1999/2000) antara subsidi umum (*block grant*) lebih besar dibanding subsidi khusus (*specific grant*) yaitu 79,03 persen berbanding 20,97 persen. Padahal sebelumnya (1990/1991 – 1997/1998) perimbangan porsi antara keduanya adalah 34,2 persen berbanding 65,8 persen.

Kesimpulan penelitian ini adalah bahwa PAD aktual di Kabupaten Jember masih akan terus meningkat, namun dengan PAD aktual yang tinggi dapat dicapai, bila faktor-faktor yang mempengaruhi peningkatan PAD aktual ditangani dengan lebih baik.



ABSTRACT

SRIONO, Master of Management Program Faculty of Economics University of Jember, 24 October 2000. Estimation of the Potency of Local Real Income (Pendapatan Asli Daerah) and its Implementation Index in Kabupaten Jember Financial Year 1990/1991-1999/2000. Principal Supervisor Prof.Dr. H.Harjono, SE.,SU., Second Supervisor Johannes Sugiarto, SE., SU.

The purpose of this study is to examine the effect of regional income per capita, agriculture sector, trade, processing industry, and central subsidy on the generation of real PAD in Kabupaten Jember. In addition, the study also calculates the value of each of the sector, estimates the potency of PAD and PAD's implementation index in Kabupaten Jember.

The study is conducted in Kabupaten Jember using secondary data, the regional gross domestic income (PDRB) and the budget of income and disbursements (APBD) for period of 1989-1999. The data were collected from yearly report of the office of Bappeda, Departement of Finance of the Sekwilda Tingkat II, Central Statistic Bureau of Jember, and the literatures, journal articles, and symposium.

A partial and simultaneous multiple regression using distributed lag was used to analyze the factors that affect real PAD of Kabupaten Jember. The F test and t test were employed to test the significant level. The least square method was used to predict PAD potency, along side the PAD performance index using the performance ratio method.

The results suggest that regional income per capita has the highest effect (40.7%) on the real PAD of Kabupaten Jember followed by agriculture sector (38.3%), processing industry (10.2%), central subsidy (8.1%) and the last is trade sector (7.6%). Simultaneously, a positive relationship of 98.5% was found suggesting a strong relationship between the dependent and independent variables. The overall correlation is 99.2% with a simultaneous effect of 51.934%.

The result of the estimation of PAD potency using trend analysis shows a positive and increasing trend with average increase per year of Rp 982,432,400 or 8.7%. The result of the PAD performance index shows a value of 107.589% above the normal balance.

The other finding of this study is that a change in the composition of income in the structure of subsidy from the central government over the last two year 1998/1999-1999/2000 between block grant and specific grants of 79.03% and 20.97%, respectively. The portion differs compared to the previous years (1990/1991-1997/1998) with composition of 34.2% against 65.8%.

The conclusion of this study is that Kabupaten Jember's real PAD is going to increase. However, high real PAD can only be achieved if the factors that affect it are also improving and moving into positive direction and is handled proportionally.

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN LEMBAR PENGESAHAN	ii
HALAMAN PENETAPAN PANITIA PENGUJI	iii
UCAPAN TERIMA KASIH	iv
RINGKASAN	v
ABSTRAK	vii
DAFTAR ISI	ix
DAFTAR TABEL	xiii
DAFTAR GAMBAR	xv
DAFTAR LAMPIRAN	xvi
BAB I PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang Masalah	1
1.2 Rumusan Masalah	7
1.3 Tujuan dan Manfaat Penelitian	8
1.3.1 Tujuan Penelitian	8
1.3.1.1 Tujuan Umum	9
1.3.1.2 Tujuan Khusus	9
1.3.2 Manfaat Penelitian	9
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	11
2.1 Landasan Teori	11
2.1.1 Pengertian Daerah dan Pembangunan Ekonomi Daerah	11
2.1.2 Kerangka Pikir Teori Pembangunan Ekonomi dan Strategi teginya	13

2.1.3 Corak dan Peran Pemerintah dalam Manajemen Pembangunan Daerah	16
2.1.4 Manajemen Pembangunan Sumber Daya Manusia	19
2.1.5 Pengembangan Sikap Aparatur Daerah	23
2.1.6 Kebijakan Fiskal Daerah	28
2.1.6.1 Sumber-sumber Penerimaan Negara	30
2.1.6.2 Pengeluaran Pemerintah	36
2.1.7 Kebijakan Keuangan Daerah sebagai Alat Pembangunan Daerah	37
2.1.7.1 Produk Domestik Regional Bruto	44
2.1.7.2 Sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD)	48
2.1.7.2.1 Pajak Daerah	50
2.1.7.2.2 Retribusi Daerah	51
2.1.7.2.3 Perusahaan Daerah	55
2.1.7.2.4 Penerimaan Dinas-dinas	56
2.1.7.2.5 Penerimaan Lain-lain Yang Sah	56
2.1.7.3 Subsidi/Bantuan Pemerintah Pusat	56
2.1.8 Fungsi Fiskal dalam Perekonomian Daerah	60
2.1.9 Ukuran Komparatif Potensi Pajak Dugaan dan Indeks Pelaksanaannya	61
2.2 Hasil Penelitian Terdahulu	65
BAB III KERANGKA KONSEPTUAL DAN HIPOTESIS	68
3.1 Kerangka Konseptual Penelitian	68
3.2 Hipotesis Penelitian	73
BAB IV METODE PENELITIAN	74
4.1 Obyek Penelitian	74
4.2 Populasi dan Sampel	74

4.3 Identifikasi Variabel	75
4.4 Definisi Operasional Variabel	76
4.5 Lokasi Penelitian	77
4.6 Prosedur Pengambilan dan Pengumpulan Data	78
4.7 Teknik Analisis dan Uji Hipotesis	78
4.7.1 Teknik Analisis Penelitian	78
4.7.1.1 Analisis Regresi Linear Berganda dengan Distributed Lag Model	78
4.7.1.2 Analisis Estimasi Potensi PAD dengan Trend Least Square	79
4.7.1.3 Analisis Indeks Pelaksanaan dengan Performan ce Ratio Method	80
4.7.2 Uji Hipotesis	81
4.7.2.1 Uji Serempak (Uji F)	81
4.7.2.2 Uji Koefisien Determinasi Berganda	82
4.7.2.3 Uji Parsial (Uji t)	83
4.7.2.4 Uji Koefisien Determinasi Parsial	84
BAB V HASIL PENELITIAN, ANALISIS DAN PEMBAHASAN	85
5.1 Deskripsi Hasil Penelitian	85
5.1.1 Perkembangan Ekonomi Sektoral dan Peranannya di Jember	85
5.1.2 Perkembangan Pendapatan Regional per Kapita	93
5.1.3 Perkembangan Pendapatan Asli Daerah (PAD) Jember	96
5.1.4 Perkembangan Subsidi/Bantuan Pemerintah Pusat	100
5.2 Analisis Hasil Penelitian Empiris	102
5.2.1 Penyajian Hasil Perhitungan Regresi	102

5.2.2 Pengaruh Secara Simultan Variabel Bebas Terhadap Variabel Terikat ...	105
5.2.3 Pengaruh Secara Parsial Variabel Bebas Terhadap Variabel Terikat	106
5.2.4 Variabel-variabel Bebas yang Paling Berpengaruh Terhadap PAD Aktual Kabupaten Jember	111
5.2.5 Estimasi PAD Potensial Kabupaten Jember Tahun Anggaran 1990/1991- 1999/2000.....	113
5.2.6. Analisis Indeks Pelaksanaan atau Kinerja PAD Kabupaten Jember	115
5.3 Hasil Uji Hipotesis	118
5.3.1 Pengujian Hipotesis Pertama	118
5.3.2 Pengujian Hipotesis Kedua	120
5.3.3 Pengujian Hipotesis Ketiga	122
5.3.4 Pengujian Hipotesis Keempat	123
5.4 Pembahasan Hasil Penelitian	123
BAB VI SIMPULAN DAN SARAN	129
6.1 Simpulan	129
6.2 Saran-saran	133
DAFTAR PUSTAKA	136
LAMPIRAN	141

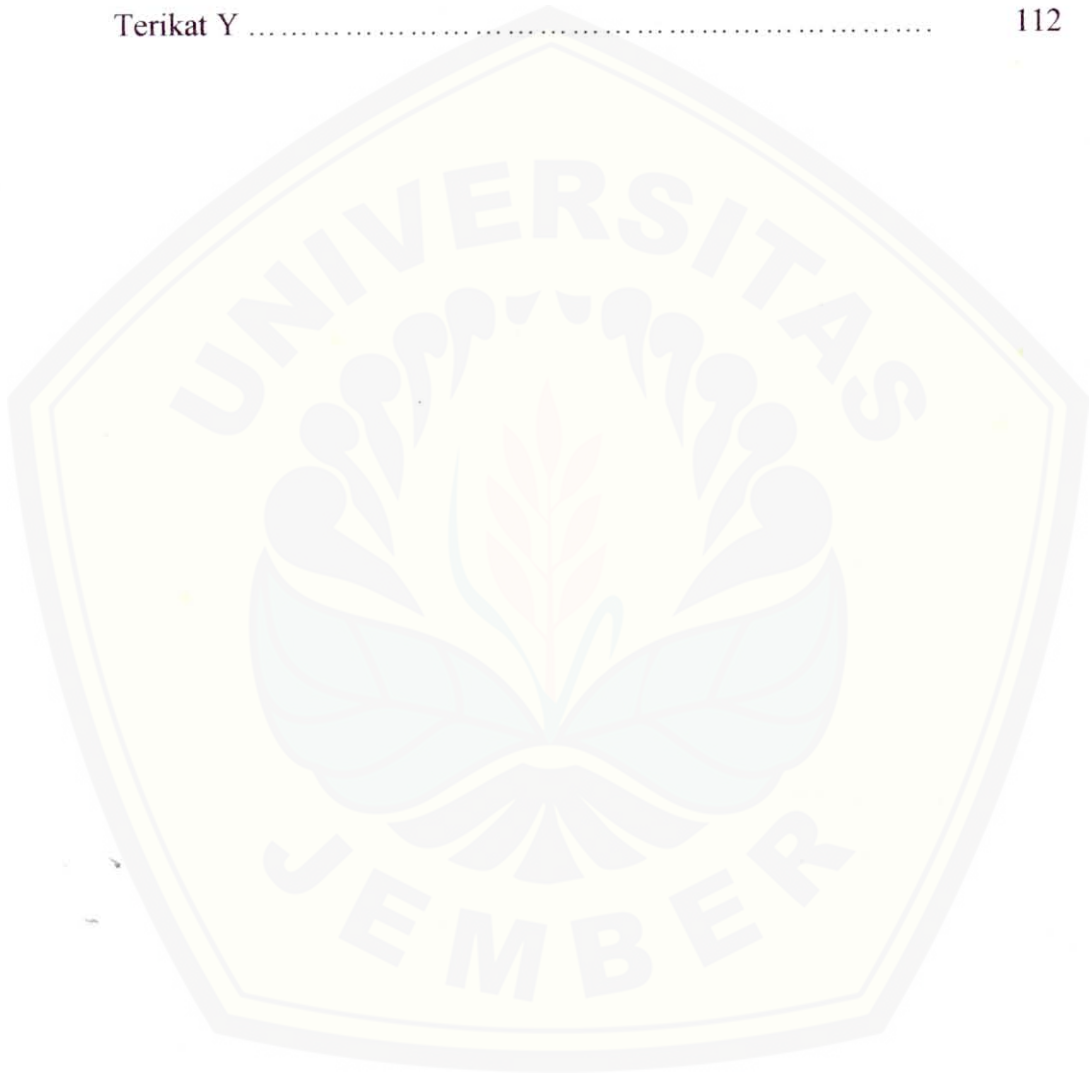
DAFTAR TABEL

	Halaman
Tabel 1.1	Kontribusi Komponen Penerimaan PAD Aktual Kabupaten Jember Tahun Anggaran 1990/1991-1999/2000 4
Tabel 1.2	Laju Pertumbuhan Komponen PAD terhadap Total PAD Aktual Kabupaten Jember Tahun 1990/1991-1999/2000 4
Tabel 1.3	Struktur dan Laju Pertumbuhan Subsidi Pemerintah Pusat Berdasarkan Realisasi Penerimaan Aktual Kabupaten Jember Tahun Anggaran 1990/1991-1999/2000 5
Tabel 1.4	Pendapatan Regional per Kapita dan Persentase Perkembangan di Kabupaten Jember Tahun 1998-1999 6
Tabel 2.5	Kerangka Pikir Teori Pembangunan Ekonomi Daerah 14
Tabel 5.6	Perkembangan PDRB Kabupaten Jember Tahun 1989-1999 Atas Dasar Harga Konstan Tahun 1993 86
Tabel 5.7	Distribusi Persentase PDRB Kabupaten Jember Menurut Langan Usaha Atas Dasar Harga Berlaku Tahun 1989-1999 87
Tabel 5.8	Distribusi Persentase PDRB Kabupaten Jember Tahun 1989-1999 Menurut Lapangan Usaha Atas Dasar Harga Konstan 88
Tabel 5.9	Persentase Distribusi dan Peranan Posisi Ranking Dalam PDRB Kabupaten Jember Selama Tahun 1989-1999 Atas Dasar Harga Konstan 90
Tabel 5.10	Persentase Distribusi Antar Sektor Atas Dasar Harga Konstan di Kabupaten Jember Tahun 1989-1999 92
Tabel 5.11	Tingkat Pertumbuhan Sektor Ekonomi dan Pendapatan Regional Per Kapita Kabupaten Jember Atas Dasar Harga Konstan Tahun 1989-1999 94

Tabel 5.12	Persentase Kontribusi Antar Komponen Dalam Struktur PAD Kabupaten Jember Tahun Anggaran 1990/1991-1999/2000	97
Tabel 5.13	Rata-rata Laju Pertumbuhan dan Peringkat Dalam Struktur PAD Kabupaten Jember Tahun Anggaran 1990/1991-1999/2000	98
Tabel 5.14	Ratio Distribusi Antara Subsidi Umum dan Subsidi Khusus di Kabupaten Jember Tahun Anggaran 1990/1991-1999/2000 ...	101
Tabel 5.15	Rangkuman Hasil Analisis Regresi dengan Distributed Lag Model Secara Simultan Terhadap PAD Aktual Kabupaten Jember Tahun 1990/1991-1999/2000	104
Tabel 5.16	Pengaruh Secara Parsial Variabel Bebas Terhadap Penerimaan PAD Aktual Kabupaten Jember Tahun 1990/1991-1999/2000	107
Tabel 5.17	Rasio Antara PAD Aktual dengan PAD Potensial Kabupaten Jember Tahun 1990/1991-1999/2000	114
Tabel 5.18	Indeks Pelaksanaan PAD dan Timbangan Normal Antara PAD Aktual dengan PAD Potensial Kabupaten Jember Tahun 1990/1991-1999/2000	118

DAFTAR GAMBAR

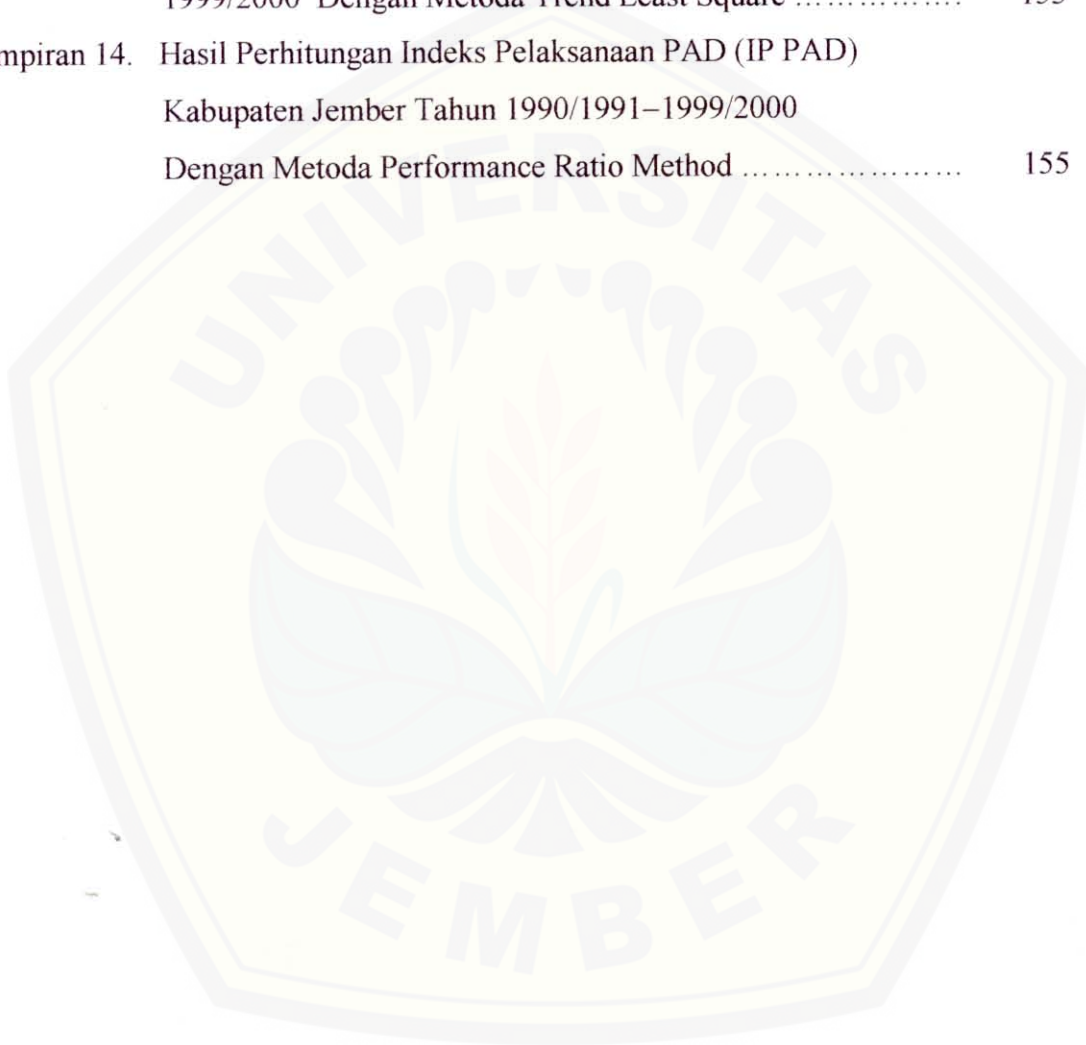
	Halaman
Gambar 3.1 Bagan Estimasi Potensi PAD dan Indeks Pelaksanaan PAD	72
Gambar 5.2 Analisis Jalur Variabel Bebas X Terhadap Variabel Terikat Y	112



DAFTAR LAMPIRAN

	Halaman
Lampiran 1. Kontribusi dan Tingkat Perkembangan PAD Aktual Kabupaten Jember Berdasarkan Penerimaan Tahun Anggaran 1990/1991 - 1999/2000	141
Lampiran 2. Kontribusi dan Tingkat Perkembangan Sektor Lapangan Usaha Dalam PDRB Kabupaten Jember Tahun 1989-1999 Atas Dasar Harga Konstan	142
Lampiran 3. Kontribusi dan Tingkat Perkembangan Sektor Lapangan Usaha Dalam PDRB Kabupaten Jember Tahun 1989-1999 Atas Dasar Harga Berlaku	143
Lampiran 4. Data Entry Regresi Berganda Distributed Lag Model PAD Jember 1990/1991-1999/2000	144
Lampiran 5. Data Analisis Log Bagi PAD _{t+1} , Y _{dt} , Agric _t , Trade _t , Indus _t , dan Grant _{t+1}	145
Lampiran 6. Analisis Regresi Berganda Pengaruh Secara Simultan dan Parsial Log Y _{dt} , Log Agric _t , Log Trade _t , Log Indus _t , dan Grant _{t+1} Terhadap Log PAD _{t+1}	146
Lampiran 7. Gambar Kurva Daerah Penerimaan dan Penolakan Ho Dengan Uji t Dua Arah untuk Pendapatan Regional per Kapita	147
Lampiran 8. Gambar Kurva Daerah Penerimaan dan Penolakan Ho Dengan Uji t Dua Arah untuk Sektor Pertanian	148
Lampiran 9. Gambar Kurva Daerah Penerimaan dan Penolakan Ho Dengan Uji t Dua Arah untuk Sektor Perdagangan	149
Lampiran 10. Gambar Kurva Daerah Penerimaan dan Penolakan Ho Dengan Uji t Dua Arah untuk Sektor Industri	150
Lampiran 11. Gambar Kurva Daerah Penerimaan dan Penolakan Ho Dengan Uji t Dua Arah untuk Subsidi/Bantuan Pusat	151

Lampiran 12	Gambar Kurva Daerah Penerimaan dan Penolakan H_0 Dengan Uji F Satu Arah pada Tingkat Keyakinan 95 %	152
Lampiran 13.	Hasil Perhitungan Estimasi Potensi Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kabupaten Jember Tahun 1990/1991- 1999/2000 Dengan Metoda Trend Least Square	153
Lampiran 14.	Hasil Perhitungan Indeks Pelaksanaan PAD (IP PAD) Kabupaten Jember Tahun 1990/1991–1999/2000 Dengan Metoda Performance Ratio Method	155





BAB I PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Pada hakekatnya Negara Kesatuan Republik Indonesia menyelenggarakan pemerintahan, dan pembangunan untuk mencapai masyarakat adil, makmur, dan merata, berdasarkan Pancasila dan Undang Undang Dasar 1945 (UU Otoda 1999: 87). Sedangkan tujuan Pembangunan Lima Tahun ke-enam adalah menumbuhkan sikap kemandirian masyarakat Indonesia guna meningkatkan kualitas sumber daya manusia untuk mewujudkan keadilan dan kesejahteraan lahir dan batin secara lebih merata.

Ditegaskan pula dalam kebijaksanaan pembangunan lima tahun keenam bahwa Pembangunan Daerah sebagai bagian integral dari Pembangunan Nasional dilaksanakan melalui otonomi daerah dan pengaturan sumber daya nasional, yang memberi kesempatan bagi peningkatan demokrasi dan kinerja daerah yang berdaya guna dan berhasil guna dalam penyelenggaraan pemerintahan, pelayanan masyarakat, dan pembangunan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat menuju masyarakat madani yang bebas korupsi, kolusi, dan nepotisme, untuk itu diperlukan keikutsertaan masyarakat, keterbukaan, dan pertanggungjawaban kepada masyarakat (UU Otoda 1999: 88). Pembangunan daerah bertujuan meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan rakyat di daerah melalui pembangunan yang serasi dan terpadu baik antar sektor maupun antara pembangunan sektoral dengan perencanaan pembangunan oleh daerah yang efisien dan efektif menuju tercapainya kemandirian daerah dan kemajuan yang merata di seluruh pelosok tanah air (Dirjen Dikti Depdikbud RI, 1993).

Dalam pada itu, kebijaksanaan pembangunan dalam lima tahun keenam tetap bertumpu pada Trilogi Pembangunan, yaitu : (1) pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya; (2) pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi; dan (3) stabilitas nasional

yang sehat dan dinamis. Trilogi Pembangunan tersebut saling berkaitan dan saling mendukung, yang terus dikembangkan secara terpadu dan berkesinambungan. Asas pemerataan yang menuju terciptanya keadilan sosial dituangkan dalam berbagai langkah kegiatan antara lain melalui delapan jalur pemerataan. Pemerataan hasil-hasil pembangunan, salah satunya diarahkan pada keseimbangan pendapatan pusat dan daerah. Untuk mencapai pemerataan hasil-hasil pembangunan tersebut, maka pembangunan daerah harus mendapatkan porsi yang layak.

Pesatnya pembangunan daerah di Indonesia menimbulkan berbagai konsekuensi yang menyangkut agenda perkembangan kegiatan fiskal yang tertuang dalam UU No. 25 Tahun 1999 tentang perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, dan pada hakekatnya mengemban tiga fungsi utama yakni (1) fungsi alokasi yang meliputi antara lain, sumber-sumber ekonomi dalam bentuk barang dan jasa pelayanan masyarakat; (2) fungsi distribusi meliputi antara lain, pendapatan dan kekayaan masyarakat, pemerataan pembangunan; dan (3) fungsi stabilisasi meliputi antara lain, pertahanan-keamanan, ekonomi dan moneter (UU Otoda 1999: 107). Jadi jelasnya bahwa bidang ekonomi menjadi titik berat sebagai penggerak utama pembangunan.

Dengan menitik beratkan penggerak utama di bidang ekonomi, maka secara jelas bahwa pembangunan pada hakekatnya selain sebagai upaya suatu bangsa untuk mencapai terjadinya pertumbuhan ekonomi, tetapi juga harus dibarengi dengan terjadinya perubahan positif dalam rangka untuk meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan seluruh bangsa. Pemerintah Indonesia yang sejak Pembangunan Jangka Panjang Pertama (PJP I) berusaha keras untuk meningkatkan pembangunan daerah baik melalui kebijakan deregulasi, desentralisasi, dan lain-lain yang semuanya menuju pada tercapainya peningkatan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB).

Kriteria utama keberhasilan pembangunan daerah adalah dalam bentuk PDRB, secara sektoral maupun perkapita. Oleh karena itu, PDRB secara agregatif menunjukkan kemampuan suatu daerah tertentu dalam menghasilkan pendapatan atau balas jasa kepada faktor-faktor yang ikut berpartisipasi dalam proses produksi di

daerah itu (Iwan Jaya Aziz, 1994: 47). Dengan demikian berarti bahwa PDRB merefleksikan gambaran keaslian kegiatan produksi (*Production Originated*) dari suatu daerah tertentu.

Pemerintah Daerah Tingkat II Jember sebagai daerah otonom tingkat II memiliki otonomi daerah yang nyata, bertanggung jawab dan dinamis, yang berkedudukan lebih langsung berhubungan dengan masyarakat merupakan salah satu pelaku dan harus berperan sebagai *engine of growth* dalam upaya pengembangan potensi ekonomi daerah. Peran pemerintah daerah tersebut akan terefleksi dalam pendayagunaan kemampuan mengelola sektor-sektor publik, terutama pengelolaan keuangan daerah yang semakin meningkat, yaitu terhadap sumber-sumber penerimaan daerah yang berasal dari pertumbuhan ekonomi daerah yang tercermin pada besar kecilnya PDRB secara riil yang terhimpun dari sektor-sektor potensi lapangan usaha daerah, sumber-sumber pendapatan asli daerah, dan subsidi pusat (*block grant*) berupa sumbangan dan bantuan pusat. Jadi pertumbuhan dan perubahan itu sudah barang tentu dikehendaki secara merata bagi seluruh aspek kehidupan bangsa dan secara merata pula dapat dinikmati oleh seluruh masyarakat.

Berdasarkan fakta empiris (*empiric facts*) yang tersedia selama kurun waktu sepuluh tahun terakhir (1990/1991-1999/2000), dari total hasil realisasi penerimaan PAD (PAD aktual) Jember, rata-ratanya secara relatif (angka persentase) menunjukkan kontribusi terbesar atas dasar peringkat adalah retribusi daerah 59,77 persen, pajak daerah 20,82 persen, bagian laba BUMD 12,63 persen, penerimaan lain-lain 4,21 persen, dan penerimaan dinas-dinas 2,57 persen. Namun bila dicermati lebih lanjut, ternyata pada tiap komponen pembentuk sumber-sumber PAD Jember tersebut selama kurun waktu enam tahun terakhir ini (1994/1995-1999/2000) dalam angka-angka relatifnya menunjukkan gejala penurunan (pajak daerah dan retribusi daerah), walaupun secara absolut setiap tahunnya cenderung terdapat peningkatan pada hasil penerimaan PAD aktualnya (Lampiran 1 : 141).

Gambaran yang jelas tentang keadaan tersebut dapat dilihat pada penyajian Tabel 1.1 dibawah ini.

Tabel 1.1 Kontribusi Komponen Hasil Penerimaan PAD Aktual Kabupaten Jember Tahun Anggaran 1990/1991-1999/2000 (persen)

No.	Tahun	Komponen-komponen Hasil Penerimaan PAD (PAD Aktual) Jember					Total Persentase Penerimaan PAD
		Pajak Daerah	Retribusi Daerah	Bagian Laba BUMD	Penerimaan Dinas	Penerimaan Lain-lain	
1.	90/91	16,37	75,17	5,16	0	3,30	100,00
2.	91/92	14,32	78,31	4,14	0	3,23	100,00
3.	92/93	13,08	72,93	6,23	0	7,76	100,00
4.	93/94	20,72	68,34	7,94	0	3,00	100,00
5.	94/95	28,21	63,12	6,44	0,14	2,09	100,00
6.	95/96	26,70	54,01	9,62	7,07	2,60	100,00
7.	96/97	22,94	40,73	28,18	5,86	2,29	100,00
8.	97/98	26,50	51,26	12,28	7,58	2,38	100,00
9.	98/99	21,18	47,22	12,76	5,00	13,84	100,00
10.	99/00	18,17	46,64	33,55	0	1,64	100,00
Rata-rata		20,82	59,77	12,63	2,57	4,21	100,00

Sumber : Lampiran 1 halaman 141, data terolah.

Bila dilihat dari rata-rata laju pertumbuhan pada tiap komponennya selama kurun waktu 1990/1991-1998/1999 menunjukkan peringkat yang berbeda dalam gerak perkembangannya, yaitu penerimaan dari dinas-dinas 691,74 persen, penerimaan lain-lain 85,30 persen, bagian laba BUMD 83,17 persen, pajak daerah 23,45 persen, dan retribusi daerah 14,41 persen. Laju pertumbuhan komponen-komponen PAD terhadap total hasil realisasi penerimaan PAD (PAD Aktual) Jember ditunjukkan pada Tabel 1.2, memberi gambaran yang jelas tentang keadaan tersebut.

Tabel 1.2 Laju Pertumbuhan Komponen PAD terhadap Total PAD Aktual Kabupaten Jember Tahun 1990/1991-1998/1999 (dalam persen)

Komponen PAD	Tahun									
	90/91	91/92	92/93	93/94	94/95	95/96	96/97	97/98	98/99	Rata-rata
Pajak Daerah	3,06	7,17	59,95	68,39	24,94	20,68	4,37	2,74	19,74	23,45
Retribusi Daerah	22,72	9,30	(5,40)	14,23	13,00	5,89	13,72	18,41	37,86	14,41
Bag. Laba BUMD	(5,47)	76,85	28,53	0,33	97,37	311,17	(60,60)	33,56	266,77	83,17
Penerimaan Dinas	0	0	0	0	6307,60	16,37	16,93	(15,24)	(100,00)	691,74
Penerimaan Lain	15,20	182,05	(60,91)	(14,10)	64,77	23,62	(6,09)	646,59	(83,45)	85,30
Total PAD Riil	17,80	17,37	0,95	23,68	32,05	40,42	(9,64)	28,54	39,56	21,20

Sumber : Lampiran 1 halaman 141, data terolah.

Pos penerimaan daerah lainnya berupa subsidi pemerintah pusat yaitu porsi subsidi umum dan subsidi khusus (*portion of specific and block grant*) kepada Kabupaten Jember selama kurun waktu 1990/1991–1999/2000, setiap tahunnya menunjukkan angka absolut yang meningkat, secara relatif rata-ratanya untuk subsidi umum (*block grant*) 43,17 persen dan subsidi khusus (*specific grant*) 56,83 persen. Laju pertumbuhan rata-rata selama sepuluh tahun terakhir untuk masing-masing porsi subsidi pemerintah pusat menunjukkan bahwa subsidi umum 87,39 persen lebih besar daripada subsidi khusus 16,46 persen.

Untuk melihat struktur dan laju pertumbuhan subsidi dari pemerintah pusat terhadap pos penerimaan keuangan daerah Jember disajikan dalam Tabel 1.3 sebagai berikut.

Tabel 1.3 Struktur dan Laju Pertumbuhan Subsidi Pemerintah Pusat Berdasar Realisasi Penerimaan Aktual Kabupaten Jember Tahun Anggaran 1990/1991-1999/2000 (dalam ribuan rupiah dan persentase)

No	Tahun	Realisasi Penerimaan Subsidi/Bantuan Pusat			Laju Pertumbuhan Penerimaan Subsidi		
		Subsidi Umum	Subsidi Khusus	Total Subsidi Pusat	S. Umum	S. Khusus	Total Subsidi
1	1990	3.488.100 [26,38]	9.735.197 [73,62]	13.223.307 [100,00]			
2	1991	5.804.161 [28,54]	14.532.731 [71,46]	20.336.892 [100,00]	66,40	49,28	53,80
3	1992	7.698.748 [27,27]	20.532.731 [72,73]	28.231.479 [100,00]	32,64	41,29	40,74
4	1993	9.077.682 [31,87]	19.408.036 [68,13]	28.485.718 [100,00]	17,91	(5,48)	0,90
5	1994	9.368.108 [30,55]	21.300.105 [69,45]	30.668.213 [100,00]	3,20	9,75	7,66
6	1995	11.557.990 [42,57]	15.593.214 [57,43]	27.151.204 [100,00]	23,38	(26,80)	(11,47)
7	1996	13.595.222 [44,12]	17.222.078 [55,88]	30.817.300 [100,00]	17,63	10,45	13,50
8	1997	14.051.046 [42,31]	19.159.473 [57,69]	33.210.519 [100,00]	3,35	11,25	7,77
9	1998	93.245.941 [74,78]	31.444.713 [25,22]	124.690.654 [100,00]	563,62	64,12	275,46
10	1999	147.670.837 [83,28]	29.654.141 [16,72]	177.324.978 [100,00]	58,37	(5,69)	42,21
Rata-rata		43,17	56,83	100,00	87,39	16,46	47,69

Sumber : Kantor Bappeda dan Bagian Keuangan Setwilda Kabupaten Dati II Jember Tahun 2000, data diolah.

Catatan : [.....] = menunjukkan angka persentase

(.....) = menunjukkan angka negatif

Nilai pendapatan regional per kapitanya dalam kurun waktu sebelas tahun terakhir (1989–1999) secara umum menunjukkan angka absolut yang meningkat setiap tahunnya, terkecuali pada tahun 1998 mengalami penurunan dan malahan pertumbuhannya menunjukkan angka minus (sebesar –1,34 persen) dibanding pada tahun sebelum dan sesudahnya. Namun demikian, secara keseluruhannya selama tahun 1989 – 1999 rata-rata pertumbuhan dari pada pendapatan regional per kapita Kabupaten Jember masih menunjukkan nilai positif (sebesar 11,33 persen). Berikut ini disajikan gambaran perkembangan pendapatan regional per kapita penduduk Kabupaten Jember sebagaimana pada Tabel 1.4 dibawah:

Tabel 1.4. Pendapatan Regional Per Kapita dan Persentase Perkembangannya Di Kabupaten Jember Tahun 1989 - 1999 (dalam rupiah dan persen)

No.	Tahun	Pendapatan Regional per Kapita (Rp)	Tingkat Perkembangan (%)
1	1989	397.814	—
2	1990	405.053	1,82
3	1991	463.104	14,33
4	1992	512.428	10,65
5	1993	553.650	8,04
6	1994	840.860	51,88
7	1995	911.810	8,44
8	1996	984.350	7,96
9	1997	1.021.580	3,78
10	1998	1.007.930	-1,34
11	1999	1.086.479	7,79
Rata - rata		744.096	11,33

Sumber : Kantor Bappeda dan BPS Kabupaten Dati II Jember Tahun 2000, data diolah.

Peranan sektoral yang paling mendominasi perkembangan perekonomian di Jember dalam sumbangannya terhadap pembentukan nilai PDRB atas dasar harga konstan selama kurun waktu 1989 – 1999 rata-rata per tahunnya secara beruntun adalah sektor pertanian sebesar 47,06 persen; perdagangan, hotel dan restoran sebesar 15,07 persen; dan industri pengolahan sebesar 6,87 persen. Sedangkan pada tingkat perkembangan rata-rata per tahunnya, sektor pertanian sebesar 11,15 persen; sektor perdagangan sebesar 15,57 persen; dan sektor industri dan pengolahan sebesar

1,94 persen. Bila diperhatikan, selama periode tahun 1998 mengindikasikan bahwa semua sektor lapangan usaha dalam PDRB Jember perkembangannya menunjukkan kecenderungan pada tingkat pertumbuhan yang negatif. Namun secara keseluruhan selama periode tahun 1989 – 1999 rata-rata pertumbuhan dari pada produk domestik regional bruto (PDRB riil) Kabupaten Jember masih menunjukkan nilai yang positif (sebesar 12,37 persen). Untuk memberi gambaran yang jelas tentang keadaan tersebut dapat dilihat pada Lampiran 2, halaman 142.

Sejalan dengan kemandirian daerah untuk meningkatkan pembangunan regionalnya secara merata baik materiil maupun spiritual bagi kemakmuran dan kesejahteraan masyarakatnya, maka hal ini tidak dapat lepas dalam usaha menghasilkan sumber-sumber pendapatan daerah yang termanifestasikan dalam PAD aktualnya yang diperoleh dari variabel-variabel dominan (PDRB) yang ikut berpartisipasi mewujudkan potensi atau kapasitas PAD daerah bersangkutan. Sehingga dari gambaran fakta-fakta empiris diatas dan sehubungan dengan hasil realisasi penerimaan PAD (*PAD actual*) Kabupaten Jember pada kurun waktu satu dasawarsa (1990/1991-1999/2000), dimungkinkan terdapat adanya fenomena perbedaan (*disparity*) kemampuan antara besarnya estimasi potensi penerimaan PAD (*PAD potential*) dengan hasil realisasi penerimaan PAD (*PAD actual*) di Kabupaten Jember.

Fenomena disparitas sebenarnya antara PAD potensial dan PAD aktual merupakan sebagai kendala besar untuk mencapai keberhasilan pembangunan dan pertumbuhan ekonomi daerah, sementara itu kebutuhan di dalam membiayai kegiatan rutin dan pembangunan daerah terus berlanjut. Dengan demikian, maka substansi masalahnya adalah: 1) seberapa besar pengaruh masing-masing variabel (PDRB) yang paling dominan terhadap penerimaan PAD aktual; 2) seberapa besar estimasi PAD potensial dibandingkan dengan realisasi PAD aktualnya; dan 3) sejauh mana indeks (hasil) pelaksanaan atau kinerjanya antara PAD potensial dengan PAD aktual. Pertanyaan-pertanyaan diatas akan dikaji dalam studi penelitian ini.

1.2 Rumusan Masalah

Sejalan dengan semangat reformasi, maka masalah otonomi fiskal daerah menjadi suatu momentum yang menarik untuk dikaji. Bertolak dari substansi masalah tersebut diatas, terutama dalam *leading sector* yang mendominasi pertumbuhan struktur perekonomian dan pos-pos penerimaan fiskal di Kabupaten Jember, dengan menggunakan data angka absolut secara *time series* yang diambilkan dari *leading-sector* nya (pendapatan regional per kapita, sektor pertanian, sektor perdagangan, dan sektor industri pengolahan) dalam PDRB tahun 1989–1999, dan pos-pos penerimaan fiskal (realisasi penerimaan pendapatan asli daerah dan subsidi pusat) dalam APBD Tahun Anggaran 1990/1991–1999/2000 Kabupaten Jember, maka perumusan masalah sebagai berikut :

- (a) manakah paling dominan diantara variabel-variabel pendapatan regional per kapita, sektor pertanian, sektor perdagangan, sektor industri, dan subsidi pusat terhadap hasil realisasi penerimaan PAD (*PAD Actual*) di Kabupaten Jember pada tahun anggaran 1990/1991–1999/2000 ?
- (b) seberapa besar estimasi penerimaan PAD potensial Kabupaten Jember pada tahun 1990/1991–1999/2000 yang sebenarnya diperoleh ?
- (c) seberapa besar indeks (hasil) pelaksanaan atau kinerja PAD (*PAD performance*) yang ditunjukkan pada tahun 1990/1991–1999/2000 ?

1.3 Tujuan dan Manfaat Penelitian

1.3.1 Tujuan Penelitian

Bertolak dari substansi masalah tersebut dimuka, maka tujuan dalam proses penelitian ini adalah :

1.3.1.1 Tujuan Umum

Untuk mencapai keberhasilan pembangunan dan pertumbuhan ekonomi daerah, diharapkan hasil pelaksanaan kerja memiliki jiwa inovator, kreator, adaptor, proaktif, dan disiplin. Sebab kebutuhan jiwa yang entrepreneurship dan berkualitas (*knowledge, ability, personality, dan skill*) relevan dengan tujuan pemberian otonomi kepada daerah bersangkutan dapat mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri untuk pelaksanaan pembangunan dan pelayanan terhadap masyarakat.

Tujuan ini tidak mungkin dapat dicapai bila tidak di dukung oleh sumber daya manusia berkualitas, memiliki visi, dan persepsi yang jelas terhadap misi yang harus diembannya.

1.3.1.2 Tujuan Khusus

Dalam proses penelitian ini, tujuan khususnya dapat dikemukakan sebagai berikut :

- a. untuk menghitung dan mengetahui pengaruh paling dominan diantara variabel-variabel pendapatan regional per kapita, sektor pertanian, sektor perdagangan, sektor industri, dan subsidi pusat terhadap hasil realisasi penerimaan PAD (*PAD Actual*) di Kabupaten Jember pada tahun anggaran 1990/1991–1999/2000.
- b. untuk menghitung dan mengetahui besarnya estimasi penerimaan PAD potensial Kabupaten Jember pada tahun 1990/1991–1999/2000 yang sebenarnya diperoleh.
- c. untuk menghitung dan mengetahui besarnya indeks (hasil) pelaksanaan atau kinerja PAD (*PAD performance*) di Kabupaten Jember pada tahun 1990/1991–1999/2000.

1.3.2 Manfaat Penelitian

Dari hasil penelitian yang dilakukan, harapannya adalah :

- a. dapat digunakan dalam penentuan langkah-langkah kebijakan fiskal daerah khususnya sebagai bahan pertimbangan pengambilan keputusan bagi usaha menggali sumber-sumber potensi pendapatan daerah.

- b. sebagai bahan informasi bagi penelitian selanjutnya yang berhubungan dengan penelitian ini.





BAB II TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Landasan Teori

2.1.1 Pengertian Daerah dan Pembangunan Ekonomi Daerah

Pengertian daerah ditinjau dari aspek ekonomi mengandung tiga pengertian yang berbeda-beda yaitu (Lincoln Arsyad, 1999: 107) :

- (a) daerah homogen, adalah suatu daerah yang dianggap sebagai ruang dimana kegiatan ekonomi terjadi dan dalam berbagai pelosok ruang terdapat sifat-sifat yang sama, dan kesamaan sifat-sifat tersebut antara lain dari segi pendapatan per kapitanya, sosial-budayanya, geografis, dan sebagainya.
- (b) daerah nodal, adalah dianggap sebagai suatu ekonomi ruang yang dikuasai oleh satu atau beberapa pusat kegiatan ekonomi.
- (c) daerah administrasi atau daerah perencanaan, adalah suatu ekonomi ruang yang berada dibawah satu administrasi tertentu atau didasarkan pada pembagian administratif suatu negara seperti satu propinsi, kabupaten, kecamatan, dan sebagainya.

Adapun pengertian pembangunan pada hakekatnya adalah proses perubahan yang terus menerus yang merupakan kemajuan dan perbaikan menuju kearah yang ingin dicapai (Enny Soesiana K., 1996: 39). Demikian pula pernyataan Prof. Soemitro (dalam Syafaruddin Alwi, 1999: 4), sangat menegaskan bahwa hakekat pembangunan adalah perubahan struktural dalam perekonomian dan bahkan merupakan suatu penyesuaian struktural secara kontinyu (*prennial structural adjustment*) untuk mengatasi ketimpangan dan ketidak-seimbangan struktural yang terjadi. Ketidak-seimbangan itu selain berupa kesenjangan dalam pola pembagian kekayaan dan pendapatan antar golongan, antar daerah, juga terjadi dalam bentuk kelangkaan modal dan keterbatasan SDM dari sudut keterampilan teknis, keahlian

profesional, kemampuan pengelolaan (*managerial capability*), tingkat ilmu pengetahuan, dan teknologi. Jadi pembangunan merupakan rangkaian program dan kegiatan untuk merubah kondisi nyata masa kini (*das sein*) menjadi kondisi yang dicita-citakan pada masa depan (*das sollen*). Dengan kata lain, pembangunan adalah proses perubahan dari sesuatu yang sudah pasti tetapi belum memuaskan, kearah yang belum pasti tetapi penuh harapan.

Kekhawatiran akan ketidak-pastian masa depan melahirkan sikap pesimistis dan konservatif yang seringkali menghambat kemajuan, sebaliknya keinginan yang menggebu-gebu untuk meninggalkan masa kini dan mengejar masa depan yang penuh harapan, seringkali terbentur pada ancaman, tantangan, hambatan dan/atau gangguan yang dapat menggagalkan pembangunan itu sendiri. Oleh karena itu, dalam pembangunan nasional diperlukan kearifan dalam mengkaji sejarah masa lalu agar dapat dijadikan pengalaman dan dimanfaatkan untuk menatap ke masa depan.

Sedang pengertian pembangunan ekonomi daerah menurut Lincoln Arsyad (1999: 108), adalah suatu proses dimana pemerintah daerah dan masyarakatnya mengelola sumberdaya-sumberdaya yang ada dan membentuk suatu pola kemitraan (*partnership mode*) antara pemerintah daerah dengan sektor swasta untuk menciptakan suatu lapangan kerja baru dan merangsang perkembangan kegiatan ekonomi dalam wilayah tersebut.

Masalah pokok dalam pembangunan daerah terletak pada penekanan terhadap kebijakan-kebijakan pembangunan yang didasarkan pada kekhasan daerah (*endogenous development*) yang bersangkutan dengan menggunakan potensi sumber daya manusia, kelembagaan, dan sumber daya fisik secara lokal (daerah). Orientasi ini mengarahkan kepada pengambilan inisiatif-inisiatif yang berasal dari daerah tersebut dalam proses pembangunan untuk menciptakan kesempatan kerja baru dan merangsang pertumbuhan dan peningkatan kegiatan ekonomi. Selain itu, pembangunan ekonomi daerah adalah suatu proses, yaitu suatu proses yang mencakup pembentukan institusi-institusi baru, pembangunan industri-industri alternatif, perbaikan kapasitas tenaga kerja yang ada untuk menghasilkan produk dan

jasa yang lebih baik, identifikasi pasar-pasar baru, alih ilmu pengetahuan, dan pengembangan perusahaan-perusahaan baru.

Setiap upaya pembangunan ekonomi daerah mempunyai tujuan utama untuk meningkatkan jumlah dan jenis peluang kerja untuk masyarakat daerah. Dalam upaya untuk mencapai tujuan tersebut, pemerintah daerah dan masyarakatnya harus secara bersama-sama mengambil inisiatif pembangunan daerah. Oleh karena itu, pemerintah daerah beserta partisipasi masyarakatnya dan dengan menggunakan sumberdaya-sumberdaya yang ada harus mampu menaksir potensi sumberdaya-sumberdaya yang diperlukan untuk merancang dan membangun perekonomian daerahnya.

2.1.2 Kerangka Pikir Teori Pembangunan Ekonomi Daerah dan Strateginya

Pada dasawarsa 1950-an dan 1960-an, pembangunan ekonomi hanya berorientasikan pada kenaikan atau pertumbuhan produk domestik bruto (PDB) saja dan tidak mampu memecahkan permasalahan pembangunan secara mendasar. Hal ini tampak pada taraf dan kualitas hidup sebagian besar masyarakat yang tidak mengalami perbaikan kendatipun target kenaikan PDB per tahun telah tercapai (Lincoln Arsyad, 1999: 5). Todaro (dalam Lincoln Arsyad, 1999: 5) mengatakan bahwa keberhasilan pembangunan ekonomi ditunjukkan oleh tiga nilai pokok yaitu (1) berkembangnya kemampuan masyarakat untuk memenuhi kebutuhan pokoknya (*basic needs*), (2) meningkatnya rasa harga diri (*self esteem*) masyarakat sebagai manusia, dan (3) meningkatnya kemampuan masyarakat untuk memilih (*freedom from servitude*) yang merupakan salah satu dari hak asasi manusia.

Adanya batasan diatas, maka pembangunan ekonomi itu bisa diartikan sebagai kegiatan-kegiatan yang dilakukan suatu negara untuk mengembangkan kegiatan ekonomi dan kualitas hidup masyarakatnya. Sehingga pembangunan ekonomi di definisikan sebagai suatu proses yang menyebabkan kenaikan pendapatan riil per kapita penduduk suatu negara dalam jangka panjang yang disertai oleh perbaikan sistem kelembagaan. Dari definisi pembangunan ekonomi diatas, maka terdapat

empat dasar pengertian yang terkandung didalamnya yaitu (Lincoln Arsyad, 1999: 6) :

1. suatu proses, yang berarti perubahan yang terjadi terus menerus.
2. usaha untuk menaikkan pendapatan per kapita, dan
3. kenaikan pendapatan per kapita itu harus berlangsung dalam jangka panjang.
4. perbaikan sistem kelembagaan di segala bidang (misalnya ekonomi, politik, hukum, sosial, dan budaya). Sistem kelembagaan ini bisa ditinjau dari dua aspek yaitu : aspek perbaikan di bidang organisasi (institusi) dan aspek perbaikan di bidang regulasi (baik formal maupun informal).

Dalam konteks pembangunan ekonomi daerah, teori pembangunan yang ada sekarang ini (seperti dikemukakan diatas) menurut Lincoln Arsyad (1999: 118) tidak mampu untuk menjelaskan kegiatan-kegiatan pembangunan ekonomi daerah secara tuntas dan komprehensif. Oleh karena itu, suatu pendekatan alternatif (yang merupakan sintesa dan perumusan kembali konsep-konsep yang telah ada) terhadap teori pembangunan dirumuskan untuk dapat memberikan dasar bagi kerangka pikir (*paradigma*) dan rencana tindakan yang akan diambil. Untuk lebih jelasnya gambaran pendekatannya mengenai kerangka pikir dimaksud disajikan pada Tabel 2.5 berikut ini.

Tabel 2.5 Kerangka Pikir Teori Pembangunan Ekonomi Daerah

KOMPONEN	KONSEP LAMA	KONSEP BARU
Kesempatan kerja	Semakin banyak perusahaan = semakin banyak peluang kerja.	Perusahaan harus mengembangkan pekerjaan yang sesuai dengan "kondisi" penduduk daerah.
Basis pembangunan	Pengembangan sektor ekonomi.	Pengembangan lembaga-lembaga ekonomi baru.
Aset-aset lokasi	Keunggulan komparatif didasarkan pada aset fisik.	Keunggulan kompetitif didasarkan pada kualitas lingkungan.
Sumberdaya pengetahuan	Ketersediaan angkatan kerja.	Pengetahuan sebagai pembangkit ekonomi.

Sumber : Lincoln Arsyad, 1999: 119.

Secara umum tujuan strategi pembangunan ekonomi adalah : (1) mengembangkan lapangan kerja bagi penduduk yang ada sekarang, dengan maksud untuk lebih memberikan kesempatan kerja yang ada sekarang ketimbang menarik para pekerja baru, (2) mencapai stabilitas pembangunan ekonomi daerah dan ini akan sukses jika mampu memenuhi kebutuhan dunia usaha misalnya, ketersediaan lahan, sumber keuangan, infrastruktur dan sebagainya, dan (3) pengembangan basis ekonomi dan kesempatan tenaga kerja yang beragam, hal ini guna mengantisipasi kemungkinan-kemungkinan fluktuasi ekonomi sektoral, yang pada akhirnya akan mempengaruhi kesempatan kerja masyarakat.

Lincoln Arsyad (1999: 122) menyebutkan bahwa strategi pembangunan ekonomi daerah dapat dikelompokkan menjadi empat kelompok besar yaitu :

- (1) strategi pengembangan fisik/lokalisasi (*Locality or Physical Development Strategy*). Secara khusus tujuan strategi ini adalah untuk menciptakan identitas daerah/kota, memperbaiki basis pesona (*amenity base*) atau kualitas hidup masyarakat, dan memperbaiki daya tarik pusat kota (*civic center*) dalam upaya untuk memperbaiki dunia usaha daerah. Metoda pendekatannya dengan pembuatan bank tanah (*landbanking*), penataan kota (*townscaping*), pengaturan tata ruang (*zoning*), penyediaan perumahan dan pemukiman, penyediaan infrastruktur dan sebagainya.
- (2) strategi pengembangan dunia usaha (*Business Development Strategy*). Dengan menciptakan perekonomian daerah yang sehat merupakan daya tarik, kreasi, dan daya tahan kegiatan dunia usaha. Beberapa alat pengembangannya antara lain (a) penciptaan iklim usaha yang sehat melalui pengaturan dan kebijakan, (b) mencegah penurunan kualitas lingkungan, (c) pembuatan pusat informasi terpadu terutama masalah perijinan dan rencana pembangunan ekonomi daerah, (d) pendirian pusat konsultasi dan pengembangan usaha kecil, (e) pembuatan sistem pemasaran bersama dan meningkatkan sikap kooperatif antar sesama pelaku bisnis, dan (f) pembuatan lembaga penelitian dan pengembangan yang berbasiskan ilmu pengetahuan.

- (3) strategi pengembangan sumberdaya* manusia (*Human Resource Development Strategy*). Merupakan aspek yang paling penting dalam proses pembangunan ekonomi sehingga kualitas pengembangannya dapat dilakukan dengan cara : (a) pelatihan dengan sistem yang dirancang secara khusus untuk memenuhi kebutuhan dan harapan si pemberi kerja (*customized training system*), (b) pembuatan bank keahlian (*skillbanks*), dan (c) penciptaan iklim pengembangan lembaga-lembaga pendidikan dan keterampilan (LPK) baik bagi fisik normal maupun penyandang cacat.
- (4) strategi pengembangan ekonomi masyarakat (*Community-based Development Strategy*). Merupakan kegiatan yang ditujukan untuk mengembangkan atau pemberdayaan (*empowerment*) suatu kelompok masyarakat tertentu di suatu daerah dengan cara pendekatan melalui penciptaan proyek-proyek padat karya guna memenuhi kebutuhan hidup dan memperoleh keuntungan dari usahanya.

2.1.3 Corak dan Peran Pemerintah dalam Manajemen Pembangunan Daerah

Perbedaan kondisi daerah membawa implikasi bahwa corak pembangunan yang diterapkan berbeda pula. Peniruan (*copying*) mentah-mentah pola kebijaksanaan yang pernah diterapkan dan berhasil pada suatu daerah, belum tentu memberikan manfaat yang sama bagi daerah lainnya. Jika akan membangun suatu daerah, kebijakan yang diambil harus sesuai dengan kondisi (masalah, kebutuhan, dan potensi) daerah yang bersangkutan. Oleh karena itu penelitian yang mendalam tentang keadaan tiap daerah harus dilakukan untuk mendapatkan data dan informasi yang berguna bagi penentuan perencanaan pembangunan daerah.

Sampai saat ini menurut Lincoln Arsyad (1999: 109), belum banyak penelitian tentang proses perkembangan ekonomi ditinjau dari segi lokasi kegiatan ekonomi – artinya, banyak variabel yang mempengaruhi kualitas atau keserasian (*suitability*) suatu lokasi misalnya upah tenaga kerja, biaya energi, ketersediaan pemasok, komunikasi, fasilitas-fasilitas pendidikan dan latihan (diklat), kualitas pemerintah daerah dan tanggung jawabnya, dan sanitasi –, sehingga sukar memberikan gambaran

analisis tentang pola perkembangan perekonomian daerah yang bersangkutan serta proses pertumbuhannya. Memang diakui banyak pihak, bahwa penyebab kesukaran membuat ancangan pengembangan metoda kajian perekonomian daerah adalah untuk mendapatkan data dan informasi suatu daerah sangat sulit karena (Lincoln Arsyad,1999: 114 - 115) :

- (1) data tentang daerah sangat terbatas terutama bila daerah dibedakan berdasarkan pengertian daerah nodal, sehingga dengan data yang sangat terbatas sangat sukar untuk menggunakan metoda yang telah dikembangkan dalam memberikan gambaran mengenai perekonomian suatu daerah.
- (2) data yang tersedia umumnya tidak sesuai dengan data yang dibutuhkan untuk analisis daerah, sebab data yang terkumpul biasanya ditujukan untuk memenuhi kebutuhan analisis perekonomian secara nasional.
- (3) data tentang perekonomian daerah sangat sukar dikumpulkan, sebab perekonomian daerah lebih terbuka dibandingkan dengan perekonomian nasional. Hal tersebut menyebabkan data tentang aliran-aliran yang masuk dan keluar dari suatu daerah sukar diperoleh.
- (4) bagi negara sedang berkembang (NSB), di samping kekurangan data sebagai kenyataan yang umum, data yang ada yang terbatas itu pun banyak yang sulit untuk dipercaya, sehingga menimbulkan kesulitan untuk melakukan analisis yang memadai tentang keadaan perekonomian suatu daerah.

Namun demikian, secara global dapat dikatakan bahwa regionalisasi kegiatan ekonomi berhubungan erat dengan pola perkembangan, jenis ekonomi, dan perubahan peranan berbagai kegiatan ekonomi dalam keseluruhan kegiatan ekonomi. Jika peran suatu kegiatan (produksi) meningkat, berarti perannya bertambah penting.

Perloff dan Wingo (dalam Lincoln Arsyad,1999: 110) membedakan tiga tahap dalam pola perkembangan perekonomian daerah di negara-negara maju yaitu :

1. perkembangan pertanian (sampai tahun 1840). Pada tahap ini daerah-daerah yang mengalami perkembangan adalah daerah yang sangat sesuai dengan usaha pertanian dan daerah yang dapat menyediakan jasa-jasa untuk perkembangan

sektor pertanian. Perkembangan ini terutama didorong karena penambahan permintaan atas hasil-hasil pertanian dari sektor industri, baik dari dalam negeri maupun luar negeri.

2. perkembangan pertambangan (1840 - 1950). Pertambangan besi dan batu bara merupakan kegiatan pertambangan yang mula-mula berkembang, sebab kedua jenis bahan tambang ini diperlukan oleh industri baja dan dijadikan sumber energi. Sektor pertambangan mempunyai pengaruh kuat dalam mendorong perkembangan suatu daerah, sebab sektor ini mempunyai pengaruh keterkaitan ke depan (*forward linkage effect*) yang lebih besar dibanding dengan sektor pertanian.
3. perkembangan *amenity resources*. Sejak awal abad 20, peranan kekayaan alam dalam menentukan pembangunan daerah mulai berkurang, sebagai akibat dari pesatnya perkembangan teknologi. Kegiatan perekonomian tidak lagi ditentukan oleh tempat menghasilkan bahan baku yang dibutuhkan, melainkan oleh letak pasar dari hasil industri yang bersangkutan. Bahkan pada pertengahan abad ini lokasi kegiatan ekonomi dipengaruhi oleh satu faktor yang disebut *amenity resources*, yang didefinisikan sebagai gabungan dari iklim, keadaan tanah, daerah pantai, dan air yang menciptakan suasana hidup yang baik dan menarik bagi migrasi dan pengusaha untuk menanamkan modalnya di daerah itu.

Sejalan dengan corak pembanguna daerah, maka tahap pertama di dalam manajemen pembangunan daerah adalah perencanaan bagi setiap organisasi atau institusi yaitu menentukan peran (*role*) yang akan dilakukan dalam proses pembangunan. Ada empat peran yang dapat diambil oleh pemerintah daerah dalam proses pembangunan ekonomi daerah, yakni (Lincoln Arsyad, 1999: 120 - 121) :

- (a) *entrepreneur*. Dengan perannya sebagai entrepreneur, pemerintah daerah bertanggungjawab untuk menjalankan suatu usaha bisnis. Pemerintah daerah bisa mengembangkan suatu usaha sendiri (BUMD) dan aset-aset pemerintah daerah harus dapat dikelola dengan lebih baik sehingga secara ekonomis menguntungkan

- (b) *koordinator*. Pemerintah daerah dapat bertindak sebagai koordinator untuk menetapkan kebijakan atau mengusulkan strategi-strategi bagi pembangunan di daerahnya. Perluasan dari peranan ini dalam pembangunan ekonomi bisa melibatkan kelompok-kelompok dalam masyarakat dalam proses pengumpulan dan pengevaluasian informasi ekonomi, misalnya tingkat kesempatan kerja, angkatan kerja, pengangguran, dan sebagainya.
- (c) *fasilitator*. Pemerintah daerah dapat mempercepat pembangunan melalui perbaikan lingkungan perilaku atau budaya masyarakat (*attitudinal environment*) di daerahnya. Hal ini akan mempercepat proses pembangunan dan prosedur perencanaan serta pengaturan penetapan daerah (*zoning decision regulation*) yang lebih baik.
- (d) *stimulator*. Pemerintah daerah dapat mendorong (*stimulation*) penciptaan dan pengembangan usaha melalui tindakan-tindakan (*actions*) khusus yang akan mempengaruhi perusahaan-perusahaan untuk masuk ke daerah tersebut dan menjaga agar perusahaan-perusahaan yang telah ada tetap berada di daerah tersebut. Stimulasi ini dapat dilakukan dengan cara antara lain: pembuatan brosur-brosur, pembangunan kawasan industri, pembuatan kios-kios (*outlets*) untuk produk-produk industri kecil, membantu industri-industri kecil melakukan pameran produk (*exhibition product/expo*).

2.1.4 Manajemen Pembangunan Sumber Daya Manusia

Proses pembangunan secara teoritik sangat memerlukan dukungan administrasi (*management*) yang handal dan sumberdaya manusia yang berkualitas (satuan tenaga kerja yang efisien dan bersemangat) sehingga Gary Dessler (1997: 3) meletakkan sumberdaya manusia sebagai elemen kunci keberhasilan proses pembangunan. Justru faktor ini menurut Todaro (dalam Syafaruddin Alwi, 1999: 3) merupakan kendala terbesar yang seringkali menghambat proses-proses pembangunan. Dalam praktek menurut Todaro, kemajuan ekonomi sering terhambat oleh kurangnya kemampuan administratif dan/atau manajemen pemerintah dan swasta. Banyak

pengamat yang mengatakan bahwa kemampuan manajerial dan administratif itu merupakan sumberdaya sosial ekonomi yang paling langka di negara-negara berkembang.

Disebutkan oleh Syafaruddin Alwi (1999: 2), dalam penelitian Departemen Dalam Negeri bekerjasama dengan Fakultas Ilmu Sosial dan Politik UGM tahun 1981 terhadap daerah-daerah tingkat II (Dati II) di empat propinsi (Sumbar, Jabar, Kalsel, dan Jatim) ada tiga faktor dominan sebagai penyebab yaitu, (1) kecilnya kemampuan keuangan daerah (34,96 persen), (2) kurangnya skill administrator (72,42 persen), dan (3) keadaan infrastruktur daerah (21,48 persen). Sehingga dari ketiga faktor penyebab ini, yang menjadi fokus perhatian adalah sumber daya manusia yaitu kurangnya skill administrator dalam manajemen pembangunan daerah. Disebutkan pula bahwa masalah yang mengganjal bukan sekedar kurangnya latihan, keterampilan dan pengalaman kerja, melainkan juga instabilitas politik domestik di berbagai negara dunia ketiga.

Dalam masyarakat yang sangat tradisional, dimana ikatan kekerabatan masih sangat kuat, sedangkan konsepsi kenegaraan dan pelayanan masyarakat belum memiliki akar yang kokoh, maka sedikit sekali tempat yang disediakan bagi sistem penghargaan yang berdasarkan prestasi (*merit system*). Sistem ini tidak akan sanggup melawan sistem paternalistik yang biasa didasarkan pada unsur-unsur dan aneka pertimbangan yang bersifat primordialisme, etnosentrisme, dan sektarianisme (Enny Soesiana K., 1996: 9).

Kondisi semacam yang sekarang inilah seperti dinyatakan oleh Syafaruddin Alwi (1999: 4), dialami oleh Indonesia dimana proses pembangunan termasuk pembangunan daerah oleh birokrasi yang mengandalkan KKN dan cara kerja yang belum sepenuhnya berdasarkan prestasi. Sistem penilaian kerja (*performance appraisal*), masih berdasarkan formalitas dan dengan klasifikasi keahlian yang seringkali tidak relevan dengan tujuan yang hendak dicapai dari suatu proses pembangunan. Disamping itu, sikap mental entrepreneur relatif belum menjadi dasar profesionalitas aparatur pemerintah dalam menangani manajemen

pembangunan sumber daya manusia sehingga seringkali mental pegawai negeri dilecehkan dengan ungkapan-ungkapan "*bila bisa diperlambat melayani masyarakat, kenapa harus dipercepat*". Walaupun tidak semua dari anggapan itu benar tetapi tantangan yang dihadapi oleh pembangunan ekonomi dengan penerapan otonomi Dati II, sangat memerlukan perubahan sikap para aparatur pemerintah dari bersikap pasif menjadi bersikap menemukan atau menuangkan gagasan (*proactive*) terhadap persoalan yang dihadapi dalam proses pembangunan daerah.

Salah satu masalah otonomi Dati II yang penting adalah pengelolaan keuangan daerah termasuk di dalamnya penggalian sumber-sumber pendapatan asli daerah dan pemanfaatannya bagi pembangunan daerah. Namun salah satu hambatan yang dihadapi dan ini sepertinya telah menjadi rahasia umum adalah, ketidak-efisienan kemampuan aparatur pemerintah yang menangani tugas-tugasnya di bidang itu. Argumen itu diperkuat oleh hasil penelitian Syafaruddin Alwi yang menyatakan kurang efisien kemampuan administrasi keuangan sebesar 72,42 persen disebabkan oleh kurangnya tenaga ahli.

Oleh sebab itu, untuk mendukung manajemen pembangunan otonomi daerah khususnya Dati II, kemampuan sumberdaya aparat perlu diperhatikan karena aparatlah yang akan menciptakan sumber-sumber dana baru bagi pembangunan daerah, dan salah satunya harus memiliki jiwa inovator, kreator, maupun fleksitor dalam menghadapi kondisi yang cepat berubah. Diibaratkan seperti peran entrepreneur profesional dalam melakukan rekruting terhadap calon pelamarnya, maka kebutuhan akan calon aparatur yang berkualitas harus dicocokkan dengan tanggung jawab sebenarnya dalam menjalankan pekerjaannya (*job description*) dan keterampilan dalam menjalankan tugasnya (*job specification*) disamping memperhatikan juga dimensi kepribadiannya (*personality dimention*) yang mencakup unsur-unsur : *knowledge*, *skills*, dan *abilities* (KSAs) (Patricia Buhler, 1998: 7 - 9), sebab relevan dengan tujuan pemberian otonomi kepada daerah.

daerah, untuk mengoptimalkan penyelenggaraan fungsi pokok pemerintahan yakni : pelayanan (*servicing*), pemberdayaan (*empowerment*), dan pembangunan daerah (*regional development*).

2. demokrasi politik dan ekonomi yang membuka peluang bagi daerah untuk berprakarsa, mengambil keputusan dan mengembangkan daerah sesuai dengan aspirasi rakyat di daerah tanpa menunggu kebijakan pusat.
3. desentralisasi yaitu penyerahan urusan pemerintahan dari Pemerintah atau Daerah tingkat atasnya kepada daerah menjadi urusan rumah tangganya.

Berdasar ketiga substansi ini, maka aparatur pemerintah ditantang untuk mampu bersikap profesional dan memiliki visi yang jelas terhadap fungsi dan misi jabatannya dengan dukungan keahlian dan kemampuan untuk menjalankan tugas dan tanggung jawabnya sebagai aparatur pemerintah. Kemampuan seperti ini dalam menjalankan kebijakan otonomi daerah akan dihadapkan pada tantangan :

- (a) bagaimana meningkatkan pendapatan asli daerah dalam berbagai bentuk sumber baik yang aktual maupun yang potensial untuk membiayai pembangunan mengingat, otonomi mengandung konsekuensi, ketergantungan keuangan sepenuhnya kepada subsidi pusat (*block grant*) harus dikurangi atau bahkan dihapus. Dari hasil kajian seperti yang telah dikemukakan, terhambatnya pelaksanaan otonomi daerah disebabkan oleh kecilnya sumber keuangan daerah.
- (b) bagaimana menarik dan melayani investasi domestik maupun investasi asing langsung secara efektif dan efisien. Kualitas pelayanan, penguasaan informasi dan kemampuan komunikasi aparatur pemerintah daerah sangat menentukan keputusan para calon investor. Persoalan mendasarnya adalah sikap aparat terhadap arti penting penanaman modal di daerah kurang mendukung tujuan itu misalnya masalah perijinan yang seharusnya tidak merupakan penghambat, tetapi justru menjadi penghalang.
- (c) bagaimana menyusun perencanaan strategik pembangunan daerah untuk menumbuhkan kegiatan ekonomi yang berperan sebagai penggerak pertumbuhan

ekonomi daerah, sehingga disini faktor kualitas sumberdaya manusia Bappeda sebagai contoh, sangat menentukan kualitas perencanaan daerah.

- (d) bagaimana mengelola proses pembangunan agar terbebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN) yang telah mendorong terjadinya perekonomian yang oligopolistik dan monopolistik sehingga menimbulkan perekonomian yang tidak efisien dan pertumbuhan yang tidak membawa keadilan.

Tantangan-tantangan seperti itu akan mampu dihadapi oleh aparaturnya apabila terbentuk sikap-sikap :

- (1) inovatif, kreatif, adaptif dan disiplin yang bebas dari arogansi birokrasi kekuasaan atasan (yang cenderung mematikan prakarsa).
- (2) persepsi yang positif terhadap fungsi dari jenjang jabatan dalam pemerintahan yang tidak memberi peluang terhadap munculnya persepsi "*jabatan basah*" dan "*jabatan kering*".
- (3) penilaian atas prestasi jabatan berdasarkan merit system dan bukan sekedar basa-basi seperti yang selama ini ditemukan.
- (4) proses penempatan pegawai (*staffing process*) berdasarkan keahlian profesional (*professional expertised*) dan keterampilan teknis (*technical skilled*) diberbagai bidang agar sasaran (*targeting*) yang hendak dicapai akan terwujud menjadi kenyataan.

Pembentukan sikap seseorang dalam kegiatan (*function*) tertentu yang diharapkan terbentuk termasuk sikap aparaturnya, tidak mungkin berhasil dalam waktu yang singkat. Apalagi jika telah terbentuk karakter yang telah mengeras sehingga telah menjadi budaya tertentu yang negatif terhadap pencapaian tujuan pembangunan. Oleh karena itu, di dalam pelaksanaan otonomi daerah harus diikuti dengan perencanaan sumberdaya manusia yang strategik terutama untuk menjalankan fungsi-fungsi manajemen pembangunan daerah khususnya di lingkungan organisasi pemerintahan.

J.W. Walker (1992), yang dikutip oleh Nursya'bani Purnama (2000: 5) memaparkan bahwa pendekatan strategik perencanaan manajemen sumberdaya manusia dilakukan dengan tujuan untuk :

- (1) pemanfaatan SDM secara efisien dan efektif.
- (2) mengembangkan SDM yang berkualitas dan memiliki kepuasan kerja.
- (3) mengembangkan kesempatan karir yang lebih efektif.
- (4) memadukan kegiatan SDM dengan tujuan organisasi secara efisien.
- (5) membantu proses perekrutan menjadi lebih ekonomis.
- (6) membantu pengembangan sistem informasi SDM sehingga dapat memfasilitasi kegiatan SDM dan unit organisasi.

Mendasarkan pada argumen diatas, bahwa dengan perencanaan manajemen SDM strategik bisa menjadi kekuatan pendukung bagi keunggulan bersaing (*competitive advantage*), sehingga pilihan terbaik bagi Dati II adalah melakukan proses pemrakiraan kebutuhan SDM untuk masa mendatang dengan orientasi yang matang.

Dengan perencanaan ini tidak hanya menyangkut jumlah SDM yang diperlukan bagi pelayanan proses pembangunan, tetapi juga secara kualitatif termasuk pembentukan visi baru, persepsi dan personality selain pengetahuan, keahlian dan kemampuan dari setiap aparat terhadap fungsi jabatannya, serta pemahaman terhadap misi yang diemban karena faktor-faktor inilah yang menjadi pengendali perilaku aparat dalam organisasi.

Ada beberapa kondisi yang perlu dibentuk dalam lingkungan pemerintahan untuk menumbuhkan sikap kewirausahaan (*entrepreneurship*) dalam diri setiap aparatur pemerintah agar mampu menjalankan fungsi manajemen pembangunan secara dinamis (Syafaruddin Alwi, 1999: 8) :

- 1) pemahaman mereka terhadap hakekat otonomi baik secara politik, ekonomi, maupun sosial-budaya.
- 2) komitmen terhadap tugas dan peluang secara organisatoris partisipatif dalam pengambilan keputusan manajemen.

- 3) peningkatan kualitas hubungan kerja baik secara vertikal (dengan atasan) maupun horisontal (sesama kolega).
- 4) dukungan terhadap peluang karir berdasarkan prestasi kerja atau produktivitas.
- 5) penghargaan (*incentive*) yang fair terhadap prestasi kerja.

Faktor-faktor tersebut merupakan bagian-bagian dari upaya penciptaan kualitas kehidupan kerja (*quality of work life*) sebagai cara untuk meningkatkan partisipasi SDM dalam mendukung tujuan organisasi termasuk organisasi pemerintahan. Untuk mengembangkan sikap kewirausahaan menurut BN. Marbun (1993: 63), ciri sikap ini antara lain : percaya diri, berorientasikan tugas dan hasil, pengambil resiko, kepemimpinan, keorisinilan, dan berorientasi ke masa depan.

Demikian pula nampaknya sekarang ini pandangan-pandangan kewirausahaan telah memasuki sektor jajaran pemerintahan dimana orientasinya mulai mengurangi subsidi sehingga para pejabat dengan segala perangkat aparatnya harus bertindak sebagai wirausaha dengan memperhatikan aspek-aspek ekonomis untung rugi dalam menjalankan dan mengelola assets negara. Seperti yang ditulis oleh David Osborne dan Ted Gaebler (1992) "*Reinventing Government*" atau "Mewirausahakan Birokrasi" (dalam Buchari Alma, 1999: 14 - 15) adalah :

- (1) pemerintah dengan seluruh jajarannya harus merubah orientasinya terhadap rakyat
- (2) pemerintah harus menyuntikkan persaingan ke dalam pemberian layanan
- (3) pemerintah harus membiayai hasil bukan masukan, harus berorientasi pelanggan bukan birokrasi
- (4) pemerintah harus menghasilkan ketimbang membelanjakan melulu
- (5) pemerintah harus mencegah daripada mengobati
- (6) pemerintah harus berorientasi pasar dan mendongkrak perubahan melalui pasar
- (7) rakyat harus memperoleh kepuasan dari segala sektor pelayanan pemerintah, dan bila rakyat puas maka rakyat tidak segan membayar pajak, retribusi, kontribusi dan sebagainya untuk kepentingan pemerintahnya.

Seperti juga yang dikutip oleh Mudrajad Kuncoro (1995: 17) bahwa usulan David Osborne dan Ted Gaebler untuk mengembangkan semangat wirausaha (*entrepreneurial spirit*) dalam sektor publik sebagai upaya *reinventing government* tidak hanya dikonotasikan dengan pelaku bisnis tapi juga amat mungkin diterapkan bagi para pelaku di birokrasi dan lembaga pemerintah lainnya. Disebutkan bahwa seorang wirausaha selalu berupaya menggunakan sumberdaya dengan cara baru untuk memaksimalkan produktivitas dan efektivitas. Dalam konteks pemerintahan daerah semangat wirausaha dapat diwujudkan dengan mengubah gaya manajemen yang hirarkis-birokratis menjadi gaya manajemen yang lebih partisipatif. Menurut beliau, ini dapat dilakukan dengan :

- (1) menciptakan manajemen yang lebih mendukung inovasi dari bawah;
- (2) struktur yang tidak ketat/kaku;
- (3) lebih banyak memberi masukan kepada pengambil keputusan;
- (4) otonomi lebih tinggi; dan
- (5) bekerja dalam satu lingkungan tim kerja yang solid.

Dengan demikian perubahan paradigma manajerial organisasi pemerintahan harus dilakukan, karena selama ini para birokrat sering dikenal cenderung memiliki sikap yang tidak konstruktif terhadap pencapaian tujuan yang disebabkan penggunaan paradigma manajerial yang bersifat pasif. Paradigma manajerial sekarang ini yang diyakini mampu menciptakan kinerja yang baik adalah (Syafaruddin Alwi, 1999: 9 dan Gary Dessler, 1997: 15) :

- 1) bekerja dalam team work dan bukan hanya mengandalkan kekuatan individu.
- 2) arogansi fungsional (*single functional work*) antar departemen atau instansi harus dihilangkan dan cara baru pengorganisasian menekankan tim fungsi-silang (*cross functional work*) serta mendorong komunikasi antar departemen harus menjadi prinsip utama setiap aparat dalam institusi.
- 3) tujuan kerja tidak hanya produktivitas tetapi juga kualitas kontribusi aparat dalam pencapaian tujuan organisasi.

- 4) mengutamakan kepuasan stakeholder's, khususnya masyarakat yang dilayani dan bukan kepuasan atasan.

Demikian beberapa pengembangan sikap kewirausahaan aparatur pemerintahan dalam mendukung manajemen pembangunan daerah dengan suatu penegasan bahwa sumberdaya manusia adalah elemen kunci keberhasilan pembangunan. Oleh karena itu, pembentukan sikap yang proaktif, inovatif, profesional dan responsif sumberdaya aparatur terhadap konsekuensi-konsekuensi pelaksanaan otonomi daerah sangat menentukan keberhasilan pembangunan daerah bersangkutan.

2.1.6 Kebijakan Fiskal Pemerintah

Musgrave (1993: 6) menyatakan bahwa kebijakan fiskal mempunyai tiga fungsi utama yaitu :

- 1) fungsi alokasi yaitu penyediaan barang sosial atau proses keseluruhan sumberdaya untuk digunakan sebagai barang pribadi dan barang sosial dan bagaimana bauran/komposisi sosial ditentukan. Fungsi alokasi muncul karena adanya satu dalil bahwa barang-barang tertentu (barang sosial) tidak dapat disediakan melalui sistem pasar yaitu melalui transaksi di antara produsen dan konsumen secara perorangan;
- 2) fungsi distribusi yaitu penyesuaian terhadap distribusi pendapatan dan kekayaan untuk menjamin terpenuhinya apa yang dianggap oleh masyarakat sebagai suatu keadaan distribusi yang merata dan adil. Masalah distribusi adalah suatu titik kontroversi yang utama dalam penentuan kebijakan pemerintah. Secara khusus, distribusi ini memainkan peranan penting dalam menentukan kebijakan pajak dan transfer;
- 3) fungsi stabilisasi yaitu penggunaan kebijakan anggaran sebagai suatu alat untuk mempertahankan tingkat kesempatan kerja yang tinggi, tingkat stabilitas yang semestinya dan laju pertumbuhan ekonomi yang tepat dengan memperhitungkan segala akibatnya terhadap perdagangan dan neraca pembayaran. Fungsi

stabilisasi ini biasanya dijalankan secara bersama-sama dengan instrumen moneter.

Gagasan Suparmoko (1997: 255) bahwa kebijakan fiskal adalah kebijakan yang dilakukan suatu pemerintah untuk menjaga atau menciptakan stabilitas perekonomian melalui perubahan anggaran pendapatan dan belanjanya. Disebutkan oleh beliau, bahwa dalam perkembangannya kebijakan fiskal dapat dibedakan menjadi empat macam atas dasar :

- (1) pembiayaan fungsional (*functional finance*). Dalam pendekatan ini pengeluaran pemerintah ditentukan dengan melihat akibat-akibat tidak langsung terhadap pendapatan nasional terutama guna meningkatkan kesempatan kerja (*employment*). Dilain pihak pajak dikenakan untuk mengatur pengeluaran swasta dan bukan untuk meningkatkan penerimaan pemerintah. Dalam hal ini pengeluaran pemerintah dan perpajakan dipertimbangkan sebagai suatu hal yang terpisah;
- (2) pengelolaan anggaran (*the managed budget approach*). Dalam pendekatan ini pengeluaran pemerintah, perpajakan, dan pinjaman dimaksudkan untuk mencapai kestabilan ekonomi yang lebih mantap yang mana hubungan langsung antara pengeluaran pemerintah dan perpajakan selalu dipertahankan, tetapi penyesuaian dalam anggaran selalu dibuat guna memperkecil ketidakstabilan ekonomi, sehingga pada suatu saat dapat terjadi defisit maupun surplus anggaran;
- (3) stabilisasi anggaran otomatis (*the stabilizing budget*). Dalam pendekatan ini penerimaan dan pengeluaran pemerintah akan mengalami penyesuaian secara otomatis sedemikian rupa sehingga membawa perekonomian menjadi stabil tanpa campur-tangan pemerintah yang disengaja. Dengan stabilitas otomatis, pengeluaran pemerintah akan ditentukan berdasar atas manfaat dan biaya relatif dari berbagai macam program dan pajak akan ditentukan sehingga menimbulkan surplus dalam periode kesempatan kerja penuh. Apabila ada kemunduran dalam kegiatan usaha, program pengeluaran pemerintah dan perpajakan tidak akan diubah, namun penerimaan dari pajak akan menurun, terutama dari pajak

pendapatan. Di lain pihak jumlah *pengeluaran pemerintah akan memingkat terutama yang dikaitkan dengan gaji, pensiunan, dan bantuan sosial akibatnya defisit dalam anggaran belanja pemerintah muncul dan mendorong perkembangan sektor swasta kembali sampai tercapainya kesempatan kerja penuh. Sebaliknya dalam masa inflasi ada kenaikan dalam penerimaan pemerintah yang berasal dari pajak pendapatan dan tidak perlu banyak tunjangan pengangguran, sehingga akan membuat surplus anggaran belanja.

- (4) anggaran belanja seimbang (*balanced budget approach*). Suatu modifikasi dari pembelanjaan atas dasar anggaran yang disesuaikan dengan keadaan (*managed budget*) adalah membelanja secara seimbang dalam jangka panjang, tetapi ditempuh defisit pada masa depresi dan surplus pada masa inflasi. Kegagalan dalam mempertahankan keseimbangan anggaran dalam jangka panjang dapat menimbulkan hilangnya kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah. Dalam masa depresi, pengeluaran perlu ditingkatkan diikuti pula dengan peningkatan penerimaan sehingga tidak akan memperbesar hutang negara.

Adapun tujuan kebijakan fiskal yang ingin dicapai umumnya adalah kestabilan ekonomi yang lebih mantap, artinya tetap mempertahankan laju pertumbuhan ekonomi yang layak tanpa adanya pengangguran yang berarti di satu pihak atau adanya ketidakstabilan harga-harga umum di pihak lain. Dengan kata lain tujuan kebijakan fiskal adalah pendapatan nasional riil terus meningkat pada laju yang dimungkinkan oleh perubahan teknologi dan tersedianya faktor-faktor produksi dengan tetap mempertahankan kestabilan harga-harga umum.

2.1.6.1 Sumber Sumber Penerimaan Negara

Penerimaan negara dapat diartikan sebagai penerimaan pemerintah dalam arti yang seluas-luasnya yaitu meliputi penerimaan pajak, penerimaan yang diperoleh dari hasil penjualan barang dan jasa yang dimiliki dan dihasilkan oleh pemerintah, pinjaman pemerintah, mencetak uang, dan sebagainya (Suparmoko, 1997: 93).

Larasati (1986: 411) menyebutkan bahwa penerimaan (pajak) pemerintah yang ideal memiliki kriteria sebagai berikut :

- a. ajeg dan selalu mengalami kenaikan (*budgetair function*) maksudnya penerimaan pemerintah dapat diharapkan masuk ke kas negara dan selalu meningkat seimbang dengan kenaikan jumlah dan kebutuhan masyarakat. Atau dengan kata lain penerimaan pemerintah memiliki ;
- b. fungsi mengatur (*regulator function*) maksudnya penerimaan pemerintah (pajak) mengatur seluas-luasnya termasuk melindungi, mengarahkan, mendorong, mendidik dan sebagainya menuju tercapainya tujuan pembangunan masyarakat yaitu pertumbuhan ekonomi, redistribusi pendapatan dan stabilitas ekonomi. Pada perkembangannya fungsi ini mengalami perluasan menjadi mengatur kegiatan-kegiatan produsen dan konsumen untuk mencapai tujuan masing-masing.
- c. fungsi efisiensi (*efficiency function*) maksudnya pada suatu pihak pemerintah dalam menarik sumber-sumber penerimaan dalam masyarakat dapat mendorong masyarakat untuk lebih efisien dalam mencapai cita-cita yang telah ditetapkan dan dilain pihak melakukan tugas untuk menggunakan sumber-sumber daya ekonomi tersebut yang berakibat pada lebih tercapainya tujuan pembangunan secara lebih efektif dan efisien.

Musgrave (1993: 225 - 226) menyatakan bahwa penerimaan pemerintah dapat berbentuk pajak, berbagai macam pungutan (*charges*), ataupun pinjaman. Pajak dan pungutan ditarik dari sektor swasta tanpa mengakibatkan timbulnya kewajiban bagi pemerintah terhadap pihak pembayar. Pinjaman merupakan suatu penarikan yang dilakukan sebagai pengganti janji pemerintah untuk membayar kembali pada suatu hari dimasa mendatang, serta untuk membayar bunga selama periode pinjaman.

Yang menjadi masalah penting adalah bukan hanya pada titik-titik mana pajak tersebut harus dibebankan, tetapi oleh siapa pajak tersebut pada akhirnya harus ditanggung. Sebab persoalan yang muncul dalam pengenaan pajak adalah berkaitan dengan prinsip-prinsip yang harus ditempuh untuk mendistribusikan beban

pemerintah kepada anggota-anggota masyarakatnya atau perhatian terutama tertuju pada pembebanan terhadap setiap individu maupun rumah tangga.

Dalam pengenaan pajak itu, Adam Smith (dalam Suparmoko, 1997: 97 - 98), telah mengajukan beberapa prinsip dasar bagi pengenaan pajak yang baik yang disebut dengan *Four Canon's of Taxation* atau *Smith's Canons*, yaitu :

1. prinsip kesamaan/keadilan (*equity*) ialah beban pajak harus sesuai dengan kemampuan relatif dari setiap wajib pajak. Perbedaan dalam tingkat penghasilan harus digunakan sebagai dasar di dalam distribusi beban pajakitu, sehingga bukan beban pajak dalam arti uang yang penting tetapi beban riil dalam arti kepuasan yang hilang;
2. prinsip kepastian (*certainty*) ialah pajak hendaknya tegas, jelas dan pasti bagi setiap wajib pajak sehingga mudah dimengerti oleh mereka dan juga akan memudahkan administrasi pemerintah sendiri;
3. prinsip kecocokan/kelayakan (*convenience*) ialah pajak jangan sampai terlalu menekan si wajib pajak, sehingga wajib pajak akan dengan suka dan senang hati melakukan pembayaran pajak kepada pemerintah
4. prinsip ekonomi (*economy*) ialah pajak hendaknya menimbulkan kerugian yang minimal dalam arti jangan sampai biaya pemungutannya lebih besar daripada jumlah penerimaan pajaknya; *Smith's Canons* masih dilengkapi oleh pakar fiskus lain dengan satu prinsip lagi, yang disebut
5. prinsip ketepatan (*adequate*) ialah pajak hendaknya dipungut tepat pada waktunya dan jangan sampai mempersulit posisi anggaran belanja pemerintah.

Guritno Mangkusoebroto. (1999: 214) menyebutkan bahwa suatu sistem pajak yang baik haruslah memenuhi beberapa kriteria, diantaranya adalah sebagai berikut :

- (a) distribusi dari beban pajak (*tax burden*) harus adil, setiap orang harus membayar sesuai dengan "bagiannya yang wajar"
- (b) pajak-pajak harus sedikit mungkin mencampuri keputusan-keputusan ekonomi, apabila keputusan-keputusan ekonomi tersebut telah memungkinkan tercapainya

sistem pasar yang efisien sehingga beban lebih pajak (*excess burden*) harus seminimal mungkin

- (c) pajak-pajak haruslah memperbaiki ketidakefisienan yang terjadi di sektor swasta, apabila instrumen pajak dapat melakukannya
- (d) struktur pajak haruslah mampu digunakan dalam kebijakan fiskal untuk tujuan stabilisasi dan pertumbuhan ekonomi
- (e) sistem pajak harus dimengerti oleh wajib pajak
- (f) administrasi pajak dan biaya pelaksanaannya haruslah sesedikit mungkin
- (g) kepastian
- (h) dapat dilaksanakan
- (i) dapat diterima.

Dari prinsip-prinsip dasar pengenaan pajak, para fiskus ada perhatian dan sependapat menempatkan kriteria kesamaan atau keadilan sistem kebijakan perpajakan pada prinsip paling awal. Oleh karena, sistem kebijakan pajak – jika dibandingkan dengan ilmu, hal ini setidaknya merupakan suatu seni – dan keadilan, dipandang sebagai suatu tingkatan tertentu dan bukan sebagai suatu norma yang absolut (Musgrave, 1993: 243).

Dengan demikian setiap orang setuju bahwa sistem pajak harus bersifat adil yaitu bahwa setiap wajib pajak harus memberikan "*bagiannya yang layak*" untuk membiayai kegiatan pemerintah. Konsep keadilan ini sifatnya relatif, sehingga dalam kebijakan perpajakan dalam menganalisis kriteria keadilan terdapat dua cara pendekatan yaitu (Musgrave, 1993: 247) :

- 1) pendekatan prinsip manfaat (*benefit principle approach*) yaitu prinsip pengenaan pajak yang didasarkan pada manfaat yang diterima oleh wajib pajak sebagai akibat telah membayar pajak kepada pemerintah. Prinsip manfaat mempunyai kelebihan karena menghubungkan sisi pengeluaran dan sisi penerimaan pajak dalam kebijakan anggaran. Akan tetapi, prinsip ini memiliki kelemahan karena penilaian konsumen terhadap jasa-jasa publik tidak diketahui oleh pemerintah,

dan harus diperoleh melalui proses politik dan tidak diikutsertakannya pertimbangan-pertimbangan yang bersifat redistributif.

- 2) pendekatan prinsip kemampuan membayar (*ability-to-pay principle approach*) yaitu prinsip distribusi beban pajak harus sesuai dengan kemampuan ekonomis wajib pajak yang bersangkutan. Pendekatan ini mempunyai keunggulan karena memasukkan pertimbangan-pertimbangan yang bersifat distributif, tetapi kekurangannya adalah tidak mempertimbangkan masalah penyediaan barang-barang publik.

Sehubungan dengan prinsip kemampuan untuk membayar pajak yang mana prinsip ini berdasarkan atas kesamaan, maka apa yang dimaksud dengan sama di sini menurut Suparmoko (1997: 99) adalah pembayarannya dalam arti beban riil (*real burden*) yang diderita si wajib pajak. Beban riil ini diukur dengan besarnya kepuasan atau guna (*utility*) yang hilang karena pembayaran pajak tersebut atau lazim disebut prinsip atas dasar pengorbanan (*konsep equal sacrifice*)

Prinsip atas dasar pengorbanan (*sacrifice principle*) ini dapat digolongkan menjadi tiga macam yaitu :

1. kesamaan pengorbanan absolut (*equal absolute sacrifice*) ialah bahwa pajak hendaknya dibebankan kepada wajib pajak sedemikian rupa sehingga beban riil atau kepuasan/guna yang hilang dari masing-masing pembayar pajak itu adalah sama besarnya.
2. kesamaan pengorbanan yang proporsional (*equal proportional sacrifice*) ialah pajak hendaknya didistribusikan kepada wajib pajak sedemikian rupa sehingga jumlah kepuasan/guna yang hilang yang diderita masing-masing wajib pajak itu sebanding dengan seluruh kepuasan/guna total yang dimiliki oleh masing-masing wajib pajak tersebut dari jumlah pendapatan yang dimilikinya.
3. kesamaan pengorbanan batas (*equal marginal sacrifice*) ialah menghendaki agar pajak itu didistribusikan sedemikian rupa diantara wajib-wajib pajak sehingga masing-masing akan memiliki sejumlah pendapatan setelah dikenai pajak, yang dapat memberikan guna batas (*marginal utility*) yang sama. Atau dengan

perkataan lain jumlah pengorbanan dalam arti kepuasan yang hilang bagi seluruh wajib pajak dalam perekonomian itu adalah yang paling minimum (*minimum aggregate sacrifice*).

Hicks pada buku yang ditulisnya "*public financial*" (dalam Larasati, 1986: 420) menyatakan prinsip pengenaan pajak yang ideal adalah sebagai berikut :

- (1) *efficiency* yaitu prinsip pengenaan pajak yang bertujuan untuk membiayai public service atau tugas pemerintah dalam melayani masyarakat dipilih pajak mana yang paling efisien;
- (2) *ability-to-pay* yaitu prinsip pengenaan pajak yang harus didasarkan atas kemampuan wajib pajak untuk membayar termasuk pengertian aspek keadilan kekayaan yang meningkat; dan
- (3) *universal* yaitu pajak hendaknya dikenakan kepada semua orang tanpa terkecuali atau tanpa membedakan orang.

Terkait dengan prinsip universal di bidang perpajakan yang terkenal dan berlaku di Indonesia, maka azas-azas pemungutan pajak terhadap warganegaranya adalah (B. Boediono, 1978: 12) :

- (a) azas tempat tinggal (domisili) yaitu pemungutan pajak dilakukan terhadap siapa saja yang bertempat tinggal di Indonesia, seperti pemungutan Pajak Pendapatan atas orang pribadi yang bertempat tinggal di Indonesia, atau Negara melakukan pemungutan pajak terhadap perusahaan yang berkedudukan di Indonesia, seperti halnya dengan Pajak Perseroan.
- (b) azas sumber, yakni siapa saja yang memperoleh pendapatan/laba yang bersumberkan dari Indonesia, dipungut pajak di Indonesia seperti halnya pada Pajak Pendapatan atas orang-orang pribadi yang tidak bertempat tinggal di Indonesia yang memperoleh sumber di Indonesia.
- (c) azas nasionalitas, yakni karena warga negaranya, di negeri manapun ia berada harus membayar pajak di negerinya. Atau karena bukan warga negaranya, maka mereka dikenakan pajak, seperti halnya Pajak Bangsa Asing ini, maka semua

orang asing di Indonesia, tidak memandang mereka itu mampu ataupun tidak, dikenakan pajak yang sama besar.

2.1.6.2 Pengeluaran Pemerintah

Pengeluaran pemerintah adalah semua pengeluaran yang digunakan pemerintah untuk membiayai kebutuhan rutin disebut pengeluaran rutin, maupun untuk membiayai kebutuhan pembangunan disebut pengeluaran pembangunan.

Pengeluaran rutin adalah pengeluaran yang digunakan untuk memelihara atau menyelenggarakan kegiatan operasional pemerintahan sehari-hari. Dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), pengeluaran rutin daerah meliputi : (1) pengeluaran dinas/instansi yang terdiri dari belanja pegawai, belanja barang, biaya pemeliharaan, belanja perjalanan dinas, belanja lain-lain, dan (2) pengeluaran di luar dinas/instansi yang terdiri dari biaya pembayaran cicilan utang dan bunga, biaya ganjaran, subsidi dan sumbangan kepada daerah bawahan, biaya pensiun/bantuan dan *onderstand*, pengeluaran yang tidak termasuk bagian dan pengeluaran tidak terduga.

Pengeluaran pembangunan adalah pengeluaran yang selama ini digunakan untuk membiayai kegiatan pembangunan baik infra maupun supra struktur daerah atau pengeluaran yang ditujukan untuk membiayai proses perubahan, kemajuan dan perbaikan menuju kearah yang ingin dicapai. Pengeluaran pembangunan ini meliputi pengeluaran seluruh sektor/sub sektor kehidupan masyarakat.

Pengeluaran pemerintah muntlak diperlukan untuk menyediakan fasilitas pelayanan publik, barang konsumsi maupun barang produksi, distribusi pendapatan dan memelihara stabilitas pendapatan. Suparmoko (1997: 24) menyebutkan bahwa pengeluaran pemerintah dapat bersifat "*exhaustive*" yaitu merupakan pembelian barang-barang dan jasa-jasa dalam perekonomian yang dapat langsung dikonsumsi maupun dapat pula untuk menghasilkan barang lain, dan dapat pula bersifat "*transfer*" yaitu berupa pemindahan uang kepada individu-individu untuk kepentingan sosial, maupun subsidi atau hadiah (*grants*).

Adolph Wagner (dalam Musgrave, 1993: 122) mengemukakan tentang hukum peningkatan pengeluaran kegiatan pemerintah (*law of ever increasing state activity*). Dia menganggap, mungkin di dalam mengantisipasi kecenderungan yang menjadi kenyataan pada 50 sampai 100 tahun kemudian, bahwa perkembangan masyarakat industri modern akan meningkat "tekanan atas kemajuan masyarakat" secara politis, dan menghendaki peningkatan dimasukkannya "pertimbangan sosial" dalam menjalankan industri. Akibatnya, perluasan yang terus menerus dari sektor pemerintah serta porsinya dalam perekonomian haruslah diperkirakan.

Sesuai dengan hukum tersebut, dari hasil penelitiannya di beberapa negara maju ternyata bahwa pengeluaran pemerintah selalu meningkat dari tahun ke tahun baik dalam arti uang maupun secara riil ataupun secara absolut maupun relatif dalam perbandingannya dengan pendapatan nasional (GNP). Semakin meningkatnya peranan atau kegiatan pemerintah akan semakin meningkat pula pengeluaran pemerintah yang bersangkutan (Suparmoko, 1997: 24 - 25).

Selanjutnya dalam hubungannya dengan pendapatan nasional, pengeluaran pemerintah akan mendorong terjadinya peningkatan pendapatan per kapita sebagaimana yang dikemukakan oleh Musgrave sebagai berikut (1993: 122) :

Harus dicatat bahwa selama periode tersebut telah terjadi peningkatan produktifitas yang sangat cepat yang menghasilkan kenaikan pendapatan per kapita. Terdapat banyak alasan jika kita menganggap bahwa sebagian dari kenaikan pendapatan ini dikeluarkan untuk membeli barang dan jasa oleh sektor pemerintah. Dengan demikian perhatian kita harus difokuskan pada porsi pemerintah dalam pengeluaran total, di mana hukum peningkatan pengeluaran pemerintah didefinisikan di dalam pengertian peningkatan porsi sektor pemerintah. Dalam ukuran yang paling umum bahwa rasio pengeluaran pemerintah terhadap GNP meningkat dari 6 sampai 35 persen selama periode 90 tahun. Hal ini meninggalkan kesan kepada kita bahwa terdapat suatu peningkatan yang besar, meskipun tidak sedrastis peningkatan pertumbuhan pengeluaran dalam pengertian absolut.

2.1.7 Kebijakan Keuangan Daerah sebagai Alat Pembangunan Daerah

Untuk melaksanakan suatu pembangunan diperlukan adanya penyusunan, perencanaan dan pelaksanaan pembangunan daerah, serta pengawasannya yang mana

salah satu faktor yang dominan turut menentukan. Adalah segi keuangan daerah khususnya, serta sumber pendapatan daerah yang tercermin dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Sehubungan dengan pentingnya posisi keuangan ini, Pamuji (dalam Kaho, 1987: 124) menegaskan bahwa Pemerintah Daerah tidak akan dapat melaksanakan fungsinya dengan efektif dan efisien tanpa biaya yang cukup untuk memberikan pelayanan dan pembangunan, dan keuangan inilah yang merupakan salah satu dasar kriteria untuk mengetahui secara nyata kemampuan daerah dalam mengurus rumah tangganya sendiri.

Kebijakan untuk mengembangkan, meningkatkan peran, dan kemampuan pemerintah daerah di bidang keuangan dan ekonomi daerah telah digariskan sejak Pelita I. Langkah tersebut dilandasi pemikiran, bahwa dalam suatu sistem negara kesatuan, pemerintah pusat dan pemerintah daerah merupakan satu kesatuan yang utuh, walaupun dengan tugas yang berbeda.

Prinsip pemberian otonomi kepada pemerintah daerah pada dasarnya adalah untuk membantu pemerintah pusat dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Disamping itu, tujuan pemberian otonomi kepada daerah adalah untuk meningkatkan daerah yang bersangkutan mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Hal tersebut dimaksudkan pula untuk meningkatkan efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pemberian pelayanan kepada masyarakat dan pelaksanaan pembangunan. Untuk pelaksanaan tujuan tersebut maka kepada daerah perlu diberikan wewenang berbagai urusan rumah tangganya.

Pada masa kini, titik berat pemberian otonomi daerah diberikan kepada Pemerintah Daerah Tingkat II, dan bukan kepada Pemerintah Daerah Tingkat I atau Tingkat Desa. Hal ini erat kaitannya dengan fungsi utama pemerintah daerah sebagai penyedia pelayanan kepada masyarakat dan pelaksana pembangunan, disamping sebagai pembina kestabilan sosial, politik, ekonomi dan kesatuan bangsa. Pemerintah Daerah Tingkat II dianggap sebagai tingkat pemerintahan yang paling

dekat dengan masyarakat, sehingga mengetahui kebutuhan-kebutuhan yang sebenarnya dari masyarakat di daerahnya.

Menurut Thoha (1985: 27) ada empat hal penting menilai suatu daerah dapat mengurus dan mengatur rumah tangganya sendiri yaitu : (1) adanya urusan-urusan yang diserahkan oleh pemerintah atasnya, (2) untuk mengatur urusan tersebut diperlukan perlengkapan dan aparatur sendiri, (3) untuk membiayai urusan yang diserahkan itu, diperlukan sumber keuangan sendiri, dan (4) pengaturan dan pengurusan urusan tersebut dilakukan atas inisiatif dan kebijaksanaan sendiri.

Dilihat dari empat hal diatas, suatu kenyataan yang tidak dipungkiri adalah banyak daerah tingkat II yang belum mampu melaksanakan urusan yang menjadi wewenangnya. Lebih-lebih bila dilihat dari segi keuangan atau pendapatan asli daerahnya. Walaupun jumlah urusan rumah tangga yang dikelola tiap-tiap daerah tingkat II umumnya kecil, tetapi ternyata kemampuan daerah tingkat II dalam pengelolaannya berbeda-beda. Ada kalanya kemampuan sedang, tinggi atau rendah. Tentunya dalam hal ini tidak terlepas dari pengelolaan keuangan daerah itu sendiri yang menyangkut masalah proses alokasi sumber-sumber pendapatannya, kebijaksanaannya serta ketentuan-ketentuan yang mendasarinya.

Keuangan daerah sebagai alat fiskal pemerintah daerah, merupakan bagian integral dari keuangan negara dalam mengalokasikan sumber-sumber ekonomi, pemeratakan hasil pembangunan, dan menciptakan stabilitas ekonomi selain stabilitas sosial-politik. Jadi dengan kata lain, otonomi fiskal daerah merupakan salah satu aspek yang sangat penting dari otonomi daerah secara keseluruhan. Hal ini disebabkan karena pengertian otonomi fiskal daerah menurut Elia Radianto (1997: 42) adalah menggambarkan kemampuan pemerintah daerah dalam meningkatkan pendapatan asli daerah seperti pajak daerah, retribusi daerah, dan lain-lain.

Peranan keuangan daerah makin penting, selain karena keterbatasan dana yang dapat dialihkan ke daerah berupa sumbangan dan bantuan, tetapi juga makin kompleksnya persoalan yang dihadapi daerah dan pemecahannya membutuhkan

partisipasi aktif masyarakat daerah. Selain itu, peranan keuangan daerah yang makin meningkat akan mendorong terwujudnya otonomi daerah yang lebih nyata, bertanggung jawab dan dinamis dapat berperan.

Searah dengan itu, untuk lebih mendukung pencapaian tujuan pembangunan daerah yang merata di seluruh daerah sesuai dengan prinsip otonomi daerah yang nyata, bertanggung jawab dan dinamis, maka diterbitkan lima kebijaksanaan pokok di bidang keuangan daerah (Radianto, 1997: 41) :

1. kebijakan untuk meningkatkan PAD, khususnya yang bersumber dari pajak dan retribusi daerah, selain meningkatkan penerimaan bagi hasil pajak dan bukan pajak secara optimal, subsidi dan bantuan, serta pinjaman kepada pemerintah daerah dan BUMD sehingga pemerintah daerah dapat makin mampu mengelola dan menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan daerah.
2. kebijaksanaan di bidang pengeluaran pemerintah daerah pada dasarnya diarahkan untuk menciptakan peningkatan perekonomian masyarakat yang lebih baik, memperluas lapangan kerja, mendorong usaha pemerataan, mendorong sektor swasta, membantu pengusaha lemah, serta meningkatkan produksi komoditas ekspor dan pariwisata.
3. peningkatan kemampuan organisasi pemerintah daerah, termasuk peningkatan kemampuan manajemen dan penyempurnaan struktur organisasi.
4. peningkatan sistim informasi keuangan daerah dan pengendalian pembangunan daerah.
5. kebijaksanaan untuk mendorong keikut-sertaan swasta dalam pelayanan masyarakat di daerah, baik sebagai penanam modal maupun sebagai pengelola jasa pelayanan masyarakat.

Menurut Tambunan (1996: 51) kebijaksanaan dibidang keuangan daerah meliputi tiga bidang : (1) kebijaksanaan dibidang penggalian dan peningkatan sumber dana, (2) kebijaksanaan bidang pembiayaan dan kegiatan pemerintahan daerah, dan (3) kebijaksanaan dibidang pengembangan kegiatan instutusi dan pengelolaan (manajemen keuangan daerah).

(*votes*), bantuan pusat (*grant*), bagi hasil pajak, pinjaman dan penyertaan modal (2) perpajakan, (3) retribusi (*charging*), (4) pinjaman, dan (5) laba perusahaan daerah.

Sedangkan menurut UU No. 5 Tahun 1974, menyebutkan bahwa pendapatan daerah bersumber dari dari pada dua kelompok, yaitu pendapatan asli daerah sendiri (PDAS) yang meliputi : pajak daerah dan retribusi daerah, hasil laba BUMD serta lain-lain usaha daerah yang sah. Sedangkan pendapatan non asli daerah (non PDAS), terdiri atas sumbangan pemerintah pusat dan lain-lain pendapatan yang sah.

Seperti yang telah dipaparkan bahwa salah satu indikator kemandirian daerah tingkat II dalam melaksanakan tugas pelayanan dan pembangunan adalah sejauh mana daerah dapat membiayai pengeluarannya sendiri. Kemampuan disatu sisi akan tergantung pada tersedianya sumber-sumber sosio ekonomi, disisi lain adanya hak politik untuk mengontrol serta mengelola sumber-sumber keuangan daerah.

Menurut Djojotubroto (1992: 20) kemampuan daerah dalam memobilisasi sumber-sumber dana dapat diukur melalui (1) peran daerah dalam mengelola PAD guna membiayai pengeluaran rutin masing-masing daerah, (2) perbandingan antara PAD dengan PDRB non-migas masing-masing daerah, (3) besarnya perubahan PAD terhadap pengeluaran rutin daerah atau sering disebut Indeks Kemampuan Rutin (IKR). Dalam pada itu sebagaimana yang dikemukakan Kaho (1997: 123) bahwa kriteria penting untuk mengukur kemampuan daerah adalah kemampuan self supporting dalam bidang keuangan, istilah keuangan mengandung arti setiap hak yang berhubungan dengan masalah uang, antara lain berupa sumber pendapatan, jumlah uang yang cukup dan pengelolaan keuangan yang sesuai dengan tujuan dan peruntukannya.

Sebagaimana diketahui bahwa selama ini sumber dana yang dimiliki oleh dan utamanya daerah tingkat II sangat terbatas sehingga membentuk pola pembiayaan daerah yang kurang memadai bagi penyelenggaraan kegiatan. Oleh karena itu PAD merupakan ukuran kekuatan otonomi sehingga diperlukan pengelolaan dan pengembangan sumber-sumber keuangan daerah bagi penerimaan daerah dalam rangka pengembangan otonomi daerah. Davey (1989: 261) menyatakan bahwa

pemerintah daerah yang mempunyai PAD yang besar memungkinkan mereka berpengharapan untuk menerima tanggung jawab yang lebih besar. Lebih lanjut diuraikan apabila PAD nya cukup stabil dan penyesuaian tarif yang merupakan wewenang pemda dan juga pengelolaannya maka pendapatan asli tersebut akan lebih diharapkan hasilnya dari pada pemberian pemerintah pusat, sehingga memungkinkan pemda untuk merencanakan kegiatan-kegiatannya secara lebih efektif dan produktif.

Tentunya sebagaimana pada uraian diatas, sejumlah faktor yang mempengaruhi penerimaan PAD adalah faktor manajemen merupakan variabel yang paling dominan, baik manajemen pada Dispenda sebagai koordinator maupun Instansi-instansi lain yang berkaitan dengan pengelolaan PAD. Untuk mengelola aktivitas atau upaya penerimaan PAD diperlukan penerapan manajemen yang mantap, terutama Dinas Pendapatan Daerah dengan segala fungsinya. Manajemen Dispenda yang dimaksud disini adalah pelaksanaan administrasi keuangan sejak dari perencanaan sampai dengan penyusunan anggaran.

Dalam upaya melihat peluang peningkatan PAD pada dasarnya ditentukan oleh pengelolaan dan kemampuan dalam menghimpun dana, yang pada gilirannya tergantung pada potensi penerimaan daerah, baik berupa sumberdaya, prasarana dan sarana serta kualitas sumberdaya manusia, tentunya diikuti pula oleh tata administrasi yang baik (Chairul Ichsan, 1996: 46). Terkait dengan upaya itu, penataan administrasi yang baik dan tegaknya prosedur administrasi berkualitas dapat menghindari terjadinya penyelewengan oleh aparat/petugas pengelola sehingga tidak merugikan keuangan daerah. Selain tata administrasi yang baik, hendaknya dibarengi pula oleh kinerja aparatur yang baik dalam menjalankan tugas, dalam upaya meningkatkan produktivitas aparatur pengelola baik di dinas/instansi teknis pengelola PAD.

Sjaichu (1996: 42) menyatakan bahwa proses pengelolaan PAD dan pencapaian hasilnya masih terdapat beberapa kendala dan hambatan antara lain, masih banyak tugas yang berkaitan dengan penyelenggaraan urusan rumah tangga daerah dalam bidang pendapatan yang belum sepenuhnya dapat dilaksanakan. Sebagai contoh tidak rutinnya pemberian bimbingan kepada bawahannya dan sebaliknya bawahan

cenderung tidak ada ditempat karena sibuk tugas luar. Disamping itu tingkat pengetahuan dan keterampilan dibidang tugasnya cukup rendah, kemudian pada tingkat kompetensi administrator, dalam pelaksanaan tugasnya sering terpaku pada peraturan dan kurang mampu mengembangkan inisiatif (menunggu juklak dan juknis), sehingga kurang mendukung kelancaran pelaksanaan tugas, dan para pegawai hanya menunggu perintah dari atasan.

Sementara itu menurut Kaho (1997: 143) secara administratif pengelolaan PAD belum dapat dikelola secara optimal, karena para pelaksana atau aparatur pemerintah dalam melaksanakan tugasnya belum dapat memenuhi tertib administrasi. Sedangkan menurut Basrie (1995: 20) hambatan dalam pengelolaan PAD adalah kurangnya kapasitas dan kapabilitas aparat, lemahnya sistem dan mekanisme pemungutan serta perlunya penyempurnaan sistem dan prosedur administrasi.

2.1.7.1 Produk Domestik Regional Bruto (PDRB)

Guna melaksanakan tujuan pembangunan pada suatu negara atau daerah, maka diperlukan suatu perencanaan pembangunan secara menyeluruh sehingga akan diperoleh hasil yang sesuai dengan sasaran yang ditetapkan. Misalnya saja perencanaan yang disusun dalam suatu sektor ekonomi tertentu dari suatu daerah, maka biasanya target yang ingin dicapai adalah adanya peningkatan pertumbuhan sektor tersebut dalam PDRB daerah yang bersangkutan.

Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) yang merupakan salah satu ukuran dari tingkat pendapatan masyarakat dapat digunakan sebagai bahan perencanaan pembangunan regional di bidang ekonomi. Data PDRB juga dapat dipakai sebagai analisa-analisa lebih lanjut dalam menyusun perencanaan pembangunan ekonomi di tingkat nasional maupun regional (Bappeda dan BPS Kabupaten Dati II Jember, 1999: 1), disamping sebagai bahan evaluasi hasil pembangunan ekonomi yang telah dilaksanakan.

Pengertian lain dari PDRB adalah jumlah seluruh nilai tambah (produk) yang ditimbulkan oleh berbagai sektor/lapangan usaha yang melakukan kegiatannya

di suatu daerah (*region*) tanpa memperhatikan pemilikan atas faktor produksi. Oleh karena itu maka PDRB secara agregatif menunjukkan kemampuan suatu daerah tertentu dalam menghasilkan pendapatan/balas jasa kepada faktor produksi yang ikut berpartisipasi dalam proses produksi di daerah tersebut, dan ini merupakan gambaran produksi murni dari daerah bersangkutan (Bappeda dan BPS Kabupaten Dati II Jember, 1999: 4).

Dalam membuat suatu perhitungan regional adalah menggunakan wilayah suatu region dari suatu negara, di mana region itu dapat berupa daerah tingkat I (propinsi) ataupun daerah tingkat II (kabupaten/kotamadya). Transaksi ekonomi yang dihitung adalah transaksi yang terjadi dalam wilayah domestik suatu region dan transaksi yang dilakukan oleh masyarakat dari region itu pula. Lebih lanjut Dorbush (dalam Ediyan, 1999: 29) mengatakan bahwa PNB maupun PDRB adalah nilai dari barang-barang jadi dan jasa yang diproduksi.

Penekanan pada barang jadi dan jasa-jasa adalah semata-mata untuk meyakinkan bahwa kita tidak melakukan perhitungan ganda. Dalam praktik, perhitungan ganda dihindari dengan menerapkan nilai tambah (*value added*). Pada setiap tingkatan dari perubahan suatu barang, hanya nilai yang ditambahkan pada barang di tingkat pembuatan itu yang dihitung sebagai bagian dari PDRB. Nilai tambah bruto merupakan produk dari proses produksi, yang terdiri dari komponen-komponen faktor pendapatan, penyusutan barang modal tetap dan pajak tidak langsung netto, dan jika penyusutan dikeluarkan dari nilai tambah bruto maka akan diperoleh nilai tambah netto. Jadi PDRB per sektor/lapangan usaha adalah nilai seluruh produk barang jadi dan jasa yang diproduksi oleh sektor/lapangan usaha tertentu di wilayah/region tertentu dan pada periode yang tertentu pula.

Menurut Biro Pusat Statistik (1995: 3 - 5) pendapatan regional dapat dihitung melalui dua metode yaitu : (1) metode langsung, dan (2) metode tidak langsung. Yang dimaksud dengan metode langsung adalah metode penghitungan dengan mempergunakan data daerah secara terpisah sama sekali dengan data nasional sehingga hasil penghitungannya memperlihatkan seluruh produk barang dan jasa

yang dihasilkan daerah tersebut. Metode tidak langsung (pendekatan alokasi) adalah metode penghitungan dengan cara alokasi yaitu mengalokasikan pendapatan nasional menjadi pendapatan regional dengan memakai berbagai macam indikator produksi sebagai alokator. Atau menghitung pendapatan regional dengan cara mengalokasikan angka pendapatan nasional untuk tiap-tiap daerah dengan menggunakan alokator tertentu.

Alokator yang dapat dipergunakan didasarkan pada : nilai produksi bruto atau netto, jumlah produksi fisik, tenaga kerja, penduduk, dan alokator tak langsung. Dengan menggunakan salah satu atau kombinasi dari alokator ini dapat diperhitungkan persentase bagian masing-masing propinsi terhadap nilai tambah secara nasional untuk setiap sektor atau sub sektor.

Metode perhitungan langsung dapat dilakukan dengan mempergunakan tiga cara pendekatan yaitu :

1. pendekatan produksi. Pendekatan dari segi produksi bermaksud menghitung nilai tambah dari barang dan jasa yang diproduksi oleh seluruh kegiatan ekonomi dengan cara mengurangkan biaya antara dari masing-masing total produksi bruto tiap-tiap sektor atau sub sektor. Pendekatan ini banyak digunakan pada perkiraan nilai tambah dari kegiatan-kegiatan produksi yang berbentuk barang, seperti pertanian, perdagangan, industri, dan sebagainya. Nilai tambah merupakan nilai yang ditambahkan kepada barang dan jasa yang dipakai oleh unit produksi dalam proses produksi sebagai input antara. Nilai yang ditambahkan ini sama dengan balas jasa atas ikut sertanya faktor produksi dalam proses produksi.
2. pendekatan pendapatan. Dalam pendekatan ini nilai tambah dari setiap kegiatan ekonomi diperkirakan dengan jalan menjumlahkan semua balas jasa faktor produksi yaitu upah dan gaji, surplus usaha, penyusutan, dan pajak tak langsung netto. Dalam hal sektor pemerintahan dan usaha-usaha yang sifatnya mencari untung, surplus usaha tidak diperhitungkan. Yang termasuk dalam surplus usaha adalah bunga netto, sewa tanah dan keuntungan. Metode pendapatan ini lebih banyak digunakan pada sektor yang produksinya berupa jasa seperti sektor

lembaga keuangan dan jasa-jasa, hal ini terutama disebabkan oleh karena tidak tersedianya atau kurang lengkapnya data mengenai nilai produksi dan biaya antara.

3. pendekatan pengeluaran. Pendekatan dari segi pengeluaran bertitik tolak pada penggunaan akhir dari barang dan jasa yang diproduksi di dalam negeri. Jadi bila dilihat dari segi penggunaan maka total supply dari barang dan jasa itu digunakan untuk : konsumsi rumah tangga, konsumsi lembaga swasta yang tidak mencari untung, konsumsi pemerintah, pembentukan modal tetap bruto, perubahan stock, ekspor netto. Dipakainya ekspor netto adalah karena yang akan dihitung hanya nilai barang dan jasa yang berasal dari produksi dalam negeri saja, maka dari jumlah penyediaan perlu dikeluarkan kembali nilai impornya.

Agregat-agregat pendapatan daerah atau Produk Domestik Regional Bruto secara berkala dapat disajikan dalam dua bentuk, atas dasar yaitu (Bappeda - BPS Jember, 1999: 8) :

1. PDRB atas dasar harga berlaku adalah semua agregat pendapatan di nilai atas dasar harga yang berlaku pada masing-masing tahun, baik pada saat menilai produksi dan biaya antara maupun pada penilaian komponen nilai tambah dan komponen pengeluaran produk domestik regional bruto.
2. PDRB atas dasar harga konstan suatu tahun dasar adalah semua agregat pendapatan di nilai atas dasar harga yang terjadi pada tahun dasar. Karena menggunakan harga tetap maka perkembangan agregat dari tahun ke tahun semata-mata disebabkan oleh perkembangan riil dari kuantum produksi tanpa mengandung fluktuasi harga.

Hasil penghitungan PDRB ini mempunyai kegunaan bagi berbagai pihak yang dapat dikelompokkan menjadi empat, yaitu :

- (1) mengetahui dan menelaah struktur atau susunan perekonomian suatu daerah. Artinya dari penghitungan PDRB dapat diketahui apakah suatu daerah tersebut, daerah pertanian, industri, atau perdagangan dan jasa.

- (2) membandingkan perekonomian dari waktu ke waktu. Artinya dalam penghitungan PDRB angka yang dicatat merupakan penjumlahan angka-angka selama jangka waktu tertentu misalnya satu tahun. Perbandingan ini dapat memberikan keterangan terjadinya kenaikan atau penurunan, terjadinya perubahan struktur ekonomi atau tidak dan lain-lain.
- (3) membandingkan perekonomian antar daerah, yang digunakan pemerintah untuk mengambil kebijaksanaan dalam menentukan program pembangunan daerahnya dengan daerah lain. Perbandingan tersebut penting bagi suatu daerah karena dapat diketahui tingkat kemajuan daerah tersebut, termasuk kriteria daerah maju atau daerah yang masih terbelakang.
- (4) merumuskan kebijaksanaan pemerintah, yaitu dengan mengetahui besarnya PDRB dapat ditentukan tingkat pertumbuhan ekonomi yang telah ditargetkan dalam proses pembangunan sebelumnya dan komposisinya pada tiap-tiap sektor ekonomi. Dengan peningkatan pendapatan per kapita, pemerintah dapat memperoleh gambaran mengenai kebijaksanaan daerah serta penggunaan dana investasi.

2.1.7.2 Sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD)

Di dalam mengurus dan mengatur rumah tangganya sendiri, bagi daerah muntlak diperlukan sumber pembiayaan dalam bentuk uang yang tidak sedikit jumlahnya untuk menutupi pengeluaran di dalam memenuhi kebutuhannya. Atas dasar pelaksanaan otonomi yang nyata dan bertanggung jawab, daerah tidak boleh menggantungkan diri kepada sumbangan atau bantuan pemerintah pusat. Untuk itu daerah harus mampu menggali sumber-sumber pendapatan daerah sendiri sesuai dengan potensi kemampuan masyarakat setempat berdasarkan perundang-undangan yang berlaku. Jadi pendapatan daerah menyangkut upaya mendapatkan uang maupun membelanjakannya sehingga masalah yang timbul dalam keuangan daerah adalah bagaimana sumber pendapatan itu digali dan didistribusikan.

Hirawan B. Sisiyati (1992: 166) menyebutkan bahwa pembangunan daerah di Indonesia dibiayai dari berbagai sumber. Sumber yang terpenting adalah pendapatan yang berasal dari daerah itu sendiri, baik dari pemerintah pusat maupun dari swasta atau dari swadaya masyarakat. Sumber lain adalah yang berasal dari luar daerah, sumber ini dapat berasal dari pemerintah pusat maupun investasi swasta dari luar daerah.

Menurut MacAndrews (1995: 118) mengartikan Pendapatan Asli Daerah adalah sebagai proporsi pendapatan Propinsi dan Kabupaten yang diperoleh dari sumber-sumber diluar subsidi dari pemerintah atasnya. Sedangkan Kristiadi (1992: 47) menyatakan bahwa penyerahan sumber pajak kepada daerah untuk dipungut sebagai pajak daerah termasuk retribusi daerah dan pendapatan lain, pendapatan ini sering disebut sebagai "pendapatan asli daerah sendiri (PADS)".

Sementara Kaho (1997: 126) membagi pendapatan asli daerah dalam (1) hasil pajak daerah, (2) hasil retribusi daerah, (3) hasil perusahaan daerah, dan (4) lain-lain usaha daerah yang sah. UU No.5 Tahun 1974, pasal 55 menyebutkan, berkaitan pentingnya peranan pendapatan asli daerah sendiri (PADS) sebagai sumber penerimaan murni daerah, maka yang menjadi sumber penerimaan daerah diluar subsidi adalah : pajak daerah, retribusi daerah, bagian laba BUMD, penerimaan dinas-dinas, dan penerimaan lainnya.

Sedangkan yang dimaksud dengan Pendapatan Asli Daerah (PAD) berdasarkan Undang-Undang No. 25 Tahun 1999 pasal 4 (UU Otoda 1999: 92 dan 111) adalah penerimaan yang diperoleh Daerah dari sumber-sumber dalam wilayahnya sendiri yang dipungut berdasarkan Peraturan Daerah (Perda) sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku terdiri atas : (a) hasil pajak daerah, (b) hasil retribusi daerah, (c) hasil perusahaan milik daerah (BUMD) dan hasil pengelolaan kekayaan daerah lainnya yang dipisahkan, dan (d) lain-lain pendapatan asli daerah yang sah.

2.1.7.2.1 Pajak Daerah

B. Boediono (1978: 8) menyebutkan arti "pajak" sebenarnya adalah "iuran wajib" dari semua penduduk kepada negara, tidak memandang apakah mereka pribumi atau non pribumi, apakah mereka warga negara atau bukan, kesemuanya berkewajiban membayar iuran. Mereka inilah merupakan "wajib pajak" (subyek pajak). Sedangkan Kaho (1997: 129) pajak sebagai salah satu sumber PADS, pajak merupakan iuran wajib berupa uang atau benda yang dipungut pemerintah berdasarkan norma-norma hukum, guna menutup biaya produksi barang dan jasa kolektif dalam mencapai kesejahteraan umum.

Di bidang perpajakan, baik Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah kedua-duanya memiliki wewenang untuk melakukan pemungutan pajak, bahkan satu sama lain tidak terdapat suatu hubungan, termasuk di dalamnya bidang pengawasan dan pelaksanaannya. Dengan demikian jenis pajak (B. Boediono, 1978: 18) terdiri dari dua penggolongan yang besar, yakni : (1) Pajak Pusat atau biasa disebut Pajak Negara, dan (2) Pajak Daerah. Pajak Pusat atau Pajak Negara, yaitu beberapa jenis pajak yang wewenang pemungutannya diserahkan kepada Pemerintah Pusat yakni Departemen Keuangan (dalam hal ini Direktorat Jendral Pajak), sedangkan Pajak Daerah adalah beberapa jenis pajak yang wewenang pemungutannya diserahkan kepada Pemerintah Daerah.

B. Usman dan K. Subroto (1984: 16) menyatakan bahwa pajak daerah sebagai pungutan yang dilakukan oleh pemerintah daerah berdasarkan perundang-undangan yang hasilnya dipergunakan untuk pembiayaan pengeluaran umum pemerintah daerah yang balas jasanya tidak secara langsung diberikan kepada pembayarinya, sedang pelaksanaannya perlu dipaksakan.

Rochmat Sumitro (1987: 12) menyebutkan, pajak daerah adalah peralihan kekayaan dari sektor swasta ke sektor publik berdasarkan undang-undang yang dapat dipaksakan dan tidak mendapat imbalan (*leger prestise*) yang secara langsung dapat ditunjuk, yang digunakan untuk membiayai pengeluaran umum dan digunakan sebagai alat pendorong, penghambat atau pencegah untuk mencapai tujuan yang ada

diluar bidang keuangan pemerintah daerah. Sedang Davey (1988: 39) merumuskan pajak daerah adalah pajak yang dipungut oleh pemerintah daerah dengan pengaturan dari daerah sendiri.

M. Suparmoko (1997: 94) yang dimaksud pajak daerah ialah pembayaran iuran oleh rakyat kepada pemerintah daerah yang dapat dipaksakan dengan tanpa balas jasa yang secara langsung dapat ditunjuk.

Dari batasan-batasan pengertian antara Pajak Negara dengan Pajak Daerah tidak ada perbedaan, sehingga pajak daerah pada dasarnya sama dengan pajak negara hanya bedanya terletak pada siapa yang menetapkan dan siapa yang mengelola. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa pajak daerah adalah pajak negara yang diserahkan kepada daerah untuk dipungut berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku guna membiayai pengeluaran daerah sebagai badan hukum publik.

2.1.7.2.2 Retribusi Daerah

Sejalan dengan pengertian pajak daerah, maka retribusi menurut B. Boediono (1978: 10) mendefinisikan dari pada retribusi adalah pembayaran yang dilakukan oleh mereka yang langsung memperoleh jasa balik dari negara. Menurut S. Munawir (1985: 3) mengartikan retribusi secara umum adalah iuran kepada pemerintah yang dapat dipaksakan dan jasa balik secara langsung dapat ditunjuk. Paksaan ini bersifat ekonomis karena siapa saja yang tidak merasakan jasa balik dari pemerintah adalah tidak dikenakan iuran itu.

Sedangkan Sutrisno Ph. (1988: 139) retribusi merupakan pungutan yang dilakukan pemerintah karena seseorang dan atau badan hukum menggunakan barang dan jasa pemerintah yang langsung dapat ditunjuk. Suparmoko (1997: 94) berpendapat bahwa retribusi ialah suatu pembayaran dari rakyat kepada pemerintah di mana kita dapat melihat adanya hubungan antara balas jasa yang langsung diterima dengan adanya pembayaran retribusi tersebut.

Feldman (dalam Nurpratiwi, 1997: 59) menyatakan bahwa PAD adalah merupakan penerimaan yang diperoleh penguasa publik dari rumah tangga swasta,

berdasarkan norma-norma umum yang ditetapkan, berhubungan dengan prestasi-prestasi yang diselenggarakannya atas usul dan kepentingan rumah tangga swasta dan prestasi tersebut karena berhubungan dengan kepentingan umum, secara khusus dilaksanakan sendiri oleh pengawas publik.

Selanjutnya Bawazier (1996: 15) memberikan pengertian retribusi daerah adalah pungutan daerah sebagai imbalan atas pemakaian atau manfaat yang diperoleh secara langsung oleh seseorang atau badan atas jasa pelayanan, pekerjaan, pemakaian barang atau izin yang diberikan oleh pemerintah daerah.

Dari pengertian ini maka retribusi daerah merupakan salah satu sumber pendapatan daerah yang potensial, hal ini tergantung dengan besar kecilnya jasa layanan yang diberikan oleh daerah yang bersangkutan.

Secara konseptual, terdapat berbagai pendapat pro dan kontra atas perlu atau tidaknya penyediaan suatu barang dan jasa diberi retribusi. Mengenai hal ini dapat ditarik suatu kesimpulan tentang perlu atau tidaknya retribusi tersebut ditarik adalah bahwa suatu penyediaan barang/jasa yang dibiayai dari pajak atau retribusi tergantung dari pada "derajat kemanfaatan" suatu barang dan jasa itu sendiri. Menurut Bagus Santoso (1995: 22) semakin dekat kemanfaatan suatu barang dengan "*private goods*", maka pembiayaannya berasal dari retribusi. Sebaliknya semakin dekat kemanfaatannya suatu barang dengan "*public goods*" maka pembiayaannya berasal dari pajak.

Lebih lanjut dijelaskan oleh Ibnu Redjo (1995: 17) pada prinsipnya kemanfaatan dalam penarikan retribusi, adalah mereka yang tidak mendapatkan manfaat dari penyediaan barang/jasa tidak harus membayar. Sebaliknya mereka yang tidak membayar dapat dikecualikan dari mengkonsumsi barang dan jasa tersebut.

Ciri-ciri mendasar dari retribusi menurut Sutrisno Ph. (1988: 147) adalah sebagai berikut :

- a. retribusi dipungut oleh negara/daerah
- b. dalam pungutan terdapat unsur paksaan secara ekonomis

- c. adanya kontra prestasi yang langsung dapat ditunjuk
- d. retribusi dikenakan pada setiap orang/badan yang menggunakan jasa-jasa yang disediakan oleh negara/daerah.

Seperti halnya pajak, maka retribusi juga mempunyai asas-asas antara lain yaitu (Sutrisno Ph.,1988: 147) :

- 1. asas politik finansial :
 - a. penarikan retribusi hendaknya menghasilkan jumlah penerimaan yang memadai
 - b. penarikan retribusi hendaknya bersifat dinamis
- 2. asas ekonomi :
 - a. pemilihan retribusi yang tepat
 - b. pemilihan macam-macam penarikan retribusi mengingat adanya berbagai sektor yang dapat dikenakan pungutan
- 3. asas keadilan :
 - a. pungutan bersifat umum
 - b. kesamaan beban
- 4. asas administrasi :
 - a. kapasitas penarikan
 - b. keluwesan dalam pungutan
 - c. ongkos pemungutan hendaknya diusahakan sekecil mungkin.

Penarikan retribusi yang baik harus memenuhi beberapa kriteria yaitu sebagai berikut (Amin,1987: 15) :

- a. kriteria kecukupan elastisitas, retribusi responsif terhadap pertumbuhan penduduk dan kenaikan pendapatan, retribusi cenderung tidak dapat menyesuaikan dengan inflasi oleh karena hambatan tarif.
- b. kriteria pemerataan dan keadilan, retribusi secara tradisional bersifat regresif.
- c. kriteria kemampuan administrasi, retribusi secara teoritis mudah dikenakan dan mudah dipungut.
- d. kriteria penerimaan politik, retribusi yang menyangkut unsur pilihan dapat dianggap tidak begitu sensitif.
- e. kriteria ekonomi, retribusi merupakan alat alokasi yang baik.
- f. kriteria daerah, retribusi merupakan sumber yang dapat bersifat daerah, jadi secara administrasi daerah lebih tepat.

Menurut Ratih Nur dan H.M. Ihsan (1989: 78), hal-hal yang perlu diperhatikan dalam pelaksanaan retribusi daerah adalah sebagai berikut :

1. penetapan retribusi daerah tidak boleh ditetapkan setinggi-tingginya, namun harus memberikan keuntungan bagi pemerintah daerah, agar tetap dapat memberikan kelangsungan pemberian jasa tersebut bagi pemerintah.
2. pungutan retribusi harus merata tanpa membedakan atau memberi keistimewaan pada perorangan atau golongan.
3. pungutan retribusi daerah tidak boleh merupakan rintangan bagi keluar masuknya barang dan keluar daerah.
4. pungutan retribusi tidak bertujuan mencari keuntungan yang sebesar-besarnya, jika maksud dari pemerintah daerah bagi usahanya ditunjukkan untuk mendapatkan keuntungan yang besar maka usaha tersebut harus diberi bentuk perusahaan daerah.

J.R. Kaho Riwu (1987: 36), berpendapat bahwa retribusi selalu merupakan sektor sumber utama, tingginya pendapatan daerah dari sektor retribusi antara lain disebabkan karena hampir semua retribusi daerah dapat dipungut.

Fenomena umum menurut M. Arsyad Anwar (1991: 71) yang nampak di Indonesia adalah dengan makin berkembangnya pembangunan di suatu daerah, makin banyak jenis retribusi yang dapat dipungut oleh daerah itu. Karena dengan makin berkembangnya suatu daerah maka makin banyak pula fasilitas atas jasa yang dapat disediakan oleh pemerintah setempat untuk kegiatan masyarakatnya. Pemerintah mempunyai kebebasan yang lebih banyak dalam memungut retribusi dibandingkan dengan pengenaan pajak, karena lapangan retribusi daerah berhubungan dengan pengganti jasa atau fasilitas yang diberikan oleh daerah.

Adapun pelaksanaan pemungutan retribusi daerah dapat dilaksanakan dengan menggunakan (Ratih Nur dan H.M. Ihsan, 1989: 72) :

- (1) karcis/tanda bukti pembayaran retribusi
- (2) kartu tanda bukti pembayaran retribusi dibubuhkan atau ditampakkan pada kartu adalah retribusi yang pungutannya dilakukan secara berkala/mingguan atau bulanan dengan jumlah retribusi yang tetap.
- (3) surat ketetapan (suatu pembayaran retribusi pada balik retribusi yang pemungutannya berdasarkan atas permohonan dari calon wajib bayar).

2.1.7.2.3 Perusahaan Daerah

Sumber pendapatan daerah selanjutnya adalah Perusahaan Daerah. Dalam hal ini adalah laba BUMD yang diharapkan sebagai sumber pemasukan bagi daerah. Oleh sebab itu, dalam batas-batas tertentu pengelolaan perusahaan daerah haruslah bersifat profesional dan harus tetap berpegang pada prinsip ekonomi secara umum, yakni efisien. Menurut Devas (1989: 111) pendirian perusahaan daerah didasarkan pertimbangan untuk menciptakan lapangan kerja atau mendorong pembangunan daerah, serta untuk menghasilkan penerimaan bagi pemerintah daerah.

Sedangkan menurut Kansil (1979: 43) pemerintah daerah mendirikan perusahaan daerah atas dasar berbagai pertimbangan yaitu: (a) menjalankan ideologi yang dianutnya bahwa sarana produksi milik masyarakat, (b) untuk melindungi konsumen dalam hal monopoli alami, dalam rangka mengambil alih perusahaan asing, (c) untuk menciptakan lapangan kerja ataupun mendorong pembangunan ekonomi daerah.

Berdasarkan Undang-undang No. 5 Tahun 1974, perusahaan daerah adalah suatu badan usaha yang dibantu oleh daerah untuk memperkembangkan perekonomian daerah dan untuk menambah penghasilan daerah. Perusahaan daerah mempunyai motivasi yang sehat dengan tidak meninggalkan ciri positif demokrasi ekonomi. Perusahaan daerah didasarkan pada asas ekonomi, hal ini dimaksudkan supaya perusahaan daerah dalam pengoperasiannya, mengingat faktor efisiensi sehingga perusahaan daerah tidak hanya memanfaatkan fasilitas tetapi juga merebut pasar (*market challenger*) dengan sifat persaingan sehat. Karena perusahaan daerah modalnya dimiliki pemerintah, maka dihindari adanya tujuan mencari keuntungan yang sebesar-besarnya.

Sementara itu mengenai lapangan usaha perusahaan daerah, tidak ada batasab yang tegas, sehingga banyak sekali lapangan usaha yang dijadikan bidang usaha, seperti air minum, percetakan, hotel, bioskop, tempat rekreasi, perparkiran, perdagangan dan lain-lainnya.

2.1.7.2.4 Penerimaan Dinas Dinas

Yaitu pendapatan yang diperoleh pemerintah daerah yang tidak termasuk pada uraian yang telah disebutkan di muka. Pendapatan ini diperoleh dari dinas-dinas dan pendapatan lain yang sah, misalnya pungutan yang timbul karena menguasai sumber alam yang berupa penggunaan milik umum.

Menurut Syaichu (1996: 67) penerimaan dinas-dinas adalah penerimaan yang diterima oleh dinas-dinas daerah yang secara langsung memberikan pelayanan dan jasa perijinan kepada masyarakat tidak termasuk Dinas Pendapatan Daerah.

Sedangkan Kaho (1997: 172) dinas-dinas daerah, sekalipun tugas dan fungsinya adalah memberikan pelayanan terhadap masyarakat tanpa terlalu memperhitungkan untung rugi, tetapi dalam batas-batas tertentu dapat didayagunakan dan bertindak sebagai organisasi ekonomi yang memberikan pelayanan dan jasa dengan imbalan, dan dari sinilah daerah dapat menambah PADS-nya.

Dari pernyataan diatas, sekalipun dinas-dinas daerah ditempatkan sebagai sumber PADS, hal ini bukan berarti dinas daerah dapat bertindak sebagai instansi *profit making*, namun demikian dinas daerah tetap menjalankan fungsi pelayanannya hal ini disadari bahwa fungsi instansi pemerintah adalah *public service*.

2.1.7.2.5 Penerimaan Lain-lain Yang Sah

Sebagai sumber penerimaan daerah selanjutnya adalah penerimaan lain-lain, seperti dikemukakan Devas (1989: 31) bahwa kelompok penerimaan lain-lain dalam anggaran daerah tingkat II, mencakup berbagai jenis penerimaan dari hasil penjualan alat-alat dan bahan sisa, penerimaan dari sewa, bunga pinjaman Bank dan Giro, serta penerimaan denda yang dipikul oleh kontraktor.

2.1.7.3 Subsidi/Bantuan Pemerintah Pusat

Sebagaimana diketahui bahwa sumbangan/bantuan (*grant*) dari tingkat pemerintahan yang lebih tinggi kepada tingkat pemerintahan yang lebih rendah merupakan fakta di dalam pemerintahan dengan sistem multi tingkat.

Pemberian bantuan mempunyai beberapa tujuan antara lain : (1) mengatasi masalah eksternalitas atau *spillover* antar daerah, (2) mengatasi perbedaan dalam kemampuan menarik pajak atau ketidakseimbangan fiskal (*fiscal imbalance*), (3) mencapai redistribusi pendapatan yang lebih merata antar-daerah (*equity*), dan (4) mengatasi inefisiensi sebagai akibat mobilitas tenaga kerja antar-daerah (Radianto, 1997: 43).

Secara umum, sumbangan/bantuan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dapat dibedakan menjadi dua : pertama, bantuan umum atau blok (*general grant/block grant/unconditional grant*), yaitu bantuan kepada pemerintah daerah yang tidak disertai dengan ikatan atau syarat tertentu dalam arti daerah dapat menggunakan/mengalokasikannya kepada penggunaan yang dikehendaki oleh daerah yang bersangkutan. Kedua, bantuan khusus (*specific grant/conditional grant*), yaitu bantuan yang diberikan kepada daerah untuk menyediakan pelayanan atau jasa publik yang telah ditentukan oleh pemerintah pusat.

Bantuan mana di antara kedua jenis sumbangan tersebut yang lebih sesuai diberikan kepada daerah tingkat II, bergantung pada tujuan pemberian bantuan itu sendiri. Apabila tujuan pemberian bantuan tersebut adalah untuk mendorong jenis-jenis pengeluaran tertentu oleh pemerintah penerima (pemda), maka subsidi atau bantuan dalam bentuk bantuan khusus (*specific grant*) adalah lebih sesuai. Subsidi yang bersifat spesifik ini meliputi antara lain : (1) inpres pengembangan wilayah, (2) sekolah dasar, (3) kesehatan, (4) penghijauan dan reboisasi, serta (5) jalan dan jembatan. Tetapi apabila tujuan pemberian sumbangan adalah semata-mata untuk pengalihan daya beli (*transfer of purchasing power*) dari tingkat pemerintahan yang lebih tinggi kepada tingkat pemerintahan yang lebih rendah, maka bantuan dalam bentuk block grant adalah lebih tepat. Subsidi yang bersifat blok/umum terdiri dari : (1) inpres dati I, (2) inpres dati II, (3) inpres desa, serta (4) inpres pasar.

Lebih lanjut menurut Mudrajad Kuncoro (1995: 11) bahwa subsidi atau transfer dana dari pusat kepada daerah melalui tiga jalur : pertama, SDO (Subsidi Daerah Otonom), yaitu transfer kepada pemda untuk membiayai pengeluaran rutin

seperti belanja pegawai, belanja non pegawai yang diarahkan, dan belanja non pegawai yang ditetapkan yaitu subsidi/bantuan dan ganjaran; kedua, program inpres (dana non DIP) baik yang bersifat sektoral maupun umum dan digunakan untuk membantu pemda (propinsi, kabupaten/kotamadya, desa) untuk membiayai pengeluaran rutin dan pembangunan, sekaligus sebagai upaya untuk mengatasi ketidak-seimbangan struktur keuangan antar-daerah; dan ketiga, DIP (pengeluaran sektoral) yang dialokasikan untuk membiayai proyek-proyek/pengeluaran pembangunan, sebagai perwujudan mekanisme dekonsentrasi.

Perbedaan utama antara subsidi blok dengan subsidi khusus adalah bahwa daerah memiliki keleluasaan/kebebasan dalam penggunaan dana subsidi blok asal saja dipakai untuk sektor-sektor yang tepat sesuai dengan program yang telah disetujui sebelumnya dan bersifat padat karya, sedangkan penggunaan dana subsidi spesifik sudah ditentukan oleh pemerintah pusat berdasarkan prioritas dan daerah tidak punya kebebasan dalam menggunakan dana tersebut dan hanya berwenang dalam hal penentuan lokasi proyek dan cara pelaksanaannya (Kuncoro, 1995: 14 dan Radianto, 1997: 44).

Sejalan dengan upaya memperkuat otonomi daerah atau peningkatan pendapatan asli daerah (PAD), maka subsidi/bantuan dari pemerintah pusat sesungguhnya merupakan suatu instrumen yang diharapkan dapat memacu/mendorong (*stimulation*) peningkatan PAD tersebut, dan bukan sebaliknya. Hal ini ditekankan oleh Nurjaman Arsyad (dalam Radianto, 1997: 44) bahwa hakekat bantuan/subsidi adalah untuk memperkuat tingkat otonomi suatu daerah. Oleh sebab itu daerah perlu memiliki keleluasaan dalam menggunakan dana-dana bantuan yang ada sehingga mempunyai dampak positif terhadap peningkatan PAD. Dengan kata lain, adanya kebebasan dalam menggunakan subsidi dari pemerintah pusat menyebabkan daerah betul-betul dapat memprioritaskan kegiatan-kegiatan yang bisa mendorong peningkatan PAD-nya. Karena itu, guna melihat bagaimana dampak bantuan pemerintah pusat terhadap kemampuan pemerintah daerah dalam peningkatan PAD akan digunakan besarnya sumbangan (*share*) bantuan umum

terhadap total bantuan pemerintah pusat. Artinya makin besar sumbangan bantuan umum (*block grant*) terhadap total bantuan pemerintah pusat, makin tinggi kekeluasaan daerah dalam menggunakan dana-dana bantuan tersebut dan sebaliknya.

Terkait dengan pernyataan diatas, seperti disampaikan oleh Mudrajad Kuncoro (1995: 14 - 15) bahwa apabila dilihat dari sisi jumlah bantuan yang diterima oleh pemerintah daerah sejak Repelita I, maka bantuan yang bersifat spesifik jauh lebih besar daripada bantuan yang bersifat blok/umum, dan menurut simpulan beliau tidak berlebihan bila pemerintah pusat hanya memberi kewenangan yang lebih kecil kepada pemerintah daerah untuk merencanakan pembangunan di daerahnya. Selanjutnya dikatakan oleh beliau bahwa bila program otonomi daerah benar-benar mau direalisasikan, hendaknya bantuan yang bersifat blok lebih tinggi porsinya daripada bantuan spesifik.

Dari konsep-konsep teoritik diatas, maka penerimaan PAD dari sektor seperti tersebut diatas akan sangat bergantung pada upaya-upaya pemerintah daerah dalam pengelolaannya maupun pencarian obyek-obyek baru yang diperkirakan mampu menjadi sumber peningkatan PAD. Devas (1989: 143) menyebutkan ada tiga tolok ukur untuk menilai pendapatan daerah, yakni : (1) upaya pajak, (2) daya guna (*efficiency*), dan (3) hasil guna (*effectiveness*). Sementara itu tujuan utama pengelolaannya adalah (1) tanggung jawab, (2) memenuhi kewajiban keuangan, (3) hasil guna dan daya guna, serta (4) pengendalian.

Dalam hubungan ini Bagus Santoso (1995: 20) menyatakan meskipun PAD tidak seluruhnya dapat membiayai anggaran belanja daerah, namun proporsi PAD terhadap total penerimaan daerah tetap merupakan indikasi "derajat kemandirian" keuangan suatu pemerintah daerah, sering juga disebut kemandirian fiskal (*fiscal decentralization*). John F. Due (1984: 56) menyebutkan bahwa kemandirian fiskal pada garis besarnya mempunyai dua aspek, yaitu (1) aspek kuantitatif adalah yang berhubungan dengan jumlah uang yang akan ditarik atau dibelanjakan, dan (2) aspek kualitatif, yaitu yang berhubungan dengan jenis pajak, pembayaran dan subsidi.

Sejalan dengan diatas, Kuncoro (1995: 8) menyatakan bahwa indikator desentralisasi/kemandirian fiskal adalah rasio antara pendapatan asli daerah sendiri (PADS) dengan total pendapatan daerah. Dalam pada itu Davey (1988: 260) mengemukakan bahwa pemerintah daerah akan dapat menikmati tingkat otonomi yang diinginkan yaitu kebebasan bertindak, jika mereka sendiri yang mencari sebagian besar uang yang mereka perlukan dan mereka belanjakan.

2.1.8 Fungsi Fiskal dalam Perekonomian Daerah

Dalam kerangka negara kesatuan Indonesia, kemandirian keuangan daerah tidak diartikan bahwa setiap tingkat pemerintahan daerah otonom harus dapat membiayai seluruh keperluan dari PAD. Sebab, PAD hanya merupakan salah satu komponen sumber penerimaan keuangan daerah, disamping penerimaan lainnya yang berupa : bagi hasil pajak dan bukan pajak, sumbangan dan bantuan di tingkat pemerintahan yang lebih tinggi, serta pinjaman daerah. Selain itu, sisa anggaran tahun sebelumnya dapat ditambahkan sebagai sumber pendanaan penyelenggaraan pemerintahan di daerah (Bagus Santoso, 1995: 20).

Kemandirian daerah kini merupakan suatu tuntutan yang tidak dapat dielakkan lagi, mengingat dalam era globalisasi perdagangan bebas setiap daerah diharapkan mampu bersaing dengan daerah-daerah lain yang tersebar di seluruh negara kesatuan Republik Indonesia. Namun sayangnya sampai kini, kemampuan daerah dalam membiayai sendiri pembangunan daerahnya masih sering mengalami kendala berupa rendahnya kemampuan daerah dalam meningkatkan PAD nya. Dalam praktiknya, masih ada ketergantungan keuangan Pemerintah Daerah Tingkat II terhadap Pemerintah Pusat.

Fungsi fiskal atau fungsi budgetair dalam perekonomian daerah memiliki andil yang cukup besar di dalam menunjang pelaksanaan pembangunan daerah melalui kegiatan-kegiatan alokasi, distribusi dan stabilisasi (UU No. 25 Tahun 1999: 107), terutama sistem perpajakan mempunyai pengaruh terhadap kemajuan ekonomi suatu negara. Dasar pemikiran ini, menurut pendapat B. Boediono (1978: 24) menunjuk

pada prinsip-prinsip peranan pajak yang meliputi : (1) untuk mengisi Kas Negara (fungsi budgetair - memupuk dana dalam rangka memenuhi kebutuhan bagi pembiayaan), dan (2) merupakan salah satu alat bagi pemerintah dalam melaksanakan pokok-pokok kebijaksanaannya, terutama di bidang ekonomi sosial.

Sehingga dengan demikian fungsi perpajakan dalam usahanya adalah untuk memupuk dana demi memperlancar roda pemerintahan serta usaha pembangunan. Oleh karena itu, demi memperlancar pembangunan, maka penerimaan dalam negeri, termasuk di dalamnya penerimaan dari sektor perpajakan harus berhasil pula. Melalui perpajakan, pemerintah dapat mengisi Kas Negara yang dipergunakan untuk memenuhi kebutuhan rutin, sedangkan kelebihanannya yang merupakan tabungan pemerintah disediakan untuk memenuhi biaya pembangunan.

2.1.9 Ukuran Komparatif Potensi Pajak Dugaan dan Indeks Pelaksanaannya

Dinyatakan oleh Suparmoko (1997: 266) bahwa semakin majunya pembangunan daerah memerlukan sumber dana yang semakin besar. Kemudian, menurut Guritno Mangkusobroto (1999: 173) bahwa semakin besarnya potensi kemampuan daerah tercermin dari semakin tingginya pertumbuhan ekonomi daerah. Ini merupakan potensi sumber penerimaan daerah yang cukup besar yaitu semakin besarnya pungutan pajak.

Sehubungan dengan dasar pemikiran diatas, sebagai studi awal dari R.J. Chelliah, H.J. Baas, dan M.R. Kelly "*Tax Ratios and Tax Effort in Developing Countries, 1969: 71*", mengungkapkan tentang paradigma pola hubungan fungsi linear yang dapat dipakai sebagai cerminan penerimaan pajak terhadap GNP, yaitu digunakan konsep model persamaan regresi dengan perumusan sebagai berikut (dalam Musgrave, 1993: 574) :

$$\begin{aligned} T &= \alpha + \beta Y_{pc} \\ &= \alpha + \beta GNP_{pc} \end{aligned}$$

dimana :

- T = penerimaan pajak (*tax actual*)
 α = nilai konstanta
 β = nilai parameter koefisien regresi
 Ypc = GNPpc = pendapatan nasional per kapita.

Apabila penanganan pajak (*tax handles*) terhadap tingkat kemampuan keuangan negara (pendapatan nasional) dapat dibuktikan atau diidentifikasi dan dikenali potensinya secara benar, maka upaya penggaliannya akan dilakukan secara optimal sebagai wujud penerapan fungsi fiskal secara benar. Demikian pula landasan pemikiran Musgrave (1993: 567) menunjukkan bahwa sistem fiskal memainkan peran berlipat ganda dalam proses pembangunan ekonomi, terutama sistem perpajakan mempunyai pengaruh terhadap kemajuan ekonomi.

Selanjutnya dinyatakan oleh Musgrave (1993: 575) bahwa penilaian yang realistis atas upaya perpajakan (*tax effort*) harus memperhitungkan penanganan pajak yang tersedia terhadap GNPpc suatu negara tertentu.

Dengan dasar paradigma Musgrave tersebut, maka dapatlah diformulasikan dalam sebuah modifikasi model pendekatan hubungan fungsional secara stokastik dari usaha pajak sebagai berikut :

$$T = f(X_1, X_2, \dots, X_k, e)$$

dimana :

- T = penerimaan pajak aktual dari usaha pajak
 $X_{1...k}$ = variabel bebas yang mengukur proksi determinan diferensi usaha pajak
 E = faktor kesalahan (variabel) pengganggu.

Jika hubungan fungsi (hasil pengamatan) yang terjadi bersifat garis regresi berganda (*multiple linear regression*), maka modifikasi model hubungan stokastiknya dapat dirumuskan sebagai berikut (Nasir, 1999: 530, dan Tim Peneliti dan Pengembangan LPK Wahana, 1996: 134) :

$$Y = \alpha + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \dots + \beta_k X_k + e$$

Atau :

$$T = \alpha + \beta Y_{pc} + \gamma X + \delta E + \lambda A + e$$

dimana :

T = penerimaan pajak aktual (hasil pengamatan)

Y_{pc} = pendapatan per kapita

X = ekspor

E = output dari industri ekstraktif

A = output dari pertanian

e = faktor kesalahan (variabel) pengganggu.

Dinyatakan oleh Gujarati (1999, 233) bahwa dalam ilmu ekonomi ketergantungan suatu variabel Y (variabel tak bebas) atas variabel lain X (variabel yang menjelaskan) jarang bersifat seketika. Sangat sering, Y bereaksi terhadap X dengan suatu selang waktu. Selang waktu seperti itu disebut suatu *lag*.

Dengan demikian, dalam analisis regresi yang melibatkan data deretan waktu, jika model regresi memasukkan tidak hanya nilai variabel yang menjelaskan (X) saat ini, tapi juga nilai masa lalu (*lagged*), maka model tadi disebut model selang waktu yang didistribusikan (*distributed lag model*).

Sehubungan dengan penelitian yang dilakukan dengan menggunakan data deretan waktu masa lalu (*empiric times series*) dan sesuai pernyataan tersebut diatas, maka modifikasi model perumusan diatas berubah adalah sebagai berikut :

$$T_{t+1} = \alpha + \beta Y_{pc_t} + \gamma X_t + \delta E_t + \lambda A_t + e_t \quad (\text{Model 1})$$

dimana :

T_{t+1} = penerimaan pajak aktual (hasil pengamatan) pada tahun t+1

Y_{pc_t} = pendapatan per kapita pada tahun t

X_t = ekspor pada tahun t

E_t = output dari industri ekstraktif pada tahun t

- A_t = output dari pertanian pada tahun t
 e_t = faktor kesalahan (variabel) pengganggu pada tahun t .

Guna menghitung pendaya-gunaan potensi pajak dugaan (*presumptive tax potential*) maka modifikasi model estimasi persamaan linearnya yang digunakan dengan pendekatan analisis deret berkala yaitu Kuadrat Terkecil (*Trend Least Square*) dirumuskan sebagai berikut (Dayan, 1996: 279) :

$$\hat{Y}_{(t+1)} = a + b \cdot U_{(t)} \quad (\text{Model II})$$

$$a = \frac{\sum Y_i}{n}$$

$$b = \frac{\sum Y_i U_i}{\sum U_i^2}$$

dimana :

- $\hat{Y}_{(t+1)} (= \hat{T}_{(t+1)})$ = hasil taksiran potensi pajak yang sebenarnya
 a = konstanta (nilai trend pada periode dasar)
 b = koefisien arah trend regresi (tingkat perkembangan nilai yang diduga)
 U_t = unit tahun yang dihitung dari periode dasar
 Y_i = pajak aktual yang diobservasi
 U_i = periode waktu observasi
 n = jumlah tahun observasi.

Setelah mengestimasi besarnya nilai potensi pajak (T_{topi}) dengan perumusan model kedua, yaitu dengan cara memasukkan besarnya nilai pajak aktual tahun bersangkutan, maka langkah berikutnya adalah menetapkan ukuran timbangan atas indeks pelaksanaan atau kinerja perpajakannya yaitu membandingkan antara nisbah

(*ratio*) sesungguhnya terjadi (*actual*) dari penerimaan pajak dengan nisbah (*ratio*) dugaan kesanggupan (*potential estimated*) penerimaan pajak yang seharusnya diperoleh.

Suparmoko (1997: 321) menyatakan bahwa kita rumuskan hasil pajak sebagai penerimaan yang diperoleh dari sumber penerimaan daerah sendiri (PAD), yang mencakup pajak daerah, penerimaan penjualan jasa, penerimaan dari jasa-jasa kantor, sebagai proporsi terhadap produk domestik regional bruto per kapita. Selanjutnya beliau mengatakan (1997: 321 - 322), bahwa untuk memperoleh Indeks Pelaksanaan Pajak (*Tax Performance Index*) atau juga disebut Metoda Perbandingan Kinerja (*Performance Ratio Method*) sehingga diperoleh rumusannya sebagai berikut :

$$\text{Tax Performance Index}_{(t+1)} = \frac{\text{Tax Effort}_{(t+1)}}{\text{Tax Capacity}_{(t+1)}} \times 100\% \quad (\text{Model III})$$

dimana :

$$\text{Tax Effort}_{(t+1)} = \text{Tax Actual}_{(t+1)}$$

$$\text{Tax Capacity}_{(t+1)} = \text{Tax Potential}_{(t+1)}$$

Usaha pajak atau sama dengan *tax effort/actual* adalah jumlah pajak yang sungguh sungguh dikumpulkan oleh Kantor Pajak pada tahun $t + 1$.

Potensi pajak atau sama dengan *tax capacity* yaitu sejumlah pajak yang seharusnya mampu dikumpulkan pada tahun $t + 1$.

Indeks pelaksanaan pajak atau kinerja pajak sama dengan *tax performance index* adalah rasio antara usaha pajak dan potensi pajak pada tahun $t + 1$.

2.2 Hasil Penelitian Terdahulu

Studi empiris Dono D. Iskandar, dalam Mudrajad Kuncoro (Prisma 4, 1995: 9) menunjukkan relatif rendahnya proporsi PAD terhadap total pendapatan daerah di 27 propinsi Indonesia di mana rata-rata hanya 15,4 persen selama tahun 1984/1985 - 1990/1991. Semua propinsi, kecuali DKI Jakarta (58,1 persen), mempunyai PAD

kurang dari 50 persen. Ini berarti lebih banyak subsidi dari pusat dibandingkan dengan PAD dalam pembiayaan pembangunan daerah. Bila diperinci, PAD hanya membiayai pengeluaran rutin daerah sebesar kurang dari 30 persen, bahkan untuk Dati II lebih buruk lagi karena kurang dari 22 persen pengeluaran rutinnya dibiayai oleh PAD.

Dari hasil kajian penelitian Jamaluddin Ahmad (dalam Mudrajad Kuncoro, 1995: 9), disebutkan bahwa rekor DKI Jakarta dalam tahun fiskal 1987/1988 proporsi PAD terhadap total pendapatan daerahnya lebih dari 60 persen. Hasil indikasi studinya menyebutkan, terdapat empat faktor kunci yang menopang PAD DKI Jakarta yaitu : (1) sektor perdagangan, manufaktur, dan jasa telah berkembang secara substansial; (2) pajak-pajak daerah, retribusi dan penerimaan lainnya untuk Dati II ternyata dimasukkan dalam PAD Dati I; (3) sumber-sumber PAD berlokasi di sektor moderen yang umumnya terdaftar sehingga memudahkan pengumpulan pajak; dan (4) administrasi pajak daerah relatif menguntungkan.

Mudrajad Kuncoro menyimpulkan, setidaknya ada lima penyebab utama rendahnya PAD yang pada gilirannya mengakibatkan tingginya ketergantungan terhadap subsidi dari Pusat, yakni : (1) kurang berperannya perusahaan daerah sebagai sumber pendapatan daerah; (2) tingginya derajat sentralisasi dalam bidang perpajakan di mana pajak utama yang paling produktif dan meluap (*buoyant*) baik pajak langsung maupun pajak tak langsung ditarik oleh pusat; (3) kendati pajak daerah cukup beragam ternyata hanya sedikit yang bisa diandalkan sebagai sumber penerimaan; (4) bersifat politis, artinya ada rasa khawatir apabila daerah mempunyai sumber keuangan yang tinggi akan mendorong terjadinya disintegrasi dan separatisme; dan (5) terdapat kelemahan dalam pemberian perimbangan subsidi pemerintah pusat kepada pemerintah daerah di mana subsidi yang bersifat spesifik penggunaan dananya ditentukan pemerintah pusat dan dananya lebih besar daripada subsidi yang bersifat blok.

Bagus Santoso (1995: 24) menyebutkan bahwa indikasi rendahnya PAD terhadap total penerimaan pemerintah daerah tingkat II, terdapat beberapa faktor penyebab, yaitu :

1. banyak sumber pendapatan yang besar, yang digali dari suatu daerah tingkat II, tetapi berada diluar wewenangnya untuk dipungut.
2. umumnya, BUMD belum beroperasi secara efisien sehingga belum menjadi sumber penerimaan pemerintah daerah yang andal. Ketidak-efisienan BUMD tercermin pada kecilnya laba bersih yang dihasilkan.
3. kurangnya kesadaran masyarakat membayar pajak, retribusi, dan pungutan lain.
4. rendahnya tingkat hidup dan ekonomi masyarakat, tercermin pada rendahnya pendapatan per kapita masyarakat.
5. kurangnya kemampuan pemerintah daerah dalam menggali sumber-sumber pendapatan yang ada.

BAB III KERANGKA KONSEPTUAL DAN HIPOTESIS

3.1 Kerangka Konseptual Penelitian

Pada dasarnya substansi dalam kerangka konseptual suatu penelitian sangat diperlukan guna memperjelas pemahaman dan penalaran hingga sampai pada jawaban sementara atas masalah yang telah dirumuskan sebelumnya.

Dengan berlandaskan pada konsep-konsep teoritik yang telah diuraikan dan sehubungan dengan perumusan masalah mengenai pendaya-gunaan kemampuan keuangan daerah dalam usahanya menggali sumber-sumber potensi pendapatan daerah yang mana pada akhirnya terakumulasikan dalam wujud penerimaan pendapatan asli daerah (PAD).

Sejalan dengan kemandirian daerah untuk meningkatkan pembangunan regionalnya secara merata, maka estimasi potensi PAD sangat dipengaruhi oleh akumulasi kemajuan dan kinerja ekonomi daerah yang terpantul dari peningkatan pada produk domestik regional bruto (PDRB). Dengan demikian, berarti dalam hal ini terdapat hubungan antara PAD dengan produk domestik regional bruto, sehingga dapat mencerminkan potensi PAD dari II. Hal ini, seperti dinyatakan oleh Soemitro Djojohadikoesoemo (1994: 353) bahwa semakin tingginya pertumbuhan ekonomi daerah akan merupakan potensi besar bagi perkiraan kapasitas PAD. Sebaliknya, masih rendahnya pertumbuhan ekonomi daerah dikarenakan jumlah investasi pembangunan di daerah juga rendah, hal ini akibat rendahnya tabungan daerah.

Berdasarkan paradigma teoritik, serta berkaitan terhadap pendapatan asli daerah (PAD), maka dapatlah ditarik suatu gambaran yakni, hubungan taraf antara dua hal yang mirip atau nisbah (rasio) yaitu, bahwa hasil pajak (*tax yield*) identik dengan PAD sebagai fungsi terhadap pendapatan daerah/regional.

Sehubungan dengan pernyataan tersebut diatas, serta guna dapatnya mengimplementasikan data hasil pengamatan, maka dasar kerangka konseptual dalam

penulisan penelitian ini, adalah dengan mengadopsi dan memodifikasikan model-model rumusan dari Musgrave, Nasir, Suparmoko, Tim Penelitian dan Pengembangan LPK Wahana, serta Gujarati yang telah disampaikan sebelumnya, dengan suatu dasar pemikiran bahwa : (1) nisbah PAD dimaksud dapat dianggap identik dengan nisbah pajak; (2) aktual PAD dapat dianggap identik dengan aktual pajak; dan (3) indeks pelaksanaan PAD dapat dianggap identik dengan indeks pelaksanaan pajak. Dengan demikian kerangka konseptual perumusan yang digunakan dalam penelitian ini, meliputi :

1. Modifikasi Analisis Regresi Linear Berganda dengan Distribution Lag Model.

Dengan melalui pendekatan model I (halaman 63), dapat diformulasikan persamaan regresi linear berganda secara stokhastik (saling pisah) atas dasar deret selang waktu (*lagged*) untuk menjelaskan rasio PAD aktual tahun $t+1$ sebagai fungsi dari pendapatan regional per kapita tahun t , sektor pertanian tahun t , sektor perdagangan tahun t , sektor industri tahun t , dan subsidi/bantuan pusat tahun $t+1$. Sehingga dapat dituliskan bentuk perumusan persamaan hubungan linear regresi berganda dengan *distribution lag model* atas penerimaan PAD aktual tahun $t+1$ terhadap variabel-variabel stokhastiknya (X_{it}) sebagai berikut :

$$Y_{t+1} = \alpha + \beta_1 X_{1t} + \beta_2 X_{2t} + \beta_3 X_{3t} + \beta_4 X_{4t} + \beta_5 X_{5t+1} + e_t$$

dimana :

Y_{t+1} = Hasil penerimaan PAD aktual pada tahun $t + 1$

X_{1t} = Hasil nilai tambah Pendapatan Regional per Kapita pada tahun t

X_{2t} = Hasil nilai tambah Sektor Pertanian pada tahun t

X_{3t} = Hasil nilai tambah Sektor Perdagangan pada tahun t

X_{4t} = Hasil nilai tambah Sektor Industri Pengolahan pada tahun t

X_{5t+1} = Besarnya Subsidi/Bantuan Pusat pada tahun $t + 1$

α = Konstanta

$\beta_{1,2,3,4,5}$ = Parameter masing-masing koefisien regresi

e_t = Variabel kesalahan pengganggu pada tahun t .

2. Modifikasi Model Estimasi Potensi PAD dengan Trend Least Square

Dengan langkah yang sama melalui pendekatan model II (halaman 64) dapat dibuat modifikasi model rumusan estimasi guna menghitung pendaya-gunaan potensi PAD dugaan (*presumptive PAD potential*), sehingga model persamaan linear yang digunakan dengan pendekatan analisis deret berkala yaitu Kuadrat Terkecil (*Trend Least Square*) yang dirumuskan sebagai berikut (Dayan, 1996: 283) :

$$\hat{Y}_{(t+1)} = a + b \cdot U_{(t)}$$

$$a = \frac{\sum Y_i}{n}$$

$$b = \frac{\sum Y_i U_i}{\sum U_i^2}$$

dimana :

$\hat{Y}_{(t+1)}$ atau $\hat{PAD}_{(t+1)}$) = hasil taksiran potensi PAD yang sebenarnya pada tahun t + 1

a = konstanta (nilai trend pada periode dasar)

b = koefisien arah trend regresi

U_{t+1} = unit tahun yang dihitung dari periode dasar

Y_{t+1} = PAD aktual yang diobservasi pada tahun t + 1

U_{t+1} = periode waktu observasi

n = jumlah tahun observasi.

Setelah mengestimasi besarnya nilai potensi PAD (\hat{PAD}_{t+1}) dengan perumusan model kedua, yaitu dengan cara memasukkan besarnya nilai PAD aktual tahun bersangkutan, maka langkah berikutnya adalah menetapkan ukuran komparatif atas indeks pelaksanaan atau kinerja PAD-nya yaitu membandingkan antara rasio aktual

dari penerimaan PAD dengan rasio dugaan potensi penerimaan PAD yang seharusnya diperoleh.

3. Modifikasi Model Indeks Pelaksanaan PAD dengan Performance Ratio Method.

Untuk mengukur seberapa besar pendaya-gunaan kemampuan dalam penanganan PAD-nya (indeks pelaksanaan PAD), dengan cara sama melalui pendekatan model III (halaman 65), maka dapat dituliskan model perumusannya sebagai berikut :

$$\text{PAD Performance Index}_{(t+1)} = \frac{\text{PAD Effort}_{(t+1)}}{\text{PAD Capacity}_{(t+1)}} \times 100\%$$

dimana :

$$\text{PAD Effort}_{(t+1)} = \text{PAD Actual}_{(t+1)}$$

$$\text{PAD Capacity}_{(t+1)} = \text{PAD Potential}_{(t+1)}$$

Satuan angka 100 persen = satuan timbangan normal terhadap kinerja PAD

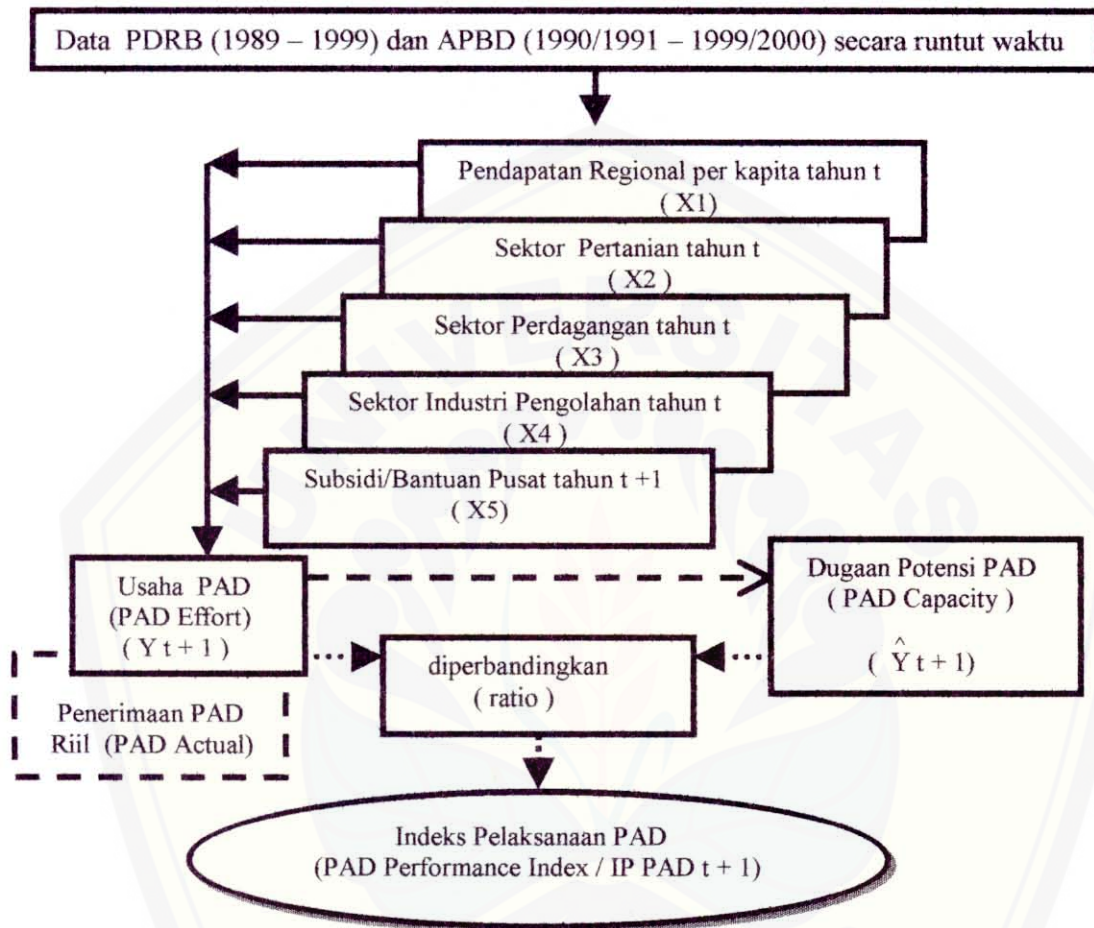
1. Usaha PAD (*PAD effort/actual*) adalah jumlah PAD yang sungguh sungguh dikumpulkan oleh Kantor Dipenda Jember pada tahun $t + 1$.
2. Potensi PAD (*PAD potential/capacity*) adalah sejumlah PAD yang seharusnya mampu dikumpulkan pada tahun $t + 1$.
3. Indeks pelaksanaan PAD atau kinerja PAD (*PAD performance index*) adalah rasio antara usaha PAD dengan potensi PAD pada tahun $t + 1$.

Diasumsikan, bahwa penilaian terhadap indeks pelaksanaan PAD daerah (*PAD Performance Index*) berpedoman atas tiga pertimbangan nilai yakni, atas dasar pada angka timbangan normalnya sebesar 100 persen, sehingga bilamana :

- a. indeks pelaksanaan PAD < 100 persen, berarti dibawah timbangan normal
- b. indeks pelaksanaan PAD = 100 persen, berarti sesuai timbangan normal
- c. indeks pelaksanaan PAD > 100 persen, berarti diatas timbangan normal.

Berdasarkan kerangka konseptual dan modifikasi beberapa model rumusan PAD diatas, maka dapat digambarkan secara skematik paradigma penelitian tentang

estimasi potensi pendapatan asli daerah (PAD) dalam suatu bentuk bagan gambar 3.1 berikut ini:



Gambar 3.1 Bagan Estimasi Potensi PAD dan Indeks Pelaksanaan PAD

Keterangan :

Garis panah penuh (→) = menunjukkan hubungan persamaan linear regresi berganda dari hasil pengamatan antara variabel bebas ($X_{1..n}$) dengan variabel terikat (Y_{t+1})

Garis panah putus (->) = menunjukkan hubungan trend least square antara PAD aktual dengan hasil dugaan PAD potensial pada tahun $t + 1$

Garis panah titik (·->) = menunjukkan indeks pelaksanaan PAD antara PAD aktual dengan PAD potensial pada tahun $t + 1$.

3.2 Hipotesis Penelitian

Berdasarkan uraian yang telah dikemukakan sebelumnya, maka hipotesis yang diajukan adalah sebagai berikut :

1. diduga pendapatan regional per kapita, sektor pertanian, sektor perdagangan, sektor industri, dan subsidi pusat secara simultan maupun parsial berpengaruh terhadap hasil realisasi penerimaan PAD (*PAD Actual*) di Kabupaten Jember pada tahun anggaran 1990/1991– 1999/2000.
2. diduga pengaruh paling dominan terhadap PAD aktual Kabupaten Jember pada tahun sekarang secara beruntun adalah pendapatan regional per kapita, sektor pertanian, sektor perdagangan-hotel-restoran, sektor industri dan pengolahan, dan terakhir subsidi/bantuan pusat,
3. diduga estimasi potensi atau kapasitas PAD Kabupaten Jember meningkat secara proporsional tergantung pada hasil penerimaan PAD aktualnya,
4. diduga indeks pelaksanaan atau kinerja PAD (IP PAD) Kabupaten Jember dalam penanganannya selama satu dasa warsa terakhir (1990/1991–1999/2000) secara rata-ratanya diatas sasaran kemampuan.



BAB IV METODE PENELITIAN

4.1 Obyek Penelitian

Penelitian ini memfokuskan pada beberapa aspek data keuangan daerah berupa laporan tahunan yang berhubungan dengan indikator penerimaan pendapatan asli daerah (PAD) Kabupaten Jember, yaitu :

- a. perkembangan data keuangan tahunan hasil penerimaan PAD aktual Kabupaten Jember selama satu dasa warsa (1990/1991–1999/2000).
- b. perkembangan data keuangan tahunan PDRB per sektor/lapangan usaha (utamanya sektor-sektor yang dominan terhadap perekonomian daerah Jember) selama tahun anggaran 1989–1999.
- c. perkembangan data tahunan pendapatan regional per kapita Kabupaten Jember selama tahun anggaran 1989–1999.
- d. perkembangan data keuangan tahunan dana subsidi/bantuan Pusat Kabupaten Jember selama tahun anggaran 1990/1991–1999/2000.

4.2 Populasi dan Sampel

Dalam penelitian ini populasinya adalah berupa data laporan keuangan tahunan tentang perkembangan dari pada PDRB dan APBD Kabupaten Jember. Sedang periode waktu yang dipilih (sampel) yang menjadi obyek penelitian adalah selama runtut waktu (*time series*) sepuluh tahun terakhir yaitu tahun 1990/1991 sampai dengan 1999/2000. Pemilihan periodisasi waktu (sampel) tersebut dengan alasan :

- a. faktor ketersediaan data
- b. berdasar pada kenyataan bahwa semakin berkembangnya pembangunan di Kabupaten Jember, sehingga sumber dana pembangunan yang berasal dari PDRB dan APBD secara umum dan PAD secara khusus semakin penting peranannya dalam kebijakan fiskal daerah.

4.3 Identifikasi Variabel

Dari identifikasi beberapa variabel tersebut dan agar supaya pelaksanaan mengarah pada pencapaian tujuannya, maka terdapat dua kategori variabel penelitian yaitu :

1. variabel tak bebas (*dependent variable*) dengan notasi Y_{t+1} , yakni PAD aktual pada tahun $t + 1$.
2. variabel bebas (*independent variables*) dengan notasi X_t , yakni :
 - a. pendapatan regional per kapita Jember dengan notasi X_{1t} .
 - b. sektor pertanian Jember dengan notasi X_{2t} .
 - c. sektor perdagangan Jember dengan notasi X_{3t} .
 - d. sektor industri pengolahan dengan notasi X_{4t} .
 - e. subsidi pusat dengan notasi X_{5t+1} .

Dengan demikian, tahapan pelaksanaan penelitian ini adalah :

- a. Tahap pertama : menentukan nilai konstanta (α) dan nilai parameter ($\beta_{1, \dots, 5}$) dari masing-masing variabel bebasnya ($X_{1,2,3,3,4,5}$) pada tahun t terhadap variabel tak bebas (Y_{t+1}) pada tahun $t + 1$, hasil pengamatan selama 1990/1991 hingga 1999/2000
- b. Tahap kedua : menentukan hasil nilai estimasi potensi PAD pada tahun $t + 1$ (\hat{PAD}_{t+1}) dari nilai PAD aktual pada tahun $t + 1$ (PAD_{t+1})
- c. Tahap ketiga : menetapkan nilai indeks pelaksanaan atau kinerja dalam penanganan penerimaan PAD dengan cara membandingkan antara PAD aktual (hasil pengamatan) dengan PAD potensial (hasil dugaan) pada tahun $t + 1$.
- d. Tahap terakhir : membandingkan indeks pelaksanaan PAD selama tahun 1990/1991–1999/2000 dengan nilai timbangan sasaran kewajaran kemampuan = 100 persen.

4.4 Definisi Operasional Variabel

Guna memberikan penyederhanaan dan memahami bahasan terhadap variabel-variabel yang digunakan dalam penulisan penelitian ini sehingga tidak menimbulkan kesalahan pemahaman bagi para pembaca, maka perlu disampaikan beberapa gambaran pengertian konsep variabel-variabel tersebut sebagai berikut :

- (a) Usaha Pendapatan Asli Daerah (*PAD effort/actual*) adalah sumber penerimaan yang benar-benar diperoleh dan dikumpulkan serta dipergunakan oleh Kabupaten Jember untuk membiayai penyelenggaraan otonom daerahnya, yang diukur dalam satuan moneter (rupiah) per tahun.
- (b) Estimasi Potensi PAD (*PAD potential/capacity estimate*) adalah dugaan jumlah kemampuan penerimaan PAD yang seharusnya dapat dikumpulkan, yang diukur dalam satuan moneter (rupiah) per tahun.
- (c) Indeks Pelaksanaan atau Kinerja PAD (*PAD performance index*) adalah nilai yang diperoleh dari hasil perbandingan (*ratio*) antara usaha PAD dengan potensi PAD yang diukur dalam satuan persentase (%) per tahun.
- (d) Produk Domestik Regional Bruto atas dasar Harga Konstan (*gross domestic regional product at constant price*) adalah jumlah seluruh nilai tambah produk dan jasa yang dihasilkan oleh berbagai sektor unit produksi yang dinilai atas dasar harga tetap yang terjadi pada tahun dasar fiskal 1993 diukur dalam satuan moneter (rupiah) per tahun.

Dalam penelitian ini, sektor-sektor dalam PDRB atas dasar harga konstan 1993 telah dihitung angka deflatornya berdasar atas harga konstan tahun 1983.

- (e) Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) adalah jumlah seluruh nilai tambah produk dan jasa akhir yang dihasilkan oleh berbagai sektor unit produksi atau lapangan usaha di dalam batas Kabupaten Jember, yang diukur dalam satuan moneter (rupiah) per tahun atas dasar harga konstan.

- (f) Pendapatan Regional Per Kapita adalah merupakan gambaran tingkat pendapatan rata-rata yang diperoleh dari setiap penduduk dalam batas Kabupaten Jember, yang diukur dalam satuan moneter (rupiah) per tahun atas dasar harga konstan.
- (g) Sektor Pertanian adalah bagian dari komponen sektoral utama PDRB Kabupaten Jember dengan nilai tambah produk yang diukur dalam satuan moneter (rupiah) per tahun atas dasar harga konstan.
- (h) Sektor Perdagangan, hotel dan restoran adalah bagian dari komponen sektoral utama PDRB Kabupaten Jember dengan nilai tambah produk yang diukur dalam satuan moneter (rupiah) per tahun atas dasar harga konstan.
- (i) Sektor Industri Pengolahan adalah bagian dari komponen sektoral utama PDRB Kabupaten Jember dengan nilai tambah produk yang diukur dalam satuan moneter (rupiah) per tahun atas dasar harga konstan.
- (j) Subsidi/Bantuan Pusat adalah sumber-sumber penerimaan Kabupaten Jember yang diperoleh dari subsidi pemerintahan di atasnya, yang diukur dalam satuan moneter (rupiah) per tahun.

4.5 Lokasi Penelitian

Penelitian ini mengambil lokasi di Kabupaten Jember dengan pertimbangan bahwa daerah Jember memiliki struktur perekonomian yang hampir sama dengan struktur perekonomian di kebanyakan kabupaten-kabupaten di Indonesia umumnya yaitu struktur ekonomi agraris. Disamping itu daerah Jember adalah sebagai pusat pengembangan wilayah Jawa Timur bagian timur, dengan potensi sumber daya alam yang cukup melimpah dan dengan keberadaan beberapa perguruan tinggi yang dapat dijadikan sebagai mitra dalam mengkaji konsep-konsep pengembangan pembangunan daerah yang tepat, sehingga Kabupaten Jember memiliki peluang untuk meningkatkan pendapatan daerahnya.

4.6 Prosedur Pengambilan dan Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini data yang digunakan adalah data sekunder runtut waktu (*time series*) tentang penerimaan daerah pada tahun 1990/1991 - 1999/2000. Data tersebut diperoleh dan tercatat dari berbagai instansi yang terdapat di wilayah Kabupaten Jember seperti Kantor Bappeda, Bagian Keuangan Setwilada, Dinas Pendapatan Daerah, dan Badan Pusat Statistik. Disamping itu, guna melengkapi data yang diperlukan, juga dilakukan studi pustaka pada perpustakaan yang terdapat di lingkungan Universitas Jember maupun yang terdapat diluar lingkungan Universitas Jember.

Data yang diambil dan dikumpulkan kemudian dianalisis dengan teknik regresi linear berganda melalui pendekatan model-model persamaan fungsi stokhastik dan model-model perumusan lainnya yang terdapat pada buku-buku pustaka.

4.7 Teknik Analisis dan Uji Hipotesis

4.7.1 Teknik Analisis Penelitian

Merupakan bagian yang sangat penting dalam penyusunan model analisis suatu penelitian ilmiah, sehingga bukti-bukti kuantitatif yang mendukung fenomena ekonomi dapat diproses dan diamati guna menemukan jawabannya. Sehingga dalam penelitian ini menggunakan pendekatan-pendekatan teknik analisis rumusan yang merupakan hasil adopsi dan memodifikasikan model-model perumusan yang telah ada yaitu :

4.7.1.1. Analisis Regresi Linear Berganda dengan Distributed Lag Model

Digunakan untuk menganalisis hipotesis pengaruh masing-masing variabel bebas (X_{it}) dengan suatu nilai selang waktu masa lalu (*lagged*) terhadap variabel terikatnya saat $t+1$ (Y), baik secara simultan maupun parsial sehingga digunakan analisis model lagged yang didistribusikan (*distributed lag model*). Menurut

Gujarati (1999: 233) model analisis regresi atas dasar selang waktu rumusannya adalah :

$$Y_{t+1} = \alpha + \beta_1 X_{1t} + \beta_2 X_{2t} + \beta_3 X_{3t} + \beta_4 X_{4t} + \beta_5 X_{5t+1} + e_t$$

dimana :

Y_{t+1} = Hasil penerimaan PAD aktual pada tahun $t + 1$

X_{1t} = Hasil nilai tambah Pendapatan Regional per Kapita pada tahun t

X_{2t} = Hasil nilai tambah Sektor Pertanian pada tahun t

X_{3t} = Hasil nilai tambah Sektor Perdagangan pada tahun t

X_{4t} = Hasil nilai tambah Sektor Industri Pengolahan pada tahun t

X_{5t+1} = Besarnya Subsidi/Bantuan Pusat pada tahun $t + 1$

α = Konstanta

$\beta_{1,2,3,4,5}$ = Parameter masing-masing koefisien regresi

e_t = Variabel kesalahan pengganggu pada tahun t .

4.7.1.2 Analisis Estimasi Potensi PAD dengan Trend Least Square

Digunakan untuk mengetahui besar-kecilnya dugaan sejumlah potensi PAD (Y_{t+1}) yang seharusnya mampu dikumpulkan pada tahun $t + 1$ dari PAD aktual $t + 1$. Untuk pendugaan besar-kecilnya potensi, digunakan analisis deret berkala (n genap) yaitu metode kwadrat terkecil atau metode titik tengah (*Trend Least Square Analysis*) dengan rumus (Anto Dayan, 1996: 283) :

$$\hat{Y}_{(t+1)} = a + b \cdot U_{(t)}$$

$$a = \frac{\sum Y_i}{n}$$

$$b = \frac{\sum Y_i U_i}{\sum U_i^2}$$

dimana :

$\hat{Y}_{(t+1)}$ atau $\hat{PAD}_{(t+1)}$ = hasil taksiran potensi PAD yang sebenarnya pada tahun $t + 1$

a = konstanta (nilai trend pada periode dasar)

b = koefisien arah trend regresi

U_t = unit tahun yang dihitung dari periode dasar

Y_i = PAD aktual yang diobservasi pada tahun $t + 1$

U_i = periode waktu observasi

n = jumlah tahun observasi empiris.

4.7.1.3. Analisis Indeks Pelaksanaan PAD dengan Performance Ratio Method

Untuk mengetahui seberapa besar rasio komparatif di dalam penanganan PAD selama tahun anggaran 1990/91 hingga tahun 1999/2000 sebagai ukuran kinerja atau indeks pelaksanaan PAD (IP PAD) Kabupaten Jember. Dengan suatu pendekatan *performance ratio method* dapat diketahui besarnya rasio IP PAD, yang rumusnya sebagai berikut (M. Suparmoko, 1997: 321-322) :

$$PAD \text{ Performance Index }_{(t+1)} = \frac{PAD \text{ Effort }_{(t+1)}}{PAD \text{ Capacity }_{(t+1)}} \times 100 \%$$

dimana :

$PAD \text{ Effort }_{(t+1)}$ = $PAD \text{ Actual }_{(t+1)}$

$PAD \text{ Capacity }_{(t+1)}$ = $PAD \text{ Potential }_{(t+1)}$

Satuan angka 100 persen = satuan timbangan normal terhadap kinerja PAD

- Usaha PAD (*PAD effort/actual*) adalah jumlah PAD yang sungguh - sungguh dikumpulkan oleh Kantor Dipenda Jember pada tahun $t + 1$.
- Potensi PAD (*PAD potential/capacity*) adalah sejumlah PAD yang seharusnya mampu dikumpulkan pada tahun $t + 1$.

c. Indeks pelaksanaan PAD atau kinerja PAD (*PAD performance index*) adalah rasio antara usaha PAD dan potensi PAD pada tahun $t + 1$.

Dengan penilaian bahwa indeks pelaksanaan PAD daerah (*PAD Performance Index*) berpedoman atas tiga pertimbangan nilai yakni, atas dasar pada angka timbangan normalnya sebesar 100 persen, sehingga bila :

1. indeks pelaksanaan PAD < 100 persen, berarti dibawah timbangan normal
2. indeks pelaksanaan PAD = 100 persen, berarti sesuai timbangan normal
3. indeks pelaksanaan PAD > 100 persen, berarti diatas timbangan normal.

4.7.2 Uji Hipotesis

Sedangkan untuk menguji hipotesis yang telah diajukan, digunakan uji statistik sebagai berikut :

4.7.2.1 Uji Serempak (Uji-F)

Sedangkan untuk mengetahui tingkat signifikansi pengaruh variabel bebas secara bersama-sama (simultan) terhadap variabel tak bebas/tergantung digunakan uji-F (*F-test*), dengan rumus sebagai berikut (Gujarati,1999: 120) :

$$F = \frac{ESS / (k - 1)}{RSS / (N - k)} = \frac{R^2 / (k - 1)}{(1 - R^2) / (N - k)}$$

dimana :

R^2 = koefisiensi determinasi berganda

k = jumlah variabel bebas

N = jumlah pengamatan

Kriteria pengujian :

$H_0 : \beta_1 = \beta_2 = \beta_3 = \beta_4 = \beta_5 \leq 0$, artinya tidak ada pengaruh yang signifikan antara variabel bebas terhadap variabel terikat.

$H_0 : \beta_1 = \beta_2 = \beta_3 = \beta_4 = \beta_5 \geq 0$, artinya ada pengaruh yang signifikan antara variabel bebas terhadap variabel terikat.

Kriteria pengambilan keputusan :

Uji-F ini dengan jalan membandingkan antara F_{hitung} dengan F_{tabel} , dengan taraf nyata sebesar 5 persen ($\alpha = 0,05$), dan derajat kebebasan (df) = $(k),(n-k-1)$. Jika $F_{\text{hitung}} > F_{\text{tabel}}$, berarti H_0 ditolak dan H_a diterima, artinya kondisi ini menunjukkan bahwa semua variabel bebas secara bersama-sama mempunyai pengaruh nyata terhadap variabel terikat (signifikan).

Jika $F_{\text{hitung}} \leq F_{\text{tabel}}$ berarti H_0 diterima dan H_a ditolak, artinya kondisi ini menunjukkan bahwa semua variabel bebas secara bersama-sama tidak mempunyai pengaruh nyata terhadap variabel terikat (tidak signifikan).

4.7.2.2 Uji Koefisien Determinasi Berganda (Uji- R^2 atau R Square)

Koefisien determinasi berganda (R^2) menunjukkan tingkat kesesuaian persamaan regresi terhadap data bersangkutan, dan angka koefisien determinasi merupakan ukuran besarnya proporsi dari variasi variabel tak bebas/tergantung yang dipengaruhi oleh variabel bebas. Bila R^2 mendekati angka satu, maka dapat dikatakan kontribusi dari variabel bebas terhadap variabel tak bebas/tergantung semakin kuat.

Kriteria koefisien regresi sebagai berikut (Anto Dajan,1996: 338):

0 - 0,2 = sangat lemah

0,21 - 0,4 = lemah

0,41 - 0,7 = sedang

0,71 - 0,9 = kuat

0,91 - 1,0 = sangat kuat.

Pengujian koefisien determinasi berganda menggunakan rumus sebagai berikut (Gujarati,1999: 101; Kmenta,1971: 233; dan U.N. Bhati dalam Mubyarto (ed), 1981: 160) :

$$R^2 = \frac{ESS}{TSS} = 1 - \frac{RSS}{TSS} = 1 - \frac{\sum e_i^2}{\sum y_i^2}$$

dimana :

- R^2 = koefisien determinasi
- ESS = jumlah kuadrat yang dijelaskan
- RSS = jumlah kuadrat residual
- TSS = ESS + RSS

4.7.2.3 Uji Parsial (Uji-t)

Adalah untuk mengetahui masing-masing sumbangan variabel bebas secara parsial terhadap variabel tergantung dengan menggunakan uji masing-masing koefisien regresi variabel bebas apakah mempunyai pengaruh yang bermakna atau tidak terhadap variabel terikat. Untuk uji-t digunakan rumus sebagai berikut (Cooper-Emory,1998: II-124; dan M. Nasir,1999: 467):

$$t_{\text{hitung}} = \frac{b_i}{s(b_i)}$$

dimana :

- b_i = sebagai kemiringan (slope) β_i
- $s(b_i)$ = kesalahan baku (galat) β_i .

Kriteria pengujian :

$H_0 : \beta_1 = \beta_2 = \beta_3 = \beta_4 = \beta_5 = 0$, artinya variabel bebas secara parsial tidak mempunyai pengaruh terhadap variabel terikat.

$H_0 : \beta_1 = \beta_2 = \beta_3 = \beta_4 = \beta_5 \neq 0$, artinya variabel bebas secara parsial mempunyai pengaruh terhadap variabel terikat.

Kriteria pengambilan keputusan :

Dengan menggunakan tingkat keyakinan sebesar 95 persen ($\alpha/2 = 0,025$) dan derajat kebebasan (df) = $n - k$, kemudian dibandingkan dengan t_{hitung} . Bila hasil $t_{\text{hitung}} \geq t_{\text{tabel } \alpha/2}$ berarti H_0 ditolak dan H_a diterima. Kondisi ini menunjukkan bahwa semua variabel bebas secara parsial mempunyai pengaruh nyata terhadap variabel terikat (signifikan). Bila $t_{\text{hitung}} \leq t_{\text{tabel } \alpha/2}$ berarti H_0

diterima dan H_a ditolak. Kondisi ini menunjukkan bahwa semua variabel bebas secara parsial tidak mempunyai pengaruh nyata terhadap variabel terikat (tidak signifikan).

4.7.2.4 Uji Koefisien Determinasi Parsial (Uji r^2)

Guna mengetahui sejauh mana sumbangan variabel bebas terhadap variabel terikatnya. Semakin besar r^2 suatu variabel bebas, kondisi ini menunjukkan semakin dominannya variabel bebas tersebut terhadap variabel terikatnya. Masing-masing variabel bebas (X_i) yang memiliki nilai r^2 yang paling besar menunjukkan bahwa variabel bebas tersebut mempunyai pengaruh yang paling dominan terhadap variabel terikatnya (Y_i). Gujarati (1999: 46) merumuskan koefisien determinasi parsial (r^2) sebagai berikut :

$$r^2 = \frac{N \sum X_i Y_i - (\sum X_i)(\sum Y_i)}{\sqrt{\{N \sum X_i^2 - (\sum X_i)^2\} \{N \sum Y_i^2 - (\sum Y_i)^2\}}}$$

dimana :

Y_i = variabel dependen

X_i = variabel independen.

BAB VI SIMPULAN DAN SARAN

6.1 Simpulan

Berdasarkan pada pembahasan hasil penelitian, maka beberapa kesimpulan yang dapat diambil berkenaan dengan estimasi potensi pendapatan asli daerah (PAD) dan indeks pelaksanaannya di Kabupaten Jember adalah sebagai berikut:

1. Hasil analisis regresi berganda dengan metoda *distributed lag models* dan *stepwise regression* membuktikan bahwa kelima variabel bebas yang meliputi pendapatan regional per kapita, sektor pertanian, sektor perdagangan-hotel-restoran, sektor industri-pengolahan, dan subsidi/bantuan pusat secara keseluruhannya mempunyai pengaruh positif terhadap realisasi pendapatan asli daerah (PAD aktual) di Kabupaten Jember Tahun 1990/1991 – 1999/2000 yang ditunjukkan oleh :
 - a. apabila pendapatan regional per kapita naik sebesar 1 persen, maka besarnya PAD aktual akan naik sebesar 0,564 persen dengan asumsi sektor pertanian, sektor perdagangan-hotel-restoran, sektor industri-pengolahan, dan subsidi/bantuan pusat konstan.
 - b. apabila sektor pertanian naik sebesar 1 persen, maka besarnya PAD aktual akan naik sebesar 0,420 persen dengan asumsi sektor perdagangan-hotel-restoran, sektor industri-pengolahan, subsidi/bantuan pusat, dan pendapatan regional per kapita konstan.
 - c. apabila sektor perdagangan-hotel-restoran naik sebesar 1 persen, maka besarnya PAD aktual akan naik sebesar 0,0856 persen dengan asumsi sektor industri-pengolahan, subsidi/bantuan pusat, pendapatan regional per kapita, dan sektor pertanian konstan.

- d. apabila sektor industri-pengolahan naik sebesar 1 persen, maka besarnya PAD aktual akan naik sebesar 0,09249 persen dengan asumsi subsidi/bantuan pusat, pendapatan regional per kapita, sektor pertanian, dan sektor perdagangan-hotel-restoran konstan.
- e. apabila subsidi/bantuan pusat naik sebesar 1 persen, maka besarnya PAD aktual akan naik sebesar 0,05590 persen dengan asumsi pendapatan regional per kapita, sektor pertanian, sektor perdagangan-hotel-restoran, dan sektor industri konstan.

Pengaruh positif ini juga ditunjukkan oleh nilai koefisien korelasi bergandanya (R) sebesar 0,992 (atau 99,2 persen, lihat Lampiran 6), artinya bahwa variabel-variabel bebas tersebut mempunyai pengaruh yang kuat dan positif terhadap peningkatan PAD aktual Kabupaten Jember. Pengaruh yang kuat ini diperjelas lagi oleh hasil nilai koefisien determinasi bergandanya (R Square) sebesar 0,985 atau 98,5 persen (lihat Lampiran 6), sedangkan sisanya 1,50 persen disebabkan oleh variabel lain yang tidak termasuk dalam model penelitian ini. Dari hasil uji secara serempak (uji-F) menunjukkan nilai ratio sebesar 51,934 dengan tingkat kemungkinan salah dugaan (probabilitas) sebesar 0,001, sehingga koefisien determinasi berganda tersebut sangat signifikan. Kesimpulannya bahwa variabel-variabel pendapatan regional per kapita, sektor pertanian, sektor perdagangan-hotel-restoran, sektor industri-pengolahan, dan subsidi/bantuan pusat secara bersama-sama (serentak) mempunyai pengaruh positif terhadap realisasi pendapatan daerah (PAD aktual) di Kabupaten Jember.

2. Berdasarkan hasil analisis uji parsial atau uji t, pengaruh dari variabel-variabel bebas secara individu terhadap variabel terikatnya menunjukkan bahwa :
 - a. besarnya koefisien determinasi parsial (r^2) variabel pendapatan regional per kapita terhadap PAD aktual Kabupaten Jember adalah sebesar 40,7 persen.
 - b. besarnya koefisien determinasi parsial (r^2) variabel sektor pertanian terhadap PAD aktual Kabupaten Jember adalah sebesar 36,30 persen.

- c. besarnya koefisien determinasi parsial (r^2) variabel sektor perdagangan, hotel dan restoran terhadap PAD aktual Kabupaten Jember adalah sebesar 7,60 persen.
- d. besarnya koefisien determinasi parsial (r^2) variabel sektor industri dan pengolahan terhadap PAD aktual Kabupaten Jember adalah sebesar 10,2 persen, dan berikutnya
- e. besarnya koefisien determinasi parsial (r^2) variabel subsidi/bantuan pusat terhadap PAD aktual Kabupaten Jember adalah sebesar 8,10 persen.

Dengan telah diketahui besarnya angka koefisien determinasi parsial (r^2) dari kelima variabel bebasnya itu, maka faktor yang mempunyai pengaruh paling dominan terhadap variabel terikatnya (PAD aktual) adalah ditunjukkan dari angka koefisien determinasi parsial paling besar, sehingga simpulan yang diperoleh yaitu :

pertama, variabel pendapatan regional per kapita dengan $r^2 = 40,70$ persen.

kedua, variabel sektor pertanian dengan $r^2 = 36,30$ persen.

ketiga, variabel sektor industri dan pengolahan dengan $r^2 = 10,20$ persen.

keempat, variabel subsidi/bantuan pusat dengan $r^2 = 8,10$ persen.

kelima dan yang terakhir, variabel sektor perdagangan, hotel dan restoran dengan $r^2 = 7,60$ persen.

3. Berdasarkan analisis trend least square diperoleh hasil perhitungan persamaan trend linear :

$$Y = 11.258.056,5 + 982.432,48 U$$

Dari persamaan tersebut, hasil perhitungan estimasi trend menunjukkan suatu kondisi yang cenderung meningkat atau menurun sesuai dengan proporsi nilai koefisien b (koefisien arah trend regresi) yaitu sebesar 982.432,48, artinya bahwa bila terjadi kenaikan atau penurunan PAD aktual sebesar nilai koefisiennya (b), maka secara proporsional juga terjadi kenaikan atau penurunan PAD potensial sebesar nilai koefisien PAD aktualnya.

4. Berdasarkan hasil perhitungan dengan menggunakan analisis *performance ratio method*, dapat disimpulkan bahwa IP PAD $_{(1990/91-1999/2000)} = 107,589$ persen $>$ 100,00 persen, berarti kinerjanya diatas normal.

Sehingga dapat disimpulkan bahwa kinerja aparat Kabupaten Jember bekerja dengan cukup baik.

5. Temu lain dalam penelitian ini adalah, ada perubahan perimbangan porsi anggaran penerimaan daerah yang bersumber dari pos subsidi/bantuan Pemerintah Pusat kepada Kabupaten Jember yang sebelumnya perimbangan porsi antara subsidi umum (*block grant*) dengan subsidi khusus (*specific grant*) adalah berbanding 34,20 persen dan 65,80 persen (1990/91–1997/98). Namun pada dua periode terakhir ini menunjukkan perimbangan porsi antara keduanya berbanding terbalik, artinya subsidi umum 79,03 persen, sedangkan subsidi khusus 20,97 persen (1998/99–1999/2000). Dengan situasi dan kondisi yang berubah ini, akan besar sekali pengaruhnya terhadap keleluasaan atau kebebasan Kabupaten Jember untuk mengelola keuangan daerah dalam kebijakan-kebijakan yang lebih strategis untuk merencanakan, melaksanakan dan mengendalikan program-program pembangunan daerahnya, dan dengan semestinya akan berpengaruh juga terhadap peningkatan pendapatan asli daerah sendiri (PADS). Terwujudnya harapan ini adalah sesuai dengan pernyataan dari Mudrajad Kuncoro (1995: 14 - 15) bahwa apabila dilihat dari sisi jumlah bantuan yang diterima oleh pemerintah daerah sejak Repelita I, maka bantuan yang bersifat spesifik jauh lebih besar daripada bantuan yang bersifat blok/umum, dan simpulan beliau tidak berlebihan bila pemerintah pusat hanya memberi kewenangan yang lebih kecil kepada pemerintah daerah untuk merencanakan pembangunan di daerahnya. Selanjutnya dikatakan oleh beliau bahwa bila program otonomi daerah benar-benar mau direalisasikan, hendaknya bantuan yang bersifat blok lebih tinggi porsinya daripada bantuan spesifik. Terkait dengan diatas, maka dalam upaya memperkuat otonomi daerah atau peningkatan pendapatan asli daerah (PAD), maka subsidi/bantuan dari pemerintah

pusat sesungguhnya merupakan suatu instrumen yang diharapkan dapat memacu peningkatan PAD tersebut, dan bukan sebaliknya. Hal ini ditekankan oleh Nurjaman Aryad bahwa hakekat subsidi/bantuan pusat adalah untuk memperkuat tingkat otonomi suatu daerah. Oleh sebab itu daerah perlu memiliki keleluasaan atau kebebasan dalam menggunakan dana-dana bantuan yang ada sehingga mempunyai dampak positif terhadap peningkatan PAD.

6.2 Saran-saran

Berdasarkan simpulan yang telah dikemukakan diatas, kinerja atau indeks pelaksanaan pendapatan asli daerah (IP PAD) Kabupaten Jember hendaknya perlu terus ditingkatkan dan dikembangkan. Upaya peningkatan dan pengembangan kinerja PAD tersebut dapat dilakukan melalui jalur-jalur siasat (*strategic lines*) sebagai berikut :

1. Strategi peningkatan dan pengembangan lewat jalur kesepakatan atau kelaziman (*conventional*), yaitu :
 - a. mengintensifkan penarikan/pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah yang telah ada (intensifikasi PAD) dengan cara :
 - melakukan perubahan paradigma sistem pemungutan dari sistem target ke sistem rekening tagihan (*bill*), artinya setiap hasil transaksi ekonomi dikenakan pajak, misalnya 10 persen.
 - meningkatkan kemampuan personil dan pembenahan kelembagaan agar menghindari kebocoran
 - menghidupkan kembali beberapa obyek pajak daerah dan retribusi daerah yang pernah dihapus akibat diberlakukannya UU No. 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dengan pencabutan 73 jenis retribusi dan pajak daerah.
 - b. memperluas penarikan pajak daerah dan retribusi daerah (ekstensifikasi PAD) terhadap sumber wajib pajak dan retribusi yang belum terjaring selama ini,

caranya dengan melakukan penggalan potensi ekonomi daerah dengan menginventarisasi potensi daerah yang potensial untuk dijadikan obyek pajak baru.

- c. meningkatkan profesionalisme pengelolaan perusahaan daerah (BUMD) sebagaimana layaknya mengelola suatu perusahaan bisnis agar dapat mencapai kemampu-labaan (*profitability*), caranya dapat dilakukan dengan memberikan wewenang yang lebih besar kepada pengelola BUMD dalam mengatur anggaran perusahaan dan pemberian insentif yang lebih besar yaitu dikaitkan antara sistem penilaian jasa (*merit system*) dan tingkat bonus yang diterima agar terdapat motivasi berprestasi yaitu akan mampu merangsang mereka bekerja lebih baik yang pada gilirannya meningkatkan kemampuan administrasi keuangan daerah.
2. Strategi peningkatan dan pengembangan lewat jalur non konvensional, yaitu :
 - a. mengidentifikasi sub sektor dan komoditi apa yang memiliki potensi ekonomi untuk dikembangkan.
 - b. mengembangkan pusat-pusat pertumbuhan baru dengan mengalirkan tanah milik negara kepada masyarakat kecil dalam suatu pengembangan proyek yang jelas. Salah satu contoh adalah yang dilakukan oleh Pemda Dati II Sleman dalam proyek “Agro Wisata Salak Pondoh”.
 - c. kerjasama gabungan (*alliance*) antara Pemda Dati II dengan perusahaan swasta dalam pengelolaan proyek padat modal yang dilaksanakan antara lain dengan sistem membangun, mengusahakan, dan pergantian atau *BOT System* (*Built, Operate and Transfer*).
 3. Seirama dengan simpulan, maka beberapa implikasi penting dari temuan penelitian ini adalah, melihat pada hasil analisis regresi berganda dengan pendekatan *distribution lag model* dan *stepwise regression*, tampak bahwa :
 - a. perlu adanya perhatian dari aparat birokrasi pemerintahan untuk lebih mendorong perkembangan sektor perdagangan dan sektor industri pengolahan sebagai upaya untuk meningkatkan pendapatan asli daerah, sebab sebelum

krisis perekonomian nasional melanda, sektor-sektor ini menjadi peringkat kedua dan ketiga dalam struktur perekonomian (PDRB) daerah Kabupaten Jember.

- b. temuan lain, variabel subsidi/bantuan pusat selama dua tahun terakhir mengindikasikan telah ada perbaikan sistem proporsi antara subsidi umum (*block grant*) jauh lebih besar porsinya daripada subsidi khusus (*specific grant*), maka dalam hal ini perlu dipertahankan dan ditingkatkan perimbangan porsi di antara kedua pos penerimaan daerah itu, sebab semakin besar porsi subsidi umum di dalam total subsidi/bantuan pusat, semakin meningkatkan derajat otonomi fiskal daerah, dan dengan demikian daerah akan memiliki keleluasaan yang lebih besar dalam menggunakan dana bantuan tersebut sesuai potensi dan prioritas daerah bersangkutan, yang pada akhirnya dapat diharapkan akan lebih meningkatkan pendapatan asli daerah dan perekonomian regional pada umumnya.
- c. Diharapkan ada tinjauan ulang dari pembuat kebijakan terhadap struktur PAD yang selama ini proporsinya lebih didominasi retribusi daerah dibanding pajak daerah sehingga dengan kondisi semacam ini berdampak pada pengelolaan keuangan dan pembangunan daerah di Kabupaten Jember.

DAFTAR PUSTAKA

- Alma, Buchari. 1999. *Kewirausahaan*, Cetakan Pertama. Bandung: CV ALFABETA.
- Alwi, Syafaruddin. 1999. *Pengembangan Sikap Entrepreneurship Aparatur Pemerintah dalam Mendukung Manajemen Pembangunan Otonomi Daerah*. Makalah (Belum Diterbitkan) pada Semiloka Nasional Otonomi Daerah dan Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah. Yogyakarta.
- Amin, Hamdani. 1987. *Keuangan Negara dan Daerah*. Jakarta: LPEM FE UI.
- Anwar, M. Arsyad. 1991. *Prospek Ekonomi Jangka Waktu Pendek dan Pembiayaan Pembangunan*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.
- Arsyad, Lincoln. 1999. *Pengantar Perencanaan dan Pembangunan Ekonomi Daerah*, Edisi Pertama. Yogyakarta: BPFE.
- Aziz, Iwan Jaya. 1994. *Ilmu Ekonomi Regional dan Beberapa Aplikasinya di Indonesia*. Jakarta: LPFE UI.
- Bappeda dan BPS. 1999. *Produk Domestik Regional Bruto: Kabupaten Daerah Tingkat II Jember 1996-1998*. Jember: Badan Pusat Statistik.
- Bappeda. 2000. *Jember Dalam Angka: Realisasi Penerimaan dan Pengeluaran Daerah Otonomi Tingkat II Kabupaten Dati II Jember Menurut Jenisnya Tahun Anggaran 1991/1992 - 1999/2000*. Jember: Pemerintah Kabupaten Dati II.
- Badan Pusat Statistik. 1995. *Kabupaten Jember Dalam Angka*. Jember: Kantor Badan Pusat Statistik.
- Basri, Faisal. 1995. *Perekonomian Indonesia Menjelang Abad XXI: Distorsi, Peluang dan Kendala (Tinjauan Sekilas Mengenai Ekonomi Politik Hubungan Pusat - Daerah di Indonesia)*. Jakarta: Erlangga.
- Bawazier, Fuad. 1996. *Pungutan pada Dunia Usaha*, Seri Kajian Fiskal dan Moneter, No.19. Jakarta: Bina Rena Parawira.
- Behling, Orlando. 1998. "Employee Selection : Will Intelligence and Conscientiousness do the Job?" Dalam *Usahawan* (Juli 2000, XXIX). No. 07. Jakarta : Halaman 11- 12.

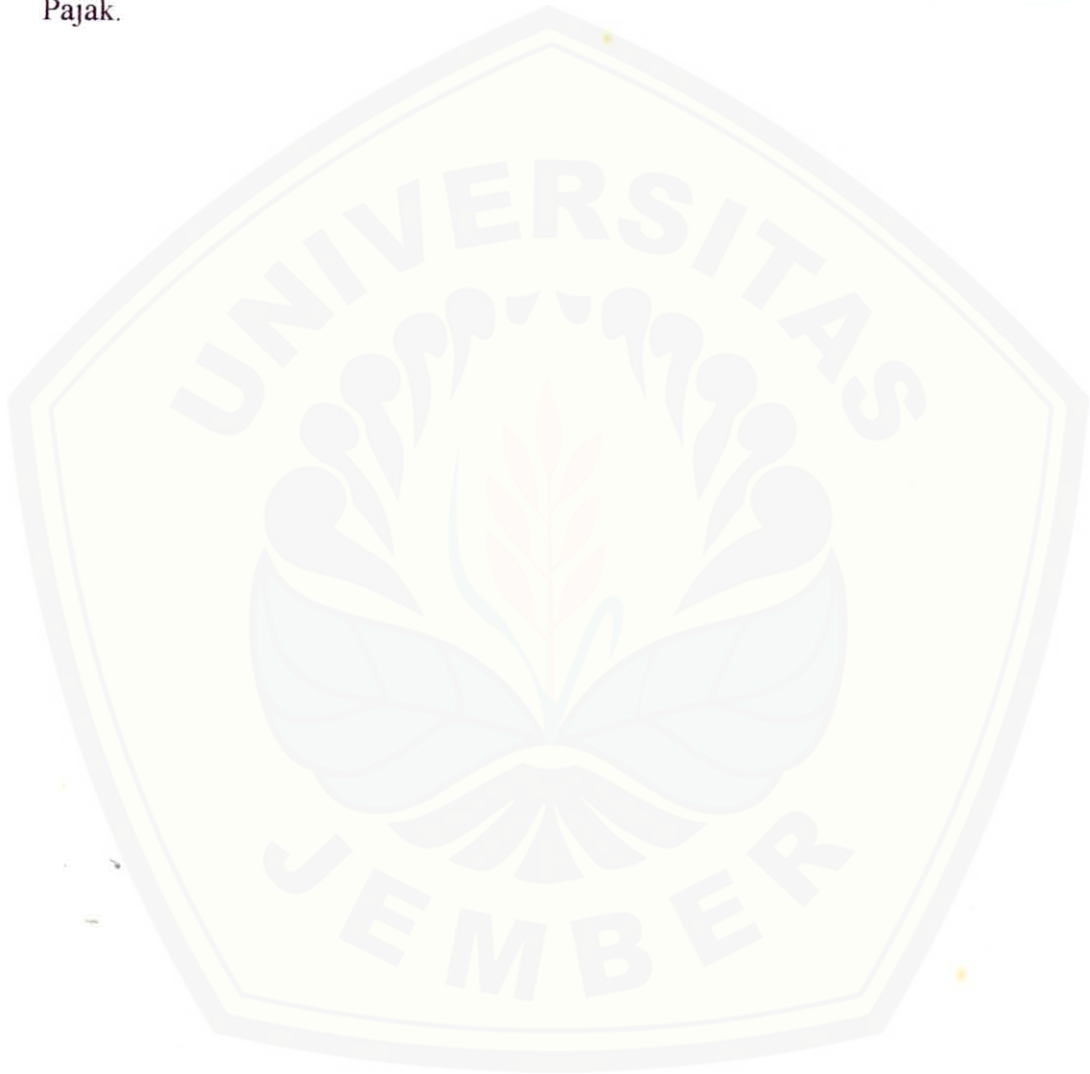
- Bhati, U.N. 1981. "Pengetahuan Teknis sebagai Penentu Pendapatan Petani". Dalam Mubyarto (Ed). *Teori Ekonomi dan Penerapannya di Asia*. Jakarta: PT Gramedia.
- Buhler, Patricia. 1998. "Selection The Right Person for The Job: No Small Challenge" Dalam Elizabeth Lucky (Ed). *Rekrutmen, Seleksi, Dan Penempatan Karyawan Bukanlah Suatu Tantangan Yang Kecil*. Jakarta: Usahawan.
- Boediono, B. 1978. "Dasar Dasar Pengetahuan Pajak". Dalam *Majalah Mingguan Berita Pajak*. Jakarta: Aquarista.
- Cooper, Donald R. dan C. William Emory. 1998. "*Metode Penelitian Bisnis*", Jilid 2, Edisi Kelima, Cetakan Pertama. Dalam Damos Sihombing (ED). Jakarta: Erlangga.
- Dayan, Anto. 1996. *Pengantar Metode Statistik*, Jilid II, Edisi Pertama, Cetakan Kedelapanbelas. Jakarta: LP3ES.
- Davey, Kenneth J. 1988. *Pembiayaan Pemerintah Daerah: Praktek Praktek Internasional dan Relevansinya Bagi Dunia Ketiga*. Jakarta: UI-Press.
- Devas, Nick. 1989. *Financing Local Government in Indonesia, Planning and Administration (Asia & Pasific Special)*, Ohio University: IULA.
- Dessler, Gary. Triyana Iskandarsyah (ED). 1997. *Manajemen Sumber Daya Manusia*, Edisi Bahasa Indonesia, Jilid 1. Jakarta: PT Prenhallindo.
- Dirjen Dikti Depdikbud RI. 1993. *UUD 1945 - P4 - GBHN (Tap No. II/MPR/1993)*. Jakarta.
- Djojohadikoesoemo, Sumitro. 1994. *Perkembangan Pemikiran Ekonomi: Dasar Teori Ekonomi Pertumbuhan dan Ekonomi Pembangunan*. Jakarta: LP3ES.
- Djojosubroto dan Dono Iskandar. 1992. "Masalah dan Prospek Pembiayaan Pembangunan Daerah", 8 September. Banjarmasin: Makalah pada Munas ISEI 7.
- Due, F. John. Rudi Sitompul (ED). 1984. *Government Finance*. Jakarta: Erlangga.
- Ediyan. 1999. *Peranan Sektor Pertanian dan Proyeksinya Terhadap PDRB Propinsi Kalimantan Barat*. Malang: Tesis Magister Sain Pascasarjana Unibraw.

- Gujarati, Damodar. Sumarno Zain (ED). 1999. *Ekonometrika Dasar*, Cetakan Keenam. Jakarta: Erlangga.
- Ichsan, Chairul. 1996. *Pengembangan Pendapatan Asli Daerah (PAD)*. Banda Aceh: UP3R FE Universitas Syah Kuala.
- Kaho, Josef Riwu. 1997. *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Kansil, C.S.T. 1979. *Pokok Pokok Pemerintahan di Daerah*. Jakarta: Aksara Baru.
- Kmenta, J. 1971. *Elements of Economics: Series in Economics*. New York: Mac Millan.
- Koswara, E. 1998. *Kebijakan Desentralisasi dalam Rangka Menunjang Pembangunan Daerah*. Jakarta: LP3ES.
- Kristiadi, J.B. 1992. "Administrasi Pembangunan dan Keuangan Daerah". Dalam *Jurnal Ilmu Ilmu Sosial (JIIS)*. Jakarta: Gramedia.
- Kuncoro, Mudrajad. 1995. "Desentralisasi Fiskal di Indonesia: Dilema Otonomi dan Ketergantungan". Dalam *Prisma* No. 4. April. Jakarta.
- Larasati, Endang. 1986. *Keuangan Negara*. Edisi UT. Jakarta: Karunia.
- Mac Andrews, Colin. 1995. *Pemerintahan Pusat dan Pembangunan: Suatu Tinjauan Umum*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Mangkusoebroto, Guritno. 1999. *Ekonomi Publik*. Edisi 3, Cetakan Kedelapanbelas. Yogyakarta: BPFE.
- Munawir, S. 1985. *Pokok Pokok Perpajakan*. Jakarta: Liberti.
- Marbun, B.N. 1993. *Kekuatan dan Kelemahan Perusahaan Kecil*. Jakarta: PT Pustaka Binaman Pressindo.
- Musgrave, Richard A. dan Peggy B. 1993. *Keuangan Negara: Dalam Teori dan Praktek*, Edisi Kelima Bahasa Indonesia, Cetakan Kedua. Jakarta: Erlangga.
- Nasir, Moh. 1999. *Metode Penelitian*, Cetakan Keempat. Jakarta: Ghalia Indonesia.

- Nurpratiwi, Ratih. 1989. *Pokok Pokok Administrasi Keuangan Daerah*. Malang: FIA Unibraw.
- , 1997. *Administrasi Keuangan Daerah: Pengelolaan dan Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah*. Malang: Brawijaya Press.
- Purnama, Nursya'bani. 2000. "Membangun Keunggulan Bersaing Melalui Integrasi Perencanaan Strategik dan Perencanaan SDM". Dalam *Usahawan* (Juli, XXIX). No. 07. Jakarta: Halaman 5.
- Radianto, Elia. 1997. "Otonomi Keuangan Daerah Tingkat II: Suatu Studi di Maluku". Dalam *Prisma* 3. Maret. Jakarta.
- Redjo, I dan Samugjo. 1995. "*Pentingnya Intensifikasi dan Ekstensifikasi PAD*". Makalah pada Seminar Otonomi Dati II. Bangkinang, Riau.
- Santoso, Bagus. 1995. "Retribusi Pasar sebagai Pendapatan Asli Daerah: Studi Kasus Pasar Kabupaten di Sleman". Dalam *Prisma* 4. April. Jakarta.
- Sisiyati, Hirawan B. 1983. "Prospek Sumber Pendapatan Asli Daerah Dalam Pelita IV". Dalam *Majalah Keuangan* No. 111. Jakarta.
- Soesiana, Enny K. 1996. *Bahan Penyegaran Penatar P-4 Tingkat II Se Jawa Timur Tahun 1996/1997*. Surabaya: BP7 Propinsi Daerah Tingkat I.
- Soetrisno, Ph. 1988. *Dasar Dasar Ilmu Keuangan Negara*. Yogyakarta: BPFE UGM.
- Soemitro, Rachmat. 1987. *Pajak Bumi dan Bangunan*. Bandung: PT Eresco.
- Sukirno, S. 1978. *Ekonomi Pembangunan: Proses, Masalah, dan Dasar Kebijaksanaan*. Medan: Borta Gorat.
- Suparmoko, M. 1997. *Keuangan Negara: Dalam Teori Dan Praktik*, Edisi 4. Yogyakarta: BPFE.
- Syaichu, A. 1996. *Format Idealisme dalam Konteks Realisasi Pengutan Pajak*. LFMS, No. 19. Jakarta: Bina Rena Parawira.
- Tambunan, B.S. 1996. *Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah*. Jakarta: Bina Rena Parawira.
- Toha, Miftah. 1987. *Prespektif Perilaku Birokrasi*, Cetakan Pertama. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.

Tim Penelitian dan Pengembangan Lembaga Pendidikan Komputer. 1996. *Dasar Dasar Analisis Statistik dengan SPSS 6.0 for Windows*. Semarang: Penerbit ANDI Yogyakarta.

Usman, B. dan K. Subroto. 1984. *Pajak Pajak Indonesia*. Jakarta: Yayasan Bina Pajak.



Lampiran 2 : Kontribusi dan Tingkat Perkembangan Sektor Lapangan Usaha Dalam PDRB Kabupaten Jember Tahun 1989 – 1999 Atas Dasar Harga Konstan (dalam ribuan rupiah dan persen)

No Tahun	Kontribusi Sektor Lapangan Usaha (dalam Rp dan %) *			Tingkat Perkembangan Tiap Sektor (%) **						
	Pertanian	Perdagangan	Industri	Sektor Lainnya	Total PDRB	Pertanian	Perdagangan	Industri	Sektor Lain	Total PDRB
1 1989	419.625.964 [53,78]	84.526.238 [10,83]	56.470.350 [7,24]	219.683.143 [28,15]	780.305.695 [100,00]	-	-	-	-	-
2 1990	455.168.794 [53,20]	94.576.408 [11,05]	69.616.647 [8,14]	236.216.336 [27,61]	855.578.185 [100,00]	8,47	11,89	23,28	7,52	9,65
3 1991	514.837.178 [53,30]	106.417.374 [11,01]	86.310.718 [8,93]	258.578.437 [26,76]	966.142.707 [100,00]	13,11	12,52	23,98	9,47	12,92
4 1992	569.702.710 [53,19]	118.048.319 [11,02]	105.493.003 [9,85]	277.821.823 [25,94]	1.071.065.855 [100,00]	10,66	10,93	22,22	7,44	10,86
5 1993	618.376.256 [53,40]	126.773.597 [10,95]	119.274.566 [10,30]	293.562.478 [25,35]	1.157.986.897 [100,00]	8,54	7,40	13,06	5,66	8,11
6 1994	818.501.280 [44,52]	340.810.650 [18,54]	141.261.850 [7,68]	538.030.400 [29,26]	1.838.604.180 [100,00]	32,36	168,83	18,52	45,44	58,77
7 1995	897.289.470 [44,94]	374.247.610 [18,74]	145.376.680 [7,28]	579.790.950 [29,04]	1.996.704.710 [100,00]	9,62	9,81	2,84	7,76	8,60
8 1996	972.804.990 [44,82]	418.113.040 [19,26]	152.422.690 [7,02]	627.358.520 [28,90]	2.170.699.240 [100,00]	8,41	11,72	4,85	8,20	8,71
9 1997	991.547.770 [43,69]	455.455.500 [20,07]	158.061.740 [6,97]	664.265.510 [29,27]	2.269.330.520 [100,00]	1,93	8,93	3,70	5,88	4,54
10 1998	847.647.970 [40,41]	454.294.900 [21,66]	147.382.560 [7,03]	648.050.570 [30,90]	2.097.376.000 [100,00]	(14,51)	(0,25)	(6,76)	(2,44)	(7,58)
11 1999	1.126.323.375 [49,23]	63.283.749 [2,77]	20.192.038 [0,88]	1.078.247.033 [47,12]	2.288.046.195 [100,00]	32,88	(86,07)	(86,30)	66,38	9,09
Rata-Rata	748.447.796 [47,06]	239.686.126 [15,07]	109.260.258 [6,87]	492.873.200 [31,00]	1.590.167.380 [100,00]	11,15	15,57	1,94	16,13	12,37

Sumber : Kantor Bappeda Kabupaten Dati II Jember Tahun 2000, data diolah.

Catatan : Sektor lainnya adalah meliputi tambang dan galian, listrik - gas - air minum, bangunan & konstruksi, angkutan & komunikasi, bank & lembaga keuangan lainnya, sewa rumah, pemerintahan & hankam, dan jasa-jasa

^{*)} Cara menghitung kontribusi tiap sektor terhadap PDRB, tahun 1989 = (419.625.964 : 780.305.695) x 100% = 53,78% dan seterusnya

^{**)} Cara menghitung tingkat perkembangan, tahun 1990 = {(455.168.796 - 419.625.964) : 419.625.964} x 100% = 8,47% dan seterusnya.

Lampiran 3 : Kontribusi dan Tingkat Perkembangan Sektor Lapangan Usaha Dalam PDRB Kabupaten Jember Tahun 1989 – 1999 Atas Dasar Harga Berlaku (dalam ribuan rupiah dan persen)

No Tahun	Sektor Lapangan Usaha (dalam Rp dan %)				Total PDRB	Tingkat Perkembangan Tiap Sektor (%)			
	Pertanian	Perdagangan	Industri	Sektor Lainnya		Pertanian	Perdagangan	Industri	Sektor Lain
1 1989	456.782.923 [46,56]	163.365.328 [16,65]	50.315.780 [5,13]	310.561.870 [31,66]	981.025.901 [100,00]	-	-	-	-
2 1990	501.796.008 [44,43]	204.909.757 [18,14]	58.551.402 [5,19]	364.095.235 [32,24]	1.129.352.402 [100,00]	9,85	25,43	16,37	17,24
3 1991	576.372.204 [45,11]	230.564.459 [18,05]	72.592.029 [5,68]	398.124.234 [31,16]	1.277.652.926 [100,00]	14,86	12,52	23,98	9,35
4 1992	643.017.588 [45,08]	254.897.368 [17,87]	92.178.705 [6,46]	436.255.187 [30,59]	1.426.348.848 [100,00]	11,56	10,55	26,98	9,58
5 1993	759.976.570 [44,79]	301.013.669 [17,74]	133.708.100 [7,88]	502.151.143 [29,59]	1.696.849.482 [100,00]	18,19	18,09	45,05	15,10
6 1994	862.111.770 [44,47]	361.906.870 [18,67]	150.891.850 [7,78]	563.930.090 [29,08]	1.938.840.580 [100,00]	13,44	20,23	12,85	12,30
7 1995	977.070.770 [44,18]	408.810.980 [18,48]	172.559.740 [7,80]	653.293.420 [29,54]	2.211.734.910 [100,00]	13,33	12,96	14,36	15,96
8 1996	1.111.810.670 [43,55]	475.524.800 [18,63]	199.776.860 [7,83]	765.746.750 [29,99]	2.552.859.080 [100,00]	13,79	16,32	15,77	17,21
9 1997	1.227.357.730 [42,43]	557.512.500 [19,27]	236.846.640 [8,19]	870.787.770 [30,11]	2.892.504.640 [100,00]	10,39	17,24	18,55	13,72
10 1998	2.180.005.720 [50,19]	790.590.130 [18,20]	330.477.500 [7,61]	1.042.634.580 [24,00]	4.343.707.930 [100,00]	77,62	41,81	39,53	19,73
11 1999	2.591.911.806 [50,27]	932.717.020 [18,09]	382.573.813 [7,42]	1.248.778.674 [24,22]	5.155.981.313 [100,00]	18,89	17,98	15,76	19,77
Rata - Rata	1.080.746.705 [46,43]	425.619.353 [18,28]	170.952.038 [7,34]	650.578.087 [27,95]	2.327.896.183 [100,00]	20,19	19,31	22,92	15,00

Sumber : Kantor Bappeda Kabupaten Dati II Jember Tahun 2000, data diolah.

Lampiran 4: Data Entry Regresi Berganda Distributed Lag Model PAD Jember 90/91-99/00

n	Y _{t+1}	X _{i t}				
	(PAD _{t+1})	Id _t	Agri _t	Trade _t	Indust _t	Grant _{t+1}
1	4,698,025	397,814	456,982,923	163,365,328	50,315,780	13,223,307
2	5,534,313	405,053	501,796,008	204,909,757	58,551,402	20,336,892
3	6,495,559	463,104	576,372,204	230,564,459	72,592,029	28,231,479
4	6,557,551	512,428	643,017,588	254,897,368	92,178,705	28,485,718
5	8,110,296	553,650	759,976,570	301,013,669	133,708,100	30,668,213
6	10,709,881	840,860	862,111,770	361,906,870	150,891,850	27,151,204
7	15,039,073	911,810	977,070,770	408,810,980	172,559,740	30,817,300
8	13,589,542	984,350	1,111,810,670	475,524,800	119,776,860	33,210,519
9	17,467,778	1,021,580	1,227,357,730	557,512,500	236,846,640	124,690,654
10	24,378,547	1,007,930	2,180,005,720	790,590,130	330,477,500	177,324,978

ummarize

Case Processing Summary^a

	Cases					
	Included		Excluded		Total	
	N	Percent	N	Percent	N	Percent
PAD	10	90.9%	1	9.1%	11	100.0%
YD	10	90.9%	1	9.1%	11	100.0%
AGRI	10	90.9%	1	9.1%	11	100.0%
TRADE	10	90.9%	1	9.1%	11	100.0%
INDUST	10	90.9%	1	9.1%	11	100.0%
GRANT	10	90.9%	1	9.1%	11	100.0%

a. Limited to first 100 cases.

Case Summaries^a

	PAD	YD	AGRI	TRADE	INDUST	GRANT
1	4698025.0	397814	456982923	163365328	50315780	13223307
2	5534313.0	405053	501796008	204909757	58551402	20336892
3	6495559.0	463104	576372204	230564459	72592029	28231479
4	6557551.0	512428	643017588	254897368	92178705	28485718
5	8110296.0	553650	759976570	301013669	133708100	30668213
6	10709881	840860	862111770	361906870	150891850	27151204
7	15039073	911810	977070770	408810980	172559740	30817300
8	13589542	984350	1.11E+09	475524800	119776860	33210519
9	17467778	1021580	1.23E+09	557512500	236846640	124690654
10	24378547	1007930	2.18E+09	790590130	330477500	177324978
(missing) 11						
Total						
Minimum	4698025.0	397814	456982923	163365328	50315780	13223307
Maximum	24378547	1021580	2.18E+09	790590130	330477500	177324978
Mean	11258057	709857.90	9.30E+08	3.75E+08	1.42E+08	51414026
N	10	10	10	10	10	10

a. Limited to first 100 cases.

Empiran 6: Regression : SRIONO

POTENSI PENDAPATAN ASLI DAERAH (PAD) DAN INDEKS PELAKSANAANNYA
KABUPATEN DATI II JEMBER 1990/1991-1999/2000

**Pengaruh Yd,Agri,Trade,Indust dan Grant
terhadap PAD Aktual Di Kabupaten Dati II Jember 1990/1991 -1999/2000**

Variables Entered/Removed^b

Model	Variables Entered	Variables Removed	Method
1	LOGGRANT, LOGYD, LOGINDUS, LOGAGRI, LOGTRADE ^a		Enter

a. All requested variables entered.

b. Dependent Variable: LOGPAD

Model Summary

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate
1	.992 ^a	.985	.966	4.3916268E-02

a. Predictors: (Constant), LOGGRANT, LOGYD, LOGINDUS, LOGAGRI, LOGTRADE

ANOVA^b

Model		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
1	Regression	.501	5	.100	51.934	.001 ^a
	Residual	7.715E-03	4	1.929E-03		
	Total	.509	9			

a. Predictors: (Constant), LOGGRANT, LOGYD, LOGINDUS, LOGAGRI, LOGTRADE

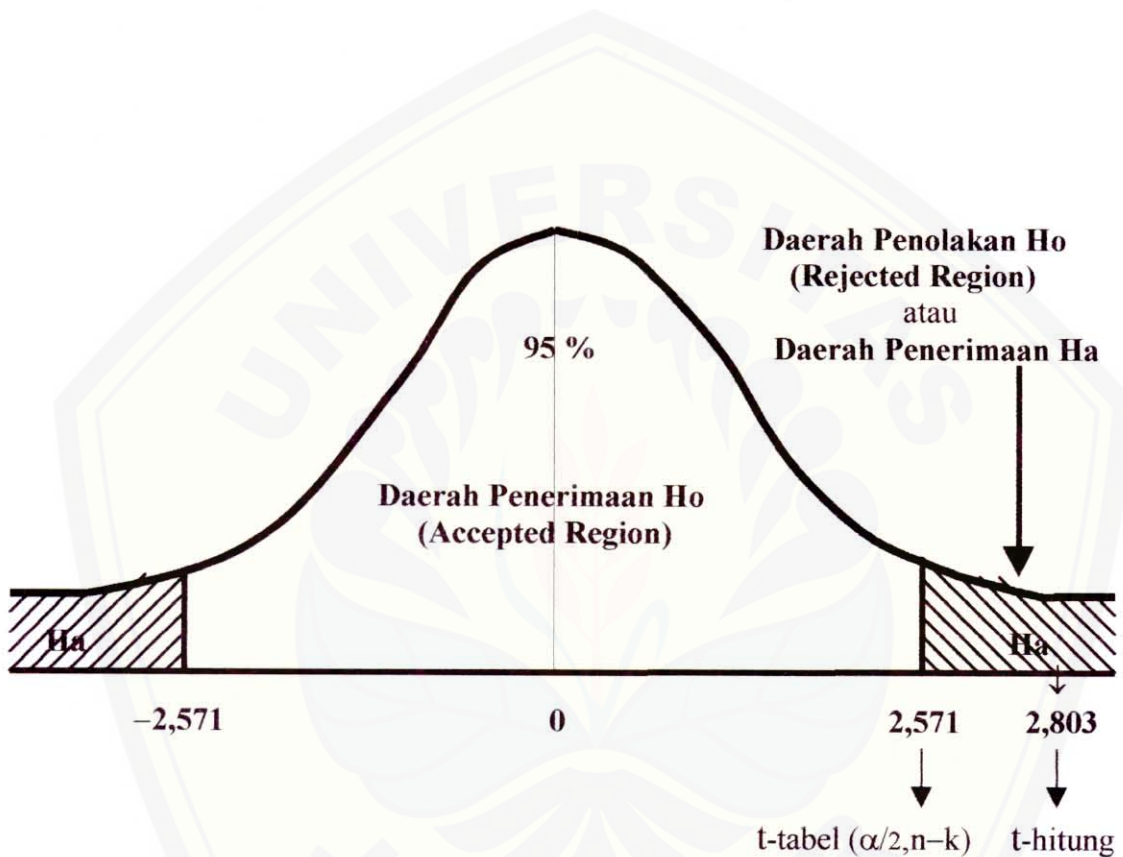
b. Dependent Variable: LOGPAD

Coefficients^a

Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.
		B	Std. Error	Beta		
1	(Constant)	-1.939	1.019		-1.902	.041
	LOGYD	.564	.469	.407	2.803	.003
	LOGAGRI	.420	.639	.363	2.786	.020
	LOGTRADE	8.560E-02	.984	.076	.087	.935
	LOGINDUS	9.249E-02	.198	.102	.467	.665
	LOGGRANT	5.590E-02	.150	.081	.372	.729

a. Dependent Variable: LOGPAD

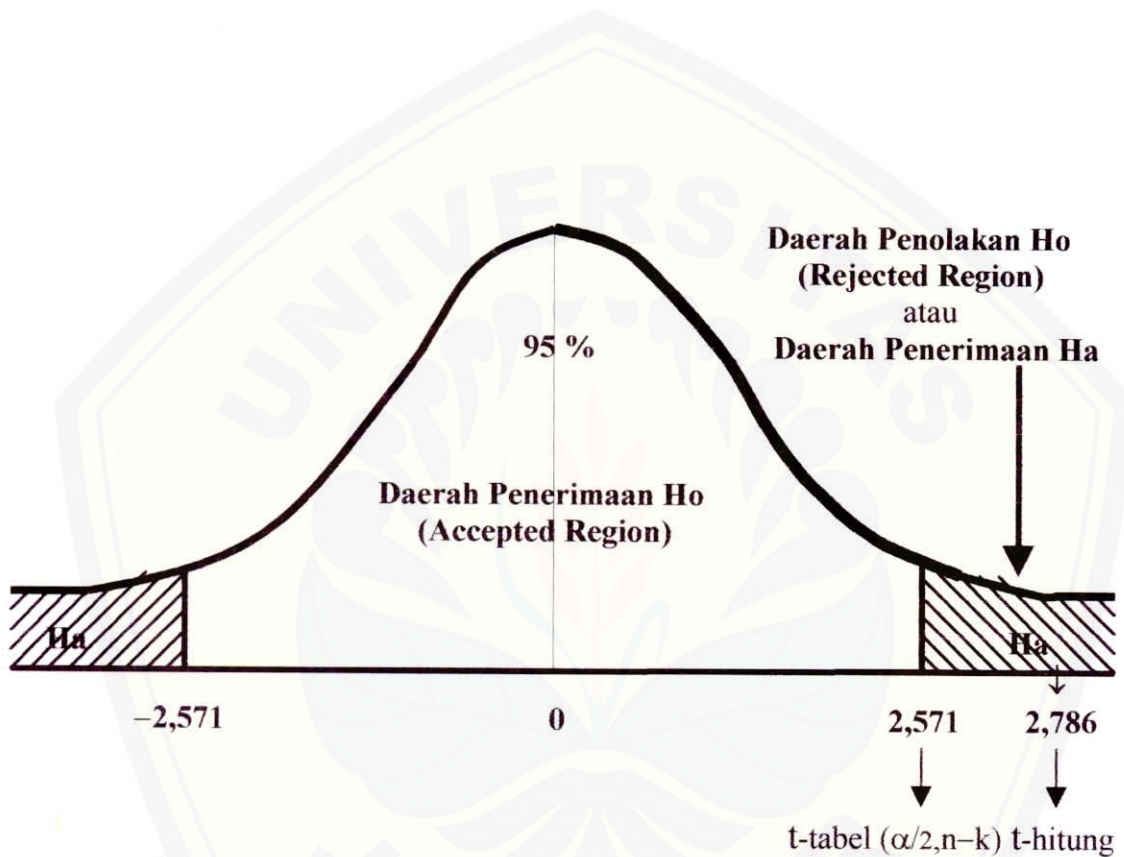
Lampiran 7 : Gambar Kurva Daerah Penerimaan dan Penolakan H_0 Dengan Uji-t Dua Arah (*Two-tail Test*) Pada Tingkat Keyakinan 95 persen ($\alpha/2 = 0,025$; $df = n-k$) Untuk Variabel Bebas X_1 (Pendapatan Regional per Kapita)



Dengan hasil t-hitung $2,803 > t\text{-tabel } 2,571$, maka H_0 ditolak.

Berarti perubahan faktor pendapatan regional per kapita akan mempengaruhi terhadap penerimaan PAD aktual di Kabupaten Dati II Jember.

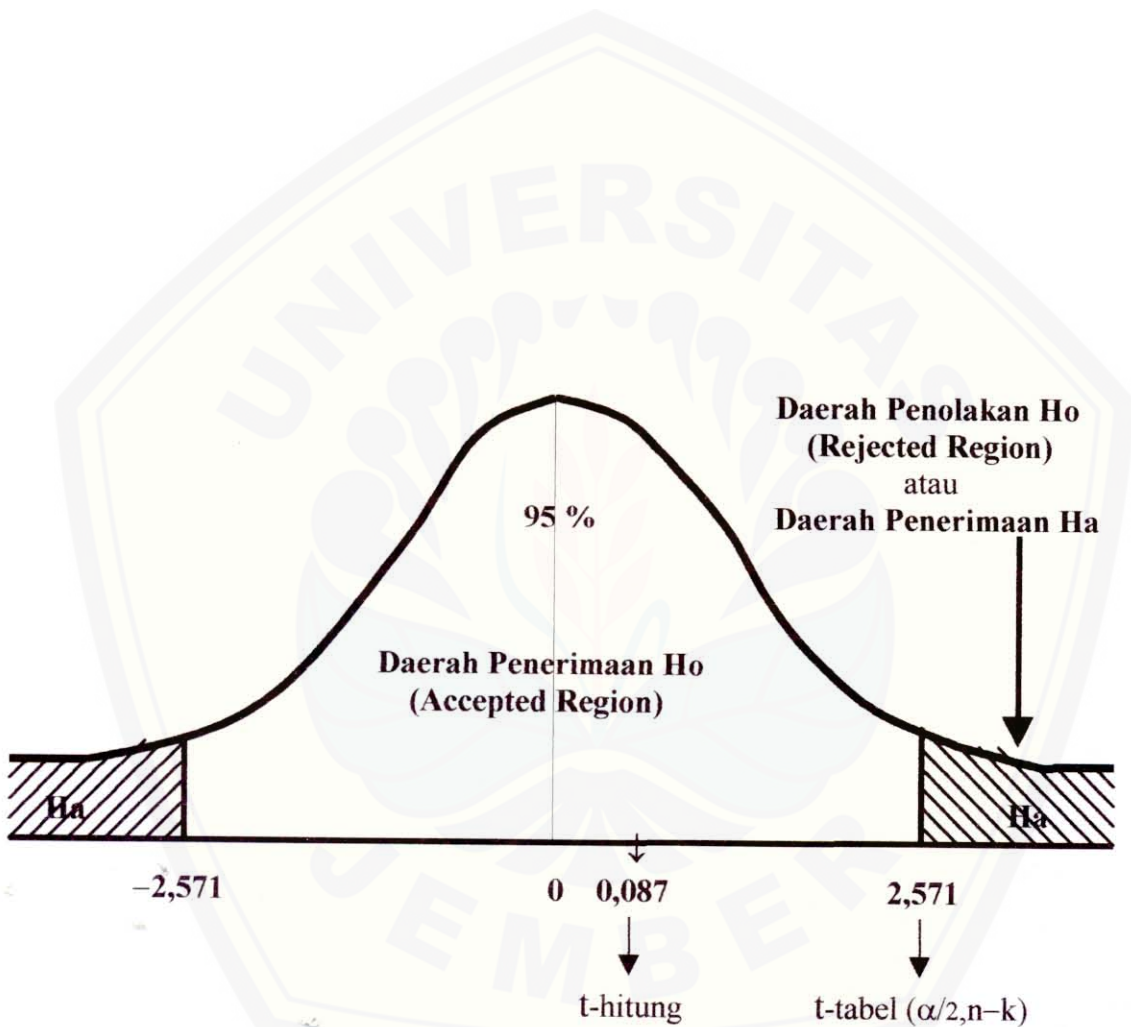
Lampiran 8 : Gambar Kurva Daerah Penerimaan dan Penolakan H_0 Dengan Uji-t Dua Arah (*Two-tail Test*) Pada Tingkat Keyakinan 95 persen ($\alpha/2 = 0,025$; $df = n - k$) Untuk Variabel Bebas X_2 (Sektor - Pertanian)



Dengan hasil t-hitung $2,786 > t\text{-tabel } 2,571$, maka H_0 ditolak.

Berarti perubahan faktor sektor pertanian akan mempengaruhi terhadap penerimaan PAD aktual di Kabupaten Dati II Jember.

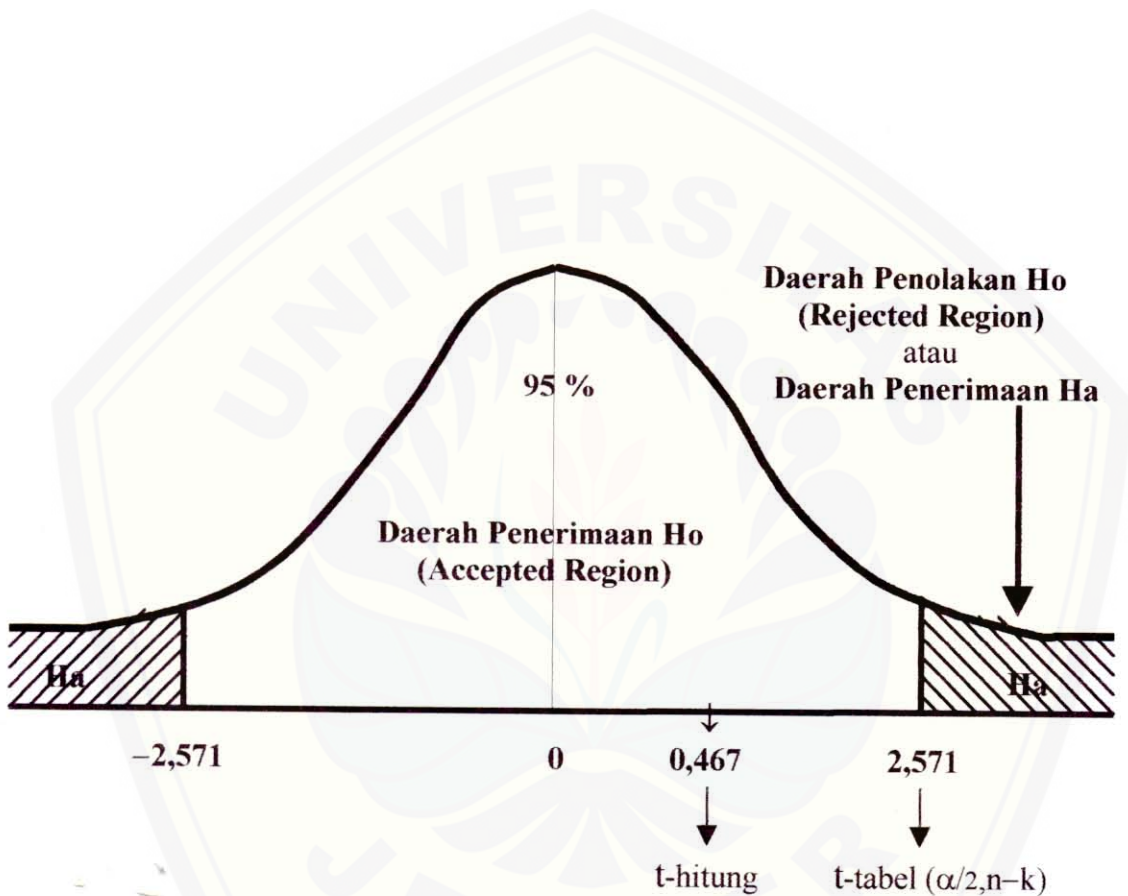
Lampiran 9 : Gambar Kurva Daerah Penerimaan dan Penolakan H_0 dengan Uji-t Dua Arah (*Two-tail Test*) Pada Tingkat Keyakinan 95 persen ($\alpha/2 = 0,025$; $df = n - k$) Untuk Variabel Bebas X_3 (Sektor Perdagangan, Hotel dan Restoran)



Dengan hasil t -hitung $0,087 < t$ -tabel $2,571$, maka H_0 diterima.

Berarti faktor sektor perdagangan, hotel dan restoran tidak mempunyai pengaruh yang signifikan terhadap penerimaan PAD aktual di Kabupaten Dati II Jember.

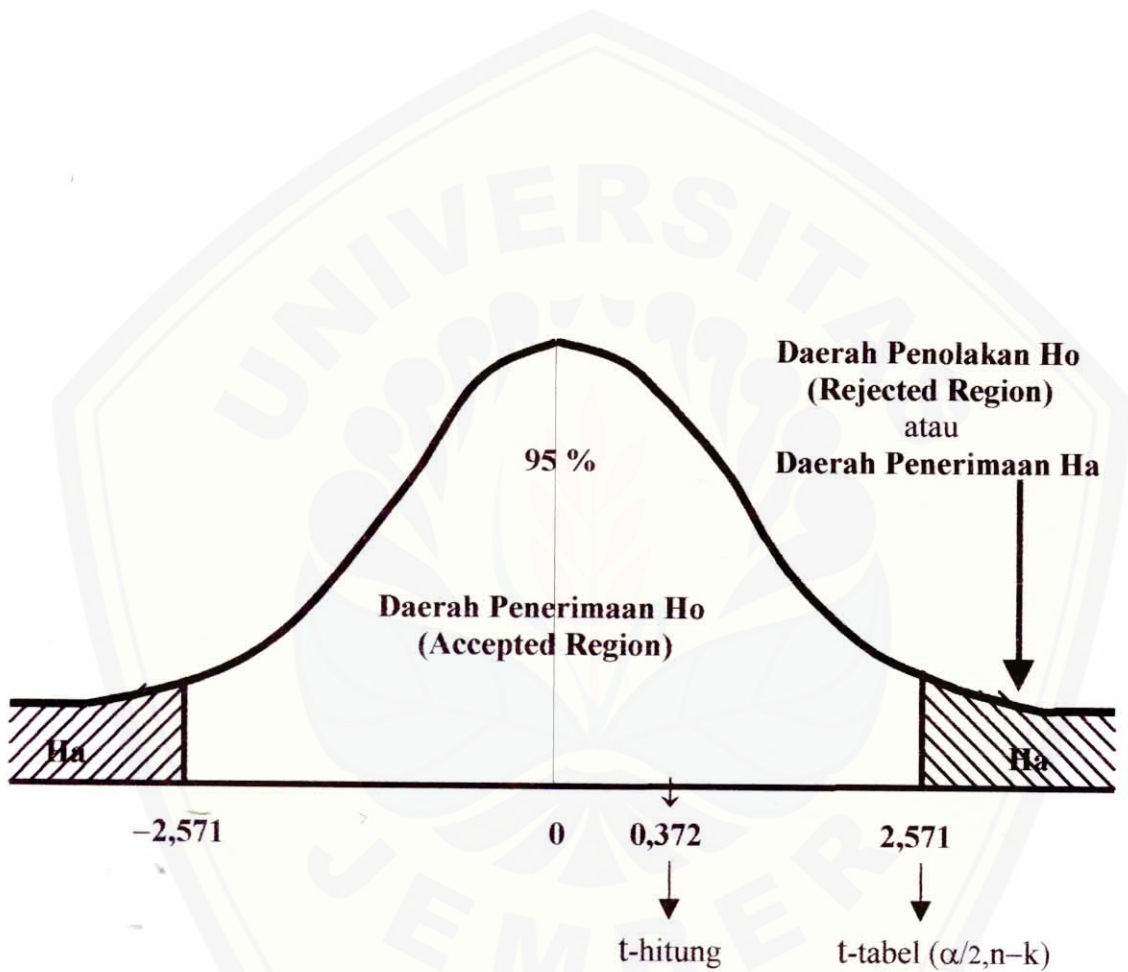
Lampiran 10 : Gambar Kurva Daerah Penerimaan dan Penolakan H_0 dengan Uji-t Dua Arah (*Two-tai Test*) Pada Tingkat Keyakinan 95 persen ($\alpha/2 = 0,025$; $df = n - k$) Untuk Variabel Bebas X_4 (Sektor Industri dan Pengolahan)



Dengan hasil $t\text{-hitung } 0,467 < t\text{-tabel } 2,571$, maka H_0 diterima.

Berarti faktor sektor industri dan pengolahan tidak mempunyai pengaruh yang signifikan terhadap penerimaan PAD aktual di Kabupaten Dati II Jember.

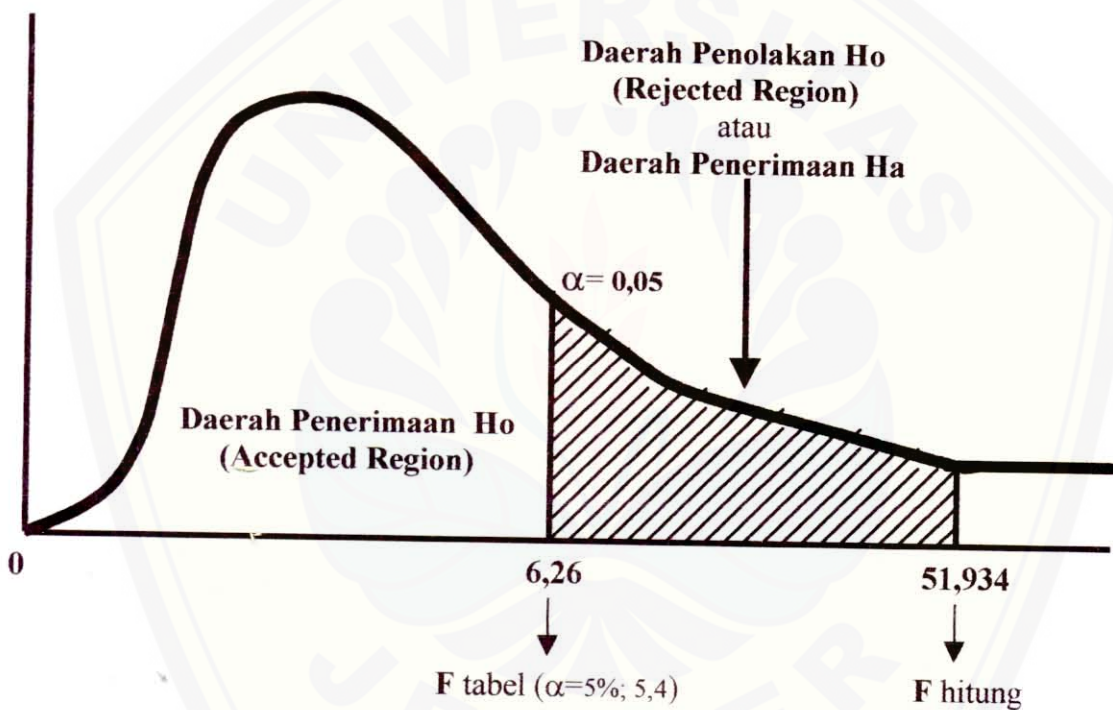
Lampiran 11 : Gambar Kurva Daerah Penerimaan dan Penolakan H_0 dengan Uji-t Dua Arah (*Two-tail Test*) Pada Tingkat Keyakinan 95 persen ($\alpha/2 = 0,025$; $df = n - k$) Untuk Variabel Bebas X_5 (Subsidi/Bantuan Pusat)



Dengan hasil $t\text{-hitung } 0,372 < t\text{-tabel } 2,571$, maka H_0 diterima.

Berarti faktor subsidi/bantuan pusat tidak mempunyai pengaruh yang signifikan terhadap penerimaan PAD aktual di Kabupaten Dati II Jember.

Lampiran 12 : Gambar Kurva Daerah Penerimaan dan Penolakan H_0 Dengan Uji F (One-tail Test) Pada Tingkat Keyakinan 95 persen ($\alpha=0,05$; $df=(k),(n-k-1)$)



Dengan hasil F hitung $51,934 > F$ tabel $6,26$, maka H_0 ditolak

Berarti bahwa secara bersama-sama perubahan ke lima variabel bebas akan berpengaruh pada perubahan penerimaan PAD aktual di Kabupaten Dati II Jember.

Lampiran 13: Hasil Perhitungan Estimasi Potensi Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kabupaten Dati II Jember Tahun 1990/1991–1999/2000 Dengan Metoda Trend Least Square (dalam ribuan rupiah)

(1) x Tahun	(2) u	(3) y PAD Aktual	(4) uy	(5) u ²	(6) y' PAD Potensial
1990/91	-9	4.698.025.	-42.282.225.	81	2.416.974,18
1991/92	-7	5.534.313.	-38.740.191.	49	4.381.659,14
1992/93	-5	6.495.559.	-32.477.795.	25	6.346.344,10
1993/94	-3	6.557.551.	-19.672.653.	9	8.311.029,06
1994/95	-1	8.110.296.	- 8.110.296.	1	10.275.714,02
1995/96	1	10.709.881.	10.709.881.	1	12.240.398,98
1996/97	3	15.039.073.	45.117.219.	9	14.205.083,94
1997/98	5	13.589.542.	67.947.710.	25	16.169.768,90
1998/99	7	17.467.778.	122.274.446.	49	18.143.453,86
1999/00	9	24.378.547.	219.406.923.	81	20.099.138,82
Jumlah	0	112.580.565.	324.173.019.	330	

Persamaan Trend Least Square : $\hat{Y}(t+1) = a + b \cdot U(t)$

$$a = \frac{\sum Y_i}{n} \longrightarrow a = \frac{112.580.565}{10} = 11.258.056,5$$

$$b = \frac{\sum Y_i U_i}{\sum U_i^2} \longrightarrow b = \frac{324.173.019}{330} = 982.342,48$$

Lanjutan Lampiran 13

Maka nilai persamaan trend linear adalah :

$$\begin{aligned}\hat{Y}(t+1) &= a + b \cdot U(t) \\ &= 11.258.056,5 + 982.342,48 U(t)\end{aligned}$$

sehingga nilai estimasi potensi PAD Kabupaten Dati II Jember untuk tahun 1990/91 hingga 1999/00 adalah sebagai berikut (x 1.000) :

1. PAD potensial 1990/91 = 11.258.056,5 + 982.342,48 (-9)
= 2.416.974.180.
2. PAD potensial 1991/92 = 11.258.056,5 + 982.342,48 (-7)
= 4.381.659.140.
3. PAD potensial 1992/93 = 11.258.056,5 + 982.342,48 (-5)
= 6.346.344.100.
4. PAD potensial 1993/94 = 11.258.056,5 + 982.342,48 (-3)
= 8.311.029.060.
5. PAD potensial 1994/95 = 11.258.056,5 + 982.342,48 (-1)
= 10.275.714.020.
6. PAD potensial 1995/96 = 11.258.056,5 + 982.342,48 (1)
= 12.240.398.980.
7. PAD potensial 1996/97 = 11.258.056,5 + 982.342,48 (3)
= 14.205.083.940.
8. PAD potensial 1997/98 = 11.258.056,5 + 982.342,48 (5)
= 16.169.768.900.
9. PAD potensial 1998/99 = 11.258.056,5 + 982.342,48 (7)
= 18.134.453.860.
10. PAD potensial 1999/00 = 11.258.056,5 + 982.342,48 (9)
= 20.099.138.820.

Lampiran 14 : Perhitungan Indeks Pelaksanaan PAD (IP PAD) Kabupaten Dati II Jember Tahun 1990/1991 – 1999/2000 Dengan Metoda Performance Ratio (dalam persen)

Rumus Performance Ratio Method :

$$\text{PAD Performance Index}_{(t+1)} = \frac{\text{PAD Effort}_{(t+1)}}{\text{PAD Capacity}_{(t+1)}} \times 100 \%$$

dimana :

$$\text{PAD Effort}_{(t+1)} = \text{PAD Actual}_{(t+1)}$$

$$\text{PAD Capacity}_{(t+1)} = \text{PAD Potential}_{(t+1)}$$

Sehingga dari perhitungan rumusan diatas, diperoleh harga nilai IP PAD selama tahun 1990/91 hingga 1999/2000 sebagai berikut :

1. Tahun 1990/91 :

$$\text{IP PAD} = \frac{4.698.025.000}{2.416.974.180} \times 100 \% = 194,38 \%$$

2. Tahun 1991/92 :

$$\text{IP PAD} = \frac{5.534.313.000}{4.381.659.140} \times 100 \% = 126,31 \%$$

3. Tahun 1992/93 :

$$\text{IP PAD} = \frac{6.495.559.000}{6.346.344.100} \times 100 \% = 102,35 \%$$

4. Tahun 1993/94 :

$$\text{IP PAD} = \frac{6.557.551.000}{8.311.029.060} \times 100 \% = 78,90 \%$$

Lanjutan Lampiran 14 :



5. Tahun 1994/95 :			
IP PAD =	$\frac{8.110.296.000}{10.275.714.020}$	x 100 % =	78,93 %
6. Tahun 1995/96 :			
IP PAD =	$\frac{10.709.881.000}{12.240.398.980}$	x 100 % =	87,50 %
7. Tahun 1996/97 :			
IP PAD =	$\frac{15.039.073.000}{14.205.083.940}$	x 100 % =	105,86 %
8. Tahun 1997/98 :			
IP PAD =	$\frac{13.589.542.000}{16.169.768.900}$	x 100 % =	84,04 %
9. Tahun 1998/99 :			
IP PAD =	$\frac{17.467.778.000}{18.134.453.860}$	x 100 % =	96,32 %
10. Tahun 1999/00 :			
IP PAD =	$\frac{24.378.547.000}{20.099.138.820}$	x 100 % =	121,29 %