

# **DISERTASI**

**PENGARUH DERAJAT DESENTRALISASI FISKAL DAN  
TINGKAT KEMANDIRIAN KEUANGAN SERTA  
ELASTISITAS PENDAPATAN ASLI DAERAH TERHADAP  
KATEGORI PEMERINTAHAN KABUPATEN DAN KOTA  
PADA AWAL OTONOMI DAERAH  
DI PROVINSI JAWA TIMUR**



**DJOKO MURSINTO**

**PROGRAM PASCASARJANA  
UNIVERSITAS AIRLANGGA  
SURABAYA  
2004**

**PENGARUH DERAJAT DESENTRALISASI FISKAL DAN  
TINGKAT KEMANDIRIAN KEUANGAN SERTA  
ELASTISITAS PENDAPATAN ASLI DAERAH TERHADAP  
KATEGORI PEMERINTAHAN KABUPATEN DAN KOTA  
PADA AWAL OTONOMI DAERAH  
DI PROVINSI JAWA TIMUR**

**DISERTASI**

**Untuk memperoleh Gelar Doktor  
dalam Program Studi Ilmu Ekonomi  
Pada Program Pascasarjana Universitas Airlangga  
Telah dipertahankan di hadapan  
Panitia Ujian Doktor Terbuka  
Pada hari : Kamis  
Tanggal : 11 Maret 2004  
Pukul 10.<sup>00</sup> WIB**

Oleh :

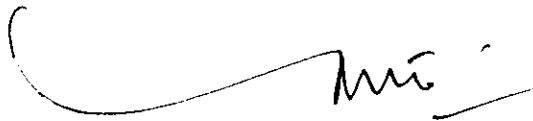
**DJOKO MURSINTO**  
**NIM. 090013796 D**

**Lembar Pengesahan**

**DISERTASI INI TELAH DISETUJUI  
DISETUJUI TANGGAL, 26 APRIL 2004**

Oleh

**Promotor**



**Prof. Dr. H. Murdijanto Purbangoro, SE., SU.**

NIP. 130350767

**Ko-Promotor**



**Dr. Ida Bagus Made Santika, SE.**

NIP. 130531808

Telah Diuji Pada Ujian Tertutup  
Tanggal: 12 Januari 2004

---

## **PANITIA PENGUJI DISERTASI**

Ketua : Prof. Dr. H. Imam Sjakir, SE.  
Anggota : 1. Prof. Dr. Murdijanto Purbangkoro, SE., SU.  
2. Dr. Ida Bagus Made Santika, SE.  
3. Prof. Dr. H. Effendie, SE.  
4. Prof. Dr. Soedjono Abipraja, SE.  
5. Prof. Dr. H.M. Zainuddin, Apt.  
6. Dr. Munawar Ismail, MA.

Ditetapkan dengan Surat Keputusan  
Rektor Universitas Airlangga  
Nomor: 600/J03/PP/2004  
Tanggal: 27 Januari 2004

## UCAPAN TERIMA KASIH

Puji Syukur alhamdulillah dipanjatkan kehadiran Allah SWT yang telah memberikan kekuatan lahir dan batin kepada penulis, sehingga disertasi ini dapat selesai, yang merupakan salah satu persyaratan harus dipenuhi pada Program Pascasarjana Universitas Airlangga Surabaya. Penulis menyadari bahwa berkat bimbingan, arahan dari promotor dan ko-promotor serta bantuan berbagai pihak baik moril maupun materiil, sehingga disertasi ini dapat diselesaikan. Pada kesempatan ini pula penulis mengucapkan terima kasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada:

**Prof. Dr. Murdijanto Purbangkoro SE, SU.** sebagai promotor yang telah banyak menyediakan waktu untuk memberi pengarahan dan motivasi serta menyadarkan penulis untuk selalu mensyukuri nikmat dan kebesaran Allah SWT.

**Dr. Ida Bagus Made Santika, SE** sebagai ko-promotor yang telah banyak menyediakan waktu untuk memberi pengarahan, motivasi, dukungan baik moril maupun materiil dan menyadarkan penulis untuk selalu mensyukuri nikmat dan kebesaran Allah SWT.

Rektor Universitas Airlangga Surabaya **Prof. Dr. Med. Puruhito, dr.**, dan **Prof. H. Soedarta, dr., DTM & H., Ph.D.**, mantan Rektor Universitas Airlangga yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk mengikuti pendidikan di Program Pascasarjana Universitas Airlangga.

Direktur Program Pascasarjana Universitas Airlangga Surabaya **Prof. Dr. H. Muhammad Amin, dr.**, dan **Prof. Dr. Laba Mahaputera, drh., M.Sc.** selaku Asisten Direktur I dan **Dr. Sunarjo, dr., MS., M.Sc.** selaku Asisten Direktur II beserta seluruh staf dan karyawan Program Pascasarjana Universitas Airlangga Surabaya yang telah memberikan bantuan kepada penulis hingga selesainya disertasi ini.

Ketua Program Studi Ilmu Ekonomi, **Prof. Dr. H. Suroso Imam Zadjuli, SE.**, dan **Prof. Armijn Rangkuti, SE.**, mantan Ketua Program Studi Ilmu Ekonomi, yang dengan tulus ikhlas, disiplin tinggi dan kearifan dalam mengarahkan penulis sejak diterima hingga selesai mengikuti pendidikan Doktor pada Program Pascasarjana Universitas Airlangga.

Para Dosen Penanggung Jawab Mata Kuliah (PJK), dan Dosen Pengajar Mata Kuliah Penunjang Disertasi (MKPD) Program Studi Ilmu Ekonomi Program Pascasarjana masing-masing **Prof. Dr. H. Suroso Imam Zadjuli, SE.**, **Prof. Budiman Christiananta, Drs.Ec., MA., Ph.D.**, **Prof. Dr. H. Sarmanu, drh., MS.**, **Prof. Dr. H. Imam Sjakir, SE.**, **Prof. Dr. Koento Wibisono, Dr. IBM. Santika, SE.**, **Dr. Harry Susanto, SE., SU.**, **Prof. Dr. Soedjono Abipraja, SE.**, **Prof. V. Henky Supit, SE., Ak.**, **Widodo J.**

**Pudjirahardjo, dr., MS., Dr. PH., Prof. Dr. H. Umar Nimran, MA., Prof. Dr. M. Zainuddin, Apt., Dr. Kuntoro, dr., MPH.** sebagai staf pengajar pada Program Doktor Ilmu Ekonomi Program Pascasarjana Universitas Airlangga yang meletakkan dasar-dasar teoritis yang menjadi bekal penulis dalam penulisan disertasi.

Dekan Fakultas Ekonomi Universitas Airlangga, **Drs.Ec. H. Karjadi Mintaroem, MS., dan Prof. Dr. H. Suroso Imam Zadjuli, SE.,** mantan Dekan Fakultas Ekonomi Universitas Airlangga yang telah memberi bantuan baik moril dan materiil serta kesempatan untuk mengikuti kuliah di Program Pascasarjana Universitas Airlangga Surabaya.

Ketua Jurusan Ilmu Ekonomi dan Studi Pembangunan Fakultas Ekonomi Universitas Airlangga, **Dra.Ec. Hj. Sri Kusreni, M.Si.,** bersama seluruh civitas akademika, dan ketua IKOMA Fakultas Ekonomi Universitas Airlangga **Ir. H. Soeratman** beserta staf yang telah memberikan bantuan moril dan materiil pada saat penulis menempuh studi.

Teman-teman seangkatan yang tidak dapat penulis sebutkan satu per satu yang telah ikut serta memberikan dorongan kepada penulis dalam menyelesaikan studi.

Khusus terima kasih penulis ucapkan kepada **Heppy Soetanto, Tri Haryanto dan Eriq** yang telah membantu mengetik dan mengedit naskah disertasi ini. Terima kasih penulis sampaikan kepada Bapak Munaris yang telah mendukung data hingga selesainya disertasi ini.

Bapak dan Ibuku (almarhum dan almarhumah) dengan penuh kasih sayang telah membesarkan, mendidik, memberikan makna dalam kehidupan ini semoga arwah beliau berdua diterima di sisiNYA sesuai dengan amal ibadah, dan kedua mertuaku yang telah memberikan dorongan saat penyusunan disertasi ini.

Isteriku tercinta **Djoehariah Prasetyo Astuti** (almarhumah) yang pada masa hidupnya telah memberikan dorongan untuk melakukan studi lanjut, pada saat ini suamimu telah mampu menyelesaikannya dan semoga arwahmu diterima di sisiNYA. Aku sadar bahwa pada hari inipun kamu hadir di sisiku meskipun dalam bentuk yang lain. Anakku **Rina dan Demmy** yang telah memberikan semangat hidup dan semangat untuk melanjutkan studi ini baik dalam keadaan suka dan duka.

Semua pihak yang telah memberikan bantuan baik moril maupun materiil yang tidak sempat penulis sebutkan satu per satu. Akhirnya semoga segala amal perbuatan beliau semua mendapat balasan yang berlipat dari Allah SWT. Amin.

## RINGKASAN

### **Pengaruh Derajat Desentralisasi Fiskal dan Tingkat Kemandirian Keuangan serta Elastisitas Pendapatan Asli Daerah terhadap Kategori Pemerintahan Kabupaten dan Kota Pada Awal Otonomi Daerah di Provinsi Jawa Timur**

**Djoko Mursinto**

Implementasi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 Tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, yang berlaku sejak tanggal 1 Januari tahun 2001, menyebabkan terjadinya perubahan yang mendasar terhadap kebijakan pembangunan daerah di Indonesia. Berdasarkan hal tersebut, maka daerah dituntut untuk mampu mandiri terutama di bidang keuangan daerah, atau kapasitas fiskal daerah. Kondisi demikian menjadi sangat penting, karena mampu tidaknya daerah melaksanakan otonomi sangat ditentukan oleh keuangan daerahnya. Salah satu sumber keuangan daerah adalah Pendapatan Asli Daerah (PAD), yang harus merupakan bagian terbesar dari penerimaan daerah.

Studi ini bertujuan ingin menganalisis pengaruh derajat desentralisasi fiskal, tingkat kemandirian keuangan, dan elastisitas Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap kategori Pemerintahan Kabupaten dan Kota pada awal otonomi daerah di Provinsi Jawa Timur. Variabel-variabel yang digunakan adalah: (1) rasio antara Pendapatan Asli Daerah (PAD) dengan Total Penerimaan Daerah (TPD), (2) rasio antara Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak (BHPBP) dengan Total Penerimaan Daerah (TPD), (3) rasio antara subsidi/bantuan dengan Total Penerimaan Daerah (TPD), (4) rasio antara Pendapatan Asli Daerah (PAD) dengan Pengeluaran Total Daerah (PTD), (5) rasio antara Pendapatan Asli Daerah (PAD) dengan Pengeluaran Rutin Daerah (PRD), (6) rasio antara Pendapatan Asli Daerah (PAD) ditambah Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak (BHPBP) dengan Pengeluaran Total Daerah (PTD), (7) rasio antara Pendapatan Asli Daerah (PAD) ditambah Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak (BHPBP) dengan Pengeluaran Rutin Daerah (PRD), dan (8) elastisitas Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Produk Domestik Regional Bruto (PDRB). Variabel-variabel tersebut mempengaruhi kategori Pemerintahan Kabupaten dan Kota. Variabel lainnya adalah pengeluaran pembangunan. Variabel ini digunakan untuk mengetahui pengaruh pengeluaran pembangunan terhadap Produk Domestik Regional Bruto (PDRB).

Studi ini menggunakan populasi yang terdiri dari 29 kabupaten dan 8 kota yang ada di Provinsi Jawa Timur. Datanya adalah data sekunder selama

kurun waktu tahun 1998/1999 sampai dengan tahun 2001, yang bersumber dari Badan Pusat Statistik (BPS) Jakarta, Jawa Timur, kabupaten dan kota yang dipublikasikan. Data yang dianalisis meliputi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) kabupaten dan kota yang telah disyahkan oleh DPRD setempat. Data yang terkumpul dianalisis secara deskriptif dan kuantitatif yang meliputi model derajat desentralisasi fiskal, tingkat kemandirian dan elastisitas. Selain itu, analisis kuantitatif digunakan model *Multiple Discriminant Analysis (MDA)*, dan model analisis korelasi yang diselesaikan perhitungannya dengan bantuan program SPSS Versi 10.1.

Hasil studi menunjukkan bahwa (1) derajat desentralisasi fiskal tidak dapat dipakai sebagai ukuran tingkat kemandirian daerah pada awal otonomi daerah, (2) model tingkat kemandirian Mahi lebih realistis dapat dipakai sebagai alat untuk mengukur kemampuan keuangan daerah pada awal otonomi daerah, (3) elastisitas Pendapatan Asli Daerah (PAD) awal otonomi daerah kabupaten dan kota di Provinsi Jawa Timur elastis, (4) Kabupaten Sidoarjo menempati jenjang posisi tertinggi dengan total skor 266 dan terendah adalah Kabupaten Blitar dengan total skor 37, (5) melalui model *Multiple Discriminant Analysis (MDA)*, ternyata ada 7 variabel bebas yang dapat dipakai sebagai variabel untuk menentukan kabupaten dan kota mampu melaksanakan, dalam persiapan, dan belum mampu melaksanakan otonomi daerah, (6) ada korelasi yang signifikan pengeluaran pembangunan terhadap PDRB Pemerintahan Kabupaten dan Kota pada awal otonomi daerah di Provinsi Jawa Timur.

Temuan-temuan dari studi ini antara lain: (1) derajat desentralisasi fiskal berkisar antara 32,34% sampai dengan 36,14%, (2) kabupaten dan kota yang belum mampu melaksanakan otonomi daerah rata-rata kontribusi sektor primer terhadap PDRB lebih besar dibandingkan dengan daerah dalam persiapan, dan yang mampu melaksanakan otonomi daerah, (3) kabupaten dan kota yang mampu melaksanakan otonomi daerah rata-rata kontribusi sektor sekunder terhadap PDRB lebih besar dibandingkan dengan daerah dalam persiapan, dan yang belum mampu melaksanakan otonomi daerah dan sektor tersier sebagai penyeimbang, (4) Teori dari Kuznets, Kaldor, dan Djojohadikusumo memperkuat hasil penelitian ini, (5) terjadi ketidakseimbangan dalam pembangunan ekonomi pada masa orde baru, dan (6) terjadi perubahan Satuan Wilayah Pembangunan (SWP) di Provinsi Jawa Timur dengan menggunakan rencana pembangunan yang berbeda sesuai dengan potensi masing-masing.



## SUMMARY

### **Influence of Fiscal Desentralization Degree and Level of Financial Otonomy and Elasticity PAD on District and City Governance Category at Early Regional Otonomy in East Java**

**Djoko Mursinto**

The implementation of Act No 22 1999 about Regional Government and Act No 25 1999 about the financial balancing between central and regional government, which was going into effect since 1 January 2001, has caused a significant change in the regional development policy in Indonesia. Based on those two Acts, regional government is required to be self-sufficient especially in the area of finance or regional fiscal capacity. Such condition becomes more important since the ability of a region in implementing autonomy policy will highly depend on its financial capacity. One of regional financial resources is self-generating income (PAD). This revenue should have a great share in regional income as a whole.

This study was aimed to analysis the impact of fiscal decentralization & financial self-sufficiency degree and elasticity of PAD on City and District government category in the beginning of regional autonomy policy in East Java. Variables which was used in this research were: (1) ratio of PAD to Regional Total Revenue (TPD), (2) ratio of tax and non tax revenue sharing (BHPBP) to Regional Total Revenue, (3) ratio of subsidy/grant to Regional Total Revenue, (4) ratio of PAD to Regional Total Revenue, (5) ratio of PAD to routine expenditures, (6) ratio of PAD plus tax and non tax revenue sharing to total regional expenditures, (7) ratio of PAD plus tax and non tax revenue sharing to routine regional expenditures, (8) elasticity PAD to GRDP. Those variables affect the category of city and district region in East Java. Another variable was development expenditures. This variable was used to verify the impact of development expenditure on GRDP.

This study utilized 29 district areas and 8 cities in East Java as population. Secondary data was used during 1998/1999 to 2001, those data include government regional budget (APBD) and GRDP of cities and district areas. The data was obtained from the publication of Central Bureau of Statistics, Jakarta, East Java (District and City).

The data was analysed descriptively and qualitatively by using fiscal decentralization degree model, degree of self-sufficiency and elasticity. Furthermore, this research also employed Multiple Discriminant Analysis (MDA) model and a simple regression as quantitative approach. These approaches were done by SPSS Version 10.1.

The result showed that (1) fiscal decentralization degree could not be used as a measurement of degree of self-sufficiency at the beginning of regional autonomy policy, (2) Mahi's degree of self-sufficiency model was more realistic than above measurement as a tool to quantify the financial ability of a region at the beginning of regional autonomy policy, (3) the elasticity of PAD at the beginning of regional autonomy policy was more than unity or elastic, (4) The Sidoarjo district earned the highest score (266) and the lowest score was earned by Blitar district (37), (5) According to MDA, there were 7 independent variables that could be used as variables to classify a district and city into three categories: (a) able to implement regional autonomy, (b) in preparation, (c) not be able to implement regional autonomy yet, (6) There are significant influences from development expenditures on GRDP at the beginning of regional autonomy policy.

This study findings are: (1) the degree of fiscal decentralization is ranging from 32.34% to 36.14%, (2) Contribution of primary sector to GRDP for those districts and cities that have not be able to implement regional autonomy policy is higher than the other districts and cities which are in preparation and implementation stage of regional autonomy policy, (3) Contribution of secondary sector to GRDP for those districts and cities that be able to implement regional autonomy policy is higher than other districts and cities which are in preparation stage and those which is considered not be able to implement yet, (4) this research result is supported by Kuznet, Kaldor and Djojohadikusumo theories, (5) economic development imbalances occur during new order (ORBA), and (6) research result shows that there is a change in SWP in east java according to different development planning based on its economic potential.

## **ABSTRACT**

### **Influence of Fiscal Decentralization Degree and Level of Financial Otonomy and Elasticity PAD on District and City Governance Category at Early Regional Otonomy in East Java**

**Djoko Mursinto**

This study was aimed to analysis the impact of fiscal decentralization & financial self-sufficiency degree and elasticity of PAD on District and City government category in the beginning of regional autonomy policy in East Java. Variables which was used in this research were: (1) ratio of PAD to Regional Total Revenue (TPD), (2) ratio of tax and non tax revenue sharing (BHPBP) to Regional Total Revenue, (3) ratio of subsidy/grant to Regional Total Revenue, (4) ratio of PAD to Regional Total Revenue, (5) ratio of PAD to routine expenditures, (6) ratio of PAD plus tax and non tax revenue sharing to total regional expenditures, (7) ratio of PAD plus tax and non tax revenue sharing to routine regional expenditures, (8) elasticity PAD to GRDP. Those variables affect the category of city and district region in East Java. Another variable was development expenditures. This variable was used to verify the impact of development expenditure on GRDP.

The result showed that (1) fiscal decentralization degree could no be used as a measurement of degree of self-sufficiency at the beginning of regional autonomy policy, (2) Mahi's degree of self-sufficiency model was more realistic than above measurement as a tool to quantify the financial ability of a region at the beginning of regional autonomy policy, (3) the elasticity of PAD at the beginning of regional autonomy policy was more than unity or elastic, (4) The Sidoarjo district earned the highest score (266) and the lowest score was earned by Blitar district (37), (5) According to MDA, there were 7 independent variables that could be used as variables to clasify a district and city into three categories: (a) able to implement regional autonomy, (b) in preparation, (c) not be able to implement regional autonomy yet, (6) There are significant influences from development expenditures on GRDP at the beginning of regional autonomy policy.

This study findings are: (1) the degree of fiscal decentralization is ranging from 32.34% to 36.14%, (2) Contribution of primary sector to GRDP for those districts and cities that have not be able to implement regional autonomy policy is higher than the other districts and cities which are in preparation and implementation stage of regional autonomy policy, (3) Contribution of secondary sector to GRDP for those districts and cities that be able to implement regional autonomy policy is higher than other districts and cities which are in preparation stage and those which is considered not be able to implement yet, (4) this research result is supported by Kuznet, Kaldor and Djojohadikusumo theories, (5) economic development imbalances occur during new order (ORBA), and (6) research result shows that there is a change in SWP in east java according to different development planning based on its economic potential.

Keywords: Decentralization degree, regional autonomy, self-generating income

## DAFTAR ISI

	Halaman
Sampul Depan .....	i
Sampul Dalam .....	ii
Prasyarat Gelar .....	iii
Lembar Pengesahan .....	iv
Panitia Penguji Disertasi Tertutup .....	v
Ucapan Terima Kasih .....	vi
Ringkasan .....	viii
Summary .....	x
Abstract .....	xii
DAFTAR ISI .....	xiii
DAFTAR TABEL .....	xvi
DAFTAR GAMBAR .....	xix
DAFTAR LAMPIRAN .....	xx
DAFTAR SINGKATAN .....	xxi
<b>Bab 1    Pendahuluan</b> .....	<b>1</b>
1.1. Latar Belakang Masalah .....	1
1.2. Rumusan Masalah .....	29
1.3. Tujuan Studi .....	30
1.4. Manfaat Studi .....	31
<b>Bab 2    Tinjauan Kepustakaan</b> .....	<b>33</b>
2.1. Tinjauan Kepustakaan .....	33
2.1.1. Desentralisasi, Dekonsentrasi dan Otonomi .....	33
2.1.2. Fungsi dan Peranan Pemerintah .....	36
2.1.3. Sumber-sumber Pendapatan Daerah .....	39
2.1.4. Pajak Daerah .....	41
2.1.5. Retribusi Daerah .....	44
2.1.6. Produk Domestik Regional Bruto .....	48
2.1.7. Pembangunan Ekonomi .....	49
2.1.8. Pembangunan Ekonomi Daerah .....	54
2.1.9. Perencanaan Pembangunan Ekonomi Daerah .....	65
2.1.10 Sumber-sumber Keuangan Daerah .....	69
2.1.11 Pola Hubungan dan Tingkat Kemandirian Daerah .....	83
2.2. Beberapa Penelitian Terdahulu .....	87
2.2.1. Sanders (1970) .....	87
2.2.2. Jamaluddin Ahmad (1990) .....	88
2.2.3. Andi Mustari Pide (1997) .....	89
2.2.4. Litvack (1998) .....	90
2.2.5. Roy Bahl (1999) .....	93
2.2.6. Robert Simanjuntak (1999) .....	94

	Halaman
<b>Bab 3 Kerangka Konseptual dan Hipotesis Penelitian</b> .....	97
3.1. Kerangka Konseptual .....	97
3.2. Hipotesis Penelitian .....	102
<b>Bab 4 Metode Penelitian</b> .....	104
4.1. Rancangan Penelitian .....	104
4.2. Identifikasi Variabel .....	106
4.3. Definisi Operasional Variabel .....	109
4.3.1. Variabel-variabel Bebas yang Digunakan pada Hipotesis Pertama .....	110
4.3.2. Variabel-variabel Tidak Bebas yang Digunakan pada Hipotesis Pertama .....	116
4.3.3. Variabel Pengeluaran Pembangunan (X) yang Digunakan pada Hipotesis Kedua .....	118
4.3.4. Variabel Produk Domestik Regional Bruto (Y) yang Digunakan pada Hipotesis Kedua .....	119
4.4. Populasi dan Sampel .....	120
4.5. Jenis dan Sumber Data .....	122
4.6. Model Analisis .....	124
4.6.1. Model Derajat Desentralisasi Fiskal .....	124
4.6.2. Model Tingkat Kemandirian .....	125
4.6.3. Model Elastisitas Pendapatan Asli Daerah (PAD) .....	125
4.6.4. Model Skoring .....	126
4.6.5. Model Analisis Diskriminan .....	126
4.6.6. Model Analisis Korelasi .....	129
4.7. Teknik Analisis Data .....	129
<b>Bab 5 Hasil Penelitian dan Analisis</b> .....	140
5.1. Data Penelitian .....	140
5.2. Analisis dan Hasil Penelitian .....	141
5.2.1. Derajat Desentralisasi Fiskal .....	141
5.2.2. Tingkat Kemandirian Daerah .....	143
5.2.3. Elastisitas Pendapatan Asli Daerah (PAD) .....	147
5.2.4. Jenjang Posisi Pemerintahan Kabupaten dan Kota ....	149
5.2.5. Model Multiple Discriminant Analysis (MDA) .....	154
5.2.6. Model Analisis Korelasi .....	164
<b>Bab 6 Pembahasan</b> .....	165
6.1. Jenjang Posisi Pemerintahan Kabupaten dan Kota .....	168
6.2. Variabel-variabel yang Mempengaruhi Kabupaten dan Kota Mampu Melaksanakan Otonomi Daerah di Provinsi Jawa Timur .....	196
6.3. Korelasi Pengeluaran Pembangunan Terhadap Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) pada Kabupaten dan Kota di Provinsi Jawa Timur .....	242

	Halaman
6.4. Temuan-temuan .....	249
6.5. Keterbatasan Penelitian .....	256
<b>Bab 7 Penutup</b> .....	<b>259</b>
7.1. Kesimpulan .....	259
7.2. Saran .....	262
<b>Daftar Kepustakaan</b> .....	<b>265</b>
<b>Lampiran-lampiran</b> .....	<b>269</b>

## DAFTAR TABEL

		Halaman
Tabel 1.1.	Penerimaan Total pada Kabupaten/Kota di Jawa Timur Tahun 1998/1999 sampai dengan tahun 2001 (dalam ribuan Rupiah) .....	6
Tabel 1.2.	Penerimaan Pendapatan Asli Daerah Pada Kabupaten/Kota di Jawa Timur Tahun 1998/1999 sampai dengan 2001 (dalam ribuan rupiah) .....	9
Tabel 1.3.	Rasio Pendapatan Asli Daerah (PAD) dengan Penerimaan Total Pada Kabupaten/Kota di Jawa Timur Tahun 1998/1999 - 2001 (dalam persentase) .....	11
Tabel 1.4.	Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak Pada Kabupaten/Kota di Jawa Timur Tahun 1998/1999 sampai dengan 2001 (dalam ribuan rupiah)) .....	13
Tabel 1.5.	Rata-rata Rasio Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak dengan Penerimaan Total Pada Kabupaten/Kota di Jawa Timur Tahun 1998/1999 - 1999/2000 (dalam persentase) .....	14
Tabel 1.6.	Penerimaan Subsidi Daerah Otonom dan Bantuan Pembangunan Pada Kabupaten/Kota di Jawa Timur Tahun 1998/1999 - 2001 (dalam ribuan rupiah) .....	15
Tabel 1.7.	Rasio Subsidi Daerah Otonom dan Bantuan Pembangunan dengan Penerimaan Total Pada Kabupaten/Kota di Jawa Timur Tahun 1998/1999 2001 (dalam persentase) .....	18
Tabel 1.8.	Pengeluaran Total Pada Kabupaten/Kota di Jawa Timur Tahun 1998/1999 Sampai dengan 2001 (dalam ribuan rupiah)) .....	20
Tabel 1.9.	Pengeluaran Rutin Pada Kabupaten/Kota di Jawa Timur Tahun 1998/1999 Sampai Dengan Tahun 2001 (dalam ribuan rupiah) .....	22
Tabel 1.10.	Rasio Pengeluaran Rutin dengan Pengeluaran Total Pada Kabupaten/Kota di Jawa Timur Tahun 1998/1999 - Tahun 2001 (dalam persentase) .....	25
Tabel 1.11.	PDRB Atas Dasar Harga Berlaku Pada Kabupaten/Kota di Jawa Timur Tahun 1998/1999 sampai dengan Tahun 2001 (dalam ribuan rupiah) .....	26
Tabel 1.12.	Kontribusi Sektoral PDRB Atas Dasar Harga Berlaku Kabupaten dan Kota di Provinsi Jawa Timur Tahun 1998 sampai dengan Tahun 2001 (dalam persentase) .....	28
Tabel 2.1.	Paradigma Baru Teori Pembangunan Ekonomi Daerah .....	65
Tabel 2.2.	Proporsi Bagi Hasil Beberapa Penerimaan Negara Sebelum dan Sesudah UU-PKPD (persentase).....	76

	Halaman
Tabel 4.1. Pola Hubungan dan Tingkat Kemampuan Daerah.....	133
Tabel 5.1. Derajat Desentralisasi Fiskal Pada Kabupaten/Kota di Jawa Timur Tahun 1998/1999 sampai dengan Tahun 2001 (dalam persentase) .....	142
Tabel 5.2. Rata-rata Tingkat Kemandirian pada Kabupaten/Kota di Jawa Timur Tahun 1998/1999 sampai dengan Tahun 2001 (dalam persentase) .....	144
Tabel 5.3. Elastisitas Pendapatan Asli Daerah terhadap PDRB pada Kabupaten/Kota di Jawa Timur Tahun 1998/1999 sampai dengan Tahun 2001.....	148
Tabel 5.4. Total Skor dan Jenjang Posisi Pemerintahan Kabupaten/Kota di Jawa Timur Tahun 1998/1999 sampai dengan 2001.....	150
Tabel 5.5. Z Skor Posisi Pemerintahan Kabupaten/Kota di Jawa Timur Tahun 1998/1999 sampai dengan Tahun 2001 (dalam persentase) .....	151
Tabel 6.1. Rata-rata Variabel Penelitian pada Kabupaten dan Kota Belum Mampu Melaksanakan Otonomi Daerah di Provinsi Jawa Timur (dalam persentase) .....	200
Tabel 6.2. Rata-rata Variabel Penelitian pada Kabupaten dan Kota Dalam Persiapan Mampu Melaksanakan Otonomi Daerah di Provinsi Jawa Timur (dalam persentase) .....	201
Tabel 6.3. Rata-rata Variabel Penelitian pada Kabupaten dan Kota Mampu Melaksanakan Otonomi Daerah di Provinsi Jawa Timur (dalam persentase) .....	201
Tabel 6.4. Rata-rata Kontribusi Sektoral PDRB Atas Dasar Harga Berlaku Kabupaten dan Kota Yang Belum Mampu Melaksanakan Otonomi Daerah di Provinsi Jawa Timur Tahun 1998 sampai dengan 2001 (dalam persentase) .....	213
Tabel 6.5. Rata-rata Kontribusi Sektoral PDRB Atas Dasar Harga Berlaku Kabupaten dan Kota Yang Dalam Persiapan Mampu Melaksanakan Otonomi Daerah di Provinsi Jawa Timur Tahun 1998 sampai dengan 2001 (dalam persentase) .....	213
Tabel 6.6. Rata-rata Kontribusi Sektoral PDRB Atas Dasar Harga Berlaku Kabupaten dan Kota Yang Mampu Melaksanakan Otonomi Daerah di Provinsi Jawa Timur Tahun 1998 sampai dengan 2001 (dalam persentase) .....	214
Tabel 6.7. Rata-rata Rasio Pengeluaran Pembangunan dengan Pengeluaran Total Kabupaten dan Kota yang Belum Mampu Melaksanakan Otonomi Daerah di Provinsi Jawa Timur Tahun 1998/1999 sampai dengan Tahun 2001 (dalam persentase).....	247



	Halaman
Tabel 6.8. Rata-rata Rasio Pengeluaran Pembangunan dengan Pengeluaran Total Kabupaten dan Kota yang Dalam Persiapan Melaksanakan Otonomi Daerah di Provinsi Jawa Timur Tahun 1998/ 1999 sampai dengan Tahun 2001 (dalam persentase).....	248
Tabel 6.9. Rata-rata Rasio Pengeluaran Pembangunan dengan Pengeluaran Total Kabupaten dan Kota yang Mampu Melaksanakan Otonomi Daerah di Provinsi Jawa Timur Tahun 1998/ 1999 sampai dengan Tahun 2001 (dalam persentase).....	248

## DAFTAR GAMBAR

	Halaman
Gambar 3.1. Kerangka Konseptual .....	103

## DAFTAR LAMPIRAN

		Halaman
Lampiran 1	Perhitungan Multiple Discriminant Analysis .....	270
Lampiran 2	Perhitungan Korelasi .....	284

## DAFTAR SINGKATAN

ADO	=	Alokasi Devisa Otomatis
APBD	=	Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
BHPBP	=	Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak
BUMD	=	Badan Usaha Milik Daerah
DAK	=	Dana Alokasi Khusus
DAU	=	Dana Alokasi Umum
DPD	=	Dana Pembangunan Daerah
DPOD	=	Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah
DRD	=	Dana Rutin Daerah
MDA	=	Multiple Discriminant Analysis
PAD	=	Pendapatan Asli Daerah
PDN	=	Penerimaan Dalam Negeri
PDRB	=	Produk Domestik Regional Bruto
PRD	=	Pengeluaran Rutin Daerah
PTD	=	Pengeluaran Total Daerah
SB	=	Sumbangan Daerah
SDO	=	Subsidi Daerah Otonom
TA	=	Tahun Anggaran
TPD	=	Total Penerimaan Daerah

# BAH I

## PENDAHULUAN

## BAB 1

### PENDAHULUAN

#### 1.1. Latar Belakang Masalah

Kemajuan ilmu pengetahuan yang semakin canggih (*sophisticated*) telah memasuki globalisasi, mulai dari globalisasi komunikasi sampai dengan kekuasaan, bahkan globalisasi mode. Suatu peristiwa yang terjadi di suatu tempat akan dapat diketahui pada saat yang sama di tempat berbeda, karena kemajuan informasi yang ada saat ini.

Informasi pemerintah yang absah (*valid*) dapat digunakan untuk membantu pengambilan keputusan dalam mengurangi ketidakpastian serta mengantisipasi kendala yang akan diperkirakan terjadi. Informasi bukan hanya sekedar data mentah yang disampaikan apa adanya, untuk itu informasi harus diolah dan disaring mana yang baik dan benar untuk disampaikan kepada masyarakat. Kemajuan informasi membawa dampak pengetahuan masyarakat terhadap kemajuan antara daerah yang satu dengan daerah yang lainnya dapat diketahui secara cepat. Ketidakseimbangan pertumbuhan ekonomi antara tempat yang satu dengan lainnya dapat diketahui dengan cepat dan tepat, yang pada akhirnya dapat pula menimbulkan kecemburuan antar warga masyarakat.

Berdasarkan persoalan tersebut timbul suatu dilematis, andaikata dilaksanakan pertumbuhan berimbang dalam arti semua sektor diselenggarakan, maka persoalannya akan membawa akibat hasil yang dicapai menjadi lambat. Hal ini disebabkan betapa luasnya jangkauan yang ingin dicapai, belum lagi betapa luas dan banyaknya pulau-pulau yang ada di Indonesia ini. Hal demikian apabila dilaksanakan pembangunan yang tidak berimbang, walaupun kecepatannya mencapai hasil cenderung lebih laju, namun beberapa pihak banyak yang menunggu dengan resah, karena belum tersentuh oleh lajunya pembangunan itu sendiri. Sektor yang terdapat pada provinsi, kabupaten dan kota tertentu dan belum tersentuh merasa dianaktirikan tanpa memikirkan penyebabnya. Kondisi demikian inilah yang selalu dituding sebagai kesenjangan pembangunan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Penyelenggaraan pemerintah daerah sesuai dengan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 telah dilakukan, namun kontrol pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah sangat ketat. Keadaan ini sama saja artinya, di satu pihak pemberian otonomi daerah yang diibaratkan ular yang dilepas kepalanya tetapi ekornya tetap dipegang. Hal tersebut berawal dari kekhawatiran timbulnya separatisme kedaerahan pada masa lalu.

Dikeluarkannya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, membawa angin segar, guna tercapainya otonomi daerah. Kedua undang-undang tersebut berjiwakan desentralisasi dan otonomi yang harus diimplementasikan pada tanggal 1 Januari 2001. Tentu saja interpretasi tentang desentralisasi dan otonomi ini harus diposisikan dengan benar, Pemahaman tentang desentralisasi dan otonomi tidak beragam antara pendapat satu dengan yang lainnya.

Disebutkan pada Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 pasal 6 ayat (1) daerah yang tidak mampu menyelenggarakan otonomi daerah dapat dihapus dan atau digabung dengan daerah lain. Kemudian pada pasal 5 ayat (1) bahwa daerah dibentuk berdasarkan pertimbangan kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, jumlah penduduk, luas daerah, dan perimbangan lain yang memungkinkan terselenggaranya otonomi daerah.

Sesuai dengan penjelasan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 huruf i ayat 5 menyebutkan pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan kemandirian daerah otonom, dan karenanya dalam daerah kabupaten dan daerah kota tidak ada lagi wilayah administrasi. Demikian pula kawasan-



kawasan khusus yang dibina oleh pemerintah atau pihak lain, seperti badan otorita, kawasan pelabuhan, kawasan industri, kawasan perkebunan, kawasan pertambangan, kawasan kehutanan, kawasan perkotaan baru, kawasan pariwisata berlaku ketentuan peraturan daerah otonom.

Provinsi Jawa Timur terdiri dari 29 kabupaten dan 8 kota, yang masing-masing setiap tahun menyusun Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Komponen penerimaan total pemerintahan Kabupaten dan Kota secara garis besarnya meliputi: sisa lebih perhitungan anggaran tahun lalu, Pendapatan Asli Daerah (PAD), pendapatan dari pemerintah dan atau instansi yang lebih tinggi dan pinjaman pemerintah daerah. Pendapatan Asli Daerah (PAD) terdiri dari: pajak daerah, retribusi daerah, bagian laba usaha daerah dan penerimaan lain-lain. Pajak daerah meliputi: retribusi daerah, retribusi jasa umum, retribusi jasa usaha dan retribusi perijinan tertentu.

Pendapatan dari pemerintah dan atau instansi yang lebih tinggi meliputi: bagi hasil pajak, bagi hasil bukan pajak, subsidi daerah otonom, bantuan pembangunan dan penerimaan lainnya. Komponen-komponen yang ada pada sisi penerimaan total ini sangat menentukan kemampuan daerah dalam melaksanakan desentralisasi dan otonomi daerah. Penerimaan total di

masing-masing pemerintahan kabupaten dan kota seperti terlihat pada Tabel 1.1.

Berdasarkan Tabel 1.1. penerimaan total pemerintahan kabupaten dan kota pada tahun 1999/2000 semuanya mengalami peningkatan dibandingkan dengan tahun 1998/1999. Pada tahun 2000 dibandingkan dengan tahun 1999/2000 sebagian besar penerimaan total kabupaten dan kota mengalami penurunan. Faktor penyebabnya adalah tahun anggaran pada tahun 2000 mengalami perubahan, sama dengan tahun kalender, pada waktu itu hanya selama 9 bulan. Kurun waktu 1998/1999 sampai dengan tahun 2000 merupakan jangka waktu mempersiapkan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah. Pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah dimulai pada tanggal 1 Januari 2001.

Berdasarkan kenyataan tersebut, maka pada tahun 2001 penerimaan total kabupaten dan kota mengalami peningkatan sedemikian besar dibandingkan dengan tahun 2000. Kenaikan total penerimaan yang sebagian besar hampir tiga kali lipatnya, disebabkan tahun anggaran 2001 selama 12 bulan.

**TABEL 1.1.**  
**PENERIMAAN TOTAL PADA KABUPATEN/KOTA DI JAWA TIMUR**  
**TAHUN 1998/1999 SAMPAI DENGAN TAHUN 2001**  
 (dalam ribuan Rupiah)

Kabupaten/Kota	1998/1999	1999/2000	2000	2001
<b>Kabupaten</b>				
1. Pacitan	56.365.468	80.045.491	82.149.787	226.752.702
2. Ponorogo	77.320.239	115.223.177	126.634.134	274.539.293
3. Trenggalek	69.794.632	92.958.476	93.659.489	252.153.162
4. Tulungagung	88.490.653	107.083.251	111.061.679	278.836.694
5. Blitar	92.696.239	153.757.497	141.445.921	316.731.727
6. Kediri	102.796.477	123.129.380	146.522.951	344.746.901
7. Malang	142.967.035	215.034.842	186.619.828	495.405.448
8. Lumajang	74.064.622	102.640.029	106.144.742	284.605.830
9. Jember	156.996.150	203.346.623	211.582.921	480.503.902
10. Banyuwangi	69.724.219	167.127.250	162.475.083	341.809.444
11. Bondowoso	63.159.289	84.603.797	78.170.841	285.895.016
12. Situbondo	64.165.920	74.903.641	91.385.225	238.123.885
13. Probolinggo	88.569.534	101.197.542	96.966.811	257.165.315
14. Pasuruan	38.528.915	131.949.541	141.092.132	463.578.458
15. Sidoarjo	129.930.507	179.863.648	175.642.495	406.083.526
16. Mojokerto	42.321.834	111.683.591	96.688.599	300.967.435
17. Jombang	47.358.243	108.742.520	105.794.716	288.036.571
18. Nganjuk	89.958.132	126.052.673	110.376.396	278.603.618
19. Madiun	40.321.957	94.936.875	83.507.473	213.915.066
20. Magetan	65.396.062	98.801.263	102.477.735	262.469.218
21. Ngawi	61.421.954	103.626.434	105.504.515	245.562.869
22. Bojonegoro	88.705.781	116.342.322	107.247.334	271.225.774
23. Tuban	51.984.694	122.329.283	127.804.859	286.849.185
24. Lamongan	92.607.191	141.920.234	123.729.305	288.941.561
25. Gresik	55.826.018	61.293.544	110.025.780	263.150.566
26. Bangkalan	57.383.625	102.058.369	82.957.562	213.567.957
27. Sampang	44.539.261	61.796.542	65.804.061	204.849.486
28. Pamekasan	61.992.326	75.355.946	88.212.278	229.536.269
29. Sumenep	85.181.308	129.560.291	108.803.841	455.515.009
<b>Kota</b>				
30. Kediri	39.657.333	56.611.081	55.784.995	163.396.277
31. Blitar	29.312.503	36.042.812	35.137.144	102.168.622
32. Malang	69.468.284	106.158.205	96.186.649	146.706.603
33. Probolinggo	20.918.617	40.413.988	35.709.218	112.977.155
34. Pasuruan	22.971.816	30.144.349	32.657.326	143.695.356
35. Mojokerto	20.258.143	29.445.906	32.167.218	121.089.860
36. Madiun	26.895.422	49.822.890	47.501.493	236.730.579
37. Surabaya	332.882.292	383.726.904	420.668.772	757.927.348
<b>Jawa Timur</b>	<b>2.762.932.695</b>	<b>4.121.130.207</b>	<b>4.126.301.308</b>	<b>10.534.813.687</b>

Sumber: BPS, tahun 2001. Jakarta. Jawa Timur. Kabupaten dan Kota di Jawa Timur, diolah.

Faktor penyebab lainnya adalah ada sebagian pegawai negeri sipil (PNS) yang dahulunya menjadi tanggungan dari pemerintahan provinsi dan pemerintah pusat (departemen), pada saat desentralisasi dan otonomi daerah pembayaran gaji diserahkan kabupaten dan kota.

Pemerintahan Kabupaten Jember pada tahun 2000 penerimaan totalnya tertinggi dibandingkan dengan kabupaten dan kota lainnya, kecuali Kota Surabaya mencapai sebesar Rp 211,58 milyar. Urutan kedua dan ketiga adalah Kabupaten Malang dan Sidoarjo masing-masing Rp 186,62 milyar dan Rp 175,64 milyar. Pemerintahan Kota Mojokerto pada tahun 2000 ternyata penerimaan totalnya terendah dibandingkan dengan pemerintahan kabupaten dan kota yang lain. hanya mencapai sebesar Rp 32,17 milyar.

Kemudian bila diamati lebih seksama lagi, ternyata pada tahun 2001 pemerintahan Kabupaten Malang penerimaan total tertinggi dibandingkan dengan pemerintahan kabupaten dan kota lainnya, kecuali Kota Surabaya, mencapai Rp 495,40 milyar. Urutan kedua dan ketiga tertinggi adalah pemerintahan Kabupaten Jember dan Pasuruan, masing-masing mencapai Rp 480,50 milyar dan Rp 463,58 milyar. Pemerintahan Kota Blitar terendah total penerimaannya, hanya sebesar Rp 102,17 milyar.

Salah satu komponen penerimaan total pemerintahan kabupaten dan kota adalah Pendapatan Asli Daerah (PAD). Tingginya penerimaan total pemerintahan kabupaten dan kota tidak selamanya diikuti dengan penerimaan PAD yang tinggi pula. Untuk lebih jelasnya lihat Tabel 1.2.

Pemerintahan Kabupaten Sidoarjo pada tahun 2000 dan tahun 2001 penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD) tertinggi dibandingkan dengan kabupaten dan kota lainnya, kecuali Kota Surabaya, masing-masing sebesar Rp 41,66 milyar dan Rp 79,00 milyar. Padahal pada kurun waktu yang sama penerimaan total, menempati urutan ketiga tertinggi dibandingkan dengan kabupaten dan kota lainnya, kecuali Kota Surabaya, seperti tampak pada Tabel 1.1. (lihat halaman 6). Menempati urutan kedua dan ketiga tertinggi penerimaan pendapatan asli daerah (PAD) adalah Pemerintahan Kabupaten Gresik mencapai Rp 19,22 milyar dan Kabupaten Pasuruan mencapai sebesar Rp 18,38 milyar pada tahun 2000, kecuali Kota Surabaya.

Keadaan pada tahun 2000 ternyata berbeda dengan tahun 2001 dan ternyata yang menempati urutan kedua dan ketiga adalah pemerintahan Kabupaten Pasuruan, mencapai sebesar Rp 42,68 milyar dan Kabupaten Gresik mencapai sebesar Rp 32,46 milyar, kecuali Kota Surabaya. Bahkan kalau diamati lebih seksama lagi Pendapatan Asli Daerah (PAD) di masing-masing pemerintahan kabupaten dan kota saat berlakunya desentralisasi dan otonomi daerah memberikan dampak positif dalam penggalian sumber dana.

TABEL 1.2.

PENERIMAAN PENDAPATAN ASLI DAERAH PADA KABUPATEN/KOTA DI JAWA TIMUR  
TAHUN 1998/1999 SAMPAI DENGAN 2001  
(dalam ribuan rupiah)

Kabupaten/Kota	1998/1999	1999/2000	2000	2001
<b>Kabupaten</b>				
1 Pacitan	2.836.749	3.396.391	4.133.847	8.089.122
2 Ponorogo	4.586.497	5.257.005	4.519.087	14.262.406
3 Trenggalek	2.199.834	3.767.085	4.170.670	9.696.127
4 Tulungagung	6.416.254	10.417.235	6.855.722	11.928.864
5 Blitar	4.025.399	6.302.183	6.513.609	12.372.878
6 Kediri	8.834.612	12.811.418	12.458.409	17.532.079
7 Malang	13.898.765	18.478.924	13.149.269	26.701.087
8 Lumajang	4.471.259	9.214.932	8.034.134	15.875.622
9 Jember	16.594.663	24.177.215	16.981.627	29.735.200
10 Banyuwangi	7.440.372	12.353.227	10.352.777	18.043.905
11 Bondowoso	3.055.583	4.176.604	4.162.785	9.887.619
12 Situbondo	3.583.661	6.382.204	4.628.037	11.579.760
13 Probolinggo	3.988.385	5.223.292	5.138.918	8.805.949
14 Pasuruan	3.882.774	16.817.240	18.383.630	42.678.377
15 Sidoarjo	32.035.758	40.533.585	41.662.147	78.996.797
16 Mojokerto	7.014.067	11.784.034	11.623.278	15.301.174
17 Jombang	5.312.165	15.030.165	13.359.845	23.940.450
18 Nganjuk	4.062.224	7.237.409	7.918.060	14.251.799
19 Madiun	3.106.727	4.341.794	3.995.786	6.515.604
20 Magetan	3.210.269	5.609.579	7.862.143	12.741.741
21 Ngawi	3.643.279	3.690.348	4.969.000	9.540.182
22 Bojonegoro	5.003.219	6.681.933	6.723.317	12.866.225
23 Tuban	11.829.039	14.108.312	17.853.442	31.454.854
24 Lamongan	5.345.849	23.022.921	6.340.258	16.525.797
25 Gresik	11.151.850	14.397.203	19.219.730	32.464.795
26 Bangkalan	2.978.817	4.245.328	4.976.207	7.976.420
27 Sampang	2.720.807	2.584.699	2.485.167	5.465.320
28 Pamekasan	4.227.080	3.794.615	6.361.692	7.960.039
29 Sumenep	3.642.560	2.919.117	3.001.770	15.956.631
<b>Kota</b>				
30 Kediri	7.446.306	7.775.510	7.871.025	14.542.419
31 Blitar	2.763.182	3.166.692	3.285.031	5.801.696
32 Malang	19.226.290	17.580.349	16.542.143	27.987.052
33 Probolinggo	2.780.745	3.133.499	3.457.389	11.952.970
34 Pasuruan	2.678.964	2.997.890	3.299.048	7.419.420
35 Mojokerto	3.145.095	3.036.547	3.464.791	6.066.183
36 Madiun	4.380.602	4.884.345	4.729.786	14.691.138
37 Surabaya	119.747.646	138.684.846	131.115.000	208.238.135
<b>Jawa Timur</b>	<b>353.267.347</b>	<b>480.015.675</b>	<b>451.598.576</b>	<b>825.845.836</b>

Sumber: BPS, tahun 2001. Jakarta. Jawa Timur. Kabupaten dan Kota di Jawa Timur. diolah.

Kemudian dapat diungkapkan rasio Pendapatan Asli Daerah (PAD) dengan penerimaan total pada kabupaten dan kota di Jawa Timur selama kurun waktu tahun 1998/1999 sampai dengan tahun 2001 yang menunjukkan kontribusi PAD terhadap penerimaan total, seperti tampak pada Tabel 1.3. Rasio pada tahun 1998/1999 untuk pemerintahan kabupaten berkisar antara 3% sampai dengan 25%. Hal ini berarti bahwa pendapatan asli daerah (PAD) pemerintahan kabupaten yang ada di Jawa Timur pada tahun 1998/1999 hanya mampu memberi kontribusi terhadap penerimaan total paling besar hanya 25% dan paling rendah 3%, bahkan pada tahun 2001 kontribusi terbesar hanya 19,45% dan terendah hanya 2,67% dari penerimaan total.

Berbeda dengan pemerintahan kabupaten, untuk pemerintahan kota besarnya rasio antara Pendapatan Asli Daerah (PAD) dengan penerimaan total, secara relatif lebih tinggi selama jangka waktu tahun 1998/1999 sampai dengan tahun 2001. Pada tahun 1998/1999 besarnya rasio pemerintahan kota berkisar antara 9% sampai dengan 36%. Hal ini berarti bahwa kontribusi Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap penerimaan total terendah sebesar 9% dan tertinggi sebesar 36%. Keadaan pada tahun 2001 kontribusi terendah maupun tertinggi justru mengalami penurunan dibandingkan dengan tahun 1998/1999. Rendahnya kontribusi Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap penerimaan total, maka pemerintahan kabupaten maupun kota harus membuat terobosan baru untuk meningkatkan kontribusi tersebut.

**TABEL 1.3.**  
**RASIO PENDAPATAN ASLI DAERAH (PAD) DENGAN PENERIMAAN TOTAL**  
**PADA KABUPATEN/KOTA DI JAWA TIMUR TAHUN 1998/1999 - 2001**  
 (Dalam Persentase)

Kabupaten/Kota	1998/1999	1999/2000	2000	2001
<b>Kabupaten</b>				
1. Pacitan	5,00	4,00	5,03	3,57
2. Ponorogo	6,00	5,00	3,57	5,20
3. Trenggalek	3,00	4,00	4,45	3,85
4. Tulungagung	7,00	15,00	6,17	4,28
5. Blitar	4,00	4,00	4,61	3,91
6. Kediri	9,00	10,00	8,50	5,09
7. Malang	10,00	9,00	7,05	5,39
8. Lumajang	6,00	9,00	7,57	5,58
9. Jember	11,00	12,00	8,03	6,19
10. Banyuwangi	11,00	7,00	6,37	5,28
11. Bondowoso	5,00	5,00	5,33	3,46
12. Situbondo	6,00	9,00	5,06	4,86
13. Probolinggo	5,00	5,00	5,30	3,42
14. Pasuruan	10,00	13,00	13,03	9,21
15. Sidoarjo	25,00	23,00	23,72	19,45
16. Mojokerto	17,00	11,00	12,02	5,08
17. Jombang	11,00	14,00	12,63	8,31
18. Nganjuk	5,00	6,00	7,17	5,12
19. Madiun	8,00	5,00	4,78	3,05
20. Magetan	5,00	6,00	7,67	4,85
21. Ngawi	6,00	4,00	4,71	3,89
22. Bojonegoro	6,00	6,00	6,27	4,74
23. Tuban	23,00	12,00	13,97	10,97
24. Lamongan	6,00	16,00	5,12	5,72
25. Gresik	20,00	23,00	17,47	12,34
26. Bangkalan	5,00	4,00	6,00	3,73
27. Sampang	6,00	4,00	3,78	2,67
28. Pamekasan	7,00	5,00	7,21	3,47
29. Sumenep	4,00	2,00	2,76	3,50
<b>Kota</b>				
30. Kediri	19,00	14,00	14,11	8,90
31. Blitar	9,00	9,00	9,35	5,68
32. Malang	28,00	17,00	17,20	19,08
33. Probolinggo	13,00	8,00	9,68	10,58
34. Pasuruan	12,00	10,00	10,10	5,16
35. Mojokerto	16,00	10,00	10,77	5,01
36. Madiun	16,00	10,00	9,96	6,21
37. Surabaya	36,00	36,00	31,17	27,47
<b>Jawa Timur</b>	<b>13,00</b>	<b>12,00</b>	<b>10,94</b>	<b>7,84</b>

Sumber: BPS, tahun 2001. Jakarta. Jawa Timur. Kabupaten dan Kota di Jawa Timur. diolah.



Kemudian seperti telah diungkapkan sebelumnya, salah satu sumber penerimaan pemerintahan kabupaten dan kota berasal dari Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak (BHPBP). Selama kurun waktu tahun 1998/1999 sampai dengan tahun 2001 penerimaan Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak (BHPBP) pemerintahan kabupaten dan kota kesemuanya mengalami peningkatan seperti terlihat pada Tabel 1.4. Lebih lanjut bila dilihat dari sisi rasio antara Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak (BHPBP) dengan penerimaan total pemerintahan kabupaten dan kota cenderung berfluktuasi seperti terlihat pada Tabel 1.5.

Salah satu komponen penerimaan pemerintahan kabupaten dan kota adalah subsidi daerah otonom dan bantuan pembangunan. Istilah tersebut pada saat berlangsungnya desentralisasi dan otonomi daerah dinamakan Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK). Bantuan pembangunan atau DAK tidak setiap tahun diberikan kepada kabupaten dan kota, karena sesuai dengan sifat penggunaannya hanya untuk kepentingan yang bersifat khusus saja.

Seperti terlihat pada Tabel 1.6. selama kurun waktu tahun 1998/1999 sampai dengan tahun 2001 subsidi daerah otonom dan bantuan pembangunan untuk kabupaten dan kota mengalami peningkatan, kecuali pada tahun 2000 sebagian besar mengalami penurunan dibandingkan dengan tahun 1999/2000. Faktor penyebabnya adalah terjadinya pergantian tahun anggaran, di mana pada tahun 2000 hanya selama 9 bulan.

TABEL 1.4.

BAGI HASIL PAJAK DAN BUKAN PAJAK PADA KABUPATEN/KOTA DI JAWA TIMUR  
TAHUN 1998/1999 SAMPAI DENGAN TAHUN 2001  
(Dalam Ribuan Rupiah)

Kabupaten/Kota	1998/1999	1999/2000	2000	2001
<b>Kabupaten</b>				
1. Pacitan	2.787.671	5.388.168	5.697.325	8.257.562
2. Ponorogo	7.093.607	7.608.745	8.455.276	11.201.711
3. Trenggalek	5.522.878	6.065.383	7.728.170	9.838.152
4. Tulungagung	8.126.251	14.860.836	9.247.572	11.320.064
5. Blitar	6.609.015	10.758.744	9.550.572	14.109.750
6. Kediri	13.869.109	23.192.572	16.328.089	21.539.921
7. Malang	13.852.295	17.824.499	17.935.596	22.751.801
8. Lumajang	8.328.662	9.043.357	9.200.133	11.747.666
9. Jember	12.308.507	14.619.931	15.977.603	24.013.814
10. Banyuwangi	13.206.770	13.333.273	12.855.948	18.660.758
11. Bondowoso	5.758.619	6.424.172	7.546.656	12.331.163
12. Situbondo	6.247.901	8.766.310	7.823.481	13.992.916
13. Probolinggo	10.070.232	9.767.305	10.720.952	17.743.803
14. Pasuruan	638.973	14.171.441	15.179.851	26.929.824
15. Sidoarjo	21.518.906	25.303.198	26.217.161	59.500.685
16. Mojokerto	9.070.873	10.119.873	10.562.688	23.326.273
17. Jombang	8.313.268	9.074.540	8.535.789	18.191.286
18. Nganjuk	9.522.394	10.414.694	10.508.363	18.331.233
19. Madiun	6.687.032	9.310.225	8.545.049	13.787.862
20. Magetan	8.085.705	9.816.929	9.734.670	21.982.403
21. Ngawi	7.364.413	8.744.767	5.290.293	15.252.073
22. Bojonegoro	9.163.053	10.376.225	10.627.649	18.444.263
23. Tuban	8.395.121	12.691.297	12.276.348	19.373.180
24. Lamongan	9.211.327	9.611.150	10.803.546	14.009.791
25. Gresik	11.317.844	9.583.713	14.631.419	36.219.621
26. Bangkalan	6.130.723	5.680.288	6.069.285	13.208.289
27. Sampang	6.135.146	6.539.565	6.950.664	10.611.094
28. Pamekasan	5.123.905	6.655.805	7.132.600	13.819.750
29. Sumenep	15.534.310	17.047.185	17.792.571	70.601.131
<b>Kota</b>				
30. Kediri	5.476.653	6.321.301	6.976.694	28.868.549
31. Blitar	3.614.307	3.480.942	4.586.339	9.834.763
32. Malang	10.328.048	11.375.938	12.501.158	22.520.364
33. Probolinggo	3.262.287	3.937.879	4.393.218	9.564.115
34. Pasuruan	3.563.072	3.652.012	3.858.957	7.748.327
35. Mojokerto	3.636.766	3.938.718	4.184.053	9.846.544
36. Madiun	4.084.078	4.675.153	4.822.195	11.239.687
37. Surabaya	72.035.229	84.857.145	90.197.124	178.705.012
<b>Jawa Timur</b>	<b>361.994.950</b>	<b>445.033.278</b>	<b>451.445.056</b>	<b>869.425.200</b>

Sumber: BPS, 2001, 2002, Jakarta, Jawa Timur, Kabupaten dan Kota di Jawa Timur, diolah

TABEL 1.5.

RATA-RATA RASIO BAGI HASIL PAJAK DAN BUKAN PAJAK DENGAN PENERIMAAN TOTAL  
PADA KABUPATEN/KOTA DI JAWA TIMUR TAHUN 1998/1999 - 1999/2000  
(Dalam Persentase)

Kabupaten/Kota	1998/1999	1999/2000	2000	2001
<b>Kabupaten</b>				
1 Pacitan	5,00	7,00	7,56	5,85
2 Ponorogo	9,00	7,00	7,04	6,85
3 Trenggalek	8,00	7,00	9,19	7,10
4 Tulungagung	9,00	14,00	9,11	9,10
5 Blitar	7,00	7,00	7,38	6,52
6 Kediri	13,00	19,00	12,74	12,87
7 Malang	10,00	8,00	10,42	8,32
8 Lumajang	11,00	9,00	10,49	8,77
9 Jember	8,00	7,00	8,56	7,25
10 Banyuwangi	19,00	8,00	8,69	10,38
11 Bondowoso	9,00	8,00	10,51	8,01
12 Situbondo	10,00	12,00	9,32	9,41
13 Probolinggo	11,00	10,00	11,97	10,06
14 Pasuruan	2,00	11,00	13,25	8,20
15 Sidoarjo	17,00	14,00	21,58	17,98
16 Mojokerto	21,00	9,00	13,43	12,94
17 Jombang	18,00	8,00	9,58	10,65
18 Nganjuk	11,00	8,00	10,75	9,21
19 Madiun	17,00	10,00	10,92	11,21
20 Magetan	12,00	10,00	10,76	10,43
21 Ngawi	12,00	8,00	5,52	8,08
22 Bojonegoro	10,00	9,00	11,05	9,36
23 Tuban	16,00	10,00	12,73	11,75
24 Lamongan	10,00	7,00	9,43	7,92
25 Gresik	20,00	16,00	17,25	17,49
26 Bangkalan	11,00	6,00	8,15	7,92
27 Sampang	14,00	11,00	11,47	10,49
28 Pamekasan	8,00	9,00	8,98	8,09
29 Sumenep	18,00	13,00	16,98	16,06
<b>Kota</b>				
30 Kediri	14,00	11,00	15,42	15,07
31 Blitar	12,00	10,00	16,62	12,27
32 Malang	15,00	11,00	16,48	15,60
33 Probolinggo	16,00	10,00	14,47	12,54
34 Pasuruan	16,00	12,00	13,23	11,74
35 Mojokerto	18,00	13,00	14,89	13,64
36 Madiun	15,00	9,00	12,15	10,32
37 Surabaya	22,00	22,00	40,67	29,92
<b>Jawa Timur</b>	13,00	11,00	13,07	9,21

Sumber: BPS, 2001, 2002, Jakarta, Jawa Timur, Kabupaten dan Kota di Jawa Timur, diolah

**TABEL 1.6.**  
**PENERIMAAN SUBSIDI DAERAH OTONOM DAN BANTUAN PEMBANGUNAN**  
**PADA KABUPATEN/KOTA DI JAWA TIMUR TAHUN 1998/1999 - 2001**  
 (dalam ribuan Rupiah)

Kabupaten/Kota	1998/1999	1999/2000	2000	2001
<b>Kabupaten</b>				
1. Pacitan	48.523.552	67.648.318	69.430.084	197.361.754
2. Ponorogo	64.450.872	97.231.832	111.336.405	245.780.327
3. Trenggalek	59.727.181	77.337.191	75.838.245	212.777.048
4. Tulungagung	71.607.666	79.381.983	92.211.986	234.664.853
5. Blitar	78.624.896	134.019.747	119.920.081	275.785.032
6. Kediri	77.770.448	80.579.801	111.859.567	290.550.651
7. Malang	113.579.393	177.666.924	154.057.860	435.227.072
8. Lumajang	56.791.756	82.242.268	78.520.549	235.014.072
9. Jember	124.690.654	157.407.706	170.743.881	418.291.229
10. Banyuwangi	47.449.122	136.720.628	134.715.865	297.757.481
11. Bondowoso	49.928.517	70.438.622	63.407.296	251.718.052
12. Situbondo	52.089.342	56.700.094	76.119.265	206.733.058
13. Probolinggo	74.396.180	83.816.006	78.868.794	219.349.299
14. Pasuruan	25.590.049	94.816.092	99.426.369	381.654.343
15. Sidoarjo	68.095.153	103.354.303	95.275.745	248.139.504
16. Mojokerto	21.493.843	83.481.286	68.097.387	257.219.319
17. Jombang	26.798.087	78.974.662	80.553.240	229.908.808
18. Nganjuk	69.672.787	103.730.201	87.067.264	240.714.847
19. Madiun	28.152.143	79.176.279	69.732.292	176.954.867
20. Magetan	52.904.148	81.740.391	80.713.590	223.837.149
21. Ngawi	46.038.998	88.041.484	90.532.717	207.997.425
22. Bojonegoro	72.140.531	93.730.752	85.248.225	230.948.132
23. Tuban	26.057.361	88.489.677	84.197.108	213.711.322
24. Lamongan	76.142.487	105.864.051	103.756.530	246.825.803
25. Gresik	28.648.241	25.898.303	70.176.542	173.813.856
26. Bangkalan	46.563.245	74.444.874	68.410.471	185.410.504
27. Sampang	34.288.277	49.773.653	53.657.356	178.800.460
28. Pamekasan	51.938.914	62.464.625	72.261.307	200.299.861
29. Sumenep	64.514.584	107.922.276	86.996.321	363.412.985
<b>Kota</b>				
30. Kediri	24.984.374	39.426.824	38.281.895	107.726.789
31. Blitar	21.796.248	27.768.642	23.006.984	80.774.033
32. Malang	38.087.791	68.585.192	62.919.295	73.312.289
33. Probolinggo	14.078.100	31.220.501	25.977.199	85.723.300
34. Pasuruan	16.429.549	23.100.564	25.298.845	125.067.045
35. Mojokerto	13.234.616	21.446.481	23.925.095	103.569.163
36. Madiun	17.709.699	38.188.653	34.856.200	207.319.712
37. Surabaya	92.780.640	125.530.129	127.137.261	331.374.604
<b>Jawa Timur</b>	<b>1.898.169.444</b>	<b>2.997.897.744</b>	<b>2.994.535.118</b>	<b>8.395.526.048</b>

Sumber: BPS, 2001, 2002, Jakarta. Jawa Timur, Kabupaten dan Kota di Jawa Timur, diolah.

Subsidi daerah otonom dan bantuan pembangunan pada tahun 2001 kabupaten dan kota dibandingkan dengan tahun 1998/1999 meningkat 4 kali lipatnya, bahkan ada yang lebih dari itu. Peningkatan ini disebabkan oleh bertambahnya jumlah pegawai pemerintahan kabupaten dan kota. Bertambahnya pegawai ini bukan hanya berasal dari pegawai baru saja, tetapi berasal dari pengalihan status pegawai provinsi dan pusat (Departemen) yang pada saat berlangsungnya desentralisasi dan otonomi daerah menjadi pegawai kabupaten dan kota.

Subsidi daerah otonom dan bantuan pembangunan pada tahun 2001 tertinggi adalah Kabupaten Malang mencapai Rp 435,23 milyar, urutan kedua adalah Kabupaten Jember mencapai Rp 418,29 milyar. Besarnya anggaran kedua kabupaten tersebut hanya bersumber dari Dana Alokasi Umum (DAU) saja tanpa Dana Alokasi Khusus (DAK). Menempati urutan ketiga terbesar adalah Kabupaten Pasuruan mencapai Rp 381,65 milyar, hanya saja dana sebesar ini bersumber dari Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK). Melihat kenyataan ini jelaslah bahwa peran pemerintah pusat dalam mengalokasikan dana kepada kabupaten tersebut masih sangat besar.

Berdasar kenyataan tersebut, kalau dihitung rasio antara subsidi daerah otonom dan bantuan pembangunan dengan penerimaan total kabupaten dan kota di Jawa Timur tidak ada perbedaannya antara sebelum otonomi maupun

setelah otonomi daerah, seperti terlihat pada Tabel 1.7. Pada tahun 1998/1999 pemerintahan kabupaten rasionya berkisar antara 50% sampai dengan 86%. Hal ini berarti 50% sampai dengan 86% penerimaan total bersumber dari subsidi daerah otonom dan bantuan pembangunan. Pada tahun 2001 rasio ini mengalami peningkatan berkisar antara 80,19% sampai dengan 95,64%. Keadaan demikian berarti secara persentase kenaikan penerimaan total daerah lebih didominasi oleh subsidi daerah otonom atau DAU dan bantuan pembangunan atau DAK dibandingkan dengan yang bersumber dari Pendapatan Asli Daerah (PAD). Kenyataan tersebut terjadi pula di pemerintahan kota yang ada di Provinsi Jawa Timur. Pada tahun 1998/1999 rasio antara subsidi daerah otonom dan bantuan pembangunan dengan penerimaan total berkisar antara 28% sampai dengan 74%, tahun 2001 mengalami peningkatan berkisar antara 64,87% sampai dengan 94,86%.

Telah diuraikan sebelumnya Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dari sisi penerimaan, dan berikutnya akan diuraikan dari sisi pengeluarannya. Pengeluaran total pemerintahan kabupaten dan kota di Jawa Timur selama kurun waktu tahun 1998/1999 sampai dengan tahun 2001 mengalami peningkatan, kecuali pada tahun 2000 sebagian besar mengalami penurunan dibandingkan dengan tahun sebelumnya, seperti terlihat pada Tabel 1.8.

TABEL 1.7.

RASIO SUBSIDI DAERAH OTONOM DAN BANTUAN PEMBANGUNAN  
DENGAN PENERIMAAN TOTAL  
PADA KABUPATEN/KOTA DI JAWA TIMUR TAHUN 1998/1999 - 2001  
(Dalam Persentase)

Kabupaten/Kota	1998/1999	1999/2000	2000	2001
<b>Kabupaten</b>				
1. Pacitan	86,00	85,00	92,17	91,77
2. Ponorogo	83,00	84,00	92,76	95,64
3. Trenggalek	86,00	83,00	90,17	90,69
4. Tulungagung	81,00	74,00	90,89	88,99
5. Blitar	85,00	87,00	92,62	92,03
6. Kediri	76,00	65,00	87,26	91,11
7. Malang	79,00	83,00	89,50	92,98
8. Lumajang	77,00	80,00	89,49	92,26
9. Jember	79,00	77,00	91,43	94,56
10. Banyuwangi	68,00	82,00	91,01	93,29
11. Bondowoso	79,00	83,00	88,29	92,81
12. Situbondo	82,00	76,00	90,68	93,66
13. Probolinggo	84,00	83,00	88,03	89,73
14. Pasuruan	66,00	72,00	86,75	93,15
15. Sidoarjo	52,00	57,00	78,42	80,66
16. Mojokerto	51,00	75,00	86,57	91,69
17. Jombang	57,00	73,00	90,42	88,58
18. Nganjuk	77,00	82,00	89,04	92,92
19. Madiun	70,00	83,00	89,08	88,78
20. Magetan	81,00	83,00	89,24	91,06
21. Ngawi	75,00	85,00	94,48	92,65
22. Bojonegoro	81,00	81,00	88,64	92,60
23. Tuban	50,00	72,00	87,27	91,50
24. Lamongan	82,00	75,00	90,57	92,69
25. Gresik	51,00	42,00	82,75	80,19
26. Bangkalan	81,00	73,00	91,85	91,78
27. Sampang	77,00	81,00	88,53	92,24
28. Pamekasan	84,00	83,00	91,02	92,34
29. Sumenep	76,00	83,00	83,02	83,73
<b>Kota</b>				
30. Kediri	63,00	70,00	84,58	74,20
31. Blitar	74,00	77,00	83,38	86,02
32. Malang	55,00	65,00	82,93	64,87
33. Probolinggo	67,00	77,00	85,53	86,94
34. Pasuruan	72,00	77,00	86,77	92,30
35. Mojokerto	65,00	73,00	85,11	91,22
36. Madiun	66,00	77,00	87,85	94,86
37. Surabaya	28,00	33,00	57,32	64,96
<b>Jawa Timur</b>	<b>69,00</b>	<b>73,00</b>	<b>86,70</b>	<b>88,96</b>

Sumber: BPS, tahun 2001, Jakarta, Jawa Timur, Kabupaten dan Kota di Jawa Timur, diolah.

Untuk pemerintahan kabupaten pada tahun 1998/1999 pengeluaran total tertinggi adalah Kabupaten Jember mencapai Rp 150,65 milyar dan urutan kedua adalah Kabupaten Malang mencapai Rp 142,76 milyar. Pada tahun 2001, yaitu saat berlangsungnya desentralisasi dan otonomi daerah, ternyata Kabupaten Malang pengeluaran total menempati urutan pertama mencapai Rp 461,23 milyar dan urutan kedua adalah Kabupaten Jember mencapai Rp 432,35 milyar. Melihat kenyataan ini, bila dibandingkan dengan tahun 1998/1999 sebelum berlakunya desentralisasi dan otonomi daerah dengan tahun 2001 yang merupakan tahun telah berlakunya oronomi, pengeluaran total Kabupaten Jember meningkat hampir tiga kali lipatnya, sedangkan Kabupaten Malang meningkat lebih dari tiga kali lipatnya.

Kemudian bila dilihat dari pemerintahan kota selama kurun waktu tahun 1998/1999 sampai dengan tahun 2001, Kota Surabaya pengeluaran totalnya menempati urutan pertama terbesar dibandingkan dengan kota-kota lainnya. Selama kurun waktu yang sama pengeluaran total urutan kedua terbesar adalah Kota Malang. Lebih lanjut bila dibandingkan antara penerimaan total seperti terlihat pada Tabel 1.1. (lihat halaman 6) dengan pengeluaran total pada Tabel 1.8. ternyata selama kurun waktu tahun 1998/1999 sampai dengan tahun 2001, pengeluaran total lebih rendah dibandingkan dengan penerimaan total. Keadaan ini ternyata terjadi di seluruh kabupaten dan kota di Jawa Timur.



TABEL 1.8.

PENGELUARAN TOTAL PADA KABUPATEN/KOTA DI JAWA TIMUR  
TAHUN 1998/1999 SAMPAI DENGAN TAHUN 2001  
(dalam ribuan Rupiah)

Kabupaten/Kota	1998/1999	1999/2000	2000	2001
<b>Kabupaten</b>				
1. Pacitan	49.651.331	77.356.358	78.540.047	198.203.540
2. Ponorogo	77.320.239	114.382.808	123.339.285	269.848.851
3. Trenggalek	65.467.185	87.574.535	85.507.722	230.711.470
4. Tulungagung	85.912.505	106.355.256	108.120.340	289.976.571
5. Blitar	90.207.238	148.295.837	136.678.229	314.512.368
6. Kediri	99.502.770	121.559.391	137.485.847	308.632.984
7. Malang	142.760.540	213.700.488	186.008.317	461.231.385
8. Lumajang	72.195.860	97.774.205	99.202.923	254.677.537
9. Jember	150.652.079	196.155.228	203.159.261	432.350.298
10. Banyuwangi	65.704.731	163.195.337	157.870.489	343.977.497
11. Bondowoso	60.301.438	84.452.852	72.948.860	223.861.709
12. Situbondo	60.901.523	73.451.920	85.354.859	169.938.033
13. Probolinggo	86.178.594	98.959.395	93.065.884	239.112.987
14. Pasuruan	25.051.316	125.847.259	129.927.304	319.301.285
15. Sidoarjo	119.257.945	167.376.206	156.740.298	372.493.797
16. Mojokerto	36.804.877	105.278.345	91.567.930	244.946.625
17. Jombang	44.837.754	108.742.520	100.349.641	262.407.478
18. Nganjuk	85.575.763	121.377.839	104.535.442	263.105.796
19. Madiun	39.921.900	93.812.726	81.397.341	209.977.104
20. Magetan	63.924.468	94.633.931	97.217.532	245.018.937
21. Ngawi	58.272.118	98.913.929	105.504.515	232.616.415
22. Bojonegoro	85.059.820	111.568.447	98.097.975	262.904.987
23. Tuban	44.349.331	108.851.320	105.877.677	264.255.282
24. Lamongan	89.485.079	122.642.251	117.617.457	263.679.277
25. Gresik	55.425.844	58.963.733	96.084.673	209.484.045
26. Bangkalan	53.875.725	86.049.997	79.367.536	186.549.788
27. Sampang	41.712.523	59.085.668	59.873.541	144.552.439
28. Pamekasan	59.862.675	72.899.304	81.553.396	209.015.935
29. Sumenep	84.006.575	128.547.112	103.225.805	394.267.494
<b>Kota</b>				
30. Kediri	36.855.341	53.955.701	52.241.130	129.847.432
31. Blitar	27.685.966	35.313.612	29.012.949	85.800.407
32. Malang	64.578.104	102.380.012	90.479.373	231.389.387
33. Probolinggo	18.796.509	38.532.576	33.287.901	96.652.393
34. Pasuruan	22.678.468	29.943.871	31.870.424	114.374.857
35. Mojokerto	19.582.787	29.445.906	30.679.248	114.637.579
36. Madiun	25.810.683	46.729.578	44.021.451	140.249.733
37. Surabaya	327.658.918	362.940.108	381.137.027	627.487.054
<b>Jawa Timur</b>	<b>2.637.826.522</b>	<b>3.947.045.561</b>	<b>3.868.949.629</b>	<b>9.362.050.756</b>

Sumber: BPS, tahun 2001, Jakarta, Jawa Timur, Kabupaten dan Kota di Jawa Timur, diolah.

Hal ini berarti setiap tahun anggaran dilihat dari sisi penerimaan total terdapat sisa lebih anggaran tahun sebelumnya (surplus). Kenyataan tersebut dapat dikatakan pula anggaran belum dapat digunakan secara optimal atau bahkan dapat pula perencanaannya belum dilakukan secara baik.

Pengeluaran total pada APBD kabupaten kota secara garis besarnya dibagi menjadi dua, yaitu belanja rutin atau pengeluaran rutin dan belanja pembangunan atau setelah desentralisasi dan otonomi daerah disebut dengan belanja investasi (pengeluaran pembangunan). Pengeluaran rutin atau belanja rutin meliputi administrasi umum serta operasi dan pemeliharaan sarana dan prasarana umum. Administrasi umum meliputi belanja pegawai, belanja barang, belanja perjalanan dinas dan belanja pemeliharaan. Besarnya belanja rutin atau pengeluaran rutin selama kurun waktu tahun 1998/1999 sampai dengan tahun 2001 pemerintahan kabupaten dan kota di Jawa Timur seperti terlihat pada Tabel 1.9.

Belanja rutin atau pengeluaran rutin selama kurun waktu tahun 1998/1999 sampai dengan tahun 2001 seluruh kabupaten dan kota di Jawa Timur mengalami peningkatan, kecuali pada tahun 2000 mengalami penurunan dibandingkan dengan tahun sebelumnya. Selama kurun waktu yang sama, untuk pemerintahan kabupaten, ternyata Kabupaten Jember menempati urutan pertama terbesar pengeluaran rutinnya, kecuali pada tahun 2001

TABEL 1.9.

**PENGELUARAN RUTIN PADA KABUPATEN/KOTA DI JAWA TIMUR  
TAHUN 1998/1999 SAMPAI DENGAN TAHUN 2001  
(dalam ribuan Rupiah)**

<b>Kabupaten/Kota</b>	<b>1998/1999</b>	<b>1999/2000</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>
<b>Kabupaten</b>				
1 Pacitan	30.128.104	58.724.169	53.874.793	135.478.810
2 Ponorogo	54.923.260	82.069.858	75.982.983	199.810.665
3 Trenggalek	52.707.485	72.011.497	65.932.930	162.969.682
4 Tulungagung	69.090.297	88.203.619	91.062.445	225.884.197
5 Blitar	69.710.670	102.433.970	98.166.517	264.283.240
6 Kediri	75.690.047	96.050.550	110.045.650	256.418.124
7 Malang	109.356.183	155.031.690	147.119.515	372.894.468
8 Lumajang	51.382.360	80.083.988	74.026.353	199.398.652
9 Jember	112.607.741	162.524.086	148.762.932	338.589.568
10 Banyuwangi	30.403.142	122.483.501	113.891.307	282.755.759
11 Bondowoso	41.453.226	65.984.740	59.801.389	170.328.178
12 Situbondo	43.880.416	55.333.108	55.684.542	129.880.742
13 Probolinggo	47.246.996	72.339.981	70.766.207	156.772.601
14 Pasuruan	22.778.788	95.984.485	93.387.453	228.418.672
15 Sidoarjo	87.488.139	125.377.155	119.349.742	293.829.921
16 Mojokerto	16.510.322	67.699.932	66.360.631	167.328.052
17 Jombang	22.201.264	75.478.623	81.138.364	198.835.472
18 Nganjuk	63.765.165	89.812.667	82.479.968	205.614.799
19 Madiun	13.337.533	71.677.010	66.557.331	165.138.914
20 Magetan	48.428.728	75.834.738	73.797.736	199.018.115
21 Ngawi	42.597.290	78.892.814	86.876.588	183.301.374
22 Bojonegoro	64.264.502	86.659.014	79.156.145	183.448.003
23 Tuban	24.105.573	84.266.911	79.054.079	219.301.120
24 Lamongan	63.393.619	88.208.335	81.168.843	205.800.010
25 Gresik	26.613.222	31.021.407	74.403.028	170.453.131
26 Bangkalan	40.363.146	65.211.687	62.331.944	143.338.680
27 Sampang	31.410.222	42.667.700	44.395.417	102.960.288
28 Pamekasan	44.343.082	58.723.139	65.200.381	145.688.440
29 Sumenep	60.477.690	90.563.947	82.357.178	274.260.571
<b>Kota</b>				
30 Kediri	25.584.735	38.000.502	37.244.383	103.686.174
31 Blitar	13.604.361	20.688.725	19.629.796	69.551.010
32 Malang	46.964.658	79.902.927	74.570.904	201.319.831
33 Probolinggo	13.492.123	24.054.521	21.596.244	61.665.122
34 Pasuruan	16.778.100	19.177.560	20.533.552	61.885.841
35 Mojokerto	13.648.591	20.842.915	21.166.909	78.995.745
36 Madiun	17.853.181	32.969.254	31.075.917	108.457.845
37 Surabaya	197.868.454	260.013.774	255.332.656	545.924.044
<b>Jawa Timur</b>	<b>1.806.452.415</b>	<b>2.937.004.499</b>	<b>2.884.282.753</b>	<b>7.213.685.860</b>

Sumber: BPS, 2001, 2002, Jakarta, Jawa Timur, Kabupaten dan Kota di Jawa Timur, diolah.

Kabupaten Malang menempati urutan pertama. Untuk pemerintahan kota ternyata menempati urutan pertama terbesar adalah Kota Surabaya dan urutan kedua adalah Kota Malang.

Kemudian kalau diamati lebih seksama lagi pengeluaran rutin tahun 1998/1999 dibandingkan dengan tahun 2001 berkisar antara tiga kali sampai empat kali lipatnya. Suatu perubahan yang sangat besar sekali selama berlangsungnya desentralisasi dan otonomi daerah. Selanjutnya bila dihitung besarnya rasio pengeluaran rutin atau belanja rutin dengan pengeluaran total seperti tampak pada Tabel 1.10. Semakin besar persentase belanja rutin, maka akan semakin kecil persentase untuk belanja pembangunan atau setelah desentralisasi dan otonomi daerah disebut dengan belanja investasi.

Berdasarkan Tabel 1.10. selama kurun waktu tahun 1998/1999 sampai dengan tahun 2001, rasio pengeluaran rutin dengan pengeluaran total kabupaten dan kota di Jawa Timur berfluktuasi. Pada tahun 1998/1999 untuk pemerintahan kabupaten rasio pengeluaran rutin terendah adalah Kabupaten Madiun, mencapai 33,41% dan tertinggi adalah Kabupaten Pasuruan mencapai 90,93%. Kemudian pada tahun 2001 rasio terendah adalah Kabupaten Probolinggo mencapai 65,56% dan tertinggi kabupaten Blitar mencapai 84,03%.

Berbeda dengan pemerintahan kabupaten, untuk pemerintahan kota, pada tahun 1998/1999 rasio terendah adalah Kota Blitar mencapai 49,14% dan tertinggi adalah Kota Pasuruan mencapai 73,98%. Kemudian pada tahun 2001 rasio terendah adalah Kota Pasuruan mencapai 54,11% dan tertinggi adalah Kota Malang dan Kota Surabaya masing-masing mencapai 87,00%.

Telah diungkapkan sebelumnya secara persentase rasio pengeluaran rutin dengan pengeluaran total seperti tampak pada Tabel 1.10. sebagian besar kabupaten dan kota mencapai lebih dari 50% yang berarti pengeluaran pembangunan berada di bawahnya. Keadaan ini tentunya akan membawa dampak rendahnya pertumbuhan ekonomi suatu daerah. Salah satu ukuran yang digunakan pertumbuhan ekonomi suatu daerah adalah Produk Domestik Regional Bruto (PDRB).

Kenyataan yang terjadi pertumbuhan ekonomi kabupaten dan kota di Jawa Timur selama kurun waktu tahun 1998 sampai dengan tahun 2001 sebagian besar mengalami peningkatan. Seperti tampak pada Tabel 1.11. PDRB atas dasar harga berlaku Kabupaten Pacitan mencapai Rp 935.191,72 dalam ribuan, meningkat menjadi Rp 1.370.315,76 dalam ribuan pada tahun 2001. Kabupaten Pacitan PDRB-nya terendah dibandingkan dengan kabupaten dan kota lainnya di Jawa Timur.

**TABEL 1.10.**  
**RASIO PENGELUARAN RUTIN DENGAN PENGELUARAN TOTAL**  
**PADA KABUPATEN/KOTA DI JAWA TIMUR TAHUN 1998/1999 - TAHUN 2001**  
 (dalam persentase)

<b>Kabupaten/Kota</b>	<b>1998/1999</b>	<b>1999/2000</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>
<b>Kabupaten</b>				
1. Pacitan	60,68	75,91	68,60	68,35
2. Ponorogo	71,03	71,75	61,60	74,05
3. Trenggalek	80,51	82,23	77,11	70,64
4. Tulungagung	80,42	82,93	84,22	77,90
5. Blitar	77,28	69,07	71,82	84,03
6. Kediri	76,07	79,02	80,04	83,08
7. Malang	76,60	72,55	79,09	80,85
8. Lumajang	71,17	81,91	74,62	78,29
9. Jember	74,75	82,85	73,22	78,31
10. Banyuwangi	46,27	75,05	72,14	82,20
11. Bondowoso	68,74	78,13	81,98	76,09
12. Situbondo	72,05	75,33	65,24	76,43
13. Probolinggo	54,82	73,10	76,04	65,56
14. Pasuruan	90,93	76,27	71,88	71,54
15. Sidoarjo	73,36	74,91	76,14	78,88
16. Mojokerto	44,86	64,31	72,47	68,31
17. Jombang	49,51	69,41	80,86	75,77
18. Nganjuk	74,51	73,99	78,90	78,15
19. Madiun	33,41	76,40	81,77	78,65
20. Magetan	75,76	80,13	75,91	81,23
21. Ngawi	73,10	79,76	82,34	78,80
22. Bojonegoro	75,55	77,67	80,69	69,78
23. Tuban	54,35	77,41	74,67	82,99
24. Lamongan	70,84	71,92	69,01	78,05
25. Gresik	48,02	52,61	77,43	81,37
26. Bangkalan	74,92	75,78	78,54	76,84
27. Sampang	75,30	72,21	74,15	71,23
28. Pamekasan	74,07	80,55	79,95	69,70
29. Sunenep	71,99	70,45	79,78	69,56
<b>Kota</b>				
30. Kediri	69,42	70,43	71,29	79,85
31. Blitar	49,14	58,59	67,66	81,06
32. Malang	72,73	78,05	82,42	87,00
33. Probolinggo	71,78	62,43	64,88	63,80
34. Pasuruan	73,98	64,05	64,43	54,11
35. Mojokerto	69,70	70,78	68,99	68,91
36. Madiun	69,17	70,55	70,59	77,33
37. Surabaya	60,39	71,64	66,99	87,00
<b>Jawa Timur</b>	<b>68,48</b>	<b>74,41</b>	<b>74,55</b>	<b>77,05</b>

Sumber: BPS, 2001, 2002, Jakarta, Jawa Timur, Kabupaten dan Kota di Jawa Timur, diolah

**TABEL 1.11.**  
**PDRB ATAS DASAR HARGA BERLAKU PADA KABUPATEN/KOTA DI JAWA TIMUR**  
**TAHUN 1998/1999 SAMPAI DENGAN TAHUN 2001**  
 (dalam ribuan Rupiah)

Kabupaten/Kota	1998	1999	2000	2001
<b>Kabupaten</b>				
1. Pacitan	935.191,72	1.065.174,42	1.195.154,60	1.370.315,76
2. Ponorogo	1.552.977,31	1.773.093,65	2.062.327,03	2.376.715,04
3. Trenggalek	943.472,08	1.088.899,00	1.229.915,53	1.422.236,82
4. Tulungagung	2.805.607,28	3.166.089,01	3.660.244,48	4.222.265,03
5. Blitar	1.897.955,74	2.208.011,12	2.559.674,94	2.963.096,22
6. Kediri	3.434.219,76	3.919.898,34	4.446.017,85	5.106.720,09
7. Malang	5.697.439,80	6.418.144,63	7.249.771,90	8.553.621,87
8. Lumajang	2.330.476,67	2.633.676,00	2.930.750,75	3.427.948,85
9. Jember	4.542.554,35	5.132.723,74	5.773.954,85	6.668.462,87
10. Banyuwangi	4.222.139,24	4.687.892,26	5.257.992,22	6.100.100,23
11. Bondowoso	1.465.013,37	1.664.937,25	1.850.528,53	2.178.553,91
12. Situbondo	1.762.820,16	1.981.855,22	2.213.985,13	2.611.676,46
13. Probolinggo	3.107.230,55	3.421.213,76	3.763.134,52	4.339.459,07
14. Pasuruan	6.121.056,10	6.859.352,36	7.685.343,49	8.954.042,02
15. Sidoarjo	11.134.468,45	12.213.720,62	13.948.411,72	15.985.125,79
16. Mojokerto	2.631.961,80	2.993.403,86	3.351.593,22	3.926.340,75
17. Jombang	2.419.092,92	2.727.008,73	3.028.695,88	3.511.276,71
18. Nganjuk	1.876.363,59	2.093.625,75	2.328.193,84	2.670.479,33
19. Madiun	1.276.785,80	1.435.294,27	1.582.779,08	1.883.666,77
20. Magetan	1.425.929,02	1.603.731,41	1.821.526,35	2.216.303,17
21. Ngawi	1.621.222,21	1.827.153,62	2.031.527,46	2.385.160,92
22. Bojonegoro	2.133.095,60	2.398.964,04	2.659.933,60	3.093.679,26
23. Tuban	3.374.456,28	4.263.244,30	4.689.012,51	5.566.378,38
24. Lamongan	2.249.793,41	2.545.717,22	2.850.561,39	3.370.966,10
25. Gresik	6.933.242,70	7.866.233,99	9.248.657,60	10.973.475,05
26. Bangkalan	1.605.882,24	1.780.128,18	1.994.353,92	2.337.227,85
27. Sampang	1.601.976,75	1.794.911,29	1.986.216,82	2.384.187,34
28. Pamekasan	1.211.409,76	1.363.772,83	1.517.270,16	1.754.233,69
29. Sumenep	2.571.617,59	2.782.121,34	3.109.565,41	3.038.194,96
<b>Kota</b>				
30. Kediri	13.491.319,00	14.327.619,99	15.704.935,91	17.839.793,34
31. Blitar	558.217,31	610.934,65	699.349,02	824.845,77
32. Malang	5.196.119,73	5.590.354,87	6.235.329,56	7.152.187,05
33. Probolinggo	1.227.646,06	1.318.120,86	1.485.951,58	1.672.061,89
34. Pasuruan	723.787,53	807.070,71	940.216,42	1.101.541,79
35. Mojokerto	638.312,61	706.804,98	836.643,49	1.000.021,31
36. Madiun	921.620,50	1.015.939,44	1.149.397,95	1.332.363,35
37. Surabaya	28.110.721,96	30.468.908,43	34.601.709,02	40.184.220,52
<b>Jawa Timur</b>	<b>135.753.196,96</b>	<b>150.555.746,14</b>	<b>169.680.627,71</b>	<b>196.498.945,34</b>

Sumber: BPS, 2001, 2002, Jakarta, Jawa Timur, Kabupaten dan Kota di Jawa Timur, diolah

Selama kurun waktu yang sama PDRB Kabupaten Sidoarjo tertinggi dibandingkan dengan kabupaten lain mencapai Rp 11.134.468,45 dalam ribuan pada tahun 1998, kemudian meningkat menjadi Rp 15.985.125,79 dalam ribuan pada tahun 2001. Untuk pemerintahan kota tertinggi adalah Kota Surabaya dan terendah Kota Mojokerto selama kurun waktu yang sama.

Kemudian bila dirinci kontribusi sektoral PDRB atas dasar harga yang berlaku pada kurun waktu tahun 1998 sampai dengan tahun 2001 untuk pemerintahan kabupaten sebagian besar pada sektor primer, utamanya tanaman bahan makanan kecuali Kabupaten Sidoarjo kontribusi sektor sekunder relatif sangat besar. Pada kurun waktu yang sama untuk pemerintahan kota kontribusi terbesar didominasi oleh sektor tersier. Untuk jelasnya lihat Tabel 1.12.

Berdasarkan uraian di atas paling tidak ada 4 hal yang harus diperhatikan demi keberhasilan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah sesuai dengan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Nomor 25 Tahun 1999. Keempat hal tersebut adalah usaha meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD), agar supaya ketergantungan dari pemerintah pusat menjadi berkurang.



**TABEL 1.12.**  
**KONTRIBUSI SEKTORAL PDRB ATAS DASAR HARGA BERLAKU**  
**KABUPATEN DAN KOTA DI PROVINSI JAWA TIMUR**  
**TAHUN 1998 SAMPAI DENGAN TAHUN 2001**  
 (dalam persentase)

Kabupaten/Kota		1998			1999			2000			2001		
		1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3
<b>Kabupaten</b>													
1	Pacitan	53,09	8,72	38,18	53,63	7,94	38,43	54,06	7,72	38,22	54,33	7,71	37,96
2	Ponorogo	50,43	9,16	40,41	51,36	8,45	40,19	53,12	8,21	38,67	53,51	7,89	38,60
3	Trenggalek	42,54	7,61	49,85	43,28	6,94	49,78	43,72	6,77	49,51	43,99	6,55	49,46
4	Tulungagung	22,13	29,31	48,56	22,78	29,54	47,68	25,67	27,59	46,74	25,93	27,39	46,68
5	Blitar	54,00	6,79	39,21	55,91	6,04	38,05	57,55	9,63	32,82	57,60	5,52	36,88
6	Kediri	41,62	16,41	41,97	43,72	15,30	40,98	44,17	15,26	40,57	43,97	14,81	41,22
7	Malang	34,94	16,94	48,12	36,28	16,31	47,41	36,25	16,44	47,31	37,42	15,87	46,71
8	Lumajang	47,38	10,19	42,43	49,08	9,59	41,33	48,74	9,65	41,61	49,05	9,36	41,59
9	Jember	40,67	11,32	48,01	42,58	10,52	46,90	41,94	10,62	47,44	42,53	10,22	47,25
10	Banyuwangi	39,19	13,74	47,07	40,98	12,88	46,14	40,44	12,94	46,62	41,19	12,62	46,19
11	Bondowoso	48,94	6,69	44,37	49,69	6,16	44,15	48,70	6,29	45,01	49,92	6,02	44,06
12	Situbondo	45,97	10,49	43,54	46,73	9,91	43,36	45,91	10,04	44,05	47,10	9,63	43,27
13	Probolinggo	49,03	20,47	30,50	50,10	19,14	30,76	48,80	19,52	31,68	49,36	18,86	31,78
14	Pasuruan	23,69	43,01	33,30	24,19	42,75	33,06	23,90	42,22	33,88	25,37	40,44	34,19
15	Sidoarjo	6,21	54,08	39,71	6,29	54,08	39,63	6,02	53,98	40,00	6,08	52,86	41,06
16	Mojokerto	27,82	28,93	43,25	30,08	27,58	42,34	28,96	28,03	43,01	31,13	26,75	42,12
17	Jombang	40,04	12,47	47,49	40,97	11,90	47,13	40,33	12,26	47,41	40,55	11,77	47,68
18	Nganjuk	40,36	10,25	49,39	40,45	9,75	49,80	39,67	9,94	50,39	39,88	9,29	50,83
19	Madiun	49,89	5,82	44,29	49,66	5,43	44,91	48,81	5,57	45,62	50,46	5,32	44,22
20	Magetan	48,62	6,03	45,35	49,33	5,72	44,95	50,23	5,74	44,03	52,90	5,34	41,76
21	Ngawi	51,51	5,76	42,73	51,86	5,39	42,75	51,27	5,57	43,16	51,75	5,33	42,92
22	Bojonegoro	56,39	6,14	37,47	56,79	5,77	37,44	55,62	6,15	38,23	55,90	6,13	37,97
23	Tuban	34,78	22,7	42,52	43,09	19,88	37,03	42,64	19,35	38,01	43,94	18,92	37,14
24	Lamongan	56,45	4,83	38,72	56,28	4,84	38,88	56,27	4,95	38,78	57,35	4,68	37,97
25	Gresik	16,44	50,66	32,90	18,93	49,18	31,89	18,59	50,82	30,59	20,10	49,86	30,04
26	Bangkalan	49,67	4,67	45,66	50,26	4,73	45,01	49,99	4,70	45,31	51,37	4,62	44,01
27	Sampang	57,83	3,40	38,77	58,27	3,17	38,56	57,81	3,17	39,02	59,81	2,92	37,27
28	Pamekasan	40,00	4,66	55,34	40,79	4,43	54,78	40,54	4,52	54,94	42,27	4,38	53,35
29	Sumenep	60,47	7,07	32,46	59,33	7,1	33,57	59,01	7,01	33,98	51,42	8,09	40,49
<b>Kota</b>													
30	Kediri	0,28	83,3	16,42	0,30	82,90	16,80	0,32	82,25	17,43	0,38	81,7	17,92
31	Blitar	5,78	18,07	76,15	5,77	18,47	75,76	5,86	19,61	74,53	6,96	19,41	73,63
32	Malang	1,05	42,69	56,26	1,10	42,81	56,09	1,09	42,32	56,59	1,23	42,11	56,66
33	Probolinggo	4,74	33,65	61,61	4,98	32,17	62,85	4,95	32,91	62,14	5,42	32,26	62,32
34	Pasuruan	6,79	26,13	67,08	6,80	27,05	66,15	6,70	28,95	64,35	7,68	28,96	63,36
35	Mojokerto	2,67	30,31	67,02	2,63	31,68	65,69	2,55	35,07	62,38	2,93	36,43	60,64
36	Madiun	2,33	24,16	73,51	2,32	24,92	72,76	2,31	25,39	72,30	2,52	24,65	72,83
37	Surabaya	0,36	46,35	53,29	0,34	45,71	53,95	0,35	45,20	54,45	0,39	44,32	55,29

Sumber: BPS, 2001, 2002, Jakarta, Jawa Timur, Kabupaten dan Kota di Jawa Timur, diolah

Keterangan: 1. Primer  
 2. Sekunder  
 3. Tersier

Meningkatkan kualitas sumberdaya manusia para pengelola administrasi pemerintahan, peninjauan kembali struktur organisasi pemerintahan, agar supaya kepentingan belanja rutin menjadi berkurang dan belanja pembangunan meningkat. Selain itu usaha meningkatkan dan menggali potensi yang ada di daerah dilakukan secara intensif.

## **1.2. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah seperti telah diungkapkan terdahulu, maka rumusan masalah yang diajukan pada penelitian ini adalah:

- 1.2.1. Seberapa besarkah derajat desentralisasi fiskal pada awal otonomi daerah Pemerintahan Kabupaten dan Kota di Provinsi Jawa Timur ?
- 1.2.2. Seberapa besarkah tingkat kemandirian Pemerintahan Kabupaten dan Kota pada awal otonomi daerah di Provinsi Jawa Timur ?
- 1.2.3. Seberapa besarkah elastisitas Pendapatan Asli Daerah (PAD) pada awal otonomi daerah Pemerintahan Kabupaten dan Kota di Provinsi Jawa Timur ?
- 1.2.4. Di manakah jenjang posisi Pemerintahan Kabupaten dan Kota pada awal otonomi daerah di Provinsi Jawa Timur ?
- 1.2.5. Apakah ada pengaruh yang signifikan derajat desentralisasi fiskal, tingkat kemandirian dan elastisitas Pendapatan Asli Daerah (PAD)

terhadap perbedaan kategori pemerintahan kabupaten dan kota pada awal otonomi daerah di Provinsi Jawa Timur ?

- 1.2.6. Apakah ada korelasi yang signifikan antara pengeluaran pembangunan dengan PDRB pemerintahan kabupaten dan kota pada awal otonomi daerah di Provinsi Jawa Timur ?

### **1.3. Tujuan Studi**

Berdasarkan rumusan masalah seperti telah diungkapkan sebelumnya, maka tujuan studi yang ingin dicapai adalah:

- 1.3.1. Menganalisis derajat desentralisasi fiskal pada awal otonomi daerah pemerintahan kabupaten dan kota di Provinsi Jawa Timur;
- 1.3.2. Menganalisis tingkat kemandirian pemerintahan kabupaten dan kota pada awal otonomi daerah di Provinsi Jawa Timur;
- 1.3.3. Menganalisis elastisitas Pendapatan Asli Daerah (PAD) pada awal otonomi daerah di Provinsi Jawa Timur;
- 1.3.4. Mengetahui jenjang posisi pemerintahan kabupaten dan kota pada awal otonomi daerah di Provinsi Jawa Timur;
- 1.3.5. Menguji ada tidaknya pengaruh yang signifikan derajat desentralisasi fiskal, tingkat kemandirian dan elastisitas Pendapatan Asli Daerah

(PAD) terhadap perbedaan kategori pemerintahan kabupaten dan kota pada awal otonomi daerah di Provinsi Jawa Timur;

- 1.3.6. Menguji ada tidaknya korelasi yang signifikan pengeluaran pembangunan dengan PDRB pemerintahan kabupaten dan kota pada awal otonomi daerah di Provinsi Jawa Timur.

#### **1.4. Manfaat Studi**

Berdasarkan latar belakang masalah, rumusan masalah dan tujuan studi, maka manfaat yang diharapkan adalah:

- 1.4.1. Bagi Pemerintahan Kabupaten dan Kota dapat diketahui kesiapan, kelemahan dan kekurangan masing-masing daerah pada awal otonomi daerah.
- 1.4.2. Bagi Pemerintahan Daerah Kabupaten dan Kota dapat diketahui jenjang posisi masing-masing daerah pada awal otonomi daerah.
- 1.4.3. Bagi Pemerintah Pusat dapat diketahui kesiapan, kelemahan, kekurangan, dan jenjang posisi masing-masing Daerah Kabupaten dan Daerah Kota di Daerah Provinsi Jawa Timur sesuai dengan UU Nomor 22 dan UU Nomor 25 Tahun 1999.

- 1.4.4. Bagi Pemerintah Pusat dapat dipakai sebagai salah satu referensi guna melihat pelaksanaan desentralisasi dan otonomi Daerah Kabupaten dan Daerah Kota selain di Daerah Provinsi Jawa Timur sesuai dengan UU Nomor 22 dan UU Nomor 25 Tahun 1999.
- 1.4.5. Bagi ilmu pengetahuan merupakan pengembangan teori keuangan daerah dikaitkan dengan teori pembangunan ekonomi daerah (regional).
- 1.4.6. Bagi ilmuwan studi ini dapat dipakai sebagai acuan untuk penelitian selanjutnya dan dikembangkan pada obyek yang sama, waktu yang berbeda maupun pada obyek yang berbeda, pada waktu yang berbeda pula. Selain itu dapat pula dipakai sebagai acuan pada obyek yang sama waktu yang berbeda, obyek yang berbeda waktu yang berbeda dengan model analisis yang berbeda pula.

**BAB 2**

**TINJAUAN KEPUSTAKAAN**

## **BAB 2**

### **TINJAUAN KEPUSTAKAAN**

#### **2.1. Tinjauan Kepustakaan**

Tinjauan pustaka merupakan teori-teori yang menjadi dasar pentingnya penelitian dilakukan. Tentu saja teori-teori dimaksud hanyalah yang berkaitan dengan variabel-variabel yang digunakan dalam penelitian ini atau dalam arti sesuai dengan pokok bahasannya.

##### **2.1.1. Desentralisasi, Dekonsentrasi dan Otonomi**

Ada beberapa pengertian tentang desentralisasi, dekonsentrasi dan otonomi. Sesuai dengan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 pasal 1 huruf e, f, h, dan i menyebutkan bahwa: desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintah oleh pemerintah kepada daerah otonom dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kemudian dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari pemerintah kepada gubernur sebagai wakil pemerintah dan atau perangkat pusat di daerah. Lebih lanjut disebutkan otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi

masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Daerah otonom selanjutnya disebut daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Menurut Yudhoyono (2000: 26) perlu adanya pemahaman, antara lain:

- a. Esensi dan jiwa dari desentralisasi, federalisasi dan otonomi daerah ini tiada lain adalah *Power Arrangement* atau *Power Sharing*. Mana kekuasaan pusat, mana kekuasaan daerah dan mana kekuasaan yang dimiliki secara bersama-sama (*Shared Power*).
- b. Federalisasi, desentralisasi dan otonomi yang sedang dipikir-pikirkan itu tentu bukan semacam konfederasi, bentuk yang ekstrem dari federalisasi, di mana kekuasaan pusat hanya diberi oleh daerah. Daerah memberi kekuasaan pada pusat, diterima oleh pusat, kemudian dalam pelaksanaannya pemerintah pusat tidak dapat berhubungan langsung dengan rakyatnya. Amerika pernah begitu sampai pada tahun 1787.
- c. Juga bukan semacam kesatuan, *Unitary System*, yang ekstrem, di mana kekuasaan terkonsentrasi di pusat dan daerah hanya dialokasikan sejumlah kekuasaan yang terbatas. Kata kuncinya adalah *Power Sharing* atau



*Shared Power* dalam sebuah bingkai yang disebut *A just Proper Power Arrangement*, sebuah pengaturan kekuasaan yang tepat antara daerah dan pusat.

Kemudian Rasyid (2000: 78) menyatakan pengertian desentralisasi dan otonomi daerah sebenarnya mempunyai tempat masing-masing. Istilah otonomi lebih cenderung pada *Political Aspect* (aspek politik kekuasaan negara), sedangkan desentralisasi lebih cenderung pada *administrative aspect* (aspek administrasi negara). Dilihat dalam praktiknya, kedua istilah tersebut mempunyai keterkaitan yang erat, dan tidak dapat dipisahkan. Artinya jika berbicara otonomi daerah, tentu akan menyangkut pertanyaan seberapa besar wewenang untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan yang telah diberikan sebagai wewenang rumahtangga daerah ? Demikian pula sebaliknya.

Kemudian Manan (1994:21) menyatakan bahwa: penyelenggaraan azas desentralisasi menghasilkan daerah otonomi, sedangkan urusan yang diserahkan kepada daerah otonom yang menjadi hak atau wewenangnya disebut otonomi daerah atau otonomi saja. Otonomi berarti memerintah sendiri atau mengandung arti kemandirian untuk mengatur dan mengurus urusan rumahtangganya sendiri. Lebih lanjut Pide (1999: 30-33) menyatakan

bahwa dekonsentrasi sebenarnya merupakan pengembangan atau perbaikan dari sentralisasi dalam pemerintahan, tetapi penyelenggaraan dekonsentrasi masih tetap dalam rangka sentralisasi.

### **2.1.2. Fungsi dan Peranan Pemerintah**

Musgrave and Musgrave (1991: 6-12) menyatakan bahwa fungsi utama dari pemerintah melalui kebijaksanaan anggaran (*fiscal policy*) adalah fungsi alokasi, distribusi, dan stabilisasi. Fungsi alokasi berkaitan dengan peranan pemerintah dalam menyediakan barang-barang publik untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Pada umumnya untuk jenis barang ini tidak mungkin disediakan oleh swasta. Fungsi distribusi berkaitan dengan peranan pemerintah dalam mewujudkan distribusi pendapatan nasional yang lebih merata, sedangkan fungsi stabilisasi berkaitan dengan peranan pemerintah dalam menciptakan stabilitas perekonomian di dalam negeri, baik terhadap gejolak harga, maupun penganggaran.

Keterlibatan pemerintah dalam perekonomian akan semakin meningkat seiring dengan semakin tingginya tingkat pendapatan masyarakat negara yang bersangkutan. Goedhart (1982:36-37) menyatakan bahwa pengeluaran pemerintah pada dasarnya selalu mengalami peningkatan seiring dengan

meningkatnya tingkat pendapatan masyarakat. Meningkatnya tingkat pendapatan masyarakat yang juga mencerminkan semakin tingginya tingkat kemakmuran masyarakat akan mendorong keinginan pelayanan yang diberikan oleh pemerintah semakin baik yang pada akhirnya meningkatkan pengeluaran pemerintah.

Terkait dengan sistem Pemerintahan di Indonesia, Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah telah meletakkan dasar sistem hubungan pusat-daerah yang dapat dirangkum dalam tiga asas sebagai berikut:

- a. Asas Desentralisasi, yang mengandung arti penyerahan urusan pemerintahan dari pemerintah atau daerah tingkat atasnya kepada daerah di bawahnya.
- b. Asas Dekonsentrasi, yang berarti pelimpahan wewenang dari pemerintah atau Kepala Instansi Vertikal tingkat atasnya kepada pejabat-pejabat di daerah.
- c. Tugas pembantuan (*medebewind*), yang berarti pengkoordinasian prinsip desentralisasi dan dekonsentrasi oleh kepala daerah, yang memiliki fungsi ganda sebagai penguasa tunggal di daerah dan wakil pusat di daerah.

(PKB), Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor (BBNKB), Pajak Bahan Bakar, sedangkan komponen penerimaan Pajak Daerah Tingkat II adalah: Pajak Hotel dan Restoran, Pajak Hiburan, Pajak Reklame, Pajak Penerangan Jalan, Pajak Pengambilan dan Pengolahan Bahan Galian Golongan C, dan Pajak Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Air Permukaan.

### **2.1.5. Retribusi Daerah**

Penjelasan umum Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 1997 tentang Retribusi Daerah disebutkan bahwa dalam rangka memantapkan otonomi daerah yang nyata, dinamis dan bertanggungjawab, pembiayaan pemerintahan dan pembangunan daerah yang bersumber dari pendapatan asli daerah, khususnya yang berasal dari retribusi harus dipungut dan dikelola secara lebih bertanggungjawab. Di samping itu dengan semakin meningkatnya pelaksanaan pembangunan, kegiatan penyediaan jasa pelayanan oleh pemerintah daerah untuk tujuan kepentingan dan kemanfaatan umum diarahkan agar tidak menghambat bahkan sebaliknya dapat menunjang usaha peningkatan pertumbuhan perekonomian daerah. Pengenaan retribusi daerah atas penyediaan jasa pemerintah daerah perlu disederhanakan berdasarkan

penggolongan jasa yang telah disediakan oleh pemerintah daerah, yaitu golongan jasa umum, jasa usaha dan perizinan tertentu.

Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 1997 menyatakan Retribusi Jasa Umum adalah retribusi atas jasa yang disediakan atau diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk tujuan kepentingan dan kemanfaatan umum serta dapat dinikmati oleh orang pribadi atau badan. Subyek Retribusi Jasa Umum adalah orang pribadi atau badan yang menggunakan/menikmati pelayanan jasa umum yang bersangkutan. Obyek Retribusi Jasa Umum adalah pelayanan yang disediakan atau diberikan Pemerintah Daerah untuk tujuan kepentingan dan kemanfaatan umum serta dapat dinikmati oleh pribadi atau badan. Jenis-jenis Retribusi Jasa Umum adalah:

- a. Retribusi Pelayanan Kesehatan;
- b. Retribusi Pelayanan Persampahan/Kebersihan;
- c. Retribusi Penggantian Biaya Cetak Kartu Tanda Penduduk dan Akte Catatan Sipil;
- d. Retribusi Pelayanan Pemakaman dan Pengabuan Mayat;
- e. Retribusi Parkir di Tepi Jalan Umum;
- f. Retribusi Pasar;
- g. Retribusi Air Bersih;

- h. Retribusi Pengujian Kendaraan Bermotor;
- i. Retribusi Pemeriksaan Alat Pemadam Kebakaran;
- j. Retribusi Pengganti Alat Cetak Peta;
- k. Retribusi Pengujian Kapal Perikanan.

Retribusi Jasa Usaha adalah retribusi atas jasa yang disediakan oleh Pemerintah Daerah dengan menganut prinsip komersial karena pada dasarnya dapat pula disediakan oleh sektor swasta. Subyek Retribusi Jasa Usaha adalah orang pribadi atau badan yang menggunakan/menikmati pelayanan jasa usaha yang bersangkutan. Obyek Retribusi Jasa Usaha adalah pelayanan yang disediakan oleh Pemerintah Daerah dengan menganut prinsip komersial karena pelayanan tersebut belum cukup disediakan oleh swasta. Jenis-jenis Retribusi Jasa Usaha adalah:

- a. Retribusi Pemakaian Kekayaan daerah;
- b. Retribusi Pasar Grosir dan atau Pertokoan;
- c. Retribusi Terminal;
- d. Retribusi Tempat Khusus Parkir;
- e. Retribusi Tempat Penitipan Anak;
- f. Retribusi Tempat Penginapan/Pesanggrahan/Vila;
- g. Retribusi Penyedotan Kakus;

- h. Retribusi Rumah Potong Hewan;
- i. Retribusi Tempat Pendaratan Kapal;
- j. Retribusi Tempat Rekreasi dan Olah Raga;
- k. Retribusi Penyebrangan di Atas Air;
- l. Retribusi Pengolahan Limbah Cair;
- m. Retribusi Penjualan Produksi Usaha Daerah.

Retribusi Perijinan Tertentu adalah retribusi atas kegiatan tertentu Pemerintah Daerah dalam rangka pemberian ijin kepada orang pribadi atau badan yang dimaksud untuk pembinaan, pengaturan, pengendalian dan pengawasan atas kegiatan pemanfaatan ruang penggunaan sumber daya alam, barang, prasarana, atau fasilitas tertentu guna melindungi kepentingan umum dan menjaga kelestarian lingkungan. Subyek Retribusi Perijinan Tertentu adalah orang pribadi atau badan yang diberikan ijin yang bersangkutan. Obyek Retribusi Perijinan Tertentu adalah kegiatan tertentu Pemerintah Daerah dalam rangka pemberian ijin kepada orang pribadi atau badan yang dimaksud untuk pembinaan, pengaturan, pengendalian dan pengawasan atas kegiatan, pemanfaatan ruang, penggunaan sumber daya alam, barang, prasarana, sarana, atau fasilitas tertentu guna melindungi kepentingan umum

dan menjaga kelestarian lingkungan. Jenis-jenis Retribusi Perijinan Tertentu adalah:

- a. Retribusi Ijin Peruntukan Penggunaan Tanah;
- b. Retribusi Ijin Mendirikan Bangunan;
- c. Retribusi Ijin Tempat Penjualan Minuman Beralkohol;
- d. Retribusi Ijin Gangguan;
- e. Retribusi Ijin Trayek;
- f. Retribusi Ijin Pengambilan Hasil Hutan Ikutan.

#### **2.1.6. Produk Domestik Regional Bruto**

Perhitungan pendapatan regional bruto berbagai macam caranya, menurut BPS (1999: 439) menyebutkan bahwa pengertian Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) bisa dilihat dari tiga sisi: produksi, pendapatan dan pengeluaran. Perhitungan PDRB dengan pendekatan produksi dan pengeluaran seringkali digunakan, sedang pendekatan pendapatan jarang sekali tersedia.

Produk regional bruto adalah produk domestik bruto ditambah dengan pendapatan faktor neto dari luar. Produk regional neto adalah produk regional bruto dikurangi penyusutan atas barang-barang modal tetap yang digunakan



selama setahun. Produk regional neto atas dasar biaya faktor produksi, adalah produk regional neto atas dasar harga pasar dikurangi pajak tak langsung neto. Produk regional neto atas dasar harga biaya faktor produksi dinamakan pendapatan regional.

Pendapatan regional per kapita adalah produk regional neto atas dasar biaya faktor produksi dibagi dengan jumlah penduduk pertengahan tahun. Penyajian pendapatan regional dibedakan atas dasar harga yang berlaku dan harga konstan. Pada penyajian atas harga yang berlaku semua agregat pendapatan dinilai atas harga yang berlaku pada tahun perhitungan. Pada penyajian atas harga konstan, harga konstan suatu tahun dasar. semua agregat pendapatan dinilai atas dasar harga tetap yang terjadi pada tahun dasar.

### **2.1.7. Pembangunan Ekonomi**

Pembahasan tentang pembangunan ekonomi bukanlah suatu hal baru dalam ilmu ekonomi, karena studi tentang hal tersebut telah menarik perhatian para pakar ekonomi. Menurut Arsyad (1999: 6) pada umumnya pembangunan ekonomi didefinisikan sebagai suatu proses yang menyebabkan kenaikan pendapatan riil per kapita penduduk suatu negara dalam jangka panjang yang

disertai oleh perbaikan sistem kelembagaan. Dari definisi tersebut mempunyai pengertian:

1. Suatu proses yang berarti perubahan yang terjadi terus-menerus;
2. Usaha untuk menaikkan pendapatan per kapita;
3. Kenaikan pendapatan per kapita itu harus terus berlangsung dalam jangka panjang;
4. Perbaikan sistem kelembagaan di segala bidang. Sistem kelembagaan ini bisa ditinjau dari dua aspek, yaitu: aspek perbaikan di bidang organisasi (institusi) dan perbaikan di bidang regulasi, baik formal maupun informal.

Berdasarkan definisi tersebut dapat dikatakan, harus dipandang sebagai suatu proses, di mana saling keterkaitan dan mempengaruhi antara faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya pembangunan ekonomi tersebut dapat diidentifikasi dan dianalisis dengan seksama. Melalui cara tersebut bisa diketahui tahapan peristiwa yang timbul dalam mewujudkan peningkatan kegiatan ekonomi dan taraf kesejahteraan masyarakat dari satu tahap pembangunan ke tahap pembangunan berikutnya.

Selanjutnya pembangunan ekonomi dapat dipandang sebagai kenaikan pendapatan per kapita, karena kenaikan merupakan penerimaan dan timbulnya perbaikan dalam kesejahteraan ekonomi masyarakat. Pada umumnya

pembangunan ekonomi suatu negara ditunjukkan dengan menggunakan tingkat pertumbuhan Produk Domestik Bruto (PDB) dan untuk daerah kabupaten dan kota diukur dengan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB).

Pada suatu saat PDRB terjadi peningkatan, saat yang bersamaan pula terjadi pertumbuhan jumlah penduduk. Pada kondisi demikian akan dapat terjadi peningkatan pendapatan per kapita bila pertumbuhan PDRB lebih besar dibandingkan dengan pertumbuhan penduduk. Bahkan bisa saja pendapatan per kapita tetap atau justru mengalami penurunan.

Berdasarkan kenyataan tersebut para ahli ekonomi membedakan pengertian antara pembangunan ekonomi (*economic development*) dengan pertumbuhan ekonomi (*economic growth*). Pembangunan ekonomi menurut Arsyad (1999: 7) sebagai:

1. Peningkatan pendapatan per kapita masyarakat, yaitu tingkat pertumbuhan PDB pada suatu tahun tertentu dikurangi dengan tingkat pertumbuhan penduduk;
2. Perkembangan PDB yang terjadi dalam suatu negara dibarengi oleh perombakan dan modernisasi struktur ekonominya (transformasi struktural).

Untuk pertumbuhan ekonomi diartikan sebagai kenaikan PDB tanpa memandang apakah kenaikan itu lebih besar atau lebih kecil dari tingkat pertumbuhan penduduk, ataukah perubahan struktur ekonomi terjadi atau tidak. Hanya saja umumnya para ahli ekonomi memberikan pengertian yang sama untuk kedua hal tersebut. Penggunaan yang lebih umum pertumbuhan ekonomi biasanya digunakan untuk menyatakan perkembangan ekonomi negara-negara maju, sedangkan istilah pembangunan ekonomi menyatakan perkembangan ekonomi di negara yang sedang berkembang.

Kemudian Djojohadikusumo (1994: 6) menyatakan, bahwa salah satu keberhasilan pembangunan ekonomi adalah peningkatan produksi, karena itu proses pembangunan menghendaki perubahan pada komposisi produksi dan perubahan pada pola pembangunan (alokasi) sumberdaya produksi di antara sektor-sektor kegiatan ekonomi, perubahan dalam kerangka kelembagaan secara menyeluruh. Hal ini berarti perubahan adalah suatu transformasi yang dalam perjalanan waktu ditandai oleh perubahan struktur ekonomi, yaitu perubahan pada landasan kegiatan ekonomi maupun kerangka susunan ekonomi masyarakat yang bersangkutan.

Menurut Schumpeter (Pressman, 2000: 156) pertumbuhan ekonomi jangka panjang selalu merupakan perhatian sentral ilmu ekonomi. Sebagian

besar ahli ekonomi klasik melihat kapitalisme sebagai cara terbaik untuk meraih pertumbuhan yang cepat. Menjelang abad ke XIX, para ahli ekonomi lebih memfokuskan diri pada efisiensi ekonomi dan kehilangan minatnya terhadap isu-isu pertumbuhan. Sumbangan utama dari Schumpeter adalah mengarahkan kembali perhatian dari para ahli ekonomi kepada isu pertumbuhan jangka panjang. Dalam melakukan hal itu ditekankan pentingnya faktor-faktor non-ekonomi, seperti inovasi dan pengusaha, untuk kebaikan, kemajuan dan pertumbuhan kapitalisme.

Menurut Kuznets (Pressman, 2000: 177) faktor-faktor yang mempengaruhi produktivitas. Hal ini merupakan perluasan dari fokusnya pada pertumbuhan ekonomi, karena pertumbuhan ini berkaitan dengan perpaduan efek dari produktivitas yang tinggi dan populasi yang besar. Berdasarkan kedua faktor ini pertumbuhan produktivitas jelas lebih penting karena seperti yang ditunjukkan oleh Adam Smith, pertumbuhan produktivitas inilah yang akan menghasilkan peningkatan dalam standar kehidupan. Berdasarkan kenyataan tersebut ditekankan pada perubahan dan inovasi teknologi sebagai cara peningkatan produktivitas. Selama lebih dari 50 tahun tiga per lima keuntungan dalam produktivitas Amerika Serikat terkait dengan kemajuan teknologi dan dua per limanya terkait dengan redistribusi tenaga kerja dari

sektor yang kurang produktif (yaitu pertanian) ke sektor yang lebih produktif (yaitu manufaktur).

Selanjutnya Kaldor (Pressman, 2000: 216) menyatakan bahwa angka pertumbuhan agregat tergantung pada tingkat pertumbuhan manufaktur. Lebih lanjut disebutkan tingginya korelasi antara pertumbuhan ekonomi dan pertumbuhan *output* manufaktur dari 12 negara industri selama 1950-an dan 1960-an. Disebutkan pula bahwa pertumbuhan produktivitas sektor manufaktur tergantung dari pertumbuhan *output* manufaktur.

Berdasarkan fakta tersebut disimpulkan bahwa pertumbuhan ekonomi tergantung terutama pada pertumbuhan sektor industri. Sektor manufaktur yang sehat dan maju berarti mempercepat pertumbuhan ekonomi dan meningkatkan taraf hidup. Untuk itu pemerintah harus mendorong industri manufaktur dalam negeri. Pemerintah dapat melakukannya dengan pembelian langsung barang-barang manufaktur, atau mendukung industri manufaktur dengan pembebasan pajak, bantuan reguler dan insentif atau bantuan lainnya.

#### **2.1.8. Pembangunan Ekonomi Daerah**

Perbedaan kondisi daerah membawa implikasi bahwa corak pembangunan yang diterapkan berbeda pula. Peniruan 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 daerah yang bersangkutan. Untuk itu penelitian terhadap daerah harus dilakukan untuk mendapatkan data dan informasi yang berguna bagi perencanaan pembangunan daerah yang bersangkutan.

Menurut Arsyad (1999: 108) pembangunan ekonomi daerah adalah suatu proses, di mana pemerintah daerah dan masyarakatnya mengelola sumberdaya-sumberdaya yang ada dan membentuk suatu pola kemitraan antara pemerintah daerah dengan sektor swasta untuk menciptakan 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 yang bersangkutan (*endogenous development*), dengan menggunakan potensi sumberdaya manusia, kelembagaan dan sumber fisik secara lokal.

Menurut Azis (1994: 96) pada dasarnya pembangunan daerah adalah berkenaan dengan tingkat dan perubahan selama kurun waktu tertentu suatu set variabel-variabel, seperti produksi, penduduk, angkatan kerja, rasio modal

tenaga kerja dan imbalan bagi faktor (*factor returns*), dalam daerah yang dibatasi secara jelas. Ruang bukan merupakan unsur yang penting dibandingkan dengan jarak yang harus ditempuh untuk terjadinya reaksi antar daerah. Sejalan dengan itu, fokus analisis regional adalah aktivitas agregatif perekonomian makro di daerah tertentu (*node*) dalam suatu set daerah-daerah yang terpisah (*nodes*).

Lebih lanjut disebutkan, paling tidak terdapat dua kerangka konseptual pembangunan daerah yang dilakukan secara luas, di samping beberapa lainnya yang sedikit banyak merupakan variasi keduanya. Pertama adalah konsep basis ekonomi, konsep ini terutama dipengaruhi oleh pemilihan masa depan terhadap pembangunan daerah. Teori basis ekonomi beranggapan bahwa permintaan terhadap *input* hanya dapat meningkat melalui perluasan permintaan terhadap *output* yang diproduksi oleh sektor basis (ekspor) dan sektor non-basis (lokal). Permintaan terhadap produksi sektor lokal hanya dapat meningkat bila pendapatan lokal meningkat. Peningkatan ini hanya akan dapat terjadi bila sektor basis (ekspor) meningkat. Menurut teori basis ekonomi ekspor adalah merupakan faktor penentu dalam pembangunan ekonomi. Pemikiran ini mengandung pendapat bahwa masalah daerah tak lain dan tak bukan adalah masalah neraca pembayaran. Pemikiran ini juga



mengandung saran kebijakan, seperti mempromosikan daerah dan subsidi langsung kepada investor.

Konsep kedua beranggapan bahwa perbedaan tingkat imbalan (*rate of return*) adalah lebih disebabkan oleh perbedaan dalam lingkungan dan atau prasarana, dibandingkan dengan ketidakseimbangan rasio modal dan tenaga kerja. Pada kerangka pemikiran ini, daerah adalah terbelakang bukan karena tidak beruntung atau kegagalan pasar, tetapi karena produktivitasnya yang rendah. Atas dasar itu, investasi dalam prasarana adalah penting sebagai sarana pembangunan daerah. Penalaran teoritis bagi efektivitas investasi dalam prasarana terletak dalam kaitan antara fungsi produksi agregat dan produktivitas daerah.

Perbedaan terpenting dalam analisis ekonomi antara tingkat nasional dan daerah adalah masalah perdagangan, pola perdagangan antar daerah tidak terlampau penting di tingkat nasional dibandingkan dengan di tingkat daerah. Pertimbangan lain adalah bahwa dalam kebanyakan sistem politik, termasuk tentunya di Indonesia, pendapatan ekspor jatuh ke tangan masyarakat secara keseluruhan, dan hanya sebagian kecil saja yang diterima kembali oleh masing-masing daerah. Hal ini mempunyai implikasi penting bagi penggunaan ekspor daerah sebagai indikator keberhasilan pembangunan masing-masing

daerah. Terutama bila ekspor tetap dipakai sebagai kriteria keberhasilan pembangunan daerah, yang secara tradisional dalam bentuk PDRB secara total maupun per kapita.

Lebih lanjut Azis (1994: 125-131) menyebutkan bahwa, arah gerak modal antar daerah sangat tergantung dari:

- a. Fungsi obyektif yang ingin dicapai
- b. Lamanya periode perencanaan
- c. Skala ekonomi
- d. Gejala *return to scale* di tiap daerah
- e. Besarnya stok modal di masing-masing daerah

Disebutkan pula bahwa studi tentang tipologi sistem dua daerah, tentang perubahan modal antar daerah disertai dengan gerak tingkat produktivitas modal ke arah yang sama. Hal ini sangat penting karena tidak jarang dijumpai daerah yang mengalami peningkatan produktivitas secara bersama-sama, terutama dalam keadaan perekonomian nasional yang tumbuh dengan cepat dan program pembangunan daerah sangat efektif. Sebaliknya dalam perekonomian yang suram, misalnya pada situasi resesi perekonomian dunia dan negara yang bersangkutan praktis harus mengimpor semua bahan mentah yang harganya melambung tinggi, penurunan produktivitas tak

terelakkan lagi di hampir semua daerah yang bersangkutan. Klasifikasi sistem dua daerah meliputi:

1. *No dependency*, yang menunjukkan bahwa dengan atau tanpa kebebasan bergerak (mobilitas) modal antar daerah, arah perkembangan produktivitas modal di kedua daerah tidak berbeda. Artinya, arah naik turunnya tingkat produktivitas modal di kedua daerah tidak dipengaruhi oleh arus modal yang mengalir dari dan ke daerah lain.
2. *Quasi dependency*, yaitu suatu keadaan yang menunjukkan bahwa kalau modal tidak bebas bergerak dari satu daerah ke daerah lain, maka produktivitas modal hanya akan meningkat di salah satu daerah. Di saat mobilisasi modal mulai terjadi, proses peningkatan produktivitasnya akan berlangsung di kedua daerah. Jadi tingkat ketergantungannya ada, tetapi tidak sepenuhnya hanya produktivitas modal di satu daerah yang akan dipengaruhi.
3. *Strong dependency*, adalah keadaan yang menunjukkan bahwa sebelum mobilitas modal antar daerah terjadi, produktivitas modal di kedua daerah menurun, dan setelah modal bebas mengalir dari satu daerah ke daerah lain, produktivitas tersebut meningkat di kedua daerah. Artinya arah naik turunnya tingkat produktivitas modal di kedua daerah sangat tergantung dari gerak modal antar daerah.

4. *Complete convergence*, sistem jenis ini menggambarkan keadaan mengalirnya modal dari satu daerah ke daerah lain yang bukan hanya membuat produktivitas modal antar daerah sama (terjadi keseimbangan) tetapi juga proporsi modal dan tenaga kerja di kedua daerah akan sama. Jadi proses penyamaan (*convergence*)-nya lengkap atau sempurna.
5. *Incomplete convergence*, yaitu keadaan yang menunjukkan bahwa mobilitas modal antar daerah hanya akan menyamakan produktivitas modal di kedua daerah, sedangkan rasio modal terhadap tenaga kerja akan mencapai tingkat yang berbeda di saat keseimbangan terjadi.
6. *Divergence*, merupakan keadaan yang justru arus modal mengalir ke daerah yang sudah kaya akan modal, dan arus ini berlangsung terus menerus sehingga tidak pernah tercapai keseimbangan atau penyamaan produktivitas modal di kedua daerah.

Sistem pertama sampai dengan ketiga jelas didasarkan perbandingan keadaan sebelum dan sesudah mobilitas modal antar daerah terjadi, sedangkan sistem keempat sampai dengan keenam didasarkan pola dan tingkah laku produktivitas modal dalam keadaan terdapat mobilitas modal antar daerah. Untuk itu perlu dikembangkan peta parametrik (*parametric map*) dari klasifikasi tersebut dan selanjutnya dilakukan penyempurnaan dan kemudian dipakai sebagai analisis dasar yang berkaitan dengan kebijakan pertumbuhan daerah.

Berdasarkan uraian tentang pembangunan ekonomi daerah, peran teori ekonomi Neoklasik tidak terlalu besar dalam menganalisis pembangunan daerah (regional) karena teori ini tidak memiliki dimensi spasial yang signifikan. Apapun juga teori ekonomi klasik telah memberikan dua konsep pokok dalam pembangunan ekonomi daerah, yaitu keseimbangan (*equilibrium*) dan mobilitas faktor produksi. Artinya sistem perekonomian akan mencapai keseimbangan alamiah jika modal bisa mengalir tanpa restriksi (pembatasan). Modal akan mengalir dari daerah yang berupah tinggi menuju ke daerah yang berupah rendah, meskipun tidak selamanya hal itu benar.

Ada beberapa teori yang dapat dipakai sebagai acuan untuk pembangunan ekonomi daerah, menurut Arsyad (1999: 116-119), yaitu:

1. Teori Basis Ekonomi (*Economic Base Theory*)

Teori basis ekonomi ini mengatakan bahwa faktor penentu utama pertumbuhan ekonomi suatu daerah adalah berhubungan langsung dengan permintaan akan barang dan jasa dari luar daerah. Pertumbuhan industri-industri yang menggunakan sumberdaya lokal, termasuk tenaga kerja dan bahan baku untuk diekspor, akan menghasilkan kekayaan daerah dan penciptaan peluang kerja (*job creation*).

Strategi pembangunan daerah didasarkan pada teori ini adalah penekanan terhadap arti penting bantuan (*aid*) kepada dunia usaha yang mempunyai pasar secara nasional maupun internasional. Implementasi kebijakannya mencakup pengurangan hambatan/batasan terhadap perusahaan-perusahaan yang berorientasi ekspor yang ada dan akan didirikan di daerah tersebut.

Kelemahan model ini adalah bahwa model ini didasarkan pada permintaan eksternal bukan internal. Pada akhirnya akan menyebabkan ketergantungan yang sangat tinggi terhadap kekuatan-kekuatan pasar secara nasional maupun global. Model ini sangat berguna untuk menentukan keseimbangan antara jenis-jenis industri dan sektor yang dibutuhkan masyarakat untuk mengembangkan stabilitas ekonomi.

## 2. Teori Lokasi

Para ekonom regional sering mengatakan bahwa ada 3 faktor yang mempengaruhi pertumbuhan daerah, yaitu lokasi, lokasi, dan lokasi. Pernyataan tersebut sangat masuk akal jika dikaitkan dengan pengembangan kawasan industri. Perusahaan cenderung untuk meminimumkan biayanya dengan cara memilih lokasi yang memaksimalkan peluangnya untuk mendekati pasar. Model

pengembangan industri kuno menyatakan bahwa lokasi yang terbaik adalah biaya yang termurah antara bahan baku dengan pasar.

Tentu saja banyak variabel lainnya yang mempengaruhi kualitas atau suitability suatu lokasi, misalnya upah tenaga kerja, biaya energi, ketersediaan pemasok, komunikasi, fasilitas-fasilitas pendidikan dan latihan, kualitas pemerintah daerah dan tanggungjawabnya, dan sanitasi. Perusahaan-perusahaan yang berbeda membutuhkan kombinasi-kombinasi yang berbeda pula atas faktor-faktor tersebut.

Keterbatasan dari teori lokasi ini pada saat sekarang adalah bahwa teknologi dan komunikasi modern telah mengubah signifikansi suatu lokasi tertentu untuk kegiatan-kegiatan produksi dan distribusi barang.

### 3. Teori Tempat Sentral

Teori tempat sentral (*central place theory*) menganggap bahwa ada hirarki tempat (*hierarchy of places*). Setiap tempat sentral didukung oleh sejumlah tempat yang lebih kecil yang menyediakan sumberdaya (industri dan bahan baku). Tempat sentral tersebut merupakan suatu pemukiman yang menyediakan jasa-jasa bagi penduduk daerah yang mendukungnya.

Teori tempat sentral ini bisa diterapkan pada pembangunan ekonomi daerah, baik di daerah perkotaan maupun di pedesaan. Misalnya, perlunya

melakukan pembedaan fungsi antara daerah-daerah yang bertetangga (berbatasan). Beberapa daerah bisa menjadi wilayah penyedia jasa, sedangkan lainnya hanya sebagai daerah pemukiman.

#### 4. Teori Kausal Kumulatif

Kondisi daerah-daerah sekitar kota yang semakin buruk menunjukkan konsep dasar dari tesis kausasi kumulatif (*cumulative causation*) ini. Kekuatan-kekuatan pasar cenderung memperparah kesenjangan antara daerah-daerah tersebut (maju versus terbelakang). Daerah yang maju mengalami akumulasi keunggulan kompetitif dibanding daerah-daerah lainnya.

#### 5. Model Daya Tarik (*Attraction*)

Teori daya tarik industri adalah model pembangunan ekonomi yang paling banyak digunakan oleh masyarakat. Teori ekonomi yang mendasarinya adalah bahwa suatu masyarakat dapat memperbaiki posisi pasarnya terhadap industrialis melalui pemberian subsidi dan insentif.

Teori pembangunan yang ada sekarang ini (seperti yang diuraikan di muka) tidak mampu untuk menjelaskan kegiatan-kegiatan pembangunan ekonomi daerah secara tuntas dan komprehensif. Suatu pendekatan alternatif terhadap teori pembangunan dirumuskan di sini untuk kepentingan



perencanaan pembangunan ekonomi daerah. Pendekatan ini merupakan sintesa dari perumusan kembali konsep-konsep yang telah ada. Pendekatan ini memberikan dasar bagi kerangka pikir dan rencana tindakan yang akan diambil dalam konteks pembangunan ekonomi daerah. Pendekatan ini dapat dilihat pada Tabel 2.1.

**TABEL 2.1.**

**PARADIGMA BARU TEORI PEMBANGUNAN EKONOMI DAERAH**

<b>Komponen</b>	<b>Konsep Lama</b>	<b>Konsep Baru</b>
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: Arsyad (1999: 119)

### 2.1.9. Perencanaan Pembangunan Ekonomi Daerah

Ketidakpuasan kalangan ilmuwan sosial, terutama di bidang ekonomi terhadap rendahnya tingkat perhatian analisis ekonomi berdimensi spasial merupakan faktor pendorong utama lahirnya ilmu regional (*regional science*). Peristiwa ini terjadi awal tahun 1950-an, meskipun perkembangan dan kemajuan ilmu tersebut baru menonjol tahun 1970-an. Menurut Azis (1994: 55) seperti halnya sebagian besar ilmu sosial pemanfaatan ilmu regional

dalam kehidupan masyarakat, khususnya yang menyangkut formulasi kebijakan dan perencanaan pembangunan menuntut keterkaitan dengan ilmu lain.

Kekhususan ilmu ekonomi regional dibandingkan dengan beberapa ilmu lainnya, seperti ilmu ekonomi, geografi, ilmu politik, sosiologi dan antropologi terletak pada fokusnya yang sangat menonjol terhadap keterkaitan dimensi spasial (ruang) dan dimensi waktu serta perlakuan simultan keduanya dalam menjelaskan, memprediksikan dan memecahkan berbagai masalah ekonomi sosial. Pandangan pendiri (*founding father*) ilmu regional, Walter Isard tentang ilmu ini mungkin dalam batas tertentu serupa dengan visi Auguste Comte tentang sosiologi. Comte yakin akan adanya tahapan akhir pemikiran ilmiah "*A Positive Stage of Scientific Thought*" berpendapat bahwa pengetahuan di berbagai ilmu adalah menyatu dan saling berkaitan "*knowledge in the various sciences is unfied and related*". Walaupun tak seambisius Comte, Isard berprinsip serupa, dan dengan resiko dianggap terlalu berlebihan, ilmu regional baginya dapat merupakan salah satu disiplin tempat menyatu berbagai ilmu.

Kemudian Oscar Lange (Pressman. 2000: 203) menjelaskan bagaimana ekonomi sosialis dapat mengalokasikan sumber-sumber secara efisien

meskipun pada kenyataannya harga ditetapkan oleh birokrat ketimbang oleh pasar. Karya tersebut menjelaskan pula bagaimana negara belum berkembang dapat menggunakan alat perencanaan ekonomi untuk tumbuh dengan lebih cepat dan lebih efisien.

Menurut Azis (1994: 61) secara garis besarnya, hingga tahun 1970-an jenis model perencanaan ekonomi dapat dibagi dalam tiga kelompok, yaitu:

1. Model Konsistensi
2. Model Optimasi
3. Model Simulasi

Model konsistensi pada dasarnya terbentuk melalui sederetan persamaan simultan. Tekanan terutama diberikan kepada konsistensi antara beberapa alternatif tujuan pembangunan.

Model optimasi, sesuai dengan namanya menekankan pencapaian nilai optimum suatu tujuan atau preferensi (misal menyangkut produksi nasional, kesempatan kerja dan konsumsi). Model optimasi timbul karena dalam kenyataan terdapat kendala yang banyak coraknya, yang pada dasarnya menggambarkan keterbatasan keadaan sumber. *Linear Programming* merupakan salah satu peralatan yang cukup sederhana, namun sangat populer dalam model optimasi.

Model simulasi berorientasi semacam percobaan terhadap sistem ekonomi yang ada atau yang dibentuk melalui model. Beberapa kondisi maupun nilai variabel yang berbeda dicoba melalui pendekatan ini. Tepatnya melalui proses simulasi kesimpulan tentang berbagai ciri sistem ekonomi dapat dirumuskan. Dengan demikian akan terurai beberapa pilihan kebijakan yang sesuai dengan sistem ekonomi yang paling diinginkan. Di sinilah keunggulan model simulasi.

Pengelompokan metode seperti disebutkan di atas adalah sangat bermanfaat untuk pengamatan secara konseptual. Kenyataannya banyak negara berkembang yang memanfaatkan gabungan ketiganya, meskipun tiap negara berbeda dalam kadar penggabungannya. Satu kesamaan di antara ketiga model tersebut terletak pada tingkat agregasi yang dipakai. Pada umumnya model tersebut menggunakan pengelompokan, baik untuk sektor maupun variabel secara agregat. Atas dasar itu jarak perbedaan antara solusi yang dihasilkan model dengan rekomendasi kebijakan nyata yang relevan dengan realitas masih terasa jauh. Di samping itu keterkaitan antar sektor belum cukup mendapat perhatian dari tiga model tersebut, dan sebagai alternatifnya disarankan model *input-output* (I-O).

### **2.1.10. Sumber-sumber Keuangan Daerah**

Penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagai sub-sistem pemerintahan negara dimaksudkan untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan masyarakat. Sebagai daerah otonom, daerah mempunyai wewenang dan tanggungjawab menyelenggarakan kepentingan masyarakat berdasarkan prinsip-prinsip keterbukaan, partisipasi masyarakat dan bertanggungjawab kepada masyarakat. Prinsip dasar pemberian otonomi dimaksud atas dasar pertimbangan bahwa daerahlah yang lebih mengetahui kebutuhan dan standar pelayanan bagi masyarakat di daerahnya. Pertimbangan inilah, maka pemberian otonomi daerah diharapkan akan lebih mampu memacu pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat pada akhirnya.

Kemudian untuk menyelenggarakan roda pemerintahan, daerah tentunya memerlukan anggaran. Sesuai dengan Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah pasal 3 menyatakan bahwa sumber-sumber penerimaan daerah dalam pelaksanaan desentralisasi adalah:

- a. Pendapatan Asli Daerah
- b. Dana Perimbangan

- c. Pinjaman Daerah
- d. Lain-lain penerimaan yang sah

Selanjutnya pada pasal 4 menyebutkan sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) sebagaimana dimaksud dalam pasal 3 huruf (a) terdiri dari:

- a. Hasil Pajak Daerah
- b. Hasil Retribusi Daerah
- c. Hasil Perusahaan Milik Daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah lainnya yang dipisahkan
- d. Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang sah.

Pada pasal (5) menyebutkan:

1. Ketentuan mengenai pajak daerah dan retribusi daerah sebagaimana dimaksud dalam pasal 4 huruf (a) dan huruf (b) diatur dengan undang-undang.
2. Ketentuan mengenai perusahaan daerah dan pengelolaan kekayaan daerah lainnya yang dipisahkan sebagaimana dimaksud dalam pasal 4 huruf (c) diatur dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Kemudian sesuai dengan penjelasan Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 pasal 3 huruf (a) yang dimaksud dengan Pendapatan Asli Daerah adalah penerimaan yang diperoleh daerah dari sumber-sumber dalam wilayahnya

sendiri yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pada pasal 5 ayat (1) menyatakan jenis-jenis pajak daerah dan retribusi daerah disesuaikan dengan kewenangan yang diserahkan kepada daerah propinsi dan daerah kabupaten/ kota. Penyesuaian tersebut dilakukan dengan mengubah Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

Adapun rincian dari dana perimbangan adalah:

1. Bagian daerah dari penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), bea perolehan hak atas tanah dan bangunan, dan penerimaan dari sumberdaya alam, seperti kehutanan, perikanan, pertambangan, minyak dan gas bumi.
2. Dana Alokasi Umum (DAU), yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan dengan memperhatikan potensi daerah, luas daerah, keadaan geografis, jumlah penduduk dan tingkat pendapatan masyarakat daerah.
3. Dana Alokasi Khusus, yang bertujuan untuk membantu membiayai kebutuhan-kebutuhan khusus daerah.

Makna dari dana perimbangan menurut Sidik (2001: 24-25) merupakan perimbangan keuangan antara pusat dan daerah adalah suatu sistem pembiayaan pemerintahan dalam rangka negara kesatuan, yang mencakup pembagian keuangan antara pemerintah pusat dan daerah serta pemerataan

antar daerah secara proporsional, demokratis, adil, dan transparan dengan memperhatikan potensi, kondisi, dan kebutuhan daerah, sejalan dengan kewajiban dan pembagian kewenangan serta tatacara penyelenggaraan kewenangan tersebut, termasuk pengelolaan dan pengawasan keuangannya. Berdasarkan perimbangan keuangan pusat dan daerah mengandung pengertian yang cukup luas, yaitu:

1. Bahwa pelaksanaan otonomi daerah ini ingin diwujudkan suatu bentuk keadilan horisontal maupun vertikal;
2. Berusaha mewujudkan tatanan penyelenggaraan pemerintahan dari sisi keuangan yang lebih baik menuju terwujudnya *clean goverment* dan *good governance*.

Lebih lanjut disebutkan, kebijaksanaan tentang keuangan antara pemerintah pusat dan daerah pada dasarnya dapat dilihat dari 3 (tiga) aspek, yaitu:

- a. Merupakan upaya untuk mempertemukan sumber keuangan/pembiayaan dengan tugas, tanggungjawab, serta fungsi pemerintahan yang dibebankan kepada daerah.
- b. Merupakan alokasi, relokasi sumber-sumber keuangan antara pemerintah pusat dan daerah;



- c. Merupakan suatu cara pembagian bagi suatu badan hukum publik yang otonom dengan berbagai jenis sumber dana, seperti perpajakan daerah, dana perimbangan dan sebagainya.

Perimbangan keuangan antara pusat dan daerah dilakukan melalui

Dana Perimbangan, yang terdiri dari:

- a. Bagian Daerah;
- b. Dana Alokasi Umum;
- c. Dana Alokasi Khusus

Bagian daerah pada dasarnya adalah salah satu komponen Dana Perimbangan yang mendasarkan perhitungan perimbangan keuangan berdasarkan potensi daerah penghasil.

- a. Bagian daerah dari sektor perpajakan, terdiri atas:

1) Pajak Bumi dan Bangunan:

- a) Pusat 10%, dikembalikan lagi ke daerah (65% secara merata kepada seluruh kabupaten/kota dan 35% sebagai insentif atas dasar pencapaian tahun sebelumnya);
- b) Provinsi 16,2%;
- c) Kabupaten/kota 64,8%;
- d) Upah Pungut 9%

- 2) Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan:
  - a) Pusat 20%, dikembalikan ke daerah berdasarkan suatu rumus;
  - b) Provinsi 16%;
  - c) Kabupaten/kota 64%.
- 3) PPh Perseorangan (diatur dalam Undang-undang Nomor 17 Tahun 2000 dan Peraturan Pemerintah Nomor 115 Tahun 2000).

Bagian daerah adalah sebesar 20% dari penerimaan PPh Perseorangan Pasal 21, 25 (kecuali ayat 8), dan 29. Bagian daerah tersebut dibagi dengan imbangannya 40% untuk provinsi dan 60% untuk kabupaten/kota. Pembagian Bagian Kabupaten/Kota diserahkan kepada Provinsi/Gubernur dengan mempertimbangkan jumlah penduduk, luas wilayah, dan faktor lain untuk pemerataan.

b. Bagian Daerah dari Sumberdaya Alam

- 1) Sektor Kehutanan:
  - a) dari penerimaan Iuran Hak Pengusahaan Hutan sebesar 80% dengan rincian 16% untuk provinsi dan 64% untuk kabupaten/kota;
  - b) dari penerimaan Provisi Sumberdaya Hutan, sebesar 80% dengan rincian 16% untuk provinsi, 32% untuk kabupaten/kota penghasil,

dan 32% untuk kabupaten/kota sekitar dalam provinsi yang bersangkutan;

2) Sektor Pertambangan Umum:

- a) dari penerimaan Iuran Tetap (*Land Rent*) sebesar 80% dengan rincian 16% untuk provinsi dan 64% untuk kabupaten/kota;
- b) dari penerimaan Iuran Eksploitasi (*royalty*) sebesar 80% dengan rincian 16% untuk provinsi, 32% untuk kabupaten/kota penghasil, dan 32% untuk kabupaten/kota sekitar dalam provinsi yang bersangkutan.

3) Sektor Perikanan, sebesar 80% dari penerimaan pungutan pengusaha perikanan dan pungutan hasil perikanan dibagikan kepada kabupaten/kota secara merata;

4) Sektor Pertambangan Migas:

- a) dari penerimaan minyak sebesar 15% dengan rincian 3% untuk provinsi, 6% untuk kabupaten/kota penghasil, dan 6% untuk kabupaten/kota sekitar dalam provinsi yang bersangkutan.
- b) dari penerimaan gas alam, sebesar 30% dengan rincian 6% untuk provinsi, 12% untuk kabupaten/kota penghasil, dan 12% untuk kabupaten/kota dalam provinsi yang bersangkutan.

- 5) Ketentuan lebih lanjut mengenai tatacara pembagian dan pelaksanaan penyaluran diatur lebih lanjut dalam Keputusan Menteri Keuangan setelah ada ketentuan Daerah Penghasil oleh Menteri Teknis terkait.

Secara keseluruhan persentase bagian daerah dari perpajakan dan SDA lebih rinci dapat dilihat pada Tabel 2.2.

**TABEL 2.2.**  
**PROPORSI BAGI HASIL BEBERAPA PENERIMAAN NEGARA  
SEBELUM DAN SESUDAH UU-PKPD (PERSENTASE)**

No.	Jenis Penerimaan	Sebelum UU-PKPD			Setelah UU-PKPD			
		Pusat	Dati I	Dati II	Pusat	Provinsi	Kab/Kota	Pem Kab/kota lainnya
1.	PBB	10	16,2	64,8	-	16,2	64,8 (+)	+
2.	BPHTB	20	16	64	-	16	64 (+)	+
3.	IHH	55	30	15	20	16	64	-
4.	PSDH/IHPH	55	30	15	20	16	32	32
5.	Landrent/luran Tetap	20	16	64	20	16	64	-
6.	Royalty Pertambangan Umum	20	16	64	20	16	32	32
7.	Perikanan	100	-	-	20	-	-	80
8.	Minyak	100	-	-	85	3	6	6
9.	Gas Alam	100	-	-	70	6	12	12
10.	Dana Reboisasi	100	-	-	60	-	40	-
11.	PPh	100	-	-	80	8	12	-

Sumber: Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999

Melalui penerimaan dari bagian daerah diharapkan potensi penerimaan daerah menjadi semakin besar dan juga dapat meredam keinginan daerah untuk menguasai sendiri pemanfaatan sumberdaya alam yang dimilikinya. Daerah penghasil/asal (*origin*) dapat menikmati sebagian penerimaan yang benar-benar diperoleh dari potensi daerah yang bersangkutan, namun demikian pembagian tersebut pada dasarnya cenderung menimbulkan

terjadinya ketimpangan antar daerah. Hal ini disebabkan hanya beberapa daerah di Indonesia yang memiliki potensi sumberdaya alam secara signifikan, seperti minyak bumi dan gas alam, pertambangan, dan kehutanan. Demikian pula halnya dengan potensi penerimaan daerah dari PBB, BPHTB, dan PPh Perorangan, di mana potensi cukup signifikan hanya dimiliki oleh beberapa daerah saja.

Dana Alokasi Umum (DAU) adalah dana yang berasal dari APBN yang dialokasikan dengan tujuan untuk pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk membiayai kebutuhan pengeluarannya dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Adanya DAU diharapkan perbedaan kemampuan kinerja antar daerah yang maju dengan yang belum berkembang dapat diperkecil.

Pembagian dana bagian daerah melalui bagi hasil berdasarkan daerah penghasil (*by origin*) cenderung menimbulkan ketimpangan antar daerah, di mana daerah yang mempunyai potensi pajak dan sumberdaya alam yang besar hanya terbatas pada beberapa daerah tertentu. Peran strategis distribusi DAU terletak pada kemampuannya untuk menciptakan pemerataan berdasarkan pertimbangan atas potensi fiskal dan kebutuhan nyata dari masing-masing daerah. Apabila ditelaah berdasarkan pengalaman sebelum diberlakukannya

Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 dapat dikatakan bahwa sebenarnya DAU merupakan “pengganti” dari Subsidi Daerah Otonom (SDO) dan bantuan atau disebut juga dengan Dana Rutin Daerah (DRD) dan Dana Pembangunan Daerah (DPD). Perbedaan yang paling utama antara DAU dengan SDO dan bantuan adalah bahwa DAU merupakan *transfer* dari pusat kepada daerah yang bersifat “*block grant*” yang kewenangan pengaturan penggunaannya diserahkan kepada pemerintah daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan sesuai dengan tujuan pemberian otonomi daerah.

Sebagaimana diamanatkan dalam Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 bahwa DAU ditetapkan sekurang-kurangnya 25% dari Penerimaan Dalam Negeri (PDN) netto (PDN setelah dikurangi dengan Bagian Daerah dan Dana Reboisasi) dalam APBN. Untuk mengalokasikan DAU yang jumlahnya cukup besar tersebut dipergunakan suatu formula yang rumusan serta variabel dasarnya seperti ditetapkan dalam pasal 7 undang-undang tersebut. Dalam penghitungan DAU Tahun Anggaran (TA) 2001 yang dialokasikan kepada daerah (provinsi, kabupaten, dan kota) seluruh Indonesia dilakukan oleh Sekretariat Bidang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah pada Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah (DPOD) dengan menggunakan

formulasi yang ada dalam Peraturan Pemerintah Nomor 104 Tahun 2000. Sementara itu hasil perhitungan serta pendistribusiannya untuk masing-masing daerah sebagaimana terdapat dalam Keppres Nomor 181 Tahun 2000.

Rumus atau formula DAU ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 104 Tahun 2000 tentang Dana Perimbangan. Secara garis besar rumus DAU yang ditetapkan dalam peraturan pemerintah tersebut adalah sebagai berikut:

Kebutuhan Dana Alokasi Umum suatu Daerah = Kebutuhan Daerah – Potensi Penerimaan Daerah

Keterangan:

$$\text{Kebutuhan Daerah} = \text{Kebutuhan Daerah rata-rata} \times \frac{\text{Indeks Penduduk} + \text{Indeks Luas Daerah} + \text{Indeks Harga Bangunan} + \text{Indeks Kemiskinan Relatif}}{4}$$

$$\text{Potensi Penerimaan Daerah} = \text{Penerimaan Daerah rata-rata} \times \frac{(\text{Indeks Industri} + \text{Indeks SDA} + \text{Indeks SDM})}{3}$$

$$\text{Bobot Dana Alokasi Umum suatu Daerah} = \frac{\text{Kebutuhan Dana Alokasi Umum Suatu Daerah}}{\text{Kebutuhan Dana Alokasi Umum seluruh Daerah}}$$

Formulasi dan hasil perhitungan DAU Tahun 2001 telah melalui beberapa tahap pembahasan secara intensif dengan berbagai pihak termasuk DPOD serta Panitia Anggaran DPR RI. Dengan kata lain, bahwa proses pengambilan keputusan mengenai formulasi dan hasil perhitungan DAU TA

2001 sedikit banyak telah mengakomodasikan suara daerah melalui DPOD dan DPR-RI.

Dana Alokasi Khusus (DAK), sesuai dengan pasal 8 Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999, definisi DAK adalah dana yang berasal dari APBN (termasuk di dalamnya adalah 40% dari Dana Reboisasi) yang dialokasikan kepada daerah tertentu untuk membantu membiayai kebutuhan khusus daerah dengan memperhatikan ketersediaan dana dalam APBN. Berbeda dengan dana bagi hasil dari DAU, kewenangan dalam pengalokasian DAK relatif terbatas karena dana tersebut pada dasarnya dikaitkan dengan pembiayaan kegiatan tertentu (*earmarking*) termasuk kegiatan reboisasi. DAK dimaksudkan untuk membiayai kebutuhan yang tidak dapat diperkirakan sebelumnya dengan menggunakan rumus DAU serta untuk pembiayaan proyek yang merupakan komitmen atau prioritas nasional.

Dana Alokasi Khusus dialokasikan kepada daerah tertentu berdasarkan usulan kegiatan dan sumber-sumber pembiayaan yang diajukan oleh daerah kepada Menteri Teknis terkait, sedangkan pengalokasiannya ditetapkan oleh Menteri Keuangan setelah memperhatikan pertimbangan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah, Menteri Teknis terkait dan instansi yang membidangi perencanaan pembangunan nasional. Sementara itu untuk



penyaluran DAK dilakukan oleh Menteri Keuangan dan tatacara penyalurannya sebagaimana telah diatur dalam Keputusan Menteri Keuangan Nomor: 556/KMK.03/2000. Untuk memperoleh DAK, daerah diwajibkan untuk menyediakan Dana Pendamping paling sedikit sebesar 10% dari total biaya yang diajukan dan disediakan melalui APBD.

Masalah keuangan daerah merupakan suatu dilema bagi daerah otonom. Di satu pihak, dengan prinsip otonomi daerah, undang-undang mewajibkan daerah yang bersangkutan untuk mengurus rumahtangganya sendiri, baik urusan rutin maupun tugas-tugas dalam pembangunan daerah. Di lain pihak justru pembiayaan urusan rutin rumahtangga daerah otonom ini yang harus dibantu oleh pemerintah pusat. Kewajiban otonomi daerah tersebut membutuhkan biaya yang seharusnya disediakan sendiri oleh daerah dari sumber keuangan yang telah dilimpahkan oleh pemerintah pusat dan sumber lain yang ada di daerah.

Menurut Sidik (2001: 8) di negara manapun sumber penerimaan pajak dan bukan pajak yang utama selalu dipegang oleh pemerintah pusat. Hanya sebagian kecil pembiayaan kegiatan pemerintah daerah dapat dipenuhi dari hasil Pendapatan Asli Daerah (PAD). Ketergantungan terhadap subsidi pemerintah pusat memang umum terjadi hampir di semua negara, tidak

terkecuali negara-negara maju, seperti Amerika Serikat. Perkembangan pengeluaran pelayanan publik di negara Amerika Serikat tahun 1900 sekitar 34% dilaksanakan oleh pemerintah Federal dan 66% oleh negara bagian dan pemerintah lokal. Sejak tahun 1949 komposisi pengeluaran sektor publik tersebut bergeser menjadi 70% dilaksanakan oleh pemerintah Federal dan 30% oleh negara bagian dan pemerintah lokal. Proporsi ini bergerak pada tingkat yang hampir sama sampai tahun 1990, yaitu 67% dilaksanakan oleh pemerintah Federal dan 33% oleh negara bagian dan pemerintah lokal. Hanya saja tingkat ketergantungan negara bagian dan pemerintah lokal tersebut tentu saja tidak mengurangi kewajiban mereka untuk meningkatkan PAD-nya.

Sejalan dengan itu, sesuai dengan pendapat Bird dan Chen (1998) (Sidik, 2001 : 11) menyatakan bahwa resiko paling besar ketika sumber utama penerimaan pemerintah diserahkan kepada pemerintah daerah tanpa diikuti langkah-langkah kebijaksanaan yang menjamin mobilisasi pendapatan daerah untuk membiayai berbagai pelayanan publik yang menjadi tanggungjawab pemerintah lokal. Usaha pemerataan antar daerah, penentuan standar minimal pelayanan sektor publik dan bantuan kepada daerah tertentu untuk kebutuhan yang sangat mendesak, pada dasarnya dilakukan melalui alokasi sumbangan umum, sumbangan khusus dan sumbangan tambahan, di mana pelaksanaan

desentralisasi akan menghasilkan keseimbangan dan pemerataan antar daerah yang semakin membaik.

#### **2.1.11. Pola Hubungan dan Tingkat Kemandirian Daerah**

Dikeluarkannya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah akan terjadi perluasan wewenang pemerintah daerah. Hal ini berarti pemerintah daerah harus memperhatikan hak-hak masyarakat, terutama pada penyediaan barang publik. Pada saat yang bersamaan pula dikeluarkan Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah, akan membuka peluang bagi daerah untuk menggali berbagai potensi ekonomi sebagai penerimaan daerah agar daerah mampu melaksanakan otonomi daerah.

Menurut Halim (2001: 167-169) ciri utama yang menunjukkan suatu daerah mampu melaksanakan otonomi adalah:

1. Kemampuan keuangan daerah, artinya daerah harus memiliki kewenangan dan kemampuan untuk menggali sumber-sumber keuangan, mengelola dan menggunakan keuangannya sendiri yang cukup memadai untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahannya.

2. Ketergantungan kepada bantuan pusat harus seminimal mungkin agar Pendapatan Asli Daerah (PAD) harus menjadi bagian sumber keuangan terbesar yang didukung oleh kebijakan perimbangan keuangan pusat dan daerah, sehingga peranan pemerintah daerah menjadi lebih besar.

Kedua ciri tersebut akan ikut mempengaruhi pola hubungan antara pemerintah pusat dan daerah. Secara konseptual pola hubungan antara pemerintah pusat dan daerah harus dilakukan sesuai dengan kemampuan keuangan daerah dalam membiayai pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan, walaupun pengukurannya akan menimbulkan perbedaan. Untuk melihat kemampuan daerah dalam menjalankan otonomi daerah salah satunya dapat diukur melalui kinerjanya. Menurut Musgrave and Musgrave (1991) (Reksohadiprojo, 2001 : 155) digunakan ukuran derajat desentralisasi fiskal antara pemerintah pusat dan daerah, antara lain:

- a.  $\frac{\text{Pendapatan Asli Daerah (PAD)}}{\text{Total Penerimaan Daerah (TPD)}}$
- b.  $\frac{\text{Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak untuk Daerah (BHPBP)}}{\text{Total Penerimaan Daerah (TPD)}}$
- c.  $\frac{\text{Sumbangan Daerah (SB)}}{\text{Total Penerimaan Daerah (TPD)}}$

$$\text{TPD} = \text{PAD} + \text{BHPBP} + \text{SB}$$

Kalau hasilnya tinggi derajat desentralisasinya besar (mandiri). Tingkat kemandirian daerah melalui derajat desentralisasi fiskal, hanya dilihat dari sudut pandang total penerimaan daerah. Berdasarkan kenyataan ini jelaslah bahwa kemandirian daerah tergantung dari besar kecilnya total penerimaan daerah sebagai pembaginya.

Pengukuran kinerja seperti disebutkan di atas, mengandung kelemahan karena tidak memperhatikan pendistribusian dari pengeluaran total daerah. Atas dasar kenyataan ini Mahi (2000) Tim LPEM-FEUI (Halim, 2001: 28) menyatakan bahwa untuk melihat kesiapan pemerintah daerah dalam menghadapi otonomi daerah khususnya di bidang keuangan diukur dari seberapa jauh kemampuan pembagian urusan bila didanai sepenuhnya oleh Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan bagi hasil. Rasio yang digunakan antara lain:

1. Perbandingan antara Pendapatan Asli Daerah (PAD) dengan Pengeluaran Total;
2. Perbandingan antara Pendapatan Asli Daerah (PAD) dengan Pengeluaran Rutin;
3. Perbandingan antara Pendapatan Asli Daerah (PAD) ditambah bagi hasil dengan Pengeluaran Total;

- 4 Perbandingan antara Pendapatan Asli Daerah (PAD) ditambah bagi hasil dibagi dengan Pengeluaran Rutin.

Berdasarkan perhitungan rasio tersebut, jika hasilnya tinggi, maka peranan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dalam membiayai urusan daerah dinyatakan mampu untuk menunjang kemandirian keuangan pemerintah daerah.

Cara lain yang dapat dilakukan untuk mengukur kinerja daerah, melalui penentuan posisi fiskal daerah dengan cara menghitung koefisien elastisitas Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Produk Domestik Regional Bruto (PDRB). Semakin elastis Pendapatan Asli Daerah (PAD), maka struktur PAD akan semakin baik melalui suatu formula:

$$e = \frac{\% \Delta \text{PAD}}{\% \Delta \text{PDRB}}$$

Keterangan:

e = elastisitas

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

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

## **2.2. Beberapa Penelitian Terdahulu**

Penelitian yang berhubungan dengan keuangan pusat dan daerah telah banyak dilakukan oleh para ahli ekonomi, baik melalui pendekatan deskriptif maupun kuantitatif. Demikian pula hubungan fiskal antar daerah maupun antar negara telah banyak pula dilakukan. Untuk penelitian yang berhubungan dengan derajat desentralisasi fiskal dan tingkat kemandirian serta elastisitas penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) sebagai dasar untuk menentukan kategori kabupaten dan kota sesuai dengan kemampuannya untuk melaksanakan otonomi daerah di Provinsi Jawa Timur belum pernah dilakukan. Keadaan tersebut sangat penting untuk diteliti setelah diimplementasikannya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah.

### **2.2.1. Sanders (1970)**

Melakukan penelitian tentang keuangan daerah di Indonesia, terutama membahas Alokasi Devisa Otomatis (ADO) kepada pemerintah daerah tingkat I, di mana masing-masing daerah menerima 10% devisa dari ekspor melalui pelabuhan di daerah mereka. Alokasi dana pembangunan untuk daerah

melalui ADO mempunyai beberapa kelemahan. Misalnya untuk daerah dengan fasilitas pelabuhan yang baik menerima devisa lebih banyak, walaupun kurang menghasilkan komoditas ekspor, dan terjadinya hambatan perdagangan, ketimpangan pembangunan antar daerah dengan adanya perbedaan penerimaan ADO yang mencolok.

### **2.2.2. Jamaluddin Ahmad (1990)**

Penelitian Ahmad tentang Bantuan Pemerintah Pusat kepada Daerah Tingkat I dan Tingkat II di Indonesia. Hasil penelitian yang menyebutkan bahwa pengalokasian bantuan kepada daerah memerlukan formula yang jelas sesuai dengan tujuan bantuan. Apakah untuk memenuhi kebutuhan fiskal daerah, mengupayakan keseimbangan bantuan antar daerah untuk mendorong pertumbuhan ekonomi ke arah yang lebih merata dan dapat meningkatkan upaya pengumpulan PAD, yang pada gilirannya dapat lebih berperan untuk memenuhi kebutuhan fiskalnya sendiri.

Kemudian disebutkan bahwa sudah tiba saatnya untuk mengembangkan sistem bantuan umum dalam bentuk blok (*block grants*) yang bersifat longgar. Cara ini lebih memberikan tanggungjawab kepada pengelola pembangunan di daerah sesuai dengan asas desentralisasi dan otonomi daerah.



Bantuan dalam bentuk blok dapat disederhanakan menjadi empat bentuk, yaitu:

- a. Bantuan atau Subsidi Daerah Otonom (SDO) daerah tingkat I yang merupakan penggabungan Inpres Dati I dan Inpres penghijauan dan reboisasi.
- b. Bantuan Pembangunan Dati II yang merupakan penggabungan dari Inpres Dati II, Inpres Sarana pendidikan dasar, Inpres sarana kesehatan dan Inpres penunjang jalan kabupaten.
- c. Bantuan Pembangunan Desa, sesuai sistem yang sudah dikembangkan.

### **2.2.3. Andi Mustari Pide (1997)**

Penelitian Pide titik berat pembahasannya adalah pada kedudukan, tugas, wewenang dan tanggungjawab kepada Daerah Tingkat II dan otonomi Daerah Tingkat II. Penelitiannya juga menyangkut Daerah Tingkat I, namun hanya sebagai pelengkap tujuan utamanya. Pembahasan hanya diarahkan kepada segala sesuatu yang berkaitan dengan peraturan daerah, undang-undang sejak tahun 1945 sampai pada masa orde baru.

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif tentang prinsip-prinsip penyelenggaraan pemerintahan, yang dimulai pada masa sesudah

Indonesia merdeka, masa demokrasi terpimpin dan masa permulaan orde baru. Simpulan yang dihasilkan antara lain adalah tentang konsep otonomi daerah yang ideal dan kedudukan kepala daerah yang ideal. Konsep otonomi yang ideal memasuki abad XXI adalah otonomi daerah tanpa diikuti istilah apapun di belakangnya, seperti seluas-luasnya, riil atau nyata, bertanggungjawab dan sebagainya.

#### **2.2.4. Litvack (1998)**

Penelitian tentang desentralisasi yang antara lain dikemukakan oleh Tiebout (1956), Oates (1972), Tresch (1981), Breton (1996), Weingast (1995) yang dikutip oleh Litvack et al (1998) menyatakan bahwa pelayanan publik yang paling efisien seharusnya diselenggarakan oleh wilayah yang memiliki kontrol geografis yang paling minimum karena:

1. Pemerintah lokal sangat menghayati kebutuhan masyarakatnya;
2. Keputusan pemerintah lokal sangat responsif terhadap kebutuhan masyarakat, sehingga mendorong pemerintah lokal untuk melakukan efisiensi dalam penggunaan dana yang berasal dari masyarakat.

3. Persaingan antar daerah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakatnya akan mendorong pemerintah lokal untuk meningkatkan inovasinya.

Kemudian Tiebout menekankan bahwa tingkat dan kombinasi pembiayaan barang publik bertaraf lokal dan pajak yang dibayar oleh masyarakat merupakan kepentingan politisi masyarakat lokal dengan pemerintah daerahnya. Masyarakat akan memilih untuk tinggal di lingkungan yang anggaran daerahnya memenuhi preferensi yang paling tinggi antara pelayanan publik pemerintah daerahnya dengan pajak yang dibayar oleh masyarakat. Ketika masyarakat tidak senang pada kebijakan pemerintah lokal dalam pembebanan pajak untuk pembiayaan barang publik yang bersifat lokal, maka hanya ada dua pilihan bagi warga masyarakat, yaitu meninggalkan wilayah tersebut atau tetap tinggal di wilayah tersebut dengan berusaha mengubah kebijakan lokal melalui DPRD-nya.

Penelitian Tiebout yang dilakukan di beberapa negara bagian di Amerika ini memberikan petunjuk bahwa terdapat potensi untuk mencapai efisiensi ekonomi (*Maximizing Welfare*) dalam penyediaan barang publik pada tingkat lokal. Tiebout berpendapat bahwa barang publik yang bersifat nasional bukan merupakan kepentingan masyarakat lokal dalam mendorong

pemerintah untuk mencapai efisiensi ekonomi. Proses politis dalam penyediaan barang publik yang bertaraf lokal sangat mengundang minat masyarakat lokal untuk secara aktif berpartisipasi dalam perdebatan pengadaan barang publik tersebut.

Masyarakat yang tidak puas dengan penyediaan barang publik pada tingkat lokal tersebut akan mendorong masyarakat untuk berpindah ke wilayah tetangganya yang dapat memuaskan kebutuhannya dengan beban pajak yang dibayarnya. Dengan kata lain masyarakat memiliki preferensi untuk memaksimalkan utilitinya. Pilihan yang lain, masyarakat tersebut akan berusaha untuk mengadakan perbaikan kebijakan pemerintah lokal sesuai dengan keinginannya, apabila mereka tidak ingin pindah dari wilayah tersebut. Model Tiebout ini menunjukkan kondisi yang diperlukan untuk mencapai efisiensi ekonomi dalam penyediaan barang publik yang bersifat lokal yang pada gilirannya akan menciptakan kondisi yang dikenal sebagai *“The market for local services would be perfectly competitive”* seperti ditulis oleh Aronson (1985 : 153-161) dan Stiglitz (1988 : 636-637).

### 2.2.5. Roy Bahl (1999)

Menurut Bahl, dari hasil penelitiannya menyebutkan bahwa bantuan pemerintah pusat merupakan landasan utama sumber-sumber keuangan pemerintah daerah. Instrumen bantuan tersebut dapat berupa bantuan umum (*block grant*), sumbangan khusus (*categorical grant*) dan bagi hasil pajak (*shared taxes*). Disain sumbangan tersebut tergantung kepada tujuan yang dicapai dalam rangka pemberian sumbangan tersebut. Pada umumnya tujuan pemberian sumbangan dimaksudkan untuk mengadakan koreksi terhadap ketimpangan vertikal (*vertical imbalance*), ekualisasi (*equalization*) dan eksternalitas antar daerah (*inter regional spill over*).

Justifikasi yang jelek atas sumbangan tersebut bila memberikan dampak *counter productive* terhadap pelaksanaan otonomi daerah, keengganan pemerintah pusat untuk memberikan kewenangan pemajakan (*taxation power*) kepada pemerintah daerah. Pemerintah terlalu berlebihan dalam upaya untuk menerapkan standardisasi pelayanan publik dan adanya kekhawatiran yang sangat berlebihan terjadinya mismanajemen dan korupsi dalam pengelolaan daerah.

Kemudian Bahl menyarankan sebaiknya pusat secara bertahap membagi hasil sumber-sumber penerimaan pajak yang dominan dan potensial

serta *tax base*-nya tersebar pada hampir seluruh daerah, seperti pajak penghasilan perorangan, cukai dan pajak penjualan kepada daerah. Selanjutnya disebutkan bahwa pajak-pajak yang bersifat lokal, seperti pajak properti (PBB), pajak-pajak penerimaan bukan pajak/retribusi yang terkait dengan pelayanan publik seharusnya menjadi wewenang pemerintah daerah.

#### **2.2.6. Robert Simanjuntak (1999)**

Suatu kajian awal yang dilakukan oleh Simanjuntak (1999) mengenai dampak dilaksanakannya Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 terhadap pendapatan daerah, menyatakan bahwa kelangsungan proses pembangunan akan meningkatkan ketimpangan fiskal antar daerah dengan adanya bagi hasil penerimaan sumber daya alam, terutama migas dan hasil hutan. Hanya provinsi yang kaya sumberdaya alam akan menikmati peningkatan pendapatan.

Temuan lainnya adalah mengenai tingkat efektivitas dan efisiensi dari penggunaan dana, baik yang berasal dari PAD maupun yang diterima dari pemerintah pusat berupa dana perimbangan. Satu hal yang sudah jelas, implikasi pengaturan perimbangan keuangan pusat dan daerah sesuai dengan Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 tersebut, memerlukan peningkatan

kemampuan pemerintah daerah dalam pengelolaan keuangannya. Hal ini dikarenakan semakin besarnya dana yang dikelola sendiri oleh pemerintah daerah, tanpa pengaturan dari pemerintah pusat, seperti Dana Alokasi Umum (DAU) yang merupakan komponen terbesar dana alokasi dari pusat.

Melihat formulasi penjabaran Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 dinilai masih cenderung berpihak kepada pemerintah pusat dan belum desentralistik. Debat dari formulasi masih terus berkepanjangan karena alasan atau argumentasi yang mendasari proporsi pembagian penerimaan (*revenue sharing*) dalam undang-undang tersebut bukan saja tidak jelas, melainkan juga tidak signifikan pengaruhnya dibanding proporsi sebelumnya.

Berdasarkan studi empiris yang dilakukan oleh para ahli tersebut ada beberapa persamaan, utamanya yang menyangkut tentang otonomi daerah. Otonomi daerah dimaksudkan di antaranya pembahasan dilakukan terhadap subsidi yang berasal dari pemerintah pusat, Pendapatan Asli Daerah (PAD) atau pun yang lebih luas lagi tentang perpajakan pusat maupun daerah. Bahkan ada pula yang berkaitan dengan peraturan daerah yang menyangkut tentang otonomi daerah.

Penelitian yang dilakukan oleh para ahli tersebut jelas berbeda dengan penelitian ini. Perbedaan yang utama adalah, penelitian ini dilakukan berpegang pada Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan

Daerah dan Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah. Kedua undang-undang tersebut pada saat penelitian ini berlangsung telah diterapkan pada pemerintah kabupaten dan kota di Indonesia.

Perbedaan lainnya adalah, penelitian ini pembahasannya ditekankan pada derajat desentralisasi fiskal, tingkat kemandirian dan elastisitas Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang digunakan sebagai variabel untuk menentukan jenjang posisi pemerintah kabupaten dan kota pada era otonomi daerah di Provinsi Jawa Timur. Analisisnya dilakukan dengan menggunakan pendekatan deskriptif maupun kuantitatif. Melalui pendekatan kuantitatif diharapkan akan dapat dibuktikan apakah masing-masing kabupaten dan kota yang ada di Provinsi Jawa Timur sudah mampu melaksanakan desentralisasi dan otonomi daerah seperti yang diamanatkan oleh kedua undang-undang tersebut. Berdasarkan uraian tersebut jelaslah bahwa penelitian ini berbeda dengan penelitian-penelitian yang telah dilakukan sebelumnya.



**BAB**

**KERANGKA KONSEPTUAL  
DAN HIPOTESIS PENELITIAN**

## BAB 3

### KERANGKA KONSEPTUAL DAN HIPOTESIS PENELITIAN

#### 3.1. Kerangka Konseptual

Kerangka konseptual merupakan alur pikir agar supaya lebih mudah untuk dimengerti tujuan yang ingin dicapai. Telah diungkapkan sebelumnya bahwa Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah sudah tidak sesuai lagi. Hal ini dilakukan dalam menghadapi keadaan, baik di dalam maupun di luar negeri, serta tantangan persaingan global dipandang perlu menyelenggarakan otonomi daerah dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggungjawab kepada daerah secara proporsional, yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumberdaya nasional, serta perimbangan keuangan Pusat dan Daerah. Sesuai dengan prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta potensi keanekaragaman daerah, yang dilaksanakan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Berdasarkan kenyataan di atas, maka dikeluarkanlah Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Pada saat yang hampir bersamaan pula dikeluarkan Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang

Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 Bab III, pembentukan dan susunan daerah pada pasal 4 menyebutkan:

- (1). Dalam rangka pelaksanaan azas desentralisasi dibentuk dan disusun Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten dan Daerah Kota yang berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat;
- (2). Daerah-daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), masing-masing berdiri sendiri dan tidak mempunyai hubungan hirarki satu sama lain;

Lebih lanjut pada pasal 5 ayat (1) daerah dibentuk berdasarkan pertimbangan kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, jumlah penduduk, luas daerah, dan pertimbangan lain yang memungkinkan terselenggaranya otonomi daerah. Pasal 6 ayat (1) menyebutkan daerah yang tidak mampu menyelenggarakan otonomi daerah dapat dihapus dan atau digabung dengan daerah lain.

Bertitiktolak pada pasal 5 ayat (1) tersebut dan sesuai dengan pendapat Rasyid (2000: 88) yang menyebutkan bahwa, ciri utama yang menunjukkan suatu daerah otonom mampu menyelenggarakan otonomi daerahnya, terletak pada kemampuan keuangan daerah. Artinya, daerah otonom harus memiliki

kewenangan dan kemampuan untuk menggali sumber-sumber keuangannya sendiri, mengelola dan menggunakan keuangan sendiri yang cukup untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan daerahnya. Untuk itu dalam rangka menyelenggarakan otonomi daerah, kewenangan keuangan yang melekat pada setiap kewenangan pemerintah menjadi kewenangan daerah.

Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 pasal 79 menyebutkan sumber pendapatan daerah terdiri atas:

a. Pendapatan Asli Daerah, yaitu:

1). Hasil Pajak Daerah

2). Hasil Retribusi Daerah

3). Hasil Perusahaan Milik Daerah, dan Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang dipisahkan; dan

4). Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang sah.

b. Dana Perimbangan

c. Pinjaman Daerah dan

d. Lain-lain Pendapatan Daerah yang sah

Berdasarkan uraian di atas jelaslah bahwa keberhasilan otonomi daerah yang ditentukan kemampuan Daerah Kabupaten dan Daerah Kota dalam menggali sumber-sumber untuk membiayai pemerintahan daerah. Sumber

paling utama untuk membiayai pemerintahan daerah tidak lain berasal dari Pendapatan Asli Daerah (PAD). Untuk itu perlu kiranya diketahui seberapa besar desentralisasi fiskal yang merupakan salah satu ukuran kinerja pemerintah daerah kabupaten dan kota dalam melaksanakan otonomi daerah. Ukuran ini hanya difokuskan pada sisi total penerimaan daerah. Berdasarkan kinerja tersebut akan diketahui tingkat kemandirian kabupaten dan kota yang bersangkutan. Ukuran kinerja kabupaten dan kota lainnya adalah rasio antara PAD, bagi hasil pajak dan bukan pajak dengan pengeluaran rutin maupun pengeluaran total. Melalui perhitungan tersebut akan diketahui pula tingkat kemandirian kabupaten dan kota yang bersangkutan. Kemudian maju tidaknya suatu daerah dapat dilihat dari pertumbuhan ekonominya. Ukuran pertumbuhan ekonomi yang sering digunakan adalah pertumbuhan PDRB-nya. Untuk itu perlu diketahui pula elastisitas PAD masing-masing daerah kabupaten dan kota. Berdasarkan hasil perhitungan elastisitas tersebut akan dapat diketahui sejauh mana perubahan PDRB yang disebabkan adanya perubahan PAD di masing-masing daerah kabupaten dan kota. Atas dasar itu akan diketahui jenjang posisi masing-masing kabupaten dan kota, apakah sudah mampu, dalam persiapan ataukah belum mampu melaksanakan otonomi daerah seperti yang diamanatkan oleh Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-undang Nomor 25

Tahun 1999. Penentuan jenjang posisi masing-masing kabupaten dan kota didasarkan atas perhitungan skoring, nilai terendah sampai dengan tertinggi. Berdasarkan perhitungan skoring tersebut kemudian dilakukan pengujian dengan menggunakan alat statistik Analisis Diskriminan. Hasil pengujian tersebut akan diketahui apakah ada pengaruh yang signifikan derajat desentralisasi fiskal, tingkat kemandirian dan elastisitas PAD terhadap perbedaan kategori pemerintahan kabupaten dan kota. Melalui hasil perhitungan ini diketahui koefisien masing-masing variabel yang digunakan dan selanjutnya akan diketahui pula hubungan fungsionalnya. Perhitungan analisis diskriminan ini, berakibat jenjang posisi masing-masing kabupaten dan kota akan berbeda dengan menggunakan perhitungan skoring.

Selanjutnya dilakukan analisis korelasi pengeluaran pembangunan dengan PDRB. Analisis ini dilakukan dengan suatu alasan apakah ada korelasi yang signifikan pengeluaran pembangunan dengan PDRB.

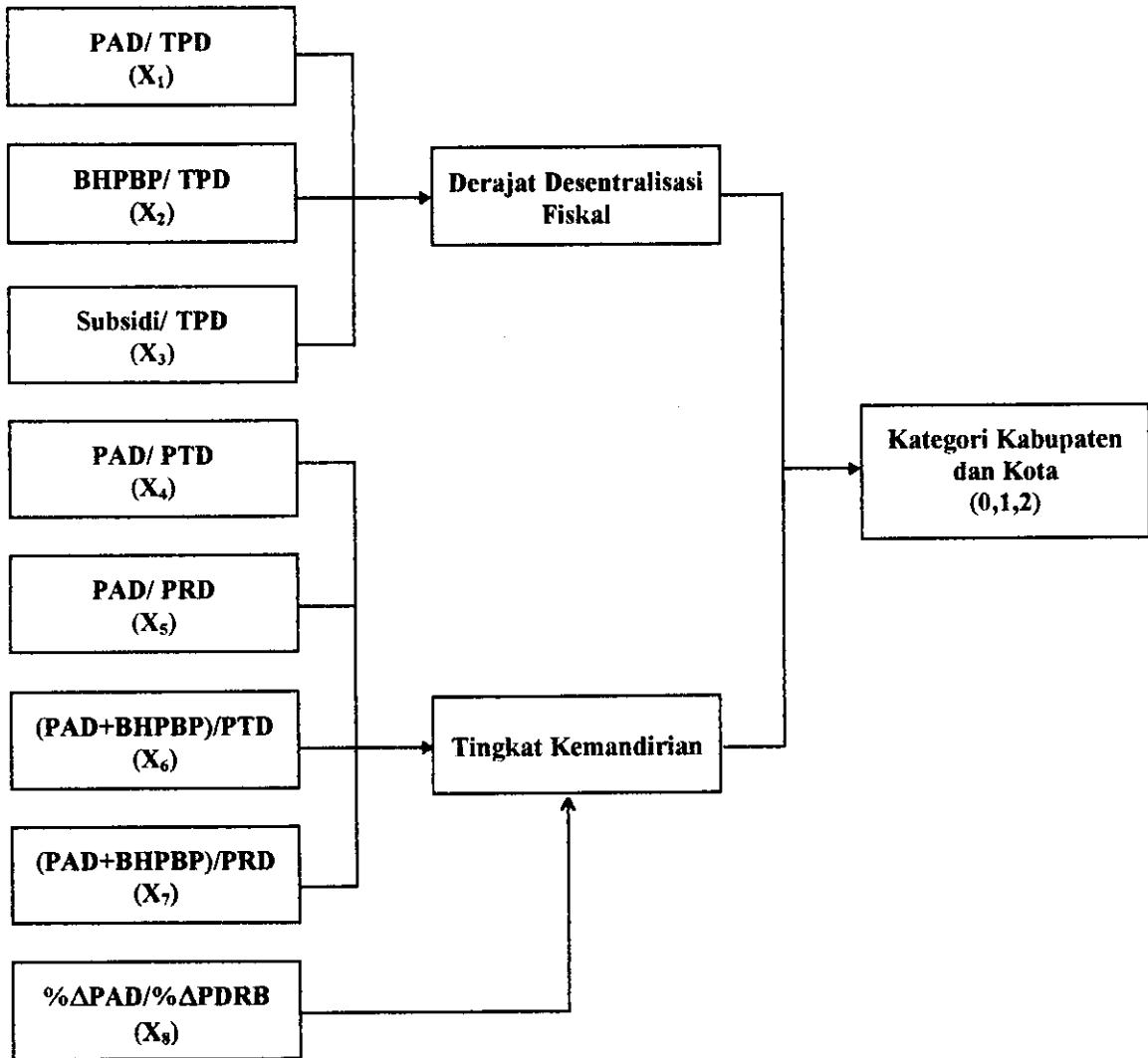
Pengeluaran pembangunan digunakan untuk membiayai pengeluaran masing-masing sektor yang ada pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Pengeluaran untuk masing-masing sektor untuk kepentingan publik yang tidak dibiayai oleh pihak swasta, tetapi harus dibiayai oleh pemerintah. Sebagai akibatnya tingginya pengeluaran pembangunan akan membawa dampak terhadap tingginya PDRB masing-masing daerah, yang pada gilirannya

dapat mencerminkan pembangunan ekonomi. Langkah terakhir adalah menentukan strategi yang harus ditempuh oleh masing-masing kabupaten dan kota agar supaya pembangunan ekonomi dapat berjalan sesuai dengan keinginan masyarakat. Untuk lebih jelasnya lihat Gambar 3.1.

### **3.2. Hipotesis Penelitian**

Berdasarkan latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan studi dan kerangka konseptual, maka tidak kesemuanya dianalisis secara kuantitatif. Untuk tujuan studi butir 1.3.1. sampai dengan 1.3.4. menggunakan alat analisis matematik. Oleh karenanya tidak diperlukan hipotesis penelitian, sedangkan untuk tujuan studi butir 1.3.5. dan 1.3.6. hipotesis yang diajukan adalah:

- 3.2.1. Ada pengaruh yang signifikan derajat desentralisasi fiskal, tingkat kemandirian dan elastisitas Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap perbedaan kategori pemerintahan kabupaten dan kota pada awal otonomi daerah di Provinsi Jawa Timur.
- 3.2.2. Ada korelasi yang signifikan pengeluaran pembangunan dengan PDRB pemerintahan kabupaten dan kota pada awal otonomi daerah di Provinsi Jawa Timur.



**GAMBAR 3.1 : KERANGKA KONSEPTUAL**



# BAB 4

# METODE PENELITIAN

## **BAB 4**

### **METODE PENELITIAN**

#### **4.1. Rancangan Penelitian**

Pada awal penelitian, peneliti dihadapkan kepada pilihan rancangan mana yang akan dipakai. Banyak istilah yang digunakan terhadap rancangan penelitian, ada yang menyebutnya sebagai desain penelitian, dan ada pula yang menyebutnya sebagai metode penelitian.

Menurut Zainuddin (2000: 26) rancangan penelitian dapat diartikan, rencana tentang bagaimana cara mengumpulkan dan menganalisis data untuk memberi arti terhadap data tersebut secara efisien dan efektif. Dalam artian ini, maka rancangan penelitian meliputi tahapan penentuan alat (instrumen) pengambilan data yang digunakan, cara pengumpulan, pengaturan dan analisis data yang akan digunakan serta pemberian kesempatan atas hasil analisis yang dilakukan. Berdasarkan sifat permasalahannya, rancangan penelitian dibedakan atas:

1. Penelitian historis
2. Penelitian deskriptif

3. Penelitian perkembangan
4. Penelitian kasus atau penelitian lapangan
5. Penelitian korelasional
6. Penelitian kausal komparatif
7. Penelitian eksperimental
8. Penelitian tindakan

Berdasarkan uraian tersebut, maka penelitian ini termasuk ke dalam penelitian kausal komparatif atau *ex post facto* atau penelitian penjelasan (*explanatory research*). Alasannya adalah penelitian ini menjelaskan hubungan dan pengaruh antara beberapa variabel bebas (*independent variable*) terhadap satu variabel terikat (*dependent variable*). Selain itu penelitian ini juga termasuk dalam penelitian deskriptif, karena memuat beberapa penjelasan secara sistematis terhadap fakta-fakta yang ada.

Penelitian ini didukung oleh teori-teori dan metode-metode analisis untuk menjawab permasalahan serta untuk menguji hipotesis yang diajukan. Analisis tersebut adalah pengaruh derajat desentralisasi fiskal, tingkat kemandirian, dan elastisitas terhadap kategori pemerintahan kabupaten dan kota di Provinsi Jawa Timur dilihat dari sisi keuangan daerah. Penelitian ini

merupakan implementasi dari Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, dan Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah. Penerapan otonomi daerah di Indonesia dimulai pada tanggal 1 Januari 2001. Ini berarti pelaksanaan otonomi daerah baru berjalan kurang dari tiga tahun. Atas dasar kenyataan ini, analisis data keuangan daerah dari sisi penerimaan maupun pengeluaran seluruh kabupaten dan kota di Provinsi Jawa Timur diteliti selama kurun waktu tahun 1998/1999 sampai dengan tahun 2001, atau runtut waktu (*time series*) dengan demikian jangka waktunya 4 tahun, sehingga data pada saat pelaksanaan otonomi daerah hanya satu tahun.

#### **4.2. Identifikasi Variabel**

Hambatan yang sering dialami oleh para peneliti adalah menetapkan variabel. Pengertian dari variabel itu sendiri oleh beberapa ahli bermacam-macam. Menurut Sevilla dkk., (1993: 21) variabel adalah suatu karakteristik yang memiliki dua atau lebih nilai atau sifat yang berdiri sendiri-sendiri.

Menurut Kerlinger (1986) (Simatupang, 2002: 49) variabel adalah simbol/lambang yang padanya dilekatkan bilangan atau nilai. Menurut Emory

(1996: 39) variabel yang dipakai oleh para ilmuwan dan peneliti sebagai sinonim untuk konstruk atau hal yang sedang diteliti. Dalam konteks ini suatu variabel merupakan simbol yang diberi angka atau nilai.

Menurut Zainuddin (2000: 23) variabel adalah operasionalisasi dari suatu konsep. Dengan demikian variabel adalah konsep yang telah dioperasionalkan, yaitu dapat diamati dan dapat diukur sehingga dapat terlihat adanya variasi. Berdasarkan fungsinya variabel dibedakan atas tiga fungsi, yaitu: variabel sebab, variabel penghubung dan variabel akibat.

Lebih lanjut disebutkan klasifikasi atau penentuan fungsi dari suatu variabel, terutama variabel sebab, adalah sangat penting dan merupakan tahap yang kritis. Jika peneliti salah dalam mengklasifikasikan variabel sebab ini, maka hasil penelitian akan mengandung kesalahan (bias). Klasifikasi secara benar memerlukan penguasaan dasar teoritis yang kuat dan mendalam serta memerlukan penyusunan model atau kerangka teoritis yang mantap.

Kemudian sesuai dengan kerangka konseptual seperti yang telah diungkapkan sebelumnya, dan untuk membuktikan dua hipotesis yang diajukan dalam penelitian ini, maka variabel yang digunakan terdiri dari dua bagian. Untuk membuktikan hipotesis pertama terdiri dari 9 variabel, yaitu satu

variabel tidak bebas ( $Z$ ) yang terdiri dari 3 kategori:

- a. 0 untuk kabupaten dan kota yang belum mampu melaksanakan otonomi daerah.
- b. 1 untuk kabupaten dan kota yang dalam persiapan melaksanakan otonomi daerah.
- c. 2 untuk kabupaten dan kota yang sudah mampu melaksanakan otonomi daerah.

Sedangkan variabel bebasnya meliputi:

- $X_1$  : rata-rata rasio PAD dengan TPD selama kurun waktu tahun 1998/1999 sampai dengan tahun 2001 daerah kabupaten dan kota
- $X_2$  : rata-rata rasio BHPBP dengan TPD selama kurun waktu tahun 1998/1999 sampai dengan tahun 2001 daerah kabupaten dan kota
- $X_3$  : rata-rata rasio Subsidi/Bantuan dengan TPD selama kurun waktu tahun 1998/1999 sampai dengan tahun 2001 daerah kabupaten dan kota
- $X_4$  : rata-rata rasio PAD dengan PTD selama kurun waktu tahun 1998/1999 sampai dengan tahun 2001 daerah kabupaten dan kota
- $X_5$  : rata-rata rasio PAD dengan PRD selama kurun waktu tahun 1998/1999 sampai dengan tahun 2001 daerah kabupaten dan kota

- $X_6$  : rata-rata rasio PAD + BHPBP dengan PTD selama kurun waktu tahun 1998/1999 sampai dengan tahun 2001 daerah kabupaten dan kota
- $X_7$  : rata-rata rasio PAD + BHPBP dengan PRD selama kurun waktu tahun 1998/1999 sampai dengan tahun 2001 daerah kabupaten dan kota
- $X_8$  : rata-rata elastisitas PAD selama kurun waktu tahun 1998/1999 sampai dengan tahun 2001 daerah kabupaten dan kota

Kemudian untuk membuktikan hipotesis kedua terdiri 2 variabel, yaitu variabel tidak bebasnya (Y) adalah rata-rata PDRB selama kurun waktu tahun 1998/1999 sampai dengan tahun 2001 daerah kabupaten dan kota. Variabel bebasnya (X) adalah rata-rata pengeluaran pembangunan selama kurun waktu tahun 1998/1999 sampai dengan tahun 2001 daerah kabupaten dan kota.

#### **4.3. Definisi Operasional Variabel**

Batasan atau definisi operasional variabel adalah pengertian dari variabel-variabel yang digunakan dalam penelitian ini. Hal ini dilakukan agar supaya tidak terjadi salah pengertian.

#### 4.3.1. Variabel-variabel Bebas yang Digunakan pada Hipotesis Pertama

Variabel bebas yang digunakan pada model analisis diskriminan merupakan rasio-rasio yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) kabupaten dan kota, pada sisi penerimaannya maupun pengeluarannya. Untuk itu agar supaya definisi operasional masing-masing variabel bebas tidak terjadi pengulangan (duplikasi), maka bila salah satu variabel rasionya telah dijelaskan sebelumnya tidak akan dijelaskan kembali.

- a.  $X_1$ : rata-rata rasio Pendapatan Asli Daerah (PAD) dengan Total Penerimaan Daerah (TPD) selama kurun waktu tahun 1998/1999 sampai dengan tahun 2001 daerah kabupaten dan kota, yang mempunyai arti besarnya kontribusi PAD terhadap TPD dengan satuan persentase.

**Total Penerimaan Daerah**, adalah penerimaan yang terdiri dari bagian sisa lebih perhitungan anggaran tahun lalu, bagian pendapatan asli daerah, bagian pendapatan dari pemerintah dan atau instansi lain yang lebih tinggi serta pinjaman pemerintah daerah di masing-masing pemerintahan kabupaten dan kota di Provinsi Jawa Timur dengan satuan rupiah.



**Bagian Pendapatan Asli Daerah**, adalah penerimaan yang bersumber dari sumber-sumber pendapatan daerah, yang terdiri dari pajak daerah, retribusi daerah, bagian laba usaha daerah dan penerimaan lainnya. Pajak daerah adalah pungutan yang dilakukan oleh pemerintah daerah berdasarkan peraturan perundangan-undangan yang berlaku, yang ditetapkan melalui peraturan daerah. Pungutan ini dikenakan pada semua obyek pajak, seperti orang/badan, benda bergerak/tak bergerak dengan satuan rupiah.

**Retribusi daerah**, adalah pungutan daerah sebagai pembayaran/pemakaian karena memperoleh jasa yang diberikan oleh daerah, atau dengan kata lain retribusi daerah adalah pungutan yang dilakukan sehubungan dengan suatu jasa atau fasilitas yang diberikan secara langsung dan nyata. Retribusi daerah terdiri dari retribusi jasa umum, jasa usaha dan perijinan tertentu dengan satuan rupiah.

**Bagian laba usaha daerah**, adalah penerimaan yang berupa bagian laba bersih Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), yang terdiri dari laba bersih bank pembangunan daerah, perusahaan daerah air minum, bagian laba bersih perusahaan daerah lainnya dan penyertaan modal

daerah kepada perusahaan. Termasuk pula penerimaan lain-lain, meliputi hasil penjualan barang milik daerah, penjualan barang-barang bekas, cicilan kendaraan roda dua dan roda empat serta cicilan rumah oleh pemerintah daerah, penerimaan jasa giro dan lain-lain dengan satuan rupiah.

- b.  $X_2$ : rata-rata rasio Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak (BHPBP) dengan Total Penerimaan Daerah (TPD) selama kurun waktu tahun 1998/1999 sampai dengan tahun 2001 daerah kabupaten dan kota. Bagi hasil pajak dan bukan pajak merupakan bagian daerah dari penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan, dan penerimaan dari sumberdaya alam, seperti kehutanan, perikanan, pertambangan, minyak, dan gas bumi, yang mempunyai arti besarnya kontribusi BHPBP terhadap TPD, dengan satuan persentase.
- c.  $X_3$ : rata-rata rasio subsidi/bantuan dengan Total Penerimaan Daerah (TPD) selama kurun waktu tahun 1998/1999 sampai dengan tahun 2001, daerah kabupaten dan kota, yang mempunyai arti besarnya kontribusi subsidi/bantuan terhadap TPD dengan satuan persentase. Subsidi/bantuan adalah bantuan dan sumbangan dari pemerintah pusat dalam

rangka memberikan pelayanan dasar dan pembiayaan pembangunan sebelum pemberlakuan Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999, yang diberikan oleh pemerintah dalam bentuk subsidi daerah otonom (SDO) dan INPRES. Setelah pemberlakuan undang-undang subsidi/bantuan diganti dengan Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus. Dana Alokasi Umum (DAU) adalah alokasi (transfer) pusat kepada daerah otonom dalam bentuk blok. Hal ini mensyaratkan bahwa penggunaan DAU sepenuhnya ditetapkan sendiri oleh daerah yang bersangkutan. Adapun penggunaannya diutamakan untuk membiayai urusan wajib berupa pelayanan dasar kepada masyarakat. Dana Alokasi Khusus (DAK) adalah dana yang dialokasikan kepada daerah tertentu untuk membantu kebutuhan khusus. Kebutuhan khusus tersebut adalah kebutuhan yang tidak dapat diperkirakan atau dapat juga kebutuhan yang merupakan komitmen atau prioritas nasional dengan satuan rupiah.

- d.  $X_4$ : rata-rata rasio Pendapatan Asli Daerah (PAD) dengan Pengeluaran Total Daerah (PTD) selama kurun waktu tahun 1998/1999 sampai dengan tahun 2001 daerah kabupaten dan kota, yang mempunyai arti besarnya kontribusi PAD terhadap PTD dengan satuan persentase.

Pengeluaran Total Daerah (PTD) yang meliputi pengeluaran rutin dan pengeluaran pembangunan. Pengeluaran rutin meliputi: belanja pegawai, barang, pemeliharaan, perjalanan dinas, belanja lain-lain, angsuran pinjaman/hutang dan bunga, ganjaran, subsidi dan sumbangan kepada daerah bawahan, pengeluaran yang tidak termasuk bagian lain dan pengeluaran tak disangka. Pengeluaran pembangunan adalah pengeluaran yang ditujukan untuk membiayai proses perubahan, yang merupakan kemajuan dan perbaikan menuju ke arah yang ingin dicapai. Pada umumnya biaya pembangunan tersebut sudah diprogramkan. Pengeluaran pembangunan ini meliputi bidang-bidang industri, pertanian dan kehutanan, sumber daya air dan irigasi, tenaga kerja, perdagangan, pengembangan usaha daerah, keuangan daerah dan koperasi, transportasi, pertambangan dan energi, pariwisata dan telekomunikasi daerah, pembangunan daerah dan pemukiman, lingkungan hidup dan tata ruang, pendidikan, kebudayaan nasional, kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa, pemuda dan olah raga, kependudukan dan olah raga, kependudukan dan keluarga sejahtera, kesehatan, kesejahteraan sosial, peranan wanita, anak dan remaja, perumahan dan pemukiman, agama, ilmu pengetahuan dan teknologi, hukum, aparatur pemerintah dan pengawasan, politik, penerangan,

komunikasi dan media massa, keamanan dan ketertiban umum, subsidi pembangunan kepada daerah bawahan.

- e.  $X_5$ : rata-rata rasio Pendapatan Asli Daerah (PAD) dengan Pengeluaran Rutin Daerah (PRD) selama kurun waktu tahun 1998/1999 sampai dengan tahun 2001 daerah kabupaten dan kota, yang mempunyai arti besarnya kontribusi PAD terhadap PRD dengan satuan persentase. Pengeluaran rutin atau disebut juga dengan belanja rutin adalah pengeluaran yang manfaatnya hanya untuk satu tahun anggaran dan tidak menambah aset atau kekayaan bagi daerah. Belanja rutin dimaksud terdiri dari belanja administrasi umum, meliputi belanja pegawai, belanja barang, belanja perjalanan dinas dan belanja pemeliharaan. Selain itu adalah belanja operasi dan pemeliharaan sarana dan prasarana dengan satuan rupiah.
- f.  $X_6$ : rata-rata rasio Pendapatan Asli Daerah (PAD) ditambah Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak (BHPBP) dengan Pengeluaran Total Daerah (PTD) selama kurun waktu tahun 1998/1999 sampai dengan tahun 2001 daerah kabupaten dan kota, yang mempunyai arti besarnya kontribusi PAD ditambah BHPBP terhadap PTD dengan satuan persentase.

- g.  $X_7$ : rata-rata rasio Pendapatan Asli Daerah (PAD) ditambah Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak (BHPBP) dengan Pengeluaran Rutin Daerah (PRD) selama kurun waktu tahun 1998/1999 sampai dengan tahun 2001 daerah kabupaten dan kota, yang mempunyai arti besarnya kontribusi PAD ditambah BHPBP terhadap PRD dengan satuan persentase.
- h.  $X_8$ : rata-rata elastisitas Pendapatan Asli Daerah (PAD) selama kurun waktu tahun 1998/1999 sampai dengan tahun 2001 daerah kabupaten dan kota, yang mempunyai arti kepekaan perubahan PDRB terhadap perubahan PAD diperhitungkan harga mutlaknya.

Perlu diperjelas bahwa hasil perhitungan rasio maupun elastisitas diperoleh dari hasil pembagian antara pembilang dan penyebut menggunakan satuan rupiah. Atas dasar itu, maka rasio dan elastisitas yang dihasilkan berupa bilangan yang terukur.

#### **4.3.2. Variabel Tidak Bebas yang Digunakan pada Hipotesis Pertama**

Variabel tidak bebasnya adalah skor diskriminan ( $Z$ ). Skor diskriminan tersebut terdiri dari 3 kategori, oleh karenanya model analisis disebut sebagai

*Multiple Discriminant Analysis* (MDA). Kategori dimaksud adalah:

- 0 : kabupaten dan kota yang belum mampu melaksanakan otonomi daerah
- 1 : kabupaten dan kota yang dalam persiapan untuk melaksanakan otonomi daerah
- 2 : kabupaten dan kota yang sudah mampu melaksanakan otonomi daerah

Kategori tersebut diperoleh dengan cara pemberian skor pada masing-masing variabel bebas untuk 29 Daerah Kabupaten dan 8 Daerah Kota di Daerah Provinsi Jawa Timur. Untuk variabel bebas  $X_1, X_2, X_4, X_5, X_6, X_7$  dan  $X_8$  rasio terendah dengan skor satu dan rasio tertinggi dengan skor 37, sedangkan variabel bebas  $X_3$  rasio terendah dengan skor 37 dan rasio tertinggi dengan skor satu. Berdasarkan pemberian skor tersebut, maka maksimal akan dihasilkan total skor 296 ( $8 \times 37 = 296$ ). Bilangan 8 berasal dari variabel bebas yang digunakan dan 37 menunjukkan jumlah kabupaten dan kota yang ada di Provinsi Jawa Timur. Hanya saja dari kajian empiris nantinya belum tentu skor maksimal dan minimal ini akan dapat dicapai oleh daerah kabupaten dan kota. Untuk itu dalam penentuan kategori digunakan rumusan:

$$\text{Interval Kelas} = \frac{\text{Total Skor Tertinggi} - \text{Total Skor Terendah}}{\text{Jumlah kategori}}$$

Berdasarkan rumusan tersebut, nantinya akan dihasilkan kabupaten dan kota yang ada di Provinsi Jawa Timur termasuk ke dalam kategori 0, 1, atau 2.

#### **4.3.3. Variabel Pengeluaran Pembangunan (X) yang Digunakan pada Hipotesis Kedua**

Variabel pengeluaran pembangunan (X), atau disebut dengan belanja pembangunan pada saat sebelum berlakunya otonomi daerah, sedangkan setelah berlakunya otonomi daerah disebut sebagai belanja investasi. Belanja pembangunan/investasi adalah pengeluaran yang manfaatnya cenderung melebihi satu tahun anggaran dan akan menambah aset atau kekayaan daerah dan selanjutnya akan menambah anggaran rutin untuk biaya operasional dan pemeliharaannya, dengan menggunakan ukuran satuan rupiah. Belanja pembangunan/investasi terdiri dari:

1. Belanja publik merupakan belanja modal (*capital expenditure*) yang berupa investasi fisik (pembangunan infra struktur) yang mempunyai nilai ekonomis lebih dari satu tahun dan mengakibatkan terjadinya penambahan aset daerah. Belanja ini dapat dinikmati secara langsung oleh masyarakat.



2. Belanja aparatur adalah belanja yang manfaatnya tidak secara langsung oleh aparatur. Belanja aparatur menyebabkan terjadinya penambahan aktiva tetap dan aktiva tetap lancar lainnya. Belanja aparatur diperkirakan akan memberikan manfaat pada periode berjalan dan periode yang akan datang.
3. Pengeluaran transfer adalah pengalihan uang dari pemerintah daerah dengan kriteria:
  - a. Tidak menerima secara langsung imbalan barang atau jasa seperti layaknya terjadi transaksi pembelian dan penjualan.
  - b. Tidak mengharapkan dibayar kembali di masa yang akan datang, seperti yang diharapkan suatu pinjaman.
  - c. Tidak mengharapkan adanya hasil pendapatan, seperti layaknya yang diharapkan pada suatu investasi.

Pengeluaran transfer ini terdiri atas: angsuran pinjaman, dana bantuan, dan dana cadangan.

#### **4.3.4. Variabel Produk Domestik Regional Bruto (Y) yang Digunakan pada Hipotesis Kedua**

Variabel Produk Domestik Regional Bruto (Y) masing-masing daerah kabupaten dan kota, menggunakan ukuran satuan uang. Produk Domestik

Regional Bruto (PDRB) merupakan suatu indikator pembangunan ekonomi suatu daerah. Semakin besar nilai PDRB menunjukkan kemajuan pembangunan ekonomi yang dicapai oleh suatu daerah. Atas dasar itu PDRB mempunyai efek ganda (*multiplier effect*) terhadap peningkatan kesejahteraan masyarakat, yang pada gilirannya akan meningkatkan pula Pendapatan Asli Daerah (PAD).

#### 4.4. Populasi dan Sampel

Ide dasar dari pengambilan sampel (*sampling*) adalah dengan menseleksi bagian dari elemen-elemen populasi, kesimpulan tentang karakteristik populasi dapat diperoleh. Menurut Emory (1996: 214) sebuah elemen adalah subyek di mana pengukuran tersebut dilakukan, yang disebut dengan unit penelitian (*the unit of study*). Keunggulan ekonomis pengambilan sampel dibandingkan dengan sensus sangatlah besar, terutama pertimbangan biaya. Keunggulan pengambilan sampel dibandingkan dengan sensus berkurang, apabila populasinya kecil, sedangkan variabilitasnya tinggi. Dua kondisi yang sesuai dengan studi sensus adalah:

1. Bila populasinya kecil
2. Bila masing-masing elemen agak berbeda satu sama lain

Berdasarkan kenyataan tersebut, maka penelitian ini tidak menggunakan sampel melainkan menggunakan populasi seluruh kabupaten yang berjumlah 29 dan kota yang berjumlah 8 yang ada di Provinsi Jawa Timur. Sebagai salah satu alasan di Provinsi Jawa Timur, karena jumlah kabupaten dan kota yang ada di provinsi ini paling banyak dibandingkan dengan provinsi lain di Indonesia. Selain itu Kota Surabaya dan Kabupaten Sidoarjo yang berada di Provinsi Jawa Timur sebelum berlangsungnya otonomi daerah merupakan daerah percontohan untuk melaksanakan otonomi daerah di Indonesia. Alasan lainnya adalah:

1. Dikeluarkannya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, dan Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah, yang harus dilaksanakan pada 1 Januari 2001.
2. Adanya perbedaan atau heterogenitas pertumbuhan ekonomi masing-masing kabupaten dan kota di Provinsi Jawa Timur.
3. Sesuai dengan salah satu tujuan penelitian yang ingin mengetahui jenjang posisi pemerintahan kabupaten dan kota pada awal otonomi daerah di Provinsi Jawa Timur, apakah sudah mampu, dalam persiapan atau belum mampu melaksanakan otonomi daerah.

4. Jenis sumber datanya adalah data sekunder yang diperoleh dari publikasi Badan Pusat Statistik Jakarta, Provinsi Jawa Timur, kabupaten maupun kota yang dipublikasikan.

#### 4.5. Jenis dan Sumber Data

Skala pengukuran yang digunakan dalam penelitian ini adalah rasio yang bersumber dari data sekunder dan merupakan data runtut waktu (*time series*) selama kurun waktu tahun 1998/1999 sampai dengan tahun 2001, pada 37 kabupaten dan kota di Provinsi Jawa Timur. Alasan yang digunakan mengapa periode waktu datanya hanya 4 tahun adalah:

1. Tahun 1998 terjadi perubahan tatanan pemerintahan yang sangat mendasar dari pemerintahan orde baru menuju ke arah orde reformasi. Hal ini mempunyai dampak pula perubahan kondisi perekonomian dengan adanya krisis moneter yang berlanjut pada krisis kepercayaan dimulai pada tahun 1997.
2. Pelaksanaan Pemilu tahun 1999 yang merupakan awal dari demokratisasi di Indonesia. Pada saat yang bersamaan pula keluarnya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, dan Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah.

3. Tahun 2000 merupakan masa transisi sebelum dilaksanakannya kedua undang-undang tersebut.
4. Tahun 2001 telah dilaksanakannya kedua undang-undang tersebut, yang sudah berjalan 2 tahun lebih, sampai dengan tahun 2003 ini. Hanya saja data tahun 2002 hingga saat ini masih belum dipublikasikan, bahkan masih belum tersusun.

Data yang dikumpulkan guna penelitian ini adalah:

1. Realisasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) masing-masing kabupaten dan kota di Provinsi Jawa Timur selama kurun waktu tahun 1998/1999 sampai dengan tahun 2001.
2. Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) berdasarkan lapangan usaha masing-masing kabupaten dan kota di Provinsi Jawa Timur selama kurun waktu tahun 1998/1999 sampai dengan tahun 2001.
3. Kontribusi sektoral terhadap Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) masing-masing kabupaten dan kota di Provinsi Jawa Timur selama kurun waktu tahun 1998/1999 sampai dengan tahun 2001.
4. Jawa Timur Dalam Angka Tahun tahun 1998/1999 sampai dengan tahun 2001.

Data tersebut diperoleh dari Badan Pusat Statistik Jakarta, Jawa Timur, kabupaten dan kota, serta laporan APBD kabupaten dan kota, sehingga validitas data yang dianalisis dapat dipertanggungjawabkan.

#### 4.6. Model Analisis

Model analisis yang digunakan untuk menjawab tujuan penelitian yang ingin dicapai adalah alat analisis matematik dan statistik. Model matematik tersebut digunakan dengan alasan bukan untuk menguji model tetapi ingin menganalisis model secara deskriptif kuantitatif, sedangkan analisis statistik digunakan untuk menguji model yang sesuai dengan hipotesis yang diajukan. Berdasarkan kenyataan ini, maka spesifikasi model yang digunakan adalah:

##### 4.6.1. Model Derajat Desentralisasi Fiskal

Menurut Musgrave and Musgrave (1991), (Reksohadiprodjo, 2001: 155):

- a. 
$$\frac{\text{Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kabupaten dan Kota}}{\text{Total Penerimaan Daerah (TPD) Kabupaten dan Kota}}$$
- b. 
$$\frac{\text{Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak (BHPBP) Kabupaten dan Kota}}{\text{Total Penerimaan Daerah (TPD) Kabupaten dan Kota}}$$

$$c. \frac{\text{Subsidi/Bantuan kepada Kabupaten dan Kota}}{\text{Total Penerimaan Daerah (TPD) Kabupaten dan Kota}}$$

#### 4.6.2. Model Tingkat Kemandirian

Menurut Mahi (2000) Tim LPEM-FEUI (Halim, 2001: 28)

$$a. \frac{\text{Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kabupaten dan Kota}}{\text{Pengeluaran Total Daerah (PTD) Kabupaten dan Kota}}$$

$$b. \frac{\text{Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kabupaten dan Kota}}{\text{Pengeluaran Rutin Daerah (PRD) Kabupaten dan Kota}}$$

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

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

#### 4.6.3. Model Elastisitas Pendapatan Asli Daerah (PAD)

$$e = \frac{\% \Delta \text{ PAD}}{\% \Delta \text{ PDRB}}$$

Keterangan:

e : elastisitas.

$\% \Delta$  PAD : persentase perubahan Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kabupaten dan Kota tahun yang berlaku dengan tahun sebelumnya dalam persentase.

$\% \Delta$  PDRB: persentase perubahan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) kabupaten dan kota tahun yang berlaku dengan tahun sebelumnya dalam persentase.

#### 4.6.4. Model Skoring

Berdasarkan hasil perhitungan model 4.6.1., 4.6.2., dan 4.6.3. kemudian dilakukan penjenjangan (skoring), maka akan menghasilkan total skor untuk masing-masing kabupaten dan kota. Kemudian dilakukan pengelompokan dari yang mempunyai skor rendah, sedang dan tinggi.

#### 4.6.5. Model Analisis Diskriminan

Analisis diskriminan adalah teknik analisis multivariat yang termasuk ke dalam *dependence method*, yaitu suatu hubungan antara variabel bebas dan variabel tidak bebas. Ciri utama dari model analisis ini menurut Santoso (2002: 143-144) menyatakan bahwa variabel tergantung harus berupa data kategori.



Analisis diskriminan mirip dengan analisis regresi, hanya bedanya analisis regresi datanya harus rasio.

Asumsi penting yang harus dipenuhi agar model diskriminan dapat digunakan:

1. *Multivariate Normality*, atau variabel independen harus berdistribusi normal.
2. Matriks kovarians dari semua variabel independen harus sama.
3. Tidak ada korelasi antar variabel independen.
4. Tidak adanya data yang sangat ekstrim pada variabel independen.

Analisis diskriminan yang digunakan dalam penelitian ini adalah *Multiple Discriminant Analysis*, dengan spesifikasi model:

$$Z = w_1X_1 + w_2X_2 + w_3X_3 + w_4X_4 + w_5X_5 + w_6X_6 + w_7X_7 + w_8X_8$$

Keterangan:

Z : kategori masing-masing daerah kabupaten dan kota (variabel tergantung) terdiri dari:

- 0 : kabupaten dan kota yang belum mampu melaksanakan otonomi daerah.
- 1 : kabupaten dan kota dalam persiapan untuk melaksanakan otonomi daerah.

2 : kabupaten dan kota yang sudah mampu melaksanakan otonomi daerah.

$w_1$  s.d.  $w_8$  : bobot diskriminan.

$X_1$  : rata-rata rasio PAD dengan TPD selama kurun waktu tahun 1998/1999 sampai dengan tahun 2001 daerah kabupaten dan kota.

$X_2$  : rata-rata rasio BHPBP dengan TPD selama kurun waktu tahun 1998/1999 sampai dengan tahun 2001 daerah kabupaten dan kota.

$X_3$  : rata-rata rasio Subsidi/Bantuan dengan TPD selama kurun waktu tahun 1998/1999 sampai dengan tahun 2001 daerah kabupaten dan kota.

$X_4$  : rata-rata rasio PAD dengan PTD selama kurun waktu tahun 1998/1999 sampai dengan tahun 2001 daerah kabupaten dan kota.

$X_5$  : rata-rata rasio PAD dengan PRD selama kurun waktu tahun 1998/1999 sampai dengan tahun 2001 daerah kabupaten dan kota.

$X_6$  : rata-rata rasio PAD + BHPBP dengan PTD selama kurun waktu tahun 1998/1999 sampai dengan tahun 2001 daerah kabupaten dan kota.

$X_7$  : rata-rata rasio PAD + BHPBP dengan PRD selama kurun waktu tahun 1998/1999 sampai dengan tahun 2001 daerah kabupaten dan kota.

$X_8$  : rata-rata elastisitas PAD selama kurun waktu tahun 1998/1999 sampai dengan tahun 2001 daerah kabupaten dan kota.

#### 4.6.6. Model Analisis Korelasi

Analisis ini digunakan dengan tujuan untuk mengetahui korelasi antara variabel bebas dengan variabel tidak bebas. Korelasi dimaksud bisa terjadi karena faktor kebetulan, tetapi dapat pula memang mempunyai makna (signifikan). Spesifikasi model yang digunakan menurut Taylor (2002: 663):

$$r = \frac{n\sum XY - \sum X\sum Y}{\sqrt{[n\sum X^2 - (\sum X)^2][n\sum Y^2 - (\sum Y)^2]}}$$

Keterangan:

Y : rata-rata PDRB selama kurun waktu tahun 1998/1999 sampai dengan tahun 2001 daerah kabupaten dan kota, dengan satuan rupiah.

X : rata-rata pengeluaran pembangunan selama kurun waktu tahun 1998/1999 sampai dengan tahun 2001 daerah kabupaten dan kota, dengan satuan rupiah.

n : jumlah kasus.

#### 4.7. Teknik Analisis Data

Telah diungkapkan sebelumnya bahwa penelitian ini menggunakan sumber data sekunder. Penggunaan data sekunder yang harus diperhatikan

Emory (1996: 279) menyatakan, yang terpenting dalam pertimbangan apapun mengenai data sekunder adalah fakta yang tidak dapat dielakkan bahwa data tersebut pada dasarnya tidak dikumpulkan untuk memenuhi kebutuhan kota. Apakah anda memahami definisi dan klasifikasi yang digunakan ? Apakah makna data tersebut konsisten dengan tujuan penelitian ? Ukuran-ukuran yang digunakan, cakupan, tema, dan kerangka waktu adalah penting.

Lebih lanjut disebutkan, apakah sumber data yang diperoleh tersebut merupakan organisasi yang mendapat pengakuan dengan baik. Selain itu yang sangat penting dari kualitas data sekunder harus memiliki derajat akurasi data yang mencerminkan realita, sehingga validitasnya dapat dipertanggung-jawabkan.

Berdasarkan kenyataan tersebut, maka sumber datanya berasal dari Badan Pusat Statistik Jakarta, Jawa Timur, kabupaten dan kota yang telah mendapat pengesahan dari DPRD setempat. Badan ini merupakan organisasi resmi yang ditunjuk oleh pemerintah yang bertugas mempublikasikan data. Atas dasar inilah akurasi data yang dikumpulkan dapat dipertanggung-jawabkan.

Berdasarkan sumber data tersebut kemudian dianalisis sesuai dengan rumusan masalah, tujuan, hipotesis maupun model analisisnya. Untuk menjawab rumusan masalah yang pertama dan kedua menggunakan model derajat desentralisasi fiskal dan model tingkat kemandirian. Sebenarnya kedua model tersebut merupakan model tingkat kemandirian daerah kabupaten dan kota. Hanya saja tingkat kemandirian menurut Musgrave and Musgrave (1991) (Reskohadiprodjo, 2001: 155) disebut dengan derajat desentralisasi fiskal, sedangkan menurut Mahi (2000) Tim LPEM-FEUI (Halim, 2001: 28) disebut dengan tingkat kemandirian daerah.

Kedua model tersebut saling melengkapi, perbedaannya kalau model pertama melihat dari sisi penerimaan dan model kedua melihat dari sisi pengeluaran Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) kabupaten dan kota. Penelitian ini menggunakan pendekatan keduanya dengan alasan lebih sesuai, karena tidak melihat dari sisi sumber penerimaan saja, tetapi juga melihat pemanfaatannya, yaitu dari sisi pengeluarannya.

Kedua model tersebut digunakan analisis rasio yang menggunakan satuan persentase, berasal dari pembagian pembilang dan penyebut dengan satuan rupiah, kemudian dihitung rata-ratanya. Berdasarkan hasil perhitungan

tersebut akan diperoleh pola hubungan dan tingkat kemandirian daerah. Secara konseptual pola hubungan, antara pemerintah pusat dengan daerah harus dilakukan sesuai dengan kemampuan keuangan daerah dalam membiayai pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan. Menurut Halim (2001: 168) ada 4 pola hubungan yang digunakan dalam pelaksanaan otonomi daerah, yang sesuai dengan Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, yaitu:

1. Pola hubungan instruktif, peranan pemerintah pusat dominan dibandingkan dengan kemandirian daerah. Artinya daerah tidak mampu melaksanakan otonomi daerah.
2. Pola hubungan konsultatif, campur tangan pemerintah pusat sudah mulai berkurang karena dianggap sedikit lebih mampu melaksanakan otonomi daerah.
3. Pola hubungan partisipatif, peranan pemerintah pusat semakin berkurang, mengingat daerah yang bersangkutan tingkat kemandiriannya mendekati mampu melaksanakan urusan otonomi.
4. Pola hubungan delegatif, campur tangan pemerintah pusat sudah tidak ada lagi karena daerah telah benar-benar mampu dan mandiri dalam melaksanakan urusan otonomi daerah.

Berdasarkan pola hubungan tersebut, karena adanya potensi sumberdaya alam dan sumberdaya manusia yang berbeda, maka akan membawa dampak pula perbedaan pola hubungan dan tingkat kemandirian antar daerah. Sebagai pedoman dalam melihat hubungan dengan kemampuan daerah dari sisi keuangan dapat dikemukakan seperti Tabel 4.1. berikut:

**TABEL 4.1.**

**POLA HUBUNGAN DAN TINGKAT KEMAMPUAN DAERAH**

Kemampuan Keuangan	Kemandirian (%)	Pola Hubungan
1. Rendah sekali	0 - < 25	Instruktif
2. Rendah	25 - < 50	Konsultatif
3. Sedang	50 - < 75	Partisipatif
4. Tinggi	75 - 100	Delegatif

Sumber: Halim (2001: 169).

Teknik analisis selanjutnya adalah untuk menjawab rumusan masalah ketiga sesuai dengan tujuan penelitiannya. Model analisis yang digunakan adalah elastisitas Pendapatan Asli Daerah (PAD). Untuk memperoleh koefisien elastisitas tersebut dilakukan dengan cara menghitung persentase (%) perubahan tahun yang berjalan dengan tahun sebelumnya. Kemudian dihitung pula persentase (%) perubahan PDRB tahun yang berjalan dengan tahun sebelumnya pula. Hasil perhitungan persentase (%) perubahan PAD tersebut kemudian dibagi dengan persentase (%) perubahan PDRB, maka akan

menghasilkan koefisien elastisitasnya, dan digunakan harga mutlaknya. Kemudian dihitung rata-rata dari koefisien elastisitas tersebut. Koefisien elastisitas akan mempunyai arti:

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

Teknik analisis berikutnya adalah untuk menjawab rumusan masalah keempat yang sesuai pula dengan tujuan penelitian ini. Untuk menganalisisnya dapat dilakukan setelah rumusan masalah pertama, kedua, dan ketiga dianalisis. Caranya adalah dengan memberi skor pada masing-masing rasio yang telah dihitung. Kemudian dijumlahkan skor masing-masing kabupaten dan kota. Berdasarkan perhitungan ini akan dapat diketahui jenjang posisi masing-masing kabupaten dan kota yang ada di Provinsi Jawa Timur, berdasarkan kemampuan keuangan daerahnya.



Teknik analisis selanjutnya adalah untuk menjawab hipotesis pertama yang diajukan dalam penelitian ini, menggunakan uji statistik *multiple discriminant analysis* (analisis diskriminan lebih dari dua kategori). Analisis ini dapat dilakukan setelah analisis sebelumnya selesai, terutama setelah diketahui jenjang posisi masing-masing kabupaten dan kota. Jenjang posisi ini kemudian dikategorikan menjadi 3, untuk menentukan skor diskriminan ( $Z$ ). Kategori dimaksud:

- 0 : kabupaten dan kota yang belum mampu melaksanakan otonomi daerah
- 1 : kabupaten dan kota yang dalam persiapan untuk melaksanakan otonomi daerah
- 2 : kabupaten dan kota yang sudah mampu melaksanakan otonomi daerah

Penentuan kategori ini berbeda dengan penentuan pola hubungan dan tingkat kemampuan daerah yang berjumlah 4 kategori. Hal ini dilakukan dengan alasan tidak mungkin suatu daerah mempunyai pola hubungan delegatif atau tingkat kemandiriannya berkisar antara 0,75 sampai dengan 1,00. Faktor penyebabnya, dalam APBD sisi penerimaan masih mengandung unsur dana perimbangan, yang di dalamnya terdapat DAU dan DAK merupakan bantuan pemerintah pusat. Alasan lainnya, otonomi daerah baru berjalan tahun ketiga, sehingga peran PAD masih relatif kecil terhadap penerimaan daerah.

Tujuan analisis diskriminan untuk mengetahui:

1. Apakah ada perbedaan yang signifikan antara ketiga kategori tersebut terhadap 8 variabel bebas yang digunakan dalam penelitian ini. Variabel dimaksud adalah derajat desentralisasi fiskal 3 variabel, tingkat kemandirian 4 variabel dan variabel elastisitas.
2. Apabila memang ketiga kategori tersebut berbeda, maka variabel bebas manakah yang membedakannya ?
3. Membuat fungsi diskriminan untuk menentukan apakah kabupaten dan kota termasuk ke dalam kategori 0, 1, dan 2.
4. Menguji apakah fungsi diskriminan yang terbentuk mempunyai tingkat ketepatan yang tinggi, untuk menentukan kategori kabupaten dan kota tersebut. Artinya, apakah kabupaten dan kota tertentu awalnya termasuk ke dalam kategori 1, apakah setelah pengujian masih tetap berada pada kategori 1.
5. Jika tidak semua kabupaten dan kota, tidak berada pada kategori yang sama setelah dilakukan pengujian, maka berapa persen ketepatan prediksi dari fungsi diskriminan tersebut.

Aplikasi teknik analisis diskriminan pada dasarnya dibagi menjadi tiga tahap utama, yaitu *derivation*, *validation*, dan *interpretation*.

1. Tahap derivasi, adalah merupakan suatu tahapan untuk menentukan apakah suatu data dapat dikategorikan atau dipisahkan menjadi dua atau lebih kategori. Tahapan terdiri dari beberapa langkah:
  - a. Seleksi variabel, bertujuan untuk menentukan variabel bebas dan variabel tidak bebas.
  - b. Pembagian sampel, bertujuan untuk menentukan jumlah sampel masing-masing kategori.
  - c. Metode perhitungan, ada dua metode perhitungan, yaitu metode langsung (*direct method*) dan metode bertahap (*step wise method*). Metode langsung dilakukan dengan cara melibatkan semua variabel bebas secara bersamaan, tanpa memperhatikan kekuatan dari masing-masing variabel bebas. Pandangan ini dilakukan berdasarkan prinsip bahwa pada analisis multivariat variabel-variabel bebas dianggap suatu kesatuan tidak dapat dipisahkan, dan bukannya terpisah-pisah. Metode bertahap melakukan perhitungan atas dasar memperhatikan variabel bebas yang mempunyai pengaruh kuat terhadap variabel tidak bebas.
  - d. Menentukan tingkat signifikansi variabel bebas yang diterima dalam menentukan variabel tidak bebasnya. Hal ini dapat dilakukan melalui 2 cara, yaitu:
    - d.1. Menggunakan angka *Wilk's Lambda*. Angka *Wilk's Lambda*

berkisar antara 0 sampai 1. Jika angka mendekati 0, maka data tiap grup cenderung berbeda, sedangkan jika angka mendekati 1, data tiap grup cenderung sama. Hanya saja kriteria mendekati angka 1 adalah sulit ditentukan secara pasti.

d.2. Menggunakan ANOVA (F test), dengan cara melihat tingkat kesalahannya. Jika signifikan  $> 0,05$  tidak ada perbedaan antar grup. Jika signifikan  $< 0,05$  berarti ada perbedaan antar grup.

2. Tahap Validasi, yang mencakup beberapa pertimbangan:

- a. Salah satu *output* dalam analisis diskriminan adalah menentukan signifikansi fungsi diskriminan, bila menggunakan *software* SPSS alat statistiknya adalah *Chi Square*.
- b. Penentuan skor, tujuannya untuk membedakan kategori secara signifikan, dan dilanjutkan dengan mengembangkan matrik klasifikasi untuk menaksir keakuratan, kekuatan dari fungsi diskriminan. Sebelum itu ditentukan dulu *cutting score* atau skor kritis.
- c. Membentuk matrik klasifikasi, artinya terjadi perpindahan kategori atau tidak.
- d. Keakuratan klasifikasi.

3. Tahap interpretasi, merupakan interpretasi dari hasil temuan.

Teknik analisis berikutnya adalah untuk menjawab hipotesis kedua. Seperti telah diungkapkan sebelumnya, bahwa model analisis yang digunakan adalah statistik korelasi. Variabel X adalah rata-rata pengeluaran pembangunan/investasi dan variabel Y adalah rata-rata PDRB.

Untuk mengetahui ada tidaknya korelasi dilakukan uji statistik:

$$H_0 \Rightarrow r = 0$$

$$H_1 \Rightarrow r \neq 0$$

Kemudian dilakukan uji t dengan tingkat probabilitas kesalahan 5%, dan bila tingkat kesalahannya kurang dari 5%, maka hipotesis yang diajukan ini dapat diterima. Selanjutnya bila tingkat probabilitas kesalahannya lebih dari 5%, maka hipotesis yang diajukan dalam penelitian ini ditolak. Langkah berikutnya dihitung besarnya koefisien determinasinya ( $r^2$ ), yang menunjukkan kontribusi variasi variabel pengeluaran pembangunan/investasi dalam menjelaskan variabel PDRB.

## BAB 5

# HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS

## **BAB 5**

### **HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS**

#### **5.1. Data Penelitian**

Data yang digunakan untuk menganalisis derajat desentralisasi fiskal dan tingkat kemandirian keuangan pada awal otonomi daerah pemerintahan kabupaten dan kota di Provinsi Jawa Timur terdiri dari:

1. Total Penerimaan Daerah (TPD)
2. Pendapatan Asli Daerah (PAD)
3. Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak (BHPBP)
4. Subsidi Daerah Otonom (SDO) atau Dana Alokasi Umum (DAU) dan Bantuan Pembangunan atau Dana Alokasi Khusus (DAK)
5. Pengeluaran Total Daerah (PTD)
6. Pengeluaran Rutin Daerah (PRD) atau Belanja Rutin Daerah
7. Produk Domestik Regional Bruto (PDRB)
8. Pengeluaran Pembangunan Daerah (PPD) atau Belanja Investasi Daerah

Data tersebut merupakan data sekunder yang dikumpulkan secara runtut waktu (*time series*) mulai tahun 1998/1999 sampai dengan tahun 2001 pada 29 kabupaten dan 8 kota di Provinsi Jawa Timur. Data yang telah terkumpul kemudian diolah sesuai dengan model analisisnya.

## **5.2. Analisis dan Hasil Penelitian**

### **5.2.1. Derajat Desentralisasi Fiskal**

Berdasarkan hasil perhitungan ternyata rata-rata derajat desentralisasi fiskal terendah mencapai 32,34%, yaitu Kabupaten Bangkalan dan tertinggi mencapai 36,14%, yakni Kota Surabaya seperti terlihat pada Tabel 5.1. Hasil perhitungan tersebut menunjukkan tingkat kemampuan keuangan daerah rendah dan mempunyai pola hubungan keuangan pemerintah pusat dan daerah bersifat konsultatif. Artinya bahwa campur tangan pemerintah pusat sudah mulai berkurang, karena dianggap sedikit lebih mampu untuk melaksanakan otonomi daerah.

Kemudian bila diamati lebih seksama lagi kemampuan Pendapatan Asli Daerah (PAD) kontribusinya terhadap Total Penerimaan Daerah (TPD) hanya berkisar antara 3,07% sampai dengan 32,66%. Demikian pula dana perimbangan yang berupa Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak (BHPBP) kontribusinya terhadap Total Penerimaan Daerah (TPD) berkisar antara 5,85% sampai dengan 29,92%. Sebaliknya kontribusi subsidi atau bantuan, baik yang berupa Dana Alokasi Umum (DAU) maupun Dana Alokasi Khusus (DAK) terhadap Total Penerimaan Daerah (TPD) paling besar berkisar antara 45,82% sampai dengan 88,85%.



TABEL 5.1.

DERAJAT DESENTRALISASI FISKAL PADA KABUPATEN/KOTA DI JAWA TIMUR  
TAHUN 1998/1999 SAMPAI DENGAN TAHUN 2001  
(Dalam Persentase)

Kabupaten/Kota		X1	X2	X3	Rata-rata
<b>Kabupaten</b>					
1.	Pacitan	4,40	5,85	88,74	33,00
2.	Ponorogo	4,94	6,85	88,85	33,55
3.	Trenggalek	3,82	7,10	87,46	32,79
4.	Tulungagung	8,11	9,10	83,72	33,64
5.	Blitar	4,13	6,52	89,16	33,27
6.	Kediri	8,15	12,87	79,84	33,62
7.	Malang	7,86	8,32	86,12	34,10
8.	Lumajang	7,04	8,77	84,69	33,50
9.	Jember	9,30	7,25	85,50	34,02
10.	Banyuwangi	7,41	10,38	83,58	33,79
11.	Bondowoso	4,70	8,01	85,78	32,83
12.	Situbondo	6,23	9,41	85,59	33,74
13.	Probolinggo	4,68	10,06	86,19	33,64
14.	Pasuruan	11,31	8,20	79,48	33,00
15.	Sidoarjo	22,79	17,98	67,02	35,93
16.	Mojokerto	11,28	12,94	76,06	33,43
17.	Jombang	11,48	10,65	77,25	33,13
18.	Nganjuk	5,82	9,21	85,24	33,42
19.	Madiun	5,21	11,21	82,72	33,04
20.	Magetan	5,88	10,43	86,07	34,13
21.	Ngawi	4,65	8,08	86,78	33,17
22.	Bojonegoro	5,75	9,36	85,81	33,64
23.	Tuban	14,98	11,75	75,19	33,98
24.	Lamongan	8,21	7,92	85,06	33,73
25.	Gresik	18,20	17,49	63,99	33,23
26.	Bangkalan	4,68	7,92	84,41	32,34
27.	Sampang	4,11	10,49	84,69	33,10
28.	Pamekasan	5,67	8,09	87,59	33,78
29.	Sumenep	3,07	16,06	81,44	33,52
<b>Kota</b>					
30.	Kediri	14,00	15,07	72,95	34,01
31.	Blitar	8,26	12,27	80,10	33,54
32.	Malang	20,32	15,60	66,95	34,29
33.	Probolinggo	10,32	12,54	79,12	33,99
34.	Pasuruan	9,32	11,74	82,02	34,36
35.	Mojokerto	10,45	13,64	78,58	34,22
36.	Madiun	10,54	10,32	81,43	34,10
37.	Surabaya	32,66	29,92	45,82	36,14
<b>Jawa Timur</b>		10,95	11,57	79,42	33,98

Sumber: BPS, 2001, 2002, Jakarta, Jawa Timur, Kabupaten dan Kota di Jawa Timur, diolah

Bahkan bila digabungkan antara Pendapatan Asli Daerah (PAD) dengan Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak (BHPBP) kontribusinya terhadap Total Penerimaan Daerah (TPD) masih relatif rendah persentasenya, kecuali Kota Surabaya. Berdasarkan kenyataan tersebut jelaslah bahwa Total Penerimaan Daerah (TPD) kabupaten dan kota di Jawa Timur masih mengandalkan dana perimbangan utamanya yang berasal dari Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK). Hal ini berarti dalam jangka pendek pada awal otonomi daerah, kabupaten dan kota masih sulit kiranya Total Penerimaan Daerah (TPD) bersumber dari Pendapatan Asli Daerah (PAD). Untuk itu diperlukan kreativitas para pengelola pemerintahan kabupaten dan kota dalam meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD)-nya melalui intensifikasi maupun ekstensifikasi.

### **5.2.2. Tingkat Kemandirian Daerah**

Berdasarkan hasil perhitungan ternyata rata-rata tingkat kemandirian daerah dilihat dari sisi pengeluaran daerah kabupaten dan kota di Jawa Timur berkisar antara 8,14% sampai dengan 53,45% seperti terlihat pada Tabel 5.2. Kenyataan ini menunjukkan bahwa tingkat kemandirian kemampuan keuangan daerah dilihat dari sisi pengeluaran daerah kabupaten dan kota berkisar antara rendah sekali, rendah, maupun sedang.

TABEL 5.2.

RATA-RATA TINGKAT KEMANDIRIAN PADA KABUPATEN/KOTA DI JAWA TIMUR  
TAHUN 1998/1999 SAMPAI DENGAN TAHUN 2001  
(Dalam Persentase)

Kabupaten/Kota		X4	X5	X6	X7	Rata-rata
<b>Kabupaten</b>						
1.	Pacitan	4,86	7,21	10,86	12,97	8,98
2.	Ponorogo	4,87	6,96	11,58	13,50	9,23
3.	Trenggalek	4,19	5,42	11,35	11,59	8,14
4.	Tulungagung	6,93	8,48	15,90	16,85	12,04
5.	Blitar	4,35	5,81	10,87	12,07	8,27
6.	Kediri	8,54	10,79	21,51	23,41	16,06
7.	Malang	7,81	10,18	15,97	17,48	12,86
8.	Lumajang	7,49	9,76	16,16	17,75	12,79
9.	Jember	9,64	12,45	16,90	17,92	14,23
10.	Banyuwangi	7,67	12,51	18,13	27,32	16,41
11.	Bondowoso	5,03	6,62	13,29	14,23	9,79
12.	Situbondo	6,70	9,23	16,60	18,04	12,64
13.	Probolinggo	4,78	7,14	14,90	18,22	11,26
14.	Pasuruan	14,09	18,23	22,58	22,02	19,23
15.	Sidoarjo	24,72	32,68	41,18	42,65	35,31
16.	Mojokerto	12,30	21,64	26,13	40,80	25,22
17.	Jombang	12,03	18,09	22,61	30,07	20,70
18.	Nganjuk	5,93	7,74	15,11	15,82	11,15
19.	Madiun	5,11	9,82	16,04	27,83	14,70
20.	Magetan	6,06	7,77	16,56	16,88	11,82
21.	Ngawi	4,70	6,04	12,96	13,35	9,26
22.	Bojonegoro	5,90	7,75	15,39	15,91	11,24
23.	Tuban	17,10	25,69	29,48	38,45	27,68
24.	Lamongan	9,10	12,59	17,26	20,27	14,81
25.	Gresik	20,01	33,30	37,31	51,81	35,61
26.	Bangkalan	5,25	6,86	13,43	13,88	9,85
27.	Sampang	4,71	6,41	15,89	17,71	11,18
28.	Pamekasan	5,97	7,80	14,23	14,90	10,72
29.	Sumenep	3,39	4,68	20,11	19,75	11,98
<b>Kota</b>						
30.	Kediri	15,22	21,18	30,76	31,87	24,76
31.	Blitar	9,26	15,17	21,80	29,78	19,00
32.	Malang	19,33	24,76	31,99	34,53	27,65
33.	Probolinggo	11,42	17,26	24,09	27,63	20,10
34.	Pasuruan	9,67	14,91	21,36	26,68	18,16
35.	Mojokerto	10,74	15,42	24,28	29,82	20,07
36.	Madiun	12,16	17,03	23,36	26,79	19,83
37.	Surabaya	35,59	50,84	59,96	67,39	53,45
<b>Jawa Timur</b>		11,51	15,75	23,00	25,60	18,97

Sumber: BPS, 2001, 2002, Jakarta, Jawa Timur, Kabupaten dan Kota di Jawa Timur, diolah

Bila dilihat dari pola hubungan keuangan pemerintah pusat dan daerah berkisar antara instruktif, konsultatif maupun partisipatif. Pola hubungan instruktif adalah pola hubungan di mana peranan pemerintah pusat dominan dibandingkan dengan daerah. Hal ini berarti bahwa daerah tersebut belum mampu melaksanakan otonomi daerah. Pola hubungan konsultatif adalah pola hubungan di mana campur tangan pemerintah pusat sudah mulai berkurang, karena daerah dianggap sedikit lebih mampu melaksanakan otonomi daerah. Pola hubungan partisipatif adalah pola hubungan di mana peranan pemerintah pusat semakin berkurang mengingat daerah yang bersangkutan tingkat kemandiriannya mendekati mampu melaksanakan urusan otonomi daerah.

Kemudian bila dirinci kontribusi Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Pengeluaran Total Daerah (PTD) kabupaten dan kota di Provinsi Jawa Timur berkisar antara 3,39% sampai dengan 35,59%. Bila dilihat kontribusi Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Pengeluaran Rutin Daerah (PRD) kabupaten dan kota di Provinsi Jawa Timur berkisar antara 4,68% sampai dengan 50,84%. Hal ini berarti Pendapatan Asli Daerah (PAD) hanya mampu membiayai Pengeluaran Rutin Daerah (PRD) kabupaten dan kota berkisar antara 4,68% sampai dengan 50,84%. Pengeluaran Rutin Daerah (PRD) sebagian besar digunakan untuk membiayai belanja pegawai. Ini berarti tidak

satupun kabupaten dan kota di Provinsi Jawa Timur yang mampu membayar gaji pegawai bila hanya bersumber dari Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Lebih lanjut dapat dijelaskan bahwa, kontribusi Pendapatan Asli Daerah (PAD) ditambah dengan Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak (BHPBP) terhadap Pengeluaran Total Daerah (PTD) kabupaten dan kota di Jawa Timur berkisar antara 10,86% sampai dengan 59,96%. Kemudian kontribusi Pendapatan Asli Daerah (PAD) ditambah dengan Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak (BHPBP) terhadap Pengeluaran Rutin Daerah (PRD) kabupaten dan kota di Jawa Timur berkisar antara 11,59% sampai dengan 67,39%.

Berdasarkan uraian di atas jelaslah bahwa, baik dilihat dari sisi penerimaan maupun pengeluaran daerah tidak ada satupun kabupaten dan kota di Provinsi Jawa Timur yang sudah mampu mandiri untuk melaksanakan otonomi daerah. Hal ini disebabkan masih rendahnya Pendapatan Asli Daerah (PAD), meskipun sudah ditambah dengan Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak (BHPBP) kabupaten dan kota di Provinsi Jawa Timur. Diakui memang masalah keuangan bukanlah merupakan satu-satunya penyebab ketidakmampuan dalam melaksanakan otonomi daerah. Salah satu faktor penyebabnya lainnya adalah kualitas sumberdaya manusia para aparat kabupaten dan kota yang secara relatif masih rendah. Artinya masih belum mampu mengantisipasi terjadinya

perubahan yang sangat mendasar, dari yang dulunya sentralistik menjadi desentralistik.

### **5.2.3. Elastisitas Pendapatan Asli Daerah (PAD)**

Berdasarkan hasil perhitungan seperti terlihat pada Tabel 5.3. semua kabupaten dan kota di Provinsi Jawa Timur koefisien elastisitas Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) atas dasar harga yang berlaku elastis (koefisien elastisitasnya lebih besar dari satu). Artinya daerah kabupaten dan kota, persentase perubahan Pendapatan Asli Daerah (PAD) peka terhadap persentase perubahan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB).

Daerah kabupaten dan kota yang koefisien elastisitasnya lebih besar satu atau elastis, artinya persentase perubahan Pendapatan Asli Daerah (PAD) lebih cepat dibandingkan dengan persentase perubahan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB). Hal ini tampak seperti Kota Malang rata-rata persentase perubahan Pendapatan Asli Daerah (PAD) mencapai 18,24%, sedangkan rata-rata persentase perubahan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) mencapai 11,28%, koefisien elastisitas terendah di Provinsi Jawa Timur hanya mencapai sebesar 1,62.

TABEL 5.3.

ELASTISITAS PENDAPATAN ASLI DAERAH TERHADAP PDRB  
PADA KABUPATEN/KOTA DI JAWA TIMUR  
TAHUN 1998/1999 SAMPAI DENGAN TAHUN 2001

Kabupaten/Kota	Rata-rata PAD (%)	Rata-rata PDRB (%)	Elastisitas
<b>Kabupaten</b>			
1. Pacitan	45,71	13,18	3,47
2. Ponorogo	72,06	15,24	4,73
3. Trenggalek	71,48	14,67	4,87
4. Tulungagung	34,06	14,60	2,33
5. Blitar	49,96	16,01	3,12
6. Kediri	27,66	14,14	1,96
7. Malang	35,72	14,53	2,46
8. Lumajang	63,63	13,75	4,63
9. Jember	30,34	13,66	2,22
10. Banyuwangi	41,38	13,07	3,17
11. Bondowoso	57,96	14,17	4,09
12. Situbondo	66,94	14,03	4,77
13. Probolinggo	33,57	11,80	2,84
14. Pasuruan	158,20	13,54	11,69
15. Sidoarjo	39,64	12,83	3,09
16. Mojokerto	32,76	14,28	2,29
17. Jombang	83,67	13,24	6,32
18. Nganjuk	55,85	12,49	4,47
19. Madiun	31,62	13,90	2,27
20. Magetan	58,99	15,91	3,71
21. Ngawi	42,64	13,76	3,10
22. Bojonegoro	41,85	13,22	3,17
23. Tuban	40,67	18,35	2,22
24. Lamongan	139,62	14,46	9,65
25. Gresik	43,84	16,56	2,65
26. Bangkalan	40,01	13,36	2,99
27. Sampang	37,02	14,25	2,60
28. Pamekasan	27,51	13,15	2,09
29. Sumenep	138,18	5,89	23,47
<b>Kota</b>			
30. Kediri	30,14	9,80	3,07
31. Blitar	31,65	13,95	2,27
32. Malang	18,24	11,28	1,62
33. Probolinggo	89,58	10,88	8,24
34. Pasuruan	48,95	15,05	3,25
35. Mojokerto	28,58	16,21	1,76
36. Madiun	72,98	13,10	5,57
37. Surabaya	23,06	12,70	1,82
<b>Jawa Timur</b>	37,61	13,14	2,86

Sumber: BPS, 2001, 2002, Jakarta, Jawa Timur, Kabupaten dan Kota di Jawa Timur, diolah

Daerah kabupaten dan kota yang koefisien elastisitasnya tertinggi di Provinsi Jawa Timur adalah Kabupaten Sumenep. Hal ini tampak rata-rata persentase perubahan Pendapatan Asli Daerah (PAD) mencapai 138,18%, sedangkan rata-rata persentase perubahan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) mencapai 5,98% hingga koefisien elastisitasnya mencapai 23,47.

#### 5.2.4. Jenjang Posisi Pemerintahan Kabupaten dan Kota

Berdasarkan hasil perhitungan dengan menggunakan 8 variabel seperti tampak pada Tabel 5.4. dan Tabel 5.5. Skor total terendah adalah Kabupaten Blitar dengan nilai sebesar 37 dan skor total tertinggi adalah Kabupaten Sidoarjo dengan nilai sebesar 266. Atas dasar itu, maka Kabupaten Sidoarjo menempati jenjang posisi pertama dan Kabupaten Blitar menempati jenjang posisi terakhir. Kemudian ditentukan kategori masing-masing kabupaten dan kota, melalui rumusan:

$$\text{Interval Kelas} = \frac{\text{Skor Tertinggi} - \text{Skor Terendah}}{\text{Jumlah Kategori}}$$

$$\text{Interval Kelas} = \frac{266 - 37}{3} = 76$$

Kategori masing-masing kabupaten dan kota di Provinsi Jawa Timur akan dihasilkan seperti berikut:



TABEL 5.4.

TOTAL SKOR DAN JENJANG POSISI PEMERINTAHAN KABUPATEN/ KOTA  
DI JAWA TIMUR TAHUN 1998/1999 SAMPAI DENGAN 2001

No	Kabupaten/Kota	X1	X2	X3	X4	X5	X6	X7	X8	Skor Total	Jenjang
<b>Kabupaten</b>											
1	Pacitan	5	1	3	7	10	1	3	24	54	35
2	Ponorogo	10	3	2	8	8	4	5	29	69	33
3	Trenggalek	2	4	5	2	2	3	1	31	50	36
4	Tulungagung	20	14	19	17	15	13	11	11	120	24
5	Blitar	4	2	1	3	3	2	2	20	37	37
6	Kediri	21	29	26	21	20	24	22	4	167	15
7	Malang	19	12	8	20	19	14	13	12	117	25
8	Lumajang	17	13	17	18	17	16	15	28	141	19
9	Jember	24	5	13	24	21	19	16	7	129	22
10	Banyuwangi	18	20	20	19	22	21	25	21	166	16
11	Bondowoso	9	8	11	9	6	6	7	26	82	30
12	Situbondo	16	17	12	16	16	18	17	30	142	18
13	Probolinggo	7	18	7	6	9	9	18	15	89	29
14	Pasuruan	30	11	27	31	30	26	21	36	212	10
15	Sidoarjo	36	36	34	36	35	36	35	18	266	1
16	Mojokerto	29	30	31	30	32	31	34	10	227	8
17	Jombang	31	23	30	28	29	27	30	33	231	6
18	Nganjuk	14	15	14	13	11	10	9	27	113	26
19	Madiun	11	24	21	10	18	15	27	9	135	21
20	Magetan	15	21	9	15	13	17	12	25	127	23
21	Ngawi	6	9	6	4	4	5	4	19	57	34
22	Bojonegoro	13	16	10	12	12	11	10	22	106	27
23	Tuban	33	26	32	33	34	32	33	6	229	7
24	Lamongan	22	7	15	22	23	20	20	35	164	17
25	Gresik	34	35	36	35	36	35	36	14	261	3
26	Bangkalan	8	6	18	11	7	7	6	16	79	31
27	Sampang	3	22	16	5	5	12	14	13	90	28
28	Pamekasan	12	10	4	14	14	8	8	5	75	32
29	Sunene	1	34	23	1	1	22	19	37	138	20
<b>Kota</b>											
30	Kediri	32	32	33	32	31	33	31	17	241	4
31	Blitar	23	27	25	23	25	25	28	8	184	14
32	Malang	35	33	35	34	33	34	32	1	237	5
33	Probolinggo	26	28	28	27	28	29	26	34	226	9
34	Pasuruan	25	25	22	25	24	23	23	23	190	13
35	Mojokerto	27	31	29	26	26	30	29	2	200	12
36	Madiun	28	19	24	29	27	28	24	32	211	11
37	Surabaya	37	37	37	37	37	37	37	3	262	2

Sumber: BPS, 2001, 2002, Jakarta, Jawa Timur, Kabupaten dan Kota di Jawa Timur, diolah.

TABEL 5.5.

Z SKOR POSISI PEMERINTAHAN KABUPATEN/KOTA DI JAWA TIMUR  
TAHUN 1998/1999 SAMPAI DENGAN TAHUN 2001  
(Dalam Persentase)

Kabupaten/Kota	X1	X2	X3	X4	X5	X6	X7	X8	Z Skor
<b>Kabupaten</b>									
1. Pacitan	4,40	5,85	88,74	4,86	7,21	10,86	12,97	3,47	0
2. Ponorogo	4,94	6,85	88,85	4,87	6,96	11,58	13,50	4,73	0
3. Trenggalek	3,82	7,10	87,46	4,19	5,42	11,35	11,59	4,87	0
4. Tulungagung	8,11	9,10	83,72	6,93	8,48	15,90	16,85	2,33	1
5. Blitar	4,13	6,52	89,16	4,35	5,81	10,87	12,07	3,12	0
6. Kediri	8,15	12,87	79,84	8,54	10,79	21,51	23,41	1,96	1
7. Malang	7,86	8,32	86,12	7,81	10,18	15,97	17,48	2,46	1
8. Lumajang	7,04	8,77	84,69	7,49	9,76	16,16	17,75	4,63	1
9. Jember	9,30	7,25	85,50	9,64	12,45	16,90	17,92	2,22	1
10. Banyuwangi	7,41	10,38	83,58	7,67	12,51	18,13	27,32	3,17	1
11. Bondowoso	4,70	8,01	85,78	5,03	6,62	13,29	14,23	4,09	0
12. Situbondo	6,23	9,41	85,59	6,70	9,23	16,60	18,04	4,77	1
13. Probolinggo	4,68	10,06	86,19	4,78	7,14	14,90	18,22	2,84	0
14. Pasuruan	11,31	8,20	79,48	14,09	18,23	22,58	22,02	11,69	2
15. Sidoarjo	22,79	17,98	67,02	24,72	32,68	41,18	42,65	3,09	2
16. Mojokerto	11,28	12,94	76,06	12,30	21,64	26,13	40,80	2,29	2
17. Jombang	11,48	10,65	77,25	12,03	18,09	22,61	30,07	6,32	2
18. Nganjuk	5,82	9,21	85,24	5,93	7,74	15,11	15,82	4,47	0
19. Madiun	5,21	11,21	82,72	5,11	9,82	16,04	27,83	2,27	1
20. Magetan	5,88	10,43	86,07	6,06	7,77	16,56	16,88	3,71	1
21. Ngawi	4,65	8,08	86,78	4,70	6,04	12,96	13,35	3,10	0
22. Bojonegoro	5,75	9,36	85,81	5,90	7,75	15,39	15,91	3,17	0
23. Tuban	14,98	11,75	75,19	17,10	25,69	29,48	38,45	2,22	2
24. Lamongan	8,21	7,92	85,06	9,10	12,59	17,26	20,27	9,65	1
25. Gresik	18,20	17,49	63,99	20,01	33,30	37,31	51,81	2,65	2
26. Bangkalan	4,68	7,92	84,41	5,25	6,86	13,43	13,88	2,99	0
27. Sampang	4,11	10,49	84,69	4,71	6,41	15,89	17,71	2,60	0
28. Pamekasan	5,67	8,09	87,59	5,97	7,80	14,23	14,90	2,09	0
29. Sumenep	3,07	16,06	81,44	3,39	4,68	20,11	19,75	23,47	1
<b>Kota</b>									
30. Kediri	14,00	15,07	72,95	15,22	21,18	30,76	31,87	3,07	2
31. Blitar	8,26	12,27	80,10	9,26	15,17	21,80	29,78	2,27	1
32. Malang	20,32	15,60	66,95	19,33	24,76	31,99	34,53	1,62	2
33. Probolinggo	10,32	12,54	79,12	11,42	17,26	24,09	27,63	8,24	2
34. Pasuruan	9,32	11,74	82,02	9,67	14,91	21,36	26,68	3,25	2
35. Mojokerto	10,45	13,64	78,58	10,74	15,42	24,28	29,82	1,76	2
36. Madiun	10,54	10,32	81,43	12,16	17,03	23,36	26,79	5,57	2
37. Surabaya	32,66	29,92	45,82	35,59	50,84	59,96	67,39	1,82	2

Sumber: BPS, 2001, 2002, Jakarta, Jawa Timur, Kabupaten dan Kota di Jawa Timur, diolah

1. Kabupaten dan kota belum mampu melaksanakan otonomi daerah dengan total skor  $37 - < 113$  atau skor diskriminan  $(Z) = 0$ .
2. Kabupaten dan kota dalam persiapan untuk melaksanakan otonomi daerah dengan total skor  $113 - < 189$  atau skor diskriminan  $(Z) = 1$ .
3. Kabupaten dan kota sudah mampu melaksanakan otonomi daerah dengan total skor  $189 - 266$  dengan skor diskriminan  $(Z) = 2$ .

Kemudian berdasarkan perhitungan tersebut diungkapkan sebelumnya, maka kabupaten dan kota belum mampu melaksanakan otonomi daerah adalah:

1. Kabupaten Blitar
2. Kabupaten Trenggalek
3. Kabupaten Pacitan
4. Kabupaten Ngawi
5. Kabupaten Ponorogo
6. Kabupaten Pamekasan
7. Kabupaten Bangkalan
8. Kabupaten Bondowoso
9. Kabupaten Probolinggo
10. Kabupaten Sampang
11. Kabupaten Bojonegoro
12. Kabupaten Nganjuk

Untuk kabupaten dan kota dalam persiapan melaksanakan otonomi

daerah adalah:

1. Kabupaten Malang
2. Kabupaten Tulungagung
3. Kabupaten Magetan
4. Kabupaten Jember
5. Kabupaten Madiun
6. Kabupaten Sumenep
7. Kabupaten Lumajang
8. Kabupaten Situbondo
9. Kabupaten Lamongan
10. Kabupaten Banyuwangi
11. Kabupaten Kediri
12. Kota Blitar

Kemudian kabupaten dan kota sudah mampu melaksanakan otonomi

daerah adalah:

1. Kota Pasuruan
2. Kota Mojokerto
3. Kota Madiun
4. Kabupaten Pasuruan

5. Kota Probolinggo
6. Kabupaten Mojokerto
7. Kabupaten Tuban
8. Kabupaten Jombang
9. Kota Malang
10. Kota Kediri
11. Kabupaten Gresik
12. Kota Surabaya
13. Kabupaten Sidoarjo

Perlu dijelaskan pula bahwa perhitungan di atas didasarkan atas pemberian skor terhadap analisis rasio dan elastisitas pada pemerintahan kabupaten dan kota di Provinsi Jawa Timur. Berdasarkan perhitungan tersebut dapat diketahui jenjang posisi pemerintahan kabupaten dan kota sesuai dengan total skor yang dihasilkan. Tentu saja perhitungan tersebut dianalisis secara deskriptif kuantitatif dan belum menggunakan alat uji statistik.

#### **5.2.5. Model Multiple Discriminant Analysis (MDA)**

Telah dihitung sebelumnya jumlah kabupaten dan kota yang belum mampu melaksanakan otonomi daerah di Provinsi Jawa Timur mencapai 12, dalam persiapan melaksanakan otonomi daerah 12, dan yang telah mampu

melaksanakan otonomi daerah mencapai 13. Perhitungan tersebut didasarkan atas total skor yang dapat dicapai oleh masing-masing kabupaten dan kota, dari 8 variabel yang digunakan. Kenyataan tersebut menjadi berbeda setelah dilakukan pengujian secara statistik.

Berdasarkan hasil perhitungan menggunakan model *Multiple Discriminant Analysis* (MDA), melalui bantuan komputer Program SPSS Versi 11.00 ternyata terjadi perubahan, seperti terlihat pada Lampiran 1. Kabupaten dan kota belum mampu melaksanakan otonomi daerah masih tetap meliputi:

1. Kabupaten Blitar
2. Kabupaten Trenggalek
3. Kabupaten Pacitan
4. Kabupaten Ngawi
5. Kabupaten Ponorogo
6. Kabupaten Bondowoso .
7. Kabupaten Bangkalan
8. Kabupaten Pamekasan
9. Kabupaten Probolinggo
10. Kabupaten Sampang
11. Kabupaten Bojonegoro
12. Kabupaten Nganjuk

Kabupaten dan kota dalam persiapan melaksanakan otonomi daerah berubah, meningkat dari 12 menjadi 14. Kenyataan ini disebabkan oleh adanya perubahan kategori, yang dulunya termasuk dalam kategori dua ( $Z$  skor = 2) berubah menjadi kategori satu ( $Z$  skor = 1). Kategori yang berubah adalah Kota Probolinggo, Kota Pasuruan dan Kota Mojokerto, sehingga kabupaten dan kota dalam persiapan melaksanakan otonomi daerah adalah:

1. Kabupaten Malang
2. Kabupaten Tulungagung
3. Kabupaten Magetan
4. Kabupaten Jember
5. Kabupaten Madiun
6. Kabupaten Sumenep
7. Kabupaten Lumajang
8. Kabupaten Situbondo
9. Kabupaten Banyuwangi
10. Kabupaten Kediri
11. Kota Blitar
12. Kota Probolinggo
13. Kota Pasuruan
14. Kota Mojokerto

Kemudian sebagai akibatnya terjadi pula perubahan kategori yang dulunya termasuk kategori satu ( $Z$  skor = 1) berubah menjadi kategori dua ( $Z$  skor = 2), yaitu Kabupaten Lamongan. Jumlah kabupaten dan kota sudah mampu melaksanakan otonomi daerah, meliputi:

1. Kabupaten Lamongan
2. Kota Madiun
3. Kabupaten Pasuruan
4. Kabupaten Mojokerto
5. Kabupaten Tuban
6. Kabupaten Jombang
7. Kota Malang
8. Kota Kediri
9. Kabupaten Gresik
10. Kota Surabaya
11. Kabupaten Sidoarjo

Faktor penyebab terjadinya perubahan kategori tersebut berdasarkan perhitungan statistik, karena salah satu variabel bebas dalam penelitian ini, yaitu elastisitas Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) atau variabel  $X_8$ , pada kabupaten dan kota tidak ada



perbedaan yang signifikan. Terbukti dari besarnya nilai *Wilks Lambda* mendekati satu, yaitu sebesar 0,965 dan nilai  $F_{hitung}$  0,623 dengan probabilitas kesalahan 0,543 (sig = 0,543) atau probabilitas kesalahan lebih dari 5%. Untuk variabel lainnya ternyata mempunyai perbedaan yang sangat signifikan dengan nilai *Wilks Lambda* mendekati nol, berkisar antara 0,387 sampai dengan 0,632. Demikian pula bila dilihat  $F_{hitung}$  berkisar antara 26,892 sampai dengan 9,887 dengan probabilitas kesalahan mendekati nol (sig = 0,0000).

Lebih lanjut seperti telah diungkapkan sebelumnya. Bahwa penelitian ini terdiri dari tiga kategori, yaitu Z skor 0, 1 dan 2. Ketiga kategori tersebut akan membentuk dua fungsi diskriminan, yaitu:

1. Fungsi diskriminan pertama terbentuk antara kabupaten dan kota belum mampu melaksanakan otonomi daerah (Z skor 0) dengan kabupaten dan kota dalam persiapan untuk melaksanakan otonomi daerah (Z skor 1)
2. Fungsi diskriminan kedua terbentuk antara kabupaten dan kota dalam persiapan untuk melaksanakan otonomi daerah (Z skor 1) dengan kabupaten dan kota sudah mampu melaksanakan otonomi daerah (Z skor 2)

Kemudian untuk mengetahui keeratan hubungan antara masing-masing kategori (Z skor) dengan fungsi diskriminan, terlihat dari besarnya nilai *Canonical Correlation*, pada Lampiran 1. Berdasarkan perhitungan keeratan

hubungan antara kabupaten dan kota belum mampu melaksanakan otonomi daerah (Z skor 0) dengan kabupaten dan kota dalam persiapan untuk melaksanakan otonomi daerah (Z skor 1) terhadap fungsi diskriminan pertama sangat erat sekali, terlihat dari besarnya nilai koefisien *Canonical Correlation* 0,884, dengan ukuran skala 0 sampai 1. Hubungan antara kabupaten dan kota dalam persiapan untuk melaksanakan otonomi daerah (Z skor 1) dengan kabupaten dan kota mampu melaksanakan otonomi daerah (Z skor 2) terhadap fungsi diskriminan kedua kurang erat, terlihat dari besarnya nilai koefisien *Canonical Correlation* 0,553 dengan ukuran skala 0 sampai 1.

Lebih lanjut dapat dijelaskan pula apakah ada perbedaan rata-rata antara fungsi diskriminan pertama dan kedua dengan melihat *Wilks Lambda* yang ditransformasikan ke dalam *Chi Square*. Berdasarkan hasil perhitungan ternyata memang ada perbedaan yang signifikan rata-rata kategori 0 (Z skor 0), kategori 1 (Z skor 1) dan kategori 2 (Z skor 2), nilai *Chi Square* mencapai 57,642 dengan probabilitas kesalahan mendekati nol ( $\text{sig} = 0,000$ ), Bila fungsi diskriminan kedua berdiri sendiri, ternyata tidak ada perbedaan yang signifikan rata-rata kategori 1 (Z skor 1) dengan kategori 2 (Z skor 2), terbukti dari besarnya nilai *Chi Square* mencapai 11,145 dengan probabilitas kesalahan 0,132 ( $\text{sig} = 0,132$ ) atau lebih besar dari 5% probabilitas kesalahannya. Hal ini

berarti kedua fungsi diskriminan tersebut harus digunakan bersama-sama dan tidak dapat digunakan hanya fungsi diskriminan kedua saja.

Telah dibuktikan bahwa kedua fungsi diskriminan harus digunakan keduanya agar supaya dapat dianalisis lebih lanjut. Kemudian untuk membentuk fungsi diskriminan pertama ( $Z_1$ ) dan fungsi diskriminan kedua ( $Z_2$ ) dengan melihat parameter koefisien masing-masing variabel, terlihat pada Lampiran 1 (*Canonical Discriminant Function Coefficients*). Fungsi yang terbentuk adalah:

$$Z_1 = -25,040 + 0,626X_1 - 0,587X_2 + 0,206X_3 + 0,323X_4 - 0,810X_5 \\ + 0,196X_6 + 0,508X_7 + 0,218X_8$$

$$Z_2 = -40,234 + 0,741X_1 - 0,052X_2 + 0,387X_3 + 0,350X_4 - 1,051X_5 \\ + 0,100X_6 + 0,469X_7 + 0,125X_8$$

Berdasarkan fungsi diskriminan pertama ( $Z_1$ ) akan membedakan apakah daerah kabupaten dan kota termasuk belum mampu melaksanakan otonomi daerah (kategori 0) atau kabupaten dan kota dalam persiapan untuk melaksanakan otonomi daerah (kategori 1). Fungsi diskriminan kedua ( $Z_2$ ) akan membedakan apakah daerah kabupaten dan kota termasuk dalam persiapan untuk melaksanakan otonomi daerah (kategori 1) atau kabupaten dan kota mampu melaksanakan otonomi daerah (kategori 2).

Lebih lanjut dijelaskan pula bahwa untuk diskriminan dua fungsi tidak mudah untuk menentukan kabupaten dan kota masih termasuk dalam kategori 0, 1 atau 2 setelah dilakukan pengujian. Untuk menentukannya harus diketahui terlebih dahulu *Centroid*, yang merupakan nilai rata-rata fungsi  $Z$  setiap kategori, terlihat pada Lampiran 1 (*Functions at Group Centroids*). Berdasarkan perhitungan, maka *Centroid* pada kabupaten dan kota kategori:

1. Belum mampu melaksanakan otonomi daerah (kategori 0) berada pada nilai  $-2,264$  untuk fungsi diskriminan pertama ( $Z_1$ ) dan pada nilai  $-0,464$  untuk diskriminan kedua ( $Z_2$ ).
2. Dalam persiapan untuk melaksanakan otonomi daerah (kategori 1) berada pada nilai  $-0,074$  untuk fungsi diskriminan pertama ( $Z_1$ ) dan pada nilai  $0,919$  untuk diskriminan kedua ( $Z_2$ ).
3. Mampu melaksanakan otonomi daerah (kategori 2) berada pada nilai  $2,159$  untuk fungsi diskriminan pertama ( $Z_1$ ) dan pada nilai  $-0,420$  untuk diskriminan kedua ( $Z_2$ ).

Berdasarkan uraian di atas, maka hipotesis pertama yang diajukan dalam penelitian ini berbunyi ada perbedaan yang signifikan derajat desentralisasi fiskal, tingkat kemandirian dan elastisitas Pendapatan Asli Daerah (PAD) pemerintahan kabupaten dan kota pada awal otonomi daerah di Provinsi Jawa Timur dapat diterima. Selain itu dapat dijelaskan pula bahwa kebenaran data

sesuai dengan kategorinya mencapai 89,20% dengan validasi silangnya mencapai 78,40%, terlihat pada Lampiran 1, pada *Classification Results*.

Berdasarkan hasil perhitungan tersebut, maka untuk kabupaten dan kota yang belum mampu melaksanakan otonomi daerah (kategori 0) meningkat menjadi dalam persiapan mampu melaksanakan otonomi daerah (kategori 1), harus meningkatkan rasio Pendapatan Asli Daerah (PAD) dengan Total Penerimaan Daerah (TPD). Artinya bobot diskriminan berdasarkan hasil perhitungan harus lebih besar dari 0,621 ( $w_1 = 0,621$ ). Demikian pula rasio Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak (BHPBP) dengan Total Penerimaan Daerah (TPD) harus lebih besar dari -0,587 ( $w_2 = -0,587$ ). Artinya rasio tersebut harus ditingkatkan agar supaya bobot diskriminannya lebih besar.

Lebih lanjut rasio subsidi/bantuan dengan Total Penerimaan Daerah (TPD) harus diturunkan agar ketergantungan terhadap pemerintah pusat menjadi berkurang. Hal ini berarti rasio tersebut harus ditingkatkan bobot diskriminannya menjadi lebih besar dari 0,206 ( $w_3 = 0,206$ ). Rasio Pendapatan Asli Daerah (PAD) dengan Pengeluaran Total Daerah (PTD) harus ditingkatkan agar supaya kabupaten dan kota mampu membiayai berlangsungnya pemerintahan daerah dari sumber yang berasal dari daerah sendiri. Artinya rasio tersebut harus ditingkatkan bobot diskriminannya menjadi lebih besar dari 0,323 ( $w_4 = 0,323$ ). Rasio Pendapatan Asli Daerah

(PAD) dengan Penerimaan Rutin Daerah (PRD) harus ditingkatkan bobot diskriminannya menjadi lebih kecil dari  $-0,810$  ( $w_5 = -0,801$ ). Hal ini dengan harapan Pendapatan Asli Daerah (PAD) mampu membiayai belanja rutin yang sebagian besar digunakan untuk membayar gaji pegawai.

Kemudian rasio Pendapatan Asli Daerah (PAD) ditambah Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak (BHPBP) dengan Pengeluaran Total Daerah (PTD) harus ditingkatkan pula, sehingga bobot diskriminannya lebih kecil dari  $0,196$  ( $w_6 = 0,196$ ). Demikian pula rasio Pendapatan Asli Daerah (PAD) ditambah Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak (BHPBP) dengan Pengeluaran Total Daerah (PTD) harus ditingkatkan, sehingga bobot diskriminannya lebih kecil dari  $0,508$  ( $w_7 = 0,508$ ).

Berdasarkan uraian di atas, maka apabila kabupaten dan kota yang dalam persiapan mampu melaksanakan otonomi daerah meningkat menjadi mampu melaksanakan otonomi daerah, maka bobot diskriminan  $w_1$  sampai dengan  $w_7$  harus dinaikkan atau diturunkan sesuai dengan fungsi yang terbentuk. Hal tersebut mengingat tanda positif dan negatif dari fungsi diskriminan pertama ( $Z_1$ ) maupun fungsi diskriminan kedua ( $Z_2$ ) mempunyai tanda yang sama.

### 5.2.6. Model Analisis Korelasi

Model analisis korelasi berguna untuk membuktikan hipotesis kedua dalam penelitian ini. Berdasarkan hasil perhitungan dengan komputer Program SPSS. Versi-11.00 seperti terlihat pada Lampiran 2. Besarnya koefisien korelasi 0,734 ( $r = 0,734$ ). Tanda positif berarti bahwa setiap perubahan kenaikan ataupun penurunan pengeluaran pembangunan (X) akan membawa dampak terhadap kenaikan ataupun penurunan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) dengan arah yang sama. Kemudian dari hasil perhitungan itu pula ternyata setelah dilakukan pengujian, pengaruhnya signifikan. Bukti yang memperkuat pernyataan tersebut adalah besarnya  $t_{hitung}$  mencapai sebesar 6,388 ( $t_h = 6,388$ ) dengan probabilitas kesalahan kurang dari 5% ( $sig = 0,000$ ).

Selain itu dapat dijelaskan pula bahwa kontribusi variasi naik turunnya pengeluaran pembangunan (X) terhadap variasi naik turunnya Produk Domestik Regional Bruto (Y) mencapai sebesar 53,80% ( $r_2 = 0,538$ ). Berdasarkan kenyataan ini, maka hipotesis kedua yang berbunyi ada korelasi yang signifikan antara pengeluaran pembangunan dengan PDRB pemerintahan kabupaten dan kota pada awal otonomi daerah di Provinsi Jawa Timur dapat diterima.

# BAB 6

## PEMBAHASAN



## **BAB 6**

### **PEMBAHASAN**

Sejak tanggal 1 Januari 2001 Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah merupakan landasan hukum bagi penyelenggaraan otonomi daerah. Undang-undang tersebut memberikan keleluasaan kepada daerah untuk menjadikan daerah otonom yang mandiri dalam rangka menegakkan sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia sesuai dengan Undang-undang Dasar 1945. Di lain pihak Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah mempunyai makna untuk dapat memberdayakan dan meningkatkan kemampuan perekonomian daerah. Selain itu undang-undang tersebut berusaha menciptakan sistem pembiayaan daerah yang adil dan mewujudkan sistem perimbangan keuangan yang baik antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Implementasi kedua undang-undang tersebut menyebabkan terjadinya perubahan yang sangat mendasar dalam kebijakan pembangunan daerah kabupaten dan kota di Indonesia. Implikasi yang diharapkan adalah lebih mempercepat pertumbuhan ekonomi dan pemerataan antar daerah. Pemerataan

ini akan dapat diwujudkan apabila kesenjangan pendapatan antar daerah kabupaten dan kota maupun provinsi dapat diperkecil.

Reaksi yang timbul dalam pelaksanaan otonomi daerah berbeda-beda antara daerah yang satu dengan lainnya. Bagi pemerintah daerah yang mempunyai sumber daya alam memadai, menyambut dengan hangat pelaksanaan otonomi daerah tersebut. Sebaliknya bagi daerah yang kurang memiliki sumberdaya alam menanggapi dengan rasa was-was dan kuatir terhadap kelangsungannya. Hal ini sangat penting karena daerah otonom harus mempunyai kemampuan untuk menggali sumber-sumber keuangannya sendiri, yang berupa Pendapatan Asli Daerah (PAD) agar supaya Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dapat direalisasi dengan baik.

Kekuatiran tersebut sangat beralasan karena pelaksanaan otonomi daerah membawa konsekuensi bagi pemerintah daerah untuk lebih mandiri, baik dari sisi pembiayaan dalam menentukan arah pembangunan sesuai dengan prioritas yang telah ditetapkan demi kepentingan masyarakat di daerah. Alasan lainnya adalah kesiapan sumberdaya manusia (SDM) di daerah yang masih rendah. Pada umumnya daerah belum terbiasa menyusun program-program yang bersifat dari bawah ke atas (*bottom up*). Sebelum pelaksanaan undang-undang desentralisasi dan otonomi daerah kegiatan pemerintahan turun dari atas ke bawah (*top down*)

yang mengacu program-program yang telah ditentukan oleh pemerintah pusat. Pemerintah daerah hanya menyesuaikan program-program tersebut yang selaras dengan daerahnya. Terlepas dari kekuatiran tersebut desentralisasi dan otonomi daerah harus dilaksanakan karena sudah menjadi kesepakatan bangsa Indonesia.

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat diartikan bahwa ciri utama yang menunjukkan suatu daerah otonom mampu menyelenggarakan otonomi daerahnya terletak pada kemampuan keuangan daerah. Artinya daerah otonom harus memiliki kewenangan dan kemampuan untuk menggali sumber-sumber keuangan sendiri, mengelola dan menggunakan keuangan sendiri yang cukup untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan daerahnya.

Seperti telah diungkapkan sebelumnya, tujuan penelitian ini adalah ingin mengetahui jenjang posisi pemerintahan kabupaten dan kota pada awal otonomi daerah di Provinsi Jawa Timur. Jenjang posisi tersebut didasarkan atas derajat desentralisasi fiskal, tingkat kemandirian dan elastisitas Pendapatan Asli Daerah (PAD). Derajat desentralisasi fiskal tidak lain merupakan tingkat kemandirian daerah dilihat dari sisi penerimaan daerah, sedangkan tingkat kemandirian itu sendiri dilihat dari sisi total pengeluaran daerah. Pada dasarnya kedua pendekatan tersebut melihat kemampuan daerah dalam menggali sumber-sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) maupun Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak

(BHPBP). Semakin rendah rasio kedua sumber tersebut terhadap penerimaan daerah akan semakin besar ketergantungannya terhadap pemerintah pusat yang bersumber dari Dana Alokasi Umum (DAU) maupun Dana Alokasi Khusus (DAK). Selain itu semakin rendah kedua sumber tersebut akan semakin kurang mampu untuk membiayai pengeluaran daerahnya, atau ketergantungan terhadap pemerintah pusat menjadi lebih besar, sedangkan untuk mengukur kepekaan perubahan Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) digunakan alat analisis elastisitas.

Berdasarkan uraian di atas, jenjang posisi pemerintahan kabupaten dan kota dianalisis secara deskriptif. Kemudian dari analisis tersebut dilakukan pengujian secara statistik dengan menggunakan model *Multiple Discriminant Analysis* (MDA). Selain itu akan dilakukan pengujian pula pengaruh pengeluaran pembangunan terhadap Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) menggunakan Model Analisis Korelasi.

### **6.1. Jenjang Posisi Pemerintahan Kabupaten dan Kota**

Seperti telah diungkapkan sebelumnya terdapat 12 kabupaten yang belum mampu melaksanakan otonomi daerah. Rata-rata derajat desentralisasi fiskal yang merupakan ukuran kemandirian keuangan daerah dilihat dari sisi

penerimaan berkisar antara 33,00% sampai dengan 33,78%. Kemampuan keuangan daerah kabupaten dan kota tersebut masih rendah dan mempunyai pola hubungan konsultatif. Ini berarti campur tangan pemerintah pusat sudah mulai berkurang, karena daerah dianggap sedikit lebih mampu melaksanakan otonomi. Untuk lebih jelasnya lihat Tabel 5.5 (lihat halaman 152).

Rendahnya tingkat kemandirian kabupaten tersebut karena rasio antara Pendapatan Asli Daerah (PAD) dengan Penerimaan Total Daerah (PTD) hanya berkisar antara 3,82% sampai dengan 5,82%. Pendapatan Asli Daerah (PAD) sesuai dengan Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah pasal 4 terdiri dari:

- a. Hasil Pajak Daerah
- b. Hasil Retribusi Daerah
- c. Hasil perusahaan milik daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah lainnya yang dipisahkan
- d. Lain-lain Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang sah

Kemudian sesuai dengan penjelasan Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 pasal 3 huruf (a): yang dimaksud dengan Pendapatan Asli Daerah adalah penerimaan yang diperoleh daerah dari sumber-sumber dalam wilayahnya sendiri yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan

perundang-undangan yang berlaku. Pada pasal 5 ayat (1) menyatakan jenis-jenis pajak daerah disesuaikan dengan kewenangan yang diserahkan kepada daerah provinsi dan daerah kabupaten dan kota. Penyesuaian tersebut dilakukan dengan mengubah Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

Lebih lanjut Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah pasal 2 menyebutkan:

1. Jenis Pajak Daerah tingkat I, terdiri dari:
  - a. Pajak Kendaraan Bermotor
  - b. Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor
  - c. Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor
2. Jenis Pajak Daerah Tingkat II, terdiri dari:
  - a. Pajak Hotel dan Restoran
  - b. Pajak Hiburan
  - c. Pajak Reklame
  - d. Pajak Penerangan Jalan
  - e. Pajak Pengambilan dan Pengolahan Bahan Galian Golongan C
  - f. Pajak Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Air Permukaan

Kemudian pada pasal 18 menyebutkan:

1. Obyek terdiri dari: jasa umum, jasa usaha dan perijinan tertentu.
2. Retribusi terbagi atas tiga golongan: jasa umum, jasa usaha dan perijinan tertentu.
3. Jenis-jenis retribusi yang termasuk golongan retribusi jasa umum, retribusi jasa usaha dan retribusi perijinan tertentu sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

Kemudian bila dikaitkan antara penjelasan Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 pasal 3 huruf (a) dan pasal 5 ayat (1) dengan Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 pasal 2 dan pasal 18, maka ada kesempatan bagi daerah kabupaten dan kota untuk mengubahnya berdasarkan peraturan daerah setempat. Penjelasan tersebut sangat penting sekali mengingat keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah tidak lain sangat ditentukan oleh pembiayaan dalam anggaran yang bersumber dari Pendapatan Asli Daerah (PAD). Keadaan tersebut memperkuat pendapat Rasyid (2000: 88) menyatakan bahwa ciri utama yang menunjukkan suatu daerah otonom mampu menyelenggarakan otonomi daerahnya terletak pada kemampuan keuangan daerahnya. Artinya daerah otonom harus memiliki kewenangan dan kemampuan untuk menggali sumber-sumber keuangan daerah sendiri yang cukup untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan daerahnya. Sumber keuangan daerah dimaksud tidak lain adalah

Pendapatan Asli Daerah (PAD). Kondisi tersebut akan berhasil bila sumberdaya manusianya berkualitas, yang diikuti oleh manajemen pemerintahan yang handal, dengan tujuan untuk dapat meningkatkan perekonomiannya, serta punya kemampuan untuk menggali potensi daerah lebih cepat lagi. Bila keadaan ini dapat dilakukan dengan baik, maka kesejahteraan akan dapat ditingkatkan dibandingkan sebelum adanya otonomi daerah, sebab dalam era keterbukaan perekonomian global diperlukan tenaga seperti disebutkan di atas.

Kemudian bila diamati lebih seksama lagi seperti terlihat pada Tabel 5.1 (lihat halaman 142) untuk kabupaten yang belum mampu melaksanakan otonomi daerah rasio antara Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak (BHPBP) dengan Total Penerimaan Daerah (TPD) rata-rata berkisar antara 5,85% sampai dengan 10,49%. Rasio tersebut lebih besar dibandingkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dengan Total Penerimaan Daerah (TPD), seperti telah diungkapkan sebelumnya. Sebaliknya rasio antara subsidi dan bantuan yang meliputi Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK) dengan Total Penerimaan Daerah (TPD) berkisar antara 84,41% sampai 89,16%.

Berdasarkan uraian di atas jelaslah bahwa peran dari pemerintah pusat masih dominan dibandingkan dengan kemampuan keuangan daerah kabupaten itu sendiri. Bertitik tolak dari kenyataan tersebut, maka kabupaten dan kota di



Provinsi Jawa Timur, bahkan di Indonesia, kemampuan keuangan daerahnya masih rendah dan pola hubungan pemerintah pusat dan daerah tingkat kemandiriannya bersifat konsultatif pada Tabel 4.1 (lihat halaman 133). Faktor penyebab adalah masih adanya peran dari pemerintah pusat terhadap Total Penerimaan Daerah (TPD) seluruh kabupaten dan kota yang ada di Indonesia.

Melihat kenyataan tersebut, maka penggunaan model derajat desentralisasi fiskal menurut Musgrave and Musgrave (1980), (Reksohadiprodjo, 2001: 155) sebagai model mengukur tingkat kemandirian pemerintah daerah kabupaten dan kota dilihat dari sisi penerimaan tidak tepat. Hal ini disebabkan dari ketiga jenis rasio yang digunakan masih ada satu rasio subsidi/bantuan kepada pemerintah kabupaten dan kota terhadap Total Penerimaan Daerah (TPD). Sebagai akibatnya tingkat kemandiriannya akan berada pada 25% - < 50% yang mempunyai pola hubungan dengan pemerintah pusat bersifat konsultatif dan kemampuan keuangan daerahnya rendah sebagai akibatnya tidak ada satupun kabupaten dan kota di Provinsi Jawa Timur, bahkan Indonesia yang kemampuan keuangan daerahnya rendah sekali, sedang, apalagi tinggi. Demikian pula pola hubungan pemerintah pusat dan daerah tidak mungkin bersifat instruktif, partisipatif, apalagi delegatif. Tidak dapat tercapainya kondisi tersebut karena secara maksimal total ketiga rasio tersebut

100% dalam setiap tahun anggaran. Akibatnya kalau dibagi tiga, maksimal akan mencapai sebesar 33,33% tingkat kemandiriannya. Pola hubungan pemerintah pusat dan daerah bersifat konsultatif dan kemampuan keuangan daerahnya rendah.

Berdasarkan uraian di atas, maka Mahi (2000) Tim LPEM-FEUI (Halim, 2001: 28) melakukan modifikasi dari model derajat desentralisasi fiskal Musgrave and Musgrave (1991), (Reksohadiprodo, 2001: 155). Modifikasi yang dilakukan adalah pembilangnya Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak (BHPBP), tanpa memasukkan unsur subsidi/bantuan dari pemerintah pusat. Penyebutnya adalah Pengeluaran Total Daerah (PTD) dan Pengeluaran Rutin Daerah (PRD). Model ini lebih realistis, karena tidak hanya melihat dari sisi penerimaan saja, tetapi juga melihat dari sisi pengeluarannya.

Maksud dari modifikasi ini adalah apakah Pengeluaran Total Daerah (PTD) mampu dibiayai oleh Pendapatan Asli Daerah (PAD) ataukah masih harus ditambah lagi dengan Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak (BHPBP). Hal ini mengingat Pendapatan Asli Daerah (PAD) maupun Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak (BHPBP) adalah merupakan potensi pajak yang ada di kabupaten dan kota, hanya saja cara pemungutannya yang berbeda. Hal ini berarti bila

Pengeluaran Total Daerah (PTD) sudah mampu dibiayai oleh kedua jenis pajak tersebut berarti daerah kabupaten dan kota yang bersangkutan dapat mandiri tanpa bantuan dari pemerintah pusat.

Kemudian model tersebut juga bermaksud untuk mengetahui apakah Pengeluaran Rutin Daerah (PRD) mampu dibiayai oleh Pendapatan Asli Daerah (PAD) ataukah masih harus ditambah lagi dengan Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak (BHPBP). Bila mampu dibiayai, paling tidak roda pemerintahan kabupaten dan kota dapat berjalan. Pengeluaran rutin atau belanja rutin adalah pengeluaran yang manfaatnya hanya untuk satu tahun anggaran dan tidak menambah aset atau kekayaan bagi daerah. Belanja rutin meliputi: belanja pegawai, belanja barang, belanja perjalanan dinas dan belanja pemeliharaan. Selain itu adalah belanja operasi dan pemeliharaan sarana dan prasarana. Hanya saja untuk kepentingan belanja pembangunan atau belanja investasi tidak ada sama sekali.

Berdasarkan hasil perhitungan seperti terlihat pada Tabel 5.2 (lihat halaman 144) hanya Kota Surabaya dan Kabupaten Gresik saja, Pengeluaran Rutin Daerah (PRD) yang mampu dibiayai dari Pendapatan Asli Daerah (PAD) ditambah dengan Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak (BHPBP) di atas 50%, masing-masing sebesar 67,39% dan 51,81%. Kabupaten dan kota lainnya di

Provinsi Jawa Timur di bawah 50%, bahkan di Kabupaten Trenggalek hanya mencapai 11,59%.

Kemudian bila dikaji lebih seksama lagi, bahwa model ini lebih realistis bila dibandingkan dengan model sebelumnya untuk mengukur tingkat kemandirian kabupaten dan kota, bila dihitung rata-rata dari keempat variabel ( $X_4$ ,  $X_5$ ,  $X_6$  dan  $X_7$ ) yang digunakan. Pola hubungan antara pemerintah pusat dan daerah bervariasi dari instruktif, konsultatif sampai dengan partisipatif. Demikian pula kemampuan keuangan daerahnya bervariasi pula dari rendah sekali, rendah sampai dengan sedang.

Berdasarkan Tabel 5.2. (lihat halaman 144) terlihat bahwa pemerintah Kota Surabaya mempunyai pola hubungan dengan pemerintah pusat bersifat partisipatif dan kemampuan keuangan daerah bersifat sedang, karena tingkat kemandiriannya mencapai sebesar 53,45%. Kabupaten dan kota yang polanya hubungannya dengan pemerintah pusat bersifat konsultatif dan kemampuan keuangan daerahnya bersifat rendah masing-masing Kabupaten Sidoarjo, Kabupaten Mojokerto, Kabupaten Tuban, Kabupaten Gresik dan Kota Malang, karena tingkat kemandiriannya berkisar antara 25% - < 50%. Untuk kabupaten dan kota lain polanya hubungannya dengan pemerintah pusat bersifat instruktif dan kemampuan keuangan daerah rendah sekali, karena tingkat kemandiriannya

berada di bawah 25%. Bahkan Kabupaten Trenggalek tingkat kemandiriannya hanya mencapai sebesar 8,14%.

Seperti telah diungkapkan sebelumnya salah satu ukuran keberhasilan pembangunan ekonomi daerah kabupaten dan kota adalah dengan melihat besarnya Produk Domestik Regional Bruto (PDRB), bahkan seberapa besar pertumbuhannya. Di lain pihak disebutkan pula bahwa kabupaten dan kota mampu melaksanakan otonomi daerahnya sangat ditentukan kemampuan dalam menggali potensi Pendapatan Asli Daerah (PAD), dan hal ini memperkuat dari pendapat Rasyid (2000: 88). Rasio persentase perubahan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dengan persentase perubahan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) suatu daerah dinamakan dengan elastisitas Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Berdasarkan hasil perhitungan seperti terlihat pada Tabel 5.3 (lihat halaman 148) semua kabupaten dan kota di Provinsi Jawa Timur elastisitasnya lebih besar dari satu ( $E > 1$ ). Artinya persentase perubahan Pendapatan Asli Daerah (PAD) sangat peka terhadap persentase perubahan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB). Hanya saja koefisien elastisitasnya bervariasi untuk masing-masing kabupaten dan kota. Koefisien elastisitas terendah adalah Kota

Malang hanya sebesar 1,62 dan tertinggi adalah Kabupaten Sumenep mencapai 23,47.

Kemudian dari kedua model seperti telah diungkapkan sebelumnya dan menggabungkan dengan elastisitas Pendapatan Asli Daerah (PAD), penelitian ini mencoba membuat model baru. Model ini tidak mengukur tingkat kemandirian daerah kabupaten dan kota, tetapi mengukur kesiapannya untuk melaksanakan otonomi daerah. Model ini selain dianalisis secara deskriptif melalui analisis rasio dari variabel-variabel yang digunakan, juga dianalisis secara statistik inferensial dengan menggunakan Model *Multiple Discriminant Analysis* (MDA).

Melalui analisis rasio, maka akan menghasilkan angka relatif dari variabel-variabel yang digunakan. Penggunaan angka relatif ini akan lebih realistis dibandingkan dengan nilai nominal. Melalui perhitungan angka relatif ini bisa saja terjadi yang Pendapatan Asli Daerah (PAD)-nya besar, tetapi Total Penerimaan Daerah (TPD) dan Pengeluaran Total Daerah (PTD) besar bisa saja posisi skoringnya rendah dan jenjang juga rendah. Sebaliknya bila Pendapatan Asli Daerah (PAD)-nya rendah, tetapi Total Penerimaan Daerah (TPD) dan Pengeluaran Total Daerah (PTD) juga rendah bisa saja skoringnya tinggi dan jenjang posisi juga tinggi.

Melalui model yang digunakan dalam penelitian ini Kota Surabaya menempati jenjang posisi kedua dengan total skor 262 dan Kabupaten Sidoarjo menempati jenjang posisi pertama dengan total skor 266. Seperti terlihat pada Tabel 5.4 (lihat halaman 150). Padahal menggunakan model pertama tingkat kemandirian Kota Surabaya tertinggi mencapai sebesar 36,14% seperti terlihat pada Tabel 5.1 (lihat halaman 142) dan melalui model kedua tingkat kemandiriannya juga tertinggi sebesar 53,45% seperti terlihat pada Tabel 5.2 (lihat halaman 144). Hal ini terjadi karena model yang digunakan dalam penelitian ini ada penambahan satu variabel, yaitu elastisitas ( $X_8$ ).

Berdasarkan uraian sebelumnya model yang digunakan dalam penelitian ini tidak menghasilkan tingkat kemandirian daerah kabupaten dan kota, tetapi akan menghasilkan jenjang posisi masing-masing kabupaten dan kota. Melalui jenjang posisi tersebut akan dihasilkan pengelompokan kabupaten dan kota yang belum mampu melaksanakan otonomi, dalam persiapan melaksanakan otonomi dan sudah mampu melaksanakan otonomi. Telah diungkapkan pula kabupaten yang belum mampu melaksanakan otonomi sebanyak 12, dalam persiapan melaksanakan otonomi 12 dan sudah mampu melaksanakan otonomi 13. Perhitungan tersebut dilakukan melalui analisis deskriptif.

Daerah kabupaten yang belum mampu melaksanakan otonomi daerah karena kontribusi Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Total Penerimaan Daerah (TPD) secara relatif sangat kecil, hanya berkisar antara 3,82% sampai dengan 5,82%. Demikian pula kontribusi Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak (BHPBP) terhadap Total Penerimaan Daerah (TPD) hanya mencapai antara 5,85% sampai dengan 10,49%. Hal ini berarti sebagian besar Total Penerimaan Daerah (TPD) bersumber dari subsidi/bantuan atau Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK) yang mencapai berkisar antara 84,41% sampai dengan 89,16%, lihat Tabel 5.5 (lihat halaman 151)

Faktor penyebab lainnya kabupaten yang belum mampu melaksanakan otonomi daerah adalah kemampuan potensi pajak dalam membiayai Pengeluaran Total Daerah (PTD) maupun Pengeluaran Rutin Daerah (PRD). Kemampuan Pendapatan Asli Daerah (PAD) untuk membiayai Pengeluaran Total Daerah (PTD) hanya berkisar 4,19% sampai dengan 5,97% dan untuk membiayai Pengeluaran Rutin Daerah (PRD) berkisar 5,42% sampai dengan 7,80%. Kemudian bila Pendapatan Asli Daerah (PAD) ditambah dengan Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak (BHPBP) terhadap Pengeluaran Total Daerah (PTD) berkisar 10,86% sampai dengan 15,89% dan bila untuk membiayai Pengeluaran



Rutin Daerah (PRD) berkisar antara 11,59% sampai dengan 18,22%, seperti tampak pada Tabel 5.5 (lihat halaman 151).

Berdasarkan uraian di atas dilihat dari sisi keuangan daerah kabupaten tersebut memang belum layak untuk melaksanakan otonomi daerah. Hal ini sesuai pula dengan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah pasal 5 ayat (1) menyebutkan, daerah dibentuk berdasarkan pertimbangan kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, jumlah penduduk, luas daerah, dan pertimbangan lain yang memungkinkan terselenggaranya otonomi daerah. Kemudian pada pasal 6 ayat (1) menyebutkan, daerah yang tidak mampu menyelenggarakan otonomi daerah dapat dihapus dan/atau digabung dengan daerah lain.

Memperhatikan kedua pasal tersebut, maka daerah yang belum mampu melaksanakan otonomi daerah dilakukan penggabungan ataupun penghapusan. Kenyataan ini sulit dilakukan karena peraturan pemerintah yang mengatur kedua pasal tersebut belum ada. Untuk itu yang mungkin dapat dilakukan adalah menyusun program yang sama di daerah tersebut. Hal ini memungkinkan mengingat Kabupaten Blitar, Kabupaten Trenggalek, Kabupaten Pacitan dan Kabupaten Ponorogo topografinya relatif sama terletak di daerah selatan dari Provinsi Jawa Timur. Keempat kabupaten tersebut menjadi satu kesatuan

wilayah pembangunan dan bila perlu ditambah lagi Kabupaten Tulungagung dan kota Blitar. Hanya saja dalam penelitian ini Kabupaten Tulungagung dan Kota Blitar sudah termasuk dalam kategori kabupaten dalam persiapan melaksanakan otonomi daerah.

Demikian pula untuk Kabupaten Bangkalan, Kabupaten Pamekasan, Kabupaten Sampang dan Kabupaten Sumenep dijadikan satu menjadi satu kesatuan wilayah pembangunan. Kebetulan pula dalam penelitian ini Kabupaten Sumenep termasuk dalam kategori kabupaten dalam persiapan melaksanakan otonomi daerah. Untuk Kabupaten Ngawi dan Kabupaten Nganjuk yang merupakan kategori belum mampu melaksanakan otonomi daerah digabungkan dengan Kabupaten Magetan, Kabupaten Madiun dan Kota Madiun menjadi satu kesatuan wilayah pembangunan. Kelima daerah kabupaten dan kota ini mempunyai karakteristik penduduk, serta topografinya relatif sama, hanya saja kategori dalam penelitian ini tentang kesanggupan untuk melaksanakan otonomi berbeda.

Kabupaten Bondowoso dan Kabupaten Probolinggo dapat disatukan sebagai satuan wilayah pembangunan dengan Kota Probolinggo, dan Kabupaten Situbondo. Keempat daerah tersebut merupakan daerah tepi pantai dan terletak

dalam satu jalur ke arah Kabupaten Banyuwangi. Daerah ini juga mempunyai karakteristik topografi maupun penduduknya relatif sama.

Kemudian Kabupaten Bojonegoro yang dalam penelitian ini termasuk ke dalam kategori belum mampu melaksanakan otonomi daerah digabungkan dengan Kabupaten Tuban dan Kabupaten Lamongan menjadi satu kesatuan wilayah pembangunan. Melalui penyatuan ini diharapkan antara satu kabupaten yang satu dengan kabupaten yang lain dapat saling mengisi dalam penyusunan program pembangunan wilayahnya. Selain itu karakteristik topografi dan penduduknya secara relatif juga sama.

Telah diungkapkan sebelumnya bahwa Kabupaten Blitar menempati jenjang posisi terendah atau urutan ke 37 dengan skor total 37 dan Kabupaten Nganjuk menempati jenjang posisi ke 26 dengan skor total 113. Jenjang posisi ke 37 sampai dengan ke 26 tersebut merupakan kabupaten yang belum mampu melaksanakan otonomi daerah. Jenjang posisi ke 25 dengan skor total 117 adalah Kabupaten Malang sampai dengan jenjang posisi ke 14 dengan skor total 184, yaitu Kota Blitar merupakan daerah dalam persiapan mampu melaksanakan otonomi daerah.

Keduabelas kabupaten dan kota dalam persiapan mampu melaksanakan otonomi daerah tersebut kontribusi Pendapatan Asli Daerah (PAD) dengan Total

Penerimaan Daerah (TPD) terendah hanya sebesar 3,07% lebih rendah dibandingkan dengan kabupaten yang belum mampu melaksanakan otonomi daerah. Hanya saja kontribusi tertingginya lebih besar dibandingkan dengan daerah yang belum mampu melaksanakan otonomi daerah, yaitu mencapai sebesar 9,30%. Kontribusi Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak (BHPBP) terhadap Total Penerimaan Daerah (TPD) berkisar antara 7,25% sampai dengan 16,06%. Kontribusi ini lebih tinggi dibandingkan dengan kabupaten yang belum mampu melaksanakan otonomi daerah. Demikian pula bila diperhatikan lebih seksama Total Penerimaan Daerah (TPD) yang bersumber dari subsidi/bantuan atau Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK) berkisar antara 79,84% sampai dengan 86,12% lebih rendah dibandingkan dengan daerah yang belum mampu melaksanakan otonomi daerah, lihat Tabel 5.5 (lihat halaman 151).

Faktor lainnya yang harus juga diperhatikan pada kabupaten dan kota yang dalam persiapan mampu melaksanakan otonomi daerah adalah potensi pajak dalam membiayai Pengeluaran Total Daerah (PTD) maupun Pengeluaran Rutin Daerah (PRD). Kemampuan Pendapatan Asli Daerah (PAD) untuk membiayai Pengeluaran Total Daerah (PTD) berkisar antara 3,39% sampai dengan 9,64%, dan untuk membiayai Pengeluaran Rutin Daerah (PRD) berkisar

antara 4,68% sampai dengan 15,17%. Kemudian bila Pendapatan Asli Daerah (PAD) ditambah dengan Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak (BHPBP) kemampuan untuk membiayai Pengeluaran Total Daerah (PTD) berkisar antara 15,90% sampai dengan 21,80%, dan bila untuk membiayai Pengeluaran Rutin Daerah (PRD) berkisar antara 16,85% sampai dengan 29,78%, seperti tampak pada Tabel 5.5 (lihat halaman 151).

Berdasarkan uraian di atas dan berpegang pada Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah pasal 5 ayat (1), maka perlu dilakukan penggabungan kabupaten dan kota menjadi Satuan Wilayah Pembangunan (SWP). Penggabungan dimaksud adalah dalam melaksanakan program-program pembangunan daerah, satu dengan lainnya saling mengisi. Satuan Wilayah Pembangunan (SWP) ini didasarkan atas tingkat kemandirian keuangan daerah dalam era otonomi daerah.

Telah diungkapkan sebelumnya bahwa kabupaten dan kota dalam persiapan mampu melaksanakan otonomi daerah berjumlah 12. Sebagian telah digabungkan dengan kabupaten lain untuk dijadikan Satuan Wilayah Pembangunan (SWP), dengan daerah yang belum mampu melaksanakan otonomi daerah. Atas dasar itu, maka Kabupaten Malang yang masih dalam persiapan mampu melaksanakan otonomi daerah digabungkan menjadi Satuan

Wilayah Pembangunan (SWP) dengan Kota Malang, Kota Pasuruan dan Kabupaten Pasuruan yang telah mampu melaksanakan otonomi daerah. Demikian pula Kabupaten Kediri digabungkan menjadi Satuan Wilayah Pembangunan (SWP) dengan Kota Kediri dan Kabupaten Jombang. Selanjutnya untuk Kabupaten Jember, Kabupaten Lumajang dan Kabupaten Banyuwangi yang merupakan kategori daerah dalam persiapan mampu melaksanakan otonomi daerah digabungkan menjadi satu Satuan Wilayah Pembangunan (SWP).

Kemudian kabupaten dan kota yang termasuk dalam kategori sudah mampu untuk melaksanakan otonomi daerah, secara deskriptif sebanyak 13 daerah. Jenjang posisi terendah adalah Kota Pasuruan menempati urutan ke 13 dengan skor total 190 dan tertinggi adalah Kabupaten Sidoarjo dengan skor total 266, yang menempati urutan pertama, lihat Tabel 5.4 (lihat halaman 150).

Salah satu faktor penyebab daerah kabupaten dan kota tersebut mampu melaksanakan otonomi daerah adalah dengan melihat kontribusi Pendapatan Asli Daerah (PAD) dengan Total Penerimaan Daerah (TPD) berkisar antara 9,32% sampai dengan 32,66%. Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak (BHPBP) kontribusinya terhadap Total Penerimaan Daerah (TPD) berkisar antara 8,20% sampai dengan 29,92%. Kemudian besarnya subsidi/bantuan atau Dana Alokasi

Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK) terhadap Total Penerimaan Daerah (TPD) berkisar antara 45,82% sampai dengan 82,02%, lihat Tabel 5.5 (lihat halaman 151).

Berdasarkan uraian di atas jelaslah bahwa kontribusi Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak (BHPBP) terhadap Total Penerimaan Daerah (TPD) secara relatif lebih besar dibandingkan dengan daerah kabupaten dan kota yang belum mampu ataupun dalam persiapan mampu melaksanakan otonomi daerah. Selain itu jumlah subsidi/bantuan atau Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK) secara relatif lebih rendah dibandingkan dengan kabupaten dan kota yang belum mampu ataupun dalam persiapan mampu melaksanakan otonomi daerah.

Faktor lainnya adalah seberapa besar kemampuan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak (BHPBP) untuk membiayai Pengeluaran Total Daerah (PTD) maupun Pengeluaran Rutin Daerah (PRD). Kenyataan menunjukkan bahwa kabupaten dan kota yang termasuk dalam kategori mampu melaksanakan otonomi daerah kontribusi Pendapatan Asli Daerah (PAD) dalam membiayai Pengeluaran Total Daerah (PTD) berkisar antara 9,67% sampai dengan 35,59% dan terhadap Pengeluaran Rutin Daerah (PRD) berkisar antara 14,91% sampai dengan 50,84%. Kemudian kemampuan

Pendapatan Asli Daerah (PAD) ditambah dengan Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak (BHPBP) untuk membiayai Pengeluaran Total Daerah (PTD) berkisar antara 21,36% sampai dengan 59,96%, dan terhadap Pengeluaran Rutin Daerah (PRD) berkisar antara 22,02% sampai dengan 67,39%, lihat Tabel 5.5 (lihat halaman 151).

Berdasarkan uraian di atas jelaslah bahwa bagi kabupaten dan kota yang potensi pajaknya, baik yang bersumber dari Pendapatan Asli Daerah (PAD) maupun Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak (BHPBP) masih rendah tidak akan mampu untuk melaksanakan otonomi daerah. Kabupaten dan kota akan mampu melaksanakan otonomi daerah paling tidak harus mampu membiayai sebagian besar Pengeluaran Rutin Daerah (PRD). Bila sebagian besar potensi pajak tersebut mampu membiayai Pengeluaran Rutin Daerah (PRD), paling tidak kabupaten dan kota tersebut dapat menjalankan fungsi pelayanan terhadap masyarakatnya.

Berdasarkan uraian sebelumnya beberapa kabupaten dan kota telah digabungkan menjadi satu Satuan Wilayah Pembangunan (SWP) agar supaya terjadi koordinasi program-programnya. Demikian pula kiranya Kabupaten Mojokerto, Kota Mojokerto, Kabupaten Gresik, Kabupaten Sidoarjo dan Kota Surabaya dijadikan satu Satuan Wilayah Pembangunan (SWP). Kelima



kabupaten dan kota tersebut secara deskriptif semuanya termasuk ke dalam kategori mampu melaksanakan otonomi daerah. Sebagai salah satu alasannya adalah karena tempatnya saling berdekatan, bahkan sulit untuk mengetahui batas-batas wilayahnya. Dapat dikatakan antara kabupaten dan kota satu dengan lainnya seakan-akan menyatu.

Satuan Wilayah Pembangunan di Provinsi Jawa Timur sudah ada sejak lama, sebelum diundangkannya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Provinsi Jawa Timur terbagi menjadi 9 Satuan Wilayah Pembangunan (SWP), yaitu:

1. Satuan Wilayah Pembangunan I (SWP I) meliputi:
  - a. Kabupaten Sidoarjo
  - b. Kabupaten Mojokerto
  - c. Kabupaten Lamongan
  - d. Kabupaten Gresik
  - e. Kabupaten Bangkalan
  - f. Kota Mojokerto
  - g. Kota Surabaya
2. Satuan Wilayah Pembangunan II (SWP II) meliputi:
  - a. Kabupaten Sampang

- b. Kabupaten Pamekasan
  - c. Kabupaten Sumenep
3. Satuan Wilayah Pembangunan III (SWP III) adalah Kabupaten Banyuwangi
4. Satuan Wilayah Pembangunan IV (SWP IV) meliputi:
- a. Kabupaten Jember
  - b. Kabupaten Bondowoso
  - c. Kabupaten Situbondo
5. Satuan Wilayah Pembangunan V (SWP V) meliputi:
- a. Kabupaten Lumajang
  - b. Kabupaten Probolinggo
  - c. Kota Probolinggo
6. Satuan Wilayah Pembangunan VI (SWP VI) meliputi:
- a. Kabupaten Malang
  - b. Kabupaten Pasuruan
  - c. Kota Malang
  - d. Kota Pasuruan
7. Satuan Wilayah Pembangunan VII (SWP VII) meliputi:
- a. Kabupaten Trenggalek
  - b. Kabupaten Tulungagung

- c. Kabupaten Blitar
  - d. Kota Kediri
  - e. Kabupaten Jombang
  - f. Kabupaten Nganjuk
  - g. Kota Kediri
  - h. Kota Blitar
8. Satuan Wilayah Pembangunan VIII (SWP VIII) meliputi:
- a. Kabupaten Pacitan
  - b. Kabupaten Ponorogo
  - c. Kabupaten Madiun
  - d. Kabupaten Magetan
  - e. Kabupaten Ngawi
  - f. Kota Madiun
9. Satuan Wilayah Pembangunan IX (SWP IX) meliputi:
- a. Kabupaten Bojonegoro
  - b. Kabupaten Tuban

Dasar dari terbentuknya Satuan Wilayah Pembangunan (SWP) di Provinsi Jawa Timur berdasarkan kedekatan lokasi kabupaten dan kota yang satu dengan lainnya. Selain itu juga jalur jalan yang menghubungkan antara

tempat yang satu dengan lainnya. Atas dasar kenyataan tersebut, maka penelitian ini mencoba untuk membuat Satuan Wilayah Pembangunan (SWP) yang baru. Sebagai dasar pertimbangannya adalah kedekatan lokasi, topografi, kemampuan keuangan daerah, serta modifikasi dari Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 pasal 6 ayat (1), yang menyebutkan daerah tidak mampu menyelenggarakan otonomi daerah dapat dihapus dan/atau digabung dengan daerah lain. Modifikasinya adalah tidak dilakukan penggabungan, melainkan dijadikan satu Satuan Wilayah Pembangunan (SWP). Satuan Wilayah Pembangunan (SWP) modifikasi dari penelitian ini jumlahnya tetap, yaitu 9, yang terdiri dari:

1. Satuan Wilayah Pembangunan I (SWP I) meliputi:

- a. Kabupaten Mojokerto
- b. Kabupaten Sidoarjo
- c. Kabupaten Gresik
- d. Kota Mojokerto
- e. Kota Surabaya

2. Satuan Wilayah Pembangunan II (SWP II) meliputi:

- a. Kabupaten Bangkalan
- b. Kabupaten Pamekasan

- c. Kabupaten Sampang
  - d. Kabupaten Sumenep
3. Satuan Wilayah Pembangunan III (SWP III) meliputi:
- a. Kabupaten Bojonegoro
  - b. Kabupaten Lamongan
  - c. Kabupaten Tuban
4. Satuan Wilayah Pembangunan IV (SWP IV) meliputi:
- a. Kabupaten Malang
  - b. Kabupaten Pasuruan
  - c. Kota Pasuruan
  - d. Kota Malang
  - e. Kota Batu (tidak termasuk dalam populasi penelitian ini)
5. Satuan Wilayah Pembangunan V (SWP V) meliputi:
- a. Kabupaten Bondowoso
  - b. Kabupaten Probolinggo
  - c. Kabupaten Situbondo
  - d. Kota Probolinggo
6. Satuan Wilayah Pembangunan VI (SWP VI) meliputi:
- a. Kabupaten Lumajang

- b. Kabupaten Jember
  - c. Kabupaten Banyuwangi
7. Satuan Wilayah Pembangunan VII (SWP VII) meliputi:
- a. Kabupaten Nganjuk
  - b. Kabupaten Ngawi
  - c. Kabupaten Madiun
  - d. Kabupaten Magetan
  - e. Kota Madiun
8. Satuan Wilayah Pembangunan VIII (SWP VIII) meliputi:
- a. Kabupaten Kediri
  - b. Kabupaten Jombang
  - c. Kota Kediri
9. Satuan Wilayah Pembangunan IX (SWP IX) meliputi:
- a. Kabupaten Pacitan
  - b. Kabupaten Ponorogo
  - c. Kabupaten Trenggalek
  - d. Kabupaten Tulungagung
  - e. Kabupaten Blitar
  - f. Kota Blitar

Melalui perubahan Satuan Wilayah Pembangunan (SWP) ini diharapkan masing-masing kabupaten dan kota berkoordinasi satu dengan lainnya dalam merencanakan program-programnya. Hal ini memperkuat dari pendapat Arsyad (1999: 116-119) tentang teori basis ekonomi (*Economic Base Theory*), bahwa faktor penentu utama pertumbuhan ekonomi suatu daerah adalah berhubungan langsung dengan permintaan barang dan jasa di luar daerah. Pengertian permintaan dari luar daerah dapat saja dimaksudkan sebagai permintaan barang dan jasa yang belum mampu dipenuhi oleh kabupaten dan kota yang satu dapat dipenuhi dari luar daerahnya, tetapi masih dalam lingkup Satuan Wilayah Pembangunan (SWP). Disebutkan pula memperkuat dari teori tempat sentral (*Central Place Theory*), bahwa setiap tempat sentral didukung oleh sejumlah tempat yang lebih kecil yang menyediakan sumber daya industri dan bahan baku. Tempat sentral tersebut merupakan suatu pemukiman yang menyediakan jasa-jasa bagi penduduk daerah yang mendukungnya. Beberapa daerah dapat menjadi wilayah penyedia jasa, sedangkan lainnya sebagai daerah pemukiman.

Lebih lanjut uraian di atas juga lebih memperkuat pendapat Azis (1994: 125-131) tentang teori *Complete Convergence*. Teori ini menggambarkan keadaan mengalirnya modal dari satu daerah ke daerah lain yang bukan hanya membuat produktivitas modal antar daerah sama (terjadi keseimbangan), tetapi

juga proporsi modal dan tenaga kerja kedua daerah akan sama. Jadi proses penyamaan (*convergence*)-nya lengkap atau sempurna.

## **6.2. Variabel-variabel yang Mempengaruhi Kabupaten dan Kota Mampu Melaksanakan Otonomi Daerah di Provinsi Jawa Timur**

Telah dilakukan pembuktian secara statistik dengan menggunakan model *Multiple Discriminant Analysis* (MDA) terjadi perubahan jumlah kabupaten dan kota yang belum mampu, dalam persiapan serta mampu melaksanakan otonomi daerah. Kabupaten dan kota yang belum mampu melaksanakan otonomi daerah tetap sebanyak 12 daerah, dalam persiapan mampu melaksanakan otonomi daerah meningkat menjadi sebanyak 14 daerah dan sudah mampu melaksanakan otonomi daerah turun menjadi sebanyak 11 daerah. Daerah yang berubah kategorinya adalah Kota Pasuruan, Kota Mojokerto, Kabupaten Lamongan, dan Kota Probolinggo. Kota Pasuruan, Kota Probolinggo, dan Kota Mojokerto secara diskriptif mampu melaksanakan otonomi daerah, berubah menjadi dalam persiapan melaksanakan otonomi daerah. Kabupaten Lamongan yang sebelumnya termasuk ke dalam kategori dalam persiapan melaksanakan otonomi daerah, berubah menjadi mampu melaksanakan otonomi daerah.

Perubahan kategori tersebut karena salah satu faktor variabel yang digunakan, yaitu elastisitas Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Produk



Domestik Regional Bruto (PDRB) seluruh kabupaten dan kota di Provinsi Jawa Timur elastis. Artinya, dalam perhitungan statistik elastisitas tersebut atau variabel  $X_8$  tidak ada perbedaan yang signifikan di seluruh kabupaten dan kota. Faktor penyebab lainnya adalah kemampuan keuangan daerah untuk membiayai Pengeluaran Total Daerah (PTD) dan Pengeluaran Rutin Daerah (PRD), baik yang bersumber dari Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak (BHPBP) kontribusinya harus relatif besar. Hal ini terbukti dari hasil perhitungan pada Lampiran 1, nilai *Wilks Lambda* dari variabel-variabel rasio Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Pengeluaran Total Daerah (PTD) atau ( $X_4$ ), Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Pengeluaran Rutin Daerah (PRD) atau ( $X_5$ ), Pendapatan Asli Daerah (PAD) ditambah dengan Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak (BHPBP) terhadap Pengeluaran Total Daerah (PTD) atau ( $X_6$ ) dan Pendapatan Asli daerah (PAD) ditambah dengan Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak (BHPBP) terhadap Pengeluaran Rutin Daerah (PRD) atau ( $X_7$ ) secara relatif mendekati nol atau kecil, masing-masing koefisiennya sebesar 0,417; 0,387; 0,417; dan 0,407. Demikian pula bila dilihat dari  $F_{hitung}$  masing-masing sebesar 23,794; 26,892; 23,723 dan 24,801 dengan probabilitas kesalahan mendekati nol ( $sig = 0,000$ ). Berdasarkan kenyataan ini keempat variabel tersebut secara statistik ada perbedaan yang signifikan untuk kabupaten dan kota dalam melaksanakan otonomi daerah.

Kemudian dibandingkan dengan variabel-variabel rasio Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Total Penerimaan Daerah (PTD) atau ( $X_1$ ), Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak (BHPBP) terhadap Total Penerimaan Daerah (TPD) atau ( $X_2$ ) dan subsidi/bantuan terhadap Total Penerimaan Daerah (TPD) atau ( $X_3$ ) koefisien *Wilks Lambda* lebih besar, masing-masing mencapai 0,435; 0,632; dan 0,483. Demikian pula ketiga variabel tersebut  $F_{rasio}$ -nya lebih rendah bila dibandingkan dengan keempat variabel sebelumnya mencapai sebesar 22,094; 9,887, dan 18,220 dengan probabilitas kesalahan mendekati nol ( $\text{sig} = 0,000$ ). Berdasarkan kenyataan ini ketiga variabel tersebut secara statistik juga ada perbedaan yang signifikan untuk kabupaten dan kota dalam melaksanakan otonomi daerah.

Lebih lanjut melalui model yang dikembangkan dalam penelitian ini, maka telah terbukti bahwa 7 variabel dari 8 variabel yang digunakan layak dapat dipakai sebagai variabel untuk menentukan mampu tidaknya daerah kabupaten dan kota melaksanakan otonomi daerah ditinjau dari sudut pandang keuangan daerahnya. Hanya satu variabel saja yang tidak dapat dipakai sebagai dasar pertimbangan untuk menentukan kemampuan daerah kabupaten dan kota melaksanakan otonomi daerah. Variabel tersebut adalah elastisitas Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Produk Domestik Regional Bruto (PDRB). Melalui pembuktian ini, penggabungan dari teori Musgrave and Musgrave (1991) dan

Mahi (2000) dapat dibuktikan sebagai alat untuk menentukan kemampuan daerah kabupaten dan kota melaksanakan otonomi daerah dilihat dari sisi penerimaan daerah maupun pengeluaran daerah. Tentu saja keadaan ini akan berlaku sepanjang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) tidak menganut anggaran yang berimbang.

Sebagai bukti untuk memperkuat pernyataan tersebut, seperti terlihat pada Tabel 6.1., Tabel 6.2. dan Tabel 6.3. Rata-rata rasio Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Total Penerimaan Daerah (TPD) atau ( $X_1$ ) kabupaten dan kota belum mampu melaksanakan otonomi daerah mencapai 4,78% dalam persiapan mampu melaksanakan otonomi daerah mencapai 7,62% dan mampu melaksanakan otonomi daerah mencapai 15,98%. Kenyataan tersebut mempunyai arti bahwa kontribusi Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Total Penerimaan Daerah (PAD), untuk daerah yang mampu melaksanakan otonomi daerah memang lebih besar dibandingkan dengan dalam persiapan maupun belum mampu melaksanakan otonomi daerah.

Menarik untuk dianalisis lebih mendalam, ternyata rata-rata rasio Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Total Penerimaan Daerah (TPD), untuk yang belum mampu melaksanakan otonomi daerah rasionya lebih kecil dibandingkan dengan daerah dalam persiapan mampu melaksanakan otonomi daerah. Seperti terlihat pada Tabel 6.1. Kabupaten Trenggalek termasuk dalam

yang belum mampu melaksanakan otonomi daerah rasio Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Total Penerimaan Daerah (TPD) mencapai 3,82%, lebih besar dibandingkan dengan Kabupaten Sumenep, yang termasuk dalam persiapan mampu melaksanakan otonomi daerah rasionya hanya 3,07%, terlihat pada Tabel 6.2. Terjadinya perbedaan tersebut tidak berarti bahwa Kabupaten Sumenep berubah menjadi daerah yang belum mampu melaksanakan otonomi daerah, dan Kabupaten Trenggalek berubah menjadi daerah dalam persiapan mampu melaksanakan otonomi daerah, karena masih ada variabel-variabel lain yang mempengaruhinya.

TABEL 6.1.

**RATA-RATA VARIABEL PENELITIAN PADA KABUPATEN DAN KOTA  
BELUM MAMPU MELAKSANAKAN OTONOMI DAERAH  
DI PROVINSI JAWA TIMUR  
(dalam persentase)**

Keterangan	X <sub>1</sub>	X <sub>2</sub>	X <sub>3</sub>	X <sub>4</sub>	X <sub>5</sub>	X <sub>6</sub>	X <sub>7</sub>	X <sub>8</sub>
1. Kabupaten Blitar	4,13	6,52	89,16	4,35	5,81	10,87	12,07	3,12
2. Kabupaten Trenggalek	3,82	7,10	87,46	4,19	5,42	11,35	11,59	4,87
3. Kabupaten Pacitan	4,40	5,85	88,74	4,86	7,21	10,86	12,97	3,47
4. Kabupaten Ngawi	4,65	8,08	86,78	4,70	6,04	12,96	13,35	3,10
5. Kabupaten Ponorogo	4,94	6,85	88,85	4,87	6,96	11,58	13,50	4,73
6. Kabupaten Bondowoso	4,70	8,01	85,78	5,03	6,62	13,29	14,23	4,09
7. Kabupaten Bangkalan	4,68	7,92	84,41	5,25	6,86	13,43	13,88	2,99
8. Kabupaten Pamekasan	5,67	8,09	87,59	5,97	7,80	14,23	14,90	2,09
9. Kabupaten Probolinggo	4,68	10,06	86,19	4,78	7,14	14,90	18,22	2,84
10. Kabupaten Sampang	4,11	10,49	84,69	4,71	6,41	15,89	17,71	2,60
11. Kabupaten Bojonegoro	5,75	9,36	85,81	5,90	7,75	15,39	15,91	3,17
12. Kabupaten Nganjuk	5,82	9,21	85,24	5,93	7,74	15,11	15,82	4,47
Rata-rata	4,78	8,13	86,72	5,04	6,81	13,32	14,51	3,46

Sumber: Tabel 5.5., diolah

TABEL 6.2.

RATA-RATA VARIABEL PENELITIAN PADA KABUPATEN DAN KOTA  
DALAM PERSIAPAN MAMPU MELAKSANAKAN OTONOMI DAERAH  
DI PROVINSI JAWA TIMUR  
(dalam persentase)

Keterangan	X <sub>1</sub>	X <sub>2</sub>	X <sub>3</sub>	X <sub>4</sub>	X <sub>5</sub>	X <sub>6</sub>	X <sub>7</sub>	X <sub>8</sub>
1. Kabupaten Malang	7,86	8,32	86,12	7,81	10,18	15,97	17,48	2,46
2. Kabupaten Tulungagung	8,11	9,10	83,72	6,93	8,48	15,90	16,85	2,33
3. Kabupaten Magetan	5,88	10,43	86,07	6,06	7,77	16,56	16,88	3,71
4. Kabupaten Jember	9,30	7,25	85,50	9,64	12,45	16,90	17,92	2,22
5. Kabupaten Madiun	5,21	11,21	82,72	5,11	9,82	16,04	27,83	2,27
6. Kabupaten Sumenep	3,07	16,06	81,44	3,39	4,68	20,11	19,75	23,47
7. Kabupaten Lumajang	7,04	8,77	84,69	7,49	9,76	16,16	17,75	4,63
8. Kabupaten Situbondo	6,23	9,41	85,59	6,70	9,23	16,60	18,04	4,77
9. Kabupaten Banyuwangi	7,41	10,38	83,58	7,67	12,51	18,13	27,32	3,17
10. Kabupaten Kediri	8,15	12,87	79,84	8,54	10,79	21,51	23,41	1,96
11. Kota Blitar	8,26	12,27	80,10	9,26	15,17	21,80	29,78	2,27
12. Kota Probolinggo	10,32	12,54	79,12	11,42	17,26	24,09	27,63	8,24
13. Kota Pasuruan	9,32	11,74	82,02	9,67	14,91	21,36	26,68	3,25
14. Kota Mojokerto	10,45	13,64	78,58	10,74	15,42	24,28	29,82	1,76
Rata-rata	7,62	11,00	82,79	7,89	11,32	18,96	22,65	4,75

Sumber: Tabel 5.5., diolah

TABEL 6.3.

RATA-RATA VARIABEL PENELITIAN PADA KABUPATEN DAN KOTA  
MAMPU MELAKSANAKAN OTONOMI DAERAH  
DI PROVINSI JAWA TIMUR  
(dalam persentase)

Keterangan	X <sub>1</sub>	X <sub>2</sub>	X <sub>3</sub>	X <sub>4</sub>	X <sub>5</sub>	X <sub>6</sub>	X <sub>7</sub>	X <sub>8</sub>
1. Kabupaten Lamongan	8,21	7,92	85,06	9,10	12,59	17,26	20,27	9,95
2. Kota Madiun	10,54	10,32	81,43	12,16	17,03	23,36	26,79	5,57
3. Kabupaten Pasuruan	11,31	8,20	79,48	14,09	18,23	22,58	22,02	11,69
4. Kabupaten Mojokerto	11,28	12,94	76,06	12,30	21,64	26,13	40,80	2,29
5. Kabupaten Tuban	14,98	11,75	75,19	17,10	25,69	29,48	38,45	2,22
6. Kabupaten Jombang	11,48	10,65	77,25	12,03	18,09	22,61	30,07	6,32
7. Kota Malang	20,32	15,60	66,95	19,33	24,76	31,99	34,53	1,62
8. Kota Kediri	14,00	15,07	72,95	15,22	21,18	30,76	31,87	3,07
9. Kabupaten Gresik	18,20	17,49	63,99	20,01	33,30	37,31	51,81	2,65
10. Kota Surabaya	32,66	29,92	45,82	35,59	50,84	59,96	67,39	1,82
11. Kabupaten Sidoarjo	22,79	17,98	67,02	24,72	32,68	41,18	42,65	3,09
Rata-rata	15,98	14,35	71,93	17,42	25,09	31,15	36,97	4,57

Sumber: Tabel 5.5., diolah

Kemudian untuk rata-rata rasio Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak (BHPBP) terhadap Total Penerimaan Daerah (TPD) kabupaten dan kota belum mampu melaksanakan otonomi daerah mencapai 8,13%, dalam persiapan mampu melaksanakan otonomi daerah mencapai 11,00% dan mampu melaksanakan otonomi daerah mencapai 14,35%. Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak (BHPBP) merupakan bagian dari dana perimbangan yang berupa penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), bea perolehan hak atas tanah dan bangunan, dan penerimaan dari sumberdaya alam. Untuk kabupaten dan kota di Provinsi Jawa Timur sebagian besar bersumber dari Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), karena sebagian besar tidak mempunyai sumber daya alam, kecuali Kabupaten Sumenep. Hal ini terlihat meskipun Kabupaten Sumenep kontribusi Pendapatan Asli Daerah (PAD) kecil tetapi Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak (BHPBP) secara relatif cukup besar, yang sebagian besar berasal dari sumber daya alam.

Lebih lanjut dapat diungkapkan, rata-rata rasio subsidi/bantuan yang berupa Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK) terhadap Total Penerimaan Daerah (TPD) atau ( $X_3$ ) kabupaten dan kota yang belum mampu melaksanakan otonomi daerah mencapai 86,72%, dalam persiapan mampu melaksanakan otonomi daerah mencapai 82,79%, dan mampu

melaksanakan otonomi daerah mencapai 71,93%. Berdasarkan kenyataan ini, jelaslah bahwa subsidi/bantuan yang bersumber dari Dana Alokasi Umum (DAU) maupun Dana Alokasi Khusus (DAK) kontribusi terhadap Total Penerimaan Daerah (TPD) lebih besar dibandingkan dengan yang bersumber dari Pendapatan Asli Daerah (PAD) maupun Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak (BHPBP).

Kenyataan tersebut memperkuat dari pendapat Sidik (2001: 8) menyebutkan bahwa ketergantungan terhadap subsidi/bantuan pemerintah pusat memang umum terjadi di hampir semua negara, tidak terkecuali negara maju seperti Amerika Serikat. Perkembangan pengeluaran pelayanan publik di negara Amerika Serikat tahun 1900 sekitar 34% dilaksanakan oleh Pemerintah Federal dan 66% oleh negara bagian dan pemerintah lokal. Sejak tahun 1949 komposisi pengeluaran sektor publik tersebut bergeser menjadi 70% dilaksanakan oleh pemerintah Federal dan 30% oleh negara bagian dan pemerintah lokal. Proporsi ini bergerak pada tingkat yang hampir sama pada tahun 1990, yaitu 67% dilaksanakan oleh pemerintah Federal dan 33% oleh negara bagian dan pemerintah lokal. Hanya saja tingkat ketergantungan negara bagian dan pemerintah lokal tersebut tentu tidak mengurangi kewajiban mereka untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD)-nya.

Kemudian bila pendapat Sidik (2001: 8) tersebut digunakan sebagai acuan, maka baru pada tahun 2090 atau setelah 90 tahun implementasi otonomi daerah dapat terwujud pada kabupaten dan kota di Provinsi Jawa Timur, bahkan mungkin di seluruh Indonesia. Bila kondisi Indonesia saat ini sama dengan Amerika Serikat pada saat itu, maka memerlukan waktu yang sangat lama untuk dapat melaksanakan otonomi daerah. Kendala utama yang terjadi adalah sumberdaya manusia dan bidang ekonomi yang bersumber dari Pendapatan Asli Daerah (PAD). Kondisi ini disebabkan penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten dan kota masih belum terbiasa menyusun program-program yang bersifat dari bawah ke atas (*bottom up*), hingga dalam penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) saling tumpang tindih antara dinas-dinas yang ada di kabupaten dan kota dengan dinas-dinas yang ada di provinsi. Bila tumpang tindih tersebut dapat dikurangi niscaya otonomi daerah kabupaten dan kota dapat terlaksana lebih cepat lagi.

Bahasan selanjutnya adalah rata-rata rasio Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Pengeluaran Total Daerah (PTD) atau ( $X_4$ ). Rata-rata rasio kabupaten dan kota yang belum mampu melaksanakan otonomi daerah mencapai 5,04%, dalam persiapan mampu melaksanakan otonomi daerah mencapai 7,89% dan mampu melaksanakan otonomi daerah mencapai 17,42%. Rasio ini



menunjukkan kemampuan Pendapatan Asli Daerah (PAD) untuk membiayai Pengeluaran Total Daerah (PTD). Pada umumnya rasio ini lebih besar dibandingkan dengan rasio Pendapatan Asli Daerah (PAD) dengan Total Penerimaan Daerah (TPD) atau ( $X_1$ ) untuk masing-masing kabupaten dan kota. Kecuali untuk Kabupaten Ponorogo, Kabupaten Malang dan Kota Malang. Hal ini menunjukkan kabupaten dan kota tersebut Total Penerimaan Daerah (TPD) lebih besar dibandingkan dengan Pengeluaran Total Daerah (PTD), sedangkan daerah lain justru terjadi sebaliknya. Selain itu terlihat pula rata-rata rasio Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Pengeluaran Total Daerah (PTD) kabupaten dan kota yang mampu melaksanakan otonomi daerah lebih besar dibandingkan dengan yang dalam persiapan serta yang belum mampu melaksanakan otonomi daerah. Hal inilah yang menyebabkan dalam perhitungan statistik variabel tersebut ada perbedaan yang signifikan dan dapat dipakai sebagai dasar pertimbangan untuk menentukan daerah kabupaten dan kota mampu melaksanakan otonomi daerah atau tidak.

Variabel berikutnya adalah rata-rata rasio antara Pendapatan Asli Daerah (PAD) dengan Pengeluaran Rutin Daerah (PRD) atau ( $X_5$ ). Rasio ini menunjukkan kemampuan Pendapatan Asli Daerah (PAD) untuk membiayai Pengeluaran Rutin Daerah (PRD). Rasio ini penting sekali untuk diketahui,

mengingat sebagian besar Pengeluaran Rutin Daerah (PRD) digunakan untuk membiayai pembayaran gaji pegawai. Paling tidak bila gaji pegawai dapat dipenuhi dari Pendapatan Asli Daerah (PAD) kabupaten dan kota tersebut dapat menggunakan sisa penerimaan daerahnya untuk kepentingan pengeluaran pembangunan yang lebih besar. Tentu saja pengeluaran untuk kepentingan yang bersifat publik akan menjadi lebih besar.

Hasil perhitungan menunjukkan rata-rata rasio Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Pengeluaran Rutin Daerah (PRD) atau ( $X_5$ ), untuk kabupaten dan kota yang belum mampu melaksanakan otonomi daerah mencapai 6,81%, dalam persiapan mampu melaksanakan otonomi daerah mencapai 11,32% dan yang mampu melaksanakan otonomi daerah mencapai 25,09%. Kenyataan ini menunjukkan kabupaten dan kota yang mampu melaksanakan otonomi daerah, rasionya lebih besar dibandingkan dengan daerah yang dalam persiapan mampu melaksanakan otonomi daerah dan yang belum mampu melaksanakan otonomi daerah. Hal inilah yang menyebabkan dalam perhitungan statistik variabel tersebut ada perbedaan yang signifikan dan dapat dipakai sebagai dasar pertimbangan untuk menentukan daerah kabupaten dan kota mampu melaksanakan otonomi daerah atau tidak.

Seperti telah diungkapkan sebelumnya potensi penerimaan pajak tidak hanya bersumber dari Pendapatan Asli Daerah (PAD) saja, tetapi juga berasal dari Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak (BHPBP), hanya wajib pungutnya saja yang berbeda. Rata-rata rasio Pendapatan Asli Daerah (PAD) ditambah dengan Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak (BHPBP) terhadap Pengeluaran Total Daerah (PTD) atau ( $X_6$ ) kabupaten dan kota yang belum mampu melaksanakan otonomi daerah mencapai 13,32%, dalam persiapan mampu melaksanakan otonomi daerah mencapai 18,96%, dan yang mampu melaksanakan otonomi daerah mencapai 31,15%. Kenyataan ini menunjukkan suatu bukti mengapa rata-rata rasio ini secara statistik mempunyai perbedaan yang signifikan dan dapat dipakai sebagai dasar pertimbangan untuk menentukan daerah kabupaten dan kota mampu melaksanakan otonomi daerah ataupun tidak. Hal ini disebabkan rasio kabupaten dan kota yang mampu melaksanakan otonomi daerah lebih besar dibandingkan dengan dalam persiapan maupun belum mampu melaksanakan otonomi daerah.

Variabel berikutnya adalah rasio antara Pendapatan Asli Daerah (PAD) ditambah dengan Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak (BHPBP) terhadap Penerimaan Rutin Daerah (PRD) atau ( $X_7$ ). Hasil perhitungan menunjukkan bahwa rasio untuk kabupaten dan kota yang belum mampu melaksanakan

otonomi daerah mencapai 14,51%, dalam persiapan mampu melaksanakan otonomi daerah mencapai 22,65% dan yang mampu melaksanakan otonomi daerah mencapai 36,97%. Kenyataan menunjukkan rasio kabupaten dan kota yang mampu melaksanakan otonomi daerah lebih besar dibandingkan dengan daerah yang dalam persiapan ataupun belum mampu melaksanakan otonomi daerah. Bukti ini pula yang menunjukkan mengapa variabel ini ( $X_7$ ) secara statistik ada perbedaan yang signifikan, hingga dapat dipakai sebagai dasar pertimbangan untuk menentukan kabupaten dan kota yang mampu melaksanakan otonomi daerah ataupun tidak.

Variabel selanjutnya adalah elastisitas Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) atau ( $X_8$ ). Variabel ini seperti telah diungkapkan sebelumnya secara statistik tidak mempunyai perbedaan yang signifikan antara kabupaten dan kota yang satu dengan lainnya. Hal ini tampak koefisien elastisitasnya seluruh kabupaten dan kota elastis. Selain itu rata-rata elastisitas kabupaten dan kota yang belum mampu melaksanakan otonomi daerah mencapai 3,46%, dalam persiapan mampu melaksanakan otonomi daerah mencapai 4,75% dan yang mampu melaksanakan otonomi daerah mencapai 4,57%. Hal ini berarti koefisien elastisitas tidak dapat

dipakai sebagai dasar penentuan kabupaten dan kota mampu melaksanakan otonomi daerah ataupun tidak.

Berdasarkan uraian di atas jelaslah bahwa hanya 7 variabel bebas yang dapat dipakai sebagai dasar pertimbangan mampu tidaknya kabupaten dan kota untuk melaksanakan otonomi daerah. Model yang dikembangkan dalam penelitian ini, yaitu menggunakan pendekatan alat statistik *Multiple Discriminant Analysis* (MDA) dapat dipakai sebagai tolok ukur menentukan kabupaten dan kota mampu atau tidak melaksanakan otonomi daerahnya. Tentu saja temuan model ini dapat dipakai sebagai salah satu pendekatan saja, penentuan daerah kabupaten dan kota termasuk dalam kategori nol (0) belum mampu melaksanakan otonomi daerah, kategori satu (1) dalam persiapan mampu melaksanakan otonomi daerah dan kategori dua (2) mampu melaksanakan otonomi daerah, sangat ditentukan oleh total skor dari hasil perhitungan empiris di lapangan.

Besarnya total skor tersebut sangat ditentukan oleh jumlah kabupaten dan kota yang akan dilakukan penelitian, pada provinsi yang sama maupun berbeda. Salah satu alasan kenapa model ini dapat dipakai sebagai dasar perhitungan, karena menggunakan perhitungan rasio derajat desentralisasi fiskal dan tingkat kemandirian daerah dan merupakan pengembangan dari teori Musgrave and

Musgrave and Musgrave (1991) dan Mahi (2000). Analisis rasio ini tidak memperhatikan besar kecilnya Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) kabupaten dan kota, karena menggunakan perhitungan nilai relatif atau tidak menggunakan nilai nominalnya. Hal ini berarti unit analisisnya menjadi homogen.

Kemudian untuk memperkuat uraian terdahulu, maka akan digambarkan kontribusi sektoral terhadap Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) kabupaten dan kota, baik yang belum mampu, dalam persiapan maupun yang mampu melaksanakan otonomi daerah. Pengelompokan sektor tersebut menjadi 3 (tiga), yaitu:

1. Sektor primer, terdiri dari pertanian, pertambangan dan penggalian
2. Sektor sekunder, terdiri dari industri pengolahan, listrik, gas dan air bersih serta konstruksi
3. Sektor tersier, terdiri dari perdagangan, hotel dan restoran, pengangkutan dan komunikasi, keuangan, persewaan dan jasa perusahaan serta jasa-jasa

Hasil perhitungan seperti tampak pada Tabel 6.4., Tabel 6.5., dan Tabel 6.6., untuk kabupaten dan kota yang belum mampu melaksanakan otonomi daerah kontribusi sektor primer terhadap Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) rata-rata lebih besar dibandingkan dengan sektor sekunder dan sektor

tersier. Terlihat pada Tabel 6.4. kabupaten dan kota yang belum mampu melaksanakan otonomi daerah, kontribusi sektor primer, rata-rata mencapai 50,14%, sektor sekunder mencapai 7,41% dan sektor tersier mencapai 42,45% terhadap Produk Domestik Regional Bruto (PDRB). Ini berarti kabupaten dan kota tersebut aktivitas perekonomiannya lebih banyak ditopang oleh sektor primer utamanya pertanian, karena sektor pertambangan dan penggalian hanya ada pada tempat-tempat tertentu saja.

Melihat kenyataan ini, maka produktivitas lahan sangat ditentukan oleh kesuburan tanah dan teknologi yang digunakan. Di lain pihak lahan yang ada semakin berkurang yang dipakai sebagai lahan pertanian dan berubah menjadi pemukiman atau kepentingan lain, karena nilai tambahnya (*added value*)-nya lebih menjanjikan. Hal ini berarti walaupun segala upaya intensifikasi menggunakan teknologi terapan dilakukan, total produksinya tidak begitu saja dapat ditingkatkan, karena berkurangnya lahan pertanian tersebut.

Kenyataan menunjukkan bahwa untuk kabupaten dan kota belum mampu melaksanakan otonomi daerah masih sulit bergeser struktur perekonomiannya dari primer ke sekunder. Seperti diketahui sektor sekunder yang terdiri dari industri pengolahan, listrik, gas dan air bersih serta konstruksi memerlukan investasi yang sangat besar dan dengan sumberdaya manusia yang berkualitas. Sebagai akibatnya daerah tersebut kontribusi sektor tersier yang meliputi

perdagangan, hotel dan restoran, pengangkutan dan komunikasi, keuangan, persewaan dan jasa, serta jasa-jasa meningkat lebih dulu atau kontribusi tersier lebih besar dibandingkan dengan sektor sekunder. Hal ini sangat wajar mengingat untuk sektor tersier secara relatif tidak memerlukan teknologi tinggi serta tidak memerlukan sumberdaya manusia yang berkualitas, terutama untuk daerah kabupaten.

Berbeda dengan uraian sebelumnya, untuk kabupaten dan kota yang dalam persiapan mampu melaksanakan otonomi daerah seperti terlihat pada Tabel 6.5. rata-rata kontribusi sektor primer hanya sebesar 32,82%, sektor sekunder 16,77% dan sektor tersier 50,41%, terhadap Produk Domestik Regional Bruto (PDRB). Keadaan demikian jelas bahwa kabupaten dan kota tersebut sudah mengarah ke industrialisasi tanpa meninggalkan sektor tersiernya. Hanya saja memang sektor primernya masih cukup besar kontribusinya dibandingkan dengan sektor sekunder. Hasil perhitungan rata-rata ini tidak berarti kalau dilihat secara parsial per kabupaten ataupun kota ada juga yang sektor primernya masih mempunyai kontribusi yang cukup besar. Hanya saja kalau diamati lebih seksama untuk kota ternyata kontribusi sektor tersier lebih besar dibandingkan dengan sektor primer. Sebaliknya untuk daerah kabupaten antara sektor tersier dan sektor primer kontribusinya secara relatif sama.



**TABEL 6.4.**

RATA-RATA KONTRIBUSI SEKTORAL PDRB ATAS DASAR HARGA BERLAKU  
KABUPATEN DAN KOTA YANG BELUM MAMPU MELAKSANAKAN OTONOMI DAERAH  
DI PROVINSI JAWA TIMUR JAWA TIMUR TAHUN 1998 S.D. 2001  
(dalam persentase)

Keterangan	Sektor Primer	Sektor Sekunder	Sektor Tersier	Total
1. Kabupaten Blitar	56,26	6,04	37,7	100
2. Kabupaten Trenggalek	43,38	6,97	49,65	100
3. Kabupaten Pacitan	53,78	7,94	38,38	100
4. Kabupaten Ngawi	51,60	5,51	42,89	100
5. Kabupaten Ponorogo	52,10	8,43	39,47	100
6. Kabupaten Bondowoso	49,31	6,29	44,40	100
7. Kabupaten Bangkalan	50,32	4,68	45,00	100
8. Kabupaten Pamekasan	40,90	4,50	54,60	100
9. Kabupaten Probolinggo	49,32	19,50	31,18	100
10. Kabupaten Sampang	58,43	3,16	38,41	100
11. Kabupaten Bojonegoro	56,18	6,05	37,77	100
12. Kabupaten Nganjuk	40,09	9,81	50,10	100
Rata-rata	50,14	7,41	42,45	100

Sumber: BPS, 2001, 2002, Jakarta, Jawa Timur, Kabupaten dan Kota di Provinsi Jawa Timur, diolah

**TABEL 6.5.**

RATA-RATA KONTRIBUSI SEKTORAL PDRB ATAS DASAR HARGA BERLAKU  
KABUPATEN DAN KOTA YANG DALAM PERSIAPAN  
MAMPU MELAKSANAKAN OTONOMI DAERAH  
DI PROVINSI JAWA TIMUR JAWA TIMUR TAHUN 1998 S.D. 2001  
(dalam persentase)

Keterangan	Sektor Primer	Sektor Sekunder	Sektor Tersier	Total
1. Kabupaten Malang	36,22	16,39	47,39	100
2. Kabupaten Tulungagung	24,13	28,46	47,41	100
3. Kabupaten Magetan	50,27	5,71	44,02	100
4. Kabupaten Jember	41,93	10,67	47,40	100
5. Kabupaten Madiun	49,70	5,54	44,76	100
6. Kabupaten Sumenep	57,56	7,32	35,12	100
7. Kabupaten Lumajang	48,56	9,70	41,74	100
8. Kabupaten Situbondo	46,43	10,02	43,55	100
9. Kabupaten Banyuwangi	40,45	13,04	46,51	100
10. Kabupaten Kediri	43,37	15,45	41,18	100
11. Kota Blitar	6,09	18,89	75,02	100
12. Kota Probolinggo	5,02	32,50	62,48	100
13. Kota Pasuruan	7,00	27,77	65,23	100
14. Kota Mojokerto	2,70	33,37	63,93	100
Rata-rata	32,82	16,77	50,41	100

Sumber: BPS, 2001, 2002, Jakarta, Jawa Timur, Kabupaten dan Kota di Provinsi Jawa Timur, diolah

TABEL 6.6.

RATA-RATA KONTRIBUSI SEKTORAL PDRB ATAS DASAR HARGA BERLAKU  
KABUPATEN DAN KOTA YANG MAMPU MELAKSANAKAN OTONOMI DAERAH  
DI PROVINSI JAWA TIMUR JAWA TIMUR TAHUN 1998 S.D. 2001  
(dalam persentase)

Keterangan	Sektor Primer	Sektor Sekunder	Sektor Tersier	Total
1. Kabupaten Lamongan	56,59	4,82	38,59	100
2. Kota Madiun	2,37	24,78	72,85	100
3. Kabupaten Pasuruan	24,29	42,10	33,61	100
4. Kabupaten Mojokerto	29,48	27,82	42,70	100
5. Kabupaten Tuban	41,11	20,21	38,68	100
6. Kabupaten Jombang	40,47	12,10	47,43	100
7. Kota Malang	1,12	42,48	56,40	100
8. Kota Kediri	0,32	82,54	17,14	100
9. Kabupaten Gresik	18,52	50,13	31,35	100
10. Kota Surabaya	0,36	45,39	54,25	100
11. Kabupaten Sidoarjo	2,37	24,78	72,85	100
Rata-rata	19,73	34,29	45,98	100

Sumber: BPS, 2001, 2002, Jakarta, Jawa Timur, Kabupaten dan Kota di Provinsi Jawa Timur, diolah

Berdasarkan Tabel 6.4., Tabel 6.5. dan Tabel 6.6., kabupaten dan kota yang belum mampu melaksanakan otonomi daerah rata-rata kontribusi sektor primer terhadap Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) lebih besar dibandingkan dengan daerah dalam persiapan dan daerah yang mampu melaksanakan otonomi daerah. Sebaliknya untuk sektor sekunder kabupaten dan kota yang sudah mampu melaksanakan otonomi daerah rata-rata kontribusinya terhadap Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) lebih besar dibandingkan dengan daerah dalam persiapan dan daerah yang belum mampu melaksanakan otonomi daerah. Kemudian untuk sektor tersier kenyataannya mempunyai pola yang berbeda dibandingkan dengan sektor primer dan sektor sekunder untuk

kabupaten dan kota di Provinsi Jawa Timur. Kabupaten dan kota yang belum mampu melaksanakan otonomi daerah rata-rata kontribusi sektor tersier terhadap Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) menempati urutan kedua setelah sektor primer. Untuk kabupaten dan kota dalam persiapan mampu melaksanakan otonomi daerah rata-rata kontribusi sektor tersier terhadap Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) menempati urutan pertama, demikian pula untuk daerah yang telah mampu melaksanakan otonomi daerah.

Berdasarkan uraian tersebut, jelaslah bahwa semakin berkembangnya perekonomian suatu daerah cenderung kontribusi sektor primer semakin menurun, dan sektor sekunder semakin meningkat, namun tidak mengurangi atau bahkan meningkatkan sektor tersiernya. Hal ini berarti sektor tersier merupakan sektor yang menyeimbangkan antara sektor primer dan sektor sekunder. Hal ini kiranya lebih memperkuat pendapat Kuznets, Kaldor dan Djojohadikusumo.

Menurut Kuznets (Pressman, 2000; 177), pertumbuhan ekonomi berkaitan dengan perpaduan efek produktivitas yang tinggi dan populasi yang besar. Dari kedua faktor ini pertumbuhan produktivitas jelas lebih penting karena seperti ditunjukkan oleh Adam Smith, pertumbuhan produktivitas inilah yang akan menghasilkan peningkatan ke dalam standar kehidupan. Lebih lanjut

Kuznets menekankan pada perubahan dan inovasi teknologi sebagai cara peningkatan produktivitas terkait dengan redistribusi tenaga kerja dari sektor yang kurang produktif (yaitu pertanian) ke sektor yang lebih produktif (yaitu manufaktur). Kemudian menurut Kaldor (Pressman: 2000; 216), pertumbuhan ekonomi tergantung terutama pada pertumbuhan sektor industri. Sektor manufaktur yang sehat dan maju berarti mempercepat pertumbuhan ekonomi dan meningkatkan taraf hidup. Untuk itu pemerintah harus mendorong industri manufaktur dalam negeri.

Pendapat dari kedua ahli tersebut diperkuat pula oleh Djojohadikusumo (1994: 6), bahwa salah satu keberhasilan pembangunan ekonomi adalah peningkatan produksi, karena itu proses pembangunan menghendaki perubahan pada komposisi produksi dan perubahan pada pola pembangunan (alokasi) sumber daya produksi di antara sektor-sektor kegiatan ekonomi, perubahan dalam kerangka kelembagaan secara menyeluruh. Hal ini berarti perubahan adalah suatu transformasi yang dalam perjalanan waktu ditandai oleh perubahan struktur ekonomi, yaitu perubahan pada landasan kegiatan ekonomi maupun kerangka susunan ekonomi masyarakat yang bersangkutan.

Berdasarkan pendapat para ahli di atas, ada kecenderungan bahwa keberhasilan pembangunan ekonomi apabila ditopang oleh kemajuan sektor

industri atau sektor sekunder. Hal ini dengan alasan bahwa sektor sekunder akan memberikan nilai tambah (*value added*) yang lebih besar dibandingkan dengan sektor primer. Hanya saja pendapat tersebut tidak dapat dibenarkan sepenuhnya, untuk dapat diterapkan pada kabupaten dan kota di Provinsi Jawa Timur, atau bahkan mungkin di Indonesia. Salah satu faktor kendalanya adalah sumber daya manusia yang berkualitas dan tidak kalah pentingnya adalah modal, untuk kepentingan investasi. Asumsi tersebut akan dapat berhasil apabila tersedia sumber daya manusia yang berkualitas, modal yang tersedia serta tidak kalah pentingnya adalah pasar sasaran yang ingin dituju.

Memperhatikan kenyataan tersebut, maka program pembangunan ekonomi untuk masing-masing Satuan Wilayah Pembangunan (SWP), seperti telah diungkapkan sebelumnya harus berbeda satu dengan lainnya. Hal ini berarti tidak harus semua Satuan Wilayah Pembangunan (SWP) harus dikembangkan yang mengarah pada sektor primer, sektor sekunder atau bahkan sektor tersier. Program pembangunan masing-masing wilayah sangat ditentukan oleh potensi mana yang dapat dikembangkan. Hanya saja dalam jangka panjang Satuan Wilayah Pembangunan (SWP) tersebut lebih mengarah pada sektor sekunder maupun sektor tersier. Hal tersebut memperkuat pendapat Schumpeter (Pressman, 2000; 156), bahwa pertumbuhan ekonomi jangka panjang selalu

merupakan perhatian sentral ilmu ekonomi. Sebagian besar ahli ekonomi klasik melihat kapitalisme sebagai cara terbaik untuk meraih pertumbuhan yang cepat.

Menjelang abad ke XIX, para ahli ekonomi lebih memfokuskan diri pada efisiensi ekonomi dan kehilangan minatnya terhadap isu-isu pertumbuhan. Sumbangan utama Schumpeter adalah mengarahkan kembali perhatian para ahli ekonomi kepada isu pertumbuhan jangka panjang. Untuk melakukan itu ditekankan pentingnya faktor-faktor non-ekonomi, seperti inovasi dan pengusaha, untuk kebaikan, kemajuan dan pertumbuhan kapitalisme.

Keberhasilan seperti disebutkan di atas akan terealisasi dengan baik apabila setiap Satuan Wilayah Pembangunan (SWP) yang kondisinya berbeda satu dengan yang lain, maka akan membawa implikasi pula terhadap corak pembangunannya berbeda pula. Peniruan mentah-mentah pola kebijaksanaan yang pernah diterapkan dan berhasil pada suatu daerah belum tentu memberikan manfaat yang sama bagi daerah lainnya. Jika suatu daerah akan dibangun, kebijakan yang diambil harus sesuai dengan kondisi daerah yang bersangkutan.

Satuan Wilayah Pembangunan I (SWP I) yang meliputi: Kabupaten Mojokerto, Kabupaten Sidoarjo, Kabupaten Gresik, Kota Mojokerto dan Kota Surabaya kebijakan pembangunannya diutamakan pada sektor sekunder yang mengarah pada sektor tersier, dan pusat pengembangan adalah Kota Surabaya. Satuan Wilayah Pembangunan I (SWP I), empat di antaranya mampu

melaksanakan otonomi, dan hanya Kota Mojokerto saja yang masih dalam persiapan mampu otonomi daerah. Kabupaten Mojokerto, Kota Mojokerto, Kabupaten Sidoarjo dan Kabupaten Gresik pembangunan ekonomi sebaiknya diarahkan pada sektor sekunder, utamanya sektor industri dan pengolahan, sedangkan Kota Surabaya diarahkan pada sektor tersier, utamanya sektor perdagangan, hotel dan restoran.

Arah pembangunan ekonomi Kota Surabaya pada sektor tersier, utamanya perdagangan, hotel dan restoran, hal ini disebabkan sarana dan prasarana penunjangnya sudah ada tinggal dilakukan pengembangannya. Bahkan sedapat mungkin Kota Surabaya sebagai pusat informasi perdagangan terhadap hasil unggulan dari kabupaten dan kota di Provinsi Jawa Timur. Sebagai pusat informasi diharapkan bila ada investor datang di Provinsi Jawa Timur, yang bersangkutan tidak perlu lagi datang ke kabupaten dan kota yang dituju, tetapi cukup diperoleh di Kota Surabaya. Bahkan dalam jangka panjang dapat pula didirikan semacam Taman Mini Indonesia Indah (TMII), namun yang bersifat lokal. Taman tersebut diisi anjungan masing-masing kabupaten dan kota di Provinsi Jawa Timur dengan segala macam informasi yang diperlukan. Tentu saja memerlukan dana yang sangat besar untuk dapat direalisasikan. Jalan yang dapat ditempuh agar supaya terealisasi dapat dibebankan kepada Anggaran

Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) maupun Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) provinsi, kabupaten dan kota masing-masing.

Sektor sekunder dalam hal ini industri pengolahan yang sudah ada di Kota Surabaya tetap dipertahankan, namun tidak perlu adanya penambahan lagi. Hal ini disebabkan lahan yang ada sangat terbatas dan harga lahan sudah sangat mahal, sehingga biaya investasi untuk industri pengolahan menjadi lebih mahal lagi. Untuk itu perlu kiranya adanya pengembangan ataupun penambahan sarana dan prasarana yang memadai guna menunjang pembangunan ekonomi sektor tersier tersebut.

Kemudian untuk Kabupaten Mojokerto, Kota Mojokerto, Kabupaten Sidoarjo dan Kabupaten Gresik pembangunan ekonomi diarahkan pada sektor sekunder, dalam hal ini sektor industri dan pengolahan. Secara relatif ketiga kabupaten tersebut luas lahan yang ada masih tersedia untuk kepentingan sektor industri, kecuali Kota Mojokerto hanya sebagai penyangga dari Kabupaten Mojokerto. Ketiga kabupaten tersebut secara relatif harga lahan masih lebih murah dibandingkan dengan Kota Surabaya. Selain itu sarana dan prasarana jalan untuk menuju Kota Surabaya sangat dekat sekali, terutama untuk produk yang akan diekspor melalui pelabuhan Surabaya.



Pembangunan ekonomi untuk Satuan Wilayah Pembangunan I (SWP I) memperkuat pendapat Arsyad (1999: 116-119) tentang teori basis ekonomi (*Economic Base Theory*). Teori basis ekonomi menyatakan bahwa faktor penentu utama pertumbuhan ekonomi suatu daerah adalah berhubungan langsung dengan permintaan barang dan jasa dari luar daerah. Pertumbuhan industri yang menggunakan sumber daya lokal, termasuk tenaga kerja dan bahan baku untuk diekspor akan menghasilkan kekayaan daerah dan penciptaan peluang kerja (*job creation*).

Kemudian pembangunan ekonomi Satuan Wilayah Pembangunan I (SWP I) tersebut juga memperkuat tentang teori lokasi. Para ekonom regional menyatakan bahwa ada 3 faktor yang mempengaruhi pertumbuhan daerah, yaitu lokasi, lokasi, dan lokasi. Hal ini sangat masuk akal jika dikaitkan dengan pengembangan kawasan industri. Perusahaan cenderung untuk meminimumkan biayanya dengan cara memilih lokasi yang memaksimumkan peluangnya untuk mendekati pasar, dan pasar tersebut adalah Kota Surabaya.

Satuan Wilayah Pembangunan II (SWP II), yang meliputi Kabupaten Bangkalan, Kabupaten Pamekasan, Kabupaten Sampang dan Kabupaten Sumenep, arah pembangunan ekonominya pada sektor primer, utamanya adalah sektor pertanian. Untuk itu pusat pengembangannya adalah Kabupaten

Bangkalan, dengan alasan kabupaten ini sangat dekat dengan Kota Surabaya yang dapat digunakan sebagai daerah pemasaran. Sebenarnya potensi sumber daya alam terbesar adalah Kabupaten Sumenep, sehingga Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak (BHPBP) paling besar dibandingkan dengan kabupaten lainnya.

Arah pembangunan ekonomi Satuan Wilayah Pembangunan II (SWP II) memperkuat pendapat Azis (1994: 125-131) tentang teori *Complete Convergence*. Teori tersebut menggambarkan keadaan mengalirnya modal dari satu daerah ke daerah lain yang bukan hanya membuat produktivitas modal antar daerah sama atau terjadi keseimbangan, tetapi juga proporsi modal dan tenaga kerja di kedua daerah akan sama. Jadi proses penyamaan (*convergence*)-nya lengkap dan sempurna. Kondisi ini sangat sesuai, modal akan mengalir dari Kabupaten Sumenep ke kabupaten lainnya yang ada di Pulau Madura, yang pada gilirannya akan terjadi keseimbangan. Hal ini sangat mungkin mengingat Kabupaten Sumenep pada masa mendatang potensi sumber dayanya sangat besar sekali, sehingga membawa dampak Total Penerimaan Daerah (TPD) lebih besar dibandingkan dengan kabupaten lainnya.

Satuan Wilayah Pembangunan III (SWP III) sebagai pusat pengembangan Kabupaten Tuban, sedangkan lainnya adalah Kabupaten Lamongan dan Kabupaten Bojonegoro, arah pembangunan ekonominya adalah sektor primer,

dalam hal ini sektor pertanian dengan tujuan memperkuat sektor industri. Ketiga kabupaten tersebut kontribusi sektor pertanian terhadap Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) masih sangat besar dan dalam jangka panjang telah ditemukan sumber migas yang sangat potensial. Selain itu di Kabupaten Tuban telah berdiri pabrik semen yang merupakan pengembangan dari Semen Gresik. Hal lain yang sangat menunjang adalah akses jalan untuk menghubungkan ketiga kabupaten tersebut sangat memadai. Penyatuan wilayah ketiga kabupaten tersebut sangat strategis, mengingat Kabupaten Bojonegoro dan Kabupaten Tuban merupakan wilayah perbatasan antara Provinsi Jawa Timur dan Jawa Tengah.

Satuan Wilayah Pembangunan IV (SWP IV) meliputi Kabupaten Malang, Kabupaten Pasuruan, Kota Pasuruan, Kota Malang dan Kota Batu (tidak termasuk populasi dalam penelitian ini). Arah pembangunan ekonominya pada sektor tersier dalam hal ini sektor perdagangan, hotel dan restoran yang ditopang oleh sektor sekunder, dalam hal ini industri pengolahan. Khusus untuk Satuan Wilayah Pembangunan IV (SWP IV) pusat pengembangannya adalah Kabupaten Pasuruan yang diarahkan pada sektor sekunder dan Kota Malang pada sektor tersier. Kedua pusat pengembangan ini satu dengan lainnya saling mendukung. Hal ini mengingat Kota Malang dan Kabupaten Malang kontribusi

sektor tersier relatif cukup besar terhadap Produk Domestik Regional Bruto (PDRB), demikian pula Kota Batu, berdasarkan pengamatan, karena tidak termasuk dalam penelitian ini, sektor ini juga mempunyai kontribusi yang cukup besar pula. Kondisi tersebut berbeda dengan Kabupaten Pasuruan, kontribusi sektor sekunder lebih besar dibandingkan dengan sektor tersier terhadap Produk Domestik Regional Bruto (PDRB). Di lain pihak Kota Pasuruan kontribusi sektor tersier lebih besar dibandingkan dengan sektor sekunder terhadap Produk Domestik Regional Bruto (PDRB). Hal ini berarti Kabupaten dan Kota Pasuruan tersebut satu dengan lainnya saling mendukung dalam pembangunan ekonominya. Selain itu Kabupaten Pasuruan sudah mempunyai kawasan industri disebut dengan Pasuruan Industrial Estate Rembang (PIER).

Berdasarkan uraian di atas, merupakan salah satu alasan Satuan Wilayah Pembangunan IV (SWP IV) dibagi menjadi dua pusat pengembangan. Alasan lainnya adalah akses jalan, sarana dan prasarana pendukung menuju pusat ibu kota provinsi memadai. Pembagian menjadi dua pusat pengembangan ini memperkuat pendapat Azis (1994; 6), bahwa ruang bukan merupakan unsur penting dibandingkan dengan jarak yang harus ditempuh untuk terjadinya reaksi antar daerah. Sejalan dengan itu fokus analisis regional adalah aktivitas agregatif perekonomian makro di daerah tertentu (*node*) dalam suatu set daerah-daerah

yang terpisah (*nodes*). Hal ini berarti letak dari kabupaten dan kota terpisah tidak menjadi masalah asalkan sarana dan prasarana yang menghubungkan antara daerah yang satu dengan lainnya tersedia dan memadai. Kerangka pemikiran ini menyebutkan bahwa daerah terbelakang bukan karena tidak beruntung atau kegagalan pasar, tetapi karena produktivitas rendah. Atas dasar itu, investasi dalam prasarana adalah penting sebagai sarana pembangunan daerah.

Satuan Wilayah Pembangunan V (SWP V) yang terdiri dari Kabupaten Bondowoso, Kabupaten Probolinggo, Kabupaten Situbondo, dan Kota Probolinggo sebagian besar Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) berasal dari sektor primer, kecuali Kota Probolinggo kontribusi terbesar adalah sektor tersier. Pusat pengembangan ekonomi ditempatkan di Kota Probolinggo, dengan alasan sarana dan prasarananya lebih memadai dibandingkan dengan daerah lain. Selain itu Kota Probolinggo merupakan pusat (*node*) berada di pertigaan yang menghubungkan antara Kabupaten Pasuruan, Kabupaten Jember dan Kabupaten Lumajang yang berada pada Satuan Wilayah Pembangunan lain serta menghubungkan pula dengan daerah yang masih berada pada Satuan Wilayah Pembangunan V (SWP V). Tersedianya akses jalan yang memadai

menyebabkan jarak antara tempat yang satu dengan lainnya dapat ditempuh dengan mudah, sehingga mobilitas faktor produksi tidak menjadi hambatan.

Satuan Wilayah Pembangunan V (SWP V) arah pembangunan ekonomi pada sektor tersier yang ditunjang oleh sektor sekunder. Kecuali Kabupaten Bondowoso dikembangkan pada sektor primer yang didukung oleh sektor tersier. Hal ini mengingat Kabupaten Bondowoso kontribusi sektor primer terutama yang berasal dari tanaman pangan maupun perkebunan kontribusinya terhadap Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) secara relatif cukup besar dibandingkan dengan sektor lainnya. Tentu saja hal ini didukung pula oleh sektor tersier yang berasal dari perdagangan, hotel dan restoran, dan jasa-jasa pemerintahan umum. Dapat dijelaskan pula bahwa Kabupaten Bondowoso ini sebagian besar lahannya merupakan perkebunan yang pengusahaannya oleh PT Perkebunan Nusantara. Atas dasar itu, maka pembangunan ekonomi Kabupaten Bondowoso akan lebih cepat keberhasilannya, bila ada kerjasama dengan PT Perkebunan Nusantara dalam menyusun program pembangunan di daerah tersebut.

Satuan Wilayah Pembangunan VI (SWP VI) yang meliputi Kabupaten Lumajang, Kabupaten Jember, dan Kabupaten Banyuwangi, pembangunan ekonomi diarahkan pada sektor primer, utamanya tanaman bahan makanan dan

perkebunan yang ditunjang oleh sektor tersier, utamanya perdagangan, hotel dan restoran. Sebagai pusat pengembangan ekonomi adalah Kabupaten Banyuwangi. Salah satu alasannya Kabupaten Banyuwangi mempunyai pelabuhan dan merupakan tempat pemberhentian sementara kendaraan maupun orang yang akan menuju Pulau Bali. Kabupaten Banyuwangi merupakan tempat yang menghubungkan Pulau Jawa dan Pulau Bali.

Ketiga kabupaten tersebut mempunyai akses jalan yang menghubungkan antara tempat yang satu dengan lainnya yang cukup memadai, melalui jalur selatan. Melihat letak dari Kabupaten Banyuwangi sebagai pusat pengembangan ekonomi, memperkuat teori basis ekonomi (*Economic Base Theory*). Teori tersebut menyatakan bahwa faktor penentu utama pertumbuhan ekonomi suatu daerah adalah berhubungan langsung dengan permintaan barang dan jasa di luar daerah. Artinya hasil produksi dari kabupaten lain dapat disalurkan melalui Kabupaten Banyuwangi kemudian dipasarkan di luar Pulau Jawa.

Satuan Wilayah Pembangunan VII (SWP VII) yang meliputi Kabupaten Nganjuk, Kabupaten Ngawi, Kabupaten Madiun, Kabupaten Magetan dan Kota Madiun, pembangunan ekonomi diarahkan pada sektor primer, utamanya tanaman bahan makanan, kecuali Kota Madiun pada sektor tersier, utamanya perdagangan, hotel dan restoran. Sebagai pusat pengembangan ekonomi adalah

Kota Madiun yang letaknya pada pusat pertemuan kabupaten-kabupaten tersebut. Hasil produksi dari kabupaten lain dipasarkan di Kota Madiun, dengan demikian sebagai pusat pembangunan ekonomi diperlukan penambahan sarana dan prasarana yang menunjangnya.

Seperti diketahui Satuan Wilayah Pembangunan VII (SWP VII) letaknya berbatasan dengan Provinsi Jawa Tengah dan Jawa Timur, tepatnya di Kabupaten Ngawi. Atas dasar itu, agar nilai tambah (*value added*) dari hasil produksi maupun jasa lainnya tidak dinikmati oleh Provinsi Jawa Tengah, maka diperlukan sarana dan prasarana, utamanya pusat perdagangan di Kabupaten Ngawi ataupun di Kota Madiun. Hal ini mengingat Kabupaten Madiun, Kabupaten Magetan dan Kabupaten Ngawi kontribusi sektor primer dalam hal ini pertanian paling besar dibandingkan dengan sektor lainnya terhadap Produk Domestik Regional Bruto (PDRB).

Diakui memang ada kelemahan dalam pengelompokan Satuan Wilayah Pembangunan VII (SWP VII) ini, terutama adalah Kabupaten Nganjuk. Di satu pihak kabupaten ini berdekatan dengan Kabupaten Kediri, di lain pihak akses jalan lebih memungkinkan bila disatukan dengan Kabupaten Madiun dalam Satuan Wilayah Pembangunan VII (SWP VII). Hanya saja Kabupaten Nganjuk ini lebih sesuai bila arah pembangunan ekonominya pada sektor tersier,



utamanya perdagangan, hotel dan restoran yang didukung oleh sektor primer, utamanya tanaman bahan makanan.

Posisi Kabupaten Nganjuk ini sesuai bila digunakan sebagai tempat untuk menampung hasil produksi pertanian dari kabupaten lain maupun dalam kabupaten itu sendiri. Atas dasar itu, maka diperlukan pasar yang cukup memadai untuk menampung hasil pertanian yang kemudian dipasarkan di daerah lain. Secara keseluruhan Satuan Wilayah Pembangunan VII (SWP VII) sesuai dengan teori tempat sentral (*Central Place Theory*). Teori tersebut menyatakan bahwa setiap tempat sentral didukung oleh sejumlah tempat yang lebih kecil yang menyediakan sumberdaya. Beberapa tempat menyediakan jasa, sedangkan lainnya menyediakan hasil produksi.

Satuan Wilayah Pembangunan VIII (SWP VIII) yang meliputi Kabupaten Kediri, Kota Kediri dan Kabupaten Jombang, arah pembangunan ekonominya pada sektor primer, utamanya tanaman bahan makanan dan perkebunan yang ditunjang oleh sektor sekunder, utamanya industri pengolahan dan sebagai pusat pengembangan ekonomi adalah Kabupaten Jombang. Salah satu alasan arah pembangunan ekonomi pada sektor primer karena sektor sekunder hanya ada satu, yaitu pabrik rokok Gudang Garam yang ada di Kota Kediri, meskipun pada saat ini kontribusinya sangat besar sekali terhadap Produk Domestik Regional

Bruto (PDRB). Hanya saja bila terjadi perubahan terhadap pabrik rokok tersebut, maka perekonomian di Kota Kediri akan hancur, yang disebabkan oleh satu perusahaan tersebut.

Kabupaten Jombang sebagai pusat pengembangan ekonomi adalah akses jalan dari Kabupaten Kediri maupun Kota Kediri untuk menuju Kota Surabaya akan melewati kabupaten tersebut. Selain itu jalur utama Provinsi Jawa Timur menuju Provinsi Jawa Tengah lewat selatan pasti melalui Kabupaten Jombang tersebut. Demikian pula Kabupaten Jombang ini masih dimungkinkan untuk dapat dikembangkan dibandingkan dengan Kabupaten Kediri maupun Kota Kediri. Sarana dan prasarana yang tersedia di Kabupaten Jombang lebih memadai. Berdasarkan kenyataan tersebut, maka arah pembangunan ekonomi Kabupaten Jombang cenderung pada sektor tersier, utamanya perdagangan yang ditunjang oleh sektor primer, utamanya tanaman bahan makanan dan perkebunan. Kenyataan ini memperkuat pada teori tempat sentral (*Central Place Theory*).

Satuan Wilayah Pembangunan IX (SWP IX) yang meliputi Kabupaten Pacitan, Kabupaten Ponorogo, Kabupaten Trenggalek, Kabupaten Tulungagung, Kabupaten Blitar dan Kota Blitar, arah pembangunan ekonominya adalah pada sektor primer, utamanya tanaman bahan makanan dan perkebunan yang

ditunjang oleh sektor tersier, utamanya perdagangan. Sebagai pusat pembangunan ekonomi adalah Kabupaten Tulungagung yang letaknya di tengah-tengah di antara kabupaten dan kota dalam satu Satuan Wilayah Pembangunan IX (SWP IX).

Kabupaten Pacitan, Kabupaten Ponorogo, Kabupaten Trenggalek dan Kabupaten Blitar seperti telah diungkapkan sebelumnya menempati jenjang posisi yang sangat rendah, kecuali Kabupaten Tulungagung dan Kota Blitar. Tentu saja hal ini bila dilihat dari sisi keuangan daerahnya. Sebenarnya bila dilihat luas wilayah ke lima kabupaten tersebut cukup luas, rata-rata lebih dari 1.200 Km<sup>2</sup>, kecuali Kota Blitar hanya 33 Km<sup>2</sup>. Hanya saja daerah seluas itu belum dikelola dengan baik, bahkan mempunyai potensi yang cukup besar, utamanya bahan galian.

Kemudian agar supaya Satuan Wilayah Pembangunan IX (SWP IX) ini cepat berkembang perlu turun tangannya pemerintah provinsi maupun pusat agar supaya seimbang dengan daerah lain, kecuali Kota Blitar dapat berkembang sendiri. Campur tangan tersebut dapat saja melalui investor swasta maupun asing ataupun pemerintah sendiri. Keadaan ini sebenarnya memperkuat teori Model Daya Tarik (*Attraction*). Teori ini mendasari bahwa suatu masyarakat dapat memperbaiki posisi pasarnya terhadap industrialis melalui pemberian

subsidi dan insentif. Teori ini mengandung maksud bahwa apabila ada investor akan melakukan investasi di daerah tersebut diberikan insentif ataupun subsidi, misalnya melalui pembebasan pajak dalam jangka waktu tertentu. Melalui cara ini, maka investor akan tertarik untuk berinvestasi di wilayah tersebut.

Pembangunan ekonomi wilayah ini dapat pula diterapkan teorinya *Oscar Lange* (Pressman; 2000, 203) tentang perencanaan ekonomi dan ekonomi sosialis. Karyanya mampu menjelaskan bagaimana ekonomi sosialis dapat mengalokasikan sumber-sumber secara efisien meskipun pada kenyataannya ditetapkan oleh birokrat dibandingkan pasar. Hal ini berarti peran dari pemerintah pusat untuk mengembangkan wilayah tersebut.

Berdasarkan uraian terdahulu jelaslah bahwa pembangunan ekonomi suatu daerah setiap orang harus mengambil bagian. Kemajuan ekonomi adalah suatu komponen yang esensial dari pembangunan itu, walaupun bukan satu-satunya. Hal ini disebabkan pembangunan itu bukanlah semata-mata fenomena ekonomi. Pengertian yang paling mendasar, pembangunan itu haruslah mencakup masalah materi dan finansial dalam kehidupan manusia. Atas dasar itu pembangunan adalah sebagai suatu proses multidimensional yang melibatkan reorganisasi dan reorientasi dari semua sistem ekonomi dan sosial.

Arah pembangunan ekonomi kabupaten dan kota di Provinsi Jawa Timur sesuai dengan Satuan Wilayah Pembangunan (SWP) berbeda antara satu dengan lainnya. Kondisi tersebut sangat ditentukan potensi yang mungkin dapat dikembangkan, sehingga terjadinya keseimbangan antara daerah yang satu dengan lainnya. Satu sisi yang dapat dikembangkan adalah sektor primer dalam hal ini pertanian bahan makanan dan yang lain adalah sektor sekunder dalam hal ini industri pengolahan. Kedua sektor tersebut sesuai dengan data empiris yang ada selalu ditompang dengan sektor tersier, utamanya perdagangan, hotel dan restoran.

Teori yang dikembangkan oleh Lewis, kemudian diformalkan dan diperluas John Fei dan Gustav Ranis (Todaro: 1983; 347), yaitu teori model dua sektor. Model teori Lewis mengatakan bahwa masalah ekonomi terdiri dari dua sektor:

1. Sektor substitusi pedesaan tradisional, yang ditandai dengan produktivitas sangat rendah dan surplus tenaga kerja.
2. Sektor industri perkotaan modern yang tinggi produktivitasnya, yang merupakan tempat tenaga kerja dari pedesaan atau sektor substitusi dipindahkan secara bertahap.

Teori ini cenderung memfokuskan pemindahan tenaga kerja, maupun penambahan pekerjaan di daerah perkotaan menimbulkan perluasan *output* di sektor modern. Kecepatan bekerja sangat ditentukan oleh akumulasi modal industri pada sektor modern. Kelemahan dari teori ini adalah peningkatan investasi pada sektor industri, secara proporsional diikuti oleh penyerapan tenaga kerja. Teori ini mengabaikan kemajuan teknologi yang berkembang demikian pesatnya yang cenderung padat modal atau tenaga kerja yang dibutuhkan lebih sedikit.

Teori Lewis tidak dapat dibenarkan sepenuhnya seperti yang terjadi pada kabupaten dan kota di Provinsi Jawa Timur saat ini. Teori ini akan tepat bila terjadi ketidakseimbangan pembangunan ekonomi antar daerah atau paling tidak pada Satuan Wilayah Pembangunan (SWP). Apabila pembangunan ekonomi kabupaten dan kota seimbang, maka teori dua sektor dari Lewis secara relatif tidak berlaku.

Menurut Lewis proses pertumbuhan sektor modern atau industri dianggap akan berlanjut terus hingga surplus tenaga kerja di pedesaan terserap oleh sektor industri di perkotaan. Demikian pula upah tenaga kerja terus meningkat di sektor industri tersebut. Transformasi struktural ekonomi akan

terjadi dengan perimbangan aktivitas ekonomi beralih dari sektor pertanian ke sektor industri. Teori model dua sektor mempunyai tiga asumsi penting:

1. Teori ini secara implisit menganggap bahwa tingkat pemindahan tenaga kerja dan penciptaan lapangan kerja di sektor perkotaan adalah proporsional dengan tingkat akumulasi modal perkotaan. Semakin cepat akumulasi modal semakin tinggi pula penciptaan lapangan kerja baru.
2. Teori ini menganggap bahwa surplus tenaga kerja terdapat di pedesaan, sedangkan lapangan kerja terdapat di perkotaan. Padahal bukti empiris menunjukkan bahwa banyak sekali pengangguran secara terbuka di perkotaan, hanya sedikit saja surplus tenaga kerja di pedesaan.
3. Teori ini menganggap bahwa upah riel di pedesaan dianggap konstan, padahal kenyataannya upah selalu meningkat terus dari waktu ke waktu.

Teori model dua sektor ini memang tidak dapat sepenuhnya dipakai sebagai acuan pembangunan ekonomi daerah, tetapi paling tidak mempunyai nilai analisis mengenai problema kesempatan kerja dan perbedaan struktur ekonomi. Seperti diketahui salah satu tujuan dari Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah adalah untuk menghilangkan atau paling tidak mengurangi kesenjangan pembangunan ekonomi antar daerah. Teori model dua sektor ini paling tidak dapat dipakai sebagai suatu pendekatan untuk

menyeimbangkan antara kabupaten dan kota yang belum mampu, dalam persiapan maupun yang telah mampu melaksanakan otonomi daerah. Kabupaten dan kota yang belum mampu melaksanakan otonomi daerah, menciptakan lapangan kerja baru, agar supaya tidak terjadi migrasi ke daerah lain, terutama yang bersifat ekonomis. Bila daya tarik tersebut dapat diciptakan, maka dampak migrasi tersebut sedikit dapat dikurangi. Melalui cara ini paling tidak ketidakseimbangan pembangunan antar daerah dapat dikurangi.

Campur tangan pemerintah tidak dapat dihindarkan dalam perencanaan pembangunan ekonomi daerah. Pentingnya campur tangan pemerintah terutama dalam pembangunan daerah, mempunyai tujuan mencegah akibat-akibat buruk dari mekanisme pasar. Kondisi sosial ekonomi yang berbeda tiap daerah akan membawa dampak turut sertanya campur tangan pemerintah untuk tiap daerah berbeda pula. Perbedaan tingkat pembangunan antar daerah mengakibatkan perbedaan tingkat kesejahteraan antar daerah itu pula. Berjalannya mekanisme pasar justru cenderung akan memperbedar ketidakmerataan antar daerah. Artinya daerah yang perekonomiannya sudah maju, cenderung dapat bekerja lebih efektif dan efisien, sehingga semua kegiatan ekonomi menumpuk pada daerah yang sudah maju tersebut. Ekspansi ekonomi suatu daerah akan mempunyai pengaruh yang merugikan bagi daerah lain, karena tenaga kerja,



modal, dan perdagangan akan pindah ke daerah yang melakukan ekspansi tersebut. Atas dasar inilah perlunya dibuat Satuan Wilayah Pembangunan (SWP) yang didasarkan atas kedekatan, serta potensi yang ada di daerah tersebut.

Bagi daerah yang kondisi perekonomiannya sudah berkembang, perpindahan modal akan mendorong meningkatnya permintaan akan barang dan jasa, naiknya investasi yang pada gilirannya meningkatkan pendapatan. Sebaliknya bagi daerah yang belum berkembang akan dirugikan karena rendahnya pendapatan masyarakat dan oleh Myrdal (1957) daerah ini disebut *backwash effects*. Diakui memang adanya pengaruh yang merugikan adanya ekspansi ekonomi tersebut, ada pula pengaruh yang menguntungkan pada daerah sekitarnya yang sering disebut sebagai *spread effects*. Andaikata *spread effects* ini lebih besar dibandingkan dengan *backwash effects* tentunya tidak ada masalah. Kenyataan yang terjadi di daerah yang pembangunan ekonominya belum berkembang justru *spread effects* jauh lebih kecil bila dibandingkan dengan *backwash effects*, yang diperoleh. Sebagai akibatnya daerah yang pembangunan ekonominya maju akan justru lebih memperlambat pembangunan ekonomi daerah yang belum maju.

Berdasarkan kenyataan tersebut, maka bila perekonomian diserahkan kepada mekanisme pasar akan membawa akibat yang kurang menguntungkan bagi daerah yang sudah maju maupun belum. Tentu saja pada akhirnya akan merugikan kestabilan ekonomi secara keseluruhan. Tentu saja pendapat dari Myrdal tersebut tidak semua ahli pembangunan ekonomi menyetujuinya. Hanya saja sesuai dengan bukti empiris bahwa peran pemerintah dalam pembangunan ekonomi pada masa otonomi daerah ini masih sangat besar, hal ini tercermin dari rendahnya kontribusi Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan tingginya kontribusi Dana Alokasi Umum (DAU) terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Campur tangan pemerintah sangat dibutuhkan terutama daerah-daerah yang belum mampu melaksanakan otonomi daerah. Proses pembangunan yang sedang berjalan di suatu daerah sebagai akibat adanya campur tangan pemerintah akan mendorong pembangunan daerah sekitar. Hal ini akan mendorong adanya ekspansi kegiatan ekonomi pada berbagai daerah pada waktu yang bersamaan. Tindakan seperti ini di samping membantu pembangunan daerah yang masih belum mampu melaksanakan otonomi atau pembangunan ekonominya belum maju, pada waktu yang bersamaan dapat menghindari permasalahan yang dihadapi oleh daerah yang telah mampu melaksanakan

otonomi atau pembangunan ekonominya sudah maju. Mengingat kemajuan pembangunan bukan hanya semata-mata bersifat ekonomi, tetapi juga bersifat sosial politik. Jika kegiatan ekonomi hanya terpusat pada suatu daerah, akan membawa masalah yang cukup rumit.

Kemudian untuk menanggulangnya tentu saja pemerintah harus mengeluarkan dana yang sangat besar. Tentu saja permasalahan yang muncul tersebut dapat ditanggulangi jika proses pembangunan tidak terpusat hanya pada satu daerah, melainkan tersebar ke seluruh daerah. Perencanaan pembangunan seperti yang dilakukan pada masa Orde Baru (Orba) yang sentralistik membawa dampak ketidakmerataan pembangunan ekonomi daerah kabupaten dan kota. Hal ini disebabkan penekanan program ditentukan oleh pemerintah pusat, daerah kabupaten dan kota tinggal melaksanakannya saja. Keadaan ini akan berjalan dengan baik apabila daerah tersebut memang mempunyai potensi yang sama dengan program yang dicanangkan oleh pemerintah pusat. Bagi daerah yang tidak mempunyai potensi seperti yang dicanangkan oleh pemerintah pusat membawa akibat pembangunan ekonominya menjadi terhambat.

Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah tidak lain merupakan koreksi dari

perencanaan pembangunan yang dilaksanakan pada masa Orde Baru (Orba). Perencanaan pembangunan pada saat itu dilakukan secara sentralistik, pada saat ini sudah tidak lagi dan berlaku desentralisasi dalam pembangunan daerah. Hal ini mengingat bahwa daerah lebih mengetahui potensi yang ada di daerahnya untuk dapat dikembangkan, agar supaya pembangunan ekonomi dapat lebih dipercepat. Hanya saja terobosan yang sangat baik ini banyak hambatan yang dihadapi oleh daerah. Hambatan tersebut antara lain:

1. Perencanaan pembangunan ekonomi daerah yang realistis memerlukan pemahaman tentang hubungan antara daerah dengan lingkungan nasional, baik secara vertikal maupun horisontal, di mana daerah merupakan bagian darinya, maka keterkaitan secara mendasar antara keduanya harus juga diperhatikan.
2. Sesuatu yang baik untuk daerah, belum tentu baik secara nasional, demikian pula sebaliknya, yang baik secara nasional belum tentu baik pula bagi daerah.
3. Perangkat kelembagaan yang tersedia untuk pembangunan daerah, misalnya administrasi, proses pengambilan keputusan, otoritas biasanya sangat berbeda pada tingkat daerah dengan yang tersedia pada tingkat pusat.

4. Ketersediaan sumber daya manusia di daerah pada umumnya masih belum memadai, terutama kualitasnya untuk merencanakan pembangunan daerah.
5. Rendahnya potensi pajak yang ada, terutama yang bersumber dari Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang belum digali secara optimal, baik secara intensifikasi maupun ekstensifikasi, terutama untuk daerah yang tidak memiliki sumber daya alam.
6. Besarnya jumlah karyawan di daerah, sehingga penerimaan daerah yang berasal dari berbagai sumber, lebih banyak digunakan untuk kepentingan pengeluaran rutin dibandingkan pengeluaran pembangunan atau investasi.
7. Banyaknya peraturan daerah maupun pusat yang saling tumpang tindih menyebabkan interpretasi terhadap peraturan tersebut berbeda-beda.
8. Peran lembaga legislatif dalam hal ini Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang mempunyai fungsi pengawasan, pada umumnya mempunyai kemampuan yang lebih rendah dibandingkan dengan yang diawasi, dalam hal ini eksekutif. Keadaan ini menyebabkan terjadinya persepsi yang berbeda antara eksekutif dan legislatif.
9. Masih belum dilibatkannya perangkat desa yang merupakan ujung tombak dalam pembangunan ekonomi daerah. Padahal Kepala Desa dan

perangkatnya yang lebih mengetahui kebutuhan akan desanya dalam melaksanakan pembangunan ekonomi.

10. Ketersediaan data dan informasi demi kepentingan pembangunan ekonomi pada umumnya masih sangat sedikit. Sebagai akibatnya perencanaan pembangunan lebih banyak dilakukan oleh dinas, badan ataupun kantor secara parsial dan tidak menyeluruh.

### **6.3. Korelasi Pengeluaran Pembangunan Terhadap Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) pada Kabupaten dan Kota di Provinsi Jawa Timur**

Telah diungkapkan sebelumnya bahwa pengeluaran pembangunan mempunyai pengaruh positif signifikan terhadap Produk Domestik Regional Bruto (PRDB) kabupaten dan kota di Provinsi Jawa Timur, kontribusinya mencapai 53,80% ( $r^2 = 0,538$ ). Hal ini berarti semakin meningkatnya pengeluaran pembangunan kabupaten dan kota akan mendorong meningkatnya Produk Domestik Regional Bruto (PDRB). Kenyataan tersebut menunjukkan bahwa, untuk meningkatkan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) tidak hanya peran dari pemerintah saja, tetapi peran swasta dan masyarakat ikut juga di dalamnya. Paling tidak dalam hitungan statistik peran swasta dan masyarakat

dalam rangka mendorong meningkatnya Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) masih ada kontribusinya.

Disadari bahwa Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) bukanlah satu-satunya indikator pembangunan ekonomi daerah kabupaten dan kota. Pengertian pembangunan ekonomi sangat luas, bukan hanya sekedar bagaimana meningkatkan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) saja setiap tahunnya. Pembangunan ekonomi dapat diartikan sebagai suatu kegiatan yang dilakukan negara ataupun daerah untuk mengembangkan kegiatan ekonomi serta kualitas hidup masyarakatnya. Jadi pembangunan ekonomi dapat dipandang sebagai suatu proses, di mana saling keterkaitan dan mempengaruhi antara faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya pembangunan ekonomi tersebut dapat diidentifikasi dan dianalisis dengan seksama. Melalui cara ini dapat diketahui runtutan peristiwa yang timbul untuk mewujudkan kegiatan ekonomi dan taraf kesejahteraan masyarakat dari satu tahap ke tahap pembangunan berikutnya.

Seperti telah diungkapkan sebelumnya arah pembangunan ekonomi masing-masing Satuan Wilayah Pembangunan (SWP) di Provinsi Jawa Timur berbeda-beda. Tentu saja pelaksanaan pembangunan daerah merupakan program yang memerlukan keterlibatan segenap unsur dan lapisan masyarakat. Peran pemerintah dalam pembangunan adalah sebagai katalisator dan fasilitator karena

pihak pemerintahlah yang lebih mengetahui sasaran tujuan pembangunan yang akan dicapai. Sebagai katalisator dan fasilitator tentunya membutuhkan berbagai sarana dan fasilitas pendukung, termasuk anggaran belanja pemerintah dalam rangka terlaksananya pembangunan yang berkesinambungan. Alokasi anggaran belanja pembangunan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) setiap tahun adalah suatu kebijakan untuk mencapai sasaran dan tujuan pembangunan yang sudah disepakati, baik dalam bentuk peraturan daerah maupun lainnya.

Telah diungkapkan sebelumnya bahwa pengeluaran pembangunan mempunyai pengaruh positif signifikan terhadap Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) pada kabupaten dan kota di Provinsi Jawa Timur. Salah satu ukuran pembangunan ekonomi suatu daerah adalah Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) daerah yang bersangkutan. Besar kecilnya pengeluaran pembangunan suatu daerah akan membawa dampak terhadap pembangunan ekonomi daerah yang bersangkutan. Atas dasar itu dapat diartikan pula bahwa besarnya rasio pengeluaran pembangunan terhadap pengeluaran total daerah merupakan kontribusi pemerintah daerah dalam pembangunan ekonomi.

Pembangunan ekonomi daerah tidak hanya dilakukan oleh pemerintah, tetapi juga swasta dan masyarakat. Bila hanya mengharapkan peran dari



pemerintah saja, maka pembangunan ekonomi tidak akan dapat berjalan dengan cepat. Demikian pula bila pembangunan ekonomi hanya diserahkan pada swasta dan masyarakat saja, maka pembangunan ekonomi tidak akan sesuai dengan tujuan yang telah digariskan. Dampaknya akan terjadi ketimpangan dalam pembangunan ekonomi daerah tersebut.

Uraian terdahulu telah menyebutkan bahwa Provinsi Jawa Timur terbagi menjadi tiga kategori, yaitu kabupaten dan kota belum mampu, dalam persiapan dan mampu melaksanakan otonomi daerah. Berdasarkan perhitungan seperti tampak pada Tabel 6.7., Tabel 6.8., dan Tabel 6.9., ternyata rata-rata rasio pengeluaran pembangunan terhadap pengeluaran total kabupaten dan kota yang belum mampu melaksanakan otonomi daerah mencapai 26,40%. Untuk kabupaten dan kota dalam persiapan mampu melaksanakan otonomi daerah rata-rata mencapai 23,26%, dan yang telah mampu melaksanakan otonomi daerah mencapai 20,17%.

Berdasarkan kenyataan tersebut jelaslah bahwa daerah yang lebih maju pembangunan ekonominya peran pemerintah kabupaten dan kota lebih kecil rasio pengeluaran pembangunan terhadap pengeluaran total dibandingkan dengan daerah yang kurang maju. Keadaan demikian berarti peran swasta dan masyarakat lebih besar dibandingkan dengan peran pemerintah daerah dalam

pembangunan ekonomi tersebut. Besarnya peran swasta dan masyarakat ini disebabkan oleh sarana dan prasarana utama yang dibutuhkan oleh swasta dan masyarakat telah dipenuhi terlebih dahulu oleh pemerintah kabupaten dan kota. Terpenuhinya sarana dan prasarana tersebut merupakan rangsangan bagi swasta dan masyarakat untuk melengkapinya sesuai dengan kebutuhan daerah yang bersangkutan. Keadaan ini dapat diartikan pula pemerintah daerah melakukan investasi terlebih dulu melalui pembangunan sarana dan prasarana untuk kepentingan publik, dan swasta serta masyarakat akan terdorong untuk melakukan investasi dalam bentuk lainnya.

Uraian tentang rangsangan ikut sertanya swasta dan masyarakat memperkuat teori yang dikembangkan Leibenstein (Arsyad: 1999; 77), yaitu upaya minimum kritis (*critical minimum effort*). Leibenstein menyatakan bahwa dalam tahap transisi dari keadaan terbelakang ke dalam keadaan yang lebih maju dan diharapkan dalam jangka panjang pertumbuhan ekonominya mantap (*Steady Economic Growth*) diperlukan suatu kondisi, di mana perekonomian harus mendapatkan rangsangan pertumbuhan yang lebih besar di atas minimum kritis tertentu. Untuk mengatasi pengaruh yang membuat perekonomian berada dalam keadaan terbelakang diperlukan upaya minimum kritis. Diakui atau tidak setiap pembangunan ekonomi tunduk terhadap hambatan dan rangsangan. Hambatan

berdampak menurunkan pendapatan per kapita, sementara rangsangan meningkatkan pendapatan per kapita.

Suatu daerah menjadi terbelakang jika besarnya rangsangan terlalu kecil dibandingkan dengan besarnya hambatan yang dihadapi. Jika faktor yang dapat meningkatkan pendapatan itu mendapat rangsangan yang lebih kuat dibandingkan dengan yang dapat menurunkan pendapatan, maka usaha minimum kritis itu dapat tercapai dan suatu perekonomian akan dapat berkembang.

**TABEL 6.7.**

RATA-RATA RASIO PENGELUARAN PEMBANGUNAN  
DENGAN PENGELUARAN TOTAL KABUPATEN DAN KOTA  
YANG BELUM MAMPU MELAKSANAKAN OTONOMI DAERAH  
DI PROVINSI JAWA TIMUR TAHUN 1998/1999 SAMPAI DENGAN TAHUN 2001  
(dalam persentase)

NO.	KETETERANGAN	RASIO
1.	Kabupaten Blitar	15,97
2.	Kabupaten Trenggalek	29,36
3.	Kabupaten Pacitan	31,65
4.	Kabupaten Ngawi	21,20
5.	Kabupaten Ponorogo	25,95
6.	Kabupaten Bondowoso	23,91
7.	Kabupaten Bangkalan	23,16
8.	Kabupaten Pamekasan	30,30
9.	Kabupaten Probolinggo	34,44
10.	Kabupaten Sampang	28,77
11.	Kabupaten Bojonegoro	30,22
12.	Kabupaten Nganjuk	21,85
Rata-rata		26,40

Sumber: BPS, 2001, 2002. Jakarta, Jawa Timur, Kabupaten dan Kota di Provinsi Jawa Timur, diolah.

**TABEL 6.8.**

RATA-RATA RASIO PENGELUARAN PEMBANGUNAN  
DENGAN PENGELUARAN TOTAL KABUPATEN DAN KOTA  
YANG DALAM PERSIAPAN MELAKSANAKAN OTONOMI DAERAH  
DI PROVINSI JAWA TIMUR TAHUN 1998/1999 SAMPAI DENGAN TAHUN 2001  
(dalam persentase)

NO.	KETETERANGAN	RASIO
1.	Kabupaten Malang	19,15
2.	Kabupaten Tulungagung	22,10
3.	Kabupaten Magetan	18,77
4.	Kabupaten Jember	21,69
5.	Kabupaten Madiun	21,35
6.	Kabupaten Sumenep	30,44
7.	Kabupaten Lumajang	21,71
8.	Kabupaten Situbondo	23,57
9.	Kabupaten Banyuwangi	17,80
10.	Kabupaten Kediri	16,92
11.	Kota Blitar	18,94
12.	Kota Probolinggo	18,94
13.	Kota Pasuruan	45,89
14.	Kota Mojokerto	31,09
Rata-rata		23,20

Sumber: BPS, 2001, 2002. Jakarta, Jawa Timur, Kabupaten dan Kota di Provinsi Jawa Timur, diolah.

**TABEL 6.9.**

RATA-RATA RASIO PENGELUARAN PEMBANGUNAN  
DENGAN PENGELUARAN TOTAL KABUPATEN DAN KOTA  
YANG MAMPU MELAKSANAKAN OTONOMI DAERAH  
DI PROVINSI JAWA TIMUR TAHUN 1998/1999 SAMPAI DENGAN TAHUN 2001  
(dalam persentase)

NO.	KETETERANGAN	RASIO
1.	Kabupaten Lamongan	21,95
2.	Kota Madiun	22,67
3.	Kabupaten Pasuruan	28,46
4.	Kabupaten Mojokerto	21,69
5.	Kabupaten Tuban	17,01
6.	Kabupaten Jombang	24,23
7.	Kota Malang	13,00
8.	Kota Kediri	20,15
9.	Kabupaten Gresik	18,63
10.	Kota Surabaya	13,00
11.	Kabupaten Sidoarjo	21,12
Rata-rata		20,17

Sumber: BPS, 2001, 2002. Jakarta, Jawa Timur, Kabupaten dan Kota di Provinsi Jawa Timur, diolah.

#### 6.4. Temuan-temuan

Sebagaimana telah diungkapkan pada uraian terdahulu, bahwa penelitian ini diharapkan menghasilkan temuan-temuan, baik empiris maupun teori, yang akan menjadi sumbangan bagi pengembangan ilmu pengetahuan. Temuan empiris maupun teori sulit dibedakan antara satu dengan lainnya karena merupakan satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan. Temuan-temuan tersebut adalah:

1. Temuan secara teoritis model derajat desentralisasi fiskal menurut Musgrave and Musgrave, sebagai model untuk mengukur tingkat kemandirian pemerintah daerah kabupaten dan kota dilihat dari sisi penerimaan tidak tepat. Hal ini disebabkan dari ketiga jenis rasio yang digunakan masih ada satu rasio subsidi/bantuan kepada pemerintah kabupaten dan kota terhadap Total Penerimaan Daerah (TPD), bahkan model derajat desentralisasi fiskal ini tidak berlaku pada pemerintah kabupaten dan kota di seluruh Indonesia. Temuan empiris derajat desentralisasi fiskal berkisar antara 32,34% sampai dengan 36,14% yang menunjukkan kemampuan keuangan daerah rendah dan pola hubungan keuangan pusat dan daerah bersifat konsultatif. Artinya campur tangan pemerintah pusat kepada daerah sudah mulai berkurang.

2. Temuan teoritis, Mahi melakukan modifikasi dari derajat desentralisasi fiskal Musgrave and Musgrave. Model ini lebih realistis karena tidak hanya melihat dari sisi penerimaan daerah, tetapi juga melihat dari sisi pengeluaran daerah. Kelemahan dari model ini tidak melihat belanja pembangunan atau belanja investasi dari pemerintah kabupaten dan kota.

Temuan empiris model tingkat kemandirian lebih realistis dibandingkan dengan model derajat desentralisasi fiskal. Pola hubungan pemerintah kabupaten dan kota di Provinsi Jawa Timur dengan pemerintah pusat bervariasi dari instruktif, konsultatif sampai dengan partisipatif. Demikian pula kemampuan keuangan daerahnya bervariasi dari rendah sekali, rendah, sampai dengan sedang.

3. Temuan empiris menggunakan model Musgrave and Musgrave maupun Mahi, membuktikan bahwa tidak ada satupun pemerintah kabupaten dan kota di Provinsi Jawa Timur yang sudah mampu mandiri.

4. Temuan teoritis memperkuat pendapat dari Rasyid, bahwa kabupaten dan kota mampu melaksanakan otonomi daerahnya sangat ditentukan kemampuan dalam menggali potensi Pendapatan Asli daerah (PAD)-nya.

Temuan Empiris elastisitas Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) pada kabupaten dan kota di Provinsi Jawa

Timur semuanya mempunyai koefisien elastisitas lebih besar satu ( $E > 1$ ) atau elastis. Artinya persentase perubahan Pendapatan Asli Daerah (PAD) sangat peka terhadap persentase perubahan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB).

5. Temuan empiris model skoring untuk menentukan jenjang posisi masing-masing kabupaten dan kota membuktikan bahwa Kota Surabaya menempati jenjang posisi kedua dengan total skor 262 dan Kabupaten Sidoarjo menempati jenjang posisi pertama dengan total skor 266. Jenjang posisi terendah adalah Kabupaten Blitar dengan total skor 37. Melalui jenjang posisi ini secara diskriptif dihasilkan kabupaten dan kota mampu melaksanakan otonomi daerah sebanyak 13, dalam persiapan melaksanakan otonomi daerah 12 dan belum mampu melaksanakan otonomi 12. Kemudian setelah dilakukan pengujian secara statistik dengan Model *Multiple Discriminant Analysis* terjadi perubahan, kabupaten dan kota mampu melaksanakan otonomi daerah sebanyak 11, dalam persiapan melaksanakan otonomi daerah 14, dan belum mampu melaksanakan otonomi 12.
6. Temuan empiris terjadinya perubahan kabupaten dan kota yang mampu, dalam persiapan dan belum mampu melaksanakan otonomi daerah faktor penyebabnya adalah salah satu variabel bebas ( $X_8$ ), yaitu elastisitas

Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) secara statistik tidak ada perbedaan yang signifikan. Keadaan ini karena koefisien elastisitas semua kabupaten dan kota elastis ( $E > 1$ ).

7. Temuan teoritis memperkuat teori yang diungkapkan Arsyad, bahwa pembangunan ekonomi daerah adalah suatu proses, di mana pemerintah daerah dan masyarakat mengelola sumber daya - sumber daya yang ada dan membentuk suatu pola kemitraan antara pemerintah daerah dengan sektor swasta untuk menciptakan suatu lapangan kerja baru dan merangsang perkembangan kegiatan ekonomi dalam wilayah tersebut.

Temuan empiris model analisis korelasi membuktikan bahwa pengeluaran pembangunan mempunyai pengaruh positif yang signifikan terhadap Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) kabupaten dan kota di Provinsi Jawa Timur. Bukti yang memperkuat kenyataan ini adalah kontribusi pengeluaran pembangunan terhadap Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) mencapai sebesar 53,80% ( $r^2 = 0,538$ ). Faktor lain dimaksud adalah kontribusi swasta dan masyarakat terhadap pembangunan ekonomi dalam hal ini Produk Domestik Regional Bruto (PDRB).

8. Perubahan Satuan Wilayah Pembangunan (SWP) pada kabupaten dan kota di Provinsi Jawa Timur merupakan temuan empiris. Perubahan Satuan Wilayah



Pembangunan (SWP) tersebut merupakan modifikasi dari Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 pasal 6 ayat (1) yang menyebutkan bahwa daerah tidak mampu menyelenggarakan otonomi daerah dapat dihapus dan/atau digabung dengan daerah lain. Modifikasi ini tidak dilakukan penggabungan melainkan dijadikan satu Satuan Wilayah Pembangunan (SWP). Pernyataan ini memperkuat teori yang diungkapkan oleh Arsyad tentang teori basis ekonomi (*Economic Base Theory*) yang menyebutkan bahwa faktor penentu utama pertumbuhan ekonomi suatu daerah adalah berhubungan langsung dengan permintaan barang dan jasa di luar daerah. Hal ini juga memperkuat teori tempat sentral (*Central Place Theory*), bahwa setiap tempat sentral didukung oleh sejumlah tempat yang lebih kecil yang menyediakan sumber daya industri dan bahan baku. Kondisi ini juga sesuai pula dengan pendapat Azis tentang teori *Complete Convergence*. Teori ini menggambarkan keadaan mengalirnya modal dari satu daerah ke daerah lain yang bukan hanya membuat produktivitas modal antar daerah seimbang, tetapi juga proporsi modal dan tenaga kerja kedua daerah akan sama.

9. Model *Multiple Discriminant Analysis* merupakan temuan teori yang menggabungkan teori Musgrave and Musgrave dengan Mahi dan dapat dibuktikan untuk menentukan kemampuan daerah kabupaten dan kota

melaksanakan otonomi daerah dilihat dari sisi penerimaan maupun pengeluaran daerah. Model ini akan berlaku sepanjang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) tidak menganut anggaran berimbang.

Temuan empiris membuktikan, ternyata kontribusi Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Total Penerimaan Daerah (TPD) untuk kabupaten dan kota yang mampu melaksanakan otonomi daerah lebih besar dibandingkan dengan daerah dalam persiapan maupun belum mampu melaksanakan otonomi daerah.

10. Temuan teoritis memperkuat temuan teori dari Kuznets, Kaldor dan Djojohadikusumo. Kuznets menekankan pada perubahan dan inovasi teknologi sebagai cara peningkatan produktivitas terkait dengan redistribusi tenaga kerja dari sektor yang kurang produktif (pertanian) ke sektor yang lebih produktif (manufaktur). Kaldor lebih jelas lagi menyatakan bahwa pertumbuhan ekonomi tergantung pada pertumbuhan sektor industri. Sektor manufaktur yang sehat dan maju berarti mempercepat pertumbuhan ekonomi dan meningkatkan taraf hidup. Pendapat kedua ahli tersebut kemudian diperkuat oleh Djojohadikusumo, bahwa salah satu keberhasilan pembangunan ekonomi adalah peningkatan produksi. Proses pembangunan

menghendaki perubahan pada komposisi produksi dan perubahan pada pola pembangunan (alokasi) sumber daya produksi di antara sektor-sektor kegiatan ekonomi, perubahan dalam kerangka kelembagaan secara menyeluruh.

Temuan empiris membuktikan bahwa kabupaten dan kota yang belum mampu melaksanakan otonomi daerah rata-rata kontribusi sektor primer terhadap Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) lebih besar dibandingkan dengan daerah dalam persiapan dan daerah yang mampu melaksanakan otonomi daerah. Sebaliknya untuk sektor sekunder kabupaten dan kota yang sudah mampu melaksanakan otonomi daerah rata-rata kontribusinya terhadap Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) lebih besar dibandingkan dengan daerah dalam persiapan dan daerah yang belum mampu melaksanakan otonomi daerah. Semakin berkembangnya pembangunan ekonomi kabupaten dan kota kontribusi sektor primer semakin menurun dan sektor sekunder semakin meningkat terhadap Produk Domestik Regional Bruto (PDRB), sedangkan sektor tersier sebagai penyeimbang kedua sektor tersebut.

11. Temuan teoritis memperkuat teori Schumpeter, bahwa pertumbuhan ekonomi jangka panjang selalu merupakan perhatian sentral ilmu ekonomi.

Sebagian besar ahli ekonomi klasik melihat kapitalisme sebagai cara terbaik untuk meraih pertumbuhan ekonomi yang cepat.

Temuan empiris membuktikan bahwa pada masa Orde Baru terjadi ketidakseimbangan dalam pembangunan ekonomi. Untuk itu program pembangunan ekonomi masing-masing Satuan Wilayah Pembangunan (SWP) harus berbeda satu dengan lainnya sesuai dengan potensi mana yang dapat dikembangkan. Hanya saja dalam jangka panjang Satuan Wilayah Pembangunan (SWP) tersebut lebih mengarah pada sektor sekunder maupun tersier, tentunya membutuhkan investasi yang cukup besar.

#### **6.5. Keterbatasan Penelitian**

Berdasarkan apa yang telah dihasilkan penelitian ini sangat disadari bahwa temuan yang diperoleh belum sepenuhnya mampu menjawab secara akurat seluruh permasalahan otonomi daerah yang dilihat dari sudut keuangan daerah yang ada di kabupaten dan kota pada Provinsi Jawa Timur. Hal tersebut disebabkan antara lain kemampuan peneliti, serta kendala-kendala lain yang berupa:

1. Data yang digunakan adalah data sekunder yang diperoleh dari laporan resmi instansi pemerintah yang berhubungan dengan penelitian ini. Kekeliruan

terhadap pelaporannya akan membawa dampak analisis maupun kesimpulan yang dihasilkan menjadi bias.

2. Data sekunder yang digunakan selama kurun waktu tahun 1998/1999 sampai dengan tahun 2001, padahal penelitian ini berkaitan dengan desentralisasi dan otonomi daerah kabupaten dan kota di Provinsi Jawa Timur. Desentralisasi dan otonomi daerah dimulai sejak 1 Januari 2001, yang berarti telah berjalan selama tiga tahun saat penelitian ini dilaksanakan. Kenyataan yang ada laporan resmi tentang keuangan daerah kabupaten dan kota untuk tahun 2002 belum ada. Sebagai dampaknya laporan keuangan daerah yang digunakan hanya pada tahun 2001 saja saat berlangsungnya desentralisasi dan otonomi daerah dan lainnya adalah data sebelum berlangsungnya otonomi daerah. Atas dasar itu, maka analisis dalam penelitian ini perhitungannya menggunakan rata-rata selama penelitian berlangsung.
3. Variabel-variabel yang digunakan dengan dukungan teori yang tepat, berkaitan dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) kabupaten dan kota dilihat dari sisi penerimaan dan pengeluaran, hanya saja masalah kelembagaan kurang terungkap dalam penelitian ini. Padahal masalah kelembagaan dan kaitannya dengan kualitas dan kuantitas sumber

daya manusia ini yang sangat menentukan keberhasilan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah.

4. Peraturan pelaksanaan terhadap Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah masih kurang lengkap. Sebagai akibatnya penafsiran dari kedua undang-undang tersebut oleh para aparat kabupaten dan kota berbeda-beda.
5. Kondisi masyarakat sebagai obyek Pendapatan Asli Daerah (PAD) dalam penelitian ini tidak diperhatikan.
6. Keterbatasan dukungan teori dan penelitian terdahulu yang berkaitan dengan tujuan penelitian ini sangat terbatas, sehingga pembuktian hasil penelitian ini dengan dukungan teori menjadi terbatas pula.

# BAB

# PENUTUP

## Bab 7

### PENUTUP

#### 7.1. Kesimpulan

Berdasarkan hasil analisis data dan pembahasan yang telah diuraikan sebelumnya, maka beberapa kesimpulan yang dapat dikemukakan adalah:

- 7.1.1. Derajat desentralisasi fiskal yang menunjukkan kemampuan keuangan daerah masih rendah dan hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah bersifat konsultatif. Model derajat desentralisasi fiskal tidak dapat dipakai sebagai ukuran tingkat kemandirian daerah pada awal otonomi daerah.
- 7.1.2. Model tingkat kemandirian Mahi lebih realistis dibandingkan dengan model derajat desentralisasi fiskal dari Musgrave and Musgrave, sebagai alat untuk mengukur kemampuan keuangan daerah pada awal otonomi daerah. Model tingkat kemandirian Mahi tidak hanya melihat sisi penerimaan, tetapi juga dari sisi pengeluaran dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), hanya saja model ini ada kelemahannya, karena tidak mempertimbangkan pengeluaran pembangunan atau pengeluaran investasi.
- 7.1.3. Elastisitas Pendapatan Asli Daerah (PAD) pada awal otonomi daerah kabupaten dan kota di Provinsi Jawa Timur, koefisien elastisitasnya



lebih besar dari satu ( $E > 1$ ) atau elastis, artinya Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) yang meningkat mampu mendorong Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang meningkat pula dan pada gilirannya pembangunan ekonomi akan berjalan lebih baik.

- 7.1.4. Kabupaten dan kota di Provinsi Jawa Timur jenjang posisi tertinggi adalah Kabupaten Sidoarjo dengan total skor 266 dan terendah adalah Kabupaten Blitar dengan total skor 37. Melalui perhitungan ini kabupaten dan kota mampu melaksanakan otonomi daerah sebanyak 13, dalam persiapan melaksanakan otonomi daerah sebanyak 12 dan belum mampu melaksanakan otonomi daerah sebanyak 12.
- 7.1.5. Hipotesis pertama yang diajukan dalam penelitian ini dapat diterima, ada pengaruh yang signifikan derajat desentralisasi fiskal, tingkat kemandirian dan elastisitas Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap perbedaan kategori pemerintahan kabupaten dan kota pada awal otonomi daerah di Provinsi Jawa Timur. Melalui Model *Multiple Discriminant Analysis*, 7 variabel bebas yang layak dapat dipakai sebagai variabel untuk menentukan kabupaten dan kota mampu melaksanakan otonomi daerah, dalam persiapan atau belum mampu melaksanakan otonomi daerah. Berdasarkan perhitungan statistik ini terjadi perubahan jumlah kabupaten dan kota mampu melaksanakan

otonomi daerah sebanyak 11, dalam persiapan sebanyak 14 dan belum mampu melaksanakan otonomi daerah sebanyak 12.

- 7.1.6. Hipotesis kedua yang diajukan dalam penelitian ini dapat diterima, ada korelasi yang signifikan pengeluaran pembangunan terhadap PDRB Pemerintahan Kabupaten dan Kota pada awal otonomi daerah di Provinsi Jawa Timur, artinya semakin besar pengeluaran pembangunan untuk kepentingan publik yang berupa sarana dan prasarana akan membawa dampak meningkatnya Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) yang pada gilirannya akan berhasil pula pembangunan ekonomi daerah kabupaten dan kota.
- 7.1.7. Berdasarkan butir 7.1.1. sampai dengan 7.1.6., maka secara keseluruhan dapat disimpulkan bahwa pengaruh derajat desentralisasi fiskal dan tingkat kemandirian keuangan serta elastisitas Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap kategori Pemerintahan Kabupaten dan Kota pada awal otonomi daerah di Provinsi Jawa Timur berbeda-beda kemampuannya dalam melaksanakan otonomi daerah. Jumlah kabupaten dan kota yang telah mampu melaksanakan otonomi daerah dilihat dari sisi keuangan daerahnya sebanyak 12 daerah atau 32,43% dari seluruh kabupaten dan kota di Provinsi Jawa Timur.

## 7.2. Saran

Berdasarkan kesimpulan yang dihasilkan dalam studi ini, maka beberapa saran yang diajukan adalah:

- 7.2.1. Tingginya pengeluaran rutin dibandingkan dengan pengeluaran pembangunan mengakibatkan pembangunan ekonomi kabupaten dan kota tidak optimal. Untuk meningkatkan pengeluaran pembangunan dapat dilakukan melalui pengurangan pengeluaran rutin dengan cara mengurangi jumlah dinas yang ada pada kabupaten dan kota disesuaikan dengan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2003 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah Presiden Republik Indonesia pasal 9 ayat (4), bahwa dinas kabupaten/kota sebanyak-banyaknya terdiri dari 14 dinas.
- 7.2.2. Untuk mengoptimalkan penerimaan daerah yang bersumber dari bagi hasil pajak dan bukan pajak utamanya Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) dengan cara mengikutsertakan peran serta masyarakat, yaitu kepala desa, lurah, Rukun Warga (RW) untuk melakukan pemetaan wilayahnya. Melalui peran serta masyarakat ini, maka pemetaan wilayah akan akurat sesuai dengan penggunaannya, sebagai akibatnya data yang dihasilkan akurat dan meningkatkan tarif pajak atau nilai jual obyek pajak (NJOP), maka penerimaan PBB akan optimal.

- 7.2.3. Perlu peran serta pemerintah provinsi untuk melakukan koordinasi terhadap arah pembangunan masing-masing kabupaten dan kota sesuai dengan Satuan Wilayah Pembangunan (SWP)-nya. Peran pemerintah provinsi ini harus disadari oleh pemerintah kabupaten dan kota untuk menyamakan pandangan terhadap program yang akan direalisasikan agar supaya tidak terjadi tumpang tindih.
- 7.2.4. Perlu adanya Peraturan Pemerintah terhadap penjelasan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 huruf i ayat (5) yang menyebutkan pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan kemandirian daerah otonom dan karenanya dalam daerah kabupaten dan kota tidak lagi ada wilayah administrasi. Demikian pula di kawasan-kawasan khusus yang dibina oleh pemerintah atau pihak lain, seperti badan otorita, kawasan pelabuhan, kawasan perumahan, kawasan industri, kawasan kehutanan, kawasan perkotaan baru, kawasan pariwisata, dan semacamnya berlaku ketentuan Peraturan Daerah otonom. Peraturan Pemerintah ini sangat penting, terutama dalam aturan pelaksanaannya agar supaya kabupaten dan kota tidak mempunyai implementasi yang berbeda. Bila hal tersebut dapat terlaksana, maka paling tidak kabupaten dan kota tidak hanya ketempatan kawasan tersebut, tetapi paling tidak menikmati hasilnya, baik berupa retribusi maupun pajak.

7.2.5. Bagi peneliti selanjutnya model analisis yang digunakan dalam penelitian ini dapat dipakai sebagai dasar untuk menentukan kategori kabupaten dan kota yang belum mampu, dalam persiapan dan mampu melaksanakan otonomi daerah pada provinsi lain di Indonesia. Selain itu perlu diteliti juga tentang manajemen dan organisasi pengelola pemerintahan kabupaten dan kota.

# DAFTAR KETUSTAKAAN

## DAFTAR KEPUSTAKAAN

- Ahmad, Jamaludin, 1990, *Hubungan Keuangan antara Pemerintah Daerah: Kasus di Aceh, Jawa Timur, dan DKI Jakarta*, Disertasi tidak dipublikasikan, Program Pascasarjana UGM, Yogyakarta.
- Aronson, Richard. J., 1985, *Public Finance*, International Student Edition, McGraw Hill Book Company, New York.
- Arsyad, Lincolin, 1999, *Pengantar Perencanaan dan Pembangunan Ekonomi Daerah*, BPF, Yogyakarta.
- Azis, Iwan Jaya, 1994, *Ilmu Ekonomi Regional dan Beberapa Aplikasinya di Indonesia*, LPEM-UI, Jakarta.
- Badan Pusat Statistik, 1999, *Jawa Timur Dalam Angka 1998*, BPS, Surabaya.
- , 2002, *Jawa Timur Dalam Angka 2001*, BPS, Surabaya.
- Bahl, Roy and Linn, Johannes, 1992, *Urban Public Finance in Developing Countries*, Oxford University Press, New York.
- , 1999, *Intergovernmental Transfer in Developing and Transition Countries: Principles Practice*, Draft, January 19, 1999.
- Djojohadikusumo, Soemitro, 1994, *Perkembangan Pemikiran Ekonomi: Dasar Teori Ekonomi Pertumbuhan dan Ekonomi Pembangunan*, LP3ES, Jakarta.
- Emory, C. Wiliam dan Donald R. Cooper, 1996, *Metode Penelitian Bisnis*, Erlangga, Jakarta.
- Goedhart, C., 1982, *Garis-garis Besar Ilmu Keuangan Negara*, Cetakan ke tiga, Djambatan, Jakarta.

- Halim, Abdul, 2001, *Bunga Rampai Manajemen Keuangan Daerah*, Unit Penerbit dan Percetakan (UPP) AMP YKPN, Yogyakarta.
- Hirawan, Susijati B., 1993, Pengembangan Pola Bantuan Daerah Dalam Repelita VI (Pembangunan Jangka Panjang II), *Ekonomi dan Keuangan Indonesia*, Volume XLI, Nomor 3 Tahun 1993, LPEM-UI, Jakarta, hal. 295-317.
- Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 181 Tahun 2000 Tentang Pendistribusian Dana Alokasi Umum.
- Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 556/KMK.03/2000 tentang Tata Cara Penyaluran Dana Alokasi Khusus.
- Litvack, Jennie, Ahmad, Jundid, and Bird, Richard, 1998, *Decentralization in Developing Country*, The World Bank, Washington DC.
- Mahi, Reksaka, Karyawan Muchtar, Thia, Jasmina, dan Cita Wignjyo Septina, 2000, *Kebijaksanaan Desentralisasi Masa Transisi*, LPEM FE-UI, Jakarta.
- Manan, Bagir dan Kunjana Magnar, 1994, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Alumni, Bandung.
- Mangkoesebroto, Guritno, 1996, *Ekonomi Publik*, Edisi Ketiga, BPFE, Yogyakarta.
- Musgrave, Richard A. and Peggy B. Musgrave. 1991, *Public Finance in Theory and Practice*, Four Edition, McGraw Hill, Inc, New York.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 1997 Tentang Retribusi Daerah.
- \_\_\_\_\_ Nomor 115 Tahun 2000 Tentang Pajak Penghasilan Perseorangan.
- \_\_\_\_\_ Nomor 104 Tahun 2000 Tentang Dana Perimbangan.
- \_\_\_\_\_ Nomor 8 Tahun 2003 Tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah.



- Pide, Andi Mustari, 1997: *Kedudukan Kepala Daerah Tingkat II Dalam Menyelenggarakan Otonomi Daerah Tingkat II*, Disertasi Tidak Dipublikasikan, Universitas Pajajaran, Bandung.
- , Andi Mustari, 1999, *Otonomi Daerah dan Kepala Daerah Memasuki Abad XXI*, Gaya Media Pratama, Jakarta.
- Pressman, Stefen, 2000, *Lima Puluh Pemikir Ekonomi Dunia*, PT Raja-grafindo, Jakarta.
- Rasyid, Ryaas, 2000: *Perspektif Otonomi Luas*, Penerbit Harian Umum Suara Pembaruan, Jakarta.
- Reksohadiprodjo, Sukanto, 2001, *Ekonomika Publik*, BPFE, Yogyakarta.
- Samudra, Azhari A., 1995, *Perpajakan di Indonesia: Keuangan, Pajak dan Retribusi Daerah*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Sanders, M., 1970, Regional Finance in Indonesia, *Jurnal, BIES*, Volume 6, No. 2. hal. 66 - 75.
- Santoso, Singgih, 2002, *SPSS Statistik Multivariat* PT Elex Komputindo Kelompok Gramedia, Jakarta.
- Sevilla, Consuelo G., dkk., 1993, *Pengantar Metode Penelitian*, Universitas Indonesia Press, Jakarta.
- Sidik, Machfud, 1999: *Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah Serta Implikasinya terhadap Pembiayaan Otonomi Daerah*, Yayasan Indonesia Forum, Jakarta.
- \_\_\_\_\_, 2001, *Studi Empiris Desentralisasi Fiskal: Prinsip, Pelaksanaan di Berbagai Daerah Serta Evaluasi Kebijakan Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah di Era Otonomi Daerah*, makalah, disampaikan pada Seminar Nasional Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah di Fakultas Ekonomi Universitas Airlangga, tanggal 11 Agustus 2001, Surabaya.
- Simanjuntak, Robert, 1999: *Jika Otonomi Daerah Diterapkan*, LPEM-FEUI, Jakarta.

- Simatupang, Landung. R. 2002, *Azas-azas Penelitian Bahevioral*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.
- Stiglitz, Joseph, E., 1988, *Economic of The Public Sector*, Second Edition, WW Norton & Company, New York.
- Suparmoko, 1997, *Keuangan Negara Dalam Teori dan Praktik*, Edisi 4, BPFE, Yogyakarta.
- Taylor, Bernard W. III. 2000, *Introduction to Management Science*, Seventh Edition, Prentice-Hall International, Inc., New Jersey, USA.
- Todaro, Michael P., 1983, *Pembangunan Ekonomi di Dunia Ke Tiga*, 1 dan 2, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Undang-undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah.
- \_\_\_\_\_ Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.
- \_\_\_\_\_ Nomor 20 Tahun 1997 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak
- \_\_\_\_\_ Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.
- \_\_\_\_\_ Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.
- \_\_\_\_\_ Nomor 17 Tahun 2000 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-undang Nomor 7 Tahun 1983 Tentang Pajak Penghasilan.
- Yudhoyono, Susilo Bambang, 2000, *Otonomi yang Adil*, Penerbit Harian Umum Suara Pembaruan, Jakarta.
- Zainuddin, Muhamad, 2000, *Metode Penelitian*, Unair, Surabaya.

# Lampiran 1

## Perhitungan Multiple Diskriminan Analisis

data-djoko2

	x1	x2	x3	x4	x5	x6	x7
1	4.4	5.85	88.74	4.86	7.21	10.86	12.97
2	4.9	6.85	88.85	4.87	6.96	11.58	13.50
3	3.8	7.10	87.46	4.19	5.42	11.35	11.59
4	8.1	9.10	83.72	6.93	8.48	15.90	16.85
5	4.1	6.52	89.16	4.35	5.81	10.87	12.07
6	8.2	12.87	79.84	8.54	10.79	21.51	23.41
7	7.9	8.32	86.12	7.81	10.18	15.97	17.48
8	7.0	8.77	84.69	7.49	9.76	16.16	17.75
9	9.3	7.25	85.50	9.64	12.45	16.90	17.92
10	7.4	10.38	83.58	7.67	12.51	18.13	27.32
11	4.7	8.01	85.78	5.03	6.62	13.29	14.23
12	6.2	9.41	85.39	6.70	9.23	16.60	18.04
13	4.7	10.06	86.19	4.78	7.14	14.90	18.22
14	11.3	8.20	79.48	14.09	18.23	22.58	22.02
15	22.8	17.98	67.02	24.72	32.68	41.18	42.65
16	11.3	12.94	76.06	12.30	21.64	26.13	40.80
17	11.5	10.65	77.25	12.03	18.09	22.61	30.07
18	5.8	9.21	85.24	5.93	7.74	15.11	15.82
19	5.2	11.21	82.72	5.11	9.82	16.04	27.83
20	5.9	10.43	86.07	6.06	7.77	16.56	16.88
21	4.7	8.08	86.78	4.70	6.04	12.96	13.35
22	5.8	9.36	85.81	5.90	7.75	5.39	15.91
23	15.0	11.75	75.19	17.10	25.69	29.48	38.45
24	8.2	7.92	85.06	9.10	12.59	17.26	20.27
25	18.2	17.49	63.99	20.01	33.30	37.31	51.81
26	4.7	7.92	84.41	5.25	6.86	13.43	13.88
27	4.1	10.49	84.69	4.71	6.41	15.89	17.71
28	5.7	8.09	87.59	5.97	7.80	14.23	14.90
29	3.1	16.06	81.44	3.39	4.68	20.11	19.75
30	14.0	15.07	72.95	15.22	21.18	30.76	31.87
31	8.3	12.27	80.10	9.26	15.17	21.80	29.78
32	20.3	15.60	66.95	19.33	24.76	31.99	34.53
33	10.3	12.54	79.12	11.42	17.26	24.09	27.63
34	9.3	11.74	82.02	9.67	14.91	21.36	26.68
35	10.5	13.64	78.58	10.74	15.42	24.28	29.82
36	10.5	10.32	81.43	12.16	17.03	23.36	26.79
	x1	x2	x3	x4	x5	x6	x7
37	32.7	29.92	45.82	35.59	50.84	59.96	67.39

## data-djoko2

271

	x8	z	dis_1	dis1_1	dis2_1
1	3.47	0	0	-2.22893	-1.21350
2	4.73	0	0	-1.56575	-.07799
3	4.87	0	0	-2.65658	-.97832
4	2.33	1	1	-.50280	.99296
5	3.12	0	0	-2.26657	-.45726
6	1.96	1	1	-.49462	1.05142
7	2.46	1	1	-.43727	.61649
8	4.63	1	1	-.62633	.17986
9	2.22	1	1	.06979	.02197
10	3.17	1	1	1.18865	1.61397
11	4.09	0	0	-2.13700	-.65726
12	4.77	1	1	-.92674	.29594
13	2.84	0	0	-1.70164	.62110
14	11.69	2	2	1.53698	-1.70841
15	3.09	2	2	4.38075	.44892
16	2.29	2	2	2.87489	.47014
17	6.32	2	2	2.11812	-.04272
18	4.47	0	0	-1.62259	.01378
19	2.27	1	1	.15363	1.45771
20	3.71	1	1	-1.45599	.87687
21	3.10	0	0	-2.36673	-.38656
22	3.17	0	0	-3.79356	-.94200
23	2.22	2	2	3.42635	-.41762
24	9.65	1	2	1.49566	.74351
25	2.65	2	2	2.94614	-2.54556
26	2.99	0	0	-2.89211	-1.66099
27	2.60	0	0	-2.16887	.16914
28	2.09	0	0	-1.76693	..00319
29	23.47	1	1	.61573	3.20570
30	3.07	2	2	.54188	-.94993
31	2.27	1	1	.02341	-.03353
32	1.62	2	2	2.65178	.24413
33	8.24	2	1	.61155	-.37247
34	3.25	2	1	.28987	.56414
35	1.76	2	1	.94605	1.38730
36	5.57	2	2	1.80435	.49897
	x8	z	dis_1	dis1_1	dis2_1
37	1.82	2	2	3.93542	-3.03308

## Discriminant

272

## Analysis Case Processing Summary

Unweighted Cases		N	Percent
Valid		37	100.0
Excluded	Missing or out-of-range group codes	0	.0
	At least one missing discriminating variable	0	.0
	Both missing or out-of-range group codes and at least one missing discriminating variable	0	.0
	Total	0	.0
Total		37	100.0

## Group Statistics

Z		Valid N (listwise)	
		Unweighted	Weighted
0	X1	12	12.000
	X2	12	12.000
	X3	12	12.000
	X4	12	12.000
	X5	12	12.000
	X6	12	12.000
	X7	12	12.000
	X8	12	12.000
1	X1	12	12.000
	X2	12	12.000
	X3	12	12.000
	X4	12	12.000
	X5	12	12.000
	X6	12	12.000
	X7	12	12.000
	X8	12	12.000
2	X1	13	13.000
	X2	13	13.000
	X3	13	13.000
	X4	13	13.000
	X5	13	13.000
	X6	13	13.000
	X7	13	13.000
	X8	13	13.000
Total	X1	37	37.000
	X2	37	37.000
	X3	37	37.000
	X4	37	37.000
	X5	37	37.000
	X6	37	37.000
	X7	37	37.000
	X8	37	37.000

## Tests of Equality of Group Means

	Wilks' Lambda	F	df1	df2	Sig.
X1	.435	22.094	2	34	.000
X2	.632	9.887	2	34	.000
X3	.483	18.220	2	34	.000
X4	.417	23.794	2	34	.000
X5	.387	26.892	2	34	.000
X6	.417	23.723	2	34	.000
X7	.407	24.801	2	34	.000
X8	.965	.623	2	34	.543

## Analysis 1

## Summary of Canonical Discriminant Functions

274

### Eigenvalues

Function	Eigenvalue	% of Variance	Cumulative %	Canonical Correlation
1	3.593 <sup>a</sup>	89.1	89.1	.884
2	.441 <sup>a</sup>	10.9	100.0	.553

a. First 2 canonical discriminant functions were used in the analysis.

### Wilks' Lambda

Test of Function(s)	Wilks' Lambda	Chi-square	df	Sig.
1 through 2	.151	57.642	16	.000
2	.694	11.145	7	.132

### Standardized Canonical Discriminant Function Coefficients

	Function	
	1	2
X1	2.592	3.067
X2	-2.124	-.189
X3	1.261	2.366
X4	1.426	1.545
X5	-5.020	-6.517
X6	1.312	.672
X7	4.021	3.714
X8	.860	.496

### Structure Matrix

	Function	
	1	2
X5	.630*	-.593
X7	.623*	-.384
X6	.608*	-.395
X4	.592*	-.566
X1	.574*	-.511
X3	-.521*	.466
X2	.397*	-.188
X8	.035	.270*

Pooled within-groups correlations between discriminating variables and standardized canonical discriminant functions

Variables ordered by absolute size of correlation within function.

\*. Largest absolute correlation between each variable and any discriminant function



Canonical Discriminant Function Coefficients

	Function	
	1	2
X1	.626	.741
X2	-.587	-.052
X3	.206	.387
X4	.323	.350
X5	-.810	-1.051
X6	.196	.100
X7	.508	.469
X8	.218	.125
(Constant)	-25.040	-40.234

Unstandardized coefficients

Functions at Group Centroids

Z	Function	
	1	2
0	-2.264	-.464
1	-7.474E-02	.919
2	2.159	-.420

Unstandardized canonical discriminant functions evaluated at group means

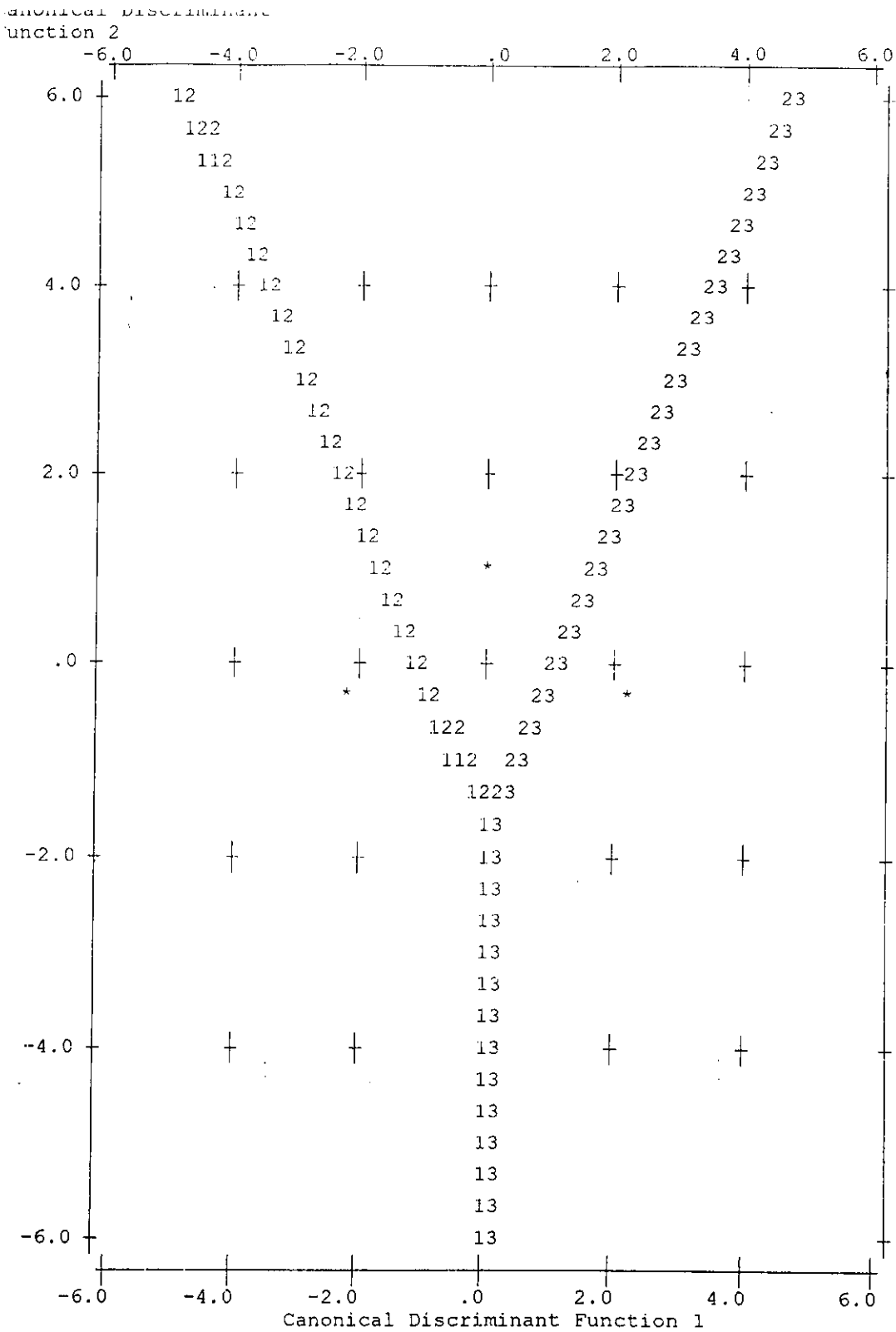
Classification Statistics

Classification Processing Summary

Processed		37
Excluded	Missing or out-of-range group codes	0
	At least one missing discriminating variable	0
Used in Output		37

Prior Probabilities for Groups

Z	Prior	Cases Used in Analysis	
		Unweighted	Weighted
0	.333	12	12.000
1	.333	12	12.000
2	.333	13	13.000
Total	1.000	37	37.000



Symbols used in territorial map

Symbol	Group	Label
--------	-------	-------

- |   |   |                            |
|---|---|----------------------------|
| 1 | 0 |                            |
| 2 | 1 |                            |
| 3 | 2 |                            |
| * |   | Indicates a group centroid |

Casewise Statistics

	Case Number	Actual Group	Highest
			Predicted Group
Original	1	0	0
	2	0	0
	3	0	0
	4	1	1
	5	0	0
	6	1	1
	7	1	1
	8	1	1
	9	1	1
	10	1	1
	11	0	0
	12	1	1
	13	0	0
	14	2	2
	15	2	2
	16	2	2
	17	2	2
	18	0	0
	19	1	1
	20	1	1
	21	0	0
	22	0	0
	23	2	2
	24	1	2**
	25	2	2
	26	0	0
	27	0	0
	28	0	0
	29	1	1
	30	2	2
	31	1	1
	32	2	2
	33	2	1**
	34	2	1**
	35	2	1**
	36	2	2
	37	2	2

For the original data, squared Mahalanobis distance is based on canonical functions.  
 For the cross-validated data, squared Mahalanobis distance is based on observations.

## Casewise Statistics

		Highest	
Case Number		Actual Group	Predicted Group
Cross-validated <sup>a</sup>	1	0	0
	2	0	0
	3	0	0
	4	1	1
	5	0	0
	6	1	1
	7	1	1
	8	1	1
	9	1	1
	10	1	1
	11	0	0
	12	1	1
	13	0	0
	14	2	2
	15	2	2
	16	2	2
	17	2	2
	18	0	0
	19	1	1
	20	1	0*
	21	0	0
	22	0	0
	23	2	2
	24	1	2**
	25	2	2
	26	0	0
	27	0	0
	28	0	0
	29	1	2**
	30	2	1**
	31	1	1
	32	2	1**
	33	2	1**
	34	2	1**
	35	2	1**
	36	2	2
	37	2	2

For the original data, squared Mahalanobis distance is based on canonical functions.  
 For the cross-validated data, squared Mahalanobis distance is based on observations.

## Casewise Statistics

279

	Case Number	Highest Group			
		P(D>d   G=g)		P(G=g   D=d)	Squared Mahalanobis Distance to Centroid
		p	df		
Original	1	.755	2	.987	.563
	2	.727	2	.783	.636
	3	.811	2	.993	.419
	4	.910	2	.915	.189
	5	1.000	2	.966	.000
	6	.908	2	.922	.194
	7	.895	2	.877	.223
	8	.654	2	.740	.850
	9	.662	2	.805	.825
	10	.354	2	.817	2.080
	11	.974	2	.966	.054
	12	.573	2	.647	1.114
	13	.474	2	.650	1.493
	14	.359	2	.976	2.047
	15	.058	2	.999	5.692
	16	.521	2	.978	1.305
	17	.931	2	.942	.144
	18	.726	2	.783	.639
	19	.842	2	.964	.343
	20	.385	2	.567	1.910
	21	.992	2	.970	.017
	22	.277	2	.999	2.568
	23	.448	2	.998	1.607
	24	.408	2	.587	1.793
	25	.077	2	1.000	5.139
	26	.401	2	.998	1.828
	27	.815	2	.906	.410
	28	.792	2	.834	.465
	29	.058	2	.992	5.708
	30	.235	2	.593	2.895
	31	.633	2	.797	.916
	32	.710	2	.973	.684
	33	.343	2	.519	2.138
	34	.879	2	.871	.259
	35	.532	2	.849	1.262
	36	.616	2	.797	.970
	37	.007	2	1.000	9.986

For the original data, squared Mahalanobis distance is based on canonical functions.  
 For the cross-validated data, squared Mahalanobis distance is based on observations.

## Casewise Statistics

Case Number	Highest Group			
	P(D>d   G=g)		P(G=g   D=d)	Squared Mahalanobis Distance to Centroid
	p	df		
Cross-validated <sup>a</sup> 1	.942	8	.983	2.868
2	.686	8	.636	5.656
3	.995	8	.992	1.368
4	.381	8	.816	8.559
5	.999	8	.960	.790
6	.100	8	.758	13.363
7	.915	8	.828	3.292
8	.991	8	.704	1.599
9	.660	8	.670	5.889
10	.675	8	.682	5.750
11	.995	8	.958	1.310
12	.980	8	.597	2.046
13	.911	8	.553	3.347
14	.000	8	.486	43.537
15	.001	8	1.000	27.395
16	.157	8	.950	11.875
17	.627	8	.897	6.183
18	.997	8	.760	1.211
19	.272	8	.925	9.902
20	.816	8	.606	4.438
21	1.000	8	.965	.635
22	.000	8	1.000	516.468
23	.388	8	.998	8.477
24	.585	8	.875	6.560
25	.000	8	1.000	28.868
26	.450	8	.998	7.836
27	.455	8	.798	7.784
28	.964	8	.787	2.451
29	.000	8	.974	215.287
30	.566	8	.586	6.727
31	.791	8	.689	4.683
32	.000	8	.724	63.549
33	.548	8	.788	6.893
34	.753	8	.955	5.045
35	.917	8	.960	3.264
36	.690	8	.663	5.621
37	.000	8	1.000	100.938

For the original data, squared Mahalanobis distance is based on canonical functions.  
 For the cross-validated data, squared Mahalanobis distance is based on observations.

## Casewise Statistics

	Case Number	Second Highest Group			Discriminant Scores	
		Group	P(G=g   D=d)	Squared Mahalanobis Distance to Centroid	Function 1	Function 2
Original	1	1	.013	9.186	-2.229	-1.213
	2	1	.216	3.216	-1.566	-.078
	3	1	.007	10.264	-2.657	-.978
	4	0	.074	5.224	-.503	.993
	5	1	.034	6.697	-2.267	-.457
	6	0	.067	5.427	-.495	1.051
	7	0	.103	4.504	-.437	.616
	8	0	.241	3.096	-.626	.180
	9	2	.124	4.559	.070	.022
	10	2	.183	5.077	1.189	1.614
	11	1	.034	6.736	-2.137	-.657
	12	0	.346	2.365	-.927	.296
	13	1	.349	2.735	-1.702	.621
	14	1	.024	9.499	1.537	-1.708
	15	1	.001	20.072	4.381	.449
	16	1	.022	8.901	2.875	.470
	17	1	.058	5.733	2.118	-.043
	18	1	.216	3.214	-1.623	.014
	19	2	.026	7.545	.154	1.458
	20	0	.432	2.450	-1.456	.877
	21	1	.030	6.957	-2.367	-.387
	22	1	.001	17.291	-3.794	-.942
	23	1	.002	14.043	3.426	-.418
	24	1	.413	2.497	1.496	.744
	25	1	.000	21.126	2.946	-2.546
	26	1	.002	14.592	-2.892	-1.661
	27	1	.094	4.947	-2.169	.169
	28	1	.165	3.701	-1.767	.003
	29	2	.007	15.525	.616	3.206
	30	1	.364	3.872	.542	-.950
	31	2	.120	4.709	.023	-.034
	32	1	.027	7.889	2.652	.244
	33	2	.456	2.396	.612	-.372
	34	2	.107	4.461	.290	.564
	35	2	.149	4.736	.946	1.387
	36	1	.203	3.707	1.804	.499
	37	1	.000	31.697	3.935	-3.033

For the original data, squared Mahalanobis distance is based on canonical functions.  
 For the cross-validated data, squared Mahalanobis distance is based on observations.

## Casewise Statistics

Case Number	Second Highest Group			Discriminant Scores	
	Group	P(G=g   D=d)	Squared Mahalanobis Distance to Centroid	Function 1	Function 2
Cross-validated <sup>a</sup> 1	2	.017	10.959		
2	2	.362	6.781		
3	2	.008	10.901		
4	1	.168	11.721		
5	2	.040	7.164		
6	1	.224	15.800		
7	1	.146	6.756		
8	1	.273	3.493		
9	3	.214	8.173		
10	3	.317	7.284		
11	2	.042	7.586		
12	1	.394	2.878		
13	2	.446	3.779		
14	1	.295	44.539		
15	2	.000	43.742		
16	2	.050	17.762		
17	2	.103	10.506		
18	2	.240	3.519		
19	3	.058	15.426		
20	2	.393	5.302		
21	2	.035	7.274		
22	2	.000	567.613		
23	2	.002	20.902		
24	2	.124	10.463		
25	2	.000	48.514		
26	2	.002	20.601		
27	2	.202	10.535		
28	2	.212	5.072		
29	2	.026	222.567		
30	3	.332	7.864		
31	3	.184	7.318		
32	3	.276	65.482		
33	3	.161	10.065		
34	1	.035	11.672		
35	3	.037	9.764		
36	2	.337	6.976		
37	2	.000	154.586		

For the original data, squared Mahalanobis distance is based on canonical functions.  
 For the cross-validated data, squared Mahalanobis distance is based on observations.

\*\* Misclassified case

a. Cross validation is done only for those cases in the analysis. In cross validation, each case is classified by the functions derived from all cases other than that case.



Classification Results<sup>b,c</sup>

	Z	Predicted Group Membership			Total	
		0	1	2		
Original	Count	0	12	0	0	12
		1	0	11	1	12
		2	0	3	10	13
	%	0	100.0	.0	.0	100.0
		1	.0	91.7	8.3	100.0
		2	.0	23.1	76.9	100.0
Cross-validated <sup>a</sup>	Count	0	12	0	0	12
		1	1	9	2	12
		2	0	5	8	13
	%	0	100.0	.0	.0	100.0
		1	8.3	75.0	16.7	100.0
		2	.0	38.5	61.5	100.0

a. Cross validation is done only for those cases in the analysis. In cross validation, each case is classified by the functions derived from all cases other than that case.

b. 89.2% of original grouped cases correctly classified.

c. 78.4% of cross-validated grouped cases correctly classified.



# Regression

## Descriptive Statistics

	Mean	Std. Deviation	N
PDRB	4408695.4	5869227.0023	37
PEMB	33577344	16738517.538	37

## Correlations

		PDRB	PEMB
Pearson Correlation	PDRB	1.000	.734
	PEMB	.734	1.000
Sig. (1-tailed)	PDRB	.	.000
	PEMB	.000	.
N	PDRB	37	37
	PEMB	37	37

## Variables Entered/Removed<sup>b</sup>

Model	Variables Entered	Variables Removed	Method
1	PEMB <sup>a</sup>		Enter

a. All requested variables entered.

b. Dependent Variable: PDRB

## Model Summary<sup>b</sup>

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate
1	.734 <sup>a</sup>	.538	.525	4044723.531

## Model Summary<sup>b</sup>

Model	Change Statistics				
	R Square Change	F Change	df1	df2	Sig. F Change
1	.538	40.803	1	35	.000

a. Predictors: (Constant), PEMB

b. Dependent Variable: PDRB

ANOVA<sup>b</sup>

Model		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
1	Regression	6.68E+14	1	6.6753E+14	40.803	.000 <sup>a</sup>
	Residual	5.73E+14	35	1.6360E+13		
	Total	1.24E+15	36			

a. Predictors: (Constant), PEMB

b. Dependent Variable: PDRB

Coefficients<sup>a</sup>

Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.
		B	Std. Error	Beta		
1	(Constant)	-4229305	1506924.1		-2.807	.008
	PEMB	.257	.040	.734	6.388	.000

Coefficients<sup>a</sup>

286

Model		95% Confidence Interval for B	
		Lower Bound	Upper Bound
1	(Constant)	-7288523.365	-1170086.179
	PEMB	.175	.339

a. Dependent Variable: PDRB

Casewise Diagnostics<sup>a</sup>

Case Number	Std. Residual	PDRB
30	3.751	15340917

a. Dependent Variable: PDRB

Residuals Statistics<sup>a</sup>

	Minimum	Maximum	Mean	Std. Deviation	N
Predicted Value	-734532.8	23752786	4408695.4	4306097.5055	37
Std. Predicted Value	-1.194	4.492	.000	1.000	37
Standard Error of Predicted Value	665095.13	3100466.3	853353.12	400546.48902	37
Adjusted Predicted Value	-835075.9	10250625	4043349.4	3089872.1828	37
Residual	-5911717	15172172	.0000	3988151.1854	37
Std. Residual	-1.462	3.751	.000	.986	37
Stud. Residual	-1.504	3.857	.035	1.111	37
Deleted Residual	-6260724	23250320	365345.94	5442235.4343	37
Stud. Deleted Residual	-1.533	5.013	.094	1.319	37
Mahal. Distance	.000	20.180	.973	3.281	37
Cook's Distance	.000	9.708	.284	1.594	37
Centered Leverage Value	.000	.561	.027	.091	37

a. Dependent Variable: PDRB

PDRB(Y)	Pemb(X)
1141459.13	31386350.00
1941278.26	43026105.75
1171130.86	28909829.58
3463551.45	29031028.50
2407184.51	38774818.86
4226714.01	32244155.25
6979744.55	54824718.50
2830713.07	29739792.96
5529423.95	54958134.75
5067030.99	45303586.25
1789758.27	25999331.50
2142584.24	26216881.75
3657759.48	42547768.75
7404948.49	39889441.55
13320431.65	47455822.30
3225824.91	40174710.00
2921518.56	34670917.48
2242165.63	33230560.28
1544631.48	27099570.76
1766872.49	25928887.75
1966266.05	25909727.75
2571418.13	36025890.00
4473272.87	29151481.65
2754259.53	38713314.25
8755402.34	29366876.75
1929398.05	23649397.23
1941423.05	20947636.00
1461671.61	27344067.00
2875374.83	50596899.93
15340917.06	17095952.62
673336.69	13584760.33
6043497.80	21517139.25
1425945.10	16615342.25
893154.11	20123142.16
795445.60	14922829.88
1104830.31	16613812.00
33341389.98	108771044.75