

# ANALISIS PENDAPATAN YANG BERASAL DARI PEMERINTAH PUSAT DI JAWA TIMUR SELAMA PELITA I - IV

## SKRIPSI

DIAJUKAN UNTUK MEMENUHI SEBAGIAN PERSYARATAN  
GUNA MEMPEROLEH GELAR SARJANA EKONOMI  
JURUSAN ILMU EKONOMI DAN STUDI PEMBANGUNAN



KK5  
KK  
e. 468/94  
Mar  
a

MILIK  
PERPUSTAKAAN  
"UNIVERSITAS AIRLANGGA"  
SURABAYA

OLEH :

**ROSANA MURNIATI**  
No. Pokok : 048612304

**FAKULTAS EKONOMI UNIVERSITAS AIRLANGGA**  
**SURABAYA**  
**1993**

SKRIPSI

ANALISIS PENDAPATAN YANG BERASAL DARI PEMERINTAH PUSAT  
DI JAWA TIMUR SELAMA PELITA I-IV

DINYATAKAN TELAH SELESAI DAN SIAP DIUJI



SURABAYA, 6 DESEMBER 1993

DOSEN PEMBIMBING

Drs. Ec A. CHQESNI ABDULKARIM Msc

SKRIPSI

ANALISIS PENDAPATAN YANG BERASAL DARI PEMERINTAH PUSAT  
DI JAWA TIMUR SELAMA PELITA I - IV

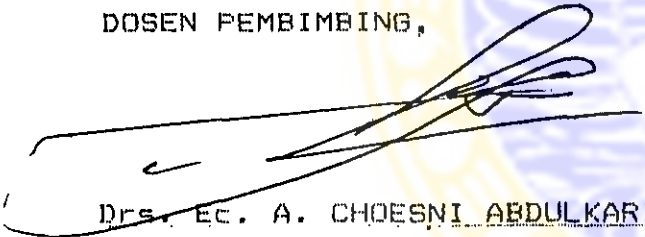
DIAJUKAN OLEH :

ROSANA MURNIATI

No. Pokok : 048612304

TELAH DISETUJUJI DAN DITERIMA DENGAN BAIK OLEH

DOSEN PEMBIMBING,

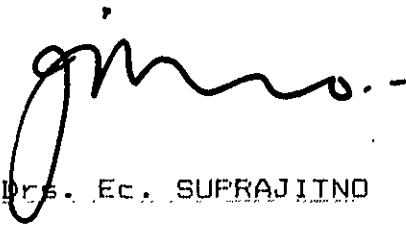


Drs. Ec. A. CHOESNI ABDULKARIM MSc.

TANGGAL.

7/12/93

KETUA JURUSAN,



Drs. Ec. SUPRAJITNO

TANGGAL.

28-02-1994

## KATA PENGANTAR

Syukur Alhamdulillah penulis panjatkan doa ke hadirat Allah S.W.T. yang telah memberikan rahmat dan karunia-Nya dengan segala petunjuk dan bimbingan-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi yang berjudul " Analisis Pendapatan yang Berasal dari Pemerintah Pusat di Daerah Tingkat I Jawa Timur Selama Pelita I - IV.

Tanpa bantuan dan dorongan dari berbagai pihak baik secara moril maupun materil, sulit rasanya bagi penulis untuk dapat menyelesaikan skripsi ini sebagaimana mestinya. Untuk itu, dengan rasa haru dan bahagia penulis menyampaikan terima kasih yang tulus kepada:

1. Bapak Drs. Ec. A. Choesni Abdulkarim, MSc. sebagai dosen pembimbing, yang ditengah kesibukannya masih bersedia meluangkan waktu untuk memberikan bimbingan, dorongan, serta petunjuk yang sangat berharga dalam proses penulisan skripsi ini.
2. Bapak Drs. Ec. Suprajitno selaku Ketua Jurusan Ilmu Ekonomi dan Studi Pembangunan Universitas Airlangga yang telah menyetujui proposal skripsi ini.
3. Bapak Drs. Andry Irwanto, Ak sebagai Dosen Wali.
4. Segenap Staf Pengajar Fakultas Ekonomi Universitas Airlangga yang telah memberikan bekal ilmu pengetahuan kepada penulis.

5. Segenap Pimpinan dan Staf Bapeda Tingkat I Jawa Timur di Bagian Dokumentasi dan Informasi, khususnya Bapak Amin dkk yang telah membantu penulis dalam pengumpulan data yang diperlukan.
  6. Segenap Pimpinan dan Staf Biro Keuangan Kantor Pemerintah Propinsi Daerah Tingkat I Jawa Timur khususnya Bapak Bambang S. dkk di bagian Pembukuan Biro Keuangan Kantor Pemerintah Propinsi Daerah Tingkat I Jawa Timur.
  7. Karyawan perpustakaan Universitas Airlangga
  8. Karyawan perpustakaan Kantor Statistik Pemerintah Daerah Tingkat I Jawa Timur
  9. Semua teman-teman khususnya dari jurusan Ilmu Ekonomi dan Studi Pembangunan yang telah membantu dalam penulisan skripsi ini.
  10. Yang terkasih Bapak, Ibu, Mbak Munung, Hari serta Mas Wawang yang telah memberikan dorongan semangat dengan kasih dan dengan segala kesabarannya.
- Penulis menyadari bahwa skripsi ini tidak lepas dari kekurangan oleh sebab itu saran dan kritik dari semua pihak yang membaca skripsi ini akan penulis terima dengan senang hati.

Dan akhirnya, semoga skripsi ini dapat bermanfaat bagi semua pihak yang memerlukannya.

Surabaya, 31 Juli 1993  
Penulis,

## DAFTAR ISI

	Halaman
JUDUL.....	i
LEMBAR PENGESAHAN.....	ii
KATA PENGANTAR.....	iii
DAFTAR ISI.....	v
DAFTAR TABEL.....	viii
DAFTAR GAMBAR.....	ix
DAFTAR LAMPIRAN.....	x
INTISARI.....	xi
<b>BAB I. PENDAHULUAN</b>	
1.1. Latar Belakang Masalah.....	1
1.2. Perumusan Masalah.....	5
1.3. Tujuan Penelitian.....	6
1.4. Manfaat Penelitian.....	7
1.5. Sistematika Skripsi.....	8
<b>BAB II. TINJAUAN PUSTAKA</b>	
2.1. Landasan Teori.....	10
2.1.1. Fungsi Pemerintah.....	10
2.1.2. Hubungan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia.....	12
2.1.3. Sumber Penerimaan Daerah.....	17
2.1.4. Klasifikasi Dana Bantuan.....	18
2.1.5. Model Alokasi Dana Bantuan.....	25
2.2. Penelitian Sebelumnya.....	31
2.2.1. Penelitian dari Alfian Lains.....	31

2.2.2.	Penelitian dari J.S. Uppal dan Suparmoko..	34
2.2.3.	Penelitian dari Tirta Hidayat.....	35
2.3.	Hipotesis dan Model Analisis.....	37
2.3.1.	Hipotesis.....	37
2.3.2.	Model Analisis.....	38
2.4.	Metodologi.....	41
2.4.1.	Definisi Operasional.....	41
2.4.2.	Identifikasi Variabel.....	42
2.4.3.	Jenis dan Sumber Data.....	43
2.4.4.	Penentuan Sampel.....	43
2.4.5.	Pengumpulan Data.....	44
2.4.6.	Teknik Analisis.....	44
2.4.6.1.	Uji Statistik.....	44
2.4.6.2.	Heterocedastis dan Autokorelasi..	46
BAB III	ANALISIS PENDAPATAN YANG BERASAL DARI PEMERINTAH	
	PUSAT	
3.1.	Gambaran Umum.....	49
3.1.1.	Pendapatan yang Berasal dari Pemerintah Pu- sat Sebagai Penerimaan Daerah Tingkat I...49	
3.1.2.	Perkembangan Pendapatan yang Berasal dari Pemerintah Pusat di Jawa Timur.....	57
3.1.2.1.	Perkembangan Pendapatan yang Berasal dari Pemerintah Pusat pada Penerimaan Puluhan di Jawa Timur...64	
	a. Subsidi/Perimbangan Keuangan...65	

	b. Ganjaran.....	69
	c. SBPP -SDN.....	71
	d. Lain-lain Sumbangan/ganjaran..	72
3.1.2.2.	Perkembangan Pendapatan yang Berasal dari Pemerintah Pusat pada Penerimaan Pembangunan di Jatim ..	73
	a. Bantuan Pembangunan Dati .....	73
	b. Ipeda/PBB.....	76
3.2	Hasil Penelitian dan Pembahasan.....	77
BAB IV	KESIMPULAN DAN SARAN	
4.1.	Kesimpulan.....	86
4.2.	Saran.....	87



## DAFTAR TABEL

Nomor		Halaman
I.1.	PENDAPATAN DARI PEMERINTAH PUSAT, PENERIMAAN ASLI DAERAH DAN TOTAL PENERIMAAN DAERAH TINGKAT I JAWA TIMUR.....	4
III.1.	SUMBER-SUMBER PENERIMAAN DAERAH TINGKAT I DI INDONESIA 1982/1983.....	54
III.2.	PENDAPATAN YANG BERASAL DARI PEMERINTAH PUSAT, PENERIMAAN ASLI DAERAH, LAIN-LAIN DAN PROPORSINYA TERHADAP TOTAL PENERIMAAN DAERAH TINGKAT I JATIM...56	56
III.3.	PERKEMBANGAN REALISASI PENDAPATAN YANG BERASAL DARI PEMERINTAH PUSAT DI JAWA TIMUR SELAMA PELITA I-IV...63	63
III.4.	PERKEMBANGAN SUBSIDI/PERIMBANGAN KEUANGAN DI JAWA TIMUR.....	68
III.5.	PERKEMBANGAN GANJARAN DI JAWA TIMUR.....	70
III.6.	PERKEMBANGAN SBPP -SDN DI JAWA TIMUR.....	72
III.7.	PERKEMBANGAN LAIN-LAIN SUMBANGAN/GANJARAN DI JAWA TIMUR.....	73
III.8.	PERKEMBANGAN INPRES DAERAH TINGKAT I DI JAWA TIMUR..75	75
III.9.	PERKEMBANGAN IPEDA/PBB DI JAWA TIMUR.....	77
III.10.	ESTIMASI REGRESI BERGANDA.....	79
III.11.	PERHITUNGAN SPEARMAN RANK CORRELATION.....	85

DAFTAR GAMBAR

Nomor	Halaman
II.1. REAKSI NON MATCHING GRANT.....	22
II.2. REAKSI MATCHING GRANT.....	23
II.3. PERBANDINGAN MATCHING GRANT DAN NON MATCHING GRANT...	25
II.4. STATISTIK D DURBIN-WATSON.....	48



DAFTAR LAMPIRAN

LAMPIRAN 1 HASIL PRINT OUT ESTIMASI MODEL

LAMPIRAN 2 TABEL T

LAMPIRAN 3 TABEL F

LAMPIRAN 4 TABEL DURBIN WATSON



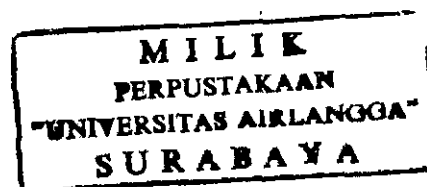
## INTISARI

## ANALISIS PENDAPATAN YANG BERASAL DARI PEMERINTAH PUSAT DI DAERAH TINGKAT I JAWA TIMUR

Dalam mengisi dan melaksanakan pembangunan, masalah keuangan merupakan masalah Pemerintah Daerah dalam mengusahakan sumber-sumber penerimaan yang terbatas yang harus diusahakan oleh Daerah. Penerimaan Asli Daerah sebagai penerimaan yang menggambarkan kemampuan daerah dalam menggali sumber-sumber dana dari daerahnya sendiri, kenyataannya masih kecil peranannya di dalam menopang keuangan daerah. Dalam pada itu umumnya Penerimaan Pemerintah Daerah Tingkat I di Indonesia masih sangat tergantung pada Penerimaan yang Berasal dari Pemerintah Pusat.

Daerah Tingkat I Jawa Timur juga mengalami kondisi yang sama dengan Daerah Tingkat I lainnya di Indonesia, dimana Penerimaan Pemerintah Daerah masih sangat tergantung pada penerimaan pusat. Menurut data pada Pelita IV penerimaan Pemerintah Daerah pada kenyataannya masih sangat tergantung pada Pendapatan yang Berasal dari Pemerintah Pusat, sekitar 80% Penerimaan Pemerintah Daerah Tingkat I Jawa Timur berasal dari Pemerintah Pusat sedangkan Penerimaan Asli Daerah hanya menyumbang sekitar 18% dari total penerimaan daerah.

Mengingat besarnya dominasi Pendapatan yang Berasal dari Pemerintah pusat ini terhadap penerimaan daerah maka Pemerintah perlu memperhatikan kriteria pengalokasiannya. Permasalahannya adalah, seberapa besar ketergantungan Pendapatan yang Berasal dari Pemerintah Pusat dalam menopang keuangan daerah sangat dipengaruhi oleh faktor-faktor yang sangat sulit ditelusuri dengan keterbatasan data yang ada. Oleh karena itu dalam tulisan ini akan mencoba mengetahui faktor-faktor yang dapat mempengaruhi Pendapatan yang Berasal dari Pemerintah Pusat di Daerah Tingkat I Jawa Timur, dengan dibatasi pada beberapa faktor yang dianggap mempunyai hubungan dengan Pendapatan yang Berasal dari Pemerintah Pusat. Melalui alat bantu ekonometrik maka dapat dibuktikan bahwa Pendapatan yang Berasal dari Pemerintah Pusat di Daerah Tingkat I Jawa Timur dipengaruhi oleh jumlah pegawai daerah, jumlah penduduk murid Sekolah Dasar, usaha pajak daerah dan PDRB/kapita.



## BAB I PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang Masalah

Dalam upaya mewujudkan suatu kerangka landasan pembangunan yang kokoh, sebagaimana telah diamanatkan GBHN, diperlukan dana pembangunan yang cukup besar, baik melalui mobilisasi dana masyarakat untuk investasi yang semakin meningkat, maupun melalui anggaran pendapatan dan belanja negara dan anggaran pendapatan dan belanja daerah baik APBD Tingkat I maupun APBD Tingkat II.

Kehadiran pemerintah daerah diperlukan dalam rangka memberikan jasa-jasa lokal yang menyangkut pembuatan dan pemeliharaan jalan lokal, sarana irigrasi, air, listrik, perumahan dan lingkungan hidup, pendidikan dan lain-lain, yang semuanya membutuhkan dana untuk pembiayaannya.

Masalah keuangan daerah timbul karena keterbatasan dana yang dapat dikumpulkan oleh pemerintah daerah untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhannya. Sehubungan dengan keadaan tersebut, maka diperlukan sumber penerimaan daerah lain, salah satunya adalah bantuan dari pemerintah pusat. Dengan demikian bantuan pemerintah pusat merupakan salah satu sumber penerimaan daerah yang penting seperti yang dikatakan oleh Susijati B. Hirawan sebagai berikut :

"... Masalah keuangan merupakan pokok permasalahan bagi daerah dalam menyelenggarakan pelayanan bagi masyarakat. Pertumbuhan penduduk yang cukup tinggi

yang seringkali disertai dengan arus urbanisasi, meningkatnya pendapatan per kapita dan taraf hidup masyarakat, meningkatnya fungsi pertahanan, keamanan dan ketertiban kesemuanya merupakan faktor-faktor yang menjadi tantangan bagi masyarakat dan pemerintah dalam penyediaan lapangan kerja dan pelayanan masyarakat. Hal ini menyebabkan pengeluaran pemerintah yang semakin tinggi. Di pihak lain sumber penerimaan daerah yang terbatas harus diusahakan untuk menutup kebutuhan-kebutuhan tersebut. Dalam keadaan seperti ini bantuan dari pemerintah pusat menjadi bagian yang sangat penting bagi keuangan daerah." 1)

Pernyataan diatas sesuai dengan pernyataan Harrod R. Alfred yang menyebutkan bahwa sebagian besar pendapatan daerah di negara-negara sedang berkembang berasal dari sumbangan pemerintah pusat. Menurutnya, keuangan daerah di negara-negara sedang berkembang termasuk Indonesia pada umumnya mempunyai karakteristik sebagai berikut :

1. sangat minimnya porsi pendapatan daerah yang dapat dimanfaatkan guna kepentingan umum di daerah;
2. sebagian besar pendapatan daerah berasal dari sumbangan atau subsidi dari pemerintah pusat;
3. kontribusi pajak daerah dan pendapatan asli daerah terhadap penerimaan daerah total adalah sangat kecil karena hampir semua pajak di daerah telah dijadikan pajak pusat dan dipungut oleh pemerintah pusat;
4. terdapatnya kontrol yang luas

---

<sup>1</sup>Susijati B. Hirawan, "Keuangan Daerah di Indonesia," Perspektif Daerah dalam Pembangunan Nasional, dalam Dr. Prijono Tjiptoherijanto, Badan Otonom Economica FE - UI, Jakarta, 1987, hal. 201.

pemerintah pusat terhadap keuangan daerah.<sup>2)</sup>

Besarnya pengeluaran pemerintah untuk pembangunan daerah yang tercermin dari subsidi pemerintah pusat ke daerah, menjadikan dominasi pemerintah pusat tidak terelakkan dalam pembangunan daerah. Hal ini akan terus berlanjut sejauh pemerintah daerah belum mampu secara optimal menggali sumber-sumber pendapatan asli daerah. Dari pengamatan APBD Tingkat I Propinsi Jawa Timur terlihat bahwa proporsi pendapatan asli daerah terhadap total penerimaan daerah dari Pelita I hingga Pelita IV lebih kecil dibanding proporsi pendapatan yang berasal dari pemerintah pusat. Pada Tabel 1 terlihat bahwa proporsi penerimaan asli daerah pada Pelita I hanya sebesar 16,69%, sedang pada Pelita II, III dan Pelita IV masing-masing sebesar 16,23%, 17,94% dan 17,88%. Proporsi Pendapatan dari Pemerintah Pusat terhadap total pendapatan yang berasal dari pemerintah pusat baik pada anggaran rutin maupun anggaran pembangunan terhadap total penerimaan daerah pada Pelita I sebesar 80,11%. Pada Pelita II proporsi pendapatan dari pemerintah pusat terhadap penerimaan daerah meningkat menjadi 82,05% dan pada Pelita III dan IV sebesar 80,97% dan 77,61%.

---

<sup>2</sup>Harrod R. Alfred, Local Government in Developing Countries, seperti dikutip oleh Alfians Lains, "Pendapatan Daerah dalam Ekonomi Orde Baru," *Prisma*, No. 4, LP3ES, 1985, .

Meskipun pada Pelita III dan Pelita IV proporsi pendapatan yang berasal dari pemerintah pusat terhadap penerimaan daerah menurun, namun prosentasenya masih besar yaitu diatas 75%.

TABEL 1

PENDAPATAN DARI PEMERINTAH PUSAT, PENDAPATAN ASLI DAERAH DAN TOTAL PENERIMAAN DAERAH TINGKAT I JAWA TIMUR (dalam ribuan Rupiah)

Pe- li- ta	Pendapatan dari Pemerintah Pusat		Pendapatan Asli Daerah		Total Penerimaan Daerah (TPD)
	realisasi	%thd. TPD	realisasi	%thd. TPD	
I <sup>1</sup>	51.659.997	80,13	10.752.368	16,68	64.472.680
II <sup>2</sup>	306.656.199	83,10	60.892.018	16,50	369.036.675
III <sup>2</sup>	973.682.607	81,04	215.523.970	17,94	1.201.441.651
IV <sup>3</sup>	1780.966.072	77,48	415.383.466	18,07	2.298.528.423

Sumber: 1) Jawa Timur Membangun, Pemerintah Daerah Tingkat I Jawa Timur, diolah.  
2) Statistik Keuangan Pemerintah Daerah Tingkat I (Propinsi), BPS, Jakarta, beberapa penerbitan, diolah.  
3) Biro Keuangan dalam angka, Pemerintah Daerah Tingkat I Jawa Timur, diolah.

Sehubungan dengan dominannya pendapatan yang berasal dari pemerintah pusat bagi penerimaan daerah di Propinsi Jawa Timur, maka skripsi ini dimaksudkan untuk menganalisis perkembangan sejumlah faktor atau variabel yang mempengaruhi pendapatan yang berasal dari Pemerintah pusat di Jawa Timur.



## 1.2. Perumusan Masalah

Sebenarnya, banyak sekali faktor yang dapat mempengaruhi pendapatan yang berasal dari pemerintah pusat, akan tetapi tidak mungkin semuanya dianalisis pada penelitian ini. Untuk merumuskan masalah dalam rangka pengujian hipotesis, digunakan faktor - faktor atau variabel-variabel yang dianggap relevan dengan pendapatan yang berasal dari pemerintah pusat.

Di Indonesia, pendapatan yang berasal dari pemerintah pusat atau subsidi pemerintah pusat kepada daerah selama ini cenderung hanya memperhatikan kriteria kebutuhan dari pemerintah daerah yang bersangkutan<sup>4</sup>. Dalam hal ini pemberian subsidi dengan mempertimbangkan jumlah penduduk, banyaknya penduduk murid sekolah dasar, dan banyaknya pegawai daerah otonom di daerah. Pengalokasian subsidi pemerintah kepada daerah sebaiknya tidak hanya memperhatikan kebutuhan suatu daerah tetapi pemberian subsidi sedapat mungkin juga harus mempertimbangkan sejauhmana daerah yang telah diberi subsidi melakukan peningkatan pendapatan asli daerah. Dengan melihat hubungan antara subsidi pemerintah pusat dengan usaha pajak (tax effort) dapat dilihat apakah dengan adanya subsidi akan melemahkan ataukah

---

<sup>4</sup>Tirta Hidayat, "Aspek Pemerataan dari Subsidi Regional," dalam Dr. Prijono Tjiptoherijanto, Perspektif Daerah dalam Pembangunan Nasional, Badan Otonom Economica FE - UI, Jakarta, 1987, hal. 136.

meningkatkan pengumpulan pajak di daerah<sup>5</sup>. Disamping faktor-faktor diatas, pemerintah juga mempertimbangkan aspek pemerataan subsidi dengan melihat PDRB per capita suatu daerah<sup>6</sup>. Daerah dengan PDRB per capita tinggi akan memperoleh subsidi yang lebih rendah dibandingkan dengan daerah yang PDRB per capitanya rendah. Hal ini dimaksudkan agar ketimpangan antar daerah tidak semakin besar.

Dari uraian diatas, perumusan masalah yang dapat diajukan adalah sebagai berikut: adakah hubungan antara Pendapatan yang Berasal dari Pemerintah Pusat di daerah Tingkat I Jawa Timur dengan jumlah penduduk, persentase penduduk murid Sekolah Dasar, persentase penduduk pegawai daerah otonom di daerah, usaha pajak daerah dan PDRB/capita. Kemudian perumusan masalah lagi yang dapat ditarik adalah apabila kelima faktor tadi ternyata mempunyai pengaruh terhadap Pendapatan yang Berasal dari Pemerintah Pusat, yakni mana diantara semua faktor/variabel diatas yang memberikan pengaruh paling dominan terhadap Pendapatan yang Berasal dari Pemerintah Pusat di Daerah Tingkat I Jawa Timur ini.

### 1.3. Tujuan Penelitian

1.3.1. Untuk mengetahui, menganalisis dan mengukur

---

<sup>5</sup>Suparmoko, Asas-asas Ilmu Keuangan Negara, BPFE - UGM, Yogyakarta, 1984, hal. 320.

<sup>6</sup>Alfian Lains, op.cit, hal. 53

pengaruh faktor-faktor atau variabel: jumlah penduduk, persentase penduduk murid sekolah dasar, persentase penduduk pegawai daerah otonom, usaha pajak daerah dan PDRB per kapita terhadap total Pendapatan yang Berasal dari Pemerintah Pusat.

1.3.2. Untuk mengetahui pengaruh yang paling dominan bagi Pendapatan yang Berasal dari Pemerintah Pusat di Dati I Jawa Timur diantara faktor-faktor yang berpengaruh terhadap Pendapatan yang Berasal dari Pemerintah Pusat.

#### 1.4. Manfaat Penelitian

1.4.1. Memberikan gambaran, menambah wawasan dan pengetahuan mengenai keadaan Pendapatan yang Berasal dari Pemerintah Pusat di Daerah Tingkat I Jawa Timur.

1.4.2. Hasil penelitian diharapkan dapat digunakan sebagai bahan / keterangan bagi pengambil kebijaksanaan mengenai pengalokasian bantuan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah tingkat I (propinsi) di masa yang akan datang khususnya di propinsi Jawa Timur.

1.4.3. Penelitian ini diharapkan dapat dijadikan bahan studi perbandingan bagi peneliti lain yang ada kaitannya dengan masalah ini.

### 1.5. Sistematika Skripsi

Skripsi ini terdiri dari empat bab, dimana pada masing-masing bab saling berkaitan antara yang satu dengan lainnya. Secara garis besar, sistematika dari ini disusun sebagai berikut :

#### Bab I. Pendahuluan

Pada bagian pendahuluan ini akan disajikan gambaran mengenai apa yang akan dibahas, yang dibagi menjadi beberapa sub-bab yaitu latar belakang, perumusan masalah, tujuan penulisan skripsi, manfaat penelitian, serta bagian akhir bab ini sistematika skripsi.

#### Bab II. Tinjauan Pustaka

Untuk mempermudah pemahaman terhadap permasalahan, akan diberikan uraian landasan teori yang terdiri fungsi pemerintah, hubungan keuangan pemerintah pusat dan daerah di Indonesia, sumber penerimaan daerah, klasifikasi dana bantuan (grant) dan model alokasi dana bantuan. Sub bab berikutnya penelitian sebelumnya, model analisis, serta bagian akhir adalah metodologi penelitian yang terdiri dari definisi operasional, identifikasi variabel, jenis dan sumber data dan teknik analisis.

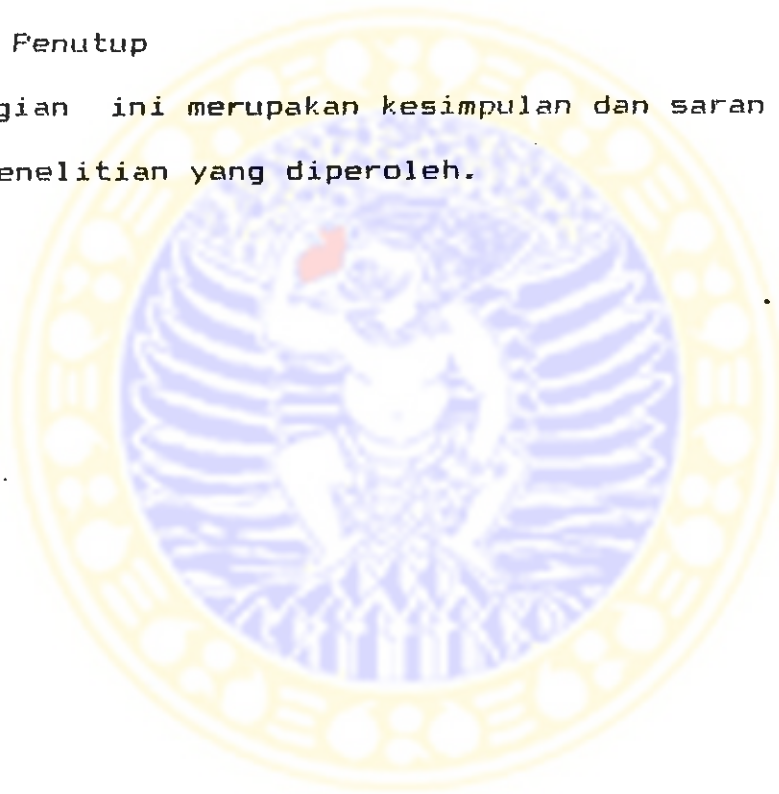
#### Bab III. Analisis Pendapatan yang Berasal dari Pemerintah Pusat di Jawa Timur.

Pada bab ini akan diuraikan gambaran umum tentang

perkembangan pendapatan yang berasal dari pemerintah pusat khususnya di Jawa Timur. Sub-bab berikutnya pembahasan yang meliputi analisis faktor-faktor yang mempengaruhi Pendapatan yang Berasal dari pemerintah pusat. Di bagian akhir analisa dilakukan pendeteksian gejala heterokedastisitas dan autokorelasi.

#### Bab IV. Penutup

Bagian ini merupakan kesimpulan dan saran berdasar hasil penelitian yang diperoleh.



## BAB II

## TINJAUAN PUSTAKA

## 2.1. Landasan Teori

2.1.1. Fungsi Pemerintah

Dalam setiap sistem perekonomian, baik sistem perekonomian kapitalis atau sistem perekonomian sosialis, pemerintah senantiasa mempunyai peranan yang penting. Peranan Pemerintah sangat besar dalam sistem perekonomian kapitalis murni. Selanjutnya dapat dipahami bahwa dengan kemajuan-kemajuan dan perkembangan di setiap negara, tidak satupun negara kapitalis di dunia ini yang melaksanakan sistem kapitalis murni. Dalam dunia modern, Pemerintah diharapkan peranannya yang semakin besar dalam mengatur jalannya perekonomian. Gambaran tentang peranan Pemerintah tersebut pada dasarnya juga menunjukkan fungsi yang harus dijalankan oleh Pemerintah itu sendiri. Musgrave misalnya, menyebutkan fungsi-fungsi utama yang harus dijalankan oleh Pemerintah sebagai berikut:<sup>1</sup>

1. The provision for social goods or process by which total resource use is divided between private and social goods and by which the mix of social goods is chosen. This may be termed the ALLOCATION FUNCTION of budgetary policy. Regulatory policies, which may also be considered a part of the allocation functions, are not included here because they are not primarily a problem of budget policy.

2. Adjustment of the distribution of income and wealth, or the DISTRIBUTION FUNCTION; and

---

<sup>1</sup>Richard A. Musgrave dan Peggy B. Musgrave, Public Finance in Theory and Practice, International Student Edition, Mc. Graw-Hill Kogakusha, Ltd., Tokyo, 1973, hal.9.

3. The use of budget policy as means of maintaining high employment, a reasonable degree of price level stability, and an appropriate rate of economic growth. Also, there is the objective of stability in the balance of payment. All these we refer to as the STABILIZATION FUNCTION.

Maksud dari kutipan di atas dapat dijelaskan secara ringkas bahwa fungsi yang pertama adalah mengalokasikan sumber-sumber dana untuk produksi barang-barang publik; sedang fungsi kedua adalah menyeimbangkan, menyesuaikan pembagian pendapatan dan kesejahteraan masyarakat; dan fungsi ketiga untuk menjamin kesempatan kerja yang luas, stabilitas harga barang-barang dan pertumbuhan ekonomi yang mantap.

Di Indonesia, sebagaimana negara berkembang pada umumnya, fungsi Pemerintah lebih diarahkan pada tugas-tugas pembangunan yakni yang meliputi kegiatan peningkatan, perbaikan, pengembangan, di samping tak lepas dari fungsi-fungsi rutinnnya yakni kegiatan pembinaan, pemeliharaan, bimbingan dan sebagainya.

Selanjutnya untuk wawasan yang lebih kecil, yaitu Daerah, Kenneth J. Davey menyebutkan bahwa fungsi Pemerintah Daerah adalah:

- i) Menyediakan jasa-jasa. Ini meliputi jalan lokal, fasilitas kesehatan, fasilitas pendidikan, tempat rekreasi dan lain-lain.
- ii) Membuat peraturan - peraturan. Terutama untuk mengatur kegiatan-kegiatan tertentu seperti

penggunaan tanah, dan lain-lain.

- iii) Fungsi pembangunan. Termasuk dalam fungsi ini adalah mendorong sektor swasta dengan membangun infrastruktur, lokasi industri, irigrasi, dan lain-lain.
- iv) Wakil dari penduduk di wilayahnya dalam menyatakan pendapat
- v) Koordinasi dan perencanaan dalam investasi regional.<sup>2</sup>

#### 2.1.2. Hubungan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia

Di Indonesia, penyelenggaraan pemerintah daerah diatur melalui beberapa undang-undang yang bertitik tolak dari pasal 18 UUD 1945 yang berbunyi :

"Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah yang bersifat istimewa".

Berdasarkan UUD 1945 pasal 18 tersebut kemudian muncul Undang-undang No. 5 tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di daerah. Dalam Undang-undang tersebut dijelaskan definisi mengenai daerah dan otonomi daerah

---

<sup>2</sup>Kenneth J. Davey, Pembiayaan Pemerintah Daerah, Praktek-praktek Internasional dan Relevansinya bagi Dunia Ketiga, Penerbit Universitas Indonesia, Jakarta, 1988, hal. 21-24.



sebagai berikut<sup>3</sup>:

"Otonomi Daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku".

"Daerah Otonom, selanjutnya disebut daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas wilayah tertentu yang berhak, berwenang dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku".

Masalah hubungan keuangan pusat-daerah timbul dengan adanya pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan oleh badan-badan yang disusun secara bertingkat. Hal ini didorong oleh kebutuhan nyata ketatanegaraan dan administrasi negara, karena tugas-tugas pemerintahan yang makin banyak dan menjangkau daerah yang luas tidak mungkin dapat diselesaikan dengan baik apabila dipusatkan ditangan satu tingkat pemerintahan saja<sup>4</sup>.

Indonesia, yang berlandaskan pada paham Negara Kesatuan dalam hal penyelenggaraan pemerintahannya di daerah menganut azas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan (medebewind). Ketiga azas tersebut merupakan landasan pokok dalam hal penyelenggaraan

---

<sup>3</sup>C.S.T. Kamsil, Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah, Aksara Baru, Jakarta, 1984, hal. 108.

<sup>4</sup>Susijati B. Hirawan, "Analisa Tentang Keuangan Daerah Indonesia", Ekonomi dan Keuangan Indonesia, Vol. XXXIV, No. 1, 1986, hal.91.

pemerintah daerah menurut UU No. 5 tahun 1974 yang didefinisikan sebagai berikut<sup>5</sup> :

"Desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan dari Pemerintah atau Daerah Tingkat atasnya kepada Daerah menjadi urusan rumah tangganya".

"Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari Pemerintah atau Kepala Wilayah atau Kepala Instansi Vertikal tingkat atasnya kepada Pejabat-pejabatnya di Daerah".

"Tugas Pembantuan adalah tugas untuk turut serta dalam melaksanakan urusan pemerintahan yang ditugaskan kepada Pemerintah Daerah tingkat atasnya dengan kewajiban mempertanggung-jawabkan kepada yang menugaskan".

Berdasar azas Desentralisasi maka wilayah Negara Kesatuan RI dibagi dalam satuan-satuan organisasi pemerintahan setempat (local government) yang otonom yaitu Daerah Tingkat I (propinsi) dan Daerah Tingkat II (kabupaten/kotamadya) yang mempunyai hak dan kewajiban mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Desa sebagai daerah tingkat paling bawah mempunyai peraturan perundangan tersendiri. Untuk mengisi pelaksanaan otonomi Daerah Tingkat I dan II, Pemerintah Pusat melimpahkan sebagian dari tugas dan wewenang urusan pemerintahannya kepada pemerintah daerah, sehingga timbul hubungan fungsional diantara keduanya dalam arti ada tugas dan wewenang pusat kepadanya sebagai konsekwensi pelimpahan tugas dan wewenang tersebut, pusat menyerahkan sebagian

---

<sup>5</sup>C.S.T. Kamsil, op cit., hal. 3-4.

sumber keuangan untuk membiayai pelaksanaannya.

Berdasar azas Dekonsentrasi, Negara Kesatuan RI dibagi ke dalam wilayah-wilayah administratif yang merupakan lingkungan wilayah-wilayah jabatan kepada pejabat-pejabat pusat yang ditempatkan di daerah. Pejabat-pejabat tersebut merupakan wakil dari Pusat dan bertugas menyelenggarakan perintah-perintah menurut petunjuk atasannya di Pusat. Semua pembiayaan dibiayai dari dan atas dasar beban otorisasi Pusat. Hubungan keuangan yang timbul tidak antara Pusat dan Daerah, tetapi antara Pusat dengan aparat vertikalnya di Daerah dan pembiayaannya ditanggung langsung oleh Pusat. Instansi vertikal seperti Kantor Wilayah serta lembaga pemerintahan lainnya yang non departemen di daerah merupakan pelaksana berdasarkan azas dekonsentrasi ini.

Berdasar azas Tugas Pembantuan, beberapa tugas dan wewenang urusan pusat untuk pelaksanaannya diserahkan dan dilakukan oleh Daerah. Tetapi dalam hal menyangkut penentuan kebijaksanaan, perencanaan/pengawasan dan pembiayaan tetap menjadi tugas dan wewenang pusat, karena itu dikenal adanya "Dinas" di daerah.

Dalam hubungan keuangan Pusat-Daerah, mengingat adanya ketiga azas penyelenggaraan pemerintah seperti telah disebut dimuka, maka di Indonesia dikenal empat

azas hubungan keuangan sebagai berikut<sup>6</sup>:

1. Kegiatan Pusat di daerah dalam rangka dekonsentrasi dibiayai oleh Pusat
2. Kegiatan Daerah (Dati I, Dati II, Desa) dalam rangka tugas pembantuan dibiayai oleh yang menugaskan
3. Kegiatan Daerah (Dati I, Dati II, Desa) dalam rangka desentralisasi pada dasarnya dibiayai oleh daerah yang bersangkutan
4. Dalam hal keadaan keuangan daerah yang bersangkutan tidak mampu membiayai tugas otonominya (desentralisasi) maka Pusat / daerah atasannya memberikan sejumlah subsidi

K.J Davey memerinci tujuan alokasi dana oleh Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah sebagai berikut<sup>7</sup> :

1. Membiayai sebagian atau seluruh biaya penyediaan jasa-jasa atau program pembangunan yang merupakan kepentingan nasional.
2. Mendorong usaha pemerintah daerah untuk mengembangkan program-program dan jasa-jasa sesuai dengan kebijaksanaan nasional.
3. Mendorong pertumbuhan ekonomi daerah, baik dalam

---

<sup>6</sup>Susijati B. Hirawan, *op. cit*, hal.93.

<sup>7</sup>Kenneth. J. Davey, *op. cit*, hal. 202.

hal sumbangannya terhadap pertumbuhan ekonomi nasional maupun untuk mengurangi ketidakmerataan antar daerah.

4. Mengawasi pengeluaran daerah agar sesuai dengan kebijaksanaan dan standar nasional.
5. Menjaga standar penyediaan jasa - jasa atau pembangunan yang merata, dan mengusahakannya agar lebih merata.
7. Membantu daerah dalam menghadapi keadaan darurat.

### 2.1.3. Sumber Penerimaan Daerah

Pada dasarnya sumber-sumber keuangan bagi Pemerintah Daerah terdiri dari empat sumber sebagai berikut<sup>8</sup>:

- 1) Pendapatan Asli Daerah, terdiri dari Pajak-pajak Daerah, Retribusi Daerah, Penerimaan dari Perusahaan Daerah, dan Penerimaan Lain-lain.
- 2) Penerimaan yang berasal dari Pajak Negara (Pajak Bagi Hasil).
- 3) Penerimaan yang Berasal dari Pemerintah Pusat berupa bantuan keuangan, yaitu ganjaran, subsidi dan sumbangan.
- 4) Daerah mungkin pula memperoleh sumber keuangan yang berasal dari pinjaman yaitu: a. pinjaman dari bank; b. pinjaman berupa obligasi (dengan

---

<sup>8</sup>Susijati B. Hirawan, op. cit., hal. 92.

pemerintah pusat; e. pinjaman lain-lain.

#### 2.1.4. Klasifikasi dana bantuan (grant)

Pendapatan yang Berasal dari Pemerintah Pusat menurut Susijati B. Hirawan dapat berupa ganjaran, subsidi dan sumbangan<sup>9</sup>.

a. Ganjaran adalah:

Ganjaran adalah jumlah uang yang diserahkan kepada Daerah berhubung dengan kewajiban menyelenggarakan tugas negara atau jumlah uang yang diserahkan kepada daerah berhubung tugas negara telah menjadi urusan rumah tangga daerah.

b. Subsidi

Subsidi adalah bantuan yang diberikan kepada daerah untuk membiayai penyelenggaraan usaha - usaha daerah yang biayanya melampaui kekuatan daerah.

c. Sumbangan adalah :

Sumbangan adalah bantuan yang diberikan kepada daerah untuk menutup kekurangan anggaran keuangan daerah, oleh karena keadaan luar biasa yang mengakibatkan bahwa daerah mengalami kesulitan keuangan.

Revenue Sharing, menurut Sutrisno PH adalah penerimaan yang diterima oleh pusat sesudah dikurangi

---

<sup>9</sup>Susijati B. Hirawan, op. cit, hal.205

bagian yang diserahkan kepada Pemerintah Daerah. Jadi terhadap penerimaan tertentu diadakan pembagian atau sharing antara bagian yang diterima oleh pusat dan yang diterima oleh daerah.<sup>10</sup>

Werner Z. Hirsch mengklasifikasikan bantuan menjadi dua yaitu: Grant without Matching Provision dan Grant with Matching Provision<sup>11</sup>. Pada dasarnya apa yang diutarakan oleh Werner sama dengan yang diutarakan oleh Musgrave yang membedakan grant dalam matching grant dan non matching grant<sup>12</sup>.

Non Matching Grant (Grant without Matching Provision) adalah bantuan yang diberikan tanpa terikat pada fungsi atau pengeluaran tertentu. Dengan kata lain, daerah penerima bebas menggunakannya sesuai dengan prioritasnya. Subsidi ini disebut juga subsidi umum atau subsidi blok (block grant).

Matching Grant (Grant with Matching Provision) adalah bantuan yang diberikan berdasarkan fungsi atau

---

<sup>10</sup>Soetrisno PH, Dasar-dasar Ilmu Keuangan Negara, cetakan ketiga, BPFE UGM, Yogyakarta, 1984, hal.202 - 203.

<sup>11</sup>Werner Z. Hirsch, The Economics of State and Local Government, Mc. Graw Hill Book Company, New York, 1970, hal. 120.

<sup>12</sup>Musgrave, RA dan Musgrave, PB, Public Finance in Theory and Practice, fifth edition, Mc. Graw Hill Book Company, New York, 1989, hal. 461.

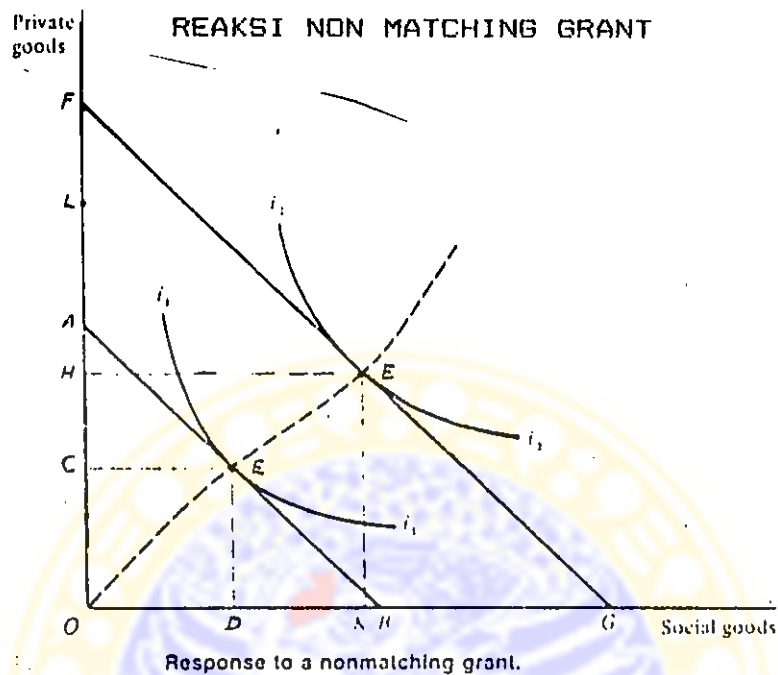
terikat pada jenis pengeluaran tertentu atau bantuan yang dikaitkan dengan proporsi tertentu dari pengeluaran daerah. Subsidi ini disebut juga subsidi fungsional atau subsidi selektif/spesifik.

Secara grafis, Non Matching Grant dapat ditunjukkan dalam Gambar II.1. Sumbu horisontal menunjukkan jumlah barang publik (barang sosial = barang umum) dan sumbu vertikal menunjukkan jumlah barang privat (barang individu = barang swasta). AB merupakan garis anggaran (budget line) masyarakat, yang menunjukkan berbagai kemungkinan kombinasi barang sosial dan barang privat yang dapat dijangkau oleh pengeluaran yang sama. Kurva  $I_1I_1$ ,  $I_2I_2$  merupakan kurva indifference yang menunjukkan preferensi/pilihan masyarakat atas kedua jenis barang tersebut. Mula-mula titik equilibrium (keseimbangan) di  $E$ , dimana garis anggaran AB menyinggung kurva indiferent  $I_1I_1$ . Konsumsi barang privat sebesar  $OC$  dan konsumsi barang sosial sebesar  $OD$ . Untuk memperoleh barang sosial sebesar  $OD$ , barang privat sebesar  $CA$  harus dikorbankan agar supaya tax rate sama dengan  $CA/OA$ , dimana  $OA$  adalah income atau pendapatan diukur dari barang privat. Kemudian bila diberikan Non Matching Grant sebesar  $AF$  (yang juga diukur dengan barang privat) maka akan menyebabkan pergeseran kurva anggaran ke  $FG$  dan titik keseimbangan baru adalah di  $E'$ . Masyarakat sekarang



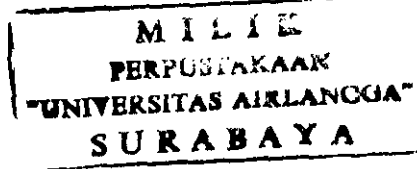
menerima barang privat sebesar  $DH$  dan barang sosial sebesar  $OK$ . Konsumsi barang privat naik sebesar  $CH$  dan konsumsi barang sosial naik sebesar  $DK$  unit. Dapat dikatakan bahwa bantuan tersebut, yang terutama dimaksudkan meningkatkan penyediaan barang sosial, tidak mencapai sasaran yang tepat, mengingat bahwa terdapat pula sejumlah besar peningkatan barang privat pada saat bantuan dari Pemerintah Pusat ditingkatkan ke daerah tersebut. Peningkatan jumlah barang privat dan sosial ini disebabkan adanya efek pendapatan barang privat (income effect). Efek pendapatan barang privat timbul akibat adanya subsidi pajak oleh Pemerintah Daerah pada pengadaan barang privat. Ini dapat dilihat dalam Gambar, dimana tingkat pajak yang mula-mula sebesar  $AC/OA$  turun menjadi sebesar  $AH/OA$  (diukur dari barang privat). Penurunan ini merupakan subsidi kepada swasta yang dananya diambil sebagian dari bantuan Pusat ke daerah yang bersangkutan. Dari sejumlah bantuan sebesar  $FA$  sebesar kira-kira  $LF$  (yang besarnya sama dengan penurunan pajak  $HC$ ) diperuntukkan untuk pengurangan pajak dan hanya sebesar  $AL$  yang dipergunakan untuk penyediaan barang publik.

GAMBAR II.1.



Sumber : Musgrave, RA, dan Musgrave PB, Public Finance in Theory and Practice, fifth edition, hal. 462.

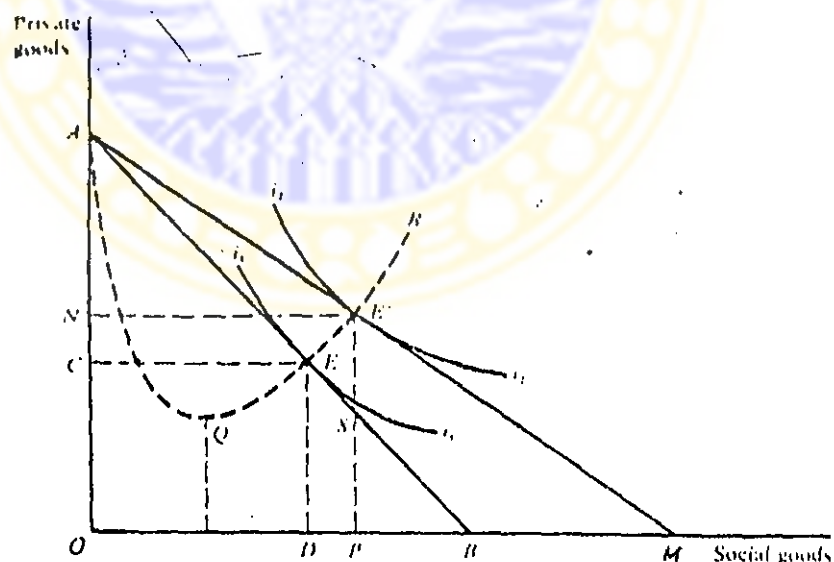
Secara grafis, matching grant dapat dilihat dalam Gambar II.2. Titik keseimbangan mula-mula adalah di E, dengan konsumsi barang privat sebesar OC dan konsumsi barang sosial sebesar OD. Kemudian dengan adanya matching grant, garis anggaran AB bergeser secara rotasi ke AM. Ini dapat dimengerti mengingat bahwa jumlah bantuan yang diberikan secara matching grant dikaitkan dengan permintaan masyarakat akan penyediaan barang sosial. Sebagai akibatnya, maka secara relatif harga barang sosial menjadi lebih rendah daripada barang privat, yang dapat diartikan bahwa terjadi substitusi dari barang privat ke barang sosial. Dengan demikian yang terjadi



bukan saja efek pendapatan (income effect) melainkan juga efek substitusi (substitution effect). Dalam Gambar II.2. terlihat dengan adanya matching grant, titik keseimbangan baru berpindah ke  $E'$ , sehingga konsumsi barang privat naik menjadi  $ON$  dan konsumsi barang sosial naik menjadi  $OP$ . Matching grant sebesar  $E'S$ , tetapi tidak semuanya untuk barang sosial. Tingkat pajak yang mula-mula  $CA/OA$  menjadi  $NA/OA$ ,  $CN$  merupakan bagian subsidi yang bocor ke konsumsi barang privat. Dalam gambar tersebut tampak bahwa secara nyata penyediaan barang sosial bertambah walaupun masih terdapat subsidi bagi barang privat, tetapi jumlahnya tidaklah terlalu besar.

GAMBAR II.2.

## REAKSI MATCHING GRANT

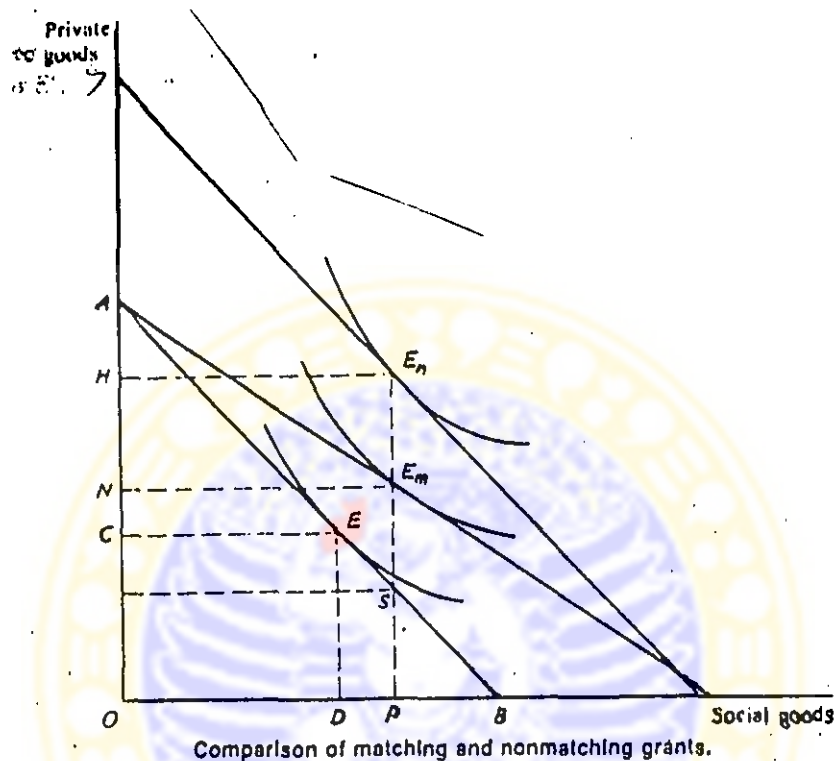


Sumber : Musgrave RA & Musgrave PB, *Public Finance in Theory and Practice*, fifth edition, hal. 463.

Perbandingan antara kedua jenis dana bantuan tersebut (matching grant dan non matching grant) dapat dilihat pada Gambar II.3. Titik keseimbangan mula-mula adalah  $E$  dan  $E_m$  adalah titik keseimbangan baru untuk matching grant dan  $E_n$  adalah titik keseimbangan baru dengan program non matching grant sehingga kedua jenis dana bantuan menjamin provisi yang sama untuk barang sosial yaitu sebesar  $OP$ . Seperti sebelumnya, dana pemerintah untuk matching grant sama dengan  $E_mS$  dan untuk non matching grant adalah  $E_nS$ . Maka dari itu tujuan yang sama mengenai penyediaan barang sosial sebesar  $OP$  dapat dijamin dengan dana bantuan yang lebih rendah yaitu dengan matching grant, selisihnya adalah sebesar  $E_mE_n$  bila dibandingkan dengan menggunakan non matching grant. Hal ini tidak mengherankan, sebab kenyataannya matching grant merupakan dana bantuan yang sifatnya selektif yang mendorong provisi barang-barang sosial, sedangkan non matching grant sifatnya umum, hal ini mungkin disebabkan untuk mendorong pembelian barang privat tambahan dengan cara mengurangi pajak.

GAMBAR II.3.

## PERBANDINGAN MATCHING GRANT DAN NON MATCHING GRANT



Sumber : Musgrave RA & Musgrave PB, Public Finance in Theory and Practice, fifth edition, hal. 464.

#### 2.1.5. Model Alokasi Dana Bantuan / Grant

Aspek terpenting dari suatu subsidi pemerintah pusat kepada daerah bawahan adalah kriteria pengalokasian dana subsidi tersebut. Tiap-tiap daerah bawahan memiliki berbagai kondisi yang berbeda satu sama lain. Ada daerah yang kaya akan sumber alam, daerah yang padat penduduknya ataupun daerah yang luas wilayahnya dan lain-lain.

Studi yang dilakukan oleh G.K. Shaw untuk menentukan

kriteria alokasi dana yang tepat dari pusat ke daerah. yang sifatnya teoritis akan dibahas dalam bagian berikut ini.

#### Model alokasi G.K. Shaw<sup>13</sup>

Shaw menyajikan dua buah rumusan yang terdiri dari rumusan yang bersifat teoritis dan rumusan yang praktis.

##### a. Rumusan alokasi dana yang teoritis.

Untuk menyusun program bantuan pemerintah pusat bagi propinsi, diasumsikan bahwa propinsi tidak menerima bantuan keuangan dari pemerintah pusat selain apa yang telah digariskan oleh rumus alokasi dana ini dan propinsi akan mempertahankan kemampuannya untuk menarik pajak sejauh hal ini dianggap sesuai dengan kepentingan nasional.

Keseluruhan alokasi dana dibagi menjadi dua bagian pokok. Bagian pertama merupakan bagian yang ditujukan untuk memenuhi kebutuhan dasar pada anggaran rutin, bagian kedua merupakan insentif untuk mengarahkan daerah-daerah ke arah yang diinginkan oleh pemerintah pusat.

Bagian pertama merupakan bagian yang ditujukan untuk

---

<sup>13</sup>Shaw, G.K., "Hubungan Fiskal Antar Pemerintah", dalam Gustav F. Papanek, Ekonomi Indonesia, PT Gramedia, Jakarta, 1987, hal. 327 - 332.

hal-hal yang mutlak perlu pada anggaran rutin, seperti upah untuk pegawai sektor umum dan pegawai di bidang pemeliharaan infrastruktur terutama jalan propinsi dan pengairan propinsi. Disamping itu juga akan disediakan jatah untuk kebutuhan standar minimum jasa seperti pendidikan, kesehatan dan lain-lain. Ini berarti perlu ditentukan standar nasional, misalnya, jumlah bangku sekolah atau jumlah tempat tidur rumah sakit bagi setiap seribu penduduk. Propinsi dengan kebutuhan jasa dibawah minimum akan menerima tambahan dana untuk mencapai standar yang diperlukan untuk jangka waktu yang telah ditetapkan. Bagian pertama untuk dana ini ( $G_1$ ) dinyatakan dengan rumus:

$$G_1 = W_i + u (aR_i + bI_i) + \frac{(N - E_i)}{Y_i}$$

dimana  $W_i$  = gaji pegawai daerah yang disetujui oleh Departemen Dalam Negeri di propinsi  $i$

$R_i$  = panjang jalan di propinsi  $i$

$I_i$  = luas daerah irigrasi di propinsi  $i$

$N$  = standar minimum nasional dari penyediaan suatu jasa

$E_i$  = standar penyediaan jasa yang ada di propinsi  $i$

$Y_i$  = panjang masa penyesuaian yang diinginkan (dalam tahun), agar jasa yang ada di propinsi  $i$  memenuhi syarat minimum

$a, b$  = konstanta moneter (Rp/km atau Rp/ha)

$u$  = indeks dari luas propinsi ; daerah yang lebih luas akan memerlukan biaya pemeliharaan yang lebih tinggi

Bagian kedua dari keseluruhan dana ( $G_2$ ) akan merangsang perbaikan prestasi propinsi dalam hal penghasilan daerah, produksi barang ekspor, pembatasan jumlah penduduk dengan memperhitungkan adanya kemungkinan terjadinya migrasi, dan koordinasi investasi daerah. Rumusnya adalah sebagai berikut :

$$G_2 = \frac{c T_i + d X_i + e_i P_i A}{P + M} \cdot \frac{Y_n}{Y_p}$$

dimana  $T_i$  = pertumbuhan pendapatan pajak per tahun (dalam prosen) di propinsi  $i$

$X_i$  = pertumbuhan pendapatan ekspor per tahun (dalam prosen) di propinsi  $i$

$A$  = total investasi regional (yang disetujui)

$P_i$  = bagian investasi regional yang diperoleh propinsi  $i$

$c, d$  = konstanta moneter (dalam rupiah)

$e_i$  = koefisien yang menunjukkan bagian pengeluaran propinsi  $i$  yang dibiayai oleh pemerintah pusat

$P$  = prosentase pertambahan penduduk alamiah

$M$  = arus migrasi masuk netto untuk propinsi-



propinsi yang berkelebihan penduduk dan migrasi keluar netto untuk propinsi lain

:  $\frac{Y_n}{Y_p}$  = perbandingan pendapatan nasional per kapita dengan pendapatan propinsi per kapita

Rumus lengkap dari kedua bagian subsidi tersebut adalah :

$$G = W_i + u(aR_i + bI_i) + \frac{(N - E_i)}{Y_i} + \frac{cT_i + dX_i + e_iP_iA}{P + M} \cdot \frac{Y_n}{Y_p}$$

Rumus inilah yang digunakan untuk menghitung bagian subsidi yang diterima daerah-daerah setiap tahun. Rumus ini tampaknya sangat ideal karena memasukkan faktor-faktor yang harus dipertimbangkan dalam pemberian subsidi, baik segi efisiensi maupun pemerataan. Namun pelaksanaan akan sangat rumit karena adanya keterbatasan data. Data-data seperti panjang jalan, luas daerah irigrasi dan biaya pemeliharaan atau pembangunannya, perkiraan tahunan atas pertambahan jumlah penduduk dan tingkat pendapatan per kapita sulit diperoleh di negara sedang berkembang. Oleh karena itu untuk menggunakan rumus tersebut harus dilakukan modifikasi sesuai dengan data yang ada.

## 2. Rumus alokasi dana yang praktis

Bagian pertama dari rumus ini tidak menyebabkan kesulitan karena sebagian informasi yang diperlukan

Yes!  
Metpan 195

terdapat pada sensus resmi dan pada survei-survei yang ada hubungannya dengan masalah ini. Subsidi untuk pemeliharaan diseragamkan dan tidak dibedakan adanya kelas jalan, penggunaan tanah atau kriteria lain yang mungkin relevan. Bagian kedua dari rumus ini perlu disesuaikan. Karena penggunaan perbandingan pendapatan per kapita yang tepat tidak bisa dilakukan, kiranya relatif lebih mudah untuk membagi propinsi-propinsi menjadi daerah yang relatif lebih tinggi, sedang dan rendah menurut pendapatan per kapita ( $\alpha$ ,  $\beta$  dan  $\delta$ ). Dengan demikian rumus alokasi dana yang praktis ( $G_1+G_2$ ) adalah :

$$G = W + u(aR_i + bI_i) + \frac{N - E_i}{Y_i} + \frac{cT_i + dX_i + e_i P_i A}{Y_p} \cdot \frac{Y_n}{Y_p}$$

( $\alpha$ ,  $\beta$  atau  $\delta$ )

dimana  $\alpha < 1$ ;  $\beta = 1$ ;  $\delta > 1$

Perlu ditekankan bahwa rumus yang dikemukakan diatas hanya dimaksudkan untuk memberi kerangka konseptual. Keuntungan dari rumus ini yaitu dana pemerintah pusat untuk daerah dibagi menjadi dua bagian, bagian pertama untuk menanggung biaya rutin propinsi dan yang kedua memberi rangsangan untuk meningkatkan prestasi propinsi dalam kaitan dengan sasaran-sasaran nasional.

## 2.2. Penelitian Sebelumnya

### 2.2.1. Penelitian dari Alfian Lains<sup>14</sup>

Dalam penelitiannya yang bersifat deskriptif<sup>15</sup> tentang keuangan daerah tingkat I di Indonesia dengan menggunakan data tahun 1973/1974 - 1980/1981 dapat dikemukakan beberapa kesimpulan sebagai berikut :

- a. Komponen utama dari penerimaan daerah di Indonesia adalah subsidi dari pemerintah pusat. Sebaliknya, kontribusi pajak daerah dan penerimaan daerah lainnya terhadap pendapatan daerah total adalah rendah.
- b. Karena sebagian besar subsidi rutin yang diterima propinsi digunakan untuk membiayai belanja pegawai, maka faktor penentu yang lebih tepat bukanlah jumlah penduduk, melainkan jumlah pegawai otonom yang ada di sebuah propinsi. Dengan demikian formula yang sebaiknya digunakan adalah :

$$R_i = \frac{O_i}{\sum O_i} \cdot D_r$$

---

<sup>14</sup> Alfian Lains, "Pendapatan Daerah dalam Ekonomi Orde Baru," Prisma, No.4, LP3ES, Jakarta, 1985, hal. 49 - 54.

<sup>15</sup> Penelitian deskriptif adalah penelitian yang tujuan utamanya bukan menguji hipotesa, tetapi untuk memperoleh gambaran yang terpercaya (Mubyarto, et - al, Metodologi Penelitian Ekonomi, Yayasan Agro Ekonomika, Jakarta, 1981, hal. 18.

dimana  $R_i$  = subsidi rutin untuk provinsi  $i$

$D_i$  = jumlah pegawai otonom pada provinsi  $i$

$D_r$  = dana subsidi rutin yang akan dialokasikan

c. Untuk dapat layaknya pemberian subsidi pembangunan kepada daerah, Alfian Lains menyarankan agar memperhatikan elemen-elemen sebagai berikut :

1. Kebutuhan daerah

Kebutuhan daerah dapat diwakili oleh jumlah penduduk daerah yang bersangkutan, karena makin banyak penduduk makin banyak pula jasa-jasa yang diperlukan penduduk setempat. Dengan demikian makin besar jumlah penduduk sebuah propinsi akan makin besar pula jumlah subsidi pembangunan yang akan diterimanya dari pemerintah pusat.

2. Keadaan ekonomi daerah

Keadaan ekonomi daerah diwakili oleh pendapatan regional per kapita. Pendapatan regional per kapita ini memperlihatkan kaya atau miskinnya daerah tersebut. Semakin tinggi pendapatan regional per kapita sebuah propinsi, semakin rendah subsidi pembangunan yang akan diterimanya.

3. Posisi fiskal daerah, yang menunjukkan aspek

keadilan dapat diperlihatkan oleh ratio antara usaha perpajakan sentral di daerah dengan usaha perpajakan sentral rata-rata tingkat nasional. Usaha perpajakan sentral di daerah diperlihatkan oleh ratio antara pendapatan pajak sentral per kapita di daerah dengan pendapatan regional per kapita daerah yang bersangkutan. Sedang usaha perpajakan sentral rata-rata tingkat nasional ratio antara pendapatan pajak sentral per kapita rata-rata untuk Indonesia secara keseluruhan dengan pendapatan nasional per kapita.

4. Potensi ekonomi daerah, yang diwakili oleh luas propinsi, karena semakin luas daerah tersebut akan semakin besar pula sumber daya daerah yang dapat dikembangkan. Proses pembangunan pada umumnya dan pembangunan daerah pada khususnya merupakan proses pengembangan sumber daya yang ada, karena itu semakin banyak sumber daya daerah yang akan dikembangkan semakin besar pula subsidi pembangunan yang diperlukan.

Dari keempat elemen diatas, maka formula alokasi dari subsidi pembangunan adalah :

$$\begin{aligned}
 A_i &= P_i \cdot I_i \cdot L_i \cdot Y/Y_i \\
 &= P_i(E_i/E) \cdot L_i(Y/Y_i) \\
 &= P_i \frac{T_i/Y_i}{T/Y} \cdot L_i(Y/Y_i)
 \end{aligned}$$

dimana  $A_i$  = subsidi pembangunan di daerah  $i$   
 $P_i$  = jumlah penduduk daerah  $i$   
 $I_i$  = ratio usaha perpajakan di daerah  $i$   
dengan usaha perpajakan nasional  
 $L_i$  = luas daerah  $i$   
 $Y/Y_i$  = pendapatan regional per kapita yang  
telah dikoreksi dengan pendapatan  
nasional per kapita

### 2.2.2. Penelitian dari J.S. Uppal dan Suparmoko<sup>15</sup>

Menurut J.S. Uppal dan Suparmoko faktor yang dipakai untuk menentukan besarnya bantuan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah mencakup beberapa perumusan yang diantaranya berkaitan dengan usaha pajak (tax effort).

Usaha pajak adalah jumlah pajak yang sungguh-sungguh dikumpulkan oleh kantor pajak dan dilawankan dengan potensi pajak (tax capacity = tax potensial). Potensi pajak yaitu sejumlah pajak yang seharusnya mampu dikumpulkan dari dasar pajak (tax base) yang biasanya berupa pendapatan per kapita. Usaha pajak dirumuskan sebagai penerimaan yang diperoleh dari sumber penerimaan daerah sendiri, yang mencakup pajak daerah, penerimaan penjualan jasa, penerimaan dari jasa-jasa kantor sebagai

---

<sup>15</sup>Suparmoko, Asas-asas Ilmu Keuangan Negara, BPFE - UGM, 1984, hal. 320 -325.

proporsi terhadap Pendapatan Daerah Regional Bruto per kapita (PDRB/kapita).

Hasil penelitiannya yang menggunakan data cross section yang meliputi 26 propinsi di Indonesia pada tahun 1982/1983 sebagai berikut :

1. Ditemukan koefisien korelasi yang bertanda negatif dan berarti (signifikan) antara subsidi pemerintah pusat dan usaha pajak yaitu sebesar -0,688. Ini dapat diartikan bahwa semakin besar subsidi pemerintah pusat untuk pemerintah daerah, justru akan melemahkan usaha pengumpulan pajak.

### 2.2.3. Penelitian dari Tirta Hidayat<sup>16</sup>

Menurut Tirta, di Indonesia alokasi subsidi pemerintah pusat ke Pemerintah daerah cenderung hanya memperhatikan kriteria kebutuhan dari pemerintah daerah tersebut. Pengujian dilakukan dengan analisa regresi berdasar data regional tahun 1975/1976 - 1982/1983 (pooled cross section dan time series). Unit analisa adalah daerah Tingkat I yang meliputi seluruh propinsi di Indonesia kecuali Timor-Timur.

Persamaan dasar yang digunakan sebagai berikut:

---

<sup>16</sup>Tirta Hidayat, "Aspek Pemerataan dari Subsidi Regional, "Perspektif Daerah dalam Pembangunan Nasional", Badan Otonom Economica FE-UI, Jakarta, 1987, hal.135-154.

$$Si1 = a + b1.Pi1 + b2.P2 + b3.Pi3 + b4.Pi4 + b5.Pi5 + b6.Ni1 + b1.Ci$$

dimana : Si1 = subsidi total per kapita dari pemerintah pusat ke daerah i

Pi1 = kepadatan penduduk di daerah i

Pi2 = pertumbuhan penduduk di daerah i

Pi3 = persentase penduduk urban di daerah i

Pi4 = persentase penduduk murid SD di daerah i

Pi5 = persentase penduduk pegawai daerah di daerah i

Ni1 = Ri1 + Ni2 = pengeluaran untuk sarana dasar per kapita di daerah i

Ci = kemampuan daerah untuk daerah i

Hasil regresi yang diperoleh adalah:

$$Si1 = -8.311,81 - 0,620Pi1 + 1,826Pi5 + 0,536Ni1 + 1,950Ci$$

(-2,350)    (-3,319)    (8,732)    (3,835)    (5,672)

$$R^2 = 0,7619$$

$$F = 77,616$$

Variabel-variabel bebas yang pertama-tama dimasukkan dalam persamaan Si1 diatas adalah Pi1, Pi2, Pi3, Pi4, Pi5, Ni1, Ci. Hasil diatas menunjukkan bahwa variabel-variabel Pi2, Pi3, Pi4 ternyata tidak mempunyai hubungan dengan Si1.

Dari hasil regresi persamaan Si1 tersebut, juga tampak bahwa variabel-variabel yang mempengaruhi besarnya subsidi total per kapita yang diterima daerah



adalah kepadatan penduduk dengan hubungann searah; persentase penduduk pegawai daerah dengan hubungan searah; pengeluaran untuk kebutuhan pokok per kapita yang mempunyai hubungan searah; dan kemampuan daerah dengan hubungan searah. Hubungan yang searah antara subsidi total per kapita dengan kemampuan daerah berarti makin tinggi kemampuan daerah maka makin tinggi pula jumlah subsidi total per kapita yang diterimanya. Dengan keadaan seperti diatas maka jelaslah bahwa akan terjadi ketidakmerataan dalam alokasi subsidi tersebut secara regional.

Dari hasil regresi subsidi total per kapita tersebut, terbukti bahwa alokasi subsidi ke daerah di Indonesia hanya memperhatikan kriteria kebutuhan (yang ditunjukkan oleh hasil regresi kepadatan penduduk, proporsi penduduk pegawai dan pengeluaran untuk sarana dasar) dan kurang memperhatikan kriteria kemampuan daerah (yang ditunjukkan oleh hasil regresi kemampuan daerah).

### 2.3. Hipotesis dan Model Analisis

#### 2.3.1. Hipotesis

Berdasarkan perumusan masalah, tujuan penelitian dan landasan teori maka diajukan hipotesis bahwa : Pendapatan yang Berasal dari Pemerintah Pusat di Daerah Tingkat I Jatim diduga dipengaruhi oleh jumlah penduduk, persentase penduduk murid Sekolah Dasar, persentase

penduduk, pegawai daerah otonom, usaha pajak daerah, dan PDRH/capita. Dari semua variabel diatas diduga persentase penduduk pegawai daerah otonom merupakan variabel yang memberikan pengaruh paling dominan bagi Pendapatan yang Berasal dari Pemerintah Pusat di Daerah Tingkat I Jawa Timur.

### 2.3.2. Model Analisis

Berdasar pada uraian di muka, pembahasan dititikberatkan pada model untuk pengalokasian pendapatan yang berasal dari pemerintah pusat, yang dalam hal ini adalah daerah tingkat I (propinsi) Jawa Timur.

Pendapatan yang Berasal dari Pemerintah Pusat di Daerah Tingkat I Jawa Timur terdiri dari Pendapatan yang Berasal dari Pemerintah Pusat pada Penerimaan Rutin dan Pendapatan yang Berasal dari Pemerintah Pusat pada Penerimaan Pembangunan. Dengan demikian Pendapatan yang Berasal dari Pemerintah Pusat di Daerah Tingkat I Jawa Timur merupakan penjumlahan dari keduanya.

Selanjutnya dari perkembangan Pendapatan yang Berasal dari Pemerintah Pusat tersebut dalam pengamatan diperoleh faktor-faktor yang berpengaruh. Adapun faktor-faktor yang diduga mempengaruhi Pendapatan yang Berasal dari Pemerintah Pusat di Daerah Tingkat I Jawa Timur adalah: jumlah penduduk, jumlah penduduk murid Sekolah Dasar, jumlah pegawai daerah otonom, usaha pajak daerah dan PDRE/capita.

dan PDRB/capita.

Pengaruh dari faktor-faktor tersebut terhadap Pendapatan yang Berasal dari Pemerintah Pusat di Daerah Tingkat I Jawa Timur bila diformulasikan dalam bentuk fungsi menjadi sebagai berikut:

$$PT = f(P, MSD, PDD, UP, PDRB)$$

dimana :

PT = total pendapatan yang berasal dari pemerintah pusat baik pada penerimaan rutin maupun penerimaan pembangunan per kapita

P = jumlah penduduk

MSD = persentase penduduk murid sekolah dasar

PDD = persentase pegawai daerah otonom

UP = usaha pajak daerah

PDRB = Produk Domestik Regional Bruto per capita

Sehingga dapat dituliskan persamaan berikut :

$$PT = b_0 + b_1P + b_2MSD + b_3PDD + b_4UP + b_5PDRB + u_1 \quad (1)$$

Adapun pembahasan terhadap faktor-faktor yang mempengaruhi Pendapatan yang Berasal dari Pemerintah Pusat di Daerah Tingkat I Jawa Timur adalah sebagai berikut:

a. Jumlah penduduk.

Semakin banyak jumlah penduduk semakin banyak pula jasa-jasa yang diperlukan penduduk setempat. Dengan demikian makin besar jumlah penduduk sebuah propinsi akan makin besar pula jumlah pendapatan

dari pemerintah pusat yang akan diterimanya.

**b. Persentase penduduk murid sekolah dasar**

Hal ini didasarkan bahwa jumlah murid sekolah dasar negeri di suatu propinsi dipergunakan sebagai salah satu kriteria dalam alokasi subsidi biaya penyelenggaraan sekolah dasar (SBPP - SD).

**c. persentase penduduk pegawai daerah otonom**

Jumlah pegawai daerah dipakai sebagai perkiraan besarnya alokasi subsidi perimbangan keuangan.

**d. Usaha pajak daerah**

Semakin besar pendapatan pajak atau penerimaan asli daerah yang bisa dikumpulkan suatu daerah, seharusnya semakin besar pula pendapatan yang berasal dari pemerintah pusat yang diterima daerah tersebut. Hal ini sebagai perangsang bagi daerah untuk mengumpulkan pendapatan pajak di daerahnya.

**e. Produk Domestik Regional Bruto per kapita (PDRB per kapita)**

Daerah yang mempunyai PDRB per kapita tinggi akan memperoleh subsidi yang semakin rendah jika dibandingkan dengan daerah yang mempunyai PDRB per kapita rendah. Hal ini dimaksudkan agar ketimpangan daerah antara daerah kaya dan daerah miskin tidak semakin lebar.

## 2.4. Metodologi

### 2.4.1. Definisi operasional

Agar pembahasan dalam skripsi ini dapat terarah pada pokok permasalahan maka batasan-batasan pembahasan perlu dikemukakan sebagai berikut:

#### 2.4.1.1. Pendapatan yang berasal dari pemerintah pusat

adalah realisasi subsidi dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah tingkat I (propinsi) Jawa Timur. Pendapatan yang berasal dari pemerintah pusat ini merupakan salah satu pos penerimaan daerah pada Anggaran Pendapatan Daerah Tingkat I (APBD Tingkat I) Jawa Timur, yang terdiri dari pendapatan dari pemerintah pusat pada penerimaan rutin dan pendapatan dari pemerintah pusat pada penerimaan pembangunan. Pendapatan yang berasal dari pemerintah pusat pada penerimaan rutin terdiri dari Subsidi Perimbangan Keuangan, SBPP - SDN, Ganjaran dan Sumbangan/ganjaran lain. Pendapatan yang berasal dari Pemerintah Pusat pada penerimaan pembangunan meliputi Bantuan Pembangunan Daerah Tingkat I dan Ipeda/PBB.

2.4.1.2. Jumlah penduduk adalah penduduk Jawa Timur pertengahan tahun.

2.4.1.3. Persentase penduduk murid sekolah dasar adalah jumlah murid sekolah dasar negeri dibawah

lingkungan Departemen Pendidikan dan Kebudayaan Jawa Timur dibagi jumlah penduduk

2.4.1.4. Persentase penduduk pegawai daerah adalah pegawai negeri sipil daerah tingkat I Jawa Timur dan pegawai negeri sipil pusat yang diperbantukan pada daerah tingkat I Jawa Timur dibagi jumlah penduduk

2.4.1.5. Usaha pajak daerah adalah realisasi penerimaan asli daerah per kapita dalam APBD Tingkat I Jawa Timur dibagi PDRB per kapita Jawa Timur atas dasar harga berlaku. Realisasi penerimaan asli daerah terdiri dari realisasi penerimaan pajak daerah, restribusi daerah, bagian laba badan usaha milik daerah, penerimaan dari dinas-dinas dan penerimaan lain-lain.

2.4.1.6. PDRB per kapita adalah produk domestik regional bruto Jawa Timur atas dasar harga berlaku dibagi jumlah penduduk Jatim pertengahan tahun. PDRB per kapita digunakan untuk menilai tingkat kemakmuran masyarakat<sup>17</sup>.

#### 2.4.2. Identifikasi Variabel

Berdasar landasan teori dan perumusan masalah dapat ditentukan jenis hubungan antara variabel sebagai

---

<sup>17</sup> Bappeda Tingkat I Jawa Timur, Jawa Timur Membangun Eka Dasa Warsa 1969-1974, hal. 239.

berikut:

2.4.2.1. Variabel tergantung yaitu variabel yang dipengaruhi oleh variabel lain. Variabel tergantung disini adalah Pendapatan yang Berasal dari Pemerintah Pusat di Daerah Tingkat I Jawa Timur.

2.4.2.2. Jumlah penduduk, penduduk murid sekolah dasar, pegawai daerah, usaha pajak daerah dan PDRB per kapita sebagai variabel bebas. Variabel bebas adalah variabel yang mempengaruhi variabel lain.

#### 2.4.3. Jenis dan Sumber Data

Data yang digunakan adalah data sekunder yang diperoleh dari Kantor Statistik Propinsi Jawa Timur, Bappeda Tingkat I Propinsi Jawa Timur, Biro Kepegawaian Pemda Tingkat I Jatim, Biro Keuangan Pemda Tingkat I Jatim. Data yang dikumpulkan adalah data time series.

#### 2.4.4. Penentuan sampel (penentuan data)

Dipilih batas geografis Jawa Timur karena penulis ingin mengetahui/menganalisis faktor-faktor yang mempengaruhi pendapatan yang berasal dari pemerintah pusat di Jawa Timur, sedang tahun yang diamati adalah selama periode 1969-1988.

#### 2.4.5. Pengumpulan Data

Data yang digunakan diperoleh dari instansi yang terkait dengan skripsi ini serta dari laporan dan bacaan lain yang erat kaitannya dengan masalah yang dibahas.

#### 2.4.6. Teknik Analisis

Selain studi kepustakaan yang bersifat kualitatif, penulisan ini juga ditunjang dengan penelitian secara kuantitatif. Analisa kuantitatif dilakukan dengan analisa regresi dengan uji statistik dan pendeteksian heterocedastik dan autokorelasi. Uji statistik berupa uji t dan uji F. Model yang digunakan disini adalah :

$$PT = b_0 + b_1P + b_2MSD + b_3PDO + b_4UP + b_5PDRB + u_t$$

Perhitungan parameter-parameter ini diproses melalui paket program microstat.

Dari hasil perhitungan nanti akan diperoleh parameter yang bertanda negatif atau positif, selanjutnya dibandingkan dengan teori keadaan tersebut cocok atau tidak.

##### 2.4.6.1. Uji Statistik<sup>18</sup>

Uji t statistik adalah uji atau test terhadap koefisien regresi secara sendiri-sendiri atau secara individu, yang dilakukan dengan maksud untuk mengetahui apakah suatu variabel bebas mempunyai pengaruh yang

---

<sup>18</sup> Sudradjat S.W, Mengenal Ekonometrika Pemula, CV.



signifikan terhadap variabel terikat. Uji t ini dilakukan dengan cara membandingkan nilai t hitung dengan nilai t tabel pada selang kepercayaan tertentu (misal 1% atau 5%). Nilai t hitung dapat diperoleh dari perbandingan antara koefisien regresi dengan standard errornya. Sedangkan t tabel dapat diperoleh dari Tabel t dengan tingkat kepercayaan tertentu dan dengan derajat bebas (degree of freedom atau sering dilambangkan dengan df) =  $N - k - 1$ , dimana N merupakan cacah observasi dan k merupakan jumlah variabel bebas.

Dalam uji t, bila  $t_o$  (observasi) <  $t_t$  (tabel) maka  $H_o$  diterima dan  $H_a$  (alternatif) ditolak. Ini berarti model yang digunakan kurang baik artinya variabel bebas tidak dapat menerangkan variabel tergantung. Sebaliknya bila  $t_o > t_t$  maka  $H_o$  ditolak dan  $H_a$  diterima, berarti model yang digunakan baik artinya variabel bebas dapat menerangkan variabel tergantung.

Uji F adalah uji terhadap koefisien regresi secara serentak (secara bersama-sama). Uji F ini dapat dilakukan dengan membandingkan F hitung dengan F tabel pada selang kepercayaan tertentu. Nilai F hitung adalah perbandingan antara Kuadrat Tengah Galat (Mean Square of Residual) sedang F tabel dapat diperoleh dari Tabel F dengan selang kepercayaan tertentu dan dengan  $df = k / (N - k - 1)$ , dimana k adalah jumlah variabel dan N adalah cacah observasi. Bila dari hasil perhitungan ternyata  $F_o < F_t$

maka  $H_0$  tak ditolak,  $H_a$  ditolak. Keadaan ini dikatakan bahwa variasi daripada model regresi tidak berhasil menerangkan variasi variabel bebasnya. Sebaliknya bila  $F_0 > F_t$  maka  $H_0$  ditolak dan  $H_a$  tak ditolak, sehingga dapat dikatakan variasi model regresi tersebut dapat menerangkan variasi model tergantungnya.

Koefisien determinasi ( $R^2$ ) kegunaannya adalah untuk mengukur tingkat ketepatan yang paling baik dari analisis regresi. Jika  $R^2$  yang diperoleh sama dengan 1 (satu) atau mendekati satu maka dikatakan semakin kuatlah model itu menerangkan variasi model tergantung.

#### 2.4.6.2. Heteroscedastis dan autokorelasi

##### a. Heteroscedastik<sup>19</sup>

Untuk mengetahui ada tidaknya penyimpangan klasik diantaranya adalah ada tidaknya heteroskedastis diantara variabel pengganggu. Dalam uraian ini pembuktiannya menggunakan metoda Spearman Rank Correlation. Metoda ini dapat diselesaikan dengan memberi jenjang pada  $|e_i|$  ( $e_i$  digunakan tanda mutlak) bernilai 1 untuk nilai  $|e_i|$  terkecil dan memberikan nilai yang lebih tinggi untuk nilai selanjutnya. Demikian pula untuk variabel bebasnya diberikan urutan nilai yang sama seperti pada variabel pengganggu. Perhitungan Spearman Rank

---

<sup>19</sup>Damodar Gujarati, Ekonometri Dasar, Penerbit Erlangga, 1980, hal.180

Erlangga, 1988, hal.188

Correlation sebagai berikut:

$$r_s = 1 - 6 \left( \frac{\sum d_i^2}{n(n^2 - 1)} \right)$$

$$t_o = r_s \sqrt{\frac{n - 2}{1 - r_s^2}}$$



dimana :

$H_0 \Rightarrow t_o < t_t$  tidak terjadi heteroskedastis

$H_0 \Rightarrow t_o > t_t$  terjadi heteroskedastis

$df = N - 2$

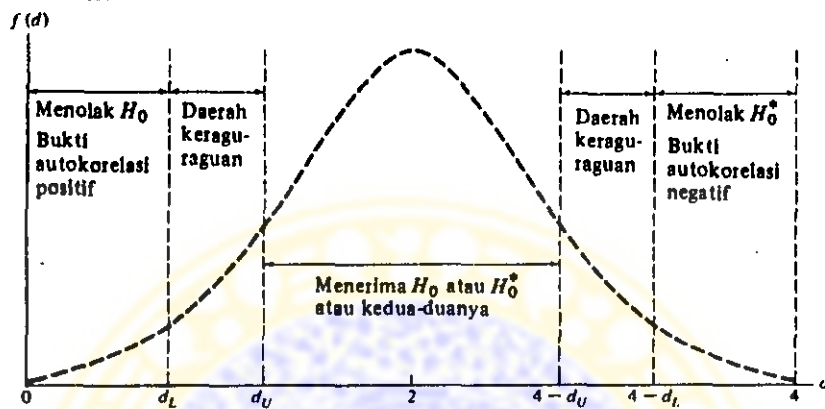
Jika model regresi meliputi lebih dari satu variabel X,  $r_s$  dapat dihitung antara  $e_i$  dan tiap-tiap variabel X secara terpisah dan dapat diuji untuk tingkat penting secara statistik dengan pengujian t.

#### b. Autokorelasi<sup>20</sup>

Untuk mendeteksi ada tidaknya Autokorelasi dilakukan dengan menggunakan Metoda Durbin Watson. Dari pengujian ini jika dibuktikan menerima  $H_0$  yang berarti  $d_u < d < d_{du}$  berarti tidak ada korelasi baik positif maupun negatif. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat dalam Gambar II.4.

<sup>20</sup> Ibid, hal.215-218.

GAMBAR II.4.

Statistik  $d$  Durbin-Watson

## Legenda

 $H_0$  : Tidak ada autokorelasi positif $H_0^*$  : Tidak ada autokorelasi negatifStatistik  $d$  Durbin-Watson.

Sumber : Damodar Gujarati, Ekonometrika Dasar, hal.216

## BAB III

## ANALISIS PENDAPATAN YANG BERASAL DARI PEMERINTAH PUSAT

## 3.1. Gambaran Umum

3.1.1. Pendapatan yang Berasal dari Pemerintah Pusat sebagai Penerimaan Daerah Tingkat I

Pendapatan yang Berasal dari Pemerintah Pusat merupakan pemberian bantuan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Pendapatan yang berasal dari pemerintah pusat ini merupakan salah satu pos dari penerimaan daerah dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Bentuk standar umum APBD, baik dari segi penerimaan maupun pengeluaran adalah sebagai berikut :

SISI PENERIMAANA. PENERIMAAN RUTIN

1. Sisa lebih Perhitungan Anggaran Tahun yang Lalu
2. Pendapatan yang berasal dari Pemerintah dan/atau Instansi yang lebih tinggi.
3. Pendapatan Asli Daerah sendiri :
  - 3.1. Pajak Daerah
  - 3.2. Retribusi Daerah
  - 3.3. Bagian Laba Perusahaan Daerah
  - 3.4. Penerimaan Dinas-Dinas
  - 3.5. Penerimaan Lain-lain
4. Pinjaman Daerah
5. Urusan Kas dan Perhitungan

**B. PENERIMAAN PEMBANGUNAN**

1. Sisa Lebih Perhitungan Anggaran Tahun yang Lalu
2. Pendapatan yang berasal dari Pemerintah dan/atau Instansi yang lebih tinggi
3. Pendapatan Asli Daerah
4. Pinjaman Daerah
5. Urusan Kas dan Perhitungan

**SISI PENGELUARAN****A. BELANJA RUTIN**

1. Belanja Pegawai
2. Belanja Barang
3. Belanja Pemeliharaan
4. Belanja Perjalanan Dinas
5. Belanja Lain-Lain
6. Urusan Kas dan Perhitungan

**B. BELANJA PEMBANGUNAN****I. Belanja Sektoral :**

1. Sektor Pertanian dan Pengairan
2. Sektor Industri
3. Sektor Pertambangan dan Energi
4. Sektor Perhubungan dan Pariwisata
5. Sektor Perdagangan dan Koperasi
6. Sektor Tenaga Kerja dan Pemukiman Kembali
7. Sektor Pembangunan Daerah
8. Sektor Agama

9. Sektor Pendidikan, Generasi Muda, Kebudayaan Nasional, dan Kepercayaan terhadap Tuhan Yang Esa .
10. Sektor Kesehatan, Kesejahteraan sosial, Peranan Wanita, Kependudukan/Keluarga Berencana
11. Sektor Perumahan Rakyat dan Pemukiman
12. Sektor Hukum
13. Sektor Keamanan dan Ketertiban Umum
14. Sektor Penerangan, Pers dan Komunikasi Sosial
15. Sektor Ilmu Pengetahuan, Teknologi dan Penelitian
16. Sektor Operator Pemerintahan
17. Sektor Pengembangan Dunia Usaha
18. Sektor Sumber Alam dan Lingkungan Hidup

II. Subsidi/ Bantuan Pembangunan kepada Daerah Bawahan

III. Urusan Kas dan Perhitungan

Sebagian besar penerimaan Dati I propinsi - propinsi di Indonesia merupakan Pendapatan yang Berasal dari Pemerintah Pusat sedang proporsi Pendapatan Asli Daerah terhadap Penerimaan Daerah adalah kecil. Gambaran ini memperlihatkan bahwa Pendapatan Asli Daerah masih kurang berperan dalam pembiayaan pengeluaran rutin daerah dan memperkuat dugaan bahwa pemerintah daerah pada dasarnya masih sangat membutuhkan uluran bantuan dari pusat baik untuk pengeluaran rutinnya dan terutama pembiayaan pengeluaran pembangunan. Pernyataan diatas sesuai dengan

pernyataan Nurimansyah Hasibuan yang mengatakan bahwa pendapatan asli daerah tidak mampu membiayai kebutuhan rutinnya, karena sumber-sumber yang yang besar telah mengalir ke Pusat. Menurutnyanya pula, bahwa porsi Pusat bukan sekedar pelengkap tetapi merupakan bagian utama dari sumber-sumber penerimaan daerah<sup>1</sup>.

Pada tahun 1982/1983 (Tabel III.1) tampak bahwa Pendapatan dari Pemerintah Pusat mendominasi total Pendapatan Daerah dengan proporsi rata-rata sebesar 72,74%. Proporsi Pendapatan Asli Daerah rata-rata hanya 18,0% dan Lain-lain 9,2%. Di beberapa daerah pendapatan dari pemerintah pusat ini bahkan mencapai 90% seperti Sulawesi Tengah dan Irian Jaya. Hal ini menunjukkan tingkat ketergantungan daerah yang sangat tinggi kepada pemerintah pusat. Pengecualian dari gambaran umum ini adalah DKI Jakarta, dengan hanya 33,8 % dari total pendapatan daerahnya berasal dari pemerintah pusat, sedang Pendapatan Asli Daerah adalah sebesar 50,05 % dari total pendapatannya. Hal ini dapat dimengerti karena adanya beberapa faktor, diantaranya adalah kedudukan DKI Jakarta sebagai Ibu Kota negara sehingga relatif lebih maju dari daerah-daerah lain dengan sumber pendapatan

---

<sup>2</sup>Nurimansyah Hasibuan, "Otonomi dan Desentralisasi Keuangan Daerah", Prisma, No.8, LP3ES, Jakarta, 1991, hal. 20.



daerah sendiri yang lebih besar, disamping itu struktur pemerintahan DKI Jakarta berbeda dengan daerah-daerah lainnya karena semua sumber pendapatan baik Dati I maupun Dati II, seluruhnya dipungut untuk DKI Jakarta<sup>2</sup>.

Di Jawa Timur tingkat ketergantungan Penerimaan Daerah terhadap Pemerintah Pusat pada tahun 1982/1983 sebesar 74,94 % dan proporsi Pendapatan Asli Daerah terhadap penerimaan daerah sebesar 19,56%. Jumlah pendapatan dari pemerintah pusat di Jawa Timur terbesar kedua setelah Jawa Tengah yaitu sebesar : Rp 217.295,7 juta dan jumlah Pendapatan dari Pemerintah Pusat terkecil diterima oleh Bengkulu sebesar Rp 18.917,6 juta.

---

<sup>2</sup>Departemen Keuangan RI, Laporan Team Survey Hubungan Keuangan Pusat-Daerah di Indonesia, seperti dikutip oleh Tirta Hidayat, "Perspektif Daerah dalam Pembangunan Nasional," Badan Otonom Economica FE-UI, Jakarta, 1987, hal. 140.

TABEL III.1.

SUMBER-SUMBER PENERIMAAN DAERAH TINGKAT I DI INDONESIA.  
1982/1983 (Dalam Ribuan Rupiah)

NO	PROPINSI	Pendapatan dari Pemerin tah Pusat		Pendapatan Asli Daerah		Lain-lain *		Total Pendapatan
		Nilai	% TP #	Nilai	% TP #	Nilai	% TP #	
01	D.I. ACEH	37236289.60	79.26	5773741.80	12.29	3967404.90	8.45	46977436.30
02	SUMATERA UTARA	95401802.00	79.53	19064225.00	15.89	5184581.00	4.57	119950608.00
03	SUMATERA BARAT	46668118.80	80.56	6733003.30	11.62	4532083.10	7.82	57933295.20
04	Riau	32356727.10	72.53	6110607.40	13.70	6144884.60	13.77	44612219.10
05	JAMBI	26641657.00	76.37	2067341.00	5.93	6177204.00	17.71	34886202.00
06	SUMATERA SELATAN	48418144.50	75.17	12116077.20	18.81	3874459.40	6.02	64408681.10
07	BENGKULU	18917562.00	78.71	2024886.30	8.43	3091460.90	12.86	24033909.20
08	LAMPUNG	36492957.00	69.56	5450325.00	10.39	10519836.00	20.05	52463118.00
09	D.K.I. JAKARTA	87043984.40	33.80	128887813.20	50.05	41569457.10	16.14	257561254.70
10	JAWA BARAT	190132949.00	72.28	53111237.00	20.19	19800282.00	7.53	263044468.00
11	JAWA TENGAH	230829237.90	82.52	34156466.40	12.21	14752301.40	5.27	279738005.70
12	D.I. YOGYAKARTA	39121458.00	74.94	6563352.00	12.57	6519973.00	12.49	52264783.00
13	JAWA TIMUR	217295723.00	77.99	54495609.00	19.56	6813132.00	2.45	278604464.00
14	KALIMANTAN BARAT	33879825.70	76.08	4023738.60	9.04	6427737.20	14.88	44531301.50
15	KALIMANTAN TENGAH	28860407.00	82.00	2717632.00	7.72	3615941.00	10.27	35193980.00
16	KALIMANTAN SELATAN	32934167.00	73.28	5642634.00	12.56	6363252.00	14.16	44940053.00
17	KALIMANTAN TIMUR	28984263.70	60.06	7207541.80	14.93	12069239.70	25.01	48261045.20
18	SULAWESI UTARA	48795163.30	83.70	6722233.90	11.53	2777393.40	4.77	58284790.60
19	SULAWESI TENGAH	2888198.00	91.72	1660916.00	5.27	947284.00	3.01	31497398.00
20	SULAWESI SELATAN	66405191.10	79.92	8130699.10	9.79	8555772.90	10.30	83091653.10
21	SULAWESI TENGGARA	19906785.60	79.37	2107654.60	8.37	3088113.10	12.26	25182553.30
22	BALI	35998966.00	76.75	6037783.00	12.87	4870069.00	10.38	46906809.00
23	MUSA TENGGARA BARAT	31633359.50	111.65	2290586.00	5.91	4820335.00	12.44	38744281.30
24	MUSA TENGGARA TIMUR	34136416.00	78.23	2332167.00	5.39	6836400.00	15.79	43304983.00
25	MAJU LU	28448563.00	82.23	4017161.00	11.61	2130936.00	6.16	34396660.00
26	IRIAN JAYA	51375705.00	90.33	2054773.00	3.61	3447299.00	6.06	56877777.00

TOTAL PENDAPATAN 1576874621.20 72.74 391500194.60 18.06 199396823.50 9.20 2167771639.30

SELURUH PROPINSI

Keterangan : # = % TP = sebagai prosentase dari total pendapatan daerah  
\* = Lain-lain = Sisa Lebih Anggaran Tahun Lalu dan Pinjaman Daerah

Sumber : Statistik Peta Keuangan dan Ekonomi Daerah Tingkat I, Departemen Keuangan, Direktorat Jendral Moneter Dalam Negeri

Secara lengkap proporsi Pendapatan yang Berasal dari Pemerintah Pusat, Pendapatan Asli Daerah, dan Lain-lain terhadap Penerimaan, APBD Tingkat I Jawa Timur dapat dilihat dalam tabel III.2. Selama Pelita I hingga Pelita IV proporsi Pendapatan yang Berasal dari Pemerintah Pusat terhadap total penerimaan daerah berkisar antara 73 % hingga 90%. Sedang Proporsi Pendapatan Asli Daerah terhadap total penerimaan daerah berkisar antara 9,6 % hingga 22,9 %, dan Lain-lain berkisar antara 0,05 % hingga 7,5 %.

Secara umum dapat dikatakan bahwa peranan Pendapatan yang berasal dari Pemerintah Pusat di Jawa Timur cukup besar, sedang proporsi Pendapatan Asli Daerah dan Pendapatan lain-lain dari tahun ke tahun cukup menggembarakan karena adanya peningkatan. Diharapkan untuk tahun-tahun berikutnya juga mengalami peningkatan, sehingga tingkat ketergantungan Penerimaan daerah terhadap pemerintah pusat akan semakin berkurang.

TABEL III.2.

PENDAPATAN YANG BERASAL DARI PEMERINTAH PUSAT, PENDAPATAN ASLI DAERAH, LAIN - LAIN DAN PROPORSINYA TERHADAP TOTAL PENERIMAAN DAERAH TINGKAT I JAWA TIMUR  
( dalam jutaan rupiah )

Tahun	Pendapatan dr. Pemerintah Pusat (a)		PAD		Lain-lain (b)		Total Pendapatan (c)
	Nilai	%TP	Nilai	% TP	Nilai	%TP	
<b>Pelita I</b>							
69/70	6428	74,8	1968	22,9	193	2,3	8588
70/71	7619	81,8	1330	14,3	307	3,9	9316
71/72	8895	81,4	1838	16,8	196	1,8	10929
72/73	12524	81,7	2273	14,8	487	3,2	15324
73/74	16195	79,7	3343	16,5	778	3,8	20316
<b>Pelita II</b>							
74/75	30558	90,3	3283	9,7	300	0,9	33841
75/76	48974	77,4	13806	21,8	520	0,8	63300
76/77	54615	80,3	12039	17,8	794	1,2	67448
77/78	81615	85,7	13509	14,2	125	0,1	95249
78/79	90894	83,2	18255	16,7	50	0,04	109199
<b>Pelita III</b>							
79/80	118461	84,5	21721	15,5	50	0,04	140232
80/81	168416	81,6	37751	18,3	100	0,05	206268
81/82	201146	77,0	59830	22,9	100	0,04	260976
82/83	217296	78,0	54496	19,6	6813	2,4	278604
83/84	268463	85,1	41726	13,2	5172	1,6	315361
<b>Pelita IV</b>							
84/85	298078	82,5	61289	17,0	1865	0,5	361232
85/86	334140	81,1	64137	15,6	13805	3,3	412082
86/87	354457	78,5	80338	17,8	16430	3,6	451224
87/88	384652	75,1	98531	19,2	28787	5,6	511970
88/89	409640	72,9	111087	19,8	41293	7,3	562021

Keterangan :

- (a) Pendapatan dari Pemerintah Pusat pada Penerimaan Rutin dan Pembangunan.
- (b) Pinjaman Daerah dan Sisa lebih Anggaran Tahun Lalu
- (c) Tidak termasuk Urusan Kas dan Perhitungan

Sumber :

1. Statistik Keuangan Pemerintah Daerah Tk I (Propinsi), BPS, Jakarta, beberapa penerbitan
2. Jawa Timur Membangun, Pemerintah Dati I Jatim
3. Biro Keuangan Dalam Angka, Pemda Tingkat I Jatim

### 3.1.2. Perkembangan Pendapatan yang Berasal dari Pemerintah Pusat di Jawa Timur

Besarnya bantuan Pemerintah Pusat kepada daerah tergantung pada penerimaan negara. Anggaran negara yang tercermin dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang demikian besar ternyata telah menjadikan peranan sumbangan pemerintah daerah demikian kecil. Pada tahun 1983/1984 sumbangan total dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah di seluruh Indonesia (Subsidi Daerah Otonom plus Inpres) mencapai Rp. 2846 milyar, yaitu sekitar 16% dari anggaran nasional<sup>3</sup>. Meskipun jumlah bantuan dari pusat diatas merupakan sebagian kecil dari pengeluaran negara namun bantuan ini merupakan penerimaan terbesar bagi pemerintah daerah seperti yang telah dikemukakan dimuka<sup>4</sup>.

Faktor terpenting yang mempengaruhi keuangan pemerintah daerah sejak kemerdekaan ialah kenaikan harga migas di pasar dunia pada tahun 1960-an dan tahun 1970-an<sup>5</sup>. Akibat dari ini, besar anggaran negara meningkat

---

<sup>3</sup>Nick Devas, "Keuangan Pemerintah Daerah di Indonesia: Sebuah Tinjauan Umum", dalam Keuangan Pemerintah Daerah di Indonesia, UI - Press, Jakarta, 1989, hal. 20.

<sup>4</sup>Ibid

<sup>5</sup>Ibid, hal. 17

dengan sangat mengesankan, dari Rp. 334 milyar pada tahun 1969/1970 menjadi Rp. 11634 milyar pada 1980/1981 atau kenaikan sebesar 38% per tahun<sup>6</sup>. Manfaat kenaikan harga migas masuk ke dalam anggaran melalui pajak yang dikenakan atas perusahaan minyak. Pertumbuhan dari sumber daya keuangan yang besar ini membuka kemungkinan untuk memperbesar sumbangan keuangan kepada pemerintah daerah. Subsidi Daerah Otonom naik dari Rp 44 milyar tahun 1969/1970 menjadi Rp 976 milyar pada tahun 1980/1981, atau pada laju tumbuh 33% per tahun<sup>7</sup>.

Pada akhir tahun 1985, harga minyak yang sangat merosot menimbulkan kekhawatiran mengenai anggaran negara. Namun patut dicatat, dalam tahun pertama anggaran yang lebih ramping (1986/1987) bantuan keuangan kepada pemerintah daerah boleh dikatakan satu-satunya sektor yang tidak terpengaruh<sup>8</sup>. Namun demikian jika keuangan pemerintah mengalami kesulitan yang besar, tidak mungkin dihindari keharusan mengurangi bantuan keuangan kepada daerah untuk masa yang akan datang.

Pola penyusunan APBD Tingkat I diwajibkan mengikuti

---

<sup>6</sup>Ibid, hal. 17

<sup>7</sup>Ibid

<sup>8</sup>Ibid, hal.18.

pola penyusunan APBN, dimana APBD juga terdiri dari Anggaran Rutin dan Anggaran Pembangunan<sup>9</sup>. Anggaran rutin berhubungan dengan pelaksanaan tugas - tugas dan administrasi pemerintah daerah, sedangkan Anggaran Pembangunan ditujukan untuk tujuan-tujuan pembangunan.

Pola yang digunakan Pemerintah Daerah Tingkat I dalam memasukkan bantuan dana dari Pemerintah Pusat dalam APBD adalah bahwa bantuan Pemerintah yang sifatnya rutin dimasukkan ke dalam pos "Pendapatan yang Berasal dari Pemerintah Pusat", kemudian untuk bantuan dana Pemerintah Pusat untuk pembangunan dimasukkan dalam pos "Pendapatan yang Berasal dari Pemerintah Pusat" yang digunakan untuk pembiayaan pembangunan. Bantuan dana dalam APBD yang penggunaannya telah ditentukan oleh Pemerintah Pusat dimasukkan di dalam pos "Urusan Kas dan Perhitungan".

Pos Urusan Kas dan Perhitungan (UKP) ada dua, yaitu pos Urusan Kas dan Perhitungan pada penerimaan rutin dan pos Urusan Kas dan Perhitungan pada penerimaan pembangunan. Pos UKP ini sekedar merupakan pos transit, yangmana pos ini berada dalam lingkup tanggung jawab pemerintah daerah tetapi dana bersangkutan tidak dikelola oleh bendaharawan daerah<sup>10</sup>. Hal ini berarti, penggunaan

---

<sup>9</sup>Susijati B. Hirawan, *op. cit.*, hal. 100.

<sup>10</sup>Brian Brinder, "Pengelolaan Keuangan Pemerintah Daerah," dalam Keuangan Pemerintah Daerah di Indonesia, Penerbit Universitas Indonesia, Jakarta, 1989, hal. 295.

dana ini tidak dibicarakan waktu DPRD tingkat I bersidang untuk membahas APBD<sup>11</sup>. Kecuali Inpres Dati I, bantuan Inpres lainnya tercatat dalam pos Urusan Kas dan Perhitungan (UKP). Penerimaan yang masuk dalam UKP dianggap sebagai Penerimaan Daerah dan bukan sebagai bagian dari Pendapatan yang Berasal dari Pemerintah Pusat<sup>12</sup>. Bantuan dana dari Pemerintah Pusat yang masuk dalam Pos UKP dalam Penerimaan rutin penggunaannya telah ditentukan oleh Pemerintah Pusat dan Daerah tinggal mematuhinya, diantaranya adalah iuran wajib pegawai, penerimaan kembali bermacam-macam jenis uang panjar dan lainnya. Sedang bantuan dana dari pemerintah pusat yang masuk dalam pos UKP dalam penerimaan pembangunan merupakan dana yang telah disediakan oleh pemerintah pusat untuk pembiayaan pembangunan di daerah menurut kegiatan yang sudah ditetapkan oleh pemerintah pusat, diantaranya Bantuan Pembangunan Kabupaten, Bantuan Pembangunan Desa, Bantuan Sarana Pengadaan Kesehatan (Inpres Kesehatan), Bantuan SD (Inpres SD), Bantuan Penghijauan dan Reboisasi, Inpres Pasar, Inpres Penunjangan Jalan dan sebagainya.

---

<sup>11</sup>Nick Devas, op. cit., hal. 48.

<sup>12</sup>Ibid, hal. 26.

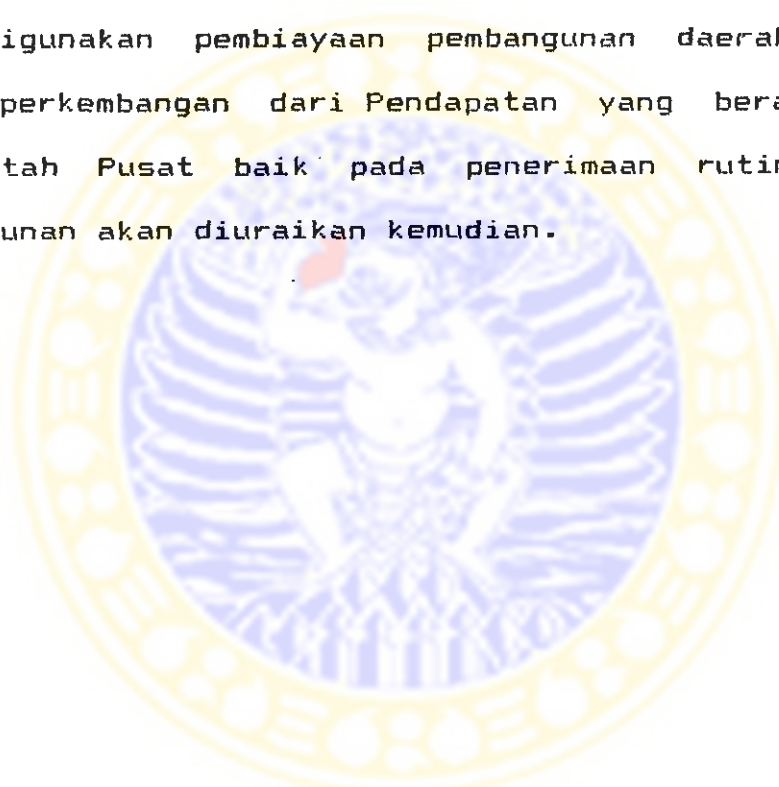


Perkembangan Pendapatan yang Berasal dari Pemerintah Pusat di Jawa Timur dapat dilihat dalam Tabel III.3. Besarnya Pendapatan yang Berasal dari Pemerintah Pusat pada Penerimaan Rutin mendominasi Total Pendapatan yang Berasal dari Pemerintah Pusat. Selama Pelita I, proporsi Pendapatan yang Berasal dari Pemerintah Pusat pada Penerimaan Rutin terhadap Total Pendapatan yang Berasal dari Pemerintah Pusat rata-rata sebesar 83,6%, untuk Pelita II, III, IV rata-ratanya selalu meningkat. Dilihat dari pertumbuhan per tahunnya, pada Pelita I rata-rata sebesar 30,7% kemudian pada Pelita II rata-rata meningkat menjadi 43,5%. Peningkatan ini karena adanya peningkatan anggaran negara sebagai akibat kenaikan harga migas di pasar dunia seperti yang telah dikemukakan di muka. Pada Pelita III dan IV pertumbuhan rata-rata mengalami penurunan yaitu sebesar 26,9% dan 8,8%. Hal ini karena harga migas yang semakin menurun dan merosot pada tahun 1985 sehingga pada tahun anggaran 1986/1987 anggaran negara menjadi lebih ramping, walaupun demikian bantuan keuangan kepada pemerintah daerah satu-satunya sektor yang tidak terpengaruh, namun rata-rata pertumbuhannya semakin menurun<sup>13</sup>. Prosentase Pendapatan yang Berasal dari Pemerintah Pusat pada Penerimaan Pembangunan

---

<sup>13</sup> Ibid, hal. 18.

terhadap Total Pendapatan yang Berasal dari Pemerintah Pusat selama Pelita I-IV hanya berkisar 3% hingga 20% saja, sedang bila dilihat dari pertumbuhannya cukup berfluktuatif. Ini menunjukkan bahwa sebagian besar Pendapatan yang Berasal dari Pemerintah Pusat sebagian besar digunakan untuk pembiayaan rutin dan hanya sedikit yang digunakan pembiayaan pembangunan daerah. Secara rinci perkembangan dari Pendapatan yang berasal dari Pemerintah Pusat baik pada penerimaan rutin maupun pembangunan akan diuraikan kemudian.



Tabel III. 3  
PERKEMBANGAN REALISASI PENDAPATAN YANG BERASAL DARI PEMERINTAH  
PUSAT DI JAWA TIMUR SELAMA PELITA I-IV  
(dalam jutaan rupiah)

Pelita	Pendapatan Rutin dari Pem.Pusat		Pendapatan Pembangunan dr. Pem. Pusat		Total Penda- patan yang berasal dr. Pemerintah Pusat		
	Pert. (%)	%TP <sup>1</sup>	Pert. (%)	%TP <sup>2</sup>			
<b>Pelita I</b>							
69/70	5146,96	-	80	1280,61	-	20	6427,58
70/71	5943,24	15,5	78	1676,00	30,9	22	7619,25
71/72	7265,38	22,3	82	1629,13	-2,8	18	8894,52
72/73	10927,81	50,4	87	1555,73	-4,5	12	12523,54
73/74	14714,37	34,6	91	1480,74	-4,8	9	16195,12
Rata-rata		30,7	83		4,7	16	
<b>Pelita II</b>							
74/75	24585,11	67,1	80	5972,63	303	20	30557,74
75/76	42073,27	71,1	84	6901,02	35,7	16	48974,30
76/77	47329,09	12,5	87	7285,67	-10	13	54614,76
77/78	73413,88	55,1	90	8200,74	12,6	10	81614,76
78/79	82062,36	11,8	90	8831,41	7,7	10	90893,78
Rata-rata		43,5	86		69,9	14	
<b>Pelita III</b>							
79/80	108818,29	32,6	92	9643,09	9,2	8	118461,38
80/81	157423,88	44,7	93	10992,35	13,9	7	168416,23
81/82	187296,78	18,9	93	13749,64	25,1	7	201046,42
82/83	204932,36	9,4	94	12363,37	-10	6	217295,72
83/84	256715,07	25,3	95	11747,78	-4,9	4	268462,85
Rata-rata		26,9	94		6,6	6	
<b>Pelita IV</b>							
84/85	286008,10	11,4	96	12069,55	2,7	4	298077,65
85/86	321124,92	12,3	96	13014,98	7,8	4	334139,91
86/87	340783,81	6,1	96	13672,80	5,1	4	354456,61
87/88	369388,91	8,4	96	15262,66	11,6	4	384651,57
88/89	390612,80	5,7	95	19127,55	24,7	5	409640,35
Rata-rata		8,8	96		10,4	4	

Keterangan : 1. proporsi pendapatan rutin dari pemerintah pusat terhadap total pendapatan dari pemerintah pusat  
2. Proporsi pendapatan pembangunan dari pemerintah pusat thd. total pendapatan dr. pemerintah pusat

Sumber :-Statistik Keuangan Pemerintah Daerah Tingkat I, BPS, Jakarta, beberapa penerbitan  
-Jawa Timur Membangun, Pemda Tingkat I Jawa Timur.  
-Biro Keuangan Dalam Angka, Pemda Tingkat I Jatim.

### 3.1.2.1. Perkembangan Pendapatan yang Berasal dari Pemerintah Pusat pada Penerimaan Rutin di Jatim

Pendapatan yang Berasal dari Pemerintah Pusat pada Penerimaan Rutin, sering disebut juga Subsidi Daerah Otonom (SDO). SDO ini diberikan untuk pembiayaan pengeluaran rutin pemerintah-pemerintah daerah yang terdiri dari<sup>14</sup>:

1. Bantuan belanja pegawai yang dalam APBD Tk. I termasuk dalam pos Subsidi/Perimbangan Keuangan. Bantuan ini mencakup pembayaran gaji, tunjangan beras dan tunjangan lainnya.
2. Bantuan blok (ganjaran) yang merupakan bantuan belanja non pegawai yang diarahkan.
3. SBPP - SDN<sup>15</sup>.
4. Lain-lain sumbangan/ganjaran yang merupakan bantuan belanja non pegawai yang ditetapkan penggunaannya secara pasti. Bantuan ini digunakan untuk membiayai kegiatan lembaga pemerintahan, non pemerintahan, kegiatan operasional dan belanja rutin lainnya.

Di bawah ini akan diuraikan mengenai masing-masing

---

<sup>14</sup>Kenneth Davey, "Hubungan Keuangan Pusat-Daerah di Indonesia", dalam Keuangan Pemerintah Daerah di Indonesia, UI - Press, Jakarta, 1989, hal. 183.

<sup>15</sup>Sejak tahun 1977/1978 SDO menampung biaya penggantian SPP - SDN yang telah dihapus, Nota Keuangan dan RAPBN 1984/1985, hal. 60.

bantuan tersebut sebagai berikut:

- a. Subsidi/perimbangan Keuangan (Current transfer from Central Government)

Sebelum tahun 1971/1972, dana Pemerintah Pusat disalurkan menurut rumus yang ditentukan DPR (UU No.32 tahun 1957) yang secara khusus berusaha memperhitungkan semua pertimbangan ekonomi yang relevan<sup>16</sup>. Dengan demikian, alokasi dana akan berbeda-beda menurut jumlah penduduk, jumlah jalan, proyek pengairan dan sebagainya. Sayangnya pelaksanaan tersebut sangat rumit. Pemerintah propinsi ragu-ragu akan jumlah dana pemerintah pusat yang dapat mereka harapkan, dan dalam beberapa hal, mengakibatkan beberapa propinsi tidak sanggup memenuhi pembayaran gaji-gaji pegawai pemerintah yang dipekerjakan untuk melaksanakan tugas-tugas yang dibebankan kepada mereka. Umumnya diakui bahwa sistem dana tersebut tidak adil dan tidak sesuai untuk membantu pembangunan didaerah-daerah dan akhirnya program dihentikan pada tahun fiskal 1971/1972<sup>17</sup>.

Sistem yang ada sekarang disusun oleh Departemen Dalam Negeri<sup>18</sup>. Departemen Dalam Negeri menyediakan

---

<sup>16</sup> Shaw, G. K, op.cit, hal. 319.

<sup>17</sup> Ibid

<sup>18</sup> Ibid

100% dari uang yang akan diberikan untuk menggaji pegawai pemerintah setempat, akibatnya Departemen tersebut menanggung sebagian anggaran rutin dan menjamin kemampuan pemerintah propinsi untuk membayar pegawai-pegawai mereka.

Subsidi/perimbangan keuangan dari negara yaitu penerimaan subsidi perimbangan keuangan dari Pemerintah Pusat untuk pembayaran gaji pegawai negeri sipil daerah dan pegawai negeri sipil pusat diperbantukan pada daerah<sup>19</sup>.

Subsidi/perimbangan keuangan yang digunakan untuk belanja pegawai ini mencakup gaji, tunjangan jabatan dan pensiun, yang meliputi jumlah pegawai yang besar dan meliputi semua tingkat dari pejabat tinggi sampai pegawai kecil termasuk sopir dan pesuruh<sup>20</sup>.

Perkembangan Subsidi/perimbangan keuangan di Jawa Timur selama Pelita I-IV dapat dilihat dalam tabel III.5. Selama Pelita I-IV terlihat bahwa peranan Subsidi/perimbangan keuangan sangat dominan dalam Pendapatan yang Berasal dari Pemerintah Pusat pada penerimaan rutin. Pada Pelita I prosentase subsidi/perimbangan keuangan terhadap Pendapatan dari

---

<sup>19</sup> Penjabaran Anggaran Pendapatan, Kegiatan/pasal dan Proyek APBD Propinsi Daerah Tingkat I Jawa Timur Tahun Anggaran 1988/1989, Buku I A, hal. 6.

<sup>20</sup> Kenneth, Davey, op. cit, hal. 183.

Pemerintah pusat pada penerimaan rutin sebesar 100%, pada waktu itu memang hanya ada satu jenis subsidi pada penerimaan rutin tersebut. Sedang prosentase Subsidi/perimbangan keuangan terhadap total Pendapatan yang berasal dari Pemerintah Pusat rata-rata selama Pelita I sebesar 83,58%. Pada Pelita II, III dan IV prosentase Subsidi/perimbangan keuangan terhadap Pendapatan dari pemerintah pusat pada penerimaan rutin rata-rata masing-masing sebesar 99,26%, 95,532% dan 91,58% sedang terhadap total Pendapatan yang Berasal dari Pemerintah Pusat rata-rata masing-masing sebesar 85,8%, 89,47% dan 87,834. Dilihat dari pertumbuhannya, pada Pelita I rata-rata per tahun sebesar 30,69%, kemudian untuk Pelita II, III dan IV rata-rata pertumbuhannya masing-masing sebesar 43,37%, 24,46% dan 9,27%. Kalau kita amati pertumbuhan rata-rata per tahunnya, pertumbuhannya sesuai dengan pertumbuhan Pendapatan dari pemerintah pusat pada penerimaan rutin dimana pada Pelita I dan II pertumbuhan rata-ratanya meningkat kemudian pada Pelita III dan IV mengalami penurunan (lihat tabel III.3). Hal ini disebabkan Pendapatan yang berasal dari pemerintah pusat pada penerimaan rutin sebagian besar berupa Subsidi/perimbangan keuangan, sehingga pertumbuhan Pendapatan dari pemerintah pusat akan diikuti atau sesuai dengan pertumbuhan Subsidi/perimbangan keuangan

TABEL III.4

PERKEMBANGAN SUBSIDI/PERIMBANGAN KEUANGAN DI JAWA  
TIMUR SELAMA PELITA I - IV  
(dalam jutaan rupiah)

Pelita	Subsidi/ perimbangan keuangan	kenaikan per th. (%)	% terhadap Pend.Pem. Pusat pd. Pen.Rutin	% terhadap total Pen- dapatan dr Pem. Pusat
<b>Pelita I</b>				
69/70	5146,96	-	100	80,08
70/71	5943,24	15,5	100	78
71/72	7265,38	22,2	100	81,68
72/73	10927,81	50,4	100	87,26
73/74	14714,37	34,6	100	90,86
Rata-rata		30,69	100	83,58
<b>Pelita II</b>				
74/75	24585,11	67,08	100	80,45
75/76	42073,27	71,13	100	85,90
76/77	46868,94	11,40	99,03	85,82
77/78	70860,79	51,19	96,52	86,82
78/79	79360,98	11,77	96,71	87,31
Rata-rata		43,37	99,26	85,80
<b>Pelita III</b>				
79/80	103875,99	32,78	95,46	87,69
80/81	146224,64	40,37	92,89	86,82
81/82	171349,70	17,67	91,49	85,23
82/83	186358,12	8,80	90,94	85,76
83/84	235355,12	21,11	91,68	87,67
Rata-rata		24,15	95,53	89,47
<b>Pelita IV</b>				
84/85	262754,38	11,64	91,87	88,15
85/86	293007,15	11,51	91,24	87,69
86/87	307074,78	4,8	90,11	86,63
87/88	335759,21	9,34	90,89	87,29
88/89	366261,58	9,08	93,77	89,41
Rata-rata		9,27	91,57	87,83

Sumber: 1. Statistik Keuangan Pemerintah Daerah Tingkat I, BPS, Jakarta, beberapa penerbitan.

2. Jawa Timur Membangun, Pemerintah Daerah Tingkat I Jawa Timur

3. Biro Keuangan Dalam Angka, Pemerintah Daerah Tingkat I Jawa Timur.



b. Ganjaran

Ganjaran adalah jumlah uang yang diserahkan kepada daerah berhubung dengan kewajiban menyelenggarakan tugas negara atau jumlah uang yang diserahkan kepada daerah berhubung tugas negara telah menjadi urusan rumah tangga daerah<sup>21</sup>.

Dasar pemberian ganjaran adalah<sup>22</sup>:

- a. Daerah memerlukan waktu yang tidak singkat untuk dapat menyesuaikan keadaan keuangan guna menanggung bertambahnya pengeluaran untuk tugas yang diserahkan kepada daerah.
- b. Pada hakekatnya negara tidak dapat melepaskan diri sama sekali dari pertanggung jawaban atas penyelenggaraan otonomi daerah, karena dalam tugas dimaksud selalu terdapat unsur-unsur kepentingan umum yang pada pokoknya menjadi tugas negara.

Ganjaran ini meliputi biaya operasional bagi pembantu-pembantu bupati/walikota/madya, kegiatan Hansip kabupaten/kotamadya dan kecamatan, kegiatan pengawasan inspektorat wilayah kabupaten/kotamadya, kegiatan PKK, Pramuka dan Generasi Muda, penataran

---

<sup>21</sup>Susijati B. Hirawan, op. cit., hal. 205.

<sup>22</sup>Soetrisno PH, op. cit., hal. 202.

P-4, penyusunan dan pengelolaan anggaran pendapatan dan pengeluaran keuangan desa (APPKD), kegiatan sosial dan politik dan peningkatan pengelolaan administrasi keuangan daerah<sup>23</sup>.

Perkembangan ganjaran yang diberikan sejak tahun anggaran 1983/1984 dapat dilihat dalam tabel III.5. Prosentase ganjaran terhadap Pendapatan dari pemerintah Pusat pada penerimaan rutin hanya berkisar 1% hingga 5%.

TABEL III.5  
PERKEMBANGAN GANJARAN DI JAWA TIMUP  
(dalam jutaan rupiah)

Tahun	Ganjaran	pertumbuhan per th. (%)	% thd. Pend. Pusat pd. Pen. Rutin
83/84	4718,44	-	1,84
84/85	5244,44	11,15	0,09
85/86	11980,39	128,43	3,73
86/87	11263,10	-5,99	3,30
87/88	17693,29	57,09	4,70
88/89	10541,51	-40,42	3,20

Sumber: Statistik Keuangan Pemerintah Daerah Tingkat I, BPS, Jakarta, beberapa penerbitan.

<sup>23</sup>Nota Keuangan dan RAPBN 1991/1992, Republik Indonesia, hal. 308.

c. Subsidi Biaya Penyelenggaraan Pendidikan Sekolah Dasar Negeri (SBPP - SDN)

SBPP - SDN merupakan subsidi/bantuan pembiayaan penyelenggaraan sekolah dasar negeri yang dipergunakan untuk pelaksanaan pelajaran, tata usaha sekolah, kesejahteraan pegawai sekolah, evaluasi belajar tahap akhir (EBTA), porseni dan lain-lain<sup>24</sup>.

SBPP - SDN mulai diberikan sejak tahun 1977/1978 yang dimaksudkan sebagai pengganti dari pembebasan iuran SDN yang dihentikan untuk murid kelas I, II, III dan tiga kelas di atasnya sejak tahun 1978/1979. Sumber pembiayaan untuk bidang pendidikan lainnya selain SBPP - SDN adalah Inpres SD, anggaran dari P dan K, APBD tingkat I dan II, Badan Pembantu Penyelenggaraan Pendidikan (BP3) dan lain-lain.

Perkembangan SBPP - SDN dapat dilihat dalam tabel III.6. Proporsi SBPP - SDN terhadap Pendapatan dari Pemerintah Pusat pada Penerimaan Rutin berkisar antara 2,5% hingga 4%.

---

<sup>24</sup> Penjabaran Anggaran Pendapatan, Kegiatan/pasal dan proyek APBD Propinsi Daerah Tingkat I Jawa Timur Tahun Anggaran 1988/1989, Buku I A, hal.8.

TABEL III.6  
PERKEMBANGAN SBPP - SDN DI JAWA TIMUR  
(dalam jutaan rupiah)

Tahun	SBPP - SDN	pertumbuhan per th. (%)	% thd.Fend. Pem.Pusat pd. Pen. Rutin
77/78	2002,23	-	2,73
78/79	2078,65	3,82	2,53
79/80	4248,05	104,00	3,91
80/81	5565,03	30,69	3,54
81/82	7259,11	30,44	3,87
82/83	7975,64	9,87	3,89
83/84	8692,16	8,98	3,39
84/85	10222,64	17,61	3,57
85/86	11121,91	8,80	3,46
86/87	11904,24	7,03	3,49
87/88	11400,86	-4,23	3,09
88/89	11433,39	0,29	2,93

Sumber: Statistik Keuangan Pemerintah Daerah Tingkat I, BPS, Jakarta, beberapa penerbitan

d. Lain-lain sumbangan/ganjaran

Bantuan yang tidak termasuk dalam Subsidi/ perimbangan keuangan, Ganjaran dan SBPP - SDN termasuk dalam subsidi ini. Bantuan ini digunakan untuk lain-lain belanja pegawai pemerintah daerah, latihan pegawai, subsidi BBM atau kompensasi BBM, tunjangan kurang penghasilan aparat pemerintahan desa, keperluan latihan prajabatan, pengembangan dan pemeliharaan obyek pariwisata daerah<sup>25</sup>.

<sup>25</sup> Kenneth, Davey, op.cit, hal. 183.

Perkembangan Lain-lain sumbangan/ganjaran dapat dilihat dalam tabel III.7. Dari Tabel terlihat bahwa proporsi Lain-lain sumbangan/ganjaran terhadap pendapatan rutin yang berasal dari pemerintah pusat hanya berkisar 0,5 - 5% saja.

TABEL III.7  
PERKEMBANGAN LAIN-LAIN SUMBANGAN/GANJARAN JAWA TIMUR  
(dalam jutaan rupiah)

Th.	Lain-lain sumbangan/ ganjaran	% thd.Pend.Pem.Pusat pd. Pen. Rutin
76/77	460,15	0,97
77/78	550,86	0,75
78/79	622,73	0,76
79/80	684,25	0,63
80/81	5634,21	3,60
81/82	8687,97	4,64
82/83	10598,60	5,17
83/84	7949,35	3,10
84/85	7786,65	2,40
85/86	5015,47	1,56
86/87	10541,69	3,09
87/88	4535,55	1,23
88/89	2376,32	0,61

### 3.1.2.2. Perkembangan Pendapatan Yang berasal dari Pemerintah Pusat pada Penerimaan Pembangunan.

Pendapatan Yang berasal dari Pemerintah Pusat pada anggaran Pembangunan terdiri dari Bantuan Pembangunan Daerah Tingkat I dan Ipeda/PEB.

#### a. Bantuan Pembangunan Daerah Tingkat I (Inpres Dati I)

Penentuan alokasi Bantuan Pembangunan Daerah

Tingkat I sebelum tahun 1973/1974 ditetapkan atas besarnya kemampuan ekspor tiap daerah yang dikenal sebagai SPP - ADD (Subsidi Perimbangan Keuangan Pengganti Alokasi Devisa Otomatis). Setelah tahun 1973/1974 diganti dengan Bantuan Pembangunan Daerah Tingkat I karena disadari bahwa SPP - ADD tersebut mempunyai beberapa kelemahan diantaranya adalah daya kemampuan pembiayaan pembangunan menjadi sangat berbeda antara daerah-daerah Tingkat I dan sangat terbatas bagi daerah Tingkat I yang tidak mempunyai sektor ekspor yang telah berkembang<sup>26</sup>.

Bantuan Pembangunan Dati I pembagian bantuannya tidak lagi didasarkan pada nilai ekspor, akan tetapi besarnya ditetapkan atas dasar kriteria yang lebih obyektif, antara lain seperti: panjang jalan atau jembatan yang dipelihara atau diperbaiki, luas areal pertanian yang digarap dan lain-lain. Disamping itu ditetapkan pula jumlah bantuan minimum untuk tiap-tiap Dati I sebesar 500 juta. Perkembangan Inpres Dati I dapat dilihat dalam Tabel III.8. Bila dilihat dari prosentase Inpres Dati I terhadap Pendapatan yang berasal dari Pemerintah Pusat pada penerimaan Pembangunan, prosentasesnya berkisar antara 63% - 94%,

---

<sup>26</sup> Republik Indonesia, Repelita II 1974/1975-1977/1979, Buku III, hal. 98)

sedang bila dilihat dari prosentase terhadap Total Pendapatan yang Berasal dari Pemerintah Pusat hanya sebesar 3% - 20% saja.

Tabel III.8  
PERKEMBANGAN INPRES DATI I DI JATIM  
(dalam jutaan rupiah)

Thn.	Inpres Dati I	% thd. PP	% thd. PT
<b>Pelita I</b>			
69/70	1200,00	93,71	18,67
70/71	1561,27	93,15	20,49
71/72	1458,24	89,51	16,39
72/73	1377,78	88,56	11,00
73/74	1388,20	93,75	8,57
<b>Pelita II</b>			
74/75	5659,00	94,75	18,52
75/76	6366,30	92,25	13,00
76/77	6674,00	91,60	12,22
77/78	7342,00	89,53	9,00
78/79	7842,00	88,80	8,63
<b>Pelita III</b>			
79/80	8532,50	88,87	7,05
80/81	9769,23	88,87	5,80
81/82	12549,64	91,27	6,24
82/83	10963,37	88,68	5,04
83/84	10640,86	90,58	3,96
<b>Pelita IV</b>			
84/85	10570,59	87,58	3,55
85/86	11398,61	87,58	3,22
86/87	12000,00	87,76	3,38
87/88	12000,00	78,62	3,12
88/89	12000,00	62,74	2,93

Keterangan: PP = Pendapatan yang Berasal Pemerintah Pusat pada Anggaran Pembangunan

PT = Total Pendapatan yang Berasal dari Pemerintah Pusat

**b. Ipeda/PBB**

Tidak seperti negara-negara lain dimana pajak kekayaan diawasi dan dimiliki secara langsung oleh Pemerintah daerah, di Indonesia pajak kekayaan bukanlah pajak yang dimiliki daerah sepenuhnya. Walaupun sebagian besar pajak ini dipungut oleh pemerintah daerah tetapi dari pemilikannya dikategorikan sebagai penerimaan pusat. Meskipun demikian penggunaan hasil pajak tersebut sebagian besar diserahkan kembali kepada pemerintah daerah.

Perkembangan pajak kekayaan di Indonesia dimulai dengan pajak Ipeda yang pada akhirnya pada tahun 1985 dihapuskan dan diganti menjadi Pajak Bumi dan Bangunan. Pelaksanaan pemungutan PBB ini menghapuskan dua jenis pajak yang dipungut pada Ipeda yaitu pajak kekayaan dan pajak rumah tangga.

Tabel III.9 memperlihatkan perkembangan Ipeda/PBB di Jawa Timur. Prosentase Ipeda/PBB terhadap Pendapatan yang berasal dari Pemerintah Pusat pada penerimaan pembangunan berkisar 5% - 37%.



Tabel III.9

PERKEMBANGAN IPEDA/PBB DI JAWA TIMUR  
(dalam jutaan rupiah)

Thn.	Ipeda/PBB	% thd. PP
69/70	80,614	6,72
70/71	114,733	6,84
71/72	170,894	10,49
72/73	177,945	11,44
73/74	92,543	6,25
Pelita II		
74/75	313,632	5,25
75/76	534,720	7,75
76/77	611,674	8,39
77/78	858,741	10,47
78/79	989,413	11,20
Pelita III		
79/80	1110,587	11,52
80/81	1223,125	11,13
81/82	1200,000	8,73
82/83	1400,000	11,32
83/84	1106,924	9,42
Pelita IV		
84/85	1498,959	12,42
85/86	1616,376	12,42
86/87	1672,798	12,23
87/88	3262,659	21,38
88/89	7127,545	37,46

Keterangan :

PP = Pendapatan yang berasal dari  
Pemerintah Pusat pada  
Penerimaan Pembangunan

### 3.2. Hasil Penelitian dan Pembahasan

Seperti telah dijelaskan pada bagian sebelumnya bahwa dugaan sementara Pendapatan yang Berasal dari

Pemerintah Pusat di Daerah Tingkat I Jawa Timur dipengaruhi oleh jumlah penduduk, jumlah penduduk murid Sekolah Dasar, jumlah pegawai daerah otonom, usaha pajak daerah dan PDRB/capita.

Data yang digunakan dalam perhitungan adalah data time series tahun anggaran 1969/1970 - 1988/1989. Data PDRB/capita dan data usaha pajak daerah disesuaikan dengan tahun anggaran, untuk mendapatkan data tersebut digunakan cara Interpolasi Linier.<sup>27</sup> Rumus yang digunakan untuk memecah data tahunan menjadi data triwulanan adalah sebagai berikut:

$$Q1 = 1/4 \{ (Yt - 4,5/12 (Yt - Yt-1)) \}$$

$$Q2 = 1/4 \{ (Yt - 1,5/12 (Yt - Yt-1)) \}$$

$$Q3 = 1/4 \{ (Yt + 1,5/12 (Yt - Yt-1)) \}$$

$$Q4 = 1/4 \{ (Yt + 4,5/12 (Yt - Yt-1)) \}$$

dimana Q1= triwulan I, Q2= triwulan II, Q3= triwulan III dan Q4= triwulan IV.

Untuk data PDRB/capita yang telah disesuaikan (tahun anggaran) diperoleh dengan menjumlahkan Triwulan II, III dan IV tahun tertentu ditambah Triwulan I pada tahun berikutnya.

Selanjutnya akan dijelaskan tentang estimasi variabel-variabel dengan menggunakan alat bantu

---

<sup>27</sup> Cara ini telah digunakan Ruby Indrakusumah untuk memperoleh PDB Triwulanan, Ruby Indrakusumah, "Peranan Pajak Non Migas dalam APBN, Skripsi S-1, Fakultas Ekonomi Universitas Airlangga, Surabaya, 1987, hal. 16 - 17.

ekonometrika melalui proses pengolahan dengan paket program Microstat.

Hasil estimasi tersebut adalah sebagai berikut:

$$FT = -14353,15 + 0,0000062 P + 805,07 MSD + 13162,37 PDO + 2529,46 UP + 0,0042 PDRB + ut$$

Untuk lebih jelasnya lihat Tabel berikut ini:

Tabel III.10  
Estimasi Regresi Berganda

Variabel	Koefisien Regresi	t test	Partial $r^2$
P	0,0000062	0,037	0,00009
MSD	805,07	5,755*	0,70299
PDO	13162,37	7,803*	0,8130
UP	2529,46	1,960**	0,2152
PDRB	0,0042	2,011**	0,2241
Konstan	-14353,1547		

Catatan: \* signifikan dengan taraf nyata 1%

\*\* signifikan dengan taraf nyata 5%

$$R^2 = 0,9889$$

$$F_0 = 250,186$$

$$D-W = 1,9393$$

Dari hasil uji t statistik terhadap koefisien regresi ternyata hanya variabel jumlah penduduk yang tidak signifikan baik pada taraf nyata 1% maupun 5%. Hal ini sesuai dengan penelitian Alfian Lains yang

menyebutkan bahwa faktor penentu yang lebih tepat<sup>80</sup> bukanlah jumlah penduduk, melainkan persentase penduduk pegawai daerah otonom yang ada di sebuah propinsi.<sup>28</sup>

Dugaan semula faktor/variabel persentase penduduk pegawai daerah otonom merupakan variabel yang memberikan pengaruh paling dominan. Berdasar perhitungan dugaan ini ternyata terbukti dimana perubahan persentase penduduk pegawai daerah mempunyai pengaruh positif yang cukup besar terhadap Pendapatan yang Berasal dari Pemerintah Pusat. Hal ini dapat dilihat dari hasil estimasi dimana koefisien regresinya bertanda positif dengan nilai sebesar 13162,37. Bukti lain yang menunjukkan kondisi ini adalah uji-t nya, ternyata  $t$  hitung ( $t_o$ ) = 7,803 lebih besar dari  $t$  tabel ( $t_t$ ) = 2,145 yang berarti menunjukkan ada hubungan yang signifikan pada taraf nyata 1%. Selain itu bila dilihat koefisien determinasi partialnya ( $r^2$ ) ternyata persentase penduduk pegawai daerah merupakan sumbangan yang sangat berarti dibandingkan dengan variabel-variabel bebas lainnya yakni sebesar  $r^2 = 0,81$ . Ini berarti 81% perubahan Pendapatan yang Berasal dari Pemerintah Pusat dipengaruhi oleh persentase penduduk pegawai daerah otonom. Disamping itu bila dilihat pada Tabel III.4 terlihat bahwa Subsidi Perimbangan Keuangan mempunyai proporsi terbesar terhadap Pendapatan yang Berasal dari Pemerintah Pusat yang berkisar 90 - 100%.

---

<sup>28</sup> Alfian Lains, op. cit, hal. 50

dimana Subsidi Perimbangan Keuangan ini merupakan subsidi dari Pemerintah Pusat untuk pembayaran gaji pegawai negeri. Persentase penduduk pegawai daerah otonom merupakan faktor yang dominan terhadap Pendapatan yang Berasal dari pemerintah Pusat, hal ini sesuai dengan hasil penelitian terdahulu seperti yang diutarakan oleh Alfian Lains dan Tirta Hidayat.

Hal lain yang diperkirakan mempengaruhi Pendapatan yang Berasal dari Pemerintah Pusat adalah persentase penduduk murid Sekolah Dasar. Dari hasil estimasi  $t_o = 5,755 > t_t = 2,145$  yang menunjukkan variabel ini berpengaruh secara nyata pada taraf nyata 1% atau dengan tingkat keyakinan sebesar 99%. Dilihat dari koefisien determinasi partialnya variabel persentase penduduk murid SD ini sebesar 0,7029, hal ini berarti 70,29% perubahan Pendapatan yang Berasal dari Pemerintah Pusat dipengaruhi oleh variabel persentase penduduk murid Sekolah Dasar.

Variabel usaha pajak daerah mempunyai pengaruh yang positif terhadap Pendapatan yang Berasal dari Pemerintah Pusat di Daerah Tingkat I Jatim. Meskipun koefisien determinasi partialnya hanya sebesar 0,2152 atau 21,52% namun uji  $t$ -nya menunjukkan signifikan pada taraf nyata 5% yaitu  $t_o = 1,960 > t_t = 1,761$ . Usaha pajak daerah ini mempunyai hubungan positif, hal ini dapat dilihat dari koefisien regresinya sebesar 2529,45. Hal ini berarti

dengan adanya Pendapatan yang Berasal dari Pemerintah Pusat dapat merangsang Daerah Tingkat I Jawa Timur dalam meningkatkan pengumpulan pajak daerah. Dari hasil penelitian Suparmoko yang meliputi 26 propinsi yang menyebutkan bahwa semakin besar subsidi Pemerintah Pusat justru akan melemahkan usaha pengumpulan pajak ternyata tidak terjadi di daerah Tingkat I Jawa Timur.<sup>29</sup> Dalam Tabel I (hal. 4) dapat kita lihat adanya peningkatan penerimaan asli daerah selama Pelita I hingga pelita IV dimana peningkatan ini tidak hanya pada pertumbuhan realisasinya dari tahun ke tahun saja tetapi juga adanya peningkatan prosentase terhadap Penerimaan Daerah.

Variabel terakhir yang diduga mempengaruhi Pendapatan yang Berasal dari Pemerintah Pusat di Dati I Jawa Timur ini adalah PDRB/kapita. PDRB per kapita mempunyai hubungan positif yaitu sebesar 0,0042. Dari hasil perhitungan  $t_0 = 2,011 > t_t = 1,761$  yang menunjukkan variabel ini mempunyai pengaruh nyata pada taraf nyata 5%. Koefisien determinasi partial sebesar 0,2241 yang berarti 22,41% perubahan Pendapatan yang Berasal dari Pemerintah Pusat di Daerah Tingkat I Jawa Timur dipengaruhi oleh PDRB/kapita. Dalam penelitian Alfian Lains, PDRB/kapita seharusnya mempunyai hubungan negatif dalam arti daerah yang pertumbuhan PDRB/kapitanya besar akan memperoleh subsidi dari Pemerintah Pusat

---

<sup>29</sup>Suparmoko, op.cit, hal.320

yang semakin rendah. Di Daerah Tingkat I Jawa Timur PDRB/kapita menunjukkan hubungan yang positif dengan Pendapatan yang Berasal dari Pemerintah Pusat di Dati I Jatim. Hal ini menunjukkan bahwa Pemerintah dalam memberikan/mengalokasikan subsidi kepada daerah khususnya Daerah Tingkat I Jawa Timur belum memperhatikan aspek pemerataan dan bila hal ini terus berlanjut ketimpangan antar daerah akan semakin besar mengingat daerah masih sangat tergantung kepada bantuan Pemerintah Pusat sedang penerimaan asli daerah masih belum dapat diandalkan.

Tirta Hidayat, yang mengemukakan bahwa dalam pemberian subsidi ke daerah Pemerintah cenderung memperhatikan kriteria kebutuhan dari pemerintah daerah, dalam penelitian ini terbukti dimana faktor jumlah pegawai daerah otonom, jumlah murid Sekolah Dasar ternyata mempunyai pengaruh yang cukup besar terhadap Pendapatan yang Berasal dari Pemerintah Pusat di Daerah Tingkat I Jawa Timur.

Uraian diatas hanya didasarkan secara parsial untuk setiap variabel bebas sampai seberapa jauh pengaruhnya terhadap variabel tidak bebasnya. Dengan demikian secara berurutan dapat dikatakan dominasi dari variabel bebas dalam mempengaruhi variabel tidak bebasnya adalah ; jumlah pegawai daerah otonom, jumlah penduduk murid Sekolah Dasar, PDRB/kapita dan yang terkecil adalah usaha pajak daerah.

Selanjutnya bila dianalisis lebih mendalam dengan melihat variabel-variabel bebas secara simultan sejauh mana pengaruhnya terhadap variabel tidak bebasnya, ternyata variabel-variabel bebas secara bersama-sama mempunyai pengaruh yang sangat nyata pada taraf nyata 1%. Hal ini bisa dilihat dari nilai F rasio hitung ( $F_o$ ) = 250,186 >  $F_t$  = 4,69. Konsekuensi logis dari hal ini menunjukkan bahwa secara bersama-sama variabel persentase penduduk pegawai daerah otonom, persentase penduduk murid Sekolah Dasar, PDRB/kapita dan usaha pajak daerah sangat nyata pengaruhnya terhadap Pendapatan yang Berasal dari Pemerintah Pusat di Daerah Tingkat I Jawa Timur. Meskipun demikian tidak menutup kemungkinan pengaruh dari variabel lain yang tidak dimasukkan dalam model. Kenyataan ini didukung besarnya nilai koefisien determinasi ( $R^2$ ) yaitu sebesar 0,9889, ini berarti bahwa secara bersama-sama keseluruhan variabel bebas yang tercakup dalam model mampu menjelaskan pada variabel tidak bebasnya sebesar 98,80% sedang sisanya dipengaruhi oleh faktor-faktor lain yang tidak tercakup dalam model.

Disamping uji statistik diatas, selanjutnya akan dilakukan pendeteksian gejala heterokedastis dan autokorelasi. Dalam uraian ini pembuktian gejala heterokedastis menggunakan metoda Spearman Rank Correlation. Perhitungannya dapat dilihat dalam Tabel III.11. Dari hasil perhitungan diperoleh:



Tabel III.11

## PERHITUNGAN ANALISIS SPEARMAN RANK CORRELATION

ei	P	d1 <sup>2</sup>	MSD	d2 <sup>2</sup>	PDO	d3 <sup>2</sup>	UP	d4 <sup>2</sup>	PDRB	d5 <sup>2</sup>
13	1	144	1	144	4	81	6	49	1	144
11	2	81	3	64	3	64	1	100	2	81
15	3	144	6	81	1	196	3	144	3	144
6	4	4	5	1	2	8	4	4	4	4
8	5	9	2	36	5	9	5	9	5	9
9	6	9	4	25	6	9	2	100	6	9
14	7	49	7	49	11	9	19	4	7	49
10	8	4	8	4	10	0	12	0	8	4
1	9	64	9	64	8	49	10	81	9	64
9	10	1	10	1	7	4	13	16	10	1
7	14	49	11	16	12	25	8	1	11	16
20	17	9	13	49	9	121	17	9	12	64
16	20	16	15	1	13	9	20	16	13	9
4	11	49	18	196	14	100	18	196	14	100
3	12	81	19	256	15	144	7	16	15	144
5	13	64	20	25	16	121	11	36	16	121
17	15	4	17	0	17	0	9	64	17	0
18	16	4	16	4	18	0	14	16	18	0
2	18	256	14	144	19	289	15	169	19	289
12	19	289	12	0	20	64	16	16	20	64
		<u>1330</u>		<u>1160</u>		<u>1302</u>		<u>1046</u>		<u>1316</u>

rs1 = 1  
to.1 = +  
rs2 = 0,12782  
to.2 = 0,02963  
rs3 = 0,02105  
to.3 = 0,08932  
rs4 = 0,21353  
to.4 = 0,9273  
rs5 = 0,010527  
to.5 = 0,044666

Selanjutnya apabila digunakan tingkat kepercayaan sebesar 1% dengan  $df = 18$  maka besarnya  $tt = 2,5521$ . Dari semua perhitungan ternyata  $to < tt$  dan secara statistik dikatakan tidak ada perbedaan yang signifikan atau dapat diartikan bahwa tidak terjadi heterocedastis dalam model ini.

Selanjutnya untuk pendeteksian Autokorelasi dengan menggunakan Metoda Durbin-Watson. Hasil estimasi menunjukkan bahwa model tidak mengalami gangguan autokorelasi. Hal ini ditandai dengan nilai uji DW sebesar 1,9393 jika dibandingkan dengan nilai kritis (critical value) batas bawah ( $d_l$ ) sebesar 0,60 dan batas atas ( $d_u$ ) sebesar 1,74 pada tingkat keyakinan 99% atau pada taraf nyata 1%.

## DAFTAR PUSTAKA

Alfian Lains, Pendapatan Daerah dalam Ekonomi Orde Baru, Prisma No.4, LP3ES, Jakarta, 1985.

Bappeda Tingkat I Jawa Timur, Jawa Timur Membangun Eka Dasawarsa 1969 - 1974.

Biro Keuangan dalam Angka, Pemerintah daerah Tingkat I Jawa Timur.

Brian Brinder, "Pengelolaan Keuangan Pemerintah Daerah", dalam Keuangan Pemerintah Daerah di Indonesia, Universitas Indonesia, Jakarta, 1989.

C.S.T. Kamsil, Pokok-Pokok Pemerintah di Daerah, Aksara Baru, Jakarta, 1984.

Harrod R. Alfred, Local Government in Developing Contries, seperti dikutip oleh Alfian Lains, "Pendapatan Daerah dalam Ekonomi Orde Baru", Prisma No.4, LP3ES, 1985.

Jawa Timur Membangun, Pemerintah Daerah Tingkat I Jawa Timur, beberapa penerbitan.

Kenneth J. Davey, Pembiayaan Pemerintah Daerah, Praktek - Praktek Internasional dan Relevansinya bagi Dunia Ketiga, Penerbit Universitas Indonesia, Jakarta, 1988.

Kenneth J. Davey, "Hubungan Keuangan Pusat - Daerah di Indonesia" dalam Keuangan Pemerintah Daerah di Indonesia, Penerbit Universitas Indonesia, Jakarta, 1989.

Musgrave, RA dan Musgrave, PB, Public Finance in Theory and Practice, Fifth Edition, Mc. Graw Hill Book Company, New York, 1989.

Nick Devas, "Keuangan Pemerintah Daerah di Indonesia: Sebuah Tinjauan Umum" dalam Keuangan Pemerintah Daerah di Indonesia, UI - Press, Jakarta, 1989.

Nurimansyah Hasibuan, "Otonomi dan Desentralisasi Keuangan Daerah," Prisma No.8, LP3ES, Jakarta, 1991.

Ruby Indrakusuma, "Peranan Non Migas dalam APBN," Skripsi S-1, Fakultas Ekonomi Universitas Airlangga, Surabaya, 1987.

Shaw, G.K., "Hubungan Fiskal Antar Pemerintah", dalam Gustav F. Papanek, Ekonomi Indonesia, PT. Gramedia, Jakarta, 1987.

Statistik Keuangan Pemerintah Daerah Tingkat I (Propinsi), BPS, Jakarta, beberapa penerbitan.

Sudradjat S.W., Mengenal Ekonometrika Pemula, CV. Armiko, Bandung, 1984.

Suparmoko, Asas-asas Ilmu Keuangan Negara, BPFE - UGM, Yogyakarta, 1984.

Susiyati B. Hirawan, "Analisa Tentang Keuangan Daerah Indonesia", Ekonomi dan Keuangan Indonesia, Vol. XXXIV, No.1, 1986.

Sutrisno P.H., Dasar-dasar Ilmu Keuangan Negara, Cetakan Ketiga, BPFE - UGM, Yogyakarta, 1984.

Tirta Hidayat, "Aspek Pemerataan dari Subsidi Regional" dalam Perspektif Daerah dalam Pembangunan Nasional, Badan Otonomika FE - UI, Jakarta, 1987.

Werner Z. Hirsch, The Economics of State and Local Government, Mc. Graw Hill Book Company, New York, 1970.

