

**ANALISIS HUBUNGAN KEUANGAN DAERAH – PUSAT
DALAM MENGHADAPI OTONOMI DAERAH
(Studi Kasus Kabupaten Buleleng Propinsi Bali)**



TESIS

**Untuk memenuhi sebagai persyaratan
mencapai derajat Sarjana S-2**

Program Studi

Magister Ilmu Ekonomi dan Studi Pembangunan

Disusun Oleh :

**I Gusti Lanang Putu Tantra
C4B000111**

**PROGRAM PASCA SARJANA
UNIVERSITAS DIPONEGORO
SEMARANG
2003**

1 - 01

TESIS
ANALISIS HUBUNGAN KEUANGAN DAERAH – PUSAT
DALAM MENGHADAPI OTONOMI DAERAH
(Studi Kasus Kabupaten Buleleng Propinsi Bali)

disusun Oleh

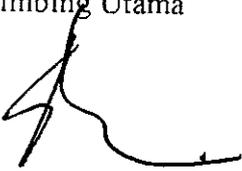
I Gusti Lanang Putu Tantra

C4B000111

telah dipertahankan di depan Dewan Penguji
pada tanggal 2 Januari 2003
dan dinyatakan telah lulus memenuhi syarat

Susunan Dewan Penguji

Pembimbing Utama



(Prof. Dr. H. Miyasto, SU)

Anggota Penguji



1. (Drs. Basuki Suwardo, MS)

Pembimbing Pendamping



(Dra. Tri Wahyu R., MSi)

2. (Dra. Hj. Indah Susilowati, MSc, Ph.D)

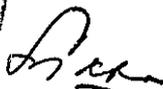


3. (Firmansyah, SE, MSi)

Semarang, 2 Januari 2003.

Program Studi Magister Ilmu Ekonomi dan Studi Pembangunan

Ketua



(Dr. Syafrudin Budiningharjo, SU)

NIP. 130 610 542



PERNYATAAN

Dengan ini Saya menyatakan bahwa tesis ini adalah hasil pekerjaan Saya sendiri dan didalamnya tidak terdapat karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar kesarjanaan di suatu perguruan tinggi dan lembaga pendidikan lainnya. Pengetahuan yang diperoleh dari hasil penerbitan maupun yang belum/tidak diterbitkan, sumbernya dijelaskan didalam tulisan dan daftar pustaka.

Semarang , 24 Desember 2002

(I Gusti Lanang Putu Tantra)

ABSTRACT

The development of autonomy and globalization era gives a big consequence towards Indonesia as a developing country especially in terms of national development process. The economic power for facing this challenge depends on built synergy in every sector.

Society's demand on various problems and constraints becomes more dynamic. Consequently, the choice among the existed systems is an expected step that gives a solution in order to achieve development future expectation, namely a welfare and prosperous society.

There are various problems in era autonomy in terms of local finance. The following problems are related to the extent of central – local financial relationship of Buleleng Regency in terms of fiscal decentralization, fiscal position, fiscal elasticities and fiscal autonomy. The objective of this study is to analyze that financial relationship happened in Buleleng regency. This study makes use of ratio approach and linear multiple regression analysis for data at research period of 1974-2000.

Buleleng Regency is one of the regencies in Bali province where its development is sub-system of national development. The findings of the study suggest that the level of fiscal decentralization in Buleleng regency is still low, i.e. it only reaches 12.70% whereas its dependence on central government is still high. This is showed by the facts that the average proportion of central government subsidy to the local revenue is significantly high, i.e. 66.47%. That condition is also supported by the low level of its owned local revenues only reach 2.73% from its capacity.

It is proudly noticed that the owned local revenues are relatively responsive towards the change in Gross Regional Domestic Product (GRDP). It means that it is suggested that the effort expressed in determined policy is directed to stimulate the increase in GRDP. Major Sectors forming GRDP: Agriculture, Industry, Trade and Services are the engine for development mobilization in Buleleng regency. This is proved by the findings that those sectors give a significant impact on the level of local fiscal autonomy, except trade sector.

This study recommends that local government should provide policies in relation to the following matters: (1) the increase in owned local revenues; (2) the improvement of local officer performance; (3) efforts to create conducive climate so that this could boost society's economic activities, which in turn this could accelerate the increase in GRDP.

ABSTRAKSI

Perkembangan era otonomi dan globalisasi menimbulkan konsekuensi yang sangat besar bagi Indonesia sebagai negara berkembang utamanya dalam langkah pembangunan nasional. Kekuatan perekonomian untuk menghadapi tantangan tersebut tergantung pada sinergi yang dibangun pada setiap sektor.

Tuntutan masyarakat atas berbagai persoalan dan kendala yang ada menjadi semakin dinamis, Konsekuensinya, pilihan atas sistem yang ada merupakan sebuah langkah yang diharapkan memberikan solusi bangsa untuk mewujudkan cita-cita pembangunan yaitu masyarakat adil dan makmur.

Terdapat berbagai persoalan di era otonomi daerah dari sisi keuangan daerah antara lain permasalahan yang berkaitan dengan bagaimanakah struktur keuangan daerah – pusat dilihat dari Desentralisasi fiskal, Posisi fiskal, Elastisitas fiskal dan Otonomi fiskal Daerah kabupaten Buleleng. Studi ini bertujuan untuk menganalisis permasalahan tersebut dengan menggunakan pendekatan rasio dan analisis regresi linier berganda sedangkan periode penelitian 1974-2000.

Kabupaten Buleleng yang merupakan salah satu kabupaten di propinsi Bali dimana pembangunannya juga merupakan sub sistem dari pembangunan nasional. Dari hasil penelitian ini diperoleh beberapa temuan bahwa tingkat desentralisasi fiskal daerah di kabupaten Buleleng masih rendah yaitu hanya mencapai 12,70 %, sedangkan tingkat ketergantungan terhadap pemerintah pusat masih tinggi. Hal tersebut ditunjukkan dengan adanya kenyataan bahwa tingginya proporsi rata-rata subsidi pusat terhadap penerimaan daerahnya yaitu sebesar 66,47 %. Kondisi tersebut didukung pula dengan rendahnya perolehan PAD yang hanya mencapai 2,73 % dari kapasitasnya.

Suatu yang membanggakan dimana PAD cukup responsif terhadap perubahan PDRB. Artinya, upaya / kebijakan hendaknya ditujukan untuk menstimulus peningkatan PDRB. Sektor-sektor utama pembentuk PDRB: Pertanian, Industri, Perdagangan, dan Jasa-jasa adalah penggerak dalam memobilisasi pembangunan di daerah studi. Ini dibuktikan dari temuan bahwa sektor-sektor tersebut berpengaruh secara signifikan terhadap Derajat Otonomi Fiskal Daerah (DOFD), kecuali sektor perdagangan.

Hasil studi ini merekomendasikan bahwa pemerintah daerah melakukan kebijakan yang dapat meningkatkan PAD, peningkatan kinerja aparatur didaerah, dan upaya untuk menciptakan kondisi kondusif sehingga memacu aktivitas ekonomi masyarakat yang pada akhirnya dapat meningkatkan PDRB.

KATA PENGANTAR

Sejenak merenung *Keagungan Tuhan Yang Maha Esa/ Ida Sang Hyang Widhi Waca* maka sewajarnya memanjatkan puja dan puji syukur atas segala limpahan Rahmat-Nya.

Sebagai suatu kewajiban dan tuntutan moral intelektual dapat menyusun suatu Karya Ilmiah yang dikemas dalam format tesis dengan judul "*Analisis Hubungan Keuangan Daerah-Pusat Dalam Menghadapi Otonomi Daerah*" (*Studi Kasus Kabupaten Buleleng Propinsi Bali*) yang dimaksudkan untuk memenuhi persyaratan akademik Program Magister Ilmu Ekonomi dan Studi Pembangunan Universitas Diponegoro Semarang.

Terwujudnya karya ilmiah ini berkat dukungan berbagai pihak sehingga melalui media ini perkenankan mengucapkan terima kasih kepada yth/ytc :

1. Bapak Dekan, Ketua Program beserta seluruh civitas akademika Fakultas Ekonomi Undip Semarang.
2. Bapak Prof. Dr. H. Miyasto, SU dan Ibu Dra Tri Wahyu R., MSi selaku Pembimbing dengan penuh kearifan dan seksama dalam membimbing.
3. Bapak Ketua Yayasan, Rektor, Dekan, beserta seluruh Civitas Akademika Fakultas Ekonomi Unwar Denpasar.
4. Ibu Frida Kodoatie/Johanna Maria Kodoatie sekeluarga atas segala dukungan moril dan materiil beserta segala curahan perhatian ekstranya sehingga kami temukan aktualisasi diri saat ini.
5. Teman-teman Angkatan I Ps. MIESP Undip, terkhusus Adrian Cs, Fakri Cs, dan Elis Cs serta Nengah Rata atas amal baik dan budinya.
6. Kang Mas Suranto beserta keluarga atas kerelaan dan kepercayaannya untuk menempati rumah selama studi.
7. Semeton Merajan Arya Dauh Bale Agung Jro Liligundi, dan Kelompok Denpasar atur seksema ring astitinyane sareng sami.
8. Ajik (Almarhum), ibu dan mertua di Karangasem serta adik-adik semuanya.
9. Terkhusus untuk *Ayu Putri* mantan pacarku dulu yang kini dengan setia menjadi istriku, betapa terharu atas ketulusan dan kepercayaanmu terhadap diri Beli mengikuti

studi. Anak-anakku *Agung Pradnya*, dan *Agung Geg Mita* sikap riang, lucu dan candamu di setiap kesempatan seakan memberi inspirasi dan motivasi sukses terhadap diri Ajik walau terkadang mesti sedih dan menangis jika ajik akan berangkat ketempat studi.

10. Pihak-pihak yang tidak sempat disebut satu per satu.

Sesederhana apapun suatu karya yang tersaji ini diyakini dan pasti ada manfaatnya walau tanpa dipungkiri terdapat beberapa kelemahan-kelemahan layaknya insan ciptaan Tuhan. Namun ini semua sudah tentu diawali upaya-upaya maksimal.

Sepedas apapun kritik/saran yang terbidik pada tulisan ini akan sangat diterima dengan senang hati sebagai bumbu penyedap demi penyempurnaan formula sajian dikemudian hari.

Semarang , 24 Desember 2002

Penyusun,



(I Gusti Lanang Putu Tantra)

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGESAHAN	ii
PERNYATAAN	iii
ABSTRACT	iv
ABSTRAKSI	v
KATA PENGANTAR	vi
DAFTAR TABEL	xi
DAFTAR GAMBAR	xii
DAFTAR LAMPIRAN	xiii
PERSEMBAHAN	xiv
BAB I PENDAHULUAN	
1.1. Latar Belakang	1
1.2. Perumusan Masalah	10
1.3. Tujuan Penelitian	11
1.4. Manfaat Penelitian	12
BAB II TELAAH PUSTAKA DAN HIPOTESIS	
2.1. Telaah Pustaka	13
2.1.1. Keuangan Negara dan Perimbangan Keuangan	13
2.1.2. Derajat Desentralisasi Fiskal Daerah	18
2.1.3. Posisi Fiskal Daerah	19
2.1.4. Elastisitas Fiskal Daerah	21
2.1.5. Derajat Otonomi Fiskal Daerah	23
2.1.6. Perkembangan Ekonomi Daerah	24
2.1.7. Transfer Pemerintah	27
2.1.7.1. Sumbangan	27
2.1.7.2. Bantuan Pemerintah Pusat	27
2.1.8. Penelitian Terdahulu	29
2.1.9. Kerangka Pemikiran	35

2.2. Hipotesis	37
2.3. Definisi Operasional	37
BAB III METODE PENELITIAN	
3.1. Lokasi dan Waktu Penelitian	39
3.2. Jenis dan Sumber Data	39
3.3. Metode Pengumpulan Data	39
3.4. Metode Analisis	40
3.4.1. Analisis Derajat Desentralisasi Fiskal Daerah	40
3.4.2. Analisis Posisi Fiskal Daerah	40
3.4.3. Analisis Elastisitas Fiskal Daerah	41
3.4.4. Analisis Derajat Otonomi Fiskal Daerah	42
BAB IV GAMBARAN UMUM OBYEK PENELITIAN	
4.1. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Sektor Penerimaan Daerah Kabupaten Buleleng	44
4.2. Keadaan Ekonomi dan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) Kabupaten Buleleng	47
4.3. Deskripsi Singkat Sektor-sektor Utama PDRB Kabupaten Buleleng	49
4.4. Sumbangan/Bantuan Pemerintah Pusat yang Diterima Kabupaten Buleleng	53
BAB V HASIL DAN PEMBAHASAN	
5.1. Analisis Derajat Desentralisasi Fiskal Daerah	55
5.2. Analisis Posisi Fiskal Daerah	58
5.3. Analisis Elastisitas Fiskal Daerah	61
5.4. Analisis Derajat Otonomi Fiskal Daerah	62
5.4.1. Uji Multikolinieritas	64
5.4.2. Uji Heteroskedastisitas	64
5.4.3. Uji Autokorelasi	65

5.5. Interpretasi Terhadap Faktor-faktor yang Mempengaruhi Derajat Otonomi Fiskal Daerah Kabupaten Buleleng.....	67
BAB VI PENUTUP	
6.1. Simpulan	70
6.2. Saran-saran / Rekomendasi	71
6.3. Kelemahan Studi/Limitasi	72
DAFTAR PUSTAKA	73
LAMPIRAN-LAMPIRAN	
RIWAYAT HIDUP PENELITI	

DAFTAR TABEL

Judul Tabel	Halaman
1. Perkembangan Proporsi Pos Penerimaan Daerah terhadap APBD Kabupaten Buleleng – Bali Tahun Anggaran 1995/1996 – 1999/2000.....	5
2. Perkembangan Relatif Kontribusi Sektor Terhadap PDRB Kabupaten Buleleng Tahun 1996 – 2000 Atas Dasar Harga Konstan Tahun 1993	7
3. Laju Pertumbuhan PDRB Atas Dasar Harga Konstan Tahun 1993 Kabupaten Buleleng Tahun 1999 – 2000.....	9
4. Perkembangan PDRB Per Kapita Kabupaten Buleleng Tahun 1996 – 2000	10
5. Resume Penelitian Terdahulu	30
6. Realisasi Penerimaan Daerah Kabupaten Buleleng Tahun 1996/1997 – 2000/2001	46
7. Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) Kabupaten Buleleng Atas Dasar Harga Konstan Tahun 1993 Menurut Sektor Tahun 1996 – 2000...	48
8. Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) Menurut Sektor Utama Kabupaten Buleleng atas Harga Konstan Tahun 1993 Tahun 1996 – 2000	52
9. Sumbangan/Bantuan yang Diterima Kabupaten Buleleng.....	54
10. Derajat Desentralisasi Fiskal Kabupaten Buleleng Tahun Anggaran 1974 – 2000 (April – Desember).....	56
11. Posisi Fiskal Daerah Buleleng.....	59

DAFTAR GAMBAR

Judul Gambar	Halaman
1. Peranan Kelompok Sektor terhadap PDRB Kabupaten Buleleng Tahun 2000 (dalam %).....	8
2. Kerangka Pemikiran Teoritis	36

DAFTAR LAMPIRAN

Judul Lampiran

- Lampiran 1 : PAD, PPD, S/B, dan TPD Kabupaten Buleleng
Tahun 1974 – 2000 (Dalam Rupiah)
- Lampiran 2 : Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) Kabupaten Buleleng
Menurut Sektor Utama (Pertanian, Industri, Perdagangan, Jasa-
jasa) Berdasarkan Harga Konstan Tahun 1975, 1983, 1993
(Jutaan Rupiah)
- Lampiran 3 : Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) Kabupaten Buleleng
Menurut Sektor Utama (Pertanian, Industri, Perdagangan, Jasa-
jasa) Berdasarkan Harga Konstan Tahun 1993 (Jutaan Rupiah)
- Lampiran 4 : Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kabupaten/Kota se Bali
(Ribuan Rupiah)
- Lampiran 5 : Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) Kabupaten/
Kota se Bali (Jutaan Rupiah) Menurut Harga Konstan
Tahun 1975, 1983, 1993
- Lampiran 6 : Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) Kabupaten/
Kota se Bali (Jutaan Rupiah) Menurut Harga Konstan
Tahun 1993
- Lampiran 8 : DOFD, Sumbangan Sektor Pertanian, Industri, Perdagangan,
Jasa-jasa terhadap PDRB Total dan Proporsi Sumbangan/Bantuan
Terhadap Total Penerimaan APBD Kabupaten Buleleng
- Lampiran 9 : Print Out SPSS DOFD Kabupaten Buleleng
- Lampiran 10 : Print Out SPSS Uji Linieritas Durbin Watson untuk Persamaan
Model Utama dan Persamaan Model Kuadrat
- Lampiran 11 : Print Out SPSS Uji Heterokedastisitas (Uji Park)
- Lampiran 12 : Perbandingan Dua UU Otonomi Daerah
- Lampiran 13 : Pola Pikir/Pandangan Kerja dan Orientasi Sumber Daya
Keuangan Daerah
- Lampiran 14 : Norma dan Prinsip Anggaran Daerah
- Lampiran 15 : Diagram Alur Pemikiran

"PERSEMBAHAN"

Pusatkan pikiranmu pada kesucian,
Bekerjalah tanpa menghiraukan pahala,
Tegaklah pada sukses maupun kegagalan,
Sebab keseimbangan jiwa adalah yoga
(Bhagawadgita Sargah 11 Sloka 48)

Tubuh dibersihkan dengan air
Pikiran dibersihkan dengan kejujuran
Roh/jiwa dibersihkan dengan ilmu dan tapa
Akal dibersihkan dengan kebijaksanaan
(Buku Silakrama hal 90)

Keutamaan dharma itu sesungguhnya merupakan sumber
datangnya kebahagiaan bagi yang melaksanakannya; lagi
pula dharma itu merupakan perlindungan orang yang
berilmu; tegasnya hanya dharma yang dapat melebur
dosa triloka atau jagat tiga itu.
(Sarasamuscaya Sloka 18)

*Untuk : Yang terkasih, tersayang, tercinta
Dari : I Gusti Lanang Putu Tantra*

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Pembangunan merupakan suatu proses yang dinamis dan terencana dengan mengarahkan serta memanfaatkan segala sumber daya, potensi yang dimiliki oleh suatu negara guna mencapai tujuan dan sasaran tertentu. Dalam kerangka struktur desentralisasi Pemerintah saat ini meluncurkan UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang pemerintahan daerah dan UU Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara pemerintah pusat dan daerah.

Esensi dari UU tersebut meletakkan dasar sistem hubungan pusat dengan daerah yang dirangkum dalam tiga asas yaitu Desentralisasi, Dekonsentrasi dan Tugas Perbantuan.

Sesuai dengan amanat GBHN 1999-2004 tentang arah kebijakan ekonomi makro antara lain :

1. Mempercepat penyelamatan dan pemulihan ekonomi guna membangkitkan sektor riil.
2. Mengupayakan tingkat suku bunga yang wajar, tingkat inflasi yang terkendali, stabil dan realistis.
3. Menyehatkan APBN dengan mengurangi defisit anggaran, pengurangan subsidi dan pinjaman luar negeri secara bertahap, peningkatan penerimaan pajak progresif yang adil dan jujur, serta penghematan pengeluaran.
4. Mempercepat rekapitulasi perbankan dan restrukturisasi utang swasta.
5. Bersama-sama dengan kebijakan lainnya melakukan berbagai upaya terpadu untuk mengurangi kemiskinan dan pengangguran.
6. Mendukung pengembangan sistem ekonomi kerakyatan.

Dengan demikian kebijakan makro jangka pendek diarahkan untuk memudahkan, pelaksanaan kebijakan lainnya dan jangka menengah kebijakan ekonomi makro diarahkan untuk memperkuat landasan pembangunan yang berkelanjutan dan berkeadilan. Dalam mewujudkan salah satu arah kebijakan pembangunan secara bertahap ditujukan untuk memperkokoh negara kesatuan Republik Indonesia dan memperlancar

penyelenggaraan pembangunan nasional, pelaksanaan pemerintahan di daerah didasarkan pada otonomi nyata, sesuai dengan asas-asas yang tertuang dalam UU No. 22 tahun 1999.

Wacana otonomi daerah menjadi menarik untuk diperhatikan karena adanya tekad pemerintah untuk menitikberatkan pelaksanaan asas desentralisasi di daerah kabupaten/kota. Dasar pertimbangannya adalah : *Pertama*, dari dimensi politik, kabupaten dipandang sebagai daerah dengan fanatisme kedaerahan relatif tidak terlalu besar sehingga risiko terhadap adanya ancaman gerakan separatis dan peluang berkembangnya aspirasi federalis secara relatif menjadi minim. *Kedua*, dari dimensi administratif, penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat relatif dapat lebih efektif. *Ketiga*, kabupaten/kota adalah daerah ujung tombak pelaksanaan pembangunan. Sehingga kabupatenlah yang lebih mengetahui keseluruhan potensi di daerahnya.

Apabila otonomi diberikan dengan tujuan untuk memajukan daerah maka daerah seharusnya mendapat kesempatan yang sepadan dengan kemampuan dan haknya untuk memberdayakan otonomi tersebut. Jelas didalamnya adalah adanya tuntutan untuk mendapatkan perimbangan keuangan antara Pusat dengan Daerah.

Sementara itu selama ini struktur hubungan fiskal antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah ditandai dengan adanya ketergantungan yang sangat besar dari pemerintah daerah kepada bantuan pemerintah pusat. Karena keterbatasan sumber-sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang dikembangkan, peranan bantuan pemerintah pusat rata-rata menunjukkan proporsi cukup besar lima tahun terakhir sehingga ada tendensi tugas-tugas yang dilimpahkan sangat tidak berimbang dengan pelimpahan sumber-sumber PAD.

Penghasilan dari migas tidak dapat lagi diharapkan menjadi motor perolehan dana pembangunan, tanda-tanda tentang menguatnya tuntutan pemberdayaan kemampuan daerah melalui PAD, maka kondisi demikian desentralisasi adalah satu-satunya pilihan yang harus diambil sebagai alternatif yang layak untuk benar-benar dilaksanakan. Adanya persoalan tersebut maka perlu memakai pertimbangan tertentu dalam pengambilan

keputusan terhadap pelaksanaan pembiayaan pembangunannya. Menurut Tjokro Amidjojo (1974) beberapa pertimbangan penting tersebut antara lain : *Pertama*, supaya pembiayaan pembangunan daerah harus konsisten dengan pembiayaan pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah pusat di daerah tersebut. Konsisten ini akan lebih menjamin proses pertumbuhan ekonomi daerah. Dengan saling menunjangnya kegiatan usaha pembangunan yang dibiayai oleh pemerintah pusat, maka akan dapat ditingkatkan manfaat usaha tersebut. *Kedua*, lebih baik apabila pengeluaran pembiayaan daerah dilakukan pula dalam rangka perencanaan pembangunan daerah yang juga dicerminkan dalam suatu anggaran belanja daerah dengan maksud adanya pertanggungjawaban legislatif. *Ketiga*, perlunya pula pengeluaran pembiayaan pembangunan pemerintah daerah tersebut dilakukan berdasarkan prinsip-prinsip efisiensi dan atas dasar ongkos dan manfaat (*efficiency and benefit cost principle*). Seringkali kekurangan tenaga-tenaga yang cukup mampu di daerah, demikian pula kurangnya konsultan-konsultan yang lebih baik, maka hal itu belum mendapat perhatian yang cukup di daerah. *Keempat*, orientasi pengeluaran pembiayaan pembangunan daerah diarahkan untuk menggairahkan kegiatan masyarakat atau sektor swasta. Dalam hal terakhir ini, merupakan keterbatasan dari pemerintah daerah, yaitu karena terbatasnya sumber-sumber biaya untuk pembangunan, karena hal ini lebih dianggap sebagai tugas pemerintah pusat secara nasional, atau karena peranan pemerintah daerah fungsinya membatasi hal itu.

Keterbatasan sumber-sumber pembiayaan pembangunan disebabkan antara lain karena kemampuan fiskal di tingkat daerah masih kurang, pemerintah pusat belum atau tidak memindahkan kewenangan fiskal yang berarti kepada daerah-daerah (fiskal yang diserahkan secara langsung maupun dalam rangka sharing), kurangnya kemampuan perpajakan di tingkat daerah yang disebabkan antara lain oleh karena memang lemahnya kemampuan administratif perpajakan daerah dan untuk daerah-daerah yang tradisional agraris, kesulitan karena sifat-sifat kemasyarakatan yang belum berubah (*depersonalized*). Untuk daerah-daerah perkotaan, di mana hubungan-

hubungan non pribadi dan bersifat resmi lebih bisa dilakukan, keadaan relatif lebih baik (Tjokroamidjojo, 1974).

Sedangkan Suparmoko (1994) mengatakan bahwa Indonesia berada dalam tahap pembangunan di mana sentralisasi yang tinggi dalam keuangan negara dirasa sangat penting baik dalam arti politik maupun ekonomi. Namun dengan penurunan penerimaan minyak bumi dan pajak-pajak yang berkaitan dengannya, pemerintah pusat mengharapkan agar pemerintah daerah baik tingkat I maupun tingkat II dapat meningkatkan penerimaan daerahnya guna membiayai pengeluaran pemerintah daerah yang bersangkutan. Hal ini akan meningkatkan peranan pemerintah daerah dalam struktur keuangan pemerintahan di Indonesia.

Pada sudut lain pembangunan wilayah propinsi juga tidak terlepas dari pembangunan nasional mengingat hierarki kekuasaan wilayah pembangunan eksistensi propinsi juga memberi warna atau corak pembangunan yang ada di suatu daerah. Propinsi Bali salah satu propinsi yang ada di Indonesia terdiri dari 8 kabupaten dan 1 kota dilihat dari luas wilayahnya relatif sempit dibanding propinsi lainnya, namun kenyataan yang dihadapi propinsi ini cukup sarat akan berbagai persoalan oleh karena implikasi dari wilayah yang memiliki basis sektor pariwisata dengan dukungan alam yang bervariasi.

Kondisi nyata menunjukkan bahwa di wilayah Propinsi Bali terjadi ketimpangan/disparitas antara Bali Utara (Kabupaten Buleleng) dengan Bali Selatan (Kabupaten Badung dan kabupaten lain di sekitarnya). Hal ini dikarenakan adanya pengalihan pusat pemerintahan propinsi dari Kabupaten Buleleng ke Kabupaten Badung (Bali Selatan). Ini berimplikasi nampak adanya pemusatan aktivitas masyarakat dan ditunjang oleh fasilitas, sarana/prasarana pembangunan.

Menelusuri realitas tersebut Kabupaten Buleleng sebagai salah satu kabupaten yang memiliki luas wilayah terluas dan panjang pantai terpanjang di antara kabupaten lainnya, sehingga kondisi ekonominya terdeskripsikan sebagai berikut :

Gambaran perkembangan proporsi penerimaan daerah terhadap APBD Kabupaten Buleleng – Bali disajikan pada Tabel 1.1

Tabel 1.1.

**Perkembangan Proporsi Pos Penerimaan Daerah terhadap APBD Kabupaten Buleleng – Bali
Tahun Anggaran 1995/1996 – 1999/2000
(RP. 000)**

No	Pos Penerimaan	1995/1996		1996/1997		1997/1998		1998/1999		1999/2000		Rata-rata (%)
		Jumlah	%	Jumlah	%	Jumlah	%	Jumlah	%	Jumlah	%	
1	Bagian sisa lebih perhitungan anggaran tahun lalu	346.747.538	0,67	753.592.500	1,20	1.694.895.700	2,03	4.613.256.000	3,89	5.583.630.439,68	4,73	2,51
2	Pendapatan Asli Daerah	4.422.897.604	8,59	5.015.291.700	8,01	5.793.136.000	6,95	5.884.115.000	4,96	5.976.532.489,03	5,06	6,71
3	Bagian bagi hasil pajak dan bukan pajak	3.751.533.518	7,29	5.135.109.200	8,20	2.768.065.000	3,32	6.311.577.000	5,32	6.359.983.693,68	5,39	5,90
4	Sumbangan dan bantuan pemerintah pusat	42.970.369.128	83,45	51.557.339.300	82,35	61.784.416.000	74,17	90.987.279.000	76,69	89.944.697.650,00	76,17	78,56
5	Pinjaman/urusan kas	750.000	0,00	147.540.000	0,24	11.261.401.600	13,52	10.853.715.000	9,15	10.222.911.322,00	8,66	6,31
	Total Penerimaan	51.492.297.789	100,00	62.608.972.700	100,00	83.301.914.300	100,00	118.649.942.000	100,00	118.087.757.594,39	100,00	100,00

Sumber : Badan Pengelolaan Keuangan Daerah Kabupaten Buleleng Tahun 2000

Dari tabel 1.1 diketahui bahwa lima tahun fiskal (1995/1996 – 1999/2000) rata-rata proporsi penerimaan daerah Kabupaten Buleleng – Bali didominasi dari sumbangan/bantuan pemerintah pusat yaitu sebesar 78,56 %, sedangkan proporsi pos penerimaan dari PAD menduduki posisi urutan kedua yakni sebesar 6,71 %.

Hal itu menunjukkan besarnya ketergantungan (*Dependensi*) Daerah Kabupaten Buleleng terhadap pihak luar atau pemerintah pusat, dimana rendahnya kemampuan pemerintah daerah dalam memanfaatkan potensi penerimaannya sendiri. Rendahnya perolehan PAD ini diindikasikan bahwa masih banyak sumber-sumber potensial yang belum optimal pemanfaatannya, peraturan yang belum mencakup keseluruhan potensi tersebut, perangkat aparat yang kurang memadai atau kombinasi dari faktor-faktor tersebut.

Akibat logis dari kondisi tersebut, adalah kemampuan daerah untuk menyelenggarakan otonomi di daerah sebagai kasus di Kabupaten Buleleng mengindikasikan desentralisasi dapat dikatakan lemah. Ditinjau dari derajat kebijakan dalam penggunaan dana, PAD merupakan sumber pembiayaan yang paling nyata/signifikan memberikan otonomi kepada daerah. Ciri umum yang nampak dari sumber-sumber PAD adalah banyaknya jenis penerimaan yang diserahkan kepada Daerah tetapi sebagian besar kurang potensial, dalam arti biaya pungutnya lebih besar dari hasil pungutnya yang sering terjadi karena banyak biaya siluman atau pemotongan-pemotongan yang tidak perlu seperti pada beberapa jenis retribusi dan pendapatan lainnya yaitu : pelayanan kesehatan, tempat penginapan/pesanggrahan, laba usaha daerah, jasa giro dan lain-lain. Sehingga mengakibatkan terbentuknya kondisi ekonomi biaya tinggi (*High Cost Economy*).

Apabila ketergantungan fiskal ini terus berlangsung maka pesatnya pembangunan daerah akan menyebabkan semakin besarnya ketergantungan pemerintah daerah terhadap pusat. Masalahnya akhir-akhir ini pusat sendiri mengalami kesulitan dalam menyediakan dana yang diperlukan. melemahnya kurs rupiah, instabilitas kondisi politik dan ekonomi adalah beberapa sebab

yang mengakibatkan kemampuan pusat menyediakan dana dalam bentuk sumbangan / bantuan menjadi berkurang.

Gambaran perekonomian secara makro suatu daerah dapat diperlihatkan oleh Nilai Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) daerah tersebut. PDRB suatu daerah merupakan penjumlahan Nilai Tambah Bruto dari sektor-sektor ekonomi yang berperan dalam kegiatan perekonomian daerah tersebut. PDRB Kabupaten Buleleng yang juga cerminan ekonomi makro Kabupaten Buleleng, walaupun sempat terpuruk karena imbas krisis ekonomi nasional, pada dua tahun belakangan ini mulai menunjukkan perkembangan yang positif.

Struktur ekonomi Kabupaten Buleleng diperlihatkan oleh perkembangan kontribusi sektor dalam pembentukan PDRB atas harga konstan tahun 1993 dapat dilihat pada Tabel 1.2.

Tabel 1.2.
Perkembangan Relatif Kontribusi Sektor Terhadap PDRB
Kabupaten Buleleng
Tahun 1996 – 2000 Atas Dasar Harga Konstan tahun 1993
(dalam %)

No.	Sektor	TAHUN					Rata-rata
		1996	1997	1998	1999	2000	
1	Pertanian	30,31	29,90	31,33	30,23	29,97	30,35
2	Pertambangan	0,88	0,68	0,86	0,86	0,84	0,86
3	Industri Pengolahan	7,98	8,06	8,33	8,34	7,97	8,14
4	Listrik, Gas dan Air Minum	0,84	0,89	1,00	1,04	1,15	0,98
5	Bangunan	2,90	2,87	2,81	2,80	2,76	2,83
6	Perdagangan, Hotel dan Restoran	27,79	28,54	28,82	28,73	28,18	28,44
7	Pengangkutan dan Komunikasi	4,45	4,43	4,76	4,92	5,03	4,72
8	Keuangan, Persewaan dan Jasa Perusahaan	4,23	4,15	1,84	2,63	3,88	3,35
9	Jasa-jasa	20,62	20,30	20,26	20,45	20,21	20,37
	Produk Domestik Regional Bruto	100	100	100	100	100	100

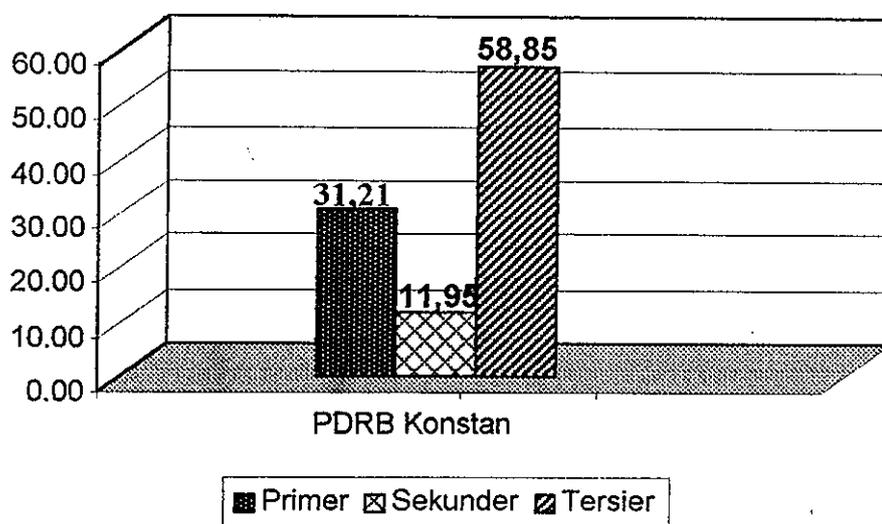
Sumber : BPS Kabupaten Buleleng tahun 2000

Perkembangan kontribusi sektor terhadap PDRB Kabupaten Buleleng pada Tabel 1.2 memperlihatkan bahwa struktur ekonomi Kabupaten Buleleng tergolong agraris, hal ini ditunjukkan oleh kontribusi rata - rata terbesar dari sektor pertanian sebesar 30,35 %. Di sisi lain sebagai daerah kabupaten yang memiliki potensi yang ditunjang oleh faktor geografis sektor perdagangan, hotel dan restoran juga berkontribusi tidak kecil dalam pembentukan PDRB, selama lima tahun sektor ini berkontribusi rata-rata sebesar 28,41 %. Demikian juga untuk sektor jasa-jasa berkontribusi sekitar 20,37 % dan sektor-sektor lainnya rata-rata kontribusinya masih relatif kecil.

Demikian halnya apabila dilihat berdasarkan kelompok sektor pembentuk PDRB berdasarkan harga konstan tahun 1993 kelompok sektor tersier (sektor perdagangan, hotel dan restoran, sektor pengangkutan/komunikasi, sektor keuangan, persewaan dan jasa perusahaan, sektor jasa-jasa) memberikan sumbangan atau kontribusi terbesar terhadap PDRB yaitu sebesar 58,85 %. Sedangkan kelompok sektor lainnya yakni sektor primer (sektor pertanian dan sektor pertambangan) sebesar 31,21 % dan sektor sekunder (sektor industri pengolahan , listrik, gas, air minum, bangunan) sebesar 11,95 %.

Gambar 1.1.

**Peranan Kelompok Sektor terhadap PDRB
Kabupaten Buleleng Tahun 2000 (dalam %).**



Sumber : BPS Kabupaten Buleleng Tahun 2000

Selanjutnya pertumbuhan ekonomi diperlihatkan dengan laju pertumbuhan PDRB, ini menggambarkan pertumbuhan produksi barang dan jasa yang dihasilkan oleh seluruh sektor yang berperan dalam kegiatan ekonomi. Pertumbuhan ekonomi Kabupaten Buleleng pun ditunjukkan dengan perkembangan PDRB Kabupaten Buleleng Atas Dasar Harga Konstan tahun 1993.

Pertumbuhan ekonomi Kabupaten Buleleng, secara agregat mengalami peningkatan yaitu dari 1,08 % pada tahun 1999 menjadi 3,54 % pada tahun 2000. Hampir semua sektor mengalami pertumbuhan positif yang berarti terjadi peningkatan produksi barang dan jasa kecuali sektor industri mengalami pertumbuhan yang negatif yaitu - 1,07% (PDRB Kabupaten Buleleng 1996 - 2000). Selanjutnya Tabel 1.3 memperlihatkan laju pertumbuhan PDRB Kabupaten Buleleng Tahun 2000.

Tabel 1.3.

**Laju Pertumbuhan PDRB Atas Dasar Harga Konstan Tahun 1993
Kabupaten Buleleng Tahun 1999 - 2000
(dalam %)**

Sektor	1999	2000
1. Pertanian	-2,47	2,67
2. Pertambangan dan Penggalian	1,27	1,10
3. Industri Pengolahan	1,21	-1,07
4. Listrik, Gas dan Air Minum	5,83	13,90
5. Bangunan	0,67	2,04
6. Perdagangan, Hotel dan Restoran	0,76	1,56
7. Pengangkutan dan Komunikasi	4,52	5,89
8. Keuangan, Persewaan dan Jasa Perusahaan	44,58	52,88
9. Jasa-jasa	2,02	2,35
Produk Domestik Regional Bruto	1,08	3,54

Sumber : BPS Kabupaten Buleleng Tahun 2000

Tidak kalah pentingnya PDRB per Kapita merupakan jumlah dari PDRB yang dikontribusikan ke penduduk suatu daerah. Dimana secara terperinci dapat disajikan dalam tabel 1.4

Tabel 1.4.
Perkembangan PDRB Per Kapita
Kabupaten Buleleng Tahun 1996 – 2000
(dalam %)

Tahun	PDRB ^{*)} (jutaan rupiah)	Jumlah Penduduk (orang)	PDRB per Kapita (ribuan rupiah)	Prosentase Perubahan (%)
1996	874.868,22	536.723	1630,02	-
1997	923.998,55	541.555	1706,2	4,67
1998	896.446,63	546.43	1640,55	-3,85
1999	906.128,88	551.292	1643,65	0,19
2000	938.194,60	555.143	1690,01	2,82

**) Harga Konstan Tahun 1993*

Sumber : BPS Kabupaten Buleleng Tahun 2000

Dari tabel tersebut terlihat cukup membanggakan karena peningkatan PDRB per kapita Kabupaten Buleleng dari tahun 1997 ke tahun 1998 yakni mencapai 4,67 %. Sedangkan dari tahun 1998 hingga tahun 1999 peningkatannya hanya 0,19 %, tahun 1998 prosentase perkembangannya mengalami pertumbuhan negatif yaitu sebesar - 3,85 %. Hal ini bisa dimaklumi bahwa mulai pertengahan tahun 1997 terjadi krisis moneter diikuti dengan krisis yang berpola multidimensi. Walaupun demikian upaya berbagai pihak tetap dilakukan sehingga tahun 2000 terjadi peningkatan walaupun hanya 2,82 %.

1.2. Perumusan Masalah

Asas-asas yang dianut dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah desentralisasi, dekonsentrasi dan perbantuan. Penerapan asas-asas tersebut adalah dalam rangka mewujudkan suatu pemerintahan daerah otonom yang nyata bertanggung jawab.

Pelaksanaan otonomi daerah meliputi aspek pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintah pusat yang dilimpahkan kepada pemerintah daerah. Dengan adanya otonomi daerah tersebut pemerintah daerah mendapat hak di bidang keuangan untuk membiayai dan menyelenggarakan pemerintahan di daerah, memberikan pelayanan kepada masyarakat, melaksanakan pembangunan daerah dan melaksanakan tugas perbantuan yang dapat dipercayakan oleh pemerintah pusat kepada daerah.

Salah satu usaha untuk meningkatkan peranan pemerintah daerah dalam struktur keuangan pemerintah pusat adalah dengan meningkatkan derajat desentralisasi fiskal dan posisi fiskal mencerminkan tingkat kemandirian daerah dalam membiayai pengeluaran daerah masing-masing, baik pengeluaran rutin maupun pengeluaran pembangunan. Oleh karena itu perlu diupayakan peningkatan PAD seoptimal mungkin.

Untuk merumuskan struktur hubungan fiskal antara pemerintah daerah dengan pusat yang lebih mengarah pada peningkatan derajat desentralisasi fiskal, perlu kiranya dianalisis bagaimana struktur hubungan fiskal antara pemerintahan pusat dengan pemerintahan daerah serta faktor apa yang mampu meningkatkan derajat otonomi daerah.

Berdasarkan uraian di atas yang menjadi pokok permasalahan dalam penelitian ini adalah Bagaimanakah hubungan keuangan pemerintah daerah dengan pusat dilihat dari derajat desentralisasi fiskal, posisi fiskal dan elastisitas fiskal daerah serta pengaruh perkembangan ekonomi daerah dan sumbangan/bantuan terhadap Derajat otonomi fiskal daerah di Kabupaten Buleleng Propinsi Bali.

1.3. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan perumusan masalah yang telah dikemukakan maka tujuan penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut :

1. Menganalisis derajat desentralisasi fiskal, posisi fiskal dan elastisitas fiskal daerah Kabupaten Buleleng Propinsi Bali.

2. Menganalisis pengaruh sektor utama PDRB (Pertanian, Industri, Perdagangan, Jasa-jasa) dan Sumbangan/bantuan terhadap Derajat otonomi fiskal daerah Kabupaten Buleleng Propinsi Bali.

1.4. Manfaat Penelitian

1. **Bagi Pembangunan**, kontribusi hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan kepada pemerintah daerah selaku penyelenggara pemerintahan di daerah dalam menjalankan tugas dan fungsi pembangunan utamanya perumusan kebijakan yang bersifat teknis operasional dalam rangka otonomi daerah di Kabupaten Buleleng.
2. **Bagi Perkembangan Ilmu**, dari aspek pendidikan hasil penelitian ini diharapkan dapat memperkaya khasanah keilmuan bidang otonomi daerah dan pengembangan kajian teoritis sebelumnya serta sebagai referensi untuk penelitian lebih lanjut / masa yang akan datang.

BAB II

TELAAH PUSTAKA DAN HIPOTESIS

2.1. Telaah Pustaka

2.1.1. Keuangan Negara dan Perimbangan Keuangan

Keuangan negara (*Public Finance*) merupakan bagian dari ilmu ekonomi yang mempelajari tentang kegiatan-kegiatan pemerintahan dalam bidang ekonomi, terutama mengenai penerimaan dan pengeluaran beserta pengaruh-pengaruhnya dalam perekonomian tersebut (Suparmoko, 1987). Inti dari ilmu keuangan negara adalah ilmu yang mempelajari atau menelaah tentang pengeluaran dan penerimaan yang dilakukan oleh pemerintah atau negara (Soetrisno, 1981). Peranan pemerintah dalam perekonomian sangat penting terutama pada negara berkembang karena pemerintah merupakan penggerak utama dalam proses pembangunan (Soeparmoko, 1987). Fungsi pemerintah menurut Adam Smith (Mangkoesoebroto, 1991) :

- (1) Memelihara keamanan dalam negeri dan pertahanan.
- (2) Menyelenggarakan peradilan.
- (3) Menyediakan barang-barang yang tidak disediakan oleh pihak swasta, seperti jalan, dam dan sebagainya.

Adam Smith, konseptor sistem kapitalis murni, mengemukakan idenya dengan beranggapan bahwa dalam perekonomian kapitalis, setiap individu tahu apa yang terbaik bagi dirinya sendiri. Setiap individu akan melaksanakan aktivitasnya sesuai dengan keinginannya dan apa yang dianggap terbaik seakan-akan diatur oleh tangan gaib sehingga perekonomian dapat berkembang secara maksimum.

Perkembangan selanjutnya prinsip kebebasan menghadapi benturan kepentingan, karena tidak adanya koordinasi yang menimbulkan keharmonisan dalam kepentingan masing-masing individu. Dalam hal ini peranan pemerintah diperlukan untuk mengatur, memperbaiki atau

mengarahkan aktivitas individu/swasta, sehingga perekonomian tidak sepenuhnya diserahkan kepada individu/swasta.

Dalam perekonomian modern peranan pemerintah diklasifikasikan dalam tiga golongan (Musgrave, 1989).

(1) Alokasi

Mengalokasi sumber-sumber ekonomi untuk kepentingan umum dan individu. Pemerintah mengusahakan agar alokasi sumber-sumber ekonomi dilaksanakan secara efisien. Masalah alokasi ini seberapa banyak pemerintah harus menyediakan barang-barang publik ? Berapa besar dana yang harus disediakan pemerintah untuk menyediakan jalan, jembatan, keamanan dan peradilan ?

(2) Distribusi

Distribusi pendapat tergantung dari pemilikan faktor-faktor produksi, sistem warisan dan kemampuan memperoleh pendapatan. Distribusi pendapatan yang ditimbulkan oleh sistem pasar yang mungkin dianggap masyarakat tidak adil. Masalah keadilan dalam distribusi pendapatan merupakan masalah yang rumit dalam ilmu ekonomi dan suatu hal yang dinamis serta relatif tergantung dari persepsi masyarakat terhadap keadilan. Jadi masalah keadilan harus diserahkan kepada masyarakat melalui Dewan Perwakilan Rakyat untuk merumuskan keadilan politik yang diinginkan. Selanjutnya pemerintah mengubah dan mengatur distribusi pendapatan melalui kebijakan fiskal dan moneter sehingga sesuai dengan distribusi pendapatan yang diinginkan oleh masyarakat. Pemerintah mengadakan keseimbangan, dan penyesuaian pendapatan atau kekayaan dan kesejahteraan masyarakat.

(3) Stabilisasi

Pemerintah sebagai alat utama stabilisasi perekonomian. Pemerintah menjaga, mengatur dan mengendalikan perekonomian agar tidak mengalami goncangan terutama dalam kaitan dengan kesempatan kerja dan inflasi serta deflasi.

Masalah Keuangan Negara menjadi topik penting terutama karena tuntutan kebutuhan pembangunan yang semakin meningkat dan kompleks, sementara di lain pihak pemerintah dihadapkan dengan makin terbatasnya sumber penerimaan negara. Keuangan Daerah merupakan bagian yang tak terpisahkan dengan Keuangan Negara. Keuangan Pemerintah Daerah yang kuat dapat meningkatkan efisiensi sektor publik dan mengurangi kebutuhan transfer pemerintah pusat kepada pemerintah daerah/lokal (World Bank, 1988). Perdebatan yang tidak henti-hentinya mengenai perimbangan antara otonomi daerah dan kendali dari pusat, dan di sebagian besar negara perimbangan itu dari waktu ke waktu bergeser sesuai perkembangan politik (Devas, 1989), disebutkan ada beberapa sebab mengapa perdebatan antara otonomi daerah dan kendali dari pusat lebih banyak tidak terdengar :

- (1) Usaha yang besar telah dijalankan untuk mencapai persatuan nasional, terutama sejak 1966, yang membantu mengurangi perasaan kedaerahan : akibatnya pandangan yang menonjol di daerah ialah kerja sama dengan pemerintah pusat lebih bermanfaat dari pada konfrontasi (Ichlasul Amal, 1985).
- (2) Administrasi negara bersifat satu kesatuan : pegawai daerah dibayar dari sumber yang sama, dan tunduk pada peraturan pegawai yang sama, seperti pegawai pusat. Karena itu meskipun pegawai pemerintah daerah, sama halnya sebagai anggota pegawai negeri nasional, bukan hanya sebagai pegawai pemerintah daerah.
- (3) Ada soal nilai budaya, yang menekankan sifat kesatuan kekuasaan dan wewenang, menyebabkan pengertian seperti pemisahan kekuasaan atau federalisme sulit dipahami dan diterima.

Namun demikian semua ini pun masih banyak perbedaan yang sangat besar karena masih ada perasaan kedaerahan, dan tampaknya banyak yang merasa kurang puas dari pemerintah mengenai kadar kendali pemerintah pusat ini (Devas, 1989). Hubungan pusat daerah di Indonesia menurut ukuran internasional, sangat terpusat (Van Leeuwen, 1979). Kedudukan pemerintah

pusat, dalam hubungan dengan pemerintah daerah, tidak pernah sekuat kedudukannya sekarang ini (Esmara, 1985).

Selanjutnya menurut Devas (1989) ada beberapa sebab mengapa sistem ini sangat terpusat :

- (1) Kekuasaan dalam pengertian budaya setempat bersifat tunggal.
- (2) Dikhawatirkan setiap pelimpahan kekuasaan akan mengancam kesatuan nasional seperti yang terjadi pada tahun 1950-an.
- (3) Dikhawatirkan pemerintah daerah kurang memiliki kemampuan untuk menyusun rencana dan melaksanakan program pembangunan dengan efektif.
- (4) Ada keinginan yang wajar untuk menjaga dana pemerintah benar-benar digunakan dengan baik.

Di pihak lain beberapa pemikiran condong mengatakan kendali dari pusat yang sangat ketat sekarang ini memiliki banyak kelemahan.

- (1) Kendali penyediaan layanan masyarakat dan pelaksanaan pembangunan oleh pemerintah daerah akan lebih peka terhadap kebutuhan dan keinginan setempat, karena itu akan lebih mudah menghimpun dukungan dan peran serta masyarakat setempat.
- (2) Campur tangan Pemerintah Pusat yang terlalu banyak untuk urusan Daerah cenderung mematikan prakarsa dan tanggung jawab Daerah (Wasito, 1984) dan karena itu membuang-buang sumber daya yang potensial.

Pemikiran Devas bahwa tidak mungkin melaksanakan program pembangunan dengan efektif dari pusat pada negara yang sedemikian luas dan beragam seperti Indonesia. Pengetahuan dan pengalaman mengenai daerah perlu dimasukkan sebagai bahan ke dalam proses pengambilan keputusan. Ini kemungkinan dapat dilakukan dengan efektif bila pemerintah daerah diberi peranan untuk melaksanakan program pembangunan.

Dilandasi oleh Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang pemerintahan daerah dimana diatur tentang pokok-pokok pemerintahan daerah antara lain :

- a. Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintahan kepada daerah otonom dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- b. Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan atau perangkat pusat di daerah.
- c. Tugas perbantuan adalah penugasan dari pemerintah Kepala Daerah dan Desa dan dari Daerah ke Desa untuk melaksanakan tugas tertentu yang disertai pembiayaan, sarana, dan prasarana serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaannya dan mempertanggung jawabkannya kepada yang menugaskan.
- d. Otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- e. Daerah otonom, selanjutnya disebut daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Esensi dari pengertian/batasan tersebut maka terbentuklah kondisi hubungan antara keuangan pusat dengan keuangan daerah, Suparmoko lebih lanjut mengkaji hubungan tersebut sebagai *intergovernmental fiscal relations* yang merujuk pada hubungan keuangan antar berbagai tingkat pemerintahan dalam suatu negara dalam kaitannya dengan distribusi pendapatan negara dari tingkat pemerintahan lebih tinggi terhadap tingkat pemerintahan yang lebih rendah. Pola hubungan antar pemerintahan pada gilirannya merupakan pencerminan ideologi politik dan struktur pemerintahan negara.

Kebijaksanaan keuangan yang diambil, kemudian akan tercermin pada kebijaksanaan fiskal yang pada akhirnya terdapat hubungan antara pusat – daerah. Menurut Due (1968) tujuan utama kebijaksanaan fiskal ada tiga yaitu : *Pertama*, untuk menjamin agar laju pertumbuhan ekonomi (*economic*

growth) dapat berjalan sesuai dengan potensinya. Ini berarti dengan kebijaksanaan fiskal akan diusahakan seoptimal mungkin agar potensi-potensi ekonomi yang ada pada daerah itu dapat dimanfaatkan. *Kedua*, untuk mengusahakan terbukanya kesempatan kerja. *Ketiga* mengusahakan agar harga berada dalam tingkat yang wajar dan selalu dalam keadaan stabil sehingga memungkinkan peningkatan pertumbuhan.

Dalam hal alokasi sumber keuangan daerah, maka yang merupakan pokok permasalahan adalah perimbangan keuangan antara pusat dan daerah. Umumnya sumber keuangan daerah sebagian besar masih berupa bantuan dari pemerintah pusat. Hanya sebagian kecil yang merupakan pendapatan asli daerah. Ini jelas akan mengurangi kemandirian pemerintah daerah khususnya di bidang keuangan.

2.1.2. Derajat Desentralisasi Fiskal Daerah

Desentralisasi fiskal menunjukkan seberapa besar ketergantungan daerah terhadap pusat dalam membiayai pembangunan. Desentralisasi fiskal merupakan rasio antara PAD terhadap total penerimaan daerah.

Dalam perkembangan selanjutnya ada dua pendapat dengan sudut pandang berbeda tentang arti kemampuan daerah dalam melaksanakan fungsi, tanggung jawab dan penyediaan sumber keuangan. Ahmad (1990) mengutip dari Susiyati B. Hirawan membagi pendapat tersebut dalam dua kelompok sebagai berikut : *Pendapat Pertama*, menyatakan bahwa kemampuan pemerintah daerah dalam menjalankan fungsinya tergantung pada kemampuan daerah dalam menggali sumber independen, seperti misalnya dana yang berasal dari pajak dan retribusi. Semakin besar kemampuan daerah dalam menggali sumber pendapatannya akan memperkecil kontrol dari pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah. Sebaliknya alokasi yang besar dari pemerintah pusat kepada daerah akan memperkecil ruang gerak dari berbagai kebijakan yang dapat dilakukan oleh pemerintah daerah. Pendapat ini menghendaki dilimpahkannya sumber-sumber pendapatan bagi daerah agar daerah dapat melaksanakan

otonominya. *Yang kedua*, menyatakan bahwa hubungan ketergantungan daerah atas dana pemerintah pusat dan keleluasaan daerah akan pengeluaran-pengeluarannya adalah tidak langsung. Pemerintah daerah harus mempunyai sumber pendapatan yang elastis, tidak tergantung dari asal dana tersebut dan punya keleluasaan terutama dalam menggunakan dana untuk kepentingan masyarakat daerah dalam batas-batas yang ditentukan oleh peraturan perundang-undangan. Dalam rangka menyelenggarakan pemerintahan dan melaksanakan fungsi pelayanan publik di daerah, pemerintah daerah membutuhkan anggaran sebanding dengan kegiatan yang harus dijalankan. Kebutuhan fiskal (*fiscal needs*) daerah dapat diperoleh dari pendapatan asli daerah dan bantuan/subsidi pemerintah pusat.

Ahmad (1990) mengajukan beberapa cara dalam menentukan tinggi rendah derajat desentralisasi fiskal. *Pertama* dengan menghitung rasio antara PAD terhadap total penerimaan daerah (TPD). *Kedua* dengan menghitung rasio sumbangan/bantuan pusat (disimbolkan dengan S/B) terhadap TPD.

Analisis derajat desentralisasi fiskal dapat digunakan untuk mengetahui struktur penerimaan daerah dan pola perkembangannya. Struktur penerimaan daerah menunjukkan seberapa besar tingkat penerimaan daerah akan baik apabila bantuan yang diberikan oleh pusat tidak melebihi penerimaan PAD ($S/B < PAD$). Sedangkan pola perkembangannya dapat dilihat dari tingkat ketergantungan daerah tersebut dari waktu ke waktu, apabila kecenderungan dari tingkat ketergantungan tersebut semakin melebar atau menyempit.

2.1.3. Posisi Fiskal Daerah

Dari beberapa cara menghitung/menganalisis posisi fiskal daerah (Musgrave and Musgrave, 1989 ; Uppal dan Suparmoko, 1986) maka dalam penelitian ini untuk memudahkan pemahaman dan penghitungan akan dipakai cara sebagai berikut :

Menurut Uppal dan Suparmoko (1986) posisi fiskal daerah dapat dianalisis dengan menghitung upaya pengumpulan PAD dan elastisitas PAD terhadap PDRB. Upaya pengumpulan PAD merupakan rasio antara besarnya PAD terhadap kapasitas PAD. Oleh karena PAD terdiri dari pajak dan bukan pajak, maka sulit untuk menentukan basis dan tarif PAD. Untuk mengatasi kesulitan tersebut digunakan pendekatan produk domestik regional bruto (PDRB).

Semakin tinggi upaya pengumpulan PAD suatu daerah (UPAD), menunjukkan posisi PAD daerah tersebut semakin kuat, dalam arti kapasitas atau kemampuan daerah untuk memperoleh pendapatannya semakin besar. Sebaliknya semakin rendah upaya pengumpulan PAD berarti semakin lemah posisi PAD daerah tersebut.

Posisi fiskal daerah dapat diketahui dengan menentukan tingkat PAD dengan menentukan tingkat PAD standar (TPS). TPS merupakan rasio antara jumlah PAD seluruh Dati II se Bali dengan jumlah PDRB seluruh Dati II se Bali. TPS ini menunjukkan posisi fiskal daerah secara nasional atau regional. Semakin besar TPS, menunjukkan semakin besar kemampuan daerah secara nasional atau regional untuk memperoleh pendapatannya. Sebaliknya semakin rendah TPS semakin rendah pula kemampuan daerah secara nasional atau lokal untuk memperoleh pendapatannya.

Langkah selanjutnya adalah dengan menghitung indeks penampilan PAD (IPAD). IPAD merupakan rasio antara UPAD dengan TPS. Dengan demikian dapat diketahui posisi indeks penampilan PAD lebih tinggi dari tingkat PAD standar ($UPAD > TPS$), maka posisi fiskal daerah tersebut kuat, dalam arti kapasitas/kemampuan daerah untuk memperoleh sumber dana lebih besar dibanding dengan kapasitas daerah lainnya secara nasional atau regional. Sebaliknya apabila posisi PAD lebih rendah bila dibandingkan dengan posisi fiskal daerah secara nasional atau regional ($UPAD < TPS$), maka kapasitas daerah untuk menarik pendapatannya (PAD) lebih rendah dibandingkan dengan kapasitas daerah lain untuk menarik pendapatannya secara nasional dan regional.

2.1.4. Elastisitas Fiskal Daerah

Konsep elastisitas merupakan pengukuran dari derajat kepekaan dari perubahan variabel sebagai akibat dari perubahan variabel lainnya. Pada awalnya konsep ini muncul dari teori mikro ekonomi yaitu permintaan, penawaran dan pendapatan (Budiono, 1982)

Pada bagian lain Miller (1997), mengatakan perhitungan elastisitas dapat dilakukan dengan metode elastisitas titik (*Point Elasticity*) dan elastisitas busur (*Arc Elasticity*) yang mana untuk metoda elastisitas titik diperuntukkan dalam hal perubahan-perubahan variabel relatif kecil sedangkan pendekatan elastisitas busur digunakan untuk perubahan-perubahan variabel relatif besar.

Jenis-jenis pengukuran elastisitas tersebut dapat dirumuskan sebagai berikut :

- a. Elastisitas titik (*point elasticity*) $\eta = \frac{\Delta Q}{\Delta P} \cdot \frac{P}{Q}$
- b. Elastisitas busur (*arc elasticity*) $\eta = \frac{\Delta Q [1/2(Q_1 + Q_2)]}{\Delta P [1/2(P_1 + P_2)]}$

Dari beberapa macam konsep elastisitas yang berhubungan dengan permintaan antara lain :

- a. Elastisitas harga yaitu prosentase perubahan jumlah barang yang diminta yang disebabkan oleh perubahan harga barang tersebut dengan rumus :

$$E_h = \frac{\Delta Q}{\Delta P} \cdot \frac{P}{Q} \dots \dots \dots (1)$$

Dari nilai koefisien bermakna apabila :

- $E_h > 1$ dikatakan elastis
 $E_h < 1$ dikatakan inelastis
 $E_h = 1$ dikatakan uniterylastis

- b. Elastisitas silang yaitu prosentase perubah jumlah barang yang diminta diakibatkan oleh perubahan harga barang lainnya.

$$E_s = \frac{\Delta Q_x}{\Delta P_y} \cdot \frac{P_y}{Q_x} \dots \dots \dots (2)$$

Dari nilai koefisien bermakna apabila :

- $E_s > 0$ dikatakan hubungan saling menggantikan/*substitution*
 $E_s < 0$ dikatakan hubungan saling melengkapi/*complementary*
 $E_s = 0$ tidak saling berhubungan/*independence goods*

- c. Elastisitas pendapatan yaitu tingkat perubahan relatif dari jumlah barang yang diminta terhadap suatu barang sebagai akibat perubahan penghasilan atau dengan kata lain elastisitas penghasilan dinamika sebagai perubahan proporsional dari jumlah barang yang diminta dibagi dengan perubahan proporsional perubahan penghasilan secara riil.

$$E_m = \frac{\Delta Q}{\Delta M} \cdot \frac{M}{Q} \dots\dots\dots (3)$$

Dari nilai koefisien elastisitas bermakna apabila :

$E_m < 1$ barang tersebut terkategori barang kebutuhan pokok (necessities)

$E_m > 1$ barang tersebut dikategori barang mewah (luxuries)

Lebih lanjut (Budiono, 1982) ada beberapa hal yang perlu diingat mengenai konsep elastisitas antara lain :

- a. Koefisien elastisitas diperoleh dari pembagian antara suatu prosentase dengan suatu prosentase, maka koefisien ini adalah suatu angka yang tidak mempunyai unit.
- b. Koefisien elastisitas harus dibedakan dengan slope/kemiringan kurva.
- c. Agar diperhatikan bahwa koefisien elastisitas didefinisikan sebagai prosentase perubahan jumlah diakibatkan oleh perubahan suatu prosentase variabel lainnya.
- d. Konsep elastisitas tidak hanya bisa dihitung untuk permintaan, namun juga bisa dipergunakan untuk konsep lainnya seperti untuk penawaran, produksi, ongkos, pendapatan dan lain-lainnya sepanjang variabel-variabel yang diukur elastisitasnya mempunyai jalinan fungsional.

Berangkat dari konsep elastisitas tersebut variabel PAD dengan PDRB memiliki hubungan fungsional secara teoritis (Uppal dan Suparmoko, 1986) dimana PAD suatu daerah merupakan fungsi dari perkembangan ekonomi dalam hal ini dilihat dari besaran PDRB daerah yang bersangkutan.

PAD merupakan penerimaan asli daerah yang terdiri dari Pajak Daerah, Retribusi Daerah, Laba BUMD, Penerimaan Dinas-dinas dan Penerimaan Lain-lain yang sah. Dimana dikatakan sumber tersebut dipungut dari kewajiban fiskal yang merupakan konsekuensi aktivitas masyarakat itu sendiri.

Elastisitas fiskal daerah merupakan salah satu alat untuk menentukan posisi fiskal daerah. Dengan melihat perubahan PAD yang diakibatkan oleh perubahan PDRB maka semakin elastis PAD ($\epsilon > 1$) berarti struktur PAD

tersebut makin baik/kuat apabila terjadi peningkatan PDRB. Sebaliknya selain tidak elastis PAD ($\epsilon < 1$) struktur PAD tersebut lemah.

2.1.5. Derajat Otonomi Fiskal Daerah

Otonomi fiskal daerah adalah kemampuan daerah dalam mengelola keuangan daerah, Dalam konteks ini upaya pada peningkatan pendapatan asli daerah (*Owners Revenue*). Pada negara berkembang ada kecenderungan menjalankan sistim terpusat (*fiscal centralism*) didasari alasan/pertimbangan ekonomi dan politik (Uppal dan Suparmoko, 1986).

Keberhasilan dari implementasi otonomi fiskal sangat dipengaruhi oleh beberapa hal diantaranya faktor : Ekonomi , Demografi, Organisasi, Geografis, Sosbud dan Politik serta Hukum. Dari faktor-faktor tersebut yang utama aspek Ekonomi dianggap paling besar mendorong kemampuan daerah dalam mengatur/mengelola keuangan daerahnya dengan tanpa mengabaikan aspek-aspek lainnya. Indikator yang mencerminkan perkonomian daerah adalah besaran produksi barang dan jasa yang dihasilkan daerah yang disebut Produk Domestik Regional Bruto (PDRB).

Ditinjau dari segi politik dan ketatanegaraan (Koswara, 1999) mengatakan bahwa bangsa Indonesia sekarang sedang memasuki masa transisi dari pemerintahan yang bercorak sentralistik menuju ke sistem pemerintahan yang lebih desentralistik, dengan memberikan keleluasaan kepada daerah dalam mewujudkan otonomi daerah yang luas dan bertanggung jawab untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan kemampuan wilayah dan peraturan perundang-undangan. Dengan semakin berkembangnya jaman, maka pemerintah menyadari bahwa pembangunan daerah sebagai bagian integral dari pembangunan nasional dilaksanakan melalui otonomi daerah dan pengaturan sumber daya nasional yang memberikan kesempatan bagi peningkatan demokrasi dan kinerja daerah yang berdaya guna dan berhasil guna dalam penyelenggaraan pemerintahan, utamanya masyarakat di daerah. Untuk itu diperlukan

keikutsertaan masyarakat, keterbukaan dan pertanggung jawaban kepada masyarakat. Bahwa untuk mendukung penyelenggaraan otonomi daerah perlu dilihat derajat otonomi fiskal daerah serta faktor-faktor yang mempengaruhinya.

Otonomi fiskal daerah merupakan salah satu aspek yang sangat penting dari otonomi daerah secara keseluruhan hal ini disebabkan karena pengertian otonomi fiskal daerah menggambarkan kemampuan pemerintah daerah dalam meningkatkan pendapatan asli daerah seperti pajak daerah, retribusi dan lain-lain. Namun demikian, harus diakui bahwa derajat otonomi fiskal daerah masih rendah (Elia Radianto, 1997). Lebih lanjut faktor-faktor yang mempengaruhi derajat otonomi fiskal tersebut diantaranya perkembangan ekonomi suatu daerah dengan menggunakan besaran sumbangan/kontribusi sektor utama PDRB dan peranan sumbangan bantuan dari pemerintah pusat.

Derajat otonomi fiskal daerah diukur dengan menggunakan pendekatan rasio antara PAD dengan total penerimaan APBD tidak termasuk transfer dari pemerintah pusat (Dhiratanayakianaant, 1984).

PDRB sebagai salah satu indikator yang dapat menggambarkan posisi daerah terhadap kemampuan Pemerintah dalam menggali sumber-sumber potensial untuk meningkatkan penerimaan daerah sendiri. Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) merupakan totalitas nilai tambah yang ditimbulkan oleh berbagai sektor/lapangan usaha disuatu daerah/regional tanpa memperhatikan pemilik atas faktor-faktor produksi. Dalam hal ini PDRB secara agregatif menggambarkan kemampuan suatu daerah dalam menghasilkan pendapatan/balas jasa kepada faktor-faktor produksi yang ikut melakukan kegiatan produksi daerah tersebut (Bappeda – BPS Kabupaten Buleleng, 2000).

2.1.6. Perkembangan Ekonomi Daerah

Pembangunan ekonomi bertujuan untuk mengurangi atau menghapuskan kemiskinan, ketimpangan dan pengangguran dalam konteks

pertumbuhan ekonomi. Oleh karena itu, perkembangan ekonomi haruslah diartikan sebagai suatu proses multidimensional yang melibatkan perubahan-perubahan besar dalam struktur sosial, sikap-sikap mental yang sudah terbiasa dan lembaga-lembaga nasional termasuk pula percepatan/akselerasi pertumbuhan ekonomi, pengurangan ketimpangan dan pemberantasan kemiskinan yang absolut (Todaro, 1998).

Chenery (1979) mengartikan pembangunan ekonomi sebagai perangkat perubahan yang saling berkaitan di dalam struktur suatu perekonomian yang diperlukan bagi terciptanya pertumbuhan yang terus menerus. Pembangunan ekonomi sebagai suatu proses transformasi struktural ditandai antara lain dengan meningkatnya sumbangan sektor industri manufaktur dan jasa-jasa di dalam pembentukan Produk Domestik Bruto (PDB) di satu pihak, dan semakin menurunnya sumbangan sektor pertanian dalam PDB di lain pihak.

Inti proses transformasi struktural adalah akumulasi kapital, baik dalam artian modal fisik maupun modal manusia (*human capital*) dan pergeseran di dalam komposisi permintaan, perdagangan, produksi dan kesempatan kerja. Industrialisasi merupakan proses sentral dari perubahan struktural (Syrquin, 1988).

Faktor-faktor atau komponen pertumbuhan ekonomi yang penting dalam masyarakat (Todaro, 1998) adalah :

- (1) Akumulasi Modal, termasuk semua investasi baru dalam bentuk tanah, peralatan fisik dan sumber daya manusia.
- (2) Perkembangan populasi, dan karenanya, terjadi pertumbuhan dalam angkatan kerja, walaupun terlambat.
- (3) Kemajuan teknologi

Simon Kuznets dalam bukunya Michael P. Todaro Pembangunan Ekonomi Dunia Ketiga ada enam karakteristik pertumbuhan ekonomi modern yakni :

Dua variabel ekonomi yang bersamaan :

- (1) Tingginya tingkat perkembangan output/luaran percapita dan populasi.

- (2) Tingginya tingkat penambahan jumlah faktor produktivitas, terutama sekali produktivitas tenaga kerja.

Dua struktural variabel transformasi :

- (3) Tingginya tingkat transformasi struktural ekonomi.
- (4) Tingginya transformasi sosial dan ideologi.

Dua faktor mempengaruhi kecepatan pertumbuhan internasional :

- (5) Kecenderungan negara-negara yang ekonominya sudah maju untuk pergi ke segala pelosok dunia ini guna mendapatkan pasaran dan bahan baku.
- (6) Pertumbuhan ekonomi ini hanya terbatas pada sepertiga populasi dunia.

Berdasarkan catatan sejarah pertumbuhan ekonomi negara-negara yang sekarang sudah maju menunjukkan karakteristik tingginya tingkat perubahan struktural dan sektoral yang terjadi dalam proses pertumbuhan. Komponen penting dari perubahan struktural ini adalah :

- (1) Pemindahan secara bertahap dari kegiatan pertanian kepada bukan pertanian.
- (2) Pindah dari kegiatan industri kepada kegiatan bidang jasa.
- (3) Pemindahan daerah/lokasi yang sesuai dengan status pekerjaan dari tenaga kerja di pedesaan bidang pertanian, menjadi anggota masyarakat yang berorientasi kepada industri dan jasa di daerah perkotaan.

Pembangunan merupakan suatu proses perombakan struktural. Yang selanjutnya perubahan struktural berarti meniadakan (sekalipun secara bertahap) keganjilan dalam pendapatan masyarakat, dan mengubah sikap masyarakat serta menyempurnakan kelembagaannya. Selanjutnya dikemukakan pula kerangka kebijaksanaan operasional untuk menanggulangi kelemahan atau keganjilan struktural mengandung tiga dimensi yang saling kait mengait. Usaha tersebut yaitu untuk :

- (1) Mengarahkan proses pertumbuhan ekonomi dan peningkatan produksi di berbagai sektor kegiatan yang semakin meluas.
- (2) Menciptakan lapangan kerja.
- (3) Menanggulangi tekanan pada neraca pembayaran luar negeri.

2.1.7. Transfer Pemerintah

Transfer pemerintah dalam istilah lain di dalam APBN dan APBD adalah Sumbangan dan Bantuan. Disebut sumbangan dan bantuan karena terdiri dari dua bagian yaitu sumbangan dan bantuan.

2.1.7.1. Sumbangan

Sumbangan adalah pendapatan daerah dari pemerintah pusat dan Pemerintah Daerah Tingkat I serta sumbangan lain yang diatur dengan perundang-undangan. Jenis sumbangan ini antara lain : ganjaran, subsidi/perimbangan keuangan, subsidi pembiayaan penyelenggaraan Sekolah Dasar Negeri (SDN), subsidi biaya operasional Rumah Sakit Umum Daerah (RSUD), subsidi pengembangan obyek pariwisata, tunjangan penghasilan kepala desa, dan lain-lain. Bantuan adalah sejenis bantuan atas Instruksi Presiden (INPRES) yang digunakan bagi Pemerintah Daerah Tingkat II baik dari pemerintah pusat maupun pemerintah Daerah Tingkat I.

2.1.7.2. Bantuan Pemerintah Pusat

Secara umum bantuan (*grant*) dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah dibedakan dalam :

(1) Bantuan Umum atau Blok (*General Grant/Unconditional Grant*)

Bantuan kepada Pemerintah Daerah yang tidak disertai dengan ikatan atau syarat-syarat tertentu dalam arti daerah menggunakan atau mengalokasikan sesuai kemauan/kehendak daerah yang bersangkutan.

(2) Bantuan Khusus (*Specific Grant/ Conditional Grant*)

Bantuan yang diberikan kepada daerah untuk menyediakan pelayanan atau jasa-jasa publik yang ditentukan oleh Pemerintah Pusat.

Di Indonesia bantuan yang diberikan Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah terdiri dari dua kategori, yakni :

(1) Subsidi/Perimbangan Keuangan Daerah Otonom (SDO). Merupakan kebijakan pemerintah yang dimaksudkan untuk mengamankan pengeluaran Pemerintah Daerah yang terbesar yaitu gaji pegawai Daerah Otonom. Subsidi tersebut kepada daerah-daerah dilakukan berdasarkan

kebijakan Menteri Dalam Negeri yang diperhitungkan dari data pegawai yang ditetapkan terdiri dari dua kategori, yaitu subsidi/bantuan dan ganjaran.

(2) Bantuan Pembangunan Daerah (Bantuan Inpres).

Bantuan ini dibedakan dalam dua kategori yaitu bantuan umum yang terdiri dari bantuan pembangunan Dati I, II dan Desa; bantuan khusus terdiri dari bantuan penunjang jalan dan jembatan Kabupaten, bantuan pembangunan sarana kesehatan dan bantuan penghijauan dan reboisasi.

Bantuan pembangunan dalam bentuk bantuan umum Pemerintah Daerah berwenang menentukan untuk apa bantuan itu digunakan, asal saja dipergunakan untuk sektor-sektor yang tepat sesuai dengan program yang telah disetujui sebelumnya. Sedangkan bantuan yang bersifat khusus dari pemerintah pusat menetapkan prioritas dan pembagian dana, sementara Pemerintah Daerah hanya berwenang dalam hal penentuan lokasi proyek dan cara melaksanakannya (Devas, 1989). Dalam kaitan dengan Otonomi Daerah dengan upaya memperkuat PAD maka bantuan pemerintah pusat (*grant*) sesungguhnya merupakan suatu instrumen yang diharapkan dapat mendorong peningkatan PAD tersebut. Hakekat dari pada bantuan(subsidi) adalah untuk memperkuat tingkat otonomi suatu Daerah (Arsjad, 1990). Untuk itu daerah perlu memiliki keleluasaan menggunakan dana-dana bantuan yang ada sehingga mempunyai dampak positif terhadap peningkatan PAD. Bantuan(subsidi) dalam bentuk bantuan umum lebih memberi keleluasaan di dalam menggunakannya sesuai dengan prioritas daerah yang bersangkutan; sedangkan bantuan dalam bentuk *specific grant* merupakan bentuk yang khusus yang diatur secara ketat oleh Pemerintah Pusat. Oleh karena itu untuk melihat bagaimana dampak bantuan Pemerintah Pusat terhadap kemampuan Pemerintah Daerah dalam meningkatkan PAD akan digunakan sebagai ukuran besarnya sumbangan (*share*) bantuan umum terhadap total bantuan pemerintah pusat, makin tinggi keleluasaan daerah dalam menggunakan dana-dana bantuan itu dan sebaliknya.

2.1.8. Penelitian/Studi Terdahulu

Selama ini telah banyak dilakukan penelitian mengenai otonomi daerah baik mencakup satu daerah kabupaten atau beberapa daerah kabupaten namun pada hakekatnya dari penelitian tersebut intinya ingin menjawab berbagai persoalan/permasalahan di kabupaten dalam rangka otonomi daerah dengan berbagai karakteristiknya, adapun hasil penelitian tersebut dapat ditunjukkan pada matrik berikut :

Tabel 2.1
Resume Penelitian Terdahulu

No	Judul Penelitian/Tahun Lokasi / Peneliti	Tujuan Penelitian	Metode Penelitian		Hasil Penelitian/Temuan	Saran-saran
			Jenis Data	Alat Analisis		
1.	Kesiapan keuangan daerah Tk. II di Prop. Kaltim dalam menghadapi implementasi UU No. 25/1999 (Studi Kasus Kabupaten Kutai), Tahun 2000, Izza Mafruhah	<ul style="list-style-type: none"> • Bagaimana kemampuan prop Kaltim, Kabupaten Kutai apabila UU No. 25/1999 diterapkan • Untuk mengetahui sejauh mana kemampuan kemandirian Kabupaten dalam membiayai pembangunan daerah • Untuk mengetahui seberapa besar tingkat ketergantungan Pemda terhadap bantuan Pemerintah Pusat 	<ul style="list-style-type: none"> • Data sekunder 	<ul style="list-style-type: none"> • Simulasi UU No. 25/99 dan UU No. 5/75 • Regresi linear berganda 	<ul style="list-style-type: none"> • Kabupaten Tk II masih memerlukan bantuan pemerintah pusat melalui DAU yaitu 3, 184 % dari total penerimaan. • Adanya pengaruh positif antara laju pertumbuhan PDRB ratio tabungan pemerintah daerah dengan belanja pembangunan dan ratio transfer pemerintah terhadap pemerintah daerah. 	<ul style="list-style-type: none"> • Penggalan sumber daya alam tak berhenti hanya penjualan bahan mentah namun diupayakan penjualan yang bernilai tambah • Potensi perpajakan hendaknya ditingkatkan
2.	Kesiapan keuangan daerah dalam menghadapi otonomi (Studi kasus Kabupaten Bantul; DIY) tahun 2000, Anton Bawono	<ul style="list-style-type: none"> • Mengetahui berapa penerimaan yang diperoleh dan berapa yang akan dikeluarkan saat diberlakukan otda di Kabupaten Bantul 	<ul style="list-style-type: none"> • Data primer • Data primer 	<ul style="list-style-type: none"> • Regresi • Trend • Ratio 	<ul style="list-style-type: none"> • Penerimaan pajak hotel/restoran dan rekreasi/olah raga belum cukup efektif 	<ul style="list-style-type: none"> • Memantapkan peranan aparatur daerah dalam menyongsong Otda • Memantapkan keuangan daerah melalui penggalan sumber daya yang ada

Lanjutan Tabel 2.1.

No	Judul Penelitian/Tahun Lokasi / Penelitian	Tujuan Penelitian	Metode Penelitian		Hasil Penelitian/Temuan	Saran-saran
		<ul style="list-style-type: none"> Mengetahui potensi PAD Kabupaten Bantul sehingga dapat diketahui apakah PAD dapat meningkatkan atau tidak serta mengetahui efektivitas PAD yang diterima 			<ul style="list-style-type: none"> Penerimaan pajak penjualan, galian C dan tontolan/kesenian sudah cukup efektif 	<ul style="list-style-type: none"> Peningkatan keakuratan data antara instansi yang ada.
3.	<p>Otonomi keuangan dan ekonomi daerah Tk II di Propinsi Sulawesi Utara, tahun 1999, Lodweyk Richard.</p>	<ol style="list-style-type: none"> Mengetahui peranan PAD dalam struktur APBD di Tk II di Prop. Sulawesi Utara. Untuk mengukur pengaruh tingkat perkembangan ekonomi daerah, bantuan pusat, transfer pemerintah terhadap DOFD di Prop. Sulawesi Utara 	<ul style="list-style-type: none"> Data sekunder 	<ul style="list-style-type: none"> Ratio Regresi Linier berganda 	<ul style="list-style-type: none"> DOFD rendah tercatat pangsa tersebut rata-rata 15,32 % Faktor yang paling berpengaruh terhadap DOFD adalah bantuan pemerintah Perkembangan ekonomi daerah berpengaruh positif terhadap DOFD. 	<ul style="list-style-type: none"> Mendorong peningkatan PAD dan penyebaran aktivitas ekonomi masyarakat Pola pembagian sumber untuk pusat, Tk I dan Tk II hendaknya proporsional. Mendorong partisipasi masyarakat dan peningkatan kualitas SDM.

Lanjutan Tabel 2.1.

No	Judul Penelitian/Tahun Lokasi / Penelitian	Tujuan Penelitian	Metode Penelitian	Hasil Penelitian/Temuan	Saran-saran	
4.	Faktor-faktor yang mempengaruhi otonomi keuangan di Kabupaten Ende Prop. NTT, tahun 1999 Syukur	<ul style="list-style-type: none"> Mengidentifikasi dan menganalisis faktor-faktor yang mempengaruhi otonomi keuangan di Kabupaten Ende NTT 	<ul style="list-style-type: none"> Data sekunder 	<ul style="list-style-type: none"> Ratio Regresi berganda (OLS) 	<ul style="list-style-type: none"> Bahwa perkembangan ekonomi, dan bantuan umum berpengaruh positif transfer pemerintah tidak signifikan terhadap otonomi keuangan di daerah Kabupaten Ende NTT 	<ul style="list-style-type: none"> Perlu ditingkatkan aktivitas masyarakat sehingga terjadi pertumbuhan nilai ekonomi yang relevan dari PDRB Kabupaten bersangkutan Perlu dukungan/ komitmen semua pihak untuk mewujudkan otonomi keuangan
5.	Analisis kemampuan daerah di Kabupaten Sorong, Jayapura dan Jaya wijaya, tahun 1999, Way Yakobus.	<ul style="list-style-type: none"> Mengetahui dan menganalisis faktor pertumbuhan ekonomi, DOFD tahun sebelumnya, bantuan pemerintah pusat serta pengaruhnya terhadap derajat otonomi fiskal daerah di tiga kabupaten 	<ul style="list-style-type: none"> Data primer Data sekunder 	<ul style="list-style-type: none"> Regresi OLS Pengujian asumsi Rasio 	<ul style="list-style-type: none"> Variabel pertumbuhan ekonomi dan derajat otonomi fiskal daerah sebelumnya mempunyai hubungan positif dengan DOFD. Sedangkan variabel bantuan pemerintah mempunyai hubungan negatif dengan DOFD 	<ul style="list-style-type: none"> Aktivitas masyarakat didorong untuk memacu pertumbuhan ekonomi Diupayakan peningkatan sumber-sumber potensial daerah secara efisien.

Lanjutan Tabel 2.1.

No	Judul Penelitian/Tahun Lokasi / Penelitian	Tujuan Penelitian	Metode Penelitian	Hasil Penelitian/Temuan	Saran-saran	
6.	Faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia tahun 1996, Warsito Utomo	<ul style="list-style-type: none"> • Pengidentifikasi faktor-faktor yang mempengaruhi otonomi daerah di Indonesia 	<ul style="list-style-type: none"> • Data primer • Data sekunder 	<ul style="list-style-type: none"> • Matrik • Pengujian Regresi • Ratio 	<ul style="list-style-type: none"> • Faktor yang mempengaruhi antara lain : kondisi lingkungan, hubungan antar organisasi, sumber daya dan kapasitas aparaturnya 	<ul style="list-style-type: none"> • Kesimbangan pembangunan antar sektor • Penataan organisasi dan tata laksana birokrasi • Peningkatan pemanfaatan sumber daya potensial • Peningkatan kualifikasi SDM
7.	Variabel-variabel yang mempengaruhi pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia tahun 1992, Fisip UGM-BPP Depdagri	<ul style="list-style-type: none"> • Pengelompokan kemampuan daerah dalam rangka otonomi daerah • Identifikasi/ mengukur variabel-variabel yang menentukan otonomi daerah di Indonesia 	<ul style="list-style-type: none"> • Data primer • Data sekunder 	<ul style="list-style-type: none"> • Matrik • Analisa deskriptif • Kuantitatif Regresi • Ratio • Dll. 	<ul style="list-style-type: none"> • Peringkat /Kategori I s/d IV terbaik • Tingkat I, 0,34 % • Tingkat II, 26,36 % • Tingkat III, 66,78 % • Tingkat IV, 6,52 % • Faktor yang mempengaruhi otonomi daerah di Indonesia antara lain : 	<ul style="list-style-type: none"> • Kriteria standar yang jelas dengan membandingkan kondisional daerah-daerah • Adanya komitmen yang tinggi bagi semua pihak untuk pelaksanaan otonomi daerah dengan segala konsekuensinya

Lanjutan Tabel 2.1.

No	Judul Penelitian/Tahun Lokasi / Penelitian	Tujuan Penelitian	Metode Penelitian	Hasil Penelitian/Temuan	Saran-saran
8.	Otonomi keuangan daerah Tk II (Studi kasus Kabupaten Malang, Probolinggo dan Trenggalek Propinsi Jawa Timur, Tahun 1991, Muana Nanga	<ul style="list-style-type: none"> • Mengidentifikasi PAD • Menganalisis kemampuan keuangan daerah • Menganalisis faktor-faktor yang mempengaruhi derajat otonomi fiskal daerah 	<ul style="list-style-type: none"> • Data sekunder • Kualitatif deskriptif • Kuantitatif • Regresi • Rasio 	<ul style="list-style-type: none"> • Kemampuan keuangan aparat, partisipasi ekonomi, demografi organisasi, faktor penunjang, geografi, sosbud, faktor khusus politik dan hukum • Kemampuan daerah dalam meningkatkan PAD masih sangat rendah • Ketergantungan bantuan pemerintah pusat masih tinggi • DOFD dipengaruhi oleh perkembangan ekonomi daerah dan bantuan pemerintah pusat 	<ul style="list-style-type: none"> • Perlu diupayakan peningkatan PAD, baik intensif maupun ekstensif • Secara perlahan bantuan pemerintah pusat dikurangi • Peningkatan mendorong pertumbuhan ekonomi secara seimbang.

Sumber : Hasil Penelitian (Tesis) S2 UGM Tahun 1991, 1992, 1996, 1999, 2000

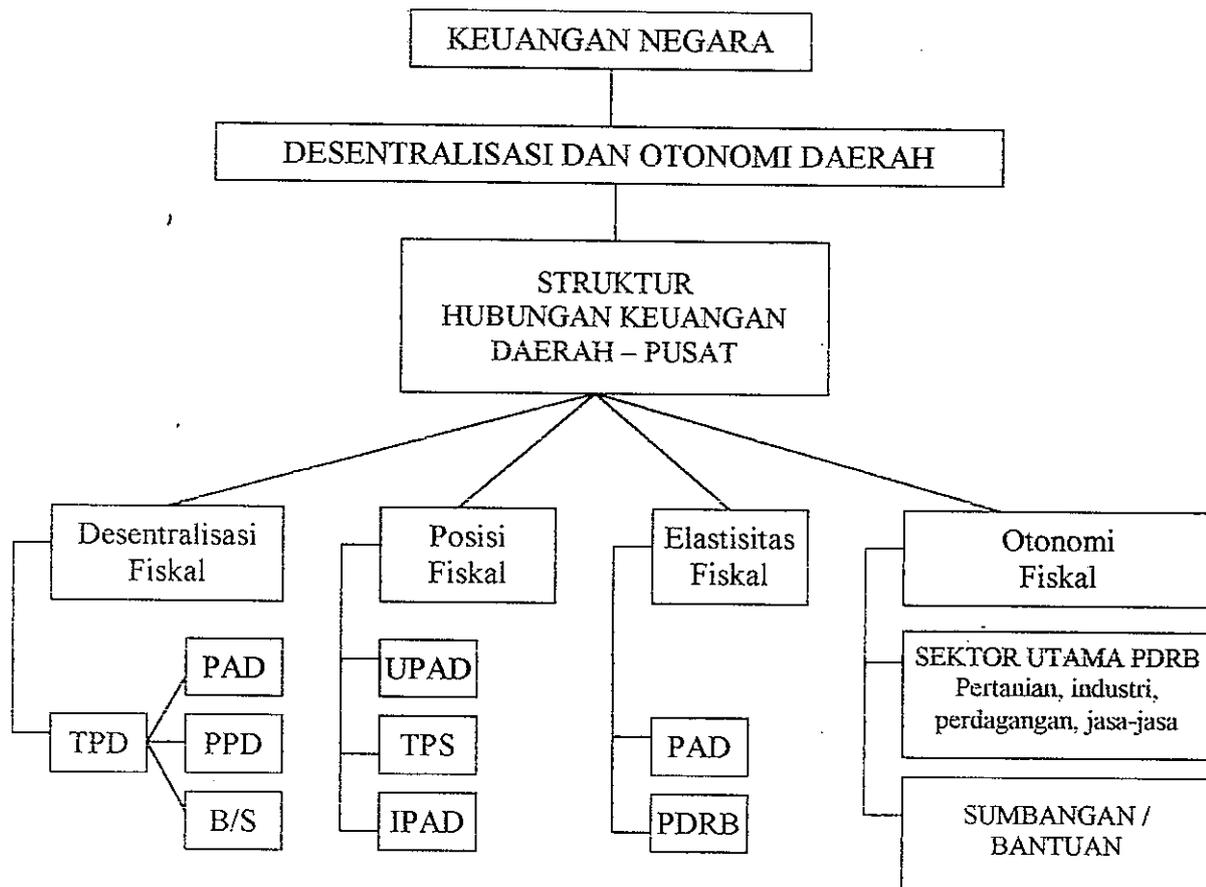
2.1.9. Kerangka Pemikiran

Implementasi dari otonomi daerah adalah menentukan kemungkinan yang cukup luas bagi pemerintah daerah untuk mengatur sendiri penyelenggaraan pemerintahannya. Walaupun tidak dapat dipungkiri masih adanya bias persepsi dan pandangan mendua dimana satu sisi menginginkan adanya keseimbangan sebagai modal dasar pelaksanaan tanggung jawab atas wewenang otonomi yang bebas dan bertanggung jawab. Namun di sisi lain adanya kecenderungan untuk mempertahankan status quo dan menyerap sebagian besar potensi daerah dengan alasan kemakmuran nasional yang dicerminkan dalam hubungan keuangan yang timpang (*financed gap*).

Dari berbagai studi dikatakan apapun sistem yang digunakan itu hanyalah cara untuk mencapai tujuan, akan tetapi perlu dicatat aspek-aspek yang multidimensi ini secara simultan dan signifikan dalam penentuan keberhasilan pembangunan itu sendiri. Sebagaimana halnya Indonesia saat ini telah mengeluarkan paket kebijakan otonomi daerah sebagaimana tersurat pada Undang-undang No. 22 dan Undang-undang No. 25 tahun 1999. Oleh karena adanya tuntutan dinamika masyarakat akan kemampuan dalam penyelenggaraan pemerintah maka khususnya pengelolaan keuangan daerah merupakan suatu hal yang tidak dapat dikompromi lagi. Kreativitas mengelola potensi secara efisien dan mengalokasi sumber-sumber agar efektif adalah tantangan bagi Pemerintah daerah untuk mewujudkan pelayanan masyarakat yang optimal.

Esensi dari kebijakan otonomi daerah menuntut bagaimana keuangan daerah dalam pembiayaan pembangunan, maupun menjawab persoalan-persoalan tersebut, Indikator yang dapat menunjukkan kemampuan daerah dalam pembiayaan pembangunan adalah berapa besar derajat desentralisasi, dimana posisi fiskal, bagaimana elastisitas fiskalnya dan yang terpenting bagaimana pula pengaruh perkembangan ekonomi daerah yang diukur dari sektor-sektor utama PDRB terhadap derajat otonomi fiskal daerah. Diagram alur pemikiran sebagai berikut :

Gambar 2.2.
Kerangka Pemikiran Teoritis



2.2. Hipotesis

Sesuai dengan perumusan masalah, beberapa teori dan studi terdahulu, maka dapat dikemukakan hipotesis sebagai berikut :

- a. Lemahnya derajat desentralisasi fiskal, posisi fiskal dan elastisitas fiskal daerah Kabupaten Buleleng Bali, oleh karena adanya tendensi tidak berimbangannya antara posisi PAD dengan sumbangan / bantuan serta posisi PAD terhadap PDRB Kabupaten Buleleng Bali.
- b. Perkembangan ekonomi daerah yang diukur dari kontribusi sektor pertanian (Prt), Industri (Ind), Perdagangan (Prd), dan Jasa-jasa (Jj) serta sumbangan/bantuan (SB) dari pemerintah pusat dalam pos sumbangan dan bantuan berpengaruh terhadap derajat otonomi fiskal daerah yang dicerminkan adanya hubungan yang positif dan signifikan di antara sektor-sektor tersebut.

2.3. Definisi Operasional

- Total Penerimaan Daerah (TPD) Kabupaten Buleleng adalah totalitas yang diterima pemerintah Kabupaten Buleleng meliputi sisa lebih perhitungan anggaran tahun lalu, Pendapatan Asli Daerah (PAD), Bagi Hasil Pajak/Bukan Pajak (BHP/BP), Sumbangan / Bantuan (SB) dalam satuan Rupiah.
- Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kabupaten Buleleng yaitu pendapatan yang diterima pemerintah daerah Buleleng berupa : Pajak Daerah, Retribusi Daerah, Bagian Laba BUMD, Penerimaan Dinas-dinas dan Penerimaan lain-lain yang sah dalam satuan Rupiah.
- Bagian Bagi Hasil Pajak/Bukan Pajak adalah Penerimaan Pemerintah Kabupaten Buleleng yang diperoleh dari prosentase bagi hasil dari Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), Pajak Kendaraan Bermotor (PKB) dan Iuran Hasil Hutan (IHH) dalam satuan Rupiah.
- Sumbangan / Bantuan pemerintah pusat yaitu penjumlahan yang diterima pemerintah Kabupaten Buleleng meliputi : subsidi/perimbangan rutin, bantuan pembangunan melalui berbagai dana Inpres seperti : Inpres desa,

- Inpres pasar, Inpres kabupaten, Inpres sarana kesehatan, Inpres SD dan bantuan pembangunan lainnya.
- Derajat otonomi fiskal daerah Buleleng (*Administrative Independence Ratio*) adalah kemampuan dalam pengelolaan fiskal/keuangan daerah yang dilakukan Pemerintah Kabupaten Buleleng dalam kurun waktu tertentu (Rasio PAD dengan TPD tanpa sumbangan/bantuan) dalam satuan prosentase.
 - Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) Kabupaten Buleleng adalah totalitas nilai yang dihasilkan daerah Kabupaten Buleleng yang berasal dari 9 (sembilan) sektor/Lapangan usaha dalam satuan Rupiah.
 - Posisi fiskal adalah kemampuan daerah Kabupaten Buleleng dalam menggali sumber penerimaan untuk membiayai pembangunan daerahnya sendiri.
 - Elastisitas fiskal adalah posisi dimana dan seberapa besar kepekaan fiskal daerah yang diukur dari perubahan variabel PDRB terhadap perubahan PAD Kabupaten Buleleng.
 - Desentralisasi fiskal merupakan indikator besarnya ketergantungan daerah Kabupaten Buleleng terhadap pusat dalam membiayai pembangunannya.
 - Perkembangan Ekonomi Daerah adalah kontribusi sektor utama PDRB (Pertanian, Industri, Perdagangan, dan Jasa-jasa) Kabupaten Buleleng dalam satuan prosentase.

BAB III

METODE PENELITIAN

3.1. Lokasi dan Waktu Penelitian

Penelitian terhadap topik ini dilakukan di Kabupaten Buleleng Propinsi Bali dengan pertimbangan aspek geografi luas wilayah terluas diantara Kabupaten yang ada di Propinsi Bali. Pertimbangan lain kabupaten ini memiliki pertumbuhan relatif baik 0,04 % lebih tinggi dibandingkan dengan laju pertumbuhan ekonomi propinsi Bali, kondisi administrasi dan pemerintahan daerah yang baik. Demikian juga sektor pertanian, industri, perdagangan dan jasa-jasa sudah berkembang serta kondisi sarana prasarana ekonomi relatif memadai untuk ukuran sebuah kabupaten.

Periode data yang diteliti dalam penelitian ini adalah dari tahun 1974 s/d tahun 2000 ($n = 27$ tahun). Penentuan batasan dari periode penelitian ini karena adanya pertimbangan mulai berlakunya Undang-undang No. 5 tahun 1974 dan berakhirnya undang-undang tersebut berlaku akhir tahun 2000.

3.2. Jenis dan Sumber Data

Penelitian ini didasarkan pada data runtun waktu (*time series*) yang bersifat kuantitatif bersumber dari berbagai publikasi yang diterbitkan oleh instansi terkait terutama Badan Pusat Statistik Nasional, Bali dan Kabupaten Buleleng, Badan Perencanaan Pembangunan Kabupaten Buleleng, Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Buleleng, serta penerbitan non pemerintah dalam dan luar negeri.

3.3. Metode Pengumpulan Data

Data yang dikumpulkan menyangkut keseluruhan komponen data yang diperlukan dibatasi selama 27 tahun pengamatan yaitu tahun 1974/1975 sampai dengan 2000/2001, sedangkan metode pengumpulan datanya adalah

dengan cara pencatatan atau sensus pada beberapa dokumentasi data yang diperlukan.

3.4. Metode Analisis

Dalam memecahkan masalah penelitian metode analisis yang digunakan antara lain :

3.4.1. Analisis Derajat Desentralisasi Fiskal Daerah

Analisis derajat desentralisasi fiskal antara pusat dan daerah dipakai untuk mengetahui struktur penerimaan daerah dan pola perkembangannya dengan melihat rasio antara pendapatan asli daerah (PAD) terhadap total penerimaan daerah (TPD), rasio pajak pusat untuk daerah (PPD) terhadap total penerimaan daerah (TPD), dan rasio Sumbangan/Bantuan pemerintah pusat (SB) terhadap total penerimaan daerah (TPD) (Ahmad, 1990).

3.4.2. Analisis Posisi Fiskal Daerah

Menurut Ahmad (1990) analisis posisi fiskal daerah ini digunakan untuk mengetahui beberapa besar kemampuan daerah dalam menarik sumber penerimaannya untuk membiayai pembangunan daerahnya. Posisi fiskal daerah dianalisis dengan menghitung terlebih dahulu upaya pengumpulan pendapatan asli daerah (UPAD). Upaya pengumpulan PAD merupakan perbandingan antara besarnya PAD terhadap kapasitas PAD. Kapasitas PAD adalah basis dikalikan dengan tarif PAD. Oleh karena yang dianalisis adalah posisi PAD yang terdiri dari pajak dan bukan pajak, maka akan timbul kesulitan dalam menentukan basis dan tarif PAD. Jenis PAD seperti retribusi daerah, penerimaan dinas-dinas dan laba perusahaan tidak dapat dihitung kapasitasnya dengan tepat. Untuk mengatasi masalah tersebut digunakan pendekatan produk domestik regional bruto (PDRB) sebagai kapasitas PAD. Pendekatan PDRB dilakukan dengan menentukan tingkat PAD standar, karena PAD standar berhubungan erat dengan kapasitas PAD (Uppal dan Suparmoko, 1986).

Dengan demikian dapat dirumuskan upaya pengumpulan PAD (UPAD) sebagai berikut :

$$UPAD_i = PAD/PDRB \dots\dots\dots(4)$$

Di mana ;

UPAD = upaya pengumpulan PAD Kab. Buleleng

PAD = pendapatan asli daerah Kab. Buleleng

PDRB = produk domestik regional bruto Kab. Buleleng

Langkah berikutnya adalah menghitung tingkat PAD standar.

Tingkat PAD standar Dati II adalah rasio total PAD se-Bali dengan total PDRB Dati II se-Bali, yang secara matematis dapat dirumuskan dengan persamaan :

$$TPS : \sum PAD_{tk-II} / \sum PDRB_{tk-II} \dots\dots\dots (5)$$

Selanjutnya adalah menghitung indeks penampilan PAD (IPAD).

Adapun persamaannya adalah :

$$IPAD = \frac{UPAD}{TPS} \times 100 \% \dots\dots\dots(6)$$

3.4.3. Analisis Elastisitas Fiskal Daerah

Analisis elastisitas fiskal daerah ini digunakan juga untuk melihat posisi fiskal daerah yaitu dengan melihat pengaruh PDRB terhadap perubahan PAD (Ahmad, 1990). Koefisien elastisitas PDRB terhadap PAD dapat menjadi salah satu ukuran untuk menentukan posisi fiskal suatu daerah. Semakin elastis PDRB suatu daerah, maka akan semakin baik posisi PAD daerah tersebut apabila PDRB mengalami peningkatan. Perhitungan elastisitas PAD dilakukan dengan mengadopsi dan modifikasi rumus dari konsep dasar elastisitas dan dari (Sukanto, 2001) adalah sebagai berikut :

$$e = \frac{\Delta PAD}{\Delta PDRB} \cdot \frac{PDRB}{PAD} \dots\dots\dots (7)$$

e = elastisitas

PDRB = Produk Domestik Regional Bruto

Δ = perubahan

PAD = Pendapatan Asli Daerah

Dari koefisien elastisitas dapat diketahui apabila $\epsilon > 1$ bersifat elastis, $\epsilon < 1$ bersifat inelastis dan $\epsilon = 1$ bersifat uniterelastis.

3.4.4. Analisis Derajat Otonomi Fiskal Daerah

Nanga (1991) dan Elia Radiyanto (1997) menggunakan analisis ini untuk melihat pengaruh sektor-sektor ekonomi terhadap derajat otonomi fiskal daerah. Derajat otonomi fiskal daerah diukur dengan menggunakan 4 variabel utama tingkat perkembangan ekonomi daerah yang diukur dengan melihat sumbangan sektor pertanian, industri, perdagangan, dan sektor jasa-jasa terhadap total PDRB serta sumbangan/bantuan pemerintah pusat sebagai variabel bebas, dan sebagai variabel tak bebasnya adalah derajat otonomi fiskal daerah, sehingga derajat otonomi fiskal merupakan fungsi dari perkembangan ekonomi daerah dan peranan sumbangan/bantuan pemerintah pusat. Pemilihan model ini didasari logika bahwa DOFD pada tahun tersebut dipengaruhi oleh variasi faktor-faktor yang terjadi pada tahun yang bersangkutan, karena komponen PAD sebagai pembentuk nilai DOFD besarnya ditetapkan pada tahun terjadinya aktivitas dari sektor-sektor utama PDRB. Maka selanjutnya dikemukakan spesifikasi model sebagai berikut:

$$\text{DOFD} = a + b_1 \text{Prt.} + b_2 \text{Prd.} + b_3 \text{Ind.} + b_4 \text{Jj.} + b_5 \text{S/B} + \mu \dots \dots \dots (8)$$

Dimana :

DOFD = Derajat Otonomi Fiskal Daerah (%)

Prt = Sumbangan sektor pertanian (%)

Ind = Sumbangan sektor industri (%)

- Prd = Sumbangan sektor perdagangan (%)
Jj = Sumbangan sektor jasa-jasa (%)
SB = Sumbangan / bantuan pemerintah pusat (%)

Ketetapan model diatas diteliti dengan menguji parameter model (b_1, b_2, b_3, b_4, b_5) dengan analisis statistik dan ekonometri. Nilai parameter yang diharapkan dalam model adalah bertanda positif (+) dan signifikan untuk seluruh nilai parameter tersebut.

Untuk menguji kecocokan model tersebut antara variabel bebas dengan variabel yang menjelaskannya digunakan koefisien determinasi (R^2) dimana R^2 merupakan bilangan non negatif ($1 \geq R^2 \geq 0$).

Koefisien determinasi mengukur proporsi atau persentase total parameter dalam model terhadap variabel tidak bebas (DOFD).

Untuk menguji bahwa variabel-variabel tersebut secara individu memiliki arti penting digunakan uji T. apabila $T_{hitung} > T_{tabel}$, maka dapat dikatakan bahwa secara individu variabel-variabel tersebut penting secara statistik (signifikan).

Sedangkan untuk menguji apakah variabel bebas tersebut secara bersama-sama menjelaskan variabel tak bebas digunakan uji F. Apabila $F_{hitung} > F_{tabel}$, maka dapat dikatakan variabel-variabel tersebut signifikan.

Sebagai konsekuensi digunakannya model penaksir metoda kuadrat terkecil sederhana (OLS) adalah kemungkinan timbulnya multikolinearitas, heteroskedastisitas, autokorelasi (Gujarati, 1988). Dengan demikian akan dilakukan uji terhadap penyimpangan-penyimpangan tersebut.

BAB IV

GAMBARAN UMUM OBYEK PENELITIAN

4.1. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dari Sisi Penerimaan Daerah Kabupaten Buleleng

APBD adalah pelaksanaan tahunan dari amanat Rencana Pembangunan Lima Tahunan Daerah (Repelitada) dari sini dapat dilihat dari mana pendapatan daerah diperoleh, bagaimana komposisinya dalam jangka waktu tertentu dapat dilihat prosentase pertumbuhannya, serta analisa mengenai sebab-sebab kondisi tersebut terjadi.

Dalam APBD lazimnya juga telah disusun suatu acuan/ target perolehan dengan pertimbangan yang telah ditetapkan sebelumnya. Target dibuat untuk mengevaluasi apakah penerimaan dianggap sesuai dengan asumsi perhitungan atau tidak.

Di dalam realisasi APBD dapat dilihat struktur pendapatan daerah Kabupaten Buleleng yang terdiri dari enam pokok sumber yaitu sisa lebih perhitungan tahun lalu, Pendapatan Asli Daerah (PAD) terinci pos penerimaan masing-masing pos pajak daerah, Retribusi Daerah, Bagian Laba BUMD, penerimaan Dinas, dan penerimaan lain-lain, Bagi Hasil Pajak/ Bukan Pajak, Pos Sumbangan/Bantuan, serta Penerimaan Pembangunan, dan yang terakhir Pos Urusan Kas dan Perhitungan.

Untuk lebih jelas keseluruhan tingkat pertumbuhan dan kontribusi masing-masing pos penerimaan maka dapat disajikan pada Tabel 4.1. Selama lima tahun anggaran secara totalitas telah terjadi pertumbuhan positif yaitu sebesar 0.24 % per tahun dan dihitung sebagai rata-rata enam pos sumber penerimaan. Akan tetapi tercatat satu pos yang menunjukkan pertumbuhan negatif per tahun atau menurunnya kontribusi terhadap perolehan penerimaan daerah yaitu penerimaan Dina-dinas dan Bagian bagi

hasil bukan Pajak oleh karena sedikitnya target alokasi bagi pos ini yang ditetapkan oleh pemerintah daerah Kabupaten Buleleng.

Kontribusi terbesar disumbangkan oleh Pos Sumbangan/Bantuan sebesar rata-rata per tahun 79,13 % dan tempat kedua posisinya PAD 6,77 % meskipun demikian dari tingkat pertumbuhan per tahun secara totalitas sebesar 0,24 % di sisi lain pos sumbangan / bantuan juga mengalami kenaikan dari tahun ke tahun yaitu sebesar rata-rata 0,21 %, sebagaimana terlihat Tabel 4.1.

Tabel 4.1.
Realisasi Penerimaan Daerah
Kabupaten Buleleng
Tahun 1996/1997 – 2000/2001

No.	Keterangan	1996/1997	%	1997/1998	%	1998/1999	1999/2000	%	2000	%	Rata-rata Distribusi thd Total (%)	Rata-rata Pertumbuhan per tahun (%)
1	Bagian sisal lebih perhitungan angg tahun lalu	346,747,538	0.67	753,592,500	1.20	1,694,895,700	4,613,256,000	3.89	5,583,630,439,68	4.73	2.52	1.09
2	Pendapatan Asli Daerah	4,422,897,604	8.59	5,015,291,700	8.01	5,793,136,000	5,884,115,000	4.96	5,976,532,489,03	5.06	6.77	0.08
	a. Pajak Daerah	1,520,700,300	2.95	1,974,509,400	3.15	2,850,742,700	3,015,478,000	2.54	2,053,414,394,55	1.74	2.79	0.12
	b. Retribusi Daerah	2,150,864,088	4.18	2,347,598,000	3.75	2,030,211,400	1,950,075,000	1.64	2,488,713,735,95	2.11	2.84	0.05
	c. Bagian Laba BUMD	276,810,743	0.54	227,191,800	0.36	542,943,600	289,047,000	0.24	634,565,461,60	0.54	0.47	0.48
	d. Penerimaan Dinas-Dinas	41,140,700	0.08	44,063,600	0.07	-	-	-	-	-	0.03	(0.23)
	e. Penerimaan Lain-lain	433,381,772	0.84	421,928,900	0.67	369,238,300	629,515,000	0.53	799,838,896,93	0.68	0.64	0.21
3	Bagian bagi hasil pajak/bukan pajak	3,751,533,518	7.29	5,135,109,200	8.20	2,768,065,000	6,311,577,000	5.32	6,359,983,693,68	5.39	5.93	0.30
	a. Bagi Hasil Pajak	3,466,202,999	6.73	4,804,659,600	7.67	2,676,065,000	6,234,018,000	5.25	6,268,826,306,92	5.31	5.66	0.32
	b. Bagi Hasil Bukan Pajak	285,330,519	0.55	330,449,600	0.53	92,000,000	77,559,000	0.07	91,157,386,76	0.08	0.27	(0.14)
4	Bagian Sumbangan dan Bantuan	42,970,369,128	83.45	51,557,339,300	82.35	61,784,416,000	90,987,279,000	76.69	89,944,697,650,00	76.17	79.13	0.21
	a. Sumbangan	35,297,277,426	68.55	40,805,708,000	65.18	41,192,580,000	66,529,189,000	56.07	53,068,576,624,00	44.94	57.21	0.14
	b. Bantuan	7,673,091,702	14.90	10,751,631,300	17.17	20,511,836,000	24,838,090,000	20.95	36,876,121,026,00	31.23	21.96	0.50
5	Penerimaan Pembangunan											
	- Pinjaman	750,000	0.00	147,540,000	0.24							
6	Urusan Kas dan Perhit											
	TOTAL PENERIMAAN	51,492,297,789	100.00	62,608,972,700	100.00	83,301,914,300	118,649,942,000	100.00	118,087,755,594,39	100.00	100.00	0.24

Sumber : Badan Pengelola Keuangan Daerah (BPKD) Kabupaten Buleleng Tahun 2000

4.3. Deskripsi Singkat Sektor-sektor Utama PDRB Kabupaten Buleleng

Sektor Pertanian

- Tanaman Pangan

Pada dasarnya bahwa perkembangan produksi Padi dan Palawija dalam kurun waktu lima tahun cenderung mengalami penurunan, hal ini dapat dilihat dari luas Panen serta produksi di masing-masing komoditi.

Secara umum yang menyebabkan penurunan hasil produksi dimaksud antara lain, belum dipenuhi persyaratan pemakaian sarana yang dibutuhkan oleh petani khususnya pemakaian pupuk yang tidak berimbang oleh karena mahalnnya harga pupuk. Faktor lain adanya penyakit/hama.

Untuk mengantisipasi hal tersebut di atas, para petani diharapkan disamping menggunakan pupuk pabrik juga dianjurkan menggunakan pupuk kompos/pupuk buatan. Guna pemenuhan pupuk pabrik, dimana pemerintah masih memberikan kredit kepada petani berupa Kredit Usaha Tani (KUT). Disamping itu beberapa hal yang perlu diperhatikan adalah penerapan pola tanam seperti pergiliran Varitas untuk dapat memutuskan sirkulasi hama.

Keadaan luas panen dan produksi pada tahun 2000 tercatat : 20.707 Ha dengan produksi 114.548 ton. Jika dibandingkan dengan keadaan tahun 1999 mengalami penurunan 3,93 % untuk luas panen dan 9,29 % untuk produksi padi. Sedangkan untuk Palawija dimana luas panen tercatat 21.926 Ha di tahun 2000 dengan produksi sekitar 66.644 ton. Untuk luas jika dibandingkan dengan tahun 1999 mengalami penurunan sebanyak : 9,39 %, sedangkan untuk produksinya sebanyak 26.53 % (*Buleleng Dalam Angka Tahun 2000*).

- Tanaman Perkebunan

Tanaman Perkebunan yang masih menjadi tanaman andalan Kabupaten Buleleng adalah tanaman Kelapa dan tanaman kopi. Dimana perkembangan tanaman kelapa untuk keadaan tahun 2000 produksinya

Tabel 4.2.
Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) Kabupaten Buleleng
Atas Dasar Harga Konstan Tahun 1993
Menurut Sektor Tahun 1996 – 2000
(Jutaan Rupiah)

No	Sektor	1996	%	1997	%	1998	%	1999	%	2000	%	Rata-rata Distribusi thd Total (%)	Rata-rata Pertumbuhan Per tahun (%)
		1	Pertanian	265,197.20	30.31	276,308.87	29.90	280,825.63	31.33	273,895.76	31.04	281,210.63	29.97
2	Pertambangan dan Penggalian	7,739.77	0.88	7,988.83	0.86	7,684.49	0.86	7,781.86	0.88	7,867.46	0.84	0.87	0.00
3	Industri Pengolahan	69,825.69	7.98	74,472.72	8.06	74,707.67	8.33	75,611.60	8.57	74,803.99	7.97	8.18	0.02
4	Listrik, gas dan Air Minum	7,347.71	0.84	8,191.67	0.89	8,943.95	1.00	9,465.55	1.07	10,781.51	1.15	0.99	0.10
5	Bangunan	25,344.00	2.90	26,555.68	2.87	25,185.41	2.81	25,354.14	2.87	25,871.36	2.76	2.84	0.01
6	Perdagangan, Hotel dan Restoran	243,091.29	27.79	263,708.99	28.54	258,319.63	28.82	260,294.37	29.50	264,356.35	28.18	28.56	0.02
7	Pengangkutan dan Komunikasi	38,910.05	4.45	40,903.71	4.43	42,675.43	4.76	44,603.43	5.06	47,230.52	5.03	4.74	0.05
8	Keu., Persewaan & Jasa Perush.	36,972.18	4.23	38,314.44	4.15	16,484.12	1.84	23,833.41	2.70	36,435.58	3.88	3.36	0.11
9	Jasa-jasa	180,439.63	20.62	187,553.64	20.30	181,620.30	20.26	185,288.76	21.00	189,637.20	20.21	20.48	0.01
	JUMLAH	874,867.52	100.00	923,998.55	100.00	896,446.63	100.00	906,128.88	100.00	938,194.60	100.00	100.54	0.34

Sumber : Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) Kabupaten Buleleng Tahun 2000

4.2. Keadaan Ekonomi dan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) Kabupaten Buleleng

Lima tahun terakhir dari tahun 1996 sampai 2000 telah menunjukkan pertumbuhan yang cukup baik bagi kondisi perekonomian Kabupaten Buleleng. Pada tabel 4.2 dapat dilihat bahwa dari sembilan (9) sektor yang berperan sebagai sumber perolehan PDRB tampak bahwa sektor pertanian paling menentukan yaitu sebesar 30,35 % kontribusinya terhadap PDRB.

Kondisi saat ini dapat dikatakan cukup menggembirakan mengingat pada beberapa tahun terakhir Tahun 1996 s/d 2000 telah terjadi peningkatan relatif terhadap PDRB dengan cukup signifikan yang diimbangi dengan peningkatan bagian yang sama dari sektor lain.

Tingkat pertumbuhan sebesar rata-rata 0,34 % per tahun tersebut dapat dikatakan cukup baik karena berarti lebih dari tingkat pertumbuhan PDRB pada periode yang sama untuk seluruh Kabupaten atau di Propinsi Bali yang hanya mencapai 0,30 % (PDRB Bali dan Bali Dalam Angka Tahun 2000). Meskipun demikian, pada tahun yang akan datang dapat diharapkan pertumbuhan yang membaik pada sektor utama (pertanian, industri, perdagangan dan jasa-jasa).

Sektor utama maka PDRB terdiri dari Sektor pertanian, industri, perdagangan dan jasa-jasa dimana dalam lima tahun (1996 – 2000) Tahun 1997 mengalami pertumbuhan sebesar 5,73 % sedangkan dua tahun yaitu tahun 1998, 1999 mengalami pertumbuhan negatif masing-masing - 0,82 dan - 0,05 dan tahun 2000 terjadi pertumbuhan positif sebesar 1,88 %.

Dengan demikian di masa yang akan datang dapat diperkirakan bahwa sektor industri, perdagangan dan jasa-jasa menjadi sektor utama yang menopang tingkat pertumbuhan PDRB Kabupaten Buleleng secara signifikan. Oleh karena pembangunan ekonomi merupakan suatu proses perubahan seperti halnya perubahan struktur perekonomian suatu daerah. Sehingga untuk mewujudkan harapan tersebut maka pemerintah daerah harus memikirkan ketersediaan sarana maupun prasarana pendukung ke arah pemanfaatan potensi daerah tersebut.

tercatat 9.414 ton, mengalami kenaikan 36 ton (0,38 %) jika dibandingkan dengan produksi tahun 1999. Demikian juga bila dilihat dari luas area penanaman untuk tanaman kelapa mengalami kenaikan sekitar 103 Ha atau 1.10 %.

Sedangkan untuk tanaman kopi baik dari luas areal maupun produksi mengalami kenaikan sekitar 1,90 % dan 54,38 %. Faktor yang mempengaruhi perkembangan produksi dari tanaman perkebunan pada umumnya adalah faktor musim (*Buleleng Dalam Angka Tahun 2000*).

Sektor Industri

Situasi sektor industri dalam krisis yang berkepanjangan dewasa ini diharapkan tetap mendapatkan prioritas. Hal ini sesuai dengan harapan pemerintah bahwa produksi dari hasil pertanian setidaknya jangan langsung dipasarkan dalam bentuk yang sama. Salah satunya untuk meningkatkan produktivitas/nilai tambah adalah diolah/diproses menjadi produksi industri.

Pembangunan sektor industri selain sebagai upaya meningkatkan nilai tambah juga ditujukan untuk memperluas kesempatan kerja dan berusaha, meningkatkan ekspor non migas, menumbuhkan kemampuan dan kemandirian berusaha serta sekaligus meningkatkan pendapatan.

Dalam kurun waktu empat tahun perkembangan industri-industri formal dan non formal di Kabupaten Buleleng baik dilihat dari segi usaha, tenaga kerja dan nilai tambahnya selalu mengalami peningkatan. Khusus untuk tahun 1999 jika dibandingkan dengan tahun sebelumnya mengalami penurunan. Sesuai data untuk tahun sebanyak 3.794 buah, dengan tenaga kerja, sebanyak 14.198 orang dengan nilai investasi sejumlah 8.635.966 juta. Jika dibandingkan dengan keadaan tahun 1999 mengalami kenaikan, untuk unit usaha sebanyak : 14,17 % untuk kenaikan nilai investasi (*Buleleng Dalam Angka Tahun 2000*).

Sektor Perdagangan

Pelaksanaan pembangunan memerlukan dana yang besar. Ekspor merupakan salah satu kegiatan ekonomi memberikan devisa sebagai sumber dana untuk pembangunan.

Beberapa tahun berselang kegiatan ekspor Kabupaten Buleleng didominasi tiga komoditi yaitu kopi, panili dan garment, namun fluktuasi ekonomi yang tidak menentu menyebabkan beberapa komoditi tidak bisa melakukan kegiatan ekspor terutama garment sejak tahun 1997 terhenti kegiatan ekspornya.

Melihat perkembangan tiga tahun kebelakang mulai tahun 1998 hingga tahun 2000 terjadi perkembangan ekspor yang fluktuatif terutama dari nilai uang yang mana hal ini menunjukkan adanya perubahan harga.

Produksi kopi tahun 1998 yang diekspor sebesar 787.848 kilogram dengan nilai 123,550,539 US \$ terjadi kenaikan kuantitas ekspor pada tahun 1999 (sampai dengan September) menjadi 1.091.150 kilogram, meskipun harga terjadi penurunan, tetapi nilai ekspornya tinggi yaitu sebesar 1,304,148,60 US \$. Tahun 2000 mengalami penurunan baik produksi yang diekspor maupun nilainya. Komoditi panili terjadi penurunan terus baik dari segi produksi yang diekspor maupun nilainya, bahkan dari tahun 1999 hingga 2000 tidak tercatat adanya kegiatan ekspor (*Buleleng Dalam Angka Tahun 2000*).

Sektor Jasa-jasa

Nilai Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) dari sektor jasa-jasa tidak kalah pentingnya dalam menentukan corak pembangunan di daerah Kabupaten Buleleng.

Nilai sektor ini berkontribusi sebesar 20,21 % dari total PDRB Tahun 2000 dimana besaran tersebut dikontribusi dari sub sektor pemerintahan umum sebesar 55,24 % dan sub sektor swasta 44,76 % (*Buleleng Dalam Angka Tahun 2000*).

Tabel 4.3.

Produk Domestik Regional Bruto (PDRB)
Menurut Sektor Utama Kabupaten Buleleng atas Harga Konstan Tahun 1993
Tahun 1996 – 2000
(Jutaan Rupiah)

No.	Tahun	Pertanian	Pertumb. (%)	Industri Pengolahan	Pertumb. (%)	Perdag, Hotel dan Restoran	Pertumb. (%)	Jasa-jasa	Pertumb. (%)	Total	Pertumbuhan (%)
1	1996	265.197,20	-	69.825,69	-	243.091,29	-	180.439,63	-	758.553,81	-
2	1997	276.308,87	4,19	74.472,72	6,65	263.708,99	8,48	187.553,64	3,94	802.044,22	5,73
3	1998	280.825,63	1,63	74.707,67	0,31	258.319,63	-2,04	181.620,30	-3,16	795.473,23	-0,82
4	1999	273.895,76	-2,47	75.611,60	1,21	260.294,37	0,76	185.288,76	2,02	795.090,49	-0,05
5	2000	281.210,63	2,67	74.803,99	-1,07	264.356,35	1,56	189.637,20	2,35	810.008,17	1,88

Sumber: PDRB Kabupaten Buleleng Beberapa Tahun

Sektor utama PDRB Kabupaten Buleleng terdiri dari sektor pertanian, industri, perdagangan dan jasa-jasa dimana dalam lima tahun (1996 – 2000) tahun 1997 mengalami pertumbuhan sebesar 5,73 % sedangkan dua tahun yaitu 1998 dan 1999 mengalami pertumbuhan negatif masing-masing -0,82 % dan - 0,05 % dan tahun 2000 mengalami pertumbuhan positif sebesar 1,88 %.

Lebih lanjut pada tabel 4.3 secara rinci pertumbuhan sektor-sektor utama selama lima tahun 1999 – 2000 mengalami fluktuasi pada tahun-tahun tertentu. Dari sektor-sektor yang mengalami pertumbuhan negatif diantaranya sektor pertanian tahun 1999 (- 2,47 %), sektor industri tahun 2000 (- 1,07 %) sektor perdagangan tahun 1998 (- 2,04 %) dan sektor jasa tahun 1998 (- 3,16 %). Ini diindikasikan dari implikasi krisis pertengahan tahun 1997 dan lebih lanjut dari pertumbuhan sektor-sektor ada tendensi/ kecenderungan pergeseran komposisi PDRB ke sektor jasa-jasa. Hal ini dibuktikan dari pertumbuhan berangsur-angsur meningkat sejak tahun 1999.

Esensi dari deskripsi tersebut PDRB Kabupaten Buleleng khususnya sektor utama (Pertanian, Industri, Perdagangan dan Jasa-jasa) memberikan suatu harapan bagi perekonomian daerah yang pada muaranya dapat menjadi pendorong laju pembangunan daerah sebagaimana diamanatkan dari kebijaksanaan otonomi daerah yaitu meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

4.4. Sumbangan/Bantuan Pemerintah Pusat yang Diterima Kabupaten Buleleng

Perkembangan Sumbangan/Bantuan Kabupaten Buleleng dapat dilihat pada Tabel 4.4.

Tabel 4.4.
Sumbangan/Bantuan yang Diterima Kabupaten Buleleng

No	Tahun	Nilai/Nominal (Rupiah)	Pertumbuhan (%)
1	1996	42.970.369,128	-
2	1997	51.557.339,300	19,98
3	1998	61.784.416,000	19,83
4	1999	90.987.279,000	47,26
5	2000	89.944.697,650	-1,15
	Rata-rata	67.448.820,216	17,184

Sumber : APBD Kabupaten Buleleng Beberapa Tahun

Mencermati dari Tabel 4.4. selama 5 tahun terakhir dari tahun 1996 hingga tahun 2000 nilai/nominal sumbangan/bantuan yang diterima Kabupaten Buleleng rata-rata Rp. 67.448.820,216 ,- atau rata-rata pertumbuhan sebesar 17,18 % per tahun. Sedangkan pertumbuhan sumbangan/bantuan per tahun yang diterima tahun 1997 dan 1998 masing-masing 19,98 % dan 19,83 %, akan tetapi pada tahun 1999 sumbangan/bantuan yang diterima Kabupaten Buleleng cukup tinggi pertumbuhannya yaitu 47,26 %, hal ini dapat dimengerti ketergantungan daerah pada masa itu sangat membutuhkan bantuan dari berbagai pihak khususnya dari pihak instansi vertikal (pemerintah pusat) karena tuntutan pembiayaan pembangunan dan implikasi dari krisis sejak pertengahan tahun 1997. Untuk tahun 2000 pertumbuhan negatif ini berkisar - 1,15 % bukti dari terjadinya penurunan sumbangan/bantuan yang diterima dari tahun 1999 karena tercatat sumbangan/bantuan tahun anggaran tersebut hanya 9 bulan (April - Desember 2000).

Kondisi nyata sebagaimana terjadi di Kabupaten Buleleng sumbangan/ bantuan adalah tulang punggung sumber penerimaan daerah karena dapat dimengerti selama 3 dasawarsa terakhir sistem masih bernuansa sentralistik dan esensinya melalui paket kebijaksanaan otonomi daerah upaya keras pemerintah daerah untuk mengatur dan meminimalkan ketergantungan dari sumbangan/bantuan pemerintah pusat.

BAB V

HASIL DAN PEMBAHASAN

Pada bab ini merupakan pembahasan dari hasil penelitian yang dilakukan di Kabupaten Buleleng dengan permasalahan sebagaimana yang telah dikemukakan pada Bab sebelumnya diantaranya menganalisis derajat desentralisasi fiskal daerah, posisi fiskal daerah, elastisitas fiskal daerah, derajat otonomi fiskal daerah dan menguji asumsi klasik serta interpretasi faktor-faktor yang mempengaruhi derajat otonomi fiskal daerah Kabupaten Buleleng.

5.1. Analisis Derajat Desentralisasi Fiskal Daerah

Derajat desentralisasi fiskal Kabupaten Buleleng dapat dianalisis dengan menghitung rasio Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Total Penerimaan Daerah (TPD), Rasio Pajak Pusat untuk Daerah (PPD) terhadap TPD, serta Rasio Sumbangan/Bantuan (SB) untuk daerah terhadap TPD. Hasil perhitungannya sebagaimana terlihat pada Tabel 5.1

Tabel 5.1
Derajat Desentralisasi Fiskal Kabupaten Buleleng
Tahun Anggaran 1974 – 2000 (%)

No	Tahun Anggaran	PAD/TPD	PPD/TPD	SB/TPD	Pertumbuhan Per Tahun		
					PAD/TPD	PPD/TPD	SB/TPD
1	1974	21.41	28.46	41.66	-	-	-
2	1975	18.14	23.61	44.90	-15.27	-17.04	7.77
3	1976	16.14	20.43	45.39	-11.02	-13.46	1.09
4	1977	17.41	21.97	46.07	7.86	7.53	1.49
5	1978	16.48	23.37	46.24	-5.34	4.84	0.36
6	1979	16.62	19.86	45.76	0.84	-15.01	-1.03
7	1980	22.11	16.11	58.01	33.03	-18.88	26.77
8	1981	20.21	16.24	59.81	-8.59	0.80	3.10
9	1982	12.49	17.44	62.95	-38.19	7.38	5.24
10	1983	13.39	19.31	59.30	7.20	10.72	-5.79
11	1984	17.95	21.06	52.51	34.05	9.06	-11.45
12	1985	11.27	21.85	55.41	-37.21	3.75	5.52
13	1986	13.72	23.97	55.19	21.73	9.70	-0.39
14	1987	17.77	2.17	74.66	29.51	-90.94	35.27
15	1988	8.23	7.77	78.99	-53.68	258.06	5.79
16	1989	9.40	10.78	76.52	14.21	37.73	-3.12
17	1990	11.82	5.69	79.87	25.74	-47.21	4.37
18	1991	12.70	3.08	82.23	7.44	-45.86	2.95
19	1992	8.05	4.62	86.18	-36.61	50.00	4.80
20	1993	7.11	4.38	86.22	-11.67	-5.19	0.04
21	1994	8.35	6.20	83.31	17.44	41.55	-3.37
22	1995	8.62	5.74	80.84	3.23	7.41	-2.96
23	1996	8.58	6.73	83.45	-0.46	17.24	3.22
24	1997	8.01	7.67	82.34	-6.64	13.96	-1.33
25	1998	6.95	3.21	74.16	-13.23	-58.14	-9.99
26	1999	4.95	5.25	76.68	-28.77	63.55	3.39
27	2000	5.06	5.30	76.16	2.22	0.95	0.67
	Rata-rata	12.70	13.05	66.47	-2.39	8.94	2.79

Sumber : APBD Kabupaten Buleleng Beberapa Tahun, diolah

Dari Tabel 5.1. menunjukkan bahwa peranan pos Sumbangan/Bantuan sangat dominan, dengan rata-rata prosentase per tahun terhadap TPD sebesar 66,47 % artinya bagian dari TPD yang dihasilkan bukan dari pos Sumbangan/Bantuan hanya kurang dari 33,53 % dimana jumlah itu pun baru 12,70 % rata-rata per tahun yang dapat disumbangkan oleh PAD sehingga dapat dinyatakan bahwa peran PAD belum memenuhi harapan sebagai barometer atau motor penggerak pelaksanaan otonomi daerah.

Lebih lanjut dapat dijelaskan pula bahwa pertumbuhan besarnya porsi sumbangan/bantuan dari tahun ke tahun dalam dua puluh tujuh tahun mengalami peningkatan sebesar 2,79 % per tahun tetapi implikasinya bagi

TPD masih sangat jauh dari yang diharapkan terhadap TPD oleh karena bukan peningkatan yang terjadi pada peran PAD namun penurunan PAD sebesar - 2,39 %. Dari kondisi ini yang menjadi agenda dan tugas berat bagi pemerintah daerah beserta seluruh stakeholder yang ada di Kabupaten Buleleng untuk menelusuri, mengkaji, memecahkan persoalan tersebut.

Realitas yang cukup menggembirakan dapat dilihat dari besarnya prosentase Pajak Pusat untuk Daerah (PPD) yang mengalami pertumbuhan rata-rata sebesar 8,94 % per tahun, walaupun kontribusinya terhadap TPD baru mencapai 13,05 % rata-rata per tahun tetapi dengan pertumbuhan sebesar itu di waktu yang akan datang diharapkan dapat menjadi salah satu sumber yang mampu memperkecil beban daerah Kabupaten Buleleng terhadap ketergantungannya pada pos Sumbangan/Bantuan. Ini diartikan juga bahwa Kabupaten Buleleng ada indikasi berhasil meningkatkan upaya pemungutan PAD sehingga penerimaan dari sharing yang diserahkan oleh pusat kepada daerah juga semakin besar.

Berfluktuasinya pos sumber-sumber penerimaan daerah terhadap TPD ini dapat dilihat sebagai suatu gejala yang baik dari sisi kemandirian keuangan daerah Kabupaten Buleleng. Pada sisi PAD walaupun rata-rata prosentasenya terhadap TPD baru mencapai 12,70 % tetapi pada dua tahun terakhir masing-masing telah berkontribusi sebesar 4,95 % dan 5,06 % dengan demikian dapat dimaklumi besarnya peningkatan tersebut tidak sebesar tahun sebelumnya oleh karena implikasi dari musibah krisis pertengahan tahun 1997.

Dari kalkulasi pada Tabel 5.1 juga dapat dilihat bahwa derajat desentralisasi fiskal daerah Kabupaten Buleleng masih rendah, terutama dilihat dari besarnya Sumbangan/Bantuan pemerintah pusat mencapai lebih dari lima kali lipat besar PAD. Hal ini dikarenakan upaya peningkatan PAD oleh pemerintah daerah belum maksimal. Walaupun sudah menunjukkan sedikit peningkatan dari tahun 1999 ke tahun 2000 besarnya dominasi pos Sumbangan/Bantuan dalam TPD menuntut pemerintah daerah dalam mewujudkan kemandirian melalui upaya-upaya yang lebih progresif dan optimal serta meminimalkan jangkauan intervensi pihak luar yang semata-

mata membatasi ruang gerak apresiasi dan kreasi pihak pemerintah daerah Buleleng.

Kesulitan dalam menggali sumber-sumber potensial untuk meningkatkan TPD tercermin dari makin besarnya bagi hasil Pajak/Bukan Pajak, yang berarti pula terjadi peningkatan usaha pemerintah pusat untuk mendapatkan sumber keuangan potensial di daerah, sehingga terjadi *cash flow potensial* ke pusat seperti : Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) dan Iuran Hasil Hutan (IHH).

Perolehan dari prosentase bagi hasil ini perlu mendapat perhatian lebih lanjut yang secara kuantitas lebih besar, namun campur tangan pemerintah pusat tetap diminimalkan karena konsekuensi dari pembangunan tidak lepas dari eksternalitas negatif yang menjadi persoalan, utamanya bagi masyarakat lokal di daerah.

Implikasi dari struktur hubungan fiskal antara pemerintah pusat dengan daerah yang masih tersentralisasi dan rendahnya upaya promosi keuangan daerah akan menjadikan derajat desentralisasi fiskal rendah. Hal ini bukan alternatif pilihan sistem pembangunan yang bernuansa nasional dengan pertimbangan dari berbagai dimensi sebagaimana telah disebutkan sebelumnya.

5.2. Analisis Posisi Fiskal Daerah

Posisi fiskal Kabupaten Buleleng diukur dari Upaya Pengumpulan Pendapatan Asli Daerah (UPAD) dan indeks penampilan Pendapatan Asli Daerah (IPAD) seperti telah dikemukakan bahwa UPAD adalah rasio antara PAD Kabupaten Buleleng terhadap PDRB Kabupaten Buleleng yang sebelumnya diawali dengan menentukan tingkat PAD Standar (TPS) yang mana TPS rasio antara total PAD Kabupaten se Bali dengan total PDRB Kabupaten se Bali selanjutnya baru dapat dihitung IPAD yaitu rasio antara UPAD dengan TPS. Hasil perhitungan posisi fiskal Kabupaten Buleleng disajikan dalam Tabel 5.2

Tabel 5.2.
Posisi Fiskal Kabupaten Buleleng

No	Tahun	UPAD =	TPS =	IPAD =	Pertumbuhan		
		PAD BLL / PDRB BLL	PAD se-Bali /PDRB se-Bali	UPAD / TPS	UPAD	TPS	IPAD
1	1974	0.12	0.14	0.89			
2	1975	0.17	0.13	1.31	41.09	(3.48)	46.18
3	1976	0.26	0.21	1.28	51.31	54.21	(1.88)
4	1977	0.32	0.25	1.29	21.79	21.14	0.54
5	1978	0.31	0.29	1.07	(2.47)	17.34	(16.88)
6	1979	0.35	0.41	0.86	11.90	40.15	(20.16)
7	1980	0.62	0.56	1.12	77.51	35.81	30.70
8	1981	0.64	0.69	0.93	1.99	23.02	(17.10)
9	1982	0.58	1.09	0.54	(8.20)	58.32	(42.02)
10	1983	0.26	0.59	0.44	(55.85)	(45.86)	(18.45)
11	1984	1.16	2.11	0.55	348.71	258.90	25.02
12	1985	0.83	2.78	0.30	(27.92)	32.00	(45.39)
13	1986	1.07	4.00	0.27	28.46	43.57	(10.52)
14	1987	1.42	5.56	0.25	32.11	39.19	(5.08)
15	1988	1.64	7.21	0.23	15.56	29.59	(10.83)
16	1989	2.48	10.86	0.23	51.44	50.56	0.58
17	1990	4.36	11.76	0.37	75.99	8.29	62.51
18	1991	8.35	12.61	0.66	91.66	7.22	78.75
19	1992	6.51	20.90	0.31	(22.03)	65.82	(52.98)
20	1993	3.50	8.59	0.41	(46.21)	(58.92)	30.95
21	1994	4.24	14.32	0.30	20.92	66.85	(27.52)
22	1995	4.83	17.58	0.27	13.90	22.72	(7.19)
23	1996	5.06	21.36	0.24	4.77	21.51	(13.77)
24	1997	5.43	20.45	0.27	7.36	(4.28)	12.17
25	1998	6.46	29.11	0.22	19.06	42.38	(16.38)
26	1999	6.49	41.87	0.16	0.49	43.83	(30.14)
27	2000	6.37	32.99	0.19	(1.90)	(21.22)	24.52
Rata-rata		2.73	9.94	0.55	28.90	32.64	-0.94

Sumber: APBD, PDRB Kabupaten Buleleng dan APBD, PDRB Kabupaten se-Bali Beberapa Tahun

Dari Tabel 5.2. tersebut dapat dilihat bahwa terdapat angka-angka yang terindikasi belum adanya keberhasilan daerah dalam upaya menaikkan posisi fiskalnya, dilihat dari prosentase UPAD-nya masih relatif kecil.

Hal ini dapat dimaklumi bahwa posisi fiskal daerah memang sangat sulit diupayakan peningkatannya karena pada masa yang menjadi tahun penelitian ini pola hubungan keuangan pusat-daerah yang relatif kuat tersentralisir.

Statemen itu didukung dengan mencermati penjelasan berikut dimana dari Tabel 5.2 pada kolom UPAD yang menunjukkan besarnya rasio

kemampuan Kabupaten Buleleng dalam mengupayakan perolehan pendapatan asli daerahnya sendiri baru berkisar pada besaran angka 2,73 ternyata rata-rata angka PAD ini baru mencapai 2,73 % dari nilai PDRB dalam waktu yang sama. Ini diartikan kemampuan daerah dalam mengupayakan pendapatannya sendiri masih sangat kecil dan jauh dari ideal. Realitas tersebut menunjukkan bahwa kenaikan PDRB Kabupaten Buleleng lebih lambat dibanding kenaikan PAD nya. Adanya kenaikan nilai UPAD tersebut juga menunjukkan kemampuan Kabupaten Buleleng untuk memungut pajak atau pendapatan asli daerah lainnya relatif meningkat terhadap kapasitas yang ada.

Untuk mendeskripsikan dari penjelasan di atas dapat diilustrasikan bahwa dengan posisi fiskal sebesar 4,83 dalam hal ini dari seluruh PDRB yang diterima Kabupaten Buleleng tahun 1995 hanya mampu memungut 4,83 %, oleh karena adanya kenaikan menjadi 6,37 pada tahun 2000 maka terdapat cukup indikasi bahwa Kabupaten Buleleng berusaha menaikkan kemampuan memungut PAD dan usaha tersebut berhasil meningkatkan pertumbuhan sebesar 1,54 % dalam tempo lima tahun.

Sedangkan Tingkat PAD Standar (TPS) merefleksikan rata-rata prosentase penerimaan daerah yang dapat dipungut oleh keseluruhan Kabupaten di Bali. Dari Tabel 5.2. juga terlihat bahwa kemampuan kabupaten seluruh Bali untuk memungut PAD pada tahun 1974 dimana merupakan awal berlakunya UU No. 5 tahun 1974 berada pada kisaran 0,14 dan merupakan akhir berlakunya Undang-Undang tersebut menunjukkan nilai peningkatan yang fantastis yaitu 32,99 hal ini dimungkinkan bahwa penentu standar sangat dipengaruhi oleh adanya perubahan status wilayah Denpasar menjadi Kota Administratif dan menjadi Kota saat ini demikian juga terpisahnya Badung sebagai Kabupaten tersendiri.

Dari angka-angka sebagaimana dalam Tabel 5.2. mengisyaratkan bahwa upaya pengumpulan PAD Kabupaten Buleleng melalui UPAD nya belum menunjukkan hasil yang relatif baik, hal ini dibuktikan pada tahun 1974 dimana UPAD Kabupaten Buleleng sebesar 0,12 dan UPAD Tahun

2000 sebesar 6,37 masih tetap dibawah standar TPS seluruh Kabupaten se-Bali.

Selanjutnya apabila melihat IPAD Kabupaten Buleleng nampak berada pada posisi rata-rata di bawah 100 % menunjukkan bahwa kemampuan upaya peningkatan PAD Kabupaten Buleleng relatif belum memenuhi harapan dibandingkan rata-rata seluruh Kabupaten se Bali. Hal ini berarti secara keseluruhan kabupaten memiliki tingkat posisi fiskal daerah ada yang kuat dan ada yang lemah atau bervariasi. Ini disebabkan dipengaruhi oleh berbagai faktor Geografis, Demografi serta faktor penunjang lainnya sehingga membentuk indikator ekonomi seperti PAD.

Dari kenyataan yang ada Kabupaten Buleleng posisi fiskalnya rendah dan masih di bawah standar, indikasi ini masih adanya peluang dan upaya-upaya maksimal untuk menggali sumber-sumber penerimaan potensial dengan tujuan untuk memperkuat posisi fiskalnya. Maka Kabupaten Buleleng harus berusaha keras untuk dapat meningkatkan penerimaan PAD nya, baik melalui usaha intensifikasi maupun ekstensifikasi.

5.3. Analisis Elastisitas Fiskal Daerah

Elastisitas PAD terhadap PDRB merupakan salah satu cara untuk menelusuri posisi PAD. Dengan diketahuinya elastisitas PAD dapat dilihat kepekaan perubahan PAD terhadap perubahan PDRB apabila $\epsilon > 1$ berarti setiap perubahan dalam PDRB sebesar 1 % akan mengakibatkan perubahan dalam penerimaan PAD lebih besar dari 1 % (*bersifat elastis*).

Nilai koefisien elastisitas yang muncul tersebut menjelaskan tentang perubahan Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang diakibatkan oleh adanya perubahan pada variabel Produk Domestik Regional Bruto (PDRB).

Hasil perhitungan elastisitas PAD terhadap PDRB di Kabupaten Buleleng diperoleh koefisien elastisitas sebesar 17,82 ($\epsilon > 1$) yang berarti bersifat elastis (Lampiran 7).

Dari hasil perhitungan tersebut bahwa kenaikan PDRB sebesar 1 % akan menghasilkan kenaikan PAD sebesar 17,82 %. Berdasarkan koefisien elastisitas tersebut maka dapat dikatakan bahwa struktur PAD Kabupaten Buleleng relatif baik oleh karena dalam hal ini koefisiennya telah mampu menstimulasi pertumbuhan PAD secara lebih besar. Elastisitas PAD lebih besar dari 1 ($\epsilon > 1$) berarti pula Kabupaten Buleleng memiliki potensi yang mampu mendorong pertumbuhan PAD secara lebih baik.

Tentu hal ini perlu mendapat perhatian serius karena di lapangan justru menunjuk anggapan sebaliknya. Dan yang patut dicermati adalah peluang penggalan sumber-sumber pendapatan daerah belum dimanfaatkan secara optimal, baik karena luput dari perhatian pemerintah daerah atau karena telah lebih dahulu diambil oleh pemerintah pusat sebagai pajak pusat atau tingkat I (Propinsi).

5.4. Analisis Derajat Otonomi Fiskal Daerah

Derajat otonomi fiskal daerah dapat diukur dari tingkat ekonomi perkembangan daerah yang dilihat dari perkembangan kontribusi sektor-sektor pembentuk PDRB dalam penelitian ini sektor-sektor yang memberi kontribusi relatif besar diantaranya : sektor Pertanian, Industri, Perdagangan dan Jasa-jasa. Di luar sektor-sektor dimaksud peran Sumbangan/Bantuan juga dianalisis dengan memasukkannya sebagai variabel dari komponen penerimaan PAD Kabupaten Buleleng.

Konteks permasalahan yang demikian, spesifikasi model sebagaimana telah dikemukakan pada bab sebelumnya atau dirumuskan sebagai berikut :

$$\text{DOFD} = a + b_1 \text{Pert} + b_2 \text{Ind} + b_3 \text{Prd} + b_4 \text{Jj} + b_5 \text{S/B} + \mu$$

Melalui proses pengolahan dengan bantuan Program SPSS versi 10.0 for Windows (Lampiran 9) maka hasilnya menunjukkan sebagai berikut :

$$\text{DOFD} = -0,68 + 0,64 \text{Pert} + 3,14 \text{Ind} - 1,33 \text{Prd} + 3,39 \text{Jj} + 0,42 \text{S/B}$$

$$t = (-1,97) \quad (2,14) \quad (2,10) \quad (-1,79) \quad (2,96) \quad (2,75)$$

$$F = 10,33$$

$$R^2 = 0,64$$

$$DW = 2,073$$

$$N = 27$$

Dari hasil perhitungan tersebut menunjukkan bahwa dari lima variabel bebas kecuali sektor perdagangan kesemuanya dinyatakan signifikan pada taraf $\alpha = 5\%$ diantaranya variabel Pertanian, Industri, Jasa-jasa, maupun variabel Sumbangan/ Bantuan, akan tetapi pada variabel Perdagangan terjadi ketidaksesuaian terhadap hipotesis yang mana dalam hipotesis, variabel Perdagangan dinyatakan mempunyai hubungan yang signifikan dan positif terhadap DOFD tetapi setelah diregresi diketahui bahwa sektor tersebut memiliki hubungan negatif namun tidak signifikan.

Sebelum melakukan suatu interpretasi terhadap hasil perhitungan yang ada, dan sebagai konsekuensi menggunakan metode OLS dalam Ekonometri terlebih dahulu diupayakan melalui beberapa tahapan-tahapan pengujian (Lampiran 9). Pengujian atas ketepatan perkiraan (*Goodness of Fit*) yang dipilih memiliki Koefisien Determinasi (R^2) sebesar 0,64 hal ini bermakna bahwa proporsi variasi dalam variabel tak bebas (DOFD) yang dapat dijelaskan oleh variabel bebasnya (sektor utama, Sumbangan/ Bantuan) mencapai 64 %. Sedangkan sisanya 36 % dijelaskan oleh variabel yang tidak termasuk dalam model.

Pengujian selanjutnya berkaitan dengan signifikansi secara keseluruhan (*Overall significance*). Dari hasil perhitungan diketahui bahwa semua variabel (sektor utama, Sumbangan /Bantuan) memiliki makna penting secara statistik (signifikan). Hal ini dibuktikan dari besarnya F hitung sebesar $10,33 > F$ tabel sebesar 2,57 pada tingkat kepercayaan 95 %.

Pengujian dilakukan meliputi : multikolinearitas, autokorelasi, dan heteroskedastisitas (*Gujarati, 1988*) serta untuk bermaknanya hasil

interpretasi model tersebut sudah diasumsikan dengan model linier dan datanya normal.

5.4.1. Uji Multikolinieritas

Multikolinieritas mula-mula ditemukan oleh Ragnas Frisch (1934), yang mendefinisikan adanya hubungan linear yang sempurna atau pasti, diantara beberapa atau semua variabel yang menjelaskan dari model regresi.

Pengujian ini bertujuan untuk mengetahui apakah tiap-tiap variabel bebas saling berhubungan secara linear. Apabila sebagian atau seluruh variabel bebas berkorelasi kuat berarti terjadi multikolinieritas, konsekuensi adanya multikolinieritas adalah koefisien regresi variabel tidak tertentu dan kesalahan menjadi tidak terhingga.

Dari hasil perhitungan dapat disimpulkan bahwa tidak terjadi masalah multikolinieritas. Multikolinieritas juga dapat dilihat dari *collinearity statistic* sebagaimana juga nampak pada lanjutan Lampiran 9 dimana dari hasil perhitungan nilai *tolerance* menunjukkan tidak ada variabel bebas yang memiliki nilai *tolerance* kurang dari 10 % yang berarti tidak ada korelasi antar variabel bebas yang nilainya lebih dari 95 %. Hasil perhitungan nilai *variance inflation factor* (VIF) juga menunjukkan hal yang sama tidak ada satu variabel bebas yang memiliki nilai VIF lebih dari 10. Jadi dapat disimpulkan bahwa tidak ada multikolinieritas antar variabel bebas dalam model regresi.

5.4.2. Uji Heteroskedastisitas

Heteroskedastisitas adalah adanya varian yang berbeda yang dapat membiaskan hasil yang telah dihitung, serta menimbulkan konsekuensi adanya formula *ordinary least square* yang akan menaksir terlalu rendah varian yang sesungguhnya. Pada umumnya masalah heteroskedastisitas

lebih sering terjadi pada observasi *cross section* dibandingkan dengan observasi *time series*, kecuali jika terjadi perubahan kebijaksanaan secara drastis pada periode tertentu.

Pengujian ini bertujuan untuk mendeteksi apakah varians dari kesalahan pengganggu, konstan untuk semua variabel penjelas. Bila ditemukan varians dari kesalahan pengganggu tersebut tidak konstan, maka berarti dalam model yang digunakan terdapat gejala heteroskedastisitas. Konsekuensi dari adanya heteroskedastisitas ini adalah bahwa penaksir OLS tetap tidak bias dan konsisten tetapi tidak efisien. Untuk uji heteroskedastisitas salah satunya dengan menggunakan uji Park dimana nilai residual kuadrat diregres dengan regresi linear berganda sehingga memperoleh hasil perhitungan (Lampiran 11) sebagai berikut :

$$\begin{aligned} \text{DOFD} &= 0,0199 - 0,0363 \text{ Pert} - 0,1610 \text{ Ind} + 0,0712 \text{ Prd} - 0,0586 \text{ Jj} + 0,0006 \text{ S/B} \\ t &= (0,650) \quad (-1,357) \quad (-1,210) \quad (1,708) \quad (-0,577) \quad (0,448) \\ \text{signifikansi} &= (0,523) \quad (0,189) \quad (0,240) \quad (0,293) \quad (0,570) \quad (0,659) \end{aligned}$$

Dalam uji Park ini dapat dijelaskan, apabila koefisien parameter beta dari persamaan regresi tersebut signifikan secara statistik, ini menunjukkan bahwa dalam model empiris yang diestimasi terdapat heteroskedastisitas, dan sebaliknya jika parameter beta tidak signifikan secara statistik, maka asumsi homoskedastisitas pada data model tersebut tidak dapat ditolak. Dengan melihat hasil perhitungan dapat diamati bahwa koefisien parameter untuk variabel bebas tidak ada yang signifikan secara statistik, maka dapat disimpulkan bahwa model regresi tidak terdapat heteroskedastisitas.

5.4.3. Uji Autokorelasi

Autokorelasi dapat didefinisikan sebagai korelasi antara anggota serangkaian observasi yang diurutkan menurut waktu seperti, dalam data

deretan waktu atau ruang (*time series*). Konsekuensinya adalah selang keyakinan menjadi besar serta varian dan kesalahan standar akan ditaksir terlalu rendah (*Damodar Gujarati, 1995*). Pengujian ini dimaksudkan untuk mengetahui pengaruh masing-masing variabel penjelas yang digunakan dalam model estimasi DOFD. Hasil-hasil pengujian tersebut dapat dilihat dalam uji Durbin Watson yang digunakan untuk mengetahui ada atau tidaknya autokorelasi dengan batasan sebagai berikut :

1) Hipotesa nol adalah bahwa tidak ada serial korelasi positif, jika :

$$d < d_L \quad : \text{menolak } H_0$$

$$d > d_U \quad : \text{tidak menolak } H_0$$

$$d_L \leq d \leq d_U \quad : \text{pengujian tidak meyakinkan}$$

2) Hipotesis nol H_0 adalah bahwa tidak ada serial korelasi negatif, jika :

$$d < 4 - d_L \quad : \text{menolak } H_0$$

$$d > 4 - d_U \quad : \text{tidak menolak } H_0$$

$$4 - d_U \leq d \leq 4 - d_L \quad : \text{pengujian tidak meyakinkan}$$

3) H_0 adalah dua ujung, yaitu bahwa tidak ada serial autokorelasi baik positif ataupun negatif, jika

$$d < d_L \quad : \text{menolak } H_0$$

$$d > 4 - d_L \quad : \text{menolak } H_0$$

$$d_U \leq d \leq 4 - d_U \quad : \text{tidak menolak } H_0$$

$$d_L \leq d \leq d_U \quad : \text{pengujian tidak meyakinkan}$$

Berdasarkan hal tersebut dengan melihat Tabel uji Durbin Watson titik penting dari d_L (*durbin lower*) dan d_U (*durbin upper*) pada tingkat penting $\alpha = 0,05$ dengan n sebesar 27 dan $k = 5$ diperoleh nilai $d_L = 1,004$ dan $d_U = 1,861$. Pada lampiran 10 diperoleh d_w hitung sebesar 2,073 sehingga d_w hitung tersebut berada pada posisi sebagai berikut :

- $d > d_U$: menolak H_0
- $2,073 > 1,861$: tidak menolak H_0 yang berarti tidak ada serial korelasi positif.

5.5. Interpretasi Terhadap Faktor-faktor yang Mempengaruhi Derajat Otonomi Fiskal Daerah Kabupaten Buleleng

Berdasarkan hasil perhitungan tersebut diketahui bahwa Derajat Otonomi Fiskal Daerah (DOFD) Kabupaten Buleleng dipengaruhi secara nyata oleh faktor-faktor dari rasio kontribusi Sektor Pertanian, Industri, dan Jasa-jasa serta rasio Sumber/Bantuan pada Pos APBD. Namun pengaruh tidak signifikan pada variabel perdagangan sebesar $-1,33$ yang berarti apabila terjadi kenaikan rasio sektor perdagangan terhadap PDRB sebesar 1% justru menurunkan DOFD sebesar $1,33\%$. Hal ini menarik mengapa terjadi seperti itu oleh karena sektor ini juga termasuk sektor utama yang diharapkan mampu menjadi lokomotif penerimaan dan dengan demikian juga diharapkan sebagai stimulan tingkat Derajat Otonomi Fiskal Daerah khususnya di Kabupaten Buleleng. Hubungan negatif tersebut antara rasio sektor Perdagangan terhadap PDRB terindikasi adanya gejala yang perlu mendapat perhatian untuk dikaji dan diteliti lebih lanjut.

Aspek yang membentuk variabel DOFD (Derajat Otonomi Fiskal Daerah) adalah besarnya rasio PAD terhadap TPD di luar besarnya angka Sumbangan/Bantuan (PAD / TPD-SB). Sedangkan PAD terdiri dari lima sumber diantaranya :

1. Pajak Daerah
2. Retribusi Daerah
3. Laba BUMD
4. Pendapatan Dinas-dinas
5. Pendapatan Lain-lain

Dari kelima sumber pendapatan tersebut, pos yang paling banyak menyumbang bagi perolehan PAD adalah retribusi daerah rata-rata sebesar 2,84 % per tahun terhadap TPD disusul oleh Pajak Daerah sebesar 2,79 %, diikuti oleh pos-pos lainnya yaitu pendapatan lain-lain 0,64 %, laba BUMD 0,47 % dan kontribusi relatif kecil adalah penerimaan dinas-dinas hanya 0,03 % per tahun (Sumber Tabel 4.1.).

Penampilan PAD secara keseluruhan sebagai pencerminan kemampuan daerah menggali dana sendiri akan nampak lebih baik apabila pos pajak tidak dipisahkan antara pajak daerah dan bagi hasil pajak seperti PBB, dengan pemisahan ini maka nampak bahwa kemampuan daerah mengusahakan penerimaan daerahnya sendiri secara mandiri (*self sufficient*) menjadi lemah. Dilihat dari prosentase perolehan per tahun yang disumbangkan oleh pos bagi hasil pajak terhadap TPD mencapai 5,66 % maka sumber ini akan mengubah kontribusi PAD terhadap TPD sebesar 12,43 % (Sumber Tabel 4.1). Upaya ini diartikan akan lebih mencerminkan potensi perpajakan (*tax base*).

Pada sisi yang lain sektor Pertanian yang merupakan rasio kontribusi sektor Pertanian terdiri dari akumulasi sektor peternakan, kehutanan dan perikanan terhadap PDRB menunjukkan adanya peranan yang cukup penting bagi pembentukan DOFD. Besarnya angka regresi yang mencapai 0,64 Menunjukkan bahwa setiap peningkatan sektor tersebut 1 % maka akan meningkatkan DOFD sekitar 0,64 %, mengingat Kabupaten Buleleng yang sedang membangun dan prospeknya strategis di waktu yang akan datang. Maka koefisien regresi variabel Pertanian ini cukup memberi pengaruh signifikan terhadap peningkatan DOFD. Demikian halnya pada sektor industri yang merupakan akumulasi dari beberapa subsektor juga signifikan terhadap DOFD apabila sektor ini mengalami peningkatan relatif

sebesar 1 % maka DOFD Kabupaten Buleleng juga meningkat sebesar relatif 3,14 %.

Untuk sektor jasa-jasa sektor ini juga tidak kalah pentingnya mempengaruhi DOFD dari hasil perhitungan menunjukkan perolehan sebesar 3,39 %. Pada sisi Sumbangan/Bantuan nampak dari hasil perhitungan variabel ini juga berperan signifikan terhadap DOFD yaitu sebesar 0,42 %. Selanjutnya hasil perhitungan data dalam penelitian ini sebagaimana terlihat dalam persamaan model regresi berganda bahwa variabel bebas dominan yang berpengaruh terhadap variabel tidak bebas berturut-turut dari pengaruh paling besar yaitu sektor jasa-jasa sebesar 3,39; industri 3,14; perdagangan 1,33; pertanian 0,64; dan sumbangan/bantuan 0,42.

BAB VI PENUTUP

6.1. Simpulan

Bertolak dari hasil analisis dan pembahasan pada bab sebelumnya, dapat dicari beberapa simpulan diantaranya :

1. Derajat Desentralisasi Fiskal Daerah Kabupaten Buleleng masih rendah yaitu mencapai rata-rata 12,70 % per tahun dalam dua puluh tujuh tahun masa pengamatan. Nuansa ketergantungan masih nampak dicerminkan oleh besaran porsi Sumbangan/Bantuan mencapai jumlah rata-rata sebesar 66,47 % per tahun untuk periode pengamatan yang sama. Hal ini menunjukkan titik berat otonomi pada daerah Kabupaten Buleleng belum menunjukkan hasil secara signifikan/nyata.
2. Rendahnya derajat desentralisasi fiskal ini diakibatkan oleh posisi fiskalnya yang lemah dilihat dari besarnya Upaya Pengumpulan PAD (UPAD) yang baru mencapai rata-rata 2,73 %, berarti kapabilitas untuk memungut PAD lebih rendah dari Kapasitas PDRB karena Kabupaten Buleleng hanya mampu memungut 2,73 % dari PDRB. Hal ini mengindikasikan bahwa sumber-sumber penerimaan yang potensial belum diupayakan dan dimanfaatkan secara optimal.
3. Sensitivitas perubahan PDRB terhadap perubahan PAD ditunjukkan oleh nilai elastisitas fiskalnya sebesar 17,82 ($\epsilon > 1$ atau bersifat elastis) yang berarti PAD cukup responsif terhadap perubahan dari PDRB, hal ini mengisyaratkan bahwa PDRB sebagai indikator ekonomi daerah benar-benar sebagai cerminan kondisi riil terhadap peningkatan PAD untuk tujuan pembiayaan/ pelayanan masyarakat di Kabupaten Buleleng.

4. Analisa regresi memperlihatkan semua variabel yang termasuk dalam model kecuali variabel Perdagangan (Pertanian, Industri dan Jasa-jasa serta Sumbangan/Bantuan) berperan secara signifikan terhadap DOFD, sedangkan variabel sektor Perdagangan menunjukkan hubungan negatif terhadap DOFD namun tidak bermakna penting (tidak signifikan). Dari variabel dominan bahwa sektor Jasa-jasa paling berpengaruh terhadap DOFD yaitu sebesar 3,39.

6.2. Saran-saran/Rekomendasi

Dari kesimpulan sebagaimana telah dikemukakan beberapa saran/rekomendasi yang dapat diajukan antara lain :

1. Rendahnya desentralisasi fiskal daerah Kabupaten Buleleng oleh karena akibat dari rendahnya perolehan PAD maka disarankan pemerintah daerah untuk melakukan terobosan-terobosan atau kebijakan agar dapat mendorong peningkatan PAD baik melalui upaya intensifikasi seperti penyempurnaan sistem beserta perangkatnya termasuk identifikasi, pengumpulan, pengolahan PAD di lapangan. Sedangkan upaya ekstensifikasi meliputi penggalan obyek-obyek baru yang termasuk dalam komponen PAD seperti Pajak Daerah, Retribusi Daerah, Laba BUMD, Penerimaan Dinas-dinas dan Penerimaan lainnya.
2. Rendahnya kapabilitas dalam pengumpulan PAD dari kapasitas PAD dalam hal ini PDRB maka perlu diupayakan peningkatan sumber daya manusia secara kualitatif melalui pendidikan, pelatihan-pelatihan untuk menambah ketrampilan profesionalisme aparatur daerah sehingga dapat meningkatkan kinerja dalam pelayanan pada masyarakat.
3. Sehubungan responsifnya PAD terhadap perubahan PDRB, maka kebijaksanaan Pemerintah Daerah tidak hanya untuk meningkatkan PAD semata-mata, akan tetapi diupayakan kebijaksanaan tersebut dapat mendorong peningkatan PDRB (khususnya sektor pertanian, industri, dan

jasa-jasa) seperti halnya identifikasi potensi PDRB, dan peningkatan pelayanan untuk memacu aktivitas masyarakat yang dapat meningkatkan PDRB.

4. Dikemukakan oleh Richard A. Musgrave dan Peggy B. Musgrave dan beberapa hasil penelitian terdahulu bahwa kemandirian suatu daerah didasarkan hanya pada kinerja keuangan dilihat dari kebutuhan fiskal (*fiscal need*), kemampuan fiskal (*fiscal capacity*), dan upaya fiskal (*fiscal effort*), namun realitas dari hasil penelitian di Kabupaten Buleleng bahwa di luar model juga berpengaruh terhadap kemandirian suatu daerah (DOFD) terbukti dari koefisien determinasi sebesar 64 % dipengaruhi oleh faktor-faktor dalam model seperti kontribusi sektor pertanian, industri, perdagangan, jasa-jasa dan sumbangan/bantuan dan 36 % dipengaruhi oleh faktor di luar model. Seperti : Alam (SDA), Sumber daya manusia (SDM), Sosial Budaya, Hukum dan Politik.

6.3. Kelemahan Studi/Limitasi

Disadari bahwa tahun penelitian ini dibatasi periode waktu 27 tahun dari tahun 1974 – 2000 atau masa berlakunya Undang-undang No. 5 tahun 1974, namun beberapa kebijakan teknis untuk pelaksanaan otonomi daerah menurut UU No. 22 dan UU No. 25 tahun 1999 masih ada yang relevan, sehingga dengan kondisi tersebut hasil penelitian ini dapat dijadikan acuan namun bukan satu-satunya acuan untuk memprediksi kondisi masa yang akan datang.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Rahim Anuar, Desember 2000, *Fiscal Decentralization in Malaysia*, Hitotsubashi Journal of Economics Vol. 41 No. 2.
- Ahmad Jamaluddin 1990, *Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat-Daerah : Kasus Di Aceh, Jawa Timur dan Daerah Khusus Ibukota* disertasi Doktor, UGM Yogyakarta.
- B. Raksaka Mahi, Juni 2001, *Kesiapan Pusat dan Daerah Memasuki Era Otonomi Daerah 2001*, Jurnal Bisnis dan Ekonomi, KINERJA Vol. 5 No. 1, Penerbit Program Pascasarjana Universitas Atmajaya Yogyakarta.
- Bambang Brodjonegoro, Shinji Asanuma, Desember 2000, *Regional Autonomy and Fiscal Decentralization in Democratic Indonesia*, Hitotsubashi Journal of Economics Vol. 41 No. 2.
- Bintoro Tjokroamidjojo, 1974, *Pengantar Administrasi Pembangunan*, LP3ES, Jakarta.
- _____, 1987, *Perencanaan Pembangunan*, CV. Haji Mas Agung, Jakarta.
- Budiono, 1982, *Ekonomi Mikro*, BPFE Yogyakarta.
- Chenery, Hollis, 1979, *Structural Change and Development Policy*, Oxford University Press.
- Depdagri, GBHN, Tahun 1999 – 2004
- Depdagri, Propenas, Tahun 1999 – 2004
- Devas, Nick, 1989, *Keuangan Pemerintah Daerah di Indonesia* (terjemahan Masri Maris), Penerbit Percetakan UI, Jakarta.
- Devey K.J., 1988, *Pembiayaan Keuangan Pemerintah Daerah*, terjemahan Amanullah, dkk, Penerbit Universitas Indonesia.
- Devey, KJ, 1983, *Pembiayaan Pemerintah Daerah*, UI-Press Jakarta.
- Dhiratanayakianaant, K, 1984, *Rural Service Centries Local Government and Financial Autonomi : The Case of Thailand, dalam Kammeier and Peter Swan, Equity With Growth ? Planning Perspective for the Small Town in Development Countries*, Asia Institute of Technology, Bangkok

- Due, John, 1968, *Keuangan Negara*, Cetakan Pertama, UI Press, Jakarta.
- Elia Radianto, 1997, *Otonomi Keuangan Daerah Tingkat II*, PRISMA, Vol. 3 Maret 1997.
- Esmara Hendra, 1986, *Pembangunan Daerah dan Sumber Pembiayaan : Sebuah Dilema Perencanaan dan Pembangunan di Indonesia*, PT. Gramedia, Jakarta.
- Govinda Rao M., Desember 2000, *Fiscal Decentralization in Vietnam : Emerging Issues*, Hitotsubashi Journal of Economics Vol. 41 No. 2.
- Gujarati, Damodar, 1988, *Basic Econometrics*, Mc Graw Hill International Book Company, New York.
- Hill, Hal 1996, *Transformasi Ekonomi Indonesia Sejak 1966; Sebuah Studi Kritis dan Komprehensif*, Tiara Wacana Yogyakarta.
- Imam Ghozali, *Aplikasi Analisis Multivariate dengan Program SPSS*, BP Undip, 2001.
- Institute for Development of Economics & Finance, 1998, *Prospek Ekonomi Indonesia 1998 ; Tahun Krisis Kepercayaan*, INDEF, Jakarta.
- Jaka Sriyana, 2001, *Hubungan Keuangan Pusat-Daerah Dan Reformasi Perpajakan*, Journal.
- James Alm, Robert H. Aten, Roy Bahl, April 2001, *Can Indonesia Decentralize Successfully ? Plans, Problems and Prospects*, BIES Vol. 37 No. 1.
- Joong Ho Kook, Desember 2000, *Intergovernmental Fiscal Relationship and Transfer in Korea*, Hitotsubashi Journal of Economics Vol. 41 No. 2.
- Kiyohito Hanai, Eiji Tajika, Yuji Yui, Desember 2000, *Financing Growth and Local Governments in Japan : Why Does the Government Keep Growing*, Hitotsubashi Journal of Economics Vol. 41 No. 2.
- Koswara, 1999, *Menyongsong Kebijakan Implementasi Otonomi Luas dan Bertanggung Jawab menurut Undang-undang No. 22 Tahun 1999*, Makalah Seminar ISEI Pelaksanaan Otonomi Daerah pada Repelita VII, 2 Agustus, Yogyakarta.
- Mangkoesebroto G., 1991, *Ekonomi Publik*, BPFE, Yogyakarta.
- Miller Roger Le Roy & Meiners Roger E., 1997, *Teori Mikro Ekonomi Intermediate*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.

- Milwida M. Guevara, Desember 2000, *Decentralization and Economic Development : The Philippine Experience*, Hitotsubashi Journal of Economics Vol. 41 No. 2.
- Miyasto, Oktober 1998, *Reformasi Pajak dan Retribusi*, Jurnal Bisnis dan Ekonomi Politik Vol. 2 (4).
- Motohiro Sana, Desember 2000, *Decentralization and Economic Development in Asian Countries : An Overview*, Hitotsubashi Journal of Economics Vol. 41 No. 2.
- Mudrajad Kuncoro, Samsubar Saleh dan Lincoln Arsyad, 1994, *Desentralisasi Fiskal : Tinjauan dan Implikasinya Bagi Pelita VI*, Laporan Penelitian DPP-SPP, FE UGM Yogyakarta.
- _____, 1995, *Desentralisasi Fiskal di Indonesia Dilema Otonomi dan Ketergantungan*, *Prisma No. 4*, Jakarta.
- Musgrave, Richard A., dan Musgrave, Peggy, 1989, *Public Finance, in Theory and Practice*, Tokyo, Mc-Graw Hill Kogakusha, Ltd..
- Nurdjaman Arsjad, 1990, *Hubungan Antar Pemerintahan di Indonesia*, Analisis CSIS Tahun XIX No. 3, Jakarta.
- Peraturan Pemerintah, Nomor 104 Tahun 2000 tentang *Perimbangan Keuangan Pusat - Daerah*
- Peraturan Pemerintah, Nomor 25 Tahun 2000 tentang *Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonom*
- Rachman Talaohu, Oktober 1998, *Perimbangan Keuangan Negara Pusat-Daerah Sebuah Pemikiran Terhadap Kondisi Daerah dalam Konteks Nasional*, Jurnal Bisnis dan Ekonomi Politik, Vol 2 (4).
- Soetrisno P.H., 1981, *Dasar-dasar Ilmu Keuangan Negara*, BPFE UGM, Yogyakarta.
- Sukanto Reksohadiprodo, 2001, *Ekonomika Publik*, BPFE, Yogyakarta.
- Suparmoko, 1987, *Ilmu Keuangan Negara Dalam Teori dan Praktek*, BPFE, Yogyakarta.
- Syrquin M., 1998, *Pattern of Structure Change, Dalam Holis Chenery dan T.N. Srinivan*, Handbook of Development Economic, Vol. 1, Elsvier Science Publisher, B.V., Amsterdam.
- Thimmaiah G., Desember 2000, *Decentralization and Economic Development : Indian Experience*, Hitotsubashi Journal of Economics Vol. 41 No. 2.

- Todaro, Michael P, 1998, *Pembangunan Ekonomi di Dunia Ketiga*, (terjemahan Drs. Haris Munandar, MA), Penerbit Erlangga, Jakarta.
- Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang *Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah*, Aneka Ilmu, Semarang.
- Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang *Pemerintah Daerah*, Karya Utama, Surabaya.
- Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang *Perimbangan Pusat dan Daerah*, Karya Utama, Surabaya.
- Uppal dan Suparmoko, 1986, *Rencana Pembangunan Tahun Kelima*, BPFE, Yogyakarta.
- _____, 1986, *Inter Governmental Finance in Indonesia*, Ekonomi dan Keuangan Indonesia Vol 34, Jakarta.
- Wajong, J. 1990, cetakan kedua, *Titik Berat Otonomi Pada Daerah Tingkat II*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Xin-Qiao Ping, Desember 2000, *The Evolution of Chinese Fiscal Decentralization and the Impacts of Tax Reform in 1994*, Hitotsubashi Journal of Economics Vol. 41 No. 2.