

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Sejak diberlakukannya UU No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, telah terjadi pelimpahan kewenangan yang semakin luas kepada pemerintah daerah dalam rangka meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan fungsi pemerintahan daerah. Penyelenggaraan fungsi pemerintahan yang lebih luas oleh pemerintah daerah tersebut perlu didukung berbagai faktor sumber daya yang mampu menggerakkan jalannya roda organisasi pemerintahan dalam rangka pencapaian tujuan.

Faktor keuangan merupakan faktor utama yang merupakan sumber daya finansial bagi pembiayaan penyelenggaraan roda pemerintahan daerah. Salah satu sumber daya finansial yang dapat mendukung fungsi pemerintahan daerah adalah Pendapatan Asli Daerah (PAD). PAD merupakan penerimaan yang diperoleh dari sumber-sumber dalam wilayahnya sendiri yang dipungut berdasarkan peraturan daerah yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku (*UU No.25 Tahun 1999*). Menurut Nanga (1991:29), otonomi daerah dan juga pemerintah dan pembangunan daerah dapat diwujudkan hanya apabila disertai dengan otonomi keuangan yang efektif. Ini berarti bahwa pemerintah daerah secara finansial haruslah independen terhadap pemerintah pusat dengan jalan sebanyak mungkin menggali

sumber-sumber PAD seperti pajak, redistribusi dan lain-lain (Munir, dkk, 2004:156). Dalam hal ini kreativitas dan inisiatif suatu daerah dalam menggali sumber keuangan akan sangat tergantung pada kebijakan yang diambil oleh pemerintah.

Menurut Halim (2001), ciri utama suatu daerah mampu melaksanakan otonomi adalah (1) kemampuan keuangan daerah, yang berarti daerah tersebut memiliki kemampuan dan kewenangan untuk menggali sumber-sumber keuangan, mengelola dan menggunakan keuangannya sendiri untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan; (2) Ketergantungan kepada bantuan pusat harus seminimal mungkin, oleh karena itu, PAD harus menjadi sumber keuangan terbesar yang didukung oleh kebijakan perimbangan keuangan pusat dan daerah (Agustino, 2005:7).

Berdasarkan penelitian Deddy (2003) disimpulkan provinsi yang mempunyai sumber daya alam yang melimpah tidak serta merta memiliki kondisi kinerja PAD yang baik. Dalam hal ini ada harapan bahwa kemandirian daerah yang diukur melalui PAD dapat dikembangkan melalui potensi-potensi lain.

Hasil penelitian dari Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah (KPPOD) berdasarkan penerimaan APBD 2006 menyimpulkan bahwa Kabupaten Kutai menjadi daerah paling kaya. KPPOD juga menyimpulkan bahwa ini terjadi karena kabupaten tersebut kaya akan sumber daya alam (SDA), seperti minyak bumi, gas alam, dan batu bara (KPPOD, 2005).

Berdasarkan pencapaian nilai PDRB, penelitian lain LM-FE UI menyimpulkan bahwa Provinsi Riau, Kota Samarinda dan Kabupaten Aceh Barat

menjadi daerah yang paling produktif dalam menggunakan sumber daya yang dimilikinya (LM-FE UI, 2006).

Secara umum sumber daya alam dapat diklasifikasikan ke dalam dua kelompok. Pertama adalah kelompok stok, di mana sumber daya tersebut dianggap memiliki cadangan yang terbatas sehingga eksploitasi terhadap sumber daya tersebut akan menghabiskan cadangan sumber daya, misalnya : sumber daya mineral, logam, minyak, dan gas bumi. Kelompok kedua adalah sumber daya alam flow (alur). Pada jenis sumber daya ini jumlah kuantitas fisik dari sumber daya berubah sepanjang waktu. Berapa jumlah yang kita manfaatkan sekarang, bisa mempengaruhi atau bisa juga tidak mempengaruhi ketersediaan sumber daya di masa mendatang. Yang termasuk dalam sumber daya ini, misalnya : ikan dan hutan (Fauzi, 2004:6).

Hasil kajian SMERU tentang persiapan desentralisasi dan otonomi daerah menyimpulkan bahwa tidak ditemukan adanya perbedaan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah yang disebabkan perbedaan PDRB atau wilayah. Dengan kata lain, daerah dengan PDRB lebih tinggi tidak dapat dikatakan melaksanakan kebijakan ini lebih baik dibandingkan dengan daerah yang PDRB lebih rendah. Demikian pula, daerah di Jawa tidak lebih baik dalam melaksanakan desentralisasi dan otonomi daerah dibanding daerah di luar Jawa. Perbedaan yang tampak adalah bahwa daerah kabupaten dan kota yang akan mendapat kewenangan lebih besar memiliki antusiasme lebih tinggi dalam melaksanakan desentralisasi dan otda dibandingkan propinsi yang kewenangannya akan berkurang (SMERU, 2002:7).

Tabel 1.1
Daerah Penelitian Studi Tentang Persiapan Desentralisasi Dan Otonomi Daerah
Oleh SMERU Tahun 2000

DAERAH PENELITIAN		KATEGORI PDRB 1996
PROPINSI	KABUPATEN	
JAWA BARAT	SUKABUMI	TINGGI ATAS
JAWA TENGAH	KUDUS	TINGGI ATAS
JAWA TIMUR	MAGETAN	RENDAH TENGAH
SUMATRA BARAT	SOLOK	SEDANG TENGAH
NUSA TENGGARA BARAT	LOMBOK BARAT	RENDAH TENGAH
KALIMANTAN BARAT	SANGGAU	SEDANG ATAS
KALIMANTAN SELATAN	BANJARMASIN	SEDANG ATAS

Sumber : SMERU, 2002

Berdasarkan beberapa studi terkait di atas, penulis memfokuskan penelitian ini di kabupaten/kota yang ada di Pulau Kalimantan dan Pulau Sumatra. Hal ini dilatarbelakangi dua alasan : *Pertama*, daerah di pulau-pulau tersebut banyak yang memiliki sumber daya alam melimpah, khususnya minyak bumi dan gas dibandingkan dengan di daerah lainnya seperti di Jawa, Sulawesi, Papua maupun Maluku. Daerah-daerah tersebut antara lain : Kabupaten Hulu Sungai Utara, Kabupaten Tabalong (berada di Pulau Kalimantan) dan Kabupaten Aceh Utara, Kota Lhokseumawe, Kabupaten Aceh Tamiang, Kota Dumai, Kabupaten Musi Banyu Asin, Kabupaten Muara Enim, Kabupaten Ogan Komering Ilir serta Kota Palembang (berada di Pulau Sumatra). *Kedua*, jika melihat nilai Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) dari hasil minyak dan gas pada tahun 2005 berdasarkan harga konstan tahun 2000, Pulau Kalimantan dan Pulau Sumatra memiliki nilai PDRB atas Minyak Bumi dan Gas yang tinggi dibandingkan dengan pulau-pulau yang lainnya (*Lihat Tabel 1.2*).

Tabel 1.2
 Nilai PDRB dari Minyak Bumi dan Gas Tahun 2005
 Atas Dasar Harga Konstan Tahun 2000

PULAU	2005			PRESENTASE PDRB (MIGAS) TERHADAP TOTAL PDRB (%)
	TOTAL PDRB DENGAN MIGAS	TOTAL PDRB TANPA MIGAS	PDRB DENGAN MIGAS	
	(DALAM JUTAAN RUPIAH)	(DALAM JUTAAN RUPIAH)	(DALAM JUTAAN RUPIAH)	
PULAU SUMATRA	367709836	291314237	76395599	20,78
PULAU KALIMANTAN	152554692	101297901	51256791	33,6
PULAU JAWA	1015540952	996031915	19509037	1,92
PULAU PAPUA	27539680	26150248	1389432	5,05
PULAU SULAWESI	74070128	73966331	103797	0,14
PULAU MALUKU	5496043	5481232	14811	0,27

Sumber : Diolah dari data Biro Pusat Statistik (BPS) Tahun 2005

Penelitian ini, *pertama* melihat bagaimana kinerja PAD di masing-masing kabupaten/kota yang berada di kedua pulau tersebut. *Kedua*, penelitian ini melihat mengenai peran kepemilikan sumber daya alam terhadap kinerja PAD.

Dan ketiga mengacu pada penelitian Aswandi & Kuncoro (2002), penulis dalam penelitian ini melihat faktor-faktor yang memiliki pengaruh terhadap pengklasifikasian daerah berdasarkan kinerja PAD dengan menggunakan *regresi multinomial*. *Regresi multinomial* itu sendiri merupakan regresi di antara variabel dependen dari jenis variabel kualitatif yang memiliki kriteria dummy lebih dari dua dengan variabel independen dari jenis kuantitatif dan kualitatif. Penelitian ini menggunakan beberapa variabel independen, di antaranya *growth* PAD, *share*, *dummy* PDRB, *dummy* wilayah (kabupaten/kota). Dan untuk variabel dependennya

menggunakan variabel *dummy* klasifikasi daerah menurut kinerja PAD berdasarkan hasil pengklasifikasian daerah dari metode kuadran.

Berdasarkan uraian di atas, penulis bermaksud untuk membahas tentang masalah kemampuan daerah di era otonomi dalam skripsi yang berjudul "Kinerja Pendapatan Asli Daerah".

1.2. Rumusan Masalah

- a. Bagaimanakah kinerja PAD masing-masing Kabupaten/Kota yang ada di Pulau Sumatra dan Pulau Kalimantan?
- b. Apakah Kabupaten/Kota yang memiliki sumber daya alam yang melimpah mempunyai kondisi kinerja PAD yang baik ?
- c. Faktor apa yang memiliki pengaruh terhadap pengklasifikasian daerah berdasarkan kinerja PAD?

1.3. Tujuan Penelitian

- a. Mengetahui kinerja PAD Kabupaten-kabupaten yang ada di Pulau Sumatra dan Pulau Kalimantan.
- b. Mengetahui peran kepemilikan sumber daya alam yang melimpah oleh daerah Kabupaten/Kota terhadap kondisi kinerja PAD di daerahnya.
- c. Mengetahui faktor yang memiliki pengaruh terhadap pengklasifikasian daerah berdasarkan kinerja PAD.

1.4. Metodologi

1.4.1. Metode Pelaksanaan Kajian

Penelitian ini dibatasi pada kemampuan keuangan daerah Kabupaten/Kota yang ada di Pulau Sumatra dan Pulau Kalimantan tahun 2003-2005 dilihat dari kinerja PAD. Tidak seluruh Kabupaten/Kota yang ada di Pulau Sumatra dan Pulau Kalimantan menjadi obyek dalam penelitian ini, dikarenakan ada data PAD dari beberapa kabupaten/kota yang tidak termuat dalam laporan realisasi APBD kabupaten/kota selama tahun 2003-2005. *Kedua*, hal ini juga dipengaruhi oleh adanya pecahan kabupaten/kota baru (daerah hasil pemekaran).

Tahun 2003-2005 digunakan dalam penelitian ini karena terdapat perubahan pengelolaan keuangan daerah sebagaimana diatur dalam PP No.105 Tahun 2000 dan Kepmendagri No. 29 Tahun 2002 yang dimulai pada tahun 2003. Sehingga penelitian ini dilakukan dengan menggunakan proses penatausahaan keuangan daerah berdasarkan Kepmendagri No.29 tahun 2002 tentang Pedoman Pengurusan, Pertanggungjawaban dan Pengawasan Keuangan Daerah serta Tata Cara Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Pelaksanaan Tata Usaha Keuangan Daerah dan Penyusunan Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah sebagai acuan tahun.

Mengenai peran sumber daya alam (SDA) terhadap kinerja Pendapatan Asli Daerah kabupaten/kota hanya dilihat dari potensi sumber daya alam minyak bumi dan gas yang dimiliki oleh masing-masing kabupaten/kota. Ini disebabkan data PDRB yang ada sebagian besar hanya memuat mengenai nilai PDRB migas dan non migas

kabupaten/kota, seperti Laporan BPS ”*PDRB Kabupaten/Kota di Indonesia*”. Dalam penelitian ini daerah yang disebut kaya sumber daya alam adalah daerah yang memiliki sumber daya alam berupa minyak bumi dan gas.

Penelitian ini menggunakan sumber data sekunder tentang realisasi APBD Kabupaten/Kota di Pulau Sumatra dan Pulau Kalimantan pada tahun 2003-2005. Data diperoleh dari beberapa sumber seperti Departemen Keuangan (*Laporan Realisasi APBD Tahun 2003-2004*), BPS (*Data PDRB menurut kabupaten/kota di Indonesia*) dan beberapa data yang diperoleh dari majalah, surat kabar dan situs-situs di internet. Data yang digunakan dalam penelitian ini di antaranya PAD riil kabupaten/kota, total belanja riil kabupaten/kota dan PDRB riil kabupaten/kota.

Dalam penelitian ini data PAD dan total belanja daerah diubah dalam bentuk nilai riil dengan mengacu pada Sukirno (1999) sebagai berikut :

$$PAD\ riil_i = \frac{100}{IH_i} \times PAD\ masa\ kini_i$$

$$Total\ Belanja\ riil_i = \frac{100}{IH_i} \times Total\ Belanja\ masakini_i$$

Dikarenakan keterbatasan data mengenai Indeks Harga Konsumen (IHK) masing-masing kabupaten/kota tidak memadai maka untuk meriilkan data PAD dan total belanja menggunakan data Indeks Harga Konsumen (IHK) Propinsi atas dasar tahun 2000. Data PDRB riil menggunakan data PDRB atas harga konstan tahun 2000 dari BPS.

1.4.2. Metode Analisis

Dalam kajian ini digunakan sejumlah parameter, yaitu :

a. Perhitungan dan Analisis Kinerja PAD melalui Ukuran Elastisitas, Share, dan Growth (Deddy, 2003:3).

- *Elastisitas* adalah rasio pertumbuhan PAD dengan pertumbuhan PDRB. Rasio ini bertujuan untuk melihat sensitivitas atau elastisitas PAD terhadap perkembangan ekonomi suatu daerah.
- *Share* merupakan ukuran rasio PAD terhadap belanja rutin dan belanja pembangunan daerah. Rasio ini mengukur seberapa jauh kemampuan daerah membiayai kegiatan rutin dan kegiatan pembangunan. Rasio ini dapat digunakan untuk melihat kapasitas kemampuan keuangan daerah.
- *Growth* merupakan angka pertumbuhan PAD tahun i dari tahun $i-1$.

b. Metode Kuadran (Deddy, 2003:3).

Metode Kuadran adalah salah satu cara untuk mengetahui kinerja PAD daerah. Dalam hal ini, metode kuadran yang digunakan masih terkait dengan hasil analisis dari perhitungan *growth* dan *share* seperti telah dikemukakan. Masing-masing kuadran ditentukan oleh besaran nilai *growth* dan *share*. Dengan nilai *growth* dan *share* maka masing-masing daerah dapat diketahui posisinya (pada kuadran berapa). Kuadran 1 adalah posisi paling ideal di mana nilai *growth* dan *share* tinggi atau di atas rata-rata, Kuadran 2

nilai *growth* tinggi tetapi *share*-nya rendah, sedangkan Kuadran 3 nilai *growth* rendah tetapi *share*-nya tinggi, dan terakhir Kuadran 4 adalah posisi yang buruk, nilai *growth* dan *share* sama-sama rendah.

- c. Pengklasifikasian daerah kabupaten/kota dibedakan berdasarkan kepemilikan sumber daya alamnya.

Klasifikasi daerah ini dilihat berdasarkan kepemilikan sumber daya alam yaitu minyak bumi dan gas. Dalam hal ini daerah yang kaya sumber daya alam adalah daerah yang memiliki sumber daya alam minyak bumi dan gas. Ini semua untuk membedakan antara daerah yang kaya dan miskin sumber daya alam yang berupa minyak bumi dan gas. Sehingga dilihat mengenai peran kepemilikan sumber daya alam terhadap kinerja PAD.

Perlu diketahui bahwa metode-metode di atas dilakukan dengan cara bertahap. Tahap pertama adalah menghitung dan menganalisis kinerja PAD melalui ukuran *elastisitas*, *share* dan *growth*. Tahap berikutnya dengan metode kuadran untuk menentukan posisi kuadran masing-masing daerah kabupaten/kota yang didasarkan pada hasil perhitungan tahap pertama. Dan tahap terakhir, dilakukan proses pengklasifikasian daerah berdasarkan hasil penentuan posisi kuadran pada masing-masing daerah untuk menentukan peran kepemilikan sumber daya alam terhadap kinerja PAD.

- d. Metode Analisis Regresi Multinomial (Aswandi & Kuncoro, 2002:38)

Analisis regresi multinomial digunakan untuk melihat faktor apa yang memiliki pengaruh terhadap pengklasifikasian daerah berdasarkan kinerja

PAD. Penggunaan metode analisis regresi multinomial ini mengacu pada penelitian Aswandi & Kuncoro (2002) yang digunakan untuk melihat alternatif pengklasifikasian daerah di Kalimantan Selatan.

Berdasarkan penelitian Aswandi & Kuncoro, penulis dalam penelitian ini melakukan analisis model regresi multinomial dengan menggunakan beberapa model persamaan yang dilakukan secara bertahap, yaitu dengan memasukkan variabel penjelas seperti *dummy* PDRB dan *dummy* wilayah (kabupaten/kota).

Model persamaan regresi multinomial digunakan secara bertahap untuk melihat apakah terjadi perubahan pengaruh pada variabel penjelas yang dimasukkan dalam mempengaruhi klasifikasi daerah menurut kinerja PAD. Kedua, hal ini untuk menentukan model persamaan yang paling baik untuk digunakan dalam penelitian dengan melihat presentase prediksi rata-ratanya. Semakin tinggi presentase prediksi maka kemampuan prediksi variabel bebas terhadap klasifikasi daerah semakin baik sehingga penelitian akan menjadi lebih akurat. Ini disebabkan hasil analisis dengan menggunakan model *regresi multinomial* ini dapat menampilkan kemampuan prediksi variabel bebas terhadap klasifikasi daerah.

Berdasarkan Greene (2000:859) untuk pembentukan model probabilitas regresi multinomial secara ekonometrik dari masing-masing model persamaan di atas sebagai berikut:

$$\text{Prob}(Y_i = j) = \frac{e^{\beta_j x_i}}{\sum_{k=1}^4 e^{\beta_k x_i}}, j = 1, 2, 3, 4.$$

di mana variabel-variabel yang digunakan sebagai berikut :

K4 = Dummy variabel tentang Klasifikasi Kabupaten/Kota di Pulau Sumatra dan Kalimantan berdasarkan kinerja PAD, yaitu :

1 = *growth* tinggi, *share* tinggi

2 = *growth* tinggi, *share* rendah

3 = *growth* rendah, *share* tinggi

4 = *growth* rendah, *share* rendah

G = *growth*

S = *share*

P = Dummy variabel tentang PDRB migas dan non migas (1 = migas; 0 = non migas).

K = Dummy variabel tentang wilayah kabupaten dan kota (1 = kota; 0 = kabupaten).

Data yang digunakan adalah data panel, dengan periode tahun 2003-2005, sedangkan silang tempat mencakup 37 Kabupaten/Kota di Pulau Sumatra dan Kalimantan. Sehingga total observasi menjadi 74 dan estimasi data panel ini menggunakan metode Maximum Likelihood.

1.5. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan dalam penelitian ini dibagi menjadi 4 bab, yaitu :

BAB I PENDAHULUAN

Bab ini berisi tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, metode penelitian, serta sistematika penulisan.

BAB II LANDASAN TEORI

Bab ini membahas mengenai teori-teori yang digunakan untuk memecahkan permasalahan yang telah dirumuskan, yaitu tentang teori Pendapatan Asli Daerah, kinerja Pendapatan Asli Daerah dan faktor-faktor yang mempengaruhi klasifikasi kinerja PAD kabupaten/kota.

BAB III ANALISIS DATA DAN PEMBAHASAN

Dalam bab ini menguraikan tentang analisis data dan pembahasan hasil pengolahan data dengan menggunakan perhitungan dan analisis kinerja PAD melalui ukuran *elastisitas*, *share*, *growth* serta metode kuadran yang terdiri dari penentuan posisi kuadran masing-masing daerah kabupaten/kota dan pengklasifikasian daerah kabupaten/kota yang dibedakan dari kepemilikan sumber daya alamnya. Dan terakhir dengan menggunakan metode *regresi multinomial*.

BAB IV PENUTUP

Bagian ini merupakan penutup dari penelitian yang berisi tentang kesimpulan dan saran dari hasil penelitian.