

PERANAN APBD JAWA TIMUR TERHADAP PERTUMBUHAN EKONOMI

Nekky Rahmawati

Abstract

Local budget is one of the local financial policy needs to be appraised its performance. Based on the appraisal the achievement of goals and targets can be appraised. One of appraisal of financial performance is using the ratio analysis, among others: ratio of independency, ratio of efectivity, ratio of activity and ratio of growth.

The samples of this study are eight cities in Province of East Java. The dates that had been analyzed including Local Budget, Product Domestic Regional Bruto, Labour/manpower, Foreign Investment and Domestic Investment, Product Domestic Regional Bruto per capita, rate of literacy, average of years for schooling, and rate of live expectancy. The collecting dates have been analyzed descriptively and quantitatively. The quantitative analysis used t-test technique and partial least square analysis. The performance have significant effect toward economical growth.

Key word : Local financial, performance, economical growth.

Latar Belakang

Penyelenggaraan pemerintah daerah sesuai dengan UU. Nomor 5 Tahun 1974 telah dilakukan, namun kontrol pemerintah pusat terhadap daerah sangat ketat sehingga pemerintah daerah tidak dapat mengembangkan potensi daerahnya untuk memberikan kesejahteraan masyarakat (peningkatan pelayanan, pemberdayaan, peran seta masyarakat dan peningkatan daya saing daerah) maka dikeluarkan UU. No 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU. No 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Kedua Undang-undang ini meletakkan titik berat otonomi di daerah Kabupaten dan daerah kota dengan pertimbangan bahwa daerah Kabupaten dan daerah kota yang berhubungan dengan masyarakat sehingga diharapkan dapat lebih mengerti dan memenuhi aspirasi masyarakat tersebut.

Adanya perkembangan keadaan, ketatanegaraan dan tuntutan

penyelenggaraan otonomi daerah maka dikeluarkan UU. No 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pengganti UU. No 22 tahun 1999 yang memiliki semangat antara lain: mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat (peningkatan pelayanan, pemberdayaan, peran seta masyarakat dan peningkatan daya saing daerah), efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah yang menekankan hubungan antar susunan pemerintahan serta pemberian hak dan kewajiban otonomi daerah.

Sebagai konsekuensi dari kewenangan otonomi yang luas, pemerintah daerah mempunyai kewajiban untuk meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat secara demokratis, adil, merata dan berkesinambungan. Kewajiban itu bisa dipenuhi apabila pemerintah daerah mampu mengelola potensi daerahnya yaitu potensi sumber daya alam, sumber daya manusia dan sumber daya keuangannya secara optimal. Sejalan dengan hal itu, pemerintah

daerah diberi hak otonomi untuk menentukan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) sendiri sesuai dengan kebutuhan dan potensi daerah. APBD yang dituangkan dalam bentuk kebijaksanaan keuangan pemerintah daerah yang merupakan salah satu pemicu tumbuhnya perekonomian suatu daerah.

Propinsi Jawa timur terdiri dari 29 kabupaten dan 8 Kota, yang masing-masing setiap tahun menyusun APBD. Komponen penerimaan total pemerintahan Kabupaten dan Kota secara garis besarnya meliputi: pendapatan Daerah dan Pembiayaan. Pendapatan Daerah meliputi Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Perimbangan, dan lain-lain pendapatan, sedangkan pembiayaan bersumber dari sisa lebih perhitungan anggaran daerah, penerimaan pinjaman daerah, dana cadangan daerah, hasil penjualan kekayaan daerah yang dipisahkan. PAD bersumber dari : pajak daerah, Retribusi daerah. Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan lain-lain PAD yang sah sedangkan Dana Perimbangan terdiri dari : Dana Bagi Hasil, Dana Alokasi Umum dan dana Alokasi khusus.

Pada tahun 2001 Total APBD terbesar dicapai oleh kota Surabaya, Kabupaten pasuruan, dan Kabupaten Sumenep. Sedangkan yang termasuk kaegori rendah adalah Kota Kediri, Kota Blitar, dan Kota Mojokerto. Sedangkan pada tahun 2005 Total APBD tertinggi dicapai oleh kota Surabaya dan yang termasuk kateori tinggi antara lain Kabupaten Malang, Kabupaten Jember dan Kabupaten Sidoarjo. Berdasarkan perhitungan APBD antara tahun 2001 s/d 2005 terjadi kenaikan dan penurunan di beberapa daerah.

Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan diatas, maka dapat dirumuskan beberapa permasalahan sebagai berikut :

- a. Seberapa besar pengaruh komponen penerimaan APBD Propinsi Jawa Timur terhadap pertumbuhan Ekonomi?
- b. Seberapa besar pengaruh komponen pengeluaran atau belanja dari APBD Propinsi Jawa Timur terhadap pertumbuhan Ekonomi?
- c. Seberapa besar pengaruh kontribusi investasi terhadap pertumbuhan Ekonomi?
- d. Bagaimana mengoptimalkan peranan APBD Propinsi Jawa Timur terhadap pertumbuhan Ekonomi?

Tujuan Kajian

Tujuan dilaksanakan kegiatan ini adalah untuk;

- a. Mengetahui seberapa besar pengaruh komponen penerimaan APBD Propinsi jawa Timur terhadap pertumbuhan ekonomi selama ini.
- b. Mengetahui seberapa besar pengaruh komponen pengeluaran atau belanja dari APBD Propinsi jawa Timur terhadap pertumbuhan ekonomi.
- c. Mengetahui seberapa besar pengaruh kontribusi investasi terhadap pertumbuhan ekonomi.
- d. Mengetahui bagaimana mengoptimalkan peranan APBD Propinsi jawa Timur terhadap pertumbuhan ekonomi.

Manfaat Kajian

Hasil kajian ini diharapkan bermanfaat untuk:

- a). Masukan dan pengayaan dalam perencanaan penyusunan APBD,
- b). Masukan dalam rangka penyediaan pelayanan public terhadap peningkatan kesejahteraan masyarakat.

- c). Membantu usaha menemukan berbagai masalah yang dihadapi pemerintah daerah dalam usaha meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat.
- d). Memberikan rekomendasi kepada pemerintah Propinsi Jawa Timur terkait dengan kebijakan Anggaran yang dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi daerah.

Metodologi

Teknik Pengumpulan Data

- a. Teknik Dokumenter
- b. Teknik observasi.

Teknik Penentuan Sampel

Mengingat di Propinsi Jawa Timur terdapat 29 Kabupaten dan 8 kota maka akan diambil sampel yang representative berdasarkan kuadran yang meliputi :

- 1). Kuadran I : ditempati oleh daerah-daerah dengan nilai PDRB perkapita lebih rendah tetapi tingkat pertumbuhan ekonomi yang lebih tinggi.
- 2). Kuadran II : ditempati oleh daerah-daerah dengan nilai PDRB perkapita lebih tinggi.
- 3). Kuadran III : ditempati oleh daerah-daerah dengan nilai PDRB perkapita tinggi tetapi tingkat pertumbuhan ekonomi yang lebih rendah.
- 4). Kuadran IV : ditempati oleh daerah-daerah dengan nilai PDRB perkapita tinggi tetapi tingkat pertumbuhan ekonomi yang lebih rendah.

Teknik Analisis

Untuk membahas Kajian Optimalisasi Peranan APBD Propinsi Jawa Timur Terhadap Pertumbuhan Ekonomi menggunakan dua pendekatan, yaitu :

- a. Analisis Deskriptif
- b. Analisis Regresi

Hasil Penelitian

Analisis Data Keuangan

Sumber pembiayaan pembangunan daerah itu ada berbagai macam, baik yang bersumber dari dalam daerah maupun dari luar daerah. Sumber pembiayaan dari dalam daerah dapat berupa Tabungan Pemerintah Daerah (tercermin dalam Anggaran Pembangunan Daerah), Investasi Perusahaan dan Taungan Rumah Tangga. Disamping itu sumber pembiayaan dari luar daerah berupa Anggaran Pembangunan Negara (proyek-proyek sektoral), serta dana perimbangan keuangan daerah melalui APBD. Oleh karena itu dalam pembahasan Optimalisasi APBD di titik beratkan ada aspek adalah sumber pembiayaan yang berasal dari pemerintah daerah sendiri, khususnya APBD Propinsi Jawa Timur dan APBD di lima daerah Kabupaten/ Kota yang terpilih sebagai sampel analisis, yaitu Kota Mojokerto, Kota Probolinggo, Kabupaten Pasuruan, Kota Blitar, dan Kabupaten Lamongan.

Deskripsi Data Keuangan Daerah

Sejalan dengan upaya untuk memantapkan kemandirian pemerintah daerah yang dinamis dan bertanggung jawab, serta mewujudkan pemberdayaan dan otonomi daerah dalam lingkup yang lebih nyata, maka diperlukan upaya-upaya untuk meningkatkan efisiensi, efektivitas dan profesionalisme sumber daya manusia dan lembaga-lembaga publik di daerah dalam mengelola sumber daya daerah. Salah satu aspek dari pemerintah daerah yang harus diatur secara hati-hati adalah masalah pengelolaan keuangan daerah dan anggaran daerah. APBD merupakan instrument kebijakan yang utama bagi pemerintah daerah.

Sebagai instrumen kebijakan, APBD menduduki posisi sentral dalam upaya pengembangan kapabilitas dan efektivitas pemerintah daerah. APBD digunakan sebagai alat untuk menentukan besarnya pendapatan dan pengeluaran, membantu pengambilan keputusan dan perencanaan pembangunan, otorisasi pengeluaran dimasa-masa yang akan datang. Untuk memastikan pengelolaan dana publik telah dilakukan sebagaimana mestinya perlu dilakukan evaluasi terhadap penerimaan dan pengeluaran anggaran.

Struktur APBD Dari Sisi Penerimaan (*Revenue Side*)

Salah satu dari pelaksanaan desentralisasi fiskal adalah pemberian sumber-sumber penerimaan bagi daerah yang dapat digali dan digunakan sendiri sesuai dengan potensinya masing-masing. Kewenangan daerah untuk memungut pajak dan retribusi diatur dengan UU. No 34 tahun 2000 dan ditindak lanjuti dengan peraturan pelaksanaannya berupa PP. no 65 tahun 2001 tentang Pajak daerah. Berdasarkan Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah tersebut, daerah diberikan kewenangan untuk memungut 11 jenis pajak dan 28 jenis retribusi.

Ditinjau dari kontribusi pajak daerah dan retribusi daerah sampai saat ini distribusi kewenangan perpajakan anatar daerah dengan pusat terjadi ketimpangan yang relatif besar. Hal ini tercermin dari penerimaan pajak yang dipungut daerah yang relatif kecil. Kecilnya penerimaan pajak dikarenakan basis pajak yang besar-besar sudah diambil pusat. Untuk mengatasi kekurangan ini pemerintah pusat memberikan bagi hasil penerimaan (*revenue sharing*) serta bantuan keuangan (*grant*) atau dikenal sebagai dana perimbangan. Selain itu daerah juga diberikan kewenangan untuk melakukan pinjaman, baik dari dalam

negeri maupun dari luar negeri, baik berupa pinjaman jangka pendek maupun panjang. Dalam mengungkapkan Struktur APBD dari sisi Penerimaan (*Revenue Side*) pemahaman dijelaskan yang berkaitan dengan Peranan APBD ; PAD dan Pajak Daerah.

Peranan Propinsi Jatim Terhadap PDRB

Sejak implemtasi otonom yang luas dan desentralisasi yang sekarang ini dinikmati pemerintah daerah kabupaten dan kota, membuka jalan bagi pemda APBD Kab/Kota di Jawa Timur untuk berupaya dan berkreasi meningkatkan pendapatannya. APBD Kabupaten/Kota di Jawa Timur Tahun 2006 menunjukkan rata-rata Rp. 548.235,62 juta. Semua daerah setelah otonomi mengalami kenaikan. Namun bila diperhatikan lebih dalam lagi hanya ada sebanyak 12 daerah yang APBD nya diatas rata-rata. Daerah yang mempunyai APBD relatif besar didominasi oleh beberapa daerah yang memiliki sector industry dan perdagangan cukup besar, misalnya Kota Surabaya, Kabupaten Pasuruan, Kabupaten Sidoarjo dan Kabupaten Gresik. Untuk mengetahui seberapa besar peranan APBD terhadap PDRB maka tabel dibawah ini dapat diperhatikan hasil perbandingan antara APBD (Propinsi dan Kabupaten/Kota se Jawa Timur) terhadap pDRB Propinsi Jawa Timur ADHB tahun 2002 dan 2006.

Peranan PAD Terhadap APBD

Besarnya PAD 2006 dibandingkan tahun 2000 terjadi peningkatan. Besarnya peningkatan sangat signifikan rata-rata lebih dari 6 kali lipat, kecuali PAD Kota Blitar dan Kota Mojokerto. Hal ini menunjukkan dengan adanya Otonomi, ada beberapa wewenang penerimaan pajak/Retribusi yang diterima Daerah. Namun walaupun besarnya Penerimaan PAD meningkat yang sangat signifikan, tetapi kontribusinya terhadap APBD masih kecil yaitu hanya sebesar

kurang dari 12 persen. Kecuali kontribusi PAD Kabupaten Pasuruan yang sebesar 13,03 persen. Artinya belum mempunyai kemandirian Daerah untuk membiayai pengeluarannya. Hal ini menunjukkan bahwa Daerah masih memerlukan perimbangan keuangan dari Pemerintahan yang lebih tinggi. Walaupun sebenarnya Dana Perimbangan dari Pusat itu sendiri adalah hasil pemerintah pusat yang diperoleh dari potensi daerah itu sendiri. Disamping itu, dana perimbangan ini sudah menjadi konsekuensi logis dari pemerintah pusat atau pemerintahan yang lebih tinggi yang menyerahkan pelaksanaan kewenangannya ke daerah. Berbeda dengan PAD daerah Kabupaten/Kota yang sebelum otonomi (Tahun 2000) dan setelah otonomi (Tahun 2006) sumbangannya terhadap APBD daerahnya masih kecil yaitu berkisar 10 persen. Lebih lagi untuk Kabupaten Lamongan yang jumlah PAD nya hanya berkisar 5 persen dari APBD. Tetapi tidak demikian, dengan Pemda Propinsi Jawa Timur, sumbangan PAD terhadap APBD terjadi lonjakan yang cukup besar. Jika tahun 2000 sumbangan PAD hanya sebesar 10,90 persen pada tahun 2006 melonjak menjadi sebesar 74,73 persen. Suatu angka dan prestasi yang cukup besar. Hal ini salah satunya dikarenakan setelah adanya otonomi, beberapa kewenangan pusat diserahkan ke propinsi.

Proporsi Dana Perimbangan Terhadap Total Penerimaan

Dengan adanya Otonomi (desentralisasi Keuangan) Pemerintah Pusat/Pemerintah Yang Lebih Tinggi harus memberikan Dana Perimbangan Keuangan. Peningkatan jumlah nominal yang besar ini disebabkan karena penyelenggaraan sebagian kewenangan pusat yang diserahkan ke daerah. Ini menunjukkan Daerah masih memerlukan perimbangan keuangan dari

Pemerintahan Yang Lebih Tinggi. Namun besarnya kontribusinya Dana Perimbangan Terhadap APBD antara sebelum Otonomi dengan setelah Otonomi tidak menunjukkan perbedaan yang signifikan, hampir sama kontribusinya, walaupun nominalnya berbeda jauh. Kontribusi Ketergantungan APBD terhadap dana perimbangan daerah, pada daerah yang pertumbuhan ekonomi dibawah rata-rata dengan daerah yang pertumbuhannya diatas rata-rata tidak terlalu berbeda. Hampir semua Pemda Kabupaten / Kota APBD nya tergantung dari dana perimbangan dari Pemerintahan yang lebih tinggi yang cukup besar yaitu berkisar 90 persen, baik pada saat kondisi sebelum Otonomi ataupun setelah Otonomi. Tetapi untuk Pemerintah Daerah Propinsi Jawa Timur, Dana Perimbangan ini mengecil, jika sebelum Otonomi (Tahun 2000) dana perimbangan itu sebesar 83,64 persen mendukung APBD, jumlah itu mengecil pada Tahun 2006 hanya sebesar 25 persen.

Peranan Pajak Daerah Terhadap PAD

Salah satu wujud dari pelaksanaan desentralisasi fiskal adalah pemberian sumber-sumber penerimaan bagi daerah yang dapat digali dan digunakan sendiri sesuai dengan potensinya masing-masing. Kewenangan daerah untuk memungut pajak dan retribusi yang dapat digali dan digunakan sendiri yang sesuai dengan potensinya masing-masing. Walaupun kewenangan perpajakan telah diberikan kepada daerah, namun dalam kenyataannya basis pajak-pajak yang besar telah dikuasai oleh pusat (yang tentunya dilakukan berdasarkan pertimbangan-pertimbangan tertentu), tinggal basis pajak yang kurang diberikan kewenangannya pada daerah. Dengan adanya pemberian kewenangan tersebut, tidak akan berdampak besar terhadap peningkatan PAD yang signifikan.

Semua jenis pendapatan dari tahun ke tahun semakin meningkat. Meningkatnya pendapatan ini dikarenakan adanya pertumbuhan pengeluaran pemerintah. Fenomena ini terjadi hampir di seluruh dunia, sehingga cenderung bersifat universal terlepas dari system ekonomi atau politik yang dianut. Selalu meningkatnya pengeluaran pemerintah ini telah diformulasikan oleh Wagner dalam Hukum *Law of the Increasing of State* yang menekankan tentang pentingnya pertumbuhan aktivitas dan pengeluaran pemerintah sebagai ciri yang tidak dapat dihindarkan dari progresif state. Walaupun sebenarnya Dana Perimbangan dari Pusat itu sendiri adalah hasil pemerintah pusat yang diperoleh dari potensi daerah itu sendiri. Dan hal ini sudah menjadi konsekuensi logis dari pemerintah pusat yang menyerahkan pelaksanaan kewenangannya di daerah. Disamping itu, basis pajak yang besar-besar sudah diambil pusat. Atas hal itu, sudah sewajarnya bila daerah diberikan dana perimbangan.

Besarnya penerimaan pajak antara sebelum desentralisasi (pada tahun 2000) dibandingkan setelah desentralisasi (pada tahun 2006) terjadi peningkatan yang cukup signifikan, nominalnya lebih 3 kali lipat. Tetapi jika dilihat kontribusi penerimaan Pajak itu terhadap PAD antara masa sebelum Otonomi (pada tahun 2000) dengan setelah Otonomi (pada tahun 2006) terjadi penurunan peranan. Turunnya kontribusi Penerimaan Pajak terhadap PAD ini disebabkan adanya pelimpahan kewenangan pemungutan Non Pajak baru dari pusat. Pada daerah yang pertumbuhan ekonomi dibawah rata-rata dan diatas rata-rata penerimaan pajak tidak mempunyai perbedaan yang signifikan. Kecuali pada Kab. Pasuruan yang kontribusi penerimaan pajak daerahnya cukup besar pada PAD. Perkecualian ini bisa dijelaskan karena Kab.

Pasuruan banyak basis pajak daerah. Kedua, pusat-pusat pertumbuhan di Kab. Pasuruan cukup banyak seperti di Kecamatan Prigen; Pandaan; Bangil; Kraton.

Proporsi Pengeluaran Rutin Terhadap APBD

Struktur APBD di sisi pengeluaran dibedakan menjadi pengeluaran rutin dan pengeluaran pembangunan. Berdasarkan data yang ada, terlihat secara nominal pengeluaran rutin setelah desentralisasikan fiskal mengalami peningkatan yang sangat besar. Peningkatan pengeluaran rutin yang sangat besar tersebut antara lain disebabkan oleh pelimpahan pegawai pusat menjadi pegawai daerah. Dalam banyak kasus sebagian besar pengeluaran rutin digunakan untuk membayar gaji pegawai dan guru.

Besarnya pengeluaran rutin sebelum desentralisasi (yang diwakili pengeluaran tahun 2000) dan sesudah desentralisasi (pengeluaran rutin 2006) terjadi perubahan yang besar. Peningkatan pengeluaran rutin yang sangat besar tersebut antara lain disebabkan oleh pelimpahan gaji pegawai dan guru ke daerah. Besarnya pengeluaran rutin ini menyebabkan anggaran untuk pembangunan menjadi mengecil dan hal ini berakibat kekuatan daerah untuk mendorong pertumbuhan ekonomi menjadi terbatas. Lebih lanjut, menunjukkan semakin rendah IPC per orang dan semakin rendah pertumbuhannya semakin besar dana APBD yang digunakan untuk pengeluaran rutin dan semakin kecil yang digunakan untuk pengeluaran pembangunan. Sebagai contoh Kota Blitar, yang *income ventura* tergolong kecil dan pertumbuhan ekonominya rendah dana APBD untuk pengeluaran rutin besarnya 72,6 persen. Sedangkan Kab Lamongan dan Kota Probolinggo, walaupun IPC miskin tetapi mempunyai pertumbuhan ekonomi yang tinggi, dana APBD yang digunakan untuk

pengeluaran rutin lebih rendah dari Kota Blitar. Untuk Kota Probolinggo dana APBD yang digunakan untuk pengeluaran Rutin antara sebelum Otonomi (tahun 2000) dibandingkan estela Otonomi (tahun 2006) Terjadi penurunan yang cukup signifikan 60,48 persen menjadi 20,81 persen. Hal ini bukan disebabkan terjadi efisiensi dari pengeluaran rutin tetapi semata-mata disebabkan karena terjadinya peningkatan besaran APBD yang hamper 10 kali lipat dalam kurun 6 (enam) tahun anggaran, atau bisa dikatakan setiap tahun ada perubahan APBD 150 persen. Sedangkan melihat angka PAD nya pada tahun 2006 Kota Probolinggo hanya sebesar RP. 28.705 Juta.

Proporsi Pengeluaran Pembangunan Terhadap APBD

Secara teoritis dibandingkan Pengeluaran Rutin, Pengeluaran Pembangunan mempunyai *multiplier effect* yang lebih besar dalam pembentukan pertumbuhan ekonomi. Hal ini dikarenakan pengeluaran pembangunan mempunyai dampak langsung bagi kehidupan masyarakat. Di dalam literatur, implementasinya Pengeluaran Pembangunan ini disamakan dngan Investasi Pemerintah yang bersifat *Social Investment* yang mempunyai kecenderungan berbentuk *Autonomous Investment*. Secara teoritis *Social Investment* ini multilpiernya skala besar dibandingkan dengan *Privat Investment*. Tetapi pengeluaran ini harus ada dan harus semakin diperbesar dari tahun ke tahun guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat, yang diwujudkan untuk pembiayaan barang Publik yang diperlukan masyarakat.

Besarnya pengeluaran pembangunan Pemda di Jawa Timur, menunjukkan adanya kecenderungan kenaikan yang semakin besar, baik nilai nominalnya maupun proporsinya. Semua daerah yang ada di Jawa Timur baik daerah yang mempunyai

pertumbuhan ekonomi yang tinggi maupun yang rendah. Kalau proporsi dana pembangunan sebelum Desentralisasi/Otonomi berada pada rentang 26 – 33 persen, estela Otonomi rentang itu semakin tinggi yaitu 38 – 67 persen Kecuali Kota Blitar Dana pembangunan hanya berkekuatan 25,32 persen dari besaran APBD nya. Hal ini mencerminkan adanya trend yang menggembirakan karena alokasi dana public sudah seharusnya untuk keperluan yang langsung berkaitan dengan kepentingan public. Karena pengeluaran pembangunan akan mempunyai dampak multiplier yang lebih cepat dan besar terhadap pertumbuhan ekonomi dibandingkan pengeluaran rutin.

Untuk Pemerintah Daerah Propinsi Jawa Timur, alokasi dana pembangunan (pembiayaan publik) terjadi lonjakan yang cukup signifikan. Jika pada tahun 2000 (sebelum Otonomi), proporsi alokasi dana pembangunan masih sebesar 23,93 persen, berubah menjadi 71,16 persen. Lebih jauh jika melihat angka besaran APBD dalam periode waktu 6 tahun tidak banyak perubahannya hanya berubah 13,6 persen atau rata-rata setahun meningkat 2,27 persen. Tapi angka dana pembangunan pada periode yang sama meningkat 237,87 persen atau rata-rata pertahun meningkat sebesar 39,64 persen. Suatu angka yang cukup sigifikan untuk memajukan perkembangan ekonomi.

Kemampuan Daerah Dalam Membiayai Pengeluaran Pemerintah

1) Proporsi Kemmapuan Daerah Dalam Membiayai Pengeluaran Rutin

Struktur APBD di sisi pengeluaran dibedakan menjadi pengeluaran rutin dan pengeluaran pembangunan. Secara teoritis kemandirian keuangan daerah akan terlihat dari kemampuan Daerah untuk membiayai Pengeluaran Rutinnya. Hal ini dikarenakan pengeluaran rutinn

yang sebagian besar digunakan untuk membayar gaji pegawai dan guru mempunyai multiplier effect yang kecil terhadap pembentukan pertumbuhan ekonomi daerah. Hampir semua daerah, kontribusi PAD pada Pengeluaran Rutin antara sebelum dan sesudah Otonomi mempunyai kecenderungan yang menurun kecuali Kota Blitar yang cenderung tetap. Ketidak mampuan PAD menutup Pengeluaran Rutin ini, bukan semata-mata karena Kinerja Keuangan Pemda memburuk. Bisa dilihat dari angka PAD, antara sebelum dan sesudah Otonomi terjadi kenaikan yang cukup signifikan. Ketidak mampuan PAD membiayai pengeluaran rutin diduga disebabkan karena adanya pelimpahan Gaji Pegawai dan Guru ke Kas Pemda.

Pengeluaran Rutin antara sebelum dan sesudah Otonomi mempunyai kecenderungan yang menurun kecuali Kota Blitar yang cenderung tetap. Ketidak mampuan PAD menutup Pengeluaran Rutin ini, bukan semata-mata karena Kinerja Keuangan Pemda Kota/Kabupaten di Jawa Timur buruk. Dari sisi jumlah yang diperoleh PAD ternyata antara sebelum dan sesudah Otonomi terjadi kenaikan jumlah perolehan penerimaan PAD yang signifikan. Hanya dalam kurun waktu 6 tahun semua daerah memperoleh kenaikan perolehan PAD yang cukup besar. Paling besar adalah Kab. Pasuruan jika pada tahun 2000 hanya memperoleh sebanyak RP. 18.383 Juta dan pada tahun 2006 melonjak mencapai sebesar Rp. 64.654 Juta. Walaupun demikian, masih saja semua daerah yang ada di Jawa Timur PAD nya belum bisa membiayai untuk pengeluaran rutinnya. Ketidak mampuan PAD membiayai pengeluaran

rutin diduga disebabkan karena adanya pelimpahan Gaji Pegawai dan Guru ke Kas Pemda.

Berbeda dengan kondisi daerah Kabupaten/Kota yang PAD nya belum bisa menutup Pengeluaran Rutin, untuk Pemerintah Daerah Propinsi Jawa Timur sebelum adanya Otonomi, (tahun 2000) hasil PAD hanya bisa menutup 15,56 persen saja dari Pengeluaran Rutinnya, kondisi ini berubah pada era Otonomi, PAD Jawa Timur sudah mampu melebihi Pengeluaran Rutinnya, bahkan Pengeluaran Rutin Jawa Timur hanya 45,17 persen dari PAD nya.

2) **Proporsi Kemampuan Daerah Dalam Membiayai Pengeluaran Pembangunan**

Dalam menilai kemampuan keuangan daerah dapat dilihat dari sejauh mana kemampuan PAD dalam membiayai berbagai Pengeluarannya. Ketergantungan yang sangat tinggi terhadap penerimaan dari pusat di satu sisi dan rendahnya peranan PAD dalam penerimaan daerah, di sisi lain membawa konsekuensi rendahnya kemampuan PAD dalam membiayai pengeluaran daerah. Kondisi semacam ini tentu saja sangat menyulitkan pemerintah daerah dalam melaksanakan otonomi daerah secara nyata dan bertanggung jawab seperti diamanatkan dalam UU No. 32 tahun 2004 dan UU No. 33 tahun 2004. Table dibawah ini memperlihatkan proporsi peranan PAD dalam mendukung Pengeluaran Pembangunan.

PAD tidak bisa untuk membiayai Pengeluaran Pembangunan baik di era sebelum Otonomi maupun sesudah Otonomi. Sedangkan jika dilihat kemampuan daerah menghimpun PAD cukup bagus, jumlah PAD disemua daerah baik yang berada diwilayah

pertumbuhan tinggi maupun rendah semua mengalami peningkatan yang cukup signifikan. Tetapi hasil yang meningkat dari PAD itu tidak ada satupun Pemda Kabupaten/Kota yang mampu membiayai Pengeluaran Pembangunan. Selain Kota Blitar, yang APBD nya 43,68 persen mampu membiayai Pengeluaran Pembangunannya, sedang daerah Kabupaten/Kota lain jauh dibawah Kota Blitar.

Kemampuan Ekonomi Daerah Menciptakan Kesempatan Kerja

Sebagaimana pernah dikemukakan oleh Lewis, yang mengajukan teorinya sebagai berikut: 'Bahwa proses pembangunan bermula dan selanjutnya terus menerus berlangsung sebagai akibat dari penanaman kembali keuntungan yang diciptakan dalam sector kapitalis atau sector industry perkotaan modern yang tinggi produktivitasnya. Apabila sector kapitalis memperoleh keuntungan, dan keuntungan tersebut akan ditanamkan kembali oleh para pengusaha. Kegiatan ini akan menciptakan sejumlah kesempatan kerja disektor industri. Produksi disektor ini akan meningkat, dan selanjutnya pembangunan ekonomi akan tercipta. Selanjutnya tenaga kerja disektor kapitalis makin lama makin bertambah jumlahnya. Dengan adanya pertumbuhan sector kapital akan menarik tenaga kerja dari sector subsistem pedesaan yang bercorak tradisional. Proses ini akan terus menerus berlangsung sehingga tidak terdapat lagi kelebihan tenaga kerja'.

Untuk menciptakan satu kesempatan kerja di daerah perkotaan lebih mahal daripada pedesaan. Itu dapat dilihat untuk menciptakan 1 kesempatan kerja di Kab. Pasuruan membutuhkan Rp. 6,157 Juta dan di Kab. Lamongan butuh Rp. 5,403 Juta. Tetapi di kota Probolinggo dan Kota

Mojokerto lebih besar lagi, yaitu per 1 kesempatan kerja di Kota Probolinggo butuh Rp. 16,582 Juta dan di Kota Mojokerto Rp. 15,794 Juta. Besaran angka itu berubah pada tahun 2006, untuk menciptakan 1 kesempatan kerja membutuhkan jumlah besaran uang yang lebih banyak. Untuk menciptakan 1 kesempatan kerja di Kab. Pasuruan membutuhkan Rp. 8,598 Juta dan di Kab. Lamongan butuh Rp. 7,083 Juta. Kota Blitar Rp. 12,686, Kota Mojokerto Rp. 13,382 dan paling tinggi di Kota Probolinggo butuh Rp. 32,086. Melihat perbedaan besaran uang yang diperlukan untuk menyediakan kesempatan kerja antara daerah perkotaan dan pedesaan hal ini menunjukkan skala usaha yang berbeda. Kemungkinan di pedesaan skala usaha terbatas pada Usaha Kecil sedang di perkotaan skala usaha itu bisa menengah dan besar. Angka Nasional untuk menciptakan 1 lapangan kerja dibutuhkan biaya Rp. 12 Juta.

Analisis Elastisitas Penerimaan Dan Pengeluaran

1) Elastisitas PDRB Terhadap PAD

Elastisitas PDRB Terhadap PAD adalah mengukur responsive perubahan PAD yang disebabkan adanya perubahan PDRB, dimana semakin elastic menunjukkan semakin responsive dan sebaliknya semakin inelastic menunjukkan hubungan yang kian tidak responsive. Nilai elastisitas berkisar antara 0 hingga tidak terhingga. Semakin mendekati 0 (nol) semakin tidak elastic (In elastic / semakin tidak responsive) sebaliknya semakin besar nilainya semakin elastic (semakin responsive).

Elastisitas PAD yang paling tinggi di Kota Probolinggo yaitu sebesar 3,76. Artinya jika PDRB di Kota Probolinggo meningkat sebesar 1 persen akan berakibat naiknya penerimaan pAD

sebesar 3,76 persen. Dan yang paling kecil di Kab. Pasuruan yaitu hanya sebesar 0,0015 artinya jika PDRB Kota Pasuruan meningkat sebesar 1 persen PAD nya meningkat hanya 0,0015 persen. Ini menunjukkan selain Kab. Pasuruan semua daerah Kota/Kabupaten di Jawa Timur mempunyai elastisitas PAD yang lebih besar dari 1 (satu). Dan bisa dikatakan semakin besar pertumbuhan PDRB maka penerimaan PAD juga akan meningkat dalam persentase yang lebih besar dari kenaikan PDRB.

2) Elastisitas PDRB Terhadap Penerimaan Pajak

Elastisitas Pajak Daerah adalah mengukur responsive perubahan penerimaan Pajak Daerah yang disebabkan adanya perubahan PDRB, dimana semakin elastis menunjukkan semakin responsive dan sebaliknya semakin in elastic menunjukkan hubungan yang kian responsive. Secara teoritis semakin besar PDRB semakin besar pula penerimaan Pemda dari sektor Pajak. Responsive penerimaan Pajak akibat adanya perubahan PDRB yang paling responsive adalah Kab. Lamongan, yaitu sebesar 3,60. Artinya jika pDRB di Kab. Lamongan meningkat 1 persen maka penerimaan Pajak di Kab. Lamongan akan meningkat sebesar 3,60 persen. Sedangkan daerah Kabupaten/Kota lainnya responsive pajak akibat adanya perubahan PDRB kurang responsive. Terlebih di Kab. Pasuruan, responsive pajaknya rendah sekali hanya 0,27. Jika responsive pajak dihubungkan dengan Elastisitas PAD, responsive PAD masih lebih baik daripada responsive Pajak. Hal ini bukan berarti Kinerja aparat Pajak Daerahnya buruk tetapi diduga basis pajak daerah tidak berhubungan

dengan perkembangan PDRB. Dugaan ini cukup beralasan bila melihat hasil penerimaan Pajak Daerah yang selalu meningkat yang cukup signifikan.

3) Elastisitas Pertumbuhan Ekonomi Terhadap Pertambahan Tenaga Kerja

Elastisitas Total Pengeluaran Pemerintah adalah mengukur responsive perubahan PDRB yang disebabkan adanya perubahan Total Pengeluaran Pemerintah, dimana semakin elastic menunjukkan semakin responsive dan sebaliknya semakin inelastic menunjukkan yang kian responsive.

Adanya tambahan kesempatan kerja akibat adanya perubahan PDRB yang paling responsive adalah Kota Mojokerto yaitu sebesar Rp. 10,325. Artinya jika pDRB di Kota Mojokerto meningkat 1 persen maka akan tercipta tambahan kesempatan kerja sebesar 10,325 persen. Sedangkan daerah Kabupaten/Kota lainnya elastisitas KK nya rendah, kurang responsive. Bahkan pada tahun 2006 Kab. Pasuruan dan Kota Probolinggo menunjukkan angka yang negative. Angka ini bukan berarti responsive dari sector kesempatan kerja tidak mengadopsi adanya perkembangan ekonomi daerah, tetapi dapat terjadi beberapa kemungkinan. Kemungkinan **pertama**, responsive dari kesempatan kerja itu diambil oleh daerah Kabupaten sekitarnya, seperti Lumajang, Situbondo dan Kab. Probolinggo dan Kota Pasuruan. Mengingat jarak antar kota itu cukup dekat dan masalah transportasi di wilayah itu mudah dan lancar sehingga mobilitas urbanisasi ulang-alik (Urbanisasi Komuter) penduduk sangat mungkin. Kemungkinan **kedua**, jarang terjadi Elastisitas KK bertanda negative

dan kurang dari satu, biasanya lebih dari satu. Jika terjadi adanya koefisien elastisitas KK kecil hal itu dimungkinkan spesifikasi kesempatan kerja yang ada adalah keterampilan tinggi yang tidak bisa dicukupi oleh keterampilan tenaga kerja yang ada di daerah itu. Atau bisa juga pertumbuhan ekonomi di daerah itu mungkin berasal dari sector riil tetapi berasal dari sector moneter.

Analisis Pengaruh Faktor Pembentukan Pertumbuhan Ekonomi

Pertumbuhan Ekonomi dibutuhkan untuk meningkatkan standar hidup masyarakat yang jumlahnya juga meningkat. Karenanya itulah pembicaraan mengenai pertumbuhan ekonomi menjadi perhatian banyak kalangan. Bahwa laju pertumbuhan ekonomi yang tinggi tidak selalu menjamin kesempatan kerja yang lebih luas.

Pembahasan Masalah Penerimaan

Tingginya ketergantungan fiskal di daerah Kabupaten/Kota di Jawa timur karena disebabkan beberapa hal, yaitu: pertama, tingginya derajat sentralisasi dalam bidang perpajakan. Semua pajak utama, yang paling produktif dan elastisitas baik pajak langsung maupun pajak tidak langsung ditarik oleh pemerintah pusat. Kedua, walaupun pajak daerah cukup beragam, ternyata hanya sedikit yang bisa diandalkan sebagai sumber penerimaan daerah.

Pembahasan Masalah Pengeluaran

Struktur APBD disisi pengeluaran dibedakan menjadi pengeluaran rutin dan pengeluaran pembangunan. Kondisi ini menunjukkan langkah yang positif, karena anggaran pembangunan lebih langsung menyentuh untuk kesejahteraan masyarakat.

Dan anggaran belanja untuk pembangunan ini mempunyai multiplier pada perkembangan daerah lebih besar dan cepat dibandingkan belanja rutin. Keadaan ini mencerminkan adanya trend yang menggembirakan karena alokasi dana public sudah seharusnya lebih banyak untuk keperluan yang langsung berkaitan dengan kepentingan public.

Konsekuensi logisnya adalah alokasi anggaran daerah harus dapat mencerminkan *local demand* dan *public oriented*. Kinerja anggaran daerah harus mencerminkan efisiensi dan efektivitas pelayanan public, yang berarti harus berorientasi pada kepentingan public. Prinsip-prinsip yang mendasari pengelolaan keuangan daerah tersebut adalah transparansi, akuntabilitas dan *value for money*. Transparansi adalah keterbukaan dalam perencanaan, penyusunan dan pelaksanaan anggaran daerah. Transparansi memberikan arti bahwa anggota masyarakat memiliki hak dan akses yang sama untuk mengetahui proses anggaran karena menyangkut aspirasi dan kepentingan masyarakat, terutama pemenuhan kebutuhan-kebutuhan hidup masyarakat.

Kesimpulan

- Penerimaan Asli Daerah dalam kurun waktu lima (5) tahun terakhir mengalami peningkatan namun kontribusinya terhadap Anggaran Belanja Daerah Kabupaten/ Kota masih sangat kecil (kurang dari 20%), akibat kecilnya kontribusi PAD Keuangan Daerah tergantung pada dana perimbangan dari Pusat/Pemerintah di atasnya.
- Anggaran Belanja Daerah masih sama dengan tahun-tahun lalu sebagian besar digunakan untuk anggaran rutin, hal ini berakibat efek multiplier dari

pembangunan kurang bisa mendorong perkembangan ekonomi daerah.

- Diantara lima variable yaitu Investasi Swasta, Investasi Pemerintah, Konsumsi Pemerintah, Penyerapan Tenaga Kerja, penerimaan total pemerintah pengaruhnya terhadap Pertumbuhan Ekonomi hanya 25,5 persen. Pengaruh ini cukup nyata pada derajat level signifikan 0,90 diantara lima itu yang paling dominan adalah Investasi Swasta yaitu sebesar 18,9 persen. Hasil ini menunjukkan bahwa pendorong pertumbuhan ekonomi terbesar bukan dari sector Pemerintah tetapi lebih banyak dari sector Investasi Swasta.
- Pertumbuhan Ekonomi dengan kesempatan kerja bukan seperti teman seiring, hal ini disebabkan pertumbuhan ekonomi selama ini yang ada di Jawa Timur dipicu bukan dari sektor riil tapi tumbuh dari akibat konsumsi masyarakat.
- Elastisitas Kesempatan Kerja akibat dari perubahan pertumbuhan ekonomi kecenderungan bersifat in Elastis kecuali Kota Probolinggo. Hal ini menunjukkan reposn kesempatan kerja adanya pertumbuhan ekonomi kecil, mungkin disebabkan spesifikasi ketrampilan yang dibutuhkan tidak sesuai dengan tersedianya Pasar Kerja.

Rekomendasi

- Perlunya pemerintah daerah meningkatkan PAD, baik melalui ekstensifikasi maupun intensifikasi. Hal ini diperlukan agar proporsi PAD terhadap APBD meningkat, sekaligus mengurangi ketergantungan pada pusat dan meningkatkan kemandirian daerah.
- Agar APBD secara optimal meningkatkan kontribusinya terhadap pertumbuhan ekonomi, perlu adanya

perubahan yang signifikan proporsi belanja pembangunan (investasi) disbanding belanja rutin (aparatur). Hal ini dapat dilakukan salah satunya dengan restrukturisasi kelembagaan menuju lembaga yang efisien dan ramping.

- Investasi Pemerintah (belanja pembangunan) hendaknya difokuskan kepada sector riil dan human investment, hal ini berkaitan dengan investasi pemerintah selama ini yang berdampak langsung pada pertumbuhan ekonomi sangat kecil dan juga pada penyerapan tenaga kerja.
- Perlu penyeimbangan investasi antara sector riil dan padat karya dengan sector jasa serta sector keuangan. Hal ini untuk mengoptimalkan APBD terhadap kepentingan penyediaan lapangan kerja, sebagai upaya mengurangi angka pengangguran dan kemiskinan.
- Pertumbuhan ekonomi yang terjadi selama ini lebih didorong dari sector konsumsi, oleh karena itu program-program pembangunan yang tertuang dalam APBD khususnya program pemberdayaan masyarakat didorong untuk meningkatkan pendapatan masyarakat sehingga meningkatkan daya beli masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

- Baswir. Revrison, 2000, *"Akuntansi Pemerintahan Indonesia"*, BPFE, Yogyakarta
- Boediono, 2005, *"Ekonomi Makro"*, Edisi 4, BPFE, Yogyakarta
- Mardiasmo, 2002, *"Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah"*, Andi, Yogyakarta
- Munir. Badrul, 2003, *"Perencanaan Anggaran Kinerja Memangkas"*

- inefisiensi Anggaran Daerah*”, Samawa Center, Yogyakarta
- Musgrave. Richard A., 1991, *“Keuangan Negara dalam teori dan praktek”*, Erlangga, Jakarta.
- Nanga. Muana, 2005, *“Makro Ekonomi, Teori, Masalah dan Kebijakan”*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Sukirno, Sadono, 2005, *“Makro Ekonomi Modern”*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta
- _____, 2006, *“Ekonomi pembangunan”*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta
- Suparmoko, Sadono, 2005, *“Keuangan Negara dalam Teori dan Praktek”*, BPFE, Yogyakarta.
- Tarigan, Robinson, MRP, 2005, *“Ekonomi Regional Teori dan Aplikasinya”*, PT. Bumi Aksara, Jakarta
- Todaro, Michael P & Smith, Stephen C, 2004, *“Pembangunan Ekonomi di Dunia Ketiga”*, Erlangga, Jakarta