HUBUNGAN ANTARA KINERJA APBD DENGAN PERTUMBUHAN INVESTASI SEBELUM DAN SESUDAH ERA OTONOMI DAERAH PEMERINTAH KOTA DI JAWA TIMUR

Nekky Rahmiyati

Abstract

Local Budget as one of the local financial policy needs to be appraised its performance. Based on this 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. It's not including Batu City because of the city considered too young to be sample of this research (exist in the year of 2001). The dates of the research is secondary dates during periods of 1993-1997 (before the self-regulations era) and the periods of 2001-2005 (during self-regulation era). The period of 1998-2000 exclude from the sample because it was the periods which monetary crisis had take place. 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 study found that financial performance have significant effect toward investment growth before and during self regulation era, investment growth have significant effect toward economical growth before self regulation era, and investment growth have non significant effect toward economical growth during self regulation era, investment growth have non significant effect toward labour/manpower absorption before and during self regulation era, investment growth have significant effect toward social welfare before self regulation era, and investment growth have non significant effect toward social welfare during self regulation era

Key Word : Local financial performance, economical growth, investment growth.

Latar Belakang

Konsekuensi dari pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 yang diperjelas dalam Garis-Garis Besar Haluan Negara, pemerintah diwajibkan melaksanakan asas desentralisasi dan dekonsentrasi dalam menyelenggarakan Pemerintahan di daerah, dan pada UU No.5 tahun 1974 yang mengatur tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, di dalamnya mengatur tentang penyelenggaraan pemerintahan daerah otonom dan pokok- pokok penyelenggaraan pemerintahan yang menjadi tugas pemerintahan pusat di daerah yang berarti bahwa dalam Undang-Undang ini diatur pokok-pokok penyelenggaraan urusan pemerintahan berdasarkan asas desentralisasi, asas dekonsentrasi dan asas tugas pembantuan di daerah.

Penyerahan urusan pemerintahan kepada daerah dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi pada dasarnya menjadi wewenang dan tanggung jawab daerah sepenuhnya, baik yang menyangkut penentuan kebijaksanaan, perencanaan, pelaksanaan maupun yang menyangkut segi-segi pembiayaannya. Tujuan pemberian otonomi kepada daerah adalah untuk memungkinkan daerah yang bersangkutan mengatur dan mengurus rumah tangganya dengan meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan, maka undang-undang ini meletakkan titik berat otonomi di daerah kabupaten/kota dengan pertimbangan bahwa daerah kabupaten/kota yang berhubungan dengan masyarakat sehingga diharapkan dapat lebih mengerti dan memenuhi aspirasi masyarakat tersebut.

Dasar pembentukan UU No.22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No.25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah adalah TAP MPR RI No.XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah; Pengaturan, Pembagian dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang berkeadilan; serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, dalam Tap MPR XV/MPR/1998 menyatakan: ”Penyelenggaraan otonomi daerah dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab di daerah secara proporsional diwujudkan dengan pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah” (pasal 1).

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. Di Indonesia, proses perencanaan APBD dengan pendekatan kinerja menekankan pada pendekatan *bottom–up planning* dengan memperhatikan arah pembangunan nasional, sedangkan ditingkat daerah (propinsi dan kabupaten/kota) pemerintah daerah disyaratkan untuk membuat dokumen perencanaan daerah yaitu rencana strategis daerah (RENSTRADA) yang tidak menyimpang dari program pembangunan nasional (PROPENAS), tetapi dengan penekanan prioritas pembangunan yang berbeda antara satu

daerah dengan daerah yang lain sesuai potensi dan kondisi daerah. Berdasarkan rencana strategis daerah, pemerintah daerah bersama dengan DPRD menetapkan arah dan kebijakan umum APBD, dan pemerintah daerah menetapkan strategi dan prioritas APBD yang akan memperjelas program kerja tahunan pemerintah daerah, sasaran yang ingin dicapai dan serta kebijakan yang akan ditempuh untuk mencapai sasaran tersebut dengan memperhatikan: (a) pertimbangan-pertimbangan yang berasal dari hasil evaluasi kinerja pemerintah; (b) masukan-masukan dan aspirasi masyarakat; (c) pengkajian kondisi lingkungan strategis yang terjadi, sehingga bisa diketahui kekuatan, kelemahan, peluang dan tantangan yang sedang dan akan dihadapi (Badrul Munir, 2003: 45)

Tuntutan yang tinggi terhadap kinerja dan akuntabilitas kinerja pemerintah daerah ini berujung pada kebutuhan pengukuran kinerja pemerintah daerah dan hal ini telah ditanggapi oleh pemerintah dan wakil rakyat pada tataran hukum yang berupa Tap MPR No.XI/MPR/1998 dan UU No 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang bersih dan bebas korupsi, kolusi, dan nepotisme. Keduanya menunjukkan tekad pemerintah untuk bersungguh-sungguh dalam mewujudkan penyelenggraan pemerintahan negara dan pembangunan yang didasarkan pada prinsip-prinsip *good governance.*

Menurut James (dalam Mardiasmo, 2002:73) hasil pengukuran kinerja dapat digunakan untuk perencanaan (pemilihan alternatif strategi, pemilihan prioritas, perubahan arah kebijakan), penganggaran (sebagai rujukan terhadap penggunaan sumber daya, pengembangan biaya pencapaian target), implementasi (hasil aktual diperiksa terhadap anggaran dan tujuan, pedoman tindakan koreksi) dan evaluasi (membantu menunjukkan efektivitas program, cara yang terbaik untuk implementasi program). APBD yang merupakan salah satu bentuk kebijakan keuangan pemerintah daerah perlu dilakukan pengukuran kinerja karena pada sektor publik tidak semuanya berorientasi laba tetapi juga pelayanan, maka pengukuran kinerja akan memberikan manfaat seperti peningkatan kualitas jasa dan produk, memastikan akuntabilitas dan pengendalian, peningkatan kualitas praktik manajemen, formulasi kebijakan, perencanaan dan penganggaran. Pengukuran kinerja juga digunakan untuk menilai pencapaian tujuan dan sasaran, pengukuran Kinerja Keuangan dapat dilakukan dengan analisa rasio yang dilakukan dengan membandingkan hasil yang dicapai dari satu periode dibandingkan dengan periode sebelumnya atau dengan membandingkan rasio keuangan yang dimiliki suatu pemerintah daerah tertentu dengan rasio keuangan daerah lain yang terdekat ataupun yang potensi daerahnya relatif sama. Adapun analisa rasio yang digunakan antara lain:

1. Rasio kemandirian keuangan daerah, yang menunjukkan kemampuan pemerintah daerah dalam membiayai sendiri kegiatan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat. Kemandirian keuangan daerah ditunjukkan oleh besar kecilnya pendapatan asli daerah dibandingkan dengan pendapatan daerah yang berasal dari sumber yang lain misalnya bantuan pemerintah pusat ataupun dari pinjaman.
2. Rasio efektifitas yang menggambarkan kemampuan pemerintah daerah dalam merealisasikan pendapatan asli daerah yang direncanakan dibandingkan dengan target yang ditetapkan berdasarkan potensi riil daerah.
3. Rasio aktivitas yang menggambarkan bagaimana pemerintah daerah memprioritaskan alokasi dananya

pada belanja rutin dan belanja pembangunan secara optimal.

4. Rasio pertumbuhan yaitu mengukur kemampuan pemerintah daerah dalam mempertahankan dan meningkatkan keberhasilannya yang telah dicapai dari periode ke periode berikutnya, sehingga dengan mengetahui pertumbuhan masing-masing komponen sumber pendapatan dan pengeluaran dapat digunakan mengevaluasi potensi-potensi yang perlu mendapatkan perhatian.

APBD digunakan sebagai pedoman untuk merencanakan besarnya penerimaan dan pengeluaran berbagai sektor yang difokuskan pada upaya untuk mendukung pelaksanaan program dan aktivitas antara lain: pemberian peluang atau akses yang lebih besar kepada aset produksi, memperkuat posisi transaksi dan kemitraan usaha ekonomi, kebijakan pengembangan industri, menyediakan fasilitas kesehatan, pendidikan dan lain-lain yang kesemuanya itu akan berdampak pada kondisi sosial ekonomi masyarakat dan mempengaruhi tumbuhnya perekonomian suatu daerah. Kebijakan keuangan daerah dalam pembangunan dilaksanakan untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi daerah tersebut dengan memperhatikan kondisi masyarakat yang ada, potensi sumber daya alam dan manusia serta infrastruktur yang tersedia, sehingga dengan kewenangan daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dimungkinkan daerah untuk menyusun perencanaan dan melaksanakan pembangunan yang sesuai dengan kebutuhan daerah yang tentu membawa dampak bagi pertumbuhan ekonomi daerah.

Komponen yang berkaitan dengan investasi adalah belanja pembangunan atau belanja modal dan menurut Robinson (dalam Rosyidi, 2004:168) bahwa *Public invesment* adalah investasi atau penanaman modal yang dilakukan pemerintah, tidak dilaksanakan oleh pihak-pihak yang bersifat personal. Dalam hal ini pemerintah membiayai investasinya melalui belanja pembangunan atau belanja modal. Hal ini ditunjukkan pula oleh hasil penelitian panjaitan (2006) menyatakan pertumbuhan nilai *capital inflow* tahun berjalan berpengaruh positif dan signifikan terhadap pertumbuhan nilai investasi tahun berjalan. Pengeluaran pembangunan adalah merupakan investasi pemerintah yang berpengaruh terhadap pertumbuhan investasi.

Permasalahan penelitian ini adalah berikut; Apakah kinerja keuangan daerah berpengaruh signifikan terhadap pertumbuhan investasi sebelum dan pada era otonomi daerah? Adapun tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah untuk membuktikan dan menganalisis, Pengaruh kinerja keuangan daerah terhadap pertumbuhan investasi sebelum dan pada era otonomi daerah.

Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian asosiatif karena bertujuan untuk mengetahui hubungan antara dua variabel atau lebih. Penelitian ini digunakan untuk menjelaskan hubungan kausal variabel kinerja APBD terhadap variabel pertumbuhan investasi, sehingga dapat diketahui efektifitas kebijakan APBD yang dilakukan pemerintah kota di Jawa Timur.

Populasi Penelitian

Populasi diartikan sebagai keseluruhan subyek penelitian dan populasi dalam penelitian ini adalah seluruh pemerintah kota yang ada di Propinsi Jawa Timur yang meliputi : Kota Blitar, Kota Kediri, Kota Madiun, Kota Malang, Kota Mojokerto, Kota Pasuruan, Kota Probolinggo, Kota Surabaya, dan Kota Batu .

Sampel penelitian adalah sebagian atau wakil populasi yang diteliti, sampel penelitian ini adalah semua pemerintah Kota di Propinsi Jawa Timur kecuali Kota Batu karena terbentuknya Kota Batu pada era Otonomi Daerah.

Variabel Penelitian dan Definisi Operasional

Variabel Penelitian

Variabel penelitian ini terdiri dari satu variabel eksogen (*independent variable*) yaitu :

1. Kinerja APBD dengan 4 indikator
   a. Rasio kemandirian,
   b. Rasio efektifitas,
   c. Rasio aktifitas
   d. Rasio pertumbuhan.
2. Sedangkan variabel endogennya (*dependent variable*) yaitu:
   Pertumbuhan investasi dengan 2 indikator
   a. Pertumbuhan investasi swasta
   b. Pertumbuhan investasi pemerintah,

Definisi Operasional

Dalam penelitian ini akan diperhitungkan bagaimana pengaruh kinerja APBD terhadap pertumbuhan investasi.

Kinerja APBD suatu alat pengukuran manajemen yang digunakan untuk meningkatkan kualitas pengambilan keputusan dan akuntabilitas. Pengukuran kinerja juga digunakan untuk menilai pencapaian tujuan dan sasaran (*goals and objectives*) Kinerja APBD yang akan diukur adalah data APBD dengan menggunakan ratio-ratio antara lain :

1. Rasio Kemandirian Keuangan Daerah yang menunjukkan kemampuan pemerintah daerah dalam membiayai sendiri kegiatan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat yang telah membayar pajak dan retribusi sebagai sumber pendapatan yang diperlukan daerah.

$$\text{Rasio Kemandirian} = \frac{\text{Pendapatan Asli Daerah}}{\text{Pengeluaran Total Daerah Kabupaten/kota}}$$

2. Rasio efektifitas, rasio ini menggambarkan kemampuan pemerintah daerah dalam merealisasikan pendapatan asli daerah yang direncanakan dibandingkan dengan target yang ditetapkan berdasarkan potensi riil daerah.

$$\text{Rasio efektivitas} = \frac{\text{Realisasi Penerimaan Pendapatan Asli Daerah}}{\text{Target penerimaan PAD yang ditetapkan berdasarkan potensi riil Daerah}}$$

   Kemampuan daerah dalam menjalankan tugas dikategorikan efektif bila rasio yang dicapai mencapai minimal sebesar 1 (satu) atau 100 persen, semakin tinggi rasio efektifitas menggambarkan kemampuan daerah yang semakin baik.
3. Rasio aktifitas, rasio ini menggambarkan bagaimana pemerintah daerah memprioritaskan alokasi dananya pada belanja aparatur dan belanja publik secara optimal. Semakin tinggi persentase dana yang dialokasikan untuk belanja aparatur berarti semakin kecil persentase untuk belanja publik yaitu yang digunakan untuk menyediakan sarana dan prasarana ekonomi masyarakat.

$$\text{Rasio belanja Aparatur terhadap APBD} = \frac{\text{Total Belanja Aparatur}}{\text{Total APBD}}$$

4. Rasio pertumbuhan, rasio ini mengukur seberapa besar kemampun pemerintah daerah dalam mempertahankan dan meningkatkan keberhasilannya yang telah dicapai dari periode ke periode berikutnya untuk menghitung pertumbuhan APBD digunakan rumus :

$$r = \frac{Pn - Po}{} \times 100 \text{ persen}$$

Po

Pertumbuhan Investasi

Pertumbuhan investasi adalah peningkatan penanaman modal yang mengakibatkan terjadinya penambahan kepada persediaan barang yang telah ada. Dan dalam perhitungannya penulis akan menggunakan :

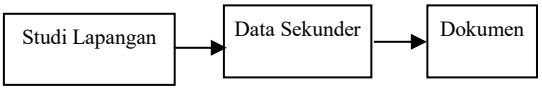
1. Investasi yang berasal dari sektor Pemerintah
2. Investasi yang berasal dari sektor swasta.

Instrumen Penelitian

Teknik pengumpulan data yang digunakan untuk menganalisis ratio keuangan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) terhadap pertumbuhan investasi, sebelum era otonomi daerah dan pada era otonomi daerah pada beberapa Kota di Propinsi Jawa Timur terdiri dari :

1. Pendapatan Asli Daerah (PAD) Target maupun Realisasi.
2. Pengeluaran Rutin Daerah atau Belanja Rutin Daerah.
3. Pengeluaran Pembangunan Daerah atau Belanja investasi Daerah
4. Pengeluaran Total Daerah
5. Produk Domestik Regional Bruto atas dasar harga konstan.
6. PDRB atas dasar harga konstan per kapita

Data tersebut merupakan data sekunder yang dikumpulkan secara runtut waktu (*time series*) mulai tahun 1993/1994 sampai dengan 1997/1998 (sebelum desentralisasi dan otonomi daerah) serta mulai tahun 2001 sampai dengan 2005 (pada era desentralisasi dan otonomi daerah) pada beberapa Kota di Propinsi Jawa Timur, sedangkan tahun 1998/1999 sampai dengan tahun 2000 tidak kami gunakan karena terjadinya krisis moneter di tahun 1997/1998 membawa dampak di tahun tersebut, sehingga tahun- tahun tersebut tidak dapat digunakan sebagai estimasi /prediksi.



Teknik Analisis Data

Teknik analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis uji T dan analisis model persamaan struktural (SEM) dengan paket *Smart* PLS

Analisis Uji T

Dalam statistik deskriptif, untuk mengetahui karakteristik sebuah populasi dilakukan prosedur statistik deskriptif yang hasilnya adalah parameter misalnya rata-rata (*mean*). Setelah melakukan perkiraan (estimasi) terhadap populasi maka dilakukan uji hipotesis. Metode statistik parametrik yang diterapkan untuk inferensi terhadap dua rata-rata populasi adalah menggunakan uji t (*t test*) dan F test, karena sampel bisa saling berhubungan (*dependent*) atau kedua sampel tidak ada hubungannya (*independent)*. Dalam penelitian ini digolongkan sampel kecil dan dengan tingkat kepercayaan 95 % atau tingkat signifikansi (α) 5 %

Analisis Model Partial Least Square (PLS)

Partial Least Square merupakan metode analisis yang dikembangkan sebagai alternatif untuk situasi dimana teorinya lemah dan atau indikator yang tersedia tidak memenuhi model pengukuran refleksif, tetapi formatif. PLS sebagai "*soft modeling*" merupakan metode analisis yang powerful karena dapat diterapkan pada semua skala data, dan tidak membutuhkan banyak asumsi dan ukuran sample tidak harus besar. PLS selain dapat digunakan sebagai konfirmasi teori juga dapat digunakan untuk membangun hubungan yang belum ada landasan teorinya atau untuk pengujian proposisi.(Solimun, 2006: 57)

Di dalam PLS variabel laten bisa berupa hasil pencerminan indikatornya,

diistilahkan dengan indikator refleksif atau bisa juga konstruk dibentuk oleh indikatornya, diistilahkan dengan indikator formatif. Perbedaannya antara indikaor refleksif dengan indikator formatif ditunjukkan pada tabel berikut ini:

Tabel
Perbedaan Indikator Refleksif dan Formatif

Indikator Refleksif	Indikator Formatif
1. Arah hubungan kausalitas seolah-olah dari konstruk ke indikator 2. Antar indikator diharapkan saling berkorelasi (memiliki *internal consistency realiability*) 3. Menghilangkan satu indikator dari model pengukuran tidak akan merubah makna dan arti konstruk 4. Menghitung adanya kesalahan pengukuran (error) pada tingkat indikator.	1. Arah hubungan kausalitas seolah-olah dari indikator ke konstruk 2. Antar indikator diasumsikan tidak berkorelasi (tidak dipengaruhi uji konsistensi internal atau *alpha cornbach*) 3. Menghilangkan satu indikator berakibat merubah makna dari konstruk 4. Kesalahan pengukuran diletakkan pada tingkat konstruk (zeta)

Model refleksif memandang (secara matematis) indikator seolah-olah sebagai variabel yang dipengaruhi oleh variabel laten. Model formatif memandang (secara matematis) indikator seolah-olah sebagai variabel yang mempengaruhi variabel laten, dalam hal ini memang berbeda dengan model analisis faktor, jika salah satu indikator meningkat, tidak harus diikuti oleh peningkatan indikator lainnya dalam satu konstruk, tapi jelas akan meningkatkan variabel latennya.

Model formatif (konstruk diperoleh melalui analisis komponen utama) tidak mengasumsikan perlunya korelasi antar indikator, atau secara konsisten **berasumsi** tidak ada hubungan antar indikator. Untuk menilai validitas konstruk perlu dilihat variabel lain yang mempengaruhi konstruk laten. Jadi untuk menguji validitas dari konstruk laten, peneliti harus menekankan pada *nimological* dan atau *criterion-related validity* .

Jenis Model

Peneliti menggunakan *Structural Equation Modeling* (SEM) yaitu permodelan yang menggambarkan hubungan yang dihipotesiskan antar konstuk (variabel laten) yang menjelaskan kausalitas termasuk didalamnya kausalitas berjenjang.

Landasan Teori

Pembangunan Ekonomi

Pada akhir dasa warsa 1960-an pengertian pembangunan mengalami perubahan karena pengalaman menunjukkan bahwa pembangunan yang berorientasikan pada kenaikkan Produk Domestik Bruto (PDB) saja tidak bisa memecahkan permasalahan pembangunan secara mendasar. Hal ini tampak pada taraf dan kualitas hidup sebagian besar masyarakat tidak mengalami perbaikan. Ini pula agaknya yang memperkuat keyakinan bahwa pertumbuhan ekonomi merupakan syarat yang diperlukan (*necessary*) tetapi tidak mencukupi (*sufficient*) bagi proses pembangunan (Esmara dalam Kuncoro, 2003:9).

Pengertian pembangunan dilandasi argumen adanya dimensi kualitatif yang lebih penting dibanding pertumbuhan ekonomi menurut Meier (dalam Kuncoro 2003:9):

"... Perhaps the definition that would now again wides approval is one defines economic development as the process whereby the real percapita income of a country increases over a long period of time- subject to the stipulations that the number of people below an 'absolute proverty line' does not increases, and that the distribution of income does notmore unequal".

Dengan kata lain, pembangunan ekonomi tidak lagi memuja Produk Domestik Bruto (PDB) sebagai sasaran pembangunan, namun lebih memusatkan perhatian pada kualitas dari proses pembangunan. Oleh karena itu, Todaro (2004:26) mengatakan bahwa: "keberhasilan pembangunan

ekonomi ditunjukkan oleh tiga nilai pokok yaitu : (1) berkembangnya kemampuan masyarakat untuk memenuhi kebutuhan pokoknya (*basic needs*), (2) meningkatnya rasa harga diri (*self-esteem*) masyarakat sebagai manusia dan (3) meningkatnya kemampuan masyarakat untuk memilih (*freedom from servitude*) yang merupakan salah satu dari hak manusia". Demikian juga dikemukakan Dudley Seers (dalam Kuncoro, 2003:10) menunjuk tiga sasaran utama pembangunan dengan mengatakan:

" …What has been happening to poverty? What has been happening unemployment? What has been to inequality? If all three of these have declined from high level then beyond doubt this has been a period of development for the country concentered. If one or two these central problems have been growing worse, especially if all three have it would be strange to call the result ' development', even if percapita income doubled".

Definisi Seers tersebut meredefinisi pembangunan dalam konteks tujuan sosial yang berorientasi kesempatan kerja, pemerataan, pengentasan kemiskinan dan pemenuhan kebutuhan pokok. Dengan demikian indikator kunci pembangunan dapat diklasifikasikan menjadi : (1) indikator ekonomi yaitu *Gross National Product* (GNP) per kapita dan (2) indikator sosial yaitu *Human Development Index* (HDI) atau *Physical Quality Life Index* (PQLI).

Menurut Arsyad (1999;6) Pada umumnya pembangunan ekonomi didefinisikan sebagai suatu proses yang menyebabkan kenaikan pendapatan riil perkapita penduduk suatu negara dalam jangka panjang yang disertai oleh perbaikan sistem kelembagaan, dari definisi tersebut mempunyai pengertian :

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

Pembangunan ekonomi dapat dipandang sebagai kenaikan pendapatan per kapita, karena kenaikan penerimaan dan timbulnya perbaikan dalam kesejahteraan ekonomi masyarakat. Pada umumnya pembangunan ekonomi suatu negara ditunjukkan dengan menggunakan tingkat pertumbuhan Produk Domestik Bruto (PDB) dan untuk daerah kabupaten dan kota diukur dengan Produk domestik regional Bruto (PDRB).

Pada suatu saat PDRB terjadi peningkatan, saat yang bersamaan pula terjadi pertumbuhan jumlah penduduk. Pada kondisi demikian akan dapat terjadi peningkatan pendapatan per kapita bila pertumbuhan Produk domestik regional Bruto (PDRB) lebih besar dibandingkan dengan pertumbuhan penduduk.

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

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

Untuk pertumbuhan ekonomi diartikan sebagai kenaikan Produk Domestik Bruto (PDB) tanpa memandang apakah kenaikan itu lebih besar atau lebih kecil dari tingkat

pertumbuhan penduduk, ataukah perubahan struktur ekonomi terjadi atau tidak.

Peranan Pemerintah Dalam Perekonomian

Menurut Musgrave (Musgrave and Musgrave, 1991:6) meskipun setiap perpajakan dan pengeluaran tertentu mempengaruhi perekonomian, masih diperlukan kebijakan-kebijakan lain guna mencapai tujuan yang lebih jauh lagi. Kebijakan-kebijakan tersebut dapat dibagi dalam tiga golongan besar, yaitu : (1) Fungsi Alokasi; (2) Fungsi Distribusi; (3) Fungsi Stabilisasi.

Fungsi alokasi menyangkut penyediaan jenis barang atau jasa publik yang tidak dapat disediakan sektor swasta, atau tidak efisien bila disediakan oleh pasar. Hal ini disebabkan penyediaan terhadap jenis barang tersebut manfaatnya bisa dinikmati oleh orang banyak, atau muncul masalah ”penumpang gratis” (*free riders*) yang menjadi disinsentif bagi pasar untuk menyediakan barang dan jasa publik. Persoalannya bagaimana alokasi atau sumber daya pemerintah tersebut dilakukan dengan efisien.

Fungsi distribusi adalah untuk mengatasi kegagalan pasar dalam hal distribusi pendapatan yang adil bagi masyarakat. Pasar seringkali gagal mendistribusikan pendapatan secara adil karena tidak hanya menyangkut masalah ekonomi. Ketidak-adilan tersebut disebabkan karena distribusi pendapatan melalui sistem pasar tergantung dari kepemilikan faktor-faktor produksi, permintaan dan penawaran faktor produksi, sistem warisan dan kemampuan memperoleh pendapatan. Sementara tidak semua rumah tangga memiliki faktor produksi yang dibutuhkan pasar. Dalam rangka inilah pemerintah perlu turun tangan memperbaiki distribusi pendapatan baik secara langsung, misalnya melalui pajak, atau secara tidak langsung melalui pengeluaran pemerintah berupa subsidi untuk kelompok masyarakat tidak mampu, atau dengan kebijakan lainnya.

Fungsi Stabilisasi diperankan oleh pemerintah bila suatu sektor mengalami hambatan atau mempengaruhi sektor lainnya. Akibat yang ditimbulkan misalnya pengangguran muncul dan pertumbuhan ekonomi akan terhambat. Ini berarti pemerintah perlu melakukan intervensi agar ekonomi makro dapat berjalan dengan baik. Dalam menanggulangi masalah-masalah ini pemerintah biasanya menggunakan kebijakan fiskal dan kebijakan moneter.

Pengertian Investasi

Investasi dapat didefinisikan sebagai tambahan besih terhadap stok kapital yang ada (*net addition to existing capital stock*) (Nanga ,2005:123) atau investasi merupakan suatu bantuan dana yang diperoleh suatu bidang industri atau bidang lain baik yang berasal dari luar negeri maupun dalam negeri yang dilakukan oleh pemerintah guna membiayai suatu proyek, dapat pula berupa perluasan proyek yang sudah ada guna memenuhi kebutuhan hidup masyarakat yang semakin meningkat.

Menurut Robinson dalam Rosyidi (2004:166) investasi adalah penanaman modal yang mengakibatkan terjadinya penambahan kepada persediaan barang yang telah ada. Investasi haruslah berarti penambahan barang-barang modal baru (*new capital formation*). Menurut penggunaannya, pengeluaran untuk investasi dibagi menjadi tiga bagian, yaitu (Rosyidi,2004:168) :

1. Konstruksi (*construction*)
2. Rehabilitasi atau perbaikan (*rehabilitization*)
3. Ekspansi atau perluasan (*expansion*)

Dan menurut jenisnya dibagi menjadi ke dalam empat kelompok, yaitu :

1. *Autonomous investment & Induce invesment, Autonomous invesment* yaitu investasi yang besar kecilnya tidak dipengaruhi oleh pendapatan,

tetapi dapat berubah oleh karena adanya perubahan-perubahan faktor-faktor diluar pendapatan. Faktor-faktor selain pendapatan yang mempengaruhi tingkat investasi seperti itu adalah, misalnya tingkat teknologi, kebijakan pemerintah, harapan para pengusaha dan sebagainya. *Induced invesment* sangat dipengaruhi oleh tingkat pendapatan, antara investasi dengan tingkat pendapatan terdapat hubungan positif

2. *Public invesment & private invesment. Public invesment* adalah investasi atau penanaman modal yang dilakukan pemerintah, tidak dilaksanakan oleh pihak-pihak yang bersifat personal. *Private invesment* adalah investasi yang dilaksanakan oleh swasta. Di dalam *private invesment* unsur-unsur seperti keuntungan yang akan diperoleh, masa depan penjualan, dan sebagainya memainkan peranan penting dalam menentukan volume investasi, sementara dalam menentukan volume *public invesment* pertimbangan itu lebih diarahkan kepada melayani atau menciptakan kesejahteraan bagi rakyat banyak.
3. *Domestic invesment & Foreign invesment. Domestic invesment* adalah penanaman modal dalam negeri di dalam negeri, sedangkan *foreign invesment* adalah penanaman modal asing. Sebuah negara yang memiliki banyak banyak sekali faktor produksi alam (*natural resources*) dan /atau faktor produksi tenaga manusia (*human resources*) namun tidak memiliki faktor produksi modal (*capital*) yang cukup untuk mengolah sumber-sumber yang dimilikinya itu, akan mengundang modal asing, agar sumber-sumber yang ada di dalam negeri termanfaatkan sepenuhnya.
4. *Gross invesment & Net invesment*. *Gross invesment* (investasi bruto) adalah total seluruh investasi yang diadakan atau yang dilaksanakan pada suatu ketika, atau semua jenis investasi yang dilaksanakan di suatu negara, dengan tidak peduli jenis investasi apa sajakah yang dilaksanakan itu. Jadi investasi bruto itu mencakup semua jenis investasi; baik *Autonomous* maupun yang *Induce invesment,* baik yang *Public* maupun yang *private invesment,* yang *Domestic* maupun yang *Foreign invesment,* ataupun bahkan sebagian maupun seluruh jenis itu. *Net invesment* adalah selisih antara investasi bruto dengan penyusutan

Menurut Dornbusch (1991:268) investasi merupakan pengeluaran yang ditujukan untuk meningkatkan atau mempertahankan stok barang modal. Sementara menurut Samuelson (2004: 137) pertumbuhan investasi memegang peranan sangat penting dalam pertumbuhan ekonomi, karena :

1. Investasi merupakan pengeluaran komponen yang cukup besar dan berubah-ubah, dengan demikian perubahan yang besar dalam investasi sangat mempengaruhi permintaan agregat dan akhirnya berpengaruh juga pada *output* dan kesempatan kerja.
2. Investasi menghimpun akumulasi modal, dengan membangun sejumlah gedung dan peralatan yang berguna, *output* potensial suatu bangsa bertambah dan pertumbuhan ekonomi jangka panjang meningkat, oleh karena itu investasi memainkan dua peranan penting yaitu menentukan jumlah *output* dan pendapatan.

Untuk menghitung investasi yang diperlukan dalam pembangunan, maka digunakan ICOR (*Incremental Capital Output Ratio*) atau merupakan suatu ratio yang memberikan informasi tentang seberapa besar investasi yang dibutuhkan untuk meningkatkan satu satuan *output* perekonomian. Menurut Harrod dalam Abdul hakim (2004:165)

$$G = \frac{i}{ICOR}$$

Dimana :
G adalah Tingkat pertumbuhan ekonomi
i adalah persentasi investasi dari pendapatan
ICOR adalah *Incremental Capital Output Ratio* atau

$$i = G.\ ICOR$$
$$I / Y = G.\ ICOR$$

Karena i = I /Y, dimana I = investasi = Δ K atau tambahan stok kapital, dan
Y = pendapatan nasional

$$ICOR = \frac{\Delta K}{\Delta Y}$$

Dimana :
Δ K adalah Penambahan kapital
Δ Y adalah penambahan output

Akumulasi modal akan terjadi jika ada bagian dari pendapatan sekarang yang ditabung dan kemudian diinvestasikan untuk memperbesar output pada masa yang akan datang, ada dua (2) macam investasi menurut Arsyad (2004): (1) Investasi di sektor produktif (*Direcly Produktive Activities*) yaitu investasi berupa pabrik-pabrik, mesin-mesin, peralatan-peralatan, barang-barang baru akan meningkatkan stok modal fisikal suatu daerah sehingga memungkinkan negara tersebut untuk mencapai tingkat output yang lebih besar. (2) Investasi infrastruktur sosial dan ekonomi (*Social Overhead Capital*) yaitu investasi tidak langsung misalnya pembangunan jalan raya, listrik, air, sanitasi, irigasi, dan komunikasi yang akan mempermudah dan mengintegrasikan kegiatan-kegiatan ekonomi. Dan juga investasi insani yang memperbaiki kualitas sumberdaya manusia dan juga akan mempengaruhi produksi.

Faktor- faktor yang mempengaruhi Investasi

Menurut Samuelson (2004:140) Bisnis berinvestasi untuk memperoleh laba, karena barang modal dapat bertahan bertahun-tahun, keputusan investasi bergantung pada (1) permintaan untuk output yang dihasilkan oleh investasi baru, (2) suku bunga dan pajak yang mempengaruhi biaya investasi, dan (3) ekspektasi bisnis mengenai keadaan perekonomian.

Pandangan Kaum klasik

Teori konvensional klasik tentang investasi didasarkan atas teori produktivitas marginal (*marginal productivity*) dari faktor produksi modal. Menurut teori ini besarnya modal yang akan diinvestasikan dalam proses produksi ditentukan oleh produktivitas marginalnya dibandingkan tingkat bunga. Investasi dilakukan bilamana produktivitas dari investasi lebih tinggi dari tingkat bunga yang diterimanya bila modal dipinjamkan dan tidak diinvestasikan, jadi :

1. Suatu investasi akan dijalankan bilamana pendapatan investasi tersebut lebih besar dari tingkat bunga .
2. Investasi dalam suatu barang modal adalah menguntungkan bilamana biaya plus bunga, lebih kecil dari hasil pendapatan yang diharapkan dari investasi tersebut.

Untuk menentukan prospek suatu proyek kegiatan memproduksi terdapat dua pendekatan yaitu :

1. Pendekatan nilai sekarang yaitu menentukan nilai sekarang dari pendapatan neto yang diperoleh sepanjang umur ekonomi proyek tersebut. Dengan pendekatan ini, sesuatu proyek dikatakan menguntungkan apabila nilai sekarang dari pendapatan netto proyek tersebut adalah melebihi yang

biaya yang dibelanjakan untuk mewujudkan proyek tersebut. Sehingga persamaan yang menyatakan syarat bagi suatu proyek menguntungkan adalah :

$$PV\ A > CA$$

Dimana : PVA adalah nilai sekarang pendapatan neto proyek A

CA adalah biaya yang dibelanjakan untuk mewujudkan proyek A

Untuk menentukan nilai sekarang pendapatan adalah :

$$PVA = \frac{Y_1}{(1+r)} + \frac{Y_2}{(1+r)^2} + \frac{Y_3}{(1+r)^3} + \ldots + \frac{Y_n}{(1+r)^n} + \frac{M}{(1+r)^n}$$

Y1 , Y2 , Y3.....Yn adalah sejumlah uang yang diterima pada tahun 1 hingga tahun n

M adalah nilai proyek yang didirikan tersebut pada tahun ke n

2. Pendekatan menentukan tingkat pengembalian modal (*rate of return*). Yang dimaksud tingkat pengembalian modal adalah pendapatan bersih sesuatu proyek dinyatakan dalam persentasi dari modal yng ditanamkan dalam mengembangkan proyek, Syarat yang menunjukkan bahwa suatu proyek itu menguntungkan adalah:

$$R > r$$

Dimana :

R adalah persentasi pengembalian modal

r adalah suku bunga dalam perekonomian untuk menentukan tingkat pengembalian modal digunakan persamaan:

$$PVA = \frac{Y_1}{(1+R)} + \frac{Y_2}{(1+R)^2} + \frac{Y_3}{(1+R)^3} + \ldots + \frac{Y_n}{(1+R)^n} + \frac{M}{(1+R)^n}$$

Pandangan John Maynard Keynes

John Maynard Keynes mendasarkan teori tentang permintaan investasi atas konsep efisiensi marginal kapital (*marginal efficiency of capital* atau MEC). Sebagai suatu definisi kerja, MEC dapat didefinisikan sebagai tingkat perolehan bersih yang diharapkan (*expected net rate of return*) atas pengeluaran kapital tambahan. Tepatnya MEC, adalah tingkat diskonto yang menyamakan aliran perolehan yang diharapkan dimasa yang akan datang dengan biaya sekarang dari kapital tambahan.

Secara matematis, MEC dapat dinyatakan dalam bentuk formula sebagai berikut:

$$C_k = \frac{R_1}{(1+MEC)} + \frac{R_2}{(1+MEC)^2} + \ldots + \frac{R_3}{(1+MEC)^3} + \frac{R_n}{(1+MEC)^n}$$

Dimana:

R adalah perolehan yang diharapkan dari suatu proyek

Ck adalah biaya sekarang dari modal tambahan

Investasi akan dilakukan atau tidak tergantung pada perbandingan antara *present value* di satu pihak dan *current cost of additional capital* (Ck) atau investasi akan dilakukan bila PV > Ck

Teori Akselerator

Teori akselerator memusatkan perhatiannya pada hubungan antara permintaan akan barang modal (*capital goods*) dan permintaan akan produk akhir (*final goods*), dimana permintaan akan barang modal dilihat sebagai permintaan turunan (*derived demand*) dari permintaan akan barang atau produk akhir. Teori tersebut mengasumsikan *capital output ratio* (COR) yang tertentu yang ditentukan oleh kondisi teknis produksi. Hubungan antara kapital dan output (COR) tersebut secara matematis dapat dinyatakan:

$$\frac{K}{\ } = k$$

Y

Dimana :

K adalah jumlah kapital yang digunakan

Y adalah tingkat output agregat

k adalah ratio kapital – output yang tetap (*fixed capital output ratio*)

Pembahasan

Kinerja APBD

Kinerja APBD ditentukan dengan melakukan analisa ratio keuangan pada APBD yaitu dengan membandingkan hasil yang dicapai dari satu periode dibandingkan dengan periode sebelumnya sehingga dapat diketahui kecenderungan yang terjadi, antara lain dengan mengukur :

Rasio Kemandirian

Beberapa kota di Jawa Timur masih kekurangan sumber daya untuk membiayai seluruh kebutuhan pengeluarannya. Hal ini terlihat dari rendahnya ratio kemandirian ditunjukkan pada tabel berikut ini :

Tabel
Perbandingan Rata-rata Rasio Kemandirian
Pada Beberapa Kota di Jawa Timur

No	Kota	Rata-rata 1993 s/d 1997	Keuangan	Pola Hubungan	Rata-rata 2001s/d 2005	Keuangan	Pola Hubungan
1	Kediri	22,94	Rendah sekali	Instruktif	11,03	Rendah sekali	Instruktif
2	Blitar	19,22	Rendah sekali	Instruktif	8,63	Rendah sekali	Instruktif
3	Malang	35,14	Rendah	Konsultatif	13,65	Rendah sekali	Instruktif
4	Probolinggo	23,20	Rendah sekali	Instruktif	10,45	Rendah sekali	Instruktif
5	Pasuruan	24,07	Rendah sekali	Instruktif	8,02	Rendah sekali	Instruktif
6	Mojokerto	20,74	Rendah sekali	Instruktif	6,48	Rendah sekali	Instruktif
7	Madiun	24,01	Rendah sekali	Instruktif	6,82	Rendah sekali	Instruktif
8	Surabaya	52,75	Sedang	Partisipatif	35,53	Rendah	Konsultatif

Sumber: Data diolah

Tabel di atas menunjukkan rendahnya kontribusi Pendapatan Asli Daerah(PAD) terhadap total pengeluaran, antara tahun 1993/1994 sampai dengan 1997/1998 dibandingkan tahun 2001 sampai dengan tahun 2005 beberapa kota tetap memiliki keuangan yang rendah sekali, bahkan diawal era otonomi persentase rasio kemandirian cenderung lebih kecil. Hal ini menunjukkan ketergantungan pemerintah kota kepada pemerintah pusat yang sangat tinggi, artinya pembiayaan pengeluaran sebagian besar diperoleh dari dana perimbangan. Dengan kata lain dapat dikatakan semakin besar proporsi PAD terhadap APBD, maka kualitas otonomi daearah akan semakin semakin tinggi. Demikian juga sebaliknya, bila semakin besar subsidi pemerintah pusat terhadap anggaran belanja daerah maka akan mengakibatkan semakin meningkat ketergantungan pemerintah daerah terhadap pusat, yang pada akhirnya akan memperlemah eksistensi otonomi daerah.

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.

Berbicara mengenai sumber-sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) tidak dapat dipisahkan dari pendapatan daerah secara keseluruhan . Menurut Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 tentang pemerintahan Daerah dan Undang-undang Nomor 25 tahun 1999 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah Pusat dan Daerah sumber pendapatan daerah terdiri atas:

1. Pendapatan asli daerah, yaitu:
   a. Hasil pajak daerah
   b. Hasil retribusi daerah
   c. Hasil perusahaan milik daerah , hasil pengelolaan kekayaan daerah
   d. Lain-lain pendapatan asli daerah yang sah
2. Dana perimbangan
3. Pinjaman daerah
4. Lain-lain pendapatan daerah yang sah

Untuk mengetahui kemampuan daerah dalam membiayai pengeluaran pemerintah maka dapat diketahui dengan mengukur proporsi kemampuan daerah dalam membiayai pengeluaran rutin dan pengeluaran pembangunan.

Secara teoritis kemandirian keuangan daerah akan terlihat dari kemampuan daerah untuk membiayai pengeluran rutinnya. Hal ini dikarenakan pengeluran rutin yang sebagian besar digunakan untuk membayar gaji pegawai dan guru mempunyai multiplier effeck yang kecil terhadap pembentukan pertumbuhan ekonomi daerah. Hal ini ditunjukkan pada tabel dibawah ini:

Tabel
Proporsi PAD terhadap Belanja Rutin Pada Beberapa Kota di Propinsi Jawa Timur Tahun 1993-1997 (sebelum otonomi) dan 2001-2005 (pada era otonomi)
(Dalam Ribuan Rupiah)

Kota	Sebelum otonomi			Pada era otonomi		
	Rata-rata PAD	Rata-rata Belanja Rutin	%	Rata-rata PAD	Rata-rata Belanja Rutin	%
Kediri	3.465.104	7.737.957	44,78	25.934.822	118.273.735	21,93
Blitar	2.218.363	5.276.768	42,04	13.511.763	55.684.640	24,26
Malang	11.904.122	19.006.602	62,63	43.712.568	137.191.786	31,86
Probolinggo	2.795.367	6.433.568	43,45	15.735.237	70.252.013	22,40
Pasuruan	2.352.588	5.133.268	45,83	13.175.183	73.591.617	17,90
Mojokerto	2.250.822	6.332.692	35,54	9.931.879	91.897.356	10,81
Madiun	3.372.951	7.577.952	44,51	17.523.882	134.568.501	13,02
Surabaya	99.907.897	93.417.596	106,95	375.424.657	461.378.879	81,37

Sumber: Data diolah

Jika melihat angka di atas, jelas-jelas PAD daerah belum bisa menutup pengeluaran rutin, kecuali Kota Surabaya di waktu sebelum otonomi. Hampir semua daerah, kontribusi PAD terhadap pengeluaran rutin antara sebelum dan sesudah Otonomi mempunyai kecenderungan yang menurun. Ketidak mampuan PAD menutup pengeluaran rutin ini, bukan semata-mata karena kinerja keuangan Pemerintah Daerah memburuk. Bisa dlihat 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 pemerintah daerah.

Dalam menilai kemampuan keuangan daerah dapat dilihat dari sejauh mana kemampuan PAD dalam membiayai berbagai pengeluarannya. Ketergantungan yang 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. Tabel dibawah ini memperlihatkan proporsi peranan PAD dalam mendukung pengeluaran pembangunan.

Tabel
Proporsi PAD terhadap Belanja Pembangunan Pada Beberapa Kota di Propinsi Jawa Timur Tahun 1993-1997 (sebelum otonomi) dan 2001-2005 (pada era otonomi)
(Dalam Ribuan Rupiah)

Kota	Sebelum otonomi			Pada era otonomi		
	Rata-rata PAD	Rata-rata Belanja Pembangunan	%	Rata-rata PAD	Rata-rata Belanja Pembangunan	%
Kediri	3.465.104	7.178.036	48,27	25.934.822	114.763.422	22,60
Blitar	2.218.363	6.205.362	35,75	13.511.763	93.971.614	14,38
Malang	11.904.122	14.912.177	79,83	43.712.568	182.206.072	23,99
Probolinggo	2.795.367	5.537.467	50,48	15.735.237	82.169.883	19,15
Pasuruan	2.352.588	4.547.445	51,73	13.175.183	88.309.995	14,92
Mojokerto	2.250.822	4.386.792	51,31	9.931.879	58.572.985	16,96
Madiun	3.372.951	6.086.970	55,41	17.523.882	121.693.399	14,40
Surabaya	99.907.897	97.018.203	102,98	375.424.657	553.222.267	67,86

Sumber: Data diolah

Dari tabel diatas menunjukkan bahwa PAD tidak bisa untuk membiayai pengeluaran pembangunan baik di era sebelum otonomi maupun pada era otonomi, kecuali Kota Surabaya di masa sebelum otonomi. Sedangkan jika dilihat kemampuan daerah menghimpun PAD cukup bagus, jumlah PAD disemua daerah baik yang berada di wilayah pertumbuhan tinggi maupun rendah

semua mengalami peningkatan yang cukup signifikan. Tetapi hasil yang meningkat dari PAD pada era otonomi daerah itu tidak ada satupun pemerintah kota di Jawa Timur yang mampu membiayai pengeluaran pembangunan.

Tingkat Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang tinggi diperoleh dari pendapatan pungutan pajak atau retribusi dan hal ini menunjukkan bahwa perolehan pajak dari pendapatan rumah tangga konsumen, produsen maupun masyarakat pengguna sarana maupun prasarana pemerintah semakin meningkat, jika pendapatan meningkat permintaan agregat meningkat dan output meningkat sehingga Pruduk Domestik Regional Bruto (PDRB) meningkat pula, dan terjadi pertumbuhan ekonomi. Disatu pihak dengan tingginya Pendapatan Asli Daerah (PAD) akan memperbesar pendapatan pemerintah daerah yang akan digunakan untuk belanja rutin/aparatur maupun belanja pembangunan/pelayanan publik sehingga Pruduk Domestik Regional Bruto (PDRB) meningkat dan terjadi pertumbuhan ekonomi. Kontribusi elastisitas PAD terhadap PDRB ditunjukkan pada tabel berikut ini :

Tabel
Perkembangan PAD dan PDRB Pada Beberapa Kota di Propinsi Jawa Timur
Tahun 1993-1997 (sebelum otonomi) dan 2001-2005 (pada era otonomi)
(Dalam ribuanRp)

Kota	Pertumbuhan PAD			Pertumbuhan PDRB-ADHB		
	Sebelum otonomi	Pada era otonomi	%	Sebelum otonomi	Pada era otonomi	%
Kediri	3.465.104	25.934.822	648	5.417.953.484	26.202.164.244	384
Blitar	2.218.363	13.511.763	509	295.660.444	697.841.310	136
Malang	11.904.122	43.712.568	267	2.511.545.046	12.648.726.062	404
Probolinggo	2.795.367	15.735.237	463	657.534.290	1.907.011.182	190
Pasuruan	2.352.588	13.175.183	460	357.237.978	1.083.121.326	203
Mojokerto	2.250.822	9.931.879	341	333.178.344	1.218.216.366	266
Madiun	3.372.951	17.523.882	420	477.795.128	1.147.716.326	140
Surabaya	99.907.897	375.424.657	276	15.408.760.780	77.242.393.600	401

Sumber: Data diolah

Dari angka-angka diatas terlihat bahwa kenaikan rata-rata PAD mencapai 2 kali hingga 6 kali, sedangkan kenaikkan PDRB berkisar 1 kali hingga 4 kali maka besar koefisien elastisitas PAD terhadap PDRB dapat dilihat pada tabel berikut ini:

Tabel
Elastisitas PAD Terhadap PDRB Pada Beberapa Kota di Propinsi Jawa Timur
Tahun 1993-1997 (sebelum otonomi) dan 2001-2005 (pada era otonomi)
(Dalam persentase)

Kota	% kenaikan PAD	% kenaikan PDRB	Elastisitas
Kediri	648	384	1,69
Blitar	509	136	3,74
Malang	267	404	0.66
Probolinggo	463	190	2.44
Pasuruan	460	203	2.27
Mojokerto	341	266	1.28
Madiun	420	140	3.00
Surabaya	276	401	0.69

Sumber: Data diolah

Elastisitas PAD yang paling tinggi di Kota Blitar yaitu sebesar 3,74. Artinya jika PDRB di Kota Blitar meningkat sebesar 1 persen akan berakibat naiknya penerimaan PAD sebesar 3,74 persen. Dan yang paling kecil di Kota Malang yaitu hanya 0,66 artinya jika PDRB meningkat 1 persen , PAD nya meningkat 0,66 persen dan Kota Surabaya yaitu hanya sebesar 0,69 artinya jika PDRB Kota Suirabaya meningkat sebesar 1 persen, PAD nya meningkat hanya 0,69 persen. Ini menunjukkan selain Kota Malang dan Kota Surabaya semua daerah Kota 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 presentase yang lebih besar dari kenaikan PDRB.

Struktur pendapatan Asli daerah (PAD) beberapa Kota di Jawa Timur masih didominasi oleh pajak daerah dan retribusi daerah, Hal ini menunjukkan belum optimalnya peran BUMD dalam PAD Kota, oleh karena itu perlu ditingkatkan pemasukannya sendiri, meningkatkan transparansi, akuntabilitas dan pengeluaran umum yang efisien, serta memperkuat proses-proses penganggaran, pencatatan keuangan, pengadaan dan pemeriksaan.

Peningkatan sumber daya dan penerimaan kota dapat dicapai dengan perpajakan dan retribusi daerah, peminjaman, cost recovery dan kemitraan swasta-publik. Pemerintah daerah perlu menelusuri upaya –upaya untuk meningkatkan kapasitas finansialnya dengan mengembangkan basis pajak, meningkatkan pengumpulan pajak dan retribusi, merasionalkan pengeluaran, mempromosikan kemitraaan swasta-pemerintah dalam menyediakan pelayanan kota dan menggunakan lahan kota sebagai

sumber daya yang penting, merestrukturisasi kesulitan BUMD dan instansi layanan publik pemerintah lainnya agar lebih *profitable* dan meningkatkan *cost recovery* untuk pelayanan. Dalam membiayai investasi infrastrukturnya perlu mengatur sumber daya substansial dari sektor swasta, sehingga dibutuhkan pembentukan kelembagaan dan peraturan lingkungan yang menarik investasi swasta dalam bidang infrastruktur. Partisipasi swasta yang baik dapat tercapai dengan adanya kerjasama pemerintah dan swasta yang didukung oleh strategi pengembangan ekonomi lokal (PEL) yang komprehensif.

Untuk meningkatkan kemandirian daerah, pemerintah daerah haruslah berupaya secara terus-menerus menggali dan meningkatkan sumber keuangannya sendiri. Salah satu masalah yang dihadapi dalam upaya peningkatan Pendapatan Asli daerah (PAD) adalah kelemahan dalam hal pengukuran / penilaian atas pungutan daerah, sehingga perlu dilakukan pengukuran/ penilaian sumber-sumber PAD agar dapat dipungut secara berkesinambungan tanpa memperburuk alokasi faktor-faktor produksi. Ada beberapa indikator yang bisa digunakan untuk menilai pajak dan retribusi daerah yaitu:

1. Hasil (*yield*), yaitu memadai tidaknya hasil suatu pajak dalam kaitannya dengan berbagai layanan yang dibiayainya , satabilitas dan mudah tidaknyamemperkirakan besarnya hasil pajak tersebut, perbandingan hasil pajak dengan biaya pungut,pertambahan pendapatan.
2. Keadilan (*equity*) dalam hal ini dasar pajak dan kewajiban membayarnya harus jelas dan tidak sewenang-wenang, harus adilsecara horisontal artinya beban pajak harus sama antara berbagai kelompok yang berbeda tetapi dengan kedudukan yang sama, adil secara vertikal artinya beban pajak harus lebih banyak ditanggung oleh kelompok yang memiliki sumber daya yang lebih besar
3. Efisiensi ekonomi, pajak hendaknya mendorong atau setidak-tidaknya tidak menghambat penggunaan sumber daya secara efisien dan efektif dalam kehidupan ekonomi.
4. Kemampuan pelaksanaan pajak, pajak haruslah dapat dilaksanakan , baik dari aspek politik maupun administratif
5. Kecocokan sebagai sumber penerimaan daerah, ini berarti haruslah jelas kepada daerah mana suatu pajak harus dibayarkan, pajak daerah hendaknya tidak mempertajam perbedaan-perbedaan antara daerah dari segi potensi ekonomi masing-masing.

Peningkatan pendapatan Asli daerah (PAD) dari pajak dan retribusi dapat dilakukan dengan melakukan ; pendaftaran wajib pajak/ retribusi, penetapan tarif, cara pemungutan dan cara pemantauan/pengawasan, disamping itu untuk menentukan potensi sumber-sumber PAD perlu dilakukan analisa antara lain:

1. Keadaan struktur ekonomi dan sosial suatu daerah
2. Kemampuan masyarakat untuk membayar pungutan yang ditetapkan pemerintah
3. Peningkatan ekstensifikasi dan intensifikasi penerimaan PAD
4. Perkembangan PDRB per kapita riil
5. Pertumbuhan penduduk
6. Tingkat inflasi
7. Penyesuaian tarif
8. Pembangunan baru
9. Sumber pendapatan baru
10. Perubahan peraturan

Rasio efektivitas

Efektivitas menggambarkan kemampuan pemerintah daerah dalam merealisasikan Pendapatan Asli daerah (PAD) yang direncanakan dengan target yang ditetapkan berdasarkan potensi riil daerah. Kemampuan daerah dalam melaksanakan tugas dikategorikan

efektif apabila rasio yang dicapai minimal 1 (satu) atau 100 persen, apabila rasio efektivitasnya semakin tinggi, menggambarkan kemampuan daerah semakin baik hal ini ditunjukkan pada tabel berikut ini:

Tabel
Perbandingan Rata-rata Rasio Efektivitas
Pada Beberapa Kota di Jawa Timur

No	Kota	Rata-rata 1993/1994 s/d 1997/1998	Rata-rata 2001 s/d 2005	Keterangan
1	Kediri	98,77	121,14	meningkat
2	Blitar	97,76	150,14	meningkat
3	Malang	75,68	102,93	meningkat
4	Probolinggo	93,38	116,08	meningkat
5	Pasuruan	94,08	124,80	meningkat
6	Mojokerto	103,93	108,32	meningkat
7	Madiun	98,77	146,03	meningkat
8	Surabaya	95,90	109,04	meningkat

Sumber: Data diolah

Dari Tabel diatas ditunjukkan bahwa rata-rata rasio efektivitas pada kurun waktu tahun 2001 sampai dengan 2005 lebih baik dibandingkan kurun waktu tahun 1993/1994 sampai dengan 1997/1998.Hal ini menunjukkan bahwa di era otonomi daerah beberapa kota telah mampu merealisasikan Pendapatan Asli daerah (PAD) yang ditargetkan. Saat ini, sistem perpajakan daerah masih sangat lemah, sehingga menyebabkan banyak potensi pajak dan retribusi yang tidak tergali. Pemerintah daerah harus dapat menjamin bahwa semua potensi penerimaan telah terkumpul dan dicatat, pemerintah daerah perlu memiliki sistem pengendalian intern yang memadai untuk menjamin ditaatinya prosedur dan kebijakan yang telah ditetapkan, serta pemerintah daerah perlu meneliti apakah ada penerimaan yang tidak disetor ke dalam kas pemerintah daerah dan disalah gunakan oleh petugas di lapangan. Perlu juga diteliti masyarakat yang tidak membayar pajak dan penetapan mekanisme *reward* and *punishment.*

Untuk meningkatkan rasio efektivitas dapat pula dilakukan dengan penyederhaaan prosedur administrasi dan meningkatkan prosedur pengendalian. Penyederhanaan administrasi dimaksudkan untuk memberi kemudahan bagi pembayar pajak dan retribusi daerah sehingga diharapkan dapat meningkatkan kepatuhan membayar pajak (*tax compliance*), sedangkan peningkatan prosedur pengendalian intern pemerintah agar terpenuhi prinsip *accountability.*

Rasio Aktivitas

Rasio ini menggambarkan bagaimana pemerintah daerah memprioritaskan alokasi dananya pada belanja rutin dan belanja pembangunan secara optimal. Beberapa Kota di Jawa Timur lebih memprioritaskan belanja rutin /aparatur dibandingkan belanja pembangunan/investasi.Hal ini ditunjukkan tabel di bawah ini:

Tabel
Perbandingan Rata-rata Rasio aktivitas
Pada Beberapa Kota di Jawa Timur

No	Kota	Rata-rata ratio aktivitas 1993/1994 s/d 1997/1998			Rata-rata ratio aktivitas 2001 s/d 2005
		aktivitas rutin	aktivitas pembangunan	aktivitas rutin	aktivitas pembangunan
1	Kediri	51,51	48,49	55,61	44,39
2	Blitar	45,70	54,30	42,18	57,82
3	Malang	56,04	43,96	48,32	51,68
4	Probolinggo	53,58	46,42	49,37	50,63
5	Pasuruan	52,41	47,59	46,07	53,97
6	Mojokerto	58,52	41,48	62,04	37,96
7	Madiun	55,60	44,40	55,82	44,18
8	Surabaya	48,84	51,16	51,22	48,78

Sumber: Data diolah

Besarnya rasio aktivitas belanja sangat dipengaruhi oleh dinamisasi kegiatan pembangunan dan besarnya kebutuhan investasi yang diperlukan untuk mencapai pertumbuhan yang ditargetkan, peranan pemerintah daerah untuk memacu pelaksanaan pembangunan masih relatif besar. Oleh karena itu, rasio aktivitas belanja pembangunan/investasi yang relatif masih kecil perlu ditingkatkan sesuai dengan kebutuhan pembangunan di daerah.

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 literature-literature, implementasinya pengeluaran pembangunan ini disamakan dengan Investasi pemerintah yang bersifat *social invesment* yang mempunyai kecenderungan berbentuk *Aoutonomous Invesment*. Secara teoritis *social Invesment* ini multipliernya kalah 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 masayarakat. Dari data yang ada diatas besarnya pengeluaran pembangunan pemerintah kota di Jawa Timur, menunjukkan adanya kecenderungan kenaikan yang

3Kota	% kenaikan Belanja Rutin	% kenaikan PDRB	Elastisitas
Kediri	1.428	384	3,72
Blitar	955	136	7,02
Malang	622	404	1,54
Probolinggo	992	190	5,22
Pasuruan	1.334	203	6,57
Mojokerto	1.351	266	5,08
Madiun	1.676	140	11,97
Surabaya	394	401	0,98

semakin besar, secara nilai nominalnya. Semua daerah yang ada di Jawa Timur baik daerah yang mempunyai pertumbuhan ekonomi yang tinggi maupun yang rendah. Kalau proporsi dana pembangunan sebelum otonomi berada pada rentang 41,48% - 54,30 %, setelah otonomi rentang itu semakin tingi yaitu 37,96 % - 57,82 %. Hal ini mencerminkan adanya trend yang menggembirakan karena alokasi dana publik sudah seharusnya lebih banyak untuk keperluan yang langsung berkaitan dengan kepentingan publik. Karena pengeluaran pembangunan akan mempunyai dampak multiplier yang lebih cepat dan besar terhadap pertumbuhan ekonomi dibandingkan pengeluaran rutin. Adapun perkembangan belanja rutin dan PDRB ditunjukkan pada tabel berikut ini:

Tabel
Perkembangan Belanja Rutin dan PDRB Pada Beberapa Kota di Propinsi Jawa Timur Tahun 1993-1997 (sebelum otonomi) dan 2001-2005 (pada era otonomi)
(Dalam ribuanRp)

Kota	Pertumbuhan Belanja Rutin			Pertumbuhan PDRB-ADHB		
	Sebelum otonomi	Pada era otonomi	%	Sebelum otonomi	Pada era otonomi	%
Kediri	7.737.957	118.273.735	1.428	5.417.953.484	26.202.164.244	384
Blitar	5.276.768	55.684.640	955	295.660.444	697.841.310	136
Malang	19.006.602	137.191.786	622	2.511.545.046	12.648.726.062	404
Probolinggo	6.433.568	70.252.013	992	657.534.290	1.907.011.182	190
Pasuruan	5.133.268	73.591.617	1.334	357.237.978	1.083.121.326	203
Mojokerto	6.332.692	91.897.356	1.351	333.178.344	1.218.216.366	266
Madiun	7.577.952	134.568.501	1.676	477.795.128	1.147.716.326	140
Surabaya	93.417.596	461.378.879	394	15.408.760.780	77.242.393.600	401

Sumber: Data diolah

Dari angka-angka diatas maka besar koefisien elastisitas belanja rutin terhadap PDRB dapat dilihat pada dibawah ini:

Tabel
Koefisien Elastisitas Belanja RutinTerhadap PDRB Pada Beberapa Kota di Propinsi Jawa Timur Tahun 1993-1997 (sebelum otonomi) dan 2001-2005 (pada era otonomi)
(Dalam persentase)

Sumber: Data diolah

Elastisitas belanja rutin terhadap PDRB yang paling tinggi di Kota Madiun yaitu sebesar 11,97. Artinya jika PDRB di Kota Madiun meningkat sebesar 1 persen akan berakibat naiknya belanja rutin sebesar 11,97 persen. Dan yang paling kecil di Kota Surabaya yaitu hanya 0,98 artinya jika PDRB meningkat 1 persen , belanja rutinnya meningkat 0,98 persen. Hal Ini menunjukkan selain Kota Surabaya semua daerah Kota di Jawa Timur mempunyai Elastisitas belanja rutin yang lebih besar dari 1 (satu). Dan bisa dikatakan semakin besar pertumbuhan PDRB maka belanja rutin juga akan meningkat dalam presentase yang lebih besar dari kenaikan PDRB. Adapun perkembangan belanja pembangunan dan PDRB terdapat pada tabel dibawah ini:

Tabel
Perkembangan Belanja Pembangunan dan PDRB Pada Beberapa Kota di Propinsi Jawa Timur

Tahun 1993-1997 (sebelum otonomi) dan 2001-2005
(pada era otonomi)
(Dalam ribuan Rupiah)

Kota	Pertumbuhan Belanja Pembangunan			Pertumbuhan PDRB ADHB		
	Sebelum otonomi	Pada era otonomi	%	Sebelum otonomi	Pada era otonomi	%
Kediri	7.178.036	114.763.422	1.499	5.417.953.484	26.202.164.244	384
Blitar	6.205.362	93.971.614	1.414	295.660.444	697.841.310	136
Malang	14.912.177	182.206.072	1.122	2.511.545.046	12.648.726.062	404
Probolinggo	5.537.467	82.169.883	1.384	657.534.290	1.907.011.182	190
Pasuruan	4.547.445	88.309.995	1.842	357.237.978	1.083.121.326	203
Mojokerto	4.386.792	58.572.985	1.235	333.178.344	1.218.216.366	266
Madiun	6.086.970	121.693.399	1.899	477.795.128	1.147.716.326	140
Surabaya	97.018.203	553.222.267	470	15.408.760.780	77.242.393.600	401

Sumber: Data diolah

Dari angka-angka diatas maka besar koefisien elastisitas belanja pembangunan terhadap PDRB dapat dilihat pada tabel di bawah ini:

Tabel
Koefisien Elastisitas Belanja Pembangunan Terhadap PDRB
Pada Beberapa Kota di Propinsi Jawa Timur Tahun 1993-1997 (sebelum otonomi)
dan 2001-2005 (pada era otonomi)
(Dalam persentase)

Kota	% kenaikan Belanja pembangunan	% kenaikan PDRB	Elastisitas
Kediri	1.499	384	3,90
Blitar	1.414	136	10,40
Malang	1.122	404	2,78
Probolinggo	1.384	190	7,28
Pasuruan	1.842	203	9,07
Mojokerto	1.235	266	4,64
Madiun	1.899	140	13,56
Surabaya	470	401	1,17

Sumber: Data diolah

Elastisitas belanja pembangunan terhadap PDRB yang paling tinggi di Kota Madiun yaitu sebesar 13,56. Artinya jika PDRB di Kota Madiun meningkat sebesar 1 persen akan berakibat naiknya belanja pembanguan sebesar 13.,56 persen. Dan yang paling kecil di Kota Surabaya yaitu hanya 1,17 artinya jika PDRB meningkat 1 persen, belanja pembangunannya meningkat 1,17 persen. Hal Ini menunjukkan semua daerah Kota di Jawa Timur mempunyai Elastisitas belanja pembangunan yang lebih besar dari 1 (satu). Dan bisa dikatakan semakin besar pertumbuhan PDRB maka belanja pembangunan juga akan meningkat dalam persentase yang lebih besar dari kenaikan PDRB atau pertumbuhan belanja pembangunan menimbulkan peningkatan pada PDRB.

Rasio pertumbuhan

Rasio pertumbuhan ini mengukur seberapa besar kemampuan pemerintah daerah dalam mempertahankan dan meningkatkan keberhasilannya yang telah dicapai dari periode ke periode berikutnya.

Tabel
Perbandingan Rata-rata Rasio Pertumbuhan
Pada Beberapa Kota di Jawa Timur

No	Kota	Rata-rata rasio Pertumbuhan 1993/1994 s/d 1997/1998	Rata-rata rasio pertumbuhan 2001 s/d 2005
1	Kediri	9,44	50,69
2	Blitar	13,44	57,45
3	Malang	13,55	44,07
4	Probolinggo	12,43	53,51
5	Pasuruan	13,58	62,40
6	Mojokerto	9,81	68,35
7	Madiun	14,91	61,49
8	Surabaya	20,83	29,72

Sumber: Data diolah

Dari tabel diatas terlihat bahwa terjadi peningkatan rasio pertumbuhan APBD yang sangat besar di era otonomi daerah, hal ini dikarenakan konsekuensi adanya otonomi daerah sehingga daerah mendapatkan dana perimbangan yang cukup besar untuk membiayai gaji pegawai yang semula menjadi beban pemerintah pusat berubah menjadi beban pemerintah daerah. Besarnya pertumbuhan pendapatan pasti akan diimbangi dengan pertumbuhan belanja.

Untuk mengetahui peranan APBD terhadap PDRB maka dapat di ketahui melalui hasil perbandingan antara rata-rata APBD beberapa kota terhadap PDRB nya sebelum otonomi maupun pada era otonomi yang ditunjukkan pada tabel berikut ini:

Tabel

Proporsi APBD terhadap PDRB Pada Beberapa Kota di Propinsi Jawa Timur
Tahun 1993-1997 (sebelum otonomi) dan 2001-2005 (pada era otonomi)
(Dalam Ribuan Rupiah)

Kota	Sebelum otonomi			Pada era otonomi		
	Rata-rata PDRB ADHB	Rata-rata APBD	%	Rata-rata PDRB ADHB	Rata-rata APBD	%
Kediri	5.417.953.484	14.915.993	0,28	26.202.164.244	233.037.157	0,89
Blitar	295.660.444	11.482.130	3,88	697.841.310	149.656.253	21,45
Malang	2.511.545.046	33.918.779	1,35	12.648.726.062	319.397.858	2,53
Probolinggo	657.534.290	11.971.035	1,82	1.907.011.182	152.421.896	7,99
Pasuruan	357.237.978	9.680.713	2,71	1.083.121.326	161.901.612	14,95
Mojokerto	333.178.344	10.719.484	3,22	1.218.216.366	150.470.341	12,35
Madiun	477.795.128	13.664.923	2,86	1.147.716.326	256.261.900	22,33
Surabaya	15.408.760.780	190.435.798	1,24	77.242.393.600	1.014.601.146	1,31

Sumber: Data diolah

Dari Tabel di atas terlihat pada rentang waktu sebelum otonomi dengan pada era otonomi besarnya APBD untuk beberapa Kota dan PDRB terjadi peningkatan. Namun peningkatan APBD jauh lebih besar dibandingkan peningkatan PDRB. Kondisi seperti ini dapat menjelaskan bahwa perkembangan ekonomi di beberapa kota Jawa Timur berkembang lebih lambat dari perkembangan keuangan pemerintah daerah. Akibatnya kondisi seperti ini proporsi APBD terhadap PDRB terjadi peningkatan. Bila pada era sebelum desentralisasi tahun 2001 proporsinya APBD Kota masih sebesar 0,28 % sampai dengan 3,88 %, justru pada era desentralisasi tahun meningkat menjadi 0,89 % sampai dengan 22,33 %. Kecilnya proporsi APBD terhadap PDRB menunjukkan peranan pemerintah daerah dalam perekonomian daerah adalah kecil.

Dari keempat indikator kinerja APBD maka dapat dibandingkan kinerja APBD pada kurun waktu tahun 1993/11994 sampai dengan 1997/1998 dengan kurun waktu tahun 2001 sampai dengan 2005 ditunjukkan tabel di bawah ini:

Tabel

Perbandingan Rata-rata Kinerja APBD
Pada Beberapa Kota di Jawa Timur

No	KOTA	Rata-rata kinerja APBD 1993/1994 s/d 1997/1998	Rata-rata kinerja APBD 2001 s/d 2005
1	Kediri	45,66	59,62
2	Blitar	44,03	64,60
3	Malang	45,10	52,24
4	Probolinggo	45,65	57,36
5	Pasuruan	46,04	60,32
6	Mojokerto	48,25	61,30
7	Madiun	48,32	67,54
8	Surabaya	54,58	56,38

Sumber: Data diolah

Dari tabel diatas terlihat bahwa selama kurun waktu era otonomi terjadi peningkatan persentase rata-rata kinerja APBD , hal ini dikarenakan tingginya ratio efektivitas dan ratio pertumbuhan sedangkan untuk rasio kemandirian masih diperlukan peningkatan dengan intensifikasi dan ektensifikasi pajak dan retribusi daerah, sedangkan rasio aktivitas masih harus meningkatkan prioritas aktivitas belanja pembangunan/investasi. Upaya peningkatan pelayanan publik dapat dicerminkan dari realisasi pengeluaran pembangunan. Tabel diatas. menunjukkan bahwa realisasi pengeluaran masih didominasi oleh pengeluaran rutin sehingga seyogyanya alokasi dana pembangunan lebih ditingkatkan untuk investasi infrastuktur kota dan penunjang perekonomian.

Konsekuensi logisnya adalah alokasi anggaran daerah harus dapat mencerminkan *local demand* dan *public oriented*. Kinerja anggaran daerah harus mencerminkan efisiensi dan efektivitas pelayanan publik, yang berarti harus berorientasi pada kepentingan publik. Prinsip-prinsip yang mendasari pengelolaan keuangan daerah tersebut adalah transparansi, akuntabilitas dan *value for money*. Transparansi adalah

keterbukaan dalam proses perencanaan, penyusunan dan pelaksanaan angaran daerah. Transparansi memberikan arti bahwa anggota masyarakat memiliki hak dan akses yang sama untuk mengetahui proses anggaran karena menyangkut aspirasi dan kepentingan masayarakat, terutama pemenuhan kebutuhan-kebutuhan hidup masyarakat. Sedangkan *value for money* yaitu pengelolaan anggaran harus bersifat ekonomis yaitu meminimalisir input resources yang digunakan dengan menghindari pengeluaran yang bersifat boros dan tidak produktif, efisiensi yaitu pencapaian output maksimum dengan input tertentu atau pengguanaan input yang terendah untuk mencapai output tertentu, dan efektivitas yaitu tingkat pencapaian hasil program dengan target yang ditetapkan.

Pertumbuhan Investasi

Hingga awal dekade 1990-an Indonesia telah menikmati pertumbuhan ekonomi dengan telah dilakukannya tranformasi ekonomi, dari ketergantungan pada pertanian dan pertambangan menjadi suatu perekonomian dimana prospek ekonominya ditentukan oleh sektor manufaktur non-migas, stabilnya kondisi Indonesia dan murahnya tenaga kerja menarik bagi penanaman modal asing, untuk berinvestasi.

Prestasi ekonomi Indonesia pada masa sebelum krisis yang semula didominasi sektor pertanian, diikuti dengan ekspansi industri padat karya, dan membangun industri pengolahan berbasis ekspor memerlukan investasi yang cukup besar, dalam hal ini peningkatan output bukan berasal dari peningkatan produktivitas melainkan berasal dari suntikan modal tambahan dari luar, sehingga pada saat terjadi krisis investasi tersebut akan sangat mudah menguap. Adapun data pertumbuhan investasi ditunjukkan pada tabel berikut ini:

Tabel

Perbandingan Rata-rata Pertumbuhan Investasi
Pada Beberapa Kota di Jawa Timur dalam Persentase

No	Kota	Rata-rata pertumbuhan investasi 1993/1994 s/d 1997/1998		Rata-rata pertumbuhan investasi 2001s/d 2005	
		Pemerintah	Swasta	Pemerintah	Swasta
1	Kediri	3,95	6,59	114,07	(8,50)
2	Blitar	10,88	0	94,10	12,77
3	Malang	14,63	39,80	109,86	23,57
4	Probolinggo	8,47	14,93	77,86	(0,66)
5	Pasuruan	7,89	40,33	94,35	31,33
6	Mojokerto	1,75	26,88	77,29	6,43
7	Madiun	13,72	8,26	99,46	10,96
8	Surabaya	18,65	25,72	75,17	1,51

Sumber: data diolah

Dari tabel diatas terlihat bahwa rata-rata pertumbuhan investasi pemerintah mengalami peningkatan di era otonomi, hal ini merupakan konsekuensi adanya otonomi daerah, sebagaimana diketahui bahwa tujuan utama dari desentralisasi dan otonomi daerah adalah untuk meningkatkan pelayanan publik, yang tentunya untuk itu perlu dilakukan serangkaian tindakan seperti meningkatkan ketrampilan dan profesionalisme pegawai serta membenahi aspek kelembagaan pemerintah. Walaupun pada kenyataannnya terjadi defisit anggaran belanja karena pengeluaran pemerintah melebihi pajak yang diperoleh atau disebut *Crowding out.*

Desentralisasi dan otonomi daerah yang sudah dilaksanakan sejak tahun 2001 dan telah membawa perubahan mendasar pada pengambilan kebijakan pembangunan hampir semua sektor, seperti pertambangan, industri pengolahan, pengangkutan dan komunikasi. Penyerahan kebijakan pada tingkat Kabupaten/Kota dengan alokasi dana berbentuk *block grand* pada satu sisi menciptakan kesempatan bagi peran serta *stakeholder* di daerah untuk ikut terlibat dalam perencanaan pembangunan dan penentuan prioritas pembangunan yang sesuai dengan aspirasi masyarakat dan sumberdaya yang potensial pada masing-masing wilayah. Pada sisi lain pemerintah pusat

kehilangan kontrol terhadap kepentingan dan prioritas nasional, disamping berpeluang menimbulkan ekses ekonomi biaya tinggi karena kewenangan daerah dalam memungut pajak dan retribusi.

Pada sektor tersebut, kebijakan dan arah pembangunan lebih banyak ditentukan oleh daerah. Hal ini menimbulkan peluang pengembangan produksi sesuai dengan potensi wilayah sehingga mampu meningkatkan pendapatan penduduk dan pengentasan kemiskinan. Namun pada sisi lain juga berpeluang menimbulkan ekses tidak tercapainya kesejahteraan di daerah, melambatnya pengembangan dan adopsi teknologi serta pengelolaan investasi skala besar seperti industri yang tidak efisien.

Patut disadari, bahwa dalam desentralisasi dan otonomi daerah, aparatur pemerintah daerah merupakan orang yang dipercaya dan diberi mandat oleh negara dan rakyat untuk mengelola pemerintahan guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Dengan demikian, efektifitas belanja pembangunan harus diukur berdasarkan sejauh mana kemampuan pemerintah dengan menggunakan kriteria peningkatan kualitas pelayanan.

Sedangkan rata-rata pertumbuhan investasi swasta di era otonomi mengalami penurunan hal ini merupakan dampak dari krisis moneter. di masa ini terdapat dua masalah utama yaitu adanya perubahan struktur produksi dan perubahan kondisi ekonomi makro. Perubahan struktur produksi antara lain disebabkan 1) produktifitas pertanian yang mengalami stagnasi karena semakin terbatasnya tanah yang tersedia karena semakin banyak tanah yang digunakan untuk perumahan atau industri, sulitnya mendorong produksi beras ke tingkat yang lebih tinggi, keterbatasan dana pemerintah dalam berinvestasi di sektor pertanian , 2) Industri yang lebih padat modal , sejumlah industri manufaktur menjadi lebih padat modal misalnya industri tekstil yang semula alat pintal digerakkan tangan beralih ke serat buatan dan kain, demikian juga industri makanan dan industri rokok kretek dengan mekanisasi skala besar. 3) Pertumbuhan ekspor melambat karena persaingan yang lebih ketat dari perekonomian yang mengandalkan upah buruh yang rendah seperti Cina dan Vietnam. Melambatnya pertumbuhan ekspor ini tidak akan penting jika kelebihannya dapat diambil alih oleh konsumen lokal, sayangnya hal ini tampaknya tidak terjadi, sehingga menyebabkan produksi secara keseluruhan juga menurun.

Pengutamaan investasi pada bidang ekonomi juga berarti investasi sektor prasarana umum atau *social overhead capital.* Kemudian memberikan perhatian secara selektif kepada usaha-usaha di bidang sosial yang mendukung usaha produktif. Hal ini misalnya adalah pendidikan, khususnya pendidikan teknik dan manajemen, pendidikan dasar dan menengah, kesehatan masyarakat, perumahan, keluarga berencana, penelitian dan lain-lain. Antara bidang ekonomi dan sosial terdapat kaitan yang erat. Pembangunan bidang sosial berarti menyumbang pada peningkatan *kualitas hidup,* dan di pihak lain mendukung peningkatan produktivitas dan produksi.

Kesimpulan

Kinerja APBD berpengaruh signifikan terhadap pertumbuhan investasi sebelum otonomi daerah dengan koefisien jalur 0,703 dan taraf signifikan 0,017.dan pada era otonomi daerah dengan koefisien jalur 0,504 dan taraf signifikan 0,074. Peningkatan anggaran belanja pembangunan sangat berperan dalam pertumbuhan investasi, mengingat ada beberapa barang publik yang tidak bisa dilakukan oleh swasta antara lain, jalan raya, jembatan dan infrastruktur lainnya. Hal ini akan mendorong pertumbuhan investasi swasta. Peran dominan negara sebagai perencana investasi infrastruktur dan

fasilitas umum merupakan pemicu dari pertumbuhan ekonomi.

Daftar Pustaka

Arsyad, Lincolin, 2006, "Ekonomi Pembangunan", STIE YKPN, Yogyakarta

Baswir, Revrisond, 2000, "Akuntansi Pemerintahan Indonesia", BPFE, Yogyakarta

Boediono, 2005, "Ekonomi Makro" Edisi 4, BPFE, Yogyakarta

BPS Propinsi Jawa Timur, 2001, "Jawa Timur Dalam Angka 2000"

----------, 2002, "Jawa Timur Dalam Angka 2001"

----------, 2003, "Jawa Timur Dalam Angka 2002"

----------, 2004, "Jawa Timur Dalam Angka 2003"

----------, 2005, "Jawa Timur Dalam Angka 2004"

----------, 2006, "Jawa Timur Dalam Angka 2005"

Brata, Aloysius, Gunadi, 2004, "Komposisi Penerimaan Sektor Publik dan Pertumbuhan Ekonomi Regional", Lembaga Penelitian Universitas Atmajaya, Yogyakarta

Boediono, 2005, "EkonomiMakro", edisi 4, BPFE, Yogyakarta

Departemen Dalam Negeri, Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 29 Tahun 2002 tentang "Pedoman Pengurusan, Pertanggungjawaban dan Pengawasan Keuangan daerah serta Tata Cara Penyusunan APBD, Pelaksanaan Tata Usaha Keuangan Daerah dan Penyusunan Perhitungan

----------, Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 13 tahun 2006 tentang "Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah"

Dornbusch, Rudiger, 1991, "Ekonomi Makro", Rineka Cipta Jakarta

Dumairy, 1996, "Perekonomian Indonesia", Erlangga, Jakarta

Feldman, Allan M, 2000, "Ekonomi Kesejahteraan", Alih Bahasa R. Maryatmo dkk, Andi Offset, Yogyakarta

Ferdinand, Augusty, 2005, "Structural Equation Modeling", Badan Penerbit UNDIP

Ghozali, Imam, 2006, "Structural Equation Modeling Metode Alternatif dengan Partial Least Square", Badan Penerbit – UNDIP Semarang

Hakim, Abdul, 2004, "Ekonomi Pembangunan", Ekonisia, Yogyakarta

Halim, Abdul, 2004, "Bunga Rampai Manajemen Keuangan daerah", UPP AMP YKPN, Yogyakarta

Hendrasto, Tatot, 2003, "Pengaruh Dana Hasil Bagi Sumber Daya Alam, Minyak Bumi Terhadap Pertumbuhan Ekonomi dan Disparitas Pendapatan Regional" Tesis, Pascasarjana, Universitas Indonesia, Jakarta

Karl E. Case & ray C. Fair, "Prinsip-prinsip Ekonomi Makro", Alih Bahasa Benyamin Molan, 2004, PT. Indeks, Jakarta

Kuncoro, Mudrajad, 2003, Ekonomi Pembangunan, Teori, Masalah dan Kebijakan", UPP AMP YKPN, Yogyakarta

Makmun, 2003, "Potret Perekonomian Daerah Sebelum dan Era Desentralisasi Fiskal", Hasil Penelitian

Mangkoesobroto, Guritno, 1991, "Ekonomi Publik", BPFE, Yogyakarta

Mardiasmo, 2002, "Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah", Andi, Yogyakarta

----------, 2002, "Otonomi Daerah Sebagai Upaya Memperkokoh Basis Perekonomian Daerah", Artikel Jurnal Ekonomi Rakyat.

----------, 2005, "Akuntansi Sektor Publik", Andi, Yogyakarta

Mawardi, 2004, "Dampak Investasi Pemda Jawa Barat Terhadap Penyerapan Tenaga Kerja di Propinsi DKI Jakarta, Jawa Barat dan lainnya", Tesis, Pascasarjana, Universitas Indonesia, Jakarta

Munir, Badrul, 2003, "Perencanaan Anggaran Kinerja Memangkas Inefisiensi Anggaran daerah", Samawa Center, Yogyakarta.

Mulyadi, Rudy, 2005, "Peranan Pengeluaran dan Penerimaan Daerah Terhadap Pertumbuhan Ekonomi Propinsi-propinsi di Indonesia Tahun 1991-1999", Tesis, Pascasarjana, Universitas Indonesia, Jakarta.

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.

Panjaitan, Mangasi, 1996, "Pengeluaran Pemerintah (APBN) Variabel yang Mempengaruhi dan Pengaruhnya pada Pertumbuhan Ekonomi di Indonesia Selama PJP-I", Tesis, Pascasarjana, Universitas Indonesia, Jakarta

Republik Indonesia, Undang-undang No.17/1965 tentang "Keuangan Daerah".

----------, Undang-undang No.5/1974 tentang "Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah".

----------, TAP MPR RI No.X/MPR/1998 tentang "Pokok-pokok Reformasi Pembangunan Dalam Rangka Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional Sebagai Haluan Negara".

----------, TAP MPR RI No.XV/MPR/1998 tentang "Otonomi Daerah; Pengaturan, Pembagian dan Pemanfaatn Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan; Serta Pembagian Keuangan Pusat dan daerah Dalam Rangka Negara Kesatuan Republik Indonesia".

----------, Undang-undang No.22/1999 tentang "Pemerintah Daerah".

----------, Undang-undang No.25/1999 tentang "Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah".

----------, Undang-undang No.28/1999 tentang "Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme".

----------, Undang-undang No.33/2004 tentang "Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah".

----------, Peraturan Pemerintah No.105/2000 tentang "Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah".

----------, Peraturan Pemerintah No.108/2000 tentang "Tata Cara Pertanggungjawaban Kepala Daerah".

----------, Peraturan Pemerintah No.25/2000 tentang "Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi Sebagai Daerah Otonom".

Rosyidi, Suherman, 2004, "Pengantar Teori Ekonomi, Pendekatan Kepada Teori Ekonomi Mikro dan Makro", PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.

Sabeni, Arifin, 2001, "Pokok-pokok Akuntansi Pemerintahan", BPFE, Yogyakarta

Sadli, M., 2005, 28 Maret, "Pertumbuhan Ekonomi Tidak Bisa Dipaksakan", Suara Merdeka

Samuelson, Paul A., William D.Nordhaus, 2004, "Ilmu Makro Ekonomi", Edisi Tujuh belas, PT. Media Global Edukasi, Jakarta.

Sidik, Machfud, 2002, 17 April, "Format Hubungan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah yang Mengacu Pada Pencapaian Tujuan

Nasional", Makalah disampaikan pada Seminar Nasional Public SectorScorecard, Jakarta

Soekanto, Reksohadiprojo, 2001, "Ekonomi Publik" BPFE, Yogyakarta

Solimun, 2004, "Structural Equation Modeling", Fakultas MIPA, Universitas Brawijaya, Malang.

Sukirno, Sadono, 2005, "Makro Ekonomi Moderen", PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta

----------, 2006, "Ekonomi Pembangunan" Kencana Prenada Media Group, Jakarta

Suparmoko, 2000, "Keuangan Negara Dalam Teori dan Praktek", BPFE, Yogyakarta

Swasono, Sri-Edi, 2005, "Daulat Rakyat Versus Daulat Pasar, The Real War: Perang Globalnya Nixon Sedang Terjadi", PUSTEP-UGM, 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.

Wibowo, Tri, 2004, "Potret Fiskal Daerah Sebelum dan Pada Era Desentralisasi", Hasil Penelitian.