

Laporan Penelitian

Optimalisasi Fiskal bagi Pertumbuhan Ekonomi Daerah:

Peran Belanja Operasional dan Belanja Modal dalam APBD



Optimalisasi Fiskal bagi Pertumbuhan Ekonomi Daerah: Peran Belanja Operasional dan Belanja Modal dalam APBD

TIM PENELITI

Koordinator Peneliti Elizabeth Karlinda

Peneliti Boedi Rheza
M. Iqbal Damanik
Tities Eka Agustine
Margaretha N. Sianturi

Jakarta, Agustus 2015



DAFTAR ISI

Tim Peneliti	i
Daftar Isi	iii
Daftar Tabel	v
Daftar Gambar	vii
Ringkasan Eksekutif	xiii
I. Pendahuluan	1
II. Tinjauan Pustaka	3
II.1. Model Pertumbuhan Ekonomi Neoklasik Sollow	3
II.2. Teori Pengeluaran Pemerintah Keynes	3
II.3. Teori Aglomerasi	3
III. Metodologi	5
III.1. Kerangka Pemikiran	5
III.2. Hipotesis Studi	5
III.3. Metode dan Data	5
IV. Temuan Pokok	10
IV.1. Struktur APBD	10
IV.2. Tata Kelola Keuangan Daerah	12
IV.2.1. Kesesuaian antar Dokumen Perencanaan	13
IV.2.2. Kesesuaian Dokumen Perencanaan dengan Penganggaran	15
IV.3. Dampak Belanja Pemerintah terhadap Perekonomian Daerah	22
V. Catatan Penutup	23
Lampiran	25
Hasil Output Regresi Data Panel Menggunakan Software eViews 9	25

DAFTAR TABEL

Tabel 1	Rata-rata nilai LQ dengan pertumbuhan ekonomi daerah di Indonesia	8
Tabel 2	Kesesuaian RPJMD dan RKPD Kota Semarang	14
Tabel 3	Kesesuaian RPJMD dan RKPD Kabupaten Donggala	15
Tabel 4	Kesesuaian Anggaran RKPD dan APBD 2014 Kota Semarang dan Kab. Donggala	17

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1	Komposisi Pendapatan Daerah	2
Gambar 2	Komposisi Belanja Daerah	2
Gambar 3	Tren Ruang Fiskal	2
Gambar 4	Laju Pertumbuhan Ekonomi	2
Gambar 5	Dimensi Indeks Pembangunan Manusia (IPM)	8
Gambar 6	Hubungan Belanja Operasi dengan Pertumbuhan Ekonomi	9
Gambar 7	Komposisi Pendapatan APBD Kota Semarang dan Kab. Donggala	11
Gambar 8	Komposisi Belanja dalam APBD Kota Semarang dan Kabupaten Donggala	11
Gambar 9	Ruang Fiskal Kota Semarang dan Kabupaten Donggala	12
Gambar 10	Alur Perencanaan Pembangunan Daerah Menurut UU No.25 Th.2014	13
Gambar 11	Tahapan Penyusunan APBD	17

DAFTAR SINGKATAN

APBD (P)	: Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (Perubahan)
APBN	: Anggaran Pendapatan dan Belanja Nasional
Bappeda	: Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah
BO	: Belanja Operasi
BM	: Belanja Modal
DAU	: Dana Alokasi Umum
DAK	: Dana Alokasi Khusus
DPU	: Dinas Pekerjaan Umum
DPKAD	: Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah
IPM	: Indeks Pembangunan Manusia
Kab.	: Kabupaten
Kemenkeu	: Kementerian Keuangan RI
KUA-PPAS	: Kebijakan Umum Anggaran-Prioritas Plafon Anggaran Sementara
LSM	: Lembaga Swadaya Masyarakat
LQ	: <i>Location Quotient</i>
Musrenbang	: Musyawarah Perencanaan Pembangunan
UNDIP	: Universitas Diponegoro, Kota Semarang
PAD	: Pendapatan Asli Daerah
Pemda	: Pemerintah Daerah
Pemkab	: Pemerintah Kabupaten
Pemkot	: Pemerintah Kota
Permendagri	: Peraturan Menteri Dalam Negeri
Perwali	: Peraturan Walikota
PDRB	: Produk Domestik Regional Bruto
PP	: Peraturan Pemerintah
RAPBD	: Rencana Anggaran Pendapatan Belanja Daerah
Renstra	: Rencana Strategis
Renja	: Rencana Kerja
RKP (D)	: Rencana Kerja Pemerintah (Daerah)
RPJP (D)	: Rencana Pembangunan Jangka Panjang (Daerah)
RPJM (D)	: Rencana Pembangunan Jangka Menengah (Daerah)
RT/RW	: Rukun Tetangga/Rukun Warga
SDM	: Sumber Daya Manusia
SiLPA	: Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (tahun anggaran sebelumnya)

Simkeuda : Sistem Keuangan Daerah
Simbpp : Sistem Informasi Manajemen Bendahara Pembantu Pengeluaran
Simmonev : Sistem Informasi Manajemen Monitoring dan Evaluasi
Simperda : Sistem Informasi Manajemen Perencanaan Daerah
SKPD : Satuan Kerja Perangkat Daerah
UU : Undang-Undang

I. PENDAHULUAN

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan instrumen kebijakan fiskal yang utama bagi pemerintah daerah. Meski bervariasi bobot perannya di tiap daerah menurut tingkat perkembangan ekonomi dan kemajuan masing-masing, secara umum APBD menjadi sumber bagi pembiayaan layanan publik dan stimulasi bergeraknya ekonomi. Dalam situasi ekonomi yang lesu dan mengalami perlambatan, APBD menjadi modalitas sektor publik untuk berkontribusi bagi pemulihan ekonomi secara berkelanjutan.

APBD, sebagai suatu produk kebijakan, mencerminkan politik anggaran suatu daerah. Dari sana mengalir rumusan terkait arah pembangunan dan skala prioritas yang pada gilirannya diturunkan pada level program dan kegiatan pada suatu kurun tahun fiskal. Secara normatif, penetapan prioritas-prioritas tersebut diambil dalam kerangka kepentingan berjalannya penyelenggaraan pemerintahan dan meningkatnya kualitas hidup/kesejahteraan masyarakat. Dengan demikian, daerah harus memastikan anggaran tersebut benar-benar digunakan untuk program dan kegiatan yang memiliki manfaat besar bagi masyarakat.

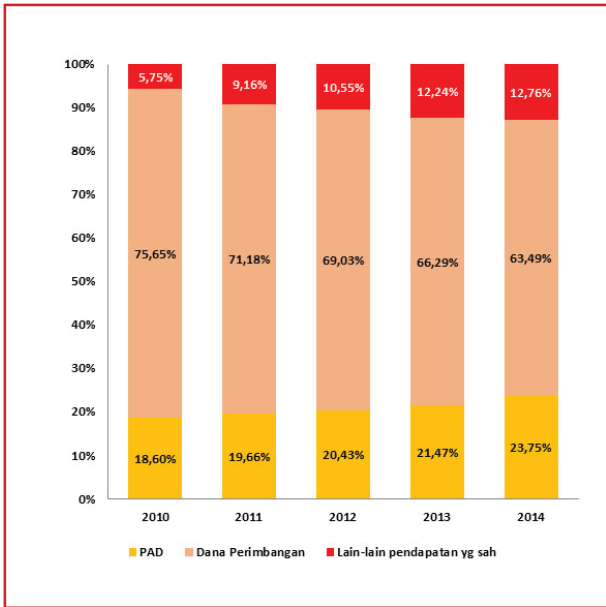
Sepanjang Indonesia menyelenggarakan otonomi terlihat jelas bahwa masalah utama dalam kebijakan fiskal daerah terletak pada kapasitas dan mutu tata kelola keuangan daerah yang masih rendah. Hal ini, antara lain, ditunjukkan indikator kemandirian daerah, rasio belanja daerah, dan ruang fiskal daerah. Perihal kemandirian daerah, data Kementerian Keuangan (Kemenkeu) 2010-2014 menunjukkan bahwa secara nasional proporsi dana perimbangan masih dominan setiap tahun anggaran di banyak kabupaten/kota di mana lebih dari 60% APBD bersumber dari dana perimbangan. Alih-alih berbicara kemandirian/

otonomi fiskal, banyak daerah justru masih memiliki ketergantungan yang tinggi terhadap dana dari pemerintah pusat dalam mengelola rumah tangganya. Dalam rasio belanja daerah, terlihat masalah yang juga serius adalah masih dominannya belanja pegawai dengan proporsi sebesar 43,75%, sedangkan belanja modal rerata hanya 23,92%. Sementara terkait ruang fiskal tampak bahwa tingkat diskresi pemda dalam membelanjakan anggaran cenderung menurun sepanjang 2007-2014. Penurunan ruang fiskal ini menunjukkan struktur kesempatan dan fleksibilitas daerah dalam menggunakan anggaran untuk kebutuhan riil mereka menjadi semakin sempit.

Selain terdapat masalah dalam sisi fiskal daerah, datang dari gambar buram perekonomian nasional yang merupakan *resultante* kinerja perekonomian daerah. Pada tahun 2011-2014 terjadi tren perlambatan/penurunan pertumbuhan ekonomi di Indonesia. Laju pertumbuhan ekonomi Indonesia dalam kurun 2011-2014 berturut-turut adalah: 6,49%, 6,26%, 5,73%, dan 5,06% (Lihat Gambar 4). Bahkan pada semester pertama 2015 ini terjadi penurunan lebih lanjut yang kian menukik ke 4,67%. Banyak pihak menengarai sejumlah lapisan masalah yang menjadi sebab/latar kejadian tersebut, baik momentum jangka pendek maupun yang bersifat struktural jangka panjang, bersumber dari rumah tangga sendiri (domestik) maupun dinamika global menyangkut penurunan harga komoditas, pelemahan mata uang rupiah, dll.

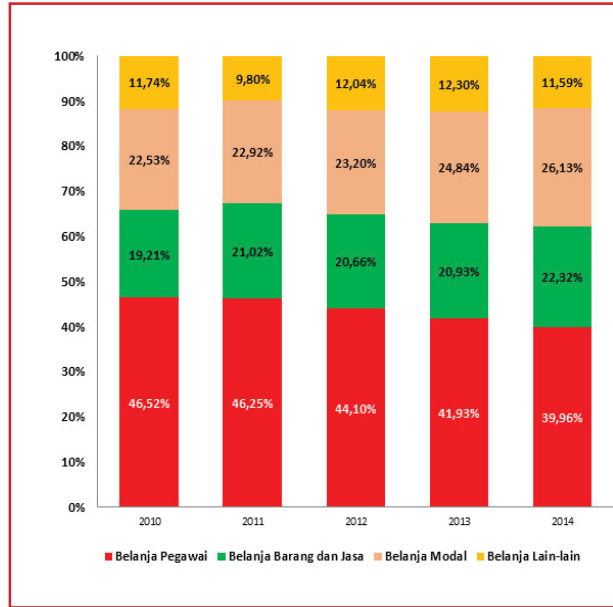
Bertolak dari gambaran masalah tadi, studi ini bertujuan menganalisis pengaruh faktor fiskal (APBD) terhadap pertumbuhan ekonomi. Apa dan bagaimana APBD dalam menyumbang pengaruh kepada pertumbuhan ekonomi di daerah? Pengolahan data-data kuantitatif dan penelusuran dinamika di lapangan membawa kami kepada jawaban atas pertanyaan ringkas tersebut.

Gambar 1. Komposisi Pendapatan Daerah



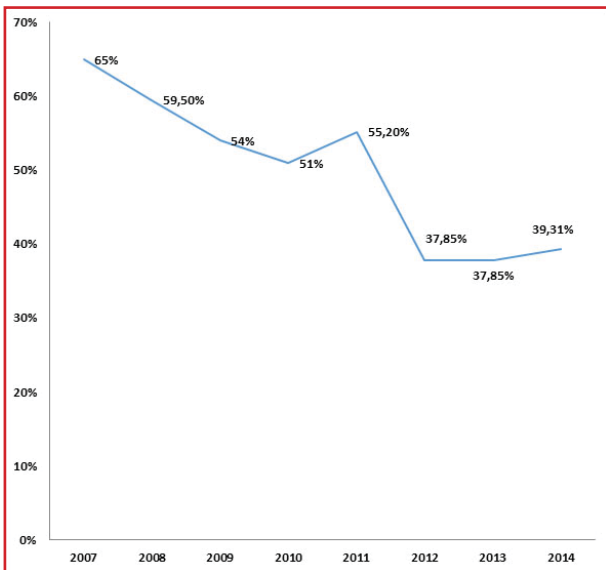
Sumber: diolah dari data Kemenkeu RI

Gambar 2. Komposisi Belanja Daerah



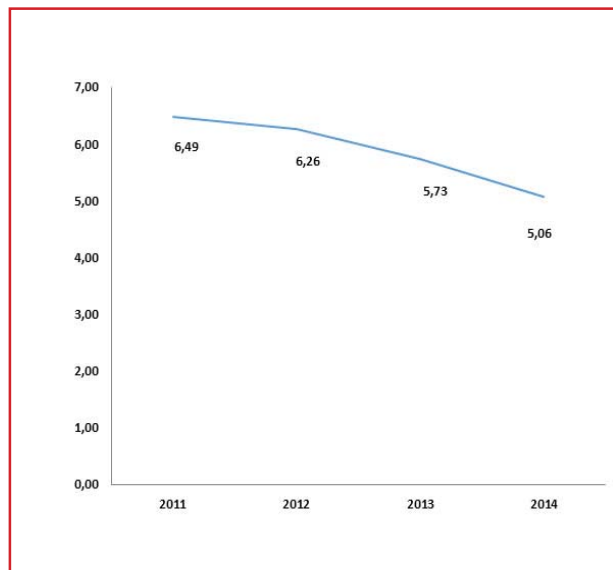
Sumber: diolah dari data Kemenkeu RI

Gambar 3. Tren Ruang Fiskal



Sumber: diolah dari data Kemenkeu RI

Gambar 4. Laju Pertumbuhan Ekonomi



Sumber: diolah dari data BPS

II. TINJAUAN PUSTAKA

Sebagai konsep yang mendasari kerangka penjelasan dan guna menjawab pertanyaan di atas, studi tentang peran sektor publik (instrumen fiskal pemda) bagi perekonomian daerah ini mengadaptasi sejumlah model dan teori berikut:

II.1. Model Pertumbuhan Ekonomi Neoklasik Sollow

Model Neoklasik yang dikembangkan oleh *Robert Sollow* menjelaskan bahwa pertumbuhan ekonomi merupakan rangkaian kegiatan yang bersumber pada manusia, akumulasi modal, dan pemakaian teknologi modern. Teori ini menekankan perhatiannya pada pertumbuhan *output* yang akan terjadi atas hasil kerja dua faktor *input* utama, yaitu modal dan angkatan kerja. Pada model ini diasumsikan bahwa angkatan kerja mengikuti model pertumbuhan eksponensial dengan laju yang konstan. Adapun yang tergolong sebagai modal adalah bahan baku, mesin, peralatan, bangunan dan uang. Dalam cara memproduksi *output*, faktor modal dan tenaga kerja dapat dikombinasikan dalam berbagai model.

II.2. Teori Pengeluaran Pemerintah Keynes

Modal dalam teori pertumbuhan neoklasik juga dapat berupa uang. Dalam hal ini, uang yang beredar di masyarakat tidak hanya berasal dari swasta, namun juga berasal dari pemerintah. Ini sejalan dengan teori pengeluaran pemerintah yang dicetuskan *John Maynard Keynes*. Inti teori ini adalah imperasi campur tangan pemerintah dalam peningkatan belanja masyarakat, baik melalui upaya meningkatkan suplai uang maupun berupa pembelian barang dan jasa oleh pemerintah sendiri.

Keynes berpendapat level kegiatan dalam

perekonomian ditentukan pembelanjaan agregat. Dalam sistem pasar bebas penggunaan *full employment* tidak selalu bisa tercipta. Untuk itu diperlukan rangkaian usaha (kebijakan) pemerintah guna mendorong pertumbuhan ekonomi. Pemerintah dapat memengaruhi perilaku ekonomi tidak hanya melalui kebijakan moneter tetapi juga kebijakan fiskal (APBN/D). Maka, persamaan keseimbangan pendapatan nasional menurut *Keynes* adalah $Y = C + I + G$ (Y sebagai pendapatan nasional, C merupakan pengeluaran konsumsi, G adalah Pengeluaran pemerintah). Menurut *Keynes*, untuk menghindari timbulnya stagnasi perekonomian, pemerintah mesti meningkatkan jumlah pengeluaran pemerintah (G) pada level lebih tinggi dari pendapatan nasional agar dapat mengimbangi meningkatnya kecenderungan konsumsi (C) dalam perekonomian.

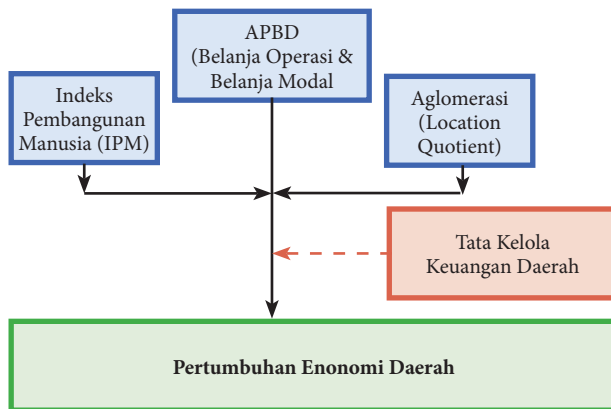
II.3. Teori Aglomerasi

Salah satu cara menghemat biaya produksi adalah melalui aglomerasi. Konsentrasi spasial dari aktifitas ekonomi dikawasan perkotaan, menyitir *Kuncoro* (2000), dapat terbentuk lantaran penghematan biaya yang ditimbulkan oleh letak berdekatan antar perusahaan. Munculnya persaingan antar industri ini dalam durasi yang lama dapat mendorong peningkatan harga bahan baku dan faktor produksi, serta berpengaruh kepada biaya per unit yang mulai naik sehingga pada gilirannya berdampak atas relokasi aktifitas ekonomi ke daerah lain yang belum mencapai skala produksi maksimum. Aglomerasi ekonomi di suatu wilayah mendorong pertumbuhan ekonomi pada wilayah tersebut karena terciptanya efisiensi produksi, sedangkan pada wilayah lain yang tidak mampu bersaing akan mengalami kemunduran dalam pertumbuhan ekonominya.

III. METODOLOGI

III.1. Kerangka Pemikiran

Berdasarkan teori pertumbuhan *Solow* dan pemikiran *Keyness* di atas, studi ini menggunakan kerangka berpikir sebagai berikut:



Sumber daya manusia dan sumber daya modal merupakan dua faktor yang sangat mempengaruhi perekonomian. Semakin tingginya kualitas dan kuantitas manusia dan modal yang ada pada suatu wilayah, produktivitas daerah semakin meningkat. Ini akan meningkatkan *output* daerah sehingga perekonomian daerah semakin berkembang.

Dalam hal ini, sumber daya manusia diproksi oleh Indeks Pembangunan Manusia (IPM). Indikator ini menunjukkan kualitas sumber daya manusia di suatu daerah. Sumber daya modal diproksi melalui belanja pemerintah dalam APBD. Hal ini sejalan dengan pemikiran *Keyness* yang berpendapat bahwa Pemerintah harus berperan serta dalam perekonomian melalui pengeluaran pemerintah. Namun, pengaruh belanja pemerintah terhadap perekonomian bergantung pada kualitas tata kelola keuangan di daerah. Kualitas tata kelola keuangan dapat mempengaruhi *output* dan *outcome* penganggaran. Semakin baiknya kualitas tata kelola keuangan, pengaruh belanja pemerintah terhadap perekonomian akan semakin besar.

Selain manusia dan modal, menurut teori, aglomerasi juga dapat mempengaruhi perekonomian suatu daerah. Adanya pemusatan aktivitas ekonomi di suatu wilayah dapat menghemat biaya produksi sehingga perusahaan lebih efisien yang akhirnya dapat turut meningkatkan perekonomian daerah. Aglomerasi ini diproksi dengan *Location Quotient* (LQ) sektor manufaktur.

III.2. Hipotesis Studi

Berdasarkan sejumlah kerangka teori tersebut, hipotesis dari studi ini adalah sebagai berikut:

- Kualitas sumber daya manusia yang diproksi dengan Indeks Pembangunan Manusia (IPM) berpengaruh positif terhadap pertumbuhan ekonomi daerah;
- Aglomerasi yang diproksi dengan *Location Quotient* (LQ) sektor manufaktur berpengaruh positif terhadap pertumbuhan ekonomi daerah;
- Belanja pemerintah yang diproksi dengan belanja operasi dan belanja modal berpengaruh positif terhadap pertumbuhan ekonomi daerah.

III.3. Metode dan Data

Studi ini dilakukan dengan menggunakan pengolahan data APBD dan data ekonomi dari 255 daerah (kabupaten/kota) di Indonesia kurun waktu 2010-2013. Penggunaan data panel pada penelitian ini diharapkan dapat menyajikan informasi lebih lengkap dan mampu menunjukkan hubungan yang lebih realistis karena jumlah observasi yang lebih banyak.

Untuk melihat pengaruh belanja pemda terhadap pertumbuhan ekonomi, dilakukan regresi data panel yang menggunakan persamaan dengan

merujuk model pertumbuhan neoklasik *Sollow* yang ditransformasikan kedalam fungsi *Cobb-Douglass* (logaritma) dan sejumlah uji pemilihan model tertentu. *Regressi* ini ditujukan untuk mengetahui pengaruh belanja operasi dan belanja modal Pemda terhadap pertumbuhan ekonomi. Selain itu, studi ini juga mengulas pengaruh faktor-faktor lain, yaitu Indeks Pembangunan Manusia (IPM) dan aglomerasi sektor manufaktur (*Location Quotient/LQ*). Model yang digunakan adalah sebagai berikut :

Selanjutnya, untuk menelisik kaitan proses penganggaran dengan prioritas pembangunan yang dapat mendorong pertumbuhan ekonomi, dilakukan studi kualitatif di dua daerah, yaitu Kota Semarang (Provinsi Jawa Tengah) dan Kabupaten Donggala (Provinsi Sulawesi Tengah). Pilihan dua daerah ini berdasar variasi karakteristik wilayah (Kota dan Kabupaten), lokasi (Pulau Jawa dan luar Pulau Jawa), struktur perekonomian (berbasis sektor perdagangan jasa dan sektor pertanian).

$$\text{Log(PDRB}_{it}) = \beta_0 + \beta_1 \log(\text{IPM}_{it}) + \beta_2 \log(\text{LQ}_{it}) + \beta_3 \log(\text{BO}_{it}) + \beta_4 \log(\text{BM}_{it}) + \beta_5 \text{Dummy Jawa} + \epsilon_{it}$$

Dimana:

Log(PDRB_{it}): Nilai Logaritma PDRB Kabupaten/Kota i pada tahun ke-t

IPM_{it}: Indeks Pembangunan Manusia Kabupaten/Kota i pada tahun ke-t

LQ_{it}: Aglomerasi yang diproksi dengan LQ sektor manufaktur kabupaten i tahun ke-t

BO_{it}: Belanja Operasi Pemda Kab/Kota i tahun ke-t

BM_{it}: Belanja Modal Pemda Kabupaten i tahun ke-t

β₀: Konstanta

ε_{it}: Error

IV. TEMUAN POKOK

Belanja Operasi (BO), Belanja Modal (BM), IPM dan LQ berpengaruh positif atas pertumbuhan ekonomi. Hal ini teruji dari hasil regresi data panel antara Log(PDRB) dengan menggunakan logaritma variabel bebas IPM (sebagai proksi dari kualitas Sumber Daya Manusia (SDM)), LQ sektor manufaktur (sebagai proksi aglomerasi), BO, BM serta *dummy* kota dan *dummy* Pulau Jawa, sebagaimana tersaji sebagai berikut :

$$\text{Log(PDRB)} = -30,43 + 3,85 \log(\text{IPM})_{it} + 0,17 \log(\text{LQ})_{it} + 1,58 \log(\text{BO})_{it} + 0,06 \log(\text{BM})_{it} + 0,16 \text{Dummy Jawa} + \varepsilon_{it}$$

(30,35)** (18,01)** (60,65)** (3,22)** (5,5)**

Catatan: Angka dalam kurung di bawah koefisien adalah nilai t-statistic

Hasil pengujian tersebut menunjukkan: IPM, LQ, belanja operasi, belanja modal serta *dummy* kota dan *dummy* Pulau Jawa berpengaruh positif dan signifikan secara statistik (pada tingkat kepercayaan 95%) terhadap pertumbuhan ekonomi.

- Variabel log(IPM) berpengaruh signifikan dengan nilai koefisien sebesar 3,85. Artinya, setiap kenaikan IPM sebesar 1% akan meningkatkan pertumbuhan ekonomi sebesar 3,85%, *ceteris paribus*.
- Variabel log(LQ) berpengaruh signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi dengan koefisien sebesar 0,17 yang berarti bahwa kenaikan LQ sebesar 1% akan meningkatkan pertumbuhan ekonomi sebesar 0,17%, *ceteris paribus*.
- Variabel log(Belanja Operasi) berpengaruh signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi dengan nilai 1,58, artinya bahwa setiap kenaikan belanja operasional sebesar 1% akan menaikkan pertumbuhan ekonomi sebesar 1,58%, *ceteris paribus*.
- Variabel log(Belanja Modal) berpengaruh signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi

dengan koefisien 0,06 menunjukkan bahwa setiap peningkatan belanja modal sebesar 1%, akan meningkatkan pertumbuhan ekonomi sebesar 0,06%, *ceteris paribus*.

- Nilai koefisien *dummy* Jawa sebesar 0,16 artinya rata-rata perbedaan pertumbuhan ekonomi antara daerah di Jawa dengan di luar Jawa adalah sebesar 0,16%, *ceteris paribus*.

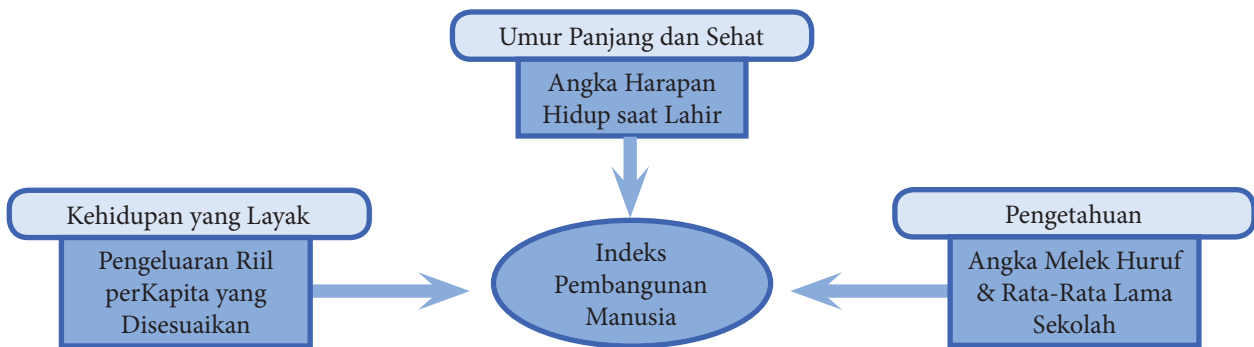
Nilai koefisien determinasi (R^2) dari model ini cukup tinggi yakni 91. Artinya 91% pertumbuhan ekonomi di Indonesia dapat dijelaskan oleh IPM, LQ, belanja operasional pemda, belanja modal pemda, karakteristik kota dan karakteristik daerah Pulau Jawa. Sementara 9% dipengaruhi oleh faktor lain (diluar model).

IPM merupakan faktor yang paling mempengaruhi pertumbuhan ekonomi.

Pembangunan manusia sejatinya adalah suatu proses memperbanyak pilihan-pilihan yang dimiliki manusia (HDR, 1990). Diantara banyak pilihan tersebut, pilihan terpenting adalah terkait peningkatan kualitas hidup yang terlihat pada kondisi kesehatan, pendidikan, dan akses terhadap sumber daya yang dibutuhkan agar dapat hidup secara layak.

IPM berguna mengukur capaian pembangunan manusia berbasis sejumlah komponen dasar kualitas hidup. Penilaian standar capaian dalam IPM tersebut dibangun lewat pendekatan 3 dimensi dasar: umur panjang (kesehatan), pengetahuan (pendidikan), dan kehidupan yang layak yang pada gilirannya diturunkan lagi dalam sejumlah proksi pengukuran (Lihat gambar 5).

Gambar 5. Dimensi Indeks Pembangunan Manusia (IPM)



IPM ini menggambarkan kualitas sumber daya manusia yang ada dalam suatu wilayah. Nilai IPM yang tinggi mengindikasikan SDM dalam wilayah tersebut memiliki kualitas yang baik. Semakin baiknya kualitas SDM, akan meningkatkan produktivitas tenaga kerja di daerah. Pada akhirnya, peningkatan produktivitas ini mendorong pertumbuhan ekonomi di suatu daerah. Hasil analisis regresi data panel menunjukkan bahwa nilai koefisien IPM paling tinggi dibanding variabel lainnya. Artinya IPM merupakan variabel yang paling mempengaruhi pertumbuhan ekonomi di suatu daerah. Kualitas SDM merupakan elemen terpenting dalam pembangunan ekonomi daerah.

Investasi atas manusia (*invest to people*) demikian bukan hanya memperbaiki kualitas hidup lewat perbaikan kondisi kesehatan atau pendidikan tetapi juga menyumbang secara signifikan bagi pertumbuhan ekonomi suatu daerah. Di sini, pembangunan sosial merupakan dasar bagi pembangunan ekonomi sebagai bagian integral dari pembangunan manusia seutuhnya. Sudah seyogyanya Pemda mulai mengalokasikan belanja modal pada investasi kualitas SDM ini guna kepentingan perekonomian jangka panjang.

Lima daerah yang memiliki nilai IPM tertinggi tahun 2013 adalah Kota Jakarta Selatan (80,47), Kota Jakarta Timur (80,07), Kota Depok (80,14), Kota Yogyakarta (80,51) dan Kota Makassar

(80,17). Kelima daerah tersebut memiliki persamaan karakteristik, yakni daerah/kota pelajar, wilayah perkotaan dengan perekonomian besar. Sementara 5 daerah kabupaten yang terendah adalah Kab. Nduga (49,29), Kab. Intan Jaya (49,61), Kab. Yalimo (49,86), Kab. Mamberamo Tengah (50,11) dan Kab. Puncak (50,18) dimana kelimanya merupakan daerah terpencil di Provinsi Papua.

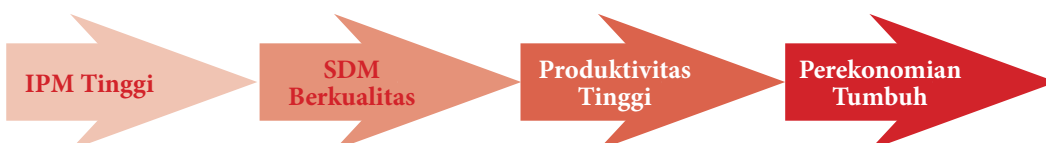
Pemusatan aktivitas ekonomi (manufaktur) terbukti menghemat biaya produksi. LQ sektor manufaktur yang merupakan proksi dari aglomerasi menunjukkan pemusatan lokasi dan kegiatan ekonomi di sektor manufaktur pada pusat-pusat pertumbuhan tertentu. Menurut teori Aglomerasi, adanya pemusatan aktivitas perekonomian di suatu daerah akan memicu perekonomian daerah.

Tabel 1. Rata-rata nilai LQ dengan pertumbuhan ekonomi daerah di Indonesia

LQ	Pertumbuhan Ekonomi (%)
< 1	6,30
1	6,42
> 1	6,63

Sumber: Data DPS (diolah)

Teori tersebut sejalan dengan Tabel 1 diatas, dimana daerah-daerah yang memiliki LQ<1, maka rata-rata pertumbuhannya sebesar 6,3%. Sementara daerah yang memiliki nilai LQ=1, rata-rata pertumbuhannya sebesar



6,42%. Daerah yang memiliki LQ >1, maka rata-rata pertumbuhan ekonominya sebesar 6,63%. Hal ini berarti: semakin tinggi LQ suatu daerah akan berdampak kepada rerata pertumbuhan ekonomi yang juga semakin besar. Teori tersebut juga sesuai dengan hasil analisis regresi dimana LQ sektor manufaktur berpengaruh signifikan positif terhadap pertumbuhan ekonomi: semakin besar LQ sektor manufaktur di suatu daerah akan mendorong pertumbuhan ekonomi yang juga semakin meningkat.

Adanya pemusatan aktivitas ekonomi di sektor manufaktur akan menghemat biaya produksi perusahaan. Tidak hanya itu, pemusatan ekonomi juga akan meningkatkan persaingan antar perusahaan sehingga para pelaku usaha berupaya untuk lebih efisien dalam produksi. Dengan demikian, perusahaan mendapatkan keuntungan lebih besar yang pada gilirannya turut mendorong perekonomian daerah sekitar.

pengeluaran anggaran untuk kegiatan sehari-hari pemerintah pusat/daerah yang memberi manfaat jangka pendek. Belanja operasi antara lain meliputi belanja pegawai, belanja barang, belanja bunga, subsidi, hibah, bantuan sosial. Dari definisi tersebut, dijelaskan bahwa belanja operasi tersebut hanya memiliki manfaat jangka pendek dimana manfaat tersebut tidak lebih dari satu tahun. Belanja pemerintah ini bukan bertujuan untuk investasi sehingga dapat dikatakan belanja operasi merupakan belanja konsumsi pemerintah daerah.

Berbeda dengan belanja operasi, **belanja modal** didefinisikan sebagai pengeluaran anggaran untuk perolehan aset tetap dan aset lainnya yang memberi manfaat lebih dari satu periode akuntansi. Belanja modal meliputi belanja perolehan tanah, gedung dan bangunan, peralatan, aset tak berwujud. Berbeda dari belanja operasi yang digunakan sebagai konsumsi, belanja modal ini digunakan oleh pemda sebagai belanja investasi.

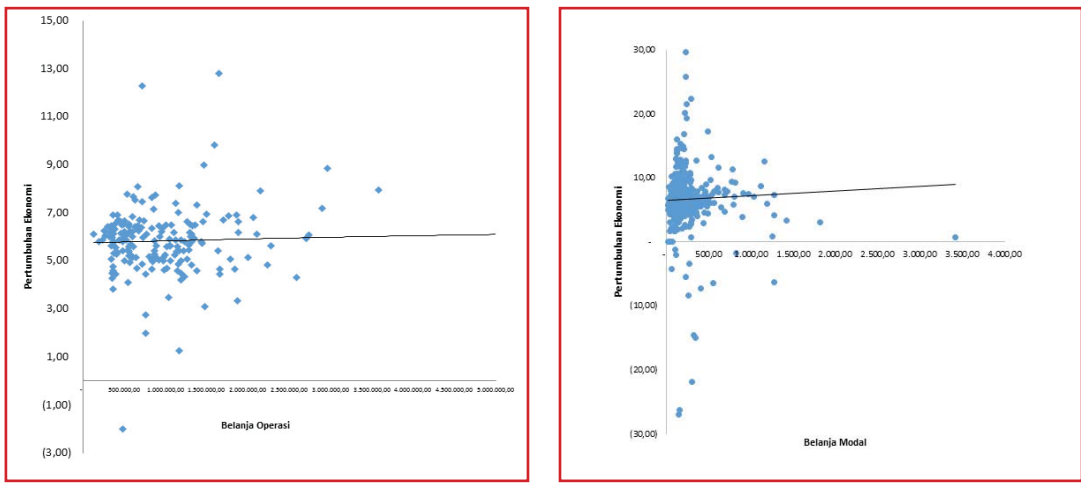


Gambar 6. menunjukkan hubungan belanja operasi dan belanja modal dengan

Belanja Pemerintah terbukti berpengaruh meningkatkan pertumbuhan ekonomi, di mana--sayangnya--belanja operasional lebih besar pengaruhnya dibanding belanja modal. Menurut PP Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintah, Belanja Operasi berisi

pertumbuhan ekonomi. Dari plot data tersebut dapat diketahui bahwa semakin tinggi belanja operasi dan belanja modal, pertumbuhan ekonomi juga semakin tinggi. Hal ini juga sejalan dengan hasil analisis regresi data panel dalam studi ini, dimana belanja operasional dan belanja

Gambar 6. Hubungan Belanja Operasi dengan Pertumbuhan Ekonomi



modal memiliki pengaruh yang positif terhadap pertumbuhan ekonomi. Bahkan, jika dilihat dari koefisiennya hasil regresi, belanja operasi ini lebih berpengaruh terhadap pertumbuhan ekonomi daripada belanja modal.



Dalam analisis lebih lanjut, belanja operasi merupakan belanja konsumsi pemerintah daerah. **Dengan meningkatnya belanja operasi, konsumsi pemerintah daerah juga akan meningkat.** Peningkatan konsumsi ini memberikan multiplier efek pada perekonomian, khususnya ada sektor perdagangan dan jasa. Pada akhirnya hal ini akan mendorong pertumbuhan ekonomi daerah. Sementara belanja modal merupakan belanja investasi pemerintah daerah. Semakin tinggi belanja modal yang dikeluarkan pemda maka pembentukan asset tetap akan semakin tinggi. Hal ini akan meningkatkan produktivitas daerah sehingga *output* yang dihasilkan suatu daerah juga semakin besar. Dengan demikian, pertumbuhan ekonomi meningkat.



Pengaruh belanja operasi yang lebih besar terhadap perekonomian bukan berarti Pemda harus meningkatkan belanja operasi dibanding belanja modal. Dua alasan utama yang mendasari hasil demikian adalah:

Adanya perbedaan waktu manfaat belanja operasi dan belanja modal. Belanja konsumsi ini memiliki manfaat jangka pendek, sehingga dampaknya dapat dilihat pada tahun yang sama. Sementara belanja modal memiliki nilai manfaat yang panjang. Dengan demikian, dampaknya tidak dapat dirasakan pada tahun yang sama. Dampak belanja modal ini akan dirasakan masyarakat pada tahun-tahun berikutnya. Lamanya dampak dari belanja

modal ini juga sulit untuk ditentukan dan berbeda-beda (tergantung jenis/bentuk belanja modal).

Kualitas tata kelola penganggaran di daerah.

Untuk menganalisis lebih dalam kualitas tata kelola penganggaran di daerah yang berdampak pada kecilnya pengaruh belanja modal, dilakukan studi kasus di dua daerah, yaitu Kota Semarang dan Kabupaten Donggala.

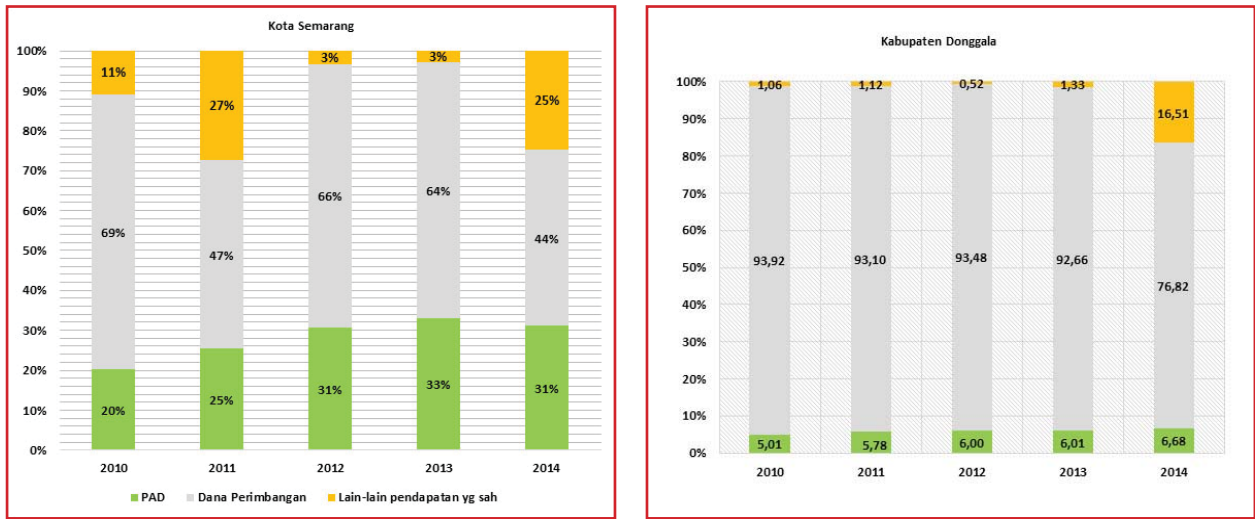
Dalam analisisnya, ada tiga hal yang didalami lebih lanjut, yakni struktur APBD dua daerah, tata kelola keuangan daerah serta dampak belanja pemerintah terhadap perekonomian daerah.

IV.1. Struktur APBD

APBD setidaknya menggambarkan tiga hal: komposisi pendapatan, komposisi belanja dan ruang fiskal daerah. Dari komposisi pendapatan, dapat dilihat rasio ketergantungan daerah terhadap dana dari pusat. Rasio ini ditunjukkan oleh persentase transfer ke daerah (termasuk didalamnya dana perimbangan) terhadap total pendapatan. Semakin tinggi rasio, semakin besar ketergantungan daerah terhadap dana bantuan dari pemerintah pusat.

Tampilan data pada Gambar 7 menunjukkan komposisi pendapatan dua daerah lokasi studi. Kab. Donggala memiliki ketergantungan fiskal yang relatif tinggi, dibanding Kota Semarang serta rata-rata nasional (lihat Gambar 1). Bahkan pada tahun 2010-2013, lebih dari 90% APBD berasal dari dana perimbangan. Sementara Pendapatan Asli Daerah (PAD) hanya memiliki kontribusi sekitar 6%. Hal ini menunjukkan bahwa masih rendahnya kemampuan PAD yang dihasilkan Pemerintah Kabupaten Donggala terkait kewajiban untuk melaksanakan berbagai kegiatan di daerahnya, terutama kegiatan rutin yang ternyata justru membebani keuangan negara hanya untuk membiayai operasional birokrasi.

Gambar 7. Komposisi Pendapatan APBD Kota Semarang dan Kab. Donggala



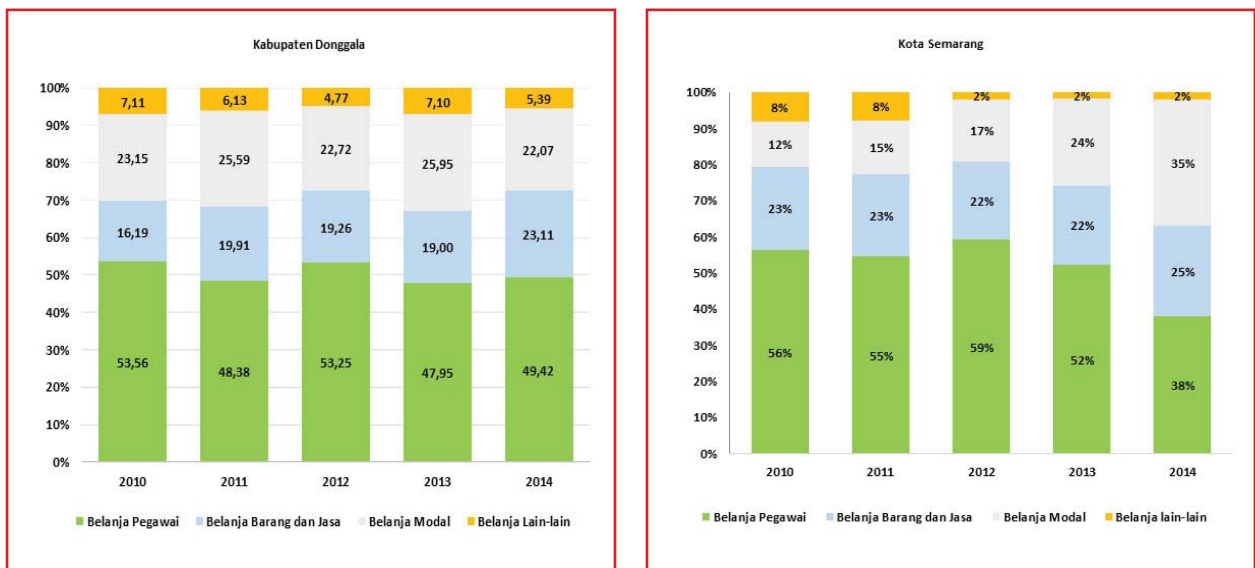
Sumber: Kemenkeu, APBD Kota Semarang dan APBD Kab. Donggala (diolah)

Rasio belanja pemda juga merupakan hal yang penting dianalisis. Rasio belanja ini ditunjukkan melalui presentase besarnya belanja pegawai terhadap total belanja dan rasio belanja modal atas total belanja. Melalui rasio belanja ini, dapat dilihat apakah pemda sudah mengutamakan belanja modal sebagai investasi daerah. Meski memberi dampak bagi pertumbuhan ekonomi, belanja operasi yang identik dengan belanja konsumsi pemda tidak efektif memberikan fondasi kuat dan berkelanjutan bagi perekonomian dan biasanya tak maksimal mendorong penciptaan lapangan kerja

yang sebetulnya memang lebih banyak dihasilkan dari suatu belanja berkualitas.

Gambar 8 memvisualisasikan komposisi belanja di Kota Semarang dan Kabupaten Donggala. Belanja pegawai ditambah belanja barang dan jasa masih memiliki porsi yang besar terhadap total belanja di dua daerah. Data APBD pada tahun 2014 memperlihatkan bahwa belanja pegawai, barang dan jasa dalam APBD Donggala memiliki porsi sebesar 72,5%. Sementara belanja operasi di Kota Semarang sebesar 63% dari total belanja

Gambar 8. Komposisi Belanja dalam APBD Kota Semarang dan Kabupaten Donggala



Sumber: Kemenkeu, APBD Kota Semarang dan APBD Kab Donggala (diolah)

daerah. Menariknya, pada tahun 2014, porsi belanja modal yang dianggarkan Pemda Donggala lebih besar daripada Pemda Kota Semarang. Hal ini mengindikasikan bahwa Pemda Donggala semakin memperhatikan pentingnya belanja modal untuk pembangunan infrastruktur daerah yang memang sangat dibutuhkan bagi masyarakat Donggala.

Belanja operasi (belanja pegawai serta barang dan jasa) merupakan pengeluaran pokok yang harus dikeluarkan agar pemerintahan berjalan baik. Karakter belanja operasi ini bersifat baku dan terstandar, di mana penggunaan item-itemnya sulit untuk diubah. Namun, perlu diingat bahwa belanja operasi memiliki nilai manfaat jangka pendek, dan ini bukan merupakan kondisi yang ideal untuk perekonomian jangka panjang. Sementara belanja modal digunakan untuk pembentukan modal tetap yang dapat meningkatkan produktivitas daerah jangka panjang. Oleh karena itu, sebaiknya belanja modal memiliki porsi yang besar dalam APBD.

Pemda dalam mengalokasikan APBD untuk pembiayaan kegiatan prioritas daerah tentu memerlukan fleksibilitas yang ditandai keluasan ruang fiskal (*fiscal space*). Semakin luas ruang fiskal yang dimiliki suatu daerah maka akan semakin besar pula fleksibilitas yang dimiliki Pemda untuk mengalokasikan belanja pada kegiatan-kegiatan yang menjadi prioritas daerah, seperti pembangunan infrastruktur dan pengembangan potensi setempat.

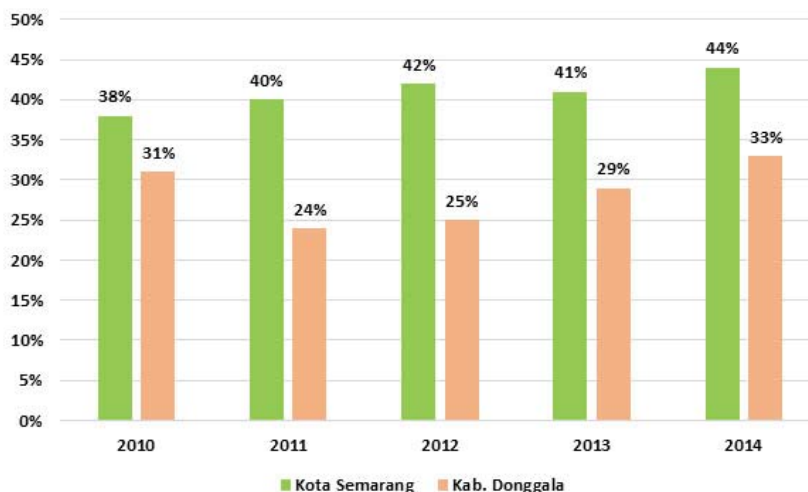
Data dari Kemenkeu kurun 2010-2014 menunjukkan ruang fiskal Kota Semarang cenderung meningkat secara perlahan dari 38% menjadi 44%. Hal ini mengindikasikan bahwa Pemkot Semarang semakin leluasa dalam mengalokasikan belanjanya pada program prioritas daerah. Tingginya ruang fiskal di Kota Semarang, antara lain, disebabkan besarnya pendapatan daerah (PAD). Seperti yang diungkapkan oleh Ekonom IMF, *Peter S. Heller*, upaya meningkatkan atau memperluas ruang fiskal suatu daerah dapat diperoleh melalui peningkatan penerimaan, pinjaman/hutang, mereview pengeluaran yang ada, pencetakan uang, dan penerimaan hibah.

Sementara ruang fiskal Kabupaten Donggala cenderung fluktuatif. Pada tahun 2010, ruang fiskal daerah ini sebesar 31%, turun menjadi 24% di tahun 2011 dan perlahan meningkat hingga 33% di tahun 2013. Sempitnya ruang fiskal ini dapat berpengaruh pada kecilnya anggaran untuk belanja modal. Oleh karena itu, Pemda Donggala dapat melakukan reformasi birokrasi agar belanja operasional dapat dialokasikan untuk belanja modal.

IV. 2. Tata Kelola Keuangan Daerah

Kegiatan pembangunan daerah dilakukan lewat mekanisme pengelolaan perencanaan dan penganggaran dengan siklus 5 (lima) tahun dan tahunan. Mekanisme perencanaan dilakukan

Gambar 9. Ruang Fiskal Kota Semarang dan Kabupaten Donggala



dengan menghimpun data dan masukan dari masyarakat untuk ikut berpartisipasi dalam program pembangunan daerah. Proses ini harus terintegrasi sejak perencanaan jangka panjang, jangka menengah, perencanaan tahunan. Sedangkan mekanisme penganggaran dilakukan untuk melaksanakan program dan kegiatan berdasarkan skala prioritas dalam satu tahun anggaran. Kesesuaian antara dokumen perencanaan dengan penganggaran ini dapat menunjukkan komitmen dan kualitas Pemdalaman mengelola pembangunan daerah.

IV.2.1. Kesesuaian antar Dokumen Perencanaan

UU No.25/2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional mengatur dua alur perencanaan pembangunan: nasional dan daerah.

Dalam pasal 5 dan 7 termaktub beberapa dokumen perencanaan di daerah yang terdiri dari:

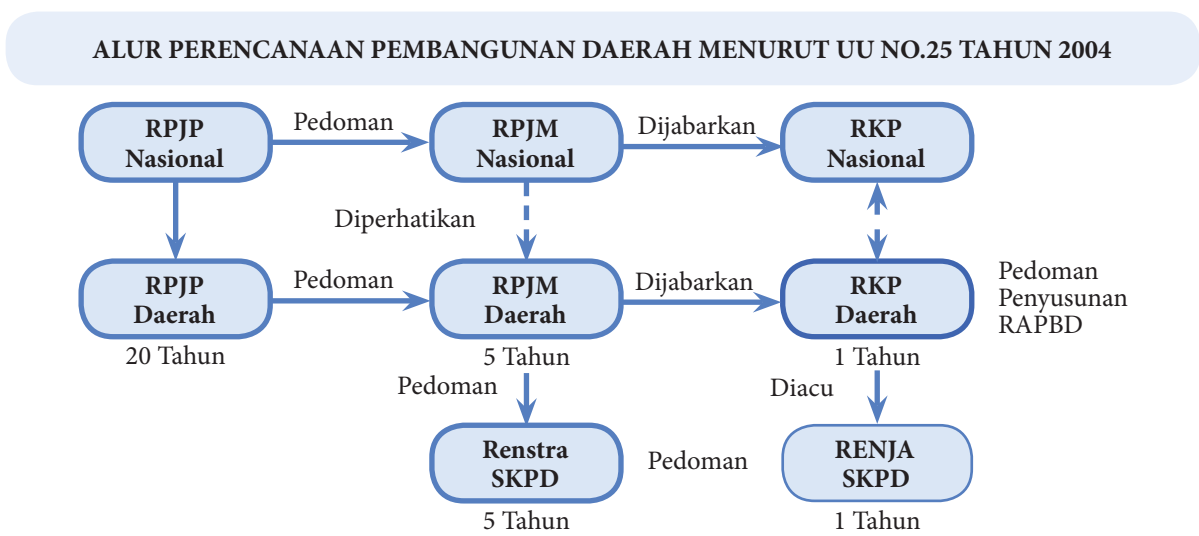
- RPJP Daerah memuat visi, misi, dan arah pembangunan Daerah merujuk RPJP Nasional.
- RPJM Daerah merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program Kepala Daerah yang penyusunannya berpedoman pada RPJP Daerah dan memperhatikan RPJM Nasional, memuat arah kebijakan keuangan Daerah, strategi pembangunan Daerah, kebijakan umum, dan program SKP, lintas SKPD, dan program kewilayahan disertai dengan rencana-rencana kerja dalam kerangka regulasi dan

- kerangka pendanaan yang bersifat indikatif.
- RKP Daerah merupakan jabaran dari RPJM Daerah dan mengacu pada RKP, memuat rancangan kerangka ekonomi daerah, prioritas pembangunan, rencana kerja dan pendanaannya.
- Renstra-SKPD memuat visi, misi, tujuan, strategi, kebijakan, program, dan kegiatan pembangunan yang disusun sesuai dengan tugas dan fungsi Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) serta berpedoman kepada RPJM Daerah dan bersifat indikatif.
- Renja-SKPD disusun dengan berpedoman ke Renstra SKPD dan mengacu ke RKP, memuat kebijakan, program, dan kegiatan pembangunan baik yang dilaksanakan langsung oleh Pemda maupun yang ditempuh dengan mendorong partisipasi masyarakat.

Kelima dokumen tersebut seharusnya memiliki kesesuaian antara satu dan lainnya. Secara ringkas dokumen tersebut menjadi proses sebuah alur perencanaan pembangunan seperti yang terdapat pada Gambar 10. Berdasarkan bagan alur tersebut terlihat bahwa inti proses perencanaan daerah terletak pada pembuatan RPJM Daerah dan RKP Daerah. Proses penyusunan RPJM Daerah yang dilakukan selama 5 tahun sekali tentunya memiliki dampak terhadap susunan RKP Daerah.

Analisis dokumen perencanaan di dua daerah difokuskan kepada dua program prioritas

Gambar 10. Alur Perencanaan Pembangunan Daerah Menurut UU No.25 Th.2014



pembangunan, yakni prioritas pembangunan berdasarkan sektor unggulan masing-masing daerah serta prioritas pembangunan yang terkait dengan infrastruktur. Hasil identifikasi sektor unggulan kedua daerah adalah sektor perdagangan dan jasa untuk Kota Semarang dan sektor pertanian untuk Kabupaten Donggala. Secara umum, dokumen perencanaan (RPJMD dan RKPD) di Kota Semarang dan Kab. Donggala cukup konsisten. Artinya dokumen RPJMD sejalan dengan dokumen RKPD yang diterbitkan tiap tahunnya.

Studi kesesuaian dokumen perencanaan dan penganggaran Kota Semarang dilakukan di 2 instansi, yaitu SKPD Pekerjaan Umum yang diwakilkan melalui Dinas Bina Marga dan SKPD Perdagangan dan Jasa yang diwakilkan melalui Disperindag dan Dinas Pasar. Merujuk RPJMD Kota Semarang tampak Misi 3 dan Misi 4 sudah terakomodir dalam dokumen RKPD Tahun 2014. Hanya ada satu program tambahan yang ada di

RKPD 2014 tetapi tidak ada didokumen RPJMD yaitu Program Inspeksi Kondisi Jalan-Jembatan. Program ini merupakan program yang berkaitan dengan Misi 4. Kesesuaian dokumen perencanaan ini menunjukkan bahwa Pemkot Semarang memiliki komitmen untuk mendukung pembangunan dengan mengintegrasikan dokumen perencanaan yang ada.

“Mekanisme Perencanaan ini diawali dari Rembug Warga (kelurahan/kecamatan) sampai Musrenbang Kota. Dalam mekanisme ini Pemkot menggandeng LSM Pattiro, sebagai pendamping warga mengenai perencanaan, dan UNDIP untuk memberikan sosialisasi mengenai pembangunan nasional dan tata ruang daerah. RTRW Kota Semarang yang merupakan suplemen RPJMD harus disosialisasikan kepada masyarakat agar mereka mengetahui mengenai tata ruang daerah dan program pembangunan pusat dan daerah sehingga masyarakat bisa ikut berpartisipasi dalam pembangunan”
(Purnomo Dwi, Sekretaris Bappeda, 04 Mei 2015)

Tabel 2. Kesesuaian RPJMD dan RKPD Kota Semarang

Dokumen RPJMD Kota Semarang 2010-2015		Dokumen RKPD 2014
Visi dan Misi	Program	Program
Visi: <i>“Terwujudnya Semarang Kota Perdagangan dan Jasa, yang Berbudaya Menuju Masyarakat Sejahtera”</i>		
Misi 3: Mewujudkan kemandirian dan daya saing daerah.	Program Perlindungan Konsumen dan Pengamanan Perdagangan	Program Perlindungan Konsumen dan Pengamanan Perdagangan
	Program Peningkatan dan Pengembangan Ekspor	Program Peningkatan dan Pengembangan Ekspor
	Program Pengembangan Industri Kecil dan Menengah	Program pengembangan industri kecil dan menengah
Misi 4: Mewujudkan tata ruang wilayah dan infrastruktur yang berkelanjutan	Program Pembangunan Jalan dan Jembatan	Program Pembangunan Jalan dan Jembatan
	Program Rehabilitasi/ Pemeliharaan Jalan dan Jembatan	Program Rehabilitasi/Pemeliharaan Jalan dan Jembatan
	Program Pembangunan Sistem Informasi/ Database Jalan dan Jembatan	Program Pembangunan Sistem Informasi/Database Jalan dan Jembatan
		Program Inspeksi Kondisi Jalan dan Jembatan

Berbeda dari Kota Semarang sebagai urban area, Kabupaten Donggala memiliki karakteristik wilayah yang bersifat rural. Pertanian (pangan dan perkebunan) menjadi sektor unggulan yang menyumbang PDRB terbesar di daerah tersebut. Untuk itu, SKPD yang menjadi obyek studi adalah Dinas Pertanian dan Dinas Pekerjaan Umum (DPU).

Dokumen RPJMD Kabupaten Donggala sudah mengacu kepada beberapa misi dan prioritas daerah. Seluruh program dalam RPJMD sudah tertulis sesuai dengan perencanaan pembangunan daerah. Menurut Permendagri No.13 Tahun 2006, RPKD perlu mengikuti kerangka penyusunan anggaran tahunan sesuai dengan peraturan yang ada. Hal ini untuk memastikan bahwa RPKD dapat diterjemahkan secara konsisten kepada proses penganggaran tahunan. Dokumen RPKD tahun 2014 Kabupaten Donggala sudah mengacu pada Permendagri tersebut. Hal ini dapat terlihat

pada Tabel 3 memperlihatkan kesesuaian antara RPJMD dengan RPKD berdasarkan program yang terdapat dalam kedua dokumen tersebut. Meskipun demikian, pada Dinas Pertanian, terdapat satu program memiliki kaitan dengan Dinas yang lain, misalnya pada program Jaringan Irigasi Desa (JIDES) secara optimal telah diakomodir dalam RPKD Dinas PU. Sedikit perubahan lain terjadi pada program yang terdapat di RPJMD yang masuk dalam nomenklatur kegiatan di RPKD. Sebagai contoh Dinas PU yang secara khusus menyebutkan program sanitasi layak dalam RPJMD, namun dalam RPKD termasuk dalam program Pengembangan dan Pengelolaan Jaringan Irigasi, Rawa dan Jaringan Pengairan lainnya.

IV.2.2. Kesesuaian Dokumen Perencanaan dengan Penganggaran

Keberhasilan pembangunan daerah tidak berhenti

Tabel 3. Kesesuaian RPJMD dan RPKD Kabupaten Donggala

Dokumen Perencanaan Kabupaten Donggala 2014-2019		
RPJMD Dinas Pertanian (2014-2019)		RKPD Dinas Pertanian (2014)
Misi	Program	Program
<ul style="list-style-type: none"> ▶ Misi 2: menyelenggarakan tata kelola pemerintahan yang baik melalui kepemimpinan amanah ▶ Misi 5: mengembangkan ekonomi kerakyatan dan pengentasan kemiskinan 	Program yang bertujuan untuk pengembangan jaringan irigasi (JIDES) dan jaringan irigasi partisipatif (PPSIP), air minum, serta pengendalian banjir	Sudah diakomodir dalam RPKD Dinas PU
	Program peningkatan ketahanan pangan	Program peningkatan ketahanan pangan
	Program pemberdayaan penyuluh pertanian dan peningkatan produksi pertanian dan perkebunan	masuk dalam kegiatan di RPKD
	Program yang bertujuan untuk pengembangan sarana dan prasarana, pemberdayaan penyuluh, peningkatan produksi pertanian	Program pembedayaan penyuluh pertanian/perkebunan dan peningkatan produksi pertanian
	Program yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan petani, penerapan teknologi, peningkatan pemasaran, peningkatan produktivitas, pemberdayaan penyuluh, pengembangan budidaya perikanan, optimalisasi pengelolaan dan pemasaran	Program untuk peningkatan kesejahteraan petani, peningkatan penerapan teknologi pertanian/perkebunan, peningkatan produksi hasil ternak, dan pencegahan penyakit ternak

RPJMD Dinas PU (2014-2019)		RKPD Dinas PU(2014)
Misi	Program	Program
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Misi 2: menyelenggarakan tata kelola pemerintahan yang baik melalui kepemimpinan amanah ➤ Misi 3: Mengoptimalkan kualitas sumber daya manusia berlandaskan IPTEK serta IMTAQ melalui layanan pendidikan dan kesehatan ➤ Misi 4: Meningkatkan infrastruktur daerah yang maju dan merata ➤ Misi 5: mengembangkan ekonomi kerakyatan dan pengentasan kemiskinan 	Program bertujuan untuk pembangunan jalan dan jembatan, rehabilitasi/ pemeliharaan jalan dan jembatan, peningkatan kebinamargaan, dan peningkatan produksi pertanian	Program pengembangan jalan dan jembatan dan sarana kebinamargaan
	Program untuk pembangunan infrastruktur pedesaan, pembangunan saluran drainase	Program rehabilitasi/ pemeliharaan jalan dan jembatan dan pembangunan saluran drainase/ gorong-gorong
	Program pembangunan infrastruktur pedesaan	Program infrastruktur pedesaan
	Program pengelolaan jaringan irigasi, pengelolaan air minum, pengendalian banjir dan pengelolaan sistem irigasi partisipatif (PPSIP)	Program pengembangan dan pengelolaan jaringan irigasi, rawa dan jaringan pengairan lainnya
	Program untuk pengembangan dan pengelolaan air minum dan limbah, pengembangan jaringan irigasi, perencanaan prasarana wilayah dan sumber daya alam, promosi kesehatan dan pemberdayaan masyarakat	Program pengembangan dan pengelolaan air minum dan air limbah dan pengendalian banjir
	Program untuk lingkungan sehat perumahan, program pengembangan perumahan, perencanaan prasarana wilayah, dan promosi kesehatan serta pemberdayaan masyarakat	Tidak ada

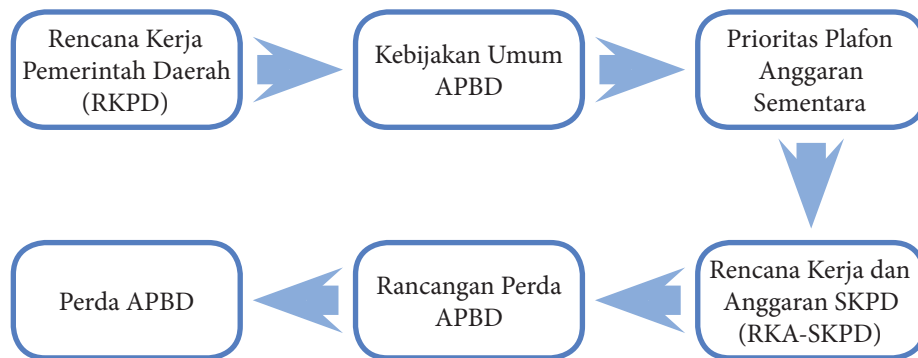
pada konsistensi dokumen perencanaan. Tata kelola anggaran yang baik merupakan suatu proses yang berkesinambungan: sejak fase perencanaan, penganggaran hingga pelaksanaan memiliki kesesuaian satu dengan lainnya. Perencanaan anggaran erat terkait dengan perencanaan pembangunan. Dalam perencanaan penganggaran sudah terdapat pos-pos anggaran yang ditentukan. Mekanisme penyusunan APBD berdasarkan dapat divisualisi lewat gambar 11.

Temuan dalam studi lapangan menunjukkan terdapat perbedaan antara perencanaan dan penganggaran Kota Semarang dan Kabupaten Donggala. Pada tabel kesesuaian perencanaan dengan penganggaran di Kota Semarang terlihat dua perbedaan, yakni perbedaan dokumen (RKPD dan APBD) sebelum

dan setelah perubahan, dan perbedaan pada dokumen RKPD dengan APBD-nya (Tabel 4). Perbedaan ini terjadi pada lokasi kegiatan dan besaran anggaran. Tidak sesuai perencanaan dan penganggaran mengakibatkan SiLPA yang tinggi di Kota Semarang. SiLPA yang tinggi digunakan untuk membiayai APBD tahun selanjutnya. Penyebab utama tingginya SiLPA karena adanya program yang tidak dapat terlaksana karena sempitnya waktu pelaksanaan anggaran, seperti pembebasan lahan untuk pembangunan jalan yang tersendat, serta adanya ketakutan birokrasi untuk melaksanakan kegiatannya secara inovatif.

Tingginya perbedaan antara APBD dan Dana APBD-P Tahun 2014 pun disebabkan adanya SiLPA dari tahun sebelumnya sebesar Rp 912.721.021.842.

Gambar 11. Tahapan Penyusunan APBD



Selain itu, penyesuaian anggaran terjadi karena adanya kenaikan Dana Bagi Hasil Pajak dari Provinsi Jawa Tengah yang berasal dari Pajak Kendaraan Bermotor, Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor, serta penyesuaian Bantuan Keuangan Provinsi yang belum tercantum dalam APBD Kota Semarang Tahun 2014 seperti Pendapatan dari Pajak Rokok, pembatasan penggunaan BBM bersubsidi, dan kenaikan TDL. Meskipun perubahan APBD di Kota Semarang cukup signifikan dari sisi nominal namun esensinya lebih bersifat menggeser kegiatan dengan tetap meminimalisir perubahan dalam kegiatan-kegiatan yang sifatnya kontrak/pelelangan karena masa APBD-P hanya ± 3 bulan saja.

Dalam uji kesesuaian penganggaran antara RKPD dan APBD di Kabupaten Donggala terlihat jika seluruh perencanaan anggaran Dinas PU sudah diakomodir dalam APBD 2014. Tidak ada

perbedaan antara dokumen RKPD Dinas PU dengan APBD-nya. Jumlah anggaran program dan kegiatan dalam RKPD sama dengan yang tertuang dalam APBD. Namun, hal yang berbeda terjadi pada Dinas Pertanian. Terdapat beberapa program dan kegiatan dalam RKPD yang tidak tercantum dalam APBD. Akibatnya, jumlah anggaran Dinas Pertanian dalam APBD lebih sedikit dibanding yang terdapat pada RKPD.

Konsistensi antar dokumen perencanaan pada kedua daerah cukup tinggi. Namun, hal ini tak terjadi pada dokumen perencanaan dengan penganggarnya. Beberapa kasus, misalnya DPU Kabupaten Donggala, di mana dokumen penganggaran dinilai sesuai dengan perencanaannya. Namun pada lain kasus, tak jarang dokumen penganggaran ini berbeda dengan dokumen perencanaannya. Faktor pendukung dan penghambat kesesuaian dokumen perencanaan

Tabel 4. Kesesuaian Jumlah Anggaran RKPD dan APBD 2014 Kota Semarang dan Kab. Donggala

SKPD	Jumlah Pagu Indikatif di RKPD		Jumlah Anggaran di APBD	
	Sebelum Perubahan	Setelah Perubahan	Sebelum Perubahan	Setelah Perubahan
Kota Semarang				
Dinas Bina Marga	237.509.224.000	487.453.787.000	305.818.224.000	512.153.787.000
Dinas Pasar dan Dinas Perindustrian-Perdagangan	48.910.632.750	66.549.114.000	74.990.480.000	86.749.049.000
Kab. Donggala				
Dinas PU		39.433.091.000		39.433.091.000
Dinas Pertanian		25.547.419.500		18.381.712.500

dengan penganggaran tersebut dapat dirinci sebagai berikut.

Faktor yang mendukung kesesuaian perencanaan dengan penganggaran:

a) Dukungan sistem teknologi informasi

Sistem teknologi informasi yang dikembangkan mendukung kesesuaian perencanaan penganggaran di dua daerah. Di Kota Semarang, misalnya, sistem informasi yang dibangun mulai dari mekanisme perencanaan, penganggaran, dan akan dikembangkan sampai Monitoring dan Evaluasi. Dalam perencanaan daerah, pemerintah kota memiliki Simperda (Sistem Perencanaan Daerah) dibawah Bappeda dan anggaran memiliki Simkeuda (Sistem Keuangan Daerah) dibawah DPKAD, yang mana keduanya sudah terintegrasi dan pada tahun 2015 ini akan diintegrasikan juga dengan sistem Simbpps (untuk bendahara pembantu) dan Simmonev.

Simperda merupakan sistem informasi manajemen perencanaan daerah. Melalui sistem ini setiap rangkaian perencanaan dari tingkatan kecamatan sampai dengan kabupaten dilakukan secara terintegrasi. Simperda, dimulai melalui proses yang namanya mekanisme musrenbang RT RW, kemudian kelurahan, Musrenbang Kecamatan (Simperda Kecamatan) dan diakhiri dengan musrenbang tingkat kota (Simperda SKPD) yang ujungnya menghasilkan dokumen RKPD dan kemudian tercatat dalam sistem ini. Sistem ini bekerja juga mengikuti mekanisme siklus perencanaan yang ada sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Simperda ini terintegrasi dengan Simkeuda (Sistem Informasi Manajemen Keuangan Daerah) yang berada di bawah DPKAD. Disinilah transparansi anggaran terbentuk. Semua program dan kegiatan berdasarkan prioritas dalam Simperda akan masuk dalam sistem Simkeuda. Selanjutnya, sistem IT ini akan mencocokkan program dan kegiatan dengan anggarannya. Dengan demikian anggaran yang tercantum akan sesuai dengan perencanaan yang ada.

Hampir sama dengan sistem Simperda di Kota Semarang, sistem perencanaan di Kabupaten Donggala sudah menggunakan sistem e-planning sejak tahun 2014. Proses input pada sistem e-planning dimulai dari hasil musrenbang kecamatan. Kecamatan akan memasukan usulan masyarakat dan juga memasukan rencana kerja (renja), berdasarkan dua dokumen tersebut secara otomatis sistem akan mengurutkan usulan dari musrenbang dan memperbaharuinya langsung ke sistem yang ada di kabupaten.

b) Kontrol dan koordinasi dari Bappeda

Bappeda memiliki peran strategis dalam keberhasilan menyelaraskan perencanaan dengan penganggaran di daerah. Beberapa diantaranya peran Bappeda adalah sebagai berikut:

- Komunikasi aktif dan koordinasi dengan DPRD maupun dinas sektoral. Bappeda sebagai sentral perencanaan daerah memiliki peran yang sangat penting dalam berkomunikasi baik dengan DPRD maupun SKPD sektoral. Komunikasi serta koordinasi yang baik dari Bappeda diperlukan agar perencanaan pembangunan dari masing-masing SKPD selaras dengan perencanaan pembangunan daerah dan menjaga agar perencanaan pembangunan tersebut fokus.
- Bappeda sebagai simpul dan kontrol SKPD dalam perencanaan penganggaran. Tidak hanya perencanaan, Bappeda juga memiliki peran penting dalam mengontrol penganggaran dari masing-masing dinas sektoral. Agar tercipta keselarasan perencanaan dengan penganggarannya, Bappeda memiliki peran dalam mengontrol program-program dan anggaran dari setiap dinas sektoral.
- Adanya forum rumpun SKPD dan Forum SKPD. Contoh baik dari Kota Semarang, salah satu bentuk koordinasi yang dilakukan oleh Bappeda adalah membentuk forum rumpun SKPD. Rumpun SKPD adalah pertemuan triwulan. *Leading sector* dalam

pertemuan ini adalah bidang pembangunan untuk memonitoring dan evaluasi hasil pembangunan. Pertemuan rumpun SKPD ini juga memungkinkan dilakukan sewaktu-waktu jika ada keperluan atau permasalahan yang perlu dibicarakan. Forum rumpun SKPD ini terdiri dari bidang-bidang yang terdapat dalam struktur organisasi Bappeda, yaitu: rumpun pemerintahan, sosial dan budaya; rumpun ekonomi; serta rumpun infrastruktur. Anggota rumpun ini merupakan perwakilan Bappeda sesuai bidang serta SKPD sektoral yang terkait. Sedangkan Forum SKPD, yang juga dikoordinasi oleh Bappeda, berfungsi menggabungkan dan menyelaraskan hasil Musrenbang Kecamatan dan Musrenbang SKPD, serta mengurutkan program hasil musrenbang berdasarkan skala prioritas pembangunan Kota Semarang.

c) Adanya *political will* dari Pemda

Praktik terpuji berupa komitmen Pemda dalam sistem perencanaan pembangunan terjadi di Kota Semarang. Sebagai bentuk komitmen Pemda dalam mewujudkan mekanisme perencanaan yang baik dan terintegrasi (dari musyawarah tingkat RW hingga Kota), Pemkot Semarang mengeluarkan Perwali Nomor 36 Tahun 2014 tentang Pedoman Pelaksanaan Rembug Warga dan Musyawarah Perencanaan Pembangunan Kelurahan dan Kecamatan dalam Rangka Penyusunan Rencana Kerja Pemerintah Daerah Tahun 2016. Regulasi yang setiap tahun diterbitkan ini merupakan sebuah panduan yang dapat digunakan masyarakat yang akan melakukan musyawarah di tingkat kelurahan. Beberapa hal yang diatur dalam Peraturan Walikota ini antara lain jadwal pelaksanaan, peserta, tujuan, hal yang dibahas dan alat kelengkapan administrasi pendukung rembug warga.

Faktor penghambat kesesuaian perencanaan dengan penganggaran:

Beberapa hal yang menghambat kesesuaian perencanaan dengan penganggaran dibagi berdasarkan dua hal, yakni teknokratik dan politik.

Faktor Teknokratik:

a) Minimnya koordinasi antara SKPD menyebabkan perencanaan dan penganggaran kurang terintegrasi.

Pembangunan di daerah masih berjalan sesuai dengan keperluan atau kepentingan masing-masing SKPD, renja ataupun renstra yang menjadi dasar penganggaran tidak melihat kebutuhan dari SKPD lain yang berkaitan secara langsung maupun tidak langsung. Contoh dalam hal ini, di Kabupaten Donggala dalam pengembangan pariwisata tentu harus didorong dengan infrastruktur agar akses ke objek wisata menjadi lancar. Namun, anggaran pembangunan tersebut tentu saja menjadi kewenangan dari Dinas PU untuk menentukan infrastruktur yang harus di bangun. Sering sekali perencanaan yang dilakukan PU tidak melihat kebutuhan dari Dinas Pariwisata.

b) Tidak sinkronnya waktu perencanaan di tingkat nasional dan daerah.

Ketidaksinkronan waktu perencanaan di tingkat nasional dengan daerah merupakan salah satu hal utama yang menyebabkan perubahan pada penganggaran daerah. Perubahan ini terjadi karena harus menyesuaikan dengan pagu DAU dan DAK. Keterlambatan dalam penyampaian informasi tersebut menyebabkan Pemda harus melakukan penyesuaian kembali atas perencanaan penganggaran yang sudah dibuat sebelumnya. Masalah waktu perencanaan dan penganggaran yang tidak pas, membuat perencanaan dan penganggaran menjadi tidak ketemu (Pramusinto, 2011:12). Berdasarkan Laporan Evaluasi Kebijakan Penyaluran, Pelaporan, dan Monev DAK di Daerah, menyebutkan bahwa transfer DAK di kepada daerah dilakukan berdasarkan 3 tahapan dengan batas waktu tertentu (DJPK, 20014:47):

- DAK Tahap I dilakukan bulan Februari dan paling lambat pada akhir bulan Juni atau Juli.
- DAK Tahap II dilakukan bulan Mei dan paling lambat antara bulan September dan November.
- DAK Tahap III dilakukan pada akhir tahun, yakni bulan Desember.

Sedangkan waktu penyusunan dan pengesahan penganggaran daerah sebagai berikut:

- Penyusunan RKPD pada bulan April-Mei
- Penyusunan KUA PPAS bulan Juni-Juli
- Penyusunan RKA SKPDA bulan Agustus
- Penyusunan RAPBD bulan September-Oktober
- Pengesahan APBD bulan Desember

Berdasarkan rincian waktu penyusunan perencanaan anggaran, maka terlihat waktu penyaluran DAK malah cenderung mundur dan bertepatan dengan penyusunan dokumen penganggaran. Maka, ketika DAK tidak sesuai dengan prediksi dalam KUA PPAS, Pemda harus melakukan penyesuaian perencanaan anggaran dengan pagu dana yang tersedia.

c) **Tidak ada sistem penganggaran berbasis teknologi yang terintegrasi (*e-budgeting*).**

Selain memiliki Simperda, Pemkot Semarang juga memiliki Simkeuda (Sistem Manajemen Keuangan Daerah) yang dikelola DPKAD Kota Semarang. Sistem ini sudah terhubung satu sama lain. Namun, tidak ada suatu sistem terintegrasi yang membatasi bahwa anggaran kegiatan pada Simkeuda harus sama dan sesuai dengan data Simperda. Hal ini berpotensi menimbulkan perbedaan data lantaran dalam kenyataannya proses penganggaran masih membuka celah bagi tidak selarasnya masukan program dan kegiatan yang ada di dalam perencanaan ke dalam penganggaran.

Sementara di Kabupaten Donggala memang sudah memiliki sistem *e-planning* untuk mensinkronkan dokumen RPJMD dan RKPD. Namun, sistem teknologi informasi ini belum masuk dalam proses penganggaran. Fakta dilapangan menunjukkan bahwa ketika masuk dalam tahapan penganggaran terjadi beberapa hambatan, yakni mulai tidak konsistennya jumlah anggaran dalam RKPD dan APBD. Hal serupa juga terjadi pada proses kesesuaian dokumen KUA-PPAS dan APBD yang masih harus disesuaikan secara manual dan rentan akan terjadinya politik anggaran. Untuk itu, sistem penganggaran berbasis teknologi

(*e-budgeting*) yang terintegrasi menjadi penting dalam mengawal kesesuaian dokumen perencanaan dan penganggaran.

d) **Kalahnya proses partisipatif oleh proses teknokratik dalam musrenbang.**

Musrenbang menjadi proses awal penyusunan dokumen perencanaan di daerah. Di Kota Semarang, setiap usulan yang diajukan oleh masyarakat melalui mekanisme Rembug Warga sampai dengan musrenbang kota dapat terintegrasi dengan baik karena adanya Simperda. Akan tetapi, usulan yang dimasukkan dalam Simperda hanya usulan yang sesuai dengan prioritas pembangunan daerah ditetapkan oleh Pemerintah Kota. Hal ini menunjukkan proses teknokratik lebih unggul dibandingkan dengan proses partisipatif. Selain itu, apabila terdapat usulan publik yang ada dalam Simperda namun tidak diakomodir dalam dokumen perencanaan atau penganggaran, dalam Simperda belum tersedia penjelasan lebih lanjut tentang latar/alasan 'gagalnya' suatu usulan masuk kedalam RKPD ataupun APBD.

Begitu pula dengan Kabupaten Donggala, Sekretaris Bappeda Donggala menuturkan bahwa hambatan terbesar terjadi dalam proses sinkronisasi hasil musrenbang, forum SKPD dan juga hasil pembahasan bersama legislatif. Dalam proses tersebut SKPD harus berupaya untuk menyesuaikan semua kebutuhan masyarakat dengan prioritas daerah. Hasil akhir dari proses partisipatif yang terjadi ternyata tidak banyak usulan dapat masuk dalam dokumen perencanaan.

e) **Kecilnya ruang fiskal dan kapasitas fiskal daerah.**

Hambatan terkait kecilnya ruang fiskal dan kapasitas fiskal daerah juga menjadi salah satu penyebab perbedaan perencanaan dengan penganggarnya. Seperti yang terjadi di Kabupaten Donggala, dimana ruang fiskal dimiliki tidak lebih dari 33% (2014) dan kapasitas fiskal yang masuk dalam kategori rendah (0,2367). Akibatnya, tidak semua program yang tertuang dalam perencanaan

dapat dianggarkan dan SKPD harus melakukan penyesuaian program dengan pagu anggaran. Bahkan, menurut Kepala Dinas PU dan Sekretaris Dinas Pertanian, soal keterbatasan kapasitas fiskal ini membuat SKPD harus melakukan penyesuaian program dengan pagu anggaran. Dalam perencanaan anggaran bukan mengacu kepada perencanaan program, tetapi program yang mengacu kepada jumlah anggaran yang tersedia. Untuk mengatasi keterbatasan fiskal tersebut, SKPD juga memasukkan program daerah dalam kerangka pendanaan program nasional dan provinsi, seperti program pembangunan konektivitas jalan dari kantong produksi (jalan desa) sampai ke pelabuhan.

Sekretaris Dinas Pertanian juga menyampaikan hal yang sama. Untuk mengupayakan program pertanian yang tak dapat masuk dalam APBD, Dinas Pertanian mengintegrasikan program Kabupaten Donggala dengan program nasional, seperti penguatan swasembada pangan, holtikultura (buah-buahan), peternakan (sapi potong), PSP (penyediaan alat mesin pertanian). Program nasional tersebut dapat memberikan penguatan anggaran untuk program pertanian di Donggala.

Faktor Politik:

a) Tarik menarik kepentingan antara eksekutif dan legislatif.

Tarik menarik kepentingan yang terjadi di Kota Semarang ialah mengenai lokasi kegiatan program. Meskipun DPRD memiliki ruang memasukan pokok pikiran ke dalam RKPD, namun kenyataannya hal ini jarang dilakukan. Mereka justru sering memasukan usulan pada proses penganggaran, dan bukan pada saat perencanaan. Materi usulan seringkali mengenai lokasi kegiatan program. Usulan tersebut cenderung pada 'keinginan' dari anggota Dewan sendiri (berdasarkan wilayah Daerah Pemilihan) bukan dari usulan masyarakat pada masa reses.

Terlambatnya masukan/usulan dari DPRD yang masuk dan tidak tegasnya pihak eksekutif menyebabkan ketidaksinkronan antara

perencanaan dan penganggarnya. Anggota legislatif Kota Semarang pun mengakui bahwa sasaran program dan kegiatan yang diajukan dalam dokumen perencanaan terakomodir sebesar 75%, sisanya (25%) mengalami perubahan pada *output* dan *outcome*-nya. Untuk mengatasi permasalahan ini, Bappeda Kota Semarang mulai menertibkan mekanisme perencanaan dengan tidak menerima usulan dewan yang masuk setelah RKPD ditetapkan. Agar tidak ada lagi usulan DPRD yang datang terlambat, Bappeda akan menerbitkan surat kepada anggota DPRD untuk menyerahkan hasil pokok pikirannya sebelum RKPD ditetapkan serta melakukan komunikasi secara intensif dengan DPRD.

Pihak legislatif berargumentasi bahwa dokumen perencanaan yang ada selama ini terlalu 'didikte' oleh eksekutif. Usulan pokok pikiran DPRD belum sepenuhnya diakomodir dalam dokumen perencanaan tersebut. Mekanisme perencanaan juga dinilai belum jelas. Selama ini, DPRD hanya diminta memberikan pokok pikiran pada dokumen RKPD yang sudah dibuat Pemkot. Hal ini menunjukkan minimnya koordinasi antara legislatif dengan eksekutif sehingga perlu koordinasi dan komunikasi yang agar dapat melakukan pembangunan daerah secara baik, terencana dan dapat diwujudkan dalam anggaran daerah.

Tidak berbeda dengan Kota Semarang, perubahan program dan anggaran ketika proses pembahasan bersama legislatif menjadi hambatan dalam proses kesesuaian perencanaan dan penganggaran di Kabupaten Donggala. Hal yang sering terjadi dalam pembahasan anggaran adalah bertambahnya kegiatan yang berakibat kepada bertambahnya jumlah anggaran. Kabid Akuntansi, DPPKAD mengutarakan bahwa ketika pembahasan KUA PPAS sering mengalami perubahan. Perubahan ini terjadi setelah pembahasan bersama legislatif.

Pihak legislatif pun berpendapat sama, menurut Bapak Rasyid (Wakil Ketua II, anggota Banggar DPRD kab. Donggala), DPRD adalah hasil

dari rezim pemilu yang masing-masing juga memiliki dail yang tentunya memiliki janji politik di masing-masing daerah. Untuk itu, di Kabupaten Donggala belum ada ketersesuaian antara perubahan sistem politik dan keuangan yang dijalankan pemerintah. Sistem keuangan sudah dijalankan dengan baik tetapi sistem pemilu belum diperbaiki, sehingga reformasi ekonomi tidak berjalan sinergi. Ketika pembahasan penentuan wilayah, baik anggota dewan dan SKPD juga memiliki alat ukur yang sama dalam penentuan prioritas, sehingga solusi yang memungkinkan adalah dengan membagi rata kepada seluruh wilayah.

Dalam upaya mengatasi permasalahan tarik menarik kepentingan dengan legislatif ini, Pemkab Donggala berinisiatif untuk membuat model musrenbang yang berbasis pada daerah pemilihan (dail) anggota DPRD agar sinkronisasi perencanaan dalam proses politik dan proses teknokratik lebih mudah untuk dilakukan.

b) “Kontrak” anggota DPRD dengan kontraktor pembangunan infrastruktur.

Perencanaan pembangunan infrastruktur tidak hanya antara eksekutif dan legislatif, pihak pelaksana (swasta/kontraktor) dari pembangunan infrastruktur juga berperan dalam menentukan perencanaan hingga alokasi anggaran. Demi “mengamankan” proyek, beberapa kontraktor melakukan “kontrak” dengan anggota DPRD. Mereka biasanya memberikan insentif kepada anggota legislatif agar kontrak politik dapat terwujud. Anggota DPRD yang memiliki kewenangan mengesahkan APBD akan memperjuangkan aspirasi penyedia jasa konstruksi agar pembangunan yang dianggarkan sesuai dengan kebutuhan penyedia jasa.

c) Politik birokrasi (penyerahan dokumen mendekati batas waktu).

Untuk menyalasi adanya usulan dari DPRD, dokumen perencanaan diserahkan oleh eksekutif kepada legislatif dalam waktu yang pendek dan cenderung dekat dengan tanggal akhir waktu pembahasan. Akibatnya, DPRD tak memiliki

waktu yang cukup lama untuk menelaah seluruh dokumen tersebut. Dalam kasus pembahasan RPJMD, misalnya, Pasal 75 ayat (1) Permendagri No.54 tahun 2010, disebutkan bahwa Bupati/Walikota menyampaikan Ranperda tentang RPJMD kepada DPRD untuk memperoleh persetujuan bersama paling lama 5 bulan setelah dilantik. Batasan waktu tersebut tidak jelas kapan waktu penyerahan kepada DPRD dan kapan waktu untuk DPRD membaca dokumen perencanaan yang ada.

IV.3. Dampak Belanja Pemerintah terhadap Perekonomian Daerah.

Dampak belanja pemerintah terhadap perekonomian faktanya bergantung pada karakteristik wilayah dan karakteristik perekonomian daerah tersebut. Studi kasus di Kota Semarang dan Kab. Donggala menunjukkan bahwa prioritas alokasi APBD cenderung berbeda di dua daerah. Kota Semarang sebagai daerah yang memiliki karakteristik wilayah perkotaan, perekonomian yang lebih berkembang dan dominasi sektor perdagangan dan jasa justru perekonomian lebih banyak didominasi oleh pihak swasta. Peran Pemkot tidak menjadi dominan dalam perekonomian. Oleh karena itu, APBD diarahkan sebagai sumber pelayanan publik dan stimulus bagi perekonomian. Khususnya, belanja modal yang dianggarkan untuk peningkatan pelayanan publik di bidang pendidikan dan kesehatan, agar kualitas SDM semakin baik.

Kabupaten Donggala sebagai daerah yang memiliki karakteristik rural, dengan tingkat perkembangan ekonomi relatif rendah, dan dominasi sektor primer (pertanian) tentu membutuhkan peran pemerintah. Pemda menjadi sentral penggerak perekonomian, baik dalam kebijakan maupun anggaran. APBD diperlukan sebagai sumber pembiayaan infrastruktur publik dan sektor unggulan daerah (dalam hal ini sektor pertanian). Namun faktanya, dukungan anggaran untuk infrastruktur dan sektor unggulan masih relatif kecil. Kapasitas fiskal yang rendah menjadi kendala utamanya, sehingga seringkali Pemda bergantung pada program dari nasional untuk membiayai sektor unggulan tersebut.

V. CATATAN PENUTUP

Simpulan yang kembali ditegaskan adalah: IPM, LQ, belanja modal dan belanja operasi merupakan faktor yang berpengaruh positif terhadap pertumbuhan ekonomi. Faktor yang berpengaruh paling besar adalah IPM yang merupakan proksi dari kualitas sumber daya manusia. Ini menunjukkan pembangunan sosial merupakan dasar bagi pembangunan ekonomi sebagai bagian integral dari pembangunan manusia seutuhnya. Sudah seyogyanya Pemda mulai mengalokasikan belanja modal pada investasi kualitas sumber daya manusia ini guna kepentingan perekonomian jangka panjang.

Simpulan lain, dibandingkan belanja modal, pengaruh belanja operasi ternyata lebih besar terhadap pertumbuhan. Adanya dampak yang besar dari belanja operasi ini bukan berarti bahwa Pemda dengan serta merta perlu meningkatkan belanja operasional untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi. Hal ini karena adanya perbedaan jangka waktu manfaat belanja operasi dengan belanja modal. Belanja operasi ini memiliki manfaat jangka pendek sehingga dampaknya dapat dirasakan pada tahun yang sama, sementara belanja modal memiliki manfaat jangka panjang yang dampaknya dapat dirasakan pada tahun-tahun mendatang. Penyerapan belanja modal juga lebih lambat dari belanja operasional, karena harus melalui proses lelang yang lebih lama. Oleh karena itu, untuk menumbuhkan perekonomian daerah lebih tinggi di masa mendatang, belanja modal tetaplah penting dan perlu ditingkatkan. Dari studi kasus di Kota Semarang dan Kabupaten Donggala diketahui bahwa tata kelola keuangan daerah sangat mempengaruhi *output* dan *outcome* penganggaran khususnya bagi belanja modal. Kesesuaian perencanaan dengan penganggaran adalah kunci keberhasilan penganggaran di daerah. Adapun faktor-faktor yang mendukung kesesuaian perencanaan dengan penganggaran

adalah: 1) Dukungan sistem teknologi informasi, 2) Kontrol dan koordinasi Bappeda, 3) *Political will* dari Pemda. Faktor yang menghambat kesesuaian perencanaan dengan penganggaran dilihat dari proses teknokratik dan politik di daerah.

Hambatan dari teknokratik adalah: 1) Minimnya koordinasi antara SKPD, 2) Tidak sinkronnya waktu perencanaan di tingkat nasional dan tingkat daerah, 3) Tidak ada sistem penganggaran berbasis teknologi informasi yang terintegrasi (*e-budgeting*), 4) Kalahnya proses partisipatif oleh proses teknokratik dalam musrembang, dan 5) Kecilnya ruang fiskal dan kapasitas fiskal daerah. Hambatan dari proses politik adalah: 1) Tarik menarik kepentingan antara eksekutif dan legislative, 2) Kontrak politik anggota legislatif dengan kontraktor pembangunan infrastruktur, 3) Politik birokrasi (penyerahan dokumen mendekati batas waktu).

Dampak dari belanja APBD dapat berbeda-beda, bergantung pada karakteristik wilayah. Kota Semarang yang memiliki karakter perkotaan dengan perekonomian yang didominasi sektor perdagangan dan jasa dan peran dominan dari pihak swasta, dampak APBD tidak begitu dominan dalam perekonomian. Oleh karena itu, APBD diarahkan sebagai sumber pembiayaan pelayanan publik dan stimulus ekonomi. Sementara bagi Kabupaten Donggala yang memiliki karakter rural area dan bertumpu pada sektor primer, peran Pemerintah daerah jelas sangat dibutuhkan untuk membiayai infrastruktur dan mendorong sektor unggulan.

LAMPIRAN

Hasil Output Regresi Data Panel Menggunakan Software eViews 9

Dependent Variable: LOG(PDRB)
Method: Panel EGLS (Cross-section weights)
Date: 07/27/15 Time: 17:00
Sample: 2010 2013
Periods included: 4
Cross-sections included: 255
Total panel (unbalanced) observations: 1019
Linear estimation after one-step weighting matrix

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	-30.43141	0.623522	-48.80568	0.0000
LOG(IPM)	3.848055	0.126795	30.34867	0.0000
LOG(LQ)	0.172665	0.009582	18.01899	0.0000
LOG(BELOPERASI)	1.578361	0.026025	60.64785	0.0000
LOG(BELMODAL)	0.061500	0.019100	3.219898	0.0013
DUMMYJAWA	0.161924	0.029464	5.495646	0.0000

Weighted Statistics

R-squared	0.912527	Mean dependent var	11.72363
Adjusted R-squared	0.912095	S.D. dependent var	6.546765
S.E. of regression	0.535790	Sum squared resid	290.8033
F-statistic	2113.545	Durbin-Watson stat	0.393476
Prob(F-statistic)	0.000000		

Unweighted Statistics

R-squared	0.795989	Mean dependent var	7.511551
Sum squared resid	315.3552	Durbin-Watson stat	0.187887



Regional Autonomy Watch

Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah

Gd. Permata Kuningan Lt.10, Jl. Kuningan Mulia Kav. 9c, Guntur Setiabudi, Jakarta Selatan 12980

Telp.: (021) 8378 0642/53, Fax.: (021) 8378 0643

